

Memo

Dato: 10. april 2018

Til: Midt-Norge 110-Sentralen IKS

Fra: Deloitte Advokatfirma AS

CC:

Emne Vurdering av SA som organisasjonsform for 110-sentralen

Ansvarlig Partner: Jonny Rabben

I Bakgrunn

Representantskapet i Midt-Norge 110-sentral IKS besluttet i møte den 18. desember 2017 å anmode styret om å utrede samvirkeforetak som organisasjonsform for selskapet. Etter henvendelse fra selskapet har Deloitte Advokatfirma fått i oppgave å utrede samvirkeforetaksformen, holdt opp mot andre organisasjonsformer, primært aksjeselskap og interkommunalt selskap. Våre vurderinger vil i all hovedsak knytte seg til ivaretagelse av følgende hensyn:

- Organisasjonsformen bør være tilpasset den virksomhet som selskapet utøver.
- Organisasjonsformen bør sikre en effektiv forvaltning og styring av selskapet.

Vi nevner innledningsvis at et samarbeid mellom kommunene kan tenkes organisert på flere forskjellige måter enn de som vi berører nedenfor. Våre vurderinger vil imidlertid være fokusert på aksjeselskaper, interkommunale selskaper og samvirkeforetak, da vi anser disse organisasjonsformene som mest aktuelle i dette tilfellet.

Nedenfor i punktene III og IV vil vi først undersøke hvorvidt 110-sentralen kan organiseres som et samvirkeforetak, deretter om 110-sentralen bør organiseres som et samvirkeforetak holdt opp mot de andre organisasjonsformene.

II Beskrivelse av virksomheten

110-sentralen for Midt-Norge («110-sentralen») er opprettet med hjemmel i Brann- og eksplosjonsvernloven § 16, som – etter pålegg fra sentrale myndigheter – gir kommunene en plikt til å etablere en nødalarmingsentral for mottak av meldinger om brann og andre ulykker innen en fastsatt region.

110-sentralen omfatter samtlige kommuner i det gamle Sør-Trøndelag fylke, samt kommunene Leksvik i det gamle Nord-Trøndelag fylke og Os i Hedmark. Per 1. januar 2018 er det 25 deltakerkommuner. Det er planlagt at de andre kommunene fra det gamle Nord-Trøndelag fylke etter hvert også skal tilsluttes 110-sentralen. Per i dag er det 48 brannstasjoner som er tilknyttet 110-sentralen.

110-sentralen har det regionale ansvaret for mottak av nødmeldinger på brann, redning og akutt forurensning i de kommuner som er omfattet av 110-sentralen, i tillegg til at den utalmerer og koordinerer nødvendig mannskap ved slike hendelser. 110-sentralen mottar også automatiske brannmeldinger, først og fremst fra næringseiendommer, offentlige bygg m.m. 110-sentralen består av 15 operatører med brannfaglig kompetanse, i tillegg til noen ansatte i administrasjonen.

Vi forstår det slik at 110-sentralen finansieres gjennom at kommunene kjøper tjenester fra 110-sentralen, slik at kommunenes innbetaling (i selskapsavtalen og årsregnskapet benevnt som tilskudd, refusjoner eller deltakeravgift) dermed må anses som en omsetning. I tillegg har 110-sentralen en del inntekter som knytter seg til abonnementsinntekter (abonnenter på alarmtjeneste) fra næringsbygg m.m. og fakturering knyttet til unødige alarmer.

110-sentralen er i dag organisert som et interkommunalt selskap (IKS), med de enkelte kommunene som eiere/deltakere. I henhold til selskapsavtalen er deltakernes eierandel og ansvar beregnet ut fra folketallet i den enkelte kommune. Dette medfører at de store kommunene har stor eierandel, mens de små kommunene har liten eierandel.

Det daglige ansvaret for 110-sentralen ligger hos et styre, som er bredt sammensatt med medlemmer av ulike bakgrunn. Det er i tillegg ansatt en daglig leder som forestår den daglige ledelse i selskapet, og som følger de retningslinjer og pålegg som styret har gitt.

