

Høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen

Høringsinstansene

Deres ref

Vår ref
10/1067-2 ORN

Dato
26.04.2010

**Høringsnotat - mulig ny modell for interkommunalt samarbeid:
samkommunemodellen**

Vedlagt følger høringsnotat med forslag til mulige endringer i kommuneloven. Vi ber om at høringsuttalelsene er departementet i hende **senest 2. august 2010.**

I dette høringsnotatet beskrives en ny mulig modell for interkommunalt samarbeid i form av en samkommune. Samkommunemodellen er tiltenkt interkommunale samarbeid mellom flere kommuner, om et bredt spekter av oppgaver/tjenester innenfor kommunenes lovpålagte oppgaver.

Samkommunemodellen har tidligere vært på høring sammen med forslag til lovfesting av vertskommunemodellen (2005). Forslag til lovfesting av vertskommunemodellen ble fremmet i Ot.prp. nr. 95 (2005-2006). Departementet fulgte i samme dokument ikke opp forslaget om å lovfeste en samkommunemodell. Hovedbegrunnelsen for dette var at departementet, etter en samlet vurdering, mente at det var grunn til å vinne noe mer erfaring med samkommunemodellen før en slik samarbeidsform eventuelt ble lovfestet. Det har skjedd mye i perioden etter at forslag til samkommunemodell første gang ble sendt på høring. Kommunene befinner seg nå i annen situasjon med hensyn til oppgaver, jf. her spesielt samhandlingsreformen, enn for noen få år tilbake. Mange kommuner ser behov for å samarbeide på stadig flere områder. Dessuten er samkommunemodellen videreutviklet og endret på flere punkter i forhold til den som ble hørt i 2005. Det er derfor viktig at kommunene får anledning til å være med å påvirke modellen ved at det gjennomføres en ny høring. I dette høringsforslaget er det noen særlige punkter departementet er opptatt av at høringsinstansene skal gi sitt syn på.

Dette er følgende punkter:

- Punkt 3.7 der det drøftes om det bør åpne for samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner er deltakere
- Punkt 3.8 der det drøftes om det bør stilles et særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune
- Punkt 3.9.2 der det drøftes om det bør åpnes for at en samkommune kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.

Vi ber om at adressatene forelegger høringsnotatet for organisasjoner og organer på sitt område som ikke er oppført i adresselisten, men som bør gis anledning til å uttale seg.

Med hilsen

Anne Nafstad Lyftingsmo
Anne Nafstad Lyftingsmo e.f.
ekspedisjonssjef


Hans Petter F. Gravdahl
avdelingsdirektør

Høringsinstanser

Sametinget
Departementene
Interne avdelinger i Kommunal- og regionaldepartementet
Fylkesmenn
Fylkeskommuner
Kommuner
Registrerte politiske partier

Sysselmannen på Svalbard
Longyearbyen lokalstyre
Norges Bank
Statistisk sentralbyrå
Riksarkivet
Riksrevisjonen

Riksantikvaren
Rikstrygdeverket
NAV
Direktoratet for arbeidstilsynet
Direktoratet for naturforvaltning
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Skattedirektoratet
Sosial- og helsedirektoratet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Vegdirektoratet
Kystverket

Barneombudet
Forbrukerombudet
Diskriminerings- og likestillingsombudet
Sivilombudsmannen

Datatilsynet
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet
Mattilsynet
Statens forurensningstilsyn
Statens helsetilsyn

Forbrukerrådet
Kommunal landspensjonskasse
Kommunalbanken
Statens pensjonskasse

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)
Innovasjon Norge
SIVA Selskapet for industrivekst

Norges forskningsråd
Handelshøyskolen BI
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Oslo
Norges handelshøyskole NHH
NTNU
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Universitetet i Agder

KS - Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Næringslivets hovedorganisasjon
Finansnæringens hovedorganisasjon
Verdipapirfondenes forening
Sparebankforeningen
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Finansnæringens arbeidsgiverforening

Landsorganisasjonen i Norge
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
Akademikerne
Unio
Fagforbundet
Fellesforbundet
Kommunalansattes fellesorganisasjon
NITO
Norsk sykepleierforbund
Utdanningsforbundet
Finansforbundet

Norsk journalistlag
Norsk presseforbund
Norsk redaktørforening
Den norske advokatforening
Den norske dommerforening
Den norske lægeforening
Den norske revisorforening
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring
Den norske tannlegeforening
Norsk psykologforening
Friluftsrådernes landsforbund
Kulturminnevernets fellesorganisasjon

Norges autoriserte regnskapsføreres forening
Norges idrettsforbund
Norges juristforbund
Norges kommunerevisorforbund
Norges velforbund
Norsk kommunalteknisk forening
Norsk pensjonistforbund
Norsk rådmannsforum
NORVAR – Norsk Va-verk forening
Private barnehagers landsforbund
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Nasjonalforeningen for folkehelsen
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Norges handikapforbund
Norsk pasientforening
Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes organisasjoner c/o Norges Handikapforbund
Statens råd for funksjonshemmede

Elevorganisasjonen
Foreldreutvalget for grunnskolen
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
Norsk forening for bolig- og byplanlegging
Samarbeidsrådet for yrkesopplæring

Innhold

1	Bakgrunn for departementets lovforslag	6
1.1	Innledning	6
1.2	Behov for ny høring	6
1.3	Hovedinnholdet i høringsnotatet	7
2	Omfang og erfaringer med interkommunalt samarbeid	14
2.1	Ulike modeller for interkommunalt samarbeid	14
2.1.1	Innledning	14
2.1.2	Modeller	14
2.2	Kartlegginger og evalueringer av interkommunalt samarbeid	18
2.3	Forsøk og erfaringer med samkommuner	20
2.4	Utenlandsk rett	23
2.4.1	Innledning	23
2.4.2	Finland	23
2.4.3	Sverige	27
3	Prinsipielle vurderinger for utforming av en forpliktende og demokratisk samkommunemodell	29
3.1	Behovet for en ny modell for interkommunalt samarbeid	29
3.1.1	Innledning	29
3.1.2	Behovet for samkommunemodellen	30
3.2	Samkommunens organisatoriske oppbygging	31
3.3	Samkommunen - en demokratisk, beslutningseffektiv og robust interkommunal samarbeidsmodell	33
3.3.1	Generelt	33
3.3.2	En avveining mellom ulike hensyn – demokrati, effektivitet og rettssikkerhet	33
3.4	Avgrensning mot å kunne delta i flere samkommuner	35
3.5	Overføring av oppgaver og myndighet fra deltakerkommunene til samkommunen	36
3.6	Samkommunen som vertskommune	39
3.7	Samarbeidsmodell for kommuner og fylkeskommuner	40

3.8	Særlige krav til vedtak om å delta i en samkommune	42
3.9	Samkommunen som selvstendig enhet - ansvarsforhold.....	43
3.9.1	Innledning	43
3.9.2	Samkommunen er et eget rettssubjekt	44
3.9.3	Økonomisk ansvar	46
3.10	Frivillig samarbeidsmodell	46
4	Nærmere regulering av samkommunen	48
4.1	Forholdet til kommuneloven	48
4.2	Samkommunens organer	49
4.3	Nærmere om samkommunestyrets sammensetning. Valg av leder og nestleder.....	51
4.4	Samkommunestyrets valgperiode.....	54
4.5	Administrative funksjoner - administrativ leder.....	55
4.6	Samarbeidsavtalen	56
4.7	Saksbehandlingsregler. Møte- og talerett for ordfører, administrasjonssjef og ansatte i samkommunens organer	60
4.7.1	Saksbehandlingsregler	60
4.8	Melding til fylkesmannen.....	61
4.9	Uttreden	62
4.9.1	Vurderinger og forslag i høringsnotatet	62
4.10	Oppløsning.....	65
5	Nærmere om samkommunens økonomi mv.....	67
5.1	Innledning.....	67
5.2	Økonomisk planlegging og rapportering.....	68
5.2.1	Økonomiplan og årsbudsjett	68
5.2.2	Budsjettprosess, økonomistyring mv.	68
5.2.3	Alminnelig ettersyn.....	69
5.2.4	Årsregnskap	70
5.2.5	Rapportering til statlige myndigheter	70
5.3	Balansekrav, inndekningskrav og statlig budsjettkontroll.....	71
5.3.1	Balansekrav.....	71

5.3.2	Deltakerkommunenenes ansvar for å finansiere inndekning.....	71
5.3.3	Utforming av ordningen for deltakernes ansvar for å dekke underskudd.....	72
5.4	Gjeldsforpliktelser mv.	74
5.4.1	Låneopptak.....	74
5.4.2	Godkjenning av låneopptak	75
5.4.3	Garantiforpliktelser	76
5.5	Finansforvaltning.....	76
5.6	Betalingsvansker, utlegg og arrest mv.....	77
6	Klage, kontroll og tilsyn med samkommunens vedtak og virksomhet	79
6.1	Innledning.....	79
6.2	Generelt om forvaltningsklage	80
6.3	Intern klageordning – forvaltningsloven § 28	81
6.3.1	Innledning	81
6.3.2	Intern klage på samkommunens vedtak.....	81
6.4	Statlig klageinstans – klageordning regulert i særlov.....	83
6.4.1	Klage over samkommunens vedtak til statlige klageorgan – hvem er klageorgan?	83
6.4.2	Klage over samkommunens vedtak til statlige klageorgan – hvem er underinstans?.....	83
6.5	Lovlighetskontroll – § 59	84
6.5.1	Lovlighetskontroll av kommunale vedtak	84
6.5.2	Lovlighetskontroll av avgjørelser truffet av samkommunen	85
6.6	Domstolskontroll med samkommunens vedtak.....	86
6.6.1	Generelt om domstolskontrollen.....	86
6.6.2	Er deltakerkommunen(e) eller samkommunen rett saksøkt?.....	86
6.7	Sivilombudsmannen	87
6.8	Statlig tilsyn med samkommunens virksomhet	88
6.8.1	Generelt om statlig tilsyn med kommunesektoren.....	88
6.8.2	Statlig tilsyn med samkommuner – departementets vurdering.....	88
6.9	Hvem er rett statlig klage-, kontroll- og tilsynsinstans?.....	89

7	Om forholdet til enkelte andre rettsområder	90
7.1	Om forholdet til EØS-avtalen – enkelte konkurranserettslige spørsmål	90
7.1.1	Innledning	90
7.1.2	Rettsgrunnlagene – lov om offentlige anskaffelser og regelverket om offentlig støtte	90
7.1.3	Departementets vurdering av konkurranseregulverkets betydning for samkommunen	93
7.2	Samkommunen og forholdet til de ansatte	96
7.3	Samkommunen og arkivbestemmelser	98
7.4	Enhetsregisteret	98
7.5	Personopplysningsloven og helseregisterloven	99
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	100
9	Lovforslag	101
	Vedlegg 1 Illustrasjon av reglene for finansiering av inndekning	117

1 Bakgrunn for departementets lovforslag

1.1 Innledning

I dette høringsnotatet fremmer Kommunal- og regionaldepartementet forslag til endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Det foreslås å lovfeste en ny modell for interkommunalt samarbeid i form av en samkommune.

Et høringsnotat med forslag om å regulere nærmere interkommunalt samarbeid om tradisjonelle kommunale forvaltningsoppgaver, innbyggerrettede tjenester og offentlig myndighetsutøvelse, ble sendt på høring 4. juli 2005. Notatet inneholdt forslag til to varianter av en vertskommunemodell og en samkommunemodell. Forslag til lovfesting av vertskommunemodellene ble fremmet i Ot.prp. nr. 95 (2005-2006). Departementet fulgte i samme dokument ikke opp forslaget om å lovfeste en samkommunemodell. Hovedbegrunnelsen for dette var at departementet etter en samlet vurdering mente at det var grunn til å vinne noe mer erfaring med interkommunalt samarbeid i form av en samkommunemodell før en slik samarbeidsform eventuelt ble lovfestet. Det ble i den forbindelse blant annet vist til forsøket med Innherred samkommune og evalueringen av dette forsøket.

I kapittel 1.2 redegjøres det for bakgrunnen for at departementet på ny sender ut et høringsnotat med forslag til lovfesting av en samkommunemodell. Det er videre i kapittel 1.3 tatt inn et sammendrag av høringsnotatet. Notatet baserer seg i stor grad på de forslag som ble sendt på høring i 2005.

Der ikke annet framgår uttrykkelig, vil i det følgende begrepet ”kommune” blir brukt som fellesbetegnelse på kommune og fylkeskommune.

1.2 Behov for ny høring

Mange av de spørsmål som ble omtalt i høringen av samkommunemodellen i 2005, ble bare i liten grad berørt av høringsinstansene. Dette kan ha sammenheng med at samkommunemodellen var uaktuell å ta i bruk for de fleste kommuner på den tiden. Det har imidlertid skjedd mye i perioden etter at forslag til ny samkommunemodell ble sendt på høring. Kommunene befinner seg nå i annen situasjon med hensyn til oppgaver, jf. her spesielt samhandlingsreformen, enn for noen få år tilbake. Mange kommuner ser behov for å samarbeide på stadig flere områder. Det er på denne bakgrunn grunn til å tro at flere kommuner enn tidligere vil se behovet for og være interessert i å ta i bruk en samkommunemodell. Videre er forsøket med Innherred samkommune blitt evaluert. Det er også blitt godkjent et

nytt forsøk med samkommunemodellen, Midtre Namdal samkommune. Etter departementets vurdering er det derfor grunn til å anta at flere kommuner vil være interessert i å avgi grundige høringsuttalelser om forslaget til samkommunemodell nå enn det som var tilfellet i 2005. Departementet mener det videre er viktig at samkommunemodellen forankres godt i kommunene som er de som skal bruke den. Det er likeledes viktig at kommunene får anledning til å være med å påvirke modellen i større grad enn om departementet kun skulle legge høringen i 2005 til grunn. Det vil legge til rette for å få vedtatt en hensiktsmessig samkommunemodell.

1.3 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Kapittel 2 – Omfang og erfaringer med interkommunalt samarbeid

Innledningsvis gis det i kapittel 2 en oversikt over ulike lovfestede modeller for interkommunalt samarbeid. Et hovedskille når det gjelder valg av samarbeidsform, går mellom oppgaver som kommunene påtar seg frivillig, og som ofte bærer preg av å være ren forretningsdrift, og lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet. Aktuelle modeller for interkommunalt samarbeid om ikke-lovpålagte oppgaver er:

- Aksjeselskap etter aksjeloven
- Interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper
- Interkommunalt samarbeid med eget styre etter kommuneloven § 27.

Fra 1. januar 2007 ble det innført en generell hjemmel i kommuneloven §§ 28 a-k (vertskommunemodellen) som åpner for samarbeid mellom kommuner også på områder med mer individrettet tjenesteyting, det vil ofte si lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, jf. Ot.prp. nr. 95 (2005-2006).

Det gis videre under punkt 2.2 en oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid og hvilke oppgaver kommunene samarbeider om. Det blir under punkt 2.3 gitt en omtale av de to forsøkene med samkommunemodellen i Innherred og i Midtre Namdal, og deretter en oppsummering av hva evalueringen av disse forsøkene viser.

Under punkt 2.4 gjøres det nærmere rede for interkommunalt samarbeid i Finland og Sverige, med hovedvekt på den finske samkommunemodellen og den svenske kommunalförbundsmodellen, som er organisasjonsmodeller som har mange fellestrekk med samkommunemodellen som drøftes i dette høringsnotatet. I tillegg gjøres det kort rede for den finske kommune- og servicestrukturreformen, som blant annet har til formål å få til en mer effektiv bruk av ressursene i kommunene og dempe utgiftsveksten.

Kapittel 3 – Prinsipielle vurderinger for utforming av en forpliktende og demokratisk samkommunemodell

Kapittel tre drøfter de grunnleggende premissene for utforming av samkommunemodellen, og hvordan disse bør vektlegges i den nærmere reguleringen av samkommunen. I tillegg drøftes og konkluderes det på noen vesentlige veivalg for modellen.

Når det i dette høringsnotatet foreslås å lovfeste en samkommunemodell, er dette ment som et tilbud til kommunene om en ny samarbeidsmodell, på lik linje med andre modeller for interkommunalt samarbeid. Kommunene kan gjennom modellen etablere en interkommunal enhet som underlegges felles styring fra kommunestyrene i deltakerkommunene.

I dag er situasjonen at mange kommuner står overfor kompetanseutfordringer på ulike tjenesteområder. Flere kommuner har vanskeligheter med å tiltrekke seg kompetent personell for å løse de oppgaver de er tillagt i lovverket. Mange kommuner vil, gjennom å opprette gode og effektive interkommunale ordninger, kunne løse større og mer omfattende oppgaver som krever særlig fagkompetanse.

For å ivareta folkevalgt styring og innflytelse, bygger forslaget til samkommunemodell på de samme organisatoriske grunntrekk som man finner i en kommune.

Det er i forslaget lagt vekt på å komme fram til en robust samkommunemodell som gjør det demokratisk og rettssikkerhetsmessig forsvarlig å overføre utførelsen av lovpålagte oppgaver med innslag av myndighetsutøvelse fra deltakerkommunene til samkommunen, også oppgaver og myndighet som må kunne sies å være av mer prinsipiell politisk karakter. Dette innebærer at når de enkelte regler for samkommunen skal utformes, må det foretas en avveining mellom at modellen skal være forpliktende og ha et langsiktig perspektiv, og hensynet til de enkelte deltakerkommunenes behov for innflytelse og innbyggernes rettssikkerhet. Dette har vært bærende hensyn som det legges vekt på i de enkelte vurderingene og drøftelsene av hvilke regler som bør gjelde både ved inngåelse, under et samarbeid og ved en eventuell oppløsning eller uttredd fra samkommunen.

Det blir i høringsnotatet lagt opp til følgende regulering av samkommunen:

- En samkommune skal være en egen juridisk person – utgjøre et eget rettssubjekt – med de rettsvirkninger dette vil ha.
- Det legges ikke opp til at det skal stilles noe særskilt krav til kommunestyrets vedtak om å delta i en samkommune. Å kreve kvalifisert flertall for vedtaket vil kunne gjøre at et lite mindretall i kommunestyret kan hindre inngåelse av nødvendige samarbeid. Det kreves således etter forslaget kun alminnelig flertall i det enkelte kommunestyre for deltakelse i en samkommune.

Kvalifisert flertall kan imidlertid være viktig for å få kontinuitet og ro i planlegging og utførelse av tjenester i samkommunen. Departementet ber derfor spesielt om høringsinstansenes syn på om det bør gjelde særskilte krav til kommunestyrets vedtak om å delta i en samkommune.

- Deltakelse i en samkommune bygger på en forutsetning om frivillig tilslutning fra den enkelte kommune. Samarbeid skal således ikke kunne pålegges av staten.
- De krav som stilles til organisering av samkommunen, vil gjøre modellen lite egnet til å opprette flere samkommunesamarbeid på ulike sektorområder og mellom ulike deltakerkommuner. Det foreslås derfor at det ikke bør åpnes for deltakelse i flere samkommuner.
- Som utgangspunkt er samkommunemodellen tilpasset samarbeid om lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Dette har sin begrunnelse i at kommuner og fylkeskommuner er tillagt ulike lovpålagte oppgaver. Det kan likevel foreligge et behov for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner på enkelte områder. Det er imidlertid usikkert hvor stort dette behovet er. Det legges i høringsnotatet opp til at vurderingen av om det bør åpnes for et felles samkommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, bør foretas i forhold til den enkelte særlov. Departementet ber spesielt om høringsinstansenes vurdering av behovet for slikt samarbeid.
- En samkommune kan opptre som vertskommune for andre kommuner enn deltakerkommunene, men kun organisert som et såkalt administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28 b.
- Deltakerkommunene hefter proratarisk for sin andel av samkommunens forpliktelser.

Kapittel 4 – Nærmere regulering av samkommunen

Kapittel 4 inneholder forslag til nærmere regulering av samkommunemodellen.

Samkommunen er strukturelt bygd opp som en kommune. Det er derfor naturlig at kommunelovens regler gjelder tilsvarende så langt de passer. Det foreslås derfor å regulere samkommunemodellen i et eget kapittel i kommuneloven. Det er likevel ikke alle bestemmelsene i kommuneloven som er aktuelle for samkommunen. Det foreslås på den bakgrunn å ta inn en bestemmelse om at kommuneloven skal gjelde for samkommunen, med mindre det motsatte framgår av kommunelovens kapittel om samkommunen.

Departementet foreslår at en samkommunes øverste besluttende 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.

Samkommunestyret skal kunne opprette underliggende folkevalgte organer. Dette kan særlig være hensiktsmessig dersom deltakerkommunene overlater mange og tunge oppgaver til samkommunen. Departementet foreslår imidlertid at bestemmelsen om formannskap ikke skal gjelde for samkommunen.

Hver deltakerkommune skal etter forslaget være representert med minst tre medlemmer i samkommunestyret. Dette sikrer et visst minstemål av representasjon fra hver av deltakerne. Representanter til samkommunestyret skal velges av og blant deltakerkommunestyrenes medlemmer, noe som vil sørge for forankring i deltakerkommunestyrene. Videre skal de alminnelige reglene i kommuneloven §§ 36, 37 og 38 a om valg av medlemmer til folkevalgte organer gjelde ved valg til samkommunestyret og eventuelt underliggende organer.

Av hensyn til samkommunestyrets funksjoner vil det være nødvendig at det velges en leder for samkommunestyret. Reglene i kommuneloven § 9 om ordfører og varaordfører skal derfor komme tilsvarende til anvendelse når det gjelder leder og nestleder for samkommunestyret.

Departementet finner at det er behov for å sikre en tilfredsstillende helhetlig administrativ ledelse med klare instruksjonslinjer samt saksforberedelsesfunksjon. Dette kan best ivaretas ved at det i en samkommune ansettes en egen administrativ leder. Dette er også en naturlig følge av at samkommunen er et eget rettssubjekt med egne ansatte. Vedkommende skal ansettes av samkommunestyret selv, og kan ansettes på åremål etter kommuneloven § 24 nr. 2. Det er imidlertid etter forslaget ikke noe krav om at administrativ leder skal ansettes i 100 prosent stilling. Det foreslås også at stillingen skal kunne gå på omgang mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene.

Deltakerkommunenes ordførere og administrasjonssjefer skal ha en generell møte- og talerett i samkommunens organer etter bestemmelsene i kommuneloven § 9 og 23.

Det er en forutsetning for samarbeid i form av samkommuner at det etableres tilfredsstillende kontrollordninger for de enkelte deltakerkommunene overfor samkommunens interne virksomhet. Dette ivaretas gjennom at det etableres et eget kontrollutvalg underlagt samkommunestyret. Hver deltakerkommune skal være representert med minst ett medlem i kontrollutvalget. Medlemmene av kontrollutvalget i samkommunen skal velges blant kommunestyremedlemmene i deltakerkommunene.

Det vil etter lovforslaget gjelde visse grunnregler for hvordan en samkommune kan organiseres. Det er i tillegg behov for at enkelte andre sider ved samkommunens virksomhet blir fastsatt i en samarbeidsavtale. Hovedpunktene i

hva som foreslås regulert i samarbeidsavtalen er: samkommunens navn, hvilke kommuner som deltar i samkommunen, antall representanter deltakerne skal ha i samkommunestyret, hvilke oppgaver og avgjørelsesmyndighet som overføres til samkommunen, tidspunkt for overføring av oppgavene og myndigheten, deltakerkommunenes innskuddsplikt og deltakerkommunenes eierandel i samkommunen.

Det foreslås videre at det i loven fastsettes en oppsigelsestid på ett år for kommunene for å kunne tre ut av samarbeidet. Dette fordi en uttreden presumptivt vil kunne medføre betydelige konsekvenser både for samkommunen selv, for deltakerkommunene, for de ansatte i samkommunen og innbyggerne i deltakerkommunene. Det er for eksempel grunn til å anta at det vil ta noe tid for den kommunen som trer ut av samarbeidet å etablere et tilfredsstillende tilbud i egen regi på de områder som ligger til samkommunen. Det kan være gode grunner for å avtale bindingstid utover oppsigelsestiden på ett år, jf. at samarbeidet bør være forpliktende. Deltakerne bør derfor vurdere om det kan være hensiktsmessig 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.

De foreslås videre at deltakerkommunene skal kunne oppløse samkommunen dersom de er enige om dette.

Kapittel 5 – Nærmere om samkommunens økonomi mv.

Kapittel 5 tar for seg den nærmere reguleringen av samkommunens økonomi mv. En samkommune vil bli finansiert indirekte gjennom overføringer fra deltakerkommunene, eventuelt supplert med egne inntekter knyttet til samarbeidets virksomhet. Samkommuner vil få sitt økonomiske fundament fastlagt i samarbeidsavtalen. Det legges til grunn at kommuner som ønsker å samarbeide i form av en samkommune, skal ha frihet til selv å vurdere hvordan det økonomiske mellomværendet i et slikt samarbeid skal avtales nærmere. Siden en samkommune i hovedsak vil være finansiert ved overføringer fra deltakerkommunene, og at samkommunens økonomi og virksomhet vil kunne ha betydning for deltakerkommunenes økonomi, vil det som regel være nødvendig at den økonomiske planleggingen for samkommunen skjer i et samspill mellom deltakerkommunene og samkommunen.

Samkommunens organisering, det ubegrensede deltakeransvaret og de oppgaver som samkommunen først og fremst er innrettet for, innebærer at de samme hensyn som knytter seg til økonomiforvaltningen i kommuner, også gjør seg gjeldende for økonomiforvaltningen i en samkommune. Reglene i kommunelovens kapittel 8 og 9 om økonomiplan, årsbudsjett (realisme, balansekrav mv.), årsregnskap, rapportering og gjeldsforpliktelser m.m., bør derfor som et utgangspunkt også

gjelde for samkommunen. Samtidig knytter det seg enkelte spesielle forhold ved samkommunemodellen som bør reguleres særskilt. Det foreslås derfor enkelte regler for samkommuner som kommer i tillegg til og som gjør unntak fra reglene i kommuneloven kapittel 8 og 9. Dette gjelder i hovedsak forslaget om at samkommunen ikke skal ha adgang til å ta opp lån med mindre dette er særskilt fastsatt i samarbeidsavtalen, og et generelt forbud mot at samkommunen stiller garanti for andres forpliktelser. Herunder foreslås det at samkommunens låneopptak skal godkjennes av departementet, dersom en av deltakerkommunene er registrert i ROBEK og selv er underlagt ordningen med statlig lånegodkjenning. I tillegg foreslås det en lovfestet plikt for deltakerkommunene til å dekke underskudd i samkommunen.

Kapittel 6 – Klage, kontroll og tilsyn med samkommunens vedtak og virksomhet

Kapittel 6 omhandler klage, kontroll og tilsyn med samkommunens vedtak og virksomhet. Når samkommuner tildeles kompetanse til å utøve myndighet som normalt ligger til kommunene, må innbyggernes rettssikkerhet ivaretas. De foreslåtte klageordningene følger derfor stort sett klagesystemet i kommunene. Det foreslås likevel enkelte tilpasninger i klagereglene for vedtak som er truffet av samkommunen. Dette gjelder blant annet nærmere regulering av hvilket organ som skal være klageinstans dersom samkommunen faller inn under det geografiske kompetanseområdet til flere klageorganer (typisk ulike fylkesmannsembeter).

I kommuneloven § 59 er det bestemmelser om lovlighetskontroll av avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale administrasjonen. Etter bestemmelsen kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret bringe kommunale avgjørelser inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Tilsvarende foreslås for samkommunen. I tillegg foreslås det at minst tre eller flere medlemmer av deltakerkommunestyrene skal kunne sette fram en lovlighetsklage.

Vedtak fattet av samkommuner kan bringes inn for domstolene eller påklages til sivilombudsmannen dersom de alminnelige vilkårene for å få et vedtak behandlet av disse instansene er oppfylt. Det redegjøres også nærmere for tilpasninger til reglene om statlig tilsyn med samkommuner. Når det gjelder lovpålagte oppgaver som er overført til samkommunen, skal etter forslaget statlige tilsynsetater rette pålegg eller andre sanksjoner mot samkommunen.

Kapittel 7 – Om forholdet til enkelte andre rettsområder

Kapittel 7 drøfter forholdet til EØS-avtalen og regelverket for offentlige anskaffelser og offentlig støtte. Videre omtales samkommunens forhold til enkelte andre rettsområder. Dette er arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse og andre regler om ansattes rettigheter, arkivloven, registrering av samkommunen i Enhetsregisteret, og personopplysningsloven.

Kapittel 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det blir i dette kapitlet lagt til grunn at lovforslaget i seg selv ikke har noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

2 Omfang og erfaringer med interkommunalt samarbeid

2.1 Ulike modeller for interkommunalt samarbeid

2.1.1 Innledning

I praksis samarbeider kommuner på mange ulike måter, fra det helt formløse samarbeid til samarbeid innenfor en definert organisasjonsform. Kommunen kan i dag inngå samarbeid med andre kommuner innenfor alle typer virksomhet; både forretningsmessig drift/næringsvirksomhet og lovpålagte kjerneoppgaver.

Når det gjelder virksomhet som kommunen frivillig driver, er det svært stor organisasjonsfrihet. Kommunen regnes i den sammenheng som ethvert annet privat rettssubjekt. For samarbeid der kommuner kjøper og selger forretningsbaserte tjenester av hverandre, behøves det ingen hjemmel eller spesiell lovbestemt organisasjonsform. Dette gjelder for eksempel tjenester som regnskap, lønn, kantine, renhold, IKT mv. Denne type samarbeid bygger på privatrettslig grunnlag, og forholdet mellom partene reguleres fullt ut av den avtale som er inngått.

Dersom kommunene ønsker å samarbeide om lovpålagte oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, stiller lovgivningen strengere krav til organisatoriske løsninger. Begrunnelsen for dette er at når kommunene opptrer som myndighetsorgan, er det nødvendig å ivareta hensynet til innbyggernes rettssikkerhet og demokratisk kontroll på en helt annen måte enn når kommunene driver forretningsdrift.

2.1.2 Modeller

Innledning

Et hovedskille når det gjelder valg av samarbeidsform går mellom oppgaver som kommunene påtar seg frivillig og som ofte bærer preg av å være ren forretningsdrift, og lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet. Aktuelle modeller for interkommunalt samarbeid om ikke-lovpålagte oppgaver er:

- Aksjeselskap etter aksjeloven
- Interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper
- Interkommunalt samarbeid med eget styre etter kommuneloven § 27.

I det følgende vil det kun bli gitt en svært kort omtale av de selskapsmodellene som er nevnt over, siden interkommunalt samarbeid om den type oppgaver disse selskapsformene er utviklet for, ikke er tema i dette høringsnotatet. Også andre privatrettslige modeller kan være aktuelle, som for eksempel stiftelser, samvirkeforetak, foreninger mv. Disse vil ikke bli omtalt nærmere i dette høringsnotatet. For en mer fyldig gjennomgang av ulike privatrettslige organisasjonsformer, vises det til Ot prp nr 53 (1997-98) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m m (kommunalt og fylkeskommunalt foretak) kapittel 3, samt Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid).

Når det gjelder interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, må kommunen som hovedregel benytte vertskommunesamarbeid etter kommuneloven §§ 28 a-k. Det finnes imidlertid enkelte unntak i særlovgivningen. I tillegg pågår nå to forsøk med samkommunemodell etter forsøksloven. Departementets gjennomgang av erfaringer fra forsøk med samkommunemodell er nærmere beskrevet i kapittel 2.3.

Aksjeselskap etter aksjeloven

Aksjeselskapsformen er regulert i aksjeloven av 13. juni 1997 nr. 44. Denne organisasjonsformen er i utgangspunktet myntet på private aktører og er utviklet for virksomhet med økonomisk formål, men også kommuner kan ta den i bruk. Kommuner kan delta i aksjeselskaper sammen med andre kommuner, andre offentlige rettssubjekter (staten) eller private. Det kan også etableres aksjeselskaper hvor kommunen er eneste aksjonær.

Det som er spesielt for aksjeselskapsformen, er at deltakerne (det vil si aksjeeierne) har et begrenset økonomisk ansvar for selskapets forpliktelser. Selskapets kreditorer kan bare rette sine krav mot selskapet, og aksjeeierne kan ikke gjøres ansvarlig for mer enn aksjeinnskuddet.

Aksjeselskaper skal ha generalforsamling, styre og daglig leder. Generalforsamlingen er det øverste organet for aksjeselskapet, mens styret er underordnet generalforsamlingen og daglig leder er underordnet styret. Styret og daglig leder utgjør den daglige ledelsen av aksjeselskapet. Det er således generalforsamlingen som er eiernes organ, og det er først og fremst gjennom vedtak i dette organet at deltakerkommunene kan utøve sin eierkompetanse.

