

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep

0032 Oslo

Postboks 84, 2341 Løten  
Telefon: 62 43 58 00  
[www.hedmark-revisjon.no](http://www.hedmark-revisjon.no)  
[post@hedmark-revisjon.no](mailto:post@hedmark-revisjon.no)  
Org.nr.: 974 644 576 MVA  
Bankgiro: 1822.46.49505

Saksbeh.:  
Morten Alm Birkeli

Direkte tlf.:  
911 00 413

Deres ref.:  
14/1709

Vår ref.:

Dato:  
30. januar 2015

## HØRING – FORSLAG OM ENDRINGER I IKS-LOVEN

Det vises til departementets høringsbrev av 05.11.2014.

Styret i Hedmark Revisjon IKS har behandlet forslaget til endringer i IKS-loven i møte den 22.01.2015.

### Innledende kommentar – prinsipiell

Høringsnotatet tilkjenner at interkommunale selskaper kan få en økonomisk fordel i form av mulighet for å oppta lån på gunstigere betingelser enn hva som ville vært tilfelle med en begrenset ansvarsform. Ordningen innebærer dermed at de interkommunale selskapene som driver markedsrettet virksomhet kan få et fortrinn fremfor andre aktører på markedet.

Interkommunale selskaper er opprettet med formål å levere varer og tjenester tilbake til eierne, og de kan ikke ha en omsetning til andre som overstige mer enn inntil 20% av den samlede omsetningen uten at selskapene får problemer med å drive i samsvar med egenregibestemmelsene. EU skal i 2014 ha fastslått at denne prosentsatsen er akseptabel for fortatt å kunne behandle virksomheten som en egenregiløsning.

Av dagens iks-lov § 22 fremgår det at interkommunale selskaper bare kan ta opp lån dersom dette er fastsatt i selskapsavtalen. Dersom selskapet skal kunne ta opp lån, skal avtalen inneholde et tak 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 lånes til drift.

På side 12 i høringsnotatet fremgår det at en enhet som formelt er en del av det offentlige, for eksempel en kommunal etat, kan således utøve økonomisk aktivitet og utgjøre et «foretak» i EØS-avtalens forstand.

På side 8 i høringsnotatet fremgår det at det i dag er virksomheter knyttet til avfall- og renovasjon, vann- og avløp, brannvern, drift av havner, revisjon og generell offentlig administrasjon tilknyttet blant annet næring og utvikling, kontrollutvalg, kultur, helsestell og sosial virksomhet som er organisert i interkommunale selskaper. Dette er også tjenester som svært mange kommuner har valgt å organisere enten i egen regi, kommunale foretak eller i

interkommunale samarbeidsløsninger etter kommunelovens § 27 eller § 28. Dersom departementet mener at interkommunale selskaper som driver disse tjenestene kan være omfattet av det ulovlige støttebegrepet mht gunstige lånebetingelser, må dette også omfatte samme type virksomhet også når tjenestene er organisert i et kommunalt foretak, et interkommunale samarbeid eller er en del av selve kommunen. Dersom det skal være logikk i høringsnotatets resonnement, må leveranser av disse lånefinansierte kommunale tjenestene kunne slås konkurs uavhengig av hvilken offentlig organisasjonsform de er underlagt. For en privat aktør må det være like urimelig at en kommune, et kommunale foretaket eller ett §§27-/28-samarbeid oppnår gunstige lånebetingelser, som om et interkommunalt selskap gjør det.

Vi mener derfor at når departementet i lovforslaget åpner for at et interkommunalt selskap skal kunne slås konkurs, må det også åpnes for at en kommune må kunne slås konkurs siden denne akkurat som et interkommunalt selskap får tilsvarende, og om kanskje enda bedre, lånebetingelser på tilsvarende investeringer pga konkursvernet.

Siden vi antar at departementet ikke har planer om å oppheve konkursbeskyttelsen for norske kommuner, bør nåværende konkursbeskyttelsen videreføre for interkommunale selskaper som leverer tjenester og varer tilbake til eierkommunene. For oss fremstår det mer ryddig at man i stedet forbyr et interkommunalt selskap alene eller i konsern, å være en markedsaktør i privat sektor.

Vi merker oss ellers at høringsnotatet ikke omtaler hvor mange av de ca 240 interkommunale selskapene som i dag har langsiktig gjeld. Disse opplysningene er avgjørende for å vurdere i hvilken grad det faktisk er behov for å gjøre de foreslåtte endringene i lov om interkommunale selskaper. Vi antar at de største interkommunale selskapene er knyttet til vann- og avløpssektoren. Dette er en del av selvkostområdet, og dersom lånebetingelsene skal bli dårligere (dvs høyere rente), vil dette også kunne påvirke de kommunale vann- og avløpsavgiftene. Konsekvensene av dette kan ikke sees drøftet i høringsnotatet.