Representantskapet er foretakets øverste organ, hvor hver enkelt kommune møter med hver sin representant. Representantskapet utøver styring av foretaket på et overordnet nivå, som f.eks. valg til styre, behandling av budsjett og regnskap, opptak av lån m.m. I Representantskapet har hver deltaker én stemme, jf. selskapsavtalens punkt 5.1.1. For å være beslutningsdyktig må minst halvparten av deltakernes representanter være til stede, og disse må representere minst to tredeler av stemmene.

III Er det mulig å organisere 110-sentralen som et samvirkeforetak?

Innledningsvis vil vi påpeke at verken kommuneloven eller samvirkelova på generelt grunnlag er til hinder for at flere kommuner i fellesskap etablerer et samvirkeforetak.

Spørsmålet er imidlertid om definisjonen av samvirkeforetak i samvirkelova § 1 annet ledd forhindrer at kommunene organiserer 110-sentralen som et samvirkeforetak. Etter det vi kan se, er spesiallovgivningen, f.eks. Brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter¹, ikke til hinder for en slik opprettelse.

Det som kjennetegner et samvirkeforetak (SA) er at det er snakk om en sammenslutning som har til hovedformål å fremme de økonomiske interessene til medlemmene av foretaket, jf. samvirkelova § 1 annet ledd. Dette skjer gjennom medlemmenes deltakelse i virksomheten, som kjøper, leverandør eller på lignende måte. I tillegg er det et krav om at avkastningen blir værende i virksomheten eller fordelt mellom medlemmene på grunnlag av deres omsetning med foretaket.

Det avgjørende spørsmålet blir – slik vi ser det – om 110-sentralen ivaretar kravet om et økonomisk formål og om det vil skje en omsetning (økonomisk samhandling) mellom foretaket og medlemmene/kommunene.

Det økonomiske formålet må anses ivaretatt gjennom at kommunene ved slik samarbeid oppnår økonomiske fordeler som de ikke hadde oppnådd uten et samarbeid (stordriftsfordeler).

Kravet til økonomisk samhandling må antas å være ivaretatt ved at medlemmene, altså kommunene, har en plikt til å betale et beløp (kjøp av tjenester) for organisering og drift av 110-sentralen. Det bemerkes at det er de løpende innbetalingene fra kommunene som danner grunnlaget for omsetning, ikke et eventuelt kapitalinnskudd i forbindelse med stiftelsen av samvirkeforetaket eller senere innskuddsbetalinger.

KS-advokatene har i et notat² fastslått at det formelt sett ikke er noe i veien for at kommunenes brannvesen organiseres som et samvirkeforetak. Vi stiller oss bak disse vurderingene. På samme måte mener vi at det ikke er noe i veien for at 110-sentraler formelt organiseres som et samvirkeforetak og viser her til drøftelsen ovenfor.

Selv om det formelt sett ikke er noe i veien for at kommunene etablerer 110-sentralen som et samvirkeforetak, er det vår oppfatning at samvirkeforetaksformen ikke treffer like godt på 110-sentralen

¹ Se Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen § 1-3

² «Samvirkeforetak for kommuner – En vurdering av om samvirkeforetak kan være en aktuell organisasjonsform når kommuner skal drive en virksomhet i samarbeid med andre»

som mer tradisjonelle samvirkeforetak. De fleste samvirkeforetak er myntet på de tilfellene hvor det skjer en jevnlig samhandel mellom foretaket og medlemmene, som f.eks. Tine SA som har melkeproduserende bønder som leverandører og medlemmer, og COOP som har sine kunder som medlemmer. I disse tilfellene vil samvirkeprinsippet komme til sin rett, ved at overskudd og utdelinger baseres på størrelsen av den enkelte medlems omsetning med foretaket. Dette hensynet slår ikke inn med like stor tyngde for 110-sentralen. Kommunenes innskudd/omsetning med foretaket vil gjerne være fastlagt på forhånd og utdeling av overskudd vil bare i unntakstilfeller være aktuelt.

IV SA som organisasjonsform – en sammenligning med andre organisasjonsformer

a) Innledning

Etter at vi nå har konkludert med at 110-sentralen kan organiseres som et samvirkeforetak, blir spørsmålet om 110-sentralen *bør* organiseres som et samvirkeforetak, aksjeselskap eller interkommunalt selskap. I denne vurderingen vil vi vurdere de forholdene som vi antar at kommunene er opptatt av ved valg av organisasjonsform. Vi vil få presisere at det også er andre ulikheter mellom organisasjonsformene enn de som vi berører nedenfor, men at disse forholdene antagelig er av mindre betydning for det valget kommunene skal gjøre.

b) Avtalefrihet?

