

Memo

Dato:	11. september 2026
Til:	Salten Brann IKS v/Daglig leder / Brann- og redningssjef Per Gunnar Pedersen
Fra:	Deloitte Advokatfirma AS v/adv. Torgeir Overøye
Emne:	Håndtering av fremført underskudd i lys av gjeldende regelverk

Ansvarlig partner: Torgeir Overøye

1. INNLEDNING

1.1. Bakgrunn

Deloitte Advokatfirma AS er av Salten Brann IKS («**SB**») bedt om å vurdere et saksfremlegg i styresak 70/26 (representantskapssak 19/26) som omhandler inndekning av fremført underskudd fra regnskapsåret 2022, herunder hvilke forpliktelser SB og dets eiere har til å dekke inn merforbruket.

Underskuddet stammer som nevnt fra 2022. Fra styrets årsberetning for regnskapsåret 2022 begrunnes deler av merforbruket at budsjettet for 2022 blant annet bygget på et vedtak om bruk av premiefond fra pensjonskassen for å finansiere drift i selskapet, som revisor den gang påpekte var ugyldig, med den konsekvens at budsjettet for 2022 ikke var i balanse og per definisjon ulovlig. Totalt ble et merforbruk på NOK 8 535 086 besluttet fremført til inndekning i senere år. Ifølge saksfremlegget ble merforbruket vedtatt fremført til senere inndekning av representantskapet 5. mai 2023.

Av styrets årsberetning for 2025 fremgår det et positivt driftsresultat og mindreforbruk (etter fondsdisponering) på NOK 1 718 130,22 går til dekning av merforbruket i 2022. Resterende saldo på NOK 6 717 543 er i årsberetningen forutsatt å bli inndekket i 2026 og håndtert ved budsjettrevisjonen.

Slik vi forstår det forutsetter vedtatt økonomiplan og budsjett for 2026 at resterende saldo fra merforbruket skal dekkes inn i regnskapsåret 2026. Etter saksfremlegget tilsier SBs oppdaterte økonomiske prognoser at inndekning ikke vil skje gjennom ordinær drift, og det foreslås derfor at merforbruket dekkes inn ved ekstraordinære innbetalinger fra eierkommunene.

I det videre blir spørsmålet både hvilke konsekvenser manglende inndekning har, og i hvilken utstrekning eierkommunene etter gjeldende regelverk er forpliktet til å dekke merforbruket.

1.2. Oppsummering

Som gjennomgått i dette notatet er SB i fare for å bryte økonomireglene i IKS-loven dersom ikke det fremførte underskuddet fra 2022 inndekkes i regnskapsåret 2026. Det er ikke direkte regulert verken i IKS-loven eller kommuneloven hvilke konsekvenser dette medfører, men vil medføre mer indirekte konsekvenser i form av revisorreaksjoner, kontrollutvalgsoppfølging og ytterligere press på SBs likviditetssituasjon med fare for betalingsvanskeligheter m.m.

Når det gjelder eierkommunenenes ansvar til å bidra til å bedre den økonomiske situasjonen i SB, er eierkommunenenes deltakeransvar etter IKS-loven § 3 i utgangspunktet rettet mot selskapets kreditorer, og ikke direkte knyttet opp mot selskapet.

Likevel tilsier systembetraktninger i IKS-loven at eierkommunene i en slik situasjon som denne saken gjelder i praksis bør bidra med ekstraordinære tilskudd for å dekke opp merforbruket. Selve premisset med økonomireglene i IKS-loven er å beskytte eierkommunene mot det ubegrensede deltakeransvaret. Når selskapet ikke vil være i stand til å overholde økonomireglene på egen hånd, foreligger det sterke grunner som taler for at deltakerne må tre inn. Ved manglende inndekning foreligger det en reell risiko for at eierkommunenenes ansvar kan gjøres gjeldende på et senere tidspunkt, dersom presset på SBs drifts- og likviditetssituasjon medfører vanskeligheter med å overholde inngåtte forpliktelser.

2. JURIDISK VURDERING

2.1. Innledning

Det følger av selskapsavtalen § 21 at SB følger kommunale regnskapsprinsipper, slik lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) § 27 åpner for. Følgelig gjelder også kommuneloven § 14-6 annet til fjerde ledd og § 14-7 annet ledd for SB. I IKS-loven § 27 femte ledd slås det fast at årsregnskapet og årsberetningen skal vedtas av representantskapet, og at vedtaket skal angi «*hvordan et overskudd skal disponeres eller negativ egenkapital skal dekkes inn*». Videre fremgår det at negativ egenkapital «*skal dekkes inn senest det andre året etter at det oppsto*».

