

## Innhold

|          |                                                                                                                      |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Bakgrunnen for departementets lovforslag - sammendrag av utredningen.....</b>                                     | <b>1</b>  |
| 1.1      | Innledning.....                                                                                                      | 1         |
| 1.2      | Om kap. 2 Gjeldende rett.....                                                                                        | 2         |
| 1.3      | Hovedpunkter i kap. 3 – Omfanget av interkommunalt samarbeid – ulike typer og kategorier samarbeid - erfaringer..... | 2         |
| 1.4      | Hovedpunkter i kap. 4 – Behovet for lovendringer – utfordringer.....                                                 | 4         |
| 1.5      | Hovedpunkter i kap. 5 – samkommunemodellen.....                                                                      | 8         |
| 1.6      | Hovedpunkter i kap. 6 –vertskommunemodellen.....                                                                     | 10        |
| 1.7      | Hovedpunkter i kap. 7 – om klage og overprøving av beslutninger i interkommunale organer.....                        | 11        |
| 1.8      | Hovedpunkter i kap. 8.....                                                                                           | 12        |
| 1.9      | Hovedpunkter i kap. 9.....                                                                                           | 12        |
| 1.10     | Hovedpunkter i kap. 10.....                                                                                          | 12        |
| <b>2</b> | <b>Organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid. Gjeldende rett.....</b>                                         | <b>13</b> |
| 2.1      | Innledning.....                                                                                                      | 13        |
| 2.2      | Særlig om samarbeid som er egne rettssubjekt.....                                                                    | 14        |
| 2.3      | Om delegasjon.....                                                                                                   | 15        |
| 2.3.1    | Innledning.....                                                                                                      | 15        |
| 2.3.2    | Den alminnelige delegasjonslæren.....                                                                                | 16        |
| 2.3.3    | Delegasjon i kommunalforvaltningen.....                                                                              | 17        |
| 2.3.4    | Delegasjon av offentlig myndighet til private.....                                                                   | 18        |
| 2.3.5    | Konklusjon.....                                                                                                      | 24        |
| 2.3.6    | Sidelengs delegasjon.....                                                                                            | 25        |
| 2.4      | Hensyn som gjør seg gjeldende ved valg av samarbeidsform.....                                                        | 26        |
| 2.4.1    | Allment.....                                                                                                         | 26        |
| 2.4.2    | Kommunens styrings- og kontrollmuligheter ved ulike samarbeidsformer.....                                            | 27        |
| 2.4.3    | Forvaltningslovens og offentlighetslovens anvendelse på interkommunalt samarbeid.....                                | 28        |
| 2.4.4    | Interkommunalt samarbeid og forholdet til de ansatte.....                                                            | 29        |
| 2.4.5    | Kommunelovens regler om tilsyn og kontroll. Selskapskontroll.....                                                    | 29        |

|        |                                                                                                    |    |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4.6  | Særlig om merverdiavgift.....                                                                      | 30 |
| 2.5    | Interkommunalt styre etter kommuneloven § 27.....                                                  | 30 |
| 2.5.1  | Innledning.....                                                                                    | 30 |
| 2.5.2  | Opprettelse av interkommunalt styre.....                                                           | 31 |
| 2.5.3  | Deltakernes ansvar og eierandel.....                                                               | 33 |
| 2.5.4  | Styrets medlemmer.....                                                                             | 33 |
| 2.5.5  | Styrets kompetanse.....                                                                            | 34 |
| 2.5.6  | Nærmere om deltakerkommunenes styrings- og kontrollmuligheter<br>overfor styret.....               | 35 |
| 2.5.7  | Forholdet til øvrige deler av kommuneloven.....                                                    | 36 |
| 2.5.8  | Forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven.....                                         | 36 |
| 2.5.9  | Uttreden og oppløsning.....                                                                        | 36 |
| 2.6    | Hjemmel til å pålegge samarbeid etter § 27.....                                                    | 37 |
| 2.6.1  | Innledning.....                                                                                    | 37 |
| 2.6.2  | Deltakere, deltakeransvar og partsstilling.....                                                    | 38 |
| 2.6.3  | Stiftelse av interkommunale selskaper. Selskapsavtalen.....                                        | 38 |
| 2.6.4  | Representantskapet.....                                                                            | 39 |
| 2.6.5  | Styret.....                                                                                        | 40 |
| 2.6.6  | Kontroll- og styringsmuligheter.....                                                               | 41 |
| 2.6.7  | Uttreden og oppløsning.....                                                                        | 41 |
| 2.7    | Andre organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid.....                                        | 42 |
| 2.7.1  | Innledning.....                                                                                    | 42 |
| 2.7.2  | Aksjeselskaper.....                                                                                | 42 |
| 2.7.3  | Stiftelser.....                                                                                    | 45 |
| 2.7.4  | Foreninger.....                                                                                    | 46 |
| 2.8    | Særlig om vertskommunemodellen (kontraktsbasert samarbeid).....                                    | 47 |
| 2.9    | Oversikt over bestemmelser om interkommunalt samarbeid i<br>særlovgivningen.....                   | 47 |
| 2.9.1  | Særlovsbestemmelser som åpner for å legge myndighetsutøvelse til<br>interkommunale organ m.m.....  | 48 |
| 2.9.2  | Eksempler på lover som åpner for at kommuner kan pålegges å inngå<br>interkommunalt samarbeid..... | 51 |
| 2.10   | Utenlandsk rett.....                                                                               | 52 |
| 2.10.1 | Sverige.....                                                                                       | 52 |
| 2.10.2 | Danmark.....                                                                                       | 54 |
| 2.10.3 | Finland.....                                                                                       | 57 |

|          |                                                                                                                                            |           |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>3</b> | <b>Omfanget av interkommunalt samarbeid – ulike typer og kategorier samarbeid – erfaringer.....</b>                                        | <b>59</b> |
| 3.1      | Innledning.....                                                                                                                            | 59        |
| 3.2      | Kartlegging av interkommunalt samarbeid.....                                                                                               | 59        |
| 3.2.1    | Forskning.....                                                                                                                             | 59        |
| 3.2.2    | Motiver for samarbeid m.m.....                                                                                                             | 61        |
| 3.2.3    | Sammenlikning med en kartlegging av interkommunalt samarbeid som ble gjort i 1991.....                                                     | 63        |
| 3.2.4    | Casestudie.....                                                                                                                            | 64        |
| 3.2.5    | Forutsetninger for å lykkes med interkommunalt samarbeid.....                                                                              | 64        |
| 3.3      | Regionråd – samarbeidskonstellasjoner.....                                                                                                 | 65        |
| 3.4      | Samarbeid mellom fylkeskommunene.....                                                                                                      | 67        |
| 3.5      | Erfaringer – prinsipielle problemstillinger.....                                                                                           | 68        |
| 3.6      | Forsøk.....                                                                                                                                | 70        |
| <b>4</b> | <b>Behovet for lovendringer – utfordringer.....</b>                                                                                        | <b>75</b> |
| 4.1      | Historikk.....                                                                                                                             | 75        |
| 4.1.1    | Tiden før kommuneloven av 1992.....                                                                                                        | 75        |
| 4.1.2    | Kommuneloven av 1992.....                                                                                                                  | 76        |
| 4.1.3    | Selskapsorganisering av kommunal virksomhet – utredningen i NOU 1995:17 ”Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet”.....    | 76        |
| 4.2      | Temaet i dette høringsnotatet.....                                                                                                         | 77        |
| 4.2.1    | Avgrensninger.....                                                                                                                         | 77        |
| 4.2.2    | Siktemålet med høringsnotatet.....                                                                                                         | 80        |
| 4.3      | Noen sentrale prinsipper for organisering av lokalforvaltningen.....                                                                       | 81        |
| 4.3.1    | Betydningen av at kommunen er grunnenheten i lokalforvaltningen – om demokratisk legitimitet og interkommunalt samarbeid.....              | 81        |
| 4.3.2    | Interkommunalt samarbeid – alternativ eller supplement til inndelingsendringer.....                                                        | 82        |
| 4.3.3    | Interkommunalt samarbeid – et valg mellom hensynet til demokratisk innflytelse og legitimitet og hensynet til beslutningseffektivitet..... | 83        |
| 4.4      | Skal interkommunalt samarbeid være frivillig eller lovpålagt?.....                                                                         | 86        |
| 4.5      | Om ulike kommunale oppgaver og ansvar – bør det ligge begrensninger på hva det kan samarbeides om?.....                                    | 86        |
| 4.5.1    | Innledning.....                                                                                                                            | 86        |

|          |                                                                                                                                                                      |            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.5.2    | Nærmere om hva det skal kunne samarbeides om.....                                                                                                                    | 87         |
| 4.5.3    | Nærmere om ulike typer kommunal virksomhet – og de hensyn som gjør seg gjeldende.....                                                                                | 88         |
| 4.5.4    | Rettssikkerhet.....                                                                                                                                                  | 90         |
| 4.6      | Forholdet mellom kommuneloven og særlovgivningen – bør det gjøres endringer i særlov eller bør bestemmelsene om interkommunalt samarbeid samles i kommuneloven?..... | 91         |
| 4.7      | Hvilke modeller/interkommunale løsninger tilbys – oversikt over de lovmessige/lovtekniske grep.....                                                                  | 94         |
| <b>5</b> | <b>Samarbeid gjennom samkommune.....</b>                                                                                                                             | <b>97</b>  |
| 5.1      | Innledning.....                                                                                                                                                      | 97         |
| 5.1.1    | Forholdet til andre samarbeidsmodeller som foreslås i dette høringsnotatet.....                                                                                      | 97         |
| 5.1.2    | Forholdet til kommuneloven. Behovet for særlige regler.....                                                                                                          | 97         |
| 5.1.3    | Lignende samarbeidsformer i andre nordiske land. Pågående forsøk om samkommune.....                                                                                  | 98         |
| 5.2      | Oversikt over forslaget til en samkommunemodell.....                                                                                                                 | 98         |
| 5.2.1    | Noen grunnleggende premisser.....                                                                                                                                    | 98         |
| 5.2.2    | Hovedtrekk ved forslaget til en samkommunemodell.....                                                                                                                | 102        |
| 5.3      | Samkommunen som egen juridisk person.....                                                                                                                            | 103        |
| 5.3.1    | Behovet for klarhet omkring samarbeidets rettssubjektivitet.....                                                                                                     | 103        |
| 5.3.2    | Økonomisk ansvar.....                                                                                                                                                | 104        |
| 5.4      | Den nærmere regulering av samkommunen i kommuneloven.....                                                                                                            | 104        |
| 5.4.1    | Særlige krav til vedtak om å delta i en samkommune.....                                                                                                              | 104        |
| 5.4.2    | En samkommunes organer.....                                                                                                                                          | 105        |
| 5.4.3    | Valg av representanter til samkommunestyre.....                                                                                                                      | 107        |
| 5.4.4    | Ansattes møterett i samkommunens organer.....                                                                                                                        | 109        |
| 5.4.5    | Møteoffentlighet. Møte- og talerett for ordfører og administrasjonssjef i samkommunens organer.....                                                                  | 109        |
| 5.4.6    | Samarbeidsavtale.....                                                                                                                                                | 110        |
| 5.4.7    | Melding til fylkesmannen.....                                                                                                                                        | 112        |
| 5.4.8    | Administrative funksjoner.....                                                                                                                                       | 113        |
| 5.4.9    | Saksbehandlingsregler.....                                                                                                                                           | 113        |
| 5.4.10   | Økonomiforvaltning i samkommunen – budsjett og regnskap m.v.....                                                                                                     | 114        |
| 5.4.11   | Uttreden.....                                                                                                                                                        | 117        |
| 5.4.12   | Oppløsning.....                                                                                                                                                      | 118        |
| <b>6</b> | <b>Nærmere om forslaget til regulering av vertskommunemodellen...</b>                                                                                                | <b>119</b> |

|         |                                                                                                        |            |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.1     | Innledning.....                                                                                        | 119        |
| 6.2     | Vertskommunemodellen – gjeldende praksis på området og noen begrepsavklaringer.....                    | 119        |
| 6.3     | Lovfesting av vertskommunemodellen – hva skal lovreguleres og hvilke hensyn må ivaretas?.....          | 120        |
| 6.3.1   | Innledning.....                                                                                        | 120        |
| 6.3.2   | Avgrensing av begrepet vertskommune – grensedragning/sondring mot kjøp og salg av tjenester.....       | 121        |
| 6.3.3   | Politisk ansvar og kontroll.....                                                                       | 121        |
| 6.3.4   | Administrativ kontroll og overføring av kompetanse (delegasjon).....                                   | 124        |
| 6.3.5   | Rettsikkerhet og partsforhold.....                                                                     | 125        |
| 6.3.6   | Finansieringsmodeller og kostnadsfordeling i et vertskommunesamarbeid.....                             | 126        |
| 6.4     | To aktuelle vertskommunemodeller.....                                                                  | 128        |
| 6.4.1   | Innledning.....                                                                                        | 128        |
| 6.4.2   | Vertskommunemodell uten nemnd.....                                                                     | 129        |
| 6.4.2.1 | En kort redegjørelse for samarbeidsmodellen.....                                                       | 129        |
| 6.4.2.2 | Nærmere om <u>samarbeidskommunen</u> es politiske og administrative kontroll.....                      | 130        |
| 6.4.2.3 | Nærmere om <u>vertskommunen</u> es politiske og administrative kontroll.....                           | 133        |
| 6.4.3   | Vertskommunemodell med interkommunal nemnd.....                                                        | 134        |
| 6.4.3.1 | En kort redegjørelse for samarbeidsmodellen.....                                                       | 134        |
| 6.4.3.2 | Nemndas stilling – en offentligrettslig samarbeidsform.....                                            | 135        |
| 6.4.3.3 | Valg av representanter til nemnda, leder av nemnd, valgbarhet og godtgjørelse til representantene..... | 136        |
| 6.4.3.4 | Saksbehandlingsregler.....                                                                             | 138        |
| 6.4.3.5 | Den enkelte kommunes styringsmulighet og innsynsrett.....                                              | 138        |
| 6.4.3.6 | Styringslinjer og delegasjon av kompetanse.....                                                        | 139        |
| 6.5     | Samarbeidsavtalen.....                                                                                 | 140        |
| 6.6     | Parlamentarisk styreform og vertskommunesamarbeid.....                                                 | 141        |
| 6.7     | Uttreden og avvikling.....                                                                             | 143        |
| 6.8     | Statlig pålegg om vertskommunesamarbeid.....                                                           | 144        |
| 6.9     | Kontrollutvalg og revisjon.....                                                                        | 144        |
| 7       | <b>Prøving og klage over vedtak fattet i interkommunale organer.....</b>                               | <b>146</b> |
| 7.1     | Innledning.....                                                                                        | 146        |
| 7.2     | Domstolskontroll.....                                                                                  | 147        |

|           |                                                                                |            |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.3       | Sivilombudsmannen.....                                                         | 148        |
| 7.4       | Klage til overordnet forvaltningsorgan.....                                    | 148        |
| 7.4.1     | Innledning.....                                                                | 148        |
| 7.4.2     | Intern klageordning – forvaltningsloven § 28 annet ledd.....                   | 149        |
| 7.5       | Klageordning regulert i særlov – statlig klageinstans.....                     | 153        |
| 7.5.1     | Innledning.....                                                                | 153        |
| 7.5.2     | Vertskommuner.....                                                             | 154        |
| 7.5.3     | Vertskommuner med felles folkevalgt nemnd.....                                 | 154        |
| 7.5.4     | Samkommune.....                                                                | 154        |
| 7.6       | Lovlighetskontroll – kommuneloven § 59.....                                    | 155        |
| 7.6.1     | Gjeldende rett.....                                                            | 155        |
| 7.6.2     | Særlig om lovlighetskontroll over vedtak fattet av interkommunale organer..... | 156        |
| <b>8</b>  | <b>Om konkurranserettslige forhold – og forholdet til EØS-avtalen...</b>       | <b>159</b> |
| 8.1       | Innledning.....                                                                | 159        |
| 8.2       | Lov om offentlige anskaffelser.....                                            | 159        |
| 8.3       | Offentlig støtte.....                                                          | 160        |
| <b>9</b>  | <b>Økonomiske og administrative konsekvenser.....</b>                          | <b>163</b> |
| <b>10</b> | <b>Lovforslag.....</b>                                                         | <b>164</b> |
| 10.1      | Kapittel 13. Alminnelige bestemmelser om interkommunalt samarbeid.....         | 164        |
| 10.2      | Kapittel 14. Interkommunalt samarbeid med vertskommune.....                    | 165        |
| 10.3      | Kapittel 15. Samkommune.....                                                   | 172        |

# **1 Bakgrunnen for departementets lovforslag - sammendrag av utredningen**

I dette kapitlet gis en kortfattet beskrivelse av bakgrunnen for departementets lovforslag (pkt. 1.1). I pkt. 1.2 følgende, er det tatt inn et sammendrag av utredningens enkelte kapitler.

## **1.1 Innledning**

Utredningen i dette høringsnotatet dreier seg om å vurdere om de rettslige rammebetingelsene for interkommunalt samarbeid er hensiktsmessige, og eventuelt foreslå nye regler. Arbeidet har utgangspunkt i en erkjennelse av at de rettslige rammebetingelsene for interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgaver og offentlige myndighetsutøvelse ikke er gode nok. Herunder at tilbudet av organisasjonsmodeller for denne delen av kommunenes virksomhet ikke er tilfredsstillende. Målet er å etablere interkommunale samarbeidsmodeller som i større grad enn i dag, gjør det forsvarlig å legge kommunale kjerneoppgaver og myndighetsutøvelse til andre kommuner og til interkommunale enheter.

Interkommunalt samarbeid om den delen av kommunenes virksomhet som er av forretningsmessig karakter anses tilfredsstillende regulert gjennom kommunes adgang til å etablere selskaper og foretak.

Det foreslås å regulere nærmere to modeller for interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse; en "samkommunemodell" og en "vertskommunemodell". Reglene vil gjelde tilsvarende for fylkeskommuner. Vertskommunemodellen dreier seg om den situasjon at en kommune overlater bestemte oppgaver og beslutningsmyndighet knyttet til oppgaven til en annen kommune (vertskommunen). Den innebærer ikke etablering av en egen juridisk person, det er tale om et avtalebasert samarbeid mellom to eller flere kommuner. Modellen har to varianter; en modell uten folkevalgt nemnd og en modell med slik nemnd. Forskjellen mellom de to ligger i at det vil være nødvendig å etablere en felles folkevalgt nemnd dersom en kommune ønsker å overlate saker av prinsipiell betydning til den andre kommunen. Dersom det bare er saker av ikke-prinsipiell betydning som skal delegeres, er det ikke nødvendig å etablere en felles nemnd. Beslutningsmyndigheten blir i så fall delegert til vertskommunens administrasjon.

"Samkommunemodellen" er tenkt som et tilbud til de omfattende samarbeidstiltak, hvor det overlates betydelig beslutningsmyndighet til den interkommunale enheten. Samkommunen vil være en egen juridisk person, et eget interkommunalt forvaltningsorgan. Loven stiller krav om en grunnavtale, som utgjør fundamentet for samarbeidet. Representanter i det øverste styringsorganet – samkommunestyret – velges av og blant deltakerkommunenes kommunestyremedlemmer. Samkommunen skal ha en egen administrativ ledelse. Det blir stilt krav om 2/3 flertall i kommunestyret for at en kommune skal kunne delta i en samkommune. Bakgrunnen for dette er hensynet til mindretallet i kommunestyret. Samkommunens myndighet er fullt ut avhengig av hva deltakerkommunene delegerer til samkommunen.

Kommunene får sine oppgaver i særlover. Hittil har det vært nødvendig å søke etter en hjemmel i den enkelte lov dersom offentlige myndighetsutøvelse skal kunne legges til interkommunale enheter. Særlovene er ofte uklare med hensyn til dette. Det foreslås nå å ta inn en ”generalbestemmelse” i kommuneloven, som innebærer at all offentlig myndighetsutøvelse kan delegeres til en samkommune eller en vertskommune, med mindre det er avskåret i den aktuelle lov. Den eneste begrensning på hva som kan delegeres til en samkommune vil etter dette være de bestemmelser i kommuneloven – eller annen lov – som forbyr kommunestyret å delegere myndigheten til andre. Den samme begrensning vil også gjelde for vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. For vertskommunesamarbeid uten felles nemnd, vil det ligge en ytterligere begrensning i at det bare er saker uten prinsipiell betydning som kan legges til vertskommunen.

I høringsnotatet er det fremhevet flere svakheter knyttet til redusert folkevalgt innflytelse i interkommunale samarbeidsordninger. Departementet har likevel gått forholdsvis langt i å åpne for at det skal kunne legges beslutningsmyndighet til samkommunen og til en annen kommune i et vertskommunesamarbeid. Bakgrunnen for dette er at det bl.a. anses nødvendig for å kunne etablere større og mer bærekraftige fagmiljøer, særlig der små kommuner har vanskelig for å etablere slike miljøer hver for seg. Videre anses det forsvarlig å kunne åpne for så vidt omfattende delegasjon, på bakgrunn av at det er lagt vekt på å sikre folkevalgt innflytelse i viktige saker, samt at det etableres et system for forvaltningsklage og lovlighetskontroll over vedtak fattet i en samkommune og i en vertskommune.

## **1.2 Om kap. 2 Gjeldende rett**

I kapittel 2 gis en oversikt over gjeldende rett vedrørende ulike former for interkommunalt samarbeid. Kapitlet inneholder også en kort omtale av gjeldende rett i andre nordiske land.

## **1.3 Hovedpunkter i kap. 3 - Omfanget av interkommunalt samarbeid – ulike typer og kategorier samarbeid – erfaringer**

### *Forskning – kartlegging av samarbeid*

Den seneste undersøkelsen når det gjelder kartlegging av interkommunalt samarbeid er gjort av Telemarksforskning på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet. Undersøkelsen innebar en kartlegging av vellykket interkommunalt tjenestesamarbeid og en casestudie av 4 samarbeider høsten 2002.

De sektorene som omfattes av flest innrapporterte tiltak er administrasjon og styring, kommunehelse, VAR, grunnskoleopplæring, brann- og ulykkesvern og tilrettelegging og bistand for næringslivet. 86 % av tiltakene hører inn under disse sektorene.

Dersom man ser på alle samarbeidene under ett, så er de viktigste motivene å lage mer kompetente og bærekraftige tjenesteenheter, samtidig som man får mer tjenester ut av hver krone.



38 % av tiltakene er regulert i særlov, og 19 ulike særlover er nevnt. De samarbeidsområdene som i størst grad er regulert i særlovgivningen er brann – og ulykkesvern, renovasjon, næringsmiddeltilsyn og PPT. De tre viktigste hjemlene for organisering av samarbeid er: 1. skriftlig avtale uten lovhenvi­sing (38 %), 2. kommuneloven § 27 (25 %) og 3. lov om interkommunale selskaper (13,5%).

Om lag ett av tre tiltak har ekstern grunnfinansiering fra andre enn deltakerkommunene, som for eksempel stat eller fylkeskommune. De områdene som har den største andelen av tiltak med ekstern finansiering, er næring/reiseliv (71 %), kultur (67 %), grunnskoleopplæring (53 %) og kommune­helse (41 %).

Alle de innrapporterte samarbeidstiltakene blir vurdert til å gi langt bedre resultater, samlet sett, enn hvis hver av samarbeidskommunene skulle løse oppgavene hver for seg.

Telemarksforskning peker på at på de viktigste samarbeidsmotivene for de vellykkede tjenestesamarbeidene, er å etablere større og mer kompetente tjenesteenheter samt å få mer penger igjen for hver krone.

Grunnlaget for et vellykket samarbeid er for det første at man har et klart formål med å operere i fellesskap, for det andre at alle kommunene ser seg tjent med å velge en samarbeidsløsning, og for det tredje at det foreligger en sterk vilje til å få samarbeidet til å fungere – også gjennom vanskelige tider.

Resultatene fra kartleggingen viser at man kan få til vellykket interkommunalt samarbeid med ulike driftsmodeller, men at det er noen klare tendenser: 45 % av de innrapporterte tiltakene har valgt en organisering med en selvstendig driftsenhet, eller en vertskommunemodell (40 %). Den tredje mest valgte modellen (9 %) er at hver kommune bidrar med hver sine personellressurser inn i et samarbeid.

Flesteparten av vertskommunesamarbeidene er regulert av en skriftlig avtale uten lovhenvi­sing, men det er også en del slike samarbeider som er basert på Kommunelovens § 27, som stiller krav om et felles styre for virksomheten

Etter Telemarksforskning sin vurdering vil et viktig utgangspunkt for valg av driftsmodell være hvordan den aktuelle tjenesten plasserer seg i forhold til det prinsipielle dilemmaet mellom ønsket om effektivitet/resultat på den ene siden og behovet for styring/kontroll over hva som skjer i samarbeidet på den andre siden.

### *Utviklingen*

Norsk Institutt for by- og regionforskning gjorde i 1991 en kartlegging av interkommunalt samarbeid.<sup>1</sup> En sammenlikning med denne viser at det er de samme samarbeidstiltakene som dominerte i 1990 som også dominerer samarbeid i dag, dvs. renovasjon, PPT, brannvern, næringsmiddeltilsyn<sup>2</sup> og næringssamarbeid.

---

<sup>1</sup> Norsk institutt for by- og regionforskning ved Jarle Weigaard rapport 1991:2”Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing.”

<sup>2</sup> Med bakgrunn i Stortingets behandling av St. prp. Nr. 1 Tillegg 8 (2002-2003) *Om ny organisering av matforvaltningen* ble kommunenes ansvar for næringsmiddeltilsyn overtatt av staten ved Mattilsynet 1. januar 2004.

### *Regionråd*

I 2002 identifiserte Telemarksforskning v/Sanda i sin studie 52 regionråd. 75 % av landets kommuner var medlem i et regionråd. Sanda har i senere studier og i kartleggingsstudien av Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid i 2002, identifisert 87 samarbeidssammenslutninger, herunder 63 regionråd, 17 typer andre samarbeidskonstellasjoner og 7 enkeltkommuner uten fast tilknytning.

Den klart viktigste begrunnelsen for opprettelsen av regionrådene er ”å stå sterkere utad som region.”

### *Samarbeid mellom fylkeskommunene*

Følgende konstellasjoner er de mest sentrale samarbeid mellom fylkeskommuner: Osloregionen, Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (LU), Trøndelagsrådet, Vestlandsrådet, Østlandssamarbeidet, Agderfylkene, Regionsamarbeidet Buskerud, Telemark, Vestfold (BTV).

### *Forsøk*

Departementet har godkjent og igangsatt følgende forsøk som regulerer interkommunalt samarbeid 1. januar 2005: Interkommunal forvaltning av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, regionrådet for Nord Gudbrandsdal og Regionrådet for Valdres (forvaltning av BU -midler), barnvern. Felles økonomikontor mellom Tana og Nesseby kommuner.

Innherred samkommune er et samarbeidsprosjekt mellom kommunene Levanger og Verdal i Nord-Trøndelag fylke. 30.01.2004 ble forsøket godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet. Forsøksperioden er fra 2004 – 2008. Samarbeidsprosjektet er organisert med utgangspunkt i kommuneloven § 27 om interkommunalt samarbeid, men med et tillegg om at samarbeidsorganet (samkommunen) kan utøve forvaltningsmyndighet innen bestemte områder.

## **1.4 Hovedpunkter i kap. 4 – Behovet for lovendringer - utfordringer**

Det er innledningsvis i dette kapitlet gitt en kort redegjørelse for tidligere lovutredningsarbeid om interkommunalt samarbeid. Det er blant annet vist til arbeidet med NOU 1995:17, som dannet grunnlaget for lov om interkommunale selskaper. Utredningen i NOU 1995: 17 fokuserte på de delene av kommunens virksomhet som har et forretningsmessig preg, ikke på kommunenes kjernevirksomhet og tradisjonelle forvaltningsoppgaver.

Kapittelet redegjør deretter for siktemålet med høringsnotatet. Siktemålet er å foreslå modeller for interkommunalt samarbeid for den type virksomhet som ikke ble vurdert i NOU 1995: 17, dvs. tradisjonell forvaltningsvirksomhet, innbyggerrettet tjenesteyting og offentlige myndighetsutøvelse. Det tas særlig sikte på å utforme modeller som kan gjøre det forsvarlig å overlate beslutningsmyndighet til andre kommuner og til selvstendige interkommunale enheter.

### *Avgrensninger*

Interkommunalt samarbeid dekker et svært bredt spekter av virksomhetstyper og samarbeidsformer. I kap. 4 er det redegjort for hvilke problemstillinger som ikke behandles.

De nye organisasjonsmodeller for interkommunalt samarbeid som foreslås i høringsnotatet er av forvaltningsrettslig karakter. Det er avgrenset mot selskapsorganisering av interkommunal virksomhet. Det foreslås ikke nye selskapsmodeller. Det foreslås heller ikke endringer i eksisterende selskapsmodeller. Det varsles imidlertid at det vil bli satt i gang et arbeid med å vurdere lov om interkommunale selskaper fra et statsstøtterettslig perspektiv. I nær sammenheng med dette er det også avgrenset mot kommuners næringsvirksomhet og virksomhet med ”forretningsmessig preg”.

Det er også avgrenset mot den delen av det interkommunale samarbeidet som dreier seg om omsetning av administrative støttetjenester mellom kommuner. Omsetning av slike tjenester mellom kommuner reiser i hovedsak ikke andre spørsmål enn det som gjelder lov om offentlige anskaffelser, og det kan ikke sees å være behov for å spesialregulere dette. De modellene for interkommunalt samarbeid som foreslås i dette høringsnotatet er altså ikke utformet med sikte på denne type virksomhet. Det er imidlertid ikke foreslått å ta inn i kommuneloven et forbud mot å organisere denne type virksomhet i de former departementet foreslår. Det vil med andre ord være adgang til også å samarbeide om administrative støttetjenester i disse formene, dersom det ikke må anses avskåret gjennom annen lovgivning.

Den form for interkommunalt samarbeid som går ut på en fysisk samlokalisering av virksomhet – men hvor ansvars- og styringslinjer ikke blir endret – kan departementet ikke se noe særskilt behov for å lovregulere.

### *Sentrale prinsipper for organisering av lokalforvaltningen*

Som bakgrunn for de vurderingene som gjøres, er det fremhevet noen sentrale prinsipper for organisering av lokalforvaltningen. Etter departementets oppfatning er det sentralt at vurderinger om interkommunalt samarbeid tar utgangspunkt i at lokalforvaltningen er delt inn i autonome kommuner. For kommunene står kommunestyret som det øverste ansvarlige folkevalgte organ i et politisk ansvarsforhold til innbyggerne i den aktuelle kommunen. Etter omstendighetene kan også kommunen stå i et rettslig ansvarsforhold til sine innbyggere, dersom de ikke får tjenester de etter loven har krav på.

Det ligger i det interkommunale samarbeidets karakter, at der kommunal beslutningsmyndighet overlates til andre vil det innebære at styrings- og kontrollmulighetene blir svekket og til dels avskåret. Dette taler for at det bør ligge begrensninger på hvilken myndighet som kan legges til andre kommuner eller til interkommunale enheter. Dette hensynet veier tyngst på kommunale kjerneområder, særlig der det er tale om lokalpolitisk skjønnsutøvelse.

På denne bakgrunn gis det uttrykk for en viss skepsis til interkommunalt samarbeid i forhold til lokaldemokratisk innflytelse. Det er også vist til at tilsvarende skepsis er kommet til uttrykk i tidligere utredninger. (Bl.a

Oppgavefordelingsutvalget (NOU 2000: 22) og Christiansenutvalget (NOU 1992: 15).

Departementets prinsipielle utgangspunkt er at de svakheter som preger dagens kommunestruktur best lar seg utbedre ved å foreta endringer i kommuneinndelingen. Interkommunalt samarbeid vil ikke kunne være et alternativ til en hensiktsmessig kommunestruktur. Det vil imidlertid alltid måtte være mulig å etablere interkommunalt samarbeid – men da som et supplement til en mer hensiktsmessig kommuneinndeling.

Det er etter departementets syn en svakhet at ingen av de lovregulerte organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid som eksisterer i dag, er tilpasset interkommunalt samarbeid om tradisjonelle forvaltningsoppgaver og offentlig myndighetsutøvelse. Etter departementets oppfatning bør det i større grad enn i dag tilbys lovregulerte modeller som legger til rette for dette.

De modeller som foreslås i dette høringsnotatet – ”samkommune” og ”vertskommune” – går sammen med den foreslåtte bestemmelse om forholdet til særlovgivningen, forholdsvis langt i retning av å åpne for overføring av beslutningsmyndighet.

#### *Hensynet til folkevalgt innflytelse*

Det er lagt vekt på å etablere en rimelig balanse mellom hensynet til folkevalgt innflytelse og kontroll på den ene side, og hensynet til et beslutningseffektivt samarbeid på den annen side. Der det er tale om å overlate beslutningsmyndighet i saker av prinsipiell betydning, er det stilt krav om etablering av folkevalgte styringsorganer som skal sikre en forsvarlig folkevalgt innflytelse.

Som et mindretallsvern i forbindelse med store og sektorovergripende samarbeider – samkommune – er det foreslått å kreve 2/3 flertall i kommunestyret for at en kommune skal kunne delta.

#### *Rettsikkerhet*

Når det gjelder innbyggernes rettsikkerhet vil det bl.a. være sentralt å legge til rette for mulighet til å kreve overprøving av beslutninger av en annen instans. Det er i departementets forslag lagt vekt på å etablere gode ordninger for forvaltningsklage. Adgangen til å kreve administrativ lovlighetskontroll er også tilpasset de interkommunale modeller som foreslås.

Rettsikkerhet har ikke bare en prosessuell side, men også en materiell side. Det vil ofte være et sentralt motiv for etablering av interkommunalt samarbeid at det skal etableres større og mer bærekraftige fagmiljøer. Dette kan styrke rettsikkerheten, gjennom at bedre fagkompetanse hos beslutningstakerne gir større sannsynlighet for materielt riktige avgjørelser.

#### *Frivillig samarbeid eller statlig pålegg*

Det er lagt til grunn at interkommunalt samarbeid som hovedregel og utgangspunkt skal være frivillig. Departementet legger imidlertid til grunn at det i konkrete tilfeller kan være behov for å gi statlig pålegg om interkommunalt samarbeid. Det er derfor foreslått en hjemmel til å gi pålegg om samarbeid i form av en vertskommunemodell. Det er imidlertid lagt til grunn at en slik hjemmel bør

brukes med stor varsomhet, og bare der det er nødvendig for å sikre et forsvarlig tjenestetilbud til innbyggerne i et område.

#### *Forholdet mellom kommuneloven og særlovgivningen*

Når det gjelder forholdet mellom kommunelovens alminnelige bestemmelser om interkommunalt samarbeid og særlovgivningens bestemmelser om kommunale oppgaver, er det lagt vekt på å etablere en klarere rettstilstand enn i dag. I dag er det slik at det i prinsippet må finnes hjemmel i den enkelte særlov for at en kommune skal kunne delegere beslutningsmyndighet til andre kommuner eller til interkommunale enheter. Særlovgivningen er sjelden klar med hensyn til dette spørsmålet. På denne bakgrunn er det foreslått å ta inn en ”generalbestemmelse” om dette i kommuneloven. Bestemmelsen gir en generell hjemmel for å legge oppgaver som kommunene har gjennom særlov, til de interkommunale enheter som departementet foreslår i dette høringsnotatet – dvs. samkommune og andre kommuner gjennom en vertskommuneordning. Når det gjelder spørsmålet om å overlate myndighet til andre enheter – som selskaper m.v. – er det ikke foreslått noen endring. Det vil si at spørsmålet om kommunene kan overlate oppgaver og beslutningsmyndighet til selskaper m.v. fortsatt vil måtte bero på en fortolkning av den enkelte særlov. Det er ikke foreslått lovendringer i andre lover enn kommuneloven.

#### *Nye organisasjonsmodeller*

De lovmessige/lovtekniske grep som er gjort i dette høringsnotatet, går i hovedsak ut på at det i tillegg til kommuneloven § 27 – som er den alminnelige bestemmelsen om interkommunale enheter – blir tilbudt to nye modeller for interkommunalt samarbeid.

Det tas inn et eget kapittel i kommuneloven om interkommunale samarbeidsenheter som er egne rettssubjekter. Disse enhetene betegnes som en ”samkommune”. Denne modellen er utformet med sikte på de omfattende og sektorovergripende samarbeidsordninger, der det overlates betydelig beslutningsmyndighet. I tillegg blir det tatt inn et kapittel i kommuneloven om ”vertskommuner”. Det foreslås to typer vertskommuneordninger – en med et felles folkevalgt organ, og en uten. Skillet vil ha avgjørende betydning for hvilken myndighet som kan overlates til vertskommunen. Vertskommunesamarbeidet som sådan vil ikke utgjøre et eget rettssubjekt. Modellen er utformet med sikte på samarbeid på mer avgrensede områder enn samkommunemodellen, typisk samarbeid på en bestemt sektor.

Kommuneloven § 27 er historisk, og i hovedsak, tenkt å være en modell for driftspregede(forretningspregede) oppgaver. Den har ikke vært utformet med sikte på samarbeid om kommunale kjerneoppgaver og myndighetsutøvelse. Departementets oppfatning er at den er uegnet til begge deler.

Den delen av § 27 som var ment å være et tilbud for organisering av forretningspreget virksomhet ble etter departementets oppfatning overflødiggjort gjennom etablering av lov om interkommunale selskaper. Departementet tar sikte på at den delen av § 27 som representerer en mulig organisasjonsmodell for forvaltningsoppgaver, blir erstattet av de modeller som foreslås i dette høringsnotatet – samkommune og vertskommunesamarbeid.

Etter departementets syn ville den mest ideelle løsning være at de virksomhetene som i dag er lagt til interkommunale enheter organisert etter § 27 ble ”fordelt” mellom samkommuner, vertskommunesamarbeid med eller uten nemnd, og selskaper m.v.

Departementet er imidlertid kommet til at § 27 inntil videre bør beholdes. Bakgrunnen for dette er at det knytter seg en viss usikkerhet til lov om interkommunale selskaper i forhold til EØS-avtalens statsstøtteregler. Departementet tar sikte på å gjennomføre et lovutredningsarbeid om lov om interkommunale selskaper ut fra denne problemstillingen. Inntil det er gjort bør § 27 beholdes, slik at de virksomheter som i dag er organisert med basis i § 27 ikke blir ”tvunget” over i en selskapsmodell hvor disse forhold er uavklart.

### **1.5 Hovedpunkter i kap. 5 – samkommunemodellen**

En samkommune er en egen juridisk person – et eget rettssubjekt. Det innebærer at samkommunen blir et eget forvaltningsorgan. Selv om samkommunen er en egen juridisk person, har departementet funnet det mest hensiktsmessig at bestemmelsene om samkommunen tas inn i kommuneloven som et eget kapittel i loven. Kommunelovens regler vil i stor grad gjelde tilsvarende for samkommunen.

I Sverige (”kommunalförbund”) og Finland (”samkommune”) finnes interkommunale samarbeidsenheter med klare paralleller til departementets forslag om samkommune. Departementet har ved utarbeidelsen av forslaget også sett hen til forsøksordningen mellom Levanger og Verdal kommuner i Nord-Trøndelag, hvor det er etablert en interkommunal samarbeidsenhet under betegnelsen ”Innherred samkommune”.

Departementet har vurdert om kommuner skal kunne stå fritt til å delta i så mange samkommuner som kommunen ønsker, men er kommet til at det bare bør være anledning til å delta i én samkommune. Bakgrunnen for dette er at etablering av en samkommune representerer et betydelig organisatorisk grep.

Organisasjonsmodellen er utarbeidet med sikte på de omfattende og sektorovergripende samarbeider, hvor det overlates betydelig beslutningsmyndighet til enheten. Det er videre ønskelig å etablere et element av forpliktelse i samarbeidet. Dette elementet av forpliktelse vil normalt bli styrket gjennom samarbeidets bredde, dybde og varighet i tid. Adgang til å delta i flere samkommuner på avgrensede tjenesteområder, kan etter departementets oppfatning svekke dette elementet av forpliktelse.

Det er foreslått at det skal være anledning både for kommuner og fylkeskommuner å etablere en samkommune. Kommuner og fylkeskommuner kan imidlertid ikke samarbeide i en og samme samkommune. Det er her lagt vekt på at kommuner og fylkeskommuner har ulike oppgaver. Det vil ikke være anledning for staten eller private rettssubjekter til å være deltaker i en samkommune.

Det er stilt krav om at de vesentligste sider ved samarbeidet reguleres i en grunnavtale.

En kommune kan legge til samkommunen oppgaver og beslutningsmyndighet i alle saker hvor det ikke er avskåret i lov. Det er ikke foreslått andre begrensninger

enn der det i kommunelov og særlov i dag gjelder et delegasjonsforbud for kommunestyret/fylkestinget selv.

Det er imidlertid gjort enkelte begrensninger i hvilken myndighet som kan legges til samkommunen. Bl.a. kan en en samkommune ikke delta i andre sammenslutninger – verken andre samkommuner, selskaper eller foreninger. Samkommunen kan heller ikke opprette stiftelser.

Departementet har vurdert om deltakerne skal kunne legge ulik myndighet til samkommunen, eller om det skal være et krav at samkommunen skal utføre de samme oppgaver og utøve den samme beslutningsmyndighet på vegne av alle deltakerne. Det kan svekke forpliktelseselementet i samarbeidet om samkommunen skal kunne opptre som en ”utfører” for ulike oppdrag som kommunene har ”bestilt” fra samkommunen. Det kan også komplisere det økonomiske forholdet mellom deltakerne og samkommunen. Departementet er på denne bakgrunn kommet til at den myndighet som overlates til samkommunen, som utgangspunkt må være lik for alle deltakerne. Det skal således fremgå av samarbeidsavtalen hvilken myndighet samkommunen skal ha. Endringer i samkommunens myndighet krever derfor at hver kommune gjør likelydende endringer av avtalen. Dette er imidlertid ikke til hindre for at den enkelte kommune inngår separate avtaler med samkommunen – utenfor samarbeidsavtalen – hvoretter samkommunen kan utføre oppdrag for kommunen. I slike separate avtaler vil det bare være samkommunen og den enkelte kommune som er part. De andre deltakerne vil ikke være part i slike enkeltstående avtaler.

Det er anledning til å avtale at samkommunen skal kunne ta opp lån, men det skal i så fall tas inn i avtalen en ramme for hvor stor gjeldsbelastning samkommunen skal ha. Låneopptak skal alltid godkjennes av statlig myndighet. Ved godkjenningsvurderingen må statlig myndighet ta hensyn til både samkommunens og deltakerkommunenes økonomi, ettersom kommunene samlet vil være fullt økonomiske ansvarlig for samkommunens forpliktelser. Deltakernes innskuddsplikt skal reguleres i grunnavtalen for samarbeidet.

En samkommune skal ikke kunne registreres i ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll, jf. kommuneloven § 60). Det kan ikke tas utlegg eller arrest i en samkommunes eiendeler. Samkommunen kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling. Dersom samkommunen får betalingsvansker, må den oppløses og fordringshavernes krav dekkes, dersom det ikke lykkes å føre driften videre på en måte som vil gi dekning ved forfall.

Samkommunen som sådan har ikke rapporteringsplikt etter kommuneloven § 49 (KOSTRA). Rapporteringsplikten påhviler den enkelte deltakerkommune.

Samarbeid i form av en samkommunemodell skal være frivillig – det tas ikke inn i loven noen hjemmel for staten til å gi pålegg om etablering av samkommuner.

Det er foreslått et krav om 2/3 flertall for deltakelse i en samkommune. Bakgrunnen for dette er hensynet til mindretallet i kommunestyret i de enkelte (potensielle) deltakerkommuner.

Det øverste organ i samkommunen er samkommunestyret. Hver enkelt deltaker skal være representert med minst tre representanter. Bare medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget er valgbare. Samkommunestyret kan opprette

underliggende utvalg. Det opprettes en egen klagenemnd til å ta avgjørelser i forvaltningsklagesaker. Det foreslås at det skal være obligatorisk for en samkommune å velge et eget kontrollutvalg. Samkommunen skal ha en egen administrativ leder.

Den enkelte kommune skal kunne tre ut av samkommunesamarbeidet med en varslingsfrist på ett år.

Det skal gis melding til fylkesmannen om etablering av en samkommune.

## **1.6 Hovedpunkter i kap. 6 – vertskommunemodellen**

Det legges opp til at kommunene skal kunne inngå et vertkommunesamarbeid ved at en eller flere kommuner (samarbeidskommuner) kan inngå avtale om at en annen kommune (vertkommune) overtar den daglige utførelsen av et nærmere angitt ansvarsområde. Avtalen inngås av kommunestyrene selv.

I høringsnotatet presenteres det to ulike modeller for interkommunalt samarbeid med vertskommune. Det foreslås to typer vertskommuneordninger – en med et felles folkevalgt organ, og en uten. Skillet vil ha avgjørende betydning for hvilken myndighet som kan overlates til vertskommunen. Vertskommunesamarbeidet som sådan vil ikke utgjøre et eget rettssubjekt. Modellen er utformet med sikte på samarbeid på mer avgrensede områder enn samkommunemodellen, typisk samarbeid på en bestemt sektor. Felles for modellene er at en vertskommunes administrasjon overtar den daglige utførelsen av samarbeidsområdet.

Modellene har som siktemål å tilby interkommunale løsninger for kommunenes lovpålagte ansvarsområder. En lovregulering av vertskommunemodellene skal gjøre det forsvarlig å overlate oppgaver og ansvarsområder med tilhørende forvaltningsmyndighet (offentlig myndighetutøvelse) til en annen kommune (ev. en felles nemnd).

### *Særtrekk ved vertskommunesamarbeid uten felles nemnd*

Det skal inngås en skriftlig avtale om vertskommunesamarbeid. Loven selv setter visse minstekrav til avtalens innhold. Samarbeidskommunen kan på samarbeidsområdet overlate til en vertskommune å fatte beslutninger på sine vegne som ikke er av prinsipiell betydning.

Delegasjon av kompetanse fra kommunestyrene i samarbeidskommunene skal gå via egen administrasjonssjef direkte til administrasjonssjef i vertskommunen.

Avtalen kan sies opp med ett års varsel, det kan ikke avtales kortere oppsigelsestid.

### *Særtrekk ved vertkommunesamarbeid med felles nemnd*

Det skal også inngås en skriftlig avtale om vertskommunesamarbeid med felles nemnd. Loven selv setter visse minstekrav til avtalens innhold. Ønsker kommunene å samarbeide om prinsipielt viktige politiske saker i et vertkommunesamarbeid, må de opprette en felles politisk nemnd som skal behandle disse sakene. Den felles politiske nemnda hører inn under vertskommunens organisasjon og skal bestå av minst to folkevalgte fra hver av deltakerkommunene.



Deltakerkommunene delegerer den aktuelle vedtakskompetanse på samarbeidsområdet direkte til nemnda. Den felles nemnda kan delegere til vertskommunens administrasjon å fatte vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Avtalen kan sies opp med ett års varsel, det kan ikke avtales kortere oppsigelsestid.

### **1.7 Hovedpunkter i kap. 7 – om klage og overprøving av beslutninger i interkommunale organer**

Når interkommunale organer tildeles kompetanse til å utøve den myndighet som i dag ligger til de enkelte kommuner, må borgerens rettssikkerhet ivaretas for at dette skal være forsvarlig.

Departementets forslag til interkommunale organer i dette høringsnotatet vil være å regne som forvaltningsorganer etter forvaltningsloven. Forvaltningsloven og de alminnelige ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper vil gjelde for både en vertskommunes og en samkommunes virksomhet. Departementet har imidlertid funnet det nødvendig å foreslå noen spesialreguleringer når det gjelder klage over enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 28 annet ledd, klage til statlig klageinstans i medhold av sværlovgivningen, og lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

De alminnelige regler for domstolskontroll vil gjelde ovenfor en vertskommunes vedtak og en samkommunes vedtak. Departementet kan heller ikke se at reglene om klage til Sivilombudsmannen reiser særskilte problemstillinger ved interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse.

#### *Intern klageordning – forvaltningsloven § 28 annet ledd*

Når det gjelder klage over vedtak fattet i vertskommunen, vil den respektive hjemkommune være klageinstans for vedtak fattet i vertskommuner uten felles nemnd.

Ved klage over vedtak fattet i *vertskommunen* med felles politisk nemnd, foreslår departementet at det bør etableres en egen klagenemnd.

Ved klage over vedtak fattet i *samkommunen* er departementet kommet til at det bør opprettes en egen klagenemnd. Ved klage over vedtak fattet av samkommunestyret har departementet kommet til at fylkesmannen bør være klageinstans, slik ordningen er i forhold til enkeltvedtak som kommunestyrene treffer.

#### *Statlige klageordninger*

Det gjøres ingen endringer der det etter særlovgivningen er etablert en ordning med statlig klageinstans. Der det fremmes en klage over vedtak fattet i vertskommunen skal klagen i slike tilfeller forberedes av administrasjonen i vertskommunen før den eventuelt sendes statlig klageinstans.

Ved klage over vedtak fattet av *vertskommuner* med felles politisk nemnd er nemnda underinstans. Ved klage over vedtak fattet i verskommunens administrasjon er vedtaksorganet underinstans.

Ved klage over vedtak fattet av *samkommunen*, vil organet i samkommunen som fattet vedtaket være underinstans, det være seg om dette er samkommunestyret selv, underordnede folkevalgte organer eller samkommunens administrasjon.

#### *Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59*

I et vertskommunesamarbeid kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret i den kommunen som vedtaket retter seg mot bringe en avgjørelse fattet av administrasjonen i vertskommunen inn for departementet til lovlighetskontroll.

I en vertskommune med felles politisk nemnd kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret i den respektive hjemkommune kreve lovlighetskontroll av avgjørelser fattet av felles politisk nemnd.

I samkommune kan tre eller flere kommunestyrerepresentanter i de respektive samarbeidskommunene bringe avgjørelser fattet av samkommunestyret, eventuelle opprettede underorganer og administrasjonen inn for lovlighetskontroll. Tre eller flere medlemmer av samkommunestyret gis også kompetanse til å bringe slike avgjørelser inn for lovlighetskontroll.

### **1.8 Hovedpunkter i kap. 8**

I kapittel 8 er det tatt inn en kortfattet omtale av forholdet til EØS-avtalen. Det er særlig regelverket om offentlige anskaffelser og regelverket om offentlig støtte som er relevant i forbindelse med interkommunale samarbeidsmodeller. Det foreslås ingen spesialregulering verken av offentlige anskaffelser eller offentlig støtte i dette høringsnotatet. Det innebærer at EØS-avtalen og de alminnelige nasjonale regler vil være avgjørende på begge områder. Det er i kap. 8 tatt inn en summarisk beskrivelse av den betydning henholdsvis regelverket for offentlige anskaffelser og regelverket for offentlig støtte har for interkommunalt samarbeid.

### **1.9 Hovedpunkter i kap. 9**

Kapittel 9 omhandler økonomiske og administrative konsekvenser. De modeller som foreslås i dette høringsnotatet er et tilbud kommuner og fylkeskommuner kan benytte seg av dersom de finner det hensiktsmessig. Det foreslås ingen endringer som innebærer noe statlig pålegg overfor kommunesektoren. Det foreslås ingen endringer i de enkelte lover som legger oppgaver til kommunene.

### **1.10 Hovedpunkter i kap. 10**

Kapittel 10 inneholder lovforslaget og spesialmerknader til dette.

## **2 Organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid. Gjeldende rett.**

### **2.1 Innledning**

I dette kapitlet gis en oversikt over gjeldende rett for organisering av interkommunalt samarbeid. Både interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgaver og interkommunalt samarbeid om mer forretningspreget virksomhet i form av selskaper er omtalt. Det er videre gjort en drøfting av rettspraksis og juridisk teori om delegasjon av myndighet til andre rettssubjekter enn kommunen selv, derunder interkommunale enheter som er egne juridiske personer.

I praksis samarbeider kommuner på mange ulike måter, fra det helt formløse samarbeid til samarbeid innenfor en definert selskapsform. De mest alminnelige former for interkommunalt samarbeid er interkommunale styreverk etter kommuneloven § 27 og interkommunale selskaper etter lov om interkommunale selskaper. Dessuten finnes bestemmelser om interkommunalt samarbeid i enkelte andre lover som gjelder oppgaveløsning for kommunene. Samarbeid mellom kommuner reguleres således både av kommunallovgivningen og i særlovgivningen. Et vesentlig skille går mellom de organisasjonsformer hvor det ikke opprettes noen felles organisatorisk overbygning og samarbeid med slik overbygning, typisk et felles styre med representanter fra hver deltakerkommune. Interkommunale løsninger organiseres også i en viss utstrekning som aksjeselskap, og også som foreninger og stiftelser. I økende grad inngås det også samarbeid mellom kommuner uten at samarbeidet formaliseres på annen måte enn ved avtaler, for eksempel ved samarbeid om samlokalisering av tjenester eller ved at en kommune leverer tjenester til en annen (vertskommuneløsninger).

Kommuners deltakelse i ulike former for rettsfellesskap ble utredet i NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Utvalgets forslag ble i all hovedsak fulgt opp i Ot. prp. nr. 53 (1997-98) Om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak).

Dette kapitlet om gjeldende rett vil hovedsakelig ta for seg de organisasjonsformer som er aktuelle for interkommunalt samarbeid, med vekt på samarbeid etter kommuneloven § 27, lov om interkommunale selskaper og aksjeloven. En særlig samarbeidsform er rent kontraktsbaserte løsninger, hvor det ikke opprettes noe felles styringsorgan mellom deltakerne. Slikt samarbeid kan gjelde både felles administrative løsninger og utføring av tjenester til kommunens innbyggere. Et kjennetegn ved denne type kommunalt samarbeid, er at samarbeidsformen ikke er regulert av særskilte lovbestemmelser som regulerer måten samarbeidet organiseres.

Kommuneloven setter selv ingen begrensninger for kommunenes/fylkeskommunenes organisering av interkommunalt samarbeid. Der kommunen/fylkeskommunen er pålagt oppgave gjennom lov, blir det et spørsmål om hvilke organisasjonsformer som kan benyttes for utføringen av den aktuelle oppgaven. Dersom den aktuelle loven ikke gir holdepunkter for å sette begrensninger for

måten virksomheten kan organiseres på, er utgangspunktet at kommunene/fylkeskommunene står fritt til selv å vurdere hvilken organisasjonsform som er mest hensiktsmessig for den aktuelle type virksomhet.

I denne fremstillingen vil det ikke bli gått systematisk gjennom særlovsbestemmelser med formål. Under pkt. 2.9 nedenfor vil det imidlertid kort bli redegjort for noen sentrale særlovbestemmelser som åpner for interkommunalt samarbeid, og enkelte lovbestemmelser det knytter seg mer uklarheter til.

## **2.2 Særlig om samarbeid som er egne rettssubjekt.**

Et ”eget rettssubjekt”, eller ”egen juridisk person” – har rettigheter og plikter som sådan. I norsk og nordisk formuesrett regnes begrepet egen juridisk person som et uttrykk for at det for en slik enhet gjelder endel rettsregler på lik linje med fysiske personer. En juridisk person vil således kunne være et eget rettighetssubjekt og forpliktelsesubjekt i forhold til formuesrettens regler, kunne ha sivilprosessuell partsstilling (partsevne) og kunne ha stilling som part i forhold til offentlig forvaltning (for eksempel i forhold til tinglysingsreglene, skattereglene og i forhold til rettigheter og plikter etter forvaltningsloven). Posisjonen opptrer normalt som en konsekvens av at sammenslutningsformen er stiftet, og opphører ved dens avvikling.

I forhold til spørsmålet om hvorvidt en interkommunal samarbeidsform er et eget rettssubjekt, vil samarbeidets rettslige status bl.a. ha sentral betydning i forhold til arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse.

I praksis blir selskaper gjennomgående behandlet som et eget rettssubjekt (juridisk person). I juridisk teori har det vært hevdet at spørsmålet om et selskap skal regnes som et eget rettssubjekt må løses særskilt for den enkelte rettsregel, jf. Mads Henry Andenæs, *Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper* (1998) på s. 42. Høyesterettspraksis har imidlertid i en rekke dommer bygget på at selskaper som hovedregel må betraktes som et eget rettssubjekt.

I lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 er det uttrykkelig slått fast i § 2 at et interkommunalt selskap kan ha rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter. Bestemmelsen svarer til § 2-1 første ledd i selskapsloven og innebærer at et slikt selskap vil være et eget rettssubjekt – atskilt fra de deltakende kommuner og fylkeskommuner.

At det interkommunale selskapet regnes som eget rettssubjekt innebærer at selskapet selv er part i avtaler med private og offentlige instanser, og der selskapet måtte være involvert i rettssaker eller forvaltningssaker er det selskapet som har partsstilling. Kommunelovens regler vil ikke gjelde for selskapet. Rettigheter og plikter tilordnes selskapet som sådan, og ikke de enkelte eierkommuner.

Hvorvidt et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 er et eget rettssubjekt, beror på en konkret vurdering av den enkelte type virksomhet, jf. NOU 1995:17, side 71. Momenter i vurderingen kan være virksomhetens formuesmasse og grad av selvstendighet for styret i forhold til deltakerne. I denne vurderingen vil det være av sentral betydning om styret er tildelt budsjettmyndighet, myndighet til å ta opp lån, til å fatte vedtak i personalsaker og til eventuelt å binde virksomheten utad uten å måtte innhente samtykke fra

deltakerne. En høyesterettsdom, gjengitt i Norsk Retstidende 1997 s. 623, gir veiledning i spørsmålet om når et interkommunalt samarbeid er å anse som et eget rettssubjekt eller ikke.<sup>1</sup>

Innføringen av lov om interkommunale selskaper i 2000 innebar en innsnevring av kommuneloven § 27 ved at et interkommunalt selskap som var organisert etter kommuneloven § 27, og som var et eget rettssubjekt, måtte organiseres som et interkommunalt selskap etter IKS-loven innen 1.1. 2004. Dette ble regulert i IKS-loven § 40 annet ledd, samtidig som det ble tatt inn en bestemmelse i kommuneloven § 27 nr. 4 som avgrenset mot samarbeid som er egne rettssubjekter. Dette innebar at dersom kommuner/fylkeskommuner ønsket å inngå samarbeid som utgjorde egne rettssubjekt, måtte slikt samarbeid skje etter reglene i IKS-loven eller ved annen selskapsform.

Med virkning fra 28. november 2003 ble § 27 nr. 4 og IKS-loven § 40 annet ledd opphevet på bakgrunn av Ot.prp. nr.105 (2002-2003) Om lov om endringer i kommuneloven m.m. (interkommunalt samarbeid) Endringen innebærer at det fortsatt er anledning til å etablere interkommunale sammenslutninger som har en slik grad av selvstendighet at de må regnes som egne juridiske personer, uten at det er *nødvendig* å organisere virksomhetene som interkommunale selskaper etter lov om interkommunale selskaper.

## **2.3 Om delegasjon**

### **2.3.1 Innledning**

Spørsmålet om delegasjon av oppgaver og myndighet står sentralt ved vurderinger av nye måter å organisere interkommunalt samarbeid og hvilken adgang det skal være til å delegere oppgaver og myndighet til disse organene. Problemstillingen vil særlig dreie seg om offentlige myndighetsoppgaver kan legges til private eller andre mer eller mindre uavhengige organer.

Den tradisjonelle delegasjonslæren handler mye om delegasjon i et statlig hierarki. Kunnskap om denne læren er imidlertid et viktig utgangspunkt og et fundament for å omtale delegasjonslære i forhold til kommunene og interkommunale organer. Dette kapittelet vil derfor kort behandle delegasjon innen for det statlige hierarki. Men som det fremgår nedenfor vil det for delegasjon av offentlig myndighetsutøvelse til private være mange sammenfallende trekk mellom tesen for delegasjon fra statlig virksomhet og reglene for delegasjon til private fra kommunene.

---

<sup>1</sup> Saken gjaldt oppsigelser av åtte ansatte ved et interkommunalt pedagogiskpsykologisk distriktssenter (PPT-samarbeid) etter at senterets skole- og boavdelinger var blitt nedlagt. Hovedspørsmålet var om senteret var å anse som et eget rettssubjekt i forhold til deltakerkommunene, og dermed å regne som arbeidsgiver for sine ansatte. Høyesterett kom til at senteret var et eget rettssubjekt. Det ble i dommen lagt vekt på at senteret opptrådte i eget navn utad, at det hadde fullmakt til å inngå avtaler, til å ansette folk uten å innhente samtykke fra deltakerkommunene, og at styret fattet vedtak med alminnelig flertall. Det ble også lagt vekt på at senteret disponerte egne midler, førte eget regnskap og hadde selvstendig budsjettansvar. Videre mente Høyesterett at det at det var snakk om et samarbeid mellom forholdsvis mange kommuner tale for at senteret måtte regnes som et eget rettssubjekt.

### 2.3.2 Den alminnelige delegasjonslæren

#### *Begrepsavklaring*

Som grunnleggende utgangspunkt er det å delegere å tildele den kompetanse/myndighet man selv har til et organ man har organisasjons- og instruksjonsmyndighet over. Det delegerende organ kan gi instruks om hvordan myndigheten skal utøves og kan når som helst trekke myndigheten tilbake. At man har delegert sin myndighet betyr ikke at man gir fra seg myndigheten. Det delegerende organ kan fortsatt gripe inn og utøve den myndighet det har delegert fra seg. Det er likevel slik at det delegerende organ normalt vil være svært tilbakeholden med å utøve den myndighet som er delegert.

Delegasjon kan inndeles i to kategorier, ekstern delegasjon dvs. fra for eksempel departement til direktorat og intern delegasjon dvs. overføring av myndighet/kompetanse til underordnede i organet selv, f.eks. internt i en kommunes administrasjon.

#### *Rettskilder*

I norsk rett finnes det ingen generelle lovfestede regler om delegasjon av offentlig myndighet. Det har imidlertid utviklet seg en alminnelig delegasjonslære gjennom juridisk teori. Språkbruk og definisjoner er imidlertid upresise og det hersker ikke en enhetlig forståelse i juridisk teori rundt delegasjonslæren.

Det er sparsomt med rettskilder, og det som finnes er av delvis av sprikende karakter, særlig i synet på adgangen til delegasjon av offentlig myndighet til private. Det som finnes er enkelte teoretiske bidrag, og disse blir behandlet i kap. 2.3.4. Disse arbeidene presenterer en argumentasjonsrekke som i følge Svein Eng sin artikkel i Lov og rett 1992 s. 544 vil være relevant bl.a. for ”lovgever, når han vurderer å gi lovhjemmel for at private kan utøve offentlig kompetanse, eller for delegasjon til private”.

Det er også sparsomt med rettspraksis på området, men to høyesterettsavgjørelser blir behandlet under pkt. 2.3.4.

#### *Delegerende organs kompetanse etter delegasjonsvedtak.*

Er det delegerende organ ikke tilfreds med hvordan organet som har fått tildelegert myndighet utøver kompetansen, har det delegerende organ etter den alminnelige delegasjonslæren to alternative reaksjonsmåter. Det er alminnelig antatt at det delegerende organ kan velge å trekke tilbake kompetansen i sin helhet eller i en enkelt sak.

En annen problemstilling er i hvilken grad det delegerende organ kan gi instruks ved behandlingen av enkeltsaker og eventuelt kreve å selv behandle en enkeltsak. Den dominerende oppfatningen i teorien er at det delegerende organ har kompetanse til også å gripe inn i enkeltsaker, både ved å gi instruks eller selv behandle saken. Det er imidlertid påpekt at det delegerende organ bør være tilbakeholden med å bruke denne kompetansen. Det er påpekt i denne sammenheng at delegering av vedtakskompetanse til en annen kommune ofte skjer på grunn av manglende fagkompetanse i egen kommune. Det kan da være uheldig at et organ som ikke innehar tilstrekkelig fagkompetanse i enkelttilfeller treffer vedtak.

Forvaltningsloven § 35 åpner på nærmere angitte vilkår for at et forvaltningsorgan selv eller overordnet forvaltningsorgan kan omgjøre vedtaket uavhengig av om det er påklaget. I de fleste tilfeller er det delegerende organ også overordnet forvaltningsorgan. Delegerende organ har dermed kompetanse til å omgjøre vedtaksorganets avgjørelse. Det kan reises spørsmål om det delegerende organ har en slik omgjøringskompetanse dersom det ikke er overordnet det organet som det har delegert myndighet til. Denne problemstillingen er i liten grad drøftet i rettspraksis og teori. Departementet antar imidlertid at det er holdepunkter for å legge til grunn at det ikke følger en omgjøringsadgang av den alminnelige delegasjonslæren.

### *Hovedprinsipp*

Hovedprinsippet og utgangspunktet i den tradisjonelle delegasjonslæren har vært at det kan delegeres myndighet innen den sentrale statsforvaltning (regjering, departement, direktorat m.fl.). Delegasjon av myndighet fra staten til private, herunder kommuner og interkommunale sammenslutningsformer som er egne rettssubjekt krever hjemmel i lov. Denne tesen ble i norsk rett introdusert i forvaltningskomiteens innstilling i 1958 og har senere i stor grad vært fulgt opp i juridisk teori.

### **2.3.3 Delegasjon i kommunalforvaltningen**

Hovedregel i den tradisjonelle delegasjonslæren er som tidligere nevnt at *andre organ* enn den sentrale statsforvaltning ikke kan delegere myndighet uten særskilt hjemmel i lov. Kommunene faller inn under begrepet "andre organ", og må derfor ha lovhjemmel for å kunne delegere den kompetanse og myndighet som loven legger til kommunen som sådan. Dette er bakgrunnen for at kommuneloven selv inneholder regler om delegasjon fra kommunestyret til andre organ i kommunen, og at det i enkelte særlover er tatt inn særlige hjemler for delegasjon av myndighet til interkommunale organ.

Kommuneloven bygger på at all myndighet legges til kommunestyret med vide fullmakter til delegasjon *innen* for kommunen som rettssubjekt. Kommuneloven slår fast i § 6 at det er kommunestyret som "... treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak". Kommuneloven uttrykker gjennom denne bestemmelsen prinsippet om stor grad av organisasjonsfrihet og vid adgang til delegasjon i NOU 1990:13 (kommunelovutvalget) heter det på s 110 følgende om de alminnelige prinsipper for delegasjon i kommuneloven:

"Dette betinger at kommunestyret og fylkestinget gis betydelig grad av frihet til å delegere myndighet til underliggende folkevalgte organer og til administrasjonen; organisasjonsfrihet og delegasjonsfrihet bør være nært knyttet til hverandre. Størst frihet må det være ved delegasjon til underliggende politisk sammensatte folkevalgte organer, de faste utvalg. Her bør utgangspunktet være at kommunestyret/fylkestinget skal kunne delegere all myndighet, med mindre særlige hensyn taler for noe annet. Dette må også gjelde den myndighet som kommunene/fylkeskommunene har etter særlov. (...) Utvalget er kommet til at delegasjonsforbud

bør knyttes direkte til de enkelte, aktuelle bestemmelser, slik at det blir tydeliggjort om myndigheten kan delegeres eller ikke.”

Både i kommuneloven selv og i særlovene finner vi regler som sperrer for delegasjon til underliggende organ. I disse såkalte delegasjonssperrer brukes ofte uttrykket: ”kommunestyret selv”. Denne uttrykksmåten er ment å markere at myndigheten kun kan utøves av det organ som lovgiver har lagt den til. Eksempler på bestemmelser i kommuneloven som inneholder delegasjonssperrer er §§10 og 18. En slik ordlyd er imidlertid ikke konsekvent gjennomført i all særlovgivning og hver bestemmelse må derfor gis en konkret fortolkning i forhold til delegasjonsadgang.

Kommuneloven § 27 om interkommunalt samarbeid gjelder også særlovenes område jf. kommuneloven § 2, såfremt det ikke er gitt særlige regler i medhold av andre lover. Det vil si at det i utgangspunktet kun er anledning til å legge oppgaver i kategoriene ”drift og organisering” til slike styrer. Loven avgrenser følgelig mot oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse jf. forvaltningsloven § 2. Kommuneloven § 27 avgjør ikke spørsmålet om hvorvidt man kan legge myndighet til et slikt styre, det er det særlovene selv som regulerer. Høyesterett sier følgende i en dom gjengitt i Rt.1997 s. 623 (s. 630). (Se nærmere omtale av saken note 1 under pkt. 2.2)

”Hvorvidt myndighet etter særlovgivningen kan overføres på denne måten, beror på tolking av vedkommende særlov”.

### **2.3.4 Delegasjon av offentlig myndighet til private**

#### *Innledning*

Det er som nevnt forskjeller i reglene for delegasjon innad i et statlig hierarki, og i forhold til kommuneforvaltningen. I teorien er det imidlertid stilt opp de samme krav til lovhjemmel når det gjelder delegasjon av offentlig myndighetsutøvelse fra staten, som for kommuner til private. Det er derfor hensiktsmessig å behandle dette tema parallelt for stat og kommune, da flere av problemstillingene og argumentasjonen i teorien vil være sammenfallende i forhold til spørsmålet om man kan eller bør delegere myndighet fra det offentlige til private rettssubjekter.

I forhold til statens delegasjon til private har det i teorien vært stilt spørsmål ved det absolutte lovhjemmelskrav og hvor langt dette er gjeldende rett. Det vises bl.a. til at man i statsforvaltningen har flere eksempler på at offentlig myndighetsutøvelse er delegert til næringsorganisasjoner og besiktigelsesinstitusjoner, både med og uten hjemmel i lovs form. Det norske Veritas er delegert kontroll og godkjenning av skip jf. sjødyktighetsloven av 9. juni 1903 nr.7 § 4 bokstav e) jf. § 9, NEMKO er delegert myndighet til å førte tilsyn med elektrisk anlegg uten direkte hjemmel i lov, Norsk Råfiskelag til å utstede kjøpetillatelse m.m. jf. råfiskeloven av 14. desember 1951 nr. 3 § 2 flg.