For både samvirkeforetak, aksjeselskaper og interkommunale selskaper foreligger det et relativt detaljert lovverk³ knyttet til hvordan disse skal organiseres internt, eiernes rettigheter og plikter ovenfor selskapet og hverandre m.m. I en del tilfeller vil dette lovverket kunne sette begrensninger på hvordan eierne/medlemmene ønsker å drive foretaket. Man opplever gjerne at loven blir en skranke som innskrenker handlefriheten i foretaket. Spørsmålet er imidlertid om man i de tre organisasjonsformene kan fravike lovens bestemmelser ved å fastsette egne regler som avviker fra lovens normalordning.

For alle de tre organisasjonsformene er utgangspunktet at den respektive lov er ufravikelig. For samvirkeforetak følger dette direkte av samvirkelova § 2. Aksjeloven og IKS-loven har ingen lovhjemmel som direkte regulerer spørsmålet om ufravikelighet, men det er likevel ingen som helst tvil om at det samme prinsippet også gjelder som et utgangspunkt for aksjeselskaper og interkommunale selskaper.

For alle organisasjonsformene er det imidlertid på det rene at de aktuelle lovene kan fravikes dersom loven selv hjemler adgang til å avtale andre løsninger eller der dette etter en konkret tolkning må følge av lovens system. I både samvirkelova, aksjeloven og IKS-loven er det flere bestemmelser som åpner for at loven kan fravikes i vedtektene/selskapsavtalen. For aksjeselskaper har man i tillegg muligheten til å inngå en aksjonæravtale som regulerer aksjonærenes forpliktelser ovenfor selskapet og de andre aksjonærene.

Forskjellen mellom organisasjonsformene synes imidlertid å være at aksjeloven er noe mer liberal og fleksibel enn samvirkelova og IKS-loven når det gjelder muligheten for å fravike loven. Dette gjelder spesielt forholdet aksjonærene imellom, men også forholdet mellom aksjonærene og selskapet.

c) Eierskap og ansvar

Dersom 110-sentralen organiseres som et samvirkeforetak, vil kommunene være *medlemmer*, og ikke eiere. Medlemmene vil ikke hefte for foretakets forpliktelser, se likevel nedenfor om innskuddsplikt. Medlemskapet bør begrenses i vedtektene, slik at det kun er de aktuelle kommunene som kan være medlemmer, enten direkte eller indirekte. Indirekte medlemskap kan eksempelvis ivaretas ved at det formelle medlemskapet tilhører et interkommunalt selskap. En vedtektsklausul om at det kun er kommuner som kan være medlemmer, vil være «sakleg», jf. samvirkelova § 14.

³ Først og fremst samvirkelova, aksjeloven og IKS-loven.

I et aksjeselskap eier kommunene aksjer. Aksjonærene anses som *eiere* av selskapet. På samme måte som for samvirkeforetak foreligger det en ansvarsbegrensning for aksjonærene, ved at de ikke er ansvarlig overfor selskapets kreditorer.

I interkommunale selskaper er kommunene *deltakere*. Deltakerne, altså den enkelte kommune, hefter for selskapets forpliktelser i samme forhold som deltakernes eierandel i selskapet. Et interkommunalt selskap ligner i så måte på et ansvarlig selskap med delt ansvar (DA).

På generelt grunnlag vil de fleste eiere/medlemmer/deltakere foretrekke å ha et begrenset ansvar for selskapets forpliktelser (som her oppnås gjennom et aksjeselskap eller samvirkeforetak). Dette gjelder spesielt ved risikoutsatte virksomheter. I dette tilfellet er det imidlertid vår oppfatning at spørsmålet om ansvarsbegrensning ikke får særlig stor betydning i vurderingen av hvilken organisasjonsform man ønsker. 110-sentralen ivaretar en lovpålagt oppgave, som innebærer at kommunene uansett vil måtte ta ansvaret for selskapets forpliktelser, selv om det rent formelt foreligger et begrenset ansvar dersom man velger å organisere dette som et samvirkeforetak eller aksjeselskap.

d) Innskuddsplikt/finansiering

Uansett hvordan 110-sentralen organiseres, vil det være behov for løpende innskudd (kapitalinnskudd eller betaling for tjenester) fra kommunene for å sørge for forsvarlig drift av foretaket.

