



KS KONSULENT

Utredning av organisasjonsform for ny 110 nødalarmsentral Sør-Øst

1 Innledning

Denne rapporten er utarbeidet av KS-Konsulent as på oppdrag for Tønsberg kommune.

Tønsberg kommune har startet arbeidet med å etablere en ny 110-nødalarmsentral i Tønsberg, samlokalisert med politiets nye 112-operasjonssentral. Arbeidet er organisert som et prosjekt med en styringsgruppe og prosjektgruppe. Prosjektleder Steinar Lien, Tønsberg kommune, har vært kontaktperson overfor KS-Konsulent as.

Ved endringene i Politiloven og opprettelsen av nye politidistrikt skal inndelingen av regionene for 110-nødmeldingstjeneste være lik de geografiske områdene for politidistriktene. 110-sentralene skal samlokaliseres med politiets 112-operasjonssentraler. Den nye regionen Sør-Øst 110 omfatter i alt 52 kommuner.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har pålagt Tønsberg kommune å etablere en ny 110-nødalarmsentral. Dette innebærer at de lovpålagte tjenestene ved Telemark 110 og Vestviken 110 skal utføres ved den nye 110-sentralen i Tønsberg når den er driftsklar i 2018. Brann- og eksplosjonsvernloven (§ 16) pålegger alle kommunene i regionen å knytte seg til sentralen og inngå avtale om dekning av utgifter til etablering og drift. DSB vil finansiere en vesentlig del av etableringskostnadene.

Tønsberg kommune har bestilt en utredning som beskriver alternative organisasjonsformer med styrker og svakheter for blant annet:

- Primær- og sekundær oppgaver.
- Økonomi og forretningsmessige forhold.
- Styring og eierskap
- Driftsmessige forhold
- Forhold av betydning for ansatte herunder pensjonsrettigheter

I tillegg skal konsekvenser som følge av pågående utredninger om mulige lovendringer belyses.

Utredningen skal være en del av beslutningsgrunnlaget for styringsgruppa og for et felles saksframlegg til alle kommunene. Et slikt saksframlegg er planlagt ferdig i juli/august.

KS-Konsulent as takker for oppdraget og ønsker lykke til i den videre planleggingen. Oppdraget er utført av seniorrådgiverne Kristine C Hernes og Arild Sørum Stana.

Oslo, 22. mai 2017

Arild S Stana
Seniorrådgiver

Kristine Hernes
Seniorrådgiver

Innholdsfortegnelse

1	<i>Innledning</i>	2
2	<i>Nasjonale vedtak og føringer for etablering og drift</i>	4
3	<i>Kommunal selskapsetablering</i>	4
3.1	Organisering og selskapsformer i interkommunalt samarbeid	5
4	<i>Sentrale vurderingstema</i>	6
4.1	Primær- og sekundæroppgaver for 110 Sør-Øst	6
4.2	Egenregi og utvidet egenregi	8
4.3	Næringsvirksomhet og offentlig støtte	9
4.4	Styring og eierskap - 52 kommuner	10
5	<i>Økonomi og forretningsmessige forhold</i>	10
5.1	Økonomiske forpliktelser	10
5.2	Skatte- og avgiftsmessige forhold	10
6	<i>Forhold av betydning for ansatte herunder pensjonsrettigheter</i>	11
6.1	Virksomhetsoverdragelse	11
6.2	Arbeidsgiver	11
6.3	Sikkerhetsklarering	11
6.4	Pensjon – særaldersgrense	11
7	<i>Forvaltningsloven</i>	12
8	<i>Offentlighetsloven</i>	12
9	<i>Pågående utredninger om mulige lovendringer</i>	13
10	<i>Alternative organisasjonsformer</i>	13
11	<i>Kommunalt foretak</i>	13
12	<i>Avtalebasert samarbeid</i>	14
13	<i>Vertskommune-modellen</i>	15
14	<i>Kommunesamarbeid § 27 som egen enhet i Tønsberg kommune.</i>	16
15	<i>Kommunesamarbeid § 27 som egen selvstendig juridisk enhet</i>	17
16	<i>Interkommunalt selskap - IKS</i>	18
17	<i>Utvidelse av Vestviken 110 IKS</i>	20
18	<i>Aksjeselskap AS</i>	20
19	<i>Anbefalinger</i>	22
20	<i>Kilder</i>	23

2 Nasjonale vedtak og føringer for etablering og drift

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har vedtatt lokalisering av 110-sentralene i Norge. Vedtaket er hjemlet i brann- og eksplosjonsloven § 37 (1) jf. § 16(1). Vedtak om nye 110-regioner ble sendt fra DSB 15.03.16. DSB pålegger Tønsberg kommune å etablere en 110-sentral for den nye 110-regionen. De kommuner som omfattes av den fastsatte regionen plikter å knytte seg til nødalarmeringssentralen og med grunnlag i avtale bære sin andel av kostnadene ved etablering og drift av sentralen.

I tråd med Innst. 306 S (2014-2015) og Prop. 61 LS (2014-2015) (nærpolitireformen) skal 110-sentralen samlokaliseres med politiets operasjonssentral i Tønsberg kommune.

Det heter videre i brevet fra DSB: «*Brann- og eksplosjonsvernloven § 16 (1) legger ansvaret for etablering og drift av 110-sentralene til en "kommune". Bestemmelsen ivaretar prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet ved at kommunestyret kan ta stilling til hvordan oppgaven skal løses i den enkelte kommune. I tråd med prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet bestemmer kommunene selv hvordan 110-tjenesten skal organiseres, herunder hvilken modell for interkommunalt samarbeid som er mest hensiktsmessig for drift av 110-tjenesten i regionen.*»

De 52 kommunene, 21 i Buskerud, 12 i Vestfold, 18 i Telemark og 1 i Oppland, må velge en formålstjenlig samarbeidsmodell og organisering. Tønsberg kommune har et særskilt ansvar for etableringen og driften. Når organisering er valgt, vil ansvaret for driften bli lagt til den organisasjonsformen som de 52 kommunene velger.

Det er kjent at antall kommuner blir færre. Beslutning om 110-sentralen må skje før kommunesammenslåingene. For de kommunene som skal slå seg sammen anbefales det å behandle saken i fellesnemnda før vedtak i kommunestyrene.

3 Kommunal selskapsetablering

Kommunene har stor frihet til selv å velge organisering av sine tjenester. Interkommunalt samarbeid kan i dag etableres på frivillig grunnlag etter nærmere avtale mellom to eller flere kommuner. Samarbeidet kan etableres med hjemmel i flere lover. Formålet med samarbeidet er avgjørende for hvilken samarbeidsmodell som bør velges.

Det er kommunenes ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset blant annet selskapets formål, behov for eierstyring, samfunnsansvar, hensynet til innsyn, markedsforhold og de aktuelle lovene.

Når deler av virksomheten skal legges ut i et selskap, og selskapsformen diskuteres, bør kommunene med utgangspunkt i selskapets formål, vurdere hvilket styringsbehov kommunen har.

Ved utskilling av virksomhet i selvstendige rettssubjekter vil konkurranseregelverket som Norge er bundet av gjennom EØS-avtalen, legge føringer for valg av selskapsform og

drift. Om selskapet skal ta risiko og operere i et marked må avklares før valg av selskapsform.

I denne rapporten omtales aktuelle organiseringer og selskapsformer. Vi vurderer de ut fra oppdragsgivers tema, og gir anbefalinger for valg av selskapsform.

