

Ot.prp. nr. ..

(2002-2003)

Om lov om endring i kommuneloven og lov om interkommunale selskaper – interkommunalt samarbeid

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet..... 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen *Bondevik II*)*

1 Interkommunalt samarbeid - forholdet mellom kommuneloven § 27 og lov om interkommunale selskaper

1.1 Om tilpasning av interkommunale selskaper til lov om interkommunale selskaper

Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 har i §§ 40 og 41 bestemmelser om tilpasning av eksisterende interkommunale selskaper til loven.

Etter lov om interkommunale selskaper § 40 første ledd, må interkommunale selskaper som er organisert etter selskapsloven av 1985 organiseres som et interkommunalt selskap (IKS) innen 4 år etter at lov om interkommunale selskaper trådte i kraft. Denne loven trådte i kraft 1. januar 2000. Omorganisering må således finne sted innen 1.1.2004. Bestemmelsen gjelder ikke selskaper der det ved lovens ikrafttredelse var andre deltakere i tillegg til kommuner og fylkeskommuner, jf. første ledd annen setning.

Etter lov om interkommunale selskaper § 40 andre ledd, må interkommunale selskaper organisert etter kommuneloven § 27, og som er eget rettssubjekt, organiseres som interkommunalt selskap etter IKS-loven innen 1.1.2004.

Etter § 41 første ledd må interkommunalt selskap med begrenset ansvar som ikke er organisert som aksjeselskap eller unntatt fra aksjeloven i medhold av aksjeloven § 1-1 tredje ledd nr. 2 eller 3, innen samme tidsrom være organisert som aksjeselskap eller som interkommunalt selskap (IKS) etter lov om interkommunale selskaper.

I tillegg til bestemmelsene som innebærer krav til omdanning, har §§ 40 og 41 enkelte bestemmelser som forenkler selve omdanningsprosedyren.

Bakgrunnen for kravet om tilpasning av eldre selskaper til den nye loven var bl.a. at de sammenslutningsformer som kreves omdannet ikke ble ansett for å være tilstrekkelig regulert i den eksisterende lovgivning.

Når det gjelder interkommunale selskaper med *begrenset ansvar*, heter det således bl.a. følgende i ot.prp. nr. 53 (1997-98) s. 51:

”Kommunale selskaper med begrenset ansvar utenfor aksjeloven – ofte kalt andelslag – er ikke lovregulert. Departementet mener i likhet med utvalget at det er uheldig at denne selskapsformen ikke er lovregulert. Dette stiller svært stor krav til utformingen av samarbeidsavtalen. Der samarbeidsavtalen er ufullstendig, skaper det usikkerhet om hvilke regler som gjelder. Den eventuelle gevinsten ved mulighet for stor grad av individuell tilpasning gjennom samarbeidsavtalen, står etter departementets mening ikke i forhold til ulempene ved den rettssusikkerhet som knytter seg til denne selskapsformen”.

Departementet kom på denne bakgrunn til at adgangen til å etablere slike uregulerte selskaper burde tas ut av loven, noe som innebar at kommuner som skulle ønske å etablere selskaper med begrenset ansvar må bruke aksjeselskapsformen. Kravet i lov om interkommunale selskaper § 41 om omdanning til aksjeselskap eller interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper må ses på denne bakgrunn.

Når det gjelder interkommunale selskaper med *ubegrenset ansvar*, heter det bl.a. følgende om behovet for endringer:

”Kommunene har i dag frihet til å velge mellom selskapsloven av 1985 og kommuneloven § 27 når slike selskaper skal etableres. Kommuneloven § 27 er for ufullstendig til å utgjøre et godt alternativ for kommunal selskapsdannelse. Dette kunne tenkes løst gjennom å bygge ut reglene i selskapsloven av 1985, slik at særlige hensyn som gjør seg gjeldende for kommunale selskaper kunne ivaretas. Departementet er imidlertid i likhet med lovutvalget kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig å ta inn spesialregler i selskapsloven for kommunale selskaper. Utvalgets forslag om en egen lov for kommunale selskaper med ubegrenset ansvar gir en bedre og mer helhetlig løsning.

Med en egen lov om interkommunale selskaper kan departementet ikke se behov for at kommunene fortsatt skal kunne organisere interkommunalt samarbeid etter selskapsloven av 1985. Utvalgets forslag til lov om interkommunale selskaper (IKS) gir etter departementets mening et fullgodt tilbud tilorganisering av interkommunalt samarbeid i form av ansvarlig selskap. Denne loven bør derfor bli den obligatoriske form for slikt samarbeid.

Dette innebærer at kommuner som ønsker å etablere interkommunalt samarbeid i form av et eget rettssubjekt, må bruke denne loven. (...)”.