I samvirkeforetak er medlemmene i utgangspunktet ikke forpliktet til å gjøre innskudd i foretaket utover kapital-/andelsinnskuddet. Samvirkelova § 3 annet ledd åpner imidlertid for at dette utgangspunktet kan fravikes ved skriftlig aksept ved tegning av medlemskap eller ved særskilt avtale. Dette kan f.eks. gjelde i de tilfeller hvor foretaket og medlemmene er enig om at medlemmene skal være forpliktet til å skyte inn kapital for å dekke de løpende utgiftene til foretaket, sørge for å ivareta investeringsbehov mv., jf. forarbeidene til samvirkelova.

Det følger imidlertid av den nevnte bestemmelse i samvirkelova at en eventuell innskuddsplikt «*må vere avgrensa beløpsmessig eller på annan måte.*» Bestemmelsen innebærer at det ikke kan bestemmes at medlemmene skal ha en ubegrenset innskuddsplikt.

En særskilt problemstilling er om man ved et samvirkeforetak kan vedta en innskuddsfordelingsnøkkel som innebærer at den enkelte kommune blir forpliktet til å innbetale en viss *prosent* av et på forhånd ukjent beløp. Etter vår oppfatning er det ikke mulig å bestemme en slik innskuddsfordeling. Det forhold at innskuddsplikten må avgrenses «*beløpsmessig eller på annan måte*» må sees i sammenheng med ansvarsbegrensningen som gjelder for samvirkeforetak. Dersom man fastsetter en prosentmessig innskuddsplikt vil ansvarsbegrensningen miste sin betydning, da en innskuddsplikt – beløpsmessig og i teorien – vil være ubegrenset. Samvirkeforetaket ville da hatt klare likhetstrekk med et DA.

I interkommunale selskaper vil den enkelte kommune/deltaker ikke være forpliktet til å gjøre innskudd utover det som følger av selskapsavtalen eller IKS-loven for øvrig. For 110-sentralen fremgår en slik forpliktelse i selskapsavtales punkt 3. Denne bestemmelsen er vesentlig for å opprettholde driften i selskapet.

Dersom 110-sentralen organiseres som et aksjeselskap, har aksjonærene i utgangspunktet heller ikke her en plikt til å betale et løpende innskudd for å drifte selskapet. Aksjeloven har heller ingen bestemmelse som uttrykkelig sier at en slik innskuddsplikt kan fastsettes i vedtektene og det er dermed noe uklart om en slik plikt kan vedtektsfestes. På den annen side er det ikke noe i veien for at aksjonærene/kommunene internt avtaler i en aksjonæravtale at det skal gjøres løpende innskudd i aksjeselskapet. Dette vil etter vår oppfatning være en fornuftig grep dersom 110-sentralen organiseres som et aksjeselskap.

Selv om aksjeloven ikke inneholder regler om innskuddsplikt for aksjonærene, må man ta i betraktning aksjeloven § 3-5 som pålegger styret en handleplikt dersom egenkapitalen går tapt. Dersom det ikke gjøres innskudd i selskapet – og selskapet ikke får inntekter på annen måte – vil egenkapitalen før eller siden gå tapt. Aksjeloven sier da at styret skal «foreslå tiltak for å rette på dette», som i de fleste tilfeller innebærer

et forslag om kapitalforhøyelse. Generalforsamlingen vil da være tvunget til å vedta en slik kapitalforhøyelse, hvis ikke vil selskapet måtte oppløses.

For alle organisasjonsformene må det imidlertid – uavhengig av plikten til å gjøre et innskudd – være greit å basere foretakets drift på løpende betalinger fra kommunene. Kommunene kjøper en tjeneste fra 110-sentralen til selvkost og blir dermed forpliktet til å betale for kjøp av disse tjenestene. Gitt at det ikke oppstår særskilte omstendigheter (f.eks. oppgraderingsbehov), vil foretakets drift kunne finansieres gjennom en slik omsetning. Kommunene bør i så fall inngå en avtale som forplikter kommunene til å kjøpe tjenester fra 110-sentralen og hvor mye den enkelte kommune skal betale for disse tjenestene. I dag er dette regulert i selskapsavtalen § 3.

e) Stemmerett og innflytelse i selskapet

I et samvirkeforetak er lovens normalordning at hvert medlem (her: hver medlemskommune) har én stemme hver på foretakets årsmøte. Dette gjelder uavhengig av kommunenes størrelse. Trondheim kommune vil altså ha like mange stemmer som Tydal kommune på foretakets årsmøte.

