

9. mars 2023

## ORGANISERING AV 110-SAMARBEIDET I NORDLAND

NOTAT TIL SALTEN BRANN IKS FRA SAMFUNNSBEDRIFTENE ADVOKATTJENESTER

Adv. Elen Schmedling Gimnæs  
Adv. Agnete Busengdal Sommerset  
Adv. Håkon Andreas Riegels

## Innhold

<b>Organisering av 110-samarbeidet i Nordland</b> .....	3
<b>1. Kort om oppdraget</b> .....	3
<b>2. Sammendrag og anbefalinger</b> .....	3
<b>3. Rettslige utgangspunkter for organisering av 110-tjenesten</b> .....	4
<b>3.1. Relevant regelverk om interkommunal organisering</b> .....	4
<b>3.2. Myndighetsutøvelse – delegering av offentlig myndighet til andre</b> .....	4
3.2.1. Hva er myndighetsutøvelse? .....	5
3.2.2. Når kan kommunen delegerer offentlig myndighet til andre?.....	5
<b>4. Dagens organisering av 110 Nordland</b> .....	6
<b>5. Beskrivelse av oppgaver i 110 Nordland</b> .....	7
<b>5.1. Lovpålagte oppgaver</b> .....	7
<b>5.2. Tilleggstjenester</b> .....	8
<b>6. Økonomisk aktivitet og rammer for salg av kommersielle tjenester fra kommunalt eid virksomhet</b> .....	8
<b>6.1. Hva er økonomisk aktivitet?</b> .....	8
<b>6.2. Statsstøttereglene – EØS-avtalen art. 61 (1)</b> .....	9
<b>6.3. Anskaffelsesreglene</b> .....	10
<b>6.4. Konkurranserettslige regler</b> .....	11
<b>7. Mulige samarbeidsformer for 110 Nordland</b> .....	11
<b>7.1. Innledning</b> .....	11
<b>7.2. Vertskommunesamarbeid – kommuneloven kap. 20</b> .....	11
7.2.1. Kort om modellen.....	11
7.2.2. Vurdering av egnethet for 110 Nordland .....	12
7.2.3. Oppsummert .....	13
<b>7.3. Kommunalt oppgavefellesskap – kommuneloven kap. 19</b> .....	13
7.3.1. Kort om modellen.....	13
7.3.2. Vurdering av egnethet for 110 Nordland .....	14
7.3.3. Oppsummert .....	15
<b>7.4. Interkommunalt selskap – IKS</b> .....	15
7.4.1. Kort om modellen.....	15
7.4.2. Vurdering av egnethet for 110 Nordland .....	16
7.4.3. Oppsummert .....	19
<b>7.5. Aksjeselskap – AS</b> .....	19
7.5.1. Om modellen .....	19

7.5.2.	Vurdering av egnethet for 110 Nordland .....	20
7.5.3.	Oppsummert .....	22
<b>7.6.</b>	<b>Samvirkeforetak – SA .....</b>	<b>22</b>
7.6.1.	Kort om modellen.....	22
7.6.2.	Vurdering av egnethet for 110 Nordland .....	23
7.6.3.	Oppsummert .....	23
<b>8.</b>	<b>Kjøp av tjenester / avtalebasert samarbeid mv. ....</b>	<b>24</b>
<b>9.</b>	<b>Avsluttende vurderinger og anbefalinger .....</b>	<b>24</b>
9.1.	Eget IKS for lovpålagte 110-tjenester, alarmtjenester legges til datterselskap/AS .....	25
9.2.	Eget AS for lovpålagte 110-tjenester, alarmtjenester legges til datterselskap/AS .....	25
9.3.	Lovpålagte 110-tjenester i Salten Brann, alarmtjenestene legges til et datterselskap/AS	26

# Organisering av 110-samarbeidet i Nordland

## 1. Kort om oppdraget

I dette notatet vurderes mulige samarbeidsformer for 110-samarbeidet i Nordland. Det pekes på noen fordeler og ulemper ved de ulike modellene og selskapsformene når det er 41 deltakerkommuner i samarbeidet. Utredningen tar hensyn til at man, i tillegg til å utføre lovpålagte 110-oppgaver, også selger kommersielle tilleggstjenester. Det har fra oppdragsgiver ikke vært et uttalt ønske om opprettelse av nye selskaper. Brannsjefene synes forholdsvis fornøyde med dagens ordning, men enkelte av 110-kommunene har uttalt at de ønsker en mer direkte eierstyring. Eierstyring vil derfor utgjøre ett av flere temaer ved vurderingen av de ulike modellenes egnethet.

Innenfor rammen av oppdraget er det ikke mulig å gå dypt inn i alle spørsmål. Notatet er heller ikke uttømmende, men skal gi grunnlag for videre diskusjon og prosess i styret i Salten Brann IKS (heretter omtalt som «SB»), og evt. i de enkelte deltakerkommunene i 110-samarbeidet. Noen gjentakelser og overlapp i omtalen av de ulike samarbeidsmodellene må også påregnes, slik at avsnittene kan leses for seg og likevel gi mening.

Det avgrenses i notatet mot nærmere vurderinger av forholdet mellom salg av tilleggstjenester og den generelle utrykningsplikten brannvesenet har. Det avgrenses også mot vurderinger av eventuelle konkurranserettslige konsekvenser av at kommunale brannvesen driver forretningsmessig virksomhet med salg av kommersielle alarmtjenester og andre tilleggstjenester<sup>1</sup>. Videre avgrenses det mot mulige skatt- og avgiftsrettslige konsekvenser av ulike organiseringsformer<sup>2</sup>.

## 2. Sammendrag og anbefalinger

De lovpålagte 110-oppgavene i Nordland synes per i dag å være organisert i samsvar med statlig pålegg<sup>3</sup>. På bakgrunn av et stort og økende salg av direktekoblede alarmtjenester til offentlige og private aktører vil det likevel være riktig og hensiktsmessig å se på alternative måter å organisere den samlede 110-virksomheten på.

Ut fra en vurdering av ulike hensyn som bør ivaretas ved fremtidig organisering av 110-tjenestene i Nordland, herunder formålet, oppgavene og omfanget, anbefaler vi følgende organiseringsmodeller i prioritert rekkefølge:

1. *Eget IKS for lovpålagte 110-tjenester, alarmtjenester legges til datterselskap/AS.*
2. *Eget AS for lovpålagte 110-tjenester, alarmtjenester legges til datterselskap/AS, alternativt til egen avdeling.*

Modellene 1 og 2 gir en ryddig selskapsstruktur, de gir eierskap og adgang til formell eierstyring fra samtlige deltakerkommuner i dagens 110 Nordland, de gir en forsvarlig og helhetlig organisering av både lovpålagte myndighetsoppgaver og økonomisk aktivitet, og de er egnede modeller for overholdelse av EØS-avtalens statsstøtteregler og reglene om offentlige anskaffelser.

Dersom deltakerkommunene likevel ønsker en organisering mer lik dagens ordning, er vi i tvil om det lovpålagte ansvaret hver enkelt kommune har for myndighetsutøvelse etter kommunelov og brannvernlovgivningen er ivaretatt gjennom den samarbeidsavtalen som i dag benyttes mellom SB og de øvrige 110-kommunene. Uansett vil vi, både på kort og lengre sikt anbefale at den kommersielle virksomheten /alarmsalget skilles ut fra SB og legges til et eget rettssubjekt. Følgende modeller kan vurderes benyttet:

3. *Lovpålagte 110-tjenester videreføres i SB, alarmtjenester legges til datterselskap/AS 100 % eid av alle deltakerkommunene, eller av SB sammen med øvrige 110-kommuner*

---

<sup>1</sup> Se notat med konkurranserettslig vurdering fra Deloitte advokatfirma datert 18.10.2022.

<sup>2</sup> Se notat med vurderinger av skatt- og avgiftsrettslige konsekvenser av ulike organisasjonsformer fra Deloitte advokatfirma datert 18.10.2022.

<sup>3</sup> Se BVL § 16 og brev fra DSB av 15.03.2016 om felles 110-region i Nordland.

4. Lovpålagte 110-tjenester videreføres i SB, alarmtjenester legges til datterselskap/AS eid av SB.

## 3. Rettslige utgangspunkter for organisering av 110-tjenesten

### 3.1. Relevant regelverk om interkommunal organisering

Kommunenes organisasjonsfrihet er et viktig element i kommunalt selvstyre, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner<sup>4</sup> 22.06.2018 nr. 83 (kommuneloven «kompl.») § 2-1. Kommunene har dermed betydelig frihet mht. hvordan oppgaver og tjenester kan organiseres, og den friheten skal ikke begrenses av myndighetene i større grad «enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål», jf. kompl. § 2-1 første ledd.

For enkelte kommunale oppgaver kan lovgiver likevel pålegge interkommunalt samarbeid.

Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver<sup>5</sup> 14.06.2002 nr. 20 (Brann- og eksplosjonsvernloven «BVL») § 15 fjerde ledd gir departementet en generell adgang til å gi forskrifter om lokalt og regionalt samarbeid til løsning av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver innen brann- og redningstjenestene.

Det er blant annet lagt føringer for kommunenes organisering av 110-tjenestene. Dette er oppgaver som ikke kan utføres alene av den enkelte kommunen, men må løses gjennom interkommunalt samarbeid.

Det fremgår av BVL § 16 (1) om organisering av *nødalarmingssentral*<sup>6</sup> at enkeltkommuner kan pålegges å inngå i et samarbeid i regioner fastsatt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).<sup>7</sup> Bestemmelsen sier imidlertid ikke noe om hvilken samarbeidsform eller modell som skal velges. Her står kommunene som utgangspunkt fritt, men brevet fra DSB av 15.03.2016 synes å forutsette at samarbeidsformen skal avgjøres i samråd mellom kommunene.

Valg av samarbeidsform (modell) bør ta utgangspunkt i:

- formålet med samarbeidet,
- hvilke oppgaver som skal løses
- det økonomiske og faktiske omfanget av samarbeidet

Et moment er også om oppgavene inneholder myndighetsutøvelse. Annet regelverk kan også angi retning på valget. Det kan for eksempel være statsstøtterettslige skranker i veien for å legge økonomisk, konkurranseutsatt aktivitet til et organ som er organisert etter en av modellene i kommuneloven, og anskaffelsesrettslige hensyn bør også ses hen til.

Kompl. § 5-4 gir en generell adgang for kommunene til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter, herunder egne eller interkommunale selskap. Kompl. § 17-1 fastsetter videre at felles og lovpålagte oppgaver kan løses gjennom bestemte modeller for interkommunalt samarbeid. Det kan imidlertid være nedfelt føringer i særlovgivning på adgangen til å delegere myndighet. Se mer om dette nedenfor i punkt 3.2.

Disse rettslige utgangspunktene danner en bakgrunn for videre vurderinger i dette notatet.

### 3.2. Myndighetsutøvelse – delegering av offentlig myndighet til andre

Kommunens adgang til å delegere offentlig myndighet etter BVL til andre er sentral å kartlegge fordi adgangen kan gi føringer for hvordan 110-samarbeidet i Nordland kan organiseres, og hvilken samarbeidsform som kan

---

<sup>4</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>

<sup>5</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-14-20?q=brannlov>

<sup>6</sup> Loven bruker «nødalarmingssentral», mens brannvernforordningen bruker «nødmeldesentral». I notatet vil disse bli brukt om hverandre.

<sup>7</sup> I 2016 ble alle kommuner pålagt av DSB å knytte seg til felles regionale nødalarmingssentraler.

<sup>8</sup> Rapport DSB Omorganisering av 110-regionene:

[https://www.nblf.no/MineFiler/Dokumenter/Nyhet/DSB\\_Organisering%20av%20110-regionene\\_Tilsvarsrapport\\_13\\_12\\_20.pdf](https://www.nblf.no/MineFiler/Dokumenter/Nyhet/DSB_Organisering%20av%20110-regionene_Tilsvarsrapport_13_12_20.pdf)

brukes. Enkelte av 110-oppgavene må anses som myndighetsutøvelse da dette er oppgaver pålagt ved lov som kun det offentlige skal kunne utføre.

### 3.2.1. Hva er myndighetsutøvelse?

I NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov<sup>9</sup> skriver utvalget om myndighetsutøvelse:

*«Det mest sentrale momentet er at det foreligger en avgjørelse som er truffet i medhold av et offentligrettslig kompetansegrunnlag, f.eks. lov eller forskrift.»*

I Lovkommentar til forvaltningsloven i Lovdata uttales følgende om myndighetsutøvelse:

*«At avgjørelsen må være truffet «under utøving av offentlig myndighet», innebærer et krav om at avgjørelsen må bygge på et offentligrettslig kompetansegrunnlag som gir forvaltningen adgang til å bestemme over andre (såkalt heteronom kompetanse), for eksempel lov eller forskrift. I kjernen av begrepet «myndighetsutøving» ligger påbud, forbud, tillatelse eller fritak.»*

Det synes av dette klart at begrepet «avgjørelse» omfatter mer enn de avgjørelsene som er enkeltvedtak<sup>10</sup>, dvs. også andre beslutninger og enkelte faktiske handlinger. Avgjørelser som bygger på forvaltningsorganets privatautonomi, f.eks. at man eier noe, faller imidlertid utenfor myndighetsutøvelse.