Kort oppsummert innebærer dette at interkommunale selskaper med *begrenset ansvar* må omorganiseres til aksjeselskap, interkommunalt selskap (IKS) etter lov om interkommunale selskaper – eller annen lovlig organisasjonsform - innen 1.1.2004. Det samme gjelder interkommunale selskaper med *ubegrenset ansvar*, dersom selskapet er organisert etter selskapsloven av 1985 og ikke har andre deltakere enn kommuner og fylkeskommuner. Videre gjelder det interkommunale

sammenslutninger organisert etter kommuneloven § 27, dersom virksomheten er en et eget rettssubjekt.

1.2 Nærmere om forholdet mellom lov om interkommunale selskaper og kommuneloven § 27 om interkommunalt samarbeid

Når det gjelder omdanning av interkommunale selskaper med *begrenset ansvar*, og omdanning av selskaper organisert etter *selskapsloven av 1985*, er det departementets oppfatning at de løsninger som fremgår av pkt. 1.1 ovenfor er hensiktsmessige. Det er derfor ikke grunn til å gjøre endringer i dette. Slike selskaper bør omorganiseres innen 1.1.2004, slik som lov om interkommunale selskaper §§ 40 og 41 gir anvisning på.

Når det derimot gjelder spørsmålet om omdanning av interkommunale sammenslutninger som er organisert etter kommuneloven § 27, er departementet kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig å pålegge slike sammenlutninger omorganisering til interkommunalt selskap (IKS) innen den frist som loven i dag krever. Det forelås derfor å gjøre unntak fra omdanningsplikten for slike virksomheter inntil videre.

Det er flere grunner til dette. Kommuneloven § 27 er i dag den alminnelige bestemmelse om interkommunale sammenslutninger med egne styringsorganer. Et stort spekter av interkommunal virksomhet har sin rettslige basis i denne bestemmelsen. Det dreier seg både om interkommunalt samarbeid om forretningspregede oppgaver – som for eksempel drift av anlegg på VAR-sektoren (vann, avløp og renovasjon) – men også oppgaver med forvaltningspreg, viktige velferdsytelser og i noen tilfeller myndighetsutøvelse utføres i mange tilfeller i regi av et interkommunalt styre etter § 27.

Etter bestemmelsens nr. 4, vil den etter endringer i 1999 bare gjelde for virksomheter som *ikke* er egne rettssubjekter. Dette innebærer at dersom kommuner i dag ønsker å etablere en ny interkommunal sammenslutning med så stor grad av selvstendighet at det vil være et eget rettssubjekt, vil samarbeidet måtte organiseres som et interkommunalt selskap (IKS), jf. kommuneloven § 27 nr. 4.

En rekke interkommunale sammenslutninger organisert med basis i § 27 er pr. i dag egne rettssubjekter, men mange er ikke det. For virksomheter stiftet før lovendringen i 1999 – og som er et eget rettssubjekt - innebærer lov om interkommunale selskaper § 40 annet ledd at virksomheten må omorganiseres innen 1.1.2004, jf. ovenfor under pkt. 1.1.

Dette vil gjelde uavhengig av virksomhetens karakter. Kravet omfatter både virksomhet med et klart forretningspreg, og virksomheter som driver forvaltningsoppgaver og – der det er hjemmel til det - myndighetsutøvelse.

Spørsmålet om en interkommunal enhet er en egen juridisk person, må avgjøres ut fra en konkret helhetsvurdering der en rekke momenter er relevante. En høyesterettsdom fra 1997 er illustrerende for denne vurderingen (Rt. 1997 s. 623) er referert en høyesterettsdom som har betydning for denne vurderingen. Selv om denne dommen er illustrerende for de vurderinger som må gjøres, gir den likevel begrenset veiledning i andre konkrete tilfeller. Det vil uansett måtte gjøres en

konkret vurdering preget av betydelig rom for skjønn. Det er uheldig at et avgjørende spørsmål om valg av organisasjonsform for interkommunalt samarbeid er preget av så vidt skjønnsmessig vurdering.

Lov om interkommunale selskaper er tilpasset virksomheter med et "forretningsmessig" preg. Således heter det bl.a. følgende i ot.prp. nr. 53 (1997-98) s. 45:

"Kommuners virksomhet spenner over et vidt område. Det vil ikke være hensiktsmessig at hele spekteret av kommunale oppgaver skal være henvist til en bestemt organisasjonsform. Spørsmålet om hvordan en virksomhet skal organiseres må ses i forhold til den aktuelle virksomhetens karakter, herunder det siktemål kommunen/kommunene har med å ta på seg oppgaven.