I samvirkelova § 38 annet ledd åpnes det imidlertid opp for at man i vedtektene kan fravike utgangspunktet om én stemme per medlem. Dersom man skal fravike hovedregelen må antall stemmer fordeles på bakgrunn av medlemmenes omsetning med foretaket. Det er altså ikke mulig å fordele stemmene direkte basert på folketallet i hver kommune eller hvor mye den enkelte kommune har skutt inn som kapital. Det er medlemmenes omsetning med foretaket som er det avgjørende. Dersom man på den annen side bestemmer at den enkelte kommune skal kjøpe tjenester fra 110-sentralen etter samme forholdstall som folketallet, vil en bestemmelse om stemmerett basert på omsetning indirekte også medføre stemmerett basert på kommunenes innbyggertall.

Som en ytterligere begrensning følger det at et medlem ikke kan ha mer enn 50 % av stemmene i foretaket, jf. samvirkelova § 38 annet ledd siste punktum. Dersom f.eks. en kommune står for 60 % av omsetningen med foretaket, vil denne kommunen likevel ikke få 60 % av stemmene i foretaket.

I et aksjeselskap er eiernes innflytelse i selskapet basert på hvor mange aksjer den enkelte eier har. Aksjene fordeles i de fleste tilfeller etter hvor mye kapital den enkelte aksjonær skyter inn i selskapet. Én aksje gir normalt sett én stemme, med mindre vedtektene sier noe annet, se aksjeloven § 4-1. Kommunene har stor frihet til å avtale hvor stor innflytelse den enkelte kommune skal ha. Dersom kommunene skal ha ulik stemmerett må imidlertid denne ulikheten knyttes opp mot aksjene, enten ved utstedelse av ulikt antall aksjer til kommunene eller gjennom opprettelse av aksjeklasser som har ulike rettigheter. Det er altså ikke mulig å knytte stemmeretten direkte opp mot f.eks. folketallet i den enkelte deltakerkommune.

I interkommunale selskaper er lovens normalordning at hver deltakerkommune har én stemme i representantskapet, se IKS-loven § 9. Dette gjelder selv om kommunenes innskuddsplikt er ulik. Loven åpner imidlertid opp for at det kan avtales en annen stemmevektning i selskapsavtalen, slik at det for eksempel er mulig å gi store kommuner større innflytelse enn små kommuner. En slik stemmevektning vil kunne fremstå som «rettferdig», i hvert fall dersom stemmevektingen knyttes opp mot kommunenes innskuddsplikt.

f) Krav til oppmøte i foretakets øverste organ – spørsmål om beslutningsdyktighet

Medlemmene i et samvirkeforetak har møterett, men ikke møteplikt på foretakets årsmøte. Dersom ikke vedtektene sier noe annet, kan medlemmene la seg representere med en fullmektig, jf. samvirkelova § 36. En fullmektig kan kun representere ett medlem. Det er ikke et krav om at et visst antall medlemmer må møte på årsmøtet for at årsmøtet skal være beslutningsdyktig. Samvirkelova inneholder heller ingen bestemmelser om at et visst antall medlemmer må stemme for en sak, for at vedtaket skal være gyldig. Lovens flertallskrav (alminnelig flertall, to tredjedeler eller fire femtedeler) knytter seg utelukkende til antall møtende på årsmøtet og ikke til antall medlemmer som helhet.

Også i aksjeselskaper har aksjonærene møterett, men ikke møteplikt. Det er normalt sett ikke et krav om at et bestemt antall aksjonærer må møte på generalforsamling for at generalforsamlingen skal være

beslutningsdyktig. Noe annet kan bestemmes i vedtektene. I noen få tilfeller er det imidlertid et krav om at det foreligger enstemmighet fra samtlige aksjonærer for at en beslutning skal være gyldig, se asl. § 5-20, og i slike tilfeller vil det være et krav om at alle aksjonærene møter, enten selv eller ved fullmektig. Adgangen til å bruke fullmektig i aksjeselskapets generalforsamling er for øvrig relativt vid sammenlignet med andre organisasjonsformer, se asl. § 5-2.