I utgangspunktet skulle derfor negativ egenkapital som skyldes merforbruket fra 2022 senest vært dekket inn i 2024. Revisor har på sin side påpekt at regnskapsåret 2026 er siste frist for inndekning. Vi har ikke mottatt vedtaket fra 5. mai 2023 (hvor merforbruket vedtas senere inndekket), men legger til grunn at den utsatte fristen enten forklares med lovendringene i IKS-loven og endringene i budsjett- og regnskapsforskriften for IKS som trådte i kraft fra 1. januar 2024, og overgangsreglene inntatt den gang, eller at vedtaket fra 2023 forutsatte senere inndekning i samsvar med kommuneloven § 14-11 annet ledd. Uansett blir 2026 i denne forbindelse «år 2» iht. IKS-loven § 27.

Vi deler revisors vurdering om at eventuelt manglende inndekning av merforbruket i 2026 medfører brudd på økonomireglene i IKS-loven, herunder IKS-loven § 27 femte ledd og kravet om at økonomiplan og årsbudsjett skal settes opp i balanse etter IKS-loven § 20. I det følgende ser vi nærmere på konsekvensene av manglende inndekning og eierkommunenenes ansvar i den forbindelse.

2.2. Konsekvenser av manglende inndekning

Isolert sett vil manglende inndekning for det første, og som nevnt, føre til at sentrale økonomiregler i IKS-loven overtreddes. Brudd på økonomireglene er ikke forbundet med noen direkte sanksjoner i form av pålegg om retting eller gebyr e.l., og konsekvensene gjør seg gjeldende på andre måter.

For det første har revisor selv varslet om aktuelle tiltak i form av nummererte brev til styret/representantskapet, omtale i revisjonsberetningen om vesentlige brudd på IKS-lovens økonomibestemmelser, og/eller informere eierkommunenenes kontrollutvalg og andre kommunale organer. Det vil medføre vesentlig merarbeid både for styre, selskap og eierkommunene når det gjelder oppfølging og håndtering, i tillegg til det omdømmemessige tapet som vil oppstå.

Gitt antall eierkommuner i SB, er det nødvendig å presisere at dersom eierkommunenenes kontrollutvalg involveres så vil dette føre til en omfattende saksbehandling som må forventes å ta opp vesentlig tid og kapasitet hos både administrasjonen og representanter i styrende organer i SB. Det er vesentlig mer hensiktsmessig at representantskapet og eierkommunene finner en løsning på håndteringen av merforbruket før saken eventuelt eskaleres til et slikt nivå.

Videre vil den negative egenkapitalen på sikt tære ytterligere på en allerede presset likviditetssituasjon i SB. I styrets årsberetning for 2025 fremgår det at selskapets likviditet har vært under høyt press, som blant annet har medført behov for å ta opp et likviditetsslån på MNOK 20 fra Bodø kommune for årets siste seks måneder. Ytterligere press på likviditeten kan medføre at selskapet får utfordringer med å oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, jf. IKS-loven § 24. I et slikt tilfelle vil eierkommunene til syvende og sist stå ansvarlig for selskapets forpliktelser, enten ved å stille seg bak en plan for fortsatt drift som medfører at selskapet får evne til å dekke sine forpliktelser (som i realiteten vil innebære kapitalbidrag), eller udekkede forpliktelser etter avvikling, jf. IKS-loven § 36 med videre henvisninger.

2.3. Eierkommunenenes ansvar

Innledningsvis er det verdt å presisere at deltakerkommuners ansvar i et IKS gjelder ubegrenset, men i utgangspunktet utelukkende rettet mot tredjeparter (kreditorer). Deltakeransvaret gir ikke nødvendigvis direkte hjemmel for selskapet til å be eierkommunene om å bidra med kapital i selskapet. Etter IKS-loven § 3 annet ledd illustreres rekkevidden av ansvaret, hvor en kreditor som har et udekket krav mot selskapet kan rette dette kravet mot deltakerne for deltakernes andel av forpliktelsen. IKS-loven § 3 tredje ledd gir deltakerne i slike tilfeller en regressadgang mot selskapet.