### 3.2.2. Når kan kommunen delegere offentlig myndighet til andre?

BVL kap. 3 regulerer enkeltkommunenes plikter og fullmakter. BVL § 9 fastsetter kommunens ansvar for forebyggende og beredskapsmessige tjenester innen brann og redning og gir i fjerde ledd en generell adgang til å etablere samarbeid mellom kommuner og en adgang til å delegere myndighet. Dersom en kommune velger å delegere brannvesenets oppgaver, ledelse og utøvelse av myndighet etter BVL til andre, stilles det følgende krav:

*«Kommunen må i slike tilfeller etablere ordninger som sikrer at all myndighetsutøvelse etter loven skjer under kommunens formelle ansvar.»*

Det legges til grunn at begrensningene i delegasjonsadgangen i § 9 fjerde ledd ikke direkte omfatter de oppgavene og pliktene mv. som er pålagt kommunene etter BVL § 16 første ledd om nødalarmingsentral:

*«Sentral tilsynsmyndighet kan pålegge en kommune å etablere en nødalarmingsentral for mottak av meldinger om branner og andre ulykker innen en fastsatt region som kan omfatte flere kommuner. De kommuner som omfattes av den fastsatte regionen plikter å knytte seg til nødalarmingsentralen og med grunnlag i avtale bære sin andel av kostnadene ved etablering og drift av sentralen.»*

Ordlyden i § 16 gir en bestemt kommune en plikt til å etablere en nødalarmingsentral, og pålegger andre kommuner i regionen en plikt til å knytte seg til sentralen og dekke sin andel av kostnadene. Bestemmelsen pålegger et interkommunalt samarbeid, men er uklar når det gjelder den enkelte kommunes plikter og ansvar i det løpende samarbeidet. Vi leser likevel DSB sitt brev av 15.03.2016 slik at det forutsetter at alle kommunene i samarbeidet har et ansvar. Dette fremgår av at DSB viser til at det er kommunene selv som skal bestemme hvordan 110-tjenesten skal organiseres, herunder hensiktsmessig samarbeidsform:

*«Hvordan kommunene velger å løse oppgaven innenfor rammene av de nasjonale føringene og gjeldende regelverk, er opp til kommunene å bestemme.»*

Vi leser dette som at den enkelte kommunen har forpliktelser og ansvar forbundet med samarbeidet om nødalarmingsentraler, som innebærer blant annet at de må påse at samarbeidet får en forsvarlig og lovlig organisering i tråd med kommunelov og brann- og eksplosjonsvernlovgivning.

Opgaver som inneholder myndighetsutøvelse, bør derfor legges til et organ der utøvelse av offentlig myndighet både er lovlig og forsvarlig. Dette medfører at enkelte selskaps- og samarbeidsformer ikke er særlig aktuelle for 110-tjenestene. Blant annet kan kommunen ikke delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak til et kommunalt

<sup>9</sup> NOU 2019: 5: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-5/id2632006/?ch=1>

<sup>10</sup> Forvaltningsloven § 2 første ledd b) gir følgende definisjon av enkeltvedtak: «[...] et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer»

oppgavefelleskap (KO) organisert med hjemmel i kompl. kapittel 19<sup>11</sup>. Myndighetsutøvelse anbefales ofte heller ikke lagt til et aksjeselskap (AS) eller et samvirkeforetak (SA), med mindre man har sikret full kontroll (gjærne vedtektsfestet) gjennom et offentlig eierskap.

Når samarbeidet skal inneholde oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, må det sikres at forvaltningsloven blir fulgt av virksomheten som får tildelt oppgavene. Det må inngås avtaler og treffes delegeringsvedtak i den enkelte kommunen i samarbeidet, som sikrer og synliggjør dette. Selv om oppgaver overføres og myndighet etter BVL delegeres til et interkommunalt samarbeid, vil det formelle og rettslige ansvaret fortsatt ligge til kommunen.

Vi kommer nedenfor tilbake til hvilke ulike selskaps- og samarbeidsformer som kan være mer eller mindre egnet for 110 Nordland.

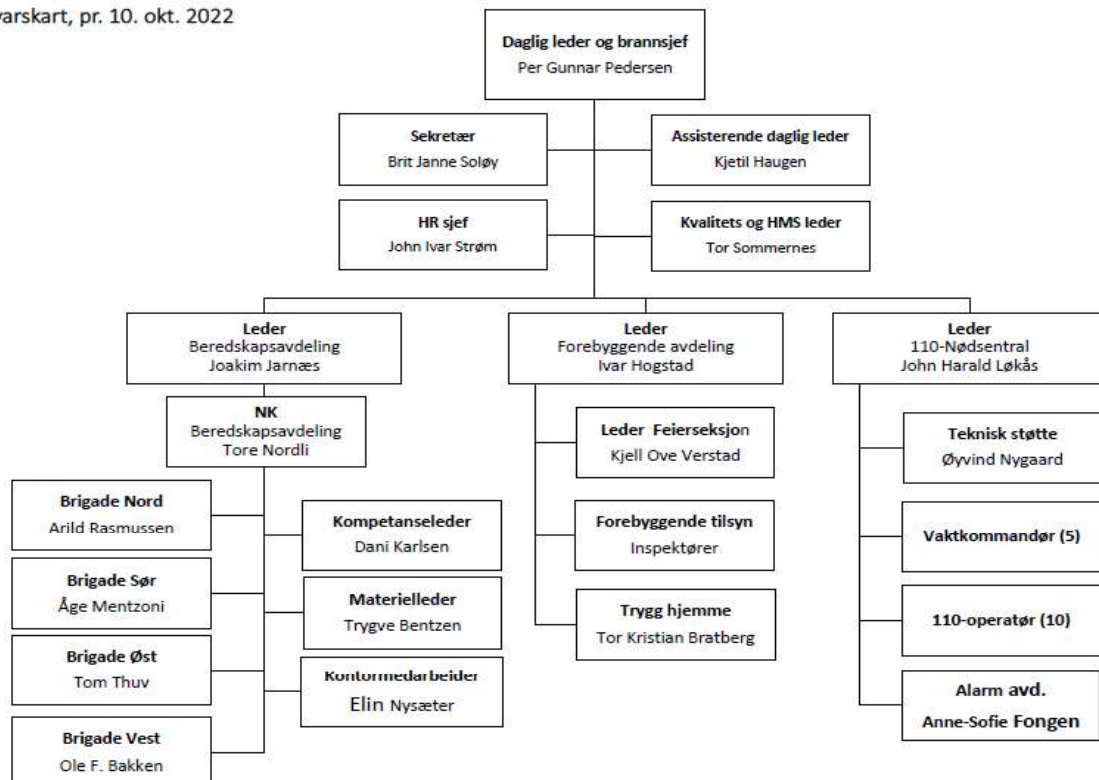
## 4. Dagens organisering av 110 Nordland

I brevet fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 15.03.2016 ble Bodø kommune pålagt å etablere en 110-sentral for den nye 110-regionen i Nordland. De 41 kommunene i regionen fikk pålegg om å knytte seg til nødalarmringssentralen og med grunnlag i avtale bære sin andel av kostnadene ved etablering og drift av sentralen. Det var krav om at 110-sentralen skulle samlokaliseres med politiets operasjonssentral i Bodø kommune.

*Dagens organisering av 110 Nordland forutsettes kjent og beskrives kun i korte hovedtrekk:*

110 Nordland er organisert som en avdeling i SB, som har sitt hovedkontor i Bodø kommune. Avdelingen er rettslig sett en del av SB, med egen leder og 15 årsverk fordelt på 18 ansatte. Den har egne budsjett og regnskap og skal være økonomisk atskilt fra den øvrige virksomheten i SB.

Ansvarskart, pr. 10. okt. 2022



<sup>11</sup> Deleringsranken følger av kompl. § 19-1 andre ledd, første punktum.

Avdeling 110 Nordland er delt inn i to ansvarsområder:

- Lovpålagte 110-tjenester til de 41 deltakerkommunene i samarbeidet. Dette ligger til ansvarsområde 110.
- Salg av tilleggstjenester (alarm/kurs) til deltakerkommuner, andre offentlige etater og til private virksomheter. Dette ligger til ansvarsområde 120.

Begge ansvarsområdene 110 og 120 har separate budsjett og regnskap for å sikre økonomisk atskillelse og ivaretagelse av statsstøttereglene, og relevant lovverk innen skatt og avgift m.m.

Eierstyringen og samarbeidselementet i 110 Nordland søkes ivaretatt av et Brukerråd med representasjon fra alle deltakerkommuner, som minst skal avholde et årsmøte og et fagmøte hvert år. Brukerrådet har ingen beslutningsmyndighet overfor 110 Nordland, men vedtak i årsmøtet og fagmøtet skal tillegges vesentlig vekt når 110 Nordland/Salten Brann treffer beslutninger som omhandler 110-virksomheten. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom 110 Nordland og hver enkelt kommune som regulerer nærmere rettigheter, plikter, ansvar, økonomi osv. mellom partene. Blant annet er det regulert i punkt 6.1 (2) at:

*«Inntektene fra tilleggstjenestene tilfaller 110 Nordland i sin helhet med unntak av kostnadsdekning for utrykning unødvige alarmer (ref. pkt. 5.2, avsnitt 3). Dette gjelder uavhengig av hvor de enkelte bygg/objekter og kunder er lokalisert ut ifra et solidarisk prinsipp for alle deltakerkommuner under 110 Nordland, hvor de totale inntekter skal komme alle kommuner til gode gjennom redusert deltakeravgift.»*

Naturlige spørsmål i forlengelsen av dette, er hvorvidt dagens organisering og samarbeidsavtalen ivaretar den enkelte kommunes ansvar etter kommuneloven og brannvernlovgivningen, se punkt 3.2.2 ovenfor, samt selskapslovgivningens regulering av adgang til å gi utbytte til andre enn eierne av selskapet (her: SB). Reguleringen kan også ha virkninger inn mot anskaffelsesregelverket som SB sine eierkommuner bør være oppmerksomme på. Se mer om dette nedenfor i punkt 6.3.

## 5. Beskrivelse av oppgaver i 110 Nordland

### 5.1. Lovpålagte oppgaver

Med grunnlag i BVL § 16 utfører 110 Nordland følgende lovpålagte oppgaver<sup>12</sup>:

- Mottak og registrering av innkomne nødmeldinger på nødnummer 110
- Utvarsling av utrykningsenhetene for brann og redning i deltakerkommunene
- Opprettelse av samband/kommunikasjon med innsatsstyrkene
- Varsling av de andre nødetatene
- Loggføring av hendelser i deltakerkommunen
- Varsling til kystverket ved melding om akutt forurensning

Som nevnt under punkt 3.2 må det antas at enkelte oppgaver er å anse som myndighetsutøvelse, selv om det ikke treffes enkeltvedtak. Flere av oppgavene betinger at det treffes avgjørelser og utføres faktiske handlinger med bakgrunn i myndighet og kompetanse som kommunen er gitt i lov og forskrift på området, dvs. avgjørelsene treffes på et offentligrettslig kompetansegrunnlag.

Vi går ikke nærmere inn i vurderingen av hvilke elementer som er myndighetsutøvelse eller ikke. Avgrensningene kan være vanskelige, og vi viser generelt til omtalen under punkt 3.2.

---

<sup>12</sup> Se Samarbeidsavtale for 110 Nordland av 13.11.2020, punkt 5.1.



## 5.2. Tilleggstjenester

I tillegg til å utføre lovpålagte tjenester kan 110 Nordland inngå avtale med den enkelte deltakerkommunen<sup>13</sup> om tilleggstjenester. Tilleggstjenestene består av:

- alarmovervåking av bygg/objekter og heisalarmer, og
- noe kursvirksomhet om brannforebygging og beredskap.<sup>14</sup>

110 Nordland selger også tilleggstjenester til andre offentlige etater (stat og fylke) og private virksomheter.

Det er i Samarbeidsavtalen punkt 5.3 lagt til grunn at tilleggstjenestene ikke skal fravike i stor grad fra 110-sentralens kjernevirksomhet og de skal heller ikke gå ut over de lovpålagte tjenestene.

Tilleggstjenester både til deltakerkommunene i SB, deltakerkommunene i 110 Nordland og andre skal som utgangspunkt anses som økonomisk aktivitet. (Se mer om dette i punkt 6 nedenfor.) Finansieringen av tilleggstjenestene skjer ved at kjøper betaler for faktisk bruk av tjenesten iht. egen prisliste.

Salget av tilleggstjenester skal ifølge Samarbeidsavtalen bidra til finansieringen av de lovpålagte 110-oppgavene, slik at de kommunale kostnadene reduseres og at tilskuddene fra de 41 kommunene kan reduseres tilsvarende. Det kan være tvil om hvorvidt det er å anse som utdeling av utbytte til de kommunene som ikke er deltakere i SB ettersom de på denne måten får en direkte økonomisk fordel av overskuddet.

I samarbeidsavtalen punkt 6.3 er det videre regulert en adgang til å dele ut utbytte til deltakerkommunene fra driftsoverskuddet ved 110-virksomheten. Dette punktet kan være problematisk dersom den kommersielle virksomheten vil gå med et rent overskudd og ikke bare skal gå til redusert tilskudd til den lovpålagte aktiviteten. Dette fordi det forutsettes i lov om interkommunale selskaper<sup>15</sup> («IKS-loven») § 29 at utdeling ikke kan foretas til andre enn deltakerkommunene i selskapet. I SB er det 9 deltakerkommuner, mens det som tidligere nevnt er ytterligere 32 kommuner med i 110-samarbeidet. Avtale om utbytterett for kommuner som ikke er formelle deltakere i SB er etter vår vurdering i strid med IKS-loven § 29.

## 6. Økonomisk aktivitet og rammer for salg av kommersielle tjenester fra kommunalt eid virksomhet

Kommuner og kommunalt eide selskaper kan på eget initiativ involvere seg i næringsvirksomhet og selge tjenester i markedet.<sup>16</sup> Det er ikke noe i veien for at inntekter og overskudd fra næringsvirksomheten benyttes til å finansiere lovpålagte tjenester, men det er ikke adgang til det motsatte. Når en kommunalt eid virksomhet i tillegg til de lovpålagte tjenestene selger tilleggstjenester og driver økonomisk aktivitet i markedet, må det sikres at dette skjer innenfor blant annet konkurransereguleringen, reglene om offentlige anskaffelser og EØS-avtalens statsstøtteregler.

### 6.1. Hva er økonomisk aktivitet?

For at en virksomhet skal omfattes av statsstøttereguleringen er det et vilkår at selskapet driver såkalt økonomisk aktivitet, jf. EØS-avtalen art. 61 (1). Dette refereres gjerne til som foretaksvilkåret. Foretaksvilkåret anses oppfylt når en virksomhet på frivillig grunnlag produserer, formidler og/eller selger varer eller tjenester i et konkurransemarked, gjerne med formål om fortjeneste og eierutbytte.<sup>17</sup> Økonomisk aktivitet i EØS-avtalens forstand samsvarer ikke nødvendigvis med det alminnelige skatterettslige virksomhetsbegrepet som legges til

---

<sup>13</sup> Den enkelte kommunen i 110-samarbeidet omtales i Samarbeidsavtalen som «deltakerkommune».

<sup>14</sup> Kilde: Se Samarbeidsavtale for 110 Nordland av 13.11.2020, punkt 5.2.