Styret i Hedmark Revisjon IKS har videre vurdert følgende i høringsnotatet:

### **Forholdet til styrets handlingsplikt**

Slik vi forstår høringsforslaget videreføres selskapsformen interkommunalt selskap bl.a. med begrunnelse i at den politiske og folkevalgte kontrollen sikres. Saker om endring av innskutt kapital og avvikling av selskapet foreslås godkjent av kommunestyret og fylkesting, og kan ikke besluttes av representantskapet. I en situasjon der styret vurderer å benytte sin handlingsplikt sett i forhold til selskapets videre drift, vil en beslutningsprosess som involverer eiere med politiske motiver som kan overstyre bedriftsøkonomiske realiteter og formaliteter, bli så tidkrevende at det i gitte situasjoner vil være umulig for et profesjonelt styre med personlig ansvar å kunne fortsette sitt virke før saken kommer til en endelig avgjørelse.

Styrets handlingsplikt blir sterkt påvirket av beslutninger som representantskapet tar som eierorgan i forhold til økonomiplan, budsjetter og disponering av regnskapsresultat. Dette gir ikke styret det nødvendige handlingsrom i forhold til å iverksette tiltak når dette anses påkrevd i forhold til selskapets økonomi. Eierne kan ønske/vedta å drive selskapet for kreditors regning, selvom styret vurderer situasjonen anderledes. Høringsnotatet kan ikke i

tilstrekkelig grad sees å drøfte de prinsipielle forskjellene som er mellom et aksjeselskap og et interkommunalt selskap når det gjelder roller og oppgaver mellom hhv styre og aksjeselskap i et AS, og mellom styret, representantskapet (eierorganet) og eierne i et interkommunalt selskap.

### **Forholdet til opparbeidede pensjonsforpliktelser i eksisterende selskapene**

Vi kan av lovforslaget ikke se at det er drøftet hvordan allerede opptjente pensjonsforpliktelser skal håndteres dersom konkursvernet oppheves. Kommunene forplikter idag for sin andel i forhold til både opptjente og fremtidige pensjonsforpliktelser. Under nåværende lovgiving vil avvikling av et interkommunalt selskap medføre at eierkommunene må overta pensjonsforpliktelsene som ligger i selskapet. Kommunene forplikter idag i forhold til fremtidige innbetalinger av reguleringspremier i forhold til ansatte og pensjonister i selskapene. Det synes påkrevd å få avklart hvordan dette skal håndteres i forhold de endringer som er foreslått i loven. Når kommunene fremover kun skal forplikte for innskutt kapital, vil det medføre at ved en avvikling av det interkommunale selskapet, vil sikringsordninger hos pensjonsleverandørene måtte tre inn i stedet, siden forpliktelsene ikke lenger automatisk overtas av eierne av selskapet. Vi antar at dette også må få konsekvenser for hvordan pensjonsselskapene priser sine produkter ovenfor interkommunale selskaper som er omfattet av hovedavtalen og hovedtariffavtalen for konkurranseutsatte bedrifter i kommunal sektor. Når betingelsene endres på kort varsel, vil vi anta at pensjonsselskapene vil måtte foreta endringer som øker de interkommunale selskapenes innbetalinger til sikringsfond, også i forhold til allerede opptjente pensjonsforpliktelser som pensjonsselskapene så for seg ville bli dekket av eierne i stedet for av pensjonsselskapets eget sikringsfond.

### **Forholdet til interkommunale selskaper som følger de kommunale regnskapsreglene**

Høringsnotatet drøfter problemstillingen til hva som kan anses som en forsvarlig kapital i selskapet. Drøftingene gjøres i forhold til regnskapsloven. Interkommunale selskaper har i dag muligheten til å fastslå i selskapsavtalen at selskapet skal følge de kommunale regnskapsreglene. Innholdet i egenkapital vil da avvike i forhold til egenkapitalbegrepet iht regnskapsloven. Selskapene som følger de kommunale regnskapsreglene vil bl.a. ha operere med en kapitalkonto som en egenkapitalkonto. Kapitalkontoen i selskaper som ikke har anleggsmidler, være negativ. Dette er et resultat av underdekning på pensjon, siden selskapets pensjonsforpliktelser er større enn pensjonsmidlene. Vi reiser spørsmål ved hvordan denne utfordringen skal håndteres i forhold til at det til enhver tid kreves at selskapet skal ha en tilstrekkelig egenkapital. Kapitalkontoen vil årlig bli negativ pr 31.12. siden pensjonsforpliktelsene hvert år, nesten uten unntak, øker mer enn økning i pensjonsmidlene. For mange interkommunale selskaper vil dette bety at styret må ivareta sin handlingsplikt, og be eierne om å skyte inn ny kapital årlig for ellers må selskapet vurderes avviklet/slås konkurs.

### **Forholdet til regnskapsregime, skatt, merverdiavgift og momskompensasjon**

Lovforslaget forutsetter at interkommunale selskaper driver i et marked i konkurranse med private aktører. Dersom man driver i et marked, må det forventes at også det interkommunale selskapet er skattepliktig for hele eller deler av sin virksomhet. Så langt vi er

kjent med er i dag kun ett fåtall interkommunale selskaper skattepliktig for hele eller deler av sin virksomhet. Selskapene har gjennomgående ikke erverv til formål. For å skape like konkurransevilkår mellom interkommunale selskaper og andre aktører, er vår anbefaling at de interkommunale selskapene må gis anledning til å prise sine tjenester til markedspris, og få lov til å beholde overskudd selv om de leverer selvkosttjenester til eierkommunene. Skal det være konkurranse på like vilkår, samtidig som et interkommunalt selskap kan slå konkurs, må selskapet kunne tjene penger både på leveranser til eierkommunene og ved salg til andre. Det blir en urimelig forskjellsbehandling til EØS-avtalens støtteregler dersom selskapenes tilpasning kun skal skje på utgiftssiden og ikke på inntektssiden. Dersom utgiftene skal opp, og selskapenes inntekter ikke skal gis anledning til å kompensere for økte utgifter, vil selskapene over tid ikke være levedyktige. Det burde derfor vært drøftet om interkommunale selskaper som alle skal drives iht selvkost, gjennom sin prising av tjenester tilbake til eierkommunene, må kunne gis anledning til å prise sine tjenester slik at selskapet samtidig kunne gis anledning til å sikre en forsvarlig kapital på egen hånd, uten å måtte, kanskje årlig, hente inn ny kapital hos eierne.

Departementet anbefales også å ta stilling til om det for fremtiden kun skal være anledning til benytte regnskapsloven og ikke de kommunale regnskapsreglene i interkommunale selskaper. Ett felles regnskapsregime vil etter vår vurdering gjøre det lettere å vurdere om selskapene har innrettet sin virksomhet slik at den ikke kommer i konflikt med EØS-avtalens støtteregler. Alle interkommunale selskaper gis da også innsendelsesplikt på årsregnskap til Brønnøysundregistrene. Dette er ikke tilfelle i dag, siden selskapene som følger de kommunale regnskapsreglene, er fritatt for innsendelsesplikt.

Vi hadde funnet det naturlig at lovforslaget også hadde drøftet problemstillinger knyttet til merverdiavgift og momskompensasjon.

### **Forholdet til investeringer – ivaretagelse av nasjonal sikkerhet**

Avvikles et interkommunalt selskap i dag, vil investeringer som er gjort i anleggsmidler og infrastruktur i selskapene, tilfalle eierkommunene. Når det i lovforslaget legges opp til eieransvaret i interkommunale selskapet skal begrenses til innskuddenes størrelse, betyr dette at selskapets anleggsmidler ved en konkurs selges/avhendes av bostyret uten at eierkommunene kan påberope seg fortrinnsrett. Dette gjelder så langt vi kan se både foretatte og fremtidige investeringer. Vann- og avlørsledninger, havneanlegg mm kan overtas av andre private og offentlige aktører, norsk som utenlandske, og de som overtar/kjøper ut anlegget kan deretter prissette bruken av anleggene samtidig som de har fått lov til å komme i en unik monopolsituasjon ovenfor tidligere eiere. Forholdet kan ikke sees drøftet i høringsnotatet, og dette virker urimelig når dagens investeringer er foretatt under forutsetning av de for all fremtid er fellesskapets verdier. Det er ikke drøftet i notatet hvilke konsekvenser det vil ha dersom vann- og avlørsledninger etter en konkurs kommer på utenlandske hender sett i forhold til et nasjonalt sikkerhetsperspektiv i en eventuell krisesituasjon. Spørsmålet blir, skal norske vann- og avlørsledninger kunne eies av utenlandske selskaper.

### **Forholdet til kommunal garanti**

Departementet påpeker at kommunene kan stille garanti for interkommunale selskaper som ikke driver økonomisk aktivitet i henhold til EØS-avtalens art 61 (1), eller næringsvirksomhet

i henhold til kommunelovens § 51. Etter kommunelovens § 51 kan en kommune ikke gi garantier til selskap som driver med næringsvirksomhet. Det vil innebære et ikke ubetydelig merarbeid for de interkommunale selskapene som er investeringsintensive, å skaffe garantier fra samtlige deltakerkommuner for hvert enkelt opptak av lån.