Det har de siste årene vært en utvikling mot en ”oppmyking” av den tradisjonelle synet på delegasjonsadgangen til private. Denne oppmykingen har i mindre grad gjort seg gjeldende i kommunalforvaltningen.

Når det gjelder delegasjon til interkommunale organer kan disse være en del av kommunen som sådan eller et eget rettssubjekt, (se nærmere omtale om



interkommunale samarbeid som eget rettssubjekt under punkt 2.2). Å legge offentlige myndighetsoppgaver til private rettssubjekter reiser særlige problemer i forhold til den alminnelige delegasjonslære. De alminnelige delegasjonsprinsipper bygger på et utgangspunkt om at det delegerende organ er overordnet det organ som mottar myndigheten ved delegasjonen. Et slik overordningsforhold betyr at man har organisasjons- og instruksjonsmyndighet over organet som utøver myndigheten. Det delegerende organ har derfor muligheter til å øve kontroll og innflytelse på den myndigheten som utøves og kan i prinsippet instruere sitt underliggende organ helt ned til utfallet av en enkelt sak. Dersom offentlig myndighet legges til private rettssubjekter er et slikt underordningsforhold ikke tilstede. Det er i teorien blitt påpekt at dette forholdet vanskeliggjør delegasjon til private rettssubjekter.

Når vi i lovgivingen likevel finner eksempler på at både ulike private rettssubjekt og interkommunale sammenslutningsformer (som kan være private rettssubjekt) får offentlig myndighet, bygger dette på at disse virksomhetene ønsker å utføre oppgaven, og at de har den nødvendige tillit faglige ekspertise og erfaring i forhold til den offentlige myndighet de er satt til å forvalte.

#### *Private og uavhengige organer*

Myndighetsoverføring fra staten til private vil kreve lov hjemmel. Et slikt lov hjemmelskrav har sin bakgrunn i at staten ikke vil ha en direkte instruksjons- og organisasjonsmyndighet overfor private. Det samme vil gjelde for kommuner som vil delegere oppgaver med tilhørende myndighet til private.

Denne grunnsetningen bygger på at det er et skille mellom det private og det offentlige. Ytterlighetene i forhold til hvem som er de private vil være klare. Det har imidlertid vært en utvikling der det har grodd frem organer som både juridisk, økonomisk og faktisk kan karakteriseres som en mellomform av privat og offentlig organ. Det gjør at skillet mellom det offentlige og private i det faktiske liv ikke er like skarp.

Et utgangspunkt vil være om sammenslutningsformen kan karakteriseres som et privat rettssubjekt, men det vil ikke alltid være avgjørende, se pkt 2.2. For delegasjon fra staten vil dette innebære at kommunene i utgangspunktet skal stilles likt med andre private med hensyn til hjemmelskrav for delegasjon.

Er det organet man ønsker å delegere til opprettet etter en selskaps- eller foretaksform, vil dette være sammenslutningsformer som er underlagt detaljert lovregulering for eksempel aksjeloven eller selskapsloven. Staten og kommunene vil være avskåret fra å kunne instruere slike organer og enhetene må følgelig karakteriseres som "private", selv om staten/kommunene har eiermajoritet. Kommunene og staten må som eier gå via generalforsamling og styret for å eventuelt få gjennomslag for sine synspunkt. Blant de private faller også stiftelser, samvirkelag, ideelle foreninger og fysiske personer. Interkommunale selskaper (IKS) og § 27- styrer som er egne rettssubjekter, vil også som utgangspunkt falle inn under delegasjonslæren som gjelder for private. Blant de "uavhengige organer" opprettet av offentlig myndighet vil det være stor innbyrdes forskjell hva gjelder uavhengighet og begrunnelse for i hvilken grad de skal anses for å være uavhengige. Interkommunale sammenslutninger etter kommuneloven § 27 som ikke er et selvstendig rettssubjekt, vil kunne være et eksempel på et slik uavhengig

organ, men dette må bero på en konkret vurdering av graden av uavhengighet fra deltakerkommunene.

### *En redegjørelse for synspunkter innen teorien*

Teorien har i begrenset utstrekning behandlet adgangen til å delegere offentlig myndighet til private. Det foreligger imidlertid noen sentrale bidrag. Eivind Smith skrev i Tidsskrift for rettsvitenskap i 1976 (s. 360-390) en artikkel om "Delegasjon av forvaltningsmyndighet til private og til uavhengige organer". Kommentarer til Smiths argumentasjon og konklusjon gav Inge Lorange Backer i Tidsskrift for rettsvitenskap 1978 (s. 51-78) i artikkelen "Noen flere synspunkter på delegasjon til private og til kommuner". Det seneste innspillet i debatten om delegasjon av offentlig myndighet er gitt i Lov og Rett i 1992 av Svein Eng. Temaet har senere også blitt omtalt i alminnelige forvaltningsrettslige lærebøker.

Smith stiller i sin artikkel spørsmål om den alminnelige delegasjonslæren er tilstrekkelig godt nok begrunnet til å anses som gjeldende rett. Ved klar lovhjemmel er overføring av myndighet til private rettslig lite kontroversielt.

Debatten i teorien om adgangen til delegasjon har vært sentrert rundt spørsmålet om hvorvidt tesen om at det alltid må kreves hjemmel i lov for å delegere til private kan opprettholdes. Denne argumentasjonen har overføringsverdi for spørsmålet om det *bør* gis adgang til å delegere myndighetsutøvelse til private organ, eksempelvis interkommunale selskap. Det er særskilt ut i fra dette synspunktet de ulike reelle hensyn vedrørende delegasjon til private omtales i det følgende.

Det er i teorien lagt til grunn at de reelle hensyn som fremheves nedenfor har relevans for lovgivere som vurderer å legge myndighet til private, for forvaltningen som skal tolke sin hjemmel for delegasjon til private, og domstolene når de vurderer om det er tilstrekkelig med forvaltningspraksis for å delegere til private.

Et reelt hensyn som er løftet fram i debatten om delegasjon til private er det såkalte *pliktarargumentet*. Hovedpoenget i dette argumentet er at det ikke kan delegeres offentlig myndighet til private uten at dette motsvares av en plikt til å utøve den delegerte myndighet. En slik plikt kan private bare pålegges om det foreligger et hjemmelsgrunnlag, dette følger av legalitetsprinsippet.

Med plikt til å utøve kompetanse forstås primært at den som har kompetanse ikke selv kan avgjøre om og når kompetansen skal tas i bruk. Imidlertid kan begrepet også vise til et ansvar for et organ til å være orientert på det aktuelle kompetanse område, slik at organet kan foreta en vurdering av om organet bør utøve sin kompetanse.

Det er i teorien blitt hevdet at det å ha kompetanse ikke nødvendigvis må kobles sammen med en plikt til å utøve den. Det kan være formålstjenlig å delegere kompetanse til et organ som selv kan velge om den vil bruke den. Et offentlig organ kan også beslutte å ikke bruke sin kompetanse til å fatte vedtak. Årsaken til dette kan bl.a. være økonomiske hensyn. Det må imidlertid understrekes at det være situasjoner der det er problematisk at et organ står fritt til å selv avgjøre om det skal bruke sin kompetanse.

På den annen side er det neppe aktuelt å delegere myndighet til private organer som ikke ønsker å påta seg å utøve den aktuelle kompetanse. Videre kan private pålegges plikt til å utøve myndighet ved avtale/samtykke. I sistnevnte situasjoner vil lovhjemmel trolig ikke være nødvendig. Ulempen ved sistnevnte hjemmelsgrunnlag er faren for at private kan føle seg forpliktet til å gi et slikt samtykke.

Videre kan private pålegges plikter gjennom utøvelse av offentlig eierrådighet. Sistnevnte hjemmelsgrunnlag er for eksempel relevant for fylkeskommunale og kommunale selskaper organisert etter kommuneloven § 27.

Skulle forutsetningene for delegasjonen svikte, følger det av sikker rett at det delegerende organ kan ta kompetansen tilbake, med mindre tungtveiende forhold taler mot.

Det andre hensynet som drøftes i debatten om delegasjon til private er *kontrollargumentet*. Hovedpoenget i dette argumentet er at det organ som sitter med primærkompetansen ikke kan gi fra seg kontrollen med hvordan kompetansen utøves. Dette kan skje hvis kompetansen delegeres til private.

Det delegerende organ har en viss instruksjonsmyndighet både ved å fastsette formelle retningslinjer og instruksjoner og ved å fungere som klageorgan. Dette er sikker rett. Den forutgående kontrollen kan skje ved at det delegerende organ presiserer den privates kompetanse, fastsetter formelle retningslinjer og instruksjoner. Dertil kommer mulig etterfølgende kontroll, som at det delegerende organ fungerer som klageinstans.

Selv om kontrollen med privat myndighetsutøvelse formelt kan gjøres like tett som ovenfor rent offentlige organer, er den praktiske siden av kontrollens effektivitet ikke uten videre identisk med den formelle.

Det delegerende organ har bare instruksjonsmyndighet når det gjelder spørsmål om organet skal avstå fra å bruke kompetansen, eller benytte den på en bestemt måte. Pålegg om å bruke kompetansen vil derimot som hovedregel kreve et hjemmelsgrunnlag (jf. legalitetsprinsippet). Dertil kommer det at det delegerende organ ikke vil ha sanksjonsformer ved et eventuelt pliktbrudd. Ovenfor offentlige organer har regjeringen i kraft av å være overordnet organ kontroll med hele organets virksomhet. Kontrollinstansen har da mulighet til å påvirke hele organets prioriteringer og verdiorienteringer. Sistnevnte momenter kan ikke med like stor tyngde gjøres gjeldende ved delegasjon fra kommuner til interkommunale samarbeidsordninger.

Faktorer som organets type og oppbygning, størrelse, nivå og avstand til det kontrollerende nivå personalets sammensetning, kan ha vel så stor betydning for kontrollen som om organet karakteriseres som privat eller offentlig.

Delegasjon til private kan innebære at offentlig og privat sektor blir mer innevevd i hverandre. En slik rettssituasjon kan medføre vansker for styring og kontroll fra politiske og folkevalgte organers side. Det er imidlertid i overensstemmelse med rettsutviklingen generelt at skille mellom private og offentlige rettsområder ikke lenger er like markant.

Det tredje hensynet som debatteres er rettssikkerhetsargumentet. Argumentet forfekter en påstand om at delegasjon til private gir ikke samme sikkerhet for at slike organer vil utøve virksomheten på en saklig og objektiv måte.

Det er i teorien tatt til orde for at det ikke ukritisk kan legges til grunn at offentlige organer utøver virksomheten på en saklig og objektiv måte, i tråd med idealet. Ansatte i privat sektor er ikke trent opp til å utøve myndighet. Hvorvidt private organer vil utøve forvaltningsmyndighet i tråd med idealet, vil trolig i stor grad avhenge av de regler som gjelder for virksomheten. Forvaltningsloven § 1 tredje punktum jf. første og annet punktum fastslår at "private rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift", slik at forvaltningsloven kommer til anvendelse. Det er antatt at alminnelige forvaltningsrettslige lovfestede og ulovfestede prinsipper også vil komme til anvendelse ovenfor private som utøver myndighet. Offentlighetsloven kommer etter gjeldende rett ikke til anvendelse ved private organers utøvelse av offentlig myndighet.

Et problem ved privat myndighetsutøvelse er at overfor dem myndigheten utøves, kan det være vanskelig å skille den situasjonen der den private myndighetsutøver opptrer på egne vegne, fra de tilfeller der organet utøver offentlig virksomhet. Det kan videre være en fare for at ansatte i private organer vil ta med seg avgjørelseskriterier fra den private sfære og overse forvaltningsrettslige regler og prinsipper ved myndighetsutøvelsen. Denne faren gjør seg særskilt gjeldende i de tilfeller myndighetsutøvelsen skjer på samme saksfelt som organets øvrige virksomhet, og der interesseorganisasjoner er gitt kompetanse ikke bare over egne medlemmer, men også over individer eller grupper som ikke er medlemmer. Det finnes på den annen side eksempler på private organer som anses å utøve forvaltningsmyndighet på en god og saklig måte. Et eksempel på dette er Det norske Veritas som er tildelegert myndighet til å kontrollere skip i medhold av sjødyktighetsloven.

Det er en dominerende oppfatning i teorien at eksempelvis fordeling av statsmidler etter klare kriterier ofte vil kunne foretas av private likeså vel som av offentlige organer. Kompetansen til å treffe meget inngripende vedtak under vid adgang til skjønn vil det imidlertid vanskelig kunne bli tale om å delegere til private organer.

Videre er *avviksargumentet* et reelt hensyn som er drøftet i teorien under delegasjonsdebatten. Argumentasjonen er at delegasjon til private representerer et for stort avvik fra den vanlige ordningen, den ordningen lovgiverne har tenkt seg da de ga kompetansen. Det er to forhold dette argumentet viser til. Det ene er at delegasjon til private representerer et for stort avvik fra den vanlige ordningen. Den andre siden av argumentet er at en slik delegasjonsadgang vil bryte med de forutsetningene lovgivere hadde da de ga kompetansen.

Det følger av alminnelig rettskildelære at lovgiverviljen er et relevant moment ved fortolkningen av lovbestemmelser. I mange tilfeller vil imidlertid ikke lovgiver ha uttalt noe klart om spørsmålet om delegasjon til private, og det vil således gi liten mening å argumentere ut i fra lovgivers forutsetninger. Det er i teorien allikevel antatt at delegasjon til private må avvises i et flertall av tilfellene ut fra en fortolkning med utgangspunkt i lovgiverviljen.

Ved subdelegasjon fra underordnede organer, er det blitt hevdet at et utgangspunkt om at delegering av offentlig myndighet til private, lett vil stride mot det overordnede organs forutsetninger, selv om det er gitt en generell delegasjonsfullmakt. Delegasjon til private kan være et uønsket resultat selv om lovgiver ikke har tenkt i gjennom problemstillingen. Delegasjon krever at man må sikre faglig kontroll og rettsikkerhet - spørsmålet må vurderes nøye - noe det underordnede organ ofte ikke vil ha forutsetninger til. Smith uttaler imidlertid at i de tilfellene der "kompetansen (har) tilknytning til ett eller en rekke lokalmiljøer eller bestemte yrkes eller interessegrupper, er det ikke vanskelig å tenke seg delegasjon til eksisterende eller nye fellesorganer for vedkommende lokalsamfunn eller gruppe som aktuelt alternativ".

#### *Alminnelige prinsipper*

Det er i teorien også stilt opp noen argumenter som er av mer generell/overordnet karakter i diskusjonen rundt hjemmelskrav for delegasjonsadgangen. Disse mer generelle prinsippene er også viktige momenter når det vurderes å gis hjemmel for delegasjon av oppgaver med tilhørende myndighet til private eller uavhengige organer de ikke har full instruksjonsrett over.

Hvilken art og omfang oppgaven har vil kunne være avgjørende i forhold til hvor klar og entydig hjemmel som kreves for delegasjonen, men også for om myndigheten som er knyttet til en offentlig oppgave er egnet for å delegeres til private. Er det snakk om offentlig myndighet av inngripende karakter vil det kreve en klarere hjemmel enn for oppgaver av mer administrativ/tjenestemessig karakter. Det vil si at lovgiver klart og tydelig må gi uttrykk for at dette er en oppgave og en myndighet som kan legges utenfor det ordinære forvaltningsapparatets fulle kontroll.

Hvilken grad av uavhengighet organet har fra de statlige eller kommunale organ som har stått for oppnevningen, vil også være et viktig moment når man vurderer hvilken myndighet man bør overlate til organet.

Det vil også kunne ha betydning hvor i forvaltningshierarkiet delegasjonen skjer, jo større krav stilles til en klar lovhjemmel. Dette er bakgrunnen for at man for kommunenes del tradisjonelt har stilt et strengt lovkrav mht. delegasjon av offentlig myndighet.

Justis- og politidepartementets behandler i sin veileder "Lovteknikk og lovforberedelse" spørsmålet om adgangen til å delegeres myndighet. Departementet påpeker der at det alminnelige synspunkt som kan legges til grunn er at dersom det ikke i den enkelte lov er holdepunkter for annet, kan myndighet som ved lov er lagt til Kongen eller et departement delegeres. Det fremheves videre at det i teorien er uenighet om adgangen til å delegeres myndighet til private. I den utstrekning man ved utformingen av lovbestemmelser ser det som aktuelt å delegeres myndighet til private, anfører således departementet at dette bør sies uttrykkelig.

#### *Rettspraksis*

Det finnes lite rettspraksis som setter holdbarheten av delegasjonslæren på prøve. Høyesterett viker imidlertid i sin kjennelse i Rt. 1986 s. 46 noe fra den strenge fortolkningen av delegasjonslæren. Der var forholdet at Landbruksdepartementets myndighet til å fastsette forskrift etter lov om lakse- og innlandsfiske i kgl.

resolusjon ble delegert til Direktoratet for naturforvaltning. I sin forskrift delegerte direktoratet noe av sin myndighet til fylkesmannen. Førstvoterende sier på s. 47 følgende om gyldigheten av direktoratets delegasjon;

”Mens det har vært antatt at et departement som utgangspunkt kan delegere sin myndighet videre til et underordnet organ, har den alminnelige oppfatning vært at utgangspunktet er det motsatte når det gjelder et direktorats adgang til videre delegasjon. Forsvareren har vist til forvaltningskomitéens innstilling, 1958 side 109, Frihagen: Lærebok i forvaltningsrett del I, 1972 side 215, samt Eckhoff: Forvaltningsrett, 2. utg. 1982 s. 236-238. Jeg bemerker at uttalelsene ikke er helt entydige, og det har blant annet vært pekt på behovet for å delegere til lokale organer å gi utfyllende forskrifter.

Etter min oppfatning foreligger det i denne saken et tilfelle der det er særlig naturlig med delegasjon til det høyeste forvaltningsorgan på fylkesplanet, som må antas å kunne skaffe seg et langt bedre lokalkjennskap enn et direktorat med hele landet som virkefelt. Man må ha for øye at det dreier seg om å vurdere behovet for vern av det enkelte vassdrag og fiskevann i lokalmiljøet. Den nye ordning har også sitt administrative grunnlag i oppbygningen av miljøvernavdelinger ved fylkesmannskontorene med blant annet overføring av fiskerikonsulenter fra Direktoratet for naturforvaltning. Når det gjelder de bestemmelser som her er overtrådt, har for øvrig fylkesmannen ikke gjort noe annet enn å sette ut i livet på det lokale plan de retningslinjer som på forhånd var fastsatt av direktoratet, og hvis detaljerte anvendelse i dette tilfelle var drøftet med direktoratet i samband med forberedelse av dettes forskrifter av 20. april 1983.”

Høyesterett konkluderte med at forskriftene ikke kunne anses ugyldige på bakgrunn av manglende delegasjonshjemmel.

Høyesterett følger opp sitt standpunkt i kjennelse inntatt i Rt. 1993 s. 808. Problemstillingen var om Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk kunne videredelegere til fylkesmennene myndighet det hadde fått tildelegert fra departementet etter innlandsfiskeloven § 78. Førstvoterende påpekte at den allmenne oppfatningen hadde vært at et direktorat ikke har adgang til å delegere videre den myndighet det er tillagt ved delegasjon fra departementet, men at uttalelser om spørsmålet ikke er entydige, og at man i nyere rettsteori synes å være noe mer tilbøyelig til å tillate en slik delegasjon.

Høyesterett la til grunn at det på samme måte som i kjennelsen av 1986 at det er særlig naturlig med delegasjon til fylkesmennene i denne saken, da fylkesmennene har bedre kunnskap om lokale forhold enn det et direktorat har.

Høyesterett konkluderte med at det ikke var grunnlag for å kjenne forskriftene ugyldige som følge av manglende delegasjonshjemmel.

Det synes som om Høyesterett i disse kjennelsene legger til grunn en noe friere forståelse av delegasjonslæren, som bygger på en hensiktsmessighetsbetraktning i forhold til at organet som fikk myndigheten var kompetent og egnet til å utføre oppgaven, og at de la mindre vekt på det lovhjemmelskravet som tesen i delegasjonslæren bygger på.

### **2.3.5 Konklusjon**

Den modifiseringen som har funnet sted i den tradisjonelle delegasjonslæren har nok i større grad gjort seg gjeldende for delegasjonsadgangen i statsforvaltningen enn i kommunalforvaltningen. Den sterke tradisjon for å lovregulere

delegasjonsadgang og delegasjonsforbud både i kommuneloven og i særlovene taler for at det fortsatt kreves en rimelig klar hjemmel for å kunne delegere oppgaver og myndighet. Det er et alminnelig prinsipp om at jo mer inngripende grad av offentlig myndighet man ønsker å delegere, jo strengere krav bør stilles til en klar delegasjonshjemmel. Som en videreføring av disse prinsippene vil det være naturlig å stille krav om en klar lovhjemmel i de tilfeller der man ønsker at offentlig myndighet skal kunne delegeres fra kommunene til private rettssubjekt eller uavhengige interkommunale organer.

### **2.3.6 Sidelengs delegasjon**

Etter gjeldende rett skjer delegasjon av myndighet i hovedsak fra et overordnet organ til et underordnet organ. Ved såkalt sidelengs delegasjon overføres myndighet til et organ som hører til en annen sektor av forvaltningen. Eksempler på sidelengs delegasjon kan være overføring av myndighet fra et departement til et annet, fra et direktorat til et annet direktorat, eller fra en kommune til en annen.

Det er i juridisk teori argumentert med at det er betenkelig å gi et organ myndighet til å delegere til andre sidestilte organer. Bakgrunnen for dette synes i hovedsak å være at det da ikke skjer en samlet vurdering av oppgavene til organet og en tilpasning av ressursene i henhold til oppgavene. Dette kan medføre at organet dermed ikke har kapasitet til å utføre de oppgaver det er pålagt/ har påtatt seg. Eckhoff/Smith legger imidlertid til grunn i sin "Forvaltningsrett" (7. utgave) at delegasjon til organer som er underordnet et annet departement ikke er like betenkelig, så sant det finnes klare holdepunkter for en slik adgang.

#### *Særlig om sidelengs delegasjon og interkommunalt samarbeid*

I henhold til ovennevnte utgangspunkt er det neppe adgang for en kommune i henhold til gjeldende rett å delegere myndighet til en annen kommune. Hvis det er ønskelig å endre denne rettstilstanden, må det åpnes adgang til dette i lov.

Når det gjelder problemet med at det kan oppstå et misforhold mellom oppgaver og ressurser for det organet som får tildelt kompetanse ved sidelengs delegasjon, er ikke dette et forhold som gjør seg gjeldende i like stor grad ved delegasjon mellom kommuner. Dersom et kommunestyre fatter vedtak om å delegere vedtakskompetanse til en annen kommune, vil ikke dette vedtaket ha virkning før det foreligger en avtale mellom de respektive kommuner om at en slik ordning skal etableres. Det er kun i kraft av sin autonomi og avtalekompetanse at en kommune kan få tildelt oppgaver fra en annen kommune. I en slik avtale vil også kompensasjon for økt resursbruk i kommunen som har fått tildelegert oppgaver måtte reguleres.

Inngår kommuner avtaletildeling av myndighetskompetanse, etableres det ikke et over-/underordningsforhold med en tilhørende instruksjonsmyndighet, slik som situasjonen er ved delegasjon i en hierarkisk oppbygd organisasjon. Eventuelle problemer i forhold til dette må ikke overvurderes. Det følger av den alminnelige delegasjonslæren at det delegerende organ har kompetanse til å trekke tilbake sin myndighet. (Se nærmere om det delegerende organs kompetans under pkt. 2.3.2).

## **2.4 Hensyn som gjør seg gjeldende ved valg av samarbeidsform**

### **2.4.1 Allment**

Dersom det er aktuelt å drive en virksomhet sammen med andre kommuner/fylkeskommuner, finnes det flere aktuelle organisasjonsformer for dette. Hvordan samarbeidet skal organiseres vil bl.a. bero på hvilke deltakere som skal delta i virksomheten (for eksempel bare kommuner/fylkeskommuner, eller også private), virksomhetens art, graden av økonomisk risiko for deltakerne, ønsket grad av politisk innflytelse og kontroll med virksomheten mv. I NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune heter det i punkt 4.6.3:

”Interkommunalt samarbeid reiser både prinsipielle og praktiske problemstillinger. De prinsipielle problemstillingene dreier seg i stor grad om avveining mellom tungtveiende hensyn som står mot hverandre. Hensynet til effektivitet og beslutningsdyktighet brytes mot hensynet til demokratisk styring og kontroll.”

Nedenfor vil de mest aktuelle samarbeidsformer summarisk gjennomgått, med hovedvekt på samarbeid etter kommuneloven § 27 og etter IKS-loven. Aksjeselskapsformen, stiftelser og foreninger vil bli gjennomgått i korte trekk, med vekt på hvilke styringsmuligheter deltakerne har overfor de ulike foretak. I dette kapittelet vil enkelte fellestema bli drøftet nærmere, herunder hovedtrekk ved styrings- og påvirkningsformer for de ulike samarbeidsformer, forholdet til kommuneloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven, samt om ansattes forhold og om merverdiavgift.

Ved valg av organisasjonsform for interkommunalt samarbeid er det flere forhold som vil måtte vurderes. Innenfor gjeldene regler om interkommunale samarbeidsformer er det snakk om organisasjonsformer med et til dels ulikt innhold. Organisasjonsformene har både flere felles trekk, men er også svært ulike på enkelte punkter. Ved gjennomgangen av den enkelte organisasjonsform vil det i grove trekk bli gjort rede for det nærmere innhold i organisasjonsformen – herunder bl.a. stiftelsesmåte, måten de enkelte deltakerkommuner eventuelt kan påvirke samarbeidsorganet, ansvarsform og spørsmål om oppløsning/uttreden.

Tabellen nedenfor inneholder enkelte sentrale tema som kan være aktuelle i vurderingen ved valg av organisasjonsform underlagt felles overordnet organ (styre).



Tabell 2.1

| <b>Kommuneloven § 27</b>                                                | <b>IKS-loven</b>                                                                          | <b>Aksjeselskap</b>                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kan være eget rettssubjekt                                              | Eget rettssubjekt                                                                         | Eget rettssubjekt                                                                                          |
| Ubegrenset ansvar                                                       | Eierne har ubegrenset ansvar                                                              | Eierne har begrenset ansvar                                                                                |
| Kommunestyret velger representant til styret (valgbarhetsbegrensninger) | Kommunestyret velger medlemmer til representantskapet som selv velger medlemmer til styre | Evt. valg av styremedlem. Eiere deltar på generalforsamlingen                                              |
| Samarbeidsavtale med minstekrav til vedtekter                           | Selskapsavtale med minstekrav til vedtekter                                               | Stiftelsesdokument med minstekrav til vedtekter                                                            |
| Ikke krav om kapital                                                    | Ikke krav om kapital                                                                      | Aksjekapital på minst kr. 100.000,-.                                                                       |
| Private kan ikke delta                                                  | Private kan ikke delta                                                                    | Private kan delta sammen med kommuner                                                                      |
| Samarbeidet kan ikke tas under konkursbehandling etter konkursloven     | Et interkommunalt selskap kan ikke tas under konkursbehandling etter konkursloven         | Kan tas under konkursbehandling etter konkursloven                                                         |
| Uttreden: Ett år – men kan fravikes i avtale                            | Uttreden: Ett år – men fravikes i avtale                                                  | Uttreden: Ingen frist – reguleres av kap. VIII. Regler om omsetning av aksjer og om fisjon (deling)        |
| Oppløsning: Ved enighet mellom deltakerne.                              | Oppløsning: Krever samtykke av samtlige eierkommuner – og godkjenning av departementet    | Oppløsning: Generalforsamlingen treffer vedtak – krever tilslutning fra 2/3 – om ikke annet bestemt i lov. |

#### 2.4.2 Kommunens styrings- og kontrollmuligheter ved ulike samarbeidsformer

Valg av organisasjonsform for interkommunalt samarbeid vil bl.a. grad bero på i hvilken grad det er ønskelig med en politisk styring og kontroll med virksomheten. Det er i første rekke et spørsmål om det er ønskelig å skille virksomheten ut som en egen juridisk person – et eget selskap – eller om den skal organiseres på annen måte – med et eget styre etter kommuneloven § 27 eller ved å inngå et avtalebasert samarbeid i en vertskommunemodell.

Kommuner og fylkeskommuner som ønsker å samarbeide ved bruk av selskapsformer, vil i utgangspunktet kunne velge mellom samme selskaps- og organisasjonsformer som private – såfremt det ikke er satt begrensninger for

valgfriheten i lov. Selskapsformen etter lov om interkommunale selskaper er imidlertid en organisasjonsform som private ikke vil kunne benytte.

Når det gjelder vurderingen av hvilken selskapsform som er hensiktsmessig for interkommunalt samarbeid for en aktuell type virksomhet, vil dette bero på flere forhold som vil måtte avveies. I en veileder utgitt av Kommuneforlaget, *Kommunal selskapsorganisering – økonomiske og juridiske vurderinger (2002), Utarbeidet i et samarbeid mellom rådgiver Vibeke Resch-Knudsen i KS Bedrift og bidragsyterne Gudmund Knudsen, Jan Wellum Svendsen, Jørn Arthur Limi, Ole-Jørgen Wilberg og spesialkonsulent Anders Hauger*, heter det på s.19:

”Dersom selskapet skal løse særlige kommunale oppgaver eller forvalte viktige kommunale ressurser, kan det tilsi valg av en selskapsform som gir kommunen muligheter til tett styring og kontroll av virksomheten også etter en selskapsorganisering. Dette kan være av særlig betydning dersom virksomheten ikke er økonomisk selv bærende, men er avhengig av økonomisk støtte. (...) Ønsket om selvstendig ledelse kan stå i et motsetningsforhold til ønsket om tett kommunal styring med selskapets virksomhet. I selskaper hvor lovgivningen legger det alminnelige ansvaret for driften og forvaltningen av selskapets til et særlig styre og daglig leder, må kommunens eierstyring som hovedregel skje etter nærmere formaliserte regler, for eksempel gjennom generalforsamlingen i et aksjeselskap eller representantskapet i et interkommunalt selskap.”

#### **2.4.3 Forvaltningslovens og offentlighetslovens anvendelse på interkommunalt samarbeid**

Forvaltningsloven og offentlighetsloven omfatter ”forvaltningsorganer”. Dette innebærer at lovene gjelder for all virksomhet som drives innenfor rammen av ordinær forvaltning i stat eller kommune. For kommuners og fylkeskommuners del vil dette i utgangspunktet si organer som er opprettet med hjemmel i kommuneloven og kommunale særlover.

Egne rettssubjekter – faller som utgangspunkt utenfor disse lovers virkeområde. Dersom et interkommunalt selskap på vegne av stat eller kommune treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, vil forvaltningsloven og offentlighetsloven likevel gjelde for denne delen av selskapets virksomhet, jf. forvaltningsloven § 1 tredje punktum og offentlighetsloven § 1 første ledd tredje punktum. Det finnes imidlertid få eksempler på private rettssubjekt som er gitt slik kompetanse.

Avgrensningen av begrepet forvaltningsorgan reiser vanskelige spørsmål når en virksomhet er organisert som et selvstendig rettssubjekt, for eksempel som aksjeselskap eller stiftelse, og virksomheten samtidig har en organisatorisk eller økonomisk tilknytning til stat eller kommune. Slik offentlighetsloven og forvaltningsloven er praktisert, avgjøres spørsmålet om en virksomhet faller innenfor eller utenfor loven etter en helhetsvurdering. Den rettslige organiseringen er ikke uten videre avgjørende. I utgangspunktet må det vurderes konkret for hvert enkelt selskap om det kan regnes som et forvaltningsorgan. Organisasjonsform er dessuten bare ett av flere momenter. I en slik vurdering vil det særlig kunne bli lagt vekt på:

- virksomhetens art (grad av næringsvirksomhet/forvaltningsvirksomhet, særlig om selskapet utøver offentlig myndighet),
- graden av organisatorisk og økonomisk tilknytning til det offentlige (selskapsform, det offentliges eierandel, finansiering mv),

- om virksomheten har faktisk eller rettslig monopol, og
- graden av politisk styring, dvs. i hvilken grad selskapet er et redskap for offentlig politikk.

I NOU 2003:30 ny offentlighetslov, heter det om lovens virkeområde (s. 51):

”Utvalget har foreslått å ikke videreføre den helhetsvurdering som gjeldende rett bygger på, og viser til at en slik vurdering var vanskelig å gjennomføre. I forslaget til ny lov § 2 første ledd bokstav b om lovens virkeområde, er det således foreslått at offentlighetsloven skal gjelde:

Rettssubjekter som fullt ut eller i det alt vesentlige er eid av stat eller kommune. Tilsvarende gjelder når stat eller kommune oppnevner alle eller det alt vesentlige av de medlemmene i et rettssubjekts styrende organer som ikke velges av de ansatte. I den utstrekning slike rettssubjekter driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med private, gjelder loven likevel ikke.”

#### **2.4.4 Interkommunalt samarbeid og forholdet til de ansatte**

Det er kommunen eller fylkeskommunen som har arbeidsgiveransvaret for de ansatte i et interkommunalt samarbeid, såfremt ikke virksomheten er organisert som et selvstendig rettssubjekt. Betydningen av at et samarbeid er å regne som et eget rettssubjekt blir således et sentralt spørsmål i forhold til de ansatte i virksomheten. Dersom en eksisterende kommunal eller fylkeskommunal virksomhet organiseres som eget rettssubjekt, vil omdannelsen kunne være omfattet av reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens (AML) kapittel XII A. I Ot. prp. nr. 53 (1997-98) punkt 2.3.7.2 heter det om forholdet til de ansatte bl.a.:

”En interkommunal virksomhet som er eget rettssubjekt, vil selv være arbeidsgiver for de ansatte. Det er imidlertid antatt at en deltakerkommune kan påta seg arbeidsgiverfunksjonen for den interkommunale virksomheten, selv om det ikke er adgang til å legge styrekompetansen til én kommune eller fylkeskommune som utøver denne på vegne av de andre deltakerne, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 112. Spørsmålet om hva som nærmere ligger i begrepet «arbeidsgiverfunksjonen» er ikke løst i lovteksten eller forarbeidene, og bør avklares mellom deltakerne.”

#### **2.4.5 Kommunelovens regler om tilsyn og kontroll. Selskapskontroll**

Kommuneloven gir staten visse kontrollmuligheter overfor kommunene – særlig vedrørende enkelte økonomiske disposisjoner, som bl.a. låneopptak og garantistillelser. Disse gjelder imidlertid ikke overfor aksjeselskaper og andre selskapsformer som kommunen benytter eller deltar i, selv om de helt eller delvis er eid av en kommune. Dette innebærer bl.a. at et kommunalt eid aksjeselskap kan ta opp lån og stille garantier uavhengig av kommunelovens regler om kommunale lån og garantier. Kommuneloven § 59 om lovlighetskontroll og plikt for kommunen til å gi departementet de opplysninger det ønsker om kommunens virksomhet, kommer heller ikke til anvendelse på kommunalt eide aksjeselskaper.

Når det gjelder kommunenes egen kontroll med kommunale selskaper, skal kontrollutvalget etter forskrift om kontrollutvalg av 15. juni 2004 nr. 905 påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i interkommunale selskaper, aksjeselskaper der kommunen eller fylkeskommunen alene eller sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner eier alle aksjer, og i heleide

datterselskap av slike selskaper, jf. kommuneloven § 80. Slik selskapskontroll innebærer at det skal foretas kontroll med om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper, gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger ("eierskapskontroll"). Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon etter forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner av 15. juni 2004 nr. 904 kap. 3.

Med utgangspunkt i en plan for gjennomføring av selskapskontroll skal kontrollutvalget avgi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om hvilke kontroller som er gjennomført samt om resultatene av disse.

#### **2.4.6 Særlig om merverdiavgift**

Frem til 1.1. 2004 gjaldt det ulike regler for kompensasjon for betalt merverdiavgift – avhengig av på hvilken måte det interkommunale samarbeidet var organisert. Kompensasjonsloven omfattet inntil da interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 og interkommunale selskaper etter IKS-loven. Med virkning fra 1.1. 2004 ble kompensasjonsordningen gjort generell (dvs. nøytral mht. organisasjonsform), jf. lov 12. desember 2003 nr. 108 om kompensasjon av merverdiavgift til kommuner, fylkeskommuner mv. Bakgrunnen for lovendringen var at kommunene mv. skal kunne se bort fra merverdiavgiften ved vurderingen av om de skal produsere tjenesten selv eller kjøpe den fra private. Forarbeidene til lovendringen er Ot. prp nr. 1 (2003-2004) Skatte- og avgiftsopplegget 2004 – lovendringer, og NOU 2003:3 Merverdiavgiften og kommunene - Konkurransesvridninger mellom kommuner og private.

### **2.5 Interkommunalt styre etter kommuneloven § 27**

#### **2.5.1 Innledning**

Kommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 utgjør en vesentlig del av de interkommunale samarbeidsordninger som i dag eksisterer (se nærmere om omfanget av interkommunalt samarbeid i kapittel 3). Nedenfor følger en kortfattet gjennomgang av gjeldende rett for interkommunalt samarbeid organisert etter denne bestemmelsen. For en mer fyldig gjennomgang av gjeldende rett på dette området vises til NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, kap. 4.4.

Den nå gjeldende § 27 er en videreføring av den tidligere § 27 i kommunestyreloven og § 29 i fylkeskommuneloven. Det var allerede etter kommunelovene av 1921 adgang for to eller flere kommuner til å etablere et felles styre for løsning av en kommunal oppgave.

Bestemmelsen regulerer en samarbeidsordning hvor det opprettes et eget felles styre mellom deltakerkommunene/fylkeskommunene for å løse felles oppgaver. Kommuneloven § 27 kommer først til anvendelse dersom det er etablert et selvstendig interkommunalt beslutningsnivå – et eget styre – som er tildelt beslutningsmyndighet, jf. § 27 nr. 1 "til løsning av felles oppgaver". Samarbeidsorganer uten myndighet til å treffe avgjørelser vedrørende den aktuelle virksomheten vil dermed falle utenfor denne bestemmelsen.

Det er ingen forutsetning at kommunene ved stiftelsen har lagt til grunn § 27 for sitt samarbeid. Avgjørende er at det faktisk er opprettet et styre til løsning av felles oppgaver med myndighet til å treffe avgjørelser vedrørende denne. Regler om vedtaksmyndighet og vedtekter mv. kommer dermed til anvendelse, så fremt det ikke gjelder andre lovregler for samarbeidet.

Den enkelte kommune og fylkeskommune avgjør som hovedregel selv om den skal delta i interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27. Hvorvidt kommunestyret eller fylkestinget kan delegere myndighet det har etter særlov til et interkommunalt styre, vil bero på en fortolkning av den aktuelle lov.

Bestemmelsen om interkommunalt samarbeid i kommuneloven er blitt utformet med sikte på driftsmessig og administrativt samarbeid mellom kommuner, som for eksempel bygging og drift av anlegg som strøm- eller vannforsyning, kloakk og renovasjon. Også på helse- og skolesektoren eksisterer det interkommunale samarbeidsordninger. (Se nærmere om dette i kap. 3).

Samarbeid etter den rettslige ramme som kommuneloven § 27 gir, kan være et alternativ til en selskapsrettslig organisering, herunder interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper. Det som særmerker § 27-samarbeid er imidlertid at slikt samarbeid bl.a. ikke vil kunne ha deltakelse fra private (på samme måte som etter IKS-loven) og at det er begrenset hvilken myndighet som kan legges til styret, jf. lovens uttrykk ”drift og organisering”. Kommunelovens økonomibestemmelser vil også gjelde for interkommunalt samarbeid så langt de passer. Et særlig forhold knyttet til denne samarbeidsformen er også at en eventuell oppløsning av samarbeidet kan bli underlagt vurdering av departementet, jf. kommuneloven § 27 nr.3 siste ledd.

Bestemmelsen om interkommunalt samarbeid angir hovedreglene for samarbeidet. Avtalen (vedtektene) mellom deltakerne vil angi den videre ramme. Rettslig vil avtalen dermed angi at det skal opprettes et felles styre mellom kommunene og/eller fylkeskommunene. Avtalen vil bl.a. kunne si noe om i hvilket omfang dette styret skal ha kompetanse til å treffe beslutninger på vegne av deltakerne i samarbeidet.

## **2.5.2 Opprettelse av interkommunalt styre**

### *Deltakere i et interkommunalt styre*

Kommuneloven § 27 nr. 1 regulerer uttømmende hvem som kan være deltaker i et interkommunalt samarbeid etter § 27. Bare kommuner og fylkeskommuner kan være deltakere i slikt samarbeid. Slike styrer kan således opprettes mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner, eller mellom kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsen vil også omfatte situasjoner hvor kommuner eller fylkeskommuner slutter seg til eksisterende samarbeid, selv om loven bare benytter uttrykket ”opprette”. Der er ikke anledning for staten eller private til å delta i slike styrer. Interkommunale selskaper etter lov om interkommunale selskaper kan heller ikke delta i styrer etter kommuneloven § 27.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommuner eller fylkeskommuner inngår ulike former for samarbeidsavtaler med private rettssubjekter eller staten. Slike avtaler reguleres på basis av alminnelig avtalerett eller selskapslovgivning.

Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som treffer vedtak om å deltakelse i interkommunalt styre, jf. § 27 nr. 1 andre punktum. Denne kompetansen kan således ikke delegeres videre til andre organer. En viktig grunn til delegasjonsforbudet er at det dreier seg om delegering av myndighet til et styre som ikke er direkte underlagt den enkelte kommunes instruksjons- og omgjøringsmyndighet.

#### *Vedtekter for samarbeidet. Minstekrav*

Utover de minimumskrav som stilles til styrets vedtekter står deltakerkommunen fritt til å fastsette det nærmere innholdet for styrets virksomhet. Kommuneloven § 27 nr. 3 fastsetter imidlertid visse minstekrav som ikke vil kunne innskrenkes i vedtekten. Oppsigelsesfristen kan maksimalt settes til ett år og det kan ikke avtales annen utløsningssum enn det nr. 3 annet punktum fastsetter.

Når det gjelder minstekrav til vedtekter, reguleres dette av § 27 nr. 2. Kravene til vedtektene er ufravikelige. Det er imidlertid opp til de deltakende kommuner/fylkeskommuner å fastsette det nærmere innhold.

Etter nr. 2 bokstav a skal vedtektene for det interkommunale styret inneholde *bestemmelser om styrets sammensetning og hvordan det utpekes*. Begrunnelsen for et slikt krav er at det er behov for en slik avklaring i den enkelte kommune/fylkeskommune, og for å sikre at deltakerne utpeker sine representanter på samme grunnlag og dermed i størst mulig grad med samme mandat.

Bestemmelsen inneholder ikke regler om ansattes rettigheter til å sitte i et slikt interkommunalt styre, men det er fritt for kommunene til å fastsette i vedtektene at de ansatte skal ha rett til å oppnevne ett eller flere medlemmer. Det er heller ikke noe i veien for at kommunene avtaler at styret skal bestå av personer som har særlige posisjoner, for eksempel at den til enhver tid sittende ordfører skal være kommunens representant i styret.

Videre skal vedtektene inneholde bestemmelser om *styrets virksomhet*. Det er bare avgjørelser om drift og organisering av virksomheten som kan delegeres til styret, jf. § 27 nr. 1. Se nærmere om styrets kompetanse under punkt.

Dersom deltakerkommunene skal gjøre *innskudd* i virksomheten, må dette fasettsettes i vedtektene, jf. § 27 nr. 2 bokstav c. Dersom vedtektene ikke inneholder slike bestemmelser, kan styret verken kreve eller forvente slikt innskudd. Forholdet mellom størrelsen på eventuelle innskudd kan være en indikasjon på hvordan eierforholdet er ment å være deltakerne imellom. Dette vil ha betydning for vurderingen av deltakernes andel av eventuelt overskudd og likvidasjonsutbytte. Er det ikke holdepunkter for annet, vil det være naturlig å legge til grunn at det er samsvar mellom eierforhold og ansvarsforhold eierne imellom. Har deltakerkommunene seg imellom vedtatt å gi slikt innskudd må dette anses som bindende mellom kommunene og styret, selv om det ikke er nevnt i vedtektene.

Etter bokstav d må vedtektene inneholde bestemmelser om hvorvidt styret har *myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser*. Videre skal vedtektene inneholde *bestemmelser om uttreden fra eller oppløsning av samarbeidet*, jf. bokstav e.

### 2.5.3 Deltakernes ansvar og eierandel

Når det gjelder interkommunale virksomheter som er registrert i foretaksregisteret, vil den avtalte ansvarsform for samarbeidet bli tilkjennegitt ved registreringen av styrets vedtekter – hvor det skal fastsettes om deltakerkommunen skal gjøre innskudd i virksomheten. Forholdet mellom innskuddenes størrelse vil være en indikasjon på hvordan eierforholdet er ment å være deltakernes imellom. Dersom det ikke er andre holdepunkter, vil det være naturlig å legge til grunn at det er samsvar mellom eierforhold og ansvarsforhold deltakerne imellom, jf. NOU 1995:17 s. 73.

Overfor virksomhetens kreditorer vil deltakerne hefte solidarisk for de samlede forpliktelser med mindre annet er avtalt med kreditor, jf. gjeldsbrevloven § 2 første ledd.

### 2.5.4 Styrets medlemmer

#### *Styrets sammensetning*

Styrets sammensetning skal fremgå av vedtektene, jf. § 27 nr. 2 bokstav a.

Om ikke annet er fastsatt i vedtektene reguleres valget av styremedlem av kommuneloven § 35 nr. 4, jf. § 29 nr. 2 – dvs. ved flertallvalg så fremt ikke minst ett medlem krever forholdstallsvalg. Dersom deltakerne ikke har gjort vedtak til vedtektsbestemmelse på dette punkt, har styret ikke noe rettslig grunnlag for å utøve beslutningsmyndighet og styringsrett over virksomheten. Det følger av konstruksjonen ”interkommunalt styre” og av forarbeidene til bestemmelsen at samtlige deltakende kommuner/fylkeskommuner må være representert i styret. Dette vil kunne medføre at et interkommunalt samarbeid med mange deltakere vil få et styre med et høyt antall medlemmer som kan være mindre tjenelig i forhold til å ha ansvar for den løpende ledelse av virksomheten. Av lovens forarbeider (NOU 1990:13 s. 203) fremgår det at loven ikke er til hinder for at det opprettes andre og mindre organer i samarbeidstiltaket hvor ikke alle kommuner er representert – herunder et organ som i praksis benevnes som ”styret” og som tillegges generell kompetanse – så lenge det større organ har den generelle styringskompetansen. Departementet uttaler i Ot. prp nr. 42 (1991-92) s. 112 at styringskompetanse ikke kan legges til én kommune/fylkeskommune slik at denne utøver kompetansen på vegne av de øvrige, men at en saklig avgrenset del av styringskompetansen i klare unntakstilfeller kan legges til én kommune/fylkeskommune, dersom særlige praktiske hensyn gjør seg gjeldende. Som eksempel nevnes det at arbeidsgiverfunksjonen kan legges til en bestemt kommune (”vertskommunen”).

#### *Valgbarhetsregler m.v.*

Valg til interkommunalt styre omfattes ikke av valgbarhetsreglene i kommuneloven § 14 nr. 1. En har således ingen plikt til å ta imot valg til slikt styre, men dersom en har latt seg velge til et slikt styreverv, må det antas at vedkommende har en de samme plikter til å fungere i vervet som andre folkevalgte. Den som har mistet sin stemmerett eller foretar revisjon for vedkommende kommune eller fylkeskommune, eller som er regnskapsansvarlig for den aktuelle interkommunale virksomheten, er heller ikke valgbar som medlem

til det interkommunale styret, jf. kommuneloven § 14 nr. 2 og nr. 3. Vedkommende som ikke er valgbar på grunn av sin stilling, vil likevel være valgbar dersom han eller hun fratrer sin stilling når organet trer i funksjon, jf. § 14 nr. 4.

Kommuneloven § 15 om uttreden og suspensjon vil også gjelde overfor den som er medlem av et interkommunalt styre. Det samme gjelder kommuneloven kap. 7 om de folkevalgtes rettigheter og plikter.

### **2.5.5 Styrets kompetanse**

Interkommunale styrer opprettet med hjemmel i kommuneloven § 27 er ikke tildelt myndighet direkte i loven. Det er den enkelte kommunes/fylkekommunes vedtak om delegasjon av myndighet til det interkommunale styret som utgjør grunnlaget for styrets rettslige kompetanse og virksomhetsområde. Dette skal som nevnt framgå av vedtektene.

I motsetning til andre samarbeidsformer i selskapslovgivningen – herunder også interkommunale selskaper – setter kommuneloven § 27 begrensninger for hvilken kompetanse som kan legges til det interkommunale styre. Myndigheten begrenses til å gjelde det å treffe avgjørelser som angår virksomhetens ”drift og organisering”. Tradisjonell forvaltningsmyndighet ligger således utenfor et interkommunalt styres kompetanse. I Ot.prp. nr. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) på s. 112 uttaler departementet:

”Dette innebærer at de funksjoner som styret kan tildeles må være relatert til den faktisk virksomhet som samarbeidsprosjektet omfatter. Men skal styret kunne fungere etter intensjonene, kan det være nødvendig å gi det utstrakt budsjettmyndighet, myndighet til opprette/nedlegge stillinger, foreta ansettelser m.v. og treffe andre disposisjoner som er naturlige ledd i virksomheten.”

I spesialmotivene til § 10 på s. 268 uttaler departementet:

”Avgjørelsesmyndighet i mer prinsipielle og potensielt politisk kontroversielle spørsmål angående forholdet til brukere, større investeringer eller omlegging av virksomheten kan ikke delegeres til styret, men må avgjøres av kommunestyret/ fylkestinget eventuelt et fast utvalg eller kommuneråd/fylkesråd som har fått delegert slik myndighet.”

På bakgrunn av forarbeidenes omtale av begrepet ”drift og organisering” synes det således som at det var et sentralt siktemål å etablere et skille mellom politiske vurderinger og det som hører under den løpende driftsledelse i virksomheten. Det gis også grunnlag for å trekke et skille mellom prinsipielle saker og saker av mindre betydning. Ofte vil viktige og prinsipielle saker også være politisk kontroversielle, og det vil dermed ikke være behov for å sonde mellom politiske og prinsipielle saker. Men selv om en sak ikke er politisk kontroversiell, kan den ligge utenfor begrepet drift og organisering dersom den er av stor betydning for bedriften eller kommunen/fylkeskommunen som helhet. Hvilke saker som ligger utenfor begrepet må vurderes i forhold til både virksomhetens karakter og virksomhetens størrelse.

Styret for et interkommunalt tiltak kan videre tildeles myndighet til å fastsette virksomhetens budsjett, jf. Ot. prp. nr. 42 (1991-92) s. 113. Styret for en interkommunal virksomhet kan også gis myndighet til å opprette og nedlegge



stillinger, og til å treffe avgjørelser i personalsaker. Hvor langt styrets myndighet rekker i disse sakene, vil avhenge av delegasjonsvedtaket og en fortolkning av dette. Styret kan også gis fullmakt til å ta opp lån. Lån styret tar opp kan bare benyttes til formål angitt i § 50 fordi kommunelovens bestemmelser om økonomiforvaltning, som også gjelder for interkommunale virksomheter. Det er imidlertid antatt at styret også kan få fullmakt til å ta opp lån til lånefond, i alle fall innenfor visse rammer.

Som hovedregel faller offentlig myndighetsutøvelse utenfor de fullmakter som kan gis til et interkommunalt styre etter kommuneloven § 27. Hva som nærmere ligger i begrepet "offentlig myndighetsutøvelse" vil derfor bli sentralt i forhold til de driftsoppgaver som interkommunalt styre etter § 27 kan delegeres myndighet til å utføre. Grensen får også betydning i forhold til i hvilken grad en oppgave kan delegeres til andre rettssubjekter – jf. delegasjonslæren som er drøftet foran. Det finnes få lover hvor det gis adgang for kommuner til å kunne delegere offentlig myndighetsutøvelse til andre rettssubjekter.

Med utøvelse av "offentlig myndighet" siktes det ikke til at det er offentlige myndigheter som opptrer, men til myndighetsutøvelse i betydningen beslutninger av offentligrettslig art. Bestemmelsen sikter således til forbud, pålegg, bevilning, dispensasjon og andre beslutninger på det offentligrettslige området. Offentlig myndighet vil kunne omfatte mer enn det å kunne treffe enkeltvedtak og gi forskrifter, for eksempel å være kontroll- og planleggingsmyndighet.

#### **2.5.6 Nærmere om deltakerkommunenes styrings- og kontrollmuligheter overfor styret**

Et interkommunalt styre etter § 27 vil ikke kunne treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, jf. begrensningen som ligger i uttrykket "drift og organisering". Et slikt styre vil likevel kunne gis adgang til å utføre sentrale kommunale oppgaver som det kan være ønskelig at den enkelte deltakerkommune har en viss kontroll og innflytelse over. Deltakerkommunene kan først og fremst påvirke samarbeidsorganet gjennom sitt valg av medlemmer til styret og å kan gi sine medlemmer instruks om stemmegivning fra sak til sak. Kommunene kan også i samarbeidets vedtekter fastsette godkjenningsordninger for visse typer vedtak i styret, for eksempel at et vedtak ikke er bindende før det har vært forelagt de enkelte kommunestyre.

Spørsmålet om hvem som kan føre tilsyn med interkommunalt styre etter kommuneloven § 27 er ikke regulert i kommuneloven. I departementets rundskriv H-17/96, sak nr. 93/6169, uttaler departementet:

"(...)Kommuneloven pålegger i § 60 nr 2 hver enkelt kommune å opprette et eget tilsynsorgan, kontrollutvalget, som skal utøve det løpende tilsyn på vegne av kommunestyret. Det er imidlertid helt på det rene at § 60 nr 2 bare tar sikte på den enkelte kommunes forvaltning, og at det ikke med denne bestemmelsen var ment å gi regler for hva som skulle gjelde for tilsynet med ulike interkommunale sammenslutninger.

Dette innebærer imidlertid ikke at deltakerkommunene er uten ansvar for å føre tilsyn med den virksomhet som skjer i regi av en interkommunal sammenslutning som er organisert med et eget styre etter § 27. Dette følger av at det øverste tilsynsorgan i kommunen er kommunestyret.

Med mindre annet er avtalt ligger tilsynsansvaret til de deltakende kommuners kommunestyre i fellesskap. Spørsmålet blir i hvilken grad kommunene kan avtale andre ordninger. Det er klart at kommunestyrene ikke kan etablere et felles kontrollorgan for den interkommunale sammenslutningen. Et slikt organ ville være omfattet av bestemmelsen i § 27, hvor det fremgår at slike organer bare kan delegeres myndighet til å stå for virksomhetens drift og organisering.

Fordi kontrollutvalget ikke kan tildeles andre oppgaver enn de som følger av at det er den enkelte kommunes internkontrollorgan, kan kommunestyrene heller ikke delegere ett av deltakerkommunenes kontrollutvalg å føre tilsyn med sammenslutningens virksomhet.

Den enkelte kommunes kontrollutvalg vil ha myndighet til å føre kontroll med kommunens forbindelse med den interkommunale sammenslutning. Når det gjelder interne forhold i sammenslutningen, f.eks. forholdet mellom styret og sammenslutningens administrasjon, har imidlertid ikke kontrollutvalget i den enkelte kommune adgang til å føre tilsyn. Tilsynsansvaret vil her tilligge kommunestyrene i fellesskap. Sammenslutningens styre vil trolig kunne opprette et underordnet kontrollorgan som vil utøve tilsyn på vegne av sammenslutningens styre. Forutsetningen må imidlertid være at de deltakende kommuners kommunestyre har delegert myndighet til styret til å opprette et slikt organ..

Videre kan deltakerkommunene påvirke styrets virksomhet gjennom tildeling av økonomiske midler (budsjettvedtak). ”

### **2.5.7 Forholdet til øvrige deler av kommuneloven**

Kommuneloven kapittel 6 om saksbehandlingsregler i folkevalgte organer gjelder også for interkommunale styre, så langt ”kommunestyret, fylkestinget eller oppnevningsorganet ikke bestemmer noe annet”. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven vil dermed gjelde for styrets virksomhet, så lenge deltakerne ikke har bestemt noe annet. Det er likevel ikke adgang til å gjøre unntak fra kommuneloven §§ 36-38. Heller ikke kan det fastsettes regler for styrets virksomhet som er i strid med forvaltningslovens prinsipper.

### **2.5.8 Forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven**

Et interkommunalt styre etter kommuneloven § 27 vil være et ”organ for stat eller kommune” i forvaltningslovens forstand. Forvaltningslovens regler om saksbehandling, inhabilitet, taushetsplikt osv. gjelder derfor for styret. Offentlighetsloven har samme anvendelsesområde som forvaltningsloven, og det interkommunale styrets dokumenter vil derfor omfattes av offentlighetsloven. Dette innebærer at dokumentene ikke kan unntas offentlighet uten at det foreligger særlig hjemmel for det.

### **2.5.9 Uttreden og oppløsning**

Vedtektene skal innholde bestemmelser som regulerer spørsmålet om rett til uttreden av samarbeidet og regler om hva som skal gjelde ved oppløsning av samarbeidet, jf. § 27 nr. 2 bokstav e.

En situasjon hvor en eller flere av deltakerkommunene i et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 ønsker å si opp sitt deltakerforhold i samarbeidet, reguleres av § 27 nr. 3.

Dersom det ikke er avtalt noe annet i vedtektene, jf. § 27 nr. 2 bokstav e, gjelder det en ettårs frist for at en kommune skal kunne kreve seg utløst. Dersom det er bestemt en oppsigelsesfrist som er mer enn ett år, kan en deltaker likevel si opp med ett års varsel, jf. NOU 1995:17 s. 80.

Utløsningssummen for den aktuelle deltakerkommune/fylkeskommune vil beløpe seg til andelens nettoverdi ved oppsigelsestidspunktet, jf. § 27 nr. 3 annet punktum. Denne verdien kan imidlertid ikke overgå verdien av de midler vedkommende kommune/fylkeskommune har skutt inn. I en sak fra 1996 (sak nr. 96/3965), referert i departementets rundskriv H-17/96, har departementet uttalt at det ikke er anledning til å fravike bestemmelsen om utløsningssum ved uttreden fra et interkommunalt samarbeid ("selskap") etter kommuneloven § 27. Det ble i brevet vist til at verken ordlyden eller forarbeidene åpner for dette.

Etter § 27 nr. 3 annet ledd kan oppsigelse av avtale kan bringes inn for departementet, Som kan gi pålegg om videre samarbeid "hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette".

## **2.6 Hjemmel til å pålegge samarbeid etter § 27**

Utgangspunktet i kommuneloven § 27 er at kommunene selv bestemmer om de vil inngå samarbeid og hva de vil samarbeide om. I bestemmelsens nr. 1 annet ledd gis det imidlertid hjemmel for Kongen til å gi pålegg om opprettelse av interkommunalt styre. Det er i lovens forarbeider lagt til grunn at hjemmelen til å pålegge interkommunalt samarbeid brukes med forsiktighet, og bare når samfunnsmessige hensyn tilsier det. Det fremheves også at før det treffes vedtak om pålagt samarbeid, skal det innhentes uttalelse fra de berørte kommuner/fylkeskommuner. Myndigheten til å gi slikt pålegg er lagt til Kommunal- og regionaldepartementet etter kgl. res. 18. desember 1992, forskrift nr. 1079. Interkommunalt selskap

### **2.6.1 Innledning**

Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 (IKS-loven) trådte i kraft fra 1.1.2000. Forslaget til loven ble fremmet i NOU 1995:17, og ble fulgt opp av departementet i Ot. prp. nr. 53 (1997-98) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak).

Organisasjonsformen er utformet særlig med sikte på kommunal og fylkeskommunal virksomhet som har et mer eller mindre sterkt forretningsmessig preg, herunder virksomheter som har egne inntekter og som har et element av næringsvirksomhet. Loven setter imidlertid ikke selv noen begrensninger for hvilken type kommunal virksomhet som kan organiseres etter denne selskapsformen, såfremt ikke den lovgivning som regulerer den aktuelle virksomheten selv setter slike begrensninger. Lov om interkommunale selskaper er i dag den eneste selskapsformen for interkommunalt samarbeid hvor deltakerne har ubegrenset ansvar. Etter lovendringen som trådte i kraft fra 1.1.2000 kan ikke kommuner, fylkeskommuner eller interkommunalt selskap kan være deltakere i ansvarlige selskap eller

kommandittselskap etter selskapsloven, jf. selskapsloven § 1-1 femte ledd. Bestemmelsen i selskapsloven er likevel ikke til hinder for at kommune eller fylkeskommune som ved lovens ikrafttreden (før 1.1.2000) var deltakere i selskap etter selskapsloven sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner, fortsetter deltakerforholdet, jf. IKS-loven § 40 første ledd annet punktum.

Nedenfor følger en kortfattet gjengivelse av hovedtrekkene i denne selskapsmodellen. For en mer fyldig gjennomgang av gjeldende rett vises til Bjella, Knudsen, Aarbakke: "Kommunale selskaper og foretak - kommentarutgave" (Kommuneforlaget 2001).

### **2.6.2 Deltakere, deltakeransvar og partsstilling**

Lov om interkommunale selskap gjelder etter § 1 interkommunale selskap der alle deltakere er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Lovens oppregning av hvem som kan være deltakere i interkommunale selskaper er uttømmende. Dette innebærer bl.a. at private ikke kan være deltakere i et interkommunalt selskap. Selskaper med deltakelse av både kommuner og private må derfor organiseres som aksjeselskaper. Heller ikke staten kan være deltaker i interkommunale selskaper, eller offentlige selskaper som er organisert på en annen måte enn gjennom lov om interkommunale selskaper.

Loven gjelder ikke for selskap der samtlige deltakere har et begrenset ansvar for selskapsforpliktelsene. Loven gjelder heller ikke for sameieforhold som ikke har karakter av selskapsforhold, jf. Ot. prp. nr. 53 (1997-98) side 90.

Et interkommunalt selskap er et eget rettssubjekt og vil etter § 2 kunne ha rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter. Deltakeransvaret reguleres av § 3 som fastslår at deltakerne hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser. Til sammen skal delene utgjøre selskapets samlede forpliktelser. Den enkelte deltaker ansvar for selskapsforpliktelser svarer til deltakerens eierandel i selskapet, med mindre noe annet fremgår av selskapsavtalen.

### **2.6.3 Stiftelse av interkommunale selskaper. Selskapsavtalen**

Det er selskapsavtalen som utgjør det rettslige grunnlaget for samarbeid mellom kommunene/fylkeskommune etter IKS-loven, jf. lovens § 4. Det interkommunale selskapet etablerer eller stiftes ved at deltakerne oppretter en skriftlig selskapsavtale. Selskapsavtalen utgjør således både stiftelsesdokument og vedtekter for selskapet. Selskapet regnes ikke som stiftet før alle deltakeres kommunestyre/fylkesting har vedtatt avtalen. Det er i loven ikke noen krav om et særlig stiftelsesmøte ved etableringen av et slikt selskap.

Adgangen til å treffe vedtak om å delta i et interkommunalt selskap kan ikke delegeres fra kommunestyret/fylkestinget til andre underliggende organer. Dersom et interkommunalt selskap ønsker å delta i annet interkommunalt selskap, er det dette selskapets representantskap som gjør vedtak om slik deltakelse – med mindre annet er avtalt i selskapsavtalen.

Det er i § 4 tredje ledd fastsett hvilket innhold selskapsavtalen som et minimum må ha. Selskapsavtalen kan naturlig nok også innholde andre forhold enn dem som er nevnt som obligatoriske i loven.

Stiftelsesavtalen skal i det minste angi følgende:

1. selskapets foretaksnavn;
2. angivelse av deltakerne;
3. selskapets formål;
4. den kommune der selskapet har sitt hovedkontor;
5. antall styremedlemmer;
6. deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet;
7. den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsdel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen;
8. antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner;
9. annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen.

Endringer i selskapsavtalen som gjelder forhold omtalt i tredje ledd, skal behandles på samme måte som selskapsavtalen opprinnelig ble vedtatt, jf. § 4 annet ledd. Endringer av disse elementer i selskapsavtalen krever således tilslutning fra samtlige deltakere i samarbeidet. Andre endringer i vedtektene kan vedtas av representantskapet, hvor det da gjelder et krav om 2/3 tilslutning.

#### **2.6.4 Representantskapet**

Regler om valg av representantskap, dets sammensetning, myndighet og saksbehandlingsregler reguleres av IKS-loven §§ 6-9. Representantskapet er selskapets øverste myndighet og velges av kommunene (eierne) som har instruksjonsrett overfor sine medlemmer.

Representantskapet skal bestå av minst én representant fra hver enkelt deltaker, jf. § 6 første ledd. Utover dette minstekravet står deltakerne fritt til å bestemme hvor mange medlemmer representantskapet skal ha, også om de enkelte deltakere skal være ulikt representert mht. antall representanter. Deltakerne står fritt til selv å velge hvem som skal representere kommunen eller fylkeskommunen i selskapet. Det er ikke noen krav om at vedkommende er valgbar etter kommunelovens regler eller har noen særlig tilhørighet til deltakerkommunen. I selskapsavtalen kan – innenfor visse grenser – likevel avtales at representantskapsmedlemmer skal ha visse kvalifikasjoner mv. Daglig leder av selskapet, jf. § 14, er ikke valgbar til representantskapet, jf. § 6 tredje ledd.

Det er det enkelte kommunestyre/fylkesting som selv skal foreta valg av representantskapsmedlem, jf. § 6 annet ledd, annet punktum. Der er således ikke adgang til å delegere denne myndigheten videre til andre organer. Dersom et interkommunalt selskap er deltaker i et interkommunalt selskap, er det imidlertid dette selskaps representantskap som oppnevner selskapets medlemmer i representantskapet, jf. tredje punktum. Det skal oppnevnes like mange varamedlemmer som medlemmer jf. fjerde punktum.

Representantskapets medlemmer velges for en periode på fire år om ikke annet er avtalt i selskapsavtalen, jf. § 6 fjerde ledd. Den enkelte deltaker kan likevel når som helst foreta nyvalg av sine representantskapsmedlemmer i perioden, men da med virkning for den resterende del av den opprinnelige valgperioden.

### 2.6.5 Styret

Valg og sammensetning av styre for selskapet reguleres av IKS-loven §10. Selskapet skal ha et styre på minst tre medlemmer, jf. første ledd. Styret velges av representantskapet med unntak av eventuell styremedlemmer fra de ansatte. Det stilles minstekrav til antall styremedlemmer dersom selskapet har hhv. mer enn 30 og 50 ansatte (minst fem medlemmer) og mer enn 200 ansatte (minst syv medlemmer), jf. § 10 åttende til tiende ledd. I selskap som har 30 eller færre ansatte har representanter for de ansatte tilsvarende møterett i styret som etter kommuneloven § 26 nr. 1 (når styret behandler saker som gjelder forhold mellom selskapet og de ansatte), jf. § 10 åttende ledd. Dersom selskapet har flere enn 50 ansatte, kan et flertall av de ansatte kreve at inntil en tredjedel – men minst to – av styrets medlemmer med varamedlemmer skal velges av og blant de ansatte, jf. § 10 niende ledd. Etter tiende ledd skal ansatte i et selskap med over 200 ansatte velge et styremedlem og varamedlem i tillegg til den rett som følger av åttende ledd.

Når det gjelder den nærmere sammensetningen av styret er det ikke satt noen begrensninger utover at daglig leder eller representantskapsmedlem ikke kan være medlem av styret, jf. § 10 fjerde ledd.

Når det gjelder spørsmålet om det er en plikt til å ta imot valg til medlem av representantskap heter det i Ot. prp. nr. 53 (1997-98) s. 98 følgende:

”Det er etter loven ikke noe vilkår at styremedlemmene er medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og kommunelovens valgbarhetsbestemmelser gjelder heller ikke for dem. Det kan imidlertid fastsettes i selskapsavtalen at valgbarhetsbestemmelsene skal gjelde. Den plikt som den enkelte har etter kommuneloven § 14 til å motta valg til kommunale nemnder, gjelder ikke for verv i styre etablert etter kommunelovens bestemmelser (§§ 11 og 27), og departementet foreslår heller ikke en slik plikt for interkommunale selskaper.”

Når det gjelder deltakernes adgang til å sette andre krav til den som skal kunne velges, uttales det i lovkommentaren *Kommunale selskaper og foretak* (2001) på s. 144:

”Det vil (...) kunne fastsettes andre former for kvalifikasjonskrav (...) f. eks. at styremedlemmene skal være bosatt i deltakerkommune eller at styret skal sammensettes slik at flere deltakere, eventuelt samtlige deltakere har styrerepresentasjon. Avtalebaserte bestemmelser om kvalifikasjonskrav til styremedlemme kan imidlertid ikke utformes slik at representantskapet, eventuelt styret, i realiteten ikke kan lenger har noen valgmyndighet. Dette betyr at det f. eks. ikke kan fastsettes i selskapsavtalen at representantskapet, eventuelt styret, er forpliktet til å velge til styremedlemmer personer som er utpekt av deltakerne.”

### **2.6.6 Kontroll- og styringsmuligheter**

Deltakerne i et interkommunalt selskap utøver styrings- og kontrollmuligheter med selskapet på flere måter. Selve vedtakelsen av selskapsavtalen og eventuelle endringer i denne skal behandles av det enkelte kommunestyre/fylkesting. Deltakerne utøver videre sin myndighet fortløpende gjennom representantskapet, hvor hver enkelt deltaker skal ha minst en representant. Den enkelte kommune/fylkeskommune vil ha instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet. Det innebærer at flertallet i kommunestyret/fylkestinget eller det organ som har fått myndighet til det, kan gi sine representanter instruks om stemmegivningen i representantskapet.