3.1 **Organisering og selskapsformer i interkommunalt samarbeid**

Som omtalt ovenfor har kommunene stor frihet til å organisere sine tjenester. Aktuelle former for interkommunalt samarbeid er:

- Avtalebasert samarbeid – kjøp av tjenester fra en kommune
- Kommunalt foretak med styre sammensatt av representanter fra kommunene – kommunelovens kapittel 11
- Vertskommunesamarbeid – administrativt eller med folkevalgt nemnd – kommunelovens § 28-1 b og § 28-1 c – Tønsberg kommune som vertskommune
- Interkommunalt samarbeid med eget styre – kommunelovens § 27 – Tønsberg kommune som rettssubjekt
- Interkommunalt samarbeid med eget styre – kommunelovens § 27 – samarbeidet er eget rettssubjekt
- Interkommunalt selskap – lov om interkommunale selskap – etablere et nytt IKS hvor 52 kommuner er deltakere
- Interkommunalt selskap – utvide antall deltakerkommuner i Vestviken 110
- Aksjeselskap

Alle disse er aktuelle for den nye 110-sentralen for Sør-Øst i Tønsberg.

110-sentralene er i dag organisert som interkommunale samarbeid på svært mange forskjellige måter. Ved samlokalisering av 110-sentralene og politiets operasjonssentraler vurderes organisering og selskapsform. Flere ulike organiseringer og selskapsformer blir valgt. Som eksempel skal Asker, Bærum og Oslo ha vertskommunemodell med Oslo som vertskommune. For Øst 110 i Ski velges interkommunalt selskap (IKS). For Innlandet er vertskommunemodell valgt videreført inntil videre. En vurdering om å kombinere to organiseringer – en for lovpålagte oppgaver og en for sekundærtjenester – pågår. Dette har sammenheng med lov om offentlige anskaffelser og offentlig støtte (mer om dette i kapittel 4.3).

I vurderingen av selskapsform er det noen viktige forhold som må vurderes. I neste kapittel omtaler vi de viktigste temaene. Andre tema er benyttet i beskrivelsene og vurderingene av hver selskapsform i kapittel 11 - 19.

Oppsummering

For organisering av 110-sentralene benyttes mange ulike organiseringer og selskapsformer. Oppmerksomheten på 110-sentralenes salg av tjenester og lov om offentlige anskaffelser og offentlig støtte har økt i forbindelse med etableringen av færre sentraler.

4 Sentrale vurderingstema

I dette kapitlet omtales noen viktige tema ved vurdering av organisering og selskapsform.

4.1 Primær- og sekundæroppgaver for 110 Sør-Øst

Beslutning om selskapsform må fattes med bakgrunn i hvilke tjenester 110-sentralen skal yte; og til hvem. I dette kapitlet beskriver vi 110-sentralens tjenester, og prosjektgruppas forslag til tjenesteprofil for kommunene i 110 Sør-Øst.

110-sentralen er en lovpålagt oppgave i henhold til brann- og eksplosjonsloven med forskrift. I dimensjoneringsforskriften § 4- 5 *Mottak av nødmelding* står det:
«Kommunene innenfor en region skal være tilsluttet felles nødalarmeringssentral som til enhver tid skal kunne ta imot meldinger om brann- og andre ulykker og iverksette nødvendige tiltak.

Nødalarmeringssentralen skal ha fast bemanning av kvalifisert personell og være organisert slik at melding blir forsvarlig mottatt, registrert og fulgt opp. Nødalarmeringssentralen skal være samordnet med øvrige nødetaters nødalarmeringssentraler.»

110-sentralen er nødalarmeringssentral for brann- og redningstjenesten i de 52 kommunene. Kjerneoppgaver er mottak av nødmeldinger og utalarmering av ressurser fra de lokale brannvesen. Samlokaliseringen med politiets operasjonssentral vil styrke samordningen mellom politiets operasjonssentral. 110-sentralens viktigste formål er å gi trygghet for ca. 710 000 innbyggere.

Det er en vanlig oppfatning at det er god samfunnsøkonomi at 110-sentralen og brann- og redningstjenestene arbeider for både skadeforebygging og brann- og skadebegrensende arbeid ved å yte tjenester ut over de lovpålagte som gjelder brann og andre ulykker. Det er derfor vanlig å sortere tjenestene i 110-sentralene i lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver.

De lovpålagte oppgavene omtales her som primæroppgaver. Disse er brann- og nødmeldinger til 110 og lovpålagte automatiske brannalarmer. Eksempel på lovpålagte automatiske brannalarmer er direkte varsling fra brannobjekt med et vedlikeholds- og kontrollregime, og hvor brannobjektet har vedtak om tilknytning til 110-sentralen i medhold av plan- og bygningsloven eller brannloven. Lovpålagte oppgaver utføres i kommunal egenregi for kommunene tilknyttet sentralen.

Sekundæroppgaver, eller tilleggstjenester, er alle ikke lovpålagte oppgaver. Sekundæroppgavene deles i to kategorier:

- tjenester utført for kommunene, og finansiert gjennom innbyggerandel eller som en betalt tjeneste etter avtale med hver kommune. Dette er tjenester som vil kunne sees på som utført for kommunen i utvidet egenregi. Eksempel på slike tjenester er direkte brann- og heisalarmvarsling fra kommunale bygg. Et annet eksempel er direkte brannvarsling fra privat bolig for person med for eksemplet funksjonshemming og der det er fattet enkeltvedtak i kommunen.
- tjenester utført etter avtale med private næringsdrivende, og betalt av kunden. En del tjenester i denne kategorien leveres også av private selskap. Dette berører gjeldende konkurranseregler om offentlige anskaffelser og offentlig støtte

Egenregi og utvidet egenregi er omtalt i kapitlet 4.2.

Prosjektgruppa for 110 Sør-Øst har laget forslag til tjenesteyting til kommunene. Forslaget bygger på nåværende planer for hver av de to 110-sentralene.

Årsmøtet for 110 Telemark har tiltrådt følgende innstilling: «*Styret er av den oppfatning at bare lovpålagte oppgaver overføres til ny 110-sentral for Buskerud, Telemark og Vestfold i Tønsberg.*» (Kilde: Årsberetning 2016 Brannalarmsentralen 110-Telemark) Telemarkskommunene planlegger nå å delta i 110 Sør-Øst for de lovpålagte oppgavene, automatiske brannalarmer fra vaktsselskap, mottak av brannmelding fra flyklubber og koordinering av hendelse ved skogbrann. Alle øvrige oppgaver som i dag utføres ved 110 Telemark planlegges videreført i et responscenter for Telemark - Alarmsentralen Telemark.

Representantskapet i Vestviken 110 IKS er godt informert om etableringen av ny 110-sentral i Tønsberg. Av prosjektgruppas forslag til oppgaver og tjenester i 110 Sør-Øst framgår det at kommunene i Buskerud, Vestfold og Jevnaker i Oppland vil videreføre alle oppgavene i dagens Vestviken 110 i den nye sentralen.

Tabell 1 viser prosjektgruppas forslag for tjenesteyting. (ja, betyr at tjenesten skal utføres av 110 Sør-Øst; nei, betyr at oppgavene ikke skal utføres i den nye 110-sentralen).

Oppgaver og tjenester	Lovpålagt	Betjener kommuner i	
		Buskerud* og Vestfold	Telemark
<i>Brann og nødmeldinger til 110</i>	JA	JA	JA
<i>Lovpålagte automatiske brannalarmer (LABA)</i>	JA	JA	JA
Automatiske brannalarmer (ABA)	-	JA	NEI
Heisalarmer	-	JA	NEI
Teknisk alarmer/Sikkerhetsalarmer	-	JA	NEI
Trygghetsalarmer	-	NEI	NEI
Røykvarsler fra Trygghetsalarmer	-	JA	NEI
ABA fra vaktsselskap, med og uten avtale	-	JA	JA
Mottak av brannmelding fra Flyklubber, koordinering Hendelse (Skogbrann)	-	JA	JA
Mottak Sikringsradio	-	JA	NEI
Varsling Kriseledelse	-	JA	NEI
Innbruddsalarm fra kommunale bygg	-	NEI	NEI
Utvarsling av Skogbranntropper og lederstøtte	-	JA	NEI
Teknisk sentralbord kommunene	-	NEI	NEI

* Inkl. Jevnaker kommune

Tabell 1 – Prosjektgruppas forslag til tjenesteyting i 110 Sør-Øst (Kilde: prosjektgruppa)

Ut fra ovenstående kan vi gruppere oppgaveporteføljen i tre hovedmodeller:

110-sentralen utfører de lovpålagte nødmeldetjenestene for de 52 kommunene.