Interkommunale selskaper etter lov om interkommunale selskaper

Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 (IKS-loven) trådte i kraft 1. januar 2000. Denne organisasjonsformen er også utviklet for virksomhet med forretningsmessig preg/næringsvirksomhet. Loven setter imidlertid ikke selv

noen begrensninger for hvilken type virksomhet som kan organiseres etter denne selskapsformen, såfremt ikke lovgivningen som regulerer den aktuelle virksomheten selv setter slike begrensninger.

Både kommuner og andre interkommunale selskaper kan være deltakere i interkommunale selskaper som er regulert etter denne loven. På samme måte som for interkommunale samarbeid med felles styre etter § 27 i kommuneloven, kan ikke staten, private eller aksjeselskaper være deltakere i slike selskaper. Et interkommunalt selskap kan derimot være deltaker i et aksjeselskap. Selskaper med deltakelse av både kommuner og private må derfor organiseres som aksjeselskaper. IKS-loven er i dag den eneste selskapsformen for interkommunalt samarbeid hvor deltakerne har ubegrenset ansvar.

Det er selskapsavtalen som er det rettslige grunnlaget for samarbeidet mellom kommunene etter denne loven. Kommunene utøver sitt eierskap og dermed eierstyring gjennom representantskapet. Representantskapet er det øverste organet i selskapet og skal ha minst en representant fra hver kommune, som velges av kommunestyrene selv. Det enkelte kommunestyre har instruksjonsrett overfor sine egne medlemmer i representantskapet.

Interkommunalt styre etter kommuneloven § 27

Bestemmelsene i kommuneloven § 27 regulerer en samarbeidsordning hvor det opprettes et eget felles styre mellom flere kommuner for å løse felles oppgaver. Det er begrenset hvilken myndighet som kan legges til styret, jf. lovens uttrykk ”drift og organisering”. Bestemmelsen er svært gammel. Den ble utformet med sikte på driftsmessig og administrativt samarbeid om for eksempel bygging og drift av anlegg for strøm- eller vannforsyning, kloakk og renovasjon.

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. § 27-samarbeid er også blitt benyttet som organisasjonsmodell for mange regionråd.

Styret er det øverste organet for samarbeidet og får delegert beslutningsmyndighet over de felles oppgavene. Det enkelte kommunestyre kan ikke instruere styret, men må styre gjennom sine representanter.

Vertskommunesamarbeid etter kommuneloven §§ 28 a-k

Før 2007 inneholdt lovverket ingen generell adgang til å samarbeide om lovpålagte oppgaver som i større eller mindre grad innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Adgangen til denne type samarbeid var fram til dette tidspunktet avhengig av om det fantes hjemmel for det i de særlovene som legger vedtakskompetanse til kommunen.

Fra 1. januar 2007 ble det innført en generell hjemmel i kommuneloven §§ 28 a-k som åpner for samarbeid mellom kommuner om lovpålagte oppgaver, jf. Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid). Et hovedsiktemål med de nye bestemmelsene er å gjøre det forsvarlig å etablere interkommunalt samarbeid når det gjelder oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Bakgrunnen for innføringen av modellene har særlig vært å gjøre det mulig å bygge opp velfungerende fagmiljøer i områder av landet der den enkelte kommune hver for seg kan ha vansker med å etablere den type kompetanse som kreves for å utføre hele registeret av oppgaver som er pålagt.

Når det gjelder omfanget av og erfaringer med vertskommunemodellen, vises det til kapittel 2.2.

Vertskommunesamarbeid innebærer at beslutningsmyndighet blir delegert fra en eller flere kommuner til vertskommunen.

Til grunn for samarbeidet skal det ligge en samarbeidsavtale.

Loven skiller mellom administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Der det ikke blir overført beslutningsmyndighet av prinsipiell karakter, kan kommunene opprette et administrativt vertskommunesamarbeid. De ulike deltakerkommunene kan delegere ulik kompetanse til vertskommunens administrasjon innenfor et slikt administrativt vertskommunesamarbeid. Beslutningene treffes da av administrasjonen i vertskommunen.

Det kan også overføres beslutningsmyndighet i prinsipielle saker. I så fall må kommunene inngå et vertskommunesamarbeid med en felles folkevalgt nemnd som treffer avgjørelser i slike saker. Øvrige saker kan delegeres til vertskommunens administrasjon å avgjøre. Hver av deltakerne skal være representert med to eller flere representanter i nemnda. Der kommunene etablerer en felles folkevalgt nemnd som skal ta prinsipielle beslutninger, må alle deltakerkommunene delegere samme myndighet til den felles politiske nemnda.

Vertskommunemodellen er en svært fleksibel modell. Dersom for eksempel fire kommuner ønsker å samarbeide om fire ulike oppgaver, kan dette gjøres på ulike måter innen vertskommunemodellen. Et alternativ er å legge alle oppgavene inn i ett felles vertskommunesamarbeid med eller uten felles folkevalgt nemnd. Et annet alternativ er å etablere fire ulike vertskommunesamarbeid, hvor hver av deltakerkommunene er vertskommune for én av oppgavene det samarbeides om, og hvor hvert samarbeid eventuelt har sin egen nemnd. Politisk koordinering av oppgavene kan sikres ved å oppnevne de samme personene til alle fire nemndene.

For begge vertskommunemodellene er det lagt vekt på å ivareta rettssikkerheten gjennom å klargjøre systemet for forvaltningsklage og lovlighetskontroll. Det er

også lagt vekt på å sikre den enkelte deltakerkommunes mulighet til å påvirke/treffe avgjørelse i enkeltsaker som er delegert til vertskommunen. Den enkelte deltakerkommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndigheten i saker som alene gjelder deltakerkommunen eller dennes innbyggere.

Plan- og bygningslovens bestemmelser om interkommunalt samarbeid

Plan- og bygningsloven av 2008 har egne bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid. Formålet med bestemmelsene er å legge til rette for mer interkommunalt plansamarbeid gjennom et sett «normalregler» for slikt samarbeid og regler om hvordan uenighet skal håndteres for at planarbeidet ikke stopper opp. Bestemmelsene gir de deltakende kommuner stor grad av frihet til å organisere slikt samarbeid på den måten de finner mest hensiktsmessig. Planarbeidet skal alltid ledes av et eget styre. Hovedregelen er at dette styret skal ha samme antall representanter fra hver kommune. Styret selv bestemmer reglene for styrets arbeid og hvordan planarbeidet skal organiseres. Dette er en parallell til det som gjelder for interkommunalt samarbeid generelt etter kommuneloven. Det er det enkelte kommunestyre som treffer det endelige planvedtak for sitt område. Partene i et interkommunalt plansamarbeid bør inngå avtale om gjennomføring av planer som er vedtatt på grunnlag av slikt samarbeid, når det er behov for samordning av bruk av virkemidler for gjennomføring. Det er også gitt bestemmelser som skal gjøre det mulig å løse uenighet mellom kommunene slik at planarbeidet ikke kjører seg fast, og å føre interkommunalt plansamarbeid over til regional plan. Reglene gjelder tilsvarende for plansamarbeid mellom fylker og kommuner, se kapittel 3.7)”

2.2 Kartlegginger og evalueringer av interkommunalt samarbeid

Innledning

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) kartlagt hovedtrekkene ved ulike organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner, både i 2004 og i 2008. Disse kartleggingene inneholder også opplysninger om omfang av interkommunalt samarbeid og hvilke type oppgaver det samarbeides om.

Oppgaver og omfang

Hva det samarbeides om og hvor mange kommuner som samarbeider om de ulike typer oppgaver, varierer mye. Tabell 2.1 gir en oversikt over andelen kommuner som ivaretar ulike typer oppgaver i samarbeid med andre kommuner.

Tabell 2.1 Tabell 2.1 Andel kommuner som samarbeider med andre kommuner om følgende oppgaver i 2004 og i 2008. 2004: N= (265,341). 2008: N= (270,320).

Type oppgave	Andel med interkommunalt samarbeid i 2004	Andel med interkommunalt samarbeid i 2008
Revisjon	-	88,0
Renovasjon	88,7	74,7
Innkjøp	63,5	46,2
Brannvesen	48,7	44,5
IT-oppgaver	34,3	42,1
Vannforsyning	20,8	15,0
Avløp	15,9	12,9
Regnskap	6,3	10,7
Grunnskole	-	8,1
Barnehage	1,3	5,0
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	3,3	1,6

Kartleggingen (Hovik og Stigen 2008 s. 132) baserer seg på et standardisert spørreskjema der oppgavetypen det spørres om er satt opp på forhånd. Her er tatt med de elleve oppgavene som det rapporteres mest samarbeid om i disse kartleggingene fra Norsk institutt for by- og regionforskning. Ikke alle oppgaver som kommunene har ansvar for, og som de kan samarbeide med andre kommuner om etter kommuneloven eller andre lover, er med i det standardiserte skjemaet som er brukt til å kartlegge interkommunalt samarbeid. For eksempel er ikke kraftforsyning eller barnevern inkludert i skjemaet. Kartleggingen gir likevel en god pekepinn på at relativt mange kommuner samarbeider med andre kommuner når det gjelder administrative støttetjenester som revisjon, innkjøp, IT og regnskap. Mange samarbeider også om renovasjon, vann og avløp.

Samarbeid om lovpålagte oppgaver gjennom vertskommunemodellen

Fra 1. januar 2007 ble det også mulig å samarbeide med andre kommuner om lovpålagte oppgaver som krever myndighetsutøvelse gjennom den såkalte vertskommunemodellen, jf. kommuneloven §§ 28 a-k. Kommunal- og regionaldepartementet fikk høsten 2009 gjennomført en kartlegging av bruken av

vertskommunemodellen, knappe ett og ett halvt år etter at det ble åpnet for å samarbeide om lovpålagte oppgaver i kommuneloven. I tabell 2.2 er resultatene fra denne kartleggingen gjengitt.

Tabell 2.2 Andel kommuner som har inngått vertskommunemodell etter kommuneloven §§ 28 a-k. Prosent, antall i parentes.

Har inngått vertskommunesamarbeid	Prosent (antall)
Ja	74 (193)
Nei	24 (62)
Vet ikke	3 (7)
N	262

Det er overraskende at så mange kommuner (193) rapporterer at de har inngått vertskommunesamarbeid såpass kort tid etter innføringen. Av disse rapporterer de aller fleste, 163 kommuner, at de har inngått et rent administrativt vertskommunesamarbeid (jf. Tjerbo 2010 s. 11).

I tillegg til å svare på spørsmål, ble kommunene bedt om å sende inn avtalene som skal ligge til grunn for et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven. Ved å legge sammen antallet kommuner i disse avtalene, kommer en fram til at 112 kommuner deltar i vertskommunesamarbeid etter kommuneloven. Det er en del færre enn antallet kommuner som har rapportert om at de har inngått vertskommunesamarbeid som svar på spørreskjemaet. Forskerne tolker dette slik at det kan være en viss overrapportering i forhold til at mange kommuner bruker begrepet "vertskommunesamarbeid" på en bredere måte enn det som kommuneloven §§ 28 a- k åpner for. I Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) blir det også pekt på at begrepet vertskommunemodell blir brukt på en rekke ulike samarbeidstiltak.

Avtalene viser at barnevern er en oppgave kommunene samarbeider til dels mye om. Legevakt og PP-tjeneste er andre oppgaver det blir samarbeidet om (se Tjerbo 2009 s. 13 - 17).

2.3 Forsøk og erfaringer med samkommuner

Per i dag pågår det forsøk med to samkommuner – Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune, begge i Nord-Trøndelag fylke. I dette kapitlet vil vi presentere nærmere forsøkene med samkommune, og hovedpunktene fra evalueringene av Innherred samkommune som er det forsøket som har pågått lengst.

Forsøksloven

Det er lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87 som gir hjemmel til å drive denne typen forsøk. Dette skjer ved at forsøkskommuner, med visse begrensninger, gis anledning til å avvike fra gjeldende regelverk gjennom å lage erstatningsbestemmelser i egen lokal forskrift, jf. forsøksloven § 5. Forskriftene skal godkjennes av Kommunal- og regionaldepartementet.

Godkjenning av forskrifter for forsøk kan gis for en periode på inntil 4 år, med mulighet for inntil 2 års forlengelse. Dersom det er planlagt eller besluttet å gjennomføre reformer i samsvar med det forsøket gjelder, kan forsøksperioden forlenges videre fram til reformen trer i kraft, jf. forsøksloven § 3 siste avsnitt.

Innherred samkommune

Innherred samkommune er et samarbeidsprosjekt mellom kommunene Levanger og Verdal i Nord-Trøndelag fylke. Formålet med forsøket er blant annet å legge til rette for bedre og mer effektive tjenester til innbyggerne, og å bidra til utvikling av et sterkere lokalsamfunn og en mer robust region. Samarbeidsprosjektet har inntil nylig vært organisert med utgangspunkt i kommuneloven § 27 om interkommunalt samarbeid, men med et tillegg om at samarbeidsorganet (samkommunen) kan utøve forvaltningsmyndighet innen bestemte områder.

Forsøksmodellen avviker således på en del punkter i forhold til den samkommunemodellen som var på høring i 2005, og som høringsnotatet bygger på. Forsøket har likevel bidratt til erfaring med et felles politisk styringssystem som beskrevet i høringsnotatet.

Forsøket med Innherred samkommune startet opp 1.2.2004, og samkommunen fikk ansvar for næringsutvikling, markedsføring av regionen og følgende oppgaveportefølje:

- De interne enhetene: økonomi, organisasjon og IKT
- Skatteoppkrever/kemner
- Landbruk og miljøforvaltning
- Plan, byggesak, oppmåling og miljø
- Helse og rehabilitering fra 1.4.04 til 1.10.06
- Barn og familie fra 1.2.04 til 1.10.06
- Servicekontor og dokumentsenter fra 15.8.05

Forsøksperioden ble høsten 2007 forlenget med 2 år. Våren 2009 mottok departementet en ny søknad fra Innherred samkommune, hvor det ble søkt om et nytt forsøk med samkommune for fire nye år. Det er noen endringer i søknaden, blant annet vil samkommunen ha egne ansatte, og samkommunestyret kan opprette

underutvalg. Departementet har forlenget forsøket, med de omsøkte endringene til 31.12.2011.

Evaluering av Innherred samkommune

Trøndelag Forskning og Utvikling AS (tidligere Nord-Trøndelagsforskning) gjennomførte en evaluering av forsøket Innherred samkommune i perioden 2004-2007, og presenterte sine funn og analyser underveis i forsøksperioden¹.

I sluttevalueringen fra 2007 er konklusjonen at *”det overordnede resultat er at samkommune gir god politisk kontroll og er egnet til styring av omfattende kommunalt samarbeid”*. Rapporten konkluderer med at samarbeid om interne støttefunksjoner og plan, byggesak, oppmåling, landbruk og kemner ser ut til å ha gitt store gevinster. Samarbeidet om enhetene barn og familie og helse og rehabilitering varte bare i to og et halvt år før de ble tilbakeført til deltakerkommunene. Undersøkelsen viser at samarbeidet om regional utvikling gjennom samkommunen har vært preget av en langsiktig nettverksbygging. Det pekes også på at lokaldemokratiet har blitt styrket i betydning av at politikerne har fått økt makt og innflytelse som følge av samkommuneforsøket.

Rapporten gir uttrykk for at samkommunen blir sett på som en suksess, da den har bidratt til at to tidligere ”rivaliserende” nabokommuner på kort tid har etablert et omfattende samarbeid og oppnådd effektiviseringsgevinster.

De generelle ankepunktene mot forsøket i Innherred er det noe begrensede geografiske nedslagsfelt, samt en relativt liten oppgaveportefølje.

Forarbeidet til og etableringen av forsøket var preget av at kommuneledelsen ville ha raske resultater. Den første evalueringen peker spesielt på at dette førte til god framdrift, men dårlig ansattemedvirkning. Dette gjaldt særlig resultatenehene barn og familie og helse og rehabilitering.

Midtveisevalueringen fra 2006 viser at utfordringene som ble avdekket tidligere fortsatt var gjeldende, spesielt innen enheten barn og familie. I tillegg bidro ulik organisering av sosialkontoret og NAV-pilot i Verdal til å forsterke utfordringene i helse og rehabiliteringsenheten.

Samkommunens administrasjon anbefalte på denne bakgrunnen at helse og rehabilitering skulle tilbakeføres til deltakerkommunene. I samkommunestyrets behandlingen av saken ble det stilt et benkeforslag om at også barn og familie

¹ Sand, Roar et al.(2007): Evaluering av Innherred samkommune. TFU-rapport 2007:1. Sand, Roar (2006): Evaluering av Innherred samkommune. Resultater vel halvveis i forsøket. TFU-notat 2006:6. Sand, Roar (2004): Innherred samkommune. 1. milepelsevaluering av forsøket. NTF-notat 2004:5.

skulle tilbakeføres til deltakerkommunene. Samtidig vedtok samkommunestyret å søke om å utvide samkommunens ansvar innenfor plan og bygg.

I midtveisevalueringen blir det også pekt på at det er en svakhet i samkommunen i forhold til planarbeid, og det er en utfordring å få regionale plansaker til politisk behandling slik at samkommunen kan bli en sentral regionalpolitisk aktør.

Midtre Namdal samkommune

Siden 2005 har kommunene i Midtre Namdal regionråd, dvs. Namsos, Namdalseid, Fosnes, Overhalla og Flatanger, vært med i et nasjonalt forvaltningsforsøk med felles miljø- og landbruksforvaltning og felles barneverntjeneste. Forsøket var hjemlet i forsøksloven. Samarbeidet tok utgangspunkt i interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, men fikk i tillegg overført utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegert myndighet til å treffe vedtak som innebar offentlig myndighetsutøvelse, på de områdene de samarbeidet. Evalueringene fra Trøndelag Forskning og Utvikling AS var positive.

Departementet mottok i slutten av 2008 en søknad fra fire av kommunene om å inngå et tettere samarbeid i form av en samkommune. Flatanger kommune ønsket ikke å delta i dette samarbeidet, men de ønsket å inngå et vertskommunesamarbeid med samkommunen.

Forsøket ble godkjent høsten 2009. Oppgaveporteføljen til Midtre Namdal samkommune er innenfor barnevernstjenesten, miljø- og landbruksforvaltning, utviklingskontor, skatteoppkrever, kommuneoverlege, legevaktjeneste og IT.

2.4 Utenlandsk rett

2.4.1 Innledning

Det gjøres i kapittel 2.4.2 og 2.4.3 nærmere rede for interkommunalt samarbeid i Finland og Sverige, med hovedvekt på den finske samkommunemodellen og den svenske kommunalförbundsmodellen, som er organisasjonsmodeller som har mange fellestrekk med samkommunemodellen som drøftes i dette høringsnotatet. I tillegg gjøres det kort rede for den finske kommune- og servicestrukturreformen som blant annet har til formål å få til en mer effektiv bruk av ressursene i kommunene og dempe utgiftsveksten.

2.4.2 Finland

Generelt om finsk kommuneforvaltning

Finland har 348 kommuner. Det er store variasjoner i størrelsen på kommunene, både med hensyn til antall innbyggere og areal. Hovedstaden Helsingfors har over

en halv million innbyggere mens de minste skjærgårdskommunene har mindre enn 200 innbyggere. Halvparten av kommunene har mindre enn 6000 innbyggere.

Siden 1990-årene har det pågått et reformarbeid med sikte på å styrke det lokale selvstyret. I 1993 reformerte man overføringssystemet fra stat til kommune ved å gå fra et system med refusjon av utgifter til en modell med generelle tilskudd basert på objektive kriterier. Den resterende andelen av kommunenes inntekter kommer fra skatt, avgifter, gebyrer, egenbetaling og lignende. Finske kommuner har fritt skatteøre.

Helt siden starten av kommunesystemet på slutten av 1800-tallet, har det vært mulig å samarbeide mellom kommuner. Bestemmelsen om samarbeid mellom kommuner ble revidert siste gang i 1993 da samkommunesystemet i sin nåværende form ble innført. Muligheten til å samarbeide ble da utvidet gjennom bestemmelser i kommuneloven, og det ble i hovedsak mulig å samarbeide også om lovpålagte oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. Bare der en særlov uttrykkelig forutsetter at kommunen selv utfører en oppgave, kan kommuner ikke samarbeide om løsningen av slike. Samkommuner utgjør den vanligste samarbeidsformen mellom kommuner. Det finnes over 200 samkommuner.

Finske kommuner har stort sett ansvar for de samme oppgavene som norske kommuner har. I tillegg har de også ansvar for videregående opplæring, spesialisthelsetjeneste, tannhelsetjeneste samt regional planlegging. Dette må ses i sammenheng med at Finland ikke har et direkte folkevalgt regionnivå som i Norge. Oppgaver med et regionalt nedslagsfelt løses isteden gjennom interkommunalt samarbeid, fortrinnsvis gjennom samkommuner.

Mange av kommunenes oppgaver blir utført gjennom interkommunalt samarbeid, for eksempel drives sykehus og mange undervisningsinstitusjoner av samkommuner. Spesialisthelsetjeneste, yrkesopplæring og regional planlegging er obligatoriske samkommuner. Disse samkommunene har regional utstrekning. Andre samkommuner er lokale i utstrekning, for eksempel samarbeid om primærhelsetjeneste, aldershjem, barnehjem, familierådgiving, omsorg for rusmisbrukere.

Samkommuner

En finsk samkommune er en egen juridisk enhet, med en egen organisasjon og med indirekte valgte representanter fra deltakerkommunene og finansiert av disse. Et unntak er yrkesutdanningen som er finansiert i fellesskap av staten og kommunene. Samarbeidet mellom kommunene kan være frivillig eller obligatorisk. Deltakerkommunene bestemmer som en hovedregel form og innhold for samarbeidet i en grunnavtale som må godkjennes av de respektive kommunestyrene.

Grunnavtalen er den formelle basisen for en samkommune. Den skal inneholde bestemmelser om organisering, beslutningsregler, finansiering og kompetansen til samkommunen. Det er tatt inn en formulering i kommuneloven § 78 om mulighet for å bruke kvalifisert flertall for beslutninger som gjelder grunnavtalen. Gjennom å kreve at beslutninger skal tas med kvalifisert flertall, vil man kunne forsikre seg om at kommuner med ulik størrelse har mulighet til å påvirke utfallet i viktige spørsmål. Kravet om kvalifisert flertall kan for eksempel gjelde beslutninger om viktige investeringer.

Grunnavtalen skal også inneholde bestemmelser om stillingen for en deltakerkommune som trer ut av fra samkommunen og for de deltakerkommunene som fortsetter samarbeidet. Etter § 84 i kommuneloven må en kommune som ønsker å trekke seg ut av samkommunen gjøre det ved å gi varsel innen utgangen av kalenderåret før kommunevalget (altså før mandatperioden går ut), men de kan også bli enige om en annen tidsfrist som da må nedfelles i grunnavtalen. Grunnavtalen kan endres dersom minst to tredeler av medlemskommunene støtter en endring og deres innbyggertall til sammen utgjør halvparten av det totale antallet innbyggere i alle medlemskommunene (§ 79). Grunnavtalen skal også inneholde bestemmelser om hvordan oppgjøret ved en oppløsning av en samkommune skal ordnes og om likviditeten.

Kommuneloven angir at det øverste organet for en samkommune, representantskapet, skal ha minst en representant fra hver kommune i samarbeidet. De enkelte kommunestyrene kan peke ut representanter til hvert møte i representantskapet spesielt, eller de kan velge faste medlemmer til representantskapet. Ofte er kommunene representert etter innbyggertall. Det øverste organet skal ha møte minst to ganger i året og godkjenne budsjett og regnskap samt velge et styre for samkommunen. De øvrige organene i samkommunen skal avspeile de partipolitiske styrkeforholdene i deltakerkommunene.

Typisk for det finske systemet er at samkommunene bare samarbeider innen én sektor og at de innenfor de ulike sektorene fungerer relativt uavhengig av hverandre. En kommune kan delta i flere samkommuner. Det har vært vanskelig å få til samarbeid som omfatter flere ulike sektorer.

Samarbeidet mellom kommunene har hele tiden økt og blitt mer mangesidig. Spesielt i små kommuner har samarbeidet gjort det mulig å utføre de lovpålagde tjenestene, slik at utgiftene er mindre enn deltakerkommunenes gjennomsnittlige kostnader per innbyggere. Det har vist seg lettere å bli enig om å samarbeide på nye områder, og om oppgaver som krever spesialistkompetanse.

Siden 2005 har staten gitt støtte til kommuner som vil drive sektorovergripende samarbeid. Slik støtte kan fås med bakgrunn i søknad. Kriteriene for å oppnå slik

støtte er at samarbeidet er sektorovergripende, har betydning for organiseringen av tjenester samt økonomi og utvikling i de involverte kommunene.

Kommune- og servicestrukturreformen

Våren 2005 initierte regjeringen en kommune- og servicestrukturreform med formål å få til en mer effektiv bruk av ressursene i kommunene, dempe utgiftsveksten samt skape forutsetninger for en mer utviklingsrettet styring av de kommunale tjenestene. I juni 2006 ble det oppnådd et politisk kompromiss om en rammelov som styrer gjennomføringen av reformen som skal pågå i perioden 2007 – 2012. Reformen innebærer at kommunene skal stimuleres økonomisk til sammenslåinger på frivillig grunnlag. Rammeloven pålegger også kommunene mer samarbeid. I tillegg endrer den finansieringssystemet for å lette gjennomføringen av kommunesammenslåinger, samt at oppgavefordelingen mellom stat og kommune blir justert.

Ifølge rammeloven skal et samarbeidsområde eller en kommune bestå av ”en pendlingsregion eller en annen funksjonell helhet som har økonomiske og personellmessige ressurser til å ha ansvar for å utføre tjenester og for finansieringen av disse”.

Det blir i § 5 i rammeloven satt et minimumstall for hvor mange innbyggere en kommune eller et samarbeidsområde kan ha for å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Innenfor primærhelsetjenesten og nært tilknyttede oppgaver innenfor sosialområdet, ble minstetallet satt til 20 000 innbyggere, og for yrkesopplæring med grunnlag i yrkesopplæringsloven til 50 000 innbyggere. Unntak fra bestemmelser som pålegger kommunene å ha et bestemt antall innbyggere for å løse oppgaver, kan gis på grunnlag av a) skjærgård eller lange avstander (mer enn 40 km mellom rådhusene), b) at det er nødvendig for å trygge innbyggernes svenskspråklige eller finskspråklige rettigheter eller c) det er nødvendig for å sikre rettighetene samene har til sin kultur og sitt språk. De mest detaljerte bestemmelsene gjelder helse- og sykehusområdet.

Spesialiserte helsetjenester som forutsetter et større befolkningsgrunnlag, skal deles inn i de samkommuner som blir nevnt i lov om spesialisthelsetjeneste. Disse samkommunene skal også ta seg av oppgaver som pålegges i lov om spesialomsorg for utviklingshemmede. Kommunene kan også gi disse samkommunene andre oppgaver. Noen av de oppgavene som hører til den høyspesialiserte helsetjenesten, skal sentraliseres til sentralt nivå.

Videre skal kommunene i hovedstadsområdet og andre navngitte storbykommuner med omegnskommuner, utarbeide planer for hvordan samordningen av arealspørsmål, boligsspørsmål, transport og kollektivtrafikk samt andre oppgaver som går ut over kommunegrensene, skal ordnes.

Innen utgangen av 2007 skulle kommunene melde tilbake til regjeringen om hvordan de ville møte kravene til større kommuner eller samarbeidsområder.

For å bistå kommune- og servicestrukturen ble det igangsatt et såkalt ”Gode kommunale tjenester prosjekt” for å få fram gode praksiser og eksempler på hvordan kommuner har organisert innovative og effektive tjenester.

Gjennomføringen og resultatet av reformen blir løpende evaluert på dimensjoner som lokaldemokrati og ledelse, økonomi, tjenester og servicedekning, personell, lokalsamfunnsutvikling mv.

2.4.3 Sverige

Det finnes 290 kommuner og 20 landsting. De svenske kommunene har de samme lovpålagte oppgavene som de norske, men i tillegg har de ansvar for videregående utdanning og spesialskoler.

I Sverige kan kommunene samarbeide gjennom to kommunalrettslige organisasjonsformer; *gemensamma nemnder* eller *kommunalförbund*. *Gemensamma nemnder* likner mye på vår vertskommunemodell, og vil ikke bli omtalt nærmere i høringsnotatet. *Kommunalförbund* har imidlertid klare likhetstrekk med samkommunemodellen som blir omtalt i dette høringsnotatet.

Fra og med 1. januar 1998 ble reglene om ”kommunalförbund” tatt inn i den svenske kommuneloven. *Kommunalförbund* som samarbeidsform mellom kommuner er ikke nytt og ble allerede innført i en egen lov i 1919. Da reglene ble tatt inn i kommuneloven, ble de samtidig forenklet og modernisert.

I 2006 fantes det 94 kommunalförbund og 70 felles nemnder.

De fleste samarbeidene er om redningstjeneste, men det blir også samarbeidet en del om utdanning.

Kommunalförbund er i utgangpunktet et frivillig samarbeid som kommunene kan opprette for et bestemt tidsrom eller på ubestemt tid. *Kommunalförbund* er en egen juridisk person. Kommuner eller landsting kan overføre både frivillige og pålagte oppgaver til *kommunalförbund* som de selv er deltakere i. Fra 1998 er det mulig for kommuner å samarbeide om så å si alle kommunale oppgaver. Deltakerkommunene overlater avgjørelseretten til de folkevalgte representantene i *kommunalförbundet*.

Ved lovendringen i 1997 ble det åpnet for at kommuner og landsting ikke behøver å legge de samme oppgavene til *kommunalförbundet*. På denne måten er det lagt til rette for at kommuner og landsting kan delta i samme *kommunalförbund* også om lovpålagte oppgaver. Der finnes eksempler i to landsting der landstinget

samarbeider med en kommune for å skape en felles organisasjon som omfatter landstingets helse- og sykehustjenester og kommunens helse- og omsorgstjenester.

Kommunalforbundet kan enten organiseres som et besluttende organ, et utøvende organ eller som ”förbundsdirektion” med begge funksjoner. Deltakerne i det besluttende organet skal hentes fra medlemmer eller varamedlemmer i de respektive kommunestyrene som er deltakere. Hver kommune skal være representert med minst ett medlem.

Kommuneloven stiller nærmere krav til blant annet innholdet i samarbeidsavtalen, om styret og om innsyn i økonomien og virksomheten. En viktig del av avtalen er hvilken kompetanse som blir overført til kommunalforbundet. Dette skal tydelig angis slik at det går klart fram hva deltakerkommunene og deltakerlandstingene har ansvar for og hva kommunalforbundet har ansvar for. Dette innebærer at hver endring av kompetansefordelingen skal skje gjennom at avtalen blir behandlet på nytt i hver av deltakerkommunene. En kommune kan trekke seg fra samarbeidet. Oppsigelsestiden er på tre år – dersom ikke en kortere oppsigelsefrist er avtalt i forbundsavtalen.

3 Prinsipielle vurderinger for utforming av en forpliktende og demokratisk samkommunemodell

3.1 Behovet for en ny modell for interkommunalt samarbeid

3.1.1 Innledning

Lokalforvaltningen er delt inn i kommuner og fylkeskommuner. Innenfor de geografiske grensene for hver kommune og fylkeskommune forvaltes kommunesektorens oppgaver av representanter som er valgt av innbyggerne i kommunen eller fylkeskommunen. Alle interkommunale organer får således sin myndighet fra kommunestyrene som inngår i samarbeidet. Kommunestyrene vurderer selv om de ønsker å opprette interkommunale samarbeid, og hvilke oppgaver det er mest hensiktsmessig å overføre til samarbeidet å utføre. Samarbeidene vil utøve sin virksomhet innenfor det ansvarsområdet og de rammer for beslutningsmyndighet som er gitt fra deltakernes kommunestyre. Et interkommunalt samarbeid skal derfor ikke få oppgaver og beslutningsmyndighet tillagt direkte i lov.

Norske kommuner utfører et bredt spekter av oppgaver, både frivillige og lovpålagte. For de frivillige oppgavene og oppgaver av mer forretnings- og driftsmessig preg, har det i mange år vært gode samarbeidsmodeller å velge mellom, både aksjeselskaper, interkommunale selskaper og interkommunale styre etter kommuneloven § 27.

For lovpålagte oppgaver på de mer individrettede tjenestedområdene er organisasjonsfriheten mer innskrenket. Før vertskommunemodellen ble lovfestet i 2007, var det ikke noen generell åpning i lovgivningen for samarbeid om denne typen oppgaver. Kommunene har således tradisjonelt ikke drevet interkommunalt samarbeid om felles tjenesteproduksjon på disse områdene.

Når det i dette høringsnotatet foreslås å lovfeste en samkommunemodellen, er dette ment som et tilbud til kommunene om en ny samarbeidsmodell, på lik linje med andre modeller for interkommunalt samarbeid. De kan gjennom modellen etablere en interkommunal enhet som underlegges felles styring fra kommunestyrene i deltakerkommunene.