<sup>15</sup> [Lov om interkommunale selskaper \(IKS-loven\) - Lovdata](#)

<sup>16</sup> Følger av kommunens negativt avgrensede kompetanse.

<sup>17</sup> Se: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109/KAPITTEL\\_e%F8sl-4-2#e%C3%B8sl/a61](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-11-27-109/KAPITTEL_e%F8sl-4-2#e%C3%B8sl/a61)

grunn i skatteloven. En aktivitet kan dermed være omfattet av skatteplikt etter norsk rett selv om den ikke anses som økonomisk aktivitet etter EØS-avtalen.

Hvorvidt en offentlig tjeneste skal klassifiseres som økonomisk eller ikke-økonomisk aktivitet, må vurderes konkret. Det er aktivitetens karakter som er det sentrale i denne vurderingen, og ikke hvem som eier virksomheten.

Salg av alarmtjenester til kommuner, private virksomheter og andre offentlige aktører anses som skattepliktig aktivitet.<sup>1819</sup> Vi legger til grunn at salg av alarmtjenester og andre tilleggstjenester både til eierkommunene i SB, deltakerkommunene i 110 Nordland og andre (private og offentlige aktører) også bør anses som økonomisk aktivitet i EØS-avtalens forstand.<sup>20</sup>

## 6.2. Statsstøttereglene – EØS-avtalen art. 61 (1)

Når en offentlig eid virksomhet driver økonomisk aktivitet i markedet, må aktiviteten utøves på markedsmessige vilkår i tråd med EØS-avtalens bestemmelser. Aktiviteten må drives slik en privat virksomhet ville gjort det.<sup>21</sup> Det vil si at prisene for tjenestene må fastsettes slik at de inkluderer en rimelig fortjeneste til eierne, og ikke kun bidrar til kostnadsdekning. Dersom det ikke kreves avkastning vil det være en risiko for at den offentlige aktøren kan tilby rimeligere tjenester enn sine konkurrenter og på denne måten vri konkurransen. Den økonomiske aktiviteten må kunne stå på egne ben og kan ikke finansieres eller støttes ved bruk av offentlige midler og tilskudd på en måte som virksomheten ikke kunne oppnådd under normale markedsmessige forhold. Den kan som hovedregel heller ikke nyte godt av andre økonomiske fordeler gitt av det offentlige som skattefritak, garantier, rentefordeler, mv. Det er etter EØS-avtalen art. 61 (1) forbud mot statsstøtte i enhver form. Disse prinsippene og reglene gjelder også den økonomiske aktiviteten og salg av alarmtjenester/tilleggstjenester i 110 Nordland (ansvarsområde 120).

ESA har stilt spørsmål ved Norges organisering av økonomisk aktivitet i kommunal, fylkeskommunal og statlig sektor (regulering av konkurranse på like vilkår, «KPLV»). Dette er en prosess som ikke er avsluttet. Norge har overfor ESA foreslått en sektorvis gjennomgang av økonomisk aktivitet i kommunene. Resultatet av denne prosessen vil kunne legge føringer og definere handlingsrommet for hvorvidt kommersielle tjenester kan organiseres som en del av kommunen, utføres sammen med lovpålagte tjenester i et kommunalt selskap (blandet virksomhet), eller om de kommersielle tjenestene bør skilles ut i eget selskap<sup>2223</sup>. En slik gjennomgang kan også få betydning for hvordan økonomisk aktivitet i et IKS må organiseres. Dette har sammenheng med at et IKS ikke kan gå konkurs og at selskapet derved kan få bedre rentevilkår enn privat aktør vil kunne få i banken. ESA har gitt uttrykk for at denne rentefordelen kan innebære en økonomisk fordel for en offentlige aktører i konkurranse

---

<sup>18</sup> Deloitte Advokatfirma AS legger til grunn i notat av 27.09.2022 om *Skatte- og avgiftsmessige vurderinger av ulike organiseringsmodeller ved alarmsalg*, at salget av alarmer som utgangspunkt må anses som skattepliktig aktivitet, se pkt. 2.2.

<sup>19</sup> Skattedirektoratet har i en prinsipputtalelse 27.10.2022 vedr. offentlig havnevirksomhet organisert som IKS lagt til grunn en streng fortolkning av hvilke aktiviteter i havnen som er omfattet av skatteplikt. Som utgangspunkt er det kun myndighetsutøvelse og tilsyn som ikke er skattepliktig. Direktoratets rettslige vurderinger vil bli utfordret, men uttalelsen er et uttrykk for en generelt restriktiv tolkning fra skattemyndighetene av hvilke aktiviteter utført av et kommunalt eid selskap som ikke er skattepliktige, og den kan ha en viss relevans også for brann- og redningsselskaper når de tilbyr tjenester utover det rent lovpålagte. Se: <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/uttalelser/prinsipputtalelser/sporsmal-om-offentlig-havnevirksomhet-er-fritt-frac-skatteplikt-etter-skatteloven--2-32/>

<sup>20</sup> Se likevel utredning fra ALT Advokatfirma for Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2013, som drøfter spørsmålet om brannvesenets salg av hhv. ABA-alarmer og utrykningstjenester er utøvelse av økonomisk aktivitet. Det reises videre spørsmål om konkurransevilkåret og samhandelsvilkåret er oppfylt og dermed om de nevnte aktivitetene kan rammes av statsstøttereglene. Se side 60 flg.: [rapport\\_kommunal\\_virksomhet\\_statsstottereglene.pdf](rapport_kommunal_virksomhet_statsstottereglene.pdf) (regjeringen.no)

<sup>21</sup> Markedsaktørprinsippet utviklet gjennom EU-rettspraksis.

<sup>22</sup> Regjeringen.no om saken: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/nfd/pressemeldinger/2021/foreslar-sektorvis-gjennomgang-for-a-lose-esa-saken-om-like-vilkar/id2847025/>

<sup>23</sup> I en dom avsagt 13.01.2023 i Follo og Nordre Østfold tingrett behandlet retten spørsmålet om Frogn kommune hadde gitt ulovlig statsstøtte til det kommunale treningssenteret ved Bølgen Bad KF. Partene var enige om at drift av treningssenteret var «økonomisk aktivitet». Retten kom imidlertid til at treningssenteret ikke hadde mottatt ulovlige økonomiske fordeler som var egnet til å påvirke samhandelen, og at det derfor ikke forelå ulovlig statsstøtte. Videre mente retten at det etter EØS-reglene ikke var grunnlag for krav om selskapsmessig skille mellom treningssenteret (økonomisk aktivitet) og andre aktiviteter i foretaket. Saken blir trolig anket, men vurderingene kan ha relevans også for spørsmål om organisering av kommersielle alarmtjenester innen brannvesenet.

med private aktører. Resultatet av disse sektorgjennomgangene vil kunne legge føringer også for organisering av salget av alarmtjenester i regi av brann- og redningsselskaper/etater.

Det kan ikke utledes noe eksplisitt krav etter gjeldende rett i dag om at økonomisk aktivitet skal være selskapsmessig organisert på en bestemt måte, eller at den må adskilles organisatorisk fra andre offentlige oppgaver, men vi påpeker at det er uavklarte forhold på dette området<sup>24</sup>.

### 6.3. Anskaffelsesreglene

Alle kommuner og kommunalt heleide selskaper (som er «offentligrettslig organ») er i henhold til lov om offentlige anskaffelser av 17. juni 2016 nr. 73<sup>25</sup> («anskaffelsesloven») § 2 omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser, og skal dermed sikre konkurranse når de inngår kontrakter med andre om kjøp av varer og tjenester. Dette gjelder i prinsippet også for kjøp/anskaffelser av oppgaver eller tjenester som er kommunalt lovpålagte.

Det er flere unntak fra dette utgangspunktet. Blant annet har kommunene en viss adgang til å la andre rettssubjekter eller selskap utføre kommunale oppgaver på egne vegne, i såkalt utvidet egenregi, jf. forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974<sup>26</sup> («FOA») § 3-1 og § 3-2.

Dersom kommunen skal kunne tildele oppgaver direkte til et selskap eller interkommunalt selskap/samarbeid i utvidet egenregi og uten å måtte konkurransutsette dem, må tre vilkår være oppfylt iht. FOA § 3-2 (1). Bestemmelsen lyder:

*«Selv om oppdragsgiveren ikke alene oppfylder vilkårene i § 3-1 første ledd, gjelder anskaffelsesloven og forskriften heller ikke når han inngår kontrakter med et annet rettssubjekt*

- a. som oppdragsgiveren og andre oppdragsgivere i fellesskap utøver en kontroll over som svarer til den kontroll de utøver over sin egen virksomhet,*
- b. som utfører mer enn 80 prosent av sin aktivitet for de kontrollerende oppdragsgiverne eller andre rettssubjekter som oppdragsgiverne kontrollerer og*
- c. som det ikke er direkte private eierandeler i».*<sup>27</sup>

I en rapport som Advokatfirmaet Hjort utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i 2014 ble det foretatt en vurdering av de samarbeidsordningene som kommunene lovlig kunne benytte og hvorvidt de var i samsvar med nye anskaffelsesdirektiver fra EU.<sup>28</sup> Rapporten la til grunn at dersom de nevnte vilkårene 1–3 var oppfylt, ville både IKS eller kommunalt eid AS være egnede modeller for lovlig utvidet egenregi. Kommunen kan i slike tilfeller legge både lovpålagte oppgaver og andre oppgaver direkte til selskapet i utvidet egenregi (kjøpe tjenester direkte fra selskapet), uten å måtte følge anbudsreglene.

Anvendt i denne saken, innebærer reglene følgende: Dersom vilkårene over er oppfylt, kan SB utøve aktivitet / levere tjenester til egne eiere i utvidet egenregi. Med tjenester mener vi her både lovpålagte oppgaver og kommersielle tjenester. Dersom aktivitet rettet mot de øvrige kommunene i 110-samarbeidet utgjør mer enn 20% av den totale omsetningen, vil ikke SB kunne benyttes av egne eiere i utvidet egenregi. Dette innebærer at deltakerkommunene til SB enten må utføre tjenestene selv eller kjøpe dem på markedet.

Driftsregnskapet for SB i 2021 viser at tilskudd fra de 110-kommunene som ikke er deltakere i SB, utgjør ca. 9 millioner for ansvarsområde 110. I tillegg fremgår at salgs- og leieinntekter på ansvarsområde 120 samlet var på NOK 31 115 489. Til sammen utgjør 110-samarbeidets aktivitet ca. 31% av den totale omsetningen i SB. Hvor mye av ansvarsområde 120 som gjelder salg rettet mot henholdsvis egne eiere i SB vs. andre enn egne eiere (dvs. øvrige 110-kommuner og privat næringsliv), fremgår ikke av årsregnskapet. Prosenten kan derfor være lavere.

<sup>24</sup> Unntak er energisektoren der det stilles krav om både et selskapsmessig og funksjonelt skille mellom hhv. nettvirksomheten (monopol) og salg og produksjon av kraft, se: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1990-06-29-50#KAPITTEL\\_4](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1990-06-29-50#KAPITTEL_4), energiloven §§ 4-6 og 4-7.

<sup>25</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=anskaffelseslov>

<sup>26</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974?q=forskrift%20offentlige%20anskaffelser>

<sup>27</sup> De tre kriteriene om omsetning, kontroll og offentlig eierskap må alle være oppfylte for at tildelingen av oppgaver er lovlig.

<sup>28</sup> Utredning fra Hjort Advokatfirma 2014. Nye anskaffelsesdirektiver og unntaket for offentlig-offentlig Samarbeid. Forholdet til norske interkommunale samarbeidsordninger:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/anskaffelsesdirektiv\\_hjort\\_rapport.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/anskaffelsesdirektiv_hjort_rapport.pdf)

Når det gjelder 110 Nordland er det ikke kommunene selv som velger løsning ut fra sin generelle organisasjonsfrihet og som «tildeler» 110 Nordland de lovpålagte 110-oppgavene. Kommunene er som nevnt pålagt av DSB å knytte seg til en felles regional nødalarmringssentral i Bodø under Salten Brann, uten ytterligere krav til hvilken organiseringsform som skal brukes. Vi kan imidlertid ikke se at statlig pålegg til kommuner om å være tilknyttet og motta 110-tjenestene fra en utpekt 110-sentral innebærer at man ikke omfattes av anskaffelsesreglene, og at man dermed kan se bort fra kravet om at mer enn 80% av virksomhetens aktivitet på være rettet mot egne eiere.

Anskaffelsesrettslige spørsmål vil også måtte vurderes nærmere dersom 110 Nordland organiseres i en konsernmodell med samhandling og kjøp/utveksling av tjenester mellom f.eks. mor- og datterselskap.

## 6.4. Konkurranserettslige regler

For konkurranserettslige vurderinger av 110-samarbeid og salg av alarmtjenester/automatiske brannalarmer (ABA), vises det til notat fra Deloitte advokatfirma datert 26. september 2022.

# 7. Mulige samarbeidsformer for 110 Nordland

## 7.1. Innledning

Enkelte samarbeids- og organisasjonsformer anses som lite aktuelle for 110-samarbeidet. Kommunalt foretak (KF) etter kommuneloven kapittel 9 kan kun eies av én kommune og er ikke beregnet for interkommunalt samarbeid eller interkommunal eierstyring, og er dermed uaktuell for organisering av 110-samarbeidet. Heller ikke interkommunalt politisk råd etter kommuneloven kapittel 18, stiftelse eller forening synes egnet for organisering av samarbeidet. Det skyldes både forhold på eiersiden og de oppgavene som skal løses.

Nedenfor gjennomgås de modellene som synes mest aktuelle ut fra de lovpålagte 110-oppgavene som skal løses, virksomhetsstrategien for SB, omfanget av kommersielle tilleggstjenester, det store antallet deltakerkommuner (41), samt adgangen til formell eierstyring. Det pekes på fordeler og ulemper organisasjonsmodellen kan medføre.<sup>29</sup>

## 7.2. Vertskommunesamarbeid – kommuneloven kap. 20

### 7.2.1. Kort om modellen

Vertskommunesamarbeid (VKS) etter kompl. kapittel 20 innebærer at én eller flere deltakerkommuner (B) overlater utførelsen av lovpålagte oppgaver og/eller delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak og vedta forskrifter til en vertskommune (A). Det kan etableres et:

- administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 20-2, eller et
- vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd etter kommuneloven § 20-3.

