



Kommunal og moderniseringsdepartementet

Deres ref.

Vår ref / Saksbehandler
15/569-3
Fanny Voldnes / tlf. 41556805

Dato:
4.02.2015

HØRING - ENDRING I LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAP

Innledning og Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet (KMD) har sendt på høring forslag om endringer i Lov om interkommunale selskap (IKS) fra 1999. Den viktigste endringen er at IKS vil bli et selskap med begrenset ansvar på linje med aksjeselskaper (AS) og dermed kan gå konkurs. Dermed forsvinner hovedbegrunnelsen for at selskapsformen IKS ble innført. Høringsnotatet er i stor grad basert på en rapport fra ALT advokatfirma AS, noe som preger tilnærmingen til saken i høringen. Den privatrettslige tilnærmingen innebærer at framstillingen av interkommunalt samarbeid, herav IKS, er blitt svært mangelfull i høringsnotatet.

IKS er kommunenes egen selskapsform. Den er utviklet for at flere kommuner på en god måte kan ivareta kommunale oppgaver og tjenester i egenregi i fellesskap. Det innebærer at slike selskaper skal underlegges demokratisk styring. Det er en forutsetning for at IKS-ene kan betraktes som kommunal egenregi. Slike selskaper er ikke utviklet for å ivareta næringsvirksomhet. Kommunene, som deltar i et IKS, er fullt ut ansvarlig for selskapet og garanterer for selskapets lån. Kommunene har ikke adgang til å garantere for kommersiell virksomhet. Derfor kan slike selskaper heller ikke drive næringsvirksomhet.

Fagforbundet mener at kommunal virksomhet må styres av folkevalgte og innenfor rammer som sikrer demokratisk styring og kontroll med tjenestene, slik IKS-loven gjør. Det som foreslås i høringen vil gjøre IKS-ene mer lik aksjeselskaper og nærmere forretningsstyring, noe som åpner for at private aktører lettere kan overta oppgavene. Dette utfordrer den demokratiske styringen med tjenester som er viktige for innbyggerne.

Forslagene til endring begrunnes med at IKS-ene driver virksomhet i strid med EØS-rettens regler om statsstøtte. Det som foreslås vil imidlertid ikke løse utfordringene med statsstøtte og kryssubsidiering, som er de samme enten tjenestene blir drevet gjennom IKS, AS eller på andre måter.

Noen av konsekvensene av forslaget er at tjenestene fra IKS-ene kan bli dyrere for innbyggere, næringsliv og kommunene. Kommunene vil måtte øke egenkapitalen i en del

av IKS-ene, IKS-ene vil måtte endre sine låneavtaler og refinansiere sine lån. Rentekostnadene på lån vil bli høyere. Det vil utløse behov for at kommunene i stedet garanterer for hvert lånopptak. Dermed øker byråkratiet ved å ta opp lån. Forslaget vil stimulere til at IKS-er omdannes til AS-er.

Høringen mangler oversikt over hva slags virksomhet som drives av IKS-ene og utredning av konsekvensene av å omdanne dem til selskaper med begrenset ansvar. Det gjelder både økonomiske konsekvenser for kommunene og IKS-ene, innbyggere og næringsliv som bruker tjenestene samt konsekvenser for lønns- og pensjonsforhold for ansatte.

Vurderinger av interkommunalt samarbeid og IKS inngår i mandatet til Kommunelovutvalget, som skal være ferdig høsten 2015. Fagforbundet støtter ikke endringene som er foreslått i denne høringen, og foreslår i stedet andre justeringen i loven og at disse behandles i Kommunelovutvalget. På denne måten vil den demokratiske styringen av viktige tjenester for innbyggerne bli ivaretatt mer helhetlig.

Formålet med lov om IKS

Lov om IKS ble utarbeidet for å gi kommunene et bedre redskap for å drive kommunale oppgaver og tjenester i fellesskap mellom to eller flere kommuner på en effektiv og hensiktsmessig måte. Bakgrunnen var særlig:

- eier og ansvarsforhold i noen av ordningene, som var i bruk, var uklare og uoversiktlige
- det var ønskelig med bedre ordninger for kommunale oppgaver og tjenester i fellesskap mellom kommuner i egen regi
- behov for opprydding i kommunenes bruk av selskapsformer, for eksempel ansvarlige selskaper, som kunne binde opp kommunen på en uheldig og uoversiktlig måte.

Med Lov om IKS ble det innført forbud mot at kommuner kan delta i ansvarlige selskaper. Videre ble det klargjort at selskaper som driver næringsvirksomhet rammes av bestemmelsen i Kommuneloven om at kommuner ikke kan garantere for næringsvirksomhet. For slik virksomhet var løsningen å danne AS.

Det økonomiske ansvaret i IKS-er blir tydelig når vi ser på adgangen til lånopptak. IKS-er kan ta opp lån på bestemte vilkår, med deltakende kommuner som garantister. Fylkemannen skal godkjenne lånene. Fordi kommuner ikke kan gi garanti til virksomhet som driver næring, må vi legge til grunn at IKS-er ikke driver næringsvirksomhet.

