

Arkivsaknr 21/02091-1
Saksbehandler Lene Somby Iversen

Saksgang	Møtedato	
Formannskapet	16.02.2021	25/21
Kommunestyret	03.03.2021	

Kommunedirektørens notat etter behandling av sak 174/20 - Opprettelse av 110-sentralen som kommunalt foretak

Kommunedirektørens innstilling til vedtak:

1. Kommunedirektørens merknader til fremtidig organisering av 110-sentralen tas til etterretning.
2. Kommunedirektøren gis myndighet til å utrede nærmere 110-sentralen som enten kommunalt foretak (KF), interkommunalt selskap (IKS) eller interkommunalt samarbeid etter kommuneloven. Forslag til ny organisering av 110-sentralen fremlegges kommunestyret innen juni 2021.

Stig Tore Johnsen
Kommunedirektør

Hva saken gjelder

Det følger av vedtak i sak 174/20 at kommunedirektøren bes utarbeide et notat i samarbeid med TBR KF som svarer ut følgende problemstilling:

- a) Valg av KF-styre
- b) Ansettelsesforhold
- c) Styrende organer/struktur

Saksutredning

Den 11.11.2020 vedtok styret i Tromsø brann og redning (TBR) KF å sende utredning om etablering av 110-sentralen som kommunalt foretak til kommunestyret for politisk behandling. Saken ble i kommunestyremøte den 25.11.2020 vedtatt utsatt.

Utredningen fra TBR KF belyser mange områder knyttet til organiseringen, men det er noen områder som krever nærmere utdyping. Nedenfor følger kommunedirektørens vurdering i henhold til punktene a-c ovenfor, samt en anbefaling om hva som bør utredes nærmere før beslutning fattes i henhold til videre organisering.

A) Valg av KF-styre

I henhold til kommunelovens § 9-1 er det kommunestyret som utpeker et styre, som leder foretaket. Daglig leder står igjen i linje under styret. Kommuneloven § 9-5 krever at styret har minst tre medlemmer.

I forslag til vedtekter for Tromsø 110-sentral KF er det lagt opp til syv faste medlemmer og seks vararepresentanter, og det er foreslått roller som skal innta de ulike vervene.

Kommunedirektøren henviser til kommunelovens § 9-1 om at det er kommunestyret som velger styre, og påpeker at det ikke er anledning til å instruere kommunestyret om styresammensetning. Forslag til vedtekter må derfor endres slik at dette hensyntas.

Kommunedirektøren ønsker å legge til at hvert styremedlem i et kommunalt foretak har et individuelt, privat, økonomisk ansvar for at styret oppfyller sine plikter og ansvar. Det anbefales et styre bestående av fem medlemmer, og maksimalt to numeriske vararepresentanter.

B) Ansettelsesforhold

I prosjektgruppens utredning er ikke ansettelsesforholdet til de ansatte i 110-sentralen belyst i tilstrekkelig grad. Kommunedirektøren presiserer at en etablering av 110-sentralen som et kommunalt foretak ikke medfører endringer i de ansattes lønns- og arbeidsforhold. Deres arbeidsavtaler videreføres, og de vil fortsatt være omfattet av de til enhver tid gjeldende tariffavtaler innenfor KS-området. Lokale særavtaler som er inngått og som berører ansatte ved 110-sentralen videreføres. Ved etablering av foretak anbefales det at ansatte fortsetter sitt pensjonsforhold i Tromsø kommunale pensjonskasse.

Styret ansetter daglig leder, og er ansvarlig for at kommunens arbeidsgiverpolitikk blir gjennomført i foretaket. Daglig leder har det løpende personalansvaret, inkludert ansettelser, oppsigelser, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner dersom styret har gitt daglig leder myndighet til det og ikke annet er bestemt i lov.

C) Styrende organer/struktur

På bakgrunn av utredningen som foreligger om å skille 110-sentralen ut som et eget KF, støtter kommunedirektøren vurderingen om at det bør etableres et tydeligere organisatorisk skille mellom TBR KF og 110-sentralen.

Kommunedirektøren mener det er uheldig at 110-sentralen finansieres av TBR KF sitt beredskapsbudsjett. Ved å videreføre en slik finansieringsordning vil det være risiko for at 110-sentralen blir pålagt budsjettkutt ved reduksjon i budsjettene hos TBR KF. Samtidig har ikke beredskapsavdelingen anledning til å påvirke størrelsen på kostnaden til 110-sentralen, noe som gjør det vanskelig for beredskapsavdelingen å holde sine budsjetter. Kostnaden påvirkes delvis av statlig pålegg og kommunens innbyggertall.