Alle modeller for interkommunalt samarbeid er utviklet med henblikk på en viss type virksomhet. Lov om interkommunale selskaper er tilpasset oppgaver av mer forretningsmessig art, mens samkommunemodellen på sin side er tilpasset kommunenes mer individrettede tjenesteyting. Mens det i lovverket for interkommunale selskaper er lagt en viss vekt på avstand mellom den daglige

ledelse av selskapet og kommunene som eiere for å oppnå effektiv forretningsdrift, er det i samkommunemodellen lagt vekt på rettssikkerhet, politisk styring og kontroll. Samkommunemodellen skal være et frivillig supplement til eksisterende modeller. Intensjonen med samkommunemodellen er at deltakerkommunene, i større grad enn i de øvrige modellene for samarbeid, skal kunne ivareta en helhetlig og samordnet politisk ledelse av oppgavene det samarbeides om.

3.1.2 Behovet for samkommunemodellen

Kommunene er viktige leverandører av velferdsstatens tjenester og ytelser. Det er gjennom særlovgivningen at kommunene blir tildelt de vesentligste av sine oppgaver. For eksempel opplæringsloven som tildeler kommunen oppgaven med og tilhørende kompetanse til å forestå grunnskoleutdanning i sin kommune. Alle oppgaver som særlovene tildeler kommuner, bygger på det såkalte generalistkommuneprinsippet. Det vil si at alle kommuner, uavhengig av størrelse, blir tildelt de samme oppgavene fra staten gjennom særlovene. Med et mangfold av krevende oppgaver vil det alltid, uavhengig av gjeldende kommunestruktur, være behov for interkommunalt samarbeid. Det lar seg ikke gjøre å finne en kommunestruktur som vil være optimal for alle typer oppgaver som kommunene er pålagt å utføre.

I dag er situasjonen at mange kommuner står overfor kompetanseutfordringer på ulike tjenesteområder. Flere kommuner har vanskeligheter med å tiltrekke seg kompetent personell for å løse de oppgaver de er tillagt i lovverket. I St.meld. 57 (2008-09) foreslås det at kommunene skal få større ansvar for helseoppgaver, bl.a. innenfor det forebyggende helsearbeidet. I tillegg foreslås det at kommunene skal få ansvar for medfinansiering av spesialisthelsetjenesten. Gjennom å opprette gode og effektive interkommunale ordninger vil mange kommuner kunne løse større og mer omfattende oppgaver som krever særlig fagkompetanse. Dette vil også gjelde for den forestående samhandlingsreformen. Dette har vi i dag gode eksempler på innenfor barnevern, sosialtjeneste og landbruks- og miljøområdet. Ved å inngå i velfungerende interkommunale samarbeid, vil den enkelte kommune kunne bestå, og nærdemokratiet opprettholdes, samtidig som kommunen kan tilby kvalitativt gode tjenester til innbyggerne sine.

Før endringen i kommuneloven i 2007, der vertskommunemodellene ble lovfestet, hadde ikke regelverket en generell hjemmel som åpnet for samarbeid om kommunenes kjerneoppgaver. Vertskommunemodellen er utformet med tanke på samarbeid på et eller noen sektorområder for å løse lovpålagte oppgaver. Når det i dette høringsnotatet foreslås å lovfeste en samkommunemodell, er også denne utformet med sikte på å gjøre det forsvarlig for kommuner å løse utførelsen av kommunale kjerneoppgaver, herunder innbyggerrettet tjenesteyting og myndighetsutøvelse, i samarbeid med andre. Det er således et visst overlapp i

formålet med de ulike modellene. Samkommunemodellen er imidlertid i større grad enn vertskommunemodellen, tilpasset samarbeid på et bredere og mer sektorovergripende oppgavefelt, der det i betydelig grad overføres beslutningsmyndighet til samkommunestyret fra den enkelte deltakerkommune. Det er derfor et viktig mål at samkommunemodellen sikrer folkevalgt deltakelse og styring fra kommunestyrene i deltakerkommunene. Samkommunemodellen er ment å kunne fungere som et samordnende organ for mange ulike typer samarbeid. Evalueringen av forsøket med Innherred samkommune, jf. kapittel 2 konkluderer med at lokaldemokratiet ble styrket ved at politikerne fikk økt makt og innflytelse som følge av samkommuneforsøket, sammenliknet med alternative samarbeidsformer.²

Departementet mener at det prinsipielt er riktig at kommunene tilbys flere modeller for samarbeid om myndighetsoppgaver. Fra et lokaldemokratisk perspektiv er det viktig å legge til rette for at kommunene har ulike samarbeidsmodeller å velge mellom ut fra hva den enkelte kommune anser å være mest hensiktsmessig.

Samkommunemodellen er, som vertskommunemodellen, særlig utformet med henblikk på innbyggerrettet tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Dette er selve kjernen i kommunenes virksomhet. Dersom kommunene finner det nødvendig å samarbeide på disse områdene, er det etter departementets vurdering ekstra viktig at det finnes samarbeidsmodeller som kommunene finner hensiktsmessige, og direkte tilpasset disse oppgavene. En lovfesting av samkommunen vil bety at kommunene tilbys en samarbeidsmodell som i stor grad ivaretar politisk styring, samordning og prioritering fra deltakerkommunene. Departementet ser det som særlig viktig der kommunene ønsker å samarbeide på mange områder eller ønsker å få til en mer helhetlig styring av allerede eksisterende samarbeid på lovpålagte områder. Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at en samkommunemodell bør lovfestes.

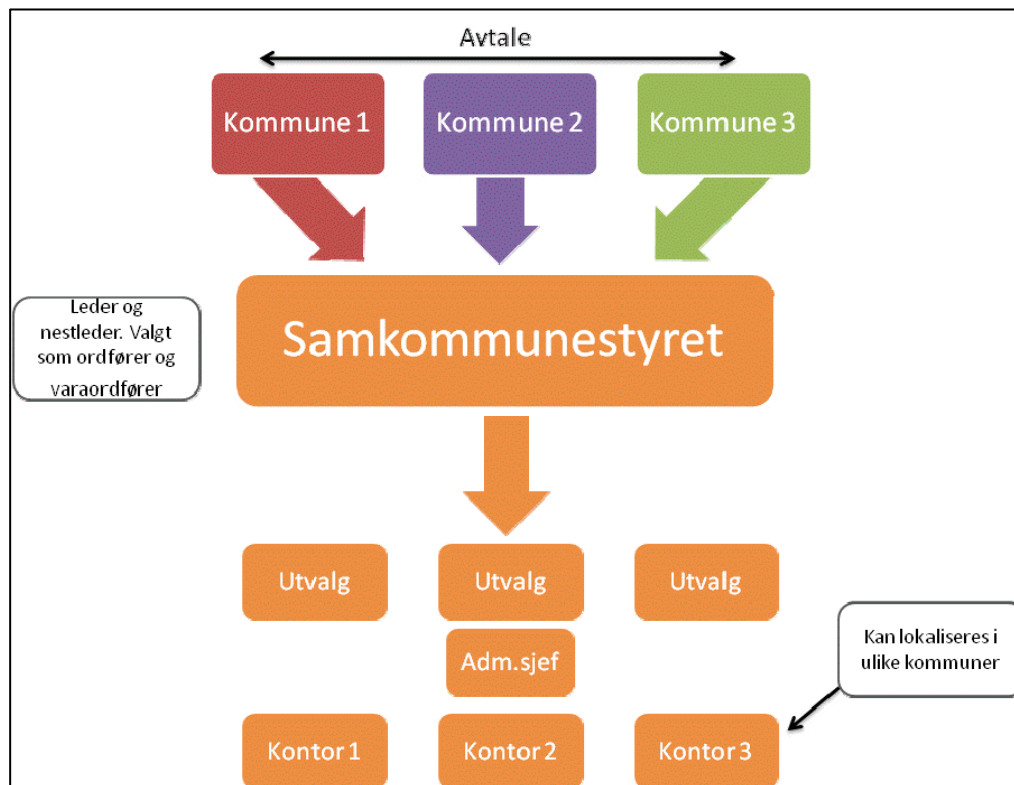
3.2 Samkommunens organisatoriske oppbygging

I dette avsnittet gis det en kort oversikt over samkommunens organisatoriske oppbygging. For å ivareta folkevalgt styring og innflytelse, bygger forslaget til samkommunemodell på de samme organisatoriske grunntrekkene som man finner i en kommune, se figur 3.1.

Samkommunemodellen kan oppsummeres slik:

² Forsøket med Innherred samkommune ble iverksatt før lovfestingen av vertskommunemodellen.

- En frivillig samarbeidsmodell som bygger på avtale mellom deltakerkommunene.
- Samkommunen er et nytt felles interkommunalt forvaltningsorgan som får sin myndighet overført fra deltakerkommunene.
- Samkommunen er en egen juridisk person.
- Samkommunen har et felles overordnet styringsorgan (samkommunestyret) valgt av og blant kommunestyrene i deltakerkommunene (minimum tre fra hver kommune).
- Samkommunen kan opprette underliggende organer.
- Samkommunen skal ha egen administrasjonssjef og egne ansatte.
- Samkommunen er indirekte finansiert av deltakerkommunene.
- Deltakerkommunene hefter proratarisk for sin andel av samkommunens forpliktelser.



Figur 3.1 Samkommune

3.3 Samkommunen - en demokratisk, beslutningseffektiv og robust interkommunal samarbeidsmodell

3.3.1 Generelt

Når kommunene overlater beslutningsmyndighet til andre – enten andre kommuner eller interkommunale styringsorganer – vil blant annet 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 utgangspunktet kan være i mindretallsposisjon når det gjelder innflytelse over de beslutninger som tas. Dessuten kan interkommunale samarbeidsløsninger innebære at det blir vanskeligere for den enkelte kommune å se de kommunale tjenester til egne innbyggere i sammenheng.

De folkevalgte organene i kommunen står i et politisk ansvarsforhold til sine innbyggere. Etter omstendighetene kan også kommunen stå i et rettslig ansvarsforhold til innbyggerne. Dette kan være tilfelle dersom innbyggerne har et rettskrav på en bestemt tjeneste – for eksempel grunnskoleopplæring – og ikke får ytelsen i det omfang og med den kvalitet som de etter lovens minimumskrav har rett til. På denne bakgrunn står derfor ikke kommuner like fritt som private rettssubjekter til å danne selskaper og andre sammenslutninger og overlate beslutningsmyndighet til disse. Dette er bakgrunnen for at om kommunene skal samarbeide om lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, er det bare vertskommunemodellen som tillates brukt etter gjeldende rett, se nærmere omtale av modellen under punkt 2.1. Denne modellen har innebygd de nødvendige mekanismer for å ivareta hensyn til rettssikkerhet og demokrati på en god måte.

Når det i dette høringsnotatet foreslås å lovfeste en samkommunemodell, blir det på samme måte som for vertskommunemodellen, lagt betydelig vekt på hensynene til demokrati og rettssikkerhet ved utformingen av modellen.

3.3.2 En avveining mellom ulike hensyn – demokrati, effektivitet og rettssikkerhet

Tradisjonelt har interkommunalt samarbeid vært kritisert for både å være lite beslutningseffektivt og for å mangle politisk styring og åpenhet. Det har fra flere hold – også fra kommunene 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”.

Når det er ønskelig å overføre beslutningsmyndighet til interkommunale samarbeidsmodeller, må hensynet til demokratisk innflytelse og hensynet til beslutningseffektivitet avveies mot hverandre. I vurderingene må det legges vekt på å finne en hensiktsmessig balanse mellom disse hensyn.

Det blir, innenfor gitte forutsetninger, i dette høringsnotatet foreslått å gi en helt generell mulighet til å overføre offentlig myndighetsutøvelse og kommunale forvaltningsoppgaver fra den enkelte deltakerkommune til en samkommune, i den utstrekning ikke annen lovgivning er til hinder for det. Dette innebærer at samkommunemodellen kan brukes til å samarbeide om et bredt spekter av oppgaver innen individrettet tjenesteyting. Myndighet på disse områdene blir overført fra kommunestyrene til samkommunestyret. Viktige spørsmål er derfor knyttet til folkevalgt innflytelse og graden av legitimitet i samarbeidsmodellen som sådan. Det er også vesentlig å se hen til graden av den enkelte deltakerkommunes styringsrett på vegne av egne innbyggere. For å ivareta folkevalgt styring og innflytelse, bygger forslaget til samkommunemodell på de samme organisatoriske grunntrekk som man finner i en kommune, med ett samkommunestyre som felles ansvarlig folkevalgt organ.

Det er i dette forslaget tilstrebet å komme fram til en robust samkommunemodell, som gjør det demokratisk og rettssikkerhetsmessig forsvarlig å overføre beslutningsmyndighet fra deltakerkommunene til samkommunen. Dette innebærer at når de enkelte reglene for samkommunen skal utformes, må det foretas en avveining mellom at modellen skal være forpliktende og ha et langsiktig perspektiv, og hensynet til de enkelte deltakerkommunenes behov for innflytelse og innbyggernes rettssikkerhet. Dette har vært bærende hensyn som det legges vekt på i de enkelte vurderingene og drøftelsene av hvilke regler som bør gjelde både ved inngåelse, under et samarbeid og ved en eventuell oppløsning eller uttreden fra samkommunen.

Når det i dette høringsforslaget er lagt vekt på å gjøre samkommunen til en forpliktende samarbeidsmodell, refererer dette seg både til varighet av samarbeidet, omfang av samarbeidsområder og en effektiv og beslutningsdyktig organisasjon.

Når det gjelder beslutningseffektivitet, er det nærliggende å vurdere hvorvidt deltakerne skal ha "vetorett" eller om alle saker, også de som kun dreier seg om en av deltakerkommunene, skal avgjøres ved alminnelig flertall. Det foreslås at de kommunene som har flertallet i samkommunestyret, kan drive sin beslutning gjennom, og at mindretallet må forholde seg til dette uten at det bringer samarbeidet i fare. Det vil si at kommunelovens alminnelige regel for flertallsbeslutning i § 35 skal gjelde, og at det ikke kan fravikes i avtalen mellom deltakerkommunene.

Et annet aspekt ved et forpliktende samarbeid, kan være forpliktelse i tid – det vil si at deltakerne er bundet til å delta i samarbeidet i et visst tidsrom. Samkommunen kan være en stor organisasjon og det ligger til grunn at den skal ha en viss varighet. Lovforslaget legger vekt på dette aspektet ved at det foreslås særlige reguleringer av uttrede fra og avvikling av en samkommune.

Et ytterligere aspekt ved forpliktelse kan ligge i at samarbeidet har et visst geografisk omfang, eller at samarbeidsmodellen er egnet til et bredt samarbeid mellom mange kommuner. Samkommunemodellen er, i motsetning til vertskommunemodellen, nettopp påtenkt de omfattende samarbeidene mellom mange kommuner på et bredt saksfelt. Et felles folkevalgt organ som består av kommunestyrerepresentanter, vil ha mulighet til å samordne og prioritere mellom flere kommunale ansvarsområder. Det vil rett og slett være lite hensiktsmessig å bygge opp en så stor organisasjon som en samkommune vil være, for å samarbeide om ett felt mellom to kommuner. Da vil i de fleste tilfeller vertskommunemodellen egne seg bedre.

3.4 Avgrensning mot å kunne delta i flere samkommuner

Departementet ser både fordeler og ulemper ved å åpne for deltakelse i flere samkommuner. Frihet til å kunne delta i flere samkommuner vil innebære en svært fleksibel ordning.

Et argument for at kommunen skal stå fritt til å delta i så mange samkommuner den selv finner hensiktsmessig, kan være et ønske om å delta i samkommuner som har ulike oppgaver. Dette kan for eksempel være samkommuner som først og fremst utfører driftsoppgaver innenfor tjenesteyting og administrasjon, og samkommuner som omfatter et større samarbeid om myndighetsoppgaver. Dersom det ikke skal være adgang til å delta i flere samkommuner, vil kommunene måtte velge andre organisasjonsformer enn en samkommune, hvis de ønsker å samarbeide om andre oppgaver enn det er enighet om å legge inn i samkommunen. Dette selv om de skulle mene at samarbeid i form av flere samkommuner vil være mest hensiktsmessig.

Departementet foreslår likevel at det ikke bør åpnes for deltakelse i flere samkommuner. Dette vil kunne føre til sektoriserede samkommuner, det vil si en

samkommune for ulike sektorer med ulik geografisk utstrekning, hvilket etter departementets syn vil være uheldig. Dette vil i betydelig grad svekke samkommunen som en forpliktende, samordnende og systematiserende modell for flere politikkområder.

Departementet vil særlig understreke forutsetningen om at samkommunemodellen er tenkt for de mer omfattende samarbeid om myndighetsoppgaver, der en rekke samarbeidsområder samles under ett og samme interkommunale styre. Deltakelse i flere samkommuner vil kunne medføre at det legges færre oppgaver til den enkelte samkommune.

Departementet er videre av den oppfatning at de kravene som stilles til organisering av samkommunen, vil gjøre modellen lite egnet til å opprette flere samkommunesamarbeid på ulike sektorområder, mellom ulike deltakerkommuner.

Det legges også vekt på at en begrensning i adgangen til å delta i flere samkommuner bør gjelde av hensyn til innbyggerne. En samkommune vil kunne innebære et svært omfattende samarbeid, og deltakelse i flere samkommuner vil kunne skape en lite oversiktlig situasjon for kommunenes innbyggere i forhold til hvem som yter de ulike kommunale tjenestene og hvor de skal henvende seg for å kunne øve innflytelse overfor de aktuelle beslutningsorganer. Dette kan utgjøre både et rettssikkerhetsmessig og demokratisk problem.

Departementet viser også til den fleksibilitet som ligger i at det ikke vil være noen begrensninger for kommuner til å inngå *andre* samarbeidsformer i tillegg til samkommunen, både med de samme kommunene som deltar i samkommunen og med andre kommuner. Dessuten åpnes det for at samkommunen kan være vertskommune for andre kommuner enn deltakerne i den aktuelle samkommunen, se nærmere om dette under punkt 3.6.

3.5 Overføring av oppgaver og myndighet fra deltakerkommunene til samkommunen

Generalistkommuneprinsippet – deltakerkommunenes ansvar

Departementet vil innledningsvis slå fast at samkommunen ikke skal tillegges myndighet direkte i lov, det vil si 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. Det betyr at generalistkommuneprinsippet fortsatt skal legges til grunn når staten tildeler kommunene oppgaver. Det vil si at alle kommuner tildeles de samme oppgavene fra staten. Etablering av en samkommune innebærer ikke et brudd med at det er kommunene som er den folkevalgte grunnenheten i lokalforvaltningen. Det er opp til kommunene om de ønsker å løse oppgaven i et samarbeid med andre

kommuner, innenfor de rammene lovgiveren setter for samarbeid. Et eventuelt samarbeid i form av en samkommune vil således få sine oppgaver med tilhørende myndighet overført fra deltakerkommunene ved detaljerte opptegetninger i avtalen, jf. punkt 4.6 krav til samarbeidsavtalen. Kommunestyret i deltakerkommunen må således, gjennom sin deltakelse i samkommunen, sørge for å ha tilstrekkelig informasjon om samarbeidet til at de kan vurdere om egne innbyggere får de tjenestene de har krav på fra samkommunen. Om så ikke er tilfelle, påhviler det kommunestyret i deltakerkommunen å bruke de påvirkningsmulighetene som tilligger deltakerne for å få til forbedringer, eller i ytterste konsekvens å vurdere om det er hensiktsmessig at oppgaven fortsatt blir utført av samkommunen.

Rammene for overføring av oppgaver og myndighet til samkommunen

Etter departementets syn vil samkommunemodellen ivareta hensynet til demokratisk styring slik at det er forsvarlig for deltakerkommunene å overføre en hver art av oppgaver til samkommunen, også de som må kunne sies å være av mer politisk prinsipiell karakter.. På denne bakgrunn foreslår departementet at det tas inn en generell hjemmel i kommuneloven som åpner for at deltakerkommunene kan overføre myndighet til å fatte bindende beslutning i alle typer saker til en samkommune. Dette vil gjelde så langt den enkelte lov ikke avskjærer denne muligheten, for eksempel ved å legge kompetansen til kommunestyret *selv*, bl.a. vil dette gjelde vedtakelse av kommuneplan og reguleringsplan (med enkelte unntak). Dette lovforslaget vil bety at i tillegg til vertskommunemodellen, vil samkommunemodellen være den organiseringen lovgiver peker på som eneste alternative samarbeidsmodeller når kommunene vil samarbeide om myndighetsoppgaver de har ansvar for i lov. Modellen er således tiltenkt samarbeid på kommunenes lovpålagte kjerneområder og den mer individrettet tjenesteyting. I samkommuneforsøkene er bl.a. barneverntjenesten, miljø- og landbruksforvaltningen, skatteoppkreveren, voksenopplæring, felles kommuneoverlege og legevakttjeneste eksempel på oppgaver som er overført til samkommunen.

For vertskommunemodellen er det lagt til grunn at den beslutningsmyndigheten som skal overføres til vertskommunen, skal bygge på delegering. Den alminnelige delegasjonslære i forvaltningsretten har som grunnleggende utgangspunkt at det å delegere er å tildele den kompetansen eller myndigheten du selv har til et organ man har organisasjons- og instruksjonsmyndighet over. At man delegerer betyr ikke at man gir fra seg egen myndigheten. I vertskommunemodellen er det gitt en viss grad av instruksjons- og omgjøringsrett til deltakerkommunene, dessuten kan de når som helst trekke myndigheten de har delegert tilbake (ment som en sikkerhetsventil). Det er derfor naturlig å bruke begrepet delegasjon.

For samkommunemodellen er det etter departementets syn imidlertid viktig at modellen rendyrkes, og det må legges vekt på at den blir effektiv og styringsdyktig organisasjon. Det foreslås derfor ikke at deltakerkommunene skal ha noen form for instruksjons- eller omgjøringsrett på de lovområdene som de legger inn i samkommunesamarbeidet. Vertskommunemodellen og samkommunemodellen vil derfor skille seg fra hverandre på dette punktet. Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at det blir en mer korrekt beskrivelse av den faktiske situasjonen for deltakerkommunene å bruke begrepet ”overføring” av oppgaver, framfor ”delegering” av oppgaver, i og med at modellen ikke legger opp til at den enkelte deltakerkommune får noe instruksjons- eller omgjøringsrett for saker fra egen kommune.

Det å bruke begrepet ”overføring” av oppgaver til samkommunen fra deltakerne, vil også gjenspeile det reelle ansvarsforholdet mellom deltakerkommunene og samkommunen. Det vil være samkommunen som eget rettssubjekt som har ansvaret for den daglige utførelsen av de ulike oppgavene som er lagt inn i samkommunen. Det vil blant annet bety at det er samkommunen som vil være rettslig ansvarlig ovenfor den enkelte innbygger i deltakerkommunene. Den enkelte deltakerkommune må gjennom sin deltakelse i samkommunen, sørge for å få tilstrekkelig informasjon til å ta det politiske ansvaret det vil være å vurdere om egne innbyggere får de tjenestene de har krav på fra samkommunen.

For at samkommunestyret skal bli et praktisk og beslutningseffektivt organ, er det avgjørende at alle deltakerkommunene overfører samme type kompetanse, både i art og omfang, til styret. Det kan tenkes forhold som vil kunne gjøre det praktisk for kommunene å overføre ulik kompetanse til samkommunestyret. Departementet ser det likevel slik at for å kunne få til et effektivt organ, uten tvil rundt møterett og stemmereglene, bør kommunene i samarbeidet overføre samme kompetanse. Ønsker de for eksempel å overlate myndighet innenfor landbruksområdet, må alle deltakerkommunene være enige om hvilken kompetanse de legger til samkommunestyret på dette feltet. Blir de ikke det, lar det seg ikke gjøre å legge oppgaven inn i samkommunen. Det vil også rent prinsipielt være betenkelig om man åpnet for differensiering av kompetanse. Da vil man kunne havne i en situasjon der et flertall i styret vil kunne ta beslutninger i en type sak der den kommunen de selv representerer, ikke har overlatt slik kompetanse til styret.

Det kan stilles spørsmål ved om kravet til ”felles oppgaver” likevel bare skal gjelde for de lovpålagte oppgavene. Oppgaver som faller utenfor vil typisk være ulike former for støttetjenester som ikke er regulert av lov. Dette er oppgaver som kommunene i utgangspunktet har full frihet til å organisere som de selv måtte finne hensiktsmessig, herunder å la private stå for utførelsen. Departementet mener likevel at de samme hensynene som gjør seg gjeldende for de lovpålagte oppgavene, også gjør seg gjeldende for de frivillige oppgavene. Selv om oppgaven

er frivillig vil det være prinsipielt betenkelig om man i et interkommunalt folkevalgt organ treffer beslutninger på et område som ikke alle deltakerne har lagt inn i samarbeidet. Departementet har derfor konkludert med at kravet om at deltakerkommunene må overføre samme kompetanse, både i art og omfang, bør gjelde for *alle typer oppgaver* som overføres til samkommunen.

Selv om modellen, i sin oppbygging, er tilpasset kommunenes lovpålagte kjerneoppgaver, avgrenses som sagt ikke modellen mot samarbeid om andre typer oppgaver, heller ikke mot oppgaver av mer administrativt preg. Dette kan typisk være drifts- og støttetjenester og utøvende tjenestefunksjoner, som ikke forutsetter utøvelse av offentlig myndighet. Dersom en samkommune utfører slike oppgaver, og også tilbyr disse tjenestene til andre rettssubjekter, for eksempel en deltakerkommune, er det viktig å være oppmerksom på at oppgaveutførelsen må vurderes opp mot regelverket om offentlige anskaffelser. Se nærmere om departementets vurdering av forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser i kapittel 7.

I enkelte tilfeller kan det være ønske og behov for en modell for interkommunalt samarbeid om oppgaver som har karakter av å være ren forretningsdrift. I slike tilfeller vil oppgaveutførelsen, potensielt eller reelt, være eksponert for konkurranse i et marked. Departementet mener derfor at det er andre samarbeidsmodeller som er mer egnet enn samkommunen for dette formålet, for eksempel interkommunalt selskap eller aksjeselskap. Departementet påpeker i denne sammenhengen at dersom en samkommune driver egen forretningsdrift, må denne virksomheten også vurderes opp mot rekkevidden av EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Se nærmere omtale av denne problemstillingen i kapittel 7.

3.6 Samkommunen som vertskommune

Kommuneloven gjelder for samkommunen så langt den passer, og om ikke annet er regulert i lov. Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er om samkommunen bør kunne opptre som vertskommune etter reglene i kommuneloven § 28 a flg.

Det er et grunnleggende premiss for samkommunemodellen at alle deltakerne overfører de *samme* oppgavene og den *samme* kompetansen til å fatte beslutninger. Dette gjelder både i art og omfang, se nærmere om dette under punkt 3.5. Det skal i avtalen mellom deltakerkommunene framkomme klart hvilke oppgaver, med tilhørende myndighet samkommunen har kompetanse til å utøve. En konsekvens av dette er at samkommunen ikke kan ta på seg andre oppgaver (som vertskommune) for deltakerne. Dersom man åpnet for at en av deltakerkommunene skal kunne inngå et separat vertskommunesamarbeid med samkommunen, vil samkommunen utføre ulike oppgaver på vegne av deltakerne. Etter departementets syn taler dette for å avgrense samkommunens mulighet til å

opptre som vertskommune for en av deltakerkommunene. Departementet mener at for deltakeren i en samkommune må samarbeid om nye oppgaver foregå som en del av samkommunen, og ikke som separate vertskommunesamarbeid mellom samkommunen og enkeltdeltakere.

Når det gjelder en ordning der samkommunen opptrer som vertskommune for *andre kommuner* enn deltakerkommunene, mener departementet at saken stiller seg noe annerledes. Man kan tenke seg en kommune som står *utenfor* samkommunen i en naturlig samarbeidsregion, og som derfor står helt uten andre praktiske samarbeidsmuligheter. Et eksempel kan være tre kommuner som har samarbeidet på ett område, og to av dem går inn i en samkommunen. Dette vil framtinge en avslutning av samarbeidet med den tredje kommunen. Dette har vist seg å være en reell problemstilling for begge de to forsøkene med samkommune. Det vil etter departementets syn ikke være en ønsket konsekvens av lovfesting av samkommunemodellen at mulighetene for interkommunalt samarbeid innskrenkes. Dette argumentet slår imidlertid bare igjennom for de kommunene som står utenfor et etablert samkommunesamarbeid. Departementet er derfor kommet til at en samkommune kun skal kunne være vertskommune for andre kommuner enn deltakerkommunene. En samkommune skal også bare kunne utføre oppgaver som vertskommune innenfor et eller flere av de områder som deltakerkommunene har overført til samkommunen.

Når det åpnes for at samkommunen skal kunne opptre som vertskommune, bør det etter departementets syn kun åpnes for såkalt *administrativt vertskommunesamarbeidet* etter kommuneloven § 28 b. Dette vil da være en avtale som kun gjelder i forholdet mellom samkommunen og den aktuelle kommunen, på samme måte som etter de alminnelige vertskommuneavtalene, jf. kommuneloven § 28 e. Det å åpne for vertskommunesamarbeid med politisk nemnd vil innebære at oppgavene samkommunen har fått fra deltakerkommunene, må løftes ut av samkommunen og inn i en felles folkevalgt nemnd for samkommunen og den ”utenforstående” kommunen. Dette vil ikke være i tråd med forutsetningen for etableringen av samkommunemodellen, og kan således etter departementets syn ikke være aktuelt. Dersom den ”utenforstående” kommunen og samkommunen ønsker vertskommunesamarbeid om oppgaver av prinsipiell karakter (dvs. saker som må behandles av et folkevalgt organ), kan dette løses ved at den ”utenforstående” kommunen får nødvendig saksforberedelse og utredning utført av administrasjonen i samkommunen (som i dette tilfelle vil være vertskommunen), og at dette legges fram til politisk behandling i kommunen.

3.7 Samarbeidsmodell for kommuner og fylkeskommuner

Modell for samarbeid mellom kommuner og mellom fylkeskommuner

Som utgangspunkt er samkommunemodellen tilpasset samarbeid om lovpålagte oppgaver mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I dette ligger en avgrensning mot å opprette samkommuner som har deltakere fra både kommuner og fylkeskommuner. Det vises i denne sammenhengen til den foreslåtte begrensning om at deltakerne i en samkommune skal overføre like oppgaver både i art og omfang til en samkommune. Dette er ikke mulig når forvaltningsorganer med ulike lovpålagte oppgaver går sammen i en samkommune. Dette vil likevel ikke være til hinder for at kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide om mange oppgaver, for eksempel bygging og drift av skolebygg. Lovverket har da andre tilgjengelige samarbeidsformer, for eksempel interkommunale selskaper, aksjeselskaper eller samarbeid organisert som en felles styre etter kommuneloven § 27. Dette er samarbeidsmodeller for drifts- og forretningspregede områder, hvor kommuner og fylkeskommuner kan delta sammen.

Som for andre interkommunale samarbeidsmodeller, åpnes det ikke for statlig eller privat deltakelse i en samkommune.

Samkommune med deltakere fra kommuner og fylkeskommuner

Departementet ser likevel at det på enkelte sektorer kan være hensiktsmessig at kommuner og fylkeskommuner løser lovpålagte oppgaver i et samarbeid. Det kan derfor være grunner som tilsier at kommuner og fylkeskommuner gis muligheter til å løse oppgaver i fellesskap i en samkommunemodell. Enkelte oppgaver vil kunne tjene på å bli sett i sammenheng, eksempelvis lovpålagte oppgaver innenfor opplæringsfeltet og innenfor samferdselsområdet.

Departementet er derfor kommet til at man bør utrede nærmere om det på enkelte sektorområder likevel bør åpnes for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne etablere en felles samkommune. Det vises i denne sammenheng til den foreslåtte begrensningen om at deltakerne i en samkommune skal legge like oppgaver, både i art og omfang til en samkommune, jf. punkt 3.5 over. Dette er et gjennomgående argument som er en viktig forutsetning for samkommunen. Begrunnelsen for dette er at det kan være problematisk at en kommune som har unnlatt å legge oppgave x inn i samkommunen, skal kunne være med å bestemme hvordan samkommunen skal løse oppgave x på vegne av de andre kommunene i samkommunen. Om kommuneloven generelt skulle åpne for en samkommune mellom kommuner og fylkeskommuner, vil jo nettopp kommunene være med å beslutte hvordan fylkeskommunen skal løse sine lovpålagte oppgaver og omvendt.

Departementet ber om at høringsinstansene særlig gir tilbakemelding på om det innenfor enkelte sektorer kan være behov for samarbeid organisert som samkommune der både kommuner og fylkeskommuner deltar. En ordning som åpner for dette bør i tilfelle utredes nærmere i samarbeid med de aktuelle fagdepartementene, og bør vurderes konkret i forhold til den enkelte sektor. Det

kan videre etter departementets syn, være hensiktsmessig at et samarbeid mellom både kommuner og fylkeskommuner prøves ut som forsøksordninger på noen sektorområder. Det kan da være aktuelt å prøve ut både vertskommunemodellen etter kommuneloven § 28 a flg., og samkommunemodellen, før man konkluderer i forhold til å åpne for slikt samarbeid i de aktuelle særlovene.