110-sentralen vil utføre lovpålagte kommunale oppgaver i egenregi for kommunene. Ut fra prosjektgruppas forslag vil Telemarkskommunene ha en slik modell for 110 Sør-Øst.

110-sentralen er nødmeldesentral for de 52 kommunene, og yter tilleggstjenester til en, flere eller alle kommunene

En slik tjenesteprofil der 110-sentralen kun utfører lovpålagte oppgaver og sekundærtjenester til kommunene, vil ikke være aktuell ut fra prosjektgruppas forslag.

110-sentralen er nødmeldesentral for de 52 kommunene, yter tilleggstjenester til en, flere eller alle kommunene og selger tjenester i det private, konkurranseutsatte markedet.

Ut fra prosjektgruppas forslag, vil kommunene i Buskerud, Vestfold og Jevnaker i Oppland kjøpe kommunale tjenester fra 110-sentralen. Innhold og omfang på tjenestene vil være ulike fra kommune til kommune. Det antas at tjenestene vil være utført i utvidet egenregi.

110-sentralen foreslås også å selge tjenester i det private konkurranseutsatte markedet. Dette øker den forretningsmessige virksomheten og konkurransemessige forhold vil gjelde. Det samme gjelder kravet om å skille monopol- og forretningsmessig virksomhet, og å ha balanse i å drive i egenregi og konkurranseutsatt virksomhet.

110-Telemark og Vestviken 110 driver begge etter denne modellen i dag. Dette gjenspeiles i henholdsvis vedtekter og selskapsavtalen.

Direktoratet for sikkerhet og beredskap (DSB) ønsker et tydelig skille mellom lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver. Dette viser seg blant annet ved dimensjonering av antall operatørplasser og anskaffelser staten bekoster i de nye 110-sentralene. Om, og eventuelt, når det kommer nye føringer eller bestemmelser for salg av tjenester til private fra 110-sentralene er ikke kjent.

Oppsummering

KS-Konsulent bygger sine vurderinger på forslaget fra prosjektgruppa. Organisering og selskapsform blir derfor vurdert ut fra at 110-sentralen skal være nødmeldesentral for de 52 kommunene, og skal yte tilleggstjenester til flertallet av kommunene og selge tjenester i det private, konkurranseutsatte markedet.

Formålet for 110 Sør-Øst vil måtte omfatte lovpålagte oppgaver, sekundær oppgaver utført for kommuner og salg av tjenester i det private markedet.

4.2 Egenregi og utvidet egenregi

Egenregi er når kommunene selv produserer sine varer og tjenester. Tjenester i egenregi vil ikke omfattes av regelverket om offentlige anskaffelser.

Utvidet egenregi er der oppdrag tildeles en interkommunal enhet som kontrolleres av deltakerkommunene på en tilsvarende måte som den kontroll kommunene utøver over egen virksomhet - *kontrollkravet*. Denne kontrollen kan utøves av flere deltakerkommuner i felleskap. I tillegg må hovedvirksomheten for enheten være å betjene deltakerkommunene – *omsetningskravet*. Andel av omsetningen til deltakerkommunene må være mer enn 80 % for å være innenfor kravet til utvidet egenregi. Dette er regulert i forskrift om offentlige anskaffelser.

Etter vår kjennskap til 110-sentralene og brann- og redningstjenestene kommer samfunnsansvaret om å drive brann- og skadeforebyggende og skadereduserende arbeid i en «konflikt» med omsetningskravet om å drive i egenregi eller utvidet egenregi. Samtidig ser vi at samarbeidet og arbeidsfordelingen mellom de lokale brannvesen og 110-sentralene er organisert på forskjellige måter både de i mellom; og overfor kundene. Dette påvirker 110-sentralens andel omsetning i utvidet egenregi og andel for salg av tjenester.

Det er utenfor vårt oppdrag, og for tidlig, å beskrive nåværende og framtidig omfang og organisering av tjenester i egenregi og salg av tjenester i det private markedet. Å foreslå en økonomimodell, rolle- og ansvarfordeling vil være en del av prosjektets videre arbeid når tjenesteomfanget er avklart.

Oppsummering

Ved valg av organisering og selskapsform må det tas hensyn til at 110-sentralen både skal utføre lovpålagte oppgaver, utføre tjenester for kommunene og selge tjenester i det private markedet. Selskapsformen må derfor kunne drive forretningsdrift.

4.3 Næringsvirksomhet og offentlig støtte

Kommunene står etter kommuneloven fritt til å engasjere seg i næringsvirksomhet. Kommuneloven inneholder ingen bestemmelser om hvordan virksomheten må organiseres dersom kommunen driver med næringsvirksomhet.

EØS-avtalen legger ingen begrensninger på det offentlige adgang til å eie og å drive næringsvirksomhet, så lenge virksomheten drives innen rammen av EØS-avtalens bestemmelser. Dette innebærer at offentlig eid næringsvirksomhet hverken kan diskrimineres, eller kan gis konkurransefordeler til privat eid virksomhet.

Etter EØS-avtalen, som i hovedsak gjelder som norsk lov etter EØS-loven, er det på visse vilkår forbudt å tildele offentlig støtte til enheter som utøver økonomisk virksomhet. Dette innebærer at dersom kommunene enten selv, eller via andre rettssubjekter, utøver økonomisk aktivitet i markedet, må de gjøre dette på en slik måte at det ikke innebærer tildeling av ulovlig støtte til virksomheten.

Statsstøttereglene kan legge begrensninger på kommunenes adgang til å utøve økonomisk aktivitet i kommunen, inkludert i kommunale foretak, eller i interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter.

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har i flere saker uttalt at enten må den kommersielle aktiviteten skilles ut i egne rettssubjekter, eller så må det etableres regler som sikrer at det ikke kan foregå slik krysssubsidierting. Følgende samlede tiltak antas å være tilstrekkelig for å unngå krysssubsidierting:

- Det må i den interne kontoføringen skilles klart mellom forvaltningsoppgaven og den virksomhet som tilbys i markedet.
- Alle inntekter og kostnader skal fordeles mellom de ulike delene av virksomheten etter konsekvent anvendte og objektivt begrunnede prinsipper.
- Prinsippene for føring av separate regnskaper skal være klarlagt.

Oppsummering

Organiseringen av ny 110-sentral må ta hensyn til at virksomheten finansieres gjennom kommunale tilskudd og inntekter fra salg av tjenester i konkurranse med private. Dette

gjelder uavhengig av selskapsform. Kommunene er sammen ansvarlige for å etablere selskapet og gjennom drift å ha tiltak som hindrer kryssubsidiering.

4.4 Styring og eierskap - 52 kommuner

I et hvert samarbeid må kommunene gi fra seg noe av sin direkte myndighet og innflytelse til de samarbeidende organene. Dette er helt nødvendig for å kunne gjennomføre et samarbeid.

De ulike samarbeidsmodellene gir ulikt rom for styring for de folkevalgte organene. Jo mer selvstendig et samarbeid kan opptre, dess mer indirekte er den folkevalgte styringen og kontrollen. Derfor er det i begrenset grad mulighet til å delegerer lovpålagte oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse til forskjellige selskapsformer.

110 Sør-Øst skal dekke 52 kommuner i fire fylker. Selv om det er vedtatt noen kommunesammenslåinger, og antall kommuner vil bli redusert, vil en felles eierstyring for så mange kommuner medføre noen utfordringer. Dette gjelder både ved etablering, vedtak i kommunestyrene om likelydende avtaler, vedtekter eller selskapsavtale, og i den løpende eieroppfølgingen.

Tydelig og gjennomarbeidet avtale mellom kommunene; eventuell selskapsavtale, vedtekter og aksjonæravtale vil legge et godt grunnlag for ønsket styring av valgt organisasjonsform.