Representantskapet utøver på sin side kontroll over representantskapet på flere måter. Først og fremst gjennom å bestemme sammensetningen av selskapets styre. Representantskapet kan instruere styret og omgjøre dets beslutninger. Enkelte saker skal også etter loven behandles av representantskapet; saker om fastsettelse av regnskap, budsjett og økonomiplan. Visse avgjørelser av styret krever også godkjenning av representantskapet; vedtak om salg og pantsettelse av fast eiendom eller andre eiendeler som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne. Det er representantskapet som treffer eventuelle vedtak om utdelinger fra selskapet. Deltakerne kan også skaffe seg ytterligere kontroll over selskapet ved å fastsette i selskapsavtalen at nærmere angitte saker må godkjennes av representantskapet.

### **2.6.7 Uttreden og oppløsning**

#### *Uttreden*

Den enkelte deltaker kan med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i selskapet og kreve seg utløst av dette, jf. IKS-loven § 30 første ledd. Ettårsfristen kan likevel fravikes i selskapsavtalen. Det blir lagt til grunn at det er det organ som har vedtatt deltakelsen i selskapet som er det organ som også treffer vedtak om uttreden – altså kommunestyret eller fylkestinget, eventuelt representantskapet dersom det er et interkommunalt selskap som er deltaker.

En selskapsdeltaker har rett til å tre ut av selskapet med øyeblikkelig virkning dersom deltakerens rettigheter i selskapet er ”krenket med vesentlig mislighold”, jf. § 30 annet ledd. Hva som er ”vesentlig mislighold” vil bero på en konkret vurdering, hvor det må ses hen til den skade som er blitt påført deltakeren eller deltakerne ved misligholdet og hvilken betydning denne har for den som ønsker uttreden. I vurderingen må det også tas i betraktning misligholderens subjektive forhold, om skaden kan rettes opp osv. jf. forarbeidene (Ot. prp. nr. 53 (1997-98)) s. 108. Ikke ethvert mislighold vil således kunne føre til rett til uttreden etter annet ledd.

#### *Oppløsning*

Oppløsning av interkommunale selskaper reguleres av § 32. Oppløsning av selskapet kan skje dersom deltakerne er enige om det. Det er de enkelte kommunestyre eller fylkesting som treffer vedtak om slik oppløsning. For et interkommunalt selskap som er deltaker i selskapet, er det representantskapet som

treffer slikt vedtak. Deltakernes vedtak om å oppløse selskapet skal godkjennes av departementet jf. § 32 fjerde ledd.

## **2.7 Andre organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid**

### **2.7.1 Innledning**

For kommuner og fylkeskommuner vil det være et hensiktsmessighetsspørsmål hvordan virksomhet som det er engasjert i skal organiseres. I utgangspunktet kan virksomheter organiseres i de samme selskapsformer som står til disposisjon for private – i tillegg til de nevnte virksomhetsformer som er spesielt tilpasset for offentlig virksomhet. Som nevnt kan imidlertid ikke kommuner lenger delta i ansvarlige selskaper etter selskapsloven, eller som ”andelslag”. Den selskapsformen som da fremstår som mest aktuelle for interkommunalt samarbeid ved siden av lov om interkommunale selskaper vil særlig være aksjeselskap.

### **2.7.2 Aksjeselskaper**

#### *Allment*

Aksjeselskapsformen er regulert i lov om aksjeselskaper (aksjeloven) av 13. juni 1997 nr. 44 (aksjeloven). Et aksjeselskap er et selskap hvor ingen av deltakerne har personlig ansvar for selskapets forpliktelser. Eierne i aksjeselskapet (aksjonærene) har i utgangspunktet bare mulighet til å tape aksjekapitalen (det som er skutt inn i selskapet). Derfor er det en rekke regler i aksjeloven som begrenser eiernes adgang til å ta penger ut av selskapet. I aksjeselskap må stifterne skyte inn aksjekapital, og dette beløpet skal minimum være 100 000 kroner til sammen.

Det karakteristiske ved aksjeselskapsformen er at deltakerne, dvs. aksjeeierne, har et begrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Aksjeloven gjelder for samtlige aksjeselskaper med mindre annet er fastsatt i lov, jf. aksjeloven § 1-1 annet ledd. Aksjeselskapsformen er i hovedsak beregnet på små og mellomstore selskaper med en lukket eierkrets.

Kommuner og fylkeskommuner kan delta i aksjeselskaper sammen med andre kommuner og fylkeskommuner, men også sammen med andre offentlige rettssubjekter eller private. Den generelle nærings- og reguleringslovgivningen og kommunalrettslige regler og prinsipper om hvilke kommunale oppgaver som kan overlates til andre, kan sette grenser for hva slags virksomhet et aksjeselskap med kommunal deltakelse kan utøve. Den virksomhet som drives i regi av aksjeselskapet, er ikke kommunal virksomhet i forhold til kommuneloven § 2. Kommunelovens økonomiregler og kommunelovens bestemmelser om låneopptak og garantier gjelder derfor ikke for aksjeselskaper, selv om de er kommunalt eide.

Allmennaksjeselskap er regulert i lov om allmennaksjeselskaper av 13. juni 1997 nr. 45 (allmennaksjeloven). Med allmennaksjeselskap forstås ethvert selskap som benevner seg slik i vedtektene og registreres med samme betegnelse i Foretaksregisteret. Da skal foretaksnavnet ha med forkortelsen ASA. Organisasjonsformen er beregnet på de selskapene som har mange aksjeeiere.



Aksjer kan tegnes av eller selges til en ubestemt krets, «allmennheten». Et allmennaksjeselskap må ha aksjekapital på minimum en million kroner og et styre på minst tre medlemmer. Det er pålagt å ha daglig leder.

Allmennaksjeselskapsformen er en lite aktuell organisasjonsform for interkommunalt samarbeid, og vil i det følgende ikke bli gått nærmere inn på her.

#### *Deltakeransvar*

Aksjeeierne har ikke personlig ansvar for aksjeselskapets forpliktelser. Aksjeselskapets kreditorer kan bare rette sine krav mot selskapet. Aksjeeierne kan ikke gjøres ansvarlig for mer enn aksjeinnskuddet. Dette gjelder i utgangspunktet også for selskaper med kun én aksjeeier, herunder heleide kommunale aksjeselskaper. En kommune vil imidlertid i enkelte tilfeller kunne få et personlig og direkte ansvar for selskapsforpliktelsene til et kommunalt eid aksjeselskap. Et grunnlag for et slikt ansvar kan være at kommunen har stilt en egen garanti overfor selskapskreditorene. Det er imidlertid ikke adgang til å stille garanti for økonomiske forpliktelser som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet, herunder næringsvirksomhet et kommunalt eid aksjeselskap utøver, jf. kommuneloven § 51.

Aksjeeierne kan også bli holdt erstatningsansvarlig etter aksjeloven § 17-1. Den erstatningsbetingende handlingen kan ha sitt grunnlag i voteringen på generalforsamlingen, men kan også ha grunnlag i at en dominerende aksjeeier utenom generalforsamlingen øver avgjørende påvirkning på selskapets virksomhet.

#### *Stiftelse av aksjeselskap*

Aksjeloven kapittel 2 regulerer hvordan stiftelse av et aksjeselskap skal foregå. Etter disse reglene skal det gjøres et kapitalinnskudd i selskapet i forbindelse med stiftelsen. Etter § 3-1 i kapittel 3 om selskapskapitalen, skal et aksjeselskap ha en aksjekapital på minst 100.000,- norske kroner.

Det er kommunelovens regler som avgjør hvilke kommunale organer som har kompetanse til å opptre på vegne av kommunen ved selskapsstiftelsen. Investeringer skal fremgå av kommunens kapitalbudsjett. Vedtak om å etablere et aksjeselskap ved å overføre en eksisterende kommunal virksomhet til aksjeselskapet, vil som regel dessuten være en så sentral beslutning at vedtaket – uavhengig av budsjettbehandlingen – må treffes av kommunestyret. Kommunestyret kan imidlertid delegere til administrasjonen å stå for den praktiske gjennomføringen av selskapsstiftelsen.

#### *Styret og generalforsamlingen. Kontroll og styringsmuligheter.*

Aksjeloven kapittel 6 har regler om selskapets ledelse. I et kommunalt eid aksjeselskap utøver kommunen sin eierkompetanse gjennom generalforsamlingen. Det finnes ikke særskilte bestemmelser, verken i kommuneloven eller aksjeloven, om hvem som har kompetanse til å representere en kommune som aksjeeier på selskapets generalforsamling. Det følger derfor av kommuneloven § 6, jf. aksjeloven § 5-2 første ledd, at kommunestyret må utstede en særskilt fullmakt til den som skal representere kommunen på generalforsamlingen.

Etter aksjeloven kan en aksjeeier i utgangspunktet kun møte med én fullmektig som representerer alle aksjeeierens aksjer på generalforsamlingen. For kommuners

vedkommende vil det imidlertid kunne være ønskelig at de ulike grupperingene i kommunestyret blir representert på generalforsamlingen. Kommuneloven er ikke til hinder for at kommunestyret vedtar en slik ordning. Det vil i et aksjeselskaps vedtekter kunne vedtektsfestes at en aksjeeier skal kunne la seg representere av flere på generalforsamlingen. Den enkelte generalforsamling vil også kunne vedta at en kommune f.eks. kan være representert med samtlige av kommunestyrets medlemmer.

Når det gjelder avstemninger er utgangspunktet at en aksjeeier må stemme samlet for alle aksjene sine, selv om vedkommende aksjeeier møter med flere representanter på generalforsamlingen. Det vil således bare kunne avgis en stemme pr. aksjeeier. Stemmen vil representere hele aksjeholdningen til vedkommende aksjeeier.

Kommunestyret vil kunne treffe vedtak om hvordan kommunen skal stemme i en bestemt sak. Vedtaket vil være bindende for kommunens representanter på generalforsamlingen. Etter kommuneloven § 35 nr. 1 treffes et slikt vedtak med alminnelig flertall. Dette gjelder også i saker hvor aksjeloven stiller krav om kvalifisert flertall på generalforsamlingen.

Etter § 6-12 hører forvaltningen av selskapet under selskapets styre. Selskapets styre og daglig leder representerer dessuten selskapet utad. Kompetansen begrenses av selskapets formål, samt øvrige vedtektsbestemmelser og andre generalforsamlingsbeslutninger. Disse reglene gjelder også for kommunalt eide aksjeselskaper. Kommunestyret eller andre kommunale organer har således ingen direkte innflytelse på hvordan et kommunalt aksjeselskap skal forvaltes. Det kan imidlertid vedtektsfestes at visse forvaltningssaker skal behandles av generalforsamlingen, jf. § 2-2 nr. 8.

En kommune kan imidlertid øve innflytelse på selskapets drift også på andre måter. Dersom selskapet mottar kommunalt tilskudd, kan kommunen stille vilkår for støtten. De fleste aksjeselskaper er dessuten avhengig av ulike kommunale tillatelser og reguleringer m.v. etter alminnelig offentligrettslig rammelovgivning. Kommunen kan i så fall øve innflytelse på selskapet i egenskap av sin rolle som offentlig myndighet. Departementet vil nedenfor konsentrere seg om hvilke muligheter kommunen har for å styre og kontrollere aksjeselskapet i egenskap av aksjeeier.

#### *Nærmere om generalforsamlingens myndighet*

Etter aksjeloven skal visse saker behandles i generalforsamlingen, for eksempel selskapets årsoppgjør, vedtektsendringer, endringer i aksjekapitalens størrelse m.v. Dersom selskapet ikke har bedriftsforsamling, skal generalforsamlingen også velge styret, eventuelt styrets flertall. Det følger videre av aksjeloven § 6-7 annet ledd at et styremedlem kan avsettes av den som har valgt styremedlemmet. Det kan for øvrig fastsettes i vedtektene at også andre saker enn de som etter loven skal behandles av generalforsamlingen, trenger generalforsamlingens godkjenning.

Generalforsamlingen har dessuten med få unntak myndighet til å ta opp til behandling en hvilken som helst sak som gjelder selskapet. Generalforsamlingens vedtak vil i så fall være bindende for selskapets øvrige organer. Dette innebærer at

generalforsamlingen som en hovedregel kan instruere styret, og omgjøre styrevedtak dersom selskapet ikke alt er bundet i forhold til tredjeperson.

Ved å utnytte de styringsmuligheter dette regelverket åpner for, vil en kommune/kommunene i stor grad kunne styre og kontrollere selskapet, også den daglige driften. En for inngående inngripen i driften av selskapet vil imidlertid ikke være i samsvar med den rollefordeling aksjeloven legger opp til mellom eierne og selskapsledelsen. Aksjeeierne forholder seg gjennom generalforsamlingen til styret, ikke til daglig leder. Styret er etter aksjeloven den daglige leders overordnede, og det skal i forhold til generalforsamlingen føre tilsyn med vedkommende. Ansvarsforholdene vil lett kunne bli uklare dersom aksjeeier forholder seg direkte til daglig leder. Når det gjelder heleide kommunale aksjeselskaper vil det imidlertid kunne være hensiktsmessig med en viss uformell kontakt mellom selskapets og kommunens administrasjon. Aksjeloven er ikke til hinder for dette. Denne type kontakt kan imidlertid ikke bli så omfattende at det oppstår uklare ansvarsforhold. Dersom det er snakk om instruksjoner og andre vedtak som skal være bindende for selskapet, må de vedtas formelt på generalforsamlingen.

### **2.7.3 Stiftelser**

Stiftelser vil i prinsippet kunne anses for å være en samarbeidsform for løsning av oppgaver på tvers av kommune/fylkesgrense.

I de siste tiår har utviklingen vist at det offentlige i økende grad oppretter stiftelser, enten alene eller i samarbeid med andre. I Ot. prp. nr. 15 (2000-2001) Om lov om stiftelser (stiftelsesloven) vises det på s. 72 under punkt 13.1 til at bakgrunnen for en slik utvikling i første rekke har vært et ønske om større grad av fleksibilitet og selvstendighet innenfor deler av forvaltningen, blant annet på sektorer som forskning og kulturforvaltning. En har også i mange tilfeller funnet stiftelsesformen hensiktsmessig som rettslig ramme for mer langsiktige samarbeidsprosjekt av forskjellig art. En stiftelse er et eget rettssubjekt og er i likhet med fysiske personer subjekter for rettigheter og plikter. Det som karakteriserer en stiftelse er at den er selveiende, dvs. at stiftelsen selv eier sin formue og hefter for sine forpliktelser, og at den har en selvstendig ledelse som forvalter den. En stiftelse har verken medlemmer eller eiere som i kraft av disse posisjonene kan utøve styringsrett og stiftelsen. Kreditorer til stiftelser må forholde seg stiftelsens formue. De kan bare rette eventuelle krav mot tillitsmenn og ledere dersom det foreligger avtale- eller erstatningsgrunnlag.

Stiftelsesformen innebærer en svært stor grad av fristilling av virksomheten, og bruk av denne modellen i forbindelse med interkommunalt samarbeid kan mer fremstå som et samarbeid mellom den enkelte kommune/fylkeskommune og stiftelsen som sådan – og ikke mellom de ulike kommunene som står bak stiftelsen. Av denne grunn er det ikke gått nærmere inn på en beskrivelse av stiftelsesformen som en modell for organisering av interkommunalt samarbeid.

#### 2.7.4 Foreninger

Sammenslutninger som ikke har karakter av selskap omtales gjerne som foreninger. Foreningsformen er ikke regulert i egen lov, noe som skaper avgrensingsproblemer både i forhold til selskapslovgivningen og særlig i forhold til stiftelser. En forening er på samme måte som selskaper, en sammenslutning som går ut på å drive en virksomhet i fellesskap, og utgjør en egen juridisk person. På den annen side atskiller en forening seg i prinsippet fra et selskap ved at den som utgangspunkt ikke drives for medlemmenes regning og risiko. Foreninger har heller ikke eiere. Deltakerne kalles medlemmer. Medlemmene har ikke eiendomsrett til foreningens formue.

Foreninger deles gjerne inn i to kategorier, økonomiske foreninger og ikke-økonomiske foreninger. Dersom sammenslutningen arbeider for å fremme medlemmenes økonomiske interesser ved selv å drive økonomisk virksomhet, er det en økonomisk forening (f.eks. et forbrukersamvirkelag). Dette skiller dem fra de ikke-økonomiske foreninger, som også kan arbeide for å fremme medlemmenes økonomiske interesser, men ikke ved å drive økonomisk virksomhet (f.eks. en fagforening). Til kategorien ikke-økonomiske foreninger hører også de som ikke har noe økonomisk formål (f.eks. en idrettsforening).

Det er ingen klar grense mellom de to typer foreninger. Det er heller ingen klar grense mellom økonomiske foreninger og selskaper. Flere av de økonomiske foreningene faller i prinsippet inn under aksjeloven. Dette gjelder der medlemmene har økonomiske rettigheter i foreningen, f.eks. rett til andel i overskudd. Aksjeloven § 18-2 nr 2 bestemmer imidlertid at en viktig gruppe av disse foreningene, nemlig samvirkelagene, faller utenfor aksjeloven.

Enkelte økonomiske foreninger er regulert ved særlover. Dette gjelder boligsamvirket, jf boligbyggelagsloven av 4. februar 1960 nr 1 og borettslagsloven av 4. februar 1960 nr 2. Der foreningen ikke er regulert i særlov, og heller ikke faller inn under aksjeloven, må rettsspørsmål løses ut fra ulovfestet foreningsrett.

Enkelte interkommunale sammenslutninger faller antakelig inn under kategorien foreninger. En kommune/fylkeskommune kan også være deltaker i en forening sammen med private rettssubjekter. En kommune kan f.eks. være andelseier i et boligbyggelag, jf. boligbyggelagsloven § 10 fjerde ledd, men i utgangspunktet ikke i et borettslag, jf. borettslagsloven § 13 første ledd bokstav a.

##### *Samvirkeformer*

Samvirke er en frivillig sammenslutning med formål å tjene brukernes interesser gjennom felleseid økonomisk virksomhet. Det er brukerne som er eiere. Virksomheten styres etter demokratiske prinsipper. Samvirke har trekk både fra aksjeselskaps- og foreningsformen, men skiller seg likevel klart fra begge disse organisasjonsformene. I motsetning til i aksjeselskapet, der eierinteressene i prinsippet primært er knyttet til kapitalavkastningen, er eierinteressene i samvirkeselskapet knyttet til bruken av selskapets vare/tjenester. Samvirkeformen vil i prinsippet også kunne være en modell for organisering av interkommunalt samarbeid.

## **2.8 Særlig om vertskommunemodellen (kontraktsbasert samarbeid)**

Den såkalt vertskommunemodellen kjennetegnes ved at en kommune/fylkeskommune utfører oppgaver på vegne av en annen kommune/fylkeskommune, uten at det er noen felles organisatorisk overbygning for dette samarbeidet – slik det gjelder i øvrige organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid. En slik samarbeidsform faller derfor utenfor de konstruksjoner som ellers er underlagt særlig lovgivning. Som regel benyttes "vertskommunemodellen" ved løsning av administrative støttetjenester, typisk felles lønnskantor, IK, bredbåndløsninger, kartarbeid mv. Det blir også inngått samarbeid om administrative stillinger, hvor det ansattes felles personale i delt stillingsprosent.

Ved slikt samarbeid vil det være de kontraktsrettslige bindinger som gjelder for samarbeidet. Vertskommunemodellen innebærer at vertskommunens styringsorganer har den fulle avgjørelsesmyndighet, og de andre "deltakende" kommunene bestiller tjenesteleveranser fra vertskommunen. De deltagende kommuner vil således ha begrenset mulighet til å påvirke styring av investeringer og drift, men må dekke sin del av de samlede kostnader. Enkelte styringsmuligheter, som f. eks. at saker av betydning skal behandles i de respektive kommuner, kan avtales særskilt i en tjenesteleveranseavtale.

Dersom det er tale om å legge en oppgave eller en stilling som ved lov er lagt til en kommune eller fylkeskommune til en annen kommune, blir det som nevnt ovenfor et spørsmål om vedkommende lov åpner for at slike løsninger kan benyttes. Særlig vil det gjelde et krav om klar hjemmel dersom det skal kunne legges myndighetsoppgaver til andre rettssubjekter – for eksempel andre kommuner. Det finnes så langt bare ett eksempel på en slik lovhjemmel: Smittevernloven § 4a-3 første ledd som lyder (vår kursiv):

"Myndighet og gjøremål innen miljørettet helsevern som i denne lov er lagt til kommunestyret, kan med unntak av den myndighet som er nevnt i § 4a-11 tredje ledd, delegeres etter reglene i kommuneloven, til et interkommunalt organ eller til en annen kommune. Når kommunen har delegert myndighet til en annen kommune, skal vedtak fattet av denne stadfestes av kommunen der saken har sin opprinnelse."

## **2.9 Oversikt over bestemmelser om interkommunalt samarbeid i særlovgivningen**

Dersom det er ønskelig å samarbeide om oppgaver som ved lov er pålagt kommuner eller fylkeskommuner å utføre, må det foreligge særlig hjemmel. Utenom kommuneloven og lov om interkommunale selskaper finnes det en rekke eksempler på bestemmelser om interkommunalt samarbeid, som mer eller mindre klart gir hjemmel for kommunene eller fylkeskommunene til å la interkommunale organer utføre oppgaver på vegne av kommunen/fylkeskommunen. De ulike lovbestemmelser har imidlertid et til dels ulikt innhold med hensyn til hvilke former for interkommunalt samarbeid som det er adgang til å inngå. Departementet legger til grunn at når det ses bort fra offentlig myndighetsutøvelse, vil det være anledning til å etablere interkommunalt samarbeid om kommunal tjenesteyting i form av interkommunale styrever etter kommuneloven § 27, og trolig interkommunale selskaper (IKS) med mindre særlovene har relativt klare

bestemmelser som avskjærer en slik mulighet. Hvorvidt det er anledning til å legge oppgaver og beslutningsmyndighet til aksjeselskaper eller andre selskaper, må avgjøres ut fra en fortolkning av den enkelte lov.

På oppdrag fra Kommunal og regionaldepartementet har høyskolelektor Ingun Sletnes ved Høyskolen i Oslo, foretatt en kartlegging av juridisk rammebetingelser for interkommunalt samarbeid. Utredningen ble avgitt til departementet i februar 2003. I del II i utredningen foretas det en vurdering av rammene for interkommunalt samarbeid i de enkelte særlover.

Det synes også å være uklarheter i flere særlovsbestemmelser om interkommunalt samarbeid om hvilke organisasjonsformer som er tillatt, særloven tar sjelden eksplisitt standpunkt til om samarbeid kan skje for eksempel etter kommuneloven § 27, gjennom interkommunale selskaper eller ved bruk av aksjeselskaper. Når det gjelder spørsmål om adgang til å la andre rettssubjekter utføre offentlig myndighetsutøvelse på vegne av kommunen eller fylkeskommunen må det foreligge klare holdepunkter i lov for at slikt samarbeid kan skje.

Nedenfor er enkelte særlover gjennomgått med sikte på å avklare spørsmålet om interkommunalt samarbeid.

### **2.9.1 Særlovsbestemmelser som åpner for å legge myndighetsutøvelse til interkommunale organ m.m.**

#### *Innledning*

Etter gjeldende rett står ikke kommunene fritt til å delere avgjørelsesmyndighet til interkommunale organer se også kapittel 2 om delegasjon. Kommuneloven selv setter bl.a. grenser ved å slå fast at det interkommunale styret etter § 27 kun kan få myndighet til å treffe avgjørelser som angår ”drift og organisering”. Særlovene kan imidlertid åpne for delegasjon av offentlig myndighetsutøvelse til ulike sammenslutningsformer.

I annet lovverk som regulerer sammenslutningsformer finnes ikke en slik avgrensning som i kommuneloven § 27, her beror det kun på en fortolkning av særloven om det finnes en hjemmel for å delegere avgjørelsesmyndigheten til slike organisasjonsformer.

I særlovene finnes det noen eksempler på at det tillates delegasjon av myndighetsoppgaver til interkommunale organ, og de fleste av disse er av nyere dato. Dette kapittelet vil behandle disse bestemmelsene, men også enkelte andre bestemmelser som er av interesse i forhold til interkommunalt samarbeid.

#### *Kommunehelsetjenesteloven*

Når det gjelder kommunens helsetjenester gjaldt det tidligere en bestemmelse (§ 1-5) om frivillig samarbeid som sa at to eller flere kommuner kan treffe avtale om samarbeid om helsetjenesten. Etter at denne bestemmelsen ble opphevet i 1994 (ved Ot. prp. nr. 60 (1993-94)), innholder ikke loven i dag bestemmelser som regulerer frivillig samarbeid. Bakgrunnen for å oppheve bestemmelsen var at Helsedepartementet anså adgangen til å samarbeide som en selvfølge, slik at bestemmelsen var overflødig.

Kommunehelsetjenesteloven § 1-3 annet ledd gir kommunene adgang til å inngå avtale med andre kommuner, fylkeskommunen eller private om drift av sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie. Bestemmelsen kom inn i loven i forbindelse med at ansvaret for sykehjemmene ble overført til kommunene i 1989. Sletnes gjør i sin utredning på s. 108 følgende vurdering av denne bestemmelsen:

”Det ser altså ut som om denne delen av bestemmelsen først og fremst tar sikte på å regulere interkommunalt samarbeid i form av kjøp og salg av institusjonsplasser, og ikke interkommunalt samarbeid om etablering og drift av sykehjem med en organisatorisk overbygning. Slikt samarbeid mellom kommuner var da kommunene overtok ansvaret for sykehjemmene regulert i den tidligere bestemmelsen i § 1-5 (...). I og med at kommunene står fritt til å inngå avtale med private om drift av sykehjem vil jeg imidlertid anta at kommunene har full organisatorisk frihet i forhold til interkommunalt samarbeid om drift av slike. For eksempel så må kommuner kunne bygge og drive sykehjem som et interkommunalt aksjeselskap, men slik at hver deltakerkommune inngår avtaler med aksjeselskapet om disponering av plassene.”

### *Tobakkskadeloven*

Formålet med lov av 3. september 1973 nr. 14 om vern mot tobakkskader (tobakkskadeloven) er å begrense helseskader som bruk av tobakk medfører jf. lovens § 1. Etter tobakkskadeloven § 6 skal lokaler, transportmidler og serveringslokaler hvor allmennheten har tilgang være røykfrie.

Kommunenes oppgaver og myndighet er knyttet til utøvelse av tilsyn med at reglene i og i medhold av § 6 overholdes. Er det snakk om et arbeidslokale er det Arbeidstilsynet som har tilsynsmyndigheten jf. § 6 femte ledd. Kommunene kan, ved utøvelsen av sitt tilsynsansvar, benytte de virkemidler som fremgår av kommunehelsetjenesteloven §§ 4a-7, 4a-8, 4a-9, 4a-12. Disse virkemidlene går langt i forhold til myndighetsutøvelse fra det offentlige side bl.a. ved å hjemle granskning av en virksomhet med bistand fra politiet, pålegg om retting, tvangsmulkt og straff.

Når det gjelder regler for organisering av kommunenes tilsynsvirksomhet sier tobakkskadeloven § 6 femte ledd ”... Kommunestyrets myndighet etter denne paragraf kan delegeres til et organ i kommunen eller til et fellesorgan for flere kommuner...”. For den delegasjon som skjer internt i kommunen er det kommunelovens alminnelige regler om delegasjon som må legges til grunn.

Bestemmelsen gir også hjemmel for kommunestyret til å delegere sin myndighet til et ”felles organ”. Denne bestemmelsen kom inn i 2002 og åpner for et interkommunalt samarbeid om denne tilsynsoppgaven med tilhørende myndighet. I Ot. prp. nr. 57 (2001-2002) heter det:

”Departementet foreslår at kommunestyret får hjemmel til å delegere tilsynet etter tobakksskadeloven § 6 til et interkommunalt organ. Delegasjonen kan inneholde både det praktiske tilsynsarbeidet og myndighet til å fatte vedtak om granskning, gi pålegg om retting og fastsette tvangsmulkt, jf. tobakksskadeloven § 6 sjette ledd. ”

Det er imidlertid et spørsmål om hvilke samarbeidsformer denne hjemmelen åpner for. Kan det innfortolkes en begrensning i valg av organisasjonsform? Sletnes skriver i sin rapport på s. 121:

”Trolig åpner loven for samarbeid etter kommuneloven § 27. Jeg antar at loven ikke åpner for organisering etter lov om interkommunale selskaper, eller etter aksjeloven. Dersom loven skulle

åpne for samarbeid i slike former burde det vært spesielt avklart i lovtekst og forarbeider siden bestemmelsen er helt ny”.

### *Smittevernloven*

Formålet med lov av 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer er i følge loven § 1-1 å verne befolkningen mot smittesomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen.

Kommunenes oppgaver i denne forbindelse er regulert i § 7-1 der det bl.a. heter;

”Kommunen skal sørge for at alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen med hensyn til smittsom sykdom er sikret nødvendige forebyggende tiltak, undersøkelsesmuligheter, behandling og pleie utenfor institusjon og pleie i sykehjem eller annen kommunal helseinstitusjon..”

Loven nevner flere tiltak i §§ 3-1 til 3-9 som er av inngripende karakter og legger også ansvar til kommunen for å føre tilsyn med at reglene i loven blir overholdt og at vedtak i medhold av loven blir gjennomført jf. § 7-1 fjerde ledd. Mange av oppgavene som her er lagt til kommunen er kombinert med hjemmel til å utøve ulike typer offentlig myndighetsutøvelse for å iverksette tiltak i tråd med lovens formål.

Smittevernloven § 7-1 fikk et nytt siste ledd ved lovendring i 2004, det heter her at:

”Kommunens myndighet etter denne lov kan delegeres etter reglene i kommuneloven, til et interkommunalt organ eller til en annen kommune. Når kommunen har delegert myndighet til en annen kommune, skal vedtak fattet av denne stadfestes av kommunen der saken har sin opprinnelse.”

Smittevernloven åpner her for å delegere myndighetsoppgaver til et interkommunalt organ. Loven gir også hjemmel til å overlate oppgavene sine etter smittevernloven til en annen kommune (vertskommune), men med den begrensningen at vedtaket da skal stadfestes av kommunen der saken har sin opprinnelse

Når det gjelder spørsmålet om hvilke interkommunale organ det her er snakk om å åpne for delegasjon til, heter det følgende på s. 12 i Ot. prp. nr. 72 (2003-2004): ” Helsedepartementet mener at av de organisasjonsformer man har i dagens regelverk, skal interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 og interkommunalt selskap etter IKS-loven, være de aktuelle formene dersom det skal delegeres myndighet innen miljørettet helsevern og/eller smittevern.”.

### *Brann- og eksplosjonsvernloven*

I brann- og eksplosjonsvernloven av 14. juni 2002 nr. 20, § 9 fjerde ledd heter det:

”To eller flere kommuner kan avtale å ha felles brannvesen eller felles ledelse av brannvesenet. Kommunen kan gjennom avtale overlate brannvesenets oppgaver og ledelse helt eller delvis til en annen kommune, virksomhet e.l. Kommunen må i slike tilfeller etablere ordninger som sikrer at all myndighetsutøvelse etter loven skjer under kommunens formelle ansvar.”

Selv om bestemmelsen er uklar når det gjelder adgangen for delegasjon til interkommunalt samarbeid – er det likevel lagt til grunn, bl.a. på bakgrunn av formuleringer i lovens forarbeider – at det ikke skal gjelde



delegasjonsbegrensninger. Synspunktet er lagt til grunn i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps forslag til delegasjonsvedtak når det gjelder myndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven. I Sletnes' rapport konkluderes det med at:

”(...) all myndighet etter brannvernloven som kan delegeres til administrasjonen i en kommune og videre til brannvesenet, trolig kan delegeres til interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, og til interkommunalt selskap etter IKS-loven. Det samme må gjelde der en etablerer interkommunalt samarbeid ved en felles administrasjon med en felles leder for brannvesenet. Dersom en kommune overlater brannvesenets oppgaver til privat virksomhet, for eksempel et aksjeselskap eller kjøper tjenestene av en annen kommune kan det se ut som om loven stenger for adgangen til delegasjon.”

### **2.9.2 Eksempler på lover som åpner for at kommuner kan pålegges å inngå interkommunalt samarbeid**

Utgangspunktet er som tidligere nevnt at kommunen selv bestemmer om den skal samarbeide med andre kommuner om løsning av sine oppgaver. Det finnes per i dag ingen lovbestemmelse som direkte pålegger kommunene å delta i former for interkommunalt samarbeid. Der er imidlertid noen få bestemmelser som hjemler adgang for myndighetene å pålegge kommunene å inngå samarbeid.

Kommuneloven § 27 nr. 1 annet ledd inneholder en generell hjemmel for Kongen til å gi pålegg om etablering av interkommunalt samarbeid etter § 27. En slik adgang er først og fremst begrunnet med at det av hensyn til en effektiv og forsvarlig ressursutnyttelse kan være nødvendig at oppgaver utføres av flere kommuner i fellesskap. Lov om interkommunale selskaper inneholder ikke noen tilsvarende bestemmelse.

I forarbeidene til bestemmelsen fremgår det imidlertid at en slik påleggshjemmel skal benyttes med forsiktighet og bare når tungtveiende samfunnsmessige hensyn tilsier det, jf. Ot. prp. nr. 42 (1991-92) s. 113-114. En forutsetning er derfor at før et slik pålegg gis, må det gjennomføres en saksbehandling som gir de berørte kommuner eller fylkeskommuner en mulighet til å uttale seg om et eventuelt pålegg om samarbeid, og gis adgang til å foreslå alternative rammer for samarbeidet – eventuelt på frivillig grunnlag.

Et eksempel på en lov som gir hjemmel om pålegg om interkommunalt samarbeid er lov om havner og farvann m.m. av 8. juni 1984 nr. 51, hvor det i § 12 annet ledd heter:

”To eller flere kommuner kan for hele eller deler av kommunene opprette interkommunalt samarbeid og organer for slikt samarbeid til å behandle saker etter loven her. Dersom kommunene ikke blir enige om frivillig interkommunalt havnesamarbeid i områder hvor dette er særlig hensiktsmessig, kan Kongen gi pålegg om interkommunalt havnesamarbeid og om opprettelse av organer for slikt samarbeid til å behandle saker etter loven her.”

Denne hjemmelen er benyttet i flere tilfeller.

I lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) av 14. juni 2002 nr. 20 heter det i § 15 om samarbeid mellom kommuner (første og annet ledd):

”Kommunene skal samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver med sikte på best mulig utnyttelse av samledes ressurser. Departementet kan gi pålegg om samarbeid mellom to eller flere kommuner for gjennomføring av krav fastsatt i eller i medhold av loven.”

Plan og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 gir i § 20-3 regler om interkommunalt plansamarbeid:

”Departementet kan gi nærmere bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid. Herunder kan departementet gi bestemmelser om oppretting av de nødvendige samarbeidsorganer, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografisk område det skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende kommuner ha høve til å uttale seg.”

Departementet har imidlertid ikke benyttet denne hjemmelen til å gi pålegg om slikt samarbeid. I NOU 2003:14 – Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven, kapittel 7 foreslås det at hjemmelen til å kunne gi pålegg om interkommunalt plansamarbeid blir videreført. Det heter i forslag til § 7-1 tredje ledd:

”Når det anses nødvendig for å vareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver, kan departementet pålegge kommuner å inngå i et slikt plansamarbeid. Herunder kan det treffes vedtak om organisering av plansamarbeidet, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografisk område det skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende kommuner ha hatt anledning til å uttale seg.”

## **2.10 Utenlandsk rett**

### **2.10.1 Sverige**

#### *Innledning*

Inntil ganske nylig forelå det mange juridiske begrensninger for hvilke kommunale kjerneoppgaver man kunne samarbeide om. Ulike lovendringer i de senere år har imidlertid bedret mulighetene for interkommunalt samarbeid. Et eksempel på dette er reglene om kommunalförbund. Fra og med 1. januar 1998 ble reglene om slike förbund tatt inn i den svenske kommuneloven, slik at det skulle bli enklere og mer attraktivt for kommunene å inngå samarbeid i förbund. Juridisk sett er det nå adgang for kommunen å innlede samarbeid om nær sagt alle kommunale oppgaver, og spekteret av tillatte samarbeidsformer er også stort.

De ulike samarbeidsformene deles gjerne inn i tre grupper; de mer løse former for samarbeid (nettverk/prosjekt og avtaler mellom kommuner), Kommunalrettslige organiseringer (kommuneförbund og gemensamma nämnder etter kommuneloven) og privatrettslige organisasjonsformer (interkommunale aksjeselskaper, stiftelser eller ideelle foreninger).

Når det gjelder privatrettslige selskapsformer gjelder det visse begrensninger for kommunens valgfrihet: Selskapets virksomhet må for det første ligge innenfor det kommunale ansvarsområdet. Det er videre ikke tillatt med selskapsdannelser dersom særlovgivningen har regler om hvordan virksomheten skal organiseres. Dersom en oppgave omfatter myndighetsutøvelse, kan slike oppgaver bare

overlates til selskaper dersom det foreligger uttrykkelig klar hjemmel til dette i lovverket.

#### *Avtalebasert samarbeid uten organisatorisk overbygning*

To eller flere kommuner og/eller landsting kan inngå avtaler om utføring av visse tjenester – innenfor sitt kompetanseområde. Slike samarbeidsavtaler kan inngås på tvers av länsgrensene. Det kan således – uten særlig hjemmel for det – ikke avtales at en annen kommune/landsting skal kunne utøve myndighetsoppgaver på vegne av en annen kommune/landsting. Det finnes noen lover som åpner for at det kan delegeres beslutningsmyndighet til andre kommuner og landsting, bl.a. på miljøområdet. Lov om offentlige anskaffelser gjelder på vanlig måte dersom en kommune eller landsting kjøper varer og tjenester av andre.

#### *Gemensamma nemnder*

Kommuner og landsting kan samarbeide gjennom ”gemensamma nemnder” – eller felles nemnder – jf. kommunallagen (1991:900) kapittel 3, §§ 3a til 3c.

Organisasjonsformen ble innført i 1997. Hensikten var å gi en ramme for en mer smidig og enkel samarbeidsform enn hva som tidligere kunne benyttes (for eksempel kommunalförbund). En ”gemensam nemnd” er en felles nemnd som inngår i en av de samarbeidende kommuners (”vertskommunens”) politiske struktur som hvilket som helst annet politisk utvalg. Det opprettes således ingen ny juridisk person; vertskommunen er den formelt sett ansvarlige – eventuelt med regressrett overfor de andre samarbeidende kommunene. Samtidig beholder alle de samarbeidende kommunene en reell politisk innflytelse over ansvarsområdet til den felles nemnden.

Fellesnemnden kan ha oppgaver som er felles for deltakerne, herunder også myndighetsoppgaver. Typiske oppgaver som er blitt lagt til genemsamma nemnder er helse- og omsorgstjenester, tannpleietjenester, sosialtjenester m.v. Det gjelder imidlertid to unntak fra adgangen til å kunne løse oppgaver gjennom genemsamma nemnder: sivilt forsvar og landmålervirksomhet.

Ved opprettelsen av en felles nemnd skal det utarbeides en samarbeidsavtale og et nemndsreglement. Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om ledervalg, avvikling, tvisteløsning, kostnadsdeling, antall nemndsmedlemmer fra hver kommune, og hvilke oppgaver nemnden skal ha.

#### *Kommunalförbund*

Reglene om kommunalförbund var tidligere regulert i en egen lov (kommunalförbundslagen). Kommunalförbund som samarbeidsform ble innført i 1919. I 1997 ble loven om kommunalförbund inkorporert i kommunallagen, hvor det også ble foretatt en del endringer med sikte på å forenkle og moderne reglene.

Samarbeidsformen reguleres av kommunallagen kapittel 3. Kommunalförbund er en frivillig<sup>2</sup> sammenslutning som kan dannes på bestemt eller ubestemt tid. Kommuner og landsting kan overlate sin utførelse av både lovpålagte og frivillige

---

<sup>2</sup> I lovverket er det gitt mulighet for å pålegge opprettelse av kommunalförbund om regionalplanlegging (men bestemmelsen har aldri vært benyttet) og om etablering av regionförbund i tilknytning til regionforsøkene i Kalmar og Skåne.

oppgaver til kommunalförbund som det selv deltar i. Medlemskommunene overlater beslutningsretten i de aktuelle spørsmål til sin eller sine representanter (förbundsfullmektige) i forbundet.

Ved lovendringen i 1997 ble det åpnet for at kommunene eller landstingene ikke trenger å legge fullt ut de samme oppgavene til kommunalförbundet. På denne måte er det også lagt til rette for at kommuner og landsting kan delta sammen i et kommunalförbund om også de lovpålagte oppgaver.

Kommunalförbund er den eneste samarbeidsformen som kommunene kan benytte dersom fellesorganet skal drive myndighetsutøvelse. Kommunalförbundet omtales således som en spesialkommune som overtar en eller flere oppgaver for sine medlemmer, og som blir fullt ansvarlig for denne virksomheten med egne budsjetter og regnskaper. Kommunalförbundet er en egen juridisk person som er frittstående i forhold til de kommuner og/eller landsting som er medlemmer.

Förbundet kan enten organiseres som et besluttende organ ("förbundsfullmektige"), et utøvende organ ("förbundsstyrelse") eller som "förbundsdireksjon" som har begge funksjoner. Medlemmene i kommunalförbundets besluttende organ skal hentes blant kommunestyrenes politikere – og hver enkelt kommune skal være representert med minst ett medlem. Beslutningsorganet i förbundet velges for fire år av gangen, med mindre kortere valgperiode er avtalt.

Kommunallagen setter nærmere krav til innholdet i förbundsavtalen, herunder om styret og om innsyn i økonomien og virksomheten m.m.

En kommune har rett til å trekke seg fra arbeidet. Oppsigelsestiden er på tre år – om ikke en kortere oppsigelsesfrist er blitt avtalt.

## **2.10.2 Danmark**

### *Innledning*

Det danske lovverket åpner for interkommunalt samarbeid på de fleste områder, med unntak av myndighetsutøvelse – som normalt skal utøves av kommunestyret eller et organ underlagt dette. Det finnes særlige regler om interkommunalt samarbeid i flere lover, bl.a. Skattestyrelseslovens § 1 om at to eller flere kommuner kan – etter godkjenning av skatteministeren – utpeke en person som er ansatt i en av kommunene til å ha det øverste ansvaret for den kommunale skattemyndighets ligningsarbeid vedrørende alle eller deler av de skattepliktige i de aktuelle kommuner. Etter Miljøbeskyttelsesloven § 86 kan kommunestyrene overføre myndighet etter loven til en miljø- og levnedsmiddelkontrollenhet. Lov om offentlig vei § 10 og Beredskapsloven § 10 åpner også for at kommune kan samarbeide om slike oppgaver.

Nedenfor vil vi ta for oss de mest aktuelle organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid i Danmark

### *Kommunale fællesskab – styrelsesloven § 60*

Den kommunale styrelsesloven inneholder én bestemmelse om interkommunalt samarbeid; § 60 om "kommunalt fællesskab" (fellesskap). Et samarbeid etter

denne bestemmelsen innebærer overføring av myndighet fra deltakerkommunene til et nytt felles organ – etter godkjenning av den statlige tilsynsmyndigheten (amtsmannen). Slik godkjenning er nødvendig ettersom et samarbeid etter denne bestemmelsen vil innskrenke deltakerkommunenes ansvar og myndighet – og således være et brudd på grunnprinsippet i styrelsesloven § 2 om at kommunebestyrelsen er den kompetente og ansvarlige myndighet for alle kommunale oppgaver.

Det er etter styrelsesloven § 60 som utgangspunkt ingen begrensninger for hvilke kommunale oppgaver og hvilken kompetanse som kan legges til kommunale fellesskap. Eventuelle begrensninger kan imidlertid følge av lovgivningen for øvrig.

Når det gjelder myndighetsutøvelse – det vil si den del av den kommunale forvaltning som går ut på å regulere borgernes rettigheter og plikter, typisk gjennom å vedta forbud, påbud eller gi tillatelser – vil det normalt følge av den aktuelle lovgivning at slik myndighet skal utføres av kommunestyret eller organ som er undergitt dettes instruksjonsmyndighet. I en rapport utarbeidet av danske Kommunernes Landsforening (KL) om *Kommunal-, forvaltnings- og personalretslige problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder* (juli 2000), heter det på s. 9 tredje og fjerde avsnitt:

”Utgangspunktet er således normalt, at sådan kompetence [myndighetsutøvelse] hverken kan afgives til et kommunalt fællesskab eller overlades til andre (det være sig private eller andre myndigheder) ved delegation. Der krever således som udgangspunkt særlige holdepunkter i lovgivningen for at antage, at myndighetsudøvelse i den angivne forstand kan overføres til et kommunalt fællesskab (eller være genstand for ekstern delgation).”

Dersom det etter avtalen skal opprettes et selvstendig styringsorgan for samarbeidet, betegnes det kommunale samarbeidet som et ”kommunalt fellesskap”. Bare kommuner og amtskommuner kan være deltakere i samarbeidsavtaler etter § 60. Et kommunalt fellesskap kan ha både kommuner og amtskommuner som deltakere. Utenfor bestemmelsen faller kommunale selskaper hvor det ikke skjer en kompetanseoverføring fra kommunene til selskapet og også selskaper hvor det er andre deltakere enn kommuner og amtskommuner. Samarbeid om for eksempel innkjøp og bruk av felles teknisk materiell, skal således ikke godkjennes etter § 60 – ettersom et slikt samarbeid ikke innebærer overføring av kompetanse.

Det kommunale fellesskap er en selvstendig juridisk person som stort sett er underlagt de samme reglene som en kommune (betraktes som en særkommune for de oppgaver den er tillagt). Styrelsesloven gjelder i sin alminnelighet, med mindre annet fremgår av samarbeidsavtalen. Det kommunale fellesskap er et eget selvstendig forvaltningsorgan som omfattes av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Fellesskapet er også omfattet av det alminnelige kommunale tilsyn, jf. styrelsesloven § 61 sjetten ledd.

Et kommunalt fellesskap har selvstendig kompetanse og utøver ikke funksjoner på kommunenes vegne i henhold til delegasjon. De oppgaver som etter avtalen er overført til fellesskapet, er overført til selvstendig ivaretagelse av fellesskapet. Dersom et kommunalt fellesskap skal opptre på kommunens vegne, må det skje etter ved en overføring av kompetansen i henhold til styrelsesloven § 60.

Et kommunalt fellesskap blir ledet av et styre med en eller flere representanter fra hver av deltakerkommunene. Det skal vedtas vedtekter som skal bestemme hvor stor representasjon den enkelte kommune skal ha, og om det skal være politikere eller administrative styremedlemmer.

Med mindre noe annet er avtalt i fellesskapets vedtekter, har kommunestyrene i de deltakende kommuner adgang til å gi sine representanter instruksjoner om hvordan det skal stemmes i bestemte saker. Det antas også at slike instruksjoner kan gis til representanter som ikke er kommunestyremedlemmer.

Etableringen av fellesskapet finansieres av innskudd fra kommunene eller ved at virksomheten tar opp lån som deltakerkommunene hefter for. Driften finansieres ved brukerbetaling.

Opprettelse av samarbeid etter styrelsesloven § 60 er frivillig for kommunene, men det finnes på enkelte særlovsområder hjemmel til å pålegge samarbeid – herunder på miljø- og energiområdet.

En eventuell uttreden fra eller oppløsning av fellesskapet krever enighet mellom deltakerne. Det kan også gis samtykke til uttreden etter godkjenning av amtsmannen.

#### *Kommunalt eide aksjeselskaper*

Etter styrelsesloven § 57 kan kommuner og amtskommuner selv opprette eller samarbeide i form av aksjeselskaper. Slike selskaper er privatrettslige selskaper og omfattes dermed ikke av offentligrettslige regler, herunder kommuneloven. Det er normalt ikke anledning til å overlate kommunale oppgaver til et slikt selskap – med unntak fra på forsyningsområdet.

#### *Betjeningsoverenskomster og avtaler om å yte oppgaver til andre kommuner*

De såkalte "betjeningsoverenskomster" innebærer i praksis at det inngås samarbeid ved at en kommune bruker en annen kommunes institusjoner, spesialister, maskiner mv. Slike avtaler reguleres ikke særskilt i lovgivningen – men det finnes eksempler på lover som begrenser kommuners adgang til å utføre en oppgave på en slik måte.

Lov nr. 378 om "*kommuners og amtskommuners utførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder*" - gir kommunene adgang til å selge ytelser til andre offentlige myndigheter - herunder andre kommuner - så lenge lovgivningen ellers ikke setter begrensninger for dette. Loven tar sikte på å sikre at avtaler om utførelse av oppgaver mellom offentlige myndigheter skjer i overensstemmelse med anbudsreglene. Dersom tjenesten er over ett visst beløp (1, 6 mill dkr.) - skal oppgaven settes ut på anbud.

Verken "betjeningsoverenskomster" eller avtaler etter lov nr. 378 trenger godkjenning av tilsynsmyndighetene – såfremt det ikke er snakk om forpliktelser av særlig varighet og når avtalen ikke kan sies opp med et varsel kortere enn 2-3 år. Slike samarbeidsformer vil heller ikke være egne juridiske enheter.

Grensen mellom de såkalte betjeningsoverenskomster og de tjenester som omfattes av lov nr. 378 vil kunne ha vesentlig praktisk betydning ettersom inngåelse av betjeningsoverenskomster bl.a. ikke forutsetter slik forutgående anbudsrunde som lov nr. 378 krever - slik at kommunen står fritt til selv å bestemme med hvem den

vil inngå en betjeningsoverenskomst. I dansk teori blir det sagt at "betjeningsoverenskomster" neppe kan sies å være presist avgrenset - slik at det ikke er opplagt hvilke oppgaver slike overenskomster kan gjelde. På bakgrunn av de hensynene som lov nr. 378 bygger på, er det antatt at det bare kan inngås betjeningsoverenskomster når man er utenfor "konkurransetsatte oppgaveområder", jf. KLs rapport "Kommunal-, forvaltnings- og personalretslige problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder" (2000), på s. 11 flg.

### **2.10.3 Finland**

#### *Samkommuner*

Den finske kommuneloven av 17. mars 1995 §§ 76-87, inneholder regler om samarbeid mellom kommuner, hvor det for det vesentlige gis bestemmelser om opprettelse av samkommuner.

Samkommunemodellen går ut på at medlemskommunene bestemmer formen og innholdet for samarbeidet gjennom en avtale som alle parter må slutte seg til – og som skal godkjennes av "fullmektige" (tilsvarer kommunestyret). Grunnavtalen regulerer kompetansen til samkommunene og skal inneholde bestemmelser om organisering, finansiering og beslutningsregler mv. jf. § 78. Det kan være stor variasjon i hvordan de enkelte samkommune håndterer bestemte virksomhetsområder. Kommuneloven forutsetter imidlertid at hver enkelt kommune er representert i det besluttende styringsorganet.

I likhet med den enkelte kommune er samkommunen en juridisk enhet med egen organisasjon og virksomhet. Samkommunen har sin egen økonomi og administrasjon. Samkommunene har ingen selvstendig beskatningsmyndighet, men er finansiert av de deltakende kommuner. Hver enkelt kommunes andel fastsettes i avtalen og kan bl.a. bygge på kommunens innbyggertall, faktisk bruk av tjenester og størrelsen på skatteinntektene.

Som regel er samkommunene basert på frivillighet, men tre typer samkommuner er obligatoriske for kommunene å delta i; landskapsförbunden, specialomsorgsdistrikten og sjukvårdsdistrikten (med mindre kommunene er så store at de utgjør en egen sykehuskommune). Samkommunen er som hovedregel ikke direktemottaker av statlige tilskudd. Bare unntaksvis går statlige overføringer direkte til samkommunene (unntaket er på utdanningssektoren).

Det øverste organ i samkommunen er et representantskap hvor hver enkelt av deltakerkommunene deltar med minst ett medlem. Antall medlemmer eller stemmer den enkelte kommune har i representantskapet, avgjøres av "styrkeforholdet" mellom kommunene i den aktuelle samkommunen. Representantskapet skal ha minst to møter i året og har til oppgave bl.a. å godkjenne budsjetter og regnskaper samt å velge et styre for samkommunen.

Etter loven er det krav om at styret skal gjenspeile partisammensetningen i alle medlemskommunene samlet.

Dersom en kommune ønsker å tre ut av samkommunen, kan dette skje ved at det gis varsel om dette innen utgangen av kalenderåret før det året mandatperioden for den folkevalgte er slutt. Det kan imidlertid avtales andre regler om uttrede i grunnavtalen.



### **3 Omfanget av interkommunalt samarbeid – ulike typer og kategorier samarbeid – erfaringer**

#### **3.1 Innledning**

I dette kapittelet gis det basert på den forskning og utredning som foreligger en oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid, ulike typer og kategorier samarbeid, og motiver for samarbeid. Når det gjelder samarbeid mellom fylkeskommuner gis det en kort oversikt over hvilke samarbeider som finnes.

Det sies også noe om erfaringene med samarbeid og de prinsipielle problemstillingene som interkommunalt samarbeid reiser. Videre gis det en oversikt over hvilke interkommunale forsøk som er igangsatt.

#### **3.2 Kartlegging av interkommunalt samarbeid**

##### **3.2.1 Forskning**

Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR)<sup>1</sup> har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet laget en oversikt over hovedtrekkene ved organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner per 2004. Opplysningene bygger på en undersøkelse til alle landets kommuner og fylkeskommuner gjennomført i begynnelsen av 2004. Disse sammenliknes med tilsvarende data.

Antall kommuner som løser ulike oppgaver i samarbeid med andre kommuner varierer svært mye. 88,7 % av kommunene oppgir at de samarbeider med andre om sluttbehandling av avfall (renovasjon) og 79,4 % om innsamling av avfall. På den andre siden er det ingen kommuner som samarbeider om eldrester og en kommune som oppgir samarbeid med andre om drift og vedlikehold av hhv. kommunale boliger og bygninger.

Når det gjelder tjenester er det også relativt betydelig interkommunalt samarbeid om brannvern (48,7 %), vannforsyning (20,8 %) og avløp (15,9 %). Det er også relativt omfattende interkommunalt samarbeid om enkelte støttefunksjoner, da særlig innkjøp, der 63,9 % av kommunene oppgir at de samarbeider med andre. Vel 1/3 av kommunene samarbeider om IT, og vel 1/5 om hhv. arkiv og utredningsoppgaver. Interkommunalt samarbeid er altså relativt vanlig innenfor enkelte tekniske tjenester, samt enkelte støttefunksjoner. De individrettede tjenestene er det lite samarbeid om. Kun svært få kommuner samarbeider om barnehage, SFO, omsorgstjenestene og som nevnt eldrester. Rundt 12 % av kommunene oppgir samarbeid om hhv. trygghetsalarm og aktivitetstilbud for funksjonshemmede. Angående trygghetsalarm er det for en del kommuner snakk om et begrenset samarbeid om betjeningen av alarmen, utrykningene ivaretas av den enkelte kommune. For aktivitetstilbud til funksjonshemmede kan samarbeidet

---

<sup>1</sup> Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR- rapport 2004:124, Kommunal organisering 2004.

i enkelte tilfelle begrense seg til at tilbud som gis brukere i egen kommune også er åpent for brukere i andre kommuner.

Når det gjelder støttefunksjonene er omfanget av interkommunalt samarbeid svært begrenset innenfor renhold, kantinedrift og kjøkken, mens omtrent 6 % av kommunene samarbeider om hhv. prosjektering, regnskap og lønn.

Telemarksforskning også har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet gjort en undersøkelse av interkommunalt samarbeid. Denne innebar en kartlegging av mest vellykket interkommunalt tjenestesamarbeid og en casestudie av 4 samarbeider høsten 2002.<sup>2</sup> Denne undersøkelsen er siste del i en tredelt studie om interkommunalt samarbeid.

Undersøkelsen har vært landsomfattende, men av metodemessige årsaker har ikke ambisjonen vært å foreta en totalkartlegging av alt interkommunalt samarbeid. Ambisjonen har heller vært å få en landsomfattende oversikt over den delen av samarbeidene som har vist seg å være mest vellykket.

Det har også vært en målsetting for prosjektet å gi et bilde av kostnadseffektiviteten knyttet til interkommunalt tjenestesamarbeid, sett i forhold til om kommunene løser oppgavene hver for seg.

Data for undersøkelsen er samlet inn gjennom en spørreskjemaundersøkelse rettet mot regionråd og andre samarbeidskonstellasjoner, valgt ut slik at alle landets kommuner har vært representert blant de som har fått skjemaet.

#### *Kategorisering av interkommunalt samarbeid - sektorer*

Det er som grunnlag for analysen gjort en klassifisering av dataene. Alle innrapporterte samarbeidstiltak er klassifisert i 49 samarbeidsområder som gir en konkret beskrivelse av hva slag samarbeid det er snakk om, som for eksempel revisjon, arbeidsgiverkontroll og legevakt. Samarbeidsområdene er videre kategorisert i 13 samarbeidssektorer, jf tabellen under. Her er inndelingen basert på klassifiseringen i kommunenes rapportering i KOSTRA (KOMmune – STAT – RAPportering) som er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

---

<sup>2</sup> Bent Aslak Brandtzæg og Karl Gunnar Sanda (2003): Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid – resultater fra en kartlegging høsten 2002. Telemarksforskning, rapport nr 204 – 2003.

Tabell 3.1. Følgende tabell er hentet fra Telemarksforskning sin kartlegging og viser fordeling på ulike typer kommunale tjenestesamarbeid i hht inndeling i KOSTRA.

| Samarbeidssektor                                                                                             | Prosent               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Administrasjon, styring og fellesutgifter<br>(for eksempel revisjon, innkjøp, felles landbrukskontor og IKT) | 25                    |
| Kommunehelse<br>(for eksempel næringsmiddeltisyn, legevakt og jordmortjeneste,)                              | 15                    |
| Vann, avløp og renovasjon/ avfall (VAR <sup>3</sup> )                                                        | 15                    |
| Grunnskoleopplæring<br>(for eksempel PPT og voksenopplæring)                                                 | 12                    |
| Brann- og ulykkesvern                                                                                        | 10                    |
| Tilrettelegging og bistand for næringslivet                                                                  | 9                     |
| Kultur                                                                                                       | 5                     |
| Sosialtjeneste                                                                                               | 3                     |
| Kulturminne, natur og nærmiljø<br>(for eksempel arealplanlegging, byggesak og geodata.)                      | 2                     |
| Samferdsel                                                                                                   | 2                     |
| Barnevern                                                                                                    | 1                     |
| Pleie og omsorg                                                                                              | 1                     |
| Barnehager                                                                                                   | 0,3                   |
| Sum/ N                                                                                                       | 100/ 303 <sup>4</sup> |

#### *Dominerende samarbeidssektorer*

De sektorene som omfattes av flest innrapporterte tiltak er administrasjon og styring, kommunehelse, VAR, grunnskoleopplæring, brann- og ulykkesvern og tilrettelegging og bistand for næringslivet. 86 % av tiltakene hører inn under disse sektorene. Det som ser ut til å karakterisere områdene med flest vellykkede tjenestesamarbeid er at disse stort sett omfatter konkrete driftsoppgaver med relativt klare potensielle stordriftsfordeler. Dette er områder som gjerne er mindre politisk følsomme, og der lokalisering og organisering av tjenestene trolig ikke er så viktig for innbyggerne. De fleste samarbeidstiltakene har fra 2-6 deltakere.

### **3.2.2 Motiver for samarbeid m.m.**

I det følgende vil det gis en utdyping av ulike motiver, organisasjonsform, økonomiske forhold m.v. for interkommunalt samarbeid.

<sup>3</sup> VAR er en egen forkortelse som vi vil benytte når vi omtaler denne gruppen av samarbeidstiltak.

<sup>4</sup> Analyse materialet består av 303 innrapporterte tiltak.

### *Kvalitet og kompetanse*

Dersom man ser på alle samarbeidende under ett, så er de viktigste motivene å lage mer kompetente og bærekraftige tjenesteenheter, samtidig som man får mer tjenester ut av hver krone. Motivet om å spare penger er mest fremtredende på de tradisjonelle tekniske driftsområdene (VAR, brann – og ulykkesvern). Svært få samarbeider er motivert ut fra at man vil unngå kommunesammenslutning eller ønsker å legge til rette for kommunesammenslutning.

### *Økonomisk omfang*

Samarbeidstiltak innen VAR-sektoren er mest omfattende med hensyn til antall årsverk og økonomisk omfang. De minste tiltakene målt i kroner og antall årsverk finnes innen administrasjon, styring og næring.

### *Samarbeidets organisasjonsform*

38 % av tiltakene er regulert i særlov, og 19 ulike særlover er nevnt. De samarbeidsområdene som i størst grad er regulert i særlovgivningen er brann – og ulykkesvern, revisjon, næringsmiddeltilsyn og PPT. De tre viktigste hjemlene for organisering av samarbeid er: 1. skriftlig avtale uten lovhenvvisning (38 %), 2. kommuneloven § 27 (25 %) og 3. lov om interkommunale selskaper (13,5 %).

Med hensyn til drift av samarbeidstiltakene, er det selvstendige driftsenheter og vertskommuneordninger som innebærer kjøp og salg etter avtale som dominerer. Dette er samarbeid som er rent kontraktsbaserte, hvor det ikke opprettes noe felles styringsorgan mellom deltakerne. Samarbeid regulert i selskapslovgivningen drives som selvstendige driftsenheter. Av samarbeid organisert etter kommunelovens § 27, blir 54 % karakterisert som selvstendige driftsenheter. De resterende samarbeidene domineres av vertskommuneordninger.

### *Finansiering*

Om lag ett av tre tiltak har ekstern grunnfinansiering fra andre enn deltakerkommunene, som for eksempel stat eller fylkeskommune. Dette kan indikere at det knytter seg spesielle samfunnsinteresser til disse samarbeidene. De områdene som har den største andelen av tiltak med ekstern finansiering, er næring/reiseliv (71 %), kultur (67 %), grunnskoleopplæring (53 %) og kommunehelse (41 %). Det er i varierende grad statlige eller fylkeskommunale etater som står bak den eksterne finansieringen.

I de vellykkede samarbeidene som inngår i denne undersøkelsen, er det i 70 % av tiltakene kun ett prinsipp som ligger til grunn for utgiftsfordelingen. Det vil si at utgiftene enten fordeles etter innbyggertall 31 (%), etter kommunes bruk av tiltaket (15 %), etter faste beløp (11 %) eller etter annet fordelingsprinsipp (13 %). I de øvrige 30 % av tilfellene er fordelingen basert på kombinasjoner av disse fordelingsprinsippene.

### *Gevinst ved samarbeid*

Alle de innrapporterte samarbeidstiltakene blir vurdert til å gi langt bedre resultater, samlet sett, enn hvis hver av samarbeidskommunene skulle løse oppgavene hver for seg. Dette er imidlertid en naturlig konsekvens av at det eksplisitt er bedt om rapportering av de mest vellykkede samarbeidstiltakene.

### **3.2.3 Sammenlikning med en kartlegging av interkommunalt samarbeid som ble gjort i 1991**

Norsk Institutt for by- og regionforskning gjorde i 1991 en kartlegging av interkommunalt samarbeid.<sup>5</sup> En sammenlikning med denne viser at det er de samme samarbeidstiltakene som dominerte i 1990 som også dominerer samarbeid i dag, dvs. renovasjon, PPT, brannvern, næringsmiddeltilsyn og næringssamarbeid. Det kan imidlertid virke som tilfredsheten med resultatene av samarbeidene vurderes noe forskjellig. I 1990 var næringstiltak og PPT blant de samarbeidsområdene man var minst tilfreds med. Et relativt stort antall innrapporterte vellykkede tiltak på disse områdene i dag kan indikere at tilfredsheten med disse samarbeidene er blitt bedre. Weigaard slo også fast at det geografisk sett var de kommunene i de mest befolkningstette og sentrale strøk som samarbeidet mest.

Når det gjelder tidspunkt for etablering av tiltak var det kun 35 % av de innrapporterte tiltakene som var etablert før 1980. Andelen samarbeidstiltak økte utover på 90-tallet og hele 43 % av de innrapporterte samarbeidstiltakene er etablert fra 1995 og fram til i dag. Av disse er over halvparten etablert de siste to årene. Dette illustrerer etter Sandas og Telemarksforskning sin oppfatning at behovet for interkommunalt samarbeid har økt de senere årene.

I 1990 var også vurderingene av om samarbeidet fungerte tilfredsstillende med henblikk på å realisere samarbeidets praktiske formål bedre enn vurderingene av mulighetene for styring og kontroll. Mulighetene for styring og kontroll sett i forhold til hensynet til beslutningsdyktighet, er et dilemma som alltid vil være til stede ved interkommunale samarbeid. Dette gjelder spesielt politisk følsomme områder. Det er således en særlig utfordring knyttet til å etablere vellykkede dyptgripende samarbeid om kommunale kjerneoppgaver. Etter Sandas og Telemarksforskning sin oppfatning kan dette imidlertid forklare hvorfor kommunene i begrenset grad har klart å få interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver.

Så langt det er mulig å sammenligne kartleggingene, er det vanskelig å peke på de store endringene. En kan merke seg at godt over halvparten av tiltakene som er rapportert inn i Sandas undersøkelse, er etablert etter kartlegging i 1991. En stor del av tiltakene er etablert så sent som etter 1995, og en del av tiltakene omfatter områder som det tradisjonelt ikke har vært så mye samarbeid på.

Det er imidlertid verdt å merke seg at det ikke er registrert tiltak i Telemarksforskning sin kartlegging innen "bolig" og "kirke." I Weigård sin undersøkelse som omfatter alt interkommunalt samarbeid var det samarbeid om kirkegårder, gravlunder og krematorier som synes å fungere best. Sanda forklarer fraværet av innrapporterte tiltak i sin kartlegging på bolig og kirke med at behovet og utfordringene i interkommunalt samarbeid har endret seg siden Weigård sin landsomfattende undersøkelse.

---

<sup>5</sup> Norsk institutt for by- og regionforskning ved Jarle Weigaard rapport 1991:2 "Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing."

### 3.2.4 Casestudie

Det har også vært en målsetting for prosjektet å gi et bilde av kostnadseffektiviteten knyttet til interkommunalt tjenestesamarbeid, sett i forhold til om kommunene løser oppgavene hver for seg. Dette er gjort på grunnlag av en casestudie av 3 følgende samarbeider: landbrukskontoret i Follo, Nordhordland legevakt og kulturskolen på indre Nordmøre.

Et felles trekk ved alle de tre samarbeidene er at de har vært viktige for å gi muligheter for spesialisering, få mer attraktive stillinger og således styrke fagmiljøene. Videre har økonomi vært en viktig motivasjonsfaktor. Dersom kommunene skulle ha etablert tilsvarende tilbud som det man har fått gjennom samarbeidet, ville dette blitt vesentlig dyrere for den enkelte kommune. Gjennom samarbeid har man fått mer tjenester for hver krone og mer kostnadseffektive løsninger. Ulemper som nevnes som følge av samarbeidene er økte avstander og svakere integrasjon/medvirkning i enkelte kommuner. Men i casene vurderes ulempene langt mindre enn fordelene ved samarbeid. Casene viser også at samarbeidene har medvirket til at det er etablert samarbeid på andre områder.

#### *Samarbeidsmodeller*

I rapporten peker Telemarksforskning på gode samarbeidsmodeller og grep som andre kommuner kan nyttiggjøre seg i arbeidet med å utvikle interkommunalt samarbeid. De viktigste samarbeidsmotivene for de vellykkede tjenestesamarbeidene, er å etablere større og mer kompetente tjenesteenheter samt å få mer penger igjen for hver krone.

Grunnlaget for et vellykket samarbeid er for det første at man har et klart formål med å operere i fellesskap, for det andre at alle kommunene ser seg tjent med å velge en samarbeidsløsning, og for det tredje at det foreligger en sterk vilje til å få samarbeidet til å fungere – også gjennom vanskelige tider. Undersøkelsen viser at også tjenestesamarbeid som i dag rangeres som vellykkede, gjerne tidligere har hatt problemer knyttet til lokalisering, organisering og drift, ambisjoner for samarbeidet, økonomi/utgiftsfordeling o.l. Dersom samarbeidsviljen ikke er sterk nok, kan diskusjoner om slike prinsipielle spørsmål bidra til at samarbeidet ikke kommer i gang, eller at det raskt kommer i miskreditt.

### 3.2.5 Forutsetninger for å lykkes med interkommunalt samarbeid

Telemarksforskning og Karl Gunnar Sanda trekker i sin rapport "Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid" rapport 5-2001, frem 10 råd eller forutsetninger for hvordan man kan lykkes med interkommunalt samarbeid. Fem råd for rammen for arbeidet og fem råd for praktisk gjennomføring av arbeidet.

Fem forutsetninger for rammen for samarbeid:

1. Lag interkommunale møteplasser og samarbeidsarenaer
2. Viljeserklæringen: bli enige om en visjon for samarbeid som løsningsalternativ.
3. Lag en strategisk plan for gjennomføring
4. Bygge regionale holdninger gjennom bevisstgjøring og informasjon
5. Bruk regionrådet som strateg og koordinator for interkommunalt samarbeid

Fem forutsetninger for praktisk gjennomføring av samarbeid:

1. Velg gode samarbeidsprosjekter der gevinstmulighetene ser ut til å være åpenbare.
2. Sørg for forankring dypt nede i organisasjonene
3. Bruk tid på mobilisering, planlegging og gjennomføring
4. Legg "trykk" på gjennomføringen
5. Fokuser på lederroller og gjennomføringsansvar

Sandas kartlegging bygger i stor grad opp under disse 10 punktene. Interkommunale møteplasser gir grunnlag for kommunikasjon og informasjonsutveksling som kan være viktig for å bli klar over felles utfordringer og muligheter for samarbeid på ulike områder. Dersom man starter å samarbeide om tiltak som gir klare fordeler for alle parter, kan dette også lettere resultere i samarbeid også på andre områder. Tung politisk og administrativ forankring styrker mulighetene for at samarbeidet blir vektlagt og prioritert i kommunene. Som grunnlag for samarbeid på bred basis synes det å være hensiktsmessig å etablere en samarbeidsavtale som fundament for arbeidet, dvs. hvordan man skal tenke på kort og lang sikt, hvordan ansvar og aktiviteter skal fordeles på kommune, og hvordan disse skal organiseres og koordineres.