3.8 Særlige krav til vedtak om å delta i en samkommune

Alminnelig flertall er et bærende prinsipp for gyldige beslutninger i kommunen, jf. kommuneloven § 35. Dette taler for at et alminnelig flertall også bør være tilstrekkelig for å fatte vedtak om å delta i en samkommune.

Departementet er i tvil om dette spørsmålet, og ser at det er gode argumenter for et regelverk som stiller særlig krav til vedtak om å delta i en samkommune. Det kan derfor være et alternativ at loven krever kvalifisert flertall, det vil si 2/3 flertall. Dette vil gi et særlig mindretallsvern i en sak som innebærer etablering av et såpass forpliktende og omfattende samarbeid som en samkommune er ment å være. Det kan videre argumenteres for viktigheten av at en beslutning om å opprette en samkommune bygger på en høy grad av oppslutning blant de folkevalgt. Dette er et strategisk valg som bør stå seg over tid i deltakerkommunen. Avgjørelsen bør således bygge på en solid politisk konsensus for å ha legitimitet og bærekraft til å stå seg over tid. Dersom det innføres et krav om kvalifisert flertall for å delta i en samkommune, vil antakeligvis et forholdsvis stort flertall i den enkelte kommune føle en forpliktelse til å videreføre samarbeidet. Dette vil kunne bidra til å hindre en eventuell uttreten av en samkommune fordi et knapt flertall i en kommune skifter etter et valg. Kravet til kvalifisert flertall vil med andre ord kunne gjøre modellen mer robust. Kommuneloven har i dag noen særlige avstemningsregler på enkelte områder, for eksempel ved innføring av parlamentarisk styreform, men ingen regel som krever kvalifisert flertall.

En mellomløsning kan være å fastsette særskilte saksbehandlingsreglene. I de tilfeller der et forslag om å delta i en samkommune ikke får et flertall på 2/3 ved første gangs behandling, utsettes saken og ved annen gangs behandling er alminnelig flertall tilstrekkelig for at vedtaket er bindende. En ordning med et slikt *utsettende veto* er i praksis det samme som å kreve alminnelig flertall, bare at en i første omgang ser om det er mulig å oppnå kvalifisert flertall for vedtaket. En slik ordning vil således gjøre det enklere å få etablert en samkommune enn om det er krav om 2/3 flertall i kommunestyrene. En slik ordning vil gi mindretallet et verktøy for å få saken ytterligere belyst og utredet, og dette kan selvsagt være betydningsfullt.

Departementet har valgt å falle ned på et forslag om å stå ved kommunelovens hovedregel i dette høringsforslaget, og finner ikke at det er tunge nok argumenter som skulle tilsi en særregel som fraviker kommunelovens hovedregel om at alminnelig flertall er tilstrekkelig for å fatte gyldige beslutninger. Departementet ser at et krav til kvalifisert flertall vil kunne skape en uforholdsmessig høy terskel for å inngå denne typen samarbeid. Det vil kunne bli for enkelt for et mindretall å trenere etableringen av nødvendig samarbeid der samkommunemodellen vil kunne være en egnet samarbeidsmodell. Departementet er i tvil om denne løsningen, og ber høringsinstansene om at de særskilt uttaler seg om dette spørsmålet.

Departementet vil i denne sammenhengen også vise til muligheten som finnes for kommunene til å avholde rådgivende lokale folkeavstemninger, i de tilfeller der lokalpolitikere finner dette hensiktsmessig, jf. kommuneloven § 39 b. Det er lang tradisjon i norsk lokalforvaltning å gjennomføre lokale rådgivende folkeavstemninger.

3.9 Samkommunen som selvstendig enhet - ansvarsforhold

3.9.1 Innledning

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 en del rettsregler på lik linje med fysiske personer. En juridisk person vil således kunne være et eget rettighetssubjekt og forpliktelsessubjekt etter formuesrettens regler. Den vil også 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 som egen juridisk person opptrer normalt som en konsekvens av at sammenslutningsformen er stiftet, og opphører ved dens avvikling.

I praksis blir selskaper gjennomgående behandlet som et eget rettssubjekt (juridisk person). 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. Der selskapet er 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 etter kommuneloven § 27 er å anse som et eget rettssubjekt eller ikke.³

3.9.2 Samkommunen er et eget rettssubjekt

Departementet foreslår å lovfeste at en samkommune skal være en egen juridisk person – utgjøre et eget rettssubjekt – med de rettsvirkninger dette vil ha. Om et interkommunalt samarbeid er et eget rettssubjekt eller ikke, vil bl.a. ha betydning for hvem som er å regne som arbeidsgiver for den som utfører oppgaver for samarbeidet. Det vil være en lite ønsket situasjon om det kan reises tvil omkring slike forhold i en samkommunemodell.

En samkommune vil, som eget rettssubjekt, ha sivilprosessuell partsstilling (partsevne). Den vil også 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. Det innebærer også at i prosesser som går for domstolene, vil samkommunen 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.

³ 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 talte for at senteret måtte regnes som et eget rettssubjekt.

Departementet har videre under tvil kommet til at samkommunens rettslig handleevne bør avgrenses ved at den ikke skal 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 samvirkeforetak mv.

Samkommunemodellen legger ikke opp til noen avgrensinger med hensyn til hvilke oppgaver deltakerkommunene kan legge til samkommunen, men modellen er utviklet for samarbeid mellom kommuner for å løse lovpålagte oppgaver. For mange av disse oppgavene kan det ikke sies å være full organisasjonsfrihet for kommunene i den forstand at virksomheten kan organiseres i selskaper. Det har sin begrunnelse i at selskapsformene bl.a. ikke ivaretar rettssikkerhet og folkevalgt styring i tiltrekkelig grad. Det kan selvfølgelig tenkes at de oppgaver som deltakerkommunene velger å legge til samkommunen er av mer drifts- og forretningsmessig preg, og at det av den grunn kan være hensiktsmessig at samkommunen kan eie selskaper sammen med private eller staten for å løse disse oppgavene. Departementet har likevel kommet til at det å åpne for at samkommunen skal kunne eie selskaper mv. bør avgrenses, og legger vekt på modellens formål og de demokratiske betenkelighetene dette kan reise. Det siktes da særlig til utfordringene med å utøve god selskapsstyring og selskapskontroll gjennom indirekte eierskap via en samkommune. Departementet ser imidlertid at det på enkelte sektorer kan være behov for en slik løsning. Spørsmålet blir da om dette bør løses i den enkelte særlov, slik at man åpner for samkommunen som eier av selskaper innenfor enkelte sektorer, og ikke som en generell ordning i kommuneloven. Dette kan for eksempel være aktuelt innenfor helsesektoren i forbindelse med oppfølging av samhandlingsreformen.

Departementet ber om at høringsinstansene uttaler seg spesielt om behovet for en slik organisering på ulike områder.

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.

Departementet foreslår at det fastslås i loven at samkommunen er et eget rettssubjekt, slik at det ikke reises tvil om samkommunens rettslige handleevne, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.

3.9.3 Økonomisk ansvar

Samkommunen vil som et eget rettssubjekt være rettslig 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.

Departementet mener at ansvaret mellom deltakerne i en samkommune ikke bør være solidarisk. Et slikt ansvar vil i realiteten innebære at deltakerne påtar seg en garantiforpliktelse overfor hverandre, noe som vil kunne være i strid med kommunelovens bestemmelser om garantier. Det foreslås derfor at deltakeransvaret skal være pro rata, noe som innebærer 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 samkommunens forpliktelser. Departementet legger til grunn at dette deltakeransvaret ikke vil være å anse som en garanti etter kommuneloven § 51.

3.10 Frivillig samarbeidsmodell

Deltakelse i interkommunale ordninger er etter gjeldende rett bygd på en forutsetning om frivillig tilslutning fra den enkelte kommune eller fylkeskommune.

Etter gjeldende kommunelov § 27 nr. 1 annet ledd er det likevel gitt en hjemmel for Kongen til å gi pålegg om opprettelse av interkommunalt styre. Denne hjemmelen omfatter også en rett til å gripe inn overfor allerede etablerte samarbeidsløsninger. Denne adgangen er ment som en sikkerhetsventil for at et minimum av tjenestetilbud og andre viktige samfunnsfunksjoner fortsatt skal opprettholdes i forhold til innbyggerne. Bestemmelsen er svært lite brukt.

Det er imidlertid ingen hjemmel i kommuneloven for at staten kan pålegge samarbeid etter vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg. Dette heter følgende i Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) s. 63:

” Sjølv om eit eventuelt statleg pålegg om å etablere vertskommunesamarbeid ville vere motivert ut frå at det vart sett på som nødvendig for å sikre eit tilfredsstillande tenestetilbod til innbyggjarane, reiser det prinsipielle spørsmål om forholdet mellom staten og kommunesektoren. Eit statleg pålegg om samarbeid om oppgåver og myndigheitsutøving der det er kvar enkelt kommune som står politisk og rettsleg ansvarleg overfor innbyggjarane, vil mellom anna kunne gjere ansvarsfordelinga mellom stat og kommune utydeleg. På bakgrunn av at det i det konkrete tilfellet ville kunne bli oppfatta som eit svært sterkt inngrep i autonomien til ein kommune, vil det også kunne vere eit lite tenleg utgangspunkt for eit samarbeidsforhold. Eit slikt samarbeidsforhold ville nødvendigvis måtte innebære at det vart teke stilling til mellom anna ei rekkje praktiske, administrative og økonomiske forhold. I eit frivillig samarbeidsforhold vil slike forhold finne si løysing i ein avtale mellom kommunane. Ved statleg pålegg ville det kunne bli behov for at staten

måtte gå inn og forme desse elementa i eit relativt detaljert pålegg. Dette ville kunne tilsløre ansvarsforholda enda meir. Etter ei samla vurdering av dei prinsipielle og praktiske utfordringane ein heimel for statleg pålegg ville innebære, foreslår departementet at det ikkje blir teke inn ein heimel for statleg pålegg om vertskommunesamarbeid.”

De samme betraktningene vil også stå seg ovenfor samkommunemodellen. Samkommunen skal være et samarbeid som initieres av kommunene selv, og hvor samarbeidet fungerer innenfor de rammer kommunene selv har bestemt og forpliktet seg til. Samarbeidet kan også i utgangspunktet avsluttes når kommunene finner dette for godt, jf. likevel punkt 4.9 og 4.10 om uttreden fra og oppløsning av en samkommune. Denne handlefriheten er etter departementets syn en viktig del av det lokale selvstyret.

Departementet er av den oppfatning at et slikt samarbeid – som kan omfatte myndighetsoppgaver – vil ha en vesentlig annen karakter enn et samarbeid om oppgaver som begrenser seg til drift og organisering, jf. gjeldende § 27 i kommuneloven. Et pålegg om samarbeid vil heller ikke passe godt i forhold til at samarbeid i form av en 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. Dette er så tungtveiende grunner at staten ikke bør kunne gi pålegg om å opprette samarbeid om myndighetsoppgaver.

Departementet foreslår derfor ikke at staten gis hjemmel til å pålegge kommunene å inngå interkommunalt samarbeid etter samkommunemodellen. Kommunene må selv vurdere om de ønsker å delta i interkommunale samarbeidsløsninger organisert som en samkommunemodell.

4 Nærmere regulering av samkommunen

4.1 Forholdet til kommuneloven

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

kommuneloven § 2. At samkommunen har status som egen juridisk person innebærer at kommuneloven ikke direkte kommer til anvendelse for samkommunens virksomhet. Samkommunen er imidlertid strukturelt bygd opp som en kommune. Det er derfor naturlig at kommunelovens regler gjelder tilsvarende så langt de passer, dersom ikke annet er bestemt i lov.

Et lovteknisk spørsmål er om reglene om samkommunen bør reguleres i en egen lov eller tas inn som et eget kapittel i kommuneloven. Et forhold som kan tilsi at bestemmelsene tas inn i en egen lov, er at samkommunen etter departementets forslag vil være en egen juridisk person, og dermed ikke en del av deltakerkommunenes organisasjon. På den annen side foreslår departementet at kommunelovens regler i stor utstrekning skal komme til anvendelse på samkommunen. Samkommunemodellen er dessuten, på samme måte som vertskommunemodellen, tiltenkt samarbeid om sentrale lovpålagte, innbyggerrettede tjenester. Departementet mener at det er hensiktsmessig at denne type regler om interkommunalt samarbeid blir samlet i en og samme lov, og mener derfor at samkommunen bør bli regulert i kommuneloven.

Selv om departementet foreslår å regulere samkommunemodellen i et eget kapittel i kommuneloven, er det ikke alle bestemmelsene i kommuneloven som er aktuelle for samkommunen. Det foreslås på den bakgrunn å ta inn en bestemmelse om at kommuneloven skal gjelde for samkommunen, med mindre det motsatte framgår av loven. Der reglene i kommuneloven omtaler kommunestyret, vil det samme gjelde for samkommunestyret i samkommunen. Samkommunestyret vil således ha den samme myndighet og de samme oppgaver i samkommunen som kommunestyret har i kommunen, med mindre annet framgår av loven. Tilsvarende vil gjelde der kommuneloven omtaler administrasjonssjefen. I forhold til samkommunen må dette forstås som samkommunens øverste administrative leder, og denne vil derfor ha den samme myndighet og de samme oppgaver som administrasjonssjefen i kommunen vil ha på området. Dersom andre regler skal gjelde for samkommunen, må dette reguleres spesielt i kapitlet om samkommunen.

Forskrifter gitt med hjemmel i kommuneloven bør etter departementets vurdering gjelde tilsvarende for samkommunen. Det kan likevel på enkelte områder være behov for å fastsette tillegg til eller unntak fra disse forskriftene for samkommunen. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en

bestemmelse i kommuneloven om at forskrifter gitt med hjemmel i kommuneloven skal gjelde tilsvarende for samkommunen, men at departementet i forskrift kan fastsette avvikende bestemmelser for samkommunen. Forslag til forskriftsendringer vil bli sendt på egen høring.

4.2 Samkommunens organer

Samkommunestyre som øverste organ

Departementet foreslår 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.

Opprettelse av underliggende politiske organer

Jo flere oppgaver og mer myndighet som legges til en samkommune ved samkommunestyret, dess større behov vil det kunne være for samkommunestyret til å kunne delegerer oppgaver til underliggende organer og til administrasjonen. Departementet mener det ikke bør gjelde begrensninger for samkommunestyrets frihet til å gjøre dette. I forhold til å kunne opprette underliggende politiske organer (utvalg og komiteer), foreslås det derfor at kommuneloven § 10 skal komme tilsvarende til anvendelse for samkommunen. De faste utvalgene vil på vanlig måte kunne opprette arbeidsutvalg innenfor rammen av det som følger av § 10.

Departementet foreslår imidlertid at bestemmelsen om formannskap ikke skal gjelde for samkommunen. Etter departementets oppfatning vil det ikke være behov for å lovfeste formannskapet som et obligatorisk organ i samkommunen. Dersom det likevel er ønskelig med et eget "økonomiutvalg" med de oppgavene formannskapet har etter kommuneloven, kan samkommunestyret oppnevne et slikt utvalg med hjemmel i kommuneloven § 10.

For valgbarhet for representanter til eventuelle underliggende organer, blir det foreslått at kommunelovens alminnelige valgbarhetsregler 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, under forutsetning av at de er valgbare til tilsvarende organer i deltakerkommunene.

Departementet ser også behov for at kommuneloven § 13 om utvidet myndighet i hastesaker for eventuelle faste utvalg som opprettes, skal gjelde.

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 endringen i kommuneloven i 2004 påligger det en plikt for kontrollutvalget i den enkelte kommune til å påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens 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 kontrollutvalg og revisor til å kreve de opplysninger som er nødvendig for 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 gjeldende i 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 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.

Samtlige deltakerkommuner bør være representert i kontrollutvalget.

Departementet anser dette som viktig for å styrke den enkelte deltakerkommunes innsyn i og kontroll med den virksomhet som foregår i samkommunen.

Departementet fremmer derfor forslag om at hver deltakerkommune skal være representert med minst ett medlem i kontrollutvalget. Det følger videre av kommuneloven § 77 nr. 1 at utvalget skal ha minst tre medlemmer.

Et spørsmål som kan reises er om medlemmene av samkommunens kontrollutvalg bør velges blant medlemmene av kontrollutvalgene i deltakerkommunene.

Departementet ser at en slik ”gjennomgående representasjon” i kommunenes og samkommunens kontrollutvalg kan bidra til å styrke deltakerkommunenes kontrollmuligheter med samkommunens virksomhet. Departementet er likevel skeptisk til å gjøre dette til lovens pålagte ordning. En slik valgbarhetsregel vil føre til at samkommunestyret får et svært begrenset antall kandidater å velge mellom. Etter departementets syn vil en regel om at medlemmene av samkommunens kontrollutvalg skal velges blant kommunestyremedlemmene i deltakerkommunene, i tilstrekkelig grad sikre deltakerkommunenes kontroll med samkommunen. Departementet foreslår på denne bakgrunn at medlemmene av kontrollutvalget i samkommunen skal velges blant kommunestyremedlemmene i deltakerkommunene. Det at kommuneloven gjelder tilsvarende for samkommunen, innebærer imidlertid at minst ett medlem av samkommunens kontrollutvalg skal velges blant samkommunestyrets medlemmer, jf. kommuneloven § 77 nr. 1, og at visse verv i samkommunen ikke lar seg kombinere med verv som medlem av samkommunens kontrollutvalg, jf. kommuneloven § 77 nr. 2.

Når det gjelder forholdet til reglene om revisjon i kommuneloven, foreslås det at disse skal gjelde tilsvarende for samkommunen. Dette innebærer blant annet at på samme måte som kommunestyret har plikt til å etablere en revisjonsordning for kommunen, vil samkommunestyret ha plikt til å påse at samkommunen blir gjenstand for revisjon i henhold til de krav kommuneloven med forskrifter stiller.

4.3 Nærmere om samkommunestyrets sammensetning. Valg av leder og nestleder

Samkommunestyrets sammensetning

Departementet kan ikke se at det foreligger vektige grunner for å sette noen øvre grense for hvor mange medlemmer samkommunestyret kan bestå av. Et høyt antall representanter vil bidra til god representativitet fra deltakerkommunene i samkommunestyret. På den annen side kan et høyt antall representanter medføre at organet blir for stort til å bli et effektivt og beslutningsdyktig organ. Eventuelle ulemper ved et høyt antall representanter vil således måtte avveies mot ønsket om at deltakerkommunestyrenes sammensetning blir gjenspeilt i sammensetningen av samkommunestyret. Etter departementets oppfatning er utfordringer knyttet til kommunenes grad av representasjon i samkommunestyret et forhold som kommunene selv vil måtte løse uten at det i lov gis detaljerte regler om antallet representanter. Lovforslaget om minst tre representanter fra hver deltaker vil sikre et visst minstemål av representasjon, se nærmere omtale nedenfor.

Samkommunestyret kan videre, på lik linje med kommunestyret, opprette og overføre sin myndighet til underliggende organer for å effektivisere sine beslutningsprosesser, så fremt det ikke framgår av lov at den aktuelle myndigheten skal utføres av samkommunestyret selv.

Når det gjelder deltakerkommunenes representasjon i samkommunestyret, mener departementet at ettersom samkommunestyret kan ta beslutninger som innebærer myndighetsutøvelse, skaper dette behov for en sterk tilknytningsform mellom samkommunen og deltakerkommunestyrene. Det bør derfor etter departementets vurdering være en forutsetning for deltakelse i en samkommune at hver enkelt kommune er representert i det overordnede organet – samkommunestyret. Det blir derfor foreslått at representanter til samkommunestyret skal velges av og blant deltakerkommunestyrenes medlemmer.

Departementet har vurdert om det bør gjelde et minstekrav til antall representanter fra hver deltakerkommune ved deltakelse i en samkommune. En løsning er at kommunene står 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 bør sikres. Departementet mener derfor at det er hensiktsmessig å sette som et minstekrav at hver deltakerkommune skal være representert i samkommunestyret med minst tre representanter. En slik minsterepresentasjon vil etter departementets oppfatning sikre en viss partimessig representativitet fra de enkelte deltakerkommuner. Av forslaget til krav til samarbeidsavtale framgår det at avtalen skal angi hvor mange representanter de enkelte kommuner skal ha i samkommunestyret.

Departementet mener videre at de alminnelige reglene i kommuneloven §§ 36, 37 og 38 a om valg av medlemmer til folkevalgte organer bør gjelde ved valg til samkommunestyret og eventuelt underliggende organer. Disse reglene skal bl.a. sikre en kjønnsmessig balansert sammensetning av organene. Resultatet av de valg

som blir gjennomført i de deltagende kommuner, kan likevel medføre at samkommunestyret blir kjønnsmessig skjevt sammensatt. Selv om det er mulig å lage regler som vil innebære strengere krav til kjønnsmessig balanse i organet, mener departementet at slike regler vil bli svært kompliserte og vil kunne oppfattes som vilkårlige med hensyn til hvilke partier som da ikke får valgt inn sine prioriterte kandidater.

Etter departementets syn bør de samme regler gjelde for valg av medlemmer til samkommunestyret, som det som gjelder for valg av medlemmer til underordnede folkevalgte organer i kommunen. Det er ikke naturlig å lage spesielle og strengere regler for kjønnsmessig balanse for samkommunens organer, enn de som gjelder for andre folkevalgte organer etter kommuneloven. Departementet viser her til tilsvarende vurdering ved innføring av vertskommunemodellen i Ot.prp. nr. 95 (2005-2006).

Valg av leder og nestleder

Av hensyn til samkommunestyrets funksjoner vil være nødvendig at det velges en leder av samkommunestyret. Departementet 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 nestleder. Valgbar til vervet som leder og nestleder er de som er valgt som representanter til samkommunestyret. Departementet ser det som naturlig at valg av leder og nestleder foretas av samkommunestyret selv.

Departementet mener valgperioden for leder og nestleder i utgangspunktet bør fastsettes til den samme som for samkommunestyrets medlemmer, dvs. at de velges for fire år. Departementet mener likevel at det bør kunne avtales at leder- og nestledervervet i samkommunestyret skal gå på omgang mellom deltakerkommunene. Dette er i tråd med ordningen som er blitt praktisert i forsøket med Innherred samkommune. Kommunene vil selv måtte vurdere hvilken lederordning som er mest hensiktsmessig for sin del. Det følger av lovforslaget at det må framgå av samarbeidsavtalen dersom lovens ordning skal fravikes.

Retten til å stille liste etter kommuneloven § 36 nr. 1 om forholdsvalg av medlemmer til folkevalgte organer er knyttet til partier eller grupperinger som er representert i det velgende organ. Hvert parti eller gruppering kan bare stille et listeforslag hver. I kommunestyret er denne regelen å forstå slik at hvert parti eller

gruppering som er valgt inn i kommunestyret, har rett til å stille sitt eget listeforslag ved valg av medlemmer til underordnede organer. Når det gjelder valg som skal foretas av samkommunestyret, er det ikke like åpenbart hvordan denne regelen skal tolkes. Det kan tenkes ulike tolkningsalternativer. En tolkning kan være at alle medlemmene fra en deltakerkommune er å anse som en gruppering. En annen tolkning kan være at alle representanter fra det samme partiet, uavhengig av hvilken kommune de representerer i samkommunestyret, er å anse som den samme grupperingen. En tredje tolkning kan være at hvert enkelt parti fra hver enkel kommune er å anse som en gruppering.

Det følger av lovforslaget at kommuneloven skal gjelde tilsvarende så langt den passer for samkommunen. Etter departementets vurdering er det på den bakgrunn mest nærliggende å legge til grunn at den enkelte deltakerkommunes representanter i samkommunestyret samlet sett er å anse som en gruppering i forhold til reglene i kommuneloven § 36. De er alle valgt av deltakerkommunens kommunestyre for å representere kommunen i samkommunestyret.

4.4 Samkommunestyrets valgperiode

Den direkte tilknytningen til de enkelte deltakeres kommunestyrer medfører etter departementets syn at valgperioden for samkommunestyrets representanter bør være sammenfallende med kommunestyrevalgperioden. Dette nødvendiggjør nyvalg av medlemmer til samkommunestyret etter at det er gjennomført 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.

Et spørsmål er når valg av medlemmer til samkommunestyret må være foretatt. I perioden etter kommunestyrevalget er det normalt å sette ned en valgkomité i kommunene som har til oppgave å komme med innstilling/forslag til fordeling av ulike verv i kommunene mellom de ulike partiene i kommunestyret.

Departementet legger til grunn at valg av medlemmer til en samkommune vil være en viktig del av fordelingen av verv i kommunene. Departementet mener det derfor vil være hensiktsmessig at valg av medlemmer til samkommunestyret skjer i forbindelse med konstitueringen av det enkelte kommunestyre, altså i løpet av oktober måned.

Det følger av kommuneloven § 17 nr. 1 at så snart valgoppgjøret er avsluttet, skal det innkalles til møte i det nyvalgte kommunestyret. Møtet skal innkalles med 14 dagers varsel, og det skal holdes innen utgangen av oktober måned. Disse reglene passer ikke helt for samkommunestyret. Kommunestyrene skal velge medlemmer til samkommunestyret i det konstituerende møtet. Det vil da kunne bli praktisk

umulig å avholde det konstituerende møtet i samkommunestyret med minst 14 dagers varsel innen utløpet av oktober. Det følger av lovforslaget at kommuneloven skal gjelde tilsvarende så langt den passer for samkommunen. I forhold til regelverket om konstituering av samkommunestyret, innebærer dette etter departementets vurdering at det konstituerende møtet i samkommunestyret må innkalles til og avholdes så snart som mulig etter at alle deltakerkommunene har valgt medlemmer til samkommunestyret.

4.5 Administrative funksjoner - administrativ leder

Den samkommunemodell som foreslås i dette høringsnotatet, vil som nevnt særlig være aktuell for de mer omfattende samarbeid hvor det legges (betydelige) 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 helhetlig administrativ ledelse med klare instruksjonslinjer samt saksforberedelsesfunksjon, og at dette best kan ivaretas ved at det i en samkommune skal ansettes en egen administrativ leder. Dette er også en naturlig følge av at samkommunen er et eget rettssubjekt med egne ansatte. Vedkommende skal ansettes av samkommunestyret selv, og kan ansettes på åremål etter kommuneloven § 24 nr. 2. Det er imidlertid etter forslaget ikke er noe krav om at administrativ leder skal ansettes i 100 prosent stilling.

I forsøket med Innherred samkommune går stillingen som administrasjonssjef på omgang mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene. Departementet mener dette vil kunne være hensiktsmessig blant annet for å styrke hver enkelt deltakerkommunes innsyn i og kontroll med samkommunen. Departementet fremmer derfor forslag om at det i samarbeidsavtalen skal kunne avtales at stillingen som administrativ leder i samkommunen skal kunne deles mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene. Disse må da ansettes i samkommunen i den stillingsandelen de skal arbeide i samkommunen. Hvor hensiktsmessig en slik ordning vil være, vil imidlertid kunne avhenge av hvor omfattende oppgaver som blir lagt til samkommunen. Dersom samkommunen får mange og tunge oppgaver, kan det være at det er mer hensiktsmessig med en egen administrativ leder.

4.6 Samarbeidsavtalen

Innledning

Det følger av lovforslaget at kommuneloven gjelder for samkommunen med mindre annet framgår av forslaget til nytt kapittel i kommuneloven om samkommunen. På enkelte punkter åpner imidlertid lovforslaget for at deltakerkommunene kan avtalefeste løsninger som avviker fra kommuneloven. I så fall skal det tas inn bestemmelser om dette i samarbeidsavtalen. Ut over de tilfeller hvor loven inneholder en egen hjemmel for å fravike reglene i kommuneloven, kan deltakerkommunene således ikke avtale ordninger som avviker fra reglene i kommuneloven.

Minstekrav til 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 at enkelte andre sider ved samkommunens virksomhet blir fastsatt i en samarbeidsavtale. Departementet legger imidlertid opp til at regelverket for samkommuner skal være fleksibelt, innenfor en ramme. Det er lagt vekt på ikke å 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 ivareta i samarbeidsavtalen. 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.

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, vil styret i utgangspunktet ha stor grad av selvstendighet. Gjennom samarbeidsavtalen kan det imidlertid gis mer eller mindre utførlige bestemmelser om samarbeidsorganets myndighet – og eventuelle begrensninger i denne.

Oversikt over hvilke forhold som skal angis i samarbeidsavtalen

Det er flere forhold som må være avklart mellom deltakerne i et samkommunesamarbeid for at en slik samarbeidsordning skal være forsvarlig i forhold til måten lovpålagte oppgaver løses. Et visst minstemål av innhold i en samarbeidsavtale er også påkrevet for å skape nødvendig avklaring mellom deltakerne. Dette gjelder for eksempel hvilke fullmakter som legges til samarbeidet, hvordan organisering skal skje, sammensetningen av organer,

ansvarsforhold mv. Departementet finner det nødvendig at samarbeidsavtalen minst skal inneholde bestemmelser om:

- a. Samkommunens navn
Det skal i samarbeidsavtalen fastsettes et navn for samkommunen. Et slikt navn skal inneholde ordet "samkommune". Dette vil bidra til å identifisere samkommunen overfor så vel innbyggerne som offentlige registre.
- b. Deltakerne i samkommunen og antall representanter i samkommunestyret fra den enkelte deltaker
Med deltaker menes de kommuner eller fylkeskommuner som er deltakere i samkommunen. Samarbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om hvor mange representanter hver enkelt kommune eller fylkeskommune skal ha i samkommunestyret. Minstekrav til antall representanter er tre.
- c. Adressen samkommunen skal registreres på i Enhetsregisteret
Samkommunen skal registreres i Enhetsregisteret. Det skal framgå av avtalen hvilken adresse samkommunen skal benytte i Enhetsregisteret.
- d. Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal legges til samkommunen
Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet 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 hvilke oppgaver og hvilken myndighet etter hvilken lov (eventuelt enkeltparagrafer dersom ikke hele myndighetsområdet skal omfattes) som skal legges til samkommunestyret. Myndighet som etter kommuneloven eller andre lover ligger til kommunestyret/fylkestinget selv, 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.

- e. Tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet
Alle oppgaver og all avgjørelsesmyndighet trenger ikke overføres til samkommunen på samme tid. Det kan for eksempel avtales at oppgaver og myndighet skal fases inn etter en nærmere oppsatt tidsplan. Alle deltakerkommunene må imidlertid overføre de samme oppgavene og den samme myndigheten fra det samme tidspunktet.

- f. 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.
- g. Den enkelte deltakers eierandel i samkommunen og den enkelte deltakers ansvarsandel for samkommunens forpliktelser dersom denne avviker fra eierandelen
Eierandelen for den enkelte deltaker i samkommunen må angis ved en brøk eller i prosenter. Ved opptak av nye deltakere vil eierandelen i selskapet endres, og samarbeidsavtalen må endres på dette punkt.

Deltakerne kan avtale at den enkelte deltakers ansvarsandel for samkommunens forpliktelser skal avvike fra eierandelen i samkommunen. Dette må i så fall framgå av samarbeidsavtalen.
- h. Hvordan plikten til å dekke samkommunens underskudd skal fordeles mellom deltakerne dersom den skal avvike fra deltakernes ansvarsandel for samkommunens forpliktelser
Det følger av denne bestemmelsen at dersom deltakerne ønsker å avtale at deltakernes ansvar for å dekke samkommunens underskudd skal avvike fra deltakernes ansvarsandel for samkommunens forpliktelser, så skal dette framgå av samarbeidsavtalen.
- i. Underretning til deltakerne om vedtak som treffes i samkommunen
Avtalen skal inneholde opplysninger om i hvilke tilfeller og hvordan samkommunen skal underrette deltakerne om vedtak som treffes i samkommunen, og som har betydning for deltakerne.
- j. Samkommunens informasjonsplikt til deltakerne for at disse skal kunne oppfylle sin rapporteringsplikt etter § 49.
Deltakerkommunene har rapporteringsplikt etter kommuneloven § 49. Etter lovforslaget er det deltakerkommunene som også skal rapportere om den virksomhet som foregår i samkommunen. For at de skal kunne gjøre dette, er de avhengig av å motta informasjon fra samkommunen. Avtalen skal derfor inneholde nærmere bestemmelser om samkommunens informasjonsplikt for dette formålet.
- k. Uttreden og oppløsning av samkommunen
Her bør det blant annet fastsettes regler for det økonomiske oppgjøret ved uttreden og oppløsning. Et annet eksempel kan for eksempel være regler for oppnevning av et avviklingsstyre ved oppløsning av samkommunen.
- l. Annet som etter lov skal fastsettes i avtalen
Avtalen skal inneholde bestemmelser om annet som etter lov skal inn i avtalen. Eksempler på dette er at det må tas inn i avtalen dersom

samkommunen skal kunne ta opp lån eller at det skal gjelde en særskilt funksjonsperiode for leder og nestleder i samkommunen.