Interkommunalt samarbeid med så mange kommuner, må løses gjennom gjensidig forståelse for rollene, felles ansvar for å følge opp og delta i selskapets øverste organ.

5 Økonomi og forretningsmessige forhold

I dette kapitlet er de økonomiske og forretningsmessige forhold vurdert ut ifra hvilke økonomiske forpliktelser kommunene vil ha samt skatte- og avgiftsmessige forhold.

5.1 Økonomiske forpliktelser

Som en del av vurderinger av selskaps-/organisasjonsform er det hensiktsmessig å se på økonomisk ansvar og risiko med henblikk på selskapets forpliktelser. Kommunen vil for eksempel hefte ubegrenset for samtlige forpliktelser til et interkommunalt samarbeid (kommuneloven § 27 og § 28), og hefte ubegrenset for en andel av forpliktelsene til et interkommunalt selskap (IKS). Kommunen vil derimot ha et begrenset ansvar overfor kreditorene til et aksjeselskap (AS). Dette gjelder også for et samvirke hvor risikoen kun er eventuelt innskutt kapital. Dette presenteres ytterligere for hver organisering og selskapsform.

5.2 Skatte- og avgiftsmessige forhold

Selskapsform er av betydning for hvorvidt selskapet er berettiget for momskompensasjon (kompensasjonsloven). Selskapsform kan også være av betydning ved vurdering av begrensninger i skatteplikt, herunder ved en helhetlig vurdering av hvorvidt selskapet har erverv til formål. Se også eget punkt under de ulike selskapsformer samt eget avsnitt om skatt.

Denne rapporten behandler ikke kostnadsberegning eller kostnadsfordeling mellom kommunene.

6 Forhold av betydning for ansatte herunder pensjonsrettigheter

6.1 Virksomhetsoverdragelse

Etableringen av ny 110-sentral der to eksisterende sentraler avvikles, er en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven med de rettigheter dette innebærer for de ansatte. Uavhengig av selskapsform vil dette gjelde for den nye arbeidsgiveren. Hver enkelt medarbeider kan velge å takke nei til å bli med i det nye selskapet. For ny arbeidsgiver er det viktig å sikre kompetanse og kapasitet til å utføre lovpålagte og avtalte tjenester fra oppstart for den nye sentralen.

6.2 Arbeidsgiver

De ansatte vil få ny arbeidsgiver. Dette vil være enten Tønsberg kommune eller en organisering som gjør 110-sentralen til et eget rettssubjekt. Det vil være individuelle forskjeller på hva medarbeiderne foretrekker. I 110-Telemark er Skien kommune arbeidsgiver. For Vestviken 110 er det interkommunale selskapet arbeidsgiver. I og med at en del medarbeidere vil få lengre reise mellom bolig og arbeidsplass, vil konsekvenser av slike forhold måtte vektlegges for nye arbeidsgiver.

Det vil være naturlig å foreta en harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår for at kollegaer i samme sentral skal ha mest mulig like betingelser. Et eget rettssubjekt kan i noen tilfelle gjennomføre dette lettere enn i en kommune.

6.3 Sikkerhetsklarering

Den samlokaliserte sentralen anses som et "beskyttet område" i medhold av informasjonssikkerhetsforskriften § 6-5. Beskyttet område er et område hvor det behandles eller oppbevares sikkerhetsgradert informasjon eller sikkerhetsgodkjente informasjonssystemer. Det følger av informasjonssikkerhetsforskriften § 6-8 at "Personell som gis permanent adgang" til beskyttet område skal være sikkerhetsklarert. I dette ligger at samtlige 110-operatører (faste ansatte og vikarer) må sikkerhetsklareres.

Når det gjelder andre funksjoner på sentralen utover 110-operatørfunksjonen, vil det være opp til anmodende myndighet å vurdere om disse funksjonene skal sikkerhetsklareres. Så lenge funksjonene ikke har "permanent adgang" til beskyttet område vil det ikke være et krav om sikkerhetsklarering.

Medarbeidere i dagens to sentraler som ikke blir sikkerhetsklart kan ikke arbeide i 110-sentralens beskyttede område. Iverksetting av sikkerhetsklarering bør skje så snart det er formelt og praktisk mulig.

DSB har avklart følgende om ansvarsfordelingen i sikkerhetsklareringen:

Anmodende myndighet: 110-sentralen i Tønsberg

Klareringsmyndighet: Sør-Øst politidistrikt

Autorisasjonsmyndighet: Fylkesmannen i Oslo og Akershus for Vestre Viken og Fylkesmannen i Rogaland for 110 Telemark.

6.4 Pensjon – særaldersgrense

Pensjon og særaldersgrenser er tema som drøftes for brann- og redningstjenesten og 110-sentralene i KS, KS Bedrift og KLP for tiden. Innenfor brann- og redningstjenestene

praktiseres ulike særaldersgrenser. Det samme gjelder i 110-sentralene. Til sammenlikning er særaldersgrensen 60 år i politiets operasjonssentral, og 65 år i helsetjenestens 113-sentral. For 110-sentraler er aldersgrensen 70 år for alle ansatte. Aldersgrensene praktiseres ulikt for vaktmannskapene i 110-sentralene i landet. Aldersgrensen for disse varierer mellom 60 og 70 år. Uavhengig av organisering vil dette være et tema for 110 Sør Øst.

For begge dagens sentraler er det inngått personlige avtaler om særaldersgrense for alarmoperatørene. 110-Telemark har pensjon gjennom Skien kommunale Pensjonskasse og aldersgrense 60 år for operatørene, og 65 og 70 år for administrasjonen. Vestviken 110 IKS har pensjon gjennom Drammen kommunale pensjonskasse og aldersgrense 65 år for operatørene, og 70 år for administrasjonen.

Individuelle pensjonsrettigheter vil ved en virksomhetsoverdragelse normalt følge med over til ny arbeidsgiver. I og med at dette gjelder uavhengig av selskapsform, og det krever kjennskap til de enkelte avtalene, har vi ikke gått nærmere inn på dette. En vurdering av framtidig pensjonsleverandør, og samordning med de to kommunale pensjonskassene og eventuell ny pensjonskasse, tilhører ny arbeidsgiver.

Ny arbeidsgiver må påregne kostnader til en slik egenfinansiert lokal pensjonsordning.

7 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder for all virksomhet som drives innenfor kommunen som eget rettssubjekt. Selskaper omfattes som utgangspunkt ikke av forvaltningsloven. Dersom de har så tett tilknytning til forvaltningen at de kan anses å være «organer for stat eller kommuner», vil forvaltningsloven likevel gjelde.

Grensedragningen beror på en helhetsvurdering. Relevante vurderingstemaer er selskapsform, formålet og bakgrunnen for opprettelsen, hva slags virksomhet selskapet driver, om selskapet har monopolvirksomhet, og om den må regnes som et ledd i gjennomføringen av kommunal politikk. Det sentrale vurderingstemaet vil være hvor sterk reell tilknytning det er mellom selskapet og forvaltningen.

Primær oppgavene for 110-sentralen er lovpålagt offentlig tjenesteproduksjon utført i en rettslig monopolsituasjon finansiert med offentlige midler.

Oppsummering

110-sentralen omfattes av forvaltningsloven uavhengig av selskapsform.

8 Offentlighetsloven

Offentlighetsloven gjelder for kommunalt eide selskaper dersom det offentlige har eierandeler som gir rett til mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet, eller direkte eller indirekte har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet. Offentlighetsloven gjelder likevel ikke for offentlig eide selskaper som hovedsakelig driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private.

Uavhengig av selskapsform vil offentlighetsloven gjelde for 110-sentralen. To sentrale konsekvenser er at protokoller fra styremøter er offentlige og at det er journalføringsplikt

etter arkivloven. Offentlighetsloven åpner for å unnta offentlighet ut fra lovens bestemmelser om dette.