Lovutvalget har tatt for seg spørsmålet om organisering av de deler av kommunenes virksomhet som har mer preg av forretningsmessige hensyn enn myndighetsutøvelse og forvaltningsvirksomhet vil ha. Det er det samme perspektivet som ligger til grunn for departementets lovforslag. Det er således ikke med denne proposisjonen tatt sikte på å tilby organisasjonsformer som er tilpasset offentlig myndighetsutøvelse og forvaltningsvirksomhet i snever forstand. På denne bakgrunn mener departementet at det vil være naturlig å legge selskapslovgivningens prinsipper til grunn for de organisasjonsmodeller som foreslås. Dette gjelder særlig den rollefordeling mellom eier og ledelse som selskapslovgivningen legger opp til.

Når det her bl a foreslås en ny organisasjonsform for interkommunalt samarbeid i form av et interkommunalt ansvarlige selskap (IKS) – er det med andre ord ikke interkommunalt samarbeid om sentrale samfunnsoppgaver av stor velferdsmessig betydning som har vært i fokus. Departementet har ikke vurdert om dette er en hensiktsmessig organisasjonsform for eksempel for sykehus eller skoler. Spørsmålet om å finne fram til en hensiktsmessig interkommunal organisasjonsform for denne type oppgaver, vil være preget av andre hensyn enn de som ligger til grunn for de organisasjonsformer som foreslås her. Organisering av interkommunalt samarbeid om sentrale velferdsoppgaver bør etter departementets oppfatning utredes særskilt.

Selv om selskapslovgivningens prinsipper er lagt til grunn, er det som utvalget peker på, behov for modifikasjoner av hensyn til kommunalpolitisk styring og kontroll. Dette innebærer at lovforslagene er uttrykk for en balanse mellom hensynet til frihet for foretaksledelsen og hensynet til behovet for politisk kontroll. På en rekke punkter har det vært nødvendig å lage et kompromiss mellom kryssende hensyn."

Det harmonerer ikke godt med det som er referert ovenfor at samtlige interkommunale sammenslutninger som er egne rettssubjekter, skal måtte organiseres som et interkommunalt selskap innen 1.1.2004.

Riktignok synes utviklingen å gå i retning av at stadig mer av tradisjonelt offentlig virksomhet organiseres i privatrettslige former - som selskaper, foretak og liknende. Organisering av sykehusene i form av egne foretak er et eksempel på dette. På denne bakgrunn kan det hevdes at organisering av interkommunale enheter i selskapsform ikke innebærer noe brudd med denne utviklingen.

Det er likevel fortsatt departementets syn at spørsmålet om organisering av interkommunalt samarbeid om forvaltning, tjenesteyting og myndighetsutøvelse ikke er utredet tilstrekkelig. Departementet tar derfor sikte på å gjennomføre en utredning av dette området i den nærmeste framtid. Sentralt i dette arbeidet vil være en vurdering av om kommuneloven § 27 innebærer en hensiktsmessig

regulering av interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse.

I en slik fase vil det ikke være ønskelig at gjeldende lovgivning tvinger alle interkommunale enheter som etter en konkret vurdering må regnes som egne juridiske personer, inn i en organisering som interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper. Departementet er derfor kommet til at det inntil videre bør være anledning for kommuner og fylkeskommuner til fortsatt å organisere interkommunalt samarbeid med egne styrer etter kommuneloven § 27 som egne rettssubjekt, uten at dette innebærer en plikt til å følge lov om interkommunale selskaper. Dette vil innebære at lov om interkommunale selskaper fremstår som et tilbud kommunene kan benytte for de virksomheter som etter kommunens egen vurdering egner seg for organisering på denne måten.

Lovforslaget fjerner en plikt for kommunene/fylkeskommunene til å omorganisere visse interkommunale virksomheter. Forslaget innebærer således ingen nye plikter verken for stat eller kommuner/fylkeskommuner, og har ingen vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

2 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

Endringen i kommuneloven § 27 innebærer at det vil være anledning til å etablere nye interkommunale sammenslutninger som har en slik grad av selvstendighet at enheten må regnes som en egen juridisk person, uten at det er nødvendig å organisere virksomheten som et interkommunalt selskap (IKS).

Endringen i lov om interkommunale selskaper § 40 innebærer at det for eksisterende interkommunale sammenslutninger etablert etter kommuneloven § 27 som er egne rettssubjekter, ikke er nødvendig å organisere enheten som et interkommunalt selskap etter loven her.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om (her gjentas proposisjonens tittel) .

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om (her gjengis tittelen på lovforslaget som skal være lik tittelen på proposisjonen) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag
til lov om endring i kommuneloven og lov om interkommunale selskaper – interkommunalt samarbeid

I lov av 25 september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner gjøres følgende endring:

Kommuneloven § 27 nr. 4 oppheves.

I lov av 29. januar 1999 nr. 6 gjøres følgende endring:

§ 40 annet ledd oppheves.

Loven trer i kraft straks.