Det er ikke gjennomført noen evaluering av loven siden den trådte i kraft i 1999.

Hva driver IKS ene med og hva slags omfang har de?

Dette er mangelfullt beskrevet i høringsnotatet. Der står det kun at ”Antallet IKS-er har ligget stabilt på 230-240 de siste årene...”, med en referanse til Brønnøysundregisteret fra

2012. I henhold til Brønnøysundregisteret er det per i dag 257 registrerte IKS-er.¹
Beregninger for utvalgte kommuner viser at mellom 4 og 5 % av kommunale utgifter disponeres gjennom interkommunale selskaper organisert etter lov om IKS².

¹ Innhentet liste fra Brønnøysundregisteret 1.9.2014.

² Kilden er beregninger av utgiftene til IKS er for kommunene i Indre Østfold og Sør-Østerdal i 2013

Figuren nedenfor viser fordelingen av IKS-ene i 2010 etter virksomhetsområde³.

| VIRKSOMHET | ANTALL SELSKAPER |
|--------------------------------|------------------|
| Vann/avløp/renovasjon | 65 |
| Havne bane: | |
| Vann 8 | |
| Avløp 5 | |
| Renovasjon 46 | |
| HAVNER | 10 |
| BRANN/ALARM | 26 |
| BARNEVERN OG KRISESENTRER | 12 |
| HELSEVERN | 16 |
| KULTUR/INSTITUSJONER | 23 |
| OPPLÆRING/VERNEDE BEDRIFTER | 8 |
| ARKIV | 11 |
| REVISJON OG KONTROLLUTV. SEKR. | 40 |
| FELLES IKT | 6 |
| NÆRINGSUTVIKLING | 16 |
| ANNET | 3 |
| SUM | 236 |

Fig 4: Interkommunale selskaper fordelt på virksomhet, 2010. Kilde: Kostra.

Oversikten viser at virksomhetene som er organisert som IKS utfører oppgaver som renovasjon, vann og avløp, havner, brann- og redningstjenester, kommunal revisjon og kontrollutvalgssekretariat, barnevern – og krisesentre, vernede bedrifter, legevakter og døgntilbud knyttet til kommunal øyeblikkelig hjelp, museer og arkivverk, felles opplæring og IKT og næringsutvikling. Dette er ikke næringsvirksomhet, men i all hovedsak tradisjonelle kommunale og fylkeskommunale oppgaver som det er helt naturlig at noen kommuner og fylkeskommuner synes det er hensiktsmessig å samarbeide om.

I denne sammenheng er det også verdt å merke seg at godt over halvparten av IKS-ene bruker kommunale regnskapsregler, selv om hovedregelen i loven er at selskapene skal bruke regnskapsloven.⁴ Dette understøtter at IKS-ene oppfattes som ordinær kommunal virksomhet. Det burde også tilsi at hovedregelen for regnskapsføring for IKS-ene burde være de kommunale regnskapsprinsippene.

³ Jensen, Bjarne: *Samarbeid mellom kommuner og interkommunalt samarbeid*. Samfunn og Økonomi nr 1 2014 s38

⁴ Iflg SSB har bare 70 av såkalte særbedrifter omregnet rapportering fra regnskapsloven til kommunal rapportering, jfr. epost fra SBB 28.august 2014.

Kommunal virksomhet og forretningsvirksomhet

Da loven ble etablert ble det bl. a. pekt på at den kunne være særlig egnet for kommunal forretningsvirksomhet. Begrepet kommunal forretningsvirksomhet blir brukt om kommunale oppgaver som er selvfinansierende gjennom avgifter og gebyrer vedtatt av kommunestyrene. Avgifter og gebyrer skal baseres på selvkostprinsippet. Det betyr at inntektene fra avgiftene og gebyrene samlet ikke kan overstige hva det koster kommunen å yte tjenestene.

Det er viktig å understreke at kommunal forretningsvirksomhet og næringsvirksomhet er begreper med ulikt innhold. Kommunal forretningsvirksomhet er i den vanlige betydningen ikke kommersiell virksomhet. Kommersiell virksomhet har som formål å skape økonomisk overskudd i virksomhetene.

I høringsdokumentet gis det inntrykk av at problemet med IKS-ene er at de driver næringsvirksomhet og at virksomheten derfor vil kunne komme i konflikt med EØS bestemmelsene om statsstøtte. Framstilling av dette temaet i høringsdokumentet skaper uklarhet om innholdet i begrepene kommunal forretningsvirksomhet og næringsvirksomhet. Dessuten viser oversikten over hva IKS-ene driver med at disse selskapene ikke driver næringsvirksomhet, men ivaretar ordinære kommunale oppgaver. IKS-ene er også utviklet for å ivareta kommunale oppgaver i fellesskap og ikke for å drive næringsvirksomhet.