Oppsummering

110-sentralen omfattes av offentlighetsloven uavhengig av organisering og selskapsform.

9 Pågående utredninger om mulige lovendringer

Det pågår arbeid med å endre lover og forskrifter. Noe har pågått over tid, og det er ukjent når endringene fremmes for Stortinget. Dette gjelder i denne sammenheng:

- Lov om interkommunale selskap – blant annet med tanke på å unngå kryssubsidiering. Forslag som har vært på høring innebærer at interkommunale selskap blir mer lik dagens aksjeselskap.
- Kommuneloven – i denne sammenheng forhold som gjelder kommunen som markedsaktør og interkommunale samarbeid.
- Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Dimensjoneringsforskriften er det juridiske grunnlaget for hvordan Kommune-Norge skal organisere og dimensjonere brann- og redningstjenesten. Den er derfor styrende for handlefriheten som kommunene har med hensyn til hvordan de ønsker å organisere brann- og redningstjenesten. DSB skal levere sin innstilling til Justis- og beredskapsdepartementet innen utgangen av oktober 2017.
- Det er klare tendenser til å danne større brann- og redningstjenester og å styrke kompetansen både faglig, operativt og innenfor ledelse. Dette omfatter også personalet i 110-sentralene. Et eksempel på dette er etableringen av fagskole også for 110-operatører.

10 Alternative organisasjonsformer

I kapittel 11 - 19 omtaler vi alternative organisasjonsformer som benyttes eller er aktuelle for 110 Sør-Øst. Vi vurderer de mest aktuelle styrkene og svakhetene og gir anbefaling.

I kapitlene nedenfor skriver vi «Tønsberg kommune» som er vertskommunen ved eventuelle vertskommunesamarbeid. Vi har ikke foretatt noen vurdering av Tønsberg kommune. Formuleringen benyttes kun fordi det i dette tilfellet er én aktuell vertskommune ut fra samlokaliseringen med politiet i Tønsberg, og ut fra oppdraget Tønsberg kommune har fått fra DSB.

11 Kommunalt foretak

Kommunalt foretak, regulert i kommunelovens kapittel 11, er ikke eget rettssubjekt. Det vil være en del av Tønsberg kommune. Kommunestyret selv vedtar opprettelsen, fastsetter vedtekter og velger styret på minst tre medlemmer. Foretaket ledes av styret

og daglig leder. Styret kan være sammensatt av personer fra kommunene som inngår i 110 Sør-Øst. Vedtektene regulerer foretakets formål og styrets ansvar og myndighet.

Vurdering

Tønsberg kommune vil være arbeidsgiver, og alene forplikte 110-sentralen juridisk og økonomisk.

Hver av de 51 kommunene må inngå en avtale med foretaket om 110-tjenestene. Dette må reguleres gjennom vedtektene og en tjenesteavtale. I henhold til kommuneloven vil kommunene ikke ha påvirkning gjennom et eget eierorgan. Dette kan løses gjennom avtale om et samarbeidsmøte med alle kommunene samlet en eller flere ganger i året. Styringen og eierskapet for kommunene vil likevel være begrenset.

Et kommunalt foretak er tilrettelagt for å drive forretningsmessig virksomhet. Foretaket kan gis anledning til å eie et interkommunalt selskap eller aksjeselskap som kan drive den forretningsmessige virksomheten mens foretaket er ansvarlig for de lovpålagte tjenestene. Dette gir mulighet til å skille lovpålagte oppgaver fra de forretningsmessige oppgavene. 110-sentralen er en liten virksomhet både hva gjelder antall ansatte og økonomisk. En deling av virksomheten i to organisasjonsformer mener vi fører til stor ressursbruk til styring og kontroll og til å administrere selskapene.

Rådmannen har innenfor styrets myndighetsområde ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder. Rådmannen skal ha anledning til å uttale seg om saker som skal behandles av kommunestyret før styret fatter vedtak. Vår erfaring er at kommunale foretak krever en god forståelse av rollene til kommunestyret, styret, daglig leder og rådmannen for en optimal drift av de kommunale oppgavene. Denne kompleksiteten øker når så mange andre kommuner skal være avtalepart og finansiere 110-sentralen.

Anbefaling

KS-Konsulent legger vekt på at de deltakende kommunene skal ha en bedre mulighet til eierstyring enn kommunalt foretak gir anledning til. Vi anbefaler ikke å organisere som kommunalt foretak.

12 Avtalebasert samarbeid

Kommunene står fritt til å inngå privatrettslige avtaler seg imellom om kjøp og salg av tjenester. Det kan gjelde både tjenester for å oppfylle lovpålagte og frivillige kommunale oppgaver. Slike avtalebaserte samarbeidsordninger har ikke noen organisatorisk overbygning, og vil kun være regulert gjennom den konkrete avtalen.

For 110 Sør-Øst vil en samarbeidsavtale mellom Tønsberg kommune og de øvrige kommunene regulere samarbeidet. Det finnes ingen regulering av avtalens minimumsinnhold. Avtalen må vise hvilke oppgaver som skal løses, hva kommunen skal betale, hvordan dette årlig skal reguleres og ansvar og roller partene i mellom.

Et alternativ er at noen kommuner inngår samarbeidsavtale, mens andre er deltakere i et samarbeid eller et selskap. Dette kan være aktuelt for de kommunene som velger å utføre de fleste ikke lovpålagte oppgavene på annen måte enn i 110-sentralen.

Vurdering

Tønsberg kommune vil være arbeidsgiver, og vil alene forplikte 110-sentralen juridisk og økonomisk. Merverdiavgiftskompensasjonsloven gjelder på lik linje med den øvrige kommunale driften.

Tønsberg kommune vil organisere 110-sentralen i den kommunale organisasjonsstrukturen. Tønsberg kommune kan opprette et aksjeselskap for å drive den forretningsmessige delen av 110-sentralen. Dette gir mulighet til å skille lovpålagte oppgaver fra de forretningsmessige oppgavene. 110-sentralen er en liten virksomhet både hva gjelder antall ansatte og økonomisk. En deling av virksomheten i to organisasjonsformer mener vi fører til en for stor ressursbruk til styring og kontroll og til å administrere selskapene.

Denne måten å organisere på gir Tønsberg kommune stor frihet til å organisere tjenesten. Løsningen kan medføre store variasjoner i avtalestrukturen for kommunene; og dermed tjenesteleveransen fra 110-sentralen. Dette kan gi en krevende arbeidssituasjon både administrativt og for alarmoperatørene.

Deltakerkommunene vil ikke ha formell styring og kontroll med 110-sentralen.

Anbefaling

KS-Konsulent legger vekt på at de deltakende kommunene skal ha en bedre mulighet til eierstyring enn avtalebasert samarbeid gir anledning til.

Vi anbefaler ikke å dele virksomheten i en kommunal enhet og et eget rettssubjekt.

13 Vertskommune-modellen

Vertskommunesamarbeid er organisert slik at en vertskommune får overført myndighet til å utføre oppgaver på vegne av en eller flere deltakerkommuner. Vertskommune-modellen er en lovfestet samarbeidsmodell i kommunelovens kapittel 5. Formålet med denne samarbeidsmodellen er samarbeid for lovpålagte og individrettede tjenester. Samarbeidet kan være administrativt organisert eller gjennom folkevalgt nemnd. Disse to samarbeidsformene er regulert i henholdsvis kommunelovens §§ 28-1 b og 28-1 c. En folkevalgt nemnd skal være representert med to eller flere representanter fra hver av deltakerkommunene.

Vertskommunesamarbeid er ikke eget rettssubjekt, men en del av vertskommunen som subjekt.

Vurdering

Tønsberg kommune vil være arbeidsgiver, og vil alene forplikte 110-sentralen juridisk og økonomisk. Tønsberg kommune vil organisere 110-sentralen i den kommunale organisasjonsstrukturen.

Merverdiavgiftskompensasjonsloven gjelder på lik linje med den øvrige kommunale driften.