Resultatene fra kartleggingen viser at man kan få til vellykket interkommunalt samarbeid med ulike driftsmodeller, men at det er noen klare tendenser: 45 % av de innrapporterte tiltakene har valgt en organisering med en selvstendig driftsenhet, eller en vertskommunemodell (40 %). Dette er modeller med tydelig plassering av ansvar, men som kanskje gir mindre rom for styring fra den enkelte kommunes side. Den tredje mest valgte modellen (9 %) er at hver kommune bidrar med hver sine personellressurser inn i et samarbeid.

Flesteparten av vertskommunesamarbeidene er regulert av en skriftlig avtale uten lovhenvisning, men det er også en del slike samarbeider som er basert på Kommunelovens § 27, som stiller krav om et felles styre for virksomheten

Etter Sandas og Telemarksforskning sin vurdering vil et viktig utgangspunkt for valg av driftsmodell være hvordan den aktuelle tjenesten plasserer seg i forhold til det prinsipielle dilemmaet mellom ønsket om effektivitet/resultat på den ene siden og behovet for styring/kontroll over hva som skjer i samarbeidet på den andre siden. Hvis effektivitet/resultat er viktigst, peker dette i retning av en avtalebasert vertskommunemodell eller et "profesjonelt" interkommunalt selskap. Hvis politisk styring/kontroll er viktigst, bør man velge en modell som sikrer den enkelte kommune innflytelse tett på tjenesten gjennom et § 27-samarbeid med et styre sammensatt av representanter for hver kommune, eventuelt et IKS der sentrale politikere bemanner styret.

### **3.3 Regionråd – samarbeidskonstellasjoner**

Telemarksforskning ved Karl Gunnar Sanda har også på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet en kartlegging av regionrådenes rolle og funksjoner, rapport nr. 167-2000 Regionråd i Norge - hvem, hva, hvor?

Et regionråd er en betegnelse på et formalisert organ som nabokommuner på frivillig basis har opprettet for å håndtere saker av felles interesse. Regionrådene

er et forvaltningsfenomen som har vokst fram i løpet av de siste 20 år nærmest i rommet mellom kommuner og fylkeskommuner.

I 2002 identifiserte Sanda i sin studie 52 regionråd. 75 % av landets kommuner var medlem i et regionråd. Ved utgangen av 1980 årene var det bare 13 av dagens regionråd som var etablert. Sanda har i senere studier og i kartleggingsstudien av Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid i 2002, identifisert 87 samarbeidssammenslutninger, herunder 63 regionråd, 17 typer andre samarbeidskonstellasjoner og 7 enkeltkommuner uten fast tilknytning.

Dobbeltmedlemskap forekommer, samt at regionråd krysser fylkesgrenser. I Hedmark, Rogaland, Hordaland og Nordland er alle kommunene med i et regionråd, mens Vestfold er det eneste fylket uten noe regionråd. Det største rådet har 13 medlemskommuner, mens de minste har 3. Gjennomsnittsrådet har 6 medlemmer. De respektive fylkeskommunene er medlemmer med fulle rettigheter på linje med kommunene i 6 av rådene. De to første rådene ble etablert i 1981, og siden har antallet doblet seg ca hver 5 år. De fleste regionrådene ble etablert på 1990-tallet. Hele 39 av rådene er etablert i denne perioden. Flere av rådene er en direkte videreføring av tidligere formelle eller uformelle samarbeidsorganer mellom kommunene. Den klart viktigste begrunnelsen for opprettelsen av rådene er ”å stå sterkere utad som region”. Videre begrunnes rådene særlig ut fra ønsket om å få til mer interkommunalt sakssamarbeid og deretter som et grep for å få til mer forpliktelse i samarbeidet.

Ordførerne spiller en sentral rolle i alle regionrådssamarbeidene, og i 38 % av regionene sitter de alene i det som må betraktes som det operative regionorganet. Rådmennene er medlemmer med fulle rettigheter i 29 % og opposisjonen er representert i 43 %. Med noen få unntak har kommunene lik representasjon i rådene uavhengig av innbyggertall. 73 % av rådene har fast administrasjon, i 23 % går administrasjonen på rundgang mellom kommunen i års- sykluser, mens i 4 % av rådene sirkulerer administrasjonen fra møte til møte. Variasjonen mellom rådene mht administrative ressurser varierer mye. Noen råd disponerer mange årsverk, mens mange råd bare disponerer administrative ressurser tilsvarende brøkdeler av et årsverk. Halvparten av rådene med fast ansatte har selv arbeidsgiveransvaret for disse. Ca halvparten av rådene disponerer beskjedne økonomiske midler, mens noen få har en årlig omsetning på opp mot 10 mill. kr. Utgiftene fordeles etter antall innbyggere, etter antall kommuner, etter nettobudsjett eller etter en kombinasjon av disse modellene.

Av regionrådets viktigste oppgaver nevnes næringsutvikling og samferdsel oftest, med regionutvikling/fylkesplanlegging og tilrettelegging av praktisk interkommunalt samarbeid på de neste plassene. Konsensus i rådet oppnås lettest om generell regional ”utenrikspolitikk” rettet mot omverdenen, mens det oftest blir konflikt om lokalisering og om intern prioritering innen samferdsel. Når det gjelder resultater, har flest lyktes med å få i stand konkrete interkommunale sakssamarbeid, dernest følger utvikling av godt samarbeidsklima og gjennomslag for felles saker i forhold til omverdenen. 90 % av rådene spiller en sentral rolle i utviklingen av nye interkommunale samarbeidssaker og ca halvparten bidrar aktivt i koordineringen av de etablerte samarbeidene. De etablerte regionrådene er robuste organer i den forstand at utmeldinger bare svært sjelden forekommer.



Det viktigste tiltaket for å få regionrådssamarbeidet til å gi bedre resultater synes å være å få til en sterkere forankring for de regionale sakene blant ”bredere lag” i medlemskommunene – ikke bare blant ordførerne. Involvering, kommunikasjon og markedsføring er sentrale forhold for å få dette til.

#### *Samarbeidskonstellasjoner – næringsutvikling*

På oppdrag fra Næringslivets Hovedorganisasjon har Telemarksforskning – Bø<sup>6</sup> i 2004 analysert næringsutvikling i regionene i Norge. Næringsanalysene er basert på en ny geografisk inndeling i politiske regioner, dvs. klynger av kommuner som har inngått samarbeid i form av regionråd eller interkommunale næringssselskap. Telemarksforskning identifiserte i denne sammenheng 81 slike regioner. Næringsutvikling i en region er den samlede utvikling i regionens bedrifter målt ved lønnsomhet, vekst, nyetableringer og størrelse.

### **3.4 Samarbeid mellom fylkeskommunene**

Når det gjelder interfylkeskommunalt samarbeid fremgår det av Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR)<sup>7</sup> sin database over kommunal organisering at interfylkeskommunalt samarbeid er mest utbredt innenfor videregående opplæring. Åtte av 15 fylkeskommuner oppgir å samarbeide med andre fylker om denne oppgaven. Fire fylkeskommuner av hhv. 11, 12 og 14 samarbeider med andre om museer, kollektivtransport og bibliotekstjenestene. Kun en fylkeskommune oppgir samarbeid om hhv. veivedlikehold og drift og vedlikehold av bygningsmassen. Når det gjelder støttefunksjonene, er samarbeidet mest omfattende om utredninger og innkjøp. Seks av 13 fylkeskommuner oppgir slikt samarbeid. Det finnes også samarbeid om IT, lønn, arkiv og prosjektering.

I det følgende gis det en oversikt over etablerte større samarbeider som primært er knyttet opp til samarbeid mellom fylkeskommuner.

#### *Osloregionen*

I januar 2005 ble samarbeidet Osloregionen etablert. Dette samarbeidet har både kommuner og fylkeskommuner som deltakere. Samarbeidet består av 55 kommuner, i tillegg til Oslo, Akershus og Østfold fylkeskommuner. Kommunene er fordelt på de aktuelle fylkene på følgende måte: Østfold 18, Akershus 22, Oppland 3, Buskerud 8 og Vestfold 4.

Samarbeidsalliansen ledes av et samarbeidsråd (generalforsamling og et styre.) Samarbeidsrådet møtes en gang i året. I styret sitter representanter for Akershus, Oslo, Østfold og regionrådene. Hovedmålet med samarbeidet er å: 1. utvikle utbyggingsmønster, samferdsel og kommunikasjon, 2. styrke kompetanse og verdiskaping, 3. styrke felles profilering, nasjonalt og internasjonalt, 4. utvikle samarbeid om sosial infrastruktur.

I tillegg finnes det samarbeider mellom fylkeskommuner. De mest sentrale er:

---

<sup>6</sup> Telmarksforskning – Bø ved Knut Vareide, 2004 rapport ” Nærings – NM, Topp og bunn i regional næringsutvikling.”

<sup>7</sup> Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR- rapport 2004:124, Kommunal organisering 2004.

#### *Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (LU)*

Dette er et regionalpolitisk organ for de fire fylkeskommunene som ble opprettet tidlig på 1970-tallet. LU har egen administrasjon og forvalter midler til å gjennomføre utviklingstiltak, finansiert av fylkeskommunene.

#### *Trøndelagsrådet*

Samarbeidsorganet Trøndelagsrådet, der de to fylkeskommunene og Trondheim kommune er med, ble opprettet i 2000. Trøndelagsrådet arbeider med koordinering av landsdelsrettet virksomhet for blant annet å fremme landsdelens interesser med utgangspunkt i fylkeskommunenes felles fylkesplan.

#### *Vestlandsrådet*

Vestlandsrådet er etablert av de fire vestlandsfylkene (Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland), med fem medlemmer fra hvert fylke som er valgt av og blant medlemmene i fylkestinget. Oppgavene til rådet er å utvikle Vestlandsregionen gjennom ulike felles satsinger og utviklingsprosjekt.

#### *Agderfylkene*

Vest- og Aust-Agder fylkeskommuner har over lang tid samarbeidet over fylkesgrensene om regionale utviklingsspørsmål, både seg imellom og gjennom Agderrådet, der også kommunene deltar.

#### *Østlandssamarbeidet*

Dette er en samarbeidsorganisasjon for de åtte fylkeskommunene på Østlandet: Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold. Samarbeidet omfatter særlig regional utvikling, med hovedvekt på samferdsel, kompetansebygging og internasjonalt arbeid.

#### *Regionsamarbeidet Buskerud, Telemark, Vestfold (BTV)*

Dette samarbeidet er knyttet til et forsøk der de tre fylkeskommunene sammen overtar oppgaver fra staten innenfor samferdsel, næringsutvikling, regional planlegging og internasjonalt engasjement. Fylkeskommunene er i denne sammenheng organiserte i et "regionråd". Forsøket varer fra 1. januar 2004 til 31. desember 2008.

### **3.5 Erfaringer - prinsipielle problemstillinger**

På grunnlag av den forskningen og de erfaringene man har opparbeidet seg når det gjelder interkommunalt samarbeid er det naturlig å utdype noen prinsipielle problemstillinger ved interkommunalt samarbeid. Oppgavefordelingsutvalget la i sin utredning NOU 2000: 22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune vekt på flere prinsipielle problemstillinger. Disse dreier seg i stor grad om avveining mellom tungtveiende hensyn som står mot hverandre. Hensynet til effektivitet og beslutningsdyktighet brytes mot hensynet til demokratisk styring og kontroll. De praktiske problemstillingene har å gjøre med organisering og andre virkemidler for å få samarbeidet til å fungere.

### *Styring*

Helt grunnleggende for vurderingen av interkommunalt samarbeid er den potensielle konflikten mellom kommunenes behov for demokratisk styring og kontroll på den ene siden og behovet for et beslutnings- og handlingseffektivt interkommunalt samarbeid på den andre. De praktiske erfaringene viser at svært mange kommuner opplever dette som et reelt dilemma. Hvis kommunene skal få de ønskede resultatene av det interkommunale samarbeidet, vil det ofte kreve at de gir fra seg styring og kontroll i et omfang som svekker prioriterings- og styringsevnen i kommunestyret.

### *Finansiering*

De prinsipielle målkonfliktene knyttet til styring kommer tydelig til uttrykk når det gjelder økonomi. Avgivelse av kommunal myndighet til interkommunale samarbeidsorganer bryter med det finansielle ansvarsprinsipp. Dersom et interkommunalt samarbeidsorgan skal kunne vedta sitt eget budsjett, mens utgiftene skal dekkes av samarbeidskommunene, vil ansvarsforholdene bli uklare. Så lenge oppgaver og utgifter ikke må prioriteres opp mot alle de andre kommunale oppgavene, kan den økonomiske ansvarligheten til det interkommunale samarbeidet svekkes, i tillegg til at kostnadskontrollen for samarbeidskommunene kan bli svekket.

### *Fleksibilitet og lokal tilpasning*

En prinsipielt viktig side ved interkommunalt samarbeid er at det representerer en løsning som i hovedsak initieres og utformes nedenfra. Kommunenes frie valg av samarbeidspartnere og samarbeidsområder kan ses som uttrykk for et utslag av det lokale selvstyre. Kommunene kan i utgangspunktet samarbeide etter behovene til den enkelte kommune og i den enkelte region. Samarbeidsløsningen kan være fleksibel. Kommunene kan velge å samarbeide om én og én funksjon, og samarbeidet kan avsluttes når kommunene selv finner det for godt, innenfor de rammer de gjensidig har forpliktet seg til.

### *Demokrati*

Selv om frivillig interkommunalt samarbeid synes å harmonere med frihetsaspektet ved det kommunale selvstyre, kan det være prinsipielle betenkeligheter når det gjelder lokaldemokratiet. Fra en prinsipiell synsvinkel kan interkommunalt samarbeid sies å ivareta grunnleggende demokratiske hensyn dårligere enn tiltak som drives i regi av den enkelte kommune. Avstanden fra velgerne til utøverne av det interkommunale samarbeidet er lengre og indirekte. Mens politikerne i kommunestyret kan stilles til ansvar for sine beslutninger i valg, har velgerne ikke samme innflytelse overfor representanter for kommunen som deltar i interkommunale samarbeidsordninger. Beslutningene treffes ikke av de organene som står direkte ansvarlig overfor velgerne.

De demokratiske svakhetene ved interkommunalt samarbeid kan imidlertid sies å dempes av at kommunestyrene ofte vil ha en mye mer aktiv oppfølging av sin(e) representant(er) i det interkommunale organet enn velgerne vil ha overfor kommunestyrerepresentantene.

Et annet aspekt som berører demokratidiskusjonen, er at et omfattende interkommunalt samarbeid kan undergrave generalistkommunen. Kommunenes ansvar for samordning og prioritering innenfor et bredt oppgavespekter, kan bli svekket av et omfattende interkommunalt samarbeid. De demokratiske svakhetene ved interkommunalt samarbeid forsterkes når samarbeidet blir formalisert og institusjonalisert med egne styringsorganer og administrasjon.

### **3.6 Forsøk**

Forsøk etter lov om forsøk i offentlig forvaltning (av 26. juni 1992 nr. 87), innebærer at det gis unntak fra gjeldende regelverk for en avgrenset forsøksperiode. Gjeldende regelverk kan være lover, forskrifter, regelverk for tilskuddsforvaltning og lignende. I lov om forsøk i offentlig forvaltning § 3 skilles det mellom ulike typer forsøk: 1) Unntak fra gjeldende lover og forskrifter (om kommunenes/fylkeskommunenes organisering av virksomhet), 2) bestemmelser om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, 3) unntak fra statlige kontrollordninger overfor fylkeskommuner/kommuner, og 4) forsøk med enhetsfylke (hvor fylkeskommunen og fylkesmannsembetet integreres i ett regionalt organ med felles ledelse).

Kongens myndighet etter lov om forsøk i offentlig forvaltning er delegert til Kommunal- og regionaldepartementet for så vidt gjelder forsøk i kommuner og fylkeskommuner eller som berører eller involverer kommunesektoren, jf. kgl.res. av 11. desember 1992 nr. 1050.

Når det gjelder forsøk som berører § 27 i kommuneloven som regulerer interkommunalt samarbeid har departementet godkjent og iverksatt følgende forsøk i perioden mai 2004 – 2005:

#### *Interkommunal forvaltning av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark – kommunene Dovre, Neset, Lesja, Oppdal og Sunndal*

I forsøksperioden 2003-2007 har kommunene sammen forvaltningsansvaret for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Nasjonalparken i Dovrefjell-Sunndalsfjella berører tre fylker og fem kommuner.

Forsøket innebærer et tillegg til kommuneloven § 27 om interkommunale samarbeidsorgan, ved at det interkommunale samarbeidsorganet Dovrefjellrådet har fått forvaltningsmyndighet etter naturvernloven på tvers av kommunegrensene.

Målet med forsøket er å sikre en felles forvaltning for hele området, og å gi bedre mulighet til å se naturvernloven og kommunenes ansvar etter plan- og bygningsloven i sammenheng. Dovrefjellrådet har også ansvar for oppfølgingen av fylkesdelsplan for området, og vil være rådgivende for forvaltningen av tilgrensende landskapsvernområder.

#### *Særskilt om godkjente barnevernsforsøk*

Samarbeid om barnevernstjenester er blant annet aktuelt for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene, og rekruttere og beholde fagutdannet personale. Både løsninger med og uten unntak fra barneverntjenesteloven kan være aktuelle for kommunene. Det er i gang en rekke interkommunale samarbeidsordninger i kommunene innenfor barnevernlovens bestemmelser. Barnevernlovens

bestemmelser er for eksempel ikke til hinder for at kommunene deler fagressurser, har felles personell på utredningssiden, deler på en lederstilling ved at lederen er ansatt i flere kommuner i ulike stillingsprosenter, eller samorganiserer barneverntjenesten med andre nærliggende fagområder.

Det er totalt igangsatt 6 forsøk med blant annet felles barnevernstjeneste. I en del av disse forsøkene har det tatt noe tid å komme i gang. Erfaringene med disse forsøkene er derfor begrenset. Telemarksforsking som har evaluert de foreløpige resultatene med felles sosial- og barnevernstjeneste i Flesberg og Rollag kommuner peker på at motivene for samarbeid langt på vei er sammenfallende i samtlige forsøk. Det blir pekt på ønsket om å styrke tjenestenes kvalitet, gjøre det lettere å rekruttere fagfolk og beholde kvalifisert personell. I tillegg er samarbeidene motivert av ønsket om en økonomisk gevinst.

På bakgrunn av flere henvendelser fra kommuner med behov for samarbeid om barnevernstjenester inngikk Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i 2002 et samarbeid om å finne fram til ulike modeller for denne type samarbeid. Departementene utarbeidet i samarbeid forskriftsmaler for interkommunalt samarbeid som krever unntak fra barnevernloven og godkjenning som forsøk etter forsøksloven. Kommunene kan prøve ut en vertskommuneløsning, hvor en kommune overtar beslutningsmyndighet for barneverntjenesten for en eller flere nabokommuner. Denne typen forsøk krever unntak fra barnevernloven § 2-1 om at det i hver kommune skal være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter barnevernloven. Kommunene kan også prøve ut andre interkommunale løsninger. Hvis interkommunale samarbeidsorgan skal kunne treffe vedtak, er det nødvendig (i tillegg til unntak fra barnevernloven § 2-1) med et tillegg til kommuneloven § 27, slik at de interkommunale samarbeidsorganene får adgang til utøvelse av forvaltningsmyndighet på tvers av kommunegrensene.

Det er nå godkjent eller i ferd med å bli godkjent flere forsøk innen begge de to ovennevnte modellene for interkommunalt samarbeid med barnevern. Dette gir et godt grunnlag for å vinne ny kunnskap om hensiktsmessigheten ved ulike løsninger. Hvis det godkjennes ytterligere forsøk med disse modellene for interkommunale løsninger etter lov om forsøk i offentlig forvaltning, vil dette etter Barne- og familiedepartementets og Kommunal- og regionaldepartementets vurdering i større grad få preg av å være dispensasjoner fra gjeldende lovgivning.

Kommunal – og regionaldepartementet tar sikte på å igangsette en evaluering av forsøkene i 2005 i samråd med Barne- og familiedepartementet.

#### *Forsøk med interkommunal sosialtjeneste – kommunene Orkdal, Agdenes og Skaun*

I 2005 prøver Agdenes, Orkdal og Skaun kommuner ut en sammenslåing av deler av sosialtjenesten i kommunene. Et interkommunalt styre er ansvarlig for å utføre oppgavene kommunene har etter kapittel 5 og 6 i lov om sosiale tjenester samt tjenester etter samme lov §§ 4-2 a) og 4-5 rettet mot brukergruppene etter kapittel 5 og 6.

Formålet med forsøket er å styrke og effektivisere sosialtjenesten i regionen, og etablere samarbeid mellom flere kommuner og staten for å samorganisere

tjenestetilbudet mellom kommunene, A-etat og trygdeetaten i regionen for å gi brukere med sammensatte problemer et bedre tjenestetilbud.

#### *Forsøk med interkommunal landbruks- og miljøforvaltning*

Det er igangsatt en rekke forsøk med interkommunal landbruks- og miljøforvaltning.

I forsøksperioden 2004-2008 gjennomfører kommunene *Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla* forsøk med overføring av myndighet til en interkommunal miljø- og landbruksforvaltning

Formålet med samarbeidet er å prøve ut en felles organisering av forvaltningsoppgaver og utviklingsoppgaver under ledelse av et interkommunalt politisk styre med ansvar for miljø- og landbrukspolitikken.

For perioden 2005-2008 har *Fusa* kommune ansvaret for å utføre oppgavene *Os* og *Samnanger* har etter en rekke lover innenfor landbruk og miljø. Prinsipielle saker og saker som ikke er delegert til administrasjonen legges fram for det politiske utvalget eller kommunestyret i den kommunen saken gjelder.

Formålet med forsøket er å yte best mulige tjenester til landbruksnæringen.

*Bjugn* og *Ørland* kommuner har i forsøksperioden 2005-2007 felles administrativ og politisk landbruksforvaltning. Den felles landbruksforvaltningen, kalt *Fosen landbruk, avd. Ørland/Bjugn*, er administrativt organisert som en virksomhet under rådmannen i *Ørland* kommune. *Ørland* kommune har ansvar for å utføre de oppgaver som er lagt til *Bjugn* kommune innen landbruksforvaltning. *Fosen landbruk, avd. Ørland/Bjugn* utfører alle oppgaver som ligger til den kommunale landbruksforvaltningen i henhold til delegering fra hver av kommunene.

Formålet med forsøket er å prøve ut en felles administrativ og politisk organisering for å bedre tjenestetilbudet, styrke kompetansen, øke effektiviteten og minske sårbarheten for landbruksforvaltningen i kommunene.

#### *Forsøk med interkommunalt overformynderi – kommunene Frogn, Enebakk, Oppegård, Ski og Ås*

Forsøket gjelder etablering av et felleskontor for overformynderiene i kommunene, der *Ås* kommune skal være vertskommune for felleskontoret. Overformynderiene i kommunene skal være organisert med en felles fast ansatt formann, i tillegg til den enkelte kommunes egne valgte overformyndere. Den faste formannen med tilhørende felleskontor skal føre tilsyn med vergene som er utpekt av overformynderiene i den enkelte kommune. *Ås* kommune skal føre regnskap for felleskontoret og for de deltakende kommuners overformynderier.

Forsøket vil bli igangsatt innen 9. september 2005 og ha en varighet på inntil 4 år.

Formålet med forsøket er å øke kommunenes kompetanse innefor overformynderi, og dermed bedre tjenesten for myndlingene og deres verger.

#### *Forsøk med felles økonomikontor – Unjárgga gielda/Nesseby kommune og Deanu gielda/Tana kommune*

I forsøksperioden 2005-2007 har økonomisjefen som er ansatt i *Unjárgga gielda-Nesseby* kommune også økonomifunksjoner for *Deanu gielda-Tana* kommune.

Forsøket innebærer unntak fra kommuneloven § 24 annet ledd om regnskapskyndig person med ansvar for regnskapet for Deanu gielda/Tana kommune.

### *Innherred samkommune*

Innherred samkommune er et samarbeidsprosjekt mellom kommunene Levanger og Verdal i Nord-Trøndelag fylke. Samarbeidsprosjektet er organisert med utgangspunkt i kommuneloven § 27 om interkommunalt samarbeid, men med et tillegg om at samarbeidsorganet (samkommunestyret) kan utøve forvaltningsmyndighet innen bestemte områder. I forsøksperioden 2004-2008 får Innherred samkommune vedtaksmyndighet innen områdene miljøvern, landbruk, plan- og byggesaker, arealforvaltning, kart og oppmåling, kommunehelsetjenesten, sosialtjenesten, barnevernstjenesten, voksenopplæring og PP- tjenesten. Formålet med samarbeidet er blant annet å legge til rette for bedre og mer effektive tjenester til innbyggerne i Verdal og Levanger kommuner, og å bidra til utvikling av et sterkere lokalsamfunn og en mer robust region.

*Samarbeidsavtalen:* Etter kommuneloven § 27 nr. 2 er det gitt nærmere krav om innholdet i en samarbeidsavtale mellom kommunene. Vedtekter etter kommuneloven § 27 er ikke omfattet av forsøksvedtektene, men vil gjelde som et sideordnet grunnlag for samkommunens virksomhet. Levanger og Verdal kommuner har derfor inngått en samarbeidsavtale som regulerer en rekke forhold som ikke er av en slik karakter at det er nedfelt i forskriften.

*Organisering:* Samkommunestyret er Innherred samkommunes øverste organ, og treffer vedtak på disse områdene så langt ikke annet følger av lov eller andre bestemmelser. Det fremgår av samarbeidsavtalen § 7 at samkommunestyret kan opprette nemnder og utvalg.

Samkommunestyret med varamedlemmer velges av og blant de to kommunestyrene Levanger og Verdal. I samarbeidsavtalen fastsettes det at Samkommunestyret skal ha 18 medlemmer hvor 9 representanter velges av og fra Levanger kommunestyre og 9 representanter av og fra Verdal kommunestyre. Valget gjelder for fire år.

*Administrasjon:* Forsøksforskriften gir ikke regler om den administrative ledelse. Der er imidlertid fastsatt i Samkommunens administrasjon skal ledes av en administrasjonssjef oppnevnt av samkommunestyret. Administrasjonssjefen skal være en av de to kommunenes rådmenn. Stillingen som administrasjonssjef skal gå på omgang mellom de to kommunenes rådmenn, etter turnus fastsatt av samkommunestyret. Samkommunestyret oppnevner også "vara" til stillingen som administrasjonssjef etter de samme prinsipper. Arbeidsgiver for administrasjonssjefen og "vara" er kommunen vedkommende er ansatt i.

Det er fastsatt i samarbeidsavtalen at Samkommunen ikke skal ha egne ansatte. Medarbeiderne i samkommunen har sitt ansettelsesforhold i sin morkommune, men er overført til samkommunens styring og ledelse. Samkommunens administrasjonssjef oppnevner eller tilsetter for den enkelte deltakerkommune, i de stillinger som er overført.

*Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal (Skjåk, Lom, Vågå, Sel, Dovre og Lesja) - forvaltning av BU-midler*

Forsøket gjelder midler til bygdeutviklingstiltak avsatt i jordbruksavtalen over Landbrukets utviklingsfond (BU-midler), og som forvaltes av Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal. Kommuneloven § 27 gjelder, med den tilføyelse at: ”Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal kan i forsøket med regional forvaltning av BU-midler fatte vedtak når det gjelder behandling av søknader etter disse vedtekter.”

Formålet med BU-midlene er å fremme lønnsom næringsutvikling på bygdene innen og i tilknytning til landbruket ved å:

- a) Medvirke til etablering og utvikling av småskalapregede virksomheter (tiltak).
- b) Fremme lokalsamfunnstiltak som legger forholdene til rette for næringsutvikling.
- c) Stimulere til rekruttering av begge kjønn til landbruket.

Forsøket pågår fra 1.januar 2004 til 31.desember 2007.

*Regionrådet for Valdres (Vang, Vestre Slidre, Øystre Slidre, Nord-Aurdal, Sør-Aurdal og Etnedal) - forvaltning av BU-midler*

Dette forsøket er en parallell til ovennevnte forsøk og innebærer at regionrådet for Valdres gjennom et tillegg til kommuneloven § 27 har myndighet til å fatte vedtak når det gjelder behandling av søknader om BU-midler.



## 4 Behovet for lovendringer – utfordringer

### 4.1 Historikk

#### 4.1.1 Tiden før kommuneloven av 1992

Kommunestyrelovene av 1921 hadde bestemmelser om interkommunale sammenslutninger. I landkommuneloven § 32 het det således at to eller flere kommuner kunne opprette et felles styre til løsning av en kommunal oppgave. Det fremgår av Ot. prp. Nr. 30 (1921) der lovforslagene ble fremmet, at bestemmelsen var ment å være midlertidig, idet lovkomiteen tok sikte på senere å fremme et forslag til lov om ”kommunelag”. Departementet var i tvil om behovet for en slik midlertidig bestemmelse, men besluttet å gå inn for den. I begrunnelsen for dette het det i proposisjonen på s. 22:

”Da det vil kunne gå adskillig tid før der foreligger en ny lov i dette emne, som lovgivningen tidligere ikke har beskjeftiget seg med og som vil fremby mange vanskelige spørsmål, har man dog ansett det hensiktsmessig å foreslå komiteens utkast opphøiet til lov.”

Ved lovene av 10. juni 1938 om kommunestyre på landet og om kommunestyre i byene (kommunestyrelovene av 1938) ble bestemmelser om interkommunale sammenslutninger videreført i det vesentlige. Bestemmelsene i bykommuneloven og landkommuneloven (hhv. § 32 og 33) var likelydende:

”To eller flere kommuner kan oprette et felles styre til løsning av en kommunal oppgave. Til dette styret kan kommunene overdra den myndighet de blir enige om, når annet ikke er fastsatt i lov. (...)”.

Det ble heller ikke på dette tidspunkt fremmet noe forslag om en egen lov om ”kommunelag”.

Vedtaket om overdragelse av myndighet til et interkommunalt styre – det ville i praksis si samarbeidsordningens vedtekter – måtte etter lovens § 60 godkjennes av Kongen. Dette hadde også vært ordningen etter loven av 1921.

Verken lovene av 1921 eller av 1938 forhindret kommunene fra å danne aksjeselskap – det være seg alene eller sammen med andre – (andre kommuner, staten eller private). Dette ble også gjort i praksis.

Da man fikk lov av 12. november 1954 om styret i herreds- og bykommunene (kommunestyreloven av 1954), ble denne rettstilstanden videreført. I forbindelse med arbeidet med lov av 16. juni 1961 om fylkeskommuner (fylkeskommuneloven) ble det fastsatt tilsvarende bestemmelser.

#### *Forholdet til selskapslovgivningen*

Lov om aksjeselskaper 6. juli 1957 (som avløste aksjeloven av 1910) var fra aksjelovkomiteens side i utgangspunktet ment å skulle gjelde for alle selskaper med begrenset ansvar. Unntatt var bare samvirkelag og en del beslektede selskapsformer, samt selskaper som det var gitt særlover for. Interkommunale selskaper ble på denne bakgrunn unntatt fra aksjelovens virkeområde. Unntaket ble videreført i aksjeloven av 1976.

Ved vedtakelsen omfattet lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper av 21. juni 1985 nr. 83 (selskapsloven) også inter(fylkes)kommunale selskaper. Kommuner og fylkeskommuner kan i dag ikke være deltaker i ansvarlige selskaper eller kommandittselskaper.

#### **4.1.2 Kommuneloven av 1992**

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992 nr. 107 (heretter kommuneloven) har i likhet med de tidligere kommunelover bestemmelser som gir adgang til opprettelse av eget styre for inter(fylkes)kommunale virksomheter.

Både i den offentlige utredning som lå til grunn for lovforslaget (NOU 1990: 13) og i odelstingsproposisjonen (Ot.prp. nr. 42(1991-92)) ble det understreket at det var behov for en gjennomgang av gjeldende regelverk for kommunale selskapsdannelser og annen kommunal organisering av særlig virksomhet. Det ble understreket at det ville være nødvendig å vurdere behovet for egne lovregler for dette saksfeltet. Det ble imidlertid konkludert med at spørsmålet burde utredes særskilt av et eget utvalg på et senere tidspunkt. I Ot.prp. nr. 42 (1991-92) uttaler departementet bl.a.(s. 120):

”Det er mange paralleller mellom kommunal/fylkeskommunal og statlig virksomhet når det gjelder selskapsorganisering. Rettstilstanden for statselskapene er imidlertid klarere, bl.a. som følge av at det eksisterer en egen alminnelig lov for statsbedrifter – lov av 25. juni 1965 nr. 3 om visse statsbedrifter m.m. (som blir opphevet ved ikrafttredelse av lov om statsforetak, se lov om statsforetak § 59 andre ledd.) Kommunelovutvalget mener at det bør vurderes å utarbeide en tilsvarende, alminnelig selskapslov for kommunene og fylkeskommunene. Gjennom en slik lov vil man kunne få et system som er bedre tilpasset de kommunale/fylkeskommunale behov, og som samtidig sikrer den nødvendige statlige styring.

Kommunelovutvalget finner imidlertid ikke grunn til å fremme forslag om en egen selskapslov for kommunene nå. Det anbefales at dette blir et ledd i en eventuell utredning om selskapsorganisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet.”

På denne bakgrunn ble det nedsatt et lovutvalg som utarbeidet NOU 1995: 17 ”Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet”. Lovutvalget foreslo bl.a. en ny lov om interkommunale selskaper (IKS).

#### **4.1.3 Selskapsorganisering av kommunal virksomhet - utredningen i NOU 1995: 17 ”Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet”**

Utvalgets utredning dreier seg først og fremst om kommunal selskapsorganisering av de deler av den kommunale virksomhet som har et forretningsmessig preg. Selskapslovgivningens prinsipper ligger til grunn for lovforslagene. Det lå utenfor utvalgets mandat å vurdere organisering av den tradisjonelle forvaltningsvirksomheten. Om dette heter det bl.a. i NOU 1995: 17 (s. 126):

”Den rene kommunale forvaltningsvirksomhet vil normalt bli organisert som en kommunal etat, og inngår da som et element i den sentrale kommunale forvaltningen etter kommuneloven. Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere denne organisasjonsformen som ble gjenstand for en omfattende vurdering i forbindelse med kommunelovsreformen i 1992.”

Videre heter det i forbindelse med utvalgets vurderinger av organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid (s....): ”Utvalgets oppgave har vært å vurdere organisasjonsformer for kommunal og interkommunal virksomhet som har et mer eller mindre forretningsmessig aspekt.” Dette perspektivet ble fulgt opp i odelstingsproposisjonen som ble fremmet på bakgrunn av utvalgets arbeid. Således heter det 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 ansvarlig 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.”

## **4.2 Temaet i dette høringsnotatet**

Siktemålet med det foreliggende høringsnotat er å foreslå modeller for interkommunalt samarbeid på de områder som ikke ble vurdert i NOU 1995: 17. I dette høringsnotatet er det således ikke næringsvirksomhet og kommunal virksomhet med et ”forretningsmessig preg” som er i fokus, men den tradisjonelle kommunale forvaltningsvirksomhet, innbyggerrettet tjenesteyting og offentlig myndighetsutøvelse.

I dette kapitlet redegjøres det nærmere for hvilke deler av fenomenet interkommunalt samarbeid som er vurdert, og hvilket siktemål departementet har med de modeller som foreslås.

### **4.2.1 Avgrensninger**

#### *Generelt om interkommunalt samarbeid*

Interkommunalt samarbeid spenner over et svært bredt spekter. På den ene enden av skalaen kan det dreie seg om uformell erfaringsutveksling og gjensidig kompetanseoppbygging uten at det etableres noen avtale eller organisatorisk overbygning. På den andre enden av skalaen kan det dreie seg om store

interkommunale enheter som er egne rettssubjekter, og som har fått overført betydelig beslutningsmyndighet fra de kommuner som deltar. Innenfor dette spekteret kan det til grunn for samarbeidet ligge omfattende avtaler som regulerer mange sider av samarbeidet, eller det kan dreie seg om knappe vedtekter som bare tilfredsstiller minimumskravene i kommuneloven § 27. Andre samarbeidsordninger drives i form av store sammenslutninger, regulert av aksjeloven eller lov om interkommunale selskaper.

Det mangesidige fenomen som "interkommunalt samarbeid" representerer, gjør det nødvendig å avgrense temaene som tas opp i dette høringsnotatet.

I dette høringsnotatet er det kommunenes tradisjonelle forvaltningsoppgaver, innbyggerrettede tjenester og offentlig myndighetsutøvelse som er i fokus.

#### *Avgrensning mot selskapsorganisering av interkommunalt samarbeid*

Interkommunale samarbeidsordninger for de delene av kommunenes virksomhet som har et visst "forretningsmessig preg", eller som kan karakteriseres som næringsvirksomhet, er ikke gjenstand for vurdering i dette høringsnotatet. Der kommunene driver denne type virksomhet finnes det allerede et tilfredsstillende tilbud av organisasjonsmodeller i selskapslovgivningen. Der kommuner ønsker å etablere selskaper for interkommunalt samarbeid om denne type virksomhet, kan det i praksis velges mellom interkommunalt selskap og aksjeselskap. Utredning av spørsmålet om organisering av denne delen av kommunenes virksomhet ble gjennomført i NOU 1995: 17 "Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet", se pkt. 4.1.3 ovenfor.

Lovendringene etablerte en mer konsistent og oversiktlig regulering av kommunal selskapsorganisering. På bakgrunn av utvalgets arbeid ble det også vedtatt endringer i kommunelovens alminnelige bestemmelse om interkommunalt samarbeid (§ 27). Endringen gikk ut på at bestemmelsen skulle reserveres for virksomheter som ikke var egne rettssubjekter. Denne endringen ble imidlertid senere opphevet, bl.a. i påvente av den lovutredning som er gjort i nærværende høringsnotat. Se nærmere om kommuneloven § 27 i kapittel 2 om gjeldende rett.

De problemstillinger som reiser seg i tilknytning til kommunal næringsvirksomhet, og selskapsorganisering av denne virksomheten, bør etter departementets oppfatning utredes nærmere. Denne delen av kommunenes virksomhet reiser flere konkurranserettslige spørsmål. Departementet anser det som mest hensiktsmessig at disse problemstillingene blir gjenstand for en særskilt utredning. Departementet tar således sikte på å gjennomføre en lovutredning av lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) ut fra et statsstøtterettslig perspektiv. Dette vil imidlertid først bli gjort etter at det på basis av dette høringsnotatet og etterfølgende lovvedtak er etablert en hensiktsmessig regulering av interkommunalt samarbeid om kommunenes forvaltningsvirksomhet og myndighetsutøvelse. På denne bakgrunn er det ikke gått nærmere inn på interkommunalt samarbeid i form av selskaper i dette høringsnotatet.

*Selskapsmodeller* skiller seg fra *forvaltningsorganmodeller*. De to ulike modellene skal ivareta ulike hensyn. Alle selskapsmodeller bygger i større eller mindre grad på et skille mellom "eierrollen" og "driftsrollen". Denne rollefordelingen viser seg ved at eierrollen utøves i egne overordnede organer, og driftsrollen/foretaksledelsesrollen utøves i andre organer. Selskapsmodellen er i

hovedsak tilpasset virksomhet med et visst forretningsmessig preg, og der virksomheten egner seg for den fristilling som rolledelingen mellom eier og driftsledelse legger opp til. Selskapsmodeller skal ivareta andre hensyn enn forvaltningsorganmodellen. I forvaltningsorganmodellen er det ikke lagt vekt på den rolledeling som strukturen i et selskap bygger på.

Høringsnotatets vurderinger er basert på en forvaltningsrettslig tilnærming. Rettslig sett vil de samarbeidsmodeller som foreslås være å anse som en del av den offentligrettslige regulering av kommunal virksomhet. Det er således ikke lagt opp til en privatrettslig eller selskapsrettslig tilnærming – i motsetning til det som var tilfelle i NOU 1995: 17, jf. ovenfor. I den utstrekning departementet foreslår interkommunale enheter som er egne rettssubjekter, vil det derfor være tale om forvaltningsorganer, ikke privatrettslige sammenslutninger.

#### *Omsetning av tjenester mellom kommuner*

En stor del av det interkommunale samarbeidet dreier seg ikke om innbyggerrettede tjenester, men om utveksling av administrative ”støttetjenester” mellom kommuner. Det kan gjelde regnskapsarbeid, innkjøpsvirksomhet, renholdstjenester, juridiske tjenester, revisjon m.v. Virksomheten drives av en interkommunal enhet eller av en annen kommune, og det økonomiske vederlag fra den kommunen som mottar tjenesten kan ytes enten som et driftstilskudd til tjenesteyteren eller betaling kan skje etter faktura.

Utteksling av slike tjenester mellom kommuner har en annen karakter enn interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgaver og innbyggerrettet tjenesteyting. Bl.a. er det her som regel tale om et to-partsforhold mellom ”kjøper-kommunen” og den kommune eller interkommunale enhet som driver virksomheten/ytter tjenesten. Innbyggerne er ikke en ”part” i saken.

Departementets oppfatning er at det ikke er behov for å regulere nærmere interkommunalt samarbeid om denne type virksomhet. I motsetning til der det er tale om samarbeid om forvaltningsvirksomhet, innbyggerrettede tjenester og myndighetsutøvelse, gjør for eksempel hensynet til folkevalgt innflytelse og demokratisk legitimitet seg lite gjeldende her. Avveiningen mellom disse hensyn og hensynet til beslutningseffektivitet er heller ikke særlig problematisk her. Heller ikke reiser samarbeid om denne type virksomhet spesielle rettssikkerhetsmessige utfordringer.

De rettslige spørsmål som i dag reiser seg ved interkommunalt samarbeid om utveksling av slike ”støttetjenester”, dreier seg i hovedsak om rekkevidden av lov om offentlige anskaffelser. Departementet legger til grunn at det ikke er behov for å spesialregulere interkommunalt samarbeid i forhold til regelverket for offentlige anskaffelser. I kap. 8 er det kort redegjort for spørsmålet om hvorvidt ulike interkommunale samarbeidstiltak om utveksling av tjenester mellom kommuner og mellom kommuner og interkommunale enheter innebærer at samarbeidet ikke kan etableres uten å sette oppdrag ut på anbud.

De interkommunale samarbeidsmodeller som foreslås nærmere regulert i dette høringsnotatet er imidlertid ikke avgrenset mot denne type virksomhet på en slik måte at kommunene vil være avskåret fra å drive samarbeid om støttetjenester i de modeller for interkommunalt samarbeid som foreslås. Med mindre slik utveksling

av tjenester faller utenfor rekkevidden av lov om offentlige anskaffelser, må omsetning av tjenester imidlertid skje innenfor rammen av denne loven.

De modeller som foreslås her er imidlertid ikke utformet med sikte på omsetning av støttetjenester. Som nevnt er det i hovedsak de hensyn som gjør seg gjeldende ved den kommunale kjernevirksomhet og myndighetsutøvelse som ligger til grunn for de modeller som foreslås. Dette gjelder i særlig grad samarbeid om kommunenes lovpålagte ansvar og oppgaver.

#### *Samlokalisering av tjenester*

En del interkommunalt samarbeid går ut på at det gjøres en rent fysisk samlokalisering av virksomhet, for eksempel ved at to kommuner etablerer et kontorfelleskap hvor de to kommunenes regnskapsmedarbeidere har sitt arbeidssted. På denne måten kan det bl.a. rent faktisk etableres bedre mulighet for faglig kompetansebygging og utveksling av erfaringer.

Etter departementets oppfatning er det ikke nødvendig å regulere denne type samarbeid nærmere i lov. Dersom ansvars- og styringslinjene faglig og administrativt fortsatt ligger til de enkelte kommuner, og det ikke overdras beslutningsmyndighet til noen enhet utenfor den enkelte kommune, reiser denne formen for samarbeid i liten grad rettslige spørsmål som krever noen form for spesialregulering.

#### **4.2.2 Siktemålet med høringsnotatet**

Siktemålet med vurderingene og forslagene i dette høringsnotatet er som det fremgår ovenfor å tilby en regulering av interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneområder og tradisjonell forvaltningsvirksomhet. Herunder myndighetsutøvelse og innbyggerrettede tjenester.

Videre er det de tilfeller hvor det er ønske om, og behov for å overlate *beslutningsmyndighet* fra en kommune til andre kommuner eller til interkommunale enheter som er gjenstand for vurdering. Der det ikke er tale om å overlate beslutningsmyndighet til andre, er det i liten grad behov for å lovregulere interkommunalt samarbeid. I samarbeidsordninger hvor hver enkelt kommune som deltar, beholder sin beslutningsmyndighet fullt ut, er ikke rettslige spørsmål om ansvars- og myndighetsforhold spesielt problematiske.

Det er lagt vekt på å komme fram til modeller som kan gjøre det mulig og forsvarlig å overføre betydelig beslutningsmyndighet. Det er særlig lagt vekt på å dekke et behov for regulering av interkommunalt samarbeid som gjør det mulig å etablere enheter og fagmiljøer som er større og mer bærekraftige enn det som er mulig for mange små kommuner hver for seg. Typisk gjelder dette der det er behov for mer driftssikre enheter med spesialisert fagkompetanse.

Dette siktemålet gjør det nødvendig å fremheve noen sentrale prinsipper for organiseringen av lokalforvaltningen. Se nærmere om dette i pkt. 4.3 nedenfor.

### 4.3 Noen sentrale prinsipper for organisering av lokalforvaltningen

#### 4.3.1 Betydningen av at kommunen er grunnenheten i lokalforvaltningen – om demokratisk legitimitet og interkommunalt samarbeid

Lokalforvaltningen er delt inn i kommuner og fylkeskommuner. Innenfor de geografiske grenser for hver kommune og fylkeskommune forvaltes kommunesektorens oppgaver av representanter som er valgt av innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen. Dette er et viktig utgangspunkt for vurderinger om interkommunalt samarbeid.

*Valgloven* (lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre) har et omfattende regelverk som angir hvordan kommunestyre- og fylkestingsmedlemmer velges. Dette regelverket har som primært siktemål å sikre en politisk sammensetning som reflekterer innbyggernes preferanser. Kommunestyret og fylkestinget står i siste instans ansvarlig overfor innbyggerne gjennom valg for utføring av de oppgaver kommunen-/fylkeskommunen er pålagt.

Gjennom *kommuneloven* er det etablert et omfattende regelverk for organisering av kommunens virksomhet. Loven regulerer det innbyrdes kompetanseforhold mellom de ulike kommunale organer, saksbehandlingen i folkevalgte organer, kommunens kompetanse til å foreta økonomiske disposisjoner, de folkevalgtes rettigheter og plikter, internt og statlig tilsyn og kontroll m.v. Loven slår fast at kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. Disse organer treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak (*kommuneloven* § 6). I utgangspunktet ligger således all myndighet i kommunen/fylkeskommunen til kommunestyret/fylkestinget. Samlet sett skal lovens regulering bidra til et funksjonsdyktig, rasjonelt og effektivt lokalt folkestyre i de saker som gjelder den enkelte kommunes innbyggere.

I forhold til demokratisk legitimitet og styringsmuligheter legger departementet til grunn at interkommunale ordninger i all hovedsak vil være mindre gode enn kommunemodellen som sådan. Der det overlates beslutningsmyndighet til andre – enten andre kommuner eller interkommunale styringsorganer – vil bl.a. ansvars-, styrings- og kontrollinjene bli lengre og mer indirekte, enn det som er tilfelle innenfor den enkelte kommunes organisasjon. Der det overlates beslutningsmyndighet til interkommunale enheter kommer i tillegg at den enkelte kommune – i hvertfall der det er mer en to deltakere – i utgangspunktet vil være i mindretallsposisjon når det gjelder innflytelse over de beslutninger som tas. En svakhet ligger også i at styringsorganene vil være indirekte valgt.

I tillegg kommer at interkommunale samarbeidsløsninger kan innebære at det blir vanskeligere for den enkelte kommune å se de kommunale tjenester til dens innbyggere i sammenheng. Det ligger også en fare for at interkommunale ordninger kan gi dårligere og mindre helhetlig kostnadsstyring, enn den som kan utøves av den enkelte kommune hver for seg.

Betydningen av disse svakhetene er størst der det er tale om å overlate beslutningsmyndighet i saker som gjelder kommunale kjerneoppgaver og lokalpolitisk skjønnsutøvelse.

På denne bakgrunn står derfor ikke kommuner like fritt som private rettssubjekter til å danne selskaper og andre sammenslutninger og overlate beslutningsmyndighet til disse. Bakgrunnen for dette er at det dreier seg om offentlig forvaltningsvirksomhet der de folkevalgte organer i kommunen står i et politisk ansvarsforhold til innbyggerne i den aktuelle kommunen. Etter omstendighetene kan også kommunen der innbyggeren bor stå i et rettslig ansvarsforhold til innbyggerne. Dette kan være tilfelle dersom innbyggerne på et område der man har et rettskrav på en bestemt tjeneste – for eksempel grunnskoleundervisning - ikke får tjenester i det omfang og med den kvalitet som de etter lovens minimumskrav har rett til.

#### **4.3.2 Interkommunalt samarbeid – alternativ eller supplement til inndelingsendringer**

Tidligere utredninger som har vurdert kommuneinndelingen og andre forvaltningsløsninger, har alle uttrykt betydelig skepsis til interkommunalt samarbeid. Det samme gjelder utvalg med mer generelle mandat.

*Oppgavefordelingsutvalget* argumenterte mot å legge opp til en *oppgavefordeling* som forutsetter ”utstrakt interkommunalt samarbeid om sentrale samfunnsoppgaver av stor velferdsmessig betydning”. (NOU 2000: 22 side 52).

Dette rokker imidlertid ikke ved det faktum at det alltid vil være behov for å etablere interkommunalt samarbeid i ulike former. Det vil i praksis ikke være mulig å etablere en kommunestruktur og en oppgavefordeling som fjerner behovet for at kommuner må samarbeide for å løse en oppgave. I NOU 2000: 22 (oppgavefordelingsutvalget) heter det om dette (side 47):

”Det finnes (derfor) ikke én kommune- eller fylkesinndeling som er den beste for å ivareta alle typer oppgaver. Utvalget har derfor som utgangspunkt at interkommunalt samarbeid alltid vil være et supplement til oppgavefordelingen som til enhver tid gjelder”.

Når det gjelder forholdet mellom *kommunestrukturen* og interkommunalt samarbeid er dette berørt i flere utredninger. *Christiansenutvalgets* (NOU 1992: 15) flertall avviste interkommunalt samarbeid som alternativ til endringer i inndelingen. Begrunnelsen var både av prinsipiell og praktisk art. De viktigste prinsipielle innvendingene var knyttet til hensynet til folkevalgt styring og demokrati, i tillegg til muligheten for at mer forpliktende interkommunalt samarbeid kan lede til et fjerde forvaltningsnivå. Motforestillingene angående de praktiske erfaringene dreide seg mye om at interkommunalt samarbeid ikke i tilstrekkelig grad er realisert på viktige områder, og at erfaringene innenfor sektorer der kommunene hver for seg har strategiske interesser, er dårlige.

Departementets syn er at de svakheter som preger dagens kommunestruktur best lar seg utbedre ved å foreta endringer i kommuneinndelingen. Interkommunalt samarbeid vil ikke kunne være et fullgodt alternativ til en hensiktsmessig kommunestruktur. Det er vanskelig å se for seg at en modell for interkommunalt samarbeid skulle kunne ivareta hensynet til blant annet politisk representativitet og legitimitet like godt som en kommune. De demokratiske betenkeligheter som knytter seg til store interkommunale enheter med omfattende beslutningsmyndighet og indirekte valgte styringsorganer, blir mer tungtveiende jo



mer sentrale kommunale oppgaver det er tale om å overlate til den interkommunale enheten.

Departementet legger til grunn at den modell som best ivaretar hensynet til lokaldemokratisk innflytelse er kommunen og fylkeskommunen. Dersom en interkommunal styringsmodell skulle utformes med sikte på å utgjøre et *alternativ* til å etablere en bedre kommunestruktur, ville rammeverket måtte inneholde elementer som ligger nært opp til det kommune- og fylkeskommunemodellen selv inneholder. Det ville blant annet reise spørsmål om å innføre direkte valg til den interkommunale enhetens styringsorganer, og direkte finansiering av denne enheten gjennom statlige overføringer. Videre ville det reise spørsmål om å legge ansvar og oppgaver direkte til den interkommunale forvaltningsenheten. Dette ville imidlertid innebære et brudd med sentrale prinsipper som har ligget til grunn for norsk kommunalforvaltning i lang tid.

I tillegg til dette kommer at det i et slikt tilfelle ville være vanskelig å betegne ordningen som interkommunalt *samarbeid*. Et samarbeid innebærer at autonome enheter bestemmer seg for å koordinere sin aktivitet rettet mot et felles mål. Dersom det etableres et direkte valgt forvaltningsorgan, finansiert direkte av staten, og pålagt oppgaver direkte fra staten, vil det være tale om et organ som selv er en autonom enhet. Både formelt og reelt vil en slik modell innebære etablering av et nytt forvaltningsnivå. En slik enhet ville skille seg lite fra dagens fylkeskommune, som også er direkte valgt, finansiert av staten og får ansvar og oppgaver pålagt av staten.

På denne bakgrunn legger departementet i dette høringsnotatet til grunn at rammebetingelsene for interkommunalt samarbeid bør legge til rette for at interkommunalt samarbeid skal være et *supplement* til kommuneinndelingen, men ikke et alternativ til å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur.

#### **4.3.3 Interkommunalt samarbeid - et valg mellom hensynet til demokratisk innflytelse og legitimitet og hensynet til beslutningseffektivitet**

De svakhetene ved interkommunalt samarbeid som det er redegjort for ovenfor i pkt. 4.3.1 tilsier at det i utgangspunktet bør legges begrensninger på hvilken myndighet kommunene skal kunne overlate til interkommunale enheter eller andre kommuner i et interkommunalt samarbeid. Dersom det skal åpnes for å overlate vidtrekkende beslutningsmyndighet i saker som gjelder myndighetsutøvelse og saker som innebærer lokalpolitisk skjønnsutøvelse til andre, må det påvises et behov for det.

Et forhold som kan begrunne at det legges til rette for å legge omfattende myndighet til interkommunale enheter er at kommunestrukturen aldri vil bli helt ideell i alle deler av landet. Det vil alltid være slik at i enkelte regioner er det vanskelig å etablere en fullt ut hensiktsmessig inndeling, se pkt. 4.3.2 ovenfor. I slike deler av landet vil det således alltid være et behov for interkommunale ordninger som kan bøte på dette.

I noen deler av landet vil det være vanskelig å etablere en kommunestruktur som er god nok bl.a. i forhold til effektiviteten i produksjon av kommunenes drift- og støttetjenester eller i forhold til å bygge opp velfungerende fagmiljøer på særlig krevende sektorer. I slike områder kan enkelte kommuner ha vanskeligheter med å

etablere og eller beholde den type kompetanse som kreves for å utføre hele registeret av kommunale oppgaver. Manglende kompetanse kan føre til dårligere kvalitet på tjenestene enn det innbyggerne kan forvente. Marginale fagmiljø kan gjøre det vanskelig å rekruttere og holde på nødvendig fagkompetanse. Der den enkelte kommune er for liten som enhet til å få til en effektiv og tilfredsstillende løsning kan interkommunalt samarbeid være en løsning.

### *Hensynet til ”forpliktende samarbeid”*

Tradisjonelt har interkommunalt samarbeid vært kritisert for både å være lite beslutningseffektivt og for å mangle politisk styring og åpenhet. Der det er ønskelig å overføre beslutningsmyndighet til interkommunale samarbeidsmodeller, må det gjøres et valg mellom hensynet til demokratisk innflytelse og hensynet til beslutningseffektivitet

Departementet har i vurderingene i dette høringsnotatet lagt vekt på å finne en hensiktsmessig balanse mellom disse hensyn.

Det har fra flere hold – også fra kommune selv - vært etterlyst mer ”forpliktende samarbeid”. I St. prp. nr. 64 (2001-2002) (kommuneproposisjonen for 2003) heter det om dette bl.a. (s. 91): ”Når det gjelder interkommunalt samarbeid, ønsker departementet en utvikling mot en mer forpliktende form på samarbeidet enn det man ser mellom kommunene i dag. Mangelen på intern beslutningskraft er et viktig ankepunkt mot frivillig interkommunalt samarbeid. Så lenge alle involverte kommuner har vetorett i alle interkommunale samarbeidsorganer, har kommunene en stor utfordring i å få dette til å fungere effektivt. Samtidig er det også grunnleggende viktig at vi har et velfungerende lokalt demokrati der innbyggerne kan stille politikerne til ansvar for de prioriteringer som foretas”.

Hva som nærmere ligger i et mer ”forpliktende” samarbeid er ikke uten videre klart. Et interkommunalt samarbeid som er etablert etter statlig pålegg ville utvilsomt kunne bli mer forpliktende enn et samarbeid etablert etter initiativ fra deltakerne. Dette har sammenheng med at et statlig pålegg om samarbeid normalt ville innebære at deltakerne i samarbeidet ikke kan tre ut av ordningen uten at staten aksepterer det.

En annen måte å forstå uttrykket ”mer forpliktende samarbeid” på, er at det refererer til beslutningssystemene i en samarbeidsordning – enten den er etablert ved statlig pålegg eller frivillig. Det er nærliggende å tenke at det i så fall dreier seg om hvorvidt deltakerne ska ha ”veto-rett” eller ikke. Forstått på denne måten, dreier mer ”forpliktende” samarbeid seg om å etablere et mer beslutningseffektivt interkommunalt samarbeid. Dette ville i så fall innebære at det ble åpnet for flertallsavgjørelser – også for avgjørelser av stor betydning for den enkelte kommune. I dette ligger at det såkalte ”konsensusprinsippet” blir tonet noe ned. Departementet har i dette høringsnotatet lagt denne forståelsen til grunn.

Departementet legger til grunn at dette ønsket om modeller for mer ”forpliktende” samarbeid i hovedsak dreier seg om å legge større vekt på hensynet til beslutningseffektivitet enn hensynet til folkevalgt innflytelse fra den enkelte kommune som deltar i samarbeidet.

På denne bakgrunn er det naturlig å legge til grunn at rammebetingelsene i større grad enn etter dagens ordning bør åpne for å etablere modeller der de(n)

kommunene som har flertallet i samarbeidets styringsorganer kan drive sin beslutning igjennom, og at mindretallet må forholde seg til dette uten at det bringer samarbeidet i fare.

Et annet aspekt ved ”forpliktende” samarbeid kan være forpliktelse i tid – det vil si at deltakerne er bundet til å delta i samarbeidet i et visst tidsrom. Det er ved utforming av samkommunemodellen og vertskommunemodellen også lagt vekt på dette aspektet, ved at samarbeidet i utgangspunktet må inngås for en visst tid.

Et ytterligere aspekt ved forpliktelse kan ligge i at samarbeidet har et visst geografisk omfang, eller at samarbeidet berører mange innbyggere. Dette elementet er imidlertid vanskelig å regulere i lov eller avtale.

Som nevnt kan ”forpliktende samarbeid” også forstås som en ordning der kommunene bindes til å forbli i et samarbeidsforhold etter *statlig pålegg* om samarbeid. Når det gjelder spørsmålet om hjemmel for staten til å gi pålegg om etablering av interkommunalt samarbeid, er dette drøftet under pkt. 4.4. Statlig pålegg om samarbeid reiser en rekke spørsmål. Rent prinsipielt kan det hevdes at det er et dårlig utgangspunkt for samarbeid. Det reiser også demokratiske betenkeligheter om staten skulle pålegge kommunene samarbeidsordninger som innebærer at kommunene i prinsippet må bøye seg for flertallsbeslutninger i et samarbeidsorgan mht. prioritering, omfang og kvalitet på ytelser til kommunens egne innbyggere.

#### *”Demokratisk underskudd”*

De modeller som foreslås i dette høringsnotatet går forholdsvis langt i retning av å åpne for at interkommunalt samarbeid skal kunne innebære overføring av betydelig beslutningsmyndighet til interkommunale enheter og til andre kommuner. For å dempe de betenkeligheter som knytter seg til demokratisk innflytelse i interkommunale enheter, er det vurdert flere ulike grep i de modeller som er foreslått i høringsnotatet. Se nærmere kap. 5 om samkommune og kap. 6 om vertskommunesamarbeid. Det er der drøftet flere måter å redusere det ”demokratiske underskuddet” som knytter seg interkommunalt samarbeid. Bl.a. spørsmålet om å kreve kvalifisert flertall for å delta, spesielle regler om representasjon i de øverste styringsorganer, spesielle avstemningsregler, stadfesting/godkjenning av staten m.v.

Det kan også være grunn til å regne med at kommunene i praksis vil være noe tilbakeholdne med å overføre myndighet på områder som er av stor betydning for den enkelte kommune til en interkommunal enhet hvor kommunen har liten innflytelse. På denne bakgrunn kan det være grunn til å anta at de demokratiske betenkeligheter som i utgangspunktet knytter seg til dette, ikke bør overvurderes.

#### *Særlig om rettssikkerhet*

Særlig i forhold til myndighetsutøvelse og tjenesteyting hvor innbyggerne har et rettskrav på et visst kvalitetsnivå, er det viktig at sentrale hensyn til rettssikkerhet er ivaretatt. Spørsmålet om rettssikkerhet i interkommunale samarbeidsordninger er drøftet i kap. 7.

#### **4.4 Skal interkommunalt samarbeid være frivillig eller lovpålagt?**

En forutsetning som ikke synes omstridt, er at interkommunalt samarbeid i størst mulig grad bør være *frivillig*. Departementets oppgave vil derfor i hovedsak være å ”legge til rette” for interkommunalt samarbeid – dvs. at ”rammebetingelsene” bør være hensiktsmessige. Dette innebærer at det må tilstrebes at lovgivningen ikke legger unødige begrensninger på kommunenes frihet til å velge *om* det skal samarbeides om noe, *hva* det skal samarbeides om, og hvilken *form* samarbeidet skal ha.

Noen grunnleggende hensyn kan imidlertid føre til at det bør legges begrensninger på friheten. Dette gjelder både spørsmålet om *hva* det skal kunne samarbeides om, og hvilken *form* samarbeidet skal kunne ha. Slike hensyn kan være grunnleggende ”demokratihensyn” – så som hensynet til representativitet, legitimitet, innflytelse for innbyggerne mv. Et sentralt spørsmål er derfor hvor disse grensene skal gå – og hvilke hensyn som begrunner grensesetting gjennom nasjonalt lovverk.

Den mest iøynefallende statlige binding på interkommunalt samarbeid, er de tilfeller der staten pålegger kommunene å samarbeide i en bestemt form. En annen form er at staten legger stramme rammer for hvordan samarbeide skal skje/drives.

Spørsmålet om hvorvidt statlige *bindinger* i form av direkte pålegg eller mer ”håndfaste” rammeverk kan gjøre interkommunalt samarbeid mer effektivt/omfattende/forpliktende er berørt i pkt. 4.3 ovenfor. Det fremgår der at det knytter seg store prinsipielle betenkeligheter til slike pålegg. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det vil være behov for en hjemmel til å kunne gi slike pålegg i enkelte spesielle tilfeller. Departementet er derfor kommet til at det bør tas inn i kommuneloven en hjemmel til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid. Det legges til grunn at en slik hjemmel må brukes med stor varsomhet, og bare der det er behov for det for å sikre et forsvarlig tjenestetilbud til innbyggerne i et område. Dette er i prinsippet i samsvar med eksisterende hjemmel i kommuneloven § 27, som har vært benyttet i svært liten grad.

Forslaget i dette høringsnotatet gir bare hjemmel til å gi statlig pålegg om vertskommunesamarbeid, se kap. 6. Det foreslås ikke innført en hjemmel til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid i form av en samkommune.

#### **4.5 Om ulike kommunale oppgaver og ansvar – bør det ligge begrensninger på hva det kan samarbeides om?**

##### **4.5.1 Innledning**

Det er flere måter å dele inn kommunenes virksomhet etter virksomhetens karakter. På et overordnet nivå deles ofte kommunenes virksomhet inn i ”offentlig myndighetsutøvelse”, ”annen forvaltningsvirksomhet”, ”tjenesteyting”, ”serviceytelser”, ”støttetjenester” og ”næringsvirksomhet/erhvervsvirksomhet”.

Ved en kategorisering på et så vidt overordnet/generelt nivå vil begrepene nødvendigvis måtte bli noe uskarpe i kantene. En slik kategorisering vil likevel kunne være hensiktsmessig for å identifisere hvilke hensyn som gjør seg gjeldende ved de forskjellige typer virksomhet. De hensyn som gjør seg gjeldende, vil ha betydning både for hva det skal kunne samarbeides om og i hvilke former det bør

kunne skje. For eksempel vil hensynet til politisk representativitet og rettssikkerhet veie tyngre ved offentlig myndighetsutøvelse enn ved mer forretningspreget virksomhet.

All organisering av en virksomhet skal ideelt sett være egnet til å fremme formålet med virksomheten. Organisasjonsmodell og samarbeidsform må derfor tilpasses virksomhetens karakter og målsetting. Fra et lovgiversynspunkt bør målsettingen være at tilbudet av organisasjonsmodeller/samarbeidsformer er tilstrekkelig for de ulike typer virksomhet. På et prinsipielt nivå kan det likevel være hensiktsmessig å drøfte spørsmålet om hva det skal kunne samarbeides om, uavhengig av spørsmålet om samarbeidets form.

#### **4.5.2 Nærmere om hva det skal kunne samarbeides om**

Som det mest ekstreme utgangspunktet kan man tenke seg at kommuner skal kunne samarbeide om "alt". Det vil si at et kommunestyre skal kunne overlate enhver aktivitet og beslutningsmyndighet til en interkommunal sammenslutning, eller til for eksempel nabokommunen. Dette ville i så fall innebære at kommunen skulle kunne overlate til en annen kommune eller flertallet i en interkommunal sammenslutning å treffe beslutninger på kommunens kjerneområder, og å fastsette budsjett for sentrale deler av virksomheten.

I sin mest ekstreme form ville dette innebære at en kommune kunne "abdisere" i forhold til det ansvar de folkevalgte i kommunen har overfor sine innbyggere. Hensynet til at de folkevalgte i kommunen bør kunne holdes ansvarlig av innbyggerne, kan tale for at adgangen til å drive interkommunalt samarbeid bør være mer begrenset.

Samtidig vil det også kunne hevdes at spørsmålet om hvor stor myndighet kommunen skal kunne overlate til en sammenslutning (eller til en annen kommune), er et spørsmål som kommunestyret/fylkestinget selv må kunne avgjøre. En eventuell beslutning om å overlate de vesentligste deler av kommunens virksomhet og kommunestyrets beslutningsmyndighet til andre enn kommunen selv, vil uansett være en beslutning som de folkevalgte i kommunen ville måtte stå til ansvar for overfor sine velgere ved neste valg. For så vidt vil det kunne hevdes at dette ville være godt i samsvar med prinsippet om kommunalt selvstyre.

Etter departementets mening vil dette likevel bryte radikalt med den forvaltningstradisjon som hittil har vært rådende. At det vesentlige av en kommunes virksomhet skulle overlates til andre, ville også i praksis trolig være en lite aktuell problemstilling.

Departementet legger således til grunn at der en myndighet i kommuneloven eller andre lover er lagt til "kommunestyret selv", vil dette utgjøre en absolutt skranke for å overlate myndigheten til andre kommuner eller interkommunale enheter. Spørsmålet blir om det bør innføres begrensninger som rekker lenger en det delegasjonsforbud som fremgår av lovgivningens uttrykk "kommunestyret selv".

#### 4.5.3 Nærmere om ulike typer kommunal virksomhet – og de hensyn som gjør seg gjeldende

I det følgende vil det bli drøftet om det bør settes nærmere bestemte grenser for delegasjon av kommunestyrets myndighet til interkommunale organer og til andre kommuner enn det som fremgår av delegasjonsforbudene – ”kommunestyret selv”.

##### *Om driftsoppgaver*

Det knytter seg ikke spesielle betenkeligheter til å overlate selve utførelsen/driften av en kommunal oppgave til andre – enten det er interkommunale enheter, private, eller andre kommuner – forutsatt at *ansvaret* for at kommunens innbyggere får ytelsen alltid vil påhvile deres egen kommune. Dette vil harmonere godt med at innbyggerne må kunne stille sine egne folkevalgte direkte ansvarlig for ytelsens omfang og kvalitet. Dette forutsetter at kommunen sikrer seg styringsmuligheter overfor den som utfører oppgaven. Noe som er i tråd med den såkalte bestiller-/utfører-modellen.

En mulig avgrensning kan derfor ligge i en forutsetning om at kommunen alltid skal ha *bestillerfunksjonen* i forhold til de konkrete ytelser dens innbyggere har krav på (eller kommunen ønsker å tilby). Det ville i så fall innebære at kommunen ikke kunne overdra denne bestillerfunksjonen til andre. Begrensningen vil ligge i at kommunen/kommunestyret (kommunens folkevalgte) som representant for sine innbyggere må bestemme kvantitet og kvalitet på de ytelser det ønsker å tilby kommunens innbyggere, og prioritere mellom ulike sektorer mht. omfang og kvalitet. Dette er lokalpolitiske avveininger som er en del av det lokalpolitiske skjønn.

Departementet legger til grunn som lite omstridt at interkommunalt samarbeid uten videre bør gi rom for at *driftsoppgaver* som ikke innebærer å ta politiske beslutninger, men som går ut på å produsere en tjeneste på bestilling fra den enkelte kommune, bør kunne overlates til en interkommunal enhet eller en annen kommune.