I interkommunale selskaper er deltakerne/kommunene representert med hver sin representant. Det er imidlertid ingen krav til at representanten må møte i representantskapet. IKS-loven legger heller ikke opp til at møteretten til representanten kan delegeres til andre enn den lovlig valgte representantskapsmedlemmet, jf. IKS-loven § 6.

IKS-loven § 9 første ledd annen setning inneholder et krav til antall møtende i representantskapet. Etter denne bestemmelsen er representantskapet beslutningsdyktig når «*minst halvdelen av medlemmene er til stede, og disse representerer minst to tredeler av stemmene*». Dette innebærer at dersom hver representant har én stemme, må to tredeler av representantene møte i representantskapet for at det skal være beslutningsdyktig. Dersom foretaket i selskapsavtalen har bestemt at representantene/kommunene skal ha ulik antall stemmer, må det først kontrolleres om minst halvparten av representantene møter i representantskapet, deretter om disse møtende representantene representerer minst to tredeler av stemmene.

g) Endringer på eiersiden

For alle organisasjonsformene vil det være et spørsmål om hvordan mulighetene er for endringer på eiersiden, enten det gjelder opptak av nye kommuner eller utmelding fra dagens medlemskommuner.

For samvirkeforetak er innmeldingsretten regulert i samvirkelova § 14. Alle som kan få sine økonomiske interesser ivaretatt av samvirkeforetaket, har rett til å bli medlem. I vedtektene kan det fastsettes saklige vilkår for å være medlem. I og med at foretaket ivaretar en lovpålagt oppgave om å ha en regional 110-sentral, vil det være saklig å sette som begrensning for medlemskap at kommunene er omfattet av regionen.

Samvirkelova § 22 gir medlemskommunene en rett til å melde seg ut av samvirkeforetaket. Loven åpner imidlertid for man i vedtektene kan fastsette begrensninger for utmelding dersom det foreligger tungtveiende, saklige grunner. Dette unntaket må sees på bakgrunn av at utmelding i visse tilfeller kan medføre alvorlige vanskeligheter for foretaket og de gjenværende medlemmene. Det er tvilsomt om man gjennom denne bestemmelsen kan frata en kommune retten til å melde seg ut av foretaket/110-sentralen, men den kan antagelig benyttes for å fastsette en lengre utmeldingsfrist enn det som følger av loven.

For aksjeselskaper er – som tidligere nevnt – aksjonærrettighetene knyttet opp mot aksjene. Dersom en annen kommune ønsker å bli med i 110-sentralen, må kommunen erverve aksjer i selskapet. Dersom en kommune ønsker å fratre 110-sentralen, må aksjene selges/innløses. Eierkommunene vil her ha stor frihet til å bestemme hvilken ordning som skal gjelde for utstedelse av aksjer til andre kommuner og hva som skjer dersom en kommune ønsker å selge sine aksjer. Slike bestemmelser kan fastsettes i vedtektene eller i en aksjonæravtale. Vi går ikke inn i en nærmere drøftelse av hva som er aksjelovens utgangspunkt for eierendringer, da fravikelse av loven gjennom tilpasninger i vedtekter/aksjonæravtale uansett må gjøres i situasjonen til 110-sentralen.

For interkommunale selskaper har IKS-loven ingen uttrykkelig bestemmelser om andre kommuners rett til å bli medlem i selskapet. Dersom en annen kommune ønsker å bli tilsluttet selskapet, er dette noe som medfører et krav om endring av selskapsavtalen som nevnt i IKS-loven § 4 tredje ledd nr. 2. Dette medfører at samtlige kommunestyre må godkjenne den nye selskapsavtalen, og dermed også den nye deltakerkommunen.