Det økonomiske oppgjøret mellom kommunene og vertskommunen skal angis i samarbeidsavtalen.

Nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet skal også angis i samarbeidsavtalen. Hver deltaker kan si opp deltakerforholdet sitt med ett års skriftlig varsel, men er deltakerkommunene enige, kan samarbeidsforholdet oppløses raskere.

Tønsberg kommune kan opprette et aksjeselskap for å drive den forretningsmessige delen av 110-sentralen. Dette gir mulighet til å skille lovpålagte oppgaver fra de forretningsmessige oppgavene.

Ingen av de to vertskommunemodellene er egnet til forretningsmessig virksomhet.

Anbefaling

KS-Konsulent anbefaler ikke vertskommune som organisering for 110 Sør-Øst. Vi anbefaler ikke å dele virksomheten i et vertskommunesamarbeid og et eget rettssubjekt.

14 Kommunesamarbeid § 27 som egen enhet i Tønsberg kommune.

Kommuneloven § 27 gir hjemmel for kommunene til å etablere et interkommunalt styre for å løse felles oppgaver. Loven stiller krav til at det skal være vedtekter for det interkommunale styret. Et felles interkommunalt styre kan få myndighet til å treffe avgjørelser som gjelder virksomhetens drift og organisering.

Vurdering

Alle deltakerne skal være med i styret. Det er anledning til å velge et underutvalg under styret. På denne måten er styret det overordnede organet med møte 1 – 2 ganger per år. Underutvalget velges av styret, og får ansvar innenfor rammen av avtalen som bør regulere styrets ansvar og myndighet. Et slikt styre som overordnet organ med 52 medlemmer, og et underutvalg som det operative styret, vil være en ordning som kan sammenliknes med representantskapet og styret i et Interkommunalt selskap. Vedtektene kan gi bestemmelser om styret tilsvarende som for et representantskap. 110-Telemark er organisert som et interkommunalt samarbeid etter § 27 i kommuneloven. Årsmøtet med en representant fra hver kommune er øverste organ. Årsmøtet er beslutningsdyktig dersom halvparten av de deltakende kommunene er til stede. Loven må forstås slik at vertskommunen rapporterer til årsmøtet.

Styret er å betrakte som et folkevalgt organ i henhold til KL § 29 nr. 3, og saksbehandlingsreglene i kommuneloven gjelder dermed som utgangspunkt.

Oppsigelse av avtale om interkommunalt styre kan bringes inn for departementet, som kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre, der samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette.

Tønsberg kommune vil være vertskommune og arbeidsgiver. Tønsberg kommune vil organisere 110-sentralen i den kommunale organisasjonsstrukturen.

§ 27 i kommuneloven inneholder ikke bestemmelser om deltakernes ansvar for virksomhetens forpliktelser. Dette anbefales regulert i vedtektene. Hvis ikke, vil Tønsberg kommunen alene forplikte 110-sentralen juridisk og økonomisk.

Minimumskravet til vedtektene regulerer blant annet at det skal avtales hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten, og hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakere økonomiske forpliktelser.

Om ikke vedtektene sier noe annet, kan den enkelte kommune med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i et interkommunalt samarbeid og kreve seg utløst av det. Utløsningssummen fastsettes til andelens nettoverdi ved oppsigelsesfristens utløp, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune har skutt inn.

Et interkommunalt samarbeid er en del av kommunen, og ikke i skatteposisjon. Samarbeidet vil være omfattet av merverdiavgiftskompensasjonsloven på lik linje med den øvrige kommunale driften.

Organisering etter § 27 som kommunal enhet er planlagt for et oppgavesamarbeid; og ikke forretningsmessig drift. Med den tjenesteprofilen som foreslås, vil ikke denne organiseringen være aktuell. Modellen passer bedre for lovpålagte oppgaver og tjenester utført i utvidet egenregi. Vertskommunen kan eie et eget rettssubjekt for forretningsmessige formål.

I forslag til ny kommunelov foreslås endringer for § 27. Som ny betegnelse foreslås kommunalt oppgavefellesskap. Kravene til innhold i avtalen øker; herunder at det avklares om det er et eget rettssubjekt. Videre foreslås en fire års overgangsperiode for å omdanne til et kommunalt oppgavefellesskap.

Anbefaling

KS-konsulent anbefaler ikke interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 fordi 110 Sør Øst også skal drive forretningsmessig virksomhet.

15 Kommunesamarbeid § 27 som egen selvstendig juridisk enhet

Et § 27-samarbeid kan være en del av den enkelte deltakerkommunen eller et eget rettssubjekt. Dette må framgå av vedtektene. I dette kapitlet omtales organiseringen som eget rettssubjekt. For øvrig vises til foregående kapittel.

Vurdering

Som eget rettssubjekt vil styret, hvis ikke annet er nedfelt i vedtektene, være arbeidsgiver og kunne forplikte juridisk og økonomisk. Det samme gjelder muligheten til å eie et annet selskap. Selv om modellen er tenkt for lovpålagte oppgaver og tjenester utført i utvidet egenregi, er det mulig for et § 27-samarbeid som eget rettssubjekt å drive forretningsmessig virksomhet.

Anbefaling

KS-Konsulent mener at § 27-samarbeid som eget rettssubjekt er bedre egnet for 110 Sør-Øst enn et § 27-styre med Tønsberg kommune som vertskommune. Hvis denne modellen velges, må vedtektene omfatte flest mulig av kravene til et interkommunalt selskap (IKS) etter lov om interkommunale selskap. Når vi ikke anbefaler denne organiseringen, skyldes det lovens avgrensning til å løse felles oppgaver og ikke å drive forretningsdrift. Når styrets myndighet i tillegg er avgrenset til virksomhetens drift og organisering, mener vi dette ikke er den beste organiseringen.

Vi anbefaler ikke å dele virksomheten i et § 27-samarbeid og et eget rettssubjekt.

16 Interkommunalt selskap - IKS

Et selskap for interkommunalt samarbeid kan opprettes etter lov om interkommunale selskaper. Deltakerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskap. Et interkommunalt selskap er et eget rettssubjekt som er utskilt fra den enkelte deltakerkommune. Lov om interkommunale selskap er utformet med tanke på virksomhet som har egne inntekter, typisk næringsvirksomhet. Eksempler på virksomhet organisert som interkommunalt selskap er revisjon, renovasjon, energi, brannvesen, havnevesen og vann- og avløp. Det er et krav om at det interkommunale selskapet har egen selskapsavtale; IKS-loven § 4. Det er minimumskrav til innhold, og hvert kommunestyre må selv vedta avtalen.

Representantskapet er øverste organ og har minst én representant fra hver av deltakerkommunene. Denne skal ha personlig varamedlem. Hver representant har én stemme med mindre noe annet er fastsatt i selskapsavtalen. I så tilfelle benyttes stemmeandel tilsvarende innbyggerandelen for hver deltaker. Representantskapet er beslutningsdyktig når minst halvdel av medlemmene er til stede, og disse representerer minst to tredjedeler av stemmene.

Representantskapet skal ha minimum 2 møter i året, og det er regulert hvilke saker organet skal vedta. Dette er årsbudsjett og økonomiplan, samt årsregnskap og årsrapport. Selskapsavtalen kan regulere flere saker som skal behandles i representantskapet.

Styret er et obligatorisk organ med minst tre medlemmer, og velges av representantskapet. Styret er ansvarlig for forvaltningen av selskapet. Hvis ikke annet er bestemt, ansetter styret daglig leder.

Kommunens økonomiske forpliktelser

Den enkelte deltakerkommune hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser. Den enkelte deltakers ansvar for selskapsforpliktelsene svarer til deltakerens eierandel i selskapet med mindre annet fremgår av selskapsavtalen. At den enkelte deltakers ansvar er "ubegrenset" innebærer at deltakeren hefter med hele sin formue - både andel av selskapsformen og den øvrige formuen - for sin del av selskapets totale forpliktelser.