Det må inngås en avtale mellom vertskommunen (A) og samarbeidskommunene (B) om hvilke oppgaver vertskommunen (A) skal utføre og hva slags vedtak den kan treffe. Det går en grense mot saker som har prinsipiell betydning. Avtalen skal også regulere det økonomiske oppgjøret, regler for uttreden m.m.

- Administrativ vertskommune innebærer at oppgaver og myndighet delegeres til vertskommunens kommunedirektør (A), og at alt utføres under dennes myndighet.
- Vertskommune med felles, folkevalgt nemnd innebærer at oppgaver og myndighet delegeres til nemnda, der det sitter representanter fra alle samarbeidskommunene (B). Nemnda kan delegere videre til kommunedirektøren i vertskommunen (A).

---

<sup>29</sup> Viser til memo fra Deloitte Legal av 19.03.2019 og notat fra KPMG av 16.01.2018, som begge vurderer organiseringen av kommersielle alarmtjenester m.m. og anbefaler utskilling av denne aktiviteten i eget selskap.

Selv om begge vertskommunene-modellene er særlig tiltenkt samarbeid om lovpålagte oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, kan de også benyttes til samarbeid om andre oppgaver som ikke er lovpålagte.

Vertskommunesamarbeid etter både koml. § 20-2 og § 20-3 er rettslig sett en del av vertskommunen (A), og ikke selvstendig rettssubjekt<sup>30</sup>.

### 7.2.2. Vurdering av egnethet for 110 Nordland

#### *Trygg ramme for samarbeid om lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse*

110-samarbeidet omfatter lovpålagte oppgaver, herunder utøvelse av offentlig myndighet. Det er ikke tvil om at vertskommunemodellen gir en lovlig og forsvarlig organisering av denne typen oppgaver. Samtidig vil denne betingelsen også kunne oppfylles på tilfredsstillende vis ved bruk av andre organisasjonsformer enn VKS.

#### *Avgivelse av myndighet – redusert kontroll?*

Motargumenter mot vertskommune kan ofte være at samarbeidskommunene (B) opplever at de «avgir» ansvar og myndighet til vertskommunen (A). Dermed er de også mindre tett på virksomheten og oppgaveløsningen enn de er ved flere andre organisasjonsformer, hvor man kan vedtektsfeste eller på annen måte regulere et tettere og mer likestilt samarbeid. Det synes lite tvilsomt at vertskommunen (A) i praksis kan få større innflytelse enn samarbeidskommunene over både oppgaveløsning og veivalg i det daglige. I det lange løp kan dette svekke samarbeidselementet i 110-tjenestene, og dermed grunnlaget og legitimiteten for samarbeidet.

#### *Eierstyring. Eierorgan = folkevalgt organ*

Skal man sikre aktiv «eierstyring» av 110-samarbeidet og en rimelig grad av faktisk samarbeid, må man eventuelt benytte vertskommune med politisk nemnd, der alle de 41 deltakerkommunene er representert. I tillegg å utgjøre et slags eierorgan i samarbeidet, vil nemnda etter koml. § 5-1 andre ledd f) regnes som et folkevalgt organ. Dermed vil eierorganet være bundet av samme møte- og saksbehandlingsregler som kommunestyret, og representantene vil i nemndssammenheng regnes som folkevalgte.

#### *Nemnda kan ikke opprette styre, eller andre underliggende organ*

Kommunene har som nevnt organisasjonsfrihet, men dersom man først velger et VKS, kan ikke vertskommunen opprette egne underliggende styringsorgan i 110-samarbeidet, se koml. § 20-3, andre ledd, andre punktum, som regulerer at nemnda kan delegere videre til kommunedirektøren i vertskommunen (andre alternativer er ikke nevnt). Beslutninger vedrørende 110-tjenestene som ikke treffes av nemnda selv vil derfor som hovedregel treffes av vertskommunens administrasjon (A) og under kommunedirektørens formelle myndighet, jf. koml. 20-3 andre ledd, tredje punktum.

Selv om samarbeidskommunene kan gi instruks til vertskommunen om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves, kan avstanden mellom samarbeidskommunene (B) og 110-tjenestene i vertskommunen (A) oppleves som stor. Denne avstanden, samt fravær av underliggende organ (styre) som nemnda har direkte myndighet over, kan være en lite tilfredsstillende ordning både for samarbeidskommunene (B) som sådan og de folkevalgte i nemnda som skal ivareta den formelle eierstyringen.

#### *Brannsjefer utelukket fra nemnda/eierorganet*

Eierorganet i et 110-samarbeid bør fortrinnsvis bestå av personer med kompetanse og god kunnskap om 110-tjenestene og hvordan disse skal være integrert og koordineres med de kommunale brann- og redningstjenestene, herunder samarbeide med andre nødetater. Imidlertid ser det ut til at ledere for kommunale brannvesen/brannbedrifter (brannsjefer) ikke kan velges til folkevalgte organ og dermed ikke kan sitte i den politiske nemnda. Dette følger forutsetningsvis av koml. § 7-3 første ledd c), der kommunalsjefer, etatsledere og ledere på tilsvarende nivå er utelukket fra valg til folkevalgte organ. Vi antar at dette forholdet gjør vertskommunemodellen mindre aktuell for 110-samarbeidet.

#### *Vertskommunesamarbeid – når man trenger et større fagmiljø*

---

<sup>30</sup> Selvstendig rettssubjekt innebærer at en virksomhet er organisert som en egen juridisk enhet med rettslig handleevne, dvs. evne til å binde seg rettslig og påta seg ansvar, for eksempel inngå egne avtaler.

Ofte brukes modellen der én eller flere mindre kommuner over tid opplever utfordringer med tilstrekkelig kompetanse og/eller ressurser til å utføre tjenestene selv, og dermed ser seg tjent med at større og mer robuste og stabile fagmiljøer i vertskommunen (A) håndterer og løser oppgavene på sine vegne.

For 110-oppgavene er interkommunalt samarbeid nødvendig uavhengig av kommunestørrelse og in-house-kompetanse, og dessuten pålagt av nasjonale myndigheter. Dersom vertskommunemodellen skal brukes for 110 Nordland, vil det naturlige utgangspunktet være at Bodø er vertskommune (A) og de øvrige 40 kommunene er deltakerkommuner (B). Hvis man legger samarbeidet til et VKS der Bodø kommune er vertskommune, vil Bodø være avskåret fra å legge 110-tjenestene til et annet rettssubjekt, for eksempel delegere oppgavene til SB.

#### *Problematisk med økonomisk aktivitet*

Med utgangspunkt i EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte i enhver form og faren for ulovlig kryssubsidiering<sup>31</sup>, er det ikke anbefalt å organisere tilleggstjenester og økonomisk aktivitet av en viss størrelse i en vertskommune, dvs. som del av en kommune. Dersom salg av tilleggstjenester fortsatt skal utøves innen samme rettssubjekt som de lovpålagte 110-tjenestene, og ikke skilles ut i eget rettssubjekt, bør samarbeidet etter vår vurdering ikke finne sted i form av en vertskommunemodell. Et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kan heller ikke stå som eier av et eget datterselskap (AS) som håndterer den kommersielle delen av virksomheten. Man kan tenke seg at de lovpålagte 110-tjenestene håndteres av vertskommunen, og at alarmtjenestene legges til et AS som alle kommunene eier sammen. Imidlertid vil en slik modell medføre en større organisatorisk avstand mellom de lovpålagte 110-tjenestene og alarmtjenestene, og vanskeliggjøre en samlet og koordinert eierstyring.

#### *Andre momenter*

Vertskommunen (A) og dermed kommunedirektøren i vertskommunen vil ha det formelle arbeidsgiveransvaret for både leder og de ansatte i 110-samarbeidet. Videre vil forvaltningsloven gjelde fullt ut for 110-tjenestene da samarbeidet er en del av vertskommunen.

### 7.2.3. Oppsummert

Vår vurdering på bakgrunn behovet for fagkompetanse/brannsjefer i eierorganet, salg og videreutvikling av kommersielle tilleggstjenester, samt ønsker om aktiv kommunal involvering og eierstyring, er at vertskommunemodellen fremstår som mindre hensiktsmessig for samarbeid om 110-tjenestene i Nordland og salg av direktekoblede alarmer.

## 7.3. Kommunalt oppgavefellesskap – kommuneloven kap. 19

### 7.3.1. Kort om modellen

Et kommunalt oppgavefellesskap (KO) etter koml. kapittel 19 kan opprettes av to eller flere kommuner for å løse felles oppgaver. Lovforarbeidene til kommuneloven<sup>32</sup> omtaler KO som velegnet både for enkle og mindre samarbeid og for mer omfattende samarbeid om både lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver.<sup>33</sup>

Kommunene/deltakerne må ta stilling til om KO skal være et selvstendig rettssubjekt, eller om det skal anses som et kontraktbasert arbeidsfellesskap med de reglene organisering og økonomiske ansvarsforhold som er angitt i loven.

Om dette sier lovforarbeidene blant annet følgende:

*«For at et kommunalt oppgavefellesskap skal kunne forplikte seg på selvstendig grunnlag overfor en tredjepart, for eksempel inngå kontrakter i eget navn og ansette [eget] personell, må det opprettes som et eget rettssubjekt. Dersom oppgavefellesskapet ikke skal ansette [eget] personell, og heller ikke inngå*

---

<sup>31</sup> Kryssubsidiering skjer når det overføres midler direkte eller indirekte fra skjermet offentlig (lovpålagt) virksomhet til den økonomiske aktiviteten. Midlene kan bestå i økonomiske tilskudd, lån av personell, lokaler, utstyr o.a. dette er ikke tillatt og innebærer ulovlig statsstøtte.

<sup>32</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/>

<sup>33</sup> Modellen kommunalt oppgavefellesskap etter koml. kapittel 19 skal sammen med interkommunalt politisk råd etter koml. kapittel 18, avløse interkommunalt styre etter § 27 i kommuneloven av 1992.

*kontrakter i eget navn, vil oppgavefellesskapet kunne organiseres uten at det dannes et eget rettssubjekt. En av deltakerkommunene må i så fall ansette personellet og inngå eventuelle kontrakter.»*

Representantskapet er det øverste organet i KO og alle deltakerkommuner skal ha minst ett medlem hver. Samarbeidsavtalen mellom deltakerkommunene må tilfredsstillende visse minimumskrav etter loven. Representantskapet kan velge hvorvidt man skal ha et styre som ivaretar samme oppgaver, ansvar og myndighet som et styre etter selskapslovgivningen normalt gjør.

I kommuneloven § 19-2 andre ledd fastslås videre at et KO ikke kan delegeres generell myndighet til å treffe enkeltvedtak, annet enn for interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Deltakerne i et KO har videre et ubegrenset økonomisk ansvar for virksomhetens forpliktelser.

### 7.3.2. Vurdering av egnethet for 110 Nordland

#### *Hva er KO-modellen ment for?*

Ved vurderingen av egnethet for 110-samarbeidet vil det også være hensiktsmessig å se hen til hva KO er mest egnet for. Kommunal- og distriktsdepartementet skriver følgende i forarbeidene til kommuneloven, Prop. 46 L 175 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), punkt 19.3.4.1:

*«Kommunene bør tilbys en enkel samarbeidsmodell for produksjonssamarbeid om mindre omfattende oppgaver. En slik enkel samarbeidsmodell vil særlig være viktig for å kunne tilby mindre kommuner en enkel, fleksibel og billig organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid.»*

#### *En trygg ramme for samarbeid om lovpålagte oppgaver*

Modellen utgjør generelt en trygg ramme for samarbeid om «lovpålagte oppgaver». Med tanke på det store antallet deltakerkommuner i 110 Nordland, oppgavens innhold, omfang og økonomi, er neppe dette samarbeidet av en karakter som forarbeidene har tenkt på.

Dersom man vil utforske KO videre, bør imidlertid en samarbeidsavtale utformes mer omfattende enn minimumskravene kommuneloven oppstiller slik at roller, ansvar, rettigheter og plikter for alle involverte parter og organer kommer tydeligere frem. Kravene til hva som skal fastsettes i samarbeidsavtalen jf. koml. § 19-4 regulerer en minimumsløsning.

#### *Kan opprette underliggende organer – krav om eget styre og daglig leder*

Representantskapet (eierorganet) i KO har full adgang til å opprette egne organer direkte underlagt seg, f.eks. et styre.

Koml. § 19-3 tredje ledd synes å forutsette at oppgavefellesskapet skal ha en daglig leder. Om det var valgfrihet på dette punktet, er det uansett lite trolig at en risiko- og sårbarhetsanalyse som brannvesenet er pålagt å utføre før man beslutter bemanning av nødmeldesentralen (jf. brann- og redningsvesensforskriften § 28), ville lede til at man ikke skal ha en daglig leder som er ansvarlig.

#### *Mulighet til direkte innflytelse og eierstyring*

Eierstyring i KO kan utøves av representantskapet gjennom samarbeidsavtalen og andre dokumenter og vedtak som binder styret. Eierstyring kan kombineres med kontroll- og rapporteringsrutiner for styret som bidrar til at representantskapet og dermed deltakerkommunene har god oversikt over 110-virksomheten til enhver tid. Det antas at eierstyring kan utøves mer direkte innen et KO enn ved et vertskommunesamarbeid. Det må imidlertid pekes på at eierstyring gjennom representantskapet i KO med 41 deltakere kan by på utfordringer ved at flere ulike kommuneinteresser skal avstemmes, og at det kan være tid- og ressurskrevende å oppnå enighet og flertall i viktige saker.

#### *Utelukket fra å treffe enkeltvedtak, men kan trolig utøve annen offentlig myndighet*

I den utstrekning enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 2<sup>34</sup> utgjør en sentral del av oppgavene for 110 Nordland, så vil man være utelukket fra å velge denne organisasjonsformen rundt samarbeidet. Vi legger imidlertid til grunn

---

<sup>34</sup> Enkeltvedtak, avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som gjelder/er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.

at 110-tjenestene i begrenset grad treffer enkeltvedtak slik det er definert etter forvaltningsloven § 2 første ledd b). Selv om kommunene ikke kan delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak til et oppgavefelleskap, er de etter loven ikke avskåret fra å delegere *annen offentlig myndighet* eller vedtakskompetanse til et KO.