Denne systematikken er videre illustrert i forarbeidene, hvor departementet uttaler følgende i Prop. 61 L (2022-2023):

«Departementet vil også vise til at omsynet bak det uavgrensa deltakaransvaret for selskapsforpliktingane er å sikre kreditorane vern for fordringane sine dersom selskapet har manglande betalingsevne eller betalingsvilje. Det uavgrensa deltakaransvaret skal ikkje fungere som grunnlag for selskapa til «å drive på kreditt», noko som vil kunne bli situasjonen når eigenkapitalen er negativ. Gjeldande IKS-lov § 22 femte ledd opnar rett nok for at selskapa kan nytte driftskreditt for å dekkje løpande betalingsforpliktingar, men dette høvet byggjer på at det er tale om mellombelse likviditetsbehov. Som også fleire høyringsinstansar peiker på, må det altså vere grunnleggjande at dei interkommunale selskapa har ein sunn økonomi og ein eigenkapital som gjer selskapet i stand til sjølv å handtere økonomiske svingingar og eventuelle underskot, slik at selskapet ikkje blir avhengig av ytterlegare innskot eller andre ytingar frå deltakarkommunane utover det som er fastsett i selskapsavtalen eller andre avtalar. Ansvar for eigenkapitalen til selskapet ligg som utgangspunkt til selskapet sjølv. Avgrensingane i innskotsplikta til deltakarkommunane i IKS-loven § 5 kan også sjåast på som eit uttrykk for dette.»

Selv om det ikke kan oppstilles en direkte forpliktelse for eierkommunene å bidra med kapital til å finansiere merforbruket, blir det likevel et spørsmål om IKS-lovens systematikk likevel tilsier at et slikt ansvar kan oppstilles i praksis.

Som nevnt ovenfor vil varige likviditetsutfordringer kunne føre til betalingsvansker og i ytterste konsekvens til at selskapet må oppløses. I slike situasjoner vil eierkommunenenes deltakeransvar slå inn for fullt. Økonomireglene i IKS-loven, herunder § 20 om økonomiplan og budsjett, § 22 om begrenset låneadgang og § 27 om selskapets regnskap, kan samlet anses som nødvendige og strenge bestemmelser for å unngå at deltakernes ubegrensede ansvar påkalles. Dette synspunktet fremgår også av forarbeidene, hvor det uttales i Prop. 61. L (2022-2023) punkt 5.1:

«Ein kommune som er deltakar i eit interkommunalt selskap, har uavgrensa ansvar for forpliktingane selskapet har. Ein vanskeleg økonomisk situasjon i eit interkommunalt selskap kan derfor få direkte konsekvensar for økonomien til deltakarkommunane, dersom ikkje selskapet sjølv er i stand til å dekkje forpliktingane selskapet har. Av den grunn er det uavgrensa deltakaransvaret den fremste premissen for kva reglar som skal gjelde for økonomiforvaltninga og dei økonomiske disposisjonane hos dei interkommunale selskapa.»

Poenget her er ikke at deltakerne skal fungere som en bank som følge av økonomiske utfordringer i et IKS, men reglene er utformet nettopp for å beskytte deltakerne mot det ubegrensede ansvaret som følger av IKS-loven § 3. Når et interkommunalt selskap, uansett årsak, havner i en situasjon hvor økonomireglene i IKS-loven ikke sannsynlig vil etterleves, er det en reell risiko for at deltakernes ubegrensede ansvar må påkalles, om enn ikke umiddelbart.

I en slik situasjon er SBs eneste måte å sørge for at inndekkingsplikten overholdes at eierkommunene bes om å bidra med finansiering, forutsatt at det ikke er mulig å inndekke merforbruket gjennom ordinær drift. Systembetraktningene i IKS-loven tilsier en forutsetning om at deltakerne trer inn der selskapet ikke selv makter det. Selv om selskapsavtalen § 5 fastslår at det ikke er en *plikt* for eierkommunene til å stille med andre ytelser enn det som følger av budsjett og økonomiplan (herunder ekstraordinære tilskudd), må eierkommunene likevel leve med sitt deltakeransvar etter IKS-loven dersom de ikke velger å yte tilskudd til SB for å dekke inn merforbruket.

I ytterste konsekvens vil SB og dets styre kunne havne i en krevende situasjon hvor det må velges mellom å bryte IKS-loven eller å bryte allerede inngåtte forpliktelser mot tredjeparter. Det aktualiserer en situasjon som beskrevet i punkt 2.2 siste avsnitt ovenfor. Sterke grunner taler derfor for at representantskapet og deretter eierkommunene stiller seg bak forslaget fra SB.