En selskapskreditor må først gjøre sitt krav gjeldende mot selskapet. Dersom kreditor ikke oppnår dekning av selskapet innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltaker direkte for deltakerens andel av forpliktelsen. Den enkelte deltaker plikter ikke å gjøre innskudd i selskapet i større utstrekning enn det som følger av selskapsavtalen eller loven. Selskapene kan derfor ikke uten særskilt hjemmel i selskapsavtalen kreve at deltakerne f.eks. skal dekke underskudd eller bidra med nye midler til utvidelse av virksomheten. Omfanget av en eventuell innskuddsplikt skal være uttømmende regulert i selskapsavtalen. Plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet må også være avtalt og ligge innenfor rammene av gjeldende lovgivning.

Interkommunale selskap skal sette opp et årsbudsjett slik at det gir et realistisk bilde av virksomheten og det forventede økonomiske resultatet av driften. Er det grunn til å anta budsjettavvik, skal styret straks gi melding til representantskapet som skal behandle saken. Styret skal redegjøre for grunnen til budsjettavviket og legge frem forslag til revidert budsjett. Representantskapet skal en gang i året vedta selskapets økonomiplan

som skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter, samlede gjeldsbyrde og prioriterte oppgaver de 4 neste regnskapsårene.

Selskapet kan ikke ta opp lån med mindre det er særskilt fastsatt i selskapsavtalen at selskapet skal ha slik adgang. Når det foreligger slik adgang, skal det i selskapsavtalen være fastsatt en høyeste ramme for selskapets samlede låneopptak. Selskapet kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk, og for å konvertere eldre lånegjeld. Det kan ikke tas opp lån for den delen av anskaffelseskost som tilsvarer rett til kompensasjon for merverdiavgift. Selskapet kan ta opp likviditetslån eller inngå avtale om likviditetstrekkrettighet.

Selskapets samlede lånegjeld skal avdras med like årlige avdrag. Gjenstående løpetid for selskapets samlede gjeldsbyrde kan ikke overstige den veide levetiden for selskapets anleggsmidler ved siste årsskifte. Selskapets likviditetslån skal være gjort opp senest når årsregnskapet fastsettes. Ved regnskapsunderskudd som etter økonomiplanen skal dekkes over flere år, kan løpetiden for likviditetslånet forlenges tilsvarende inndekningsperioden. Selskapet kan ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

Selskapet skal forvalte sine midler slik at tilfredsstillende avkastning kan oppnås, uten at det innebærer vesentlig finansiell risiko, og under hensyn til at selskapet skal ha midler til å dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. Utdeling av selskapets midler besluttet av representantskapet etter forslag fra styret eller med styrets samtykke etter at regnskapet for siste regnskapsår er fastsatt. Utdeling kan bare besluttet dersom midlene ikke trengs til betaling av selskapsforpliktelser eller til selskapets virksomhet. Utdeling kan ikke besluttet ensidig av representantskapet, herunder utdeling utover det beløp som er foreslått eller akseptert av styret. Representantskapet kan imidlertid redusere utdelingen eller beslutte at et forslag om utdeling ikke skal etterkommes. Det skal i så fall gjøres vedtak om ny disponering av midlene.

Skatte- og avgiftsmessige forhold

I tråd med skatteloven § 2.2 er interkommunale selskap, jfr. lov om interkommunale selskap, skattepliktige. Selskapet vil være omfattet av kompensasjonsloven (Lov av 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv.). Avhengig av omfanget av salg av andre tjenester må en vurdere om selskapet omfattes av lov om merverdiavgift i tillegg og vurdere tilleggsregistrering.

Vurdering

IKS er eget rettssubjekt. Selskapsformen er egnet for forretningsmessig virksomhet i et samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskap.

Denne selskapsformen gir kommunene god mulighet til eierstyring og kontroll med selskapet. Dette skjer gjennom utarbeidelse av selskapsavtalen, lovens krav til saker som skal behandles i representantskapet, valg av styremedlemmer, leder og nestleder og ved revidering av selskapsavtalen. Antall deltakere er imidlertid en utfordring både ved første gangs behandling, og fordi revidering skal vedtas i så mange kommunestyre. Der det er interkommunale brann- og redningstjenester organisert som IKS, kan disse være deltakere i et eventuelt 110 Sør-Øst IKS. Dette kan redusere antall deltakere noe.

Selskapets styre vil være formell arbeidsgiver. På samme måte som i aksjeselskap kan de ansatte kreve å få velge styremedlemmer av og blant de ansatte dersom det er flere enn 30 ansatte. Ved færre en 30 ansatte har representant for de ansatte møte og talerett i henhold til kommunelovens 26. nr. 1.

Alle kommunene får ved IKS en lik rolle. Kommunene forholder seg til representantskapet som likeverdige deltakere, og ikke til en vertskommune.

Lov om interkommunale selskap er under vurdering for å kunne forhindre en skjult subsidiering eller ulovlig og konkurransevridende offentlig støtte til IKSene. Forslagene til endring er blant annet at det blir stilt krav til egenkapital og likviditet slik som i aksjeselskap. Dersom de foreslåtte endringene blir vedtatt, vil IKS bli mer likt et aksjeselskap enn i dag. Etter vår vurdering er interkommunalt selskap en meget godt egnet selskapsform for 110 Sør-Øst.

Anbefaling

KS-Konsulent anbefaler interkommunalt selskap (IKS) etter lov om interkommunale selskap som selskapsform for 110 Sør Øst.

17 Utvidelse av Vestviken 110 IKS

Det er fullt mulig å utvide dagens Vestviken 110 IKS med flere deltakere ved at Telemark-kommunene går inn i selskapet. En utvidelse med flere deltakere Vestviken 110 IKS har skjedd tidligere.

Ved opptak av nye deltakere må ansvarsdelen endres, og nye deltakere vil bli ansvarlige etter sin andel også for selskapets eldre gjeld dersom ikke annet framgår av selskapsavtalen.

Vurdering

Vi antar at en utvidelse av nåværende Vestviken IKS vil være lettere å gjennomføre fordi selskapet allerede eksisterer, har gjennomført slike utvidelser tidligere, og er et selskap som har erfaring med denne organiseringen og med den samlede tjenesteporteføljen i den nye 110-sentralen.

Nåværende ansatte i Vestviken 110 beholder samme arbeidsgiver. Ansatte i 110 Telemark kommer under bestemmelsen om virksomhetsoverdragelse.

For ytterligere vurderinger viser vi til kapitlet foran.

Et moment til vurdering blant kommunene er et eventuelt ønske om å starte et helt nytt selskap. Å starte med «blanke ark» er noen ganger viktigere enn å bygge videre på eksisterende organisering.

Anbefaling

KS-Konsulent anbefalte i forrige kapittel interkommunalt selskap (IKS) som selskapsform. Så sant det ikke er tungtveiende grunner til noe annet blant flertallet av deltakende kommuner, anbefaler vi å utvide Vestviken 110 IKS.

18 Aksjeselskap AS

Interkommunalt samarbeid gjennom aksjeselskaper er regulert av aksjeloven. Loven er utformet med tanke på virksomheter som har egne inntekter og som driver næringsvirksomhet.

Opgaver som kan løses gjennom aksjeselskaper er begrenset og brukes ofte på områder der det er åpnet for privat oppgaveløsning. Særlov åpner i liten grad for bruk av aksjeselskap. Offentlig myndighetsutøvelse kan ikke delegeres til slike aksjeselskap.

Kommuner kan delta i aksjeselskaper sammen med andre kommuner og fylkeskommuner, men også sammen med andre offentlige rettssubjekter eller private. Vedtak om å etablere et aksjeselskap ved å overføre en eksisterende kommunal virksomhet til aksjeselskapet, vil som regel være en så sentral beslutning at vedtaket må treffes av kommunestyret selv.