#### *Problematisk med økonomisk aktivitet*

Dersom KO ikke er eget rettssubjekt, men inngår som del av kommunen, kan utøvelsen av økonomisk aktivitet være rettslig problematisk. Den delen av 110-samarbeidet som omfatter salg av tilleggstjenester i markedet bør som et utgangspunkt ikke være en del av kommunen, i alle fall ikke dersom aktiviteten er av en viss størrelse.

Dersom KO er et eget rettssubjekt, kan det fortsatt være risiko for ulovlig kryssubsidiering i strid med statsstøttereglene. Dette fordi den økonomiske aktiviteten fortsatt vil løses innen det samme rettssubjektet som de lovpålagte 110-tjenestene, og deltakerkommunene dermed har et ubegrenset økonomisk ansvar for alle de forpliktelsene KO pådrar seg. Det ubegrensede ansvaret for KO vil også omfatte den økonomiske delen og innebærer dermed en offentlig garantiordning. Det vises for øvrig til omtalen av økonomisk aktivitet i punkt 6.

#### *Kan utskilling fra KO være løsningen?*

Det er tvilsomt om et KO (også når samarbeidet er eget rettssubjekt) kan opprette datterselskap som kan håndtere den kommersielle virksomheten. Modellene for interkommunalt samarbeid i kommuneloven er ikke utarbeidet med tanke på konsernorganisering. I så fall ville det trolig vært krav om at de var egne rettssubjekter. Lovgiver har heller ikke berørt problemstillingen i forarbeidene til kommuneloven.

Videre kan det ikke utelukkes at myndighetenes arbeid med ESA-saken og KPLV kan føre til krav om at kommersiell aktivitet må skilles ut i eget selskap. Det blir viktig å følge med på dette arbeidet for 110 Nordland.

### 7.3.3. Oppsummert

Vår vurdering er at det er rettslig adgang til å benytte kommunalt oppgavefelleskap for de lovpålagte 110-tjenestene, men ikke dersom virksomheten også skal ha myndighet til å treffe enkeltvedtak.

De lovpålagte 110-oppgavene er komplekse og krever god bransjekunnskap og kompetanse. Vi kan ikke se at en «enkel samarbeidsmodell for produksjonssamarbeid om mindre omfattende oppgaver» er egnet for disse oppgavene.

Videre er omfanget av alarmtjenester både i dag og fremover trolig av en slik størrelse at det bør skilles ut fra KO, og legges til eget selskap. KO kan imidlertid ikke være eier av dette selskapet. Med hensyn til en mest mulig samlet og helhetlig organisering av de lovpålagte 110-tjenestene og tilleggstjenestene, er det vanskelig å anbefale KO-modellen for 110 Nordland.

## 7.4. Interkommunalt selskap – IKS

### 7.4.1. Kort om modellen

Et interkommunalt selskap («IKS») er et selvstendig rettssubjekt atskilt fra kommunen. Kun kommuner, fylkeskommuner og andre IKS-er kan delta, og det er ingen begrensninger på antall deltakere. Det er ikke tillatt med statlig eller privat eierskap. Selskapet skal etter loven ha et representantskap (eierorgan) bestående av minst én representant fra hver deltakerkommune, eget styre og en ansatt daglig leder.

Selskapsavtalen skal vedtas av alle kommunestyrene i deltakerkommunene, og skal etter IKS-loven § 4 tredje ledd i det minste angi:

1. selskapets foretaksnavn;
2. angivelse av deltakerne;
3. selskapets formål;
4. den kommune der selskapet har sitt hovedkontor;
5. antall styremedlemmer;
6. deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet;
7. den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen;
8. antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner;



## 9. annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen

Kravene i IKS-loven til hva selskapsavtalen skal regulere er mer omfattende enn f.eks. i et AS. Alle endringer i selskapsavtalen punkt 1-9 må vedtas sammenfallende i alle kommunestyrene i deltakerkommunene.<sup>35</sup>

Særegent for IKS-loven er de forsterkede eierstyringsgrepene som innebærer at flere saker må avgjøres av representantskapet/eierorganet, og ikke kan overlates til styret. Dette er fastsetting av regnskap, budsjett, økonomiplan og årsberetning, valg av revisor, vedtak om salg eller pantsettelse av fast eiendom eller andre større kapitalinvesteringer som er av vesentlig betydning for eierne. Representantskapet i et IKS er på denne måten tillagt flere oppgaver enn f.eks. eierorganet (generalforsamlingen) i et aksjeselskap.

IKS som selskapsform passer for stabile interkommunale samarbeide av en viss størrelse og varighet.<sup>36</sup> Eksempler på virksomheter organisert som IKS er kommunal revisjon, renovasjon, brann- og redningsvesen, krisesenter, 110-tjenester, havnevesen, arkivtjenester og vann- og avløp. For saker som gjelder lovpålagte oppgaver kan deltakerkommunene etter kommuneloven § 5-4 tredje ledd delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak til et IKS så langt lovgivningen åpner for det.

IKS-loven har en ubegrenset ansvarsform. Hver deltakerkommune hefter ubegrenset for en bestemt andel av selskapets samlede forpliktelser. Selskapet kan kun ta opp lån hvis det er fastsatt i selskapsavtalen, og rammen for selskapets samlede låneopptak skal i så fall angis der. IKS-loven fastsetter en rekke krav som samlet tilsier en forholdsvis streng offentlig og folkevalgt kontroll med selskapets økonomiforvaltning.

Da alle endringer i selskapsavtalen og dermed en rekke sentrale selskapsavgjørelser må forankres politisk i alle kommunestyrene, medfører IKS-modellen et ekstra beslutningsledd og med dette en del administrasjon. En erfaring er at jo flere eiere det er i IKS-et, jo mer krevende og langvarige kan vedtaksprosessene være.

Det kan innenfor forsvarlige rammer foretas utdeling av selskapets midler til deltakerne i selskapet, men overskudd og eierutbytte er som regel ikke hovedformålet med IKS.

### *Mulige endringer i IKS-loven*

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) sendte den 25.05.2022 forslag til en del endringer i IKS-loven på høring.<sup>37</sup> Samlet medfører forslagene at IKS-ene blir tettere knyttet til sine eierkommuner, blant annet gjennom harmonisering av økonomiregler, samt skjerpede krav til åpenhet og innsyn i selskapets styrende organer. Dette har begrenset betydning for vår vurdering av modellens generelle egnethet i dette notatet, selv om vi er kritiske særlig til forslaget om lovkrav om åpne styremøter i IKS. I foreliggende vurdering er det størst fokus på behovet å finne en egnet modell for et stabilt og forpliktende interkommunalt samarbeid om lovpålagte 110-oppgaver, og som gir god adgang til eierstyring. Dersom salget av alarmtjenester skal skje innenfor det samme IKS-et, kan vurderingene av modellens egnethet derimot stille seg litt annerledes.

### 7.4.2. Vurdering av egnethet for 110 Nordland

#### *IKS egnet for samarbeid om lovpålagte 110-oppgaver og myndighetsutøvelse*

IKS-modellen er ifølge lovforarbeidene<sup>38</sup> ment for interkommunalt samarbeid om oppgaver med et visst forretningsmessig preg. Med dette siktes det generelt til produksjon og drift av kommunale tjenester og serviceytelser som i liten grad er preget av tradisjonell forvaltningsvirksomhet og saksbehandling.

I Ot. prp. 53 skilte departementet mellom interkommunale selskaper som driver «regulær næringsvirksomhet» og de som driver «tradisjonell forvaltningsvirksomhet», og uttalte i den sammenhengen følgende:

---

<sup>35</sup> I høringsnotat fra KDD 25.05.2022 om endringer i IKS-loven er det foreslått å oppheve nr. 5 slik at antall styremedlemmer ikke fastsettes i selskapsavtalen av kommunestyrene, men kan fastsettes av representantskapet.

<sup>36</sup> Det siktes her til hvilke oppgaver som skal løses, og det faktiske og økonomiske omfanget av samarbeidet.

<sup>37</sup> Høringsnotat om endringer i IKS-loven mv.: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hoyring-endringer-i-lov-om-interkommunale-selskaper-mv/id2914452/>

<sup>38</sup> Ot. Prp. 53 (1997-98)

*«Mellom disse to ytterpunktene vil det være tilfeller der virksomheten dels består i forvaltningsvirksomhet og dels i næringsvirksomhet. Det kan også være tale om virksomhet som ikke kan rubiseres under noen av disse kategoriene i sin "rene" form. Det kan f.eks. gjelde selskaper som driver næringsvirksomhet/forretningspreget virksomhet uten profittmotiv, men med en videre samfunnsmessig/kommunalpolitisk målsetting. En del kommunale serviceytelser vil gjerne falle i en slik mellom-kategori.»*

Som nevnt følger det av koml. § 5-4 at for saker som gjelder lovpålagte oppgaver, kan kommunestyret og fylkestinget delegerer myndigheten til å treffe vedtak til andre rettssubjekter (som selskap) så langt lovgivningen åpner for det. Etter BVL § 9 kan myndighetsutøvelse etter loven delegeres til et IKS, så lenge det skjer «under kommunens formelle ansvar». Ut fra beskrivelsen av de lovpålagte oppgavene som ligger til 110-samarbeidet synes IKS-formen godt egnet for organisering av tjenestene, og godt i samsvar med IKS-lovens formål<sup>39</sup>. Det formelle og rettslige ansvaret for myndighetsutøvelsen som finner sted når 110-oppgavene utføres et IKS, vil også fortsatt ligge til den enkelte kommunen.

#### *Eierstyring, kommunalpolitisk kontroll og innflytelse*

IKS gir kommunene god mulighet til eierstyring og kontroll med selskapet og 110-samarbeidet. Dette skjer gjennom blant annet:

- utarbeidelse av selskapsavtalen,
- krav i IKS-loven til hvilke saker som skal behandles og vedtas i representantskapet (eierstyringsgrep)<sup>40</sup>
- valg av styremedlemmer, leder og nestleder.

Når selskapet først er etablert, må senere endringer i de forholdene som etter loven må være angitt i selskapsavtalen, vedtas i eierkommunenes kommunestyre. Andre og mindre vesentlige endringer i selskapsavtalen kan foretas av representantskapet selv. Disse kravene relatert til endringer i selskapsavtalen gir en forholdsvis direkte kommunalpolitisk kontroll med selskapet. Antall deltakere i 110-samarbeidet kan være en utfordring både ved første gangs behandling av selskapsavtalen, og fordi revidering i mange tilfeller må vedtas likelydende i mange kommunestyre. Med inntil 41 deltakerkommuner kan det være både tid- og ressurskrevende å avstemme de ulike kommuneinteressene og oppnå enighet i eierorganet. Dette kommer man ikke utenom med så mange eiere.

Antallet medlemmer i representantskapet kan reduseres noe dersom SB går inn som eier på vegne av sine ni eierkommuner i et «110 Nordland IKS» sammen med de øvrige samarbeidskommunene. De kommunene som eventuelt deltar indirekte via SB får en indirekte styringsrolle i representantskapet til 110-IKSet samt forholdsmessig lavere stemmevekt enn om hver enkelt kommune skulle være deltaker direkte. Dette er imidlertid forhold som kan avbøtes ved regulering av stemmevekt i selskapsavtalen. Det er forholdsvis vanlig at eierandeler, ansvar og stemmevekt i representantskapet reflekterer kommunestørrelsen og innbyggertallet, men deltakerkommunene kan også avtale en annen løsning seg imellom for hvordan styrkeforholdet og innflytelsen i representantskapet skal være.

#### *Instruksjonsmyndighet og eierstyringsgrep*

Hver deltakerkommune har full instruksjonsmyndighet overfor sine medlemmer i eierorganet/representantskapet.<sup>41</sup> Det kan videre reguleres i selskapsavtalen for 110-samarbeidet at representantskapet skal ha beslutningsmyndighet i saker som etter loven ligger til styret, og det kan reguleres strengere flertallskrav enn loven angir i bestemte saker. Ved vurderingen av hvor beslutningsmyndigheten skal ligge (eierorgan eller styre) må det foretas en avveining mellom ulike hensyn som effektivitet, nærhet, kompetanse, styreansvar m.fl. Dersom flere beslutninger som normalt ligger til styret flyttes opp til representantskapet, er det samtidig en risiko for at styrets handlingsrom for effektiv styring blir noe redusert. Selskapslovgivningens regler om fordeling av kompetanse og myndighet mellom eierorganet, styret og daglig leder er et uttrykk for hva myndighetene mener er mest effektivt og hensiktsmessig ved styringen av et selskap. Ved å avtale en annen fordeling av myndighet

<sup>39</sup> Flere 110-samarbeid i landet er organisert som IKS.

<sup>40</sup> Blant annet skal selskapets økonomiplan, budsjett, regnskap og årsberetning vedtas av representantskapet (eierorganet).

<sup>41</sup> Ot. Prp. 53 side 125, se lovmerknaden til IKS-loven § 7.

mellom organene i et IKS enn det som fremgår av IKS-loven, kan man få utilsiktede effekter som ikke gagnar selskapsinteressen, og dermed heller ikke eierne. Det kan også få betydning for det rettslige ansvaret som styret ellers har.

#### *Eget styre og daglig leder*

For en spesialisert virksomhet som 110 er det trolig en fordel med en egen ledelse som arbeider dedikert for denne virksomheten og som ikke må se hen til andre tjeneste- og ansvarsområder. IKS-modellens krav om eget styre og daglig leder sikrer at virksomheten har en ledelse som kun skal arbeide for selskapets beste. For å ivareta og videreutvikle 110-tjenestene i Nordland antar vi at egen ledelse og organisering i et selvstendig rettssubjekt vil være å foretrekke, fremfor f.eks. en vertskommuneløsning der 110-tjenestene vil ligge under en kommunedirektør med ansvar for mange andre kommunale sektorområder.

På samme måte som i aksjeselskap kan de ansatte i IKS fremme krav om 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 kommuneloven § 13-4 første ledd. Med dette sikres at kunnskap og erfaringer relatert til faglige og praktiske forhold ved tjenesteproduksjonen og den daglige driften kommer styret til gode. Det er ingen tilvarende representasjonsordning for VKS eller KO.

#### *Økonomisk aktivitet – spørsmål om IKS er egnet*

Ifølge Samarbeidsavtalen ønsker kommunene tilknyttet 110 Nordland at virksomheten skal tilby salg av kommersielle tilleggstjenester og at denne delen skal videreutvikles og økes i årene fremover. Driftsoverskudd skal benyttes til å redusere de kommunale kostnadene til de lovpålagte 110-tjenestene, og det som ikke avsettes til disposisjonsfond kan fordeles til utbytte.

