

TRONDHEIM
KOMMUNE

Bjørn Rian <bjorn.rian@trondheim.kommune.no>

SV: Problem vedr. IKS og regler om låneopptak

1 e-post

Knut Erik Lie <knut.erik.lie@nkrf.no>

23. august 2021 kl. 10:51

Til: Bjørn Rian <bjorn.rian@trondheim.kommune.no>

Kopi: Per Olav Nilsen <per-olav.nilsen@trondheim.kommune.no>, Svein Kato Isaksen <svein-kato.isaksen@trondheim.kommune.no>

Hei!

Så vidt jeg forstår gjelder spørsmålet hvordan investeringer som selskapet NKS 110 IKS skal foreta kan finansieres. Alternativene som er fremmet er 1) at deltakerne i NKS 110 IKS, herunder MN 110 IKS, tar opp lån for å finansiere disse investeringene og 2) at NKS 110 IKS selv tar opp lån. Sistnevnte vil etter det jeg forstår fordre en endring av selskapsavtalen i NKS 110 IKS da de aktuelle investeringene overstiger fastsatt maksimalt lånebeløp.

1) Deltakerne tar opp lån

Deloitte konkluderer med at Øst IKS, og dermed øvrige IKS som deltakere, ikke har anledning til å ta opp lån for å finansiere investeringer i NKS 110 IKS. Jeg er enig i vurderingen om at det vil være utenfor ordlyden i IKS-loven § 22 om lovlige låneformål for IKS. Jeg er imidlertid ikke enig i at en slik finansiering nødvendigvis må være «investering i et selskap». Forholdet er snarere svært likt det forholdet som koml § 14-16 andre ledd nå åpner for at kommunene kan låne til, dvs. tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som eies av et selskap kommunen har eierandeler i og hvor kommuner eller fylkeskommuner har bestemmende innflytelse, forutsatt at investeringene er til et formål som er lovpålagt for kommunene. Jeg drøfter ikke kriteriet om lovpålagt ansvar nærmere, men forutsetter at det er oppfylt. Jeg er kjent med at KMD har ment at investeringer foretatt av et selskap til denne type investeringer kan anses å være til et lovpålagt ansvar, selv om ikke det aktuelle selskapet leverer selve den lovpålagte tjenesten.

Kommuner:

Etter det jeg kan se består deltakerne i NKS 110 IKS av både enkeltkommuner og IKS-er (som igjen er eid av kommuner). Etter min vurdering må koml § 14-16 forstås slik at enkeltkommunene som er eiere i NKS 110 IKS kan ta opp lån selv for å finansiere sin andel av investeringene.

IKS (sc - inn i et IKS):

Det blir da et spørsmål om IKS-loven kan tolkes slik at IKS-er også har tilsvarende låneadgang som koml § 14-16 hjemler. Det er nok klart at intensjonen med IKS-loven § 22 har vært at IKS skal kunne låne til de samme formål som kommunene. Endringen av § 22 i 2013 ble gjort for å harmonisere IKS-loven med kommuneloven. På den annen side ble det da vurdert som nødvendig å endre IKS-loven § 22 for å bringe den i samsvar med låneformålene i kommuneloven, noe som taler mot å kunne tolke inn en tilsvarende låneadgang for IKS som kommunene har etter koml § 14-16.

Et alternativ kunne være at eierkommunene i IKS-ene tar opp lån for å gi tilskudd til NKS 110 IKS. Foruten kriteriet om lovpålagt ansvar, som jeg forutsetter er oppfylt, stiller koml § 14-16 andre ledd et eierkriterie og et kontrollkriterie. Kontrollkriteriet, dvs. at kommuner og fylkeskommuner skal ha bestemmende innflytelse, kan iht. departementets merknader til bestemmelsen i Prop 46 L (2017-2018) oppfylles via indirekte eierskap, i praksis via andre IKS. Det er altså på det rene at kommuner har bestemmende innflytelse i NKS 110 IKS. Imidlertid sies det hverken i ordlyden i loven eller i forarbeidene noe om at eierkriteriet, dvs. at kommunen skal ha eierandel i selskapet det gis tilskudd til, kan oppfylles via indirekte eierskap. Min vurdering er dermed at eierkommunene i IKS-ene som er eiere i NKS 110 IKS, f.eks. Trondheim kommune, ikke kan lånefinansiere tilskudd til investeringer i NKS 110 IKS med hjemmel i koml § 14-16.

Da står vi i tilfelle overfor en situasjon hvor organiseringen av eierskapet i NKS 110 IKS er avgjørende for hvorvidt deltakerne der kan lånefinansiere de aktuelle investeringene.

2) NKS 110 IKS tar opp lån

gjennom kjøp av et eiendomsselskap, så må dette etter gjeldende rett finansieres fullt ut med egenkapital.