Organisering av samarbeid i et aksjeselskap innebærer at den demokratiske styring og kontroll skjer indirekte gjennom generalforsamlingen og oppnevning av styret for virksomheten. Kommunestyret vil kunne treffe vedtak om hvordan kommunen skal stemme i en bestemt sak. Vedtaket vil være bindende for kommunens representanter på generalforsamlingen. Kommunestyret har ingen direkte innflytelse på hvordan et aksjeselskap skal forvaltes. Det kan imidlertid vedtektsfestes at visse saker skal behandles av generalforsamlingen. Kommunestyret kan øve innflytelse på selskapets drift på andre måter. For eksempel ved å stille vilkår for eventuelt kommunalt tilskudd til selskapet.

Kommunens økonomiske forpliktelser

Aksjelovens § 1-2 innehar bestemmelser om ansvarsbegrensning for aksjeeierne. Aksjeeierne hefter ikke overfor kreditorene for selskapets forpliktelser. Aksjeeierne plikter ikke å gjøre innskudd i selskapet eller i tilfelle i selskapets konkursbo i større utstrekning enn det som følger av grunnlaget for aksjetegningen. Kommunens økonomiske ansvar og risiko vil således i utgangspunktet kun være knyttet til den innskutte kapitalen. Utdeling fra selskapet kan bare skje etter reglene om utbytte, kapitalnedsetting, fusjon eller fisjon av selskaper, og tilbakebetaling etter oppløsning. Som utdeling regnes enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer aksjeeieren til gode.

Aksjelovens kapittel 8 regulerer utdeling av utbytte. Beslutning om utdeling av utbytte treffes av generalforsamlingen etter at styret har lagt frem forslag om utdeling eller annen anvendelse av overskudd. Det kan ikke besluttes utdelt høyere utbytte enn styret har foreslått eller godtar. Generalforsamlingen kan etter godkjenning av årsregnskapet for siste regnskapsår, gi styret fullmakt til å beslutte utdeling av utbytte på grunnlag av selskapets årsregnskap. Fullmakten kan ikke gjelde for lengre tid enn frem til første ordinære generalforsamling. Innenfor rammen av aksjeloven kan det vedtektsfestes handlingsregler for disponering av, herunder utdeling av utbytte. Dersom selskapet ved sin virksomhet ikke skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte, skal vedtektene inneholde bestemmelser om anvendelse av overskudd og av formuen ved oppløsning.

Skatte- og avgiftsmessige forhold

I tråd med skatteloven § 2.2 er alle aksjeselskap skattepliktige. Selskapet vil selge 110-tjenester og eventuelt andre tjenester til kommunene. Lov om merverdiavgift omfatter salg av varer og tjenester og vil komme til anvendelse. Merverdiavgiftskompensasjonsloven kommer ikke til anvendelse. Denne gjelder i det vesentlige der kommunestyret er overordnet organ, eller organisasjonsformer omfattet av kommunale særlover.

Vurdering

Et aksjeselskap er egnet for 110 Sør-Øst slik oppgaveporteføljen er foreslått.

Selskapets styre vil være formell arbeidsgiver. De ansatte kan kreve å få velge styremedlemmer av og blant de ansatte dersom det er flere enn 30 ansatte.

Eierstyringen vil skje gjennom vedtekter, aksjonæravtale og generalforsamling. Kommunestyrene må fatte vedtak om etableringen og vedtektene. Kommunene vil påvirke gjennom generalforsamling. I IKS må representanten eller vararepresentant

møte i representantskapet. Kommunene kan til generalforsamling la andre møte med fullmakt. Når så mange kommuner skal delta, vil dette gjøre det lettere å sikre innflytelse for hver kommune. Representantskapet i et IKS kan oppleve ikke å være beslutningsdyktig. Sjansen for dette er betydelig mindre i et aksjeselskap.

Anbefaling

KS Konsulent mener aksjeselskap er bedre egnet til 110 Sør-Øst enn alle former for interkommunalt samarbeid etter kommunelovens bestemmelser. Aksjeselskapet er egnet for forretningsmessig virksomhet i et marked. Den sikrer god eierstyring, men likevel svakere enn for IKS. IKS-loven har krav om vedtak av årsbudsjett og økonomiplan i representantskapet. Dette gir mulighet for en tettere kontroll og oppfølging av selskapets utvikling gjennom et IKS.

19 Anbefalinger

KS Konsulent anbefaler ut fra en samlet vurdering interkommunalt selskap som organisering og selskapsform. Vestviken 110 er IKS i dag, og 110-Telemark har organisert sitt § 27-styre med klare likhetstrekk til et interkommunalt selskap. Dette er derfor en kjente organiseringer for kommunene, og for 110-sentralenes ledere og medarbeidere og brann- og redningstjenestene.

Når vi anbefaler IKS fram for AS, skyldes det i hovedsak vår erfaring. Denne viser at kommunene som deltar i selskap der de selv skal yte et betydelig tilskudd til driften, ønsker en best mulig eierstyring og kontroll med selskapets drift og utvikling. Lov om interkommunale selskap, og særlig bestemmelsene om representantskapet, gir dette grunnlaget.

Uavhengig av organisering vil det faktum at 52 kommuner skal ha en best mulig felles eierstyring av selskapet være en utfordring. Antallet kommuner vil bli færre; likevel vil antallet kommuner by på koordineringsutfordringer i forkant av representantskapsmøtene. Å sikre felles formål, mål og resultatkrav vil gjelde alle organiseringer der 110-sentralen er eget rettssubjekt. I et administrativt vertskommunesamarbeid eller et rent avtalebasert samarbeid om kjøp og salg av tjenester vil slik felles eierstyring være uaktuelt.

Når det gjelder organisering og daglig drift av selskapet mener vi det er en fordel å organisere 110-sentralen uavhengig av et brannvesen. Dette kan skje for alle modeller. I en vertskommunemodell vil imidlertid organisering knyttes til kommunens ledelses- og organisasjonsstruktur. Vår begrunnelse er at med 26 brannvesen i 110-regionen, vil det være en fordel ikke å ha bindinger til ett brannvesen. Det er imidlertid faglige fordeler ved å tilhøre et brannfaglig kompetansemiljø; også med tanke på rekruttering.

I og med den endelige tjenesteporteføljen ikke er vedtatt, kan vi vanskelig være eksakte på anbefalinger om krysssubsidiert og offentlig støtte. Det samme gjelder for skatt og avgiftsmessige forhold knyttet til salg av tilleggstjenester. Vi har i våre beskrivelser ønsket å vise forhold som må vektlegges, og har benyttet disse ved å anbefale interkommunalt selskap.

Spørsmål om kommunen som markedsaktør, offentlig støtte, skatt og avgifter er tema som har stor oppmerksomhet for 110-sentralene. Vi anbefaler derfor en egen vurdering av disse forholdene når tjenesteprofilen og selskapsform er valgt. Videre er det mulig å be om en bindende forhåndsuttalelse fra skatteetaten om skatt, merverdiavgift og kompensasjon for merverdiavgift. En slik uttalelse er bindende for skatteetaten dersom

selskapet innretter seg helt etter hvordan det er skissert i forespørselen til skatteetaten.

For de kommunene som har vedtatt slå seg sammen, anbefales det å behandle saken i fellesnemnda før den legges fram for kommunestyrene.

20 Kilder

- Brev DSB til kommuner, brannsjefer og ledere av 110-sentralene, «Vedtak om nye 110-regioner og samlokalisering av nødmeldingstjenesten», datert 15.03.16
- Årsberetning 2016 Brannalarmsentralen 110-Telemark
- Prosjektgruppas forslag til tjenester i 110 Sør-Øst, datert
- Stortingsvedtak 10.06.15
- Innstilling 306 S (2014-2015)
- Proposisjon 61 LS (2014-2015)
- Brann- og eksplosjonsvernloven
- Kommuneleven
- Lov om interkommunale selskap
- Lov om aksjeselskap
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Skatteloven
- Lov om merverdiavgift
- Kompensasjonsloven
- NOU 2016: 4 Ny kommunelev