På sikt skal 110-sentralen samlokaliseres med politiets operasjonssentral. I prosjektgruppens utredning er det ikke sett på hvilke konsekvenser dette vil få for de ansatte ved 110-sentralen.

Kommunedirektørens øvrige merknader

Vurdering av alternative organisasjonsformer

I forbindelse med vurdering av fremtidig organisering av 110-sentralen ble følgende vedtak gjort i kommunestyret den 12.12.19;

«Tromsø kommunestyre ber om at også gjøres en utredning for 110-sentralen, med tanke på fremtidig organisering som kommunalt foretak eller interkommunalt selskap. Forslaget til modell legges frem for kommunestyret første halvår 2020.»

Kommunedirektøren kan ikke se ut fra utredningen / saksfremlegget til TBR at det er gjort noen reell vurdering verken økonomiske-, juridiske-, personal- eller styringsmessige effekter av å etablere 110-sentralen som et interkommunalt selskap. Det er kun vage antagelser som danner grunnlaget for at en konkluderer med at foretaksmodellen er å foretrekke.

Det er videre en svakhet både i forhold til mandatet fra kommunestyret og i selve utredningen at interkommunalt samarbeid ikke er vurdert som et reelt alternativ. Dagens nye kommunelov åpner for en sterkere grad av interkommunalt samarbeid mellom kommunene, og loven regulerer dette i større grad enn tidligere.

Kommunedirektøren er av den klare oppfatning at både organisasjonsformen, interkommunalt selskap, og ulike former for interkommunalt samarbeid bør vurderes som reelle alternative for fremtidig drift og organisering av 110-sentralen.

Økonomiske faktorer

I utredningen fra TBR identifiseres det få økonomiske konsekvenser ved opprettelse av et kommunalt foretak. I hovedsak nevnes økte utgifter i form av styrehonorar. Kommunedirektøren gjør kommunestyret oppmerksom på at det vil komme andre utgifter som ikke er hensyntatt, blant annet administrasjonskostnader.

Økonomiske rammebetingelser / finansiering

Kommuneloven med tilhørende forskrifter innehar bestemmelser som stiller krav til budsjettering, regnskapsføring, finansforvaltning, rapportering mv. for kommunale foretak.

Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. er gjeldende for kommunale foretak. Forskriften presiserer nærmere hvordan disse skal utarbeides.

110-sentralen har et budsjett i 2021 på 14,2 millioner kroner. Sentralen finansieres utelukkende av innbyggerbetaling og er ikke gjenstand for rammeoverføringer fra kommunene. Økonomien er dermed «separat» og underskudd/overskudd aktiveres som krav/til gode beløp til samarbeidskommunene ved årsslutt.

Finansieringen er basert på en innbyggerbetaling pr. innbygger i den enkelte kommune. Innbyggerbetalingen er i 2021 satt til 96 kroner pr. innbygger. Tromsøs andel av innbyggerbetalingen er i 2021 estimert til 7,4 millioner kroner og betales fra beredskapsavdelingen ved TBR KF. Innbyggertallet i Tromsø har økt mer enn i de andre deltakerkommunene over tid. Samtidig er ikke Tromsøs andel av totalbudsjettet kompensert tilsvarende.

Driften av 110-sentralen er i stor grad styrt fra Direktorat for sikkerhet og beredskap (DSB), som pålegger 110-sentralene endringer i utstyr og programmer som skal brukes. Dette har medført store endringer i innbyggerbetalingen - fra 3,9 millioner kroner i 2009 til 6,8 millioner kroner i 2018. Det foreligger en del usikkerhet med budsjettet basert på at samtlige 110-sentraler i landet skal anskaffe nytt oppdragshåndteringsverktøy (OHV) i 2021. Dette medfører også utskiftning av alarmmottak for automatiske alarmer som skal innlemmes mot OHV.

En eventuell økning i utgifter beregnes forholdsmessig på bakgrunn av folketall i deltakerkommunene pr. 01.01. Utredningen som foreligger, tar ikke hensyn til framtidig økning i husleieutgiftene når 110-sentralen skal samlokaliseres med politiets operasjonssentral da disse ikke har vært kjent.

Som et KF skal årsbudsjettet i henhold til kommunelovens § 14-4 settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Daglig leder i foretaket skal minst to ganger i året rapportere til foretakets styre om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med foretakets

Åpningsbalanse

Kommunale foretak inngår juridisk sett som en del av kommunen. Det foreligger derfor ikke formelt krav om å utarbeide åpningsbalanse ved etablering av foretaket. Det anbefales imidlertid å overdra eiendeler, gjeld og egenkapital, herunder bundne og ubundne fond, til foretaket ved etableringen. Det er derfor nødvendig å etablere en inngående balanse som grunnlag for regnskapsføring og regnskapsavleggelse.