Interkommunalt samarbeid om driftsoppgaver er mulig allerede etter gjeldende rett. Både kommuneloven § 27 og lov om interkommunale selskaper ligger til rette for å utføre driftsoppgaver for kommunene. Dagens rammebetingelser for interkommunalt samarbeid er etter departementets vurdering således langt på vei tilstrekkelige i forhold til denne type virksomhet.

Departementet legger imidlertid til grunn at det er behov for å etablere et rammeverk for interkommunalt samarbeid som gjør det mulig å overlate mer vidtrekkende myndighet til interkommunale organer og til andre kommuner.

##### *Offentlig myndighetsutøvelse*

I utgangspunktet går det et hovedskille mellom *offentlig myndighetsutøvelse* – slik det er definert i forvaltningsloven § 2 (dvs. vedtak som har betydning for innbyggernes rettigheter og plikter) – og annen virksomhet. Dette har sammenheng med at det her dreier seg om det som har vært kalt ”det offentliges høyhetsrett overfor innbyggerne” – dvs. det offentliges rett til med bindende virkning å fastlegge innbyggernes plikter og rettigheter.

Dersom det skal tas sikte på at interkommunale samarbeidsordninger skal kunne gis kompetanse til å treffe *vedtak* som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, møter man de tradisjonelle og prinsipielle innvendingene mot interkommunalt samarbeid. Disse betenkelighetene er knyttet til demokratisk innflytelse, legitimitet, etablering av et fjerde forvaltningsnivå mv. På denne bakgrunn vil det kunne hevdes at offentlig myndighetsutøvelse bør ligge til kommunen som sådan. Særlig der myndighetsutøvelsen har inngrepsmessig karakter, kommer også rettssikkerhetshensyn inn.

Selv om det tradisjonelt har vært hevdet at omfattende *offentlig myndighetsutøvelse* ikke bør kunne flyttes ut av kommunen og legges til interkommunale enheter, er det etter departementets oppfatning graden av lokalpolitisk skjønn som avgjør behovet for folkevalgt innflytelse.

Særlig når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse som har direkte sammenheng med utføringen av tjenesteytingen, er det mindre betenkelig i forhold til hensynet til folkevalgt innflytelse å åpne for at vedtaksmyndighet kan legges til interkommunale enheter. Det samme gjelder myndighetsutøvelse som innebærer rent lovbundne vedtak – altså der det lokalpolitiske skjønnsområdet er lite, og beslutningen for eksempel dreier seg om å fastslå om lovens ”firkantede” betingelser er oppfylt.

Der hensynet til rettsikkerhet er ivaretatt, bør det derfor etter departementets oppfatning i større grad kunne åpnes for å overlate offentlig myndighetsutøvelse til interkommunale enheter, eller andre kommuner. (Om rettssikkerhet, se nærmere kap. 7). Dette krever imidlertid at hensynet til folkevalgt ansvar og innflytelse er ivaretatt på en måte som er tilstrekkelig i forhold til at den enkelte kommune skal kunne stå ansvarlige for myndighetsutøvelsen.

#### *Hensynet til folkevalgt innflytelse*

Når det gjelder spørsmålet om å ivareta hensynet til folkevalgt innflytelse, har departementet for de modeller som foreslås i dette høringsnotatet lagt til grunn at et avgjørende skille går mellom *saker av prinsipiell betydning* og saker uten prinsipiell betydning. Skillet er etter dagens kommunelov avgjørende for hva som kan delegeres fra politiske organer til kommunens administrasjon. Begrepet bygger således på at det forutsetningsvis eksisterer et skille mellom politikk og administrasjon. Begrepet vil derfor være hensiktsmessig i forhold til å avgjøre når folkevalgt innflytelse er viktig.

Der det gjelder saker av prinsipiell betydning, har departementet lagt til grunn at det i et *vertskommunesamarbeid* må etableres et folkevalgt styringsorgan som er representativt sammensatt. Se nærmere om dette i kap. 6 om vertskommune.

Når det gjelder *samkommunemodellen*, er hensynet til folkevalgt innflytelse søkt ivaretatt ved bestemmelser om et øverste folkevalgt styringsorgan – samkommunestyret. I tillegg er det som et mindretallsvern foreslått å kreve 2/3 flertall i kommunestyret for at en kommune skal kunne delta. Dette særlige krav om kvalifisert flertall har bl.a. sin bakgrunn i at samkommunemodellen er utformet med sikte på store og sektorovergripende samarbeidsområder.

Det er i pkt. 4.3. redegjort for at det etter departementets oppfatning alltid vil være *nødvendig* at lovgivningen legger til rette for interkommunalt samarbeid. Det

fremheves der bl.a. at det ikke er mulig å etablere en kommunestruktur som vil fjerne behovet for interkommunalt samarbeid. Med de forslag til modeller som fremmes i dette høringsnotatet, er det departements syn at det også vil være *forsvarlig og ønskelig* å utvide det mulige samarbeidsområde ved å åpne for at det også kan omfatte offentlig myndighetsutøvelse og saker av prinsipiell betydning.

Dersom ikke rammeverket for interkommunalt samarbeid tilpasses dette, vil det kunne lede til at generalistkommuneprinsippet må tas opp til vurdering. Det vil si at man i så fall må vurdere om det er mulig å legge til grunn at alle kommuner skal ha det samme ansvar og den samme oppgaveportefølje.

Bakgrunnen for de nye modeller som foreslås – samkommune og vertskommunesamarbeid – er videre en erkjennelse av at de eksisterende modeller ikke er tilpasset samarbeid om tradisjonelle forvaltningsoppgaver og det som kan betegnes som de kommunale kjerneoppgaver. De eksisterende modeller er i hovedsak tilpasset driftsoppgaver og mer ”forretningspreget” virksomhet. Når det ses bort fra lov om interkommunale selskaper, er regelverket i tillegg uklart og lite oversiktlig på mange punkter.

Den fare for et ”demokratisk underskudd” som kan ligge i interkommunale samarbeidsordninger, er søkt minimalisert gjennom krav om etablering av folkevalgte styringsorganer. Rettssikkerhetshensyn er søkt ivaretatt bl.a. gjennom å avklare hvordan systemet for forvaltningsklage skal utformes der vedtak treffes av interkommunale enheter, se pkt. 4.5.4 og nærmere i kap. 7. Når det gjelder rettssikkerhetshensynet legges det videre til grunn at den etablering av større og faglig sett mer bærekraftige enheter som ligger i etablering av interkommunalt samarbeid også vil bidra i positiv retning.

Innenfor disse rammer er det departements oppfatning at det vil være forsvarlig å overlate til kommunene selv å vurdere hvor stor grad av lokalpolitisk skjønnsutøvelse som bør legges til andre kommuner eller til en samkommune.

#### **4.5.4 Rettssikkerhet**

Når det gjelder hensynet til rettsikkerhet for innbyggerne har det både en faktisk og en rettslig side. Etablering av interkommunale enheter vil normalt innebære muligheter for større og mer stabile fagmiljøer, noe som i seg selv kan styrke rettssikkerheten. Den rettslige side går i hovedsak på å etablere forsvarlige saksbehandlingsregler, og legge til rette for at beslutninger kan bli overprøvd av andre instanser, enten i en domstolsprosess, gjennom administrativ lovlighetskontroll, eller gjennom forvaltningsklage. I kap. 7 er det redegjort for dette, og det er foreslått ordninger som etter departementets oppfatning vil være godt egnet til å ivareta rettssikkerheten ved de interkommunale samarbeidsmodeller som foreslås.

I forbindelse med spørsmålet om domstolsprøving av avgjørelser truffet av interkommunale organer, vil det kunne oppstå spørsmål om hvem som er rett saksøkt. Departementet legger til grunn at det ved eventuelle søksmål må avgjøres prejudisielt hvem som er rett saksøkt. Dette må vurderes på bakgrunn av den feil som er begått, og hvem som har ansvaret. Departementet finner det vanskelig på generelt grunnlag å fastsette i lov hvilken instans som er rett saksøkt der det dreier seg om beslutninger og handlinger som kan være foretatt av en annen kommune



eller en interkommunal enhet. Det ville i så fall innebære en spesialregulering av spørsmålet som etter departementets oppfatning ikke er hensiktsmessig.

#### **4.6 Forholdet mellom kommuneloven og særlovgivningen – bør det gjøres endringer i særlov eller bør bestemmelsene om interkommunalt samarbeid samles i kommuneloven?**

##### *Forholdet mellom kommuneloven og særlovene*

Kommuneloven kan sees på som den kommunale/fylkeskommunale (heretter kun kommunene) ”forfatninglov”. Den gjelder all kommunal virksomhet og skal være rammelovgivningen for kommunal organisering, saksbehandling m.v.

Med særlov menes lover som pålegger kommunene bestemte oppgaver eller på annen måte er av særlig betydning for kommunenes virksomhet.

Forholdet mellom kommuneloven og særlovene var et sentralt tema da kommunelovutvalget i sin NOU 1990: 13 kom med forslag til ny kommunelov. På dette tidspunkt innholdt særlovene en rekke spesialregler innen den enkelte sektor både om organisering av kommunal virksomhet, beslutningsprosesser, og det innbyrdes myndighetsforhold mellom de ulike organer, samt saksbehandlingsregler. I tillegg inneholdt også sektorlovgivningen egne delegasjonsregler som regulerte hvilken stilling/organ som kunne tildeles myndighet etter loven.

Kommunelovutvalgets forslag gikk ut på å gå bort fra spesialregulering av organisatorisk karakter og nedfelte bl.a. prinsippet om at kommunene skal gis stor grad av frihet til å bestemme sin egen organisatoriske/administrative oppbygning og at all myndighet legges til kommunestyret som har vide fullmakter til delegasjon. I Ot.prp nr. 42 (1991-92) ble disse prinsippene lagt til grunn for lovforslaget og det ble bl.a. pekt på at de alminnelige regler og prinsipper som ble nedfelt i kommuneloven også i nødvendig grad måtte få gjennomslagskraft i særlovgivningens mange organisatoriske bestemmelser.

Dette genererte et eget arbeid der målet var å gjennomgå særlovene for å oppnå en best mulig tilpassning til den nye kommuneloven.

Kommunelovens prinsipper om organisasjonsfrihet innenfor de rammene kommuneloven satte ble lagt til grunn for dette tilpasningsarbeidet som skulle skje i særlovene. Retningslinjene som ble fulgt er oppsummert slik i Ot.prp. nr. 59 (1992-93) side 6:

”Med mindre tungtveiende nasjonale hensyn tilsier noe annet, skal særlovgivningen endres ved

-opphevelse av særlovsbestemmelser som pålegger kommuner og fylkeskommuner å opprette bestemte folkevalgte organer og bestemte stillinger av mer administrativ karakter,

-at særlovsbestemmelser om delegasjon av kommunal og fylkeskommunal myndighet oppheves og erstattes av de alminnelige regler i den nye kommuneloven,

-at behovet for bestemmelser om statlig tilsyn og kontroll vurderes, eventuelt spesifiseres nærmere, og at statlige godkjenningsordninger oppheves eller endres, så langt råd er.”

Vi har i dag en kommunelov som bygger på at bestemmelsene skal gjelde som alminnelige regler for all kommunal virksomhet, men vi finner fortsatt noen få

særregler i sektorlovgivningen som innskrenker kommunenes organisasjonsfrihet, for eksempel i plan- og bygningsloven § 9-1 som lovfester et krav om at alle kommuner skal ha et fast utvalg for plansaker og barneverntjenesteloven § 2-1 annet ledd om daglig leder for barnevern. Denne typen spesialregler legger ofte myndighet til organet/utvalget og kommunestyret kan ikke frata disse organene dens kompetanse. I særlovene finner man også regler som innskrenker mulighetene til å delegere oppgavene etter de alminnelige regler om delegasjon i kommuneloven. Eksempler på slike delegasjonssperrer finnes fortsatt bl.a. i alkoholoven § 1-12.

Det er likevel slik at der man finner regler om organisering, saksbehandling, kompetanseforhold og beslutningsprosesser i særlovene må disse tolkes i lys av kommunelovens alminnelige regler. Jf. Bestemmelsen i kommuneloven § 2, hvor det fremgår at loven gjelder kommuners og fylkeskommuners virksomhet, herunder kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover.

Departementets oppfatning er at de prinsipper det her er redegjort for, også bør legges til grunn for interkommunalt samarbeid. Det innebærer at reglene om organisering av interkommunalt samarbeid bør fremgå av kommuneloven.

#### *Særlovene tildeler kommunene oppgaver*

Når det gjelder de prinsipielle vurderingene om hvilke oppgaver som skal kunne overlates til interkommunale enheter og andre kommuner, se pkt. 4.4. ovenfor.

Kommunene står, som egne autonome rettssubjekt, fritt til selv å avgjøre om de vil ta på seg en oppgave eller ikke så lenge det ikke er forbudt eller oppgaven er lagt til andre (kommunenes negativt avgrensede kompetanse). Kommunene har med andre ord kompetanse til å handle eller la være å handle innenfor lovens rammer. Likevel er det slik at kommunene som viktige leverandører av velferdsstatens ytelser og tjenester i volum får den største andelen av sine oppgaver med hjemmel i særlov. Det vil si at oppgavefordeling mellom stat, fylkeskommune og kommune skjer via det man kan kalle funksjonsfordelingsregler i særlovene.

Når staten ønsker en gitt samfunnsutvikling benyttes det ulike virkemidler overfor kommunene. Virkemidlene brukes ofte i kombinasjon og kan være lovbaserte, økonomiske, eller av andre typer, som for eksempel informasjon og veiledning. De lovbaserte virkemidlene er i hovedsak særlovene som tildeler kommunene oppgaver over et bredt spekter av sektorer. Dette er de største, viktigste og mest kostnadskrevende oppgavene. Gjennom denne typen virkemidler er kommunene også blitt viktige adressater for lovgiving som etablerer rettskrav for borgerne på ulike tjenester og ytelser.

Når særlovene tildeler kommunene oppgaver tildeles også samtidig myndighet/kompetanse til å bestemme over innbyggerne rettslig (jur.: heteronom kompetanse). Dette bygger på at det kun er Stortinget som kan gi lover som griper inn i borgernes rettsstilling og denne typen kompetanse må kommunene få tildelt med hjemmel i lov.

Det er det såkalte *generalistkommuneprinsippet* som legges til grunn når særlovene pålegger kommune oppgaver. Det vil si at alle landets kommuner tildeles de samme oppgaver og den samme myndighet. Med andre ord skjer det ingen differensiering mellom kommunene i forhold til hvilke oppgaver de er satt

til å løse. Dette prinsippet har ingen forankring i lov eller konstitusjonell sedvane, men er sikker praksis og kommer til uttrykk i alle særlover som tildeler kommune oppgaver. Prinsippet kommer også til uttrykk i Stortingsmelding nr. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå, s. 49.

Det går et hovedskille i kommunenes virksomhet mellom de lovpålagte og de ikke lovpålagte oppgaver. Når det gjelder de ikke lovpålagte oppgavene har kommunene i utgangspunktet stor frihet i forhold til organisering og eventuelt til å delta i den sammenslutning de mener måtte være den mest hensiktsmessige. De lovpålagte oppgaver derimot innebærer ofte større eller mindre grad av offentlig myndighetsutøvelse og dette avgrenser bl.a. organisasjonsform. Etter gjeldende rett kan man ikke delegere oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet til noen form for interkommunalt samarbeid, om det ikke finnes en særskilt hjemmel for dette i vedkommende særlov, se også kap. 2 om gjeldende rett.

#### *Nærmere om særlovene og interkommunalt samarbeid*

Som det fremgår ovenfor får kommunene sine oppgaver tildelt gjennom særlovgivningen, mens bestemmelsene om organisering i hovedsak ligger i kommuneloven. Denne modellen bør etter departementets oppfatning videreføres også i forhold til interkommunalt samarbeid.

Kommuneloven legger i dag begrensninger på hvilken myndighet som kan legges til interkommunale styrer etter kommuneloven § 27. Begrensningen kommer til uttrykk ved at bestemmelsen bruker begrepet ”drift og organisering”. Dette gir en generell ytre ramme for hvilken beslutningsmyndighet som kan legges til interkommunale enheter som er etablert med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelse om interkommunale styrer. Bakgrunnen er at § 27 aldri har vært tenkt brukt til ”politiske saker”, offentlig myndighetsutøvelse (enkeltvedtak og forskrifter), men til organisering av ”driftspregede” oppgaver knyttet til den faktiske virksomhet som er lagt til enheten, se nærmere om dette i kap. 2.

Denne ytre rammen som er gitt i § 27, er imidlertid ikke til hinder for at særlover kan åpne for å legge for eksempel myndighetsutøvelse til en slik enhet. Dette følger allerede av at spesiell lov går foran generell lov. Også i forhold til spørsmålet om å overlate kommunal myndighet til selskaper, vil svaret i prinsippet bero på en fortolkning av den lov som legger oppgaven til kommunen, se bl.a. NOU 1995: 17 s. 109. Når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse i snever forstand, kreves det riktignok klar hjemmel for at beslutningsmyndigheten skal kunne legges til andre, men dette rokker ikke ved prinsippet om at de alminnelige regler i kommuneloven ikke avskjærer lovgiver fra gjennom særlov å utvide adgangen.

Særlovgivningen er sjelden klar når det gjelder spørsmålet om den myndighet som i loven er lagt til kommunen, kan overføres/delegeres til andre – enten det er andre kommuner, interkommunale enheter eller selskaper. På denne bakgrunn må det i prinsippet gjøres en fortolkning av hver enkelt lov, før man kan ta stilling til dette. Ved denne vurderingen vil det ofte savnes klare holdepunkter, se bl.a. NOU 1995: 17 s. 109.

Det er ønskelig å rydde opp i den uklare situasjon som følger av at de fleste særlover ikke gir klart svar på til hvilke interkommunale organer beslutningsmyndigheten kan overlates.

På denne bakgrunn har departementet vurdert ulike måter som kan gjøre det enklere å avgjøre om oppgaver pålagt i særlov kan legges til andre kommuner, interkommunale enheter og selskaper. En måte å gjøre dette på som kan innebære en mer oversiktlig regulering, kan være at det i kommuneloven innføres en ”generalbestemmelse” som regulerer spørsmålet om hvilken myndighet som kan overlates til de ulike interkommunale sammenslutninger.

En slik bestemmelse kan gå ut på at det innenfor de rammer kommuneloven selv setter, kan all kommunal virksomhet legges til de interkommunale organer som der nevnes, dersom ikke den enkelte særlov avskjærer det eksplisitt eller må anses for å avskjære det etter en fortolkning. Slik vil det ikke være nødvendig å søke i særloven etter en hjemmel for å legge oppgaven til et interkommunalt organ – det vil være tilstrekkelig å konstatere at loven ikke avskjærer det. Dette står i motsetning til dagens ordning, der det er adgangen til å overlate oppgaven til andre som krever hjemmel i den enkelte lov.

I praksis kan det også være fordelaktig at en slik ”generalbestemmelse” kan innebære en oppfordring til å regulere eksplisitt i den enkelte lov spørsmålet om i hvilken grad kommunen kan overlate beslutningsmyndighet til andre – enten det dreier seg om andre kommuner, interkommunale forvaltningsorganer eller selskaper. I en tid der det offentlige i økende grad skiller ut virksomhet i mer frittstående enheter kan en slik eksplisitt regulering være fordelaktig.

På denne bakgrunn har departementet foreslått at det tas inn i kommuneloven en generell bestemmelse om at det er anledning til å overlate lovpålagt myndighet til andre kommuner i et vertskommunesamarbeid etter loven, og til en samkommune. Departementet har ved denne vurderingen lagt betydelig vekt på at bestemmelsens rekkevidde vil være begrenset til å gjelde overføring av beslutningsmyndighet til andre kommuner, og til en samkommune. Videre er det lagt betydelig vekt på at det vil dreie seg om overføring av myndighet til andre forvaltningsorganer, ikke til selskaper eller andre ”privatrettslige” organisasjonsformer.

#### **4.7 Hvilke modeller/interkommunale løsninger tilbys – oversikt over de lovmessige/lovtekniske grep**

##### *Kommuneloven § 27*

Kommuneloven § 27 er den alminnelige bestemmelse om interkommunalt samarbeid. Bestemmelsen er imidlertid knapp, og har flere svakheter. Den overlater i stor grad til kommunene selv å regulere i avtale/vedtekter viktige forhold ved samarbeidet. Dette kan innebære en risiko for at vesentlige sider ved samarbeidsforholdet ikke er regulert. Videre vil det ofte være uklart om samarbeidsenheten som sådan er en egen juridisk person. Dette kan bl.a. skape uklarhet om hvem som er arbeidsgiver for de som har sitt arbeid knyttet til samarbeidsenheten. (I kap. 2 er gjeldende rett for interkommunale styrer etter kommuneloven § 27 beskrevet nærmere. En mer omfattende beskrivelse finnes i

NOU 1995: 17 ”Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet”, pkt. 4.4.)

§ 27 er historisk og i hovedsak tenkt å være en modell for driftspregede (forretningspregede) oppgaver, men benyttes også for samarbeid om forvaltningsoppgaver, for eksempel pedagogisk psykologisk tjeneste i grunnskolen. Etter departementets mening er den tilstrekkelig som modell for begge deler. Når det gjelder forretningsvirksomhet fremgår dette av NOU 1995:17 pkt. 10.7 (s. 129). Etter departementets mening er den også tilstrekkelig som en organisasjonsmodell for samarbeid om tradisjonell forvaltningsvirksomhet og offentlig myndighetsutøvelse.

Den delen av § 27 som skal være et tilbud til forretningsvirksomhet ble etter departementets oppfatning overflødiggjort ved de lovendringer som ble gjennomført på bakgrunn av NOU 1995:17, blant annet gjennom lov om interkommunale selskaper. Det tas sikte på at den delen som gjelder forvaltningsvirksomhet vil bli overflødiggjort ved dette høringsnotatets forslag om nye organisasjonsmodeller for interkommunalt samarbeid – samkommune og vertskommunesamarbeid.

#### *Kort om vertskommune*

Siktemålet for samarbeid i en vertskommunemodell vil være interkommunale ordninger for bestemte sektorer. Modellen gir en fleksibel løsning for å overlate oppgaver og beslutningsmyndighet til en annen kommune. En kommune vil kunne legge ulike oppgaver til flere vertskommuner.

Det foreslås to typer vertskommuneordninger – en med et felles folkevalgt organ, og en uten. Skillet vil ha avgjørende betydning for hvilken myndighet som kan overlates til vertskommunen. Vertskommunesamarbeidet som sådan vil ikke utgjøre et eget rettssubjekt.

#### *Kort om samkommune*

Siktemålet med samkommunemodellen er at den skal være et tilbud til de omfattende og sektorovergripende interkommunale samarbeider. Modellen er utformet med sikte på at samkommunen skal ha en bred oppgaveportefølje, og betydelig beslutningsmyndighet når det gjelder lokalpolitiske spørsmål. Samkommunen vil være et eget rettssubjekt.

#### *Spørsmålet om å oppheve § 27*

På denne bakgrunn kan det reises spørsmål om det er behov for å videreføre § 27. De virksomheter som i dag drives med utgangspunkt i § 27 og som er næringsdrift/forretningsdrift, vil kunne være egnet til å skilles ut i egne selskaper. De virksomhetene som dreier seg om tradisjonell forvaltningsvirksomhet, kan etter departementets inntrykk i hovedsak organiseres i et vertskommunesamarbeid eller som en samkommune.

Departementet er imidlertid kommet til at bestemmelsen bør videreføres inntil videre. Dette har bakgrunn i at ESA har reist spørsmål om IKS-lovens forenlighet med statsstøttereglene. Departementet tar sikte på å gjennomføre en lovutredning hvor forholdet mellom statsstøttereglene og IKS-loven tas opp. Det kan ikke utelukkes at det vil måtte gjøres endringer i IKS-loven på bakgrunn av dette. Det

vil derfor i en viss tid knytte seg usikkerhet til hvilke organisasjonsalternativer som foreligger for interkommunal virksomhet av forretningsmessig karakter. Inntil det er avklart hvordan IKS-loven eventuelt vil bli endret, ser departementet det som hensiktsmessig å videreføre bestemmelsen i kommuneloven § 27, slik at de virksomhetene som er av forretningspreget karakter ikke tvinges over i selskapsform før selskapsformenens forhold til statstøtteregelveverket er avklart.

Samkommune- og vertskommunemodellen vil i denne perioden utelukkende representere nye tilbud av organisasjonsmodeller som kommuner kan benytte seg av om de finnes mer hensiktsmessige enn dagens § 27. Det foreslås altså ingen plikt til å omorganisere § 27-virksomheter i denne omgang. Det tas imidlertid sikte på å oppheve bestemmelsen når IKS-loven er gjennomgått med sikte på statsstøtterettslige problemstillinger.

#### *Faneparagraf for interkommunalt samarbeid*

Det tas også sikte på å ta inn en såkalt ”faneparagraf” om interkommunalt samarbeid i kommuneloven. Bestemmelsen vil ikke ha selvstendig betydning, men vil angi de muligheter kommunene har til å etablere interkommunale ordninger. Bestemmelsen kan dermed bidra til å skape klarhet og oversikt over hvilke modeller for interkommunalt samarbeid som finnes.

## **5 Samarbeid gjennom samkommune**

### **5.1 Innledning**

#### **5.1.1 Forholdet til andre samarbeidsmodeller som foreslås i dette høringsnotatet**

I dette høringsnotatet foreslås det tre nye modeller for interkommunalt samarbeid: To former for vertskommunesamarbeid (jf. kapittel 6) og samarbeid i form av en samkommune. Mens vertskommunemodellene er beregnet på samarbeid om enkeltstående tjenestoområder, er samkommunemodellen tenkt for et mer omfattende samarbeid. Felles for de nye samarbeidsmodeller som foreslås er at de vil kunne omfatte samarbeid om myndighetsoppgaver.

Vertskommunemodellen med felles nemnd vil ha flere likhetstrekk med samkommunemodellen, først og fremst ved at det skal opprettes et felles politisk sammensatt organ hvor deltakerne er representert. Det er imidlertid grunnleggende forskjeller mellom disse samarbeidsformene når det gjelder de organisatoriske løsningene. Det felles politiske organ i en vertskommunemodell (nemnda) vil formelt inngå i vertskommunens politiske struktur, slik at nemnda ikke vil være en egen juridisk person. En samkommune vil derimot ha status som en egen juridisk person og således ikke inngå i noen av deltakernes organisasjon. En forskjell er også at det for samkommunen vil kunne opprettes underliggende organer under samkommunestyret, og at samkommunen skal ha en egen administrativ leder.

#### **5.1.2 Forholdet til kommuneloven. Behovet for særlige regler**

*Spørsmålet om en egen lov eller del av kommuneloven.*

Et lovteknisk spørsmål er om reglene om samkommune skal reguleres i en egen lov eller tas inn som et eget kapittel i kommuneloven. Et forhold som vil kunne tilsi en egen lov er at en samkommune etter departementets forslag vil være en egen juridisk person. Samtidig vil samarbeidsorganet være et offentligrettslig organ – et forvaltningsorgan. At det foreslås at kommunelovens regler i stor grad også vil måtte komme til anvendelse for en samkommunes virksomhet, jf. nedenfor, taler imidlertid for at reglene om samkommune tas inn i kommuneloven. På samme måte som reglene om vertskommuner vil reglene om samkommuner ha generell karakter, og i hovedsak dreie seg om organiseringen av enheten. Det vil si at det ikke i loven fastsettes noe nærmere om hvilken myndighet som kan legges til et slikt samarbeidsorgan. Departementet ser det som hensiktsmessig at de regler av generell karakter som gjelder interkommunalt samarbeid er samlet i en og samme lov.

Departementet foreslår at reglene om samkommune reguleres under et eget kapittel i kommuneloven.

*Forholdet til kommunelovens regler*

Kommuneloven gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet, herunder kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover, jf.

kommuneloven § 2. Selv om en samkommune vil være å regne som et eget forvaltningsorgan, innebærer samarbeidsorganets status som egen juridisk person at kommuneloven ikke kommer direkte til anvendelse for samkommunens virksomhet. En forutsetning for samarbeidsmodellen er etter departementets oppfatning imidlertid at kommunelovens regler må komme til anvendelse. Flere av lovens bestemmelser vil imidlertid ikke være aktuelle i forhold til en samkommunes organisering og virksomhet (herunder bl.a. kapittel 2 om de kommunale og fylkeskommunale organer, kapittel 3 om parlamentarisk styreform og kapittel 11 om kommunale foretak), mens andre deler av kommuneloven vil være sentrale (herunder bl.a. kapittel 6 om saksbehandlingsregler og kapittel 7 om de folkevalgtes rettigheter og plikter). Utover at det vil bli foreslått bestemmelser om en samkommune, vil også enkelte av kommunelovens bestemmelser bli gjort tilsvarende gjeldende for funksjoner i en samkommune, men med enkelte justeringer. Dette gjelder for eksempel regler om opprettelse av underliggende organer (§ 10) og administrativ leders oppgaver og ansvar (§ 23).

### **5.1.3 Lignende samarbeidsformer i andre nordiske land. Pågående forsøk om samkommune**

Departementet har for sitt forslag om en samkommunemodell bl.a. sett hen til andre nordiske lands regulering av interkommunalt samarbeid, herunder spesielt den svenske samarbeidsformen “kommunalförbund” og den finske “samkommunen”. Disse samarbeidsformene er nærmere redegjort for i kapittel 2.10. Kort sammenfattet vil begge disse samarbeidsformene kjennetegnes av at de også gjelder for samarbeid om myndighetsoppgaver, at samarbeidsorganet består av indirekte valgte representanter fra de enkelte kommunestyre, samt at samarbeidsorganet er egne juridiske personer. Departementet har også sett hen til de erfaringer som er gjort gjennom det pågående forsøket om samkommune mellom Levanger kommune og Verdal kommune i Nord-Trøndelag (Innherred samkommune). Det er gitt en nærmere redegjørelse for innholdet i dette forsøket i kapittel 3.

## **5.2 Oversikt over forslaget til en samkommunemodell**

### **5.2.1 Noen grunnleggende premisser**

#### *Ikke anledning til å delta i flere samkommuner*

Departementet har vurdert om det skal være anledning for kommuner til å delta i flere samkommuner. Et argument for at kommunene skal kunne stå fritt i så henseende, kan være et ønske om frihet til å kunne delta i samkommuner som har ulike oppgaver, for eksempel samkommuner som først og fremst utfører driftsoppgaver innenfor tjenesteyting og administrasjon og samkommuner som omfatter et større samarbeid om myndighetsoppgaver. Det kan også være slik at en kommune vil kunne ønske å samarbeide i form av en samkommune med flere oppgaver enn det de andre samarbeidskommunene ønsker, slik at kommunen vil se seg om etter andre interkommunale relasjoner for slike oppgaver.

Dersom det ikke skal være en adgang til å delta i flere samkommuner, vil kommunene måtte velge andre organisasjonsformer enn en samkommune – på tross av at en mener at en slik samarbeidsform er mest hensiktsmessig. Departementet vil



imidlertid understreke at samkommunemodellen er utformet med sikte på brede/omfattende samarbeid som også innebærer at det etableres en egen juridisk person. Samarbeid som utelukkende gjelder driftsoppgaver anses dessuten som lite hensiktsmessig å organisere gjennom en samkommune, ettersom de krav som er stilt til organisasjon m.v. kan virke omstendelige for et samarbeid av mindre omfang.

Departementet viser her også til at det vil være mulig å kombinere deltakelse i en samkommune med deltakelse i en eller flere vertskommunesamarbeid, se kap. 6.

At det settes begrensinger for deltakelse i mer enn én samkommune, er også begrunnet i at deltakerne vil kunne oppleve en svakere styrings- og kontrollmulighet overfor en samkommunes virksomhet, enn i forhold til sin egen virksomhet og for så vidt også i forhold til en vertskommuneløsning med felles nemnd. Departementet er også av den oppfatning at en kommunes deltakelse i flere samkommuner vil skape en situasjon der det blir enda mer krevende for en kommunes innbyggere å få oversikt over hvem som yter de ulike kommunale tjenester, herunder å kunne øve innflytelse overfor de aktuelle beslutningsorgan.

Departementet har etter dette kommet til at det ikke bør være adgang til å delta i flere samkommuner.

#### *Samarbeidsmodell for kommuner og fylkeskommuner*

Departementet har ikke sett det som ønskelig å sette begrensinger for at også fylkeskommuner kan benytte seg av samkommunemodellen, selv om en er usikre på hvor stort behov det vil være for en slik form for samarbeid på dette forvaltningsnivået. Det foreslås imidlertid at det skal være mulig for fylkeskommuner å etablere en sam(fylkes)kommune.

Når det gjelder samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner i form av en samkommunemodell, anses et slikt samarbeid som lite aktuelt. Dette har sammenheng med at kommuner og fylkeskommuner har ulike oppgaver, og at det derfor vil være begrenset praktisk behov for å samarbeide om felles forvaltningsoppgaver. Det kan likevel ikke utelukkes at det vil være behov for samarbeid om ikke-lovpålagte oppgaver mellom kommuner og fylkeskommuner. Samarbeid om slike oppgaver kan imidlertid etableres i andre former enn gjennom en samkommune.

Etter departementets oppfatning er det ikke naturlig at det skal være adgang til statlig deltakelse i en samkommune. Hovedbegrunnelsen for dette er at en samkommune vil være en del av det kommunale styringssystemet. Av samme grunner utelukkes også at private kan delta i en samkommune. I den grad det er ønskelig å etablere samarbeid mellom kommuner og staten eller private i form av felles styre som gis fullmakter fra deltakerne, må dette skje gjennom andre tilgjengelige former for sammenslutninger, for eksempel aksjeselskap.

#### *Oppgaver som kan legges til en samkommune*

En absolutt begrensning for hvilken myndighet som kan legges til en samkommune vil ligge i de av kommunelovens eller særlovgivningens bestemmelser hvor det er et delegasjonsforbud for kommunestyret eller fylkestinget selv.

Bortsett fra denne begrensningen foreslås det ikke å ta inn generelle begrensninger for hvilken beslutningsmyndighet som kan legges til samkommunen. Det tas heller ikke inn noen avgrensning mot saker av prinsipiell betydning. Bakgrunnen for dette er at hensynet til folkevalgt innflytelse som gjør seg gjeldende her, er forutsatt ivarettatt

gjennom at det etableres et folkevalgt organ – samkommunestyret – som øverste beslutningsmyndighet i samkommunen.

Departementet foreslår at samarbeid i form av en samkommune vil kunne omfatte enhver type oppgave – herunder myndighetsoppgaver (jf. også rammen for hvilke oppgaver som kan legges til en vertskommune, se under kapittel 6). Selv om samarbeidsmodellen først og fremst er utformet med sikte på samarbeid om myndighetsoppgaver, vil det dermed være anledning for kommunene til å legge andre typer oppgaver til en samkommune, herunder mer driftsrettede oppgaver og utøvende tjenestefunksjoner uten beslutningsmyndighet.

De krav som i lov settes til organiseringen av en samkommune tar høyde for å ivareta et visst minstenivå av styring og demokratisk kontroll av samkommunens virksomhet fra den enkelte deltakerkommune. Slik styring og kontroll vil særlig ha betydning i forhold til beslutninger hvor det er rom for lokalpolitisk skjønn (jf. kapittel 4).

### *Felles oppgaver*

Departementet har vurdert om det skal være en forutsetning for samarbeid i form av en samkommune, at samtlige deltakere legger de samme oppgaver til samkommunen.

Som et utgangspunkt ser departementet det som en lite tjenlig løsning at et samarbeidsorgan ikke skal ha samme kompetanse i forhold til ulike deltakere. Dette har blant annet sammenheng med at samarbeidet kan oppfattes som mindre forpliktende dersom det skal være anledning for de enkelte deltakere å ”kjøpe tjenester” fra samkommunen, uten den felles forpliktelse som ligger i at samkommunen utøver virksomhet på områder som er felles for alle deltakerne. Departementets oppfatning er at for samarbeid på mer avgrensede områder vil vertskommunesamarbeid kunne være bedre egnet.

Selv om det må antas at samarbeid mellom kommuner i all hovedsak vil være aktuelt for samarbeid om felles oppgaver, dvs. at kommunene legger identisk myndighet til det interkommunale beslutningsorganet, kan det ikke utelukkes at det kan oppstå situasjoner lokalt hvor deltakerne ikke ønsker å overføre like mange oppgaver til samkommunen eller evt. holde tilbake enkelte typer vedtakskompetanse.

Etter departementets oppfatning vil en situasjon hvor et samkommunestyre har ulik myndighet i forhold til de enkelte deltakere, kunne komplisere rasjonelle beslutningsprosesser og skape en viss uoversiktighet, særlig i forhold til kommunenes innbyggere. Selv om det må antas at de fleste samarbeid innenfor en slik modell vil finne det lite hensiktsmessig at deltakere har lagt ulik kompetanse til samkommunestyret, kan en imidlertid ikke se bort ifra at det i mer sjeldne tilfeller kan oppstå et behov for en ”differensiert myndighet” for samkommunestyret. Selv om departementet er av den oppfatning at samarbeid gjennom en samkommune vil være mest hensiktsmessig ved at kommunene legger fullt ut den samme kompetansen til samarbeidsorganet, har en likevel kommet til at det i loven ikke bør gjelde en sperre for en annen løsning.

Dersom det skal legges myndighet og oppgaver til samkommunen som ikke er felles for alle deltakerne, er det imidlertid departementets oppfatning at dette må ligge utenfor den samarbeidsavtalen som utgjør grunnlaget for selve samkommunen. De kommuner som ønsker å legge myndighet til samkommunen som bare skal gjelde for den bestemte kommunen, må således gjøre det gjennom en separat avtale, jf. nedenfor.

Den felles myndighet som ligger til et samkommunestyre – og som skal gjelde for alle deltakerne - vil bero på det nærmere innhold i samarbeidsavtalen. Det vil derfor være særlig viktig at avtalen på dette punkt er tydelig. Det skal i samarbeidsavtalen benevnes konkret hvilken myndighet etter hvilken lov (paragrafer dersom ikke hele myndighetsområdet skal omfattes) som skal legges til samkommunestyret. Myndighet etter kommuneloven eller andre lover som ligger til kommunestyret/fylkestinget selv å utføre, vil ikke kunne legges til en samkommune.

Samkommunen har ingen myndighet direkte i loven (legalkompetanse). Det er med andre ord ikke som i selskaper, der selskapets styre etter loven har myndighet til å forvalte virksomheten innenfor rammen av et forholdsvis generelt angitt formål. Dette innebærer at all myndighet som samkommunen skal ha, positivt må delegeres til samkommunen.

Den myndighet som i samarbeidsavtalen legges til samkommunen, må være likelydende for alle deltakerne. Det vil si at samkommunen etter samarbeidsavtalen utøver samme beslutningsmyndighet for alle deltakerne.

Dette er imidlertid ikke til hinder for at den enkelte deltakerkommune kan inngå separate og enkeltstående avtaler med samkommunen, ved siden av samkommuneavtalen. Det kan dreie seg om at enkelte kommuner kan finne det hensiktsmessig å legge bestemte oppgaver til samkommunen, og på denne måten bruke samkommunen i prinsippet som en ”vertskommune”, jf. kap. 6. De øvrige deltakerne vil ikke være part i slike avtaler. Det vil her være samkommunen som sådan, og den aktuelle kommunen, som er part i avtalen. Ettersom samkommunen i utgangspunktet ikke selv har autonomi til å inngå slike avtaler, må det framgå av samarbeidsavtalen om samkommunen skal kunne inngå slike separate avtaler med deltakerne. Den økonomiske dekning for økte driftsutgifter som følger av slike separate avtaler, må avtales særskilt i den enkelte avtaleforhold.

Dersom det skal gjelde spesielle prosedyrer for behandling av bestemte saker i samkommunen, for eksempel en ordning med rett til uttalelse fra deltakerkommunene i bestemte saker, må dette nedfelles i samarbeidsavtalen.

#### *Avgrensning i hvilken myndighet en samkommune vil kunne ha*

En samkommunes kompetanse vil bero på det nærmere innhold i samarbeidsavtalen. Samkommunen har ingen myndighet direkte i loven. Myndigheten beror på hvilken myndighet den er blitt overlatt av deltakerne. Når en samkommune har fått tildelt beslutningsmyndighet gjennom samarbeidsavtalen, vil den imidlertid ha ansvar for å forvalte oppgaven innenfor rammen av den delegasjon som er gjort. Dette vil også kunne innebære å foreta privatrettslige disposisjoner som har sammenheng med de oppgaver samkommunen er tillagt.

En samkommune bør imidlertid ikke kunne delta i andre sammenslutninger eller etablere stiftelser. Dette innebærer at samkommunen ikke kan delta i selskaper. Dette gjelder både selskaper med begrenset ansvar og selskaper med ubegrenset ansvar. Samkommunen kan heller ikke delta i andre privatrettslige sammenslutninger, som foreninger og samvirkelag m.v.

#### *Frivillig samarbeidsmodell*

Departementet har vurdert om det skal hjemles en adgang for Kongen til å kunne gi pålegg overfor kommuner om opprettelse av eller deltakelse i en samkommune. Deltakelse i interkommunale ordninger er etter gjeldende rett bygd på

en forutsetning om frivillig tilslutning fra den enkelte kommune eller fylkeskommune. Som det fremgår av kapittel 2... er det i kommuneloven § 27 nr. 1 annet ledd likevel gitt hjemmel for Kongen til å gi pålegg om opprettelse av interkommunalt styre. Hjemmelen til å påby samarbeidsløsninger vil også omfatte en rett til å gripe inn overfor allerede etablerte samarbeidsløsninger. Bortsett fra når det gjelder interkommunalt samarbeid om revisjon, er imidlertid påleggshjemmelen svært lite benyttet i praksis. Det finnes noen eksempler i særlovgivingen hvor det også gis hjemmel for staten til å pålegge interkommunalt samarbeid, for eksempel havneloven § 12.

Dersom det skal være aktuelt å pålegge kommuner å opprette eller slutte seg til interkommunale ordninger, vil dette først og fremst være aktuelt hvor det er nødvendig av effektivitetshensyn eller for å sikre en samfunnsmessig forsvarlig ressursbruk. I Ot. prp. nr. 42 (1991-1992) under punkt 5.4.3 understrekes det at påleggshjemmelen i § 27 bør brukes med forsiktighet.

Ettersom en samkommune kan omfatte myndighetsoppgaver vil et slikt samarbeid kunne ha en vesentlig annen karakter enn et samarbeid om oppgaver som begrenser seg til drift og organisering, jf. gjeldende § 27 i kommuneloven. Deltakelse i samkommune vil kunne innebære en betydelig avgivelse av påvirkningsmulighet i forhold til beslutninger som kan få virkning både for kommunen som sådan og dens innbyggere. Statlig pålegg om samarbeid om myndighetsoppgaver forutsetter således etter departementets vurdering særlig tungtveiende grunner. Et eksempel på når pålagt samarbeid vil kunne være aktuelt, er situasjoner hvor en kommune opplever vedvarende manglende fagkompetanse på viktige tjenestoområder.

Departementet mener i en slik situasjon at det bør være en adgang til å kunne regulere kommuners organisering i form av deltakelse i interkommunale samarbeidsløsninger. Pålegg om inngåelse av samarbeid om en samkommune anses imidlertid som en lite hensiktsmessig løsning i situasjoner hvor kompetansebehovet knytter seg til ett eller noen få tjenestoområder. I slike tilfeller vil samarbeid gjennom vertskommuneordninger kunne være en mer tjenlig ordning, jf. kapittel 6. Det er derfor foreslått en hjemmel for Kongen til å kunne gi pålegg om opprettelse av eller deltakelse i et vertskommunesamarbeid.

Det foreslås på denne bakgrunn ikke noen hjemmel for å kunne gi pålegg om oppretting av eller deltakelse i en samkommune.

### **5.2.2 Hovedtrekk ved forslaget til en samkommunemodell**

Følgende punkter vil betegne hovedtrekkene ved den samkommunemodell som foreslås i dette høringsnotatet:

- Samkommunemodellen er utarbeidet med sikte på de mer omfattende interkommunale samarbeidsordninger om tradisjonell forvaltningsmyndighet og offentlig myndighetsutøvelse
- Kommuner og fylkeskommuner kan ikke delta i en samkommune sammen med staten eller private
- En kommune eller fylkeskommune kan bare delta i én samkommune
- Beslutning om deltakelse i en samkommune krever tilslutning fra minst to tredeler av kommunestyrets/fylkestingets medlemmer
- En samkommune er en egen juridisk person
- En samkommune finansieres indirekte av deltakerkommunene

- Det bør gjelde visse minstekrav til hva som skal reguleres i en samarbeidsavtale for en samkommune
- Det øverste beslutningsorganet i samkommunen er samkommunestyret. Dette organet kan opprette underliggende organer på samme måte som et kommunestyre
- Hver enkelt deltakerkommune skal være representert i samkommunestyret med minst tre representanter. Bare medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget er valgbare som kommunens representanter til samkommunestyret. Samkommunestyret skal velges på nytt etter hvert kommunestyre/fylkestingsvalg
- Samkommunen skal ha en administrativ leder

De ulike elementene er nærmere omtalt nedenfor.

### 5.3 Samkommunen som egen juridisk person

#### 5.3.1 Behovet for klarhet omkring samarbeidets rettssubjektivitet

Det er i kapittel 2.2 gitt en redegjørelse om betydningen av at en virksomhet har status som eget rettssubjekt. Samarbeidets rettssubjektivitet har bl.a. betydning i forhold til hvem som er å regne som arbeidsgiver for den som utfører oppgaver for en samkommune. Det vil være en lite ønsket situasjon om det kan reises tvil omkring slike forhold.

Et eget rettssubjekt vil være forpliktelsessubjekt i forhold til formuesrettens regler; kunne ha sivilprosessuell partsstilling (partsevne) og kunne ha stilling som part i forhold til offentlig forvaltning (for eksempel i forhold til tinglysingsreglene og i forhold til rettigheter og plikter etter forvaltningsloven).

Dersom et samarbeidsorgan utgjør et eget rettssubjekt innebærer det at organet kan inngå avtaler med tredjeperson som selvstendig part uten at de deltakende kommuner selv blir direkte part i avtalen. I prosesser som går for domstolene, vil samarbeidsorganet kunne ha partsstilling. Også overfor andre myndigheter vil samarbeidsorganet ha egen partsstilling, og kan som sådant selv søke om tillatelser osv., og offentlige vedtak kan være rettet mot samarbeidsorganet.

For at søksmål skal kunne fremmes, er det et vilkår at både den søksmålet er anlagt av (saksøker) og den søksmålet er rettet mot (saksøkt) har partsevne og er prosessdyktig. For interkommunale sammenslutninger er det dermed sentralt å kunne fastslå om samarbeidsorganet har alminnelig partsevne, i tilfelle det blir møtt av et søksmål.

Kommuner selv er egne rettssubjekter og har alminnelig partsevne, dvs. evne til å stå som saksøker eller saksøkt i søksmål om alle former for krav eller rettsforlik, såfremt de alminnelige krav til rettslig interesse og øvrige prosessforutsetninger er oppfylt. I Skoghøy, Tvistemål, annen utgave (2001) s. 153 flg. uttales det:

“I tvml. § 42, jf. § 21 og dstl. § 191 er det forutsatt at også *andre offentlige innretninger* kan ha partsevne. Dersom der ikke er særlig hjemmel for annet, må det være et vilkår for at en offentlig innretning skal ha alminnelig partsevne, at innretningen er organisert som et selvstendig rettssubjekt (”juridisk person”), dvs. at det er skilt ut en egen formuesmasse som innretningen råder over, og som innretningen hefter med for sine forpliktelser.”

Departementet foreslår at en samkommunes rettssubjektivitet reguleres i loven, slik at en samkommune kan ha rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter, dvs. ha alminnelig partsevne. .

### **5.3.2 Økonomisk ansvar**

Når en samkommune vil være et eget rettssubjekt, ligger det i dette at samarbeidsorganet som sådan er ansvarlig for sine forpliktelser. Spørsmålet om et ansvar for deltakerkommunene ved siden av samarbeidsorganets eget ansvar, vil være aktuelt hvor kreditor ikke får oppfyllelse fra en samkommune. En kreditor som ikke får oppfyllelse ved forfall vil alltid kunne søke dekning hos deltakerne , med mindre det er tale om et aksjeselskap, eller en virksomhet som faller inn under aksjeloven § 1-1 tredje ledd.

I utgangspunktet vil det være tale om et solidaransvar, med mindre lovgivningen oppstiller begrensninger. Departementet kan ikke se noe behov for at det skal være adgang til å etablere samkommuner med solidaransvar. Det ville innebære at kommunene påtok seg en garantiforpliktelse overfor hverandre, noe som ikke vil harmonere godt med kommunelovens bestemmelser om garantier. Det foreslås at deltakeransvaret skal være pro rata, dvs. at hver deltaker er ansvarlig for en prosentdel eller brøkdel av samkommunens forpliktelser.

Det skal i samarbeidsavtalen fastsettes hvilken andel de ulike deltakerne hefter for av en samkommunes forpliktelser.

## **5.4 Den nærmere regulering av samkommunen i kommuneloven**

### **5.4.1 Særlige krav til vedtak om å delta i en samkommune**

Departementet har vurdert om det bør gjelde en særlig beslutningsregel for deltakelse i en samkommune, eller om den alminnelige regel i kommuneloven § 35 om alminnelig flertall også skal gjelde for et slikt vedtak.

I kommuneloven er det gitt særlige avstemningsregler på noen områder: at møteleder eller en tredjedel av de møtende medlemmer kan motsette seg at det treffes vedtak i en sak som ikke er oppført på sakslisten (§ 34 nr. 1); at møteleders stemme er avgjørende ved stemmelikhet (§ 35 nr. i annet punktum); at valg av medlemmer til nemnder skal skje som forholdsvalg dersom minst ett medlem krever det. Det gjelder også særlige regler for innføring av parlamentarisk styreform, jf. kommuneloven § 18. Det gjelder imidlertid ingen bestemmelser om at det skal gjelde et krav om at et vedtak krever kvalifisert flertall.

Samkommunemodellen er utformet med sikte på at den skal kunne ha omfattende myndighetsoppgaver. På bakgrunn av samkommunens selvstendige posisjon, vil vedtak om deltakelse i en samkommune vil kunne innebære betydelige begrensninger for de folkevalgte i den enkelte kommune/fylkeskommune til å øve innflytelse overfor de beslutninger som legges til samarbeidet. Dette tilsier at det settes en forholdsvis høy terskel for vedtak om denne form for samarbeid.

Departementet foreslår derfor at det skal gjelde et krav om kvalifisert flertall (2/3) for vedtak om deltakelse i en samkommune. Bakgrunnen for dette er særlig hensynet til mindretallet i den enkelte deltakerkommune. Ettersom etablering av en samkommune vil kunne innebære at beslutningsmyndighet på store deler av kommunens

ansvarsområde blir overlatt til denne samarbeidsenheten, bør det være bred enighet om det i den enkelte kommune.

#### **5.4.2 En samkommunes organer**

##### *Samkommunestyre som øverste organ*

Det foreslås at en samkommunes øverste besluttede organ skal være samkommunestyret. Dette organet skal ha myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som er lagt til samkommunen, så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. All myndighet som gjennom samarbeidsavtalen legges til en samkommune, ligger således til dette organet.

Nærmere regler om valg av representanter til samkommunestyret drøftes under pkt. 5.4.3.

##### *Opprettelse av underliggende utvalg m.v.*

Jo flere oppgaver og myndighet som legges til en samkommune ved samkommunestyret – dess mer behov vil det kunne være for samkommunestyret til å kunne delegerer sine oppgaver til underliggende organer og til sin administrasjon. Departementet mener det ikke skal gjelde begrensinger for samkommunestyrets frihet til å gjøre dette, med mindre deltakerkommunene selv har avtalt noe annet. I forhold til å kunne opprette underliggende politiske organer (utvalg og komiteer) foreslås det at kommuneloven § 10 kommer tilsvarende til anvendelse i forhold til samkommunestyret. Det vil være anledning til også å opprette et særskilt ”økonomiutvalg”, som bl.a. kan få særskilt myndighet i budsjettsaker.

Departementet ser også behov for at kommuneloven § 13 om utvidet myndighet i haste-saker for eventuelle faste utvalg som opprettes skal gjelde, såfremt deltakerne ikke har avtalt noe annet.

De fast utvalg vil på vanlig måte kunne opprette arbeidsutvalg innenfor rammen av det som følger av § 10.

For valgbarhet for representanter til eventuelle underliggende organer foreslås det at kommuneloven §§ 14-16 skal gjelde. Dette innebærer at også andre enn de som er valgt som representant i samkommunestyret, vil kunne velges som medlem til et eventuelt underliggende organ.

Det er ikke et lovpålagt krav at samtlige deltakere er representert i de underliggende organer, men dette kan være fordelaktig når slike organer får beslutningsmyndighet.

##### *Kontrollutvalg og revisjon*

Departementet har på bakgrunn av gjeldende regler om internt tilsyn og kontroll i kommuneloven kapittel 12, vurdert om det er behov for særlige regler for å ivareta kommuners tilsyns- og kontrollbehov overfor en samkommune. Det ligger til kommunestyret – gjennom kontrollutvalget – å føre tilsyn med kommunens forvaltning, jf. kommuneloven §§ 76 og 77 nr. 1. Kontrollutvalget skal føre tilsyn og kontroll med hele kommunens virksomhet. Med kommunens virksomhet menes den virksomhet som utgjør en del av kommunen som rettssubjekt. Det er således ikke adgang for kontrollutvalget å gjennomføre kontroll med den interne drift i virksomheter som ikke er en del av kommunen. Det ligger likevel til kontrollutvalget å føre kontroll med kommunens forbindelser med tjenesteprodusenter som utfører

lovpålagte eller andre oppgaver på vegne av kommunen, eller som er leverandør av varer og tjenester til kommunen.

Etter gjeldende kommunelov er det ikke adgang til å opprette egne selvstendige kontrollutvalg som skal føre tilsyn og kontroll med interkommunale virksomheter på vegne av deltakerkommunene. Et slikt organ ville ligge utenfor rammen av § 27 som gjelder for samarbeid om “drift og organisering”. Det er imidlertid antatt en adgang til å gi et samarbeidsorgan fullmakt til selv å opprette et eget kontrollutvalg underlagt seg. I pågående forsøk om Innherred samkommune har kommunene valgt en slik løsning. Det er i samarbeidsavtalen fastsatt at det skal opprettes et kontrollutvalg som skal gis tilsvarende fullmakt som gjelder etter kommuneloven § 77.

Etter endringen i kommuneloven i 2004 påligger det en plikt for kontrollutvalget i den enkelte kommune/fylkeskommune til å påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens/fylkeskommunens interesser i selskaper m.m., dvs. at det gjennomføres selskapskontroll jf. kommuneloven § 77 nr. 5. Det er i kommuneloven § 80 gitt en hjemmel for en kommunes/fylkeskommunes kontrollutvalg og revisor til å kreve de opplysninger som er nødvendig til gjennomføring av slik kontroll. En samkommune vil ikke være omfattet av reglene om selskapskontroll, ettersom samkommunen er et forvaltningsorgan, ikke et selskap.

Departementet mener det er en forutsetning for samarbeid i form av samkommuner, at det kan etableres tilfredsstillende kontrollordninger for de enkelte deltakere overfor samkommunens interne virksomhet. Dette henger sammen med at de oppgaver som kan legges til et slikt samarbeidsorgan vil kunne innebære omfattende beslutningsmyndighet, også når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse. Slike beslutninger vil i større grad enn beslutninger knyttet til drift og organisering (gjeldende § 27) kunne ha stor betydning for kommunens/fylkeskommunens innbyggere.

Når kommuner legger deler av sin virksomhet til en samkommune vil det kunne hevdes at de hensyn som ligger bak nødvendigheten av et kontrollutvalg i kommuner også vil gjøre seg gjeldene i forhold til samkommunens virksomhet. Det at virksomheten ikke lenger ligger til kommunen som sådan – men utføres av en forvaltning med ”egen” politisk ledelse og administrasjon – vil imidlertid tale for at kommunenes egne kontroll- og tilsynsfunksjoner ikke bør omfatte samkommunen, men at samkommunen selv bør sørge for å etablere en intern kontrollordning underlagt samkommunestyret. En ordning hvor de enkelte kommuners kontrollutvalg gis anledning til å gjennomføre kontroll- og tilsynstiltak på samme måte som i forhold til kommunens egen virksomhet – eller på linje med reglene om selskapskontroll – vil etter departementets oppfatning være en lite hensiktsmessig løsning. En ser det som mest formålstjenelig at når oppgaver legges til en samkommune, bør også tilsyns- og kontrollfunksjoner ha sitt utspring i denne enheten.

Departementet mener således at deltakerkommunenes kontroll- og tilsynsbehov overfor en samkommunes virksomhet, vil måtte ivaretas gjennom at det etableres et eget kontrollutvalg underlagt samkommunestyret.

Spørsmålet blir så om det skal være obligatorisk å etablere et eget kontrollvalg, eller om det skal være frivillig. Det som kan tale for at ordningen blir obligatorisk, er at en samkommune vil kunne få et betydelig omfang, og at dens virksomhet på samme måte som kommunens vil kunne kreve kontroll. Et annet argument som kan tale for at kontrollutvalget blir obligatorisk, er at regelverket for revisjon av kommuner er basert



på eksistensen av et kontrollutvalg. For revisjon av en samkommune legger departementet videre opp til at de samme regler skal gjelde som for revisjon av kommuner. Disse reglene bygger på at det eksisterer et kontrollutvalg med ansvar for den enheten som revideres.

Det som kan tale mot å gjøre kontrollutvalget obligatorisk i en samkommune, er at virksomheten også i praksis kan være mer beskjedent, og at det i en slik situasjon kan synes forsvarlig å overlate til deltakerne selv å vurdere om det bør opprettes et eget kontrollutvalg.

Departementet er imidlertid etter en samlet vurdering kommet til at det bør være obligatorisk å etablere kontrollutvalg i samkommunen. Det er her lagt betydelig vekt på at en samkommune i prinsippet er tenkt som en samarbeidsmodell med stor grad av forpliktelse på mange områder. Det er således foreslått at kommunelovens regler om kontrollutvalgets virksomhet (§ 77) med forskrifter skal gjelde tilsvarende. På samme måte som kommunestyret har plikt til å etablere en revisjonsordning for kommunen, vil også samkommunestyret ha plikt til å påse at samkommunen blir gjenstand for revisjon i henhold til de krav kommuneloven med forskrifter stiller.

### **5.4.3 Valg av representanter til samkommunestyre**

#### *Samkommunestyrets sammensetning*

I forhold til demokratisk legitimitet og styringsmuligheter, legger departementet til grunn at interkommunale ordninger i all hovedsak vil være mindre gode enn kommunemodellen som sådan, jf. kapittel 4 punkt 4.3.1. Samarbeid i form av en samkommune, vil ha de samme demokratiske utfordringer som andre interkommunale organer ved at beslutningsorganet bygger på indirekte representasjon, og den enkelte kommune ofte vil være i mindretall. Dette kan både være en utfordring i forholdet mellom den enkelte deltakende kommune og det interkommunale organet, men også internt i kommunen. Særlig vil innflytelsen for deltakerkommunenes mindretallspartier kunne bli svekket. Slike utfordringer kan i og for seg bøtes på gjennom at det blir valgt et visst antall representanter fra hver kommune. Et høyt tall representanter i den besluttende forsamling kan imidlertid gjøre at beslutningsorganet får et lite hensiktsmessig omfang i forhold til de beslutninger som skal tas. Etter departementets oppfatning er imidlertid dette utfordringer kommunene selv vil måtte løse uten at det i lov gis detaljerte regler om antallet representanter.

Det kan ikke ses vektige grunner for å sette noen øvre grense for hvor mange medlemmer samkommunestyret kan bestå av. Et høyt antall representanter i det besluttende organet kan imidlertid bli en lite hensiktsmessig løsning.

Det legges imidlertid opp til at samkommunestyret på lik linje med kommunestyret kan opprette og overføre sin myndighet til underliggende organer for å effektivisere sine beslutningsprosesser, så fremt det ikke fremgår av lov at den aktuelle myndigheten skal utføres av samkommunestyret selv.

At samkommunestyret kan ta beslutninger om myndighetsutøvelse, skaper etter departementets vurdering sbehov for en sterkere tilknytningsform mellom samkommunen og deltakerkommunestyrene enn hva som ellers gjelder for interkommunale samarbeidsløsninger. Det legges således til grunn som en forutsetning for deltakelse i en samkommune, at hver enkelt kommune bør være representert i det overordnede organet – samkommunestyret. Det foreslås således at representanter velges av og blant kommunestyrets medlemmer.

Departementet har vurdert om det bør gjelde et minstekrav til antall representanter fra hver deltakerkommune ved deltakelse i en samkommune. Det vil kunne hevdes at kommunene bør stå fritt til selv å vurdere hvor mange representanter som skal velges fra hver deltakerkommune. Dersom deltakerkommunene beslutter å legge et større omfang oppgaver til en samkommune, kan imidlertid dette tilsi at et visst minstemål av representativitet sikres. Departementet har kommet til at det er hensiktsmessig å sette som et minstekrav at hver deltakerkommune skal være representert i samkommunestyret med minst tre representanter. Antall varamedlemmer som skal velges, vil variere avhengig av om valget skjer som forholdsvalg eller flertallsvalg, jf. kommuneloven §§ 36-38. Av forslaget til krav til samarbeidsavtale fremgår det at avtalen skal angi hvor mange representanter de enkelte kommuner skal ha i samkommunestyret.

Kommuneloven §§ 36-38 inneholder regler for valg av folkevalgte organer. Disse reglene skal bl.a. sikre en kjønnsmessig balansert sammensetning av organene. Etter departementets oppfatning er det ingen hensyn som taler for at disse reglene ikke skal gjelde ved valg av medlemmer til samkommunestyret. Resultatet av de valg som blir gjennomført i de deltakende kommuner, kan likevel medføre at samkommunestyret blir kjønnsmessig skjevt sammensatt. Dette vil særlig kunne bli tilfellet hvor hver enkelt kommune skal velge et fåtall medlemmer og valget skjer som forholdsvalg. Dette fordi §§ 36-37 (om forholdsvalg) kun stiller krav til kjønnsmessig balansert representasjon innen det enkelte listeforslag. Dersom det for eksempel skal velges tre medlemmer til samkommunestyret fra en deltakende kommune, og tre ulike listeforslag får valgt ett medlem hver, kan resultatet bli at det blir valgt tre personer av samme kjønn fra denne kommunen. Det er mulig å lage regler som vil innebære strengere krav til kjønnsmessig balanse i organet. Slike regler vil imidlertid bli svært kompliserte og vil kunne oppfattes som vilkårlige med hensyn til hvilke partier som da ikke får valgt inn sine prioriterte kandidater. Det er dessuten ikke naturlig å ha strengere regler for kjønnsmessig balanse ved valg av medlemmer til samkommunestyret enn for øvrige organer som velges etter kommunelovens regelverk. Dersom det i samkommunen opprettes folkevalgte organer under samkommunestyret, vil §§ 36-38 også gjelde ved valg av medlemmer til disse organene.

#### *Samkommunestyrets valgperiode*

Den direkte tilknytningen til de enkelte deltakeres kommunestyrer medfører at valgperioden for samkommunestyrets representanter bør være sammenfallende med kommunevalgperioden.

Kommunevalgperioden nødvendiggjør nyvalg av medlemmene av samkommunestyret etter at det er gjennomført kommunestyrevalg. At det foreligger en plikt for kommunestyret til å foreta nytt valg av representanter til samkommunestyret, innebærer ikke at selve deltakelsen i en samkommune trenger å bli tatt opp på den politiske dagsorden etter hvert kommunestyrevalg. Det skal formelt foretas nyvalg av hele samkommunestyret. Dette innebærer at selv om sittende representanter i samkommunestyret fortsatt er representert i kommunestyret, og kommunen ønsker å gjenvelge disse, skal det likevel gjennomføres et formelt nyvalg. Departementet mener det må være tilstrekkelig at slikt nyvalg skjer senest innen utgangen av det året det er foretatt kommunestyrevalg, selv om det nye kommunestyret vil være konstituert senest innen utgangen av oktober måned. Dette

vil også gi det nyvalgte kommunestyre en mulighet til å kunne vurdere kommunens deltakelse i en samkommune før nytt valg av representanter gjennomføres.

De regler som gjelder for uttreten må imidlertid følges. Dersom det nye kommunestyret vedtar å tre ut av samkommunen, vil det likevel måtte velges nye representanter til samkommunestyret for den perioden som vil gjenstå før slik uttreten formelt skjer.

#### *Valg av leder og nestleder for samkommunestyret*

Av hensyn til samkommunestyrets funksjoner anser departementet det som nødvendig at det velges en leder av samkommunestyret. En ser det som hensiktsmessig at reglene i kommuneloven § 9 om ordfører og varaordfører kommer tilsvarende til anvendelse når det gjelder leder og nestleder for samkommunestyret. Leder av samkommunestyret vil være samkommunens rettslige representant, dvs. at vedkommende underskriver på samkommunens vegne og opptrer i rettssaker hvor samkommunen er part. På samme måte som etter kommuneloven § 9 nr. 2 bør det være slik at dersom leder trer midlertidig ut av sitt verv, rykker nestleder opp som leder og det velges en ny midlertidig leder.

Valgbar til vervet som leder og nestleder er de som er valgt som representanter i samkommunestyret. Departementet ser det som naturlig at valget av leder og nestleder foretas av samkommunestyret selv.

Den alminnelige valgperioden for leder og nestleder fastsettes til den samme som for samkommunestyrets medlemmer. Kortere lederperioder kan imidlertid avtales. Det vil heller ikke være noe til hinder for at kommunene avtaler at ledervervet skal gå på omgang mellom kommunene i form av en "turnusordning". Kommunene vil selv måtte vurdere hvilken lederordning som er mest hensiktsmessig for sin del. Dette bør fremgå av samarbeidsavtalen.

#### **5.4.4 Ansattes møterett i samkommunens organer**

I utgangspunktet gjelder det etter kommuneloven ingen møte- og talerett for kommunalt ansatte i kommunens organer, jf. folkestyreprinsippet. Representanter for de ansatte er imidlertid etter kommuneloven § 26 gitt møterett i alle kommunale nemnder når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. I forhold til interkommunale virksomheter er det antatt at det er de ansatte i den interkommunale virksomheten som eventuelt har møterett i samkommunestyret etter denne bestemmelsen, og ikke de ansatte i deltakerkommunene. Etter departementets vurdering vil det samme måtte gjelde i forhold til møte- og talerett for representanter for de ansatte i samkommunens organer.

#### **5.4.5 Møteoffentlighet. Møte- og talerett for ordfører og administrasjonssjef i samkommunens organer**

Det er foreslått at kommunelovens kapittel 6 om saksbehandlingsregler skal gjelde på samme måte for samkommunen som det gjelder for et kommunestyre, dvs. at det ikke vil være anledning til å avtale at disse saksbehandlingsreglene helt eller delvis ikke skal gjelde for samkommunens virksomhet. Reglene om møteoffentlighet, jf. kommuneloven § 31, vil således gjelde som en ufravikelig bestemmelse for en

samkommune. Det samme vil gjelde kommunelovens regler om fastsetting av møter, møteinnkalling mv.

Ordfører og administrasjonssjef har etter kommuneloven møte- og talerett i alle kommunale organer. Disse rettighetene er ikke antatt å gjelde overfor styret for en interkommunal virksomhet etter kommuneloven § 27 som kommunen er med i. Spørsmålet om møterett i et slikt styre kan imidlertid reguleres i vedtektene for slikt samarbeid.

Ut fra den karakteren et samarbeid som vil kunne omfatte myndighetsoppgaver har, mener departementet det er viktig at deltakerkommunenes ordførere og administrasjonssjefer sikres en mulighet til å kunne få tilstrekkelig informasjon om samkommunens virksomhet og kunne fremføre sine synspunkter i samkommunens organer. Det foreslås på denne bakgrunn at den enkelte deltakerkommunes ordfører og administrasjonssjef skal ha en generell møte- og talerett i samkommunestyret.

#### **5.4.6 Samarbeidsavtale**

##### *Minstekrav til en samarbeidsavtale*

Som det framgår av forslaget til bestemmelser om en samkommune, vil det gjelde visse grunnregler for hvordan en samkommune kan organiseres. Departementet mener at det i tillegg er behov for krav om at de vesentligste sidene ved samkommunens virksomhet skal fastsettes i en samarbeidsavtale. Departementet legger imidlertid opp til at regelverket for samkommuner skal være fleksibelt, innenfor en ramme. Det er lagt vekt på å ikke etablere flere reguleringer enn det som er nødvendig for å sikre at et slikt interkommunalt samarbeid tilfredsstiller visse minstekrav til organisering og funksjoner. Reglene om deltakerrepresentasjon og valgbarhet er eksempler på slike. Det behovet deltakerne måtte ha for å fastsette nærmere regler for samarbeidets innhold – utover det som foreslås som minstekrav – vil således være opp til kommunene selv å regulere i samarbeidsavtalen.

Det foreslås at kommunene plikter å opprette en samarbeidsavtale ved opprettelsen av en samkommune. Ved at et samkommunestyre ikke er underlagt de enkelte deltakerkommuners direkte instruksjonsmyndighet, kan styret i utgangspunktet ha stor grad av selvstendighet. Gjennom en samarbeidsavtale kan det gis mer eller mindre utførlige bestemmelser om samarbeidsorganets myndighet – og eventuelle begrensninger i denne.

##### *Oversikt over hvilke forhold som skal angis i en samarbeidsavtale*

Departementet finner det nødvendig at det i samarbeidsavtalen minst skal være tatt inn bestemmelser om følgende forhold:

- a) *Angivelse av deltakerne, samkommunens navn, den kommune der samkommunen har sitt hovedkontor.*

Med deltaker menes de kommuner eller fylkeskommuner som er deltakere i samkommunen. Kommuner og fylkeskommuner kan ikke delta sammen i en samkommune. Opptak av nye medlemmer i en samkommune vil kreve endring av samarbeidsavtalen.