Andre forhold som det kan være hensiktsmessig å regulere i samarbeidsavtalen

Det kan være hensiktsmessig å regulere flere forhold i samarbeidsavtalen ut over de lovfestede kravene til innhold i avtalen. Deltakerne i en samkommune vil imidlertid selv måtte vurdere omfanget av samarbeidsavtalen ut over minstekravene. Hvilke forhold som kan være aktuelt å vurdere i tillegg, vil naturlig nok variere. En styrke ved en gjennomregulert og detaljert samarbeidsavtale vil være at en vil kunne unngå uklarheter om samarbeidsorganets myndighet mv. Det vil imidlertid ikke være anledning til å avtale ordninger som avviker fra lov i samarbeidsavtalen, unntatt i tilfeller hvor loven selv gir hjemmel for dette.

Ut over de lovpålagte forhold som skal reguleres i samarbeidsavtale, kan det etter departementets vurdering være hensiktsmessig å regulere for eksempel:

- organiseringen av samkommunen,
- særlige saksbehandlingsregler, for eksempel regler om rett til uttalelse fra de enkelte kommuner i bestemte eller prinsipielle saker før samkommunestyret treffer sin avgjørelse,
- regler om møte- og talerett i samkommunens organer for andre enn de som er gitt slik rett i loven,
- regler for hvordan økonomiplan- og budsjettprosessen og økonomistyringen i samarbeidskommunen skal gjennomføres og
- konsekvenser av mislighold.

Det følger av lovforslaget at samkommunestyret med to tredeler av de avgitte stemmene kan gjøre endringer i samarbeidsavtalen på andre punkter enn de som er påkrevd etter loven, med mindre det er avtalt at også slike endringer skal skje på samme måte som for vedtakelse av samarbeidsavtalen.

Dersom en samarbeidsavtale ikke er i samsvar med lovens minstekrav, vil konsekvensen av dette kunne være at et vedtak om slikt samarbeid i ytterste tilfelle ikke er gyldig. Selv om det ikke foreslås en godkjenningsordning av vedtak om oppretting av samkommune, vil et slikt vedtak på vanlig måte kunne være gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

4.7 Saksbehandlingsregler. Møte- og talerett for ordfører, administrasjonssjef og ansatte i samkommunens organer

4.7.1 Saksbehandlingsregler

Forvaltningsloven

En samkommune vil være et «organ for stat eller kommune» i forvaltningslovens forstand. Forvaltningslovens regler om saksbehandling, inhabilitet, taushetsplikt osv. vil derfor gjelde for samkommunens virksomhet.

Offentleglova

Det følger av offentliglova § 2 at den vil gjelde for samkommunen. Dette innebærer at dokumentene er offentlige i den utstrekning de ikke kan eller skal unntas etter bestemmelsene i offentliglova.

Siden samkommunen er et eget rettssubjekt, vil ikke korrespondanse mellom en deltakerkommune og en samkommune anses som organinterne dokumenter etter offentliglova § 14. Deltakerkommunen og samkommunen vil heller ikke stå i et over-/underordningsforhold i offentliglova § 15 første ledd sin forstand, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) om ny offentliglov s. 133.

Kommuneloven

Det følger av forslaget at kommuneloven skal gjelde for samkommunen med mindre annet framgår av loven, hvilket innebærer at saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 6 også vil gjelde for samkommunens organer. Dette betyr at for eksempel kommuneloven § 31 om møteoffentlighet vil gjelde for samkommunens organer. Møter i samkommunestyret og eventuelle underliggende organer skal således – på samme måte som møter i kommunestyret og dets underliggende organer – holdes for åpne dører, med mindre annet følger av lovbestemt taushetsplikt eller i medhold av de øvrige regler i kommuneloven § 31.

Møte- og talerett for ordfører, administrasjonssjef og ansatte i samkommunens organer

Ordfører og administrasjonssjef har etter kommuneloven møte- og talerett i alle kommunale organer. Disse rettighetene er ikke antatt å gjelde i 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 samarbeidet. Ut fra den karakteren et samarbeid som vil kunne omfatte myndighetsoppgaver har, mener departementet at 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. Departementet foreslår

derfor at den enkelte deltakerkommunes ordfører og administrasjonssjef skal ha en generell møte- og talerett i samkommunens organer etter bestemmelsene i kommuneloven § 9 og 23.

Når det gjelder møte- og talerett for kommunalt ansatte i kommunens organer, gir kommuneloven som utgangspunkt ikke slik møte- og talerett, 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 etter denne bestemmelsen, og ikke de ansatte i deltakerkommunene. Departementet mener det samme bør gjelde i forhold til møte- og talerett for representanter for de ansatte i samkommunens organer. De ansatte i samkommunen vil således etter lovforslaget ha møte- og talerett etter reglene i kommuneloven § 26 i samkommunens nemnder når disse behandler saker som gjelde forholdet mellom samkommunen som arbeidsgiver og de ansatte i samkommunen. Dette følger av at kommuneloven skal gjelde tilsvarende for samkommunen.

4.8 Melding til fylkesmannen

Departementet foreslår at fylkesmannen skal orienteres om etableringen av en samkommune mellom kommuner. Tilsvarende skal departementet orienteres om etablering av samkommuner mellom fylkeskommuner. Det foreslås ingen formkrav til slik melding utover at den vedtatte samarbeidsavtalen for samkommunen skal vedlegges.

Det at fylkesmannen eller departementet får melding om opprettelsen av samkommunen og tilsendt samarbeidsavtalen, innebærer ikke at fylkesmannen eller departementet skal godkjenne opprettelsen av samkommunen og innholdet i samarbeidsavtalen. Deltakerkommunene er selv ansvarlige for at samarbeidet er etablert i tråd med lovgivningen. Fylkesmannen eller departementet vil imidlertid ha anledning til å lovlighetskontrollere vedtakene på vanlig måte etter kommuneloven § 59.

Dersom det skjer senere endringer i samarbeidsavtalen, eller en kommune trer ut av samarbeidet, eller samkommunen blir oppløst, skal også dette meldes til fylkesmannen/departementet.

Etter departementets vurdering bør melding om etablering av en samkommune komme fra samkommunen selv. Samkommunen bør også ha ansvar for å oversende eventuelle senere endringer i samarbeidsavtalen eller vedtak om uttreden eller oppløsning.

En meldeplikt er blant annet begrunnet i fylkesmannens/departementets funksjon som klageinstans, samt etter reglene om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Fylkesmannen/departementet vil også ha behov for informasjon om slikt samarbeid på grunn av de statlige tilsynsordninger som vil kunne rettes direkte mot en samkommune.

4.9 Uttreden

4.9.1 Vurderinger og forslag i høringsnotatet

Innledning

Kommuneloven §§ 27 og 28 og lov om interkommunale selskaper § 30 har regler om uttreden av henholdsvis interkommunale styrer, vertskommuner og interkommunale selskaper. Det er på tilsvarende måte nødvendig med bestemmelser som regulerer uttreden av en samkommune.

Frist for varsling av uttreden

Samkommunen får sine oppgaver med tilhørende myndighet fra kommunene. Selv om oppgavene er overført til samkommunen, er det deltakerkommunene som sitter med det politiske ansvaret for at innbyggerne får de tjenester de etter loven har krav på. Deltakerkommunene må således påse at innbyggerne i egen kommune får tjenester som er innenfor de krav loven setter til tjenesteområdet. Kommunene vil måtte sørge for at en uttreden ikke går utover de rettigheter innbyggerne har. For å kunne oppfylle sine forpliktelser, må således kommunene ha et alternativt tilbud klart før de trer ut av samkommunen. Dette kan tale for at kommunene skal kunne tre ut av samarbeidet uten at det løper noen oppsigelsestid. Samkommunemodellen er imidlertid beregnet på de tunge, omfattende, sektorovergripende samarbeidene. Dette taler etter departementets oppfatning for å fastsette en minimumsfrist for kommunene til å kunne tre ut av samarbeidet. Dette fordi en uttreden presumptivt vil medføre betydelige konsekvenser både for samkommunen selv, for deltakerkommunene, for de ansatte i samkommunen og muligens også innbyggerne i deltakerkommunene. Det er for eksempel grunn til å anta at det vil ta noe tid for den kommunen som trer ut av samarbeidet, å etablere et tilfredsstillende tilbud i egen regi på de områder som tidligere lå til samkommunen. En uttreden vil også påvirke det videre samarbeidet mellom de gjenværende deltakerkommunene. De vil derfor også ha behov for å kunne tilpasse seg til den nye situasjonen. Departementet fremmer på denne bakgrunn forslag om at det skal gjelde en oppsigelsestid på ett år, og at den begynner å løpe fra det tidspunkt samkommunen og de øvrige deltakerne er varslet om uttreden. Vedtak om å tre ut av samkommunen treffes med alminnelig flertall i kommunestyrene i deltakerkommunene.

Etter departementets vurdering kan det være gode grunner for å avtale bindingstid utover oppsigelsestiden på ett år, jf. vurderingene knyttet til prinsippet om at samarbeidet bør være forpliktende. Deltakerne bør derfor vurdere om det kan være hensiktsmessig med en lenger frist for å varsle uttreten 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 uttreten inn for departementet

Kommuneloven § 27 og lov om interkommunale selskaper § 30 inneholder bestemmelser om adgang til å bringe et spørsmål om uttreten inn for departementet.

En slik bestemmelse vil innebære en viss inngripen i kommunenes kompetanse til selv å bestemme hvordan de skal organisere sin virksomhet. Samkommunemodellen er imidlertid ment for tunge, innbyggerrettede tjenester, hvor kommunene samarbeider på flere sektorer, i motsetning til de andre samarbeidsformene som mer er ment for drifts-/forretningsmessige oppgaver. Etter departementets oppfatning er det derfor større grunn til å ha en slik regel for uttreten fra samkommunen enn uttreten fra et § 27-samarbeid eller et interkommunalt selskap. Departementet fremmer på denne bakgrunn forslag om at deltakerkommunene skal kunne bringe en sak om uttreten inn for departementet. Dette må skje senest innen en måned etter at samkommunen og øvrige deltakerkommuner har mottatt melding om uttreten. Departementets kompetanse bør likevel begrenses til å kunne pålegge videre samarbeid i et nærmere bestemt tidsrom, hvor lengden på samarbeidet må vurderes konkret på bakgrunn av de påberopte forhold. Det bør ikke åpnes for å pålegge kommunene å fortsette samarbeidet inntil videre. Et slikt pålegg vil ikke være basert på konkrete forhold i samarbeidet, og det vil derfor etter departementets syn gripe for mye inn i kommunenes rett til selv å velge hvordan de ønsker å organisere virksomheten sin. Videre bør departementets overprøvingsadgang kun gjelde hvor hensynet til deltakerkommunene tilsier dette. Det vil særlig være hensynet til deltakerkommunenes økonomi eller at de ikke klarer å etablere et tilfredsstillende tilbud til innbyggerne i løpet av oppsigelsestiden som vil kunne begrunne at departementet kan pålegge uttretdende kommune å fortsette samarbeidet i et nærmere bestemt tidsrom.

Departementet har vurdert om også samkommunestyret bør kunne bringe vedtaket om uttreten inn for departementet. Departementet har imidlertid kommet til at denne retten bør beholdes deltakerkommunene. Dersom ingen av deltakerkommunene ønsker å bringe oppsigelsen av deltakerforholdet inn for departementet, mener departementet det vil være demokratisk problematisk å skulle gi representantene for deltakerkommunene i samkommunestyret denne

retten. Dette fordi de da i realiteten gis en mulighet til å overprøve vurderingen til kommunestyrene i de kommunene de representerer.

Plikt til å fortsette samarbeidet i oppsigelsestiden

I Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) om vertskommunemodellen ble det pekt på at en bør skille mellom opphør av samarbeidet og opphør av plikten til å betale vederlag. Dette innebærer at en deltakerkommune vil kunne trekke seg ut av vertskommunesamarbeidet med en gang, men at vertskommunen vil ha krav på det vederlag samarbeidskommunen skulle ha betalt til vertskommunen i oppsigelsestiden. Samkommunen er imidlertid som nevnt over beregnet på de tunge, omfattende, sektorovergripende samarbeidene. En uttreden vil således kunne ha til dels betydelige konsekvenser for blant annet samkommunen selv og deltakerkommunene. Departementet mener dette taler for at samarbeidet i utgangspunktet bør fortsette i oppsigelsesperioden, og ikke bare bli redusert til en betalingsforpliktelse. En oppsigelse vil kunne komme brått på. Deltakerne vil således kunne trenge tid til å områ seg, og tilpasse seg den nye situasjonen. Det kan likevel ikke utelukkes at det vil kunne oppstå forhold som mer eller mindre gjør det umulig å fortsette samarbeidet. Deltakerkommunene bør derfor kunne bringe spørsmålet om umiddelbar uttreden inn for departementet. I særlige tilfeller bør departementet kunne bestemme at samarbeidet skal opphøre for den deltakerkommunen som ønsker seg ut av samarbeidet, men at plikten til å betale vederlag etter avtalen løper ut oppsigelsestiden. Departementet fremmer på denne bakgrunn forslag om at departementet i særlige tilfeller skal kunne godkjenne at en kommune trekker seg ut av samarbeidet før utløpet av oppsigelsestiden. En slik godkjennelse vil imidlertid ikke påvirke kommunens betalingsforpliktelse etter samarbeidsavtalen.

Endringer av avtalen

Departementet vil vise til at eventuelle endringer – for eksempel om hvilken myndighet samkommunestyret skal ha – vil måtte gjøres i samtlige deltakerkommuner, jf. forutsetningen om at samkommunen skal ha lik myndighet i forhold til sine deltakere. Departementet mener det er lite naturlig å betrakte slike – og andre endringer av samarbeidsavtalen – som en oppsigelse. Bare et eksplisitt vedtak om oppsigelse vil utløse de rettsvirkninger dette vil ha etter forslaget til bestemmelser om oppsigelse av deltakerforholdet. Reglene om oppsigelse kommer således bare til anvendelse når en deltakerkommune ønsker å tre ut av samarbeidet helt og holdent.

Mislighold av samarbeidsavtalen

Lov om interkommunale selskaper § 30 annet ledd regulerer virkningen av en deltakers mislighold av selskapsforholdet. Her heter det at "Den enkelte deltaker kan

tre ut med øyeblikkelig virkning når deltakerens rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av selskapsforholdet”. I Ot.prp. nr. 53 (1997-98) s. 108 heter det i spesialmotivene til bestemmelsen: ”Hvorvidt vilkåret etter annet ledd er oppfylt, vil i det enkelte tilfelle måtte bero på en konkret vurdering. Således vil hva som er ”vesentlig mislighold” ha sammenheng med hvilken skade selskapet eller deltakerne er påført ved misligholdet, hvilken betydning skaden har for den som ønsker uttreden, misligholders subjektive forhold, i hvilken utstrekning skaden kan rettes opp osv. Ikke et hvert mislighold av selskapsavtalen eller loven her vil kunne føre til rett til uttreden etter annet ledd.”

Departementet mener det kan være gode grunner for at en tilsvarende bestemmelse om uttreden ved vesentlig mislighold også skal gjelde ved deltakelse i en samkommune. Dersom det forekommer et vesentlig brudd på de forutsetninger som ligger i avtalen mellom deltakerne, bør det finnes muligheter for den som er blitt skadelidende av et slikt mislighold å slippe å måtte forholde seg til minstefristen for oppsigelse som er foreslått å være ett år. Departementet mener imidlertid at et samarbeid om samkommune vil ha en rekke særtrekk som ikke gjør det naturlig å sidestille samarbeidet i denne sammenhengen med deltakelse i et interkommunalt selskap. De konsekvenser en øyeblikkelig uttreden ville få for de gjenværende parter (dersom det er flere enn to deltakere) vil kunne være relativt omfattende, herunder at de felles folkevalgte organer må omorganiseres, felles ansatte omplasseres mv. Dette taler for at det bør være et visst tidsrom fra en oppsigelse på grunnlag av vesentlig mislighold og virketidspunktet for slik uttreden.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at en deltaker kan si opp sitt deltakerforhold dersom deltakerens rett etter samarbeidsavtalen er blitt krenket ved vesentlig mislighold av deltakerforholdet, med virkning fra seks måneder etter varsel om uttreden på dette grunnlag.

4.10 Oppløsning

Departementet mener at kommunene i utgangspunktet bør ha frihet til å foreta egne valg, og bli stilt til ansvar for dem i valg. En pålagt frist for oppløsning av samkommunen vil være en innskrenkning i kommunenes adgang til selv å bestemme over egen virksomhet. Dersom deltakerkommunene er enige om det, bør derfor etter departementets vurdering samkommunen kunne oppløses. Det er likevel slik at en del av de argumentene som taler for at det skal være en oppsigelsestid ved uttreden, også gjelder ved oppløsning av samkommunen. Særlig sentralt her er hensynet til at innbyggerne også etter en eventuell oppløsning skal ha et forsvarlig tjenestetilbud. Dette taler for at samkommunen først skal kunne oppløses en viss tid etter at deltakerne er blitt enige om å oppløse samarbeidet. På den annen side vil det å oppløse en samkommune være en forholdsvis omfattende prosess som vil ta tid. Deltakerkommunene må for det

første bli enige om å oppløse samkommunen. For det andre må det for eksempel gjennomføres drøftinger med de ansatte i samkommunen og det må planlegges hvordan overføringen av oppgaver og myndighet tilbake til deltakerkommunene skal skje mv. Dette innebærer at deltakerkommunene normalt sett vil ha mulighet til å planlegge og innrette seg etter den nye situasjonen som vil oppstå etter at samkommunen er oppløst. Kommunene vil således befinne seg i en helt annen situasjon enn hvor en av deltakerkommunene kanskje uten varsel ønsker å tre ut av samarbeidet. Departementet er etter en totalvurdering derfor kommet til at det ikke bør gjelde noen oppløsningstid ved oppløsning av samkommunen. Etter departementets oppfatning vil det imidlertid kunne være fornuftig å ta inn nærmere bestemmelser om oppløsning i samarbeidsavtalen.

Departementet har videre kommet til at det ikke er noen grunn til å lovfeste at et vedtak om oppløsning av samkommunen skal kunne bringes inn for departementet. Oppløsning forutsetter tilslutning fra kommunestyrene i deltakerkommunene. Det er da ingen grunn til at noen av kommunestyrene skal bringe saken inn for departementet. Det er mulig å tenke seg at samkommunestyret ikke er enig med deltakerkommunene i at samkommunen bør oppløses. Som anført over under drøftelsen av uttredden av samkommunen, finner departementet det imidlertid demokratisk problematisk å skulle gi representantene for deltakerkommunene i samkommunestyret mulighet til å overprøve vedtak truffet i kommunestyrene i de kommunene de representerer.

Departementet fremmer på denne bakgrunn forslag om at samkommunen kan oppløses dersom deltakerne er enige om det.

Dersom en samkommune består av to kommuner, vil én kommunes uttredden innebære at samkommunen må oppløses. Reglene om oppløsning av samkommunen kommer imidlertid bare til anvendelse hvor deltakerne er enige om å oppløse samkommunen. I tilfeller hvor kun én av deltakerne ønsker å tre ut av samkommunen, vil derfor reglene om uttredden komme til anvendelse, selv om samkommunen bare har to deltakere.

5 Nærmere om samkommunens økonomi mv.

5.1 Innledning

Finansiering av samkommunen

Finansieringen av kommunene skjer blant annet ved overføringer fra staten til kommunene, som igjen finansierer den aktiviteten som foregår lokalt. I høringsnotatet legges dette også til grunn for finansieringen av interkommunalt samarbeid i form av en samkommune. En samkommune vil ut fra dette bli finansiert indirekte gjennom overføringer fra deltakerkommunene, eventuelt supplert med egne inntekter knyttet til samarbeidets virksomhet.

Samkommuner vil således måtte få sitt økonomiske fundament fastlagt i samarbeidsavtalen. Departementet legger til grunn at kommuner som ønsker å samarbeide i form av en samkommune, skal ha frihet til selv å vurdere hvordan det økonomiske mellomværendet i et slikt samarbeid skal avtales nærmere.

Regulering av samkommunens økonomiforvaltning mv.

Samkommunens organisering, det ubegrensede deltakeransvaret og de oppgaver som samkommunen først og fremst er innrettet for, tilsier etter departementets vurdering at de samme hensyn som knytter seg til økonomiforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner, også gjør seg gjeldende for økonomiforvaltningen i en samkommune. Dette innebærer at reglene i kommuneloven som skal bidra til god økonomiforvaltning, også bør gjelde for samkommuner. Dette er regler som blant annet skal bidra til sunn økonomi, sikre folkevalgt styring av ressursbruk og prioriteringer samt legge til rette for åpenhet og dialog med innbyggerne. Departementet mener derfor at reglene i kommunelovens kapittel 8 og 9 om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap, rapportering og gjeldsforpliktelser m.m., som et utgangspunkt bør gjelde for samkommunen. Samtidig knytter det seg enkelte spesielle forhold ved samkommunemodellen som departementet finner riktig å regulere særskilt. Departementet foreslår derfor enkelte regler for samkommuner som kommer i tillegg til og som gjør unntak fra reglene i kommuneloven kapittel 8 og 9.

Det nærmere innholdet i departementets forslag omtales nedenfor.

5.2 Økonomisk planlegging og rapportering

5.2.1 Økonomiplan og årsbudsjett

Departementet foreslår at samkommuner skal utarbeide både fireårige rullerende økonomiplaner og årlige budsjetter. God økonomisk planlegging både for kort og lang sikt legger grunnlag for en bedre ressursutnyttelse. Det følger videre av lovforslaget at samkommunen skal utarbeide økonomiplan og årsbudsjett i tråd med kravene som følger av kommuneloven §§ 44–47 og forskrift 15.12.2000 om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner (budsjettforskriften). Dermed vil en samkommune blant annet bli underlagt frister for å fatte vedtak, krav til realisme, fullstendighet, oversiktliggjøring og balanse, plikt til å foreta nødvendige endringer i årsbudsjettet, og budsjettforskriftens krav til innholdet i budsjettet mv. Årsbudsjettet til en samkommune vil eksempelvis ha tilsvarende bindende virkning som årsbudsjettet til en kommune.

Økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap er sentrale styringsdokumenter for samkommunen som bør være gjenstand for behandling i samkommunens øverste organ. Dette sikrer folkevalgt behandling av samkommunens ressursbruk og prioriteringer på øverste nivå i samkommunen, og bidrar til å ansvarliggjøre samkommunestyret. Det følger av lovforslaget at det vil være samkommunestyret selv, som det øverste folkevalgte organ i samkommunen, som skal fatte vedtak i nevnte saker. Samkommunestyret skal selv også vedta endringer i årsbudsjettet. Samkommunestyret vil ikke kunne delegere dette til underliggende organer, slik et kommunestyre heller ikke kan delegere myndigheten til å fatte slike vedtak til underordnet organ. Forslaget innebærer imidlertid at samkommunestyret kan delegere myndighet i budsjettsaker til andre organer i samkommunen innenfor rammen av det årsbudsjett samkommunestyret har fastsatt, og innenfor de begrensninger som følger av budsjettforskriftens regler om budsjettmyndighet, fordelingsfullmakt og disponeringsfullmakt.

Departementet viser til at samkommunen er ment å legge til rette for mer omfattende interkommunale samarbeid. Derfor mener departementet at det vil være formålstjenlig at departementet skal holdes orientert om samkommunens virksomhet. Det foreslås derfor at samkommuner på samme måte som kommuner og fylkeskommuner skal ha en plikt til å oversende vedtak om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning til departementet til orientering (forutsetningsvis fylkesmannen etter delegering).

5.2.2 Budsjettprosess, økonomistyring mv.

Siden en samkommune i hovedsak vil være finansiert ved overføringer fra deltakerkommunene, og at samkommunens økonomi og virksomhet vil kunne ha

betydning for deltakerkommunenenes økonomi, vil det som regel være nødvendig at den økonomiske planleggingen for samkommunen skjer i et samspill mellom deltakerkommunene og samkommunen.

Dette høringsnotatet legger opp til at deltakerkommunene i samarbeidsavtalen innenfor lovens rammer kan fastsette nærmere regler for økonomiplan- og budsjettprosessen og økonomistyringen i samkommunen. Hvis slike regler ikke er fastsatt i avtalen, vil det være opp til samkommunestyret å fastsette dette. Samkommunestyret vil derfor som øverste beslutningsorgan treffe vedtak om budsjettprosessen og økonomistyringen i samkommunen, innenfor den myndighet samkommunestyret er gitt i samarbeidsavtalen.

Departementet legger til grunn at rammene for samkommunens økonomi i utgangspunktet vil være gitt av de midlene som deltakerkommunene har avtalt å overføre til samkommunen. Kommunestyret i den enkelte deltakerkommune må videre vedta de overføringer av midler som skal skje til samkommunen, og innarbeide dette i årsbudsjettet til deltakerkommunen. Deltakerkommunene vil dermed ha kontroll med de økonomiske rammene for samkommunens virksomhet.

Samkommunen vil etter forslaget ha en plikt til å vedta et årsbudsjett som er realistisk, herunder at samkommunen budsjetterer med inntekter som er i tråd med hva som kan påregnes. Dersom samkommunen vedtar et årsbudsjett som senere viser seg likevel ikke å være i tråd med overføringene fra deltakerkommunene, vil samkommunen etter forslaget ha plikt til å foreta de nødvendige endringene i årsbudsjettet. Det er således ikke slik at overføringer fra deltakerkommunene til samkommunen vedtas endelig av samkommunestyret ved behandlingen av samkommunens budsjett. Samkommunen vil imidlertid kunne foreslå størrelsen på overføringene fra deltakerkommunene i sitt budsjett. Departementet finner det derfor ikke nødvendig å lovfeste at samkommunens årsbudsjett ikke er endelig før årsbudsjettet i de enkelte deltakerkommunene er vedtatt.

5.2.3 Alminnelig ettersyn

Departementet legger vekt på å ivareta hensynet til innbyggernes mulighet til å påvirke samkommunens prioriteringer og ressursbruk. Lovforslaget innebærer derfor at samkommunen må utarbeide en helhetlig og saldert innstilling til vedtak om økonomiplan og årsbudsjett som skal legges ut til alminnelig ettersyn. Innstillingen skal legges ut til ettersyn etter de samme reglene som gjelder for kommuner før samkommunestyret skal behandle saken, jf. kommuneloven §§ 44 og 45. Etter disse reglene skal formannskapet utarbeide en innstilling til årsbudsjett. Reglene om formannskap gjelder ikke for samkommunen. Det følger imidlertid av forslaget at kommuneloven gjelder tilsvarende for samkommunen så langt den passer. Departementet legger til grunn at dette innebærer at

samkommunestyret må delegere til et annet organ å utarbeide en innstilling til økonomiplan og årsbudsjett. Dette kan enten være et underordnet folkevalgt organ, samkommunestyrets leder eller administrativ leder i samkommunen.

5.2.4 Årsregnskap

Forslaget innebærer at samkommuner skal ha regnskapsplikt og føre regnskap etter reglene i kommuneloven § 48 og forskrift 15.12.2000 om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner (regnskapsforskriften). En samkommune vil blant annet bli underlagt frister for å avlegge regnskapet og fatte vedtak, og regnskapsforskriftens krav til innholdet i årsregnskapet mv. Lovforslaget innebærer at samkommunestyret selv skal vedta regnskapet.

5.2.5 Rapportering til statlige myndigheter

Departementet foreslår ingen selvstendig rapporteringsplikt for samkommunen til nasjonale informasjonssystemer slik som kommuner er rapporteringspliktige etter kommuneloven § 49.

Forslaget innebærer at plikten til å rapportere data om ressursbruk og tjenester i det interkommunale samarbeidet til staten vil hvile på den enkelte deltakerkommune, selv om den faktiske virksomhet skjer i en samkommune. Det er viktig at KOSTRA ikke svekkes som informasjonskilde for kommunene og staten. Så lenge samkommuner ikke er pålagt rapportering til staten, vil imidlertid deltakerkommunene ha behov for informasjon fra samkommunen for å oppfylle sine forpliktelser om rapportering til statlige myndigheter. Det foreslås derfor at deltakerkommunene gjennom samarbeidsavtalen må sikre seg at samkommunen systematisk registrerer informasjon om ressursbruk og tjenesteyting på slik måte at deltakerkommunene kan oppfylle sine forpliktelser om rapportering til staten.

Departementet mener samtidig at det er grunn til å ta høyde for at det med tiden kan vise seg hensiktsmessig å pålegge samkommuner egen rapporteringsplikt. Departementet foreslår derfor at det lovfestes en hjemmel for departementet til i forskrift eventuelt å fastsette en slik rapporteringsplikt for samkommuner, samt nærmere regler om slik rapportering. Dette vil ivareta eventuelle framtidige behov for rapportering direkte fra samkommunen til nasjonale informasjonssystemer tilsvarende rapporteringen fra kommuner.

5.3 Balansekrav, inndekningskrav og statlig budsjettkontroll

5.3.1 Balansekrav

Kommuner er pålagt å drive med økonomisk balanse. Kommuneloven stiller krav om at årsbudsjettet skal settes opp i balanse og at eventuelle regnskapsunderskudd skal dekkes inn senest i løpet av fire år. Departementet er i tillegg gitt myndighet til å godkjenne vedtak om inndekning over inntil 10 år. Denne myndigheten gjelder i spesielle tilfeller dersom de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av at kommunen skal dekke underskudd innenfor fire år vil bli uforholdsmessig store.

Departementet ser det som naturlig å lovfeste regler som bidrar til at samkommuner ikke etablerer et utgiftsnivå som på varig basis går utover samkommunens inntekter. Et krav om balanse og inndekning av underskudd bidrar til god økonomiforvaltning, blant annet hva gjelder effektiv ressursbruk og at utgifter dekkes når de påløper og ikke overveltes til framtiden. Departementet foreslår derfor at samkommuner skal være underlagt krav om budsjettbalanse og en plikt til inndekning av regnskapsmessig underskudd.

Forslaget om inndekningsplikt innebærer at et underskudd i samkommunens årsregnskap som ikke kan dekkes på budsjettet i det året regnskapet legges fram, skal føres opp til dekning i samkommunens årsbudsjett for det påfølgende år. Dette tilsvarer kommunelovens hovedregel om at inndekning av underskudd skal skje innen to år. Forslaget innebærer at det ikke vil være anledning for samkommunen til å vedta inndekning utover to år, og at det heller ikke kan gis dispensasjon fra kravet om at samkommuner skal foreta inndekning innen to år.

Inndekningskravet vil i utgangspunktet være en selvstendig plikt for samkommunen til å dekke inn tidligere års ubalanse. Inndekning vil kunne skje gjennom tilpasning av utgiftene til eksisterende inntektsrammer og inndekningskrav, bruk av avsetninger fra tidligere år, og/eller ved ekstra overføringer av midler fra deltakerkommunene til samkommunen. Som et utgangspunkt vil det være opp til samkommunen selv å velge hvordan inndekningen skal skje, men i den grad inndekningen baserer seg på overføringer fra deltakerkommunene, forutsetter dette tilslutning fra disse. En eventuell ubalanse i samkommunens regnskap vil således kunne påvirke deltakerkommunenenes økonomi gjennom et eventuelt behov for økte overføringer til samkommunen fra deltakerkommunene.

5.3.2 Deltakerkommunenenes ansvar for å finansiere inndekning

Departementet ser det som viktig å etablere virkemidler som sikrer inndekning av en økonomisk ubalanse i en samkommune. At samkommunen underlegges et

balansekrav og inndekningskrav, er det grunnleggende elementet i dette. Departementets vurdering er imidlertid at disse kravene alene ikke gir tilstrekkelig sikkerhet for at en økonomisk ubalanse i samkommunen, som samkommunen eventuelt selv ikke evner å gjenopprette selv, blir dekket inn. Departementet har på denne bakgrunn vurdert om det for eksempel bør etableres en ordning med statlig betinget kontroll og godkjenning overfor samkommuner, tilsvarende ordningen for kommuner som er i økonomisk ubalanse (ROBEK).

Sett i sammenheng med kommunenes deltakeransvar, og at deltakerkommunene typisk vil ha finansieringsansvaret for oppgavene som er overført til en samkommune, anser departementet det som mer naturlig at deltakerkommunene selv får et direkte ansvar for samkommunens økonomi enn at staten skal føre (betinget) kontroll med samkommuners vedtak om årsbudsjett (herunder kontroll med at inndekningsplikten etterleves). Departementet foreslår derfor at det lovfestes et særskilt ansvar for deltakerkommunene til å finansiere inndekning av underskudd i samkommunens årsregnskap, og at de nærmere reglene for dette gis i forskrift i medhold av kommuneloven. Dette finansieringsansvaret vil ligge på deltakerkommunene i den utstrekning samkommunen selv ikke dekker inn underskudd på annen måte. Forslaget innebærer at deltakerkommunene i større grad må se sin egen og samkommunens økonomi under ett. Det nærmere innholdet i dette omtales nedenfor.