IKS-loven inneholder ingen direkte begrensinger for hvilke oppgaver som kan legges til selskapet. Likevel er det grunn til å tro at IKS-modellen ikke er så godt egnet for organisering av økonomisk aktivitet av en viss størrelse. Dette fordi den ubegrensede ansvarsformen sammen med IKS-lovens konkursforbud kan anses som en økonomisk garantiordning. Hvorvidt dette vil komme i konflikt med statsstøttereglene, avhenger av hva ESA konkluderer med etter prosessen om «KPLV» - se ovenfor under kapittel 6. Dersom salg av alarmtjenester skal organiseres innenfor rammen av et IKS som ivaretar de lovpålagte 110-tjenestene, bør det derfor gjøres (som i dag) med egen avdeling og ansvarsområde, eget budsjett og regnskap m.m. for å hindre ulovlig krysssubsidiering fra den lovpålagte til den økonomiske delen av virksomheten. Da bør alle relaterte direkte og indirekte kostnader ved den kommersielle virksomheten allokteres til alarmsalget, på samme måte som all inntekt. Det vises til punkt 6.2 om krav som stilles til kommunal/offentlig drift av økonomisk virksomhet etter statsstøttereglene.

#### *Datterselskap (AS) for kommersielle alarmtjenester - konsernorganisering*

Et IKS kan opprette egne datterselskaper (AS) som blant annet kan håndtere kommersiell virksomhet.

Innen avfallssektoren er det flere eksempler på konsernorganisering der IKS utgjør morselskap og der mer kommersielle deler av virksomheten, herunder innsamling og håndtering av næringsavfall<sup>42</sup>, er lagt til ett eller flere datterselskap organisert som AS. Morselskapet kan også fungere som et administrasjonsselskap, der f.eks. den lovpålagte kommunale husholdningsrenovasjonen er lagt til ett AS, mens den økonomiske aktiviteten ligger til et annet AS.

Det er flere måter å organisere blandet virksomhet innen 110-samarbeidet på innen en konsernmodell, så lenge man sikrer at aktivitetene holdes økonomisk atskilt for å hindre ulovlig krysssubsidiering, og ellers ivaretar statsstøttereglene. I tillegg må man ivareta regelverket for offentlige anskaffelser ved økonomisk samhandling og kjøp av tjenester innen samme konsern.

I Rapport Forprosjekt punkt 6.1<sup>43</sup> er det lagt til grunn at de kommersielle alarmtjenestene i sin helhet bør legges til et AS som er fullt ut eid av SB. Det innebærer at den økonomiske aktiviteten skjer innenfor et rettssubjekt og selskap der de rettslige rammene er godt tilpasset kommersiell aktivitet. Utfordringen ved en slik organisering er at de andre 110-kommunene ikke har eierskap til eller direkte innflytelse og eierstyring over denne virksomheten. De andre 110-kommunene har heller ingen generell rett til utbytte fra selskapet, utbyttet tilfaller

---

<sup>42</sup> Skatteloven § 2-5

<sup>43</sup> Rapport forprosjekt: Salg av direktorkopling brannalarm og øvrige alarmtjenester, 25.03.2019

morselskapet (eier/aksjonær) i sin helhet.<sup>44</sup> Det kan imidlertid vurderes nærmere om det er adgang til å avtale at utbyttet i sin helhet skal benyttes til å dekke IKS-ets kostnader ved de lovpålagte 110-tjenestene, slik at overskudd fra alarmsalget likevel kan komme alle 110-kommunene til gode i form av reduserte kommunale 110-kostnader.

Når et av selskapene innen konsernet utfører lovpålagte 110-oppgaver på vegne av en eller flere kommuner, må man også sikre at den økonomiske samhandlingen med evt. kjøp og salg av tjenester mellom selskapene skjer i samsvar med anskaffelsesreglene.

#### *Uttreden fra 110-IKS*

Som nevnt er kommunene i Nordland pålagt av DSB å være tilknyttet den felles nødmeldesentralen i Bodø for de lovpålagte 110-oppgavene. Dersom nødmeldesentralen mv. er organisert i et IKS er det spørsmål om en kommune kan tre ut av selskapet etter normalreglene i IKS-loven § 30, siden det uansett må være tilknyttet. Dersom alarmsalget er organisert i det samme IKS-et (egen avdeling) er det videre spørsmål om en deltakerkommune kan gå ut av kun denne delen av samarbeidet, for eksempel for å håndtere alarmsalget selv. For sistnevnte tilfelle blir det også spørsmål om eller hvordan det overskuddet som skapes av alarmsalget kun skal komme de gjenværende eierkommunene i IKS-et til gode i form av reduserte deltakertilskudd. Spørsmål om uttreden behandles ikke nærmere her, men vi nøyer oss med å peke på at det kan oppstå problemstillinger som man bør ta nærmere stilling til dersom IKS-modellen velges.

### 7.4.3. Oppsummert

Vår vurdering er at IKS-modellen synes godt egnet for samarbeid om de lovpålagte 110-tjenestene, og den utgjør en forsvarlig ramme for utøvelsen av offentlig myndighet. Modellen er velprøvd i kommunal sektor og den sikrer eierskap og formell eierstyring fra samtlige 41 deltakerkommuner, ved at alle skal ha minst ett medlem i eierorganet. Det kan imidlertid være krevende med mange eiere, og beslutningsprosesser og politisk forankring av vedtak kan ta mye tid.

IKS-loven er på generelt grunnlag og med sin ansvarsform ikke så godt egnet til organisering av økonomisk aktivitet, ettersom det innebærer en viss risiko for eierne, som har et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser.

Dersom man likevel vil drive den økonomiske aktiviteten i IKS-et, må det sikres at driften av de lovpålagte tjenestene ikke gir ulovlige økonomiske fordeler til alarmsalget, noe som vil innebære ulovlig krysssubsidiering i strid med EØS-avtalen. Derimot er det tillatt å benytte inntekter fra alarmsalget (fortrinnsvis lagt til egen avdeling i IKS-et) til finansiering av de lovpålagte 110-tjenestene. Dette kan igjen føre til at innskuddene fra deltakerkommunene på sikt kan reduseres forholdsmessig, f.eks. ut fra forbruk eller eierandel.

Det oppstår ellers en del spørsmål av organisatorisk og økonomisk karakter dersom én eller flere av deltakerkommunene ønsker å tre ut av IKS-et, eller eventuelt ønsker å håndtere alarmsalget selv.

På bakgrunn av både nåværende og forventet omfang av det markedsrettede alarmsalget, bør dette legges til et datterselskap organisert som AS. Det kan avtales at overskudd og utbytte i sin helhet benyttes til reduksjon av de kommunale 110-kostnadene, noe som kan komme alle 110-kommunene til gode.

## 7.5. Aksjeselskap – AS

### 7.5.1. Om modellen

Et aksjeselskap (AS) er først og fremst beregnet for organisering av virksomhet som skal oppnå et økonomisk overskudd og gi mulighet for eierutbytte. Mange AS har imidlertid ikke utbytte som formål og driver ideell virksomhet (ikke ervervsmessig virksomhet). AS kan også i en viss utstrekning løse lovpålagte oppgaver og få delegert myndighet, avhengig av hvordan eierskapet er sammensatt og vedtektene er utformet. Vedtektene skal etter aksjeloven<sup>45</sup> (asl.) § 2-2 minst angi følgende:

---

<sup>44</sup> Etter aksjeloven § 8-3 andre ledd kan retten til utbytte ikke skilles fra eierretten for lengre periode enn to år.

<sup>45</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44?q=aksjelov>

1. Selskapets foretaksnavn,
2. selskapets virksomhet,
3. aksjekapitalens størrelse, og
4. aksjenes pålydende (nominelle beløp).

Dersom selskapet ikke skal ha til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte (ideell virksomhet), må vedtektene også inneholde bestemmelser om dette i formålsangivelsen og om anvendelsen av overskuddet og av formuen ved oppløsning. Det tilkommer også en del andre krav til hva som skal fremkomme av øvrige stiftelsesdokumenter.

Aksjeloven inneholder bestemmelser om hvordan aksjeselskapet skal organiseres. Øverste myndighet i selskapet er generalforsamlingen (GF), hvor alle aksjeeierne har møterett. Normalt gir hver aksje én stemme i generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 5-3 første ledd. Selskapet skal også ha et styre med ett eller flere medlemmer som velges av GF. Det er ikke noe krav etter aksjeloven at selskapet må ha en ansatt daglig leder<sup>46</sup>, men det må kunne utledes av brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter at nødmeldesentralen må ha en fast ansatt ledelse.<sup>47</sup>

AS kan eies av én eller flere kommuner, og det kan ha en blanding av privat og offentlig eierskap. Også et IKS (f.eks. SB) kan være medeier i et AS. Eierkommunene i et AS omtales gjerne som aksjonærer. Der flere kommuner eier et AS sammen utgjør ofte ordførerne i de enkelte kommunene generalforsamlingen. Det er også mulig å gi andre fullmakt til å møte i GF i motsetning til hva som gjelder for representantskapet i KO og IKS.

Det er forholdsvis stor frihet etter aksjeloven til å regulere virksomhetens formål og oppgaver nærmere i vedtektene, også ut over de minstekravene som fremkommer i asl. § 2-2. Aksjeloven gir også et handlingsrom for å vedtektsfeste andre løsninger om fordeling av oppgaver, ansvar og beslutningsmyndighet enn lovens normalordning tilsier. Det kan f.eks. reguleres strengere flertallsregler i styret og GF enn det som følger av aksjeloven, og man kan avtalefeste at saker som normalt ligger til styrets myndighet skal avgjøres av GF, det vil si flytte viktige beslutninger høyere opp i selskapshierarkiet. Det kan også vedtektsfestes at enkelte av beslutningene som treffes av GF også må forankres i kommunestyrene. Aksjonærene/eierne kan i tillegg til vedtektene inngå aksjonæravtaler som regulerer nærmere aksjonærenes plikter og rettigheter i selskapet og overfor hverandre. I tillegg kan det utarbeides eierstyringsdokumenter som fastsetter nærmere krav og forventninger til styret eller til selskapsdriften, og hvordan generelt selskapet skal arbeide for å oppnå eiernes mål.

Eierne/aksjonærene har et begrenset økonomisk ansvar for selskapets forpliktelser, jf. asl. § 1-2, og selskapet kan tas under ordinær konkursbehandling.

### 7.5.2. Vurdering av egnethet for 110 Nordland

#### *AS kan benyttes for alle 110-tjenestene*

Det legges til grunn at de lovpålagte oppgavene tilknyttet en 110-nødmeldesentral etter BVL § 16 kan organiseres i et aksjeselskap, jf. også koml. § 5-4. Det kan som nevnt være elementer av myndighetsutøvelse i oppgavene som håndteres av de ansatte ved sentralen, for eksempel myndighet til å utalermere tilstrekkelig innsatsstyrke hos det enkelte brannvesenet ved melding om brann/brannfare. Dette er etter vår vurdering imidlertid ikke til hinder for å organisere de lovpålagte 110-tjenestene i aksjeselskap forutsatt at det er 100 % eid av deltakerkommunene. Alle deltakerkommuner i 110 Nordland vil med denne modellen ha kontroll med myndighetsutøvelsen som finner sted som en del av virksomheten i aksjeselskapet. Privat eierskap kan utgjøre et hinder for at lovens vilkår om kommunens formelle ansvar anses oppfylt, og må derfor utelukkes i vedtekter og aksjonæravtale.

#### *Eierstyring i AS*

Eierstyringen i et AS skjer gjennom eierskapet til aksjene og ved stemmegivningen i generalforsamlingen. Som regel vil stemmevekten og innflytelsen i GF samsvare med antallet aksjer kommunen eier, jf. aksjeloven § 4-1,

---

<sup>46</sup> Aksjeloven § 6-2 (1).

<sup>47</sup> BVL. § 16, jf. også brann- og redningsvesenloven § 28, jf. §§ 7, 9 og § 10.

men det er adgang til å avtalefeste en annen ordning, f.eks. bruk av aksjeklasser der ulike aksjer gir ulik stemmevekt, eller gjennom regulering i en aksjonæravtale mellom eierne. AS-modellen er også en fleksibel selskapsform når det skal gjøres endringer på eiersiden og ved enkelte sentrale endringer i vedtektene. Flere av vedtakene i et AS kan treffes av GF, og krever ikke politisk behandling i kommunestyrene som for IKS. Kommunestyrebehandling av saker innebærer et ekstra beslutningsledd som skaper med administrasjon og kan være tidkrevende. Kommunenes eierstyring gjennom GF kan dermed gjennomføres effektivt og slik at man ganske raskt kan justere selskapskursen, hvis det er behov for det. Vi forutsetter i denne forbindelse at alle eierrepresentantene som sitter i GF sørger for eventuell politisk forankring av saker i forkant av stemmegivning i GF. Det er et prinsipp som bør være førende for alle eierrepresentanter uavhengig av selskapsform, slik at kommunen er sikret at kommunens flertallssyn reflekteres i stemmegivningen i eierorganet.

Alle selskapsendringer som skal registreres i Foretaksregisteret kan skje elektronisk ved bruk av samordnet registermelding (elektronisk innsending). Dette er det ikke adgang til for et IKS, og når det er mange eierkommuner så vil det gjøre administrasjon av selskaps spesifikke forhold mye enklere i praksis.

Som nevnt ovenfor er det mulig å vedtekts- og avtalefeste egne eierstyringsgrep i aksjeselskapet. Samtidig kan inntak av flere eierstyringsgrep redusere de fordelene man kan oppnå ved bruk av aksjeselskapsmodellen knyttet til blant annet styringseffektivitet og fleksibilitet. Her må eierkommunene finne en god balanse mellom hensynet til effektivitet vs. hensynet til politisk eierstyring og kontroll.