Det skal i samarbeidsavtalen fastsettes et navn for samkommunen. Et slikt navn skal inneholde ordet "samkommune".

Den kommune eller fylkeskommune hvor samkommunen har sitt hovedkontor skal framgå av samarbeidsavtalen.

- b) *Antall representanter som hver enkelt kommune eller fylkeskommune skal være representert med i samkommunestyret*

Samarbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om hvor mange representanter hver enkelt kommune eller fylkeskommune skal ha i samkommunestyret. Minstekrav til antall representanter er tre. Dersom det skal gjelde særlige regler for valg av slike representanter, eller til representanter av eventuelt underliggende organer, skal dette framgå av samarbeidsavtalen.

- c) *Hvilken myndighet som legges til samkommune*

Hvilken myndighet som ligger til et samkommunestyre vil bero på det nærmere innhold i samarbeidsavtalen. Det vil derfor være særlig viktig at avtalen på dette punkt er tydelig. Det skal i samarbeidsavtalen benevnes konkret hvilken myndighet etter hvilken lov (eventuelt enkeltparagrafer dersom ikke hele myndighetsområdet skal omfattes) som skal legges til samkommunestyret. Myndighet etter kommuneloven eller andre lover som ligger til kommunestyret/fylkestinget selv å utføre, vil ikke kunne legges til en samkommune.

Samkommunen har ingen myndighet direkte i loven (legalkompetanse). Det er med andre ord ikke som i selskaper, der selskapets styre etter loven har myndighet til å forvalte virksomheten innenfor rammen av et forholdsvis generelt angitt formål. Dette innebærer at all myndighet som samkommunen skal ha, positivt må delegeres til samkommunen.

Den myndighet som i samarbeidsavtalen legges til samkommunen, må være likelydende for alle deltakerne. Det vil si at samkommunen etter samarbeidsavtalen utøver samme beslutningsmyndighet for alle deltakerne. Dette er imidlertid ikke til hinder for at den enkelte deltakerkommune kan inngå separate og enkeltstående avtaler med samkommunen, ved siden av samkommuneavtalen. Det kan dreie seg om at enkelte kommuner kan finne det hensiktsmessig å legge bestemte oppgaver til samkommunen, og på den måten bruke samkommunen i prinsippet som en "vertskommune", jf. kap. 6. De øvrige deltakerne vil ikke være part i slike avtaler. Det vil her være samkommunen som sådan, og den aktuelle kommunen, som er part i avtalen. Ettersom samkommunen i utgangspunktet ikke selv har autonomi til å inngå slike avtaler, må det framgå av samarbeidsavtalen om samkommunen skal kunne inngå slike separate avtaler med deltakerne. Den økonomiske dekning for økte driftsutgifter som følger av slike separate avtaler, må avtales særskilt i den enkelte avtaleforhold.

Dersom det skal gjelde spesielle prosedyrer for behandling av bestemte saker i samkommunen, for eksempel en ordning med rett til uttalelse fra deltakerkommunene i bestemte saker, må dette nedfelles i samarbeidsavtalen.

- d) *Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor samkommunen*

Finansiering av samkommunen vil være et sentralt punkt i avtalen. Det kan være aktuelt å fastsette at deltakerne skal ha plikt til å gjøre innskudd til virksomheten. Det gjelder ikke etter loven noen plikt til å gjøre innskudd.

- e) *Regler for uttreden og oppløsning av samkommunen*

Det foreslås i loven bl.a. satt visse minimumskrav til frist for uttreden. Fristen er ett år. Ytterligere regulering av uttreden og oppløsning kan fastsettes i

avtale. Det er anledning til å avtale en lengre frist for uttreden, men ikke en kortere.

*Eksempler på andre aktuelle forhold som kan være aktuelt å regulere i en samarbeidsavtale er:*

- nærmere regler om krav til representasjon fra hver enkelt kommune;
- nærmere regler om organiseringen av samkommunen;
- særlige saksbehandlingsregler (innenfor rammen av det som gjelder etter kommuneloven kapittel 6);
- regler om rett til uttalelse fra de enkelte kommuner i bestemte (prinsipielle) saker;
- regler om møte, tale og forslagsrett i samkommunens organer for andre enn de som er gitt slik rett i loven;
- regler om innbyggerinitiativ (lik den som gjelder i forhold til kommunestyret etter kommuneloven § 39a);
- nærmere regler om gjennomføring av uttreden og oppløsning.

Et vedtak om å delta i en samkommune vil omfatte inngåelse av en samarbeidsavtale. En samkommune er først å regne som virksom når samtlige deltakere har sluttet seg til en likelydende samarbeidsavtale. Det foreslås at vedtak om å delta i en samkommune krever tilslutning fra minst to tredjedeler av de som avgir stemme i kommunestyret. En senere endring av avtalen som gjelder forhold som etter loven skal fremgå av samarbeidsavtalen, skal skje på samme måte. Andre endringer vedtas av samkommunestyret med tilslutning fra minst to tredjedeler av de avgitte stemmer, med mindre det er avtalt at også slike endringer skal ha tilslutning fra kommunestyret i den enkelte deltakerkommune. I tilfelle bør alminnelig flertall kunne legges til grunn.

Av regnskapsmessige hensyn mener departementet at det kan være hensiktsmessig at iverksettelse av et samarbeid om samkommune bør gjelde fra 1. januar i det aktuelle året. Det er imidlertid ikke ønskelig å fastsette noen begrensninger i loven for når et slikt samarbeid kan settes i verk.

#### **5.4.7 Melding til fylkesmannen**

De minimumskrav som i loven foreslås til innhold i en samarbeidsavtale, og de elementer av forhåndskontroll som ligger i disse, antas å tilfredsstille statens behov for kontroll med slike samarbeidsformer. Det foreslås derfor ingen ordning med statlig godkjenning av avtaler om etablering av samkommune.

Departementet foreslår imidlertid at en kommunes vedtak om å delta i en samkommune (vedtak av samarbeidsavtalen) skal meldes til fylkesmannen. En fylkeskommunes vedtak om slikt samarbeid skal meldes til departementet. Meldeplikten innebærer ingen godkjenningsordning, men kun at fylkesmannen/departementet blir gjort kjent med at det er inngått en slik samarbeidsavtale og hva som er det nærmere innhold i avtalen.

En meldeplikt er bl.a. begrunnet i fylkesmannens/departementets funksjon som klageinstans, samt i forhold til reglene om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 (jf. kapittel 7). Fylkesmannen/departementet vil også ha behov for informasjon om slikt samarbeid i forhold de statlige tilsynsordninger som vil kunne rettes direkte til en samkommune.

Ved en melding til fylkesmannen/departementet skal samarbeidsavtalen vedlegges. Dersom det skjer senere endringer i samarbeidsavtalen, eller en kommune/fylkeskommunen trer ut av samarbeidet, eller samkommunen blir oppløst, skal også dette meldes inn for fylkesmannen/departementet.

#### **5.4.8 Administrative funksjoner**

Den samkommunemodell som foreslås i dette høringsnotatet, vil som nevnt særlig være aktuell for de mer omfattende samarbeid hvor det legges (omfattende) myndighetsoppgaver til samkommunen. Samkommunestyret vil etter sine fullmakter etter samarbeidsavtalen, få tilsvarende rolle som kommunestyret i den enkelte kommune. Samkommunestyret – eventuelt underliggende organer som er gitt beslutningsmyndighet på vegne av samkommunestyret – vil for sine beslutninger være underlagt de samme krav til forsvarlig saksforberedelse som gjelder for kommunestyret og folkevalgte organer, jf. forvaltningsloven § 17. Departementet finner at det er behov for å sikre en tilfredsstillende saksforberedelsesfunksjon, og at dette best kan ivaretas ved at det i en samkommune skal ansettes en egen administrativ leder. Utover å fastsette en plikt for samkommunestyret til å tilsette en administrativ leder, foreslås det at kommuneloven § 23 kommer tilsvarende til anvendelse for denne funksjonen.

#### **5.4.9 Saksbehandlingsregler.**

##### *Forvaltningsloven*

En samkommune vil være et «organ for stat eller kommune» i forvaltningslovens forstand. Forvaltningslovens regler om saksbehandling, inhabilitet, taushetsplikt osv. gjelder derfor for samkommunens virksomhet. Det er imidlertid behov for særlige regler om klage og om lovlighetskontroll, jf. kapittel 7.

##### *Kommunelovens saksbehandlingsregler*

Kommuneloven kapittel 6 om saksbehandlingsregler i folkevalgte organer vil etter sin ordlyd gjelde for et interkommunalt samarbeidsorgan der organet kan anses som "folkevalgt", jf. § 29 nr. 3. For interkommunale organer kan det imidlertid fastsettes andre saksbehandlingsregler enn de kommuneloven angir. Det kan likevel ikke gjøres unntak fra §§ 36 til 38 som bl.a. gjelder regler om forholdsvalg og flertallsvalg, herunder bestemmelsene om kjønnsmessig balansert representasjon.

Dette er en svært vid fullmakt til å fastsette reglement for det gjeldende organ, og innebærer i utgangspunktet full adgang til å fravike samtlige bestemmelser i kapittelet (unntatt §§ 36-38). Denne reglen har som utgangspunkt kommunenes store frihet mht. sammensetning og oppgaver til de ulike komiteer og styre. Mange av disse har en utpreget administrativ sammensetning og/eller funksjon. De kan ha oppgaver av mer forretningsmessig karakter eller være utrednings-, samarbeids- eller forhandlingsorgan. For disse kan det være legitimt og hensiktsmessig å kunne fravike saksbehandlingsreglene.

Begrunnelsen for å ha en regel om at saksbehandlingsreglene skal kunne fravikes er de store variasjonene i oppgaver de ulike utvalg og styre har. Når det gjelder en samkommunestyret, som er sammensatt av politikere fra flere kommuner og som kan ha et vidt mandat til å treffe prinsipielt viktige politiske avgjørelser, er det ikke like selvsagt at kommunelovens ordinære saksbehandlingsregler skal kunne fravikes.

Departementet finner det på denne bakgrunn naturlig at kommunelovens saksbehandlingsregler i kapittel 6 skal gjelde for samkommunen. Det foreslås at en samkommune skal være omfattet av oppregningen i kommuneloven § 29 nr. 1 slik at det ikke vil være anledning for kommunene å avtale andre saksbehandlingsregler for samkommunen enn de som kommuneloven angir. Dette er imidlertid ikke til hinder for at det i samarbeidsavtalen fastsettes nærmere regler om for eksempel hvordan bestemte saker skal behandles, herunder forelegges deltakerkommunene til uttalelse etc.

Det følger av kommuneloven § 39 at samkommunestyret kan fastsette nærmere regler for saksbehandlingen i reglement.

#### *Offentlighetsloven*

Offentlighetsloven har samme anvendelsesområde som forvaltningsloven, og en samkommunes dokumenter vil derfor omfattes av denne loven. Dette innebærer at dokumentene er offentlige i den utstrekning de ikke kan eller skal unntas etter bestemmelsene i offentlighetsloven selv.

### **5.4.10 Økonomiforvaltning i samkommunen – budsjett og regnskap m.v.**

#### *Forholdet til kommuneloven*

En samkommune vil etter forslaget være en egen juridisk person og et offentligrettslig forvaltningsorgan. Reguleringen av samkommunens økonomiforvaltning bør derfor i det vesentlige være lik de regler som gjelder for kommuner etter kommuneloven. Det foreslås således at kommunelovens regler så langt de passer skal gjelde tilsvarende for en samkommunes virksomhet. Departementet har imidlertid funnet behov for at det i lov gis enkelte særbestemmelser.

Det er bl.a. fastslått at kommunelovens regler som regulerer økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap, rapportering og gjeldsforpliktelser skal gjelde for samkommunen, med mindre annet fremgår særskilt av loven.

Oppsummert vil dette si at kommuneloven kapittel 8 og 9 gjelder for en samkommunemodell dersom ikke reglene i kommuneloven kapittel om interkommunalt samarbeid gir en annen løsning.

#### *Egen regulering av økonomibestemmelser*

I forhold til behovet for regler om samkommuners økonomiske virksomhet, har departementet vurdert behovet for å fastsette nærmere regler om budsjett, gjeldsforpliktelser og regnskap.

Departementet har hatt som utgangspunkt i sin vurdering at kommuner som ønsker å samarbeide i form av samkommuner, skal ha frihet til selv å vurdere hvordan det økonomiske mellomværende i et slikt samarbeid nærmere skal avtales. Departementet finner imidlertid på den annen side også behov for å fremheve at selv om samkommunen blir et eget rettssubjekt, vil den ikke ha status som en ny kommune og da heller ikke i økonomisk forstand.

Finansieringen av kommunene skjer bl.a. ved overføringer fra staten til kommunene, som igjen finansierer den organisasjonsstruktur som velges lokalt. Dette prinsippet ligger til grunn for finansieringen av lokalforvaltningen i Norge og er velregulert gjennom lov og regelverk. Et interkommunalt samarbeid, herunder et



samkommunesamarbeid, finansieres derfor indirekte gjennom tilskudd fra deltakerkommunene. Dette prinsippet bør også legges til grunn for finansiering av en samkommune.

Et samarbeid i form av en samkommunemodell vil ha sitt økonomiske fundament fastlagt i samarbeidsavtalen. Hvor stort det økonomiske omfanget av samkommunen skal være, vil det derfor være opp til deltakerkommunene selv å avgjøre gjennom de tilskudd de vedtar å overføre til samkommunesamarbeidet.

### *Årsbudsjett og budsjettprosess*

Det foreslås at et samkommunestyre skal vedta samkommunens budsjett for det kommende kalenderår. Samkommunestyret selv skal også vedta eventuelle endringer i årsbudsjettet. På samme måte som for samkommunens myndighet generelt, ligger også myndigheten til å foreta økonomiske disposisjoner i utgangspunktet til samkommunestyret selv. Det vil være anledning for samkommunestyret til å delegere myndighet i slike saker til andre organer i samkommunen, innenfor rammen av det budsjett samkommunestyret har fastsatt.

Det foreslås også fastslått i lov at dersom samkommunens budsjett forutsetter tilskudd fra deltakerkommunene, er årsbudsjettet til samkommunen ikke endelig før deltakerkommunens budsjetter er behandlet, for så vidt angår tilskuddet. Samkommunestyret vil som øverste beslutningsorgan treffe vedtak om budsjettprosessen og økonomistyringen i samkommunen, innenfor den myndighet samkommunestyret er gitt i samarbeidsavtalen.

På samme måte som for et kommunestyre, vil det kunne oppstå et behov for å organisere budsjettprosess og økonomistyring ved bruk av samkommunens administrasjon. Deltakerkommunene kan gjennom samarbeidsavtalen fastsette egne regler for hvordan budsjettprosessen og økonomistyringen i samarbeidskommunen skal gjennomføres. Hvis slike regler ikke er fastsatt i avtalen vil det være opp til samkommunestyret å fastsette dette.

Departementet åpner i loven for at det i forskrifter kan gis nærmere regler for samkommunens årsbudsjett.

### *Låneopptak og garantitilsagn*

Kommuneloven § 50 regulerer uttømmende hvilke formål en kommune har adgang til å ta opp lån til. Et samarbeid av typen samkommunemodell er ikke en ny kommune, men det må likevel vurderes om samkommunen vil ha behov for og derfor ha adgang til å ta opp lån eller stille garanti. Etter departementets vurdering vil behovet for låneadgang være knyttet til den oppgaveportefølje som blir lagt til samkommunen. Det kan derfor i visse tilfeller være hensiktsmessig at samkommunen kan ta opp lån i egen regi. På den annen side må dette veies opp mot hvor økonomisk fristilt samkommunen skal kunne være i forhold til deltakerkommunene.

Det finansielle system innebærer at bruk av lån må bevilges. Bruken av midlene er derfor forankret i budsjett og i kommunestyrets bevilgningsvedtak. Dette er viktig for kommunens økonomistyring og kommunelovens krav til balanse i budsjett og økonomiplanlegging. Hvor langt det er hensiktsmessig å gå med hensyn til samkommunens låneadgang, er derfor en avveining mellom deltakerkommunenes kontroll og samkommunens stilling som selvstendig forvaltningsorgan. Alternativene er at det gis anledning til å ta opp lån, at det gis anledning til å ta opp lån under gitte forutsetninger eller at samkommunen ikke gis mulighet for låneadgang.

Etter en samlet vurdering har departementet foreslått at samkommunen kan ta opp lån, men at slikt låneopptak ikke kan foretas med mindre det er særskilt fastsatt i samkommuneavtalen at samkommunen skal ha slik adgang. Det er derfor opp til deltakerkommunene å avgjøre om slik adgang er nødvendig i det enkelte tilfelle. Det å gi en lånefullmakt er så vidtrekkende overføring av kompetanse at fullmakten må bygge på en eksplisitt bestemmelse i samkommuneavtalen. Det legges også i lovforslaget opp til at det i avtalen skal fastsettes en høyeste ramme for samkommunens samlede låneopptak dersom samkommunen gis adgang til å ta opp lån.

Departementet finner også behov for å fastslå i loven at vedtak om å oppta lån alltid skal godkjennes av departementet. Denne myndigheten forutsettes delegert til fylkesmannen.

Etter departementets oppfatning vil behovet for å åpne for at en samkommune kan stille garantier for andres økonomiske forpliktelser være lite. Det foreslås at loven derfor avskjærer muligheten for å legge myndighet til å stille slike garantier til en samkommune.

### *Regnskap*

Samkommunemodellen er i første rekke utformet med tanke på kommunale forvaltningsoppgaver. En samkommune bør derfor føre regnskap etter kommunelovens bestemmelser og følger derved de samme prinsipper som gjelder for den øvrige kommunale forvaltning. Samkommunestyret skal selv vedta regnskapet.

Det er viktig at totalbildet av samkommunens virksomhet og disponeringen av de midler samkommunen rår over fremkommer slik at det er klarhet omkring en samkommunes økonomiforvaltning og tjenesteproduksjon. Det vil være naturlig at eksempelvis overføringer mellom deltakerkommunene og samkommunen fremgår av regnskapet.

Deltakerkommunene vil også ha behov for informasjon fra samkommunen som grunnlag for å oppfylle sine forpliktelser om rapportering til statlige myndigheter. Departementet åpner i lovforslaget for å gi hjemmel til å gi forskrift om nærmere regler om regnskap for samkommuner.

Departementet finner behov for å fremheve at samkommunen vil være underlagt inndekningsreglene i kommuneloven. Dette vil si at en eventuell ubalanse i samkommunens regnskap vil påvirke deltakerkommunens regnskap og budsjett gjennom et eventuelt behov for større tilskudd til samkommunen. Dette innebærer at en samkommune i seg selv ikke vil være omfattet av reglene rundt Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Det er kun den enkelte kommune som kan være registrert i ROBEK. Indirekte vil imidlertid dette kunne ha betydning for et samarbeid av typen samkommunemodell, da en deltakerkommune som er ROBEK kommune, vil være underlagt de begrensninger som regulert i kommuneloven § 60.

Departementet har også kommet til at der en av deltakerkommunene er registrert i ROBEK-registeret, bør samkommunens budsjett være gjenstand for automatisk lovlighetskontroll. Se lovforslaget § 98.

### *Rapportering*

Departementet har kommet til at det ikke er hensiktsmessig at kommunelovens bestemmelse om rapportering § 49 skal gjelde for en samkommune. Dette innebærer

at plikten til å rapportere til nasjonale informasjonssystemer vil påhvile den enkelte deltakerkommune, selv om den faktiske virksomhet skjer i en samkommune. Deltakerkommunene må derfor i samarbeidsavtalen sikre seg at samkommunen systematisk registrerer informasjon om ressursbruk og tjenesteyting slik at deltakerkommunene kan oppfylle sine forpliktelser om rapportering etter lov og forskrift. Systematisk registrering av informasjon om tjenester og ressursbruk vil også være nyttig for samkommunens interne informasjonsbehov og økonomistyring.

#### **5.4.11 Uttreden**

##### *Innledning*

Departementet har vurdert om det bør gjelde en minstegrense for hvor kort oppsigelsesfrist som skal kunne avtales og om det skal gjelde en grense for hvor lenge en kommune må binde seg til et slikt samarbeid uten rett til å tre ut. Departementet har også vurdert om uttreden skal kunne bringes inn for departementet, som da vil kunne gi pålegg om at deltakerforholdet skal fortsette i et nærmere tidsrom, jf. gjeldende ordning etter kommuneloven § 27 nr. 3 annet ledd.

##### *Frist for varsling av uttreden*

Etter gjeldende kommunelov § 27 nr. 1 om interkommunalt styre kan en kommune eller fylkeskommune med i alle fall ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i det interkommunale samarbeidet og kreve seg utløst fra det. Det kan imidlertid avtales kortere oppsigelsestid.

Etter departementets vurdering bør deltakere i en samkommune på samme måte ha en rett til fritt å kunne tre ut av samarbeidet. En oppsigelsesfrist på ett år antas å være en hensiktsmessig grense. Ettersom opprettelse av en samkommune vil innebære at det skal velges et overordnet styre og evt. underliggende organet til dette, opprettelse av kontrollutvalg, tilsetting av administrativ leder og eventuelt annet administrativt personale, er det etter departementets vurdering gode grunner for å avgrense kommunenes adgang til å avtale en kortere oppsigelsestid enn ett år.

Dersom en deltaker varsler sin uttreden midt i et regnskapsår, vil en uttreden ett år etter dette kunne skape regnskapsmessige utfordringer for samarbeidskommunen det påfølgende år. Departementet ser det derfor som en hensiktsmessig løsning at en uttreden skjer i tilknytning til et årsskifte.

Det foreslås at oppsigelsestiden for uttreden fra en samkommune er på ett år, med mindre lenger oppsigelsestid er avtalt. Oppsigelsestiden løper fra 1. januar det påfølgende år uttreden er blitt varslet. Dette vil innebære at dersom en kommune vedtar å tre ut av samkommunen og varsler om dette 1.10.2005, vil kommunen først kunne tre ut av samkommunen med virkning fra 1.1.2007, med mindre det er avtalt en lenger frist for varsling av uttreden.

##### *Bindingstid*

Etter departementets vurdering kan det være gode grunner for at det gis anledning til å avtale en viss bindingstid som deltakerne vil måtte forholde seg til, jf. vurderingene i kap. 4 knyttet til prinsippet om at samarbeidet bør være forpliktende. Deltakerne bør derfor kunne vurdere om det kan være ønskelig med en lenger frist for å varsle uttreden enn den lovbestemte minimumsfristen. Om oppsigelsesfristen er satt til et lenger tidsrom enn ett år, skal dette framgå av samarbeidsavtalen.

#### *Adgang til å bringe et spørsmål om uttreden inn for departementet*

Begrunnelsen for at det i sin tid ble fastsatt en ordning hvor departementet vil kunne være appellinstans ved uttreden fra samarbeid om interkommunalt styre etter kommuneloven § 27, var at en uttreden sterkt vil kunne påvirke det videre samarbeid mellom de gjenværende deltakere. En tilsvarende ordning gjelder etter lov om interkommunale selskaper § 30 syvende ledd. Det er lagt til grunn at både de deltakende kommuner/fylkeskommuner og det interkommunale styre selv har en adgang til å bringe en sak om uttreden inn for departementet. Departementet kan etter § 27 nr. 3 annet ledd annet punktum, ”gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette”. I Ot. prp. nr. 42 (1991-1992) på s. 281 heter det at ”Ved departementets vurdering av om pålegg om fortsatt samarbeid bør gis, skal det ikke bare legges vekt på økonomisk belastning og ulempe for den kommune eller fylkeskommune som ønsker å tre ut, men også på konsekvensene for de øvrige deltakere og for publikum.”

Etter departementets vurdering vil de hensyn som er lagt til grunn for å forelegge et spørsmål om uttreden for departementet i nevnte samarbeidsorganer, også gjøre seg gjeldene i forhold til en deltakers uttreden fra en samkommune. Det foreslås derfor en tilsvarende ordning ved en deltakers beslutning om uttreden fra en samkommune. En deltakerkommune eller samkommunestyret vil dermed kunne bringe inn spørsmål om uttreden for departementet. Dette må imidlertid skje innen en måned etter at samkommunen har mottatt melding om uttreden.

#### **5.4.12 Oppløsning**

Oppløsning av en samkommune vil først kunne skje dersom samtlige deltakere blir enige om det. Det enkelte kommunestyre eller fylkesting treffer selv vedtak i saken

Enkelte grunnleggende bestemmelser om uttreden og oppløsning er tatt inn i lovforslaget §§ 107 og 108. Ytterligere regulering av hvordan oppløsning/avvikling skal skje, kan fremgå av samarbeidsavtalen. Bestemmelser i samarbeidsavtalen om dette kan imidlertid ikke stride mot bestemmelsene i loven.

## **6 Nærmere om forslaget til regulering av vertskommunemodellen**

### **6.1 Innledning**

I dette kapittelet vil det bli presentert to modeller for interkommunalt samarbeid ved å bruke en kommune som vertskommune. De andre kommunene som inngår i samarbeidet (heretter kalt samarbeidskommune) overlater da etter nærmere avtale utførelsen av oppgaver på et nærere angitt kommunalt ansvarsområde til vertskommunen.

Når det i dette kapittelet står kommune, skal det med dette forstås både kommune og fylkeskommune. Se nærmere drøftelse av dette under punkt 6.4.1 som er innledningen til punkt 6.4 om to aktuelle vertskommunemodeller

Foruten en nødvendig begrepsavklaring i punktene 6.2 og 6.3.2 vil punktet 6.3 drøfte de alminnelige hensyn som må ivaretas ved en lovfesting av vertskommunemodellene.

I punkt 6.4 foreslås det på bakgrunn av den alminnelige drøftelsen i punkt 6.3 å lovfeste to modeller for interkommunalt samarbeid med forankring i en vertskommune.

### **6.2 Vertskommunemodellen – gjeldende praksis på området og noen begrepsavklaringer**

Den såkalte vertskommunemodellen har utviklet seg ut fra et behov hos kommunene for på en enkel måte å kunne legg utførelsen av ulike tjenesteområder til en annen kommune. Dette kan være ut fra en rasjonaliseringsgevinst, men kanskje like mye for å dekke et behov for å få tilgang til særskilt kompetanse som det kan være vanskelig å rekruttere. Det har også vært pekt på at bedre kvalitet på tjenesten/oppgaven er et av hovedmålene med å benytte en vertskommunemodell.

Vertskommune og vertskommunemodell har vært brukt for å utveksle tjenester/oppgaver av svært ulik karakter. Alt fra enkle administrative støttefunksjoner til forsøk med samarbeid om felles barnevernkontor. Denne modellen har derfor i dag ingen entydig definisjon og en begrepsavklaring er derfor nødvendig når lovregulering er aktuelt.

Det er likevel i praksis noen felles kjennetegn ved modeller som har fått merkelappen vertskommunemodell. Tjenesten/oppgaven det samarbeides om er lagt til en annen kommunes administrasjon (vertskommunen). Samarbeidet bygger på en skriftlig avtale og har ingen interkommunal organisatorisk overbygning. Det vil si at det her ikke er snakk om en selvstendig driftsenhet, men en enhet som ligger inn under vertskommunens styringsstruktur.

Kartlegginger som har vært gjort innenfor interkommunalt samarbeid viser at vertskommunemodellen har en forholdsvis stor utbredelse som samarbeidsmodellen inne ulike tjenesteområder. En mer utførlig beskrivelse av dette er inntatt i kapittel 3. Dette gjelder både innen for lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver.

Denne samarbeidsmodellen er også brukt i flere forsøk med interkommunalt samarbeid om oppgaver som innebærer å overføre beslutningsmyndighet til en annen kommune (særlig offentlig myndighetsutøvelse) bl.a. innenfor barnevernsektoren og landbruksforvaltning, se punkt 3.6. For å kunne gjennomføre et interkommunalt samarbeid med vertskommunemodell innefor disse områdene må man etter gjeldende rett gjøre unntak/tilføyelse i særlovgivningen. Dette kan man gjøre med hjemmel i lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning og vertskommunemodellene på disse områdene kan gjennomføres ved at Kommunal- og regionaldepartementet gir tillatelse til et forsøk.

Kjennetegnene ved en vertskommunemodell kan ut fra dette oppsummeres til å være en avtalebasert modell som innebærer at en kommune utfører oppgaver på vegne av en annen kommune uten organisatorisk overbygning. Den brukes på et bredt spekter av kommunale tjenester, både tjenester som er rettet mot borgerne, men også tjenester som kommunen trenger for egen organisasjon for eksempel data, innkjøp og andre administrative støttetjenester (vil ikke være lovpålagt).

For å kunne omtale vertskommunemodeller må man ha et begrepssett som beskriver de ulike partsforholdene i samarbeidet. I dette kapittelet er derfor følgende begreper lagt til grunn i fremstillingen: med "deltakerkommune": forstås alle kommuner som deltar i samarbeidet. Med "vertskommune" forstås den kommunen av deltakerkommunene som skal stå for selv utførelsen av oppgaven. Med "samarbeidskommuner" forstås de kommuner i samarbeidet som ikke er vertskommune.

### **6.3 Lovfesting av vertskommunemodellen – hva skal lovreguleres og hvilke hensyn må ivaretas?**

#### **6.3.1 Innledning**

Som beskrevet over i punkt 6.2 er ikke vertskommunemodellen i dag undergitt særskilt lovregulering. Ut fra gjeldende rett i dag kan kommunene i begrenset grad organisere sine oppgaver etter vertskommunemodellen. Særlovgivningen tildeler oppgaver og kompetanse til den enkelte kommune som rettssubjekt, og det vil bero på en konkret fortolkning av særlovgivningen om den tillater at oppgavene løses ved å inngå et vertskommunesamarbeid.

Vertskommunebegrepet er ikke klart definert. Mange interkommunale samarbeid som i dag går under betegnelsen vertskommunemodeller utfører oppgaver som er knyttet til administrative støttetjenester. Det er mindre behov for å lovregulere samarbeid av denne typen virksomhet jf. punkt 4.2.1.

En lovfesting av en vertskommunemodell må kunne ivareta hensyn som gjør det forsvarlig at ulike typer av kommunale ansvarsområder, også de som vil innebære utøvelse av offentlig myndighet, kan løses på betryggende måte innfor en vertskommunemodell. Med andre ord må de aller fleste av kommunenes ansvarsområder kunne la seg organisere i en vertskommunemodell uten for store demokratiske, organisatoriske og rettsikkerhetsmessige betenkeligheter.

### **6.3.2 Avgrensning av begrepet vertskommune - grensedragning/sondring mot kjøp og salg av tjenester**

Kommunen som organisasjon har som hovedansvar å produsere de tjenester overfor borgerne som en rekke særlover pålegger dem. Kommunenes oppgaver kan deles inn i ulike kategorier. I forhold til lovfesting av vertskommunemodeller er det sondring mellom oppgaver som er lovpålagt og de frivillige oppgaver som vil være av størst relevans. I NOU 2003:3 om "Merverdiavgiften og kommunene" på s. 33 heter det følgende om en slik gruppering: "Kommunenes oppgaver kan også grupperes etter lovpålagte og frivillige oppgaver. Lovpålagte oppgaver kan ha karakter av myndighetsutøvelse eller ha som formål å sikre innbyggerne et bestemt nivå av velferdstjenester. Det siste gjelder for eksempel innen undervisning, helsetjenester, sosiale tjenester samt pleie og omsorg. I tillegg påtar kommunene og fylkeskommunene seg enkelte oppgaver frivillig, som for eksempel kommunal kinodrift, offentlige bad og busstransport"

I Norge er kommunenes oppgaver negativt avgrenset. Det vil si at kommunene står fritt til å ta på seg hvilken som helt oppgave ut over de lovpålagte, med mindre ansvaret er lagt til andre gjennom lov. I tillegg vil det alltid være slik at kommunal virksomhet innebærer behov for mange typer støttetjenester som innkjøp, regnskap, IT m.m.

Kommunene har etter gjeldende rett i utgangspunktet stor organisasjonsfrihet for tjenester som ikke er lovpålagt, men dog innenfor et alminnelig forvaltningsrettslig forsvarlighetsprinsipp. Det innebærer at kommunen i utgangspunktet står fritt til om de vil utføre oppgaven selv, eller overlate utførelsen av oppgaven til et annet rettssubjekt for eksempel et selskap eller en annen kommune.

Denne rettstilstanden bør opprettholdes, da det ikke vil være hensiktsmessig å innskrenke kommunenes organisasjonsfrihet på dette punkt. Den virksomhet og de tjenester som kommunen står fritt til å utføre bør derfor ikke være gjenstand for lovregulering mht til hvordan eller av hvem kommunene tilegner seg disse tjenestene fra. Slik virksomhet vil dermed falle utenfor et lovkrav om å organisere samarbeidet etter en vertskommunemodell, og vil i utgangspunktet dreie seg om ordinære kjøp og salg av tjenester.

I forhold til lovregulering av en vertskommunemodell, vil det være samarbeid om kommunenes lovpålagte ansvar som må være siktemålet for reguleringen. Det er her behovet for å ivareta hensyn som politisk ansvar, kontroll og rettsikkerhet gjennom organisatoriske bestemmelser vil gjøre seg gjeldende. Det betyr ikke at kommunene ikke kan gjøre seg bruk av den lovfestede vertskommunemodellen også for støttetjenester av mer administrativ karakter, men her vil det ikke finnes et krav i lov til at kommunen skal ivareta en slik organisering for disse funksjonene.

### **6.3.3 Politisk ansvar og kontroll**

En avtale om å inngå i et vertskommunesamarbeid er en avgjørelse av så prinsipiell betydning av den bør fattes av kommunestyret selv. Det bør derfor ikke være mulighet for å delegerer kompetansen til å inngå avtale om et vertskommunesamarbeid til andre organ i kommunen. I dette må det også ligge at det ikke er kun spørsmålet om det skal inngås et samarbeid som skal vedtas av

kommunestyret, men også avtalens innhold. Hva en slik avtale skal inneholde er omtalt i punkt.6.5.

Som det er redegjort for i punkt 6.2 er ett av de gjennomgående kjennetegn ved vertskommunen som organisasjonsmodell at en kommune løser oppgaver/tjenester på vegne av en eller flere kommuner uten en organisatorisk overbygning. Når oppgaven/tjenesten utføres som en del av en annen kommunes administrasjon reiser dette særlige utfordringer i forhold til å sikre de andre samarbeidskommunene tilstrekkelig politisk innflytelse og kontroll.

Når Stortinget ved en særlov legger et ansvar til kommunen er det ut fra en forutsetning om at det er kommunesektoren som er best egnet til å ivareta dette ansvaret. Det vil alltid være kommunestyret som øverste folkevalgte organ som er ansvarlig for at de lovpålagte oppgaver blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte i sin kommune og for sine innbyggere. Det betyr at en vertskommunemodell må sikre det enkelte kommunestyret den nødvendige innflytelse for å kunne ivareta det ansvar det er pålagt overfor sine innbyggere. Det er også rimelig å legge til grunn ut fra et demokratiperspektiv at innbyggerne kan stille sine folkevalgte til ansvar. Dette gjelder ikke bare gjennom valg hvert fjerde år, men etter omstendighetene også gjennom søksmål på de områder det kan være aktuelt. Ivaretakelsen av dette ansvaret må imidlertid skje innen for en samarbeidsmodell som ivaretar en viss grad av beslutningseffektivitet.

Det er flere måter å sikre en viss grad av politisk innflytelse over egne saker i et interkommunalt samarbeid med en vertskommunemodell. Nedenfor blir følgende tre alternativer drøftet:

- a) generell avgrensning av vertskommunenes kompetanse – delegasjonssperre.
- b) stadfestelsesordning
- c) en felles folkevalgt nemnd/utvalg

*a) Generell avgrensning av vertskommunenes kompetanse – delegasjonssperre*

Det å legge opp til en generell begrensning i vertskommunenes kompetanse er en måte å legge til rette for at samarbeidskommunene skal beholde nødvendig innflytelse på områder de har ansvaret for. Dette kan gjøres ved å regulere i loven selv en avgrensning av generell karakter i forhold til hvilke avgjørelser en vertskommune kan treffe på vegne av sine samarbeidskommuner. En slik avgrensning eller delegasjonssperre kan bygge på den sonringen vi allerede i dag finner i kommuneloven § 23 nr. 4 der kommuneloven åpner for at de kommunalt folkevalgte organ kan delegere til administrasjonssjefen å treffe vedtak i saker som ikke er av *prinsipiell betydning*.

Det er ingen rimelige grunner som skulle tilsi at en kommune skulle kunne delegere større grad av myndighet til en vertskommune enn det som tillates delegert fra egne folkevalgte organ til egen administrasjonssjef. Begrepet "saker av prinsipiell betydning" er et fleksibelt begrep og et begrep som er godt innarbeidet i kommunalforvaltningen. Det vil sikre at de sakene som er av avgjørende og prinsipiell betydning vil bli fattet av det ansvarlige politiske organ i den enkelte kommune.

Dette vil ikke være til hinder for at en vertskommune kan forberede en prinsipielt viktig sak for behandling i et politisk organ i en samarbeidskommune. Dette vil



gjøre samarbeidet beslutningseffektivt i den forstand at det store flertall av saker innenfor et område vil være saker der vertskommunen kan fatte vedtak innen for rammen av den kompetanse de er til delt fra samarbeidskommunen. Samtidig vil det være en sikkerhetsventil for at samarbeidskommunen selv har hånd om saker som er prinsipielle og som derfor er av særlig viktighet for samarbeidskommunene.

#### *b) Stadfestelsesordning*

Skulle kommunene likevel ønske å samarbeide om saker som er av mer prinsipiell karakter, kan en mulig modell være å la alle vertskommunens avgjørelser på vegne av den enkelte samarbeidskommune gå via den aktuelle samarbeidskommunen for stadfestelse og kontroll før det for eksempel sendes ut til innbyggeren. Eksempler på dette finner vi i forhold til interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 der brann- og eksplosjonsvernloven og smittevernloven åpner for å legge avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker til et § 27-styre, men da med den reservasjonen at alle vedtak skal stadfestes av den kommunen der saken har sitt opphav se mer om dette i punkt 2.9 om særlovbestemmelser. En slik stadfestelsesordning for alle vedtak fattet av en vertskommune vil imidlertid være både en ”byråkratisk” og tidkrevende modell når et samarbeid har et visst omfang. Andre mindre vidtgående kontrollordninger vil derfor være mer aktuelle for å få et samarbeid der det legges mer vekt på en viss grad av beslutningseffektivitet jf. punkt 4.3.3.

#### *c) En felles nemnd/utvalg*

Et annet alternativ for kommuner som ønsker å inngå et forpliktende samarbeid om alle type saker innen samarbeidsområde er å opprette en felles nemnd bestående av folkevalgte fra deltakerkommunene. En slik ordning vil til en viss grad kunne ivareta behovet for innflytelse og kontroll. Politiske saker av mer skjønnsmessig karakter og saker som berører flere av kommunene i samarbeidet kan løftes inn i det felles politiske utvalget for avgjørelse (de prinsipielt politisk viktige saker). For å sikre beslutningseffektivitet bør vurderingen bli at utvalget som et kollegialt organ må forholde seg til stemmeregler som bygger på alminnelig flertall er nok. Den enkelte kommune vil derfor ikke være sikret avgjørende innflytelse på enkeltsaker fra sin kommune.

#### *Vurdering:*

Hvilket av disse alternativene som er best egnet til å ivareta et politisk og demokratisk perspektiv vil kunne variere noe fra samarbeidsområde til samarbeidsområder. Samarbeides det om et kommunalt ansvar med liten grad av offentlig myndighetsutøvelse og med større grad av lokalpolitisk skjønn kan en modell med et felles politisk nemnd være hensiktsmessig modell. Er det snakk om et område som krever særlig kompetanse innen et saksområde kombinert med myndighetsutøvelse og liten grad av politisk skjønn kan en modell med administrativ delegering og med en delegasjonssperre for saker av prinsipiell betydning være den mest hensiktsmessige modell. Her vil ikke hensynene til politisk kontroll være like tungtveiende.

#### **6.3.4 Administrativ kontroll og overføring av kompetanse (delegasjon)**

Som det kommer frem i punktet ovenfor er en avgjørelse om å inngå i et vertskommunesamarbeid av så prinsipiell betydning at kommunestyret selv bør fatte denne typen avgjørelser. Avtalen mellom kommunene bør inneholde de grunnleggende politiske plattformen som skal danne rammen for samarbeidet. Når det gjelder å la vertskommunen fatte vedtak på vegne av sine samarbeidskommuner må dette reguleres slik at det sikrer politikerne i samarbeidskommunen en tilstrekkelig styringsmulighet uten at dette bør gå ut over beslutningseffektiviteten i samarbeidet. For å få til dette kan det være hensiktsmessig å forankre en del av kompetanseoverføringen til vertskommunen i egen administrasjon ved at delegasjonen går via egen administrasjonssjef.

Det må legges til grunn at et vertskommunesamarbeid vil være motivert ut fra å styrke en fagkompetanse, effektivisere en tjenesteproduksjon og/eller drive mer kostnadseffektivt innen et gitt kommunalt ansvarsområde ved at en kommune utfører oppgaver for flere kommuner. Et vertskommunesamarbeid kan ikke innebære at når ansvarsområdet blir overført til en vertskommunes administrasjon vil det være de folkevalgte i vertskommunen som får alt overordnet ansvar og innflytelse for alle saker fra samarbeidskommunene. Dette hensynet gjør seg særlig gjeldende for ansvarsområder som innebærer utøvelse av offentlig myndighet. Slik kommuneloven er utformet i dag vil alt som administrasjonen i en kommune arbeider med være underlagt kommunestyrets overordnede ansvar, jf. kommuneloven § 6. En lovfesting av vertskommunemodellen må løse dette med bestemmelser som vil avskjære vertskommunens folkevalgte organ fra direkte innflytelse i saker fra samarbeidskommunene.

I forhold til saker som innebærer utøvelse av offentlig myndighet kan dette gjøres ved at samarbeidskommunene ikke overfører vedtakskompetanse til vertskommunen som sådan, men ved en "sidelengs" delegasjon fra samarbeidskommunenes administrasjonssjef til vertskommunens administrasjonssjef, se nærmere om dette i punkt 2.3. om "sidelengs" delegasjon. For samarbeidskommunenes del kan dette for eksempel bety at kommunestyret vedtar at den kompetanse som er delegert administrasjonssjefen innen et gitt ansvarsområde etter kommuneloven § 23 skal videredelegeres til administrasjonssjefen i vertskommunen. En slik type "subdelegasjon" vil gi politikerne i samarbeidskommunen full råderett over hvilke saker som blir delegert. Den vil samtidig avskjære vertskommunepolitikernes innflytelse i enkeltsaker fra samarbeidskommunene siden det er vertskommunens administrasjonssjef som mottar delegasjonen fra samarbeidskommunene.

Når det gjelder ansvarsområder som dreier seg om ren tjenesteytelse til innbyggerne uten utøvelse av offentlig myndighet, er det mindre betenkelig at dette kan reguleres i et rent avtaleforhold mellom partene. Samarbeidskommunene vil da ha en bestillerfunksjon og overdrar ikke beslutningsmyndighet til vertskommunen. Denne bestillerfunksjon må ikke kunne overdras/delegeres til andre. I sin bestilling må samarbeidskommunene som representant for sine borgere beskrive i forhold til konkrete ytelser hvilken kvantitet og kvalitet disse skal ha. Dette vil bety at kommunene selv må foreta en prioritering mellom ulike sektorer mht. omfang og kvalitet.

En felles politisk nemnd med folkevalgte fra vertskommunen og samarbeidskommunene vil også kunne sikre en viss innflytelse for den enkelte kommune i samarbeidet. En slik nemnd vil da kunne motta delegasjon innen et eller flere lovpålagt ansvarsområde fra alle samarbeidskommuner og selv avgjøre hvilke oppgaver de eventuelt ønsker å delegere videre til administrasjonssjefen i vertskommunen, dvs. beholde de avgjørelser som de vurderer til å være av så prinsipiell betydning av nemnda bør treffe vedtaket.

### **6.3.5 Rettsikkerhet og partsforhold**

Rettsikkerhet i forvaltningen er i første rekke et spørsmål om rettsikkerhetsgarantier og særlig prosessuelle rettsikkerhetsgarantier. Med dette menes at det settes visse krav til beslutningsprosessene som fører frem til en avgjørelse som retter seg mot en borger. Dette gjelder ikke bare når det treffes vedtak som er av inngripende karakter for borgerne, men også for vedtak som tildeler goder (sentrale velferdsgoder) se forvaltningsloven § 2, første ledd bokstav a) og b) jf. § 3 første ledd. Kommunelovens saksbehandlingsregler er også regler som bl.a. skal ivareta en betryggende saksgang.

Når det overlates til en annen kommune å ivareta et lovpålagt ansvar for en samarbeidskommune, må det ikke være tvil om hvilke saksbehandlingsprosedyrer som skal gjelde. Dette kan bl.a. handle om hvor skal søknader innleveres, hvordan skal prosedyrene for oversendelse av saker mellom samarbeidskommunene og vertskommunen være, hvem har ansvaret for å veilede borgerne osv. Dette er problemstillinger som vil kunne være avgjørende for at borgerne skal kunne ivareta sine interesser i en konkret sak. Dette gjør seg særlig gjeldende i klagesaker der det kan være snakk om nivå og kvalitet på en ytelse som en vertskommune skal produsere for samarbeidskommunen.

Det er viktig at et vertskommunesamarbeid har saksbehandlingsprosedyrer som beskytter innbyggerne i den enkelte kommune mot vilkårlighet og forskjellsbehandling i forhold til andre innbyggere i samme kommune. På den annen side vil kommunenes valg om å inngå i en vertskommunesamarbeid ofte være motivert bl.a. av å bygge opp et sterkere og mer kompetent fagmiljø. Dette vil være viktig også for å sikre den prosessuelle rettsikkerheten, og ikke bare for innholdsmessig kvalitet.

Rettsikkerhet i forvaltningen vil også handle om den innholdsmessige kvaliteten på de avgjørelser som treffes (materiell rettsikkerhet). På regelbundne områder der et kvalifisert faglig skjønn er avgjørende, vil rettsikkerheten for den enkelte normalt være godt ivaretatt i en vertskommune med en større saksportefølje og et sterkere faglig miljø.

Rettsikkerhet i denne sammenheng vil også handle om å ivareta innbyggernes behov for en viss oversiktighet mht å kunne orientere seg innenfor ulike offentlige organer. En modell der man tillater at en kommune overføre oppgaver til en annen kommune vil kunne bli uoversiktlig for borgerne mht hvor henvendelser skal skje og hvem som har ansvaret. Samarbeidskommunene må derfor legge vekt på å ivareta informasjonsbehovet overfor sine innbyggere.

En viktig del av rettsikkerheten for den enkelte innbygger vil være muligheten for å få overprøvd vedtak. Dette er nærmere om talt i kapittel 7.

Det er den enkelte kommunen som finansierer og prioriterer mellom ytelser til forskjellige grupper, og det er kommunen som alltid vil være ansvarlig for sine innbyggere. Dette vil alltid gjelde for alle oppgaver selv om kommunen velger å overlate oppgaveløsningen til en vertskommune. Samarbeidskommunen kan derfor aldri vise til at de ikke har ansvaret for en tjeneste/oppgave/vedtak siden dette er overført til en vertskommune. Dette betyr imidlertid ikke at samarbeidskommunen i enkeltsaker ikke kan vise til at egne innbyggere ev. kan få mer informasjon og begrunnelser fra administrasjonen i en vertskommune. Samarbeidskommunenes grunnleggende ansvar vil være å forsikre seg om at kvalitet på de oppgaver som vertskommunen utfører er tilfredsstillende og innenfor lovens ramme og i tråd med avtale og fullmakt som er inngått.

Vertskommunesamarbeidet vil aldri få status som et selvstendig rettssubjekt som kan være gjenstand for søksmål og det kan derfor ikke være tvilsomt at rett saksøkt vil være den enkelte kommune selv. Spørsmålet om det er samarbeidskommunen eller vertskommunen som vil være rett saksøkt vil måtte bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Dette må avgjøres etter alminnelige prosessuelle regler.

### **6.3.6 Finansieringsmodeller og kostnadsfordeling i et vertskommunesamarbeid**

#### *a) Finansiering og økonomiforvaltning i vertskommunemodeller*

Finansieringen av kommunene skjer i stor grad ved overføringer fra staten direkte til kommunen som igjen finansierer den organisasjonsstruktur som velges lokalt. Et interkommunalt samarbeid finansieres derfor indirekte gjennom kommunen. Dette prinsippet ligger til grunn for finansieringen av lokalforvaltningen i Norge.. Finansieringen skjer gjennom kommunen fordi den som folkevalgt organ har legitimitet til å forvalte midlene på vegne av innbyggerne.

En vertskommunemodell vil være en avtalebasert modell som innebærer at en kommune utfører oppgaver på vegne av en annen kommune uten organisatorisk overbygning. Vertskommunemodellen kan brukes på et bredt spekter av kommunale tjenester, både tjenester som er rettet ut mot borgerne og tjenester som kommunen trenger for egen organisasjon, for eksempel drift eller innkjøp.

I samarbeid av typen vertskommunemodell er det kommunestyret som har valgt å inngå avtale med en annen kommune om at denne kommunen skal utføre et nærmere angitt ansvarsområde for kommunens regning.

Vertskommunesamarbeidet vil således være fastlagt i avtale mellom samarbeidskommunene. Denne avtalen skal som angitt i lovforslaget i kapittel 10, inneholde bestemmelser om det økonomiske oppgjøret kommunene imellom. Det er altså opp til kommunene selv å ordne det praktiske rundt finansieringen av samarbeidet. Eventuelle problemer som måtte dukke opp i forhold til samarbeidet må løses innen for alminnelig avtalerett.

Ettersom betaling for tjenestene bygger på den avtale som er inngått mellom kommunene, er ikke samarbeid etter vertskommunemodellen en selvstendig enhet, men en enhet som ligger inn under vertskommunens administrasjon. Kommunene har kun inngått en avtale om utføring av nærmere angitte lovpålagt oppgaver for samarbeidskommunens regning. Det er derfor ikke behov for nye regler for

kommunenes økonomiforvaltning knyttet til vertskommunemodellen. Kommunelovens regler om økonomiforvaltning gjelder for kommunene på vanlig måte og et vertskommunesamarbeid vil ikke innvirke på disse. Det er opp til samarbeidskommunene selv å regulere finansiering, kostnadskontroll og økonomistyring knyttet til vertskommunesamarbeidet innen for gjeldende regelverk. Det økonomiske mellomværende og vederlagsbetaling fra samarbeidskommunen til vertskommunen avtaler kommunene selv gjennom vertskommuneavtalen.

Oppsummert vil derfor kommunelovens regler om budsjett, regnskap og rapportering m.v. gjelde som i dag for samarbeidskommunene uavhengig av et eventuelt vertskommunesamarbeid.

#### *b) Forsøk med vertskommunemodeller – organisering av økonomisk mellomværende*

Kommunal- og regionaldepartementet har gjennom forsøksloven åpnet for forsøk der kommuner har gjort ulike avtaler om at en kommune skal utføre en eller flere oppgaver for andre kommuners regning. Finansiering og økonomisk oppgjør er i disse forsøkene ordnet på ulike måter ut fra hva deltakerkommunene har funnet er mest hensiktsmessig i det enkelte vertskommunesamarbeidet. I alle vertskommuneforsøkene har deltakerne inngått avtaler der kostnadsfordeling og budsjettfordeling er fastsatt kommunene i mellom.

Generelt skjer finansieringen gjennom deltakerkommunene ved at kommunene i fellesskap utarbeider eget budsjett for de områdene de skal samarbeide om. Budsjettforslaget med den kommunevise fordelingen av utgiftene inngår i den enkelte kommunes årlige budsjettbehandling.

I tillegg vil i de fleste tilfeller avtalen kommunene imellom omtale mer spesifikt hva budsjettet skal omfatte og hvordan finansieringen skal skje, det være seg dekning av administrasjonskostnader, utgifter til tiltak på samarbeidsområdene etter de særlover som gjelder m.v. Dette kan være gjort i form av å angi spesifiserte kriterier for hvilke typer utgifter som skal dekkes, samt å fordele utgiftene kommunevis ut fra andel innbyggere på de tjenestoområdene som det skal samarbeides om. Det finnes også eksempel på at avtalen spesifiserer om oppgjør etter en eventuell refusjonsordning skal skje en eller flere ganger årlig.

Finansiering og regulering av budsjettfordelingen mellom kommunene er dermed regulert i vertskommuneavtalen som kommunestyrene vedtar. I vertskommuneforsøkene har kommunene i mange tilfeller valgt å fordele utgiftene prosentvis i forhold til folketall. Mange av vertskommunesamarbeidene har i forsøksavtalen også valgt å ha formuleringer om å dele kostnaden ved å drive tjenestene i henhold til folketallet i kommunene pr. 01.01 i regnskapsåret.

I forsøkene er det derfor lokale løsninger som er valgt ut fra hva som er mest hensiktsmessig for det enkelte samarbeid. Oppsummert er det opp til kommunene selv å spesifisere de praktiske og fordelingsmessige forhold i det økonomiske oppgjøret gjennom vertskommune avtalen som de inngår seg imellom. I dette står samarbeidskommune relativt fritt innenfor de regler og lover som gjelder.

## **6.4 To aktuelle vertskommunemodeller**

### **6.4.1 Innledning**

Departementet har valgt å foreslå to vertskommunemodeller for samarbeid med lovpålagte oppgaver.

1. Vertskommune uten nemnd se punkt 6.4.2
2. Vertskommune med nemnd se punkt 6.4.3

I motsetning til vertskommune med nemnd har vertskommune uten nemnd ikke et felles folkevalgt organ. Felles for de to modellene er at ansvarsområde det samarbeides om utføres innenfor en vertskommunes administrative organisasjon. Modellene har derfor lav organisatorisk terskel for å få til et interkommunalt samarbeid. De to modellene er egnet til å ivareta noe ulike hensyn og fyller derfor ulike behov i forhold hvilke oppgaver kommunene vil samarbeide om.

Departementet har i sine vurderinger av vertskommunemodeller bl.a. sett hen til ordningen med gemensam nämnd i Sverige.

Modellene har som siktemål å tilby interkommunale løsninger for kommunenes lovpålagte ansvarsområder. En lovregulering av vertskommunemodellene skal gjøre det forsvarlig å overlate oppgaver og ansvarområder med tilhørende forvaltningsmyndighet (offentlig myndighetsutøvelse) til en annen kommune (ev. en felles nemnd).

Dette betyr at vertskommunemodellene ikke er utformet med sikte på oppgaver som ikke er lovpålagte som for eksempel ulike administrative støttefunksjoner. Et samarbeid mellom kommuner om denne typen tjenester vil dreie seg om ordinære kjøp og salg, denne sontringen er nærmere omtalt i punkt 6.3.2 og punkt 4.2.1. Men finner kommunene det hensiktsmessig å bruke modellene også til denne typen samarbeid, er det ikke noe til hinder for det.

En kommune kan være vertskommune for flere andre kommuner. Modellene legger ikke opp til noen avgrensing verken mht antall deltagende kommuner eller antall samarbeidsoppgaver eller størrelse på samarbeidsområdet.

Departementet har ikke sett det som ønskelig å sette begrensinger for at også fylkeskommuner kan benytte seg av vertskommunemodellene, selv om det er usikkert hvor stort reelt behov det vil være for en slik form for samarbeid på dette forvaltningsnivået.

Når det gjelder samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner i form av en vertskommune, legges til grunn at dette vil ikke vil være aktuelt. Dette har sammenheng med at kommuner og fylkeskommuner har ulike oppgaver, og at det derfor vil være begrenset praktisk mulighet for å samarbeide om felles forvaltningsoppgaver i en vertskommune.

## **6.4.2 Vertskommunemodell uten nemnd**

### *6.4.2.1 En kort redegjørelse for samarbeidsmodellen*

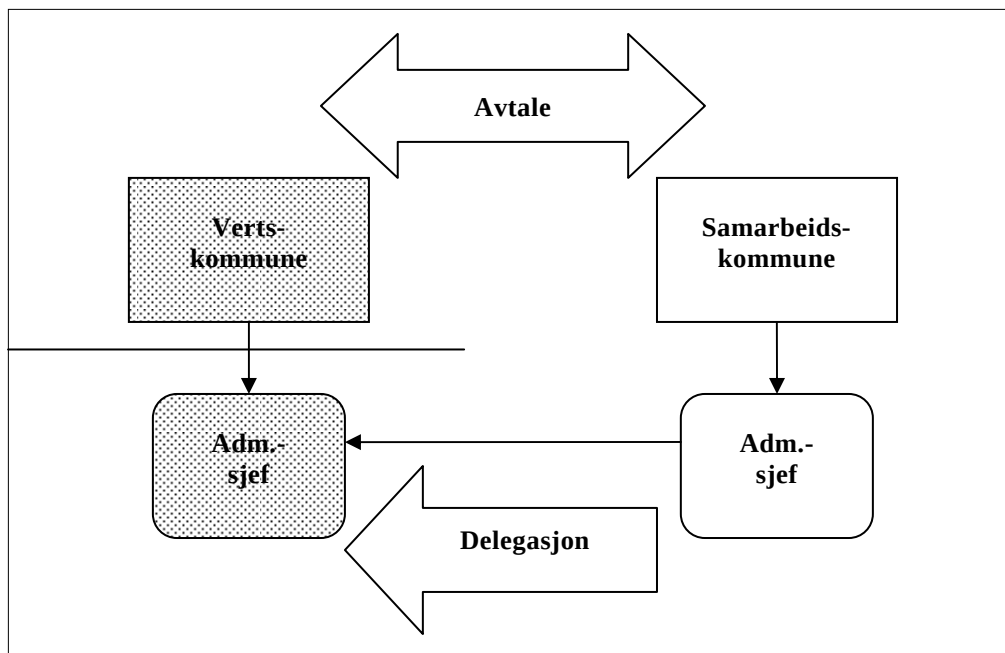
Modellen har som nevnt innledningsvis ingen organisatorisk overbygning. I dette ligger at samarbeidskommunen overlater utførelsen av de lovpålagte ansvarsområder som inngår i samarbeidsavtalen til vertskommunens administrasjon.

Det er kommunestyrene selv som må gjøre vedtak om de vil inngå i et vertskommunesamarbeid. I dette ligger at denne kompetansen ikke kan delegeres til andre. I tillegg må det vedtas en nærmere avtale som setter rammene for det interkommunale samarbeidet. Om det skal samarbeides på et lovpålagt område må det komme klart frem i avtalen hvilket område som inngår i samarbeidet og ev. hvilken vedtakskompetanse som skal delegeres via egen administrasjonssjef til vertskommunens administrasjonssjef.

Det legges opp til at samarbeidskommunen kan overlate ulike typer lovpålagt ansvar med tilhørende myndighetsutøvelse til vertskommunen. Det betyr at ansvarsområdet som overlates til vertskommune fra samarbeidskommunene ikke behøver være identisk.

Det legges likevel inn et generelt avgrenskningskriterium som markerer at visse typer saker ikke kan overlates til andre. Den avgrensingen knyttes til begrepet ”saker som er av prinsipiell betydning” slik dette begrepet i dag bl.a. er brukt i kommuneloven § 23. Det betyr at vertskommunen ikke kan fatte avgjørelser av prinsipiell betydning på vegne av samarbeidskommunene. Dette blir nærmere drøftet og omtalt i punkt 6.4.2.2.

En overføring av kompetanse til å utøve offentlig myndighet på vegne av vertskommunen skal forankres i egen administrasjon. Dette skjer ved at en delegasjon av kompetansen skal gå via egen administrasjonssjef direkte til administrasjonssjef i vertskommunen. En slik form for ”sidelengs” delegasjon vil samtidig avskjære politikerne i vertskommunen for direkte innflytelse på enkeltsaker fra samarbeidskommunene se. fig 6.1. Rettsvirkningene av delegasjon er nærmere behandlet i punkt 2.3.



Figur 6.1

#### 6.4.2.2 Nærmere om samarbeidskommunenenes politiske og administrative kontroll

##### a) Avtalen vedtas av kommunestyret

Ved at vertskommunemodellen legger opp til at det er kommunestyret selv som må treffe vedtak om å inngå en avtale om vertskommunesamarbeid, er dette et uttrykk for at en slik avgjørelse er av så prinsipiell og viktig politisk betydning at den ikke kan delegeres til andre.

Avtalen kommunestyret skal vedta må da innholde de elementer som loven setter som et minimumskrav. Det legges opp til at det kan overlates til egen administrasjon å inngå avtale mht hvordan de administrative rutinene i den daglige tjenesteproduksjon og saksbehandling skal være mellom vertskommunen og samarbeidskommunen se nærmere om dette under punkt 6.5 om avtalens innhold.

##### b) Sondring mot saker av prinsipiell betydning

I et vertskommunesamarbeid kan man i prinsippet inngå avtale om samarbeid innen alle typer lovpålagte ansvarsområder. Det er likevel lagt inn et generelt avgrenskingskriterium for å markere at det er visse typer saker en kommune ikke kan overlate til andre å fatte. Dette er gjort ut fra å sikre en nødvendig grad av politisk kontroll for samarbeidskommunene innenfor ansvarsområdet. Denne avgrensingen er knyttet til kommunelovens begrep "*saker av prinsipiell betydning*", ved at det legges inne en delegasjonssperre for denne typen saker.

Begrepet er etter gjeldende kommunelov bl.a. avgjørende for hva et folkevalgt organ kan delegere til egen administrasjonssjef jf. kommuneloven § 23 nr. 4. Det ville være paradoksalt om det skal være større adgang til å delegere beslutningsmyndighet til en annen kommunes administrasjon enn til egen administrasjon.



Den beslutningsmyndighet ordføreren, leder av fast utvalg, arbeidsutvalg i et fast utvalg, et kommunerådsmedlem og administrasjonssjef kan få er altså avgrenset til "enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipielle betydning". Om betydningen av uttrykket er det sagt følgende i kommunelovproposisjonen side 277 andre spalte:

"Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtaket karakter og konsekvenser, og ut fra kommunenes eller fylkeskommunenes størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønnsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må ansees avklart gjennom politiske vedtak eller tidligere praksis (...) Det forhold at et mindretall blant de folkevalgte er uenige i avgjørelsen, og ønsker en kursomlegging, medfører ikke i seg selv at saken må anses å være av "prinsipiell betydning" så lenge det ikke er inntrådt nye omstendigheter som innebærer at det er en nærliggende mulighet for at det vil være mulig å oppnå flertall for en omlegging"

Begrepet "saker av prinsipiell betydning" er derfor et begrep kommunene allerede i dag forholder seg til i eksisterende delegasjonsvedtak mellom politiske organ og administrasjon. Begrepet kan betegnes som noe vagt og upresist, men er et allerede kjent avgrensingskriterium og som har en ønsket grad av fleksibilitet i seg.

Kommunen har derfor allerede i dag et bevisst forhold til hva de anser for å være avgjørelser som kan overlates til administrasjonen og hva som er saker de mener er av så prinsipiell betydning av de bør undergis en politisk behandling. Kurante saker uten stor grad av skjønnsutøvelse vil være uproblematisk å delegere fra seg til en annen kommunes administrasjon. Det samme vil gjelde saker der det bare er spørsmål om en særskilt kompetanse for å utøve et faglig godt skjønn, og der det må legges til grunn en vertskommune med et faglig kompetent miljø vil være de beste til å ivareta sakene.

På områder der avgjørelsene i stor grad innebærer å utøve lokalpolitisk skjønn bør dette ikke overlates til andre kommuner å fatte vedtak. Dette kan også dreie seg om enkeltsaker innenfor et gitt samarbeidsområde der samarbeidskommunen ser seg best tjent med å ha disse til en politisk behandling i egen kommune.

Skulle det være slik at en gitt sakstype innenfor et samarbeidsområde er definert til å være av så prinsipiell betydning at den samarbeidende kommune ønsker å ha disse til politisk behandling, kan gode grunner tilsa at det er vertskommunen, som besitter god fagkompetanse på område, som bør forberede saken. Saken bør oversendes til administrasjonssjefen i samarbeidskommunen, som formelt er ansvarlig for at innstillingen er forsvarlig utredet før den oversendes det folkevalgte organ jf § 23 nr. 2.

I delegasjonsvedtekt fra den enkelte samarbeidskommune må det fastsettes retningslinjer for hva de anser for å være saker av prinsipiell betydning. Vertskommunen må på sin side ha et selvstendig ansvar for å vurdere enkeltsaker ikke bare opp mot det enkelte delegasjonsvedtak, men også i forhold til om saken kan ansees som prinsipiell i begrepets alminnelige fortolkning.

Vertskommunemodell uten nemnd eigner seg etter departementets oppfatning for samarbeid innenfor lovpålagte ansvarsområder som er sterkt regelstyrt, med liten grad av lokalpolitisk skjønnsutøvelse og ofte med krav til en særlig god fagkompetanse. Dette vil derfor i stor grad dreie seg om saker som ikke er av så

allmenn prinsipiell betydning at de skal underlegges en politisk behandling. Da skulle det være grunn til å tro at det vil være få saker som vertskommunen forbereder for politisk behandling til samarbeidskommunene. Vil det aktuelle samarbeidsområdet innebære områder med flere prinsipielle lokalpolitiske avgjørelser bør kommunene vurderer å velge en samarbeidsmodell med en folkevalgt forankring se punkt 6.4.3 om vertskommune med felles nemnd.

*c) Delegasjon av vedtakskompetanse til vertskommunens administrasjon skal forankres i egen administrasjon.*

Loven i dag setter få grenser for hva kommunestyret kan overlate til andre av saksforberedelse og iverksetting av vedtak. Når det gjelder avgjørelsesmyndighet er utgangspunktet det motsatte. Den foreslåtte modellen skal derfor hjemle en adgang til å overlate vedtakskompetanse i enkeltsaker eller i saker uten prinsipiell betydning til en annen kommune som ledd i et vertskommunesamarbeid.

Når kommunestyret vedtar hvilke lovpålagte ansvarsområder som skal inngå i vertskommunesamarbeidet inngås en avtale om bl.a. hvilke ansvarområde som skal inngå i samarbeidet. I tillegg kan det samtidig vedtas at den kompetanse som egen administrasjonssjef har på området skal videredelegeres til administrasjonssjefen i vertskommunen se fig 6.1. Det kan i denne sammenhengen også være nødvendig å foreta en revisjon av delegasjon til egen administrasjonssjef med vedtak om at visse deler av dette skal videredelegeres. Et slik grep er hensiktsmessig av flere grunner. For det første vil det avskjære vertskommunenes politikere for direkte innflytelse på saker fra samarbeidskommunene, fordi delegasjonen er gått direkte til administrasjonssjefen. For det andre vil man sikre at det aldri overlates mer myndighet til vertskommunen enn det egen administrasjonssjef har fått tildelt. Og for det tredje vil man forankre myndighetsoverføringen i egen administrasjon. Ved å bruke delegasjon vil de alminnelige prinsippene i delegasjonslære måtte gjelde så langt de passer. Det vil bl.a. gi den rettsvirkning at administrasjonssjefen alltid vil besitte den kompetansen han har videredelegert. Det betyr at han i ytterste konsekvens kan bruke kompetansen, men her som ellers vil et delegerende organ måtte være svært tilbakeholden med å overta saksbehandlingen fra det organet som har fått tildelt kompetansen, se nærmere om dette i punkt 2.3.2.

Samarbeidskommunene vil som delegerende organ besitte en viss myndighet til å instruere vertskommunen (administrasjonssjef som mottar delegasjonen) ved å gi retningslinjer for hvordan ansvarsområdet skal løses på vegne av kommunen. Det følger av den alminnelige delegasjonslære at delegerende organ kan trekke tilbake kompetanse eller gi instruks i en enkeltsak. Tradisjonelt brukes denne adgangen ytterst sjelden. Dette må også gjelde for forholdet mellom samarbeidskommunene som delegerende instans og vertskommunen. Det vil si at det finnes en mulighet for at samarbeidskommunene i unntakstilfeller kan gripe inn i enkeltsaker fra egen kommune og gi instruks om løsning av saken eller ta saken tilbake for behandling i egen kommune. Denne myndigheten må avgrenses mot vertskommunenes alminnelige styringsrett som arbeidsgiver, med andre ord kan ikke samarbeidskommunene gi retningslinjer for organisering av arbeidet eller på annen måte gripe inn i vertskommunenes styringsrett som arbeidsgiver.

En modell der man går via egen administrasjonssjef for videredelegering til vertskommunen vil harmonere godt med kommunelovens hovedgrunnsetning om at all delegasjon skal gå via egen rådmann for å oppnå mest mulig grad av enhetlig ledelse, klare kommandolinjer og en mulighet for oppfølging av enkeltsaker. Det vil likevel være slik at det vil være kommunestyret som gir sine politiske føringer på oppgaveløsningen til vertskommunen.

#### *d) Underretning om vedtak fattet i vertskommunen*

For å ivareta samarbeidskommunens innsyns- og informasjonsbehov bør samarbeidsavtalen inneholde regler for hvordan vedtak som fattes i vertskommuneadministrasjonen skal gjøres kjent for samarbeidskommunene. At samarbeidskommunene blir underrettet om vedtak fattet i vertskommunen er også en nødvendig forutsetning for at samarbeidskommunene skal ha mulighet for å bringe avgjørelser inn for lovlighetskontroll hos fylkesmannen etter kommuneloven § 59 se nærmere om dette i kapittel 7.6. Det legges derfor opp til at loven pålegger kommunene å ta inn i avtalen nærmere regler for hvordan vedtak gjøres kjent for samarbeidskommunene. Det blir derfor opp til deltakerkommunene selv å fastsette de nærmere bestemmelser og rutiner for hvordan samarbeidskommunen får tilstrekkelig kunnskap om avgjørelser som er fattet i vertskommunen.