Lovendringen vil også så langt vi kan se, flytte vurderingen av om selskapets virksomhet drives i et konkurranseutsatt marked til kommunestyrene og staten som godkjenningsorgan for garantiene. Dette vil innebære at låneopptak vil kreve en mer omfattende prosess med beslutninger fra kommunestyrene og mulig forsinkelse til Fylkesmannens vurdering av låneopptak. Dette anses ikke å være en forenkling, men i stedet det motsatte, ett nytt byråkratiseringstiltak i offentlig sektor.

### **Forholdet til kommunereformen**

I høringsnotatet fremkommer det at departementet allerede i Ot.prp nr 95 (2005-2006) varslet at man ville foreta en gjennomgang av IKS-lovens ansvarsform i et statsstøtterettslig perspektiv. Sett i lys av at det er ca. 10 år siden dette ble bebudet og arbeidet med kommunereformen er igangsatt, vil vi anbefale at ikrafttredelse for lovendringene, om de gjennomføres, tilpasses ferdigsstillelse av dette reformarbeidet. Vi begrunner dette med at endringer av selskapsavtaler pga lovendringsforslaget da kan sees i sammenheng med etablering av nye robuste interkommunale selskaper. I tillegg slipper vi en unødvendig tidstyv som mins to behandlinger av nye selskapsavtaler i fylkesting og kommunestyre i løpet av kort tid utvilsomt vil være. Kommunene bør gis anledning til å håndtere dette i en operasjon.

For øvrig synes uansett en tilpasningsperiode på bare ett år å være urimelig mht både til å evt få endret lånebetingelser, få innbetalt ny innskutt kapital og endret selskapsavtale. Ved tidligere tilsvarende omfattende endringer rammebetingelser i selskapslovgivning i privat sektor har det vært gitt overgangsperioder på fra 3 til 5 år. Tilsvarende tidsperspektiv bør også denne endringen gis når kommunereformen er bebudet å være avsluttet innen utgangen av nåværende tiår.

### **Oppsummering**

Etter vår vurdering har ikke lovforslaget i tilstrekkelig grad drøftet konsekvensen av:

- at mange lovpålagte kommunale oppgaver utføres av interkommunale selskaper, og at en eventuell avvikling av konkursbeskyttelsen bl.a. vil kunne medføre dyrere VA-tjenester for kommunens innbyggere.
- at et konkursbo kan selge vann- og avløpsnett til den som byr mest for dette, og de konsekvenser dette har i forhold til nasjonal sikkerhet.
- at interkommunale selskaper ikke kan ha en omsetning som overstiger 20% til andre enn sine eiere uten å komme i konflikt med egenregibestemmelsene til EU og at et forbud for interkommunale selskaper om å levere tjenester til privat sektor kunne vært et bedre alternativ i forhold til å oppheve konkursbeskyttelsen.
- at en forsvarlig innskutt kapital er påvirket av selskapets underdekning på pensjon, der pensjonsforpliktelser overstige pensjonsmidler, noe det gjør i mange interkommunale selskaper.

- at styrets handlingsplikt blir sterkt påvirket av beslutninger som representantskapet tar som eierorgan i forhold til økonomiplan, budsjetter og disponering av regnskapsresultat, og at dette ikke gir styret det nødvendige handlingsrom i forhold til å iverksette tiltak når dette anses påkrevd i forhold til selskapets økonomi. Eierne kan vedta å drive selskapet for kreditors regning selv om styret vurderer situasjonen annerledes.
- at resultatet av kommunereformen om 3-5 år vil påvirke omfanget og behovet for interkommunale selskaper, og av den grunn bør lovendringen først tidligst tre i kraft etter at kommunesammenslåinger er vedtatt gjennomført.

Dersom lovforslaget gjennomføres slik det er foreslått, er det å foretrekke at IKS-loven i stedet avvikles og at selskaper som er organisert som IKS-er får en overgangsperiode på inntil 5 år mht å omdanne seg til et kommunalt vertskommunesamarbeid eller et aksjeselskap. Velges vertskommunesamarbeidsløsninger vil for øvrig de gunstige rentebetingelsene som selskapene i dag har i det interkommunale selskapet bli videreført, siden kommunens rentebetingelser antas å være enda bedre enn det som et interkommunalt selskap kan oppnå.

Det enkleste er, etter vår vurdering, å forby at interkommunale selskaper alene eller i konsern, kan selge varer og tjenester til privat sektor, og istedet videreføre konkursbeskyttelsen for de interkommunale selskapene med dette som premiss.

Løten, den 30. januar 2015

*Morten Alm Birkelid*

Morten Alm Birkelid

daglig leder

Kopi: Representantskapet Hedmark Revisjon IKS  
Styret Hedmark Revisjon IKS