#### *Eget styre og daglig leder*

Selskapet skal etter aksjeloven §§ 6-1 og 6-3 ha et styre med ett eller flere medlemmer som velges av GF. Ettersom et 110-samarbeid er en spesialisert virksomhet, vil vi anbefale et kompetansesammensatt styre. Det er som nevnt ovenfor ikke noe lovkrav om at aksjeselskapet må ha en ansatt daglig leder, men det må kunne utledes av bestemmelsene i hhv. brann- og eksplosjonsvernloven og forskrifter om risiko- og sårbarhetsanalyser og krav til kompetanse og bemanning for nødmeldesentralen, at den må ha en fast ansatt ledelse.<sup>48</sup>

Dersom det er flere enn 30 ansatte i aksjeselskapet, kan de kreve å være representert i styret. Vi mener det uavhengig av antallet ansatte i et 110-AS vil være klokt med ansatterepresentasjon i styret, og vi viser til tilsvarende vurdering under punkt 7.4.

#### *Organisering av økonomisk aktivitet*

AS er som nevnt en godt egnet selskapsmodell for organisering av økonomisk aktivitet. Fordelingen av ansvar og myndighet som er nedfelt i aksjeloven er innrettet mot en mest mulig effektiv styring og drift av forretningsmessig virksomhet. Dette betyr ikke at det *må* dreie seg om økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand. Dersom hele 110-samarbeidet i Nordland legges til et AS, kommer man fortsatt ikke utenom at virksomheten er blandet, og samlet sett består både av lovpålagte oppgaver og markedsrettet alarmsalg. Disse ansvarsområdene må også innen et AS være økonomisk og regnskapsmessig atskilt slik at det ikke oppstår ulovlig kryssubsidiering i strid med statsstøttereglene. Det vil i så fall være nødvendig å organisere de to delene i hver sin avdeling A og B med egne budsjett og regnskap. Alle relevante kostnader knyttet til å drifte alarmsalget må være reelle (krav om korrekt kostnadsallokering), og de kan bare dekkes ved inntekter fra salget. Eventuelt overskudd fra alarmsalget i avdeling A kan imidlertid lovlig benyttes til å finansiere driften i avdeling B, og slik sett redusere de samlede kostnadene for driften av de lovpålagte 110-tjenestene.

#### *Etablering av datterselskap og konsernorganisering*

AS kan ha ett eller flere datterselskaper (AS) og utgjøre morselskap i et konsern. Som for IKS (ovenfor) er det flere måter å organisere såkalt blandet virksomhet innen 110-samarbeidet på innen en konsernmodell, så lenge aktivitetene holdes økonomisk atskilt og man ivaretar statsstøttereglene. Når et av aksjeselskapene innen konsernet utfører lovpålagte 110-oppgaver på vegne av en eller flere kommuner, må man også sikre at den økonomiske samhandlingen med evt. kjøp og salg av tjenester mellom selskapene skjer i samsvar med anskaffelsesreglene. Selv om aksjeloven er en rettslig trygg ramme for økonomisk aktivitet og det vil være mulig å organisere både de lovpålagte 110-oppgavene og alarmsalget innen det samme aksjeselskapet f.eks. i to ulike avdelinger, kan det av andre hensyn (eks. statsstøtteregelveverket og anskaffelsesreglene) likevel være

---

<sup>48</sup> Se nærmere BVL § 9 og brann- og redningsvesenforordningen.

hensiktsmessig å skille organisatorisk mellom det lovpålagte og det kommersielle gjennom å opprette et datterselskap for den sistnevnte delen.

#### *Utbytterett for aksjonærene*

Dersom GF etter innstilling fra styret treffer vedtak om utbytte etter aksjeloven § 8-2, har alle 110-kommunene som er aksjonærer i selskapet rett til et utbytte som svarer til eierretten sin og antallet aksjer. Aksjeloven § 8-3 (2) oppstiller som nevnt et vilkår om at retten til utbytte ikke kan skilles fra eierretten for lengre tid enn to år. Dette setter begrensninger for avtaler om at utbytte fra alarmsalget kan tilfalle de 110-kommuner som ikke selv deltar i selskapet. Med direkte utbytterett for kommunene som aksjonærer, er det heller ikke kurant å bestemme at dette kun skal benyttes til å redusere de kommunale kostnadene til de lovpålagte 110-oppgavene. Som utgangspunkt står den enkelte aksjonæren fritt til å bestemme hvordan utbyttedmidlene skal brukes, og en del kommuner vil kanskje bruke dem til andre kommunale formål.

#### *Uttreden fra aksjeselskapet*

Som utgangspunkt vil en kommunes uttreden fra AS være enklere enn i et IKS. Likevel vil ikke en uttreden fra et aksjeselskap som utfører lovpålagte 110-oppgaver for alle kommunene i regionen være så enkelt. Dette henger sammen med det statlige pålegget til kommunene om å knytte seg til den felles nødmeldesentralen i Bodø.

Dersom det kommersielle alarmsalget er organisert i det samme rettssubjektet som de lovpålagte 110-oppgavene, vil det også bli spørsmål om det er rimelig at den uttredende kommunen likevel og uten egen risiko skal nyte godt av de reduserte kommunale kostnadene som alarmsalget medfører.

### 7.5.3. Oppsummert

Vår vurdering er at aksjeselskap er en godt egnet og lovlig modell for organisering av 110-samarbeidet i Nordland så lenge selskapet er 100 % kommunalt eid av alle kommuner i 110-samarbeidet. Selskapet kan utføre både lovpålagte 110-tjenester og drive kommersielt alarmsalg. Det må imidlertid etableres et økonomisk skille mellom de ulike delene av virksomheten, med blant annet egne budsjett og regnskap, for å sikre at det ikke skjer ulovlig kryssubsidiering i strid med EØS-avtalen. Overskudd fra alarmsalget kan benyttes til kostnadsdekning for de lovpålagte tjenestene gjennom en overføring fra alarmavdelingen til 110-avdelingen eller det kan gis utbytte til eierne dersom det er grunnlag for det. Det kan nok være enkelte faglige og driftsmessige fordeler med å organisere alarmsalget i det samme aksjeselskapet som de lovpålagte 110-oppgavene og nødmeldesentralen. Ut fra omfanget av den økonomiske aktiviteten er det likevel vår anbefaling å etablere et datterselskap/AS som håndterer alarmsalget. Dette vil være en sikrere vei også ut fra anskaffelsesregelverket og unntakene for utvidet egenregi.

Den kommunale eierstyringen sikres gjennom eierskapet til selskapets aksjer og ved stemmegivningen i GF. Det er innenfor aksjeselskapsmodellen en betydelig handlefrihet til å avtale eller vedtektsfeste en tettere eierstyring og strammere kontrollrutiner enn lovens normalordning innebærer, f.eks. som etter IKS-loven.

Som utgangspunkt vil innflytelsen i GF og dermed aksjeselskapet være betinget av det antallet aksjer den enkelte kommunen eier, men det er etter aksjeloven § 5-3 (1), jf. § 4-1 (1) også adgang til å avtale en ordning som medfører at deltakerkommunene stilles forholdsvis likt uavhengig av kommunestørrelsen eller aksjeandelen. Dersom alarmsalget legges til et datterselskap som er fullt ut eid av 110-selskapet, vil utbyttet fra alarmsalget i sin helhet tilfalle morselskapet med ansvaret for de lovpålagte 110-oppgavene, og dette kan redusere kostnadene for alle deltakerkommunene.

## 7.6. Samvirkeforetak – SA

### 7.6.1. Kort om modellen

Definisjonen på et samvirkeforetak (SA) er etter lov om samvirkeforetak<sup>49</sup> § 1 («samvirkel.»):

*«ein samanslutning som har til hovudformål å fremje dei økonomiske interessene til medlemmane gjennom deira deltaking i verksemda som avtakarar, leverandørar eller på annan liknande måte.»*

<sup>49</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-29-81?q=samvirkeforetak>

Loven setter ingen begrensinger for hvem som kan være medlemmer i et samvirkeforetak. Det kan være både private og offentlige rettssubjekter og organer (juridiske personer) og fysiske personer. Det kan reguleres i vedtektene at et SA bare skal ha offentlige rettssubjekter som medlemmer, som kommuner og fylkeskommuner. Eierstyring skjer i årsmøtet der alle medlemmene har stemmerett. Stemmeretten kan fordeles slik at de medlemmene med størst omsetning har flere stemmer. Samvirkeforetaket skal ha et styre og som hovedregel en daglig leder.

### 7.6.2. Vurdering av egnethet for 110 Nordland

Samvirkeloven har mange likheter med aksjeloven. Likevel er det vår vurdering er at samvirkeloven etter sitt formål og definerte virkeområde ikke gjør den egnet til å organisere 110-tjenestene i Nordland.

Hovedformålet med 110 Nordland er å ivareta deltakerkommunenes lovpålagte plikter og oppgaver som er pålagt i BVL og tilhørende forskrifter som gjelder nødmeldesentraler. Det er spørsmål om dette lar seg forene med samvirkelovens krav i § 1 om at hovedformålet med samvirkeforetaket skal være å fremme deltakernes «økonomiske interesser». Det fremgår av lovforarbeider og Lovkommentarer/Lovdata at dette begrepet ikke må tolkes for snevert:

*«Uttrykket «dei økonomiske interessene» skal ifølgje lovforarbeida tolkast vidt. Det står som ei motsetning til ideelle interesser. Det kan ikkje stillast krav om at aktiviteten objektivt sett skal vere eigna til å gi overskot, sml. uttrykket «økonomisk virksomhet» i selskapsloven § 1-1 første ledd første punktum. Eit minstevilkår er likevel at medlemmane mottar ei yting frå foretaket som har økonomisk verdi. I eit leverandørsamvirke eller arbeidssamvirke vil vederlaget til medlemmane normalt vere i pengar, medan det i innkjøpsamvirke og andre former for forsyningsamvirke typisk vil vere naturalytingar. Valet av samvirkeform kan vere grunngitt i andre forhold enn dei rent økonomiske. Dette tek lova omsyn til ved at uttrykket «dei økonomiske interessene» skal tolkast vidt.»*

Det synes klart at de lovpålagte 110-tjenestene som ytes av 110 Nordland har en økonomisk verdi for deltakerkommunene. Det synes derimot mindre klart om man for 110-samarbeidet kan si at det er en økonomisk omsetning i forholdet mellom deltakerkommunene og foretaket.

*«At dei økonomiske interessene til medlemmane må fremjast gjennom omsetning med foretaket, blir gjerne omtalt som «omsetningskriteriet». Det sentrale i omsetningskriteriet er at det må vere økonomisk omsetning i forholdet mellom foretaket og medlemmane. Eit karakteristisk trekk ved samvirkeforetak er nettopp at foretaket sine medlemmar også er foretaket sine avtalepartar.»*

Det er mulig at vilkåret om at medlemmene i samvirkeforetaket skal delta i virksomheten enten som «avtakarar, leverandørar eller på annan liknande måte» er oppfylt for de lovpålagte 110-tjenestene. Vi viser her til at det er etablert interkommunale revisjonsselskap organisert etter samvirkeloven, som utfører revisjon og tar andre oppdrag for sine medlemskommuner.

Vilkåret vil imidlertid kunne stå i veien for at dette er en aktuell modell for den rent kommersielle delen av virksomheten. Det er ikke kun medlemmene/deltakerkommunene som skal være mottaker av eller kjøpe de kommersielle tjenestene. Tjenester i form av alarmsalg og andre tilleggstjenester skal i tillegg ytes og selges til andre aktører enn de 41 deltakerkommunene i 110 Nordland, dvs. det drives en økonomisk virksomhet rettet mot markedet og mot andre offentlige og private virksomheter og rettssubjekter. Dersom alarmsalget derimot skilles ut fra samvirkeforetaket og legges til et heleid datterselskap/AS, slik at kun de lovpålagte 110-tjenestene er igjen, kan samvirkemodellen (som morselskap for lovpålagt virksomhet) være noe mer egnet.

### 7.6.3. Oppsummert

Det hefter usikkerhet om samvirkemodellen er egnet for organisering av det samlede 110-samarbeidet. Den kan ikke benyttes dersom selskapet skal stå for markedsrettet alarmsalg og utvikle den økonomiske aktiviteten videre i årene fremover. Hvis alarmsalget skilles ut i et datterselskap, bør det derimot være mulig å legge de lovpålagte 110-oppgavene til samvirkeforetaket. Det er etter vår vurdering likevel grunn til å utvise varsomhet med å velge en selskapsmodell som i begrenset grad benyttes for interkommunal organisering av lovpålagte



kommunale tjenester. Vi vil derfor ikke anbefale samvirkeforetak for 110 Nordland, og bruker derfor heller ikke større plass på denne organisasjonsformen i dette notatet.

## 8. Kjøp av tjenester / avtalebasert samarbeid mv.

Et alternativ til å gå inn i et formalisert samarbeid om 110-tjenestene gjennom å etablere et eget 110-selskap, eventuelt et konsern med mor-datterselskap, er å bruke avtalebaserte ordninger med kjøp av tjenester. Kommunene kan som egne rettssubjekter ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar jf. koml. § 2-1, andre ledd og de har kompetanse til å inngå bindende avtaler med både andre kommuner og offentlige eller private virksomheter, innenfor lovgivningens rammer.

Man kan beholde dagens avtalebaserte ordning der SB eier og driver nødalarmringssentralen på vegne av Bodø kommune med en *individuell (men likelydende) avtale* mellom SB og den enkelte kommunen som regulerer levering og kjøp av tjenester, og øvrige roller, rettigheter og plikter mellom dem.

Avtalene kan omfatte både kjøp av (betaling for) de lovpålagte 110-oppgavene og kjøp av kommersielle alarmtjenester. For kjøp av de lovpålagte tjenestene, vil unntaket i anskaffelsesregelverket om at det bare er en bestemt leverandør i markedet som kan levere tjenesten (FOA § 5-2 (1) a eller § 13-4, første ledd a.) kunne komme til anvendelse. Dette fordi en av kommunene er pålagt å etablere og drifte nødalarmringssentralen, og de øvrige kommunene i 110-regionen er forpliktet til å knytte seg til sentralen. Imidlertid kan ikke kommunene foreta direkteanskaffelse for kjøp av kommersielle alarmtjenester, men er forpliktet etter anskaffelsesreglene til å konkurranseutsette kontraktene.