Det er deltakerkommunene som har finansieringsansvar for samkommunen, herunder en plikt til å sikre inndekning av underskudd i samkommunen, jf. også punkt 4.6 om deltakerkommunenes innskuddsplikt m.m. På denne bakgrunn er det etter departementets vurdering mindre behov for statlig kontroll med samkommunens budsjetter. Det foreslås derfor ikke et eget ROBEK-register for samkommuner. Med hjemmel i kommuneloven § 60 vil staten fortsatt føre betinget kontroll med deltakerkommunenes økonomi, herunder kontroll med at deltakerkommunene bidrar med finansiering av inndekning av underskudd i samkommunen. Forslaget innebærer således at staten ikke skal føre kontroll med samkommuners vedtak om årsbudsjett, heller ikke dersom en av deltakerkommunene er underlagt ordningen med statlig betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).

5.3.3 Utforming av ordningen for deltakernes ansvar for å dekke underskudd

En plikt for deltakerkommunene til å finansiere inndekning av underskudd i samkommunen må reguleres nærmere med tanke på klarhet om tidspunktet for når deltakernes plikt skal tre inn. Departementets vurdering er at deltakerkommunens ansvar for å bidra til gjenoppretting av ubalanse i en samkommunes økonomi bør inntre etter to år. En deltakerkommunes ansvar for å bidra til inndekning av underskudd i en samkommune, vil dermed tilsvare en kommunes ansvar for å

dekke inn et underskudd i egen kommune etter kommunelovens hovedregel om inndekning av merforbruk innen to år. Departementet vil peke på at dersom en deltakerkommune må overføre midler til en samkommune for å oppfylle sin plikt til å bidra til inndekning av underskudd, og dette medfører et regnskapsunderskudd i deltakerkommunen, har deltakerkommunen anledning til å dekke dette underskuddet inn etter kommunelovens ordinære regler om dette (det vil si over de neste to år, eventuelt innenfor fire år).

Nærmere bestemt foreslår departementet at deltakerkommunenes ansvar for å sikre inndekning av underskudd i samkommunens årsregnskap utformes etter samme mønster som gjelder for kommuners plikt til å dekke underskudd i kommunale foretak, jf. budsjettforskriften § 7, og at reglene om dette også tas inn i budsjettforskriften. Dette innebærer at dersom et regnskapsmessig merforbruk i en samkommune (i år t) ikke blir dekket inn i samkommunens årsregnskap i løpet av det år regnskapet med regnskapsmessig merforbruk blir lagt fram (i år $t+1$), skal dette merforbruket føres opp til dekning ved en særskilt bevilgning til samkommunen på deltakerkommunenes budsjetter for det påfølgende år (år $t+2$). I vedlegg 1 til høringsnotatet er dette illustrert nærmere.

Forslaget innebærer videre at dersom det regnskapsmessige merforbruket likevel ikke blir dekket inn i samkommunens årsregnskap i det påfølgende år (år $t+2$) på grunn av at det har oppstått et nytt underskudd i samkommunen, skal underskuddet (fra år t), eventuelt resterende uinndekket del, føres opp til dekning ved ny særskilt bevilgning på deltakerkommunenes årsbudsjett i de påfølgende år inntil underskuddet er dekket inn. Det ligger til grunn for forslaget at deltakerkommunenes bevilgninger som skal dekke underskudd i en samkommune, kommer i tillegg til de ordinære bevilgninger som skal finansiere samkommunens årlige drift. Forslaget forutsetter således tett kommunikasjon om samkommunens økonomi mellom deltakerkommunene og samkommunen, og at den økonomiske planleggingen skjer i et samspill mellom disse.

Videre er det spørsmål hvordan ansvaret for å dekke et underskudd i samkommunen skal fordeles på deltakerkommunene. Samkommunemodellen skal legge til rette for et langvarig og forpliktende interkommunalt samarbeid. En forutsetning for dette er at den enkelte deltakerkommunes ytelser overfor samkommunen, herunder tilskudd for inndekning av underskudd, over tid står i et rimelig forhold til den enkelte deltakerkommunes nytte og interesser i samarbeidet. Inndekning av underskudd i samkommunen er et spørsmål om finansieringen av samkommunen, og den nærmere vurdering av hva som er en rimelig fordeling av dette ansvaret på deltakerkommunene, vil best skje lokalt med tanke på å sikre samsvar mellom den enkelte deltakerkommunes utgifter til samkommunen og samkommunens tjenester. Dette tilsier at deltakerkommunene

skal kunne avtale nærmere hvordan ansvaret for å finansiere underskudd i samkommunens årsregnskap skal fordeles på deltakerkommune.

På den annen side vil interkommunalt samarbeid innenfor enkelte områder kunne tenkes å ha som formål å utjevne de enkelte deltakerkommunenes utgifter fra år til år, slik at den økonomiske belastningen for den enkelte blir mer stabil. Dette kan tilsi at ansvaret for å dekke underskudd i samkommunens årsregnskap fordeles på deltakerkommunene etter den enkelte kommunes andel av deltakeransvaret, uavhengig av omfanget av tjenestene som er ytt til hver av deltakerkommunene i det året underskuddet oppsto.

Departementet antar at det i utgangspunktet vil være formålstjenlig for interkommunalt samarbeid i form av en samkommune, at ansvaret for å dekke inn underskudd i samkommunen fordeles mellom deltakerkommunene på samme måte som ansvaret for samkommunens forpliktelser overfor tredjepart er fordelt. Departementet foreslår på denne bakgrunn at ansvaret for å dekke et underskudd i samkommunen skal fordeles på deltakerkommunene etter deltakeransvaret, med mindre annet er avtalt.

5.4 Gjeldsforpliktelser mv.

5.4.1 Låneopptak

Om låneadgang

Departementet legger til grunn at samkommuner vil kunne bli tildelt oppgaver fra deltakerkommune hvor det også vil være naturlig å foreta investeringer i samkommunens regi. Departementet foreslår derfor at samkommuner bør ha adgang til å ta opp lån til å finansiere egne investeringer.

Adgangen til å ta opp lån må vurderes opp mot den oppgaveportefølje som blir lagt til den enkelte samkommune. Det må også vurderes hvor økonomisk fristilt samkommunen skal kunne være i forhold til deltakerkommunene. Hvor langt det er hensiktsmessig å gå med hensyn til samkommunens låneadgang, er derfor en avveining mellom deltakerkommunenes kontroll med samkommunens økonomi og samkommunens stilling som selvstendig forvaltningsorgan. Departementets vurdering er at den nærmere avgrensningen av samkommunens låneadgang innenfor lovens rammer, er et grunnleggende spørsmål om samkommunens økonomiske selvstendighet som bør avklares mellom deltakerkommunene i samarbeidsavtalen. Det foreslås derfor at det skal være fastsatt i samarbeidsavtalen dersom samkommunen skal kunne ta opp lån.

Departementet foreslår videre at det i samarbeidsavtalen skal fastsettes en øvre låneramme for samkommunens låneopptak. Departementet anser dette som mer

hensiktsmessig enn at samkommunens låneopptak må være gjenstand for årlige forhandlinger og godkjenning i den enkelte deltakerkommune. Departementet legger til grunn at størrelsen på lånerammen må fastsettes på et nivå som er forsvarlig i forhold til samkommunens og deltakerkommunes økonomi. En god økonomiforvaltning vil uansett kreve at samkommunens låneopptak det enkelte år vurderes opp mot samkommunens økonomiske evne til å betale renter og avdrag, herunder om nivået på overføringene av midler fra deltakerkommunene gir rom for ytterligere låneopptak innenfor den rammen som er fastsatt i samarbeidsavtalen. Departementets forslag innebærer at dersom det er behov for å redusere eller øke lånerammene, må samarbeidsavtalen endres.

Om låneformål

Med tanke på hvilke formål en samkommune skal kunne ta opp lån til, legger departementet til grunn at de samme hensyn som gjør seg gjeldende for å begrense kommuners låneopptak også gjør seg gjeldende for samkommuner. Videre må lovens adgang for samkommuner til å ta opp lån ses i sammenheng med deltakeransvaret og reglene i kommuneloven. Departementet foreslår derfor at samkommuners låneadgang skal være begrenset på samme måte som den er for kommuner etter kommuneloven § 50. Det følger av forslaget at samkommuner kan ta opp lån til alle de formål som er nevnt i kommuneloven § 50, blant annet lån til finansiering av investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler, likviditetslån, lån til videre utlån, lån til forskutteringer mv. Det følger også av forslaget at reglene i kommuneloven om avdrag på gjeld og lånefond gjelder tilsvarende for samkommuner.

5.4.2 Godkjenning av låneopptak

Det foreslås ikke statlig godkjenning av samarbeidsavtalen og den lånerammen for samkommunen som eventuelt er fastsatt der. Et spørsmål som kan stilles er om staten på annen måte bør godkjenne samkommuners vedtak om å ta opp lån, på tilsvarende vis som staten skal godkjenne vedtak om å ta opp lån i ROBEK-kommuner.

Spørsmålet om statlig godkjenning av låneopptak må ses i sammenheng med at deltakerkommunene forutsettes å ha et grunnleggende ansvar for finansiering av samkommunen, og at det vil være påkrevd at deltakerkommunene ser sin egen økonomi under ett med samkommunens økonomi. Deltakerkommunene vil på den ene side selv måtte ta stilling til hvilken låneadgang samkommunen skal ha. Departementet legger til grunn at det vil være naturlig for deltakerkommunene, ut fra den enkelte kommunes egen økonomiske situasjon, å vurdere hvordan en samkommunens låneopptak vil påvirke behovet for overføringer fra deltakerkommunene, slik at det fastsettes en forsvarlig låneramme i

samarbeidsavtalen. Dessuten vil deltakerkommunenenes ansvar for å finansiere eventuelle merforbruk i samkommunen gi deltakerkommunene grunn til å revurdere om samkommunens låneramme er forsvarlig, både sett i forhold til samkommunens og deltakerkommunenenes egen økonomi. Isolert sett tilsier dette etter departementets vurdering at det ikke vil være behov for statlig godkjenning av en samkommunes låneopptak.

Departementet finner det på den annen side riktig å ta hensyn til at deltakerkommuner har et ubegrenset ansvar for samkommunens forpliktelser, og det forhold at låneopptak innebærer langsiktige forpliktelser for samkommunen som må dekkes. Det bør videre tas høyde for at en samkommunes eller deltakerkommunenenes økonomi kan utvikle seg slik at den låneadgangen som er avtalt for samkommunen i utgangspunktet, senere vil kunne anses å ikke lenger være forsvarlig. Departementet mener derfor at det i en viss utstrekning vil kunne være behov for å begrense samkommunens låneopptak, for derigjennom å begrense størrelsen på deltakerkommunenenes økonomiske ansvar overfor samkommunen og behovet for overføringer til samkommunen. Departementet legger til grunn at dette typisk kan være tilfelle der en eller flere av deltakerkommunene selv har en svekket økonomisk balanse. Departementet foreslår på denne bakgrunn en betinget godkjenningsordning for samkommunens låneopptak, der ordningen knyttes til om en eller flere av deltakerkommunene er registrert for betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) etter reglene i kommuneloven § 60. Dette innebærer at dersom en eller flere av deltakerkommunene er registrert i ROBEK, skal samkommunens vedtak om låneopptak godkjennes av fylkesmannen etter delegert myndighet fra departementet. Innholdet i godkjenningsordningen for samkommunen vil for øvrig tilsvare det som følger av kommunelovens regler.

5.4.3 Garantiforpliktelser

Departementet anser at behovet for at en samkommune skal kunne stille garantier for andres økonomiske forpliktelser er begrenset. Departementet legger også vekt på at regelverket bør bidra til at samkommuner ikke tar på seg økonomisk risiko knyttet til andres virksomhet. Det foreslås derfor at loven nedlegger forbud mot at en samkommune skal kunne stille garantier overfor andre. Det følger videre av forslaget at samkommuner ikke kan pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres forpliktelser.

5.5 Finansforvaltning

Departementet finner det naturlig at det også gjelder regler for samkommunens forvaltning av egne midler og låneopptak (finansforvaltning). Det foreslås derfor

at reglene om finansforvaltning i kommuneloven § 52 med tilhørende forskrift (finansforskriften) også skal gjelde for samkommunen. Dette innebærer at samkommunen skal ha en forsvarlig finansforvaltning, herunder ikke å ta på seg vesentlig finansiell risiko, og krav om å være betalingsdyktig. Samkommunestyret skal videre vedta et finansreglement for samkommunen, i tråd med kravene i finansforskriften. Departementet antar at det for samkommunen normalt vil være tale om regler for forvaltning av ledig likviditet og andre midler beregnet for driftsformål, eventuelt også regler om låneopptak dersom samkommunen skal ha låneadgang.

5.6 Betalingsvansker, utlegg og arrest mv.

Deltakeransvaret for samkommunens forpliktelser innebærer at samkommunens kreditorer kan gjøre sine krav mot samkommunen gjeldende overfor deltakerkommunene, dersom samkommunen ikke innfrir sine betalingsforpliktelser. Departementet foreslår at dersom samkommunen ser at den ikke kan oppfylle sine betalingsforpliktelser etter hvert som de forfaller, skal samkommunens administrative leder straks sende melding til samkommunestyret og deltakerkommunene, slik at det kan tas stilling til om virksomheten skal fortsette og hva som i så fall kreves av tiltak.

Forslaget innebærer videre at dersom samkommunestyret, med deltakerkommunenes tilslutning, ikke kan framlegge en plan for videre drift som gir fordringshaverne dekning ved forfall, skal samkommunen oppløses. Reglene tilsvare bestemmelsene i lov om interkommunale selskaper § 24 første ledd. Det foreslås samtidig at reglene om betalingsinnstilling i kommuneloven §§ 56–58 ikke skal gjelde. Departementet vil peke på at forslaget om deltakerkommunenes ansvar for finansiering av samkommunens økonomi, må antas å begrense mulighetene noe for at en samkommune kommer i en situasjon der det ikke er likviditet til å dekke betalingsforpliktelsene. Det kan likevel ikke utelukkes at en slik situasjon kan oppstå. Det bør derfor etter departementets vurdering fastsettes regler for hvordan samkommunen og deltakerkommunene skal gå fram dersom en samkommune ikke klarer å betale sine forpliktelser.

Departementet foreslår videre at en samkommunes eiendeler ikke kan være gjenstand for utlegg eller arrest, og at en samkommune ikke kan tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling. Lovforslaget er imidlertid ikke til hinder for at en samkommune på frivillig grunnlag pantsetter samkommunens eiendom for egen gjeld. Fordringer som er pantsikret på denne måten kan inndrives etter de vanlige reglene om tvangsfullbyrdelse. Departementet foreslår at det likevel ikke kan gjennomføres tvangssalg eller annen tvangsrealisasjon av selskapets eiendom i de første seks måneder etter at melding om betalingsvansker er sendt til

samkommunestyret og deltakerkommunene. Dette tilsvarer bestemmelsene i lov om interkommunale selskaper § 24 annet ledd. Departementet foreslår også en endring i tvangsfullbyrdsloven § 1-2 for å sikre samsvar mellom denne loven og kommuneloven.

6 Klage, kontroll og tilsyn med samkommunens vedtak og virksomhet

6.1 Innledning

Når vedtakskompetanse legges til kommunene, er det blant annet for å sikre behov og mulighet for en oppgaveløsning som er tilpasset lokale forhold. En slik myndighetsoverføring vil også ofte være begrunnet i at det effektivitetsmessig er en fordel at beslutningene tas så nær innbyggerne som mulig. Den friheten som blir gitt den enkelte kommune til å treffe beslutninger, må imidlertid balanseres mot hensynet til at enhver skal kunne motta de velferdsgoder han eller hun har rettmessig krav på, og bli behandlet likt i forvaltningssystemet.

Når samkommuner tildeles kompetanse til å utøve myndighet som normalt ligger til kommuner, må også innbyggernes 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 innbygger skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. Hensynene til likhet og rettferdighet inkluderes også ofte i begrepet.

Det at innbyggerne har mulighet til å *påklage* vedtak innenfor forvaltningssystemet, er viktig for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. For den enkelte innbygger er det i mange saker lite ressurskrevende å påklage et vedtak til et overordnet forvaltningsorgan, og klagen behandles raskere og billigere enn om den bringes inn for domstolene. Departementet har derfor lagt vekt på at klageordningene som blir foreslått i dette kapitlet, skal ivareta innbyggernes rettssikkerhet og samtidig sikre en mest mulig effektiv saksbehandling. I kapittel 6.2 til 6.4 nedenfor er det redegjort for de ulike ordningene med forvaltningsklage og det blir foreslått tilpasninger i klagereglene til vedtak som er truffet av samkommunen.

I kommuneloven § 59 er det bestemmelser om *lovlighetskontroll* av avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale administrasjonen. Lovlighetskontroll er ikke forvaltningsklage i forvaltningslovens forstand. Etter kommuneloven § 59 kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret bringe kommunale avgjørelser inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. I kapittel 6.5 drøfter departementet og foreslår regeltilpasninger for lovlighetskontrollens anvendelse på avgjørelser fattet i en samkommune.

Adgangen til å få overprøvd et forvaltningsvedtak i *domstolene* eller få *Sivilombudsmannen* til å uttale seg om saken, er også ansett som viktige rettssikkerhetsgarantier. Vedtak fattet av samkommuner kan bringes inn for domstolene eller påklages til sivilombudsmannen dersom de alminnelige vilkårene

for å få et vedtak behandlet av disse instansene er oppfylt. I kapittel 6.6 og 6.7 nedenfor er det gjort rede for disse ordningene.

Endelig er det slik at også statlig tilsyn med den kommunale virksomheten har som målsetning å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Tilsynsorganene skal kontrollere at kommunens virksomhet er innenfor lovens rammer. Kommunen er et selvstendig forvaltningsnivå med lovfestet ansvar for mange viktige samfunnsoppgaver. Den enkelte kommune skal utføre disse lovpålagte oppgavene innenfor lovens rammer og tilpasset det enkelte lokalsamfunnet. Det lokale selvstyret er en sentral verdi i det norske samfunnet, men denne verdien må balanseres mot andre målsettinger. Det er derfor ansett som nødvendig at kommunene i noen utstrekning blir underlagt statlig tilsyn og kontroll, for blant annet å sikre nasjonale mål. I kapittel 6.8 redegjøres det nærmere for statlig tilsyn og det foreslås tilpasninger til reglene om statlig tilsyn med samkommuner.

6.2 Generelt om forvaltningsklage

Etter gjeldende rett kan enkeltvedtak fattet av kommunale organer påklages i medhold av to alternative hjemmelsgrunnlag. Et vedtak kan enten påklages etter forvaltningsloven § 28 første, jf. annet ledd, som hjemler en alminnelig adgang til å påklage enkeltvedtak til overordnet forvaltningsorgan, herunder vedtak fattet av kommunale organer. Slike klager behandles av overordnet kommunalt organ og omtales i det følgende som den interne klageordningen. I andre tilfeller skal kommunale vedtak påklages til et statlig organ, enten fordi det statlige organet har delegert vedtaksmyndigheten til kommunen som sådan, jf. forvaltningsloven § 28 annet ledd tredje punktum, eller hvis det er særskilt bestemt i loven at et statlig organ er klageinstans for kommunens vedtak. I tillegg følger det av forvaltningsloven § 28 annet ledd annet punktum at "departementet" også vil være klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret eller fylkestinget selv. Departementet legger til grunn at når det nå foreslås å tillegge en samkommune kompetanse til å treffe enkeltvedtak, bør tilsvarende klageregler gjelde for vedtak truffet av samkommunen så langt det passer.

Det er to særskilte problemstillinger som må vurderes ved klage over vedtak fattet av samkommuner. For det første hvilket organ som skal være klageinstans. Dette spørsmålet er særlig aktuelt ved den interne kommunale klagebehandlingen etter forvaltningsloven § 28 annet ledd. Videre må det vurderes hvilket organ som skal være underinstans.

Framstillingen videre deles opp slik at ordningen med intern klagebehandling i kommunene, og de forslag som fremmes i tilknytning til dette, behandles i kapittel 6.3. I kapittel 6.4 blir de statlige klageordningene tilsvarende behandlet.

6.3 Intern klageordning – forvaltningsloven § 28

6.3.1 Innledning

I forvaltningsloven § 28 første ledd heter det at enkeltvedtak kan påklages til *”det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket (underinstansen)”*. Klagerett forutsetter altså at det finnes et overordnet organ som kan behandle klagen.

For enkeltvedtak truffet av kommunale forvaltningsorganer er det gitt særlige regler i forvaltningsloven § 28 annet ledd. Dersom vedtaket er truffet av andre kommunale organer enn kommunestyret selv, er utgangspunktet etter forvaltningsloven § 28 annet ledd første punktum at det er kommunestyret som er klageinstans. I stedet for selv å fungere som klageinstans, kan imidlertid kommunestyret delegere klagebehandlingsmyndigheten til formannskapet eller opprette en særskilt klagenemnd. Videre fastslår forvaltningsloven § 28 annet ledd annet punktum at enkeltvedtak truffet av kommunestyret selv kan påklages til staten (*”departementet”*).

Når det framsettes en klage over kommunale vedtak, skal klagen sendes til det organet som fattet vedtaket det klages over, som da normalt blir underinstans i klagesaken. Underinstansen skal forberede saken og vurdere om den vil endre vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33 annet ledd. Hvis ikke underinstansen opphever eller endrer vedtaket skal den sende saken over til klageinstansen for endelig vedtak, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd første punktum.

6.3.2 Intern klage på samkommunens vedtak

Hvem er klageorgan ved klagebehandling i samkommunen?

Departementet legger til grunn at vedtak som er truffet av samkommunen kan påklages på samme måte som om det var fattet i en av deltakerkommunene. Når det gjelder den interne klageordningen, innebærer dette at samkommunestyret som utgangspunkt vil være klageinstans for vedtak fattet av samkommunens underliggende organer. Samkommunestyret vil imidlertid kunne delegere denne klagebehandlingskompetansen til en eller flere særskilte klagenemnder som den selv oppretter.

I tilfeller der samkommunestyret selv fatter enkeltvedtak, skal vedtaket påklages til *”departementet”*. Dette tilsvarer ordningen i forvaltningsloven § 28 annet ledd annet punktum. I praksis vil denne myndigheten som regel være delegert fra departementet til fylkesmannen.

Hvem er underinstans ved klagebehandling i samkommunen?

Etter departementets syn bør kompetansen til å være underinstans i utgangspunktet ligge til samkommunestyret. Dette harmonerer med ordningen i en vanlig kommune, hvor underinstanskompetansen i utgangspunktet ligger til kommunestyret. I tilfeller hvor kommunestyret har delegert vedtakskompetanse til et underliggende folkevalgt organ eller til administrasjonssjefen i kommunen, vil underinstanskompetansen etter gjeldende rett følge med, med mindre kommunestyret tar forbehold om det motsatte.

Etter departementets oppfatning bør dette forholdet være likt for kommuner og samkommuner. Dette innebærer at dersom samkommunestyret delegerer vedtakskompetanse til et underliggende organ eller til administrasjonen i samkommunen, vil normalt underinstanskompetansen følge med. Samkommunestyret kan imidlertid bestemme at underinstanskompetansen skal bli værende igjen i samkommunestyret. Dette tilsvarer ordningen i en kommune, og det foreslås derfor ikke egne regler for hvem som skal være tillagt underinstanskompetansen i en samkommune.

Formelle krav til særskilte klagenemnder

En egen problemstilling er forholdet til den særskilte klagebestemmelsen i kommunehelsetjenesteloven § 2-4 første ledd. Bestemmelsen fastsetter at det skal opprettes særskilt klagenemnd på kommunehelsetjenesteområdet, og at slike nemnder skal bestå av fra tre til fem medlemmer. Formålet med denne spesialbestemmelsen er å sikre at personlige opplysninger ikke spres mer enn det som er nødvendig. Det at klagenemnda skal bestå av fra tre til fem medlemmer, vil også gjelde når kommunene samarbeider etter samkommunemodellen.

Departementet legger derfor opp til at klagesystemet i samkommunen må tilpasses dette kravet når det samarbeides om saker som kan påklages etter kommunehelsetjenesteloven § 2-4. Det foreslås derfor en bestemmelse i kommuneloven § 93 nr. 4 som skal sikre at den respektive deltakerkommune blir representert i klagenemnda ved behandling av saker som er delegert fra vedkommende kommune. I tillegg foreslås visse tekniske regler for å sikre at klagenemnda i disse sakene blir satt med korrekt antall medlemmer. Dersom antall medlemmer av nemnda overstiger fem personer, skal det overskytende antall medlemmene skytes ut av nemnda ved loddtrekning etter nærmere fastlagte prosedyrer.

6.4 Statlig klageinstans – klageordning regulert i særlov

6.4.1 Klage over samkommunens vedtak til statlige klageorgan – hvem er klageorgan?

Klageinstansen for kommunale vedtak kan i flere tilfeller være et statlig organ, enten fordi det statlige organet har delegert vedtaksmyndigheten til kommunen som sådan, jf. § 28 annet ledd tredje punktum, eller hvis det er særskilt bestemt i loven at et statlig organ er klageinstans for kommunens vedtak.

På de fleste 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, og dette organet vil være klageinstans også når vedtaket er fattet av en samkommune. I praksis er det fylkesmannen som etter delegering er klageinstans på de fleste lovområder hvor kommunen fatter vedtak i første instans.

Departementet foreslår at når en samkommune består av deltakerkommuner som ligger inn under flere klageorganers geografiske virkeområde, skal klagen rettes til det klageorganet som har myndighet der hvor samkommunen har sin registrerte adresse. Se nærmere om registrering av samkommuner i kapittel 7.4.

6.4.2 Klage over samkommunens vedtak til statlige klageorgan – hvem er underinstans?

Når samkommunen treffer vedtak i medhold av myndighet delegert fra et statlig organ eller når det direkte framgår av særlov, er et statlig organ klageorgan.

Departementet viser til redegjørelsen over i kapittel 6.3.2, der det drøftes hvilket organ som skal være underinstans i klagesaker innen den interne klageordningen i samkommunen. Departementet mener at de samme hensynene som nevnes der, gjør seg gjeldende for vurdering av hvilket organ som vil være underinstans i tilfeller hvor klageordningen er regulert i særlov. Dette innebærer at underinstanskompetansen i utgangspunktet ligger til samkommunestyret. Ved klage over vedtak hvor samkommunestyret selv er underinstans, vil samkommunestyret – i praksis nok med hjelp av administrasjonen i samkommunen – forberede klagen før den sendes statlig klageinstans.

Når samkommunestyret delegerer vedtakskompetanse til et underliggende folkevalgt organ eller til administrasjonen i samkommunen, vil imidlertid underinstanskompetansen normalt følge med, med mindre samkommunestyret tar forbehold om det motsatte. I slike tilfeller vil en klage på vedtak fattet av samkommunen forberedes av det underordnede organet som underinstans, før klagen eventuelt sendes det statlige organet som er angitt i den aktuelle særloven.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om ikke samkommunestyret og deltakerkommunene bør orienteres om klagesaker som et underordnet organ i samkommunen oversender til statlig klageinstans. I de tilfellene hvor ikke samkommunestyret selv er underinstans, kan mye tale for at det er hensiktsmessig at samkommunestyret blir informert om klagesaker som sendes til statlig klageinstans.

En slik ordning vil ikke bare holde samkommunestyremedlemmene orientert om mengde og type klagesaker som rettes mot samkommunen, men vil også sikre at de folkevalgte i deltakerkommunene gis en mulighet til å få indirekte informasjon om saker som gjelder sin deltakerkommune. Departementet mener likevel at det bør være opp til deltakerkommunene selv å vurdere om de ønsker at samkommunestyret rutinemessig skal bli orientert om klager som sendes statlig klageinstans. Dette er et forhold som deltakerkommunen kan regulere i samarbeidsavtalen.

6.5 Lovlighetskontroll – § 59

6.5.1 Lovlighetskontroll av kommunale vedtak

Etter kommuneloven § 59 kan avgjørelser fattet av et folkevalgt organ eller den kommunale administrasjonen være gjenstand for lovlighetskontroll. Myndighet til å avgjøre lovlighetsklage er lagt til det enkelte fagdepartementet. Myndigheten er i all hovedsak delegert til fylkesmannen når det gjelder kommunale avgjørelser. Departementene behandler begjæringer om lovlighetskontroll fra fylkeskommunene i henhold til det til enhver tid gjeldende forvaltningsansvaret for den enkelte lov.

Lovlighetskontroll er ikke klage i forvaltningslovens forstand. Fylkesmannen har derfor ikke kompetanse til å fatte ny avgjørelse, men kan oppheve den foreliggende avgjørelsen dersom den er ugyldig. Lovlighetskontroll er ment som et middel til å få avklart rettslig tvil uten å måtte gå til domstolene.

Lovlighetskontroll er et sterkt statlig styringsvirkemiddel overfor kommunene. Lovlighetskontroll gir mulighet, i konkrete saker, til å ivareta hensynet til rettssikkerhet, den juridiske kvaliteten på forvaltningens avgjørelser, forvaltningens omdømme samt grunnleggende nasjonale mål.

Begjæring om lovlighetskontroll må framsettes av tre eller flere medlemmer av kommunestyret for det organet som har truffet avgjørelsen. Videre kan fylkesmannen eller departementet på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll.

En lovlighetskontroll har tre sider: For det første innebærer lovlighetskontrollen kontroll av om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig. Dette innebærer at kontrollorganet kontrollerer at vedtaket har nødvendig hjemmel i lov eller ikke strider mot lov, altså at forvaltningsorganet ikke har gått utenfor sin materielle kompetanse. For det andre innebærer det en kontroll med at vedtaket er fattet av noen med personell kompetanse, og for det tredje at saksbehandlingsreglene er fulgt.

6.5.2 Lovlighetskontroll av avgjørelser truffet av samkommunen

Utgangspunktet i dette høringsnotatet er at kommuneloven gjelder for samkommunen, med mindre det etter forslagene her er gjort særskilt unntak. Departementet legger til grunn at kommuneloven § 59 om lovlighetskontroll, også bestemmelsens nr. 5 som hjemler lovlighetskontroll på departementets eget initiativ, gjelder for avgjørelser truffet av administrasjonen eller folkevalgte organ i samkommunen.

Hvem kan framsette et krav om lovlighetskontroll?

I tråd med prinsippet om at samkommunestyret har samme kompetanse som normalt tilligger et kommunestyre, legger departementet til grunn at tre eller flere medlemmer av et samkommunestyre kan kreve lovlighetskontroll av samkommunens vedtak. Det oppstår imidlertid spørsmål om også kommunestyremedlemmer i deltakerkommunene skal kunne framsette krav om lovlighetskontroll.

Interkommunalt samarbeid etter samkommunemodellen åpner for en høy grad av forpliktelse og integrering mellom kommunene. Forpliktelsesnivået taler etter departementets syn for at deltakerkommunene skal ha en mulighet til å kunne få prøvd lovligheten av de vedtakene som samkommunen fatter. Ettersom instruksjons- og omgjøringsadgangen vil være avskåret for deltakerkommunene etter dette forslaget til samkommunemodell, vil lovlighetskontrollinstituttet derfor utgjøre en sikkerhetsventil for deltakerkommunene, slik at de kan få avklart rettslig tvil knyttet til samkommunens vedtak. Departementet viser i denne sammenhengen til at ulovlige vedtak i ytterste konsekvens kan påvirke det økonomiske forholdet mellom deltakerkommunene. For eksempel kan ulovlige vedtak medføre erstatningsplikt for samkommunen, og deltakerkommunene er igjen ansvarlige for samkommunens forpliktelser.

Departementet vurderer det derfor slik at kommunestyrerepresentantene i de respektive deltakerkommunene også bør ha kompetanse til å kreve lovlighetskontroll av avgjørelser både fattet av samkommunestyret og eventuelle underorganer og administrasjon i samkommunen. Dette innebærer at kommunestyrerepresentanter fra deltakerkommunene får kompetanse til å bringe

alle vedtak samkommunen treffer, også dem som ikke gjelder egen kommune, inn for lovlighetskontroll.

Hvem skal lovlighetskontrollere samkommunens vedtak?

Departementet foreslår at når en samkommune består av deltakerkommuner som ligger inn under det geografiske virkeområde til flere fylkesmenn, skal begjæring om lovlighetskontroll sendes til den fylkesmannen som har myndighet der hvor samkommunen har sin registrerte adresse. Se nærmere om registrering av samkommuner i kapittel 7.4.

6.6 Domstolskontroll med samkommunens vedtak

6.6.1 Generelt om domstolskontrollen

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 skal kunne utøve slik kontroll, må saken bringes inn for domstolene av en person med rettslig interesse, jf. tvisteloven § 1-3.