En kommunes rett til uttreden av et interkommunalt selskap fremgår av IKS-loven § 30. Den enkelte deltakerkommune har her en ubetinget og ensidig rett til å tre ut av selskapet uten å oppgi noen nærmere grunn for dette. Retten til slik uttreden kan ikke begrenses i selskapsavtalen.

h) Utdelinger

Etter samvirkelova er det anledning til å utdele utbytte fra foretaket til medlemmene. Utdelingen skal skje på bakgrunn av medlemmenes omsetning med foretaket, jf. samvirkelova § 27. Det samme gjelder i de tilfeller hvor det foretas utdeling til medlemmene ved en eventuell oppløsning av foretaket.

I og med at det er medlemmenes omsetning med foretaket som er det avgjørende ved en eventuell utdeling, innebærer dette at formell eierandel eller andre forhold (som f.eks. folketallet i den enkelte kommune) ikke kan danne grunnlaget for en utdeling. Vi antar imidlertid at det kun er i særskilte tilfeller det vil bli aktuelt å foreta utdelinger fra foretaket, slik at et eventuelt overskudd vil bli værende i foretaket. Dersom driften medfører et overskudd for foretaket (enten i ett enkelt år eller over lengre tid), er det mer naturlig at dette overskuddet benyttes til å redusere prisen på de tjenestene som kommunene kjøper fra 110-sentralen. Fordelingen ved eventuell utdeling er dermed bare en teoretisk problemstilling. Av den grunn går vi heller ikke inn på spørsmålet om utdeling fra et aksjeselskap eller interkommunalt selskap.

i) Vedrørende 110-sentralens næringsvirksomhet

110-sentralen har – som beskrevet ovenfor – inntekter i form av abonnementsinntekter og inntekter i forbindelse med unødige alarmer. En del av disse inntektene kan ikke sies å være en del av den lovpålagte oppgaven, og har karakter av å være næringsinntekter.

Dersom 110-sentralen organiseres som samvirkeforetak eller aksjeselskap er det uproblematisk etter selskapslovgivningen å ha denne typen inntekter, men det må i så fall etableres tiltak for å hindre risiko for krysssubsidiering mellom lovpålagt virksomhet og konkurranseutsatt virksomhet. Selv om tanken bak et samvirkeforetak er å bidra til samhandel mellom medlemmene og foretaket, er det ingen begrensninger mot at foretaket kan ha handel med andre enn medlemmene.

For interkommunale selskaper er situasjonen i dag den samme. Også slike selskaper kan etter selskapslovgivningen ha inntekter fra næringsvirksomhet. Imidlertid vil det kunne være problematisk for et interkommunalt selskap å drive med næringsvirksomhet etter EØS-regelverket. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor i lengre tid jobbet med endringer i IKS-loven, som antagelig medfører at det ikke vil være adgang for slike selskaper å bedrive næringsvirksomhet.

Det er opplyst at 110-sentralen ønsker å drive med minst mulig næringsvirksomhet, og ser derfor på mulighetene for å overføre denne næringsvirksomheten til den enkelte kommune. En slik overføring vil da medføre at 110-sentralen ikke driver næringsvirksomhet. Dersom man på den annen side fortsetter med den aktuelle næringsvirksomheten, må denne næringsvirksomheten – dersom det nye regelverket blir vedtatt – skilles ut i f.eks. et heleid aksjeselskap.

V Hvordan er andre 110-sentraler organisert?

Vi har foretatt en gjennomgang av hvordan landets øvrige 110-sentraler er organisert. I de fleste tilfeller er disse sentralene organisert som enten et interkommunalt selskap, et kommunalt foretak eller som et organisasjonsledd i kommunen. Vi har funnet ett eksempel på en 110-sentral organisert som et aksjeselskap (Alarmsentral Brann Øst AS), men dette selskapet er for tiden under oppløsning og virksomheten vil bli videreført i et IKS. Etter det vi kan se, er ingen 110-sentraler organisert som et SA. Selv om det ikke er avgjørende for valg av organisasjonsform – all den tid det vil være lovlig å organisere seg som et SA – mener vi det vil være et moment i en helhetsvurdering at ingen andre kommuner/regioner har organisert 110-sentralen som et SA.

VI Vår anbefaling

Som det fremgår ovenfor er det ikke noe formelt i veien for at 110-sentralen etableres som et samvirkeforetak. Det er imidlertid vår oppfatning at samvirkeforetaksformen ikke egner seg spesielt godt som organisasjonsform for 110-sentralen. Det avgjørende blir – slik vi ser det – følgende forhold:

- SA-formen er ikke tilpasset den virksomhet som 110-sentralen utøver.
- SA-formen er noe rigid med tanke på avtaletilpasninger, sammenlignet med andre organisasjonsformer.
- SA-formen setter begrensninger i stemmevektingen

Vår anbefaling er derfor at 110-sentralen organiseres som aksjeselskap eller interkommunalt selskap. Slik vi ser det vil disse organisasjonsformene være tilnærmet like godt tilpasset den virksomhet som 110-sentralen utøver, forutsatt at utfordringene knyttet til næringsvirksomhet som nevnt i punkt IV i) ovenfor avklares.

Et viktig moment i vurderingen vil imidlertid være at 110-sentralen i dag allerede er organisert som et interkommunalt selskap. En omorganisering vil kunne medføre noe «støy», både for foretaket selv, de ansatte og kommunene. De ansatte vil f.eks. kunne oppfatte det som noe mer utrygt å gå fra å være ansatt i et kommunalt drevet selskap til å bli ansatt i et aksjeselskap. Kommunene vil på sin side – muligens ikke med god grunn – oppfatte det sånn at man gir fra seg noe av den politiske styringen ved å omdanne til et aksjeselskap.

I tillegg vil en omorganisering medføre en del kostnader, noe som også bør inngå i helhetsvurderingen av om man skal gjennomføre en omdanning.

Etter det vi har forstått er noe av bakgrunnen for spørsmålet om omorganisering knyttet til utfordringene rundt beslutningsdyktighet i det interkommunale selskapet. Slik selskapsavtalen i dag er formulert, er det – som allerede nevnt – et krav om at minst 2/3 av deltakerkommunene er representert i representantskapsmøtene. Disse utfordringene kan man imidlertid avhjelpe ved å innføre ulik stemmevekting mellom representantene. En slik stemmevekting vil medføre at det kun er et krav om at halvparten av representantene møter, så fremt disse representerer minst 2/3 av stemmene. Det viktigste da er at kommunene med høy stemmeandel møter. Vi har forståelse for at enkelte av kommunene vil kunne oppfatte det som noe uheldig at de store kommunene – gjennom slik stemmevekting – vil få en mer dominerende posisjon i selskapet enn de små kommunene. Det er imidlertid viktig å være klar over at 110-sentralen ivaretar en lovpålagt oppgave som finansieres til selvkost. Dette tilsier at det ikke nødvendigvis er noe problem at en eller flere kommuner får en mer dominerende rolle enn andre.

Ved en eventuell sammenslåing med 110-sentralen i Nord-Trøndelag kan oppmøtekravet fremstå som ekstra utfordrende. I og med at oppmøtekravet er et forholdstall (1/2 av kommunene og 2/3 av stemmene), er det imidlertid ikke gitt at oppmøtekravet vil bli mer utfordrende enn i dag. Flere kommuner vil naturlig nok medføre et krav om at flere kommuner (i tall) møter, men samtidig er det også rom for at flere kommuner ikke møter. Særlig ved innføring av ulik stemmevekting vil man kunne ivareta oppmøtekravet på en god måte. Det minnes også om at ved en sammenslåing vil den enkelte kommunes eierandel bli forholdsmessig lavere enn i dag, noe som medfører at de store kommunene (først og fremst Trondheim kommune) vil få en mindre dominerende eierandel enn det som er dagens situasjon.

Dersom noe av utfordringen knyttet til oppmøte skyldes at kommunenes valgte representanter ikke har anledning til å møte, bør man sørge for at det velges flere varamedlemmer til representantskapet. I henhold til IKS-loven § 6 skal det velges «minst» like mange varamedlemmer som faste medlemmer. Kommunene har altså anledning til å velge mer enn ett varamedlem. Representantskapet bør vurdere om kommunene skal ha en slik plikt til å velge flere varamedlemmer. Det påpekes også at medlemmene til representantskapet ikke behøver å være medlemmer av kommunestyret, men kan f.eks. være en person som er administrativt ansatt i kommunen (f.eks. teknisk sjef, brannsjef osv.)

Vi anbefaler på denne bakgrunn at 110-sentralen fortsetter å være organisert som et *interkommunalt selskap*.