Konsekvensene av å omgjøre IKS-ene til selskaper med begrenset ansvar

Forslaget om at IKS skal være selskaper med begrenset ansvar gjør at formålet med innføring av selskapsformen IKS blir borte. IKS er kommunenes egen selskapsform, og er en av flere måter kommuner kan samarbeide om kommunale oppgaver og tjenester på tvers av kommunegrensene i egenregi.

Den viktigste økonomiske konsekvensen av forslaget er at behovet for egenkapital i IKS-ene og lånekostnadene (renteutgiftene på lånene) vil øke. Dette vil føre til at kommunene må øke sine kapitalinnskudd i noen av selskapene og at kostnadene til tjenestene fra de kapitalkrevende IKS-ene kan bli høyere. Dette vil være særlig aktuelt for selskapene som driver vann, avløp, renovasjon og havner. Slike IKS vil stå overfor vesentlig høyere renteutgifter. Uten kommunale garantier vil renteutgiftene kunne øke med 1 til 2 prosentpoeng. Disse virksomhetene finansieres av avgifter og gebyrer som næringsliv og husholdninger betaler. Konsekvensen av forslaget kan derfor bli at brukerne må betale mer for slike tjenester. Dette vil i noen grad kunne motvirkes av at kommunene garanterer for IKS-ene sine lån. Men i så fall vil dette føre til mer byråkrati, fordi kommunene og bankene må behandle hvert enkelt lån på en annen måte enn tidligere. De lånene IKS-ene har i dag vil måtte refinansieres og baseres på nye låneavtaler, og det vil utløse behov for å gi kommunale garantier for hvert enkelt lånopptak.

Siden kommunene og brukerne ikke lenger vil ha økonomisk fordel av å bruke IKS organisering vil forslaget kunne stimulere til å omdanne IKS-ene til AS-ene. Det vil i så fall føre til svakere styringsmulighet for kommunen, fordi kommunene har sterkere styrings- og kontrollmulighet overfor IKS enn overfor AS. I tillegg er omdanningen ressurskrevende.

Hele ideen med selskapsformer med begrenset økonomisk ansvar, som aksjeselskaper, er at virksomheten skal greie seg selv økonomisk gjennom å bygge opp egenkapital. Spørsmålet er hvordan IKS-ene som løser kommunale oppgaver og som i hovedsak drives etter prinsippene om selvkost, skal kunne bygge opp egenkapital. Det er godt dokumentert hva som skjer med tradisjonelle offentlige tjenester som underlegges slike regler. Slike selskaper utarmes både finansielt og personellmessig, kvaliteten på tjenestene svekkes og baner vet for at private aktører overtar utførelsen av oppgaven.

Krever andre løsninger

De utfordringer som finnes med IKS-er og spørsmål om ulovlig statsstøtte etter EØS regelverket, kan løses på andre måter enn å omdanne IKS-ene til selskaper med begrenset ansvar. Et slikt tilfelle kan illustreres med renovasjon, hvor næringsavfall er definert som en del av et marked og derfor må holdes adskilt fra husholdningsavfall, som er en lovpålagt kommunal oppgave. I praksis ser vi at slike IKS-er har skilt ut næringsavfall virksomheten i heleide datterselskaper, som er aksjeselskaper, slik praksis er når kommuner skal drive med næringsvirksomhet. Dette er så langt det er mulig å løse krysssubsidieringsproblematikken knyttet til statsstøtteordningene, EØS-retten og renovasjon.

Statsstøtteordningene og utfordringene med krysssubsidiering løses ikke gjennom forslaget til endring i IKS-loven. Det er verdt å merke seg at utfordringene med krysssubsidiering vil være de samme både for IKS, AS og andre former for organisering. Det som kreves er at kommuner har gode rutiner for styring, kontroll og rapportering, og løsningen er at kommunene ansvarliggjøres i forhold til både innhold i vedtekter, krav til rapportering og oppfølging av virksomhetene.

Konklusjon

Fagforbundet mener at IKS er en selskapsform som er nyttig for kommunene og derfor bør videreføres i den form den har i dag med ubegrenset ansvar for deltakende kommuner. Det bør imidlertid i loven anføres at IKS-ene bare skal kunne brukes til kommunale oppgaver. Siden det er forbud mot å gi kommunal garanti til næringsvirksomhet bør det også klargjøres at IKS- formen ikke kan brukes til å drive næringsvirksomhet.

Fagforbundet mener at høringsforslaget er svært mangelfullt i forhold til konsekvensutredning og etterlyser utredninger slik departementenes utredningsinstruks fastsetter. Arbeidet burde innarbeides i kommunelovutvalget som har interkommunalt samarbeid med i sitt mandat. Dette arbeidet er varslet ferdig høsten 2015.

Med hilsen
FAGFORBUNDET

Mette Nord
Leder
(sign)