#### *6.4.2.3 Nærmere om vertskommunenes politiske og administrative kontroll*

##### *a) Avtalen vedtas av kommunestyret*

Som nevnt i punktet over er det kommunestyret selv om må inngå avtalen om et vertskommunesamarbeid. For den kommunen som skal være vertskommune vil det være viktig å avklare hvilket ansvarsområde de skal utføre på vegne av de andre samarbeidskommunene og en økonomisk kompensasjon for dette. Vertskommunen må ut fra dette legge til rette for at administrasjonen er rustet til å ta over ansvarsområdet som inngår i vertskommuneavtalen.

Det vil så være opp til vertskommunen hvordan de vil organisere sin administrasjon for å kunne løse ansvarsområdet som inngår i vertskommunesamarbeidet.

##### *b) Sondring mot saker av prinsipiell betydning*

Utgangpunktet er at en vertskommune ikke kan ta imot delegasjon på et område som ansees å være av prinsipiell betydning. I dette ligger at det vil være mye opp til samarbeidskommunen, inne visse rammer, å definere hva de anser som saker av prinsipiell betydning. Skulle det innefor et saksområde som inngår i vertskommunesamarbeidet være saker som skal til politisk behandling i samarbeidskommune, må det være klart avtalt i hvilken grad det er vertskommunes som skal forberede saken til politisk behandling. Dette er nærmere omtalt i punkt 6.4.2.2.

##### *c) Delegasjon av vedtakskompetanse fra samarbeidskommunene til vertskommunes administrasjonssjef.*

Det er et sentralt moment i utforming av denne vertskommunemodellen at vertskommunens politikere avskjæres fra ansvar og overordnet instruksjonsrett i sakene som kommer fra samarbeidskommunene. For å kunne imøtekomme dette

kan den kompetanse som skal overføres til vertskommunen ikke overføres til kommunen som sådan. Det ville i tilfelle bety til kommunestyret i vertskommunen jf. kommuneloven § 6.

Det må derfor lovfestes en adgang til å delegere kompetansen direkte til administrasjonssjefen i vertskommunen. Dette vil avskjære kommunestyret i vertskommunen for ansvaret ut over saker som kommer fra egen kommune.

Selv om man bygger på en delegasjon av vedtakskompetanse direkte til vertskommunens administrasjonssjef, betyr likevel dette at det er vertskommunens folkevalgte som har det overordnede ansvaret for legge til rette for at vertskommunens administrasjon er i stand til å løse de interkommunale oppgavene på en tilfredsstillende måte i henhold til den avtalen som vertskommunesamarbeid som er inngått.

Det vil også være vertskommunen som har arbeidsgiveransvaret og den instruksjonsmyndighet som følger med dette bl.a. å gi instruks om hvordan rutiner for arbeidet skal være innenfor det avtalte ansvarsområde og den kompetanse som er delegert fra samarbeidskommunene.

### **6.4.3 Vertskommunemodell med interkommunal nemnd**

#### *6.4.3.1 En kort redegjørelse for samarbeidsmodellen*

Vertskommunemodellen med felles politisk nemnd bygger på samme grunntanke som den vertskommunemodellen som det er redegjort for ovenfor. Den daglige utførelsen av ansvarsområdet som inngår i samarbeidsavtalen vil ligge til vertskommunen.

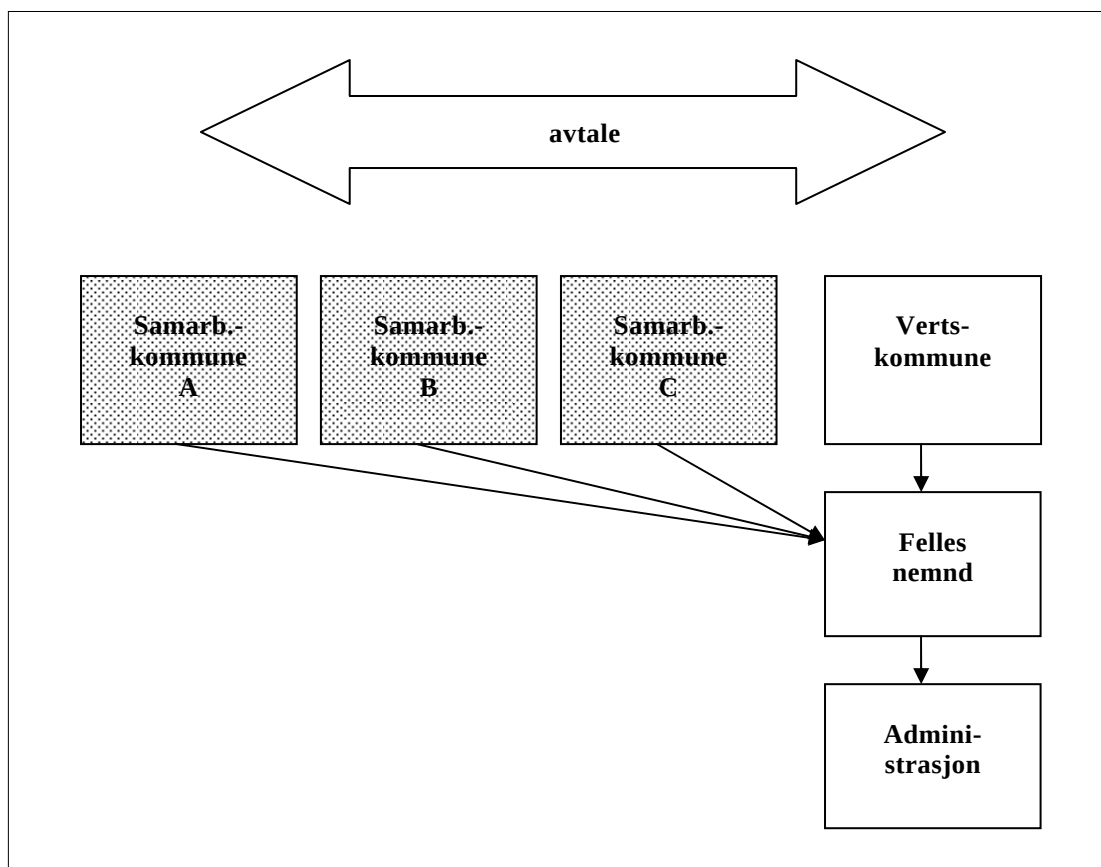
Hovedforskjellen i modellene ligger i at det her skal opprettes et eget folkevalgt organ som kan treffe bindende avgjørelser på vegne av deltakerkommunene og i utgangspunktet også i saker som er av politisk prinsipiell betydning. Nemnda skal bestå av politikere fra alle kommunene som deltar i samarbeidet. Dette folkevalgte organet får da ansvaret for den felles løsningen av det lovpålagte ansvaret som fremgår av avtalen mellom kommunene. Som for ordinære faste utvalg og nemnder internt i kommunene skal den felles nemnda i utgangspunktet kunne behandle prinsipielle saker av overordnet politisk betydning. Kurante saker og ”faglig prinsipielle” saker bør videredelegeres til administrasjonen i vertskommunen.

Her skiller modellen seg fra vertskommune uten nemnd hvor det legges opp til å sperre for å delegere saker av prinsipiell betydning. I og med at det her opprettes et folkevalgt organ bestående av folkevalgte fra alle samarbeidskommunene vil dette organet kunne ivareta mye av den demokratiske kontrollen i samarbeidet. Nemnda vil derfor ikke skille seg fra andre ordinære faste utvalg og nemnder innen for kommunene mht hvilken karakter av oppgaver og kompetanse som kan legges til nemnda.

Er det knyttet offentlig myndighetsutøvelse til oppgavene det samarbeides om, må ev. denne delegeres fra de enkelte kommunestyrene og til den felles nemnda. Dette vil avskjære vertskommunenes politiske organ for direkte innflytelse overfor saker som behandles av vertskommunes administrasjon på vegne av en

samarbeidskommune. Det er den interkommunale nemnda selv som videre delegerer beslutningsmyndighet til administrasjonen i vertskommunen, men den må selv beholde kompetansen til å avgjøre saker som er av prinsipiell betydning se fig. nr. 6.2.

Den felles nemnda er *ingen egen juridisk person*, men inngår i vertskommunens organisasjon. Den kan ha sitt utspring i en allerede eksisterende nemnd i vertskommunen ved at denne omorganiseres til også å inneholde folkevalgte fra alle samarbeidskommunene eller den kan opprettes på et helt nytt område, se punkt 6.4.3.3 om valg til felles interkommunal nemnd. Kommunelovens regler vil gjelde fullt ut for nemnda om ikke annet er særskilt sagt.



Figur 6.2: Vertskommune med felles nemnd<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Saker av prinsipiell betydning behandles av nemnda. Andre saker kan delegeres til administrasjonen i vertskommunen

#### 6.4.3.2 Nemndas stilling – en offentligrettslig samarbeidsform

##### a) Opprettelse av nemnda

Det er kommunestyrene selv som må gjøre vedtak om de vil inngå i et vertskommunesamarbeid. I dette ligger at denne kompetansen ikke kan delegeres til andre. I tillegg må det vedtas en nærmere avtale som setter rammene for det interkommunale samarbeidet se punkt 6.5. Om det skal samarbeides på et lovpålagt område må det komme klart frem i avtalen hvilket område som inngår i samarbeidet og det må ev. treffes et særskilt delegasjonsvedtak om det skal delegeres myndighet til den felles nemnda.

Det legges opp til at kommunene bare skal kunne opprettes én nemnd for hvert vertskommunesamarbeid. Det betyr at man for eksempel ikke får anledning til å opprette flere sektoriserter nemnder under samme vertskommune. Departementet ser ingen grunn til å legge til rette for en sektorisering av vertskommunemodellen. Selv om ansvarsområdene det samarbeides om strekker seg over flere av de tradisjonelle sektorene, må det legges til grunn at de folkevalgte kun skal avgjøre overordnede politiske beslutninger og ikke enkeltsaker som i hovedsak er av mer faglig karakter. Et annet moment er at valgreglene legger opp til at hver kommune skal ha minst to representanter i nemnda. Ønsker kommunene flere politikere med ulik bakgrunn i nemnda er det full anledning til å avtale at det skal kunne velges flere enn to fra hver kommune.

#### *b) Den organisatoriske tilhørigheten*

Det å opprette en interkommunal nemnd i et vertskommunesamarbeid innebærer ikke at det skapes en ny juridisk person. Dette er en vesentlig forskjell fra samkommunen se punkt 5.3. Nemnda hører inn under vertskommunenes organisasjon. Nemnda kan ikke ha egne ansatte, de medarbeiderne som har ansvaret for den daglige utførelsen av samarbeidsområdene er ansatt i vertskommunen. Nemnda kan heller ikke inngå avtaler eller treffe vedtak i eget navn, disse funksjonene ligger til vertskommunen eller til samarbeidskommunene.

Dette innebærer også at det ikke kan rettes søksmål mot nemnda som sådan. Rett saksøkt vil derfor alltid være den enkelte kommune som inngår i samarbeidet eller vertskommunen. Dette må avgjøres etter de alminnelige prosessuelle regler.

Nemnda er å se på som et organ som treffer avgjørelser på vegne av alle samarbeidskommunene innefor rammen av den inngåtte avtalen og delegasjonsfullmakter.

#### *6.4.3.3 Valg av representanter til nemnda, leder av nemnd, valgbarhet og godtgjørelse til representantene*

Når det gjelder valg av representanter og valgbarhet bør også her kommunelovens regler gjelde så langt de vil passe.

For å sikre representativitet fra alle de samarbeidende kommunene er det nødvendig å stille krav til at alle samarbeidskommunene blir representert i nemnda. Departementet har vurdert om det bør gjelde et minstekrav til antall representanter fra hver deltakerkommune. I utgangspunktet kan det anføres at kommunene bør stå fritt til selv å vurdere hvor mange representanter som skal velges fra hver deltakerkommune. Men for å sikre en viss representativitet fra hver av kommunene og for å kunne avvike forholdstallsvalg bør det settes et krav til mer enn en deltaker fra hver kommune. Om det settes et høyt krav til et minste antall representanter fra hver kommune vil dette kunne gjøre nemnda til et lite effektivt og upraktisk samarbeidsorgan. Departementet foreslår derfor at hver samarbeidskommune minst skal velge to representanter til nemnda.

Av forslaget til krav til samarbeidsavtale under punkt 6.5 fremgår det at det i avtalen skal fremgå hvor mange representanter de enkelte kommuner skal ha i den felles nemnda.

Når det gjelder valgbarhetsreglene er departementet kommet til at kommunelovens alminnelige regler i § 14 om valgbarhet til ordinære utvalg skal gjelde, i motsetning til for samkommunen der representantene må velges av og blant kommunestyrets medlemmer. Det er likevel slik at hensynet til demokratisk kontroll fra samarbeidskommunen kan tilsi at samarbeidskommunene bør velge sine representanter av og blant kommunestyremedlemmene. Men dette hensynet er ikke så tungtveiende at departementet mener det er hensiktmessig å fravike kommunelovens alminnelige regler for valgbarhet ved i lovs form sperre for at kommunene skal kunne velge andre. Kommunestyret bør derfor stå fritt til å velge andre enn kommunestyrerepresentanter innenfor rammen av de ordinære valgbarhetsreglene i kommuneloven § 14.

Når kommunelovens regler for valg skal gjelde for kommunestyrets valg av representanter til nemnda, innebærer dette at § 35 nr. 4 om rett til å kreve forholdsvalg, §§ 36-37 om gjennomføring av forholdsvalg og § 38 om gjennomføring av flertallsvalg vil gjelde. I og med at det er flere kommunestyrer som skal velge representanter til nemnda, vil disse reglene for de valg det enkelte kommunestyre foretar. Selv om hvert kommunestyre foretar sine valg etter flertallsmetoden, innebærer ikke dette noe krav om at det i nemnda skal være minst 40 prosent representasjon av begge kjønn. Reglene om kjønnsmessig balansert representasjon i §§ 36-38 gjelder kun i forhold til det valg den enkelte kommune foretar.

Departementet mener det er gode grunner som taler for at den enkelte deltakerkommune bør kunne bytte ut sine representanter i løpet av mandattiden om de finner dette hensiktmessig. Deltakerkommunen bør ha full rådighet over hvem som til enhver tid skal ha deres fullmakt som representant i den felles nemnda. Dette vil være i tråd med den ordning som i dag gjelder for ordinære utvalg internt i kommunene etter kommuneloven § 10 nr. 6.

Leder og nestleder for ordinære utvalg i kommunene blir etter kommuneloven § 10 nr. 3 valgt av kommunestyret selv for hele valgperioden dvs. fire år. Denne ordningen lar seg ikke direkte overføre til en interkommunal nemnd, og dette betinger derfor en særregel mht til ledervalg. Departementet er kommet til at det er mest hensiktmessig å la nemnda selv foreta valg av leder og nestleder blant nemndas medlemmer. Det bør likevel her åpnes for en viss grad av avtalefrihet mht valgperioden og hvem av nemnda medlemmer som er valgbare til den enkelte valgperioden. Dette vil åpne for at kommunene kan avtale at ledervervet skal gå på omgang mellom deltakerkommunene. Det kan da for eksempel avtales at leder skal velges for ett år av gangen og at valgbare ved hvert av valgene er representantene fra en av deltakerkommunene.

Kommuneloven kap. 7 om folkevalgtes rettigheter og plikter vil også gjelde for representantene i en interkommunal nemnd. Som beskrevet ovenfor hører nemnda formelt inn under vertskommunens organisasjon. Et særlig spørsmål blir da hvem som skal yte representantene dekning for utgifter og godtgjørelsen for vervet, vertskommunen eller den enkelte samarbeidskommune? Den som velges til representant (også vara) fra den enkelte kommune må betraktes som folkevalgt i denne kommunen. Dette taler for at hver av representantene må få godtgjørelse fra sine respektive kommuner, selv om dette skulle føre til at de får ulik godtgjørelse for vervene sine.

#### 6.4.3.4 Saksbehandlingsregler

Alle kollegiale organ treffer sine vedtak på grunnlag av særlige regler om saksbehandling og beslutningsprosess. I kommunelovens kapitel 6 er det gitt regler om møteform, åpne og lukkede møter, innkalling til møter, vedtaksførhet, avstemninger m.m. i kommunale folkevalgte organer.

Kapitelet gjelder "folkevalgte organer". Med dette menes alle kollegiale organer nedsatt i medhold av kommuneloven, med unntak av kommunale foretak se kommuneloven § 29 nr. 3. Reglene gjelder ikke bare for de sentrale folkevalgte organene, men også f.eks. for de faste utvalg og for styrene for interkommunalt samarbeid etter § 27. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapitel 6 vil derfor også gjelde for en felles nemnd i et vertskommunesamarbeid, fordi den i utgangspunktet er å anse som et utvalg etter §10's forstand.

Loven foretar imidlertid en todeling når det gjelder de folkevalgte organene og reglenes bindende kraft. På den ene siden har vi kommunestyre, formannskap, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kommuneråd, og i tillegg særlovsnemndene. Her er bestemmelsene i kommunelovens kapitel 6 ufravikelige jf. kommuneloven § 29 nr. 1. Reglement eller forretningsorden kan ikke fravike lovens regler, bare supplere dem. For andre folkevalgte organer som for interkommunale styrer etter § 27 derimot gjelder bare saksbehandlingsreglene i kapitel 6 så langt ikke kommunestyret har bestemt noe annet se kommuneloven § 29 nr. 2.

Ut fra det som er sagt ovenfor vil saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapitel 6 være obligatoriske og dermed ufravikelige for den felles nemnda i et vertskommunesamarbeid.

#### 6.4.3.5 Den enkelte kommunes styringsmulighet og innsynsrett

Styringsmulighetene til den enkelte kommune er først og fremst knyttet til deltakelsen i den interkommunale nemnda. Det ligger i sakens natur at enkelte kommuner i samarbeidet kan være i mindretall og dermed ikke ha suveren myndighet over saker fra egen kommune. For å sikre beslutningseffektivitet bør imidlertid reglene utformes slik at nemnda underlegges de alminnelige stemmereglene i kommuneloven § 35.

Kommuneloven § 9 nr. 4 og 23 nr. 3 gir henholdsvis ordfører og rådmann møte- og talerett i alle kommunale organer. Legges kommunelovens regler til grunn for de interkommunale nemndene vil alle ordførere og rådmenn (personlig eller ved en av sin underordnede) i de samarbeidende kommunene ha møte- og talerett i nemnda. Det må legges til grunn at vertskommunemodellen er tiltenkt samarbeid på et begrenset antall tjenesteområder og erfaring fra forsøksvirksomhet viser at det her i praksis gjerne vil være fra to til fire samarbeidskommuner. Det vil derfor ikke være praktiske eller effektivitetsmessige hensyn som skulle tilsi at en ordning med at ordfører og rådmenn får møterett, vil gjøre arbeidet i nemnda upraktisk og lite effektivt. Ut fra karakteren av samarbeidet, som både vil kunne omfatte myndighetsoppgaver og at nemnda skal kunne fatte prinsipielle beslutninger på vegne av samarbeidskommunene, mener departementet at det er viktig at ordførere og rådmenn i alle deltakerkommunene har muligheten til å få tilstrekkelig informasjon og å kunne fremføre sine synspunkter i den felles nemnda.



For å ivareta samarbeidskommunens innsyns- og informasjonsbehov bør samarbeidsavtalen inneholde regler for hvordan vedtak som fattes både i nemnda og i vertskommuneadministrasjonen skal gjøres kjent for samarbeidskommunene. At samarbeidskommunene blir underrettet om vedtak fattet i vertskommunen (både i administrasjonene og i nemnda) er også en nødvendig forutsetning for at samarbeidskommunene skal ha mulighet for å bringe avgjørelser inn for lovlighetskontroll hos fylkesmannen etter kommuneloven § 59 se nærmere om dette i kapitel 7.6. Det er derfor tatt inn i lovforslaget en plikt for kommunene til å ta inn i avtalen nærmere regler for hvordan vedtak gjøres kjent for samarbeidskommunene. Det blir derfor opp til deltakerkommunene selv å fastsette de nærmere bestemmelser og rutiner for hvordan samarbeidskommunen får tilstrekkelig kunnskap om avgjørelser som er fattet i vertskommunen.

#### *6.4.3.6 Styringslinjer og delegasjon av kompetanse*

##### *a) Delegasjon fra samarbeidskommunene til den felles interkommunale nemnda i vertskommunen.*

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd skal kunne inngås på alle kommunale ansvarsområder. Dette innebærer også at vertskommunen eller den felles nemnda skal kunne fatte vedtak på vegne av alle deltakerkommunene. Kompetansen til å fatte bindende avgjørelser på vegne av deltakerkommunene må tildeles nemnda via egne delegasjonsvedtak fattet i de respektive kommunestyre. Også for vertskommunesamarbeid med felles nemnd vil det være slik av en regulering av kompetanseoverføring må skje slik at den avskjærer politikerne i vertskommunen for direkte innflytelse over saker som kommer fra andre kommuner. Dette skjer ved at alle kommunene delegerer den aktuelle kompetanse direkte til den felles nemnda.

For at nemnda skal bli et praktisk og beslutningseffektivt organ bør alle kommunene delegere samme type kompetanse både i art og omfang til nemnda. Det kan tenkes forhold som kunne gjøre det praktisk for kommunen å delegere ulik kompetanse til nemnda, men for å kunne få til en effektiv organ uten tvil rundt møterett/plikt og stemmeregler bør kommunen i samarbeidet delegere samme kompetanse både i art og omfang til organet. Dette innebærer at om kommunestyrene i samarbeidskommunene skal delegere kompetanse til nemnda må dette skje innenfor samme område. Ønsker de for eksempel å overlate myndighet innefor landbruksområdet må alle deltakerkommunene være enige om at det er denne typen kompetanse som nemnda skal ha som sitt arbeidsområde. Det vil være prinsipielt betenkelig om man åpnet for differensiering av kompetanse til nemnda, da vil man kunne havne i en situasjon der et flertall i nemnda tar beslutninger i en type sak der den kommunen de selv representerer ikke har overlatt slik kompetanse til nemnda.

##### *b) Delegasjon fra den felles interkommunale nemnda til vertskommunenes administrasjon.*

Modellen bygger på at det er vertskommunen som skal ha den daglige utførelsen av samarbeidsområdet. Nemnda må derfor ha adgang til å videredelegere til vertskommunenes administrasjon å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning etter samme modell som delegasjonsadgangen internt i kommunene til egen rådmann jf kommuneloven § 23. Denne korresponderer også med det som foreslås tillatt delegert fra de enkelte

samarbeidskommune til vertskommuneadministrasjon i vertskommunemodellen uten nemnd.

Dette vil bety at nemnda har et overordnet politisk ansvar for at vertskommunen løser sine oppgaver innenfor lovverket, samarbeidsavtalen og delegasjonsfullmakter og kan selv innenfor avtalen gi instruksjoner om hvordan oppgavene skal løses (ikke det som ligger innenfor arbeidsgivers instruksjonsrett det hører til vertskommunen f.eks organisering og fordeling av arbeidet.). Nemnda skal treffe vedtak i saker som er av prinsipiell karakter det vil typisk være avgjørelser av overordnet politisk betydning, se om begrepet ”prinsipiell betydning” under punkt 6.4.2.2. Det vil da være naturlig at det er vertskommuneadministrasjonen som forbereder saker som skal opp til avgjørelse i nemnda.

## **6.5 Samarbeidsavtalen**

Som det kommer frem i forslagene til vertskommunemodeller er det visse grunnregler for hvordan et vertskommunesamarbeid skal kunne organiseres. Det legges opp til fleksibilitet innenfor visse rammer. Noen av disse grunnreglene må deltakerkommunene avtale innenfor angitte rammer. Det foreslås ikke flere reguleringer med hensyn til avtaleinngåelsen enn det departementet mener er nødvendig for å ivareta visse minstekrav til organisering og funksjoner. Regler om deltakerrepresentasjon og valgbarhet er eksempler på slike. Ut over disse minstekravene vil det være opp til deltakerkommunene selv å regulere andre forhold i samarbeidsavtalen.

De krav som blir satt til samarbeidsavtalen vil for mange forhold være like for de to vertskommunemodellene, se også det som er sagt om samarbeidsavtalen for samkommunen i punkt 5.4.6.

### *a) Vertskommunemodell uten felles nemnd*

Samarbeidskommunene vil være bundet av en rekke bestemmelser i kommuneloven, men i tillegg vil det være en rekke forhold som partene i et vertskommunesamarbeid vil ha behov for å regulere. Departementet legger opp til at det stilles krav til en skriftlig avtale som er vedtatt av de respektive kommunestyrene som inngår i samarbeidet. Denne avtalen må innholde regulering som tilfredstiller visse minstekrav mht organisering, kompetanseoverføring og det økonomiske mellomværende. Loven bør derfor sette krav til at det i avtalen kommer frem:

- hvilke kommuner som inngår i samarbeidet
- hvilken kommune som er vertskommune
- en konkret angivelse med lovhenvvisning til hvilket lovpålagt ansvarsområde som inngår i samarbeidet
- i hvilken grad samarbeidskommunene delegerer den vedtakskompetanse som er knyttet til ansvarsområde det samarbeides om
- bestemmelser om underretning til samarbeidskommunene om vedtak som treffes i vertskommunen
- regulering av det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen

Det kan også være andre forhold det er aktuelt å ta inn i en slik avtale, men dette bør overlates til kommunene selv å avgjøre. Eksempler på slik forhold kan være:

- informasjonsopplegg mot innbyggerne
- nærmere regler om saksbehandlerrutiner som for eksempel håndtering av henvendelser fra innbyggerne.
- skal vertskommunen være tilgjengelig i samarbeidskommunene ved å være tilstede og ha enkelte kontordager i disse kommunene.
- nærmere regler om gjennomføring av uttredning og avvikling av samarbeidet.
- Samarbeidskommunenes mulighet til innsynsrett i vertskommunens administrasjon

Verskommunesamarbeidet er først virksomt når alle de respektive kommunestyrene som inngår i samarbeidet har vedtatt avtalen, eller fra den tid avtalen setter som virketidspunkt (fremover i tid, kan ikke gis tilbakevirkende kraft).

#### *b) Vertskommune med felles nemnd*

For vertskommunesamarbeid med felles nemnd vil det i tillegg til det som er sagt under bokstav a) ovenfor settes krav til at følgende forhold også reguleres i avtalen:

- antall representanter i nemnda fra hver deltakerkommune (lovforslaget her setter en nedre grense på to)
- nærmere regler om valgperiode og funksjonene for leder og nestleder for nemnda

#### *c) Melding til fylkesmannen*

De minimumskrav som loven setter til innholdet i samarbeidsavtalen og det kontroll-elementet som ligger i disse lovkravene anses for å tilfredsstille statens behov for kontroll med disse samarbeidsformene

Departementet foreslår imidlertid at samarbeidsavtalen må sendes fylkesmannen til orientering. Denne meldeplikten begrunnes i fylkesmannens /departementets funksjon som klageinstans, samt i forhold til reglene om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Fylkesmannen vil også kunne ha behov for informasjon om slik samarbeid i forhold til sine statlige tilsynsoppgaver. Det bør være vertskommunen som har plikt til å foreta selve varslingen ved å oversende avtalen til fylkesmannen.

## **6.6 Parlamentarisk styreform og vertskommunesamarbeid**

### *Innledning*

Parlamentarisk styreform i kommuner og fylkeskommuner innebærer at et særlig folkevalgt organ, kommunerådet eller fylkesrådet, overtar ledelsen av den kommunale administrasjonen, og at den lovfestede ordningen med én tilsatt administrasjonssjef som øverste leder av denne bortfaller jf. kommuneloven § 19 nr. 2. Dette innebærer at det lovbestemte skille mellom folkevalgte og tilsatt administrasjon oppheves i sin tradisjonelle forstand. Kommunen får en politisk ledelse for administrasjonen, på linje med Regjeringen i statsforvaltningen. Formannskap og fylkesutvalg faller også bort jf. kommuneloven § 8 nr. 1. Kommunene har stor frihet mht den nærmere organiseringen av den administrative ledelse også under denne styreformen.

Vertskommunemodellen bygger på en forutsetning om et skarpt skille mellom politikk og politisk innflytelse på den ene siden og administrasjon på den andre. I vertskommunemodellen uten felles nemnd kommer dette til uttrykk ved at det sperrer for å delegere saker av prinsipiell betydning til vertskommunen og at vertskommunens folkevalgte organer er avskåret fra innflytelse på saker som kommer fra samarbeidskommunene. I vertskommune med felles nemnd åpnes det for en adgang til å samarbeide om saker som har prinsipiell betydning under forutsetning av at det opprettes et felles folkevalgt organ med representanter fra alle deltakerkommunene. Det er vanskelig å opprettholde fullt ut en forutsetning om et skarpt skille mellom politikk og administrasjon når en eller flere av deltakerkommunene i et vertskommunesamarbeid har parlamentarisk styreform. Om vertskommunen er parlamentarisk styrt vil man ikke kunne avskjære vertskommunenes politikere fra innflytelse i saker fra samarbeidskommunene.

Departementet ser det som ikke aktuelt å avskjære kommuner med parlamentarisk styreform fra å kunne delta i vertskommunesamarbeid. Skillet mellom politikk og administrasjon er ikke like fremtredende i en parlamentarisk styreform. Dette harmonerer ikke godt med at vertskommunemodellene bygger på et slikt skille. I realiteten vil det imidlertid for vertskommunesamarbeid uten nemnd dreie seg om områder som krever særlig fagkompetanse, og ikke om områder som vil kreve politiske beslutninger og prioriteringer. På områder med prinsipielle politiske saker må man opprette en felles nemnd, og dette vil gjelde uavhengig av om en eller flere av kommunene er parlamentarisk styrt.

### *Delegasjonslinjer*

Skal vertskommunen fatte beslutninger på vegne av samarbeidskommunen må den få tildelt kompetansen via delegasjon. Nedenfor i punkt a) og b) kommenteres de to modellene i forhold til parlamentarisk styreform.

a) I et vertskommunesamarbeid uten nemnd kan samarbeidskommunene delegere til vertskommunen å fatte beslutninger i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Der alle deltakerkommunene er organisert etter en formannskapsmodell skjer dette ved at kompetansen delegeres via egen administrasjonssjef til vertskommunenes administrasjonssjef se figur 6.1. Dette er gjort for å skape ryddige ansvarsforhold og avskjære politiske innflytelse i enkeltsaker fra vertskommunenes politikere i saker som stammer fra samarbeidskommunene se nærmere om dette i punkt 6.3.4. I det tilfelle at vertskommunen eller en av samarbeidskommunene er parlamentarisk styrt vil rådet måtte tre inn i administrasjonssjefens sted også med hensyn til delegasjonslinjer. Det vil si at om vertskommunen er parlamentarisk styrt går delegasjonene fra samarbeidskommunene til rådet som eventuelt selv, etter kommunelovens regler, delegerer kompetansen videre. Er en av samarbeidskommunene parlamentarisk styrt og vertskommunen organisert etter formannskapsmodellen skjer delegasjonen fra rådet til administrasjonssjefen i vertskommunen.

b) I et vertskommunesamarbeid med nemnd er det anledning til å delegere kompetanse til den felles nemnda også i prinsipielle saker der lov ikke sperrer for dette. Dette skjer ved delegasjon direkte fra kommunestyrene til den felles nemnda. Nemnda avgjør selv i hvilken grad den vil delegere kompetanse til å fatte beslutninger i saker som ikke er av prinsipielle betydning til administrasjonen i

vertskommunen se fig. 6.2. Uansett om deltakerkommunene er parlamentarisk styrt eller har en formannskapsmodell, så er det kommunestyret selv som delegerer kompetanse til den felles nemnda. I de tilfeller der vertskommunene har et parlamentarisk styre vil delegasjon av kompetanse fra nemnda til vertskommunenes administrasjon i realiteten legge sakene fra alle samarbeidskommunene inn under vertskommunenes folkevalgte innflytelse. Dette vil imidlertid kun være saker av ikke prinsipiell betydning og det ligger som en forutsetning i modellen at dette er saker som løpende utføres av fagfolk i kommunen og som ikke er gjenstand for politikk innflytelse.

## **6.7 Uttreden og avvikling**

Deltakerkommunene i et vertskommunesamarbeid kan inngå en avtale som er tidsbestemt. Det vil si at avtalen selv sier at den skal gjelde for eksempel i fem år. Ønsker deltakerkommunene å fortsette samarbeidet ved utløpet av avtaleperioden, må det enkelte kommunestyre selv gjøre vedtak om å forlenge avtalen.

Om avtalen mellom deltakerkommunene er inngått uten noen tidsavgrensing, vil den i utgangspunktet gjelde til deltakerkommunene blir enige om å avvikle samarbeidet.

Uansett om avtalen er tidsavgrenset eller ikke bør det være mulig for den enkelte deltakerkommune å tre ut av samarbeidet i løpet av avtaleperioden.

Rettsikkerhetsmessige hensyn tilsier at dette bør reguleres i lov for å sikre en viss grad av forutsigbarhet og forvarlighet rundt en uttreden.

Vertskommunen må ha tid til å tilpasse sin organisasjon i forhold til at en ikke ubetydelig saksmenge på et gitt felt kan forsvinne. Dette gjelder særlig i forhold til de ansatte som kommunestyret har arbeidsgiveransvaret for.

Etter gjeldende kommunelov § 27 nr. 1 om interkommunalt styre kan en kommune med i alle fall ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i et interkommunalt samarbeid og kreve seg utløst fra dette. Det kan imidlertid avtales kortere oppsigelsestid. Etter departementets vurdering bør deltakerne i et vertskommunesamarbeid på samme måte ha en rett til fritt å kunne tre ut av samarbeidet. Ettersom inngåelsen av et vertskommunesamarbeid vil innebære oppbygging av kapasitet i vertskommunen til å løse oppgaven/ansvarområde som inngår i samarbeidsavtalen og ev. også opprettelse av et felles folkevalgt organ, er det etter departementets vurdering gode grunner for å avgrense kommunenes adgang til å avtale kortere oppsigelsesfrist enn ett år.

Utgangspunktet for et vertskommunesamarbeid må være en forpliktelse ved at det legges til grunn en viss bindingstid som alle deltakerkommunene må forholde seg til, med bakgrunn i dette bør det derfor åpnes for at kommunene kan avtale lengre oppsigelsesfrist enn ett år.

I tillegg mener departementet det vil være behov for at kommunene foretar en nærmere reguleringen av andre forhold som er aktuelle i tilfelle en av samarbeidskommunene trekker seg ut eller at samarbeidet avvikles i sin helhet. Dette kan være forhold av økonomisk karakter, men like aktuelt er forholdet til innbyggerne. Det kan for eksempel dreie seg om prosedyrer for avvikling av

enkeltsaker som er under behandling, og forholdet til innbyggerne og behovet for informasjon.

## **6.8 Statlig pålegg om vertskommunesamarbeid**

Departementet legger til grunn at interkommunalt samarbeid i størst mulig grad bør være *frivillig*. Departementets oppgave vil derfor i hovedsak være å "legge til rette" for interkommunalt samarbeid – dvs. at "rammebetingelsene" bør være hensiktsmessige. Noen grunnleggende hensyn kan imidlertid føre til at det bør legges begrensninger på friheten.

En sterk statlige binding på interkommunalt samarbeid, er de tilfeller der staten pålegger kommunene å samarbeide i en bestemt form. En annen form er at staten legger stramme rammer for hvordan samarbeide skal skje/drives.

Spørsmålet om hvorvidt statlige *bindinger* i form av direkte pålegg eller mer "håndfaste" rammeverk kan gjøre interkommunalt samarbeid mer effektivt/omfattende/forpliktende er berørt i pkt. 4.3. Det fremgår der at det knytter seg store prinsipielle betenkeligheter til slike pålegg. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det vil være behov for en hjemmel til å kunne gi slike pålegg i enkelte spesielle tilfeller. Departementet er derfor kommet til at det bør tas inn i kommuneloven en hjemmel til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid med en vertskommunemodell. Det legges til grunn at en slik hjemmel må brukes med stor varsomhet, og bare der det er behov for det for å sikre et forsvarlig tjenestetilbud til innbyggerne i et område. Dette er i prinsippet i samsvar med eksisterende hjemmel i kommuneloven § 27, som har vært benyttet i svært liten grad. Se nærmere om dette også i punkt 4.4.

## **6.9 Kontrollutvalg og revisjon**

Når det gjelder kontrollutvalgets ansvarsområde vil dette i utgangspunktet ikke bli berørt av at kommunen inngår et vertskommunesamarbeid. Kontrollutvalget har ansvar for å utøve det løpende tilsyn med kommunens virksomhet, på vegne av kommunestyret. Tilsynsansvaret omfatter ikke virksomhet som skjer i en annen kommune. Kontrollutvalget i vertskommunen vil ha ansvar for å føre det løpende tilsyn med vertskommunens utførelse av de oppgaver som kommunen er tillagt fra andre kommuner. De andre kommunens kontrollutvalg vil ikke ha ansvar for å føre tilsyn med vertskommunens interne drift.

Ettersom et vertskommunesamarbeid kan innebære overføring av oppgaver og beslutningsmyndighet til en annen kommune, kan det imidlertid reises spørsmål om ikke kontrollutvalgene i de kommuner som deltar i samarbeidet, bør tillegges et ansvar for å føre tilsyn med vertskommunens håndtering av slike saker. Særlig gjelder dette der det er tale om beslutninger i vertskommunen som får direkte betydning for innbyggerne i en annen kommune.

Riktignok vil beslutningene og den faktiske virksomheten skje i vertskommunen, men det vil være den enkelte kommune som til sist er ansvarlig for at dens innbyggere også i slike saker bl.a. får de ytelser de har krav på etter loven.

Departementet er på denne bakgrunn kommet til at kontrollutvalgene i de enkelte kommuner bør gis krav på informasjon om beslutninger og virksomhet i

vertskommunen som retter seg mot den aktuelle samarbeidskommunens innbyggere eller mot kommunen som sådan. På grunnlag av en slik informasjonsrett vil den enkelte kommune bl.a. på grunnlag av kontrollutvalgets vurderinger, for det første kunne vurdere om vertskommunesamarbeidet skjer innenfor rammen av det som er avtalt. Dernest vil det også gi mulighet for å vurdere løpende om vertskommunesamarbeidet er egnet til å realisere de målsettinger kommunestyret har. Dette kan gi grunnlag for å vurdere endringer i avtalen eller i rutiner knyttet til vertskommunesamarbeidet, med sikte på forbedringer.

I forhold til bestemmelsen om revisjon, vil det ikke reise seg spesielle spørsmål knyttet til regnskapsrevisjon i et vertskommunesamarbeid. Kommunestyret i den enkelte kommune vil ha ansvar for å påse at regnskapene revideres på betryggende måte. Når det gjelder forvaltningsrevisjon, kan det imidlertid være hensiktsmessig at det etableres kontakt om samarbeid mellom deltakerkommunene, dersom det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av vertskommunesamarbeidet som sådan.

## **7 Prøving og klage over vedtak fattet i interkommunale organer**

### **7.1 Innledning**

Inndeling i kommuner skal gi den enkelte borger mulighet til å påvirke sin hverdag og sitt lokalmiljø. Når vedtakskompetanse legges til kommunene er dette blant annet for å sikre mulighet for lokal variasjon og mangfold, og en oppfatning om at det effektivitetsmessig er en fordel at beslutningene tas så nær innbyggerne som mulig. En frihet for den enkelte kommune til å treffe beslutninger må balanseres mot hensynet til at enhver skal kunne motta de velferdsgoder en rettmessig har krav på, og bli behandlet likt i forvaltningssystemet. Kommunene innehar kompetanse til å utøve myndighet på sentrale velferdsområder, som barnehage, barnevern, skole, eldreomsorg, sosialtjenester og mange helsetjenester. Kommunalforvaltningen fatter også vedtak utenfor de typiske velferdsområdene, og som kan være av stor betydning for det enkelte individ. Eksempel på sistnevnte er vedtak innenfor landbrukssektoren eller byggetillatelse etter plan- og bygningsloven.

Når interkommunale organer tildeles kompetanse til å utøve den myndighet som i dag ligger til de enkelte kommuner, må borgernes rettssikkerhet ivaretas. Begrepet "rettssikkerhet" sikter i forvaltningen til at den enkelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, og at den enkelte borger skal ha mulighet for å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. Hensynene til likhet og rettferdighet inkluderes også ofte i begrepet.

Borgernes rettssikkerhet ivaretas gjennom ulike mekanismer, eksempelvis saksbehandlingsregler, faglig kompetanse hos beslutningstaker og mulighet til å få overprøvd et forvaltningsvedtak.

Det er av sentral betydning at det legges opp til en god og betryggende saksbehandling før vedtak treffes. De interkommunale organene vil være å regne som forvaltningsorganer etter forvaltningsloven, slik at forvaltningsloven og de alminnelige ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippene vil gjelde for både en vertskommunes og en samkommunes virksomhet. Departementet har imidlertid ansett det nødvendig å foreta noen spesialreguleringer når det gjelder saksgangen ved klage over enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 28 annet ledd, klage til statlig instans i medhold av særlov og lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

I nær sammenheng med betryggende saksbehandlingsregler, kan betydningen av faglig kompetanse hos de ansatte i kommunalsektor nevnes. Faglig dyktighet hos beslutningstakere i forvaltningen er med på å sikre materielt riktige vedtak. Større kommunale fagenheter kan medføre økt kompetanse innenfor kommunesektoren. Den enkelte medarbeider vil få en faglig større utvikling når han er del av et større fagmiljø. Dertil kommer at det kan bli oppfattet som mer interessant for fagpersoner å jobbe i kommunal sektor når det etableres et større faglig miljø. Når flere kommuner benytter samme saksbehandlere fører dette til at de samme rettslige vurderinger gjøres gjeldende ovenfor et stort antall innbyggere. Dette medfører en større rettslikhet, samtidig som vedtakskompetansen forblir på det lokale nivå.



For at innbyggerne skal kunne ivareta sine rettigheter må de ha kunnskap om hvor de skal henvende seg for å få informasjon, levere søknader, påklage vedtak og lignende. (Se også omtale av disse forholdene under omtalen av oppfatninger i teorien når det gjelder adgangen til å delegere forvaltningsmyndighet i kapittel 2 i avsnitt 2.3).

Ved et interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse er det av sentral betydning at slik informasjon gis innbyggerne. Borgerne må også få kunnskap om hvilket kommunalt eller interkommunalt organ som ansvaret for å sørge for og/eller å utføre tjenester/ treffe vedtak. Plassering av ansvar og kunnskap blant borgerne om hvor dette ansvaret ligger er en viktig rettssikkerhets garanti. Det vises her til omtalen av ansvarslinjene i kapittel 4.3.1.

Adgangen til å få overprøvd et forvaltningsvedtak gjennom klage eller domstolskontroll er ansett som en viktig rettssikkerhetsgaranti. Klage og kontroll av vedtak fattet av interkommunale organer blir derfor nærmere omtalt i det følgende. Kontroll kan avdekke feil og medføre at samme feil ikke blir gjort i etterfølgende saker. Videre kan visheten om at det kan eller vil finne sted en kontroll føre til at en skjerpet bevissthet hos den enkelte beslutningstaker. Vedtak fattet av interkommunale organer kan bringes inn for domstolene eller påklages til sivilombudsmannen dersom de alminnelige vilkårene for å få et vedtak behandlet av disse instansene er oppfylt.

Muligheten til å påklage et vedtak innenfor forvaltningssystemet er som nevnt et viktig institutt for å ivareta innbyggernes rettsikkerhet. Det er forholdsvis lite resurskrevende for den enkelte borger å påklage et vedtak til et overordnet forvaltningsorgan og klagen behandles raskere enn om den bringes inn for domstolene. Departementet har derfor lagt vekt på å konstruere klageordninger for vedtak fattet av interkommunale organer som ivaretar borgernes rettssikkerhet og som samtidig sikrer en mest mulig effektiv saksbehandling. De ulike klageordningene er redegjort for i pkt. 7.4.

## **7.2 Domstolskontroll**

Det følger av langvarig rettspraksis, dels av konstitusjonell karakter, at domstolene har kompetanse til å overprøve forvaltningsvedtak, herunder vedtak fattet av kommunale organer. For at domstolene kan utøve en slik kontroll må saken bringes inn for domstolene av en person med rettslig interesse jfr. tvistemålsloven § 54.

Det alminnelige utgangspunkt er at en person som er misfornøyd med et forvaltningsvedtak står fritt til å velge å påklage dette i forvaltningen eller direkte prøve vedtaket for domstolen, forutsatt at vilkårene for begge former for overprøving er oppfylt. Unntaket fra dette utgangspunktet følger av tvistemålsloven § 475 annet ledd, som fastslår at det er et søksmålsvilkår i saker om administrative frihetsinngrep at klagemuligheten er uttømt. Etter tvistemålsloven § 437 første ledd kan forvaltningsorganet også i andre saker bestemme at klagemuligheten må være uttømt før søksmål reises. I praksis vil som regel klageadgangen i forvaltningene være uttømt før vedtaket bringes inn for domstolene. Bakgrunnen for dette er bl.a. at det er mer ressurskrevende å bringe et vedtak inn for domstolene enn å påklage det innen forvaltningsapparatet.

I saker om gyldigheten av forvaltningsvedtak, er domstolenes kompetanse til å overprøve forvaltningsvedtakets materielle innhold underlagt begrensninger. Rettspraksis og juridisk teori har lagt til grunn at domstolene som hovedregel ikke kan prøve forvaltningens frie skjønn, med unntak av spørsmål om myndighetsmisbruk. Forvaltningsskjønn foreligger når hjemmelen til å fatte vedtak gir forvaltningen anledning til velge om et vedtak skal treffes eller hvilket innhold vedtaket skal ha.

De alminnelige regler for domstolskontroll vil også gjelde ovenfor en vertskommunes vedtak og en samkommunes vedtak. Ved rettslig prøving av forvaltningsvedtak fattet av kommunale organer kan det oppstå spørsmål om det er kommunen eller staten som er rett saksøkt. Denne problemstillingen er behandlet i Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) kapittel 11 om "Gjenstand for søksmål og kravet til søksmålsinteresse". Hovedreglene om rett saksøkt som det redegjøres for her, kommer også til anvendelse når vedtaket er truffet av interkommunale organer.

### **7.3 Sivilombudsmannen**

Stortingets ombudsmann for forvaltningen er et viktig klageorgan for ulike typer vedtak truffet av offentlige organer.

Det følger av Sivilombudsmannsloven § 5 at han kan ta saker opp til behandling etter klage fra personer som mener de har fått en uriktig behandling i forvaltningen eller tre i aktivitet av eget tiltak.

I henhold til sivilombudsmannsloven § 4 omfatter myndigheten hans i utgangspunktet "den offentlige forvaltning, og alle som virker i dens tjeneste," I forhold til den kommunale forvaltningen er det imidlertid begrensninger i Sivilombudsmannens kompetanse. I henhold til sivilombudsmannsloven § 4 f) kan han som hovedregel ikke kontrollere kommunestyrets vedtak på områder der kommunestyret ikke har adgang til å delegerer myndighet. Dette gjelder imidlertid få myndighetsområder, og er i stor utstrekning generelle saker vedrørende for eksempel valg av politisk organ og økonomiske saker av stor betydning. I følge instruks for Sivilombudsmannen fastsatt at Stortinget, kan imidlertid Sivilombudsmannen ta slike saker opp på eget initiativ dersom han finner "at hensynet til rettssikkerheten eller andre særlige grunner tilsier det".

Departementet kan ikke se at ovennevnte regler reiser særskilte problemstillinger ved interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse.

### **7.4 Klage til overordnet forvaltningsorgan**

#### **7.4.1 Innledning**

Forvaltningsvedtak fattet av kommunale organer kan etter gjeldende rett påklages i medhold av tre ulike hjemmelsgrunnlag. Et vedtak kan påklages etter forvaltningsloven § 28, som hjemler en alminnelig adgang til å påklage enkeltvedtak til overordnet forvaltningsorgan, herunder vedtak fattet av kommunale organer. Videre inneholder svært mange særlover bestemmelser om klage.

Klagerett til overordnet forvaltningsorgan har den som er part i saken eller som ellers har en slik nær tilknytning til saken at vedkommende må anses å ha rettslig klageinteresse. Det kan også følge av særlov hvem som har klagerett.

Kommuneloven § 59 fastsetter at kommunale avgjørelser på nærmere angitte vilkår kan bringes inn for departementet (delegert til fylkesmannen) til lovlighetsklage. Ved lovlighetsklage etter kommuneloven er det i motsetning til de to andre hjemmelsgrunnlagene ingen forutsetning at vedtaket er å anse som et enkeltvedtak.

I henhold til dagens bestemmelser i kommuneloven har kommunene ikke kompetanse til å delegere utøving av forvaltningsmyndighet til interkommunale organer. Interkommunale organer har således ikke utøvet forvaltningsmyndighet i vanlig forstand, og styrer for interkommunale virksomheter treffer derfor normalt ikke enkeltvedtak som kan påklages.

Når interkommunale organer tillegges kompetanse til å treffe enkeltvedtak forutsetter departementet at gjeldende klageregler kommer til anvendelse så langt det er mulig.

Det er imidlertid to særskilte problemstillinger som må vurderes ved klage over vedtak fattet av interkommunale organer.

For det første må det fastsettes hvilket organ som skal være klageinstans. Dette spørsmålet er særlig aktuelt ved den interne kommunale klagebehandlingen etter forvaltningsloven § 28 annet ledd. Klageinstansen har som utgangspunkt full kompetanse til å overprøve alle sider av vedtaket som påklages, jf. fvl. § 34 annet avsnitt. Klageinstansen kan også endre vedtaket til skade for den som har klaget dersom klageinstansen finner at hensynet til klageren "må vike for omsynet til andre privat personer eller offentlige interesser." Klageinstansens vedtak i klagesaken kan ikke påklages.

Videre må det fastslås hvilket organ som skal være underinstans. Etter forvaltningsloven § 33 første ledd skal klagen settes fram for underinstansen. Dette gjør det mulig for underinstansen å se avgjørelsen på nytt og foreta nye undersøkelser og eventuelle vurderinger som klagen måtte gi grunn til, før klageapparatet settes i gang. Under klagebehandlingen kan organet som fattet vedtaket endre eller oppheve sitt tidligere vedtak, og klagesaken anses da for avsluttet. Treffes ikke et nytt vedtak, blir sakens dokumenter oversendt til klageorganet.

#### **7.4.2 Intern klageordning – forvaltningsloven § 28 annet ledd**

##### *Gjeldende rett*

Dersom vedtaket er truffet av andre kommunale organer enn kommunestyret selv, er utgangspunktet etter forvaltningsloven § 28 andre ledd at det er kommunestyret som er klageinstans.

I de fleste særlover er imidlertid kompetansen til å være klageinstans lagt til et statlig organ, slik at denne bestemmelsen i praksis har fått et begrenset anvendelsesområde. Det er i hovedsak klage over tildeling av barnehageplass som behandles etter den interne klageordningen. Dertil kommer klager over avslag på

visse ytelser initiert av kommunen selv, som ulike tilskudds ordninger etc. Selv om den interne klageordningen i dag er anvendt i begrenset grad, mener departementet at det er viktig at det også ved intern klagebehandling over interkommunale vedtak sikres en betryggende klageordning.

I stedet for selv å fungere som klageinstans, kan kommunestyret legge klagemyndigheten til formannskapet eller opprette en (eller flere) særskilt klagenemnd. Tall fra kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase viser at i nesten halvparten av landets kommuner er det formannskapet som ivaretar oppgaven som klageinstans. I nesten like mange kommuner (45,6 %) er det opprettet en særskilt klagenemnd. Bakgrunnen for at kommunestyret velger å ikke selv være klageinstans, kan være kommunestyrets størrelse og øvrige saksmengde. Videre er kommunestyret i første rekke et organ for politiske diskusjoner og vedtak, og i liten grad innrettet mot behandling av enkeltvedtak. Dertil kommer at mange kommunestyremedlemmer også vil være medlem av andre besluttende organer, slik at de ved en klagebehandling må fratre som innhabile etter bestemmelsen i kommuneloven § 40 nr. 3 c).

Forvaltningsloven § 28 fastslår at enkeltvedtak truffet av kommunestyret selv kan påklages til staten. Sistnevnte ordning ble innført samtidig med vedtakelsen av kommuneloven av 1992. Begrunnelsen for å innføre en alminnelig klageadgang for vedtak fattet av kommunestyre og fylkesting var hensynet til rettsikkerheten, som man fant måtte veie tyngre enn hensynet til det kommunale selvstyre.

Når et enkeltvedtak er truffet av et kommunalt organ i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan er vedkommende statlige organ klageinstans. Dette følger av forvaltningsloven § 28 annet ledd, siste punktum.

Underinstansen skal foreta de undersøkelser som klagen gir grunn til, og ta stilling til om den ønsker å opprettholde vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33. Etter gjeldende rett kan kommunestyret delegerer kompetanse til å være underinstans samtidig som det delegerer vedtakskompetanse til andre folkevalgte organ eller administrasjonssjefen. Departementet har imidlertid lagt til grunn at delegasjonsvedtakene ikke kan fortolkes videre enn det som direkte framgår av ordlyden. Det må derfor følge uttrykkelig av ordlyden at også kompetansen til å være underinstans er delegert. I motsatt fall legges det til grunn at det delegerende organ har beholdt underinstanskompetansen.

For en nærmere veiledning om internklage i kommunen etter forvaltningsloven § 28 andre ledd vises det til departementets veileder H- 12/94.

#### *Særskilt om intern klage over vedtak fattet av interkommunale organer – en oversikt*

I veileder H- 12/94 har departementet gitt en vurdering med hensyn til hvem som kan være klageinstans i de tilfellene interkommunale organer treffer enkeltvedtak i medhold av gjeldende rett. Departementet har skissert to alternativer for hvilket organ som kan være klageinstans i slike saker. Det første alternativet er at klager behandles av vertskommunens klageorgan, og det andre alternativet er at det etableres et eget klageorgan for den interkommunale virksomheten.

Slik departementet ser det er det tre mulige modeller til klageordning for vedtak fattet av vertskommuner og samkommuner etter forslaget her. En mulig

klageordning er at klagebehandlingen finner sted i den kommunen der personen som vedtaket gjelder, slik at klagen sendes til hjemkommunen for behandling. Et annet alternativ er at klager behandles i et av de andre samarbeidskommunenes klageorgan. En tredje klageordning er at det etableres et eget klageorgan for den interkommunale virksomheten. I et slikt særskilt organ kan eksempelvis politikere fra alle samarbeidskommunene være representert. Modellenes hensiktsmessighet vil avhenge av om vedtaket er fattet i en vertskommune med eller uten felles nemnd eller i en samkommune. Dette vil bli drøftet i det følgende.

#### *Intern klagebehandling over vedtak fattet av vertskommuner uten felles nemnd*

Opprettelse av en vertskommune uten felles nemnd er forutsatt å være en administrativ samarbeidsmodell for å styrke kommunenes fagkompetanse og eventuelt effektivisere tjenesteproduksjonen. Modellen er ikke tenkt å ha en organisatorisk overbygning, og det opprettes således ingen felles politiske organer. Det er derfor mye som taler for at det å opprette en et eget organ som skal behandle klager fattet av administrasjonen i vertskommunen strider med formålet bak modellen. Etter departementets vurdering er det lite aktuelt å etablere egne organer for behandling av klager over vedtak truffet i en vertskommunemodell uten felles nemnd.

Denne modellens administrative karakter, og det forhold at modellen er konstruert slik at politikere i vertskommunen avskjæres fra å få direkte innflytelse på enkeltsaker fra samarbeidskommunene (se pkt. 6.4.2) er tungtveiende argumenter for at klagebehandlingen heller ikke finner sted i vertskommunens egne klageorganer.

Etter departementets vurdering er det mest hensiktsmessig at den respektive hjemkommune er klageinstans for vedtak fattet i vertskommuner uten felles nemnd. Det politiske og rettslige ansvaret for å tilby lovpålagte tjenester påligger den kommunen der en person er bosatt. Innbyggerne kan ved valg stille politikere i sin kommune til ansvar dersom kommunen ikke leverer tilfredsstillende tjenester. Dette hensynet blir ivaretatt når bostedskommunen er klageinstans. Se nærmere om kommunenes ansvarsforhold i kapittel fire om behovet for lovendringer, pkt. 4.3.1 og kapittel seks om vertskommunemodellen, punkt 6.3. Et forhold som taler mot en slik løsning er at det må antas at fagkompetansen vil ligge i vertskommunen. Denne ulempen begrenses imidlertid ved at vertskommunen forbereder saker for klageinstansen.

Departementet legger dermed til grunn at det i de fleste tilfeller hvor det inngås interkommunalt samarbeid i en vertskommunemodell uten nemnd vil være mest praktisk at administrasjonen i vertskommunen er underinstans. Det er dette organet som vil inneha best fagkunnskap på det aktuelle saksområdet. Departementet mener derfor at kommunestyret i vedtaket om å delegere vedtakskompetanse til vertskommunens administrasjon også bør delegere kompetanse til å være underinstans i klagesaker. Se mer om dette temaet i kapittel 2 om gjeldende rett, i pkt. 2.3 og kapittel seks om vertskommunemodellen pkt. 6.4.2.

Legges kompetansen til å være underinstans til vertskommunens administrasjon, vil dette organet på vanlig måte forberede saken for klageinstansen, og ha kompetanse til selv å omgjøre vedtaket i henhold til forvaltningsloven § 35 første

ledd. Alternativet er at administrasjonen i bostedskommunen beholder kompetansen til å være underinstans.

Det er et viktig prinsipp ved vertskommuneløsningen at vertskommunens kompetanse til å utøve offentlig myndighet på vegne av samarbeidskommunene skal forankres i samarbeidskommunenens egen administrasjon. Dette prinsippet gjennomføres ved at delegasjon av kompetanse går fra kommunestyret i samarbeidskommunen via egen administrasjonssjef og direkte til administrasjonssjefen i vertskommunen jfr. kap. 6.4.2. Det vil gi en god strukturell og praktisk sammenheng om klageordningen følger samme kanal som delegasjonen av vedtakskompetanse.

Opprettholder administrasjonen i vertskommunen sitt vedtak i klagesaken, skal klagen derfor sendes klageinstansen via administrasjonssjefen i hjemkommunen. Bakgrunnen for en slik løsning er også at administrasjonssjefen i samarbeidskommunen etter kommuneloven § 23 er ansvarlig for saker som forelegges folkevalgte organer, inkludert interne klageorganer.

Administrasjonssjefen i bostedskommunen bør ha en uttalelsesrett og få anledning til å uttrykke sine synspunkter på klagen. Administrasjonssjefen er imidlertid etter forslaget ikke å anse som underinstans, og har følgelig ikke kompetanse til å omgjøre vedtaket.

#### *Intern klagebehandling i vertskommuner med felles folkevalgt nemnd*

For vertskommuner med felles folkevalgt nemnd foreslår departementet at det bør etableres et eget klageorgan. Dette organet kan behandle klager over vedtak fattet av både nemnda og administrasjonen i vertskommunen.

Når det gjelder klageorganets sammensetning bør kommunelovens regler også her gjelde så langt de passer. For å sikre representativitet, har departementet her som ved valg til felles folkevalgt nemnd, funnet det nødvendig å stille krav om et minste antall representanter fra hver av samarbeidskommunene. Departementet har funnet det tilstrekkelig at hver samarbeidskommune er representert med minst én representant i klagenemnda. Bakgrunnen for representasjonskravet er at nemnda vil kunne fatte vedtak som innebærer politisk skjønnsutøvelse. Se for øvrig drøftelsen om valg av representanter til felles folkevalgt nemnd i kapittel 6 om vertskommunemodellen under pkt. 6.4.3.

Det særskilte klageorganet vil ha den kompetanse som det følger av gjeldende rett at en klageinstans har. Klageinstansen må etter forvaltningsloven § 28 annet ledd være en "særskilt klagenemnd", i henhold til hvordan dette begrepet er forstått i dag.

Det knytter seg flere betenkelige sider til eventuelt å velge klageordninger som ikke medfører at det opprettes særskilt klageorgan. Dersom hjemkommunen skal være klageinstans kan klageordningen undergrave det forpliktende elementet i samarbeidet. Dersom hjemkommunen er klageinstans er det også en viss fare for at mange vedtak vil bli påklaget fordi man ønsker en klagebehandling i egen kommune. Ved opprettelse av eget klageorgan vil en sikre likebehandling av innbyggerne i alle kommunene som er med i vertskommuneløsningen.

En klagebehandling i vertskommunenens organer vil ha uheldige konsekvenser. Vertskommunens folkevalgte organer er ikke overordnet den felles nemnda, og derfor bør heller ikke vertskommunens folkevalgte få rett til å avgjøre klagesaker.

Nemnda kan vedta saker av prinsipiell betydning og det er svært betenkelig at politikere i en kommune skal kunne være klageinstans for prinsipielle spørsmål som gjelder innbyggere i en annen kommune. I så fall vil ansvarsforholdet til innbyggerne blir uklart.

I et samarbeid med vertskommune med felles folkevalgt nemnd vil det etter departementets oppfatning være mest hensiktsmessig at samarbeidskommunene delegerer kompetanse til å være underinstans til felles folkevalgt nemnd samtidig som de delegerer vedtakskompetansen. Alternativet er at kommunestyret i bostedskommunen beholder underinstanskompetansen.

Nemnda avgjør om den selv skal være underinstans for klage over vedtak fattet av vertskommunens administrasjon, eller om det er administrasjonen i vertskommunen som skal være underinstans. Ønsker felles folkevalgt nemnd at administrasjonen i vertskommunen skal være underinstans i klagesaker der administrasjonen har fattet vedtak, må felles folkevalgt nemnd, når den delegerer vedtakskompetanse til administrasjonen også delegere kompetansen til å være underinstans

Dersom samarbeidskommunene finner det ønskelig, kan de avtale at saker der vertskommunens administrasjon har vært underinstans, skal forelegges felles folkevalgt nemnd før klagen sendes klageorganet for behandling. I slike tilfeller vil saken i så fall bare forelegges felles folkevalgt nemnd til orientering. Det skal ikke etableres en treinstans klagebehandling, da en slik ordning vil være i strid med alminnelig forvaltningsrett.

#### *Klageordning for vedtak fattet av samkommuner*

Departementet mener det vil være hensiktsmessig å legge klagesystemet i forvaltningsloven § 28 til grunn ved klage over enkeltvedtak fattet av samkommunens organer. Samkommunestyret vil da i utgangspunktet være klageinstans for vedtak fattet av samkommunenens underliggende organer. Samkommunestyret vil kunne delegere denne kompetansen til en eller flere særskilte klagenemnder.

Ved klage over vedtak fattet i samkommunestyret har departementet kommet til at fylkesmannen bør være klageinstans, da en slik løsning vil være best i samsvar med den ordning som følger av forvaltningsloven § 28 annet ledd.

## **7.5 Klageordning regulert i særlov - statlig klageinstans**

### **7.5.1 Innledning**

På de fleste sentrale saksområdene er det fastsatt i de respektive særlovene at klage over kommunale vedtak skal avgjøres av et statlig forvaltningsorgan.

Hvilket organ som er klageinstans er da regulert i lov (eller etter delegert myndighet), og samme organ vil være klageinstans selv om vedtaket er fattet av et

interkommunalt organ. I praksis er det fylkesmannen som er klageinstans på de fleste lovområder som gjelder kommunene.

Hvilket organ som er underinstans reiser heller ikke særskilte problemer ved statlig klageordning. Det følger av gjeldende rett at det organet som fattet vedtaket også er underinstans. Det forhold at vedtaksorganet er et interkommunalt organ vil ikke få konsekvenser for denne rettstilstanden. De ulike interkommunale modellene reiser imidlertid noen særlige problemstillinger.

### **7.5.2 Vertskommuner**

I henhold til de modeller departementet foreslår i dette høringsnotatet vil en klage forberedes av administrasjonen i vertskommunen før den eventuelt sendes den statlig klageinstansen som er angitt i den aktuelle særlov.

Det kan imidlertid reises spørsmål om klagen skal sendes statlig klageinstans via administrasjonssjefen i samarbeidskommunen. Bakgrunnen for en slik løsning vil være at når klagen går via administrasjonssjefen vil han/hun være orientert om klagesakene som angår kommunen. Med utgangspunkt i at administrasjonssjefen i samarbeidskommunen etter vertskommunemodellen skal ha kunnskap om saker i egen kommune kan en slik ordning være hensiktsmessig. Det presiseres at dersom kommunene etablerer en ordning der klagen går via administrasjonssjefen i samarbeidskommunen har vedkommende likevel ikke underinstanskompetanse.

### **7.5.3 Vertskommuner med felles folkevalgt nemnd**

Ved klage over vedtak fattet av felles folkevalgt nemnd vil nemnda være underinstans og forberede klagen før den sendes statlig klageinstans.

Ved klage over vedtak fattet i verskommunens administrasjon er vedtaksorganet underinstans. Det kan stilles spørsmål om felles folkevalgt nemnd bør være orientert om saker som sendes til statlig klageinstans. En slik løsning vil sikre at politikerne i samarbeidskommunene får mulighet til å holde seg orientert om saker i sin kommune. Ordningen vil også være konsekvent i forhold til klageordningen som er skissert ovenfor ved intern klagebehandling. Sendes klagen via felles folkevalgt nemnd vil dette innebære en noe mer omstendelig klageordning som kan gå på bekostning av en effektiv klagebehandling. På den annen side forutsettes det at felles folkevalgt nemnd ikke har noen form for kompetanse i klagesaken, og en underretning til felles folkevalgt nemnd om at klage er sendt til statlig klageinstans vil ikke forsinke klagebehandlingen.

Departementets foreløpige vurdering er at det er opp til kommunene selv å vurdere om de ønsker at felles folkevalgt nemnd skal orienteres om klager som sendes statlig klageinstans.

### **7.5.4 Samkommune**

Organet i samkommunen som fattet vedtaket vil være underinstans, det være seg om dette er samkommunestyret selv, opprettede politiske organer eller samkommunens administrasjon.



Kommunene må også her ta stilling til i hvilken grad hjemkommunene skal orienteres om klager som går til statlig klageinstans. I de tilfelle hvor ikke samkommunestyret selv er underinstans, kan mye tale for at det er hensiktsmessig at samkommunestyret blir informert om klagesaker som sendes statlig klageinstans. Situasjonen er parallell med klageordningen i vertskommune med felles folkevalgt nemnd.

## **7.6 Lovlighetskontroll – kommuneloven § 59**

### **7.6.1 Gjeldende rett**

Etter kommuneloven § 59 kan avgjørelser fattet av et kommunalt folkevalgt organ eller den kommunale administrasjon være gjenstand for lovlighetskontroll. Myndighet til å avgjøre lovlighetsklage er lagt til det enkelte fagdepartement, og i betydelig utstrekning delegert til fylkesmannen.

Lovlighetsklagen må framsettes av tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget for det organ som har truffet vedtaket. Dette innebærer at de som er parter i et enkeltvedtak ikke kan anvende lovlighetsklage. Kommuneloven § 59 nr. 5 fastsetter at ”departementet” kan ”på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll”. Dette innebærer at det kompetente statlige organ har adgang til å foreta lovlighetskontroll av vedtak uten at lovlighetsklage er anvendt, ved at for eksempel en gruppe innbyggere eller media henvender seg til fylkesmannen.

Det er ikke et vilkår at det foreligger et enkeltvedtak for å anvende lovlighetsklage. Vedtaket det skal klages over må imidlertid være fattet av kommunestyret selv, av et kollegialt organ som helt eller delvis er valgt av kommunestyret eller av administrasjonen. Organ som er oppnevnt av andre etter delegert myndighet fra kommunestyre omfattes også. Det er bare endelige avgjørelser – realitetsvedtak som kan bringes inn for lovlighetskontroll, ikke innstillinger gitt av administrasjonen eller folkevalgt organ til et annet kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig organ. Lovlighetskontrollen omfatter bare den offentligrettslige lovligheten av avgjørelsen.

Ved lovlighetskontroll kontrollerer klageorganet at avgjørelsen er innholdsmessig lovlig. Dette innebærer at klageorganet kontrollerer at vedtaket har nødvendig hjemmel i lov eller ikke strider mot lov, altså at forvaltningsorganet ikke har gått utenfor sin materielle kompetanse. Videre kontrolleres at vedtaket er fattet av noen med personell kompetanse og at saksbehandlingsreglene er fulgt. Lovlighetskontrollen er ingen administrativ klagebehandling og gir ikke departementet eller fylkesmannen kompetanse til å fatte ny avgjørelse, men kan bare påtale feil og eventuelt oppheve vedkommende avgjørelse hvis det må legges til grunn at den er ugyldig. For en nærmere veiledning om kommuneloven § 59 vises til departementets rundskriv H-2123 Lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

### **7.6.2 Særlig om lovlighetskontroll over vedtak fattet av interkommunale organer**

Kommuneloven § 59 om lovlighetskontroll kommer ikke til anvendelse på kommunalt eide aksjeselskap eller selskaper opprettet i medhold av lov om interkommunale selskaper. Vedtak fattet av et styre oppnevnt i medhold av kommuneloven § 27 kan også lovlighetskontrolleres når et slikt styre anses som et folkevalgt organ. På den annen side må det antas at kommuneloven § 59 først og fremst retter seg mot folkevalgte organer i den enkelte kommune. Det reiser seg bl.a. en del praktiske vansker i forbindelse med en eventuell lovlighetsklage over interkommunale styrers avgjørelser, eksempelvis om alle deltakerkommunenes kommunestyremedlemmer skal ha klagerett. Spørsmålet om interkommunale styrers vedtak har ikke vært problematisert i gjeldende rett. Dette skyldes nok i stor utstrekning at disse organene ikke har hatt kompetanse til å utøve offentlig myndighet. Da interkommunale organer opprettet både etter vertskommunemodellene og samkommunemodellen vil få kompetanse til å utøve offentlig myndighet, er det nødvendig å problematisere hvorvidt vedtak fattet av disse organene skal være gjenstand for lovlighetsklage og eventuelt hvem som skal ha kompetanse til å påklage vedtaket.