Departementet deler utvalgets syn om at det er unødige strengt at dagens lov hindrer kommuner i å skaffe seg nødvendig eiendom på en måte som ellers synes forsvarlig. Det å åpne for låneadgang til kjøp av aksjer i single-purpose eiendomsselskaper legger til rette for at kommunene kan skaffe seg eiendom med lånefinansiering gjennom en annen transaksjonsform enn tradisjonelle eiendomskjøp. Departementet er således enig i utvalgets forslag om at kommunene skal få adgang til å låne til kjøp av aksjene i (rene) eiendomsselskaper. Dette gjelder kun hvis det er tale om kjøp av *alle* aksjer i eiendomsselskapet. Det ligger til grunn at risikoforholdene i slike selskaper som utgangspunkt knytter seg til den aktuelle eiendommen.

Departementet er enig i at loven må gi en god avgrensning av hva som skal regnes som *eiendomsselskap* i kommunelovens forstand og dermed falle innenfor låneadgangen. Departementets vurdering er at utvalgets forslag til avgrensninger er tilstrekkelige, og at disse ivaretar de kommunaløkonomiske hensyn som er sentrale ved en utvidelse av kommunenes låneadgang. Forslaget til avgrensninger av begrepet eiendomsselskap bygger på andre hensyn enn de som ligger bak tilsvarende begrep og avgrensninger i forskrift av 30. november 2007 nr. 1336 § 10, og på andre hensyn enn de som begrunner Nærings- og fiskeridepartementets forslag om å endre disse reglene. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å utforme mer detaljerte avgrensninger i loven enn det utvalget foreslår. Departementet foreslår derfor som utvalget at det bare kan tas opp lån til kjøp av aksjene i eiendomsselskap hvis selskapets eneste virksomhet er å eie og drifte en fast eiendom, og hvis selskapet ikke har andre vesentlige forpliktelser som gjelder annet enn eiendommen og hvis selskapet ikke har andre ansatte enn daglig leder.

Lån til investeringer i selskaper og tilskudd til andres investeringer

Departementet slutter seg til utvalgets vurderinger og forslag om at det ikke bør gis en generell åpning for at kommuner kan lånefinansiere investeringer i selskaper i form av kjøp av aksjer, kapitalinnskudd og liknende. Dette viderefører gjeldende rett. Departementet viser til at kjøp av aksjer og kapitalinnskudd mv. er forbundet med en risiko for at pengene som skytes inn kan gå

tapt. På generelt grunnlag mener departementet at det må legges til grunn at risikoen for tap på investeringer i selskaper kan være høy. Risikoen for verditap tilsier at det ikke bør åpnes opp for lån til investeringer i selskaper. Departementet har også merket seg at ingen høringsinstanser går klart inn for en slik låneadgang.

På den samme bakgrunnen slutter departementet seg også til utvalgets vurdering om at det ikke skal være adgang til å lånefinansiere kjøp av kraftaksjer eller innskudd av kapital i kraftselskaper. Som utvalget peker på vil kjøp av aksjer og kapitalinnskudd i kraftselskaper utgjøre betydelige beløp og høy risiko, og medføre en budsjettbelastning som kan være tung å bære for kommunene. Også dette viderefører gjeldende rett.

Departementet viser videre til at utvalget har delt seg i spørsmålet om loven bør åpne for at tilskudd til andres investeringer kan finansieres med lån. Departementet merker seg at det også blant høringsinstansene er noe ulike syn på spørsmålet.

Departementet vil først peke på at en åpning for å lånefinansiere tilskudd til andres investeringer innebærer at loven ikke lenger stiller et strengt krav til at kommunene selv må eie investeringene som lånefinansieres. Lånefinansiering av tilskudd til andres investeringer vil således føre til at det tas opp lån til realformue som kommunen ikke har eiendomsrett til. Dette kan sies å være et unntak fra en streng forståelse av et prinsipp om «formuesbevaring», hvor eierskap til investeringene står sentralt.

Begrensninger på hvilke formål kommunene kan ta opp lån til, vil være et bidrag til en sunn kommuneøkonomi. Å utvide låneadgangen kan medføre en økning av gjeldsbyrden og svekke det økonomiske handlingsrommet i enkeltkommuner. Departementet kan heller ikke se bort fra at en utvidelse av låneadgangen kan gi en økning i den samlede gjeldsbyrden for kommunesektoren. En utvidelse av låneadgangen kan også føre til at det blir forventninger om og et større press på at kommunene skal bidra med finansiering av investeringer som de ikke har ansvar for.

Etter departementets vurdering tilsier disse forholdene varsomhet med å åpne opp for en utvidet låneadgang, og at en eventuell åpning for å lånefinansiere investeringstilskudd må avgrenses til bestemte formål og situasjoner, slik også utvalgets mindretall har foreslått.

Departementet er samtidig enig med utvalget i at det å lånefinansiere et tilskudd til andres investeringer også kan være positivt. Et eksempel kan være kommunale investeringstilskudd til kommu-

nalt eide selskaper som utfører lovpålagte oppgaver på vegne av kommunen. Ut fra et kommunalt perspektiv kan det å lånefinansiere slike disposisjoner være både hensiktsmessig og økonomisk forsvarlig. En utvidelse av låneadgangen vil gi kommunene et større handlingsrom til å kunne bidra som økonomisk støttespiller til andres investeringstiltak, som kan være til nytte for kommunen og dens innbyggere.

Departementet legger videre til grunn at kommunene etter dagens regler har mulighet til å yte faste årlige tilskudd til andres investeringer finansiert over driftsbudsjettet. Dette er en mulighet som flere kommuner benytter seg av. Økonomisk sett kan et investeringstilskudd som gis over flere år over driftsbudsjettet innebære en langsiktig forpliktelse for kommunen som kan sammenliknes med at kommunen lånefinansierer et større engangs investeringstilskudd. Et lånefinansiert investeringstilskudd vil derfor ikke nødvendigvis innebære en større økonomisk belastning for kommunen enn flerårige investeringstilskudd finansiert over driftsbudsjettet. Dette tilsier at en utvidelse av låneadgangen til å omfatte investeringstilskudd kan være økonomisk forsvarlig. Samtidig gir det rom for at kommunene selv kan vurdere hvilken måte de vil gi støtte til andres investeringer på.

Departementets samlede vurdering er at hensynet til kommunenes handlefrihet må tillegges noe mer vekt ved avgrensningen av låneadgangen i ny lov. Departementet legger samtidig til grunn at lovens balansekrav setter rammer for kommunenes gjeldsutvikling og ivaretar kommunens driftsbalanse over tid. Dette gjør det forsvarlig å foreta en begrenset utvidelse av kommunenes låneadgang. Departementet foreslår på denne bakgrunn at kommunene på visse vilkår skal få adgang til å ta opp lån til andres investeringer.

Departementet mener imidlertid at en utvidelse av låneadgangen bør være snevrere enn den utvidelsen som mindretallet i utvalget foreslår. Departementet legger vekt på at utvidelsen av låneadgangen må være begrenset til tilfeller hvor et unntak fra eierkravet i større grad kan forsvares. Departementet er også opptatt av at avgrensningen av låneadgangen ivaretar hensynet til økonomisk forsvarlighet, og at avgrensningen ikke åpner for et uheldig press på at kommuner må bidra med finansiering til investeringer som andre enn kommunene har ansvar for å prioritere.

Departementet foreslår for det første å åpne for at kommuner kan lånefinansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som en annen kommune skal foreta. Dette åpner for at kommu-

ner i fellesskap kan lånefinansiere en investering som skal eies av én eller flere kommuner, men ikke nødvendigvis av alle kommunene som bidrar til å finansiere investeringen. Forutsetningen for låneopptak er at tilskuddet benyttes til investeringer på et område hvor kommunene har et lovpålagt ansvar, eksempelvis innenfor helse- og omsorgstjenestene. Forslaget gjelder på tilsvarende måte for fylkeskommunene, innenfor de områdene som fylkeskommunen har et lovpålagt ansvar for. Forslaget åpner ikke for at en kommune kan lånefinansiere et tilskudd til en fylkeskommunalt eller statlig eid investering. Forslaget åpner heller ikke for at en fylkeskommune kan lånefinansiere et tilskudd til en kommunalt eller statlig eid investering.

Departementet foreslår for det andre å åpne for at kommuner og fylkeskommuner kan ta opp lån for å finansiere tilskudd til investeringer i varige driftsmidler som et kommunalt eller fylkeskommunalt eid selskap skal foreta. Låneadgangen skal bare gjelde hvis kommunen eller fylkeskommunen har en eierandel i selskapet, og hvis kommuner eller fylkeskommuner enten alene eller sammen har bestemmende innflytelse i selskapet. Det skal dessuten kun være adgang til å ta opp lån hvis investeringen skal foretas på et område hvor kommuner eller fylkeskommuner har et lovpålagt ansvar, eksempelvis på kulturområdet eller innenfor kollektivtransport. I tillegg foreslår departementet at låneadgangen skal begrenses slik at den enkelte kommunens eller fylkeskommunens låneopptak står i forhold til den enkelte kommunens eller fylkeskommunens eierandel i selskapet. Forslaget legger til rette for at et kommunalt eller fylkeskommunalt eid selskap, i samarbeid med sine eiere, kan finansiere selskapets investering ved hjelp av tilskudd og låneopptak på eiernes hånd, dersom dette anses som hensiktsmessig.

Formidlingslån – lån til videre utlån

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om vilkårene for at kommuner skal kunne ta opp lån til videre utlån.

Departementet viser til at det ikke skal være anledning til å ta opp lån til videre utlån hvis det innebærer *vesentlig økonomisk risiko* for kommunen. Departementet slutter seg i hovedsak til utvalgets vurderinger om begrepet *vesentlig økonomisk risiko*. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å detaljregulere hva som må anses å være en *vesentlig økonomisk risiko*. Dette vil variere fra kommune til kommune, ut ifra blant annet kommunens økonomiske stilling og sam-