I saker om gyldigheten av forvaltningsvedtak er domstolenes kompetanse til å overprøve forvaltningsvedtakets materielle innhold underlagt visse 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.

6.6.2 Er deltakerkommunen(e) eller samkommunen rett saksøkt?

For at et søksmål skal kunne fremmes, er det et vilkår at både den søksmålet er anlagt av (saksøker) og den søksmålet er rettet mot (saksøkt) har såkalt partsevne og er prosessdyktig. Det er antatt at offentlige instanser kan ha partsevne. Dersom det ikke er særlig hjemmel for annet, er det lagt til grunn at det må være et vilkår for at en offentlig enhet skal ha alminnelig partsevne at enheten er organisert som et selvstendig rettssubjekt ("juridisk person"), se nærmere om dette i kapittel 3. En samkommune tilfredsstiller dette kravet.

Der en samkommune har fått overført myndighet, og kan fatte avgjørelser og utøve virksomhet på vegne av deltakerkommunene, vil det imidlertid kunne oppstå spørsmål om det er samkommunen eller den deltakerkommunen som har overført myndigheten, som i et konkret tilfelle er rett saksøkt.

For søksmål som ikke dreier seg om gyldigheten av en forvaltningsavgjørelse, men som for eksempel dreier seg om faktiske handlinger som kan gi grunnlag for skyldansvar eller arbeidsgiveransvar, vil spørsmålet om hvem som er rett saksøkt normalt være på det rene. Dersom for eksempel en kroppsøvlingslærer ved uaktsom handling har voldt skade for en elev, og driften av den aktuelle skolen ligger til en samkommune, kan det være naturlig at et eventuelt erstatningssøksmål rettes mot samkommunen, på grunnlag av samkommunens arbeidsgiveransvar for læreren.

Der samkommunens ansatte unnlater å tilby en tjeneste i tråd med avtale og vedtak om overføring av oppgaver og myndighet, og som en innbygger har krav på, kan det bli spørsmål om erstatningssøksmål på grunnlag av unnlatelse. Slike saker kan i praksis være aktuelle for eksempel på barnevernsektoren og på skolesektoren. Der det er på det rene at det er samkommunen som etter avtale og overføring skulle utføre den aktuelle tjeneste, vil det som regel være naturlig at eventuelle søksmål rettes mot samkommunen.

Når det gjelder søksmål om gyldigheten av en forvaltningsavgjørelse, vil utgangspunktet være at den som har fattet vedtaket i siste instans er rett saksøkt, jf. tvisteloven § 1-5. Det heter der at *”Søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak reises mot den myndighet som har truffet avgjørelsen i siste instans. Er dette et statlig organ, skal retten gi varsel om søksmålet til en kommune eller fylkeskommune som har truffet avgjørelsen i saken i tidligere instans”*.

Normalt vil klagemulighetene være uttømt før det fremmes søksmål. I de fleste tilfeller vil et statlig organ være klageinstans for enkeltvedtak truffet av kommunale organer. På denne bakgrunnen vil det i de fleste tilfellene være staten som vil være rett saksøkt der et statlig organ har overprøvd et kommunalt vedtak som klageinstans. I enkelte tilfeller vil det likevel være en intern kommunal klageordning, hvor samkommunestyret vil være klageinstans for samkommunens underliggende organer, se redegjørelsen i kapittel 6.3. Departementet legger til grunn at samkommunen vil være rett saksøkt i slike tilfeller, jf. tvisteloven § 1-5.

6.7 Sivilombudsmannen

Stortingets ombudsmann for forvaltningen behandler blant annet klager over ulike typer vedtak truffet av offentlige organer. Det følger av lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (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”*. Dette vil også innbefatte interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse i form av en samkommunemodell.

6.8 Statlig tilsyn med samkommunens virksomhet

6.8.1 Generelt om statlig tilsyn med kommunesektoren

Statlige tilsynsorganer driver i dag med hjemmel i lov tilsyn med kommunenes virksomhet på en rekke områder. Kjerneelementene er kontroll, vurdering og reaksjon. Formålet med tilsynet er å påse at tilsynsobjektene oppfyller de forpliktelser de er gitt i lov, forskrift og annet regelverk.

I 2007 trådte kommuneloven kapittel 10 A i kraft. Kapitlet gir generelle regler om saksbehandling og virkemidler knyttet til gjennomføringen av det statlige tilsynet med kommunesektoren. Hvilke områder det skal føres tilsyn med, pekes ut i særlovgivningen. Kapitlets virkeområde er avgrenset til tilsyn med de genuine kommunale pliktene, det vil si plikter som kun er pålagt kommuner (kommuneplikter). Reglene gjelder ikke for tilsyn med kommunens etterlevelse av regler som retter seg mot enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørplikter).

I det følgende foretar departementet noen vurderinger av forholdet mellom reguleringen av statlig tilsyn med kommuner og samkommunemodellen, og foreslår enkelte spesialreguleringer av statlig tilsyn rettet mot samkommuner.

6.8.2 Statlig tilsyn med samkommuner – departementets vurdering

Tilsynsreglene i kommuneloven kapittel 10 A omfatter både tjenestetilbyder som er en juridisk del av kommunen, og private tilbydere som utfører kommunale tjenester etter avtale med kommunen. Dette innebærer at det kan føres tilsyn med tjenesteproduksjonen selv om det er private aktører som er utførere. Det er likevel lagt til grunn at eventuelle sanksjoner i etterkant av et tilsyn skal rettes mot kommunen, ikke mot den private utføreren.

Hvem er rett tilsynsobjekt?

Verken Tilsynsutvalget eller departementet, i Ot.prp. nr. 97 (2005-2006), drøftet direkte problemstillinger knyttet til gjennomføring av statlig tilsyn i tilfeller der en kommune har overført oppgaver og myndighet til en samkommune. I de nevnte forarbeidene blir det imidlertid lagt til grunn et generelt prinsipp at det statlige tilsynet må rettes mot den som er *ansvarlig* for oppgaven, og at eventuelle pålegg også må rettes mot denne ansvarlige.

I en samkommunemodell vil deltakerkommunene alltid ha det overordnede politiske ansvaret for oppgaven. Samkommunen vil imidlertid ha et selvstendig, rettslig ansvar for at oppgaven blir gjennomført. Dette ansvaret må ses i sammenheng med at samkommunen er et eget rettssubjekt med et eget folkevalgt politisk styre. Deltakerkommunene er som vist i kapittel 3 avskåret fra å kunne

instruere og omgjøre samkommunens vedtak i enkeltsaker. Dette innebærer at samkommunen har et større ansvarsforhold til oppgaven enn det private utførere har. Samkommunen vil reelt sett være rettslig ansvarlig for oppgaveutførelsen. Departementet mener derfor at det er samkommunens oppgavegjennomføring som skal være gjenstand for det statlige tilsynet. I denne sammenhengen legger departementet også til grunn at tilsynsorganet skal adressere eventuelle pålegg for feil eller mangelfull lovoppfyllelse til samkommunen, ikke til en eller flere deltakerkommuner i samkommunen.

Innsyn i samkommunens saksdokumenter mv.

I kommuneloven § 60 c er det egne regler for tilsynsmyndighetenes adgang til innsyn. Bestemmelsen gir fylkesmannen – når fylkesmannen fører tilsyn i medhold av kapitlet om tilsyn i kommuneloven – hjemmel til innsyn i saksdokumenter, til å kreve opplysninger og adgang til institusjoner og anlegg. Fylkesmannen har de samme rettighetene overfor selvstendige rettssubjekter som utfører kommunale og fylkeskommunale oppgaver (kommuneplikter) etter avtale med kommuner eller fylkeskommuner.

Departementet legger til grunn at der en oppgave er delegert til samkommunen, vil tilsynsorganet ha rett til innsyn i samkommunens saksdokumenter, til å kreve opplysninger og meldinger som er nødvendige for at tilsynet kan utføre tilsyn, og adgang til institusjoner, lokaler og anlegg som tilhører samkommunen.

6.9 Hvem er rett statlig klage-, kontroll- og tilsynsinstans?

Departementet viser til at kommuneloven kapittel 10 A vil gjelde på samme måte for statlig tilsyn med samkommunen som for tilsyn med øvrig kommunal virksomhet. Det forutsettes i kapittel 10 A at det er fylkesmannen som er statlig tilsynsmyndighet overfor kommunene, dersom ikke annet er bestemt i særlovgivningen. Dersom det i en samkommune er deltakerkommuner som sogner til ulike fylker, kan det reises spørsmål om hvilken fylkesmann som er den rette tilsynsmyndigheten overfor samkommunen. Blant annet av hensyn til den samlede tilsynsbyrden for samkommunen, er departementet av den oppfatningen at det er hensiktsmessig at det kun er én fylkesmann som utfører tilsyn med samkommunen. Departementet foreslår derfor å lovregulere at det er den fylkesmannen hvis fylke samkommunen har sin registrerte adresse i, som har tilsynsansvaret overfor samkommunen.

Tilsvarende regulering forelås for spørsmålet om hvem som er rette statlig instans for eksempel for klager eller forvaltningsloven og krav om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59.

Se nærmere om registrering av samkommuner i kapittel 7.4.

7 Om forholdet til enkelte andre rettsområder

7.1 Om forholdet til EØS-avtalen – enkelte konkurranserettslige spørsmål

7.1.1 Innledning

Når kommuner deltar i et interkommunalt samarbeid, kan det oppstå spørsmål om rekkevidden av regelverket for offentlige anskaffelser og regelverket for offentlig støtte. I avsnittene nedenfor redegjør departementet først generelt for de aktuelle rettsgrunnlagene, deretter for enkelte konkurranserettslige problemstillinger som kan oppstå når kommuner samarbeider gjennom en samkommune.

7.1.2 Rettsgrunnlagene – lov om offentlige anskaffelser og regelverket om offentlig støtte

Offentlige anskaffelser

Omfanget av kommunale tjenester er stort. Når tjenestene framstilles av kommunens egen organisasjon, oppstår selvfølgelig ingen anskaffelsesrettslige problemstillinger. Når kommuner deltar i en samkommune og denne tilbyr kommunale tjenester på vegne av flere kommuner, må det tas stilling til om denne virksomheten må anses å være en del av deltakerkommunens ”interne” tjenestetilbud, eller om det er en anskaffelse som faller innunder regelverket om offentlige anskaffelser og dermed må settes ut på anbud.

Utgangspunktet er at lov om offentlige anskaffelser 16. juli 1999 nr. 69 (anskaffelsesloven) og forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) kommer til anvendelse på anskaffelser som foretas av etater og organer i kommuner og fylkeskommuner.

Flere vilkår må være oppfylt for at regelverket for offentlige anskaffelser skal komme til anvendelse. Det framgår av anskaffelsesforskriften § 1-3 at forskriften får anvendelse når et offentligrettslig organ inngår kontrakt om anskaffelse av varer og tjenester. Kontraktsbegrepet er definert i anskaffelsesforskriften § 4-1 a som en ”*gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgiver og en eller flere leverandører*”.

Etter dette vil alle tildelinger av oppdrag som ikke skjer på grunnlag av kontrakt falle utenfor regelverket om offentlige anskaffelser. Anskaffelsesreglene gjelder altså for eksempel ikke der tjenesten utføres på bakgrunn av lover eller administrative bestemmelser, eller der samarbeidet må anses som en

forvaltningsrettslig fordeling av myndighet, oppgaver og ansvar mellom kommuner og interkommunale organer.

I tilfeller der kontraktsvilkåret er oppfylt og anskaffelsesregelverket, etter det som er sagt over skulle komme til anvendelse, kan tildeling av oppdrag fra kommuner til interkommunale samarbeidsenheter likevel 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, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3 annet ledd bokstav h.

Tildeling av oppdrag til interkommunale enheter som kontrolleres av de deltakende kommuner, kan også falle utenfor, hvis den vesentlige del av virksomheten til enheten består i å betjene de samarbeidende kommuner (det såkalte unntaket for egenregi). Rekkevidden av dette unntaket beror på EF-domstolens rettspraksis.

Videre faller også kontrakter om såkalte tjenestekonsesjoner utenfor anskaffelsesregelverket. En tjenestekonsesjon er definert ved at vederlaget for tjenesten som skal utføres enten utelukkende består av retten til å utnytte tjenesten, eller en slik rett sammen med betaling. For at det skal være snakk om en tjenestekonsesjon, må konsesjonsinnehaveren overta risikoen for å sikre inntjening ved å etablere og drive tjenesten. Selv om tjenestekonsesjonskontrakter ikke er omfattet av anskaffelsesregelverket, må tildeling av slike kontrakter likevel skje i tråd med de grunnleggende prinsippene i EØS-avtalen. De grunnleggende prinsippene medfører blant annet at oppdragsgivere skal sikre likebehandling, ikke-diskriminering og gjennomsiktighet ved tildeling av konsesjonskontrakter. Hvorvidt tildeling av oppdrag til en interkommunal samarbeidsordning i et konkret tilfelle vil falle inn under en av de kategorier som er nevnt her, avhenger av flere forhold. Uansett vil det alltid være en konkret vurdering om et unntak i anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse.

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 deretter belyses om støtteregelverket har betydning for samkommunen.

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 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 artikkel 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 bakgrunnen om en samkommune kan tenkes å drive "økonomisk virksomhet". Der en samkommune driver en slik virksomhet, kan det reises spørsmål om det ubegrensede ansvaret for deltakerkommunene 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 eller være et "foretak". Økonomisk virksomhet, slik det har blitt tolket av EF-domstolen, avgrenses mot "tradisjonell myndighetsutøvelse". Grensen må altså trekkes mellom de tilfeller der det offentlige utøver tradisjonell myndighetsutøvelse og de tilfellene der det utøves mer kommersiell virksomhet.

EF-domstolens uttalelse i sak C-343/95 gir et nyttig utgangspunkt med hensyn til 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 drives av offentlige eller private aktører. Det er videre slik at en 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 sammenhengen er det irrelevant hvorvidt den aktuelle enheten har et profittmotiv eller ikke. Således rammes også såkalte "non-profit making 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.

7.1.3 Departementets vurdering av konkurranseregelverkets betydning for samkommunen

Offentlige anskaffelser

Det foreliggende forslaget til samkommunemodell er, som vist i tidligere kapitler, utarbeidet med sikte på å legge til rette for interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver, med særlig fokus på tjenesteyting til innbyggerne og offentlig myndighetsutøvelse. Samkommunemodellen er ikke utarbeidet med sikte på å utgjøre en alternativ modell for organisering av virksomhet som produserer og tilbyr markedsutsatte ytelser. Som tidligere vist vil kommunene likevel ikke være rettslig avskåret fra å legge andre typer oppgaver enn de lovpålagte til en samkommune, herunder mer driftspregede oppgaver. Rekkevidden av lov om offentlige anskaffelser med forskrifter vil imidlertid være avgjørende for hvilke muligheter kommuner da har til å gi oppdrag til en samkommune uten forutgående offentlig anbud.

Samkommunemodellen som foreslås her, er særpreget av at det stilles grunnkrav til at deltakerkommunene, gjennom samarbeidsavtalen gjensidig forplikter seg til å overføre samme oppgaver og myndighet til samkommunen. Samkommunens kompetanse vil, som vist i forutgående kapitler, bero på det nærmere innholdet i samarbeidsavtalen. Samkommunen har ingen myndighet direkte i loven. Myndigheten beror på hvilken myndighet som deltakerne overfører.

Departementet antar at avtaler om overføring av ansvaret for lovpålagte oppgaver som forutsetter myndighetsutøvelse til samkommunen, *vil falle utenfor* anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde. Departementet forutsetter at samkommunens utøvelse av denne type kjerneaktivitet hviler på et forvaltningsrettslig grunnlag, i motsetning til en tildeling av en kontrakt om en anskaffelse ("kontraktsbasert"). Det innebærer at det foreligger en forvaltningsrettslig avtale om overføring av et ansvarsområde, og at overføringen av oppgaven dermed faller utenfor regelverkets virkeområde.

Departementet ser likevel at det kan oppstå avgrensningsspørsmål knyttet til om tildelingen av oppgaven er kontraktsbasert i anskaffelsesregelverkets forstand, og således i utgangspunktet er omfattet av dette regelverket. Det er også slik at selv

om en oppgave er kontraktsbasert, og i utgangspunktet er omfattet av regelverket, vil likevel ofte unntaket for utvidet egenregi komme til anvendelse. Se nærmere drøfting i avsnittet nedenfor.

Nærmere om unntaket for egenregi

Utgangspunktet er at en kommune selv avgjør om en ytelse skal utføres av eget personale ("egenregi") eller om det skal benyttes en ekstern leverandør. Dersom en ytelse blir levert i egenregi, faller det utenfor anskaffelsesregelverket. Også når en kommune overlater til et annet rettssubjekt slik som en samkommune, å utføre en tjeneste, kan unntaket for egenregi etter omstendighetene komme til anvendelse (såkalt "utvidet egenregi"). EF-domstolens rettspraksis gir føringer og veiledning for hvordan unntaket er å forstå.

Hovedreglen er at to vilkår må være oppfylt for at unntaket for egenregi mellom to selvstendige rettssubjekter skal komme til anvendelse. For det første må oppdragsgiveren (deltakerkommunene) utøve en tilsvarende kontroll over leverandørselskapet (samkommunen) som over egen virksomhet (kontrollkriteriet). Og for det andre må den vesentlige delen av aktiviteten til leverandøren være knyttet til den kontrollerende oppdragsgiveren (omsetningskriteriet).

Departementet legger til grunn at omsetningskriteriet i utgangspunktet vil være oppfylt for samkommune, tatt i betraktning at den er opprettet for å løse oppgaver for deltakerkommunene. Et slikt utgangspunkt må imidlertid fravikes dersom samkommunen for eksempel løser oppgaver for ikke tilsluttede kommuner eller for øvrig leverer tjenester i markedet, og dette ikke utgjør en ubetydelig del. Det vil således alltid være en konkret vurdering om omsetningskriteriet faktisk er oppfylt for en gitt samkommune.

Videre finner departementet grunn til å anta at deltakerkommunene vil kunne ha tilsvarende kontroll over samkommunen som med egen virksomhet, jf. den tolkningen av kontrollvilkåret som er lagt til grunn i EF-domstolen. Vi viser til at deltakerkommunen utarbeider en gjensidig og forpliktende avtale for samarbeidet og det etableres et eget samkommunestyre der hver deltakerkommune skal være representert med minst tre medlemmer. Det er videre lagt til grunn at deltakerkommunen kan utarbeide detaljerte føringer for samkommunens løsning av de overførte oppgavene. Dette taler for at kontrollvilkåret vil være oppfylt når deltakerkommuner overfører oppgaver til samkommunen. Det presiseres imidlertid at det også her skje en konkret vurdering av om kontrollkriteriet faktisk er oppfylt i det enkelte tilfelle.

Departementet antar således at vilkårene om kontroll og omsetning i praksis i mange tilfeller vil være oppfylt for den virksomheten som legges til samkommunen.

Det kan dessuten stilles spørsmål ved om det har skjedd en oppmyking i EF-domstolens rettspraksis, slik at egenregi også kan foreligge i visse tilfeller der kontroll- og/eller omsetningskriteriet ikke er oppfylt. Det vises i den forbindelse til EF-domstolens avgjørelser av 19. april 2007 i C-295/05 og av 9. juni 2009 i C-480/06. På nåværende tidspunkt er imidlertid rekkevidden av disse avgjørelsene usikker.

Departementet minner for øvrig om at kommunene, på linje med andre offentlige aktører, har et selvstendig ansvar for å sette seg inn i og forholde seg til anskaffelsesregelverket ved håndteringen av sin tjenesteproduksjon.

Offentlig støtte

I den utstrekning en samkommune utøver virksomhet som faller inn under virkeområdet til EØS-avtalens artikkel 61 (vilkårene ”foretak” og ”økonomisk virksomhet”), kan det oppstå spørsmål om deltakerkommunenes ubegrensede ansvar for samkommunens virksomhet vil kunne utgjøre en ulovlig statsstøtte.

I henhold til EØS-avtalens artikkel 61(1) er det som hovedregel forbudt å yte støtte til foretak som opptrer 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. I utgangspunktet omfattes alle økonomiske tiltak som innebærer vederlagsfrie finansielle fordeler fra det offentlige av EØS-avtalen artikkel 61.

Etter de bestemmelsene som foreslås i dette høringsnotatet, vil samkommunen ha noen karaktertrekk som også gir føringer for hvilken type virksomhet den kan drive. Samkommunen vil etter de foreslåtte reglene utgjøre et selvstendig rettssubjekt. Som vist, er siktemålet samkommunemodellen å legge til rette for interkommunalt samarbeid om offentlig myndighetsutøvelse og tjenesteyting som ligger innen kommunenes kjerneoppgaver. Samkommunen vil utøve virksomhet på begrensede områder, innen rammer som er definert i en gjensidig samarbeidsavtale mellom deltakerkommunene. Som det framgår av de foreslåtte lovbestemmelsene, vil en samkommune i stor grad være en organisatorisk kopi av en kommune, blant annet med et folkevalgt politisk styre.

Kommuners generelle kompetanse er negativt avgrenset. Det vil si at kommuner kan beskjeftige seg med det de finner hensiktsmessig, så lenge det ikke strider mot lov eller ulovfestede rettsprinsipper. Departementet vurderer det ikke som aktuelt å innføre noen generell, saklig avgrensning av hvilken type virksomhet kommuner kan drive. Fordi samkommunen er bygget opp som en kommune, finner departementet at det heller ikke bør innføres en slik avgrensning knyttet til hvilken virksomhet samkommuner kan drive.

Etter dette antar departementet at samkommunemodellen ikke reiser andre statsstøtterettslige problemstillinger enn dem som allerede er aktuelle i forhold til en kommune. Av dette følger det at samkommuner må forholde seg til statsstøtteregelverket og sikre at de opererer innen rammene av dette, på samme måte som kommuner. I denne sammenhengen ser departementet det ikke som relevant å gå nærmere inn på en vurdering av rekkevidden av statsstøtteregelverket konkret i forhold til samkommunemodellen.

7.2 Samkommunen og forholdet til de ansatte

Virksomhetsoverdragelse

Som vist i kapittel 3 er det forutsatt at samkommunen vil være et selvstendig rettssubjekt, og at de som jobber for samkommunen skal være ansatt der, med samkommunen som arbeidsgiver.

Når det skjer endringer i arbeidsforholdene til kommunalt ansatte, herunder endring av arbeidsgiver, arbeidsoppgaver og arbeidssted som følge av opprettelsen av en samkommune, vil disse alltid måtte skje innen rammene av arbeidsmiljøloven.

Når oppgaver og offentlig myndighet skal overføres fra en kommune til en samkommune, må det avklares om overføringen er en virksomhetsoverdragelse eller ikke, jf. lov 17. juni 2005 nr. 62 (arbeidsmiljøloven) kapittel 16. At det foreligger en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand, innebærer at det gis utvidede rettigheter til de ansatte som skal overføres til samkommunen, med hensyn til blant annet lønns- og arbeidsvilkår, jf. arbeidsmiljøloven § 16-2, reservasjonsrett, jf. § 16-3 og vern mot oppsigelse, jf. § 16-4.

I henhold til arbeidsmiljøloven § 16-1 foreligger en virksomhetsoverdragelse ”*ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.*” Hvorvidt overføring av en del av en kommunes virksomhet til en samkommune utgjør en virksomhetsoverdragelse, må prinsipielt sett avgjøres ut fra en konkret vurdering. Etter departementets oppfatning kan det imidlertid neppe være tvil om at en slik overføring som en klar hovedregel vil innebære en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand. Dersom det skulle oppstå uklarhet om regelverket om virksomhetsoverdragelse skal komme til anvendelse, bør arbeidstakerne uansett tilstå de rettighetene som følger av arbeidsmiljøloven.

Ved gjennomføringen av en virksomhetsoverdragelse i henhold til arbeidsmiljøloven kapittel 16, går det tydelig fram av regelverket hva som er de ansattes rettigheter og plikter. Regelverket sikrer de ansatte en større grad av

forutberegnelighet og rettsvern, sammenliknet med omstillingsprosesser der regelverket ikke kommer til anvendelse. At regelverket kommer til anvendelse ved opprettelsen av en samkommune, vil således bidra til å fremme gode, ryddige og åpne omstillingsprosesser for de ansatte. Etter departementets oppfatning er gode prosesser avgjørende, både for å få samkommunen til å fungere gjennom et godt samarbeid mellom deltakerkommunene, og for å skape et godt samarbeidsklima i den nye samkommunen mellom de ansatte fra de respektive deltakerkommunene.

Departementet legger videre til grunn at dersom en av deltakerkommunene velger å tre ut av samarbeidet, se nærmere om uttreten i kapittel 4, vil tilbakeføringen av virksomheten til deltakerkommunen også være en virksomhetsoverdragelse, med de rettigheter og plikter for de ansatte som dette medfører.

Samarbeidsavtalen og ansatteperspektivet

Etter departementets oppfatning er forholdet til de ansatte et tema som det kan være hensiktsmessig å belyse i samarbeidsavtalen. Dette kan være forhold knyttet til både opprettelsen, overføringen, driften og en eventuell uttreten fra samkommunen. Samarbeidsavtalen kan også benyttes til å klargjøre deltakerkommunenes syn på eventuelle omstillingsavtaler og nedbemanningsprinsipper. Igjen vil klarhet rundt alle disse forholdene bidra til ryddige og oversiktlige prosesser rundt opprettelsen av en samkommune.

Medbestemmelsesorganer

Det framgår av kommuneloven § 25 nr. 1 at det i alle kommuner skal opprettes ett eller flere partssammensatte utvalg – administrasjonsutvalg – for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Kommuneloven § 25 vil gjelde tilsvarende for samkommuner, slik at det i samkommunen skal opprettes ett eller flere slike utvalg. Etter kommuneloven § 25 nr. 1 siste punktum åpnes det for at administrasjonsutvalget kan erstattes med andre ordninger dersom dette får tilslutning fra minst tre fjerdedeler av de ansatte.

Ansattes møterett i samkommunens organer

I utgangspunktet gjelder det etter kommuneloven ingen møte- og talerett for kommunalt ansatte i kommunale organer, jf. folkestyreprinsippet. *Representanter* for de ansatte er imidlertid etter kommuneloven § 26 gitt møterett- og talerett i alle kommunale nemnder når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

Departementet legger til grunn at § 26 vil gjelde for samkommunen.

7.3 Samkommunen og arkivbestemmelser

Offentlige organers arkivansvar framgår av arkivloven kapittel 2⁴. I § 6 framgår det at offentlige organer plikter å ha arkiv, og disse skal være innrettet og ordnet slik at dokumentene er sikret som informasjonskilder for samtiden og ettertiden. Med uttrykket ”offentlig organ” menes statlig, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller enhet, jf. arkivloven § 2 g.

Når det gjelder interkommunalt samarbeid i form av samkommune, vil samkommunen utgjøre et selvstendig rettssubjekt som vil være et offentlig organ i henhold § 2 g. Departementet legger til grunn at arkivloven med forskrifter vil gjelde for samkommunens virksomhet på samme måte som for en kommunes virksomhet. Dette innebærer at samkommunen må etablere en arkivordning som tilfredsstiller kravene i arkivloven. Det innebærer videre at samkommunen har et ansvar for en forsvarlig dokumentbehandling, og at allmennheten vil ha rett til dokumentinnsyn innenfor rammene av offentleglova og forvaltningsloven.

Det vil være hensiktsmessig å regulere nærmere de ulike elementene i arkivordningen i samarbeidsavtalen som deltakerkommunene skal inngå. I avtalen bør det avklares hvem som har ansvaret for arkivet når et samkommunesamarbeid eventuelt avsluttes.

Dersom det skulle være behov for å regulere nærmere bestemte forhold knyttet til arkivløsninger i samkommuner, legger departementet til grunn at det vil være mest hensiktsmessig at dette skjer gjennom forskrift om offentlige arkiv som er gitt med hjemmel i arkivloven.

7.4 Enhetsregisteret

Kommunene rapporterer sysselsatte til arbeids- og velferdsdirektoratets Arbeidsgiver- og arbeidstakerregister (Aa-registeret), jf. forskrift 18. august 2008 nr. 942. Meldeplikten til Aa-registeret er omtalt i Folketrygdloven § 25-1. Statistisk sentralbyrå (SSB) bruker disse tallene på sysselsatte i sine statistikker og i KOSTRA. SSB har utarbeidet retningslinjer for inndeling av kommunal virksomhet i underenheter i Bedrifts- og foretaksregisteret/Enhetsregisteret, og denne inndelingen ligger til grunn for rapportering til Aa-registeret.

Samkommunen er egen juridisk enhet, og følgelig vil de ha arbeidsgiveransvar. Dette medfører at samkommunen må registreres i Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven⁵ § 4. Samkommunen må videre registrere en eller flere underenheter i Enhetsregisteret ifølge forskrift om registrering i Enhetsregisteret §

⁴ Lov om arkiv 4. desember 1992 nr. 126.

⁵ Lov om Enhetsregisteret 3. juni 1994 nr. 15.

10 og § 11. Det vil si at det må registres en underenhet for hver adskilt virksomhet som utøves. Det er her naturlig at samkommunene benytter seg av de retningslinjene som SSB har utarbeidet for inndeling av kommuner.

7.5 Personopplysningsloven og helseregisterloven

I personopplysningsloven § 2 nr. 4 framkommer det at behandlingsansvarlig er *”den som bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke hjelpemidler som skal brukes”*. I helseregisterloven § 2 nr. 8 framkommer det at databehandlingsansvarlig er *”den som bestemmer formålet med behandlingen av helseopplysningene og hvilke hjelpemidler som skal brukes, hvis ikke databehandlingsansvaret er særskilt angitt i loven eller i forskrift i medhold av loven”*.

Departementet legger til grunn at ved opprettelsen av en samkommune, vil samkommunen som selvstendig rettssubjekt være behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven og/eller helseregisterloven, avhengig av virkeområde til de to lovene. Dette innebærer at det er samkommunen som må oppfylle grunnkravene og de øvrige pliktene i personopplysningsloven og/eller helseregisterloven. Dette forutsetter blant annet at samkommunen er kjent med personopplysningslovens krav til blant annet informasjonssikkerhet, jf. personopplysningsloven § 13 og personopplysningsforskriften kapittel 2, og tilsvarende krav etter helseregisterloven dersom denne loven kommer til anvendelse.

Det vil være hensiktsmessig at deltakerkommunene regulerer problemstillinger knyttet til behandlingen av personopplysninger og helseopplysninger i samarbeidsavtalen, og at informasjonssikkerheten blir ivaretatt i det internkontrollsystemet som behandlingsansvarlige har plikt til å utarbeide, jf. personopplysningsloven § 14, personopplysningsforskriften kapittel 3 og helseregisterloven § 17.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette høringsnotatet blir det foreslått lovregulering av interkommunalt samarbeid i form av en samkommune. Samarbeidsmodellen representerer en utvidelse av lovfestede interkommunale samarbeidsmodeller i kommuneloven, og er således et tilbud som kommuner kan benytte seg av dersom de finner det hensiktsmessig. Forslaget innebærer ingen pålegg om å endre organisasjonsmodell for eksisterende samarbeidsordninger. Forslaget innebærer derfor ikke i seg selv noen økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene.

De økonomiske og administrative konsekvensene for de kommuner som velger å benytte seg av den nye organisasjonsmodellen, er vanskelig å beregne. For kommuner - som for alle andre organisasjoner – knytter det seg visse transaksjonskostnader til å endre organisasjonsform. De administrative konsekvensene vil avhenge av hvor omfattende samarbeidsordninger som blir etablert.

For staten innebærer forslaget ingen økonomiske eller administrative konsekvenser.

9 Lovforslag

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

§ 2 skal lyde:

§ 2. Lovens virkeområde

1. Denne lov gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet, herunder kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover.
2. *Loven gjelder tilsvarende så langt den passer for samkommuner, med mindre annet er fastsatt i kapittel 13. §§ 8, 12, 18-21, 27, 48 nr. 4, 49, 56-58, 60 og 61-75 gjelder likevel ikke.*

Merknader:

Nr. 2 første punktum fastslår at kommuneloven også gjelder for samkommuner. Dette gjelder likevel bare dersom ikke annet er fastsatt i kapittel 13. På noen områder er det i kapittel 13 fastsatt egne regler for samkommunen. Disse reglene vil gjelde i tillegg til eller istedenfor kommunelovens øvrige regler. Annet punktum bestemmer videre at noen paragrafer i kommuneloven ikke skal gjelde.