Kommunedirektøren anbefaler at det utarbeides en åpningsbalanse og at drifts- og anleggsøkonomien tilknyttet 110-sentralen skilles ut fra TBR KF når foretaket settes i drift.

Tjenesteyting, administrasjon og støttefunksjoner (eksternt)

Gjennom TBR KF benytter 110-sentralen i dag en del av Tromsø kommunes administrasjons- og støttefunksjoner. Det må utarbeides tjenestekjøpsavtaler med de enkelte seksjonene i forhold til nivå på tjenestene som skal utføres. Det er naturlig at styret etter hvert vurderer hva som skal kjøpes inn fra TBR KF, Tromsø kommune, Politiets fellestjeneste, fra Branns driftsorganisasjon og eventuelt andre.

I utredningen fra TBR er det ønskelig å kjøpe de fleste tjenestene fra TBR KF, for slik å øke inntektene til TBR KF uten at det øker utgiftene til 110-sentralen. I forslag til driftsavtale mellom Tromsø 110-sentral KF og Tromsø kommune som lå ved utredningen, er ikke ytelsene fra Tromsø kommune prissatt, og det framkommer derfor ikke hvor mye 110-sentralen planlegger å budsjettere med når det gjelder tjenestekjøp fra Tromsø kommune eller fra andre aktører.

Kostnadsøkningen ved KF-etablering kan begrenses til oppstartskostnader og de tilleggsoppgavene som kommunens støttefunksjoner får som følge av KF-modellen. Dette gjelder eksempelvis all rapportering til nasjonale registre på personal- og økonomiområdet, utbetalinger, innbetalinger, avstemminger og vedlikehold av registre i personal- og økonomisystem. Det er vanskelig å tallfeste dette pr. nå, og kommunedirektøren anbefaler at dette og andre overnevnte forhold bør utredes nærmere.

Juridiske faktorer

Organisasjonsformen kommunalt foretak benyttes som regel når både forretnings- og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas. I forslag til vedtekter fra utredningen framkommer det også at foretaket skal legge til rette for aktiviteter som gir inntekter i den form og omfang som styret fastsetter. Slike aktiviteter må ikke være i strid med oppgaver 110-sentralen er pålagt å utføre gjennom lov. I dette ligger det at foretaket kan tilby offentlige og private virksomheter ikke-lovpålagte alarmtjenester. Det er ikke vurdert hvilket handlingsrom 110-sentralen som kommunalt foretak har for å drive kommersiell inntektsbringende virksomhet innenfor regelverket om offentlig støtte (statsstøtte).

Kommuneadvokaten har generelt konkludert med at næringsvirksomhet internt i TBR KF er å anse som ulovlig offentlig støtte. Dette fordi næringsvirksomheten ikke vil utøves på like vilkår som private aktører i markedet, herunder fordi TBR er unntatt beskatning og har konkursimmunitet. Næringsvirksomheten må i så fall skilles ut i et eget aksjeselskap. De momenter som kommuneadvokaten har påpekt ovenfor TBR KF vil også være gjeldende ovenfor 110-sentralen.

Kommunedirektøren kan heller ikke se at andre juridiske faktorer som anskaffelsesregelverk er berørt i utredningen fra TBR.

Avsluttende merknad / Videre fremdrift

Kommunedirektøren ser svakheter ved den utredningen som er gjort, blant annet manglende vurderinger ved de økonomiske aspektene ved etablering av foretaksmodell. Det er heller ikke gjort noen reell vurdering av fordeler og ulemper knyttet til etablering av 110-sentralen som interkommunalt selskap eller andre former for interkommunalt samarbeid. Kommunedirektøren anbefaler at gis et nytt mandat for å utrede flere alternative organisasjonsformer for framtidig organisering av 110-sentralen, herunder vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap (IKS).

Ny utredning må ta sikte på å redegjøre for alle hovedprinsipper rundt en etablering av 110-sentralen som enten kommunalt foretak (KF), interkommunalt selskap (IKS) eller interkommunalt samarbeid etter kommuneloven. Det anbefales at utredningen ledes av kommunedirektøren i tett samarbeid med TBR KF, 110-sentralen /-regionene. Av erfaring er det viktig å få etablert en tverrfaglig og partssammensatt prosjektgruppe hvor fagekspertise suppleres med økonomisk, juridisk og personalmessig kompetanse. Fra erfaring ved utredning av TBR som kommunalt foretak vil kommunedirektøren påpeke at utredningsgruppen gis tilstrekkelig tidsramme slik at det gis mulighet for å utrede alle relevante faktorer ved de ulike organisasjonsformer / interkommunale samarbeid.

Vedtakskompetanse

Kommunestyret

Vedlegg