Departementet forutsetter at kommuneloven § 59 om lovlighetskontroll skal komme til anvendelse på vedtak fattet av organer i vertskommuner og samkommuner.

Der det er administrasjonen i vertskommunen eller i samkommunen som fatter vedtak er det ikke tvilsomt at vedtaket kan være gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Etter departementets vurdering, må både en felles folkevalgt nemnd i en vertskommune og et samkommunestyre med eventuelle underorganer anses som folkevalgte organer. Vedtak fattet av disse organene vil derfor være gjenstand for lovlighetskontroll.

Hvem som skal ha kompetanse til å bringe et vedtak fattet i vertskommunen og samkommunen inn for lovlighetskontroll er imidlertid en særskilt problemstilling.

#### *Vertskommune uten nemnd*

Etter departementets vurdering vil det i en vertskommunemodell uten felles folkevalgt nemnd være tre eller flere medlemmer i kommunestyret i den kommunen som vedtaket retter seg mot som bør kunne bringe en avgjørelse fattet av administrasjonen i vertskommunen inn for departementet til lovlighetskontroll. En slik ordning forutsetter at politikerne i samarbeidskommunen har tilgang til informasjon om de vedtak som treffes i vertskommunens administrasjon. Tiltak for å sikre at politikerne i hjemkommunen får informasjon om vedtak fattet i vertskommunens administrasjon er nærmere omtalt i kapittel 6.

#### *Vertskommune med felles folkevalgt nemnd*

Departementet foreslår at det er medlemmene av kommunestyret i den respektive samarbeidskommune som skal kunne kreve lovlighetskontroll av avgjørelser fattet av felles folkevalgt nemnd, andre folkevalgte organer eller administrasjonen i vertskommunen. En slik ordning vil ivareta hensynet til at det er politikere i den enkelte samarbeidskommune som er ansvarlig for å tilby lovpålagte tjenester.

Departementet har vurdert om også medlemmene av felles folkevalgt nemnd skal kunne bringe et vedtak inn for lovlighetskontroll. Departementet forutsetter som tidligere nevnt at gjeldende rett så langt det er mulig skal komme til anvendelse ovenfor interkommunale organer. Dette taler for at det bare er medlemmene i de respektive samarbeidskommuner som kan kreve lovlighetskontroll. Det forutsatt at felles folkevalgt nemnd skal ha en funksjon som ligger så nær opp til en ordinær nemnd som mulig. Ved vedtak fattet i en kommunal nemnd i dag har ikke medlemmene av nemnda anledning til å bringe nemndas eller underliggende organers vedtak inn for lovlighetskontroll. Nemnda må eventuelt ta forholdet opp med medlemmene at kommunestyret.

Argumenter for en rett for medlemmene av felles folkevalgt nemnd til å bringe et vedtak inn for lovlighetskontroll er at vedtak kan få konsekvenser for flere kommuner enn den kommunen som vedtaket primært retter seg mot. Det vil imidlertid være vanskelig å trekke skarpe skiller med hensyn til hvilke vedtak som kan få følger for flere enn innbyggere i én av samarbeidskommunene. Det er heller ikke i dag en ordning hvor det kan kreves lovlighetskontroll av vedtak fattet i en annen kommune selv om vedtaket får konsekvenser for flere kommuner. En ordning der medlemmene av felles folkevalgt nemnd ikke kan bringe et vedtak inn for lovlighetskontroll er også i samsvar med svensk rett.

#### *Samkommune*

Etter departementets oppfatning bør kommunestyrerepresentantene i de respektive samarbeidskommunene ha kompetanse til å bringe avgjørelser både fattet av samkommunestyret og eventuelle opprettede underorganer og administrasjon inn for lovlighetskontroll.

Det må vurderes om tre eller flere medlemmer av samkommunestyret også skal ha kompetanse til å bringe ovennevnte vedtak inn for lovlighetskontroll. Forhold som taler for en slik løsning er at samkommunen er en egen juridisk person, og det er således rimelig at samkommunestyret kan få prøvet lovmessigheten av egne vedtak.

Det vil også være samkommunestyrets medlemmer som står nærmest til å vurdere om det er behov for å bringe et vedtak fattet i samkommunen inn for lovlighetskontroll.

En ordning der medlemmene av samkommunestyret kan bringe et vedtak inn for lovlighetskontroll er også i samsvar med svensk rett.

En slik løsning vil som påpekt under drøftelsen av lovlighetsklage ved vertskommune med felles nemnd bryte med utgangspunktet i kommuneloven § 59 om at bare medlemmer av kommunestyret/ fylkesting har rett til å fremme lovlighetsklage. Ved avtale om å inngå samarbeid etter vertskommunemodellen vil det imidlertid måtte skje noen tilpasninger i gjeldende rett for å få til hensiktsmessige løsninger.

Departementet finner etter en samlet vurdering at det er mest naturlig at tre eller flere av medlemmene av samkommunestyret også gis kompetanse til å bringe et vedtak fattet i samkommunen inn for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

Dette innebærer at kommunestyrerepresentanter fra en deltakerkommune får kompetanse til å bringe saker som angår en annen deltakerkommune inn for

lovlighetskontroll. Dette skiller seg fra den løsningen som departementet har foreslått for lovlighetsklage over vedtak fattet av den felles folkevalgte nemnda i et vertskommunesamarbeid. Bakgrunnen for dette er at et interkommunalt samarbeid etter samkommunemodellen medfører en høyere grad av forpliktelse og integrering mellom kommunene enn et vertskommunesamarbeid.

## **8 Om konkurranserettslige forhold – og forholdet til EØS-avtalen**

### **8.1 Innledning**

Interkommunalt samarbeid kan bl.a. reise spørsmål i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser og i forhold til regelverket om offentlig støtte. I pkt. 8.2 og 8.3 er det gitt en kortfattet oversikt over noen problemstillinger som kan være aktuelle.

### **8.2 Lov om offentlige anskaffelser**

Der kommuner driver en virksomhet i fellesskap, kan det oppstå spørsmål om hvilken adgang de deltakende kommuner har til å gi oppdrag til interkommunale sammenslutninger og samarbeidsenheter uten å følge de særlige prosedyrer som gjelder for offentlige anskaffelser.

Departementet ser det ikke som ønskelig å spesialregulere interkommunalt samarbeid i forhold til offentlige anskaffelser. Det betyr at lov om offentlige anskaffelser med forskrifter, vil være avgjørende for når interkommunale enheter eller andre kommuner kan tildeles oppdrag som faller inn under loven uten at oppdraget må settes ut på anbud dersom kontraktssummen overstiger nærmere fastsatte beløpsgrenser.

De modeller som er foreslått her i dette høringsnotatet er utarbeidet med sikte på virksomhet og beslutningsmyndighet som ligger innen kommunenes kjerneoppgaver. Modellene er ikke utarbeidet med sikte på å utgjøre et organisasjonstilbud for virksomhet som tilbys i et marked. Kommunene er imidlertid ikke rettslig avskåret fra å drive virksomhet i form av samkommune- og vertskommunemodeller som også tilbys i et marked og som faller inn under lov om offentlige anskaffelser. Rekkevidden av lov om offentlige anskaffelser vil være avgjørende for om det i slike tilfeller er mulig å kjøpe tjenesten uten å sette oppdraget ut på anbud.

Dette innebærer at kommunene på samme måte som ved interkommunale samarbeidsordninger etter dagens regler, vil måtte vurdere spørsmålet om tjenester som faller inn under lov om offentlige anskaffelser kan legges til en annen kommune (vertskommune) eller en samkommune.

Departementet legger til grunn at tildeling av oppdrag mellom kommuner og til interkommunale samarbeidsenheter kan falle utenfor anskaffelsesreglens krav om utlysning og konkurranse i flere tilfeller.

Tjenester kan falle utenfor der de tildeles en enhet som selv er en offentlig oppdragsgiver og som har en enerett til å utføre tjenesten for eller på vegne av kommunen, forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 annet ledd bokstav h.

Tjenester kan også falle utenfor der de utføres for kommunen i kraft av en enerett eller særrett i form av en konsesjon. En tjenestekonsesjon vil typisk dreie seg om tildeling av et tjenesteoppdrag hvor vederlaget for arbeidene som skal utføres enten utlukkende består av retten til å utnytte oppdraget eller i en slik rett sammen

med betaling. Retten til utnyttelsen innebærer regelmessig en rett til å oppkreve betaling fra av de direkte brukere av tjenesten. Hvis betalingen kommer fra det offentlige selv, dreier det seg ikke om en konsesjon i forhold til innkjøpsreglene. Det er videre bl.a. lagt til grunn at en slik ordning må være begrunnet i et allment hensyn, og være proporsjonal i forhold til dette. Bakgrunnen for dette er at slike konsesjoner i form av eneretter utgjør en restriksjon på etableringsadgangen og friheten til å levere tjenester.

Videre faller alle tildelinger av oppdrag som ikke skjer på grunnlag av kontrakt utenfor regelverket om offentlige anskaffelser. Dette kan bl.a. gjelde der samarbeidet må anses som en forvaltningsrettslig fordeling av myndighet, oppgaver og ansvar mellom samarbeidende kommuner og interkommunale organer.

Endelig kan tildeling av oppdrag til interkommunale enheter som kontrolleres av de deltakende kommuner falle utenfor, hvis den vesentlige del av virksomheten til enheten består i å betjene de samarbeidende kommuner.

Hvorvidt tildeling av oppdrag i en interkommunal samarbeidsordning i et konkret tilfelle vil falle inn under en av de kategorier som er nevnt her, avhenger av flere forhold. For alle unntaksmulighetene er det et sentralt moment om den som tilbyr tjenesten opptrer som en markedsaktør. Det vil også være et sentralt moment om kommunen i tillegg til å kjøpe tjenesten fra en annen kommune (for eksempel i en vertskommunemodell), eller fra en samkommune, også har frihet til å kjøpe tjenesten fra andre aktører.

### **8.3 Offentlig støtte**

Interkommunalt samarbeid kan også reise spørsmål i forhold til regelverket om offentlig støtte. Nedenfor er det gitt en kort oversikt over hovedpunktene i EØS-avtalens artikkel 61(1), og foretatt en vurdering av hvilken betydning dette har for de organisasjonsmodeller som er foreslått i dette høringsnotatet.

#### *EØS-avtalens artikkel 61(1)*

For at det skal foreligge ulovlig statsstøtte etter EØS-avtalens art. 61(1) må følgende vilkår være oppfylt:

1. Det må foreligge en støtte gitt av staten eller av offentlig midler i enhver form (offentlig støtte)
2. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen
3. Støtte må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer.
4. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene (avtalepartene).

Støtte ytet fra kommuner og fylkeskommuner er omfattet av bestemmelsen. Alle økonomiske tiltak som innebærer vederlagsfrie finansielle fordeler fra det offentlige omfattes av bestemmelsen. Således er også kommunale og fylkeskommunale garantier i form av ubegrenset økonomisk ansvar for andres økonomiske forpliktelser i prinsippet omfattet, dersom ordningen ikke er i tråd med det såkalte ”markedsinvestorprinsippet” – det vil si at en rasjonell privat markedsinvestor kunne tenkes å stille tilsvarende garanti.

Hvis det ikke betales markedsmessig garantipremie for en garanti, vil dette innebære statsstøtte. I henhold til EØS-avtalens art. 61(1), er det som hovedregel forbudt å yte støtte til *foretak* som opptre i et grenseoverskridende konkurransemarked. Reglene om offentlig støtte er tolket slik at enhver enhet som forestår ”*økonomisk virksomhet*” vil være et foretak i EØS-avtalens forstand.

Spørsmålet blir på denne bakgrunn om en samkommune – eller en vertskommune kan tenkes å drive ”*økonomisk virksomhet*”. Der en samkommune eller vertskommune driver en slik virksomhet i EØS-avtalens art. 61s forstand, kan det reises spørsmål om det ubegrensede ansvar for kommunen som ligger i denne modellen vil representere statsstøtte.

Det er antatt at det generelt skal lite til for at en enhet kan sies å utøve økonomisk virksomhet/være et ”foretak”. Motstykket til økonomisk virksomhet slik det har blitt tolket av EF-domstolen er ”tradisjonell myndighetsutøvelse”. Grensen må altså trekkes mellom de tilfeller der det offentlige utøver tradisjonell myndighetsutøvelse og de tilfellene der det utøves mer kommersiell virksomhet. Den nærmere grensdragning er vanskelig å angi generelt.

EF-domstolens uttalelse i sak C-343/95 gir et nyttig utgangspunkt mht. hva som anses å være et foretak, dvs. en enhet som driver økonomisk virksomhet:

”Med hensyn til spørsmålet om, hvorvidt traktatens konkurranceregler finder anvendelse, må der sondres mellom den situation, hvor staten optræder som udøver af offentlig myndighed, og den, hvor den udøver erhvervsmæssig virksomhet av industriel eller handelsmæssig art, hvorved der udbydes varer og tjenesteydelser på markedet. Det er i den forbindelse uden betydning, om staten udøver virksomheden direkte gennem et organ, som er en del av den offentlige administration, eller gennem et organ, som staten har indrømmet særlige eller eksklusive rettigheder. For at kunne foretage sondringen mellem de to situationer, der er nævnt i premiss 16, må der foretages en nærmere undersøgelse af den aktivitet, der udøves af den offentlige virksomhed eller det organ, staten har indrømmet særlige eller eksklusive rettigheder.”

Det har altså ikke betydning om den aktuelle virksomheten forestås av offentlige eller private aktører. Det er videre slik at enhet som formelt er en del av det offentlige kan utøve økonomisk virksomhet, og dermed utgjøre et foretak i EØS-avtalens forstand.

Generelt kan man si at det utøves økonomisk virksomhet der den aktuelle enheten tilbyr varer eller tjenester i et marked. I denne sammenheng er det irrelevant hvorvidt den aktuelle enheten har et profittmotiv eller ikke. Således rammes også såkalte ”non-profit makin undertakings”, forutsatt at de tilbyr varer eller tjenester i et marked. Dette har sammenheng med at også støtte til foretak som ikke har profitt som siktemål vil kunne påvirke konkurransebetingelsene til de øvrige aktørene i markedet.

### *Vurdering*

Som det fremgår av dette høringsnotatet er vertskommune- og samkommunemodellen utformet med sikte på kommunale kjerneoppgaver – typisk offentlig myndighetsutøvelse og lovpålagt tjenesteyting rettet til innbyggerne i kommunene. Det er imidlertid ikke i loven tatt inn en avgrensning mot andre typer virksomhet.

I den utstrekning det til en samkommune – eller til en annen kommune – blir lagt virksomhet som faller inn under virkeområdet til EØS-avtalens art. 61 ("foretak"/"økonomisk virksomhet") kan det også her reises spørsmål om det ubegrensede ansvaret for kommunene vil representere statsstøtte.

Departementet er imidlertid kommet til at det ikke bør foreslås en slik saklig avgrensning av lovens virkeområde. Det knytter seg store avgrensningsproblemer til å fastlegge rekkevidden av art. 61 i lovbestemmelsene om samkommune og vertskommune. Videre vil et eventuelt problem som knytter seg til de tilfeller der kommuner driver virksomhet som faller inn under art. 61, gjøre seg gjeldende allerede i dag for kommunene og fylkeskommunene selv, i den utstrekning de driver "økonomisk virksomhet" i EØS-avtalens forstand. Det vil derfor være vanskelig å ta inn en avgrensning mot denne type virksomhet i form av samkommune og vertskommunemodeller, uten samtidig å gjøre en tilsvarende avgrensning for kommunene og fylkeskommunene selv.

Dersom det skal gjøres en vurdering av hvordan "økonomisk virksomhet" skal organiseres og drives i kommunal sektor, bør dette etter departementets mening gjøres ut fra en helhetlig vurdering. Det vises her til kap. 4, der departementet varsler at det tas sikte på en gjennomgang av lov om interkommunale selskaper i forhold til statsstøtterettslige problemstillinger. Dette er en organisasjonsform/selskapsform som er utformet med sikte på en virksomhet hvor statsstøttettslige problemer er mer fremtredende enn for virksomhet som drives i form av forvaltningsorganer.

Dersom det i lovarbeidet om interkommunale selskaper skulle vise seg at det også gjør seg gjeldende statsstøtterettslige problemer for kommunene og fylkeskommunene selv, vil det i den sammenheng være naturlig å samtidig gjøre vurderinger av vertskommune- og samkommunemodellen.



## **9 Økonomiske og administrative konsekvenser**

I dette høringsnotatet foreslås to nye organisasjonsmodeller for interkommunalt samarbeid. Disse modellene representerer et tilbud som kommuner og fylkeskommuner kan benytte seg av dersom de finner det hensiktsmessig. Forslaget innebærer ingen pålegg om å endre organisasjonsmodell for eksisterende samarbeidsordninger. Forslaget innebærer således ikke i seg selv noen økonomiske og administrative konsekvenser. De økonomiske og administrative konsekvenser for de kommuner og fylkeskommuner som velger å benytte de nye organisasjonsmodellene er vanskelige å beregne. Det knytter seg visse transaksjonskostnader til å endre organisasjonsform. De administrative konsekvenser vil avhenge av hvor omfattende samarbeidsordninger som etableres.

For staten innebærer forslaget ingen umiddelbare økonomiske eller administrative konsekvenser. Det legges ikke opp til endringer i systemet for statlige overføringer til kommunesektoren, heller ikke økte overføringer. Interkommunalt samarbeid skal fortsatt finansieres gjennom kommunene, ikke fra staten direkte.

Det foreslås ingen lovendringer som griper direkte inn i andre departementers fagområder. Når det gjelder forholdet mellom kommuneloven og spesiallovgivningen vedrørende kommunale oppgaver og adgangen til å delegere til interkommunale enheter, kan det dersom det er ønskelig å spesialregulere interkommunalt samarbeid i den enkelte særlov, innebærer behov for administrative ressurser i den grad det er nødvendig å endre spesiallovene.

## **10 Lovforslag**

I Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

I kapittel 13 skal overskriften lyde: *Alminnelige bestemmelser om interkommunalt samarbeid*

Nåværende kapittel 13 blir nytt kapittel 16.

Det tas inn nye kapitler 13, 14 og 15, som angitt under punkt 10.1 – 10.3 nedenfor.

### **10.1 Kapittel 13. Alminnelige bestemmelser om interkommunalt samarbeid**

#### **§ 81 Interkommunalt samarbeid – samarbeidsformer**

*Kommuner og fylkeskommuner kan inngå avtale om å utføre kommunale og fylkeskommunale oppgaver i felleskap. Dette kan skje gjennom ved at det opprettes et eget styre etter § 27, gjennom et vertskommunesamarbeid etter kap. 14, eller ved at det etableres en samkommune etter kap. 15.*

*Der en kommune utfører oppgaver for en annen kommune som ikke kan settes ut uten offentlig anbud, gjelder lov om offentlige anskaffelser.*

*Kommuner og fylkeskommuner kan danne selskaper eller foreninger sammen med andre kommuner. For slike selskaper og foreninger gjelder lovgivningen om den aktuelle selskapsform eller forening, med mindre annet fremgår av kommuneloven.*

*Merknader:*

Bestemmelsen har i ingen selvstendig rettslig betydning, men gir en oversikt over samarbeidsformer.

Bestemmelsen i *første ledd* slår fast at kommuner kan avtale å utføre kommunale oppgaver i felleskap. Der det overlates beslutningsmyndighet til interkommunale enheter må dette gjøres enten ved at det opprettes et eget styre etter § 27, ved at det etableres et vertskommunesamarbeid etter bestemmelsene i kapittel 14, eller at det etableres en samkommune etter kapittel 15.

Bestemmelsen i *annet ledd* bygger på en forutsetning om at det for omsetning av varer og tjenester som faller inn under lov om offentlige anskaffelser, vil bero på rekkevidden av lov om offentlige anskaffelser med forskrifter om det er anledning til å legge oppgaven til en annen kommune uten å sette oppdraget ut på anbud.

Bestemmelsen har ikke selvstendig betydning, men er tatt inn for å klargjøre forholdet til mellom interkommunalt samarbeid og lov om offentlige anskaffelser.

Bestemmelsen i *tredje ledd* slår fast at kommuner kan danne sammenslutninger – selskaper og foreninger – sammen med andre kommuner. Med mindre noe annet fremgår av annen lovgivning, gjelder lovgivningen om den aktuelle selskapsform eller forening for virksomheten.

## **§ 82 Forholdet til lover som legger oppgaver til kommuner og fylkeskommuner**

*En kommune kan legge oppgaver og beslutningsmyndighet til en annen kommune eller en samkommune der det ikke gjelder et delegasjonsforbud. Bestemmelsen i første ledd gjelder tilsvarende for fylkeskommuner.*

*Merknader:*

Bestemmelsen slår fast at alle oppgaver og all beslutningsmyndighet som en kommune har – enten etter kommuneloven eller særlov – kan legges til en samkommune eller en annen kommune, dersom ikke kommuneloven selv eller en annen lov avskjærer det. Bestemmelsen gjelder bare spørsmålet om adgangen til å delegere til samkommuner og andre kommuner. Den regulerer ikke spørsmålet om å overlate myndighet til selskaper eller andre sammenslutninger, private rettssubjekter, stiftelser eller annet. Spørsmålet om å overlate myndighet til andre enn samkommuner og andre kommuner, må løses ved en fortolkning av den lov som legger oppgaven til kommunen.

Bestemmelsen innebærer at når det gjelder spørsmålet om å overlate myndighet til en annen kommune eller en samkommune, ikke er nødvendig å søke etter en positiv hjemmel i den enkelte særlov. Det er tilstrekkelig å konstatere at særloven ikke avskjærer adgangen til å delegere myndigheten. Dette gjelder også der det er tale om offentlig myndighetsutøvelse i forvaltningslovens forstand.

Av *annet ledd* fremgår at bestemmelsen i første ledd gjelder tilsvarende for fylkeskommuner. Dette innebærer at en fylkeskommune kan legge oppgaver og beslutningsmyndighet til en annen fylkeskommune, eller til en sam(fylkes)kommune. Det er ikke anledning for en fylkeskommune til å legge oppgaver til en kommune, eller en samkommune hvor bare kommuner er deltakere.

Dette har sammenheng med at de to forvaltningsnivåene har ulike oppgaver. Dette gjenspeiler seg også i at en fylkeskommune ikke kan danne samkommune sammen med kommuner, jf. § 91. Se også § 83 som avskjærer vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner.

## **10.2 Kapittel 14. Interkommunalt samarbeid med vertskommune**

### **§ 83 Vertskommunesamarbeid**

- 1. En kommune (samarbeidskommune) kan ved avtale overlate til en annen kommune (vertskommune) å utføre oppgaver og treffe beslutninger på sine vegne. En fylkeskommune kan etter avtale overlate til en annen fylkeskommune å utføre oppgaver og treffe beslutninger på sine vegne. En slik avtale må vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.*
- 2. Samarbeidskommunen kan gi vertskommunen myndighet til å treffe vedtak på sine vegne i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette skal skje ved at kommunestyret eller fylkestinget selv gir instruks til administrasjonssjefen om å delegere sin myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker til administrasjonssjefen i vertskommunen.*
- 3. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i saker der myndigheten er delegert fra en samarbeidskommune etter nr.2.*

### *Merknader:*

*I nr. 1 første og andre punktum* gis det adgang for kommuner og fylkeskommuner til å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid. Det er bare kommuner eller bare fylkeskommuner som kan delta. Det er således ikke anledning for fylkeskommuner til å delta i et vertskommunesamarbeid med en kommune eller omvendt. Bestemmelsen setter ingen grenser for antall kommuner som kan inngå i et samarbeid eller for hvor mange vertskommunesamarbeid hver kommune kan delta i.

Med "deltakerkommune": forstås alle kommuner som deltar i samarbeidet. Med "vertskommune": forstås den kommunen av deltakerkommunene som skal stå for selv utførelsen av oppgaven og som en ev. felles nemnd hører inn under. Med "samarbeidskommuner": forstås de kommuner i samarbeidet som ikke er vertskommune.

*I nr. 1 tredje punktum* slås det fast at det bare er kommunestyret eller fylkestinget som har kompetanse til å inngå en avtale om vertskommunesamarbeid. Bestemmelsen sperrer for å kunne delegere dette til andre.

*Nr. 2 første punktum* gir anledning for samarbeidskommunene til å overføre vedtakskompetanse til vertskommunen så langt dette følger av avtalen mellom kommunene. Kompetansen er avgrenset til å gjelde enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette innebærer en delegasjonssperre som er knyttet til begrepet "saker av prinsipiell betydning" slik begrepet også er brukt i for eksempel kommuneloven §§ 10 og 23 .

*Nr. 2 andre punktum* slår fast hvordan en delegasjon av vedtakskompetanse etter nr. 2 første punktum skal skje. Kommunestyret eller fylkestinget må selv, innenfor det området som er omfattet av samarbeidsavtalen, i et eget vedtak instruere egen administrasjonssjef til å delegere angitt kompetanse til administrasjonssjefen i vertskommunen. Dette forankrer saksområdet hos samarbeidskommunenes administrasjonssjef og gir han/hun som delegerende instans en viss grad av instruksjonsmyndighet, innenfor avtale og delegasjonsreglement, til å følge opp saker fra egen kommune.

I den enkelte samarbeidskommunes delegasjonsvedtak må det fastsettes retningslinjer for hva som anses for å være saker av prinsipiell betydning. Vertskommunen har på sin side et selvstendig ansvar for å vurdere enkeltsaker ikke bare opp mot det enkelte delegasjonsvedtak, men også i forhold til om saken kan ansees som prinsipiell i lovens forstand.

Forbudet mot å delegere saker av prinsipiell betydning er imidlertid ikke til hinder for at vertskommunen kan forbedere alle typer saker for samarbeidskommunene, og at vedtak fattes av kompetent organ i den respektive samarbeidskommune. Det vil for eksempel si at om vertskommunen utreder en politisk prinsipiell sak for behandling i en samarbeidskommunes folkevalgte organ, skal denne alltid gå via administrasjonssjefen som den formelt ansvarlige for utredning og tilråding til egne folkevalgte jf. kommuneloven § 23 nr. 2.

Nr.3 slår uttrykkelig fast at vertskommunens folkevalgte organer ikke har instruksjons- eller omgjøringensmyndighet overfor saker som stammer fra samarbeidskommunene. Dette følger forutsetningsvis også av nr. 2 andre punktum, ved at myndigheten er delegert direkte til administrasjonssjefen og ikke til

vertskommunen som sådan. Det vil alltid være de folkevalgte i den enkelte kommune som har det overordnede ansvar for hvordan kommunenes oppgaver blir løst overfor sine egne innbyggere.

#### **§ 84 Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd**

- 1. Kommuner som deltar i et vertskommunesamarbeid kan opprette én felles folkevalgt nemnd. Det samme gjelder fylkeskommuner som deltar i vertskommunesamarbeid med en eller flere andre fylkeskommuner. Nemnda tilhører vertskommunens eller vertsfylkeskommunens organisasjon.*
- 2. Kommunestyret eller fylkestinget selv treffer vedtak om å inngå en avtale om et vertskommunesamarbeid med felles nemnd. Hver av deltakerne skal være representert med to eller flere representanter i nemnda. Nemnda velger selv blant sine medlemmer leder og nestleder. Det kan avtales at ledervervet kan gå på omgang mellom deltakerne. Nærmere regulering av dette skal fremgå av avtalen.*
- 3. Til denne nemnda kan deltakerkommunene delegere myndighet til å treffe vedtak også i saker av prinsipiell betydning. Dette skal skje ved at kommunestyrene eller fylkestingene selv delegerer lik kompetanse til nemnda.*
- 4. Nemnda kan delegere til vertskommunens administrasjon å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.*
- 5. Andre folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i saker der myndigheten er delegert fra en samarbeidskommune etter nr. 2.*

#### **Merknader:**

*I nr. 1 første og andre punktum* gis kommuner som inngår et vertskommunesamarbeid anledning til å opprette ett felles folkevalgt organ som kalles felles nemnd. Det samme gjelder fylkeskommuner. Kommunelovens regler gjelder for nemnda med mindre ikke annet fremkommer i loven her. Nemnda er derfor i utgangspunktet å se på som et fast utvalg etter kommuneloven § 10 nr. 1, men skiller seg fra § 10 ved at medlemmene velges fra de forskjellige deltakerkommunene i samarbeidet.

Det kommer frem i *nr.1 tredje punktum* at nemnda tilhører vertskommunens eller vertsfylkeskommunens organisasjon. I dette ligger at et vertskommunesamarbeid ikke innebærer at det etableres en ny juridisk person. Nemnda vil være en del av vertskommunene som rettssubjekt.

*Nr. 2 første punktum* slår fast at det bare er kommunestyret eller fylkestinget selv som har kompetanse til å inngå en avtale om vertskommunesamarbeid. Bestemmelsen sperrer for å kunne delegere dette til andre.

*I nr. 2 andre punktum* kommer det fram at hver av deltakerkommunene skal velge minst to representanter til nemnda, om det ikke er avtalt at det skal være flere. Kommunelovens alminnelige regler for valg til faste utvalg gjelder tilsvarende. Den enkelte deltakerkommune står imidlertid fritt til selv å velge nye representanter til nemnda når den selv måtte finne dette hensiktsmessig.

Det følger av kommunelovens alminnelige regler for konstituering etter kommunestyrevalg/fylkestingsvalg at det er det nye kommunestyret/fylkestinget som velger representanter til utvalg og nemnder i

kommunen/fylkeskommunen jf. kommuneloven § 17 nr. 2. Dette vil også gjelde for valg av representanter til denne nemnda. Om nyvalg ikke gjøres i det konstituerende møte forlenges de sittende medlemmers funksjonstid til nyvalg blir foretatt, jf kommuneloven § 17 nr. 4.

*Av nr. 2 tredje punktum fremgår at det er nemnda selv som velger sin leder og nestleder.*

Bestemmelsen åpner for en viss grad av avtalefrihet mht valgperioden og hvem av nemndas medlemmer som er valgbare til den enkelte valgperioden. Det vil si at kommunene kan avtale at leder- og nestledervervet skal gå på omgang mellom deltakerkommunene, jf. § 86 nr. 2 bokstav g. Det kan da for eksempel avtales at leder skal velges for ett år av gangen og at valgbare ved hvert av valgene er representantene fra en av deltakerkommunene.

Deltakerkommunene gis i *nr.3 første punktum* anledning til å overlate til den felles nemnda å treffe beslutninger på sine vegne også i saker som er av prinsipiell betydning, for eksempel saker med mer politisk overordnet betydning.

*Nr. 3 andre punktum* slår fast hvordan en eventuell delegasjon av vedtakskompetanse etter nr. 2 første punktum skal skje. Kommunestyret eller fylkestinget må selv, innenfor det området som er omfattet av samarbeidsavtalen og i et eget delegasjonsvedtak, delegere kompetansen direkte til den felles nemnda. Den myndighet deltakerkommunene legger til nemnda må være identisk. Dette betyr at deltakerkommunene ikke kan legge ulike oppgaver og beslutningskompetanse til nemnda.

*Nr.4* tilsvarende bestemmelsen vi finner i 83 nr. 2 se merknadene til denne. Den felles nemnda gis anledning til å delegere alle saker som ikke er av prinsipiell betydning til vertskommuneadministrasjonen. Det vil i utgangspunktet si saker som ikke er av overordnet politisk betydning. Det er den felles nemnda selv som fatter vedtak om delegasjon til vertskommuneadministrasjonen.

*Nr. 5* slår uttrykkelig fast at vertskommunens øvrige folkevalgte organer ikke har instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i saker som stammer fra samarbeidskommunene. Dette følger implisitt også av nr. 3 annet punktum ved at myndigheten er delegert direkte til den felles nemnda og ikke til vertskommunen som sådan.

Interne styrings- og delegasjonsforbud i vertskommunen, berøres ikke av bestemmelsene i dette kapitlet.

### **§ 85 Parlamentarisk styreform**

*Der en av deltakerkommunene har parlamentarisk styreform trer rådet i administrasjonssjefens sted i forhold til §§ 83 og 84.*

#### *Merknader:*

I et vertskommunesamarbeid uten nemnd kan samarbeidskommunene delegere til vertskommunen å fatte beslutninger i saker som ikke er av prinsipiell betydning. I det tilfelle at vertskommunen eller en av samarbeidskommunene er parlamentarisk styrt, vil rådet måtte tre i administrasjonssjefens sted også med hensyn til delegasjonslinjer. Det vil si at om vertskommunen er parlamentarisk

styrt går delegasjonene fra samarbeidskommunene til rådet som eventuelt selv, etter kommunelovens regler, delegerer kompetansen videre. Er en av samarbeidskommunene parlamentarisk styrt og vertskommunen organisert etter formannskapsmodellen skjer delegasjonen fra rådet til administrasjonssjefen i vertskommunen.

I et vertskommunesamarbeid med nemnd er det anledning til å delegere kompetanse til den felles nemnda i alle typer saker (der kompetanse ikke i lov er lagt til andre). Dette skjer ved delegasjon direkte fra kommunestyrene til den felles nemnda. Nemnda avgjør selv i hvilken grad den vil delegere kompetanse til å fatte beslutninger i saker som ikke er av prinsipiell betydning til administrasjonen i vertskommunen. Uansett om deltakerkommunene er parlamentarisk styrt eller har en formannskapsmodell så er det kommunestyret selv som delegerer kompetanse til den felles nemnda. Nemnda selv avgjør i hvilken grad den vil delegere saker av ikke prinsipiell betydning til vertskommunens administrasjon, som i dette tilfellet vil være rådet. Rommet for delegasjon til rådet i en vertskommune vil altså være snevrere enn den generelle adgangen til å delegere til et råd etter kap. 3 i kommuneloven. Videre delegasjon internt i vertskommunen vil da følge de alminnelige regler for delegasjon i kommuneloven.

### **§ 86 Samarbeidsavtalens innhold**

1. *For et vertskommunesamarbeid skal det opprettes en skriftlig samarbeidsavtale. Avtalen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Endringer i avtalen som gjelder forhold som omtalt i nr. 2 og 3 skal skje på samme måte.*
2. *Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om:*
  - a) *angivelse av deltakerne og hvilken av disse som er vertskommunen;*
  - b) *ansvarsområdet som inngår i samarbeidet;*
  - c) *den myndighet som legges til vertskommunen;*
  - d) *bestemmelser om underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen;*
  - e) *regulering av det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen;*
  - f) *nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet;*
  - g) *annet som etter lov krever avtale.*
3. *I avtale om vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal avtalen i tillegg til det som er nevnt i nr. 2 inneholde bestemmelser om antall representanter i nemnda fra den enkelte deltakerkommune/deltakerfylkeskommune*  
*Vertskommunen skal orientere fylkesmannen om etableringen av samarbeidet.*

#### **Merknad:**

*Nr. 1 første punktum* angir at det skal opprettes en skriftlig samarbeidsavtale. Et vertskommunesamarbeid må anses som etablert fra det tidspunkt samarbeidsavtalen er vedtatt av alle deltakerne – eller på et senere avtalt tidspunkt.

*Etter annet punktum* er det bare kommunestyret eller fylkestinget som har adgang til å vedta en samarbeidsavtale om et vertskommunesamarbeid. Dette innebærer at kompetansen ikke kan delegeres andre. Også endringer i samarbeidsavtalen som gjelder forhold som nevnt i nr. 2 eller 3 skal vedtas av de respektive kommunestyrer. Andre bestemmelser eller retningslinjer for samarbeidet kan

kommunestyrene på ordinær måte delegere til andre å utforme, for eksempel den felles nemnda, eller til vertskommunens administrasjon.

I nr. 2 fastsettes hvilket materielt innhold en samarbeidsavtale om et vertskommunesamarbeid som et minimum må ha. Det er ikke noe i veien for at samarbeidsavtalen også regulerer andre forhold enn de som er obligatoriske etter loven. Om de enkelte punkter i nr.2 bemerkes:

*Til bokstav a):* Det må i avtalen komme frem hvem som er avtalepartene og hvem av disse som skal være vertskommunen. Med ”deltakerkommune”: forstås alle kommuner som deltar i samarbeidet. Med ”vertskommune”: forstås den kommunen av deltakerkommunene som skal stå for selv utførelsen av oppgaven og som en ev. felles nemnd hører inn under. Med ”samarbeidskommuner”: forstås de kommuner i samarbeidet som ikke er vertskommune.

Det settes ingen grenser for antall kommuner som kan delta, eller hvor mange oppgaver som kan legges inn i samarbeidet.

*Til bokstav b):* Avtalen må på en presis måte angi ansvarsområdet som skal inngå i samarbeidet. Gjelder det lovpålagte oppgaver bør dette gjøres med henvisninger til loven som pålegger kommunen ansvaret.

*Til bokstav c):* I tillegg til at avtalen sier noe om ansvarsområdet som skal inngå i samarbeidet, må det fremgå av avtalen hvilken avgjørelsesmyndighet vertskommunen skal ha på vegne av den enkelte samarbeidskommune. Denne kompetansen må i eget vedtak om delegasjon legges til vertskommunen (via egen administrasjonssjef eller direkte til den felles nemnda). Hvordan delegasjonen skal skje er nærmere omtalt i § 83 nr. 2 og 84 nr. 3.

*Til bokstav d):* Avtalen skal inneholde bestemmelser om hvordan vertskommunen skal underrette deltakerkommunene om vedtak som treffes i vertskommunen og som har betydning for deltakerne.

*Til bokstav e):* Avtalen skal inneholde bestemmelser om det økonomiske oppgjøret som skal skje mellom vertskommunen og samarbeidskommunene.

*Til bokstav f):* Kommunene må, i tillegg til bestemmelsen i § 90, foreta en nærmere vurdering og regulering av ulike forhold som er aktuelle i tilfelle en av samarbeidskommunene trekker seg ut eller at samarbeidet avvikles i sin helhet. Dette kan være forhold av økonomisk karakter, men like aktuelt er forholdet til innbyggerne. Det kan for eksempel dreie seg om prosedyrer for avvikling av enkeltsaker som er under behandling, og forholdet til innbyggerne og behovet for informasjon

*Til bokstav g):* Leddet angir at annet som etter lov vil kreve avtale må tas inn i kommunenes avtale om vertskommunesamarbeid. Dette vil for eksempel være avtale om ledervalg for nemnda der kommunene ønsker en ordning der leder og nestleder skal velges for ett år av gangen og at valgbare ved hvert av valgene er representantene fra en av deltakerkommunene jf. § 84 nr.2 fjerde punktum.

I tillegg til de krav til innhold av samarbeidsavtalen som fremgår her, kan det være aktuelt å ta inn bestemmelser om andre forhold.



Nr. 3 angir at dersom vertskommunen skal ha en felles nemnd må avtalen, i tillegg til det som er sagt i nr. 2, inneholde bestemmelser om antall representanter i nemnda.

I nr. 4 slås det fast at det er vertskommunen som har ansvaret for å orientere fylkesmannen om at det er inngått et vertskommunesamarbeid.

### **§ 87 Statlig pålegg om vertskommunesamarbeid**

*Departementet kan gi pålegg om etablering av vertskommunesamarbeid som omhandlet i dette kapitlet. Et pålegg skal angi det aktuelle område for samarbeid.*

*Merknader:*

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gi pålegg om å etablere et vertskommunesamarbeid.

### **§ 88 Forvaltningsklage i vertskommune med felles nemnd**

1. Når en vertskommune fatter vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 annet ledd, er den kommunen som har delegert myndigheten klageinstans.
2. Når felles nemnd fatter vedtak som kan påklages i medhold av forvaltningsloven § 28 annet ledd, skal kommunestyrene i deltakerkommunene selv opprette en eller flere særskilte klagenemnder.
3. Hver av deltakerkommunene skal være representert i nemnda. Nemnda velger selv sin leder og nestleder.
4. Bestemmelsens første til tredje ledd gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner

*Merknader:*

Nr. 1 Bestemmelsen slår fast at klagen skal behandles i den kommunen som har delegert den aktuelle vedtaksmyndighet til vertskommunen. Reglene i forvaltningsloven § 28 annet ledd gjelder tilsvarende.

Nr.2 I de tilfeller felles folkevalgt nemnd skal fatte vedtak som kan påklages i medhold av forvaltningsloven § 28 annet ledd, pålegger bestemmelsen deltakerne å opprette en eller flere særskilte klagenemnder. Hver av deltakerne skal være representert med minst én representant i klagenemnda. Behandling av klager etter særlovgivningen er omtalt i kap. 7.

Nr.3 Klagenemnda velger selv leder og nestleder Forvaltningslovens regler kommer til anvendelse ved klagebehandlingen.

### **§ 89 Lovlighetskontroll**

*Avgjørelser truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune, herunder felles nemnd, kan av tre eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre bringes inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet etter § 59.*

*Bestemmelsens gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.*

#### *Merknader:*

Bestemmelsen gjelder også vedtak fattet av felles nemnd, da nemnda er en del av vertskommunens struktur. Det er kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer i den samarbeidskommunen / samarbeidsfylkeskommunen som har delegert myndighet til å fatte den aktuelle avgjørelsen, som kan bringe avgjørelsen inn for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. For øvrig må de alminnelige vilkårene etter § 59 være oppfylt.

#### **§ 90 Frist for oppsigelse av avtale**

*Den enkelte kommune eller fylkeskommune kan med ett års varsel si opp sitt deltakerforhold i et vertskommunesamarbeid. Deltakerne kan avtale lengre oppsigelsesfrist.*

#### *Merknader:*

Bestemmelsen gir en rett for alle deltakere i et vertskommunesamarbeid – både vertskommunen og samarbeidskommunene – til å si opp sitt deltakerforhold med ett års varsel. Det kan ikke avtales en kortere oppsigelsesfrist, men det åpnes i annet punktum for at det kan avtales lengre frist enn ett år.

### **10.3 Kapittel 15. Samkommune**

#### **§ 91 Samkommune**

*To eller flere kommuner eller to eller flere fylkeskommuner kan inngå avtale om å opprette en samkommune til løsning av felles oppgaver. Enhver beslutningsmyndighet som ikke i lov er lagt til kommunestyret eller fylkestinget selv kan legges til en samkommune.*

*Vedtak om deltakelse i samkommune treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv. Vedtaket krever to tredels flertall.*

*En kommune eller fylkeskommune kan ikke delta i mer enn én samkommune.*

*Kommuneloven gjelder for en samkommune med mindre annet fremgår av dette kapittel.*

*En samkommune kan ikke innføre parlamentarisk styreform i samkommunen.*

*En samkommune kan ikke opprette kommunale foretak etter kap. 11.*

#### *Merknader*

Etter første ledd første punktum gis det adgang for kommuner eller fylkeskommuner til å opprette en samkommune. Bare kommuner sammen, eller bare fylkeskommuner sammen, kan delta i en samkommune. Det er således ikke anledning for fylkeskommuner til å delta i en samkommune sammen med kommuner. Etter § 95 gjelder det nærmere krav til innholdet i en slik samarbeidsavtale. Den myndighet som legges til en samkommune må være identisk for samtlige deltakere i en samkommune. Se imidlertid spesialmotivene til § 92 om mulighetene for å kunne inngå separate avtaler mellom samkommunen og de enkelte deltakere.

Annet punktum fastslår rammen for hvilken myndighet som kan legges til en samkommune. Myndighet som etter lov skal ligge til kommunestyret eller fylkestinget selv, kan ikke legges til en samkommune.

Av *annet ledd* følger at kommunestyret/fylkestinget ikke kan delegere beslutning om å delta i en samkommune til andre. For at vedtak om deltakelse skal være gyldig, kreves to tredels flertall av de avgitte stemmer.

*Tredje ledd* fastslår at en kommune eller fylkeskommune ikke kan delta i flere samkommuner.

Av *fjerde ledd* fremgår at kommuneloven gjelder for en samkommune, med mindre det i dette kapittel er tatt inn avvikende regler. Samkommune er en egen juridisk person, og kommuneloven ville i utgangspunktet ikke gjelde. I denne bestemmelsen er det slått fast at loven gjelder, med mindre det er gjort unntak i dette kapittel, eller fremgår av andre bestemmelser i loven.

Av *femte ledd* fremgår at en samkommune ikke kan innføre parlamentarisk styreform i samkommunen som sådan.

Av *sjette ledd* fremgår at en samkommune ikke kan etablere kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter kap. 11.

## **§ 92 Samkommunens myndighet**

*Samkommunen får sin myndighet gjennom delegasjon fra deltakerne.*

*En samkommune kan ikke være deltaker i ansvarlige selskaper og kommandittselskaper, eie aksjer i aksjeselskaper eller være deltaker i foreninger og samvirkelag. En samkommune kan heller ikke etablere stiftelser.*

### ***Merknader:***

Bestemmelsen i *første ledd* slår fast at samkommunen ikke har myndighet direkte i medhold av loven. Samkommunens kompetanse vil være avhengig av at deltakerne positivt har delegert myndighet til samkommunen. Det skal fremgå av samarbeidsavtalen hvilken myndighet som er delegert, jf. § 95 bokstav c. Den myndighet som legges til samkommunen i samarbeidsavtalen, må være identisk for alle deltakerne. I dette ligger at samkommunen på de områder som er angitt i avtalen, har samme beslutningsmyndighet i forhold til alle deltakerne. Dette er imidlertid ikke til hinder for at den enkelte deltaker kan inngå enkeltstående avtaler med samkommunen om myndighet og kompetanse også på andre områder. I slike avtaler vil det være samkommunen og den aktuelle kommune som er part. Slike avtaler vil ligge utenfor samarbeidsavtalen, hvor alle deltakerne er part.

Det må imidlertid framgå av samarbeidsavtalen dersom samkommunen skal ha anledning til å ta oppdrag og påta seg oppgaver for den enkelte deltaker gjennom slike separate avtaler eller delegasjon fra den enkelte deltaker.

Av *annet ledd* fremgår at samkommunen ikke kan delta i selskaper og foreninger. Samkommunen kan heller ikke etablere stiftelser. Denne begrensningen innebærer at det ikke er anledning til å avtale at samkommunen skal ha slik myndighet.

### **§ 93 Partsstilling**

*En samkommune kan ha rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.*

*Merknader:*

En samkommune vil være et eget rettssubjekt, atskilt fra de enkelte deltakerkommuner/fylkeskommuner. Det vil si at når samkommunen inngår avtaler med tredjeperson, gjør den det som selvstendig part. De deltakende kommuner/fylkeskommuner blir ikke selv direkte part i avtalen. I prosesser som går for domstolene, vil samkommunen kunne ha partsstilling – dvs. at samkommunen vil kunne være saksøker eller saksøkt, og en eventuell dom vil kunne rette seg mot samkommunen som sådan. Også overfor andre myndigheter har samkommunen egen partsstilling, og kan som sådan selv søke om tillatelser osv., og offentlige vedtak kan være rettet mot en samkommune.

### **§ 94 Deltakeransvar**

*Den enkelte kommune eller fylkeskommune hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av samkommunens forpliktelser. Til sammen skal delene utgjøre samkommunens samlede forpliktelser.*

*Samkommunens kreditorer må først gjøre sitt krav gjeldende mot samkommunen. Dersom kreditor ikke oppnår dekning av samkommunen innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakerkommune eller deltakerfylkeskommune for dennes andel av forpliktelsen.*

*En kommune eller fylkeskommune som helt eller delvis har dekket en fordring på samkommunen, kan straks søke tilbake sitt utlegg fra samkommunen.*

*Merknader:*

Av første ledd fremgår at deltakere i en samkommune vil ha et delt ansvar for samkommunens forpliktelser. Ingen av deltakerne kan påta seg et solidaransvar for samkommunens gjeld. Deltakernes ansvarsandel må i samarbeidsavtalen angis i prosent eller ved en brøk. Summen av deltakernes ansvarsandeler må dekke samkommunens totale forpliktelser, altså hundre prosent eller 1/1.

At den enkelte deltakers ansvar er ubegrenset innebærer at ansvaret ikke kan begrenses for eksempel til å gjelde særlig angitte deler av samkommunens forpliktelser eller til å gjelde en viss sum. Den enkelte deltaker hefter derfor med hele sin formue – både sin andel av samkommunens formue og sin øvrige formue – for sin ansvarsandel, av samkommunens totale forpliktelser.

Annet ledd fastsetter nærmer vilkår for at en av samkommunens kreditorer kan gå på deltakerne. Samkommunens kreditorer kan ikke krevde sin fordring dekket av en eller flere av deltakerkommunene umiddelbart. Kreditor må fremsette kravet mot samkommunen, og først 14 dager etter påkrav kan kreditor gjøre sin fordring gjeldende overfor deltakerkommunene dersom samkommunen ikke har oppfylt. Kreditor kan bare kreve deltakerkommunene for den andel av fordringer som den enkelte etter det underliggende deltakerforholdet er ansvarlig for, jf. første ledd.

Tredje ledd fastslår at en deltakerkommune som har måttet innfri sin del av en fordring etter annet ledd, kan kreve sitt utlegg dekket av samkommunen. Ettersom

heftelsesforholdet utad forutsettes å svare til den interne ansvarsfordelingen, er det ikke lovfestet noen regressrett mot de øvrige deltakere. Slik regressrett kan imidlertid avtales.

### **§ 95 Samarbeidsavtale**

*For en samkommune skal det opprettes en skriftlig samarbeidsavtale. For de enkelte deltakere skal kommunestyret eller fylkestinget selv vedta avtalen.*

*Endringer i samarbeidsavtalen som gjelder forhold som er omtalt i tredje ledd, skal skje på samme måte. Andre endringer vedtas av samkommunestyret med tilslutning fra minst to tredeler av de avgitte stemmer, med mindre det er avtalt at også slike endringer skal vedtas i samsvar med regelen i første punktum.*

*Samarbeidsavtalen skal i det minste angi følgende:*

- a) *samkommunens navn;*
- b) *angivelse av deltakerne;*
- c) *den myndighet som er lagt til samkommunen;*
- d) *den kommune der samkommunen har sitt administrasjonssenter;*
- e) *antall representanter som hver kommune eller fylkeskommune skal ha i samkommunestyret;*
- f) *deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor samkommunen;*
- g) *den enkelte deltakers ansvarsandel for samkommunens forpliktelser;*
- h) *bestemmelser om underretning til deltakerne om vedtak som treffes i samkommunen;*
- i) *samkommunens informasjonsplikt til deltakerne;*
- j) *annet som etter lov skal fastsettes i avtalen.*

*Samkommunen skal orientere fylkesmannen om etablering av samkommunen.*

#### *Merknader:*

*Første ledd* angir at det skal opprettes en skriftlig samarbeidsavtale.

Kommunestyrets/fylkestingets adgang til å vedta en samarbeidsavtale om en samkommune kan ikke delegeres.

Også de endringer i samarbeidsavtalen som gjelder forhold som nevnt i tredje ledd, må etter *annet ledd* første punktum behandles som angitt i første ledd.

Endring av disse elementene i samarbeidsavtalen krever at alle deltakerne er enige om endringene.

Etter annet ledd annet punktum kan andre endringer i samarbeidsavtalen foretas av samkommunestyret, dersom en slik ordning er avtalt. Lovens hovedregel er at slik endring kan foretas med to tredjedels flertall. Det kan imidlertid avtales i samarbeidsavtalen at også slike endringer må behandles i de enkelte deltakers kommunestyre/fylkesting. I så fall kreves det enighet samtlige deltakere imellom.

Kravet om enstemmighet mellom deltakerne gjelder også ved opptak av nye deltakere i samkommunen, ettersom dette vil kreve en endring av det punkt i samarbeidsavtalen som er nevnt i bokstav b. Når nye deltakere kommer inn, må også samkommunestyrets sammensetning endres.

*Tredje ledd* fastsetter hvilket materielt innhold en samarbeidsavtale om en samkommune som et minimum må ha. Det er ikke noe i veien for at

samarbeidsavtalen også regulerer andre forhold enn de som er obligatoriske etter loven.

*Til bokstav a:* Samkommunens navn. Det skal fastsettes et navn for samkommunen. Et slikt navn skal inneholde ordet "samkommune".

*Til bokstav b:* Angivelse av deltakerne. En kommune og en fylkeskommune kan ikke delta sammen i en samkommune. Opptak av nye medlemmer i en samkommune vil kreve endring av samarbeidsavtalen på dette punkt.

*Til bokstav c:* Angivelse av den myndighet som er lagt til samkommunen. Samkommunen har ingen myndighet direkte etter loven (legalkompetanse). Samkommunens myndighet beror på hvilken myndighet deltakerkommunene positivt har overlatt til samkommunen gjennom delegasjon. Denne myndigheten skal fremgå av samarbeidsavtalen. Dette innebærer at dersom det skal gjøres endringer i de oppgaver samkommunen skal utføre for deltakerne, må det gjøres endringer i samarbeidsavtalen. Se imidlertid merknadene til § 92 om samkommunens myndighet, vedrørende muligheten til å inngå separate avtaler mellom deltakerne og samkommunen.

Samkommunen kan ikke delta i selskaper, eller være medlem av foreninger, etablere stiftelser osv. Slik myndighet kan heller ikke delegeres til samkommunen. Dette fremgår av § 92.

*Til bokstav d:* Det skal fremgå av avtalen i hvilken kommune samkommunen har sitt administrasjonssenter.

*Til bokstav e:* Antall representanter som hver enkelt kommune eller fylkeskommune skal være representert med i samkommunestyret.

*Til bokstav f:* Det må fremgå av avtalen dersom deltakerkommunene skal ha plikt til å gjøre økonomiske tilskudd til samkommunen. Dersom det ikke er tatt inn slik bestemmelse i avtalen, er ikke deltakerkommunene forpliktet til å gjøre innskudd. Samkommunemodellen er utformet med sikte på forvaltningsvirksomhet, tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Det vil si virksomhet som ikke generer egne inntekter. Dette innebærer at samkommunen er avhengig av økonomiske tilskudd fra de kommunene som deltar i samarbeidet. I praksis vil det derfor være påkrevd at det avtales plikt for deltakerne til å gjøre innskudd.

*Til bokstav g:* Den enkelte deltakers ansvarsandel for samkommunens virksomhet skal fremgå av avtalen.

*Til bokstav h:* Avtalen skal inneholde bestemmelser om hvordan samkommunen skal underrette deltakerkommunene om vedtak som treffes i samkommunen, og som har betydning for deltakerne.

*Til bokstav i:* Avtalen skal inneholde bestemmelser om at samkommunen må avgi den informasjon til deltakerne som er nødvendig for at de enkelte kommuner kan oppfylle sin rapporteringsplikt etter § 49. Jf. også § 102 siste ledd.

*Til bokstav j:* Avtalen skal inneholde bestemmelser om annet som etter lov skal inn i avtalen. Et eksempel på dette er bestemmelsen i § 107, hvor det framgår at det er anledning til å avtale en lengre frist for uttreden enn lovens regel.

I tillegg til de krav til innhold av samarbeidsavtalen som fremgår her, kan det være aktuelt å ta inn bestemmelser om andre forhold. Dette kan for eksempel gjelde nærmere regler om prosessen i forbindelse med oppløsning av samkommunen.

Siste ledd pålegger samkommunen er plikt til å informere fylkesmannen om etableringen av samkommunen.

### **§ 96 Samkommunestyre**

*Samkommunestyret er samkommunens øverste organ. Samkommunestyret skal bestå av minst tre representanter med varamedlemmer fra hver deltaker som velges av og blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. I løpet av utgangen av det året det er foretatt valg til kommunestyre og fylkesting, skal det foretas nytt valg av samkommunestyret. Samkommunestyret velger selv blant sine medlemmer leder og nestleder. Kommunelovens bestemmelser om ordfører og varaordfører gjelder tilsvarende for leder og nestleder. Deltakerne kan avtale en annen funksjonsperiode for leder og nestleder enn det som følger av § 9.*

*Deltakernes ordførere og administrasjonssjefer har møte- og talerett i samkommunestyret.*

*Samkommunestyret kan selv opprette utvalg og komiteer etter § 10, og institusjonsstyrer etter § 11. Valgbarhetsreglene i § 14 nr. 1 gjelder tilsvarende ved valg til slike folkevalgte organer. Valgbar og pliktig til å ta imot valg er den som har stemmerett ved valgt til kommunestyre og fylkesting i en av de kommuner eller fylkeskommuner som deltar i samarbeidet, og som på valgdagen står innført i folkeregisteret som bosatt i vedkommende kommune eller en av kommunene i det aktuelle fylket.*

*En samkommune kan ikke opprette kommunedelsutvalg etter § 12.*

*Bestemmelsen om formannskap og fylkesutvalg i § 8 gjelder ikke for samkommune.*

#### **Merknader:**

Bestemmelsen gir nærmere krav til hvilke organer en samkommune må ha som et minstekrav, og regler om valg av representanter til disse organene.

*Første ledd* slår fast at det øverste organ i samkommunen er samkommunestyret. All myndighet som i samarbeidsavtalen overføres til en samkommune, legges til samkommunestyret, men med anledning for samkommunestyret til å opprette underliggende organer og overføre myndighet til slike. Dette gjelder imidlertid ikke myndighet som i lov er lagt til samkommunestyret selv. I andre og tredje punktum er det fastsatt regler om deltakernes valg av representanter til samkommunestyret. Av hensyn til at kommunene/fylkeskommunene har en viss minsterepresentasjon i et samarbeidsorgan som skal treffe beslutninger på områder som de enkelte kommuner/fylkeskommuner i utgangspunktet er ansvarlige for, skal hver enkelt deltaker minst være representert med tre representanter og tilsvarende antall varamedlemmer i samkommunestyret. Representanter og vararepresentanter skal velges av og blant kommunestyrets/fylkestingets medlemmer. Valget foretas for inntil fire år. Det må uansett foretas nyvalg av representanter til samkommunestyret innen utgangen av det år det blir gjennomført kommunestyre-/fylkestingsvalg. Etter *fjerde punktum* skal samkommunestyret selv, blant sine medlemmer, velge leder og nestleder for samkommunestyret.

Lederen har de fullmakter som tilligger ordfører etter § 9. Bestemmelsene om opprykk og nyvalg av ordfører vil også gjelde tilsvarende. Det er anledning til å avtale en annen valgperiode enn den som følger av § 9.

*Annet ledd* gir deltakerkommunenes ordførere og administrasjonssjefer møte- og talerett i samkommunestyret.

*Av tredje ledd* fremgår at samkommunestyret kan opprette utvalg og komiteer på samme måte som kommunestyret. Samkommunestyret kan legge myndighet til å treffe vedtak i hastesaker til et av de utvalg som kan opprettes etter annet ledd. Kommuneleken § 13 gjelder tilsvarende.

*Av fjerde ledd* fremgår at det ikke er anledning for en samkommune til å opprette kommunedelsutvalg etter § 12. Dette ville kunne komplisere ansvarsforholdene dersom et utvalg oppnevnt av samkommunen skulle ha parallell beslutningsmyndighet i samme geografiske område som det enkelte kommunestyre. Behovet for at den enkelte kommune overlater oppgaver til en samkommune, for deretter å delegere myndigheten tilbake til den enkelte kommune(del) antas videre å være lite. De lange og kompliserte ansvars- og styringslinjer som her kunne oppstå, taler etter departementets mening også i mot en adgang til å etablere slike "(sam)kommunedelsutvalg".

*Av femte ledd* fremgår at bestemmelsen om formannskap og fylkesutvalg ikke gjelder for samkommunen. Det kan imidlertid være praktisk at et av de faste utvalgene får spesielle oppgaver i forbindelse med budsjett og økonomiplan, og således tjener som et "økonomiutvalg".

### **§ 97 Samkommunens administrasjon**

*Samkommunen skal ha en administrativ leder som ansettes av samkommunestyret selv.*

#### *Merknader:*

Bestemmelsen slår fast at samkommunen skal ansette en administrativ leder. Ansettelsesmyndigheten ligger til samkommunestyret, uten adgang til delegasjon. Kommuneleken § 23 gjelder tilsvarende.

Kravet om en egen administrativ leder er ikke til hinder for en ordning hvor for eksempel administrasjonssjefene i deltakerkommunen deler på en slik stilling gjennom en turnusordning. Det må imidlertid være entydige ansvarslinjer til enhver tid, slik at funksjonen her ikke deles i samme tidsrom.

### **§ 98 Økonomiplan og årsbudsjett**

*Samkommunestyret skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår. Planen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter, prioriterte oppgaver, herunder investeringsplaner og finansieringen av disse i denne perioden. I økonomiplanen skal det inngå en oversikt over samkommunens samlede gjeldsbyrde og utgifter til renter og avdrag i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.*

*Samkommunestyret skal vedta samkommunens budsjett for det kommende kalenderår. Samkommunestyret vedtar selv endringer i årsbudsjettet.*



*Dersom kommunens budsjett forutsetter tilskudd fra deltakerkommunene, skal budsjettet sendes departementet til orientering.*

*Dersom en av deltakerne er registrert i register for betinget godkjenning og kontroll, jf. § 60, skal departementet føre kontroll med lovligheten av samkommunestyrets budsjettvedtak.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om årsbudsjett for samkommuner.*

*Merknader:*

*Samkommunen skal utarbeide en økonomiplan i samsvar med første ledd.*

*Av annet ledd følger at samkommunen skal føre budsjett etter de samme prinsipper som gjelder for kommuner og fylkeskommuner. Budsjettet skal sendes departementet til orientering dersom det forutsetter tilskudd fra deltakerne- noe som vil være normalsituasjonen.*

*Av tredje ledd følger at budsjettet skal lovlighetskontrolleres av departementet (fylkesmannen etter delegert fullmakt) dersom en av deltakerne er registrert i ROBEK-registeret.*

### **§ 99 Låneopptak og garantitilsagn**

*Samkommunen kan ikke ta opp lån med mindre det er særskilt fastsatt i avtalen for samarbeidet at samkommunen skal ha slik adgang. Dersom samkommunen har adgang til å ta opp lån, skal det i avtalen være fastsatt en høyeste ramme for samkommunens samlede låneopptak. Samkommunen kan bare ta opp lån til investeringsformål og til konvertering av eldre gjeld.*

*Samkommunens vedtak om å ta opp lån må godkjennes av departementet.*

*Samkommunen kan ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.*

*Avtale i strid med bestemmelsene i første eller tredje ledd, er ugyldig.*

*Departementet kan gi nærmere bestemmelser til utfylling av bestemmelsene i denne paragraf.*

*Merknader:*

*Det må avtales i avtalen for samarbeidet dersom samkommunen skal kunne ta opp lån. Låneopptak skal alltid være gjenstand for statlig godkjenning, uten hensyn til om noen av deltakerne står i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).*

### **§ 100 Utlegg, arrest, konkurs**

*En samkommunes eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg eller arrest.*

*En samkommune kan ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter lov 8. juni 1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs.*

*Merknad:*

Bestemmelsen svarer til § 55. Ettersom kommuneloven gjelder, jf. § 91, er bestemmelsen uten selvstendig betydning, men er tatt med her for å gjøre dette tydelig.

### **§ 101 Betalingsvansker**

*Dersom samkommunen ikke kan oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, skal samkommunens administrative leder straks sende melding til samkommunestyret og deltakerne. Med mindre samkommunestyret fremlegger en plan for fortsatt drift som vil gi fordringshaverne dekning ved forfall, og som deltakerne slutter seg til, skal samkommunen oppløses og virksomheten avvikles.*

*I de første seks måneder etter at melding etter første ledd er sendt til deltakerne, kan det ikke avholdes tvangssalg eller gjennomføres annen tvangsrealisasjon av selskapets eiendeler.*

*Merknad:*

Bestemmelsen svarer i all hovedsak til lov om interkommunale selskaper § 24.

### **§ 102 Årsregnskap og årsberetning**

*Samkommunen skal for hvert kalenderår utarbeide årsregnskap og årsberetning.*

*Samkommunen har regnskapsplikt etter de kommunale regnskapsprinsipper. Samkommunestyret fastsetter selv regnskapet.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om regnskap og årsberetning for samkommuner.*

*§ 49 gjelder ikke for samkommune.*

*Merknader:*

Kommunelovens bestemmelser om årsregnskap og årsberetning gjelder tilsvarende. Bestemmelsene om årsregnskap og årsbudsjett er imidlertid så sentrale at det kan være fordelaktig at de fremgår av egne bestemmelser for tydelighets skyld. Lovreguleringen av samkommunemodellen kan ellers fremstå som noe fragmentarisk. Bestemmelsen i § 49 om rapportering gjelder ikke for samkommunen direkte. Indirekte vil imidlertid et samarbeid av typen samkommunemodell være underlagt rapportering, da en deltakerkommune vil måtte kreve slik informasjon. Plikten til rapportering påhviler den enkelte kommune. Deltakerkommunene må derfor gjennom samarbeidsavtalen sikre seg informasjon fra samkommunen slik at de kan oppfylle sine forpliktelser om rapportering i samsvar med kommuneloven § 49.

### **§ 103 Internt tilsyn og kontroll**

*Samkommunestyret velger selv et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsyn med samkommunens forvaltning på sine vegne.*

*Utvalget skal ha minst like mange medlemmer som det er deltakere i samkommunen, men ikke færre enn tre. Utvalgets medlemmer velges blant deltakernes medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget.*

*Merknader:*

Bestemmelsen i *første ledd* slår fast at det er obligatorisk å opprette et eget kontrollutvalg i samkommunen. Bestemmelsene om kontrollutvalg i § 77 gjelder tilsvarende.

Av *annet ledd* fremgår at kontrollutvalget som et absolutt minimum skal ha tre medlemmer. Det skal likevel være minimum like mange medlemmer i kontrollutvalget som det er deltakerkommuner i samkommunen – slik at det reelle minimumskravet kan være høyere enn tre. Medlemmene skal velges blant kommunestyre/fylkestingsmedlemmer i deltaker(fylkes-)kommunene. Bakgrunnen for dette er at samkommunens myndighet er utledet fra kommunestyrene i deltakerkommunene. Kontroll- og tilsynsansvaret er også utledet fra deltakernes kommunestyre/fylkesting. Det følger av valgreglene for kontrollutvalg at kontrollutvalgsmedlemmene ikke kan sitte i andre organer i samkommunen, eller være ansatt i samkommunen.

**§ 104 Revisjon**

*Samkommunestyret skal påse at samkommunens regnskaper revideres på betryggende måte.*

*Merknader:*

Bestemmelsene i §§ 78 og 79 gjelder tilsvarende.

**§ 105 Forvaltningsklage**

1. *Fatter samkommunestyrets underordnede organer vedtak som kan påklages i medhold av forvaltningsloven § 28 annet ledd, er klageinstansen samkommunestyret eller etter dets bestemmelse en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av samkommunestyret.*
2. *Fatter samkommunestyret selv vedtak som kan påklages i medhold av forvaltningsloven § 28 annet ledd, er fylkesmannen klageinstans.*
3. *Forvaltningslovens bestemmelser om klage gjelder tilsvarende for klagebehandling etter bestemmelsens første og annet ledd.*
4. *Bestemmelsens første til tredje ledd gjelder tilsvarende for samfylkeskommuner.*

*Merknader:*

Bestemmelsens første ledd er bygget opp etter systemet i forvaltningsloven § 28 annet ledd, der klageinstanskompetansen i utgangspunktet er lagt til kommunestyret.

I de tilfeller samkommunestyret/samfylkestinget skal fatte vedtak som kan påklages i medhold av forvaltningsloven § 28 annet ledd, er fylkesmannen klageinstans.

Bestemmelsens tredje ledd slår fast at forvaltningslovens bestemmelser om klage gjelder tilsvarende ved klagebehandling etter bestemmelsens første og annet ledd.

**§ 106 Lovlighetsklage**

*Avgjørelser truffet av samkommunens organer, kan av tre eller flere medlemmer i samkommunestyret eller tre eller flere medlemmer i deltakerkommunenes*

*kommunestyre bringes inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet etter kommuneloven § 59.*

*Bestemmelsen gjelder tilsvarende for samfylkeskommuner.*

*Merknader:*

Både medlemmer av samkommunestyret /samfylkekestinget og medlemmer av deltakerne kommunestyre/fylkekesting har etter bestemmelsen kompetanse til å bringe en avgjørelse fattet av samkommunens organer inn for lovlighetskontroll. De alminnelige vilkårene i § 59 må være oppfylt.

### **§ 107 Uttreden**

*En deltakerkommune kan med skriftlig varsel til de øvrige deltakerne si opp sin deltakelse i samkommunen, og kreve seg utløst fra denne. Oppsigelsestiden er på minst ett år og tar til å løpe fra 1. januar det påfølgende år uttreden er blitt varslet. Det kan i samarbeidsavtalen avtales lengre frist for uttreden.*

*Utløsningssummen fastsettes til andelens nettoverdi ved oppsigelsesfristens utløp, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune eller fylkeskommune har skutt inn.*

*Oppsigelser av avtale om samkommune kan bringes inn for departementet. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette.*

*Merknader:*

*Første ledd slår fast at en deltaker kan si opp sitt deltakerforhold med ett års frist, med mindre det er avtalt en lenger frist etter tredje punktum.*

*Av annet ledd fastslår at en deltakerkommune ikke kan ta med ut sin andel av den akkumulerte verdi i samkommunen. Det beløp den enkelte kommune skal kunne ta med ut, vil være begrenset oppad til verdien av de innskudd kommunen har gjort. Samkommunen er utformet med sikte på virksomhet som ikke gir avkastning, men som dreier seg om offentlig tjensetyting og myndighetsutøvelse. Noen økning av verdien av den enkelte kommunes innskudd antas derfor bare å finne sted i liten grad.*

*Av tredje ledd fremgår at oppsigelse av avtale om samkommune kan bringes inn for departementet. Blant annet samfunnsmessige hensyn som stabilitet i tjenestetilbudet til innbyggerne kan tale for at det gis pålegg om at samarbeidet skal fortsette så lenge det er nødvendig for å sikre et forsvarlig tjenestetilbud.*

### **§ 108 Oppløsning**

*Samkommunen kan oppløses dersom deltakerne er enige om det. Det enkelte kommunestyre eller fylkekesting treffer selv vedtak i saken.*

*Bestemmelsen i § 107 tredje ledd gjelder tilsvarende.*

*Merknader:*

Oppløsning krever enighet mellom deltakerne.