Overskriften til kapittel 13 skal lyde:

Kapittel 13. Samkommune

§ 81 skal lyde:

§ 81. Samkommune

1. *To eller flere kommuner eller to eller flere fylkeskommuner kan vedta å opprette en samkommune for å løse felles oppgaver. Vedtak om deltakelse i en samkommune treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv.*
2. *Enhver avgjørelsesmyndighet som ikke i lov er lagt til kommunestyret eller fylkestinget selv eller andre kommunale eller fylkeskommunale organer, herunder å treffe vedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse), kan overføres til en samkommune.*
3. *De oppgaver og den avgjørelsesmyndighet som overføres samkommunen må være identiske for alle deltakerkommunene.*
4. *En kommune eller fylkeskommune kan ikke delta i mer enn én samkommune.*

Merknader:

Etter nr. 1 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. Av *annet punktum* følger at kommunestyret ikke kan delegere beslutning om å delta i en samkommune til andre.

Nr. 2 slår fast at samkommunens kompetanse vil være avhengig av at deltakerne positivt overfører myndighet til samkommunen. Deltakerkommunene kan overføre enhver oppgave med tilhørende myndighetsutøvelse til samkommunen, såfremt ikke myndigheten etter lov ligger til kommunestyret eller fylkestinget selv, eller at en særlov legger kompetansen til annet særskilt organ (delegasjonssperrer).

Det følger at nr. 3 at den myndighet som legges til samkommunen i samarbeidsavtalen, må være identisk for alle deltakerne. Det skal videre framgå av samarbeidsavtalen hvilke myndighet som er overført, jf. § 82 nr. 3 bokstav d. Uavhengig av type oppgave skal samkommunen, på de områder som er angitt i avtalen, alltid ha samme beslutningsmyndighet på vegne av alle deltakerne.

I nr. 4 fastslås at en kommune eller fylkeskommune ikke kan delta i flere samkommuner.

§ 82 skal lyde:

§ 82. Forholdet til forvaltningsloven og offentleglova

Forvaltningsloven og offentleglova gjelder tilsvarende for samkommuner som for kommuner og fylkeskommuner.

Merknader:

Departementet har under punkt 4.7 lagt til grunn at både forvaltningsloven og offentleglova vil gjelde for samkommunen. Offentleglova inneholder imidlertid enkelte særregler for kommuner, jf. særlig § 16. Det er således nødvendig å regulere særskilt at også disse reglene skal gjelde for samkommunen. Av hensiktsmessighetshensyn er det derfor tatt inn en bestemmelse om at både forvaltningsloven og offentleglova gjelder tilsvarende for samkommuner som for kommuner og fylkeskommuner.

§ 83 skal lyde:

§ 83. Samarbeidsavtale

1. *For en samkommune skal det opprettes en skriftlig samarbeidsavtale.*

Kommunestyret eller fylkestinget vedtar selv avtalen og endringer i avtalen som gjelder forhold som er omtalt i nr. 3.

2. *Endringer i avtalen som gjelder andre forhold enn de som er omtalt i nr. 3, vedtas av samkommunestyret med tilslutning fra minst 2/3 av de avgitte stemmene, med*

mindre det er avtalt at også slike endringer skal vedtas i samsvar med regelen i nr. 1 annet punktum.

3. Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om:

- a) samkommunens navn. Navnet skal inneholde ordet samkommune,*
- b) deltakerne i samkommunen og antall representanter i samkommunestyret fra den enkelte deltakerkommune,*
- c) hvilken adresse samkommunen skal registreres på i Enhetsregisteret,*
- d) hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal overføres til samkommunen,*
- e) tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet,*
- f) deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor samkommunen,*
- g) den enkelte deltakers eierandel i samkommunen og den enkelte deltakers ansvarsandel for samkommunens forpliktelser dersom denne avviker fra eierandelen,*
- h) hvordan plikten til å dekke samkommunens underskudd skal fordeles mellom deltakerne dersom den skal avvike fra deltakernes ansvarsandel for samkommunens forpliktelser*
- i) underretning til deltakerne om vedtak som treffes i samkommunen,*
- j) samkommunens informasjonsplikt til deltakerne for at disse skal kunne oppfylle sin rapporteringsplikt etter § 49,*
- k) uttreden og oppløsning av samkommunen,*
- l) annet som etter lov skal fastsettes i avtalen.*

4. Ved etablering av en samkommune mellom kommuner, skal samkommunen sende kopi av samarbeidsavtalen til fylkesmannen. Samkommunen skal også orientere om endringer i samarbeidsavtalen og vedtak om uttreden eller oppløsning. Departementet skal på tilsvarende måte orienteres om samkommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

Merknader:

Nr. 1 angir at det skal opprettes en skriftlig samarbeidsavtale. Det fastslås videre at kommunestyrets adgang til å vedta en samarbeidsavtale om en samkommune kan ikke delegeres. Også de endringer i samarbeidsavtalen som gjelder forhold som nevnt i nr. 3, må vedtas av kommunestyret selv. Endring av disse punktene i samarbeidsavtalen krever således at alle deltakerne er enige om endringene.

Det følger av nr. 2 at endringer i avtalen som gjelder andre forhold enn de som er omtalt i nr. 3, foretas av samkommunestyret. Slike endringer må vedtas med flertall på minst to tredeler. Det kan imidlertid avtales i samarbeidsavtalen at også slike endringer skal behandles i de enkelte deltakers kommunestyre. I så fall kreves det enighet mellom samtlige deltakere.

Nr. 3 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.

Bokstav a bestemmer at samarbeidsavtalen skal fastsette hva samkommunen skal hete. Et slikt navn skal inneholde ordet samkommune.

Det følger av *bokstav b* at samarbeidsavtalen skal inneholde en oversikt over deltakerne i samkommunen. Opptak av nye medlemmer i en samkommune vil kreve endring av samarbeidsavtalen på dette punkt. Opptak av nye deltakere krever således tilslutning fra kommunestyrene i samtlige deltakerkommuner.

Samarbeidsavtalen skal også angi hvor mange representanter i samkommunestyret den enkelte deltakerkommune skal ha.

Bokstav c fastsetter at samarbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om hvilken adresse samkommunen skal registreres med i Enhetsregisteret. Dette vil blant annet ha betydning for hvilket tilsynsorgan som skal føre tilsyn med samkommunen, jf. § 95.

Det følger av *bokstav d* at samarbeidsavtalen skal angi de oppgaver og den avgjørelsesmyndighet som skal overføres til samkommunen. Samkommunen har ingen oppgaver eller myndighet direkte etter loven (legalkompetanse).

Samkommunens myndighet beror på hvilke oppgaver og hvilken myndighet deltakerkommunene positivt overlater til samkommunen i samarbeidsavtalen.

Dette innebærer at dersom det skal gjøres endringer i de oppgaver samkommunen skal utføre for deltakerne, må det gjøres endringer i samarbeidsavtalen.

Bokstav e bestemmer at samarbeidsavtalen skal regulere tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet. Dette er spesielt viktig i forhold til å fastslå når samkommunen formelt overtar ansvaret som rette organ til å treffe vedtak på området overfor den enkelte innbygger.

Etter *bokstav f* skal det framgå av avtalen dersom deltakerne skal ha plikt til å yte innskudd i samkommunen. Dersom det ikke er tatt inn slik bestemmelse i avtalen, er ikke deltakerkommunene forpliktet til å yte noe innskudd.

Det følger videre av bestemmelsen at også plikt til å foreta andre ytelser overfor samkommunen skal framgå av avtalen. Samkommunemodellen er utformet med sikte på forvaltningsvirksomhet, tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Det vil si virksomhet som bare i beskjeden grad generer egne inntekter. Dette innebærer at samkommunen er avhengig av økonomisk tilskudd fra de kommunene som deltar i samarbeidet. I praksis vil det derfor være påkrevd at det avtales plikt for deltakerne til å yte tilskudd til samkommunen.

Bokstav g fastslår at eierandelen for de enkelte deltakere må angis ved en brøk eller i prosenter av selskapet, jf. § 84. Eierskapet til samkommuneformuen ligger i

et nettosameie mellom deltakerne, og ikke et bruttosameie hvor deltakernes eierskap er knyttet til fysiske deler av samkommunen. Ved opptak av nye deltakere vil eierandelen i samkommunen endres, og samarbeidsavtalen må endres tilsvarende på dette punkt.

Dersom det ikke er samsvar mellom en deltakers ansvarsandel og eierandel, må dette framgå av samarbeidsavtalen, der både eierandelen og ansvarsandelen i så fall må angis.

Det følger av *bokstav h* at dersom deltakerne ønsker å avtale at deltakernes ansvar for å dekke samkommunens underskudd skal avvike fra deltakernes ansvarsandel for samkommunens forpliktelser, så skal dette framgå av samarbeidsavtalen.

Etter *bokstav i* skal avtalen inneholde bestemmelser om hvordan samkommunen skal underrette deltakerkommunene om vedtak som treffes i samkommunen, og som har betydning for deltakerne.

Bokstav j fastslår at 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.

§§ 96 og 97 inneholder regler for uttreden og oppløsning av samkommunen. Det følger av *bokstav k* at avtalen skal inneholde nærmere bestemmelser om disse forholdene. Dette kan for eksempel være regler for det økonomiske oppgjøret eller nærmere regler om oppnevning av et utviklingsstyre ved oppløsning av samkommunen.

Til slutt følger det av *bokstav l* at avtalen skal inneholde bestemmelser om annet som etter lov skal inn i avtalen.

Ny § 84 skal lyde:

§ 84. 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. Det vi si at når samkommunen inngår avtaler med tredjeperson, gjør den det som selvstendig part. De deltakende kommuner 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 rette seg mot samkommunen som sådan. Også overfor andre myndigheter vil samkommunen kunne ha egen partsstilling, bl.a. vil offentlige vedtak, tillatelser og liknende kunne rettes mot samkommunen.

Ny § 85 skal lyde:

§ 85. Deltakeransvar

1. *Den enkelte kommune eller fylkeskommune hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av samkommunens forpliktelser. Til sammen skal delene utgjøre samkommunens samlede forpliktelser.*
2. *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 sin andel av en fordring på samkommunen, kan straks søke tilbake sitt utlegg fra samkommunen.*

Merknader:

Av nr. 1 framgår 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.

Nr. 2 fastsetter nærmere vilkår for at en av samkommunens kreditorer kan gå på deltakerne. Samkommunens kreditorer kan ikke kreve sin fordring dekket av en eller flere av deltakerkommunene umiddelbart. Kreditor må framsette kravet mot samkommunen, og først 14 dager etter påkrav kan kreditor gjøre sin fordring gjeldende overfor deltakerkommunene dersom samkommunen ikke har oppfylt forpliktelsen sin. Kreditor kan bare kreve deltakerkommunene for den andel av fordringen som den enkelte etter det underliggende deltakerforholdet er ansvarlig for, jf. nr. 1. *Tredje punktum* fastslår at en deltakerkommune som har måttet innfri sin del av en fordring etter annet punktum, 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.

Ny § 86 skal lyde:

§ 86. Deltakelse i andre organisasjonsformer

1. *En samkommune kan være vertskommune etter § 28 b, jf. § 28 a, for andre enn deltakerkommunene i samkommunen. Samkommunen kan for øvrig ikke delta i vertskommunesamarbeid.*

2. *En samkommune kan ikke være deltaker i ansvarlige selskaper, kommandittselskaper, aksjeselskaper, foreninger eller samvirkeforetak. En samkommune kan heller ikke etablere stiftelser.*

Merknader:

Nr. 1 slår fast at samkommunens kun har adgang til å inngå avtale om å være vertskommune for andre enn deltakerkommunene. Deltakerkommunene kan dermed ikke inngå separate avtaler med samkommunen om at den skal utføre oppgaver på deres vegne. I de tilfeller der samkommunen skal være vertskommune, er det kun adgang til å inngå vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28 b følgende, det vil si administrativ vertskommunesamarbeid. *Annet punktum* innebærer for det første at samkommunen bare kan delta i et vertskommunesamarbeid som vertskommune. For det andre følger det av bestemmelsen at samkommunen ikke kan delta i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, jf. kommuneloven § 28 c. En samkommune kan også bare kunne utføre oppgaver som vertskommune innenfor de områder som deltakerkommunene har overført til samkommunen.

Av *nr. 2* framgår 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 kunne delta i slike organisasjonsformer.

Ny § 87 skal lyde:

§ 87. Samkommunestyre

1. *Samkommunestyret er samkommunens øverste organ. Samkommunestyret skal bestå av minst tre representanter med varamedlemmer fra hver deltakerkommune som velges av og blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Valget skal skje i konstituerende møte i kommunestyret eller fylkestinget i deltakerkommunene.*
2. *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.*

Merknader:

Nr. 1 første punktum slår fast at det øverste organ i samkommunen er samkommunestyret. I *annet punktum* er det fastsatt regler om deltakernes valg av representanter til samkommunestyret. Av hensyn til at kommunene skal ha en viss minsterepresentasjon i et samarbeidsorgan som skal treffe beslutninger på områder som de enkelte kommuner 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 medlemmer. Det følger av *tredje punktum* at valg av representanter til samkommunestyret skal skje i kommunestyrets konstituerende møte i deltakerkommunene.

Det framgår av *nr. 2 første punktum* at samkommunestyret selv, blant sine medlemmer, skal velge leder og nestleder for samkommunestyret. Det følger videre av *annet og tredje punktum* at kommunelovens bestemmelser om ordfører og varaordfører gjelder tilsvarende for leder og nestleder. Det er imidlertid anledning til å avtale en annen valgperiode enn den som følger av § 9.

Ny § 88 skal lyde:

§ 88. Møte- og talerett for deltakerkommunene

Ordfører og administrasjonssjef i deltakerkommunene har møte- og talerett i samkommunens organer. Administrasjonssjefen har likevel ikke møte- og talerett i kontrollutvalget.

Merknader:

Bestemmelsen gir deltakerkommunenes ordførere og administrasjonssjefer møte- og talerett i samkommunens organer. Av hensyn til kontrollutvalgets oppgaver, har administrasjonssjefen ikke møterett i kontrollutvalget.

Ny § 89 skal lyde:

§ 89. Administrativ leder

Samkommunen skal ha en administrativ leder som ansettes av samkommunestyret selv. Det kan avtales at stillingen som administrativ leder i samkommunen skal gå på omgang mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene.

Merknader:

Første punktum slår fast at det skal ansettes en administrativ leder i samkommunen. Denne myndigheten må utøves av samkommunestyret selv, og kan ikke delegeres til andre folkevalgte organer i samkommunen. Det følger av *annet punktum* at deltakerne kan avtale i samarbeidsavtalen at stillingen som administrativ leder skal gå på omgang mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene, for eksempel gjennom en turnusordning. Det kan således avtales at administrasjonssjef i kommune a skal være administrativ leder i samkommunen (hel eller deltid) for eksempel første år og administrasjonssjef i kommune b for neste år o.s.v.. Det må imidlertid være entydige ansvarslinjer til enhver tid, slik at funksjonen som administrativ leder ikke deles i samme tidsrom.

Ny § 90 skal lyde:

§ 90. Underskuddsdekning og gjeldsforpliktelser mv.

1. Underskudd i samkommunens årsregnskap som ikke dekkes på samkommunens budsjett i det år regnskapet legges fram, skal føres opp til dekning i det følgende års budsjett for samkommunen. Deltakerkommunene har plikt til å dekke samkommunens underskudd etter nærmere regler gitt i forskrift.
2. Samkommunen kan ikke ta opp lån med mindre det er særskilt fastsatt i samarbeidsavtalen at samkommunen skal ha slik adgang. Det skal i avtalen være fastsatt en høyeste ramme for samkommunens samlede låneopptak.
3. Dersom en av deltakerkommunene er underlagt reglene i kommuneloven § 60, skal samkommunens vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre samkommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, godkjennes av departementet.
4. Samkommunen kan ikke stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn samkommunen selv.
5. Departementet kan gi forskrift om og hvordan samkommunen skal rapportere om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer.

Merknader:

Nr. 1 stiller krav om inndekning av underskudd i samkommunens årsregnskap. Bestemmelsen i *første punktum* svarer innholdsmessig til § 48 nr. 4 første punktum, og gir adgang for samkommunen til å framføre et underskudd som ikke kan dekkes på budsjettet i det året regnskapet legges fram, til det påfølgende år. Samkommunen har ikke adgang til å vedta at et underskudd skal framføres utover dette, jf. § 2 nr. 2 som fastsetter at § 48 nr. 4 ikke gjelder for samkommunen. *Annet punktum* fastsetter en plikt for deltakerkommunene til å dekke samkommunens underskudd, og at de nærmere reglene for innholdet i denneplikten vil følge av forskrift. Bestemmelsen innebærer at deltakerkommunene ved behov pålegges å yte tilskudd til samkommunen, utover de ordinære bevilgningene, som er nødvendig for å finansiere inndekningen av underskuddet. Deltakerkommunenes ansvar vil tre inn dersom samkommunen ikke dekker inn underskudd på annen måte. Fordelingen av ansvaret for å dekke underskuddet på den enkelte deltakerkommune følger av samarbeidsavtalen.

Nr. 2 første punktum stiller som vilkår at samkommunens adgang til å ta opp lån må framgå av samarbeidsavtalen. Rammene for samkommunens låneopptak vil følge av § 50. Deltakerkommunene står fritt til å avtale ytterligere begrensninger for samkommunens låneopptak enn det som følger av § 50, eksempelvis forbehold om særskilte låneformål eller nærmere rammer for lånevilkår. Gitt at samkommunen skal ha låneadgang, stiller *annet punktum* krav om at deltakerkommunene skal fastsette en øvre ramme for samkommunens samlede låneopptak i samarbeidsavtalen.

Nr. 3 fastslår at samkommunens vedtak om låneopptak eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre samkommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, på visse vilkår er underlagt statlig godkjenning. Godkjenning skal skje dersom en eller flere av deltakerkommunene selv er registrert i ROBEK etter § 60 og underlagt statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser. § 60 gjelder ikke for samkommunen som sådan, jf. § 2 nr. 2.

Nr. 4 innebærer forbud mot at samkommunen stiller kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn samkommunen selv. Forbudet gjelder uavhengig av om det er tale om garanti for næringsvirksomhet eller ikke. Det følger av § 51 nr. 4 at samkommunen heller ikke kan pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

Nr. 5 gir departementet hjemmel til i forskrift å pålegge at samkommunen skal ha en selvstendig plikt overfor staten til å rapportere om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer (KOSTRA). Bestemmelsen innebærer også en hjemmel tilsvarende § 49 nr. 2 til å gi nærmere forskriftsregler om hvordan informasjonen skal frambringes, stilles opp og avgis.

Ny § 91 skal lyde:

§ 91. Betalingsvansker

- 1. Dersom samkommunen ikke kan oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, skal samkommunens administrative leder straks sende melding til samkommunestyret og deltakerkommunene. Med mindre samkommunestyret framlegger en plan for fortsatt drift som vil gi fordringshaverne dekning ved forfall, og som deltakerkommunene slutter seg til, skal samkommunen oppløses.*
- 2. I de første seks måneder etter at melding etter nr.1 er sendt til deltakerkommunene, kan det ikke avholdes tvangssalg eller gjennomføres tvangsrealisasjon av samkommunens eiendeler.*

Merknader:

Nr. 1 første punktum fastsetter en plikt for samkommunens administrative leder til straks å underrette samkommunestyret og deltakerkommunene, dersom han eller hun ser at samkommunen ikke kan oppfylle sine betalingsforpliktelser ved forfall. Samkommunestyret og deltakerkommunene må på bakgrunn av en slik melding ta stilling til hva som i så fall kreves av tiltak. Annet punktum gir pålegg om at samkommunen skal oppløses dersom samkommunestyret ikke framlegger en plan for fortsatt drift som deltakerkommunene slutter seg til. Det er videre et vilkår at planen vil gi fordringshaverne dekning ved forfall. §§ 56 til 58 gjelder ikke for samkommunen, jf. § 2 nr. 2.

Nr. 2 har betydning for kreditors adgang til å inndrive sine fordringer, dersom samkommunen etter avtale har pantsatt samkommunens eiendom som sikkerhet for egen gjeld.

Ny § 92 skal lyde:

§ 92. Valg til kontrollutvalg

Kontrollutvalgets medlemmer velges blant medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget i deltakerkommunene. Hver deltakerkommune skal være representert med minst ett medlem i utvalget.

Merknader:

Kommunelovens regler for kontrollutvalg gjelder tilsvarende for kontrollutvalget i samkommunen. *Første punktum* fastsetter særskilt valgbarhetsregel for valg av medlemmer til kontrollutvalget i samkommunen. Medlemmene skal velges blant kommunestyremedlemmene i deltakerkommunene. Det følger av *annet punktum* at alle deltakerkommunene skal være representert i kontrollutvalget i samkommunen.

Ny § 93 skal lyde:

§ 93. Klage

1. Når samkommunestyrets underordnede organer treffer vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er samkommunestyret eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av samkommunestyret klageinstans.
2. Når samkommunestyret treffer vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er likevel departementet klageinstans.
3. Vedkommende statlige organ er klageinstans når dette følger av lov eller når samkommunens vedtak er truffet i medhold av myndighet delegert fra et statlig organ.
4. Når samkommunen fatter vedtak som kan påklages etter lov 19. november 1982 nr. 66 om kommunehelsetjenesten i kommunene § 2-4, gjelder de særskilte klagereglene i den bestemmelsen. Klageinstansen er likevel én særskilt klagenemnd oppnevnt av samkommunestyret.
5. Hver av deltakerkommunene skal være representert i klagenemnd oppnevnt etter nr. 1 og nr. 4. Nemnda skal minimum ha tre medlemmer og velger selv sin leder og nestleder.
6. Dersom representasjonskravet i nr. 5 fører til at klagenemnd etter nr. 4 får flere enn fem medlemmer, skal antallet medlemmer reduseres til fem på følgende måte: Det antall medlemmer av nemnda som overstiger fem, skal ved loddtrekning skytes ut av nemnda. Dersom denne framgangsmåten fører til at en deltakerkommune ikke blir representert i nemnda ved behandling av klage fra en part eller annen

med rettslig klageinteresse i vedkommende deltakerkommune, skal det skytes ut ytterligere ett medlem som erstattes med ett medlem fra denne deltakerkommunen.

Merknader:

Bestemmelsen regulerer hvem som er rett klageorgan for samkommunens vedtak i ulike situasjoner, og fastsetter enkelte representasjonskrav ved opprettelse av særskilte klagenemnder.

Nr. 1 regulerer hvem som er klageorgan når samkommunestyret har delegert vedtakskompetansen og vedtaket som påklages er fattet av et underordnet organ. Etter denne interne klageordningen er samkommunestyret klageorgan. Samkommunen kan opprette ett eller flere særskilte klageorganer som det delegerer klagebehandlingskompetansen til.

Nr. 2 fastslår hvem som er klageorgan når samkommunestyret selv treffer vedtak. Klagen skal da behandles av departementet. I praksis vil dette, etter delegering, være fylkesmannen.

Nr. 3 fastslår at et statlig organ også er klageorgan i de tilfellene det følger enten direkte av særlov eller av delegering fra et statlig forvaltningsorgan.

I *nr. 4* er det tatt inn en egen bestemmelse om ordningen med klagenemnd etter kommunehelsetjenesteloven § 2-4 første ledd. Klage etter denne bestemmelsen over samkommunens vedtak skal påklages til en særskilt klagenemnd.

I *nr. 5 og 6* er det foreslått presiseringer av hvilke oppnevningsregler som gjelder ved oppnevning av særskilte klagenemnder i samkommunen.

Ny § 94 skal lyde:

§ 94. Lovlighetskontroll

Tre eller flere medlemmer i samkommunestyret eller tre eller flere medlemmer av deltakerkommunes kommunestyre eller fylkesting kan sammen bringe avgjørelser truffet av samkommunens organer inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet etter kommuneloven § 59.

Merknader:

Bestemmelsen regulerer hvem som kan begjære lovlighetskontroll av samkommunens avgjørelser. Både medlemmer av samkommunestyret og medlemmer av deltakernes kommunestyre har etter bestemmelsen slik kompetanse. For øvrig må de alminnelige vilkårene i § 59 være oppfylt.

Bestemmelsen innebærer at kommunestyrerepresentanter fra en deltakerkommune har kompetanse til å bringe en avgjørelse fattet av samkommunen, og som angår en annen deltakerkommune, inn for lovlighetskontroll. Det betyr også at når loven setter krav til at en begjæring om kontroll må være framsatt av tre representanter,

kan dette være representanter fra ulike deltakerkommuner. Dette innebærer en utvidelse av personkretsen som kan bringe en sak inn for departementet etter kommuneloven § 59. Lovlighetskontrollen vil således utgjøre en utvidet adgang for deltakerkommunene til å få avklart rettslig tvil.

Departementet understreker at de nærmere reglene i kommuneloven § 59 gjelder tilsvarende ved lovlighetskontroll av samkommunens vedtak.

Selv om det framgår av bestemmelsen at begjæringen om lovlighetskontroll kan bringes inn for departementet, vil det i praksis være fylkesmannen etter delegering som utfører den statlige lovlighetskontrollen av samkommunens avgjørelser. Dette gjelder likevel ikke avgjørelser truffet av samkommuner bestående av fylkeskommuner, der vil departementet vil behandle saken.

Ny § 95 skal lyde:

§ 95. Statlig tilsyn

Der en deltakerkommune har overført utførelsen av lovpålagte oppgaver til samkommunen, skal statlige tilsynsetater rette pålegg eller andre sanksjoner mot samkommunen. Samkommunen er ansvarlig for at pålegg eller andre sanksjoner etterkommes.

Merknader:

Bestemmelsen regulerer spesielle forhold knyttet til gjennomføringen av statlig tilsyn med samkommuner. Der en samkommune har fått overført oppgaver/tjenesteområder med tilhørende avgjørelsesmyndighet, legger departementet til grunn at statlige tilsynsetater skal føre tilsyn med samkommunens virksomhet, og at eventuelle pålegg knyttet til virksomheten skal rettes mot samkommunen.

Ny § 96 skal lyde:

§ 96 Ansvarlig statlig organ

Dersom samkommunen geografisk faller inn under ansvarsområdet til flere statlige klage-, kontroll- eller tilsynsorganer med samme kompetanse, skal samkommunens registrerte adresse i Enhetsregisteret avgjør hvilket statlig organ som er rette vedkommende.

Merknad:

I de tilfellene der samkommunen geografisk faller inn under ansvarsområdet til flere fylkesmenn, andre statlige tilsynsorgan, eller andre kontrollorgan, slås det fast at det er det organ som har kompetanse der hvor samkommunen har sin registrerte adresse i Enhetsregisteret, som skal forestå klagebehandling, tilsyn, lovlighetskontrollen eller liknende.

Ny § 97 skal lyde:

§ 97. Uttreden

1. Den enkelte deltakerkommune kan med skriftlig varsel til samkommunen og de øvrige deltakerne si opp sin deltakelse i samkommunen og kreve seg utløst fra denne. Oppsigelsestiden er på minst ett år og løper fra det tidspunkt uttreden er varslet etter forrige punktum.
2. Dersom en deltakerkommunes rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av deltakerforholdet, kan deltakeren tre ut av samarbeidet med seks måneders varsel.
3. Den enkelte deltakerkommune kan bringe spørsmålet om uttreden inn for departementet innen en måned etter at samkommunestyret og de øvrige deltakerne har mottatt melding om uttreden. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom, hvis hensynet til deltakerne tilsier dette. Departementet kan i særlige tilfeller godkjenne at uttreden skjer med umiddelbar virkning. Deltakernes betalingsforpliktelser etter samarbeidsavtalen består likevel ut oppsigelsestiden.

Merknader:

Nr. 1 fastslår at en deltaker kan si opp sin deltakelse i samkommunen med ett års frist, med mindre det er avtalt en lenger frist i avtalen.

Nr. 2 gir en deltakerkommune rett til å tre ut med seks måneders varsel dersom vedkommendes rett er krenket ved vesentlig mislighold. Hvorvidt vilkåret etter nr. 2 er oppfylt, vil i det enkelte tilfelle måtte bero på en konkret vurdering. Således vil hva som er vesentlig mislighold ha sammenheng med hvilken skade samkommunen eller deltakerne er påført ved misligholdet, hvilken betydning skaden har for den som ønsker uttreden, misligholderens subjektive forhold, i hvilken utstrekning skaden kan rettes opp osv. Ikke et hvert mislighold av samarbeidsavtalen eller loven her vil kunne føre til rett til uttreden etter nr. 2.

Nr. 3 første punktum fastslår at en kommunes beslutning om å tre ut av samkommunen kan bringes inn for departementet av en av de øvrige deltakerne, dersom dette skjer innen en måned etter at samkommunestyret og deltakerne har mottatt melding om uttreden. Departementet kan etter *annet punktum* gi pålegg om at den uttredende deltaker skal fortsette som deltaker i samkommunen for en nærmere angitt tid, hvis hensynet til deltakerne tilsier dette. Det vil særlig være hensynet til deltakerkommunenets økonomi eller at de ikke klarer å etablere et tilfredsstillende tilbud til innbyggerne i løpet av oppsigelsestiden som vil kunne begrunne at departementet kan pålegge uttredende kommune å fortsette samarbeidet i et nærmere bestemt tidsrom.

Dersom departementet pålegger at samarbeidet skal fortsette i en viss tid, vil samarbeidet måtte fortsette med den avtale som forelå på tidspunktet for

oppsigelsen. En justering av samarbeidsavtalen forutsetter tilslutning fra deltakerne.

Det følger av *tredje punktum* at departementet i særlige tilfeller kan godkjenne at en kommune trekker seg ut av samarbeidet straks, dvs. uten noen oppsigelsestid. En slik godkjennelse vil imidlertid ikke påvirke kommunens betalingsforpliktelse etter samarbeidsavtalen, jf. *siste punktum*.

Ny § 98 skal lyde:

§ 98. Oppløsning

Samkommunen kan oppløses dersom deltakerne er enige om det. Det enkelte kommunestyre eller fylkesting treffer selv vedtak i saken.

Merknader:

Det følger av *første punktum* at samkommunen kan oppløses dersom samtlige deltakere er enige om det. Dette forutsetter vedtak i den enkelte deltakerkommune. Dette vedtaket må etter *annet punktum* treffes av kommunestyret selv. Denne myndigheten kan således ikke delegeres til et annet organ i deltakerkommunen.

Ny § 99 skal lyde:

§ 99. Forskrifter

Forskrifter gitt i medhold av kommuneloven gjelder tilsvarende så langt de passer for samkommunen, med mindre annet er fastsatt av departementet.

Merknader:

Bestemmelsen fastslår at forskriftene til kommuneloven også gjelder for samkommunen. Departementet gis imidlertid hjemmel til å fastsette avvikende forskrifter for samkommunen, slik dette lovforslaget fastsetter enkelte avvikende lovbestemmelser for samkommunen.

Nåværende kapittel 13 blir nytt kapittel 14. I nytt kapittel 13 blir nåværende §§ 81 og 82 nye §§ 100 og 101.

II

I lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse skal § 1-2 annet ledd lyde:

Pengekrav mot en kommune, fylkeskommune, *samkommune*, et interkommunalt selskap, regionalt helseforetak eller helseforetak kan ikke tvangsfullbyrdes etter kapittel 7, jf. kommuneloven § 55, lov om interkommunale selskaper § 23 og lov 15. juni 2001 nr. 93 om helseforetak § 5.

Merknader:

Det presiseres her at bestemmelsen også gjelder for samkommuner. I tillegg rettes en feil paragrafhenvisningen til kommuneloven opp.

Vedlegg 1

Illustrasjon av reglene for finansiering av inndekning

Eksempel 1: deltakerkommunene har plikt til å gi tilskudd i år t+2 som dekker merforbruket i samkommunen fra år t (som samkommunen ikke har dekket i år t+1)

Deltakerkommunene	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Tilskudd (ordinært)*	100	100	100	100	100	100
Tilskudd (inndekning)**	0	0	10	0	0	0

*Fordelt etter avtale mellom deltakerne

**Fordelt etter ansvarsandel eller etter avtale mellom deltakerne

Samkommunen	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Inntekt	100	100	110	100	100	100
Utgift	110	100	100	100	100	100
Resultat	-10	0	10	0	0	0
Inndekning (avsetning)	0	0	10	0	0	0
Merforbruk	-10	0	0	0	0	0
Akkumulert merforbruk	-10	-10	0	0	0	0

Eksempel 2: deltakerkommunene har plikt til å gi tilskudd i år t+2 som dekker merforbruket i samkommunen fra år t (som samkommunen ikke har dekket i år t+1) OG samkommunen får merforbruk i år t+1 og t+2 også

Deltakerkommunene	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Tilskudd (ordinært)*	100	100	100	100	100	100
Tilskudd (inndekning)**	0	0	10	20	10	0

*Fordelt etter avtale mellom deltakerne

**Fordelt etter ansvarsandel eller etter avtale mellom deltakerne

Samkommunen	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5
Inntekt	100	100	110	120	110	100
Utgift	110	110	120	100	100	100
Resultat	-10	-10	-10	20	10	0
Inndekning (avsetning)	0	0	0	20	10	0
Merforbruk	-10	-10	-10	0	0	0
Akkumulert merforbruk	-10	-20	-30	-10	0	0