Modellen innebærer i praksis at SB har mer styring og kontroll over 110 Nordland enn de øvrige 31 deltakerkommunene, som kun har indirekte innflytelse gjennom et Brukerråd. Vi er usikre på om ordningen er egnet til å ivareta alle 110-kommunenes overholdelse av ansvar og plikter etter kommuneloven og brannvernlovgivningen, se punkt 3.2.2 ovenfor. Videre er det et ønske blant noen enkeltkommuner som er knyttet til 110 Nordland om mer direkte innflytelse og eierstyring. Dersom vi legger til grunn at den økonomiske aktiviteten vil bli stadig viktigere for SB, innebærer utdelingsreglene i IKS-loven § 29 at overskuddet fra økt alarmsalg ikke kan komme alle kommunene i 110-samarbeidet til gode gjennom utdeling/utbytte. En slik modell avskjærer andre enn eierne av selskapet som tilbyr tjenestene, å få utbetalt et eventuelt overskudd fra den kommersielle delen av virksomheten. I tillegg vil alarmsalget kunne føre til at SB ikke kan benyttes av sine eierkommuner i utvidet egenregi, som følge av omfanget av den aktivitet som rettes mot andre enn egne eiere.

Det legges til grunn at det er av stor betydning for eierne av SB at de fortsatt kan benytte eget selskap i utvidet egenregi. På denne bakgrunn kan vi ikke anbefale denne organiseringsmodellen.

Selv om det hittil har vært en målsetning at alarmsalget i SB skal komme alle 110-kommunene i Nordland til gode gjennom reduserte kommunale kostnader, er det ikke noe i veien for at denne økonomiske aktiviteten tas helt ut av samarbeidet og/eller andre avtaler mellom SB og de 31 øvrige 110-kommunene.

Med dette reduseres både risikoen for brudd på EØS-avtalens regler om statsstøtte og man går samtidig klar av en del kompliserte skatte- og selskapsrettslige problemstillinger knyttet til utbytte mv. SB kan da videreføre salg av alarmtjenester kun for sine eierkommuner, mens de andre 110-kommunene må vurdere eventuell drift av kommersielle alarmtjenester på egne vegne.

## 9. Avsluttende vurderinger og anbefalinger

Det er innenfor de organiseringsformene og selskapsmodellene som lovlig kan benyttes flere mulige måter å organisere 110-tjenestene i Nordland på. Uansett hvilken modell som velges bør den økonomiske aktiviteten holdes atskilt fra de lovpålagte oppgavene med separate budsjetter og regnskap. Det må kunne dokumenteres at driften av de lovpålagte tjenestene ikke medfører økonomiske fordeler for de kommersielle tilleggstjenestene og at alle reelle kostnader knyttet til alarmsalget henføres korrekt.

Dersom aktiviteten rettet mot andre enn egne eiere i SB utgjør mer enn 20 % av virksomhetens samlede omsetning, anbefaler vi at forretningsvirksomheten (ansvarsområde 120) skilles ut i et AS som er en sikker modell for drift av økonomisk virksomhet.

På bakgrunn av vurderingene over, vil vi anbefale følgende modeller for organisering av 110-samarbeidet, i prioritert rekkefølge:

1. *Eget IKS for lovpålagte 110-tjenester, alarmtjenester legges til datterselskap/AS.*
2. *Eget AS for lovpålagte 110-tjenester, alarmtjenester legges til datterselskap/AS.*

Hvis det av ulike grunner er vanskelig for kommunene å gå sammen om etablering av eget 110-selskap, kan det vurderes om følgende modeller også kan benyttes:

3. *Lovpålagte 110-tjenester i Salten Brann, alarmtjenester legges til datterselskap/AS 100 % eid av alle deltakerkommunene, eller av SB sammen med øvrige 110-kommuner.*
4. *Lovpålagte 110-tjenester i Salten Brann, alarmtjenester legges til datterselskap/AS eid av Salten Brann.*

### **9.1. Eget IKS for lovpålagte 110-tjenester, alarmtjenester legges til datterselskap/AS**

De *lovpålagte* 110-oppgavene og nødmeldesentralen skilles ut fra SB og organiseres i et eget rettssubjekt, et nytt 110-IKS. Kommunene som i dag er samarbeidspartnere til SB går inn i IKS-et som eiere (=deltakere) – enten sammen med SB som en eier, eller sammen med alle eierkommunene til SB. Dette er etter vår vurdering en organisatorisk ryddig modell, som samlet sett ivaretar de ulike hensynene knyttet til formålet med samarbeidet, hvilke oppgaver som skal løses, og det økonomiske og faktiske omfanget på en god måte.

Det anbefales videre at det nye 110-selskapet er samlokalisert med SB som i dag, med hovedbase i Bodø. En samling av fagmiljøer som kan koordinere tjenestene, samarbeide og utveksle kunnskap på tvers er verdifullt og må ikke undervurderes.

Med utgangspunkt i behovet for eierstyring av de lovpålagte 110-tjenestene, synes IKS-modellen godt egnet. Dette pga. de særlige eierstyringsgrepene inntatt i IKS-loven. Videre tilsier 110-oppgavens innhold med innslag av myndighetsutøvelse at disse med fordel kan legges til en virksomhet med generelt høy grad av offentlig/kommunalpolitisk styring og kontroll.

Det er ellers naturlig at man for lovpålagte 110-oppgaver benytter en modell der eierne/deltakerkommunene har et ubegrenset økonomisk ansvar for forpliktelsene, som IKS-loven medfører. Dette bidrar til ansvarliggjøring og tett oppfølging av selskapet og den økonomiske situasjonen.

Videre legges all virksomhet knyttet til kommersielle *alarmtjenester* og evt. andre økonomiske tilleggstjenester til et AS (datterselskap) som er fullt ut eid av 110-selskapet som morselskap. Dette særlig med tanke på at alarmsalget har en stor omsetning i dag og trolig vil generere større inntekter og utbytte i årene fremover. IKS-et kan da som morselskap og eneaksjonær motta utbytte, som igjen kan tas inn i driften av de lovpålagte 110-tjenestene. Dette kan i sin tur bidra til å redusere de kommunale kostnadene og eiertilskuddet fra de 41 deltakerkommunene til de lovpålagte 110-tjenestene. Ved større overskudd, kan alle eierne få utbetalt utbytte.

Med denne løsningen sikrer man både ønsker om god kommunalpolitisk eierstyring av 110-tjenestene, en ryddig organisering i samsvar med statsstøttereglene, og at inntekter fra alarmsalget kommer alle deltakerkommunene til gode og kan redusere deres kostnader til de lovpålagte 110-tjenestene. Modellen vil også løse utfordringene knyttet til eiernes behov for å benytte selskapet i utvidet egenregi.

### **9.2. Eget AS for lovpålagte 110-tjenester, alarmtjenester legges til datterselskap/AS**

I denne modellen vil de lovpålagte 110-oppgavene og nødmeldesentralen skilles ut fra SB og organiseres i et eget AS. Også dette vil være en organisatorisk ryddig modell, som samlet vil kunne ivareta de ulike hensynene som

gjelder knyttet til formålet med samarbeidet, hvilke oppgaver som skal løses, og det økonomiske og faktiske omfanget.

Aksjeselskapet kan eies av samtlige 110-kommuner i Nordland, hvilket sikrer muligheten for direkte eierstyring. SB kan også være en aksjonær (på vegne av sine eierkommuner). Disse kommunene vil få en mer indirekte eierstyring på 110-tjenestene, men vil til gjengjeld kunne ha glede av å benytte kompetansen i SB inn i AS-et.

Det vises ellers til at styret med det overordnede forvaltningsansvaret for 110-selskapet bør være kompetansesammensatt, inkludert brannfaglig kompetanse.

Aksjeselskap er en mer fleksibel og effektiv styringsmodell enn IKS-modellen ved at beslutningsmyndigheten i alle saker som gjelder selskapet som utgangspunkt ligger til *selskapsorganene*, og ikke i kommunestyrene. Dette kan være en klar fordel for 110-samarbeidet ettersom det vil være mange eiere, og det vil være enklere og mindre byråkratisk å foreta nødvendige justeringer i selskapsstyringen. Dersom det er ønskelig med en noe tettere eierstyring av selskapet og 110-tjenestene, kan det fastsettes i vedtektene at en del av beslutningsmyndigheten som etter loven ligger til styret skal flyttes opp til GF (evt. også enkelte særlig viktige beslutninger opp til kommunestyrene). For eksempel kan det være naturlig at økonomiplan, budsjett og regnskap skal fastsettes eller godkjennes i GF. Her må man finne en balanse mellom GF og styret som gjør at man ikke svekker styringseffektiviteten. Vi minner også om at det i vedtektene kan reguleres særskilte flertallskrav for enkelte beslutninger.

Den enkelte kommunen kan alternativt fastsette rutiner som gjør at saker som skal avgjøres av GF kan eller skal drøftes i kommunestyret på forhånd, slik at kommunens representant i GF kjenner kommunens syn eller instrueres av kommunestyret.

Når det gjelder anbefalingen om å legge *alarmsalget* i eget datterselskap, vises det til avsnittet over. Et organisatorisk skille mellom lovpålagte oppgaver og økonomisk aktivitet blir etter vårt syn viktigere jo større omsetningen er.

Alternativt kan alarmsalget og øvrige kommersielle tilleggstenester legges til en egen avdeling i aksjeselskapet med egne ansatte, og med en økonomi atskilt fra øvrige deler av virksomheten, herunder separate budsjett og regnskap. Vi minner imidlertid om at dette kan skape problemer med anskaffelsesregelverket i forhold til at eierne vil kunne ønske å benytte selskapet i utvidet egenregi.

### 9.3. Lovpålagte 110-tjenester i Salten Brann, alarmtjenestene legges til et datterselskap/AS

Etter denne modellen vil de *lovpålagte* 110-oppgavene og nødmeldesentralen videreføres i SB, men i egen avdeling/ansvarsområde, og med leder og ansatte som ivaretar de bemannings- og kompetansekravene som følger av BVL med tilhørende forskrifter.

Eierstyringen av 110-tjenestene skjer formelt i SBs representantskap, men det kan f.eks. avtales med alle de andre deltakerkommunene i 110 Nordland en ordning som sikrer at deres synspunkter og innspill skal inngå i det formelle beslutningsgrunnlaget i de sakene representantskapet har til behandling. De samlede kostnadene for driften av 110-tjenestene og nødmeldesentralen skal fortsatt fordeles forholdsmessig mellom SB og de øvrige 110-kommunene. Ordningen i dagens Samarbeidsavtale kan i denne sammenhengen videreføres eller justeres. Vi er som nevnt noe usikre på om avtaleordningen som sådan er egnet siden 31 av 110-kommunene er avskåret fra formell eierstyring av oppgaver de rettslig sett er ansvarlige for etter brannvernlovgivningen, se punkt 3.2.2 ovenfor. Samtidig legger vi til grunn at DSB ikke har pålagt kommunene noen bestemt samarbeidsform for de regionale 110-tjenestene og at avtalebaserte samarbeid om 110-tjenestene (dvs. ikke selskap) ikke synes utelukket.

Et alternativ under denne modellen er at de kommersielle *alarmtjenestene* flyttes til et AS som er 100% eid av SB. På denne måten sikrer man et organisatorisk skille og større avstand mellom lovpålagte forvaltningsoppgaver

og økonomisk aktivitet, og videre bedre sikkerhet for at den garantiordningen som er innbakt i IKS-modellen med ubegrenset ansvar og konkursforbud ikke innebærer en risiko for ulovlig støtte til de kommersielle tjenestene.

Det er tvilsomt om et aksjeselskaps vedtekter kan fastsette at økonomisk overskudd skal bidra til å finansiere de kommunale 110-tjenestene, for derved å redusere 110-kommunenes tilskudd, og at alt utbytte til morselskapet/SB skal brukes til å dekke kostnader ved drift av 110-avdelingen. Det bemerkes at som hovedregel kan verken et AS eller et IKS gi utbytte til andre enn sine eiere.

Selv om Salten Brann er eneeier av aksjeselskapet og utøver eierstyringen gjennom GF og treffer beslutninger om utdeling av utbytte mv., kan det avtales en ordning som sikrer at 110-kommunene synspunkter og innspill skal inngå i beslutningsgrunnlaget i saker som datterselskapets GF (alarmselskapet) har til behandling – slik som i dag. Om dette vil være tilstrekkelig for å ivareta det ansvaret hver enkelt kommune har for lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse etter kommunelov og brannvernlovgivningen, er imidlertid ikke sikkert.

På bakgrunn av det ovenstående, kan vi ikke anbefale denne løsningen. Da er det bedre med et alternativ hvor at det kommersielle selskapet eies av SB sammen med de øvrige 31 110-kommunene. Selskapet kan også eies av alle de 41 deltakerkommunene i 110 Nordland. I sistnevnte alternativ vil SB ikke lengre være eier av eller ha noen formell rolle i alarmselskapet – med mindre en formell rolle avtales særskilt. Til gjengjeld vil det ikke være noe i veien for å utdele utbytte til alle 110-kommuner.

En utskilling til et AS vil også bidra til at anskaffelsesregelverket ikke står i veien for at eierne av AS-et kan benytte selskapet i utvidet egenregi, så sant vilkårene for øvrig er oppfylt.

#### Kilder/dokumenter

1. Selskapsavtale for Salten Brann IKS
2. Samarbeidsavtale mellom 110 Nordland og Deltakerkommuner
3. Brev fra DSB 15.03.1016: Vedtak om nye 110-regioner og samlokalisering av nødmeldingstjenesten: Brev (saltenbrann.no)
4. Rapport forprosjekt: Salg av direktekopling brannalarm og øvrige alarmtjenester, 25.03.2019
5. Notat fra Deloitte advokater om konkurranserettslige forhold, 18.10.2022
6. Notat fra Deloitte advokater om skatt- og avgiftsmessige forhold, 18.10.2022
7. Prinsipputtalelse fra Skattedirektoratet om skatteplikt for offentlig havnevirksomhet, 27.10.2022
8. Utredning fra ALT advokatfirma til KMD om brannvesenets salg av ABA-alarmer, 2013
9. Dom fra Follo og Nordre Østfold tingrett vedr. Bølgen Bad KF om ulovlig statsstøtte, 13.01.2023

#### Lov og forskrifter

- Brann- og eksplosjonsvernloven
- Brann og redningsvesenforskriften
- Kommuneloven
- Lov om interkommunale selskap (IKS-loven)
- Høringsnotat om forslag til endringer i IKS-loven
- Aksjeloven
- Samvirkelova
- Forvaltningsloven
- Offentleglova
- Lov og forskrift om offentlige anskaffelser
- EØS-avtalens statsstøtteregler (EØS-loven)
- KS anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll