



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Prop. 49 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringar i kommunelova m.m.
(samkommune mv.)

Innhald

1	Hovudinnhaldet i proposisjonen	7	4.5.1	Høyringsnotatet	33
			4.5.2	Høyringa	34
Del I	Samkommunemodellen	9	4.5.3	Forslaget frå departementet	34
			4.6	Særlege krav til vedtak om å delta i ein samkommune	35
2	Bakgrunnen for lovforslaget	11	4.6.1	Høyringsnotatet	35
2.1	Innleiing	11	4.6.2	Høyringa	35
2.2	Behov for ei ny høyring	11	4.6.3	Forslaget frå departementet	36
2.3	Høyringa	11	4.7	Samkommunen som eige retts- subjekt og det betinga ansvaret deltakarane har for forpliktingane i samkommunen	36
3	Omfang av og erfaringar med interkommunalt samarbeid	14	4.7.1	Høyringsnotatet	36
3.1	Ulike modellar for interkommunalt samarbeid	14	4.7.2	Høyringa	37
3.1.1	Innleiing	14	4.7.3	Forslaget frå departementet	38
3.1.2	Modellar	14	4.8	Ein frivillig samarbeidsmodell	38
3.2	Kartleggingar og evalueringar av interkommunalt samarbeid	16	4.8.1	Høyringsnotatet	38
3.3	Forsøk og erfaringar med samkommunar	17	4.8.2	Høyringa	39
3.4	Utanlandsk rett	19	4.8.3	Forslaget frå departementet	39
3.4.1	Innleiing	19			
3.4.2	Finland	19	5	Nærmare om regulering av samkommunen	40
3.4.3	Sverige	21	5.1	Tilhøvet til dei andre føresegnene i kommunelova	40
4	Prinsipielle vurderingar når det gjeld utforming av ein forpliktande og demokratisk samkommunemodell	22	5.1.1	Høyringsnotatet	40
4.1	Behovet for ein ny modell for interkommunalt samarbeid	22	5.1.2	Høyringa	40
4.1.1	Høyringsnotatet	22	5.1.3	Forslaget frå departementet	40
4.1.2	Høyringa	24	5.2	Organa i samkommunen	41
4.1.3	Forslaget frå departementet	26	5.2.1	Høyringsnotatet	41
4.2	Avgrensing mot å kunne delta i fleire samkommunar	28	5.2.2	Høyringa	42
4.2.1	Høyringsnotatet	28	5.2.3	Forslaget frå departementet	42
4.2.2	Høyringa	28	5.3	Valperioden for samkommunestyret. Samansetninga av samkommunestyret. Val av leiar og nestleiar	43
4.2.3	Forslaget frå departementet	29	5.3.1	Høyringsnotatet	43
4.3	Overføring av oppgåver og myndigheit frå deltakar- kommunane til samkommunen	29	5.3.2	Høyringa	45
4.3.1	Høyringsnotatet	29	5.3.3	Forslaget frå departementet	45
4.3.2	Høyringa	30	5.4	Administrative funksjonar – administrativ leiar	46
4.3.3	Forslaget frå departementet	31	5.4.1	Høyringsnotatet	46
4.4	Samkommunen som verts- kommune	32	5.4.2	Høyringa	46
4.4.1	Høyringsnotatet	32	5.4.3	Forslaget frå departementet	46
4.4.2	Høyringa	32	5.5	Samarbeidsavtalen	47
4.4.3	Forslaget frå departementet	33	5.5.1	Høyringsnotatet	47
4.5	Samkommunemodellen for kommunar og fylkeskommunar ...	33	5.5.2	Høyringa	49
			5.5.3	Forslaget frå departementet	49
			5.6	Saksbehandlingsreglar. Møte- og talerett for ordførar, administrasjonssjef og tilsette i organa til samkommunen	50
			5.6.1	Høyringsnotatet	50

5.6.2	Høringa	51	7.5.2	Høringa	72
5.6.3	Forslaget frå departementet	51	7.5.3	Forslaget frå departementet	72
5.7	Melding til fylkesmannen	51			
5.7.1	Høyringsnotatet	51	8	Tilhøvet til andre	
5.7.2	Høringa	51		rettsområde	73
5.7.3	Forslaget frå departementet	51	8.1	Innleiing	73
5.8	Å tre ut av avtalen	51	8.2	EØS-avtalen – nokre konkurranse-	
5.8.1	Høyringsnotatet	51		rettslege spørsmål	73
5.8.2	Høringa	53	8.2.1	Innleiing	73
5.8.3	Forslaget frå departementet	54	8.2.2	Offentlege innkjøp	73
5.9	Opplysning	54	8.2.3	Offentleg støtte	75
5.9.1	Høyringsnotatet	54	8.3	Kva rettar dei tilsette har	76
5.9.2	Høringa	55	8.3.1	Høyringsnotatet	76
5.9.3	Forslaget frå departementet	55	8.3.2	Høringa	77
			8.3.3	Forslaget frå departementet	78
6	Økonomi mv. i		8.4	Arkiv	79
	samkommunen	56	8.4.1	Høyringsnotatet	79
6.1	Økonomisk planlegging,		8.4.2	Høringa	79
	rekneskap og rapportering	56	8.4.3	Forslaget frå departementet	80
6.1.1	Høyringsnotatet	56	8.5	Personopplysningar	80
6.1.2	Høringa	58	8.6	Einingsregisteret	80
6.1.3	Forslaget frå departementet	58			
6.2	Økonomi og balansekrav i		Del II	Andre lovforslag	81
	samkommunen, og dei				
	økonomiske forplikingane		9	Generelt om høringa	83
	deltakarkommunane har	59	9.1	Høringa	83
6.2.1	Høyringsnotatet	59	9.2	Høyringsinstansar	83
6.2.2	Høringa	60			
6.2.3	Forslaget frå departementet	61	10	Lovfesting av at kommunestyret	
6.3	Låneopptak, finansforvaltning mv.	62		i kvar valperiode skal vedta	
6.3.1	Høyringsnotatet	62		eit nytt delegeringsreglement	
6.3.2	Høringa	65		i kommunen	85
6.3.3	Forslaget frå departementet	65	10.1	Gjeldande rett	85
			10.2	Bakgrunn	85
7	Klage, tilsyn og kontroll med		10.3	Høyringsnotatet	85
	vedtaka og verksemda i		10.4	Høringa	86
	samkommunen	67	10.5	Forslaget frå departementet	87
7.1	Innleiing	67			
7.2	Forvaltningsklage	68	11	Lovfesting av at kommunestyret	
7.2.1	Høyringsnotatet	68		skal avgjere kven som skal gi	
7.2.2	Høringa	69		innstilling i saker	90
7.2.3	Forslaget frå departementet	69	11.1	Gjeldande rett	90
7.3	Generelt om lovlegheitskontroll		11.2	Bakgrunn	90
	av kommunale vedtak	69	11.3	Høyringsnotatet	91
7.3.1	Høyringsnotatet	69	11.4	Høringa	91
7.3.2	Høringa	70	11.5	Forslaget frå departementet	93
7.3.3	Forslaget frå departementet	70			
7.4	Generelt om statleg tilsyn med		12	Ny føresegn om etablering av	
	verksemda i samkommunen	70		kommuneråd i kommunar med	
7.4.1	Høyringsnotatet	70		parlamentarisk styringsform ...	94
7.4.2	Høringa	71	12.1	Gjeldande rett	94
7.4.3	Forslaget frå departementet	72	12.2	Bakgrunn	94
7.5	Kven er rett statleg klage-,		12.3	Nærmare om forsøket med	
	kontroll- og tilsynsinstans?	72		byrådsdanningar	95
7.5.1	Høyringsnotatet	72			

12.4	Evalueringa av forsøket med byrådsdanningar	95	14	Merknader til dei enkelte føresegnene	104
12.5	Høyringsnotatet	97			
12.6	Høyringa	97			
12.7	Forslaget frå departementet	98			
Del III	Økonomiske og administrative konsekvensar, spesialmotiv og lovutkast	101			
13	Økonomiske og administrative konsekvensar	103			
				Forslag til lov om endringar i kommunelova m.m. (samkommune mv.)	112



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Prop. 49 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringar i kommunelova m.m. (samkommune mv.)

*Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet 16. desember 2011,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

I denne proposisjonen fremmar Kommunal- og regionaldepartementet forslag til endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m.

I del I (kapittel 2-8) føreslår departementet å lovfeste ein ny modell for interkommunalt samarbeid i form av ein samkommune. Hovudtrekka ved samkommunemodellen kan summerast opp slik:

- Samkommunen er ein frivillig samarbeidsmodell som byggjer på ein avtale mellom deltakarkommunane.
- Samkommunen er eit nytt felles interkommunalt forvaltningsorgan som får myndigheit overført frå deltakarkommunane.
- Samkommunen er ein eigen juridisk person.
- Samkommunen har eit felles overordna styringsorgan (samkommunestyret) vald av og blant kommunestyra i deltakarkommunane (minimum tre frå kvar kommune).

- Samkommunestyret opprettar underliggjande organ.
- Samkommunen har eigen administrasjonssjef og egne tilsette.
- Samkommunen er indirekte finansiert av deltakarkommunane.
- Deltakarkommunane heftar proratarisk for sin del av forplikingane til samkommunen.

I del II (kapittel 9-13) følgjer departementet opp St.meld. nr. 33 (2007-2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* (lokaldemokratimeldinga) med enkelte forslag for å styrkje lokaldemokratiet ytterlegare. Departementet foreslår å:

- Innføre krav om at kommunestyret i kvar valperiode skal vedta nytt delegeringsreglement.
- Innføre krav om at kommunestyret i kvar valperiode skal avgjere kven som skal gi innstilling i saker.

Etter initiativ frå Oslo kommune foreslår departementet også å lovfeste ei alternativ føresegn om danning av kommuneråd i kommunar med parlamentarisk styringsform.

Der noko anna ikkje går uttrykkjeleg fram, blir omgrepet "kommune" frå no av brukt som felles nemning på kommune og fylkeskommune.

Del I
Samkommunemodellen

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innleiing

Eit høyringsnotat med forslag om å regulere eit nærmare interkommunalt samarbeid om tradisjonelle kommunale forvaltningsoppgåver, innbyggjarretta tenester og offentleg myndigheitsutøving blei sendt på høyring 4. juli 2005. Notatet inneheldt forslag til ein vertskommunemodell og ein samkommunemodell. Forslag til lovfesting av vertskommunemodellen blei fremma i Ot.prp. nr. 95 (2005–2006). Departementet følgde i det same dokumentet ikkje opp forslaget om å lovfeste ein samkommunemodell. Hovudgrunnen til det var at departementet etter ei samla vurdering meinte det var grunn til å vinne noko meir erfaring med samarbeid i form av ein samkommunemodell før ei slik samarbeidsform eventuelt blei lovfesta. Det blei mellom anna vist til forsøket med Innherred samkommune og evalueringa av det.

2.2 Behov for ei ny høyring

I høyringsnotatet av 26. april 2010 gjorde departementet greie for at mange av dei spørsmåla som blei omtalte i høyringa om samkommunemodellen i 2005, berre i liten grad blei tekne opp av høyringsinstansane. Kommunane er no i ein annan situasjon med omsyn til oppgåver – jf. til dømes samhandlingsreforma – enn for nokre få år sidan. Mange kommunar ser behov for å samarbeide på stadig fleire område. Derfor er det grunn til å tru at fleire kommunar enn tidlegare vil sjå behovet for og vere interesserte i å ta i bruk ein samkommunemodell. Vidare er forsøket med Innherred samkommune blitt evaluert. Det er også blitt godkjent eit nytt forsøk med samkommunemodellen, Midtre Namdal samkommune. Departementet uttalte i høyringsnotatet frå 2010 at samkommunemodellen bør forankrast i kommunane, som er dei som skal bruke han. Ved å sende ut forslaget på ny høyring, har kommunane fått høve til å vere med og påverke modellen i større grad enn om departementet berre hadde lagt høyringa i 2005 til grunn for utforminga av lovproposisjonen.

2.3 Høyringa

Høyringsnotatet frå Kommunal- og regionaldepartementet blei sendt på høyring 26. april 2010, med høyringsfrist 2. august. Høyringsfristen blei seinare utsett til 1. oktober 2010.

Notatet blei sendt på høyring til desse instansane:

Sametinget
Departementa
Fylkesmenn
Fylkeskommunar
Kommunar
Registrerte politiske parti
Sysselemboden på Svalbard
Longyearbyen lokalstyre
Noregs Bank
Statistisk sentralbyrå
Riksarkivet
Riksrevisjonen
Riksantikvaren
Rikstrykdeverket
Nav
Direktoratet for arbeidstilsynet
Direktoratet for naturforvaltning
Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap
Skattedirektoratet
Sosial- og helsedirektoratet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Vegdirektoratet
Kystverket
Barneombodet
Forbrukarombodet
Likestillings- og diskrimineringsombodet
Sivilombodsmannen
Datatilsynet
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet
Mattilsynet
Statens forureiningstilsyn
Statens helsetilsyn
Forbrukarrådet
Kommunal landspensjonskasse
Kommunalbanken

Statens pensjonskasse
 Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)
 Innovasjon Noreg
 SIVA Selskapet for industrivekst
 Noregs forskingsråd
 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 – Kommunesektoren sin arbeidsgivar- og interesseorganisasjon
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Finansnæringens hovedorganisasjon
 Verdipapirfondenes forening
 Sparebankforeningen
 Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Finansnæringens Arbeidsgiverforening
 Landsorganisasjonen i Noreg
 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 legeförening
 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
 Private Barnehagers Landsforbund
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Nasjonalföreningen for folkehelsen
 Nasjonalt folkehelseinstitutt
 Norges Handikapforbund
 Norsk Pasientforening
 Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes organisasjoner c/o Norges Handikapforbund
 Statens råd for funksjonshemmede
 Elevorganisasjonen
 Foreldreutvalet for grunnopplæringa
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
 Norsk Forening for Bolig- og Byplanlegging
 Samarbeidsrådet for yrkesopplæring

Det kom inn om lag 150 høyringsfråsegner. Nokre av dei er fellesfråsegner, slik at det totalt sett var litt over 170 instansar som uttalte seg i høyringa. I underkant av halvparten av høyringsinstansane går mot forslaget, litt under 40 prosent støttar forslaget, medan resten av høyringsinstansane ikkje tek stilling til forslaget.

Under følgjer ei kort oppsummering av høyringa. Det er gjort meir utførleg greie for synet til høyringsinstansane under dei aktuelle kapitla i proposisjonen.

Mange høyringsinstansar tek opp problem som ikkje knyter seg til samkommunemodellen spesielt, men som kan vere aktuelle for interkommunalt samarbeid generelt, som til dømes at modellen fører til indirekte demokrati og lengre og uklare styrings- og ansvarlinjer. Det er også mange som tek opp tilhøvet mellom interkommunalt samarbeid og kommunestruktur. Desse høyringsinstansane meiner at ein heller bør sjå på endringar i kommunestrukturen enn å lovfeste ein ny samarbeidsmodell. Ein del oppfattar modellen som omstendeleg og byråkratisk.

Fleire høyringsinstansar trekkjer fram som positivt at større kommunale einingar knytte til tenestoområda kan bidra til meir robuste fagmiljø. Dei viser til at større fageiningar vil vere attraktive arbeidsplassar som kan konkurrere om å trekkje til seg god og kompetent arbeidskraft. Fleire høyringsinstansar peiker også på at ein kan ta ut stor driftsfordelar i ei større eining. I tillegg meiner mange at samkommunemodellen kan vere eit formålstenleg alternativ til vertskommunemodellen.

I høyringa var det nokre særlege punkt departementet var oppteke av at høyringsinstansane skulle gi sitt syn på:

- Bør det opnast for samkommunar der både kommunar og fylkeskommunar er deltakarar?
- Bør det stillast særskilde krav til vedtaka i kommunane om å delta i ein samkommune?
- Bør samkommunar kunne eige selskap mv.?

Høyringa gir massiv støtte til forslaget om at samkommunar berre skal kunne etablerast mellom kommunar og mellom fylkeskommunar og ikkje mellom kommunar og fylkeskommunar. Det er vidare brei støtte til forslaget om at kommunestyret skal kunne avgjere med alminneleg fleirtal om

kommunen skal vere med i ein samkommune. I tillegg støttar eit svært stort fleirtal av høyringsinstansane som har uttalt seg om spørsmålet, forslaget om at samkommunen ikkje skal kunne eige egne selskap.

Dei fleste høyringsinstansane uttaler seg berre om modellen i seg sjølv eller om dei tre spørsmåla departementet stilte spesielt. For fråsegner om andre tema som blei behandla i høyringsnotatet, viser vi til dei aktuelle kapitla i proposisjonen.

3 Omfang av og erfaringar med interkommunalt samarbeid

3.1 Ulike modellar for interkommunalt samarbeid

3.1.1 Innleiing

I praksis samarbeider kommunar på mange ulike måtar, frå det heilt formlause samarbeidet til samarbeid innanfor ei definert organisasjonsform. Kommunen kan i dag inngå samarbeid med andre kommunar innanfor all slags verksemd – både forretningsdrift/næringsverksemd og lovpålagde kjerneoppgåver.

Når det gjeld verksemd som kommunen driv frivillig, er det svært stor organisasjonsfridom. Dette gjeld til dømes tenester som rekneskap, lønn, kantine, reinhald, IKT mv. Dersom kommunane ønskjer å samarbeide om lovpålagde oppgåver som inneber myndigheitsutøving, stiller lovgivinga strengare krav til organisatoriske løysingar. Grunnen til det er at når kommunane opptre som myndigheitsorgan, er det nødvendig å ta vare på omsynet til rettstryggleik og demokratisk kontroll på ein heilt annan måte enn når kommunane driv forretning.

3.1.2 Modellar

Innleiing

Eit hovudskilje når det gjeld val av samarbeidsform, går mellom oppgåver som kommunane tek på seg frivillig, og som ofte ber preg av å vere forretningsdrift, og lovpålagde oppgåver som inneber å utøve offentleg myndigheit. Aktuelle modellar for interkommunalt samarbeid om ikkje lovpålagde oppgåver er:

- aksjeselskap etter aksjelova
- interkommunalt selskap etter *lov om interkommunale selskaper*
- interkommunalt samarbeid med eige styre etter kommunelova § 27

Vi skal her gi ein kort omtale av dei selskapsmodellane som er nemnde ovanfor. Også andre privatrettslege modellar kan vere aktuelle, som til dømes stiftingar, samvirkeforetak, foreiningar

mv., men dei vil ikkje bli nærmare omtalte her. For ein fyldigare gjennomgang av ulike privatrettslege organisasjonsformer viser vi til Ot.prp. nr. 53 (1997–1998) *Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m m (kommunalt og fylkeskommunalt foretak)* kapittel 3 og 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 gjeld interkommunalt samarbeid om lovpålagde oppgåver som inneber offentleg myndigheitsutøving, må kommunen som hovudregel nytte vertskommunesamarbeid etter kommunelova §§ 28 a–k. Det finst likevel enkelte unntak i særlovgivinga. Samkommunen vil vere ei alternativ organisasjonsform. Det er no to forsøk i gang med samkommunar etter forsøkslova. Ein gjennomgang departementet har gjort av erfaringar frå forsøk med samkommunar, er nærmare omtalt i kapittel 3.3.

Aksjeselskap etter aksjelova

Aksjeselskapsforma er regulert i aksjelova av 13. juni 1997 nr. 44. Denne organisasjonsforma er i utgangspunktet mynta på private aktørar og er utvikla for verksemder med økonomisk formål, men også kommunar kan ta henne i bruk. Kommunar kan delta i aksjeselskap saman med andre kommunar, andre offentlege rettssubjekt (staten) eller private. Ein kan også etablere aksjeselskap med kommunen som einaste aksjonær.

Det som er spesielt for aksjeselskapsforma, er at deltakarane (dvs. aksjeeigarane) har eit avgrensa økonomisk ansvar for forpliktingane til selskapet. Kreditorane kan berre rette krava sine mot selskapet, og aksjeeigarane kan ikkje gjerast ansvarlege for meir enn aksjeinnskotet.

Interkommunale selskap etter lov om interkommunale selskaper

Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 (IKS-lova) tredde i kraft 1. januar 2000. Denne organisasjonsforma er også utvikla for verksemder med forretningspreg / næringsverk-

semnd. Lova set ikkje sjølv grenser for kva type verksemdar som kan organiserast etter denne selskapsforma. Lovgivinga som regulerer den aktuelle verksemda, kan likevel setje slike grenser.

Både kommunar og andre interkommunale selskap kan vere deltakarar i interkommunale selskap som er regulerte etter denne lova. På same måte som for interkommunale samarbeid med felles styre etter § 27 i kommunelova kan ikkje staten, private eller aksjeselskap vere deltakarar i slike selskap. Eit interkommunalt selskap kan derimot vere deltakar i eit aksjeselskap. Selskap der både kommunar og private deltek, må derfor organiserast som aksjeselskap. IKS-lova er i dag den einaste selskapsforma for interkommunalt samarbeid der deltakarane har uavgrensa ansvar.

Det er selskapsavtalen som er det rettslege grunnlaget for samarbeidet mellom kommunane etter denne lova. Kommunane utøver eigarskapen sin, og dermed eigarstyringa, gjennom representantskapet. Representantskapet er det øvste organet i selskapet og skal ha minst éin representant frå kvar kommune. Desse representantane blir valde av kommunestyra sjølve. Det enkelte kommunestyret har instruksjonsrett overfor sine eigne medlemmer i representantskapet.

Interkommunalt styre etter kommunelova § 27

Føresegnene i kommunelova § 27 regulerer ei samarbeidsordning der fleire kommunar opprettar eit eige felles styre for å løyse felles oppgåver. Styret kan berre ha avgrensa myndigheit, jf. uttrykket ”drift og organisering” i lova. Føresegnene blei utforma med sikte på samarbeid om til dømes bygging og drift av anlegg for straum- eller vassforsyning, kloakk og renovasjon.

Samarbeid etter den rettslege ramma kommunelova § 27 gir, kan vere eit alternativ til ei selskapsrettsleg organisering, mellom anna gjennom eit interkommunalt selskap etter *lov om interkommunale selskaper*. Mange regionråd har også nytta § 27-samarbeid som organisasjonsmodell.

Styret er det øvste organet for samarbeidet og får delegert avgjerdsmyndigheit over dei felles oppgåvene. Det enkelte kommunestyret kan ikkje instruere styret, men må styre gjennom representantane sine.

Vertskommunesamarbeid etter kommunelova §§ 28 a–k

Før 2007 kunne ein ikkje samarbeide om lovpålagde oppgåver som i større eller mindre grad innebar offentleg myndighetsutøving. Fram til

dette tidspunktet var ein avhengig av at det var heimel for denne typen samarbeid i dei særlovene som legg vedtakskompetanse til kommunen.

Frå 1. januar 2007 blei det innført ein heimel i kommunelova §§ 28 a–k som opnar for samarbeid om lovpålagde oppgåver mellom kommunar, jf. Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar (interkommunalt samarbeid)*. Eit hovudsiktemål med dei nye føresegnene var å gjere det forsvarleg å etablere interkommunalt samarbeid for oppgåver som innebar offentleg myndighetsutøving. Samtidig var det eit siktemål å leggje til rette for å byggje opp velfungerande fagmiljø i område av landet der den enkelte kommunen aleine kan ha vanskar med å etablere den kompetansen som krevst for å utføre heile registret av oppgåver kommunane er pålagde.

Når det gjeld omfanget av og erfaringane med vertskommunemodellen, viser vi til kapittel 3.2.

Vertskommunesamarbeid inneber at éin eller fleire kommunar delegerer ei oppgåve eller teneste med tilhøyrande avgjerdsmyndigheit til ein vertskommune. Til grunn for samarbeidet skal det liggje ein samarbeidsavtale.

Lova skil mellom administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med ei felles folkevald nemnd. Der det ikkje blir overført avgjerdsmyndigheit av prinsipiell karakter, kan kommunane opprette eit administrativt vertskommunesamarbeid. Dei ulike deltakarkommunane kan delegere ulik kompetanse til administrasjonen i vertskommunen innanfor eit slikt administrativt samarbeid. Avgjerdene blir da tekne av administrasjonen i vertskommunen.

Ein kan også overføre avgjerdsmyndighet i prinsipielle saker. I så fall må kommunane inngå eit vertskommunesamarbeid med ei felles folkevald nemnd som avgjer slike saker. Avgjerder i andre saker kan delegerast til administrasjonen i vertskommunen. Kvar deltakar skal vere representert med to eller fleire representantar i nemnda. Der kommunane etablerer ei felles folkevald nemnd som skal ta prinsipielle avgjerder, må alle deltakarkommunane delegere same myndigheit til den felles folkevalde nemnda.

Vertskommunemodellen er ein svært fleksibel modell. Dersom til dømes fire kommunar ønskjer å samarbeide om fire oppgåver, kan dette gjerast på ulike måtar. Éin måte er å leggje alle oppgåvene inn i eitt felles vertskommunesamarbeid med eller utan ei felles folkevald nemnd. Ein annan måte er å etablere fire ulike vertskommunesamarbeid, der kvar av deltakarkommunane er vertskommune for éi av oppgåvene det blir samar-

beidd om, og der kvart samarbeid eventuelt har si eiga nemnd. Politisk koordinering av oppgåvene kan sikrast ved å oppnemne dei same personane til alle fire nemndene. Departementet har utarbeidd ei eiga rettleiing om vertskommunemodellen, sjå www.regjeringen.no/krd.

For vertskommunemodellen er det lagt vekt på å ta vare på rettstryggleiken gjennom å klargjere systemet for forvaltningsklage og lovlegheitskontroll. Det er også lagt vekt på at den enkelte deltakarkommunen skal kunne påverke eller ta avgjerder i enkeltsaker som er delegerte til vertskommunen. Den enkelte deltakarkommunen kan gi vertskommunen instruks om korleis den delegerte myndigheita i saker som berre gjeld deltakarkommunen eller innbyggjarane i deltakarkommunen, skal utøvast. Deltakarkommunane kan også velje sjølve å gjere vedtak i slike saker.

Føresegnene i plan- og bygningslova om interkommunalt samarbeid

Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71 har eigne føresegner om interkommunalt plansamarbeid. Formålet med føresegnene er å leggje til rette for meir interkommunalt plansamarbeid gjennom eit sett "normalreglar" for slikt samarbeid og reglar for korleis ueinigheit skal handterast for at planarbeidet ikkje skal stoppe opp. Føresegnene gir deltakarkommunane stor grad av fridom til å organisere samarbeidet slik dei finn mest formålstenleg. Planarbeidet skal alltid leiast av eit eige styre. Hovudregelen er at dette styret skal ha like mange representantar frå kvar kommune. Styret bestemmer sjølv reglane for arbeidet i styret og korleis planarbeidet skal organiserast. Det er likevel det enkelte kommunestyret som gjer det endelege planvedtaket for sitt område.

3.2 Kartleggingar og evalueringar av interkommunalt samarbeid

Innleiing

På oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) kartlagt hovudtrekka ved ulike organisasjons- og arbeidsformer i kommunar og fylkeskommunar, både i 2004 og i 2008. Denne kartlegginga inneheld også opplysningar om

Tabell 3.1 Kommunar som samarbeider med andre kommunar om desse oppgåvene i 2004 og 2008. 2004: N = (265,341). 2008: N = (270,320).

Type oppgave	Interkommunalt samarbeid i 2004	Interkommunalt samarbeid i 2008
Revisjon	-	88,0
Renovasjon	88,7	74,7
Innkjøp	63,5	46,2
Brannvesen	48,7	44,5
IT-oppgåver	34,3	42,1
Vassforsyning	20,8	15,0
Avløp	15,9	12,9
Rekneskap	6,3	10,7
Grunnskole	-	8,1
Barnehage	1,3	5,0
Institusjonsbaserte omsorgstenester	3,3	1,6

omfanget av interkommunalt samarbeid og kva type oppgåver det blir samarbeidd om.

Oppgåver og omfang

Kva det blir samarbeidd om, og kor mange kommunar som samarbeider om dei ulike oppgåvene, varierer mykje. Tabell 3.1 gir ei oversikt over kor mange kommunar som tek på seg ulike oppgåver i samarbeid med andre kommunar.

Kartlegginga (Hovik og Stigen 2008 s. 132) baserer seg på eit standardisert spørjeskjema der oppgåvetyten det er spurt etter, er sett opp på førehand. Her har vi teke med dei elleve oppgåvene som det er rapportert mest samarbeid om i denne kartlegginga. Ikkje alle oppgåvene som kommunane har ansvar for, og som dei etter kommunelova eller andre lover kan samarbeide med andre kommunar om, er med i det standardiserte skjemaet. Til dømes er ikkje kraftforsyning eller barnevern inkludert. Kartlegginga gir likevel ein god peikepinn på at relativt mange kommunar samarbeider med andre kommunar om administrative støttetjenester som revisjon, innkjøp, IT og rekneskap. Mange samarbeider også om renovasjon, vatn og avløp.

Tabell 3.2 Kommunar som har inngått vertskommunesamarbeid etter kommunelova §§ 28 a–k. Prosent, tal i parentes.

Har inngått vertskommunesamarbeid	Prosent (tal)
Ja	74 (193)
Nei	24 (62)
Veit ikkje	3 (7)
N	262

Samarbeid om lovpålagde oppgåver gjennom vertskommunemodellen

NIBR gjennomførte på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet hausten 2009 ei kartlegging av bruken av vertskommunemodellen, knappe eitt og eit halvt år etter at det i kommunelova blei opna generelt for å samarbeide om lovpålagde oppgåver (Tjerbo 2010). I tabell 3.2 er resultatane frå denne kartlegginga gitt att.

Det er overraskande at så mange kommunar (193) rapporterer at dei har inngått vertskommunesamarbeid såpass kort tid etter innføringa. Av desse rapporterer dei aller fleste, 163 kommunar, at dei har inngått eit reint administrativt vertskommunesamarbeid.

I tillegg til å svare på spørsmål blei kommunane bedne om å sende inn avtalane som etter kommunelova skal ligge til grunn for eit vertskommunesamarbeid. Ein kom fram til at 112 kommunar deltek i vertskommunesamarbeid etter kommunelova. Det er ein del færre enn dei som på spørjeskjemaet har svart at dei har inngått vertskommunesamarbeid. Forskarane tolkar dette slik at det kan vere ei viss overrapportering fordi mange kommunar bruker omgrepet "vertskommunesamarbeid" på ein breiare måte enn det som kommunelova §§ 28 a–k opnar for. I Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) blir det også peikt på at omgrepet "vertskommunemodell" blir brukt på ei rekkje ulike samarbeidstiltak.

Avtalane viser at barnevern er ei oppgåve kommunane samarbeider til dels mykje om. Legevakt og PP-teneste er andre oppgåver det blir samarbeidd om.

3.3 Forsøk og erfaringar med samkommunar

Per i dag er det i gang forsøk med to samkommunar – Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune, begge i Nord-Trøndelag fylke. I dette kapitlet gir vi ein nærmare presentasjon av forsøka med samkommune og hovudpunkta frå evalueringane av Innherred samkommune, som er det forsøket som har vart lengst.

Forsøkslova

Det er *lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87*, som gir heimel for å drive denne typen forsøk. Dette skjer ved at forsøkskommunar, innanfor visse grenser, får høve til å avvike frå gjeldande regelverk gjennom å lage erstatningsføresegner i ei eiga lokal forskrift, jf. forsøkslova § 5. Forskriftene skal godkjennast av Kommunal- og regionaldepartementet.

Departementet kan godkjenne forskrifter for forsøk for ein periode på inntil fire år, med høve til å forlengje med inntil to år. Dersom det er planlagt eller vedteke å gjennomføre reformer i samsvar med det forsøket gjeld, kan forsøksperioden forlengjast vidare fram til reforma trer i kraft, jf. forsøkslova § 3 siste ledd.

Innherred samkommune

Innherred samkommune er eit samarbeidsprosjekt mellom kommunane Levanger og Verdal i Nord-Trøndelag fylke. Formålet med forsøket er mellom anna å leggje til rette for betre og meir effektive tenester til innbyggjarane, og å bidra til å utvikle eit sterkare lokalsamfunn og ein meir robust region. Samarbeidsprosjektet var organisert med utgangspunkt i kommunelova § 27 om interkommunalt samarbeid, men med eit tillegg om at samarbeidsorganet (samkommunen) kan utøve forvaltningsmyndigheit innanfor bestemte område.

Forsøksmodellen avvik såleis på ein del punkt frå den samkommunemodellen som var på høyring i 2010, og som proposisjonen byggjer på. Forsøket har likevel gitt erfaring med eit felles politisk styringssystem.

Forsøket med Innherred samkommune starta opp 1.2.2004, og samkommunen fekk ansvar for næringsutvikling, marknadsføring av regionen og i tillegg denne oppgåveporteføljen:

- dei interne einingane: økonomi, organisasjon og IKT
- skatteoppkrevjar/kemner

- landbruk og miljøforvaltning
- plan, byggjesak, oppmåling og miljø
- helse og rehabilitering frå 1.4.04 til 1.10.06
- barn og familie frå 1.2.04 til 1.10.06
- servicekontor og dokumentsenter frå 15.8.05

Forsøksperioden blei hausten 2007 forlengd med to år. Våren 2009 fekk departementet ein søknad frå Innherred samkommune om eit nytt forsøk med samkommune for fire nye år. Nytt i søknaden var mellom anna at samkommunen ville ha eigne tilsette, og at samkommunestyret skulle kunne opprette underutval. Departementet har forlenget forsøket, med dei ønskete endringane, til 31.12.2011.

Evaluering av Innherred samkommune

Trøndelag Forskning og Utvikling AS (tidlegare Nord-Trøndelagsforskning) gjennomførte ei evaluering av forsøket med Innherred samkommune i perioden 2004–2007¹.

I sluttevalueringa frå 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 støttefunksjonar og plan, byggjesak, oppmåling, landbruk og kemner ser ut til å ha gitt store gevinstar. Samarbeidet om einingane barn og familie og helse og rehabilitering varte berre i to og eit halvt år før dei blei førte tilbake til deltakarkommunane. Undersøkinga viser at samarbeidet om regional utvikling gjennom samkommunen har vore prega av ei langsiktig nettverksbygging. Det blir også peikt på at lokaldemokratiet har blitt styrkt ved at politikarane har fått meir makt som følgje av samkommuneforsøket.

Rapporten gir uttrykk for at samkommunen blir sett på som ein suksess, da han har medverka til at to tidlegare "rivaliserande" nabokommunar på kort tid har etablert eit omfattande samarbeid og oppnådd effektiviseringsgevinstar.

Dei generelle ankepunkta mot forsøket i Innherred er det noko avgrensa geografiske nedslagsfeltet, i tillegg til ein relativt liten oppgåveportefølje.

Forarbeidet til og etableringa av forsøket var prega av at kommuneleiinga ville ha raske resultat. Den første evalueringa peiker spesielt på at dette førte til god framdrift, men dårleg medverknad frå dei tilsette. Dette gjaldt særleg resultateneingane barn og familie og helse og rehabilitering.

Midtvegsevalueringa frå 2006 viser at utfordringane som var avdekte tidlegare, framleis gjaldt, spesielt innanfor einingane barn og familie. I tillegg bidrog ulik organisering av sosialkontoret og Nav-pilot i Verdal til å forsterke utfordringane i helse- og rehabiliteringseininga.

Administrasjonen i samkommunen tilrådde på denne bakgrunnen at helse og rehabilitering skulle tilbakeførast til deltakarkommunane. Da samkommunestyret behandla saka, blei det stilt eit benkeforslag om at også barn og familie skulle førast tilbake til deltakarkommunane. Samtidig vedtok samkommunestyret å søkje om å utvide ansvaret til samkommunen innanfor plan og bygg.

Midtre Namdal samkommune

Sidan 2005 har kommunane i Midtre Namdal regionråd, dvs. Namsos, Namdalseid, Fosnes, Overhalla og Flatanger, vore med i eit nasjonalt forvaltningsforsøk med felles miljø- og landbruksforvaltning og felles barnevernsteneste. Forsøket var heimla i forsøkslova. Samarbeidet tok utgangspunkt i interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27, men fekk i tillegg overført lovpålagde oppgåver, mellom anna delegert myndigheit til å gjere vedtak som innebar offentleg myndigheitsutøving, på dei områda dei samarbeidde om. Evalueringane frå Trøndelag Forskning og Utvikling AS var positive.

Departementet fekk i slutten av 2008 ein søknad frå fire av kommunane om å inngå eit tettare samarbeid i form av ein samkommune. Flatanger kommune ønskte ikkje å delta i dette samarbeidet, men ville inngå eit vertskommunesamarbeid med samkommunen.

Forsøket blei godkjent hausten 2009. Oppgåveporteføljen til Midtre Namdal samkommune er innanfor barnevernsteneste, miljø- og landbruksforvaltning, utviklingskontor, skatteoppkrevjar, kommuneoverlege, legevaktteneste og IT.

I juni 2010 søkte kommunane om å få utvida samkommuneforsøket ved å organisere dei kommunale tenestene i arbeids- og velferdsforvaltninga og bustøtteordninga til Husbanken som ein del av Midtre Namdal samkommune. Departementet godkjende endringa hausten 2010.

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. milepelsvaluering av forsøket. NTF-notat 2004:5.

3.4 Utanlandsk rett

3.4.1 Innleiing

Det blir i kapittel 3.4.2 og 3.4.3 gjort nærmare greie for interkommunalt samarbeid i Finland og Sverige, med hovudvekt på den finske samkommunemodellen og den svenske "kommunalförbundsmodellen", som er organisasjonsmodellar som har mange fellestrekk med samkommunemodellen som blir drøfta i denne proposisjonen. I tillegg blir det gjort kort greie for den finske kommune- og servicestruktureforma, som mellom anna har som formål å bruke ressursane i kommunane meir effektivt og å dempe utgiftsveksten.

3.4.2 Finland

Generelt om finsk kommuneforvaltning

Finland har per 1.1.2010 342 kommunar.² Mellom 2008 og 2009 blei talet på kommunar redusert frå 415 til 348, altså med 67. Storleiken på kommunane varierer mykje, både når det gjeld talet på innbyggjarar og areal. Hovudstaden Helsingfors har over ein halv million innbyggjarar, medan dei minste skjergardskommunane har mindre enn 200 innbyggjarar. 44,7 prosent av kommunane har mindre enn 5 000 innbyggjarar. Mediankommunen i 2010 har 6 026 innbyggjarar.

Sidan 1990-åra har det vore eit reformarbeid i gang med sikte på å styrkje det lokale sjølvstyret. I 1993 reformerte dei overføringssystemet frå stat til kommune ved å gå frå eit system med refusjon av utgifter til ein modell med generelle tilskot etter objektive kriterium. Resten av inntektene til kommunane kjem frå skatt, avgifter, gebyr, eigenbetaling og liknande. Finske kommunar har fritt skattøyre.

Finske kommunar har stort sett ansvar for dei same oppgåvene som norske kommunar. I tillegg har dei ansvar for vidaregåande opplæring, spesialisthelseteneste, tannhelseteneste og regional planlegging. Dette må ein sjå i samanheng med at Finland *ikkje* har eit direkte folkevalt regionnivå, slik vi har i Noreg. Regionale oppgåver blir i staden løyste gjennom interkommunalt samarbeid, fortrinnsvis gjennom samkommunar.

Heilt sidan starten av kommunesystemet på slutten av 1800-talet har det vore mogleg for kommunar å samarbeide. Føreseigna om samarbeid mellom kommunar blei revidert sist gong i 1993,

da samkommunesystemet i sin noverande form blei innført. Høvet til å samarbeide blei i 1993 utvida gjennom føresegner i kommunelova, og det blei i hovudsak mogleg å samarbeide også om lov-pålagde oppgåver som inneber myndigheitsutøving. Berre der ei særlov uttrykkjeleg føreset at kommunen sjølv utfører ei oppgåve, kan kommunar ikkje samarbeide om løysingar. Samkommunar utgjør den vanlegaste samarbeidsforma mellom kommunar. Samkommunar blir i hovudsak brukte i oppgåver som i volum er store og spesialiserte, og som kjem mange medlemskommunar ved. Samkommunar står for ca. 20 prosent av utgiftene på kommunesektoren. Ein kommune inngår vanlegvis i tre obligatoriske og éin til tre frivillige samkommunar. Det finst om lag 160 samkommunar i 2009/2010, men dette talet endrar seg stadig ettersom det er mange endringsprosessar i gang.

Mange av dei kommunale oppgåvene blir utførte gjennom interkommunalt samarbeid, til dømes blir sjukehus og mange undervisningsinstitusjonar drivne av samkommunar. Spesialisthelseteneste, yrkesopplæring og regional planlegging er også organisert i samkommunar. Desse samkommunane har regional utstrekning. Andre samkommunar er lokale i utstrekning, til dømes samarbeid om primærhelseteneste, aldersheimar, barneheimar, familierådgiving og omsorg for rusmisbrukarar.

Samkommunar

Ein finsk samkommune er ei eiga juridisk eining med eigen organisasjon, indirekte valde representantar frå deltakarkommunane og finansiert av desse kommunane. Eit unntak er yrkesutdanninga, som er finansiert i fellesskap av staten og kommunane. Samarbeidet mellom kommunane kan vere frivillig eller obligatorisk. Deltakarkommunane bestemmer som ein hovudregel form og innhald for samarbeidet i ein grunnavtale som må godkjennast av dei respektive kommunestyra.

Grunnavtalen er den formelle basisen for ein samkommune. Han skal innehalde føresegner om organisering, avgjerdsreglar, finansiering og kompetansen til samkommunen. Det er teke inn ei formulering i kommunelova § 78 om høve til å bruke kvalifisert fleirtal for avgjerder som gjeld grunnavtalen.

Gjennom å krevje at avgjerder skal takast med kvalifisert fleirtal, forsikrar ein seg om at kommunar med ulik storleik kan påverke utfallet i viktige spørsmål. Kravet om kvalifisert fleirtal kan til dømes gjelde avgjerder om viktige investingar.

² Talet inkluderer 16 kommunar i det sjølvstyrande landskapet Åland.

Grunnavtalen skal også innehalde føresegner om stillinga for ein deltakarkommune som trer ut av samkommunen, og for dei deltakarkommunane som held fram samarbeidet. Etter § 84 i kommunelova må ein kommune som ønskjer å trekkje seg ut av samkommunen, varsle om det innan utgangen av kalenderåret før kommunevalet (altså før mandatperioden går ut), men dei kan også bli einige om ein annan tidsfrist, som da må nedfellast i grunnavtalen. Grunnavtalen kan endrast dersom minst to tredelar av medlemskommunane støttar ei endring og innbyggjartalet deira til saman utgjer halvparten av alle innbyggjarane i alle medlemskommunane (§ 79). Grunnavtalen skal også innehalde føresegner om korleis oppgjeret ved ei eventuell oppløysing av samkommunen skal ordnast, og om likviditeten.

Ifølgje kommunelova skal det øvste organet for ein samkommune, representantskapet, ha minst éin representant frå kvar kommune i samarbeidet. Dei enkelte kommunestyra kan peike ut representantar til kvart møte i representantskapet, eller dei kan velje faste medlemmer til representantskapet. Ofte er kommunane representerte etter innbyggjartal. Det øvste organet skal ha møte minst to gonger i året og godkjenne budsjett og rekneskap i tillegg til å velje styre for samkommunen. Dei andre organa i samkommunen skal spegle av dei partipolitiske styrketilhøva i deltakarkommunane.

Typisk for det finske systemet er at samkommunane berre samarbeider innanfor éin sektor, og at dei innanfor dei ulike sektorane fungerer relativt uavhengig av kvarandre. Éin kommune kan delta i fleire samkommunar. Det har vore vanskeleg å få til samarbeid som omfattar fleire ulike sektorar.

Samarbeidet mellom kommunane har heile tida auka og blitt meir mangesidig. Spesielt i små kommunar har samarbeidet gjort det mogleg å utføre dei lovpålagde tenestene, slik at utgiftene i samkommunen er mindre enn det dei gjennomsnittlege kostnadene per innbyggjar var i deltakarkommunane. Det har vist seg lettare å bli einige om å samarbeide på nye område, og om oppgåver som krev spesialistkompetanse.

Sidan 2005 har staten gitt støtte til kommunar som vil drive sektorovergripande samarbeid. Slik støtte kan ein få med bakgrunn i søknad. Kriteria for å oppnå slik støtte er at samarbeidet er sektorovergripande, og at det har betydning for organiseringa av tenester og for økonomi og utvikling i dei involverte kommunane.

Kommune- og servicestruktureforma

Våren 2005 initierte regjeringa ei kommune- og servicestrukturereform med formålet å få til ein meir effektiv bruk av ressursane i kommunane, dempe utgiftsveksten og skape føresetnader for ei meir utviklingsretta styring av dei kommunale tenestene. I juni 2006 oppnådde ein eit politisk kompromiss om ei rammelov som styrer gjennomføringa av reforma, som skal gå føre seg i perioden 2007–2013. Reforma inneber at kommunane skal stimulerast økonomisk til samanslåingar på frivillig grunnlag. Rammelova pålegg også kommunane meir samarbeid. I tillegg endrar lova finansieringssystemet for å lette gjennomføringa av kommunesamanslåingar, i tillegg til at oppgåvefordelinga mellom stat og kommune blir justert.

Ifølgje rammelova skal eit samarbeidsområde eller ein kommune bestå av *”ein pendlingsregion eller ein annan funksjonell heilskap som har økonomiske og personellmessige ressursar til å ha ansvar for å utføre tenester og for finansieringa av dei”*.

Det blir i § 5 i rammelova sett eit minimumstal for kor mange innbyggjarar ein kommune eller eit samarbeidsområde må ha for å løyse oppgåvene sine på ein tilfredsstillande måte. Innanfor primærhelsetenesta og nært tilknytte oppgåver innanfor sosialområdet blei minstetalet sett til 20 000 innbyggjarar og for yrkesopplæring med grunnlag i yrkesopplæringslova til 50 000 innbyggjarar. Ein kan gi unntak frå føresegner som pålegg kommunane å ha eit bestemt tal på innbyggjarar for å løyse oppgåver, på grunnlag av a) skjergard eller lange avstandar (meir enn 40 km mellom rådhusa), b) at det er nødvendig for å trygge rettane til svenskspråklege eller finskspråklege innbyggjarar, eller c) at det er nødvendig for å sikre samane retten til kulturen og språket sitt. Dei mest detaljerte føresegnene gjeld helse- og sjukehusområdet.

Spesialiserte helsetenester som må ha eit større befolkningsgrunnlag, skal delast inn i dei samkommunane som er nemnde i lov om spesialisthelsetenesta m.m. Desse samkommunane skal også ta seg av oppgåver som lov om spesialomsorg for utviklingshemma pålegg kommunane. Kommunane kan også gi desse samkommunane andre oppgåver. Nokre av oppgåvene som høyrer til den høgspesialiserte helsetenesta, skal sentraliserast.

Vidare skal kommunane i hovudstadsområdet og andre namngitte storbykommunar med omlandskommunar utarbeide planar for korleis samordninga av arealspørsmål, bustadspørsmål,

transport og kollektivtrafikk og andre oppgåver som går ut over kommunegrensene, skal ordnast.

For å støtte kommune- og servicestruktureforma blei det sett i gang eit såkalla Gode kommunale tenester-prosjekt for å få fram gode praksisar og døme på korleis kommunar har organisert innovative og effektive tenester.

Gjennomføringa og resultatet av reforma blir løpande evaluert på dimensjonar som lokaldemokrati og leiarskap, økonomi, tenester og servicedekning, personell, lokalsamfunnsutvikling mv.

3.4.3 Sverige

Det er 290 kommunar og 20 landsting i Sverige. Dei svenske kommunane har stort sett dei same lovpålagde oppgåvene som dei norske, men i tillegg ansvar for vidaregåande utdanning og spesialskolar.

I Sverige kan kommunane samarbeide gjennom to kommunalrettslege organisasjonsformer: "gemensamma nemnder" eller "kommunalförbund". "Gemensamma nemnder" liknar mykje på vår vertskommunemodell og blir ikkje omtalt nærmare. Men "kommunalförbund" har klare likskapstrekk med samkommunemodellen.

Reglane om kommunalförbund blei tekne inn i den svenske kommunelova i 1998. Kommunalförbund som samarbeidsform mellom kommunar er likevel ikkje nytt og blei innført i ei eiga lov alleireie i 1919. Da reglane blei tekne inn i kommunelova, blei dei samtidig forenkla og moderniserte.

I 2006 var det 94 kommunalförbund. Det meste av samarbeidet er om redningsteneste, men det blir også samarbeidd ein del om utdanning.

Kommunalförbund er i utgangpunktet eit frivillig samarbeid som kommunane kan opprette for eit bestemt tidsrom eller på ubestemt tid. Kommunalförbund er ein eigen juridisk person. Kom-

munar eller landsting kan overføre både frivillige og pålagde oppgåver til kommunalförbund som dei sjølve er deltakarar i. Frå 1998 er det mogleg for kommunar å samarbeide om så å seie alle kommunale oppgåver. Deltakarkommunane overlèt avgjerdsretten til dei folkevalde representantane i kommunalförbundet.

Frå 1999 blei det vidare opna for at kommunar og landsting ikkje treng å leggje dei same oppgåvene til kommunalförbundet. På denne måten er det lagt til rette for at kommunar og landsting kan delta i same kommunalförbund også om lovpålagde oppgåver. Det finst døme i to landsting der landstinget samarbeider med ein kommune om å skape ein felles organisasjon som omfattar helse- og sjukehusstenestene til landstinget og helse- og omsorgstenestene til kommunen.

Kommunalförbundet kan anten organiserast som eit organ med avgjerdsrett som har eit tilhørande utøvande organ eller som ein "förbundsdirktion" med begge funksjonane. Deltakarene i organet med avgjerdsrett skal vere medlemmer eller varamedlemmer i dei respektive kommunestyra. Kvar kommune skal vere representert med minst ein medlem.

Kommunelova stiller nærmare krav til mellom anna innhaldet i samarbeidsavtalen, om styret og om innsyn i økonomien og verksemda. Ein viktig del av avtalen er kva kompetanse som blir overført til kommunalförbundet. Det skal gå klart fram kva deltakarkommunane og deltakarlandstinga har ansvar for, og kva kommunalförbundet har ansvar for. Dette inneber at kvar endring av kompetansefordelinga skal skje gjennom at avtalen blir behandla på nytt i kvar av deltakarkommunane. Ein kommune kan trekkje seg frå samarbeidet med ein oppseiingsfrist på tre år, dersom ikkje ein kortare oppseiingsfrist er avtalt i forbundsavtalen.

4 Prinsipielle vurderingar når det gjeld utforming av ein forpliktande og demokratisk samkommunemodell

4.1 Behovet for ein ny modell for interkommunalt samarbeid

4.1.1 Høyringsnotatet

Innleiing

I kommunar og fylkeskommunar blir oppgåvene forvalta av representantar som er valde av innbyggjarane. Alle interkommunale organ får myndigheita si frå kommunestyra som er med i samarbeidet. Kommunestyra vurderer sjølve om dei vil opprette interkommunale samarbeid, og kva oppgåver det er mest formålstenleg å utføre gjennom samarbeidet. I høyringsnotatet blei det lagt til grunn at å etablere ein samkommune ikkje bryt med at det er kommunane som er den folkevalde grunneininga i lokalforvaltninga. Det er opp til kommunane om dei ønskjer å løyse oppgåver i samarbeid med andre kommunar. I eit samarbeid i form av ein samkommune vil deltakarkommunane overføre oppgåvene med tilhøyrande myndigheit til samkommunen ved detaljerte oppteikningar i avtalen. Interkommunale samanslutningar vil ikkje få tillagt oppgåver og avgjerdsmyndigheit direkte i lov. Dei interkommunale samarbeida vil utøve verksemda si innanfor det ansvarsområdet og dei rammene for avgjerdsmyndigheit som kommunestyra i deltakarkommunane har gitt dei. Kommunestyret i deltakarkommunen må sørge for å ha tilstrekkeleg informasjon om samarbeidet til at dei kan vurdere om deira eigne innbyggjarar får dei tenestene dei har krav på, frå samkommunen. Dersom det ikkje er tilfellet, må kommunestyret i deltakarkommunen bruke dei mogleghetene dei har til å påverke, for å få til forbetringar, eller i ytterste konsekvens vurdere om det er formålstenleg at oppgåva framleis blir utført av samkommunen.

Norske kommunar utfører eit breitt spekter av oppgåver, både frivillige og lovpålagde. For dei frivillige og dei meir forretnings- eller driftsprega oppgåvene har det i mange år vore gode samarbeidsmodellar å velje mellom, både aksjeselskap, interkommunale selskap og interkommunale

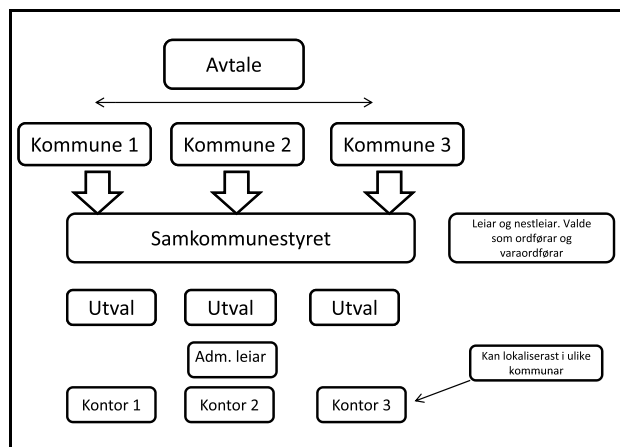
styre etter kommunelova § 27. For lovpålagde oppgåver på dei meir individretta tenesteområda er organisasjonsfridommen mindre. Før vertskommunemodellen blei lovfesta i 2007, var det ikkje noka generell opning i lovgivinga for samarbeid om denne typen oppgåver. Kommunane har derfor tradisjonelt ikkje drive særleg interkommunalt samarbeid om felles tenesteproduksjon på desse områda.

Når det i høyringsnotatet blei føreslått å lovfeste ein samkommunemodell, var det meint som eit tilbod om ein ny samarbeidsmodell, på lik linje med andre modellar for interkommunalt samarbeid. Kommunane vil gjennom modellen kunne etablere ei interkommunal eining som blir underlagd felles styring frå kommunestyra i deltakarkommunane.

I høyringsnotatet blei det vidare slått fast at alle modellar for interkommunalt samarbeid er utvikla med tanke på ein viss type verksemd. *Lov om interkommunale selskaper* er tilpassa meir forretningsprega oppgåver, medan samkommunemodellen på si side er tilpassa den meir individretta tenesteytinga i kommunane. Medan det i lovverket for interkommunale selskap er lagt ei viss vekt på avstand mellom den daglege leiinga av selskapet og kommunane som eigarar for å oppnå effektiv forretningsdrift, blei det i forslaget til samkommunemodellen lagt vekt på rettstryggleik, politisk styring og kontroll. I høyringsnotatet blei det peikt på at samkommunemodellen skal vere eit frivillig supplement til eksisterande modellar, og det blei i forslaget lagt vekt på at intensjonen med samkommunemodellen er at deltakarkommunane, i større grad enn i dei andre modellane for samarbeid, skal kunne ta vare på ei heilskapleg og samordna politisk leiing av oppgåvene dei samarbeider om.

Kort om forslaget til organisatorisk oppbygging av samkommunen

I dette avsnittet blir det gitt ei kort oversikt over forslaget til den organisatoriske oppbygginga av



Figur 4.1 Samkommune

samkommunen. For å ta vare på folkevald styring og påverknad bygde forslaget i høyringsnotatet på dei same organisatoriske grunntrekka som vi finn i ein kommune, sjå figur 4.1.

Forslaget i høyringsnotatet kan summerast opp slik:

- Ein frivillig samarbeidsmodell byggjer på ein avtale mellom deltakarkommunane.
- Samkommunen er eit nytt interkommunalt forvaltningsorgan som får myndigheita si overført frå deltakarkommunane.
- Samkommunen er ein eigen juridisk person.
- Samkommunen har eit felles overordna styringsorgan (samkommunestyret) valt av og blant kommunestyra i deltakarkommunane (minimum tre frå kvar kommune).
- Samkommunen kan opprette underliggjande organ.
- Samkommunen skal ha sin eigen administrasjonssjef og egne tilsette.
- Samkommunen er indirekte finansiert av deltakarkommunane.
- Deltakarkommunane heftar proratarisk for sin del av forpliktingane i samkommunen.

Behovet for samkommunemodellen

Kommunane er viktige leverandørar av tenester og ytingar i velferdsstaten. Det er gjennom særlovgivinga kommunane får dei viktigaste oppgåvene sine. Til dømes gir opplæringslova kommunane ansvaret for grunnskoleutdanninga. Alle oppgåver som særlovene tildeler kommunane, byggjer på det såkalla generalistkommuneprinsippet. Det vil seie at alle kommunar, uavhengig av kor store dei er, får dei same oppgåvene frå staten gjennom særlovene. I høyringsnotatet la departementet til grunn at med eit mangfald av krevjande

oppgåver vil det, uavhengig av gjeldande kommunestruktur, kunne vere behov for interkommunalt samarbeid.

I høyringsnotatet blei det vist til at mange kommunar står overfor kompetanseutfordringar på ulike tenesteområde. Fleire kommunar har vanskar med å tiltrekkje seg kompetent personell for å løyse dei oppgåvene dei har ifølgje lovverket. I høyringsnotatet blei det lagt til grunn at mange kommunar vil kunne løyse større og meir omfattande oppgåver som krev særleg fagkompetanse, gjennom å opprette gode og effektive interkommunale ordningar. Høyringsnotatet viste til at vi i dag har gode døme på dette innanfor barnevernet, sosialtenesta og landbruks- og miljøområdet. Ved å vere del av eit velfungerande interkommunalt samarbeid, vil den enkelte kommunen kunne bestå og nærdemokratiet oppretthaldast, samtidig som kommunen kan tilby kvalitativt gode tenester til innbyggjarane sine.

Før endringa i kommunelova i 2007, der vertskommunemodellen blei lovfesta, hadde ikkje regelverket nokon generell heimel som opna for samarbeid om kjerneoppgåvene til kommunane. Vertskommunemodellen er utforma med tanke på samarbeid på eitt eller fleire sektorområde for å løyse lovpålagde oppgåver. Når det i høyringsnotatet blei foreslått å lovfeste ein samkommunemodell, er også den utforma med sikte på å gjere det forsvarleg for kommunar å utføre kommunale kjerneoppgåver, mellom anna innbyggjarretta tenesteyting og myndighetsutøving, i samarbeid med andre. I høyringsnotatet blei det vist til at det er ei viss overlapping i formålet med dei ulike modellane. Samkommunemodellen er likevel, samanlikna med vertskommunemodellen, tilpassa samarbeid på eit breiare og meir sektorovergripande oppgåvefelt, der det i betydeleg grad blir overført avgjerdsmyndigheit til samkommunestyret frå den enkelte deltakarkommunen. Det er derfor eit viktig mål at samkommunemodellen sikrar folkevald deltaking og styring frå kommunestyra i deltakarkommunane. Den foreslåtte samkommunemodellen er meint å kunne fungere som eit samordnande organ for mange ulike typar samarbeid. Evalueringa av forsøket med Innherred samkommune konkluderte med at lokaldemokratiet blei styrkt ved at politikarane fekk meir makt og større påverknad som følgje av samkommuneforsøket, samanlikna med alternative samarbeidsformer, sjå nærmare om dette i kapittel 3.3.³

³ Forsøket med Innherred samkommune blei sett i verk før lovfestinga av vertskommunemodellen.

I høyringsnotatet blei det vidare vist til at dersom kommunane finn det nødvendig å samarbeide om lovpålagde individretta kjerneoppgåver, er det ekstra viktig at det finst samarbeidsmodellar som kommunane finn formålstenlege og direkte tilpassa desse oppgåvene.

Samkommunen – ein demokratisk, avgjerdseffektiv og robust interkommunal samarbeidsmodell

Når kommunane overlèt avgjerdsrett til andre – anten andre kommunar eller interkommunale styringsorgan – blir mellom anna ansvars-, styrings- og kontrollinjene lengre og meir indirekte enn det som er tilfellet innanfor organisasjonen i den enkelte kommunen. Der avgjerdsmakta blir overlata til interkommunale einingar, kjem i tillegg at den enkelte kommunen i utgangspunktet kan vere i mindretalsposisjon når det gjeld å påverke avgjerdene. Dessutan kan interkommunale samarbeidsløysingar innebere at det blir vanskelegare for den enkelte kommunen å sjå dei kommunale tenestene til eigne innbyggjarar i samanheng.

Dei folkevalde organa i kommunen har eit politisk ansvar for innbyggjarane sine. Etter omstenda kan kommunen også ha eit rettsleg ansvar for innbyggjarane sine. Dette kan vere tilfellet dersom innbyggjarane har rett på ei bestemt teneste – til dømes grunnskoleopplæring – og ikkje får ytinga i det omfanget og med den kvaliteten som dei etter minimumskrava i lova har rett til. På denne bakgrunnen står derfor ikkje kommunar like fritt som private rettssubjekt til å danne selskap og andre samanslutningar og overlata avgjerdsrett til dei. Dette er bakgrunnen for at om kommunane skal samarbeide om lovpålagde oppgåver som inneber utøving av offentleg myndigheit, er det berre vertskommunemodellen det er lov å bruke etter gjeldande rett. Denne modellen har innebygd dei nødvendige mekanismene for å ta vare på omsynet til rettstryggleik og demokrati på ein god måte.

I høyringsnotatet blei det lagt vekt på å kome fram til ein robust samkommunemodell som vil gjere det demokratisk og forsvarleg med tanke på rettstryggleik å overføre avgjerdsrett frå deltakarkommunane til samkommunen. Departementet viste til at ein ved utforminga av reglar må leggje vekt på å finne ein formålstenleg balanse mellom omsynet til demokratisk påverknad og omsynet til effektivitet i avgjerdsprosessane i samkommunen. Dette gjeld både for kva reglar som bør gjelde når ein inngår samarbeid, under eit samarbeid og når ein eventuelt avsluttar samarbeidet eller trer ut frå samkommunen. Når det i høy-

ringsforslaget blei lagt vekt på å gjere samkommunen til ein forpliktande samarbeidsmodell, refererte dette seg både til varigheita av samarbeidet, omfanget av samarbeidsområde og ein avgjerdseffektiv organisasjon.

I høyringsnotatet blei det føreslått å gi eit heilt generelt høve til å overføre offentleg myndigheitsutøving og kommunale forvaltningsoppgåver frå den enkelte deltakarkommunen til ein samkommune så lenge ikkje anna lovgiving er til hinder for det. Det inneber at samkommunemodellen kan brukast til å samarbeide om eit breitt spekter av oppgåver innanfor individretta tenesteyting. Myndigheit på desse områda blir overført frå kommunestyra til samkommunestyret. Viktige spørsmål i høyringsnotatet var derfor knytte til folkevald påverknad og graden av legitimitet i samarbeidsmodellen. Det var også vesentleg å sjå på kor stor grad av styringsrett den enkelte deltakarkommunen har på vegner av sine eigne innbyggjarar. Forslaget til samkommunemodell bygde derfor på dei same organisatoriske grunntrekka som ein finn i ein kommune, med eit samkommunestyre som felles ansvarleg folkevald organ.

Departementet viste vidare til at samkommunemodellen, i motsetning til vertskommunemodellen, er tenkt å ha eit omfattande samarbeid mellom mange kommunar på eit breitt saksfelt. Eit felles folkevald organ som består av kommunestyrerepresentantar, kan samordne og prioritere mellom fleire kommunale ansvarsområde. Det blei peikt på at det vil vere lite formålstenleg å byggje opp ein så stor organisasjon som ein samkommune vil vere, for å samarbeide om eitt felt mellom to kommunar. I slike tilfelle eignar vertskommunemodellen seg betre.

4.1.2 Høyringa

Ein del av høyringsinstansane tek ikkje stilling til forslaget om å lovfeste samkommunemodellen som ein alternativ modell for interkommunalt samarbeid, men av dei som tek stilling til dette spørsmålet, er eit fleirtal mot lovfesting av modellen. Dei grunngir det med at modellen har demokratiske svakheiter, at han vil verke byråkratiserende og skape lengre avstand mellom innbyggjarane og dei ansvarlege politikarane. Mange viser også til at dei framtidige utfordringane i kommunesektoren ikkje lèt seg løyse med samkommunemodellen, men at ein heller bør sjå på endringar i kommunestrukturen. Somme høyringsinstansar gir uttrykk for at ein samkommune vil verke byråkratiserende, og at han i realiteten inneber eit fjerde forvaltningsnivå.

Høyringsfråsegna frå *Lørenskog kommune* summerer opp mange av innvendingane mot samkommunemodellen på ein representativ måte:

”[...] samkommunemodellen vil bidra til en enda mer uoversiktlig og uryddig styringsstruktur, svekke innbyggernes muligheter for innsyn og interesse for lokalpolitikk, og føre til økt byråkratisering av kommunesektoren, dersom kommuner velger denne modellen fremfor å slå seg sammen.”

KS uttaler:

”KS mener lokaldemokratiet best ivaretas gjennom direkte folkevalgte organer. I en samkommune vil kommunestyrene overføre myndighet til et indirekte valgt organ. Det kan oppleves som avstand til viktige oppgaver fra ordinære kommunestyremedlemmer og borgere, ved at oppgavene er lagt til et samkommunestyre. [...] KS mener det er viktig å sikre direkte linje fra velgerne til politisk ansvarlige.”

Nedre Eiker kommune uttaler:

”Nedre Eiker støtter ikke lovforslaget om samkommunemodellen. I realiteten vil forslaget bety innføring av et fjerde forvaltningsnivå.”

Nokre kommunar gir uttrykk for at gjeldande regelverk på ein god nok måte tek vare på behovet for samarbeidsmodellar. *Ullensaker kommune* uttaler:

”De behovene norske kommuner har for å samarbeide om oppgaveløsning, vil etter kommunens vurdering kunne håndteres gjennom allerede lovregulerte rettsfellesskap.”

Våler kommune peiker i høyringsfråsegna på kva betydning ein samkommune vil ha for at innbyggjarane skal kunne orientere seg om kven som har ansvaret for tenesta dei spør etter, og skriv:

”Kommunestyret vil gi klart uttrykk for at innbyggerne/brukerne av tjenester vil ha vanskelig for å forstå hva en samkommune er. De fleste tjenester kommunene utfører, er tilgjengelige i kommunehuset/rådhuset. Innføring av IKS på avgrensede områder som brann og renovasjon, har gått relativt greit. Tjenester tiltenkt samkommunemodellen, som samhandlingsreformen, vil innebære at tjenester som innbyggerne har et løpende kontaktbehov

med, overføres til en egen administrativ enhet. Samtidig vil noen tjenester være igjen i kommunen. For innbygger/tjenestemottaker vil det bli vanskelig å skille mellom hva som utføres i kommunal regi og hva som utføres av samkommunen.”

Utdanningsdirektoratet er særleg oppteke av tilhøvet mellom samkommunen og deltakarkommunane. Dei peiker på at høyringsnotatet er uklart i bruken av omgrep, og at det kan føre til ansvarspulverisering:

”Etter Utdanningsdirektoratets oppfatning er den generelle begrepsbruken i høyringsnotatet knyttet til plikt og ansvar egnet til å skape uklarhet. Ansvarsbegrepet benyttes i stort omfang og med til dels ulikt meningsinnhold.”

Ein del høyringsinstansar støttar forslaget om å lovfeste samkommunemodellen, og framhevar at det er viktig med gode interkommunale løysingar for å kunne gi innbyggjarane kvalitativt gode tenester. *Neset kommune* uttaler:

”Neset kommune ser positivt på at det nå kommer en endring i kommuneloven som gjør det mulig å etablere samkommuner. Det er et steg i riktig retning for at den enkelte kommune skal kunne bestå og at nærmedemokratiet opprettholdes, samtidig som kommunen kan tilby kvalitet og gode tjenester til sine innbyggere.”

Åfjord kommune støttar forslaget og uttaler:

”Åfjord kommunestyre vektlegger at modellen kan gi grunnlag for god organisering av et omfattende og forpliktende interkommunalt samarbeid, underlagt politisk styring.”

Levanger og Verdal kommune gjennomfører i dag eit forsøk med interkommunalt samarbeid organisert som ein samkommune. Både *Levanger kommune* og *Verdal kommune* støttar forslaget til samkommunemodell, og dei uttaler:

”Levanger kommune og Verdal kommune har gode erfaringer med interkommunalt samarbeid etter samkommunemodellen siden 2004. Forsøket med ISK [Innherred samkommune] har gitt betydelige effektiviseringsgevinster samtidig som en har styrket fagmiljøene i kommunene og dermed gir bedre kvalitet i tjenestene som ytes.

[...] I forhold til annet interkommunalt samarbeid har samkommunemodellen den store fordel at den ledes av et felles folkevalgt styre og med en administrasjonssjef som er ansvarlig opp mot dette styre. [...] der det ikke er lokalpolitisk ønske om sammenslåing bør det også være mulig å ta ut stordriftsfordeler til fordel for innbyggerne. [...] Vi har merket oss at enkelte høringsinstanser er skeptiske til modellen ut fra en oppfatning av at den vil bli et nytt forvaltningsnivå og dermed skape et uoversiktlig bilde for innbyggerne/brukerne. Slik er det ikke ettersom samkommunen er på samme nivå som de deltakende kommunene og får all sin myndighet og sine budsjetter fra kommunestyrene som dermed har et helhetlig ansvar for velgerne.”

Kommunane Overhalla, Namdalseid, Fosnes og Namsos etablerte forsøket med Midtre Namdal samkommune hausten 2009. *Midtre Namdal samkommunestyre* har gitt ei høyringsfråsegn på vegner av deltakarane, og uttaler om erfaringa med interkommunalt samarbeid og overgangen til samkommune:

”Hovedsvakhetene ved de tidlige løysningene i Midtre Namdal var bl.a. knyttet til fragmentert politisk og administrativ styring av de samlede samarbeidene. Manglende helhet i det politiske og administrative styringssystemet ble ansett å føre til uoversiktlige løysningar, svakere folkevalgt styring og kontroll, begrenset utnyttelse av potensialene for vidareutvikling og mindre mobiliseringsevne overfor eksterne aktører. Kommunene mener at samkommunemodellen i stor grad kan bøte på slike svakheter og gi vesentlig bedre grunnlag for den felles politiske og faglige mobilisering som er nødvendig for å sikre gode tjenester og utviklingskraft.”

4.1.3 Forslaget frå departementet

Om behovet for samkommunemodellen

Fleire av høyringsinstansane peiker på at samkommunen i realiteten kjem til å bli eit nytt forvaltningsnivå i Noreg. Departementet vil streke under at når vi i denne proposisjonen føreslår å lovfeste samkommunemodellen, er det for å gi kommunane ein ny modell for interkommunalt samarbeid på lik linje med andre lovfesta interkommunale samarbeidsmodellar. Som for andre interkommunale samarbeidsmodellar vil samkom-

munen få oppgåvene, myndigheita og finansieringa frå deltakarkommunane, og må drive verksemda si innanfor dei rammene som deltakarkommunane har gitt. Deltakarkommunane kan leggje ned samkommunen når dei måtte finne det formålstenleg, og den enkelte deltakarkommunen står fritt til å trekkje seg når han sjølv måtte ønskje det. Samkommunemodellen har såleis dei same grunntrekka som anna interkommunalt samarbeid. Departementet meiner derfor at sjølv om samkommunen er ei ny eining som har egne tilsette og som kan få omfattande oppgåver frå deltakarane, er det ikkje riktig å sjå på samkommunen som eit nytt forvaltningsnivå. Samkommunen vil likevel vere eit nytt organ i høve til deltakarkommunane og innbyggjarane, og i så måte vil forvaltningsstrukturen kunne bli noko meir komplisert.

Mange av høyringsinstansane trekkjer fram at lovverket allereie i dag regulerer det interkommunale samarbeidet på ein tilfredsstillande måte, og at det først og fremst er behov for endringar i dagens kommunestruktur. Departementet vil streke under at det uavhengig av kommunestruktur er viktig at lovverket tilbyr relevante og gode interkommunale samarbeidsmodellar som kommunane fritt kan velje mellom. Samkommunemodellen er meint å ta vare på behovet for ein lovfesta interkommunal modell for samarbeid på eit breitt spekter av individretta tenesteområde. Slik vil samkommunen dekkje eit behov som andre lovfesta interkommunale modellar i dag ikkje dekkjer fullt ut. Som kommunane i forsøka med Innherred og Midtre Namdal samkommunar er inne på i høyringsfråsegnene sine, tilfredsstilte ikkje andre interkommunale modellar dei konkrete behova deira. Dei valde derfor eit forsøk med samkommune, der dei fekk samla fleire interkommunale samarbeidsområde under éin felles administrasjon og under eitt felles, folkevalt styre. Departementet meiner derfor at samkommunemodellen vil vere eit viktig tilskot til lovverket.

Samkommunen som demokratisk styringsorgan

Som fleire av høyringsinstansane framhevar, ser departementet at interkommunale løysingar generelt kan ha større eller mindre grad av demokratiske utfordringar ved seg. Desse utfordringane gjer seg sjølvstøtt også gjeldande for samarbeid organisert etter samkommunemodellen. Departementet meiner likevel at lovfesting av ein samkommunemodell er eit steg i riktig retning. Dei fleste kommunar i dag deltek i fleire interkommunale samarbeid med ulike organisering, og dermed

med ulike styringsstrukturar. Samkommunemodellen kan bidra til at fleire interkommunale einingar kan samlast i éin samkommune og dermed kome inn under eitt felles folkevalt styre som kan samordne og prioritere på tvers av område og sektorar, slik også Innherred og Midtre Namdal samkommunar framhevar i høyringsfråsegnene sine.

Det vil alltid vere slik at kommunane må vurdere kva for og kor mange område dei totalt sett bør inngå interkommunalt samarbeid om innanfor viktige kommunale tenesteområde. Dei demokratiske innvendingane mot samkommunemodellen, og for så vidt alt interkommunalt samarbeid, vil kunne ha noko større vekt jo fleire område kommunane vel å overlata til interkommunale einingar. Slik departementet ser det, er det likevel kommunestyra sjølve som er dei nærmaste til å vurdere om fordelane med å overføre eit område til eit interkommunalt samarbeid, veg opp for dei eventuelle ulempene samarbeidet fører med seg.

Ei av dei demokratiske problemstillingane som fleire høyringsinstansar løftar fram, er at samkommunemodellen vil skape for lange og indirekte linjer mellom innbyggjarane og dei ansvarlege politikarane og mellom kommunepolitikarane og samkommunen. Dei viser til at ansvaret kommunepolitikarane har overfor veljarane, blir svekt. Kommunane har allereie stor grad av organisasjonsfridom også på fleire lovpålagde ansvarsområde. I praksis betyr det at kommunale føretak, private selskap og ulike interkommunale samarbeid utfører mange av dei kommunale tenestene. Det er derfor allereie i dag, på fleire tenesteområde, lengre linjer frå innbyggjarane til dei folkevalde i kommunestyra. På dei lovpålagde individuelle tenesteområda kan kommunane etter dagens regelverk opprette så mange ulike vertskommunesamarbeid som dei måtte finne formålstensleg. I tillegg kan dei opprette andre samarbeidsordningar for meir driftsretta oppgåver, til dømes drift av sjukeheimar. Departementet meiner at samkommunen ikkje vil innebere noko prinsipielt nytt med omsyn til om kommunane kan opprette interkommunale samarbeid med indirekte valde styringsorgan som har ansvar for lovpålagde oppgåver. Samkommunemodellen vil tvert imot vere den einaste interkommunale samarbeidsmodellen der berre kommunestyreprerantar i deltakarkommunane kan veljast til det styrande organet i samarbeidet. I tillegg blir deltakarkommunane sikra eit minimum av representasjon ved at kommunane skal vere representerte med minst tre representantar i samkommunestyret. Departementet meiner derfor at ein samkom-

mune sikrar god folkevald kontroll på samarbeidsområda.

Krav frå veljarane til eigne folkevalde for verksemd som er lagd til samkommunen

Fleire høyringsinstansar peiker på kor viktig det er med klare ansvarslinjer mellom samkommunen og deltakarkommunen. Departementet vil streke under at når det no blir føreslått at kommunelova på generelt grunnlag opnar for samarbeid om alle typar oppgåver og tenester i ein samkommune (også dei lovpålagde oppgåvene som inneber myndigheitsutøving), inneber det at deltakarkommunane overfører den daglege drifta og det rettslege ansvaret for tenestene til samkommunestyret.

Sjølv om den daglege drifta og det rettslege ansvaret for tenestene er overførte til samkommunestyret, er det kommunestyra i deltakarkommunane som står til ansvar som folkevalde *overfor veljarane*. Dette ansvaret kan aldri eit kommunestyre organisere seg bort frå. Det vil alltid vere kommunestyret, som øvste ansvarlege i ein kommune, som må stå politisk til ansvar overfor veljarane sine for alle kommunale tenester. Dette gjeld uavhengig av om tenesta blir utført i regi av kommunen, av private eller gjennom interkommunalt samarbeid. Med andre ord kan veljarane byte ut den politiske leiinga ved val dersom dei meiner at tenestetilbodet ikkje er tilfredsstillande, uavhengig av korleis det enkelte tenesteområdet er organisert. Innanfor fridommen til å organisere tenester i interkommunale organ ligg også ei plikt til å finansiere lovpålagd verksemd som er overlata til ei interkommunal eining.

For å ta vare på rolla som ombod for eigne veljarar er kommunestyra i deltakarkommunane avhengige av god, relevant og oppdatert styringsinformasjon frå samkommunen. Berre gjennom slik kunnskap kan deltakarkommunane ta vare på det politiske ansvaret dei har for sine eigne innbyggjarar. I ein situasjon der ein deltakarkommune ikkje er tilfreds med tenestene samkommunen yter, har kommunestyrepolitikarane i deltakarkommunane plikt til å følgje opp dette. Den enkelte deltakarkommunen må bruke dei moglegeheitene til styring som lova gir dei. Det er først og fremst gjennom å delta i samkommunestyret den enkelte deltakaren kan påverke drifta. Kommunestyra i deltakarkommunane står fritt til å instruere sine eigne representantar i samkommunestyret om kva dei skal meine, og eventuelt røyste for, i ulike saker. Forslaget legg ikkje opp til reglar som gir den enkelte deltakaren styrings- eller instruks-

sjonsrett overfor samkommunen ut over representasjon i samkommunestyret. Om deltakarkommunen framleis meiner at resultatene ikkje er tilfredsstillande for deira egne innbyggjarar, må han i yttarste konsekvens seie opp avtalen og trekkje seg ut av samarbeidet.

Om ein kommune vurderer å bli del av ein samkommune, vil ei sentral vurdering vere om fordelane ved eit slikt samarbeid, til dømes auka kvalitet på tenesteområda, kan vege opp for svakheitene ved interkommunale samarbeid, som til dømes svekte moglegheiter til direkte styring av det enkelte tenesteområdet.

Departementet meiner på denne bakgrunnen at samkommunemodellen bør lovfestast som ei alternativ samarbeidsform i kommunelova. Vi legg i denne samanhengen vekt på at modellen har innebygd mekanismar som tek vare på ei heilskapleg og god folkevald styring, og at han derfor er eit viktig tilskot som lovfesta modell for interkommunalt samarbeid.

4.2 Avgrensing mot å kunne delta i fleire samkommunar

4.2.1 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet uttalte departementet at det både er fordelar og ulemper ved å opne for å delta i fleire samkommunar. Å ha høve til å delta i fleire samkommunar ville innebere ei svært fleksibel ordning.

Det blei vist til at eit argument for at kommunen skal stå fritt til å delta i så mange samkommunar han sjølv finn formålstenleg, kan vere eit ønske om å delta i samkommunar som har ulike oppgåver. Det kan til dømes vere samkommunar som først og fremst utfører driftsoppgåver innanfor tenesteyting og administrasjon, og samkommunar som har eit større samarbeid om myndighetsoppgåver. Dersom det ikkje skal vere lov å delta i fleire samkommunar, må kommunane velje andre organisasjonsformer enn ein samkommune viss dei ønskjer å samarbeide om andre oppgåver enn det er einigheit om å leggje inn i samkommunen. Dette vil vere situasjonen sjølv om dei skulle meine at samarbeid i form av fleire samkommunar vil vere mest formålstenleg.

Departementet føreslo likevel at det ikkje bør opnast for å delta i fleire samkommunar. Departementet argumenterte med at dette kan føre til sektoriserede samkommunar, dvs. samkommunar for ulike sektorar med ulik geografisk utstrekning, noko som ville vere uheldig, slik departementet ser det. Det blei vist til at dette i betydeleg grad

ville svekkje samkommunen som ein forpliktande, samordnande og systematiserande modell for fleire politikkområde.

Departementet streka særleg under at samkommunemodellen er tenkt for meir omfattande samarbeid om myndighetsoppgåver, der ei rekkje samarbeidsområde er samla under eitt og same interkommunale styre. Deltaking i fleire samkommunar vil kunne føre til at færre oppgåver blir lagde til den enkelte samkommunen.

Departementet meinte vidare at krava til organiseringa av samkommunen vil gjere modellen lite eigna til å opprette fleire samkommunesamarbeid på ulike sektorområde og mellom ulike deltakarkommunar.

Det blei i høyringsnotatet lagt avgjerande vekt på at det av omsyn til innbyggjarane ikkje bør vere høve til å delta i fleire samkommunar. Ein samkommune vil kunne innebere eit svært omfattande samarbeid, og deltaking i fleire samkommunar kan skape ein lite oversiktleg situasjon for innbyggjarane i kommunane når det gjeld kven som yter dei ulike kommunale tenestene, og kvar dei skal vende seg for å påverke dei aktuelle avgjerdsorgana. Høyringsnotatet viser til at dette kan utgjere eit problem både for rettstryggleiken og demokratiet.

Departementet viste i høyringsnotatet vidare til den fleksibiliteten som ligg i at det ikkje blir sett nokon grenser for kommunane når det gjeld å inngå *andre* samarbeidsformer i tillegg til samkommunen, både med dei kommunane som er med i samkommunen, og med andre kommunar. Dessutan opna høyringsforslaget for at samkommunen kan vere vertskommune for andre kommunar enn deltakarane i den aktuelle samkommunen,

4.2.2 Høyringa

Få av høyringsinstansane uttaler seg om denne problemstillinga. Av dei som uttaler seg, er eit stort fleirtal for at det ikkje skal opnast for å delta i fleire samkommunar. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* uttaler:

”Fylkesmannen er enig med departementet i prinsippet om at hver enkelt kommune kun kan delta i én samkommune. Sett på bakgrunn av den kommunestrukturen vi har og bl.a. de geografiske og samferdselsmessige forhold den bygger på, ser vi imidlertid praktiske utfordringer med dette. Prinsippet om langsiktighet og forpliktelse er imidlertid viktigst å holde fast i, slik at vi alt i alt har kommet til at deltakelse i

en samkommune sammen med mulighet for vertskommuneløsninger – gir kommunene fleksibilitet nok for interkommunale løsnin-ger.”

Meldal kommune støttar forslaget og uttaler:

”Det er viktig at en kommune kun skal kunne delta i éin samkommune.”

Midtre Namdal samkommune støttar forslaget og skriv:

”Midtre Namdal er enige i forslaget om at den enkelte kommune bare kan delta i en samkom-mune. Samkommune er et organisatorisk verk-tøy som skal brukes for forpliktende, lang-siktig og omfattende samarbeid der alle delta-kerne går inn med de samme oppgavene og får dermed anledning til å se på helhetlige poli-tiske løsnin-ger i et større regionalt perspektiv. Sammen med muligheten for vertskommune-løsninger, gir dette den nødvendige fleksibiliteten for interkommunale løsnin-ger. Vi er vidare enige i at det skal gis mulighet for samkommune-løsninger over fylkesgrensene.”

Svært få av dei som uttaler seg om denne pro-blemstillinga, vil opne for at ein kommune skal kunne delta i fleire samkommunar. *Øvre Romerike utvikling*, eit samarbeidsorgan for kommunane på Øvre Romerike, støttar likevel ikkje forslaget i høyringsnotatet, og uttaler:

”I henhold til lovforslaget kan en kommune/fylkeskommune kun delta i en samkommune. Etter ØRU-styrets syn er denne avgrensningen for absolutt. I mange etablerte interkommunale samarbeid er det kommuner av forskjellige størrelser som samarbeider. Vanligvis en eller flere store kommuner sammen med flere små. Små kommuner kan ofte ha behov for å etablere samkommuneløsninger innen områder som ikke er like aktuelt eller relevant for de større kommuner, mens alle kan være interesserert i å delta i en samkommune om andre områder. Etter ØRU-styrets vurdering bør derfor kommuner kunne gis anledning til å delta i flere samkommuner.”

4.2.3 Forslaget frå departementet

Eit stort fleirtal av høyringsinstansane som uttaler seg om dette spørsmålet, støttar forslaget i høyringsnotatet om at ein kommune berre skal kunne

delta i éin samkommune. Departementet held derfor fast ved dette forslaget og legg avgjerande vekt på omsyna til langsiktigheit og robustheit i eit samarbeid organisert som ein samkommune. Departementet ser at dette i enkelte tilfelle kan verke noko avgrensande, men meiner at lovverket likevel vil vere fleksibelt nok. Kommunane kan velje andre samarbeidsmodellar for dei områda dei vel å halde utanfor eit allereie eksisterande samkommunesamarbeid. Det same gjeld der ein deltakarkommune i ein samkommune ønskjer andre samarbeidspartnarar på eit område. Dessutan er det fleksibilitet i regelverket ved at samkommunen kan vere vertskommune for andre enn deltakarane, sjå nærmare om dette i kapittel 4.4.

4.3 Overføring av oppgåver og myndigheit frå deltakarkommunane til samkommunen

4.3.1 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet slår departementet fast at samkommunen ikkje skal tilleggjast myndigheit direkte i lov, dvs. legalkompetanse. Det er med andre ord ikkje som i selskap, der styret etter lova har myndigheit til å forvalte verksemda innanfor ramma av eit relativt generelt oppgitt formål. Det betyr at generalistkommuneprinsippet framleis skal leggjast til grunn når staten tildeler kommunane oppgåver. Det vil seie at staten tildeler alle kommunar dei same oppgåvene.

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at samkommunemodellen tek vare på omsynet til demokratisk styring, slik at det er forsvarleg for deltakarkommunane å overføre alle slags oppgåver til samkommunen, også dei som må kunne seiast å vere av meir politisk prinsipiell karakter. På denne bakgrunnen føreslo departementet ein generell heimel i kommunelova som opna for at deltakarkommunane skulle kunne overføre til ein samkommune myndigheit til å gjere bindande vedtak i alle typar saker. Dette vil gjelde så langt den enkelte lova ikkje hindrar denne moglegheita, til dømes ved å leggje kompetansen til kommune-styret sjølv. Mellom anna vil dette gjelde vedtak av kommuneplan og reguleringsplan (med enkelte unntak). I høyringsnotatet viser vi til at forslaget vil bety at i tillegg til vertskommunemodellen vil samkommunemodellen vere den organiseringa lovgivaren peiker på som den einaste samarbeidsmodellen når kommunane vil samarbeide om myndigheitsoppgåver dei har ansvar for i lov.

For vertskommunemodellen er det lagt til grunn at oppgåver og tilhøyrande myndigheit blir delegerte frå deltakarkommunane til vertskommunen. Den alminnelege delegasjonslæra i forvaltningsretten har som grunnleggjande utgangspunkt at det å delegere er å tildele den kompetansen eller myndigheita ein sjølv har, til eit organ ein har organisasjons- og instruksjonsmyndigheit over. Å delegere er ikkje det same som å gi frå seg myndigheit. I vertskommunemodellen er det gitt ein viss grad av instruksjons- og omgjeringsrett til deltakarkommunane. Deltakarkommunane kan også når som helst trekkje myndigheita dei har delegert, tilbake (meint som ein sikkerheitsventil). Det er derfor naturleg å bruke omgrepet delegering.

I forslaget til samkommunemodellen i høyringsnotatet var det, slik departementet såg det, viktig at modellen blir reindyrka med vekt på effektive avgjerdsprosessar og styringsdyktigheit. Det blei derfor ikkje føreslått at den enkelte deltakarkommunen skulle ha noka form for instruksjons- eller omgjeringsrett på dei lovområda som han legg inn i samkommunesamarbeidet. Vertskommunemodellen og samkommunemodellen skil seg frå kvarandre på dette punktet. Departementet kom derfor til at det er meir korrekt å snakke om overføring av oppgåver enn om delegering av oppgåver.

Det å bruke omgrepet "overføring" av oppgåver til samkommunen, vil også spegle att det reelle ansvarstilhøvet mellom deltakarkommunane og samkommunen. Det er samkommunen som eige rettssubjekt som har ansvaret for å utføre dei ulike oppgåvene som er lagde inn i samkommunen. Det betyr mellom anna at det er samkommunen som er rettsleg ansvarleg overfor den enkelte innbyggjaren i deltakarkommunane.

Høyringsnotatet peiker vidare på at skal samkommunestyret bli eit praktisk og vedtakseffektivt organ, er det avgjerande at alle deltakarkommunane overfører same type kompetanse, både når det gjeld art og omfang, til styret. Ønskjer dei til dømes å overlate myndigheit innanfor landbruksområdet, må alle deltakarkommunane vere einige om kva kompetanse dei legg til samkommunestyret på dette feltet. Blir dei ikkje det, lèt det seg ikkje gjere å leggje oppgåva inn i samkommunen. Departementet vurderte det slik at det reint prinsipielt vil vere problematisk å opne for ei differensiering av kompetanse. Da vil ein kunne hamne i ein situasjon der eit fleirtal i styret tek avgjerder i ein type sak der den kommunen dei representerer, ikkje har overlate slik kompetanse til styret.

Det blei i høyringsnotatet drøfta om kravet til "felles oppgåver" likevel berre skulle gjelde for dei lovpålagde oppgåvene. Oppgåver som fell utanom, vil typisk vere ulike former for støttetenester som ikkje er regulerte av lov. Dette er oppgåver som kommunane i utgangspunktet fritt kan organisere som dei sjølve måtte finne formålstenleg, mellom anna la private utføre oppgåvene. Departementet meinte likevel at dei same omsyna som gjer seg gjeldande for dei lovpålagde oppgåvene, også gjer seg gjeldande for dei frivillige oppgåvene. Sjølv om oppgåva er frivillig, vil det vere prinsipielt problematisk om ein i eit interkommunalt folkevalt organ gjer vedtak på eit område som ikkje alle deltakarane har lagt inn i samarbeidet. Departementet konkluderte derfor med at kravet om at deltakarkommunane må overføre same kompetanse, både når det gjeld art og omfang, bør gjelde for alle typar oppgåver som blir overførte til samkommunen.

Sjølv om modellen, slik han er bygd opp, er tilpassa dei lovpålagde kjerneoppgåvene til kommunane, er som sagt ikkje modellen avgrensa mot samarbeid om andre typar oppgåver, heller ikkje mot oppgåver med eit meir administrativt preg. Dette kan typisk vere drifts- og støttetenester og tenestefunksjonar som ikkje føreset utøving av offentlig myndigheit. Dersom ein samkommune utfører slike oppgåver, og også tilbyr desse tenestene til andre rettssubjekt, til dømes ein deltakarkommune, er det viktig å vere merksam på at utføringa av oppgåvene må vurderast opp mot regelverket om offentlege innkjøp. Sjå nærmare om korleis departementet vurderer tilhøvet til regelverket om offentlege innkjøp, i kapittel 8.2.

I enkelte tilfelle kan det vere eit ønske om og behov for ein modell for interkommunalt samarbeid om oppgåver som har karakter av å vere rein forretningsdrift. I slike tilfelle vil utføringa av oppgåvene, potensielt eller reelt, vere eksponert for konkurranse i ein marknad. Departementet peikte derfor i høyringsnotatet på at det er andre samarbeidsmodellar som er meir eigna enn samkommunen for dette formålet, til dømes interkommunale selskap eller aksjeselskap.

4.3.2 Høyringa

Få høyringsinstansar uttaler seg om reglane for overføring av myndigheit frå deltakarkommunane til samkommunen. Av dei som uttaler seg, er det ingen som er imot forslaget i høyringsnotatet.

Utdanningsforbundet reiser spørsmål rundt plikt- og ansvarsomgrepet:

”På skoleområdet er det et hovedproblem at plikt- og ansvarsforholdene har vært uklare internt i kommunen. Utfordringen ligger i å skape klare ansvarslinjer. Dette er utfordrende nok internt i en kommune. Det blir neppe lettere ved opprettelse av ytterligere rettssubjekt som er forpliktet og ansvarliggjort på ulike felt.”

Miljøverndepartementet strekar under delegeringssperren i sitt eige regelverk som gjeld for vedtak i plansaker, men legg til at førebuingane av ei plansak kan inngå i eit interkommunalt samarbeid. Dei uttaler:

”Lovforslaget klargjør at myndighet som ved særlov er lagt til kommunestyret, ikke kan delegeres til samkommunen. Dette gjelder bl.a. vedtak om kommuneplaner og reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven (med enkelte unntak). En samkommune kan imidlertid ha betydning i forbindelse med forberedelse av plansaker innenfor en samkommune.”

Landbruks- og matdepartementet (LMD) uttaler:

”Kommunene kan ikke overføre sin myndighet til å utarbeide planer etter plan- og bygningsloven. Det finnes ingen tilsvarende sperre i jordlovens forbud mot omdisponering og deling. Dersom myndighetn etter jordloven – gjerne sammen med andre landbrukssaker – legges til samkommunen, kan disse forskjellene føre til at det blir manglende sammenheng mellom arealdisponering i stort etter plan- og bygningsloven og arealdisponering etter jordloven.”

LMD meiner på denne bakgrunn at det er grunn til å åtvare mot å splitte opp myndigheita til å avgjere arealbruken i kommunen.

4.3.3 Forslaget frå departementet

Departementet held fast ved forslaget om at deltakarkommunane, ved kommunestyra sjølv, må overføre same type oppgåver og myndigheit til samkommunen. Når oppgåvene med tilhøyrande myndigheit blir overførte til samkommunen, vil dette ha andre rettsverknader enn ved delegering. Det vil innebære at deltakarkommunane ikkje sjølv kan utføre dei oppgåvene og den myndigheita dei har overført til samkommunen. Ut over dei føringane som er tekne inn i avtalen, kan deltakarkommunane verken gi generelle eller spesielle

instruksar til samkommunen om korleis ei sak skal løysast på deira vegner. Deltakarkommunane kan heller ikkje trekkje oppgåver og myndigheit tilbake frå samkommunen med umiddelbar verk-nad, sjå nærmare om dette i kapittel 5.8.

Når samkommunen ifølgje avtalen får overført ansvaret for ei lovpålagd teneste, må det gjerast ved at det i avtalen blir vist til heile eller delar av ei særlov. Mange særlover inneheld generelle reglar om til dømes saksbehandling, rapportering eller internkontroll. For dei tilfella der berre delar av ansvarsområdet i ei særlov blir overførte til samkommunen, vil sjølv sagt også den typen generelle reglar som er nemnde ovanfor, gjelde for samkommunen, sjølv om dette ikkje står i samarbeidsavtalen. Når det gjeld krav til rapportering til staten som følgjer av særlovene, vil ei konkret tolking av det enkelte rapporteringsgrunnlaget avgjere om rapporteringa skal skje på kommunenivå eller på samkommunenivå. Forslaget er ikkje til hinder for at samkommunen kan stå for den faktiske rapporteringa på kommunenivå for dei områda samkommunen har ansvaret for. Departementet vil i denne samanhengen streke under at KOSTRA-rapportering etter kommunelova skal skje på kommunenivå, dvs. at kommunelova § 49 ikkje skal gjelde tilsvarende for samkommunen.

Departementet vil streke under at forslaget inneber at det ikkje berre er ansvaret for å utøve tenestene som blir overført til samkommunen, men òg det rettslege ansvaret for dei oppgåvene og den myndigheita han utfører på vegner av deltakarane. Det betyr mellom anna at om ein innbyggjar ønskjer å gå til sak mot kommunen på eit område som er overført til samkommunen, er det samkommunen som skal saksøkjast.

Utdanningsforbundet er i høyringsfråsegna si oppteken av klare ansvarslinjer, særleg når det blir oppretta eit nytt rettssubjekt som kan utføre kommunale lovpålagde oppgåver. Departementet meiner at lovforslaget er tydeleg på ansvarsfordelinga mellom samkommunen og deltakarkommunane. Forslaget stiller krav til at det skal gå klart fram av avtalen kva oppgåver og myndigheit som blir overførte til samkommunen. Lovforslaget klargjer også kva rettsverknader det har å overføre ei oppgåve frå deltakarkommunen til samkommunen.

Det blir vidare lagt opp til ein generell heimel i kommunelova som opnar for å overføre alle lovpålagde kommunale oppgåver til ein samkommune. Som Miljøverndepartementet peiker på i høyringsfråsegna, vil kvar enkelt særlov kunne innehalde reglar som til dømes at eit særskilt organ skal ta ei bestemt avgjerd, og at dette ikkje kan

overlatast til andre. Dette er såkalla delegeringsperrerr som går føre den generelle føresegna i kommunelova som opnar for samarbeid. Ein må tolke den enkelte særlova for å finne ut om ei føresegn er å rekne som ei delegeringssperre som hindrar interkommunalt samarbeid. Det er grunn til å tru at det er få slike delegeringssperrerr att i særlovgevinga.

4.4 Samkommunen som vertskommune

4.4.1 Høyringsnotatet

Høyringsnotatet slår fast at kommunelova skal gjelde for samkommunen så langt ho passar, og om ikkje noko anna er regulert i lov. Eit sentralt spørsmål i denne samanhengen er om samkommunen bør kunne opptre som vertskommune etter reglane i kommunelova § 28 a flg.

Høyringsnotatet viser til at eit grunnleggjande premiss for samkommunemodellen er at alle deltakarane overfører dei same oppgåvene og den same kompetansen til å ta avgjerder. Det gjeld både art og omfang. Det skal i avtalen mellom deltakarkommunane gå klart fram kva oppgåver, med tilhøyrande myndigheit, samkommunen har kompetanse til å utøve. Ein konsekvens av dette er at samkommunen ikkje kan ta på seg andre oppgåver (som vertskommune) for deltakarane. Dersom ein opna for at ein av deltakarkommunane skulle kunne inngå eit separat vertskommunesamarbeid med samkommunen, ville samkommunen utføre ulike oppgåver på vegner av deltakarane. Departementet meinte i høyringsnotatet at dette talte for at samkommunen skal ha avgrensa moglegheit til å opptre som vertskommune for ein av deltakarkommunane. Departementet føreslo derfor at for deltakaren i ein samkommune må samarbeid om nye oppgåver vere ein del av samkommunen, og ikkje eit separat vertskommunesamarbeid mellom samkommunen og enkelt deltakarar.

Departementet meinte i høyringsnotatet at saka stilte seg annleis når det gjaldt ei ordning der samkommunen opptre som vertskommune for *andre kommunar* enn deltakarkommunane. I drøftinga blei det vist til at ein kan tenkje seg ein kommune som står utanfor samkommunen i ein naturleg samarbeidsregion, og som derfor står heilt utan andre praktiske moglegheiter for samarbeid. Eit døme kan vere at tre kommunar har samarbeidd på eitt område, og at to av dei går inn i ein samkommune. Dette vil tvinge fram ei avslutning av samarbeidet med den tredje kommunen. Dette

har vist seg å vere ei reell problemstilling for begge dei to forsøka med samkommune. Departementet viste i høyringsnotatet til at dette vil vere ein uønskt konsekvens av lovfesting av samkommunemodellen, og at det vil innskrenke moglegheitene for interkommunalt samarbeid. Men dette argumentet slår berre igjennom for dei kommunane som står utanfor eit samkommunesamarbeid. Departementet kom derfor til at ein samkommune berre skulle kunne vere vertskommune for andre kommunar enn deltakarkommunane. Ein samkommune skal også berre kunne utføre oppgåver som vertskommune innanfor eitt eller fleire av dei områda som deltakarkommunane allereie har overført til samkommunen.

Departementet meinte i høyringsnotatet at om det skulle opnast for samkommunen som vertskommune, burde det berre opnast for såkalla *administrativt vertskommunesamarbeid* etter kommunelova § 28 b. Dette vil da vere ein avtale som berre gjeld i tilhøvet mellom samkommunen og den aktuelle kommunen, på same måte som etter dei alminnelege vertskommuneavtalane, jf. kommunelova § 28 e. Det å opne for vertskommunesamarbeid med ei folkevald nemnd vil innebere at oppgåvene samkommunen har fått frå deltakarkommunane, må løftast ut av samkommunen og inn i ei felles folkevald nemnd for samkommunen og den "utanforstående" kommunen. Dette vil ikkje vere i tråd med føresetnaden for etableringa av samkommunemodellen, og kan såleis, slik departementet ser det, ikkje vere aktuelt.

4.4.2 Høyringa

Av dei høyringsinstansane som uttaler seg om dette spørsmålet, støttar dei aller fleste forslaget i høyringsnotatet. *Nav* uttaler:

"Vi vil avslutningsvis påpeke [...] at samkommunemodellen ikkje bør innskrenke moglegheitene for interkommunalt samarbeid, og at en samkommune bør kunne være vertskommune for andre kommuner enn deltakerkommunene."

Trondheim kommune uttaler om samkommunen som vertskommune:

"Samkommunen bør ikke ha anledning til å være vertskommune for andre kommuner enn deltakerkommunene."

Midtre Namdal samkommune støttar forslaget og skriv:

”Midtre Namdal er enige i forslaget om at den enkelte kommune bare kan delta i en samkommune. Samkommune er et organisatorisk verk-tøy som skal brukes for forpliktende, langsiktig og omfattende samarbeid der alle deltakerne går inn med de samme oppgavene og får dermed anledning til å se på helhetlige politiske løsninger i et større regionalt perspektiv. Sammen med muligheten for vertskommune-løsninger, gir dette den nødvendige fleksibiliteten for interkommunale løsninger. Vi er videre enige i at det skal gis mulighet for samkommune-løsninger over fylkesgrensene.”

4.4.3 Forslaget frå departementet

Departementet held fast ved forslaget om at samkommunen skal kunne delta saman med andre kommunar enn deltakarkommunane i eit administrativt vertskommunesamarbeid. Det har ikkje kome fram moment under høyringa som skulle tilseie ei anna løysing, og departementet legg avgjerande vekt på at det å opprette ein samkommune i ein region ikkje bør stengje for samarbeid med dei kommunane som står utanfor samkommunen. Departementet held vidare fast ved forslaget i høyringsnotatet om at samkommunen alltid skal vere vertskommunen i eit slikt samarbeid, og at samarbeidsområda blir avgrensa til dei områda som deltakarkommunane i samkommunen alle-reie har lagt inn i samkommunen.

4.5 Samkommunemodellen for kommunar og fylkeskommunar

4.5.1 Høyringsnotatet

Det blei i høyringsnotatet peikt på at samkommunemodellen som utgangspunkt er tilpassa samarbeid om lovpålagde oppgåver mellom kommunar og mellom fylkeskommunar. I det ligg det ei avgrensing mot å opprette samkommunar som har deltakarar frå både kommunar og fylkeskommunar. I den samanhengen blei det vist til avgrensinga som er føreslått om at deltakarane i ein samkommune skal overføre i art og omfang like oppgåver til ein samkommune. Det er ikkje mogleg når forvaltningsorgan med ulike lovpålagde oppgåver går saman i ein samkommune. Dette er likevel ikkje til hinder for at kommunar og fylkeskommunar kan samarbeide om mange oppgåver, til dømes bygging og drift av skolebygg. Høyringsnotatet viste til at lovverket har andre tilgjengelege samarbeidsformer, til dømes interkommunale selskap, aksjeselskap eller samarbeid organi-

sert som eit felles styre etter kommunelova § 27. Dette er samarbeidsmodellar for drifts- og forretningsprega område, der kommunar og fylkeskommunar kan delta saman.

Som for andre interkommunale samarbeidsmodellar blir det ikkje opna for statleg eller privat deltaking i ein samkommune.

Det blei vidare i høyringsnotatet vist til at det på enkelte sektorar kan vere formålstenleg at kommunar og fylkeskommunar løyser lovpålagde oppgåver i eit samarbeid. Det kan derfor vere grunnar som tilseier at kommunar og fylkeskommunar får høve til å løyse oppgåver i fellesskap i ein samkommunemodell. Enkelte oppgåver vil kunne tene på å bli sett i samanheng, til dømes lovpålagde oppgåver innanfor opplæringsfeltet og samferdselsområdet. Departementet kom derfor til at ein bør greie ut nærmare om det på enkelte sektorområde likevel bør opnast for at kommunar og fylkeskommunar skal kunne etablere ein felles samkommune. Det blei i denne samanhengen vist til den føreslåtte avgrensinga om at deltakarane i ein samkommune skal leggje i art og omfang like oppgåver til ein samkommune. Dette er eit gjennomgåande argument som er ein viktig føresetnad for forslaget om å lovfeste samkommunen. Grunngivinga for dette er at det kan vere problematisk at ein kommune som har late vere å leggje oppgåve x inn i samkommunen, skal kunne vere med og bestemme korleis samkommunen skal løyse oppgåve x på vegner av dei andre kommunane i samkommunen. Om kommunelova generelt skulle opne for ein samkommune mellom kommunar og fylkeskommunar, vil jo nettopp kommunane vere med og avgjere korleis fylkeskommunen skal løyse dei lovpålagde oppgåvene sine, og omvendt.

Departementet bad særleg om at høyringsinstansane gav tilbakemelding på om det innanfor enkelte sektorar kan vere behov for samarbeid organisert som samkommune der både kommunar og fylkeskommunar deltek. Departementet gav uttrykk for at ei ordning som opnar for dette, i tilfelle bør greiast ut nærmare i samarbeid med dei aktuelle fagdepartementa og vurderast konkret for den enkelte sektor. Det kunne vidare, slik departementet såg det, vere formålstenleg at eit samarbeid mellom både kommunar og fylkeskommunar blir prøvd ut som forsøksordningar på nokre sektorområde. Det kan da vere aktuelt å prøve ut både vertskommunemodellen etter kommunelova § 28 a flg. og samkommunemodellen før ein konkluderer med omsyn til å opne for slikt samarbeid i dei aktuelle særlovene.

4.5.2 Høyringa

Mange av høyringsinstansane har uttalt seg om denne delen av lovforslaget, og eit stort fleirtal er einig i at lova ikkje generelt bør opne for samkommunar med deltakarar frå både kommunar og fylkeskommunar. Mange trekkjer fram at det vil ha uoversiktlege og uheldige konsekvensar at to ulike forvaltningsledd skal kunne delta i ein samkommune. Somme trekkjer også fram at det ikkje er behov for nokon lovheimel for at kommunar og fylkeskommunar skal kunne inngå i eit samarbeid organisert som ein samkommune. *Hof kommune* uttaler:

”Hof kommune mener det ikke er noe behov for å opprette samkommuner mellom fylkeskommuner og kommuner. Fylkeskommunene har i dag en rolle som forvaltningsledd mellom kommuner og stat, det blir da uheldig å inngå samarbeid mellom to ulike forvaltningsledd.”

Askøy kommune uttaler:

”Vi vil fraråde at en formaliserer en samkommune mellom kommuner og fylkeskommuner. Det vil være svært betenkelig om en eller flere kommuner som deltar i en samkommune med fylkeskommunen, skulle komme i en posisjon der en direkte kan påvirke utfallet på saksområder som er lagt til fylkeskommunen – som er av betydning for egen kommune eller nabo-kommuner.”

Nord-Trøndelag fylkeskommune uttaler:

”Det er pr. i dag neppe legalt grunnlag eller stort reelt behov for å danne samkommuner mellom kommuner og fylkeskommuner [...]”

Østfold fylkeskommune uttaler:

”At man bare kan delta i en samkommune gjør også samkommune mellom fylkeskommunen og kommunene i Østfold mindre aktuelt siden det er mer naturlig å spare den ”ene samkommunen” til fremtidig samarbeid med andre fylkeskommuner.”

Somme støttar forslaget i høyringsnotatet om at ein samkommune mellom kommunar og fylkes-

kommunar på enkelte sektorområde eventuelt må greiast ut nærmare. *Vennesla kommune* uttaler:

”Vennesla kommune [...] at samkommuner mellom kommuner og fylkeskommuner bør kunne utredes nærmere.”

Tydal kommune uttaler:

”Lovpålagte oppgaver som forvaltes både av kommuner og fylkeskommuner griper inn i hverandre på flere måter. Det ligger et potensial i en felles samhandlingsarena mellom ulike forvaltningsnivå for bedre ressursutnyttelse og måloppnåelse. [...] vil spesielt peke på områdene samferdsel og utdanning og at det innen begge disse områdene bør etableres forsøksordninger både etter KL's § 28 c – vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd og etter samkommunemodellen.”

Nokre få høyringsinstansar meiner at lovforslaget bør opne for at både kommunar og fylkeskommunar bør kunne vere deltakarar i ein felles samkommune. *Aust-Agder fylkeskommune* uttaler:

”Fylkesutvalget støtter at kommuner og fylkeskommuner skal kunne være deltakere i samme samkommune.”

4.5.3 Forslaget frå departementet

Departementet held fast ved forslaget om at kommunar og fylkeskommunar ikkje skal kunne vere deltakarar i same samkommune. Forslaget opnar såleis ikkje for samkommunar mellom kommunar og fylkeskommunar. Som fleire av høyringsinstansane er inne på, vil det reise nokre prinsipielle problemstillingar om det på generelt grunnlag blir opna for at to ulike folkevalde nivå skal leggje inn ulike oppgåver i ein felles samkommune. Departementet meiner derfor at det ikkje bør opnast for dette som ei alminneleg ordning i kommunelova. Det kan likevel framleis vere slik at det på enkeltsektorar kan vere tilhøve som gjer at det bør vurderast om ein bør opne for ein felles samkommune mellom kommunar og fylkeskommunar. Men dette må greiast ut nærmare etter initiativ frå det enkelte fagdepartementet, eller frå kommunar og fylkeskommunar som har behov for å prøve ut eit slikt samarbeid i ein samkommune.

4.6 Særlege krav til vedtak om å delta i ein samkommune

4.6.1 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet blei det vist til at alminneleg fleirtal er eit berande prinsipp for gyldige avgjerder i kommunen, jf. kommunelova § 35. Dette talar for at eit alminneleg fleirtal også bør vere tilstrekkeleg for å gjere vedtak om å delta i ein samkommune.

Departementet gav i høyringsnotatet uttrykk for tvil om dette spørsmålet, og viste til at det var gode argument for eit regelverk som stiller særlege krav til vedtak om å delta i ein samkommune. Det kan derfor vere eit alternativ at lova krev kvalifisert fleirtal, dvs. 2/3 fleirtal. Dette vil gi eit særleg mindretalsvern i ei sak som inneber etablering av eit såpass forpliktande og omfattande samarbeid som ein samkommune er meint å vere. Høyringsnotatet viste til at ein kan argumentere for at det er viktig at ei avgjerd om å opprette ein samkommune byggjer på ein høg grad av oppslutning hos dei folkevalde. Dette er eit strategisk val. Avgjerda bør derfor byggje på ein solid politisk konsensus for å ha legitimitet og berekraft til å stå seg over tid. Dersom det blir innført eit krav om kvalifisert fleirtal for å delta i ein samkommune, vil truleg eit ganske stort fleirtal i den enkelte kommunen føle det som ei plikt å føre samarbeidet vidare. Dette vil kunne bidra til å hindre at nokon eventuelt trer ut av ein samkommune fordi eit knapt fleirtal i ein kommune skiftar etter eit val. Kravet til kvalifisert fleirtal vil med andre ord kunne gjere modellen meir robust. Kommunelova har i dag særlege avrøystingsreglar på enkelte område, til dømes ved innføring av parlamentarisk styreform, men ingen regel som krev kvalifisert fleirtal.

Høyringsnotatet drøfta vidare moglegheita for ei mellømløysing der det blir fastsett særskilde saksbehandlingsreglar: I dei tilfella eit forslag om å delta i ein samkommune ikkje får eit fleirtal på 2/3 ved første gongs behandling, blir saka utsett, og ved andre gongs behandling er alminneleg fleirtal tilstrekkeleg for at vedtaket er bindande. Ei ordning med eit slikt *utsetjande veto* er i praksis det same som å krevje alminneleg fleirtal, berre at ein i første omgang ser om det er mogleg å oppnå kvalifisert fleirtal for vedtaket. Ei slik ordning vil såleis gjere det enklare å få etablert ein samkommune enn om det hadde vore krav om 2/3 fleirtal i kommunestyra. Ei slik ordning vil gi mindretalet

eit verktøy for å få saka ytterlegare belyst og utgreidd, og dette kan sjølvstakt ha mykje å seie.

Departementet valde i høyringsnotatet å falle ned på eit forslag om å stå ved hovudregelen i kommunelova, og fann ikkje at det var tunge nok argument for ein særregel som fråvik hovudregelen i kommunelova om at alminneleg fleirtal er tilstrekkeleg for å ta gyldige avgjerder. Departementet ser at eit krav til kvalifisert fleirtal vil kunne skape ein unødvendig høg terskel for å inngå denne typen samarbeid. Det vil kunne bli for enkelt for eit mindretal å trenere etableringa av eit nødvendig samarbeid der samkommunemodellen kan vere ein eigna samarbeidsmodell. Departementet uttrykte i høyringsnotatet tvil om denne løysinga, og bad høyringsinstansane om å uttale seg særskilt om dette spørsmålet.

Departementet viste også til at kommunane har høve til å halde rådgivande lokale folkerøystingar når lokalpolitikarane finn det formålstenleg, jf. kommunelova § 39 b. Det er lang tradisjon i norsk lokalførfvaltning for å gjennomføre lokale rådgivande folkerøystingar.

4.6.2 Høyringa

Eit stort fleirtal av høyringsinstansane meiner at ei avgjerd om å delta i ein samkommune skal vedtakast av kommunestyret med alminneleg fleirtal. *Steinkjer kommune* støttar forslaget om at alminneleg fleirtal er nok, og uttaler:

”Ettersom en samkommune ikke er vesensforskjellig fra andre interkommunale samarbeidsformer, bør den kunne vedtas med alminnelig flertall.”

Lindås kommune uttaler:

”Kommunelovas berande prinsipp om alminneleg fleirtal bør vera tilstrekkeleg for å fatte vedtak om deltaking i ein samkommune. Ei mellombels løysing med utsetjande veto vil medføra unødvendig bruk av tid, og framstår ikkje som ei god løysing.”

Midtre Namdal samkommune støttar også forslaget, og uttaler:

”Midtre Namdal samkommune støtter forslaget om at kommunelovens ordinære beslutningsregler skal gjelde for vedtak i kommunestyrene om deltakelse i en samkommune. Langsiktighet og forutsigbarhet kan sikres gjennom bestemmelser i samarbeidsavtalen.”

Berre nokre få meiner at lova må stille krav til at eit slikt vedtak må gjerast med eit kvalifisert fleirtal. *Bergen kommune* uttaler:

”[...] for samkommunenes legitimitet og robusthet i løsningen, [vil det være] viktig å legge til grunn at den overføring av myndighet fra deltakerkommunene til samkommunen [...] skjer med kvalifisert flertall.

Nokre av høyringsinstansane viser til drøftinga i høyringsnotatet av ei ”mellomløysing” med utsettjande veto, og meiner dette bør vere ordninga i lova. *Skaun kommune* uttaler:

”[...] mener at det ikke er tilstrekkelig med én gangs behandling og alminnelig flertall i kommunestyret slik departementet foreslår. Det bør lages særskilte saksbehandlingsregler (to-trinns sluttbehandling i kommunestyret) i de tilfeller at det ikke oppnås 2/3 flertall ved 1. gangs behandling i kommunestyret. Ved 2. gangs behandling bør alminnelig flertall være tilstrekkelig (utsettende veto).”

Levanger kommune, som er ein av deltakarkommunane i forsøket med Innherred samkommune, uttaler:

”Deltakelse i en samkommune er et strategisk valg som bør stå seg over tid. Det er derfor gode argumenter for å kreve 2/3 flertall. Vi er likevel betenkt over at et mindretall skal kunne blokkere et flertall og tillater oss å foreslå at det kan innføres et utsettende veto, slik at det ved andre gangs behandling er tilstrekkelig med alminnelig flertall.”

4.6.3 Forslaget frå departementet

Med bakgrunn i den breie støtta høyringsnotatet har fått på dette punktet, held departementet fast ved forslaget om at deltaking i ein samkommune må vedtakast med eit alminneleg fleirtal av røystene i kommunestyret. Departementet meiner at det ut frå høyringa ikkje har kome opp nye argument som skulle tilseie ei anna løysing enn hovudregelen i kommunelova, jf. kommunelova § 35. Departementet legg vekt på at det ikkje ligg føre tilstrekkelege argument for å fråvike hovudregelen i lova. Dessutan vil det vere uheldig om lova blir innretta slik at det berre er deltaking i ein samkommune som krev kvalifisert fleirtal. Det vil kunne føre til at eit relativt lite mindretal kan blokkere for denne eine modellen for interkom-

munalt samarbeid og tvinge fleirtalet til å velje andre interkommunale modellar som fleirtalet meiner er mindre eigna.

4.7 Samkommunen som eige rettssubjekt og det betinga ansvaret deltakarane har for forplikingane i samkommunen

4.7.1 Høyringsnotatet

Innleiing

Eit ”eige rettssubjekt” eller ein ”eigen juridisk person” har rettar og plikter. Ein juridisk person vil såleis kunne vere eit eige rettssubjekt og forplikingsubjekt etter reglane i formueretten. Han vil også kunne ha ei sivilprosessuell partsstilling (partsevne) og stilling som part i offentleg forvaltning, til dømes når det gjeld tinglysingsreglane, skattereglane og rettar og plikter etter forvaltningslova. Posisjonen som juridisk person inntre normalt som ein konsekvens av at samanslutningsforma er stifta, og tek slutt ved avviklinga.

I praksis blir eit selskap gjennomgåande behandla som eit eige rettssubjekt (juridisk person). I *lov om interkommunale selskaper* er det uttrykkjeleg slått fast i § 2 at eit interkommunalt selskap kan ha rettar, plikter og partsstilling overfor domstolane og andre myndigheiter. Føresegna svarer til § 2-1 første ledd i selskapslova og inneber at eit slikt selskap vil vere eit eige rettssubjekt – åtskilt frå dei deltakande kommunane og fylkeskommunane.

At det interkommunale selskapet blir rekna som eit eige rettssubjekt, inneber at selskapet sjølv er part i avtalar med private og offentlege instansar. Der selskapet er involvert i rettssaker eller forvaltningssaker, er det selskapet som har partsstilling. Rettar og plikter tilkjem selskapet, ikkje dei enkelte eigarkommunane.

Om eit interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27 er eit eige rettssubjekt, er avhengig av ei konkret vurdering av den enkelte typen verksemd, jf. NOU 1995:17 side 71, sjå også Rt. 1997 s. 632. Moment i vurderinga kan vere formuesmassen i verksemda og graden av sjølvstende for styret overfor deltakarane. I denne vurderinga vil det vere sentralt om styret er tildelt budsjettmyndighet, myndighet til å ta opp lån, til å gjere vedtak i personalsaker og til eventuelt å binde verksemda utad utan å måtte innhente samtykke frå deltakarane.

Samkommunen er eit eige rettssubjekt

Departementet føreslo i høyringsnotatet å lovfeste at ein samkommune skal vere ein eigen juridisk person – utgjere eit eige rettssubjekt – med dei rettsverknader det vil ha. Om eit interkommunalt samarbeid er eit eige rettssubjekt eller ikkje, vil mellom anna ha betydning for kven som er å rekne som arbeidsgivar for den som utfører oppgåver for samarbeidet. Det vil vere ein uheldig situasjon om det kan reisast tvil omkring slike spørsmål i ein samkommunemodell.

Ein samkommune vil, som eige rettssubjekt, ha ei sivilprosessuell partsstilling (partsevne). Det inneber også at i prosessar som går for domstolane, vil samkommunen ha ei partsstilling. Han vil også kunne ha stilling som part overfor den offentlege forvaltninga, til dømes overfor tinglysingsreglane og overfor rettar og plikter etter forvaltningslova.

At eit samarbeidsorgan utgjer eit eige rettssubjekt, inneber at organet kan gjere avtalar med ein tredjeperson som sjølvstendig part utan at dei deltakande kommunane sjølve blir direkte part i avtalen. Også overfor andre myndigheiter vil samarbeidsorganet ha eiga partsstilling, og kan da sjølv søkje om løyver osv., og offentlege vedtak kan vere retta mot samarbeidsorganet.

Departementet kom i høyringsnotatet under tvil til at den rettslege handleevna til samkommunen bør avgrensast ved at han ikkje skal kunne delta i andre samanslutningar eller etablere stiftingar. Det inneber at samkommunen ikkje kan delta i selskap, og det gjeld både selskap med avgrensa ansvar og selskap med uavgrensa ansvar. Samkommunen kan heller ikkje delta i andre privatrettslege samanslutningar, som foreiningar og samvirkeføretak mv.

Samkommunemodellen som er føreslått i høyringsnotatet, legg heller ikkje opp til avgrensingar med omsyn til kva oppgåver deltakarkommunane kan leggje til samkommunen, men modellen er utvikla for samarbeid mellom kommunar for å løyse lovpålagde oppgåver. For mange av desse oppgåvene kan det ikkje seiast å vere full organisasjonsfridom for kommunane i den forstand at verksemda kan organiserast i selskap. Det er mellom anna fordi selskapsformene ikkje tek vare på rettstryggleik og folkevald styring i tilstrekkeleg grad. Det kan tenkjast at dei oppgåvene som deltakarkommunane vel å leggje til samkommunen, er meir drifts- og forretningsprega, og at det derfor kan vere formålstenleg at samkommunen eig selskap saman med private eller staten for å løyse

desse oppgåvene. Departementet kom i høyringsnotatet likevel til at det å opne for at samkommunen skal kunne eige selskap mv., bør avgrensast, og la vekt på formålet med modellen og dei demokratiske problema det kan føre med seg. Det blei da særleg sikta til utfordringane med å utøve god selskapsstyring og selskapskontroll gjennom indirekte eigarskap via ein samkommune. Departementet peikte vidare på at enkelte sektorar kan ha behov for ei slik løysing. Spørsmålet blir da om dette bør løysast i den enkelte særlova, slik at ein opnar for samkommunen som eigar av selskap innanfor enkelte sektorar og ikkje som ei generell ordning i kommunelova. Dette kunne til dømes vere aktuelt innanfor helsesektoren i samband med oppfølging av samhandlingsreforma. Departementet bad høyringsinstansane uttale seg særleg om behovet for ei slik organisering på ulike område.

Ansaret mellom deltakarane

Samkommunen vil som eige rettssubjekt vere rettsleg ansvarleg for forpliktingane sine. Spørsmålet om ansvar for deltakarkommunane vil vere aktuelt der samkommunen ikkje oppfyller pliktene sine overfor ein kreditor.

Departementet meinte i høyringsnotatet at ansaret mellom deltakarane i ein samkommune ikkje bør vere solidarisk. Eit slikt ansvar vil i realiteten innebere at deltakarane tek på seg ei garanti-forplikting overfor kvarandre, noko som kan vere i strid med føresegnene om garantiar i kommunelova. Det blei derfor føreslått at deltakaransaret skal vere pro rata, dvs. at kvar deltakar er ansvarleg for ein prosentdel eller brøkdell av forpliktingane til samkommunen. I samarbeidsavtalen skal det fastsetjast kva del av forpliktingane i samkommunen dei ulike deltakarane heftar for. Departementet la til grunn i høyringsnotatet at ein ikkje kan sjå på dette deltakaransaret som ein garanti etter kommunelova § 51.

4.7.2 Høyringa

Svært få av høyringsinstansane uttaler seg spesielt om kva dei meiner om samkommunen som eige rettssubjekt. Ingen uttaler seg negativt om det. *Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDI)* uttaler:

”IMDI støtter departementets anbefaling om at samkommunen fremstår som egen juridisk person. Dette tydeliggjør rettighetsforhold og forpliktelser i og med at ansvar ikke er dele-

gert, men overført samkommunen fra kommuner/fylkeskommuner.”

Justisdepartementet gjer i fråsegna si merksam på at samkommunen si partsevne for domstolane bør regulerast i tvistelova (ikkje i kommunelova) ved å ta samkommunen med i opprekninga i tvistelova § 2-1 første ledd bokstav b.

Fleire av høyringsinstansane uttaler seg om forslaget om at samkommunen ikkje skal kunne eige selskap. Eit stort fleirtal støttar ein slik regel og viser til at det blir for lange styringslinjer tilbake til deltakarkommunane. Ingen av høyringsinstansane ser noko behov for at samkommunen skal kunne opprette selskap. *Våler kommune* uttaler:

”I spørsmålet om en samkommune skal kunne eie aksjeselskaper, IKS mv, mener kommunestyret på generelt grunnlag at det kan vere betenkelig å åpne for dette. Tjenester utført av selskaper etablert av samkommunen vil fjerne kommunestyret ytterligere fra direkte påvirkning og styring [...]”

4.7.3 Forslaget frå departementet

Ingen av høyringsinstansane går mot forslaget om at lova gir samkommunen status som eigen juridisk person, og departementet held derfor fast ved dette forslaget.

Departementet sluttar seg til høyringsfråsegna frå Justisdepartementet, som peiker på at samkommunen si partsevne for domstolane bør regulerast i tvistelova og ikkje i kommunelova.

Forslaget i høyringsnotatet om å avgrense den rettslege handleevna til samkommunen ved at samkommunen ikkje skal kunne eige selskap, har fått stor støtte i høyringa. Som fleire høyringsinstansar peiker på, vil det å opne for at samkommunane kan overlata til selskap å utføre oppgåvene dei har, føre til lengre styringslinjer tilbake til deltakarkommunane. Departementet vil streke under at formålet med samkommunemodellen er at deltakarane skal samarbeide om å utføre oppgåver og tenester i ein felles samkommune. Kommunestyra i deltakarkommunane har ved å opprette ein samkommune teke stilling til at det er samkommunen *sjølv* som får overført oppgåver og myndigheit frå deltakarane. Som ein konsekvens av dette har ikkje samkommunen høve til å delegera oppgåvene og myndigheita vidare til andre og dermed ikkje behov for å opprette eller eige andre samanslutningar. Dersom deltakarkommunen meinte at tenestene skulle utførast av ei anna

samanslutning, til dømes eit aksjeselskap, ville deltakarkommunane kunne oppretta dette utan å gå via ein samkommune. Departementet meiner derfor at det ikkje bør opnast for at samkommunen skal kunne eige selskap, da dette vil føre til for lange og indirekte styringslinjer tilbake til deltakarkommunen.

Departementet har likevel kome til at eit generelt forbod mot å delta i selskap ikkje bør innebere eit generelt forbod mot å eige aksjar. Med omsyn til samanhengen i regelverket når det gjeld finansforvaltninga i samkommunen, meiner departementet at samkommunen bør kunne plassere delar av sin ledige likviditet i til dømes aksjefond. Dette vil gjelde så langt det er i samsvar med samarbeidsavtalen og finansreglementet i samkommunen, og så langt den finansielle risikoen ikkje er å sjå på som vesentleg, sjå nærmare om dette i kapittel 6.3. Forslaget opnar utelukkande for finansielle plasseringar, og vil såleis ikkje kome i konflikt med tanken bak regelen om at samkommunen ikkje skal drive eiga verksemd (og tenesteproduksjon) i selskapsformer.

Departementet held også fast ved forslaget om at deltakaransvaret i samkommunen skal vere pro rata, noko som inneber at kvar deltakar er ansvarleg for ein prosentdel eller brøkdell av forpliktingane overfor samkommunen. I samarbeidsavtalen skal det fastsetjast kva del dei ulike deltakarane heftar for av forpliktingane i samkommunen.

4.8 Ein frivillig samarbeidsmodell

4.8.1 Høyringsnotatet

Høyringsnotatet slo til å begynne med fast at deltaking i interkommunale ordningar etter gjeldande rett er bygd på ein føresetnad om frivillig tilslutning frå den enkelte kommunen eller fylkeskommunen.

Etter gjeldande kommunelov § 27 nr. 1 andre ledd er det likevel gitt ein heimel for Kongen til å gi pålegg om å opprette eit interkommunalt styre. Denne heimelen omfattar også ein rett til å gripe inn overfor allereie etablerte samarbeidsløysingar. Dette er meint som ein sikkerheitsventil for at eit minimum av tenestetilbod til innbyggjarane og andre viktige samfunnsfunksjonar skal haldast ved lag. Føresegna er svært lite brukt.

Høyringsnotatet viste vidare til at det ikkje er heimel i kommunelova for at staten kan påleggje samarbeid etter vertskommunemodellen i kommunelova § 28 a flg. Det heiter i Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) s. 63:

”Sjølv om eit eventuelt statleg pålegg om å etablere vertskommunesamarbeid ville vere motiverert 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 oppgaver 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 innebere 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 innebere, foreslår departementet at det ikkje blir teke inn ein heimel for statleg pålegg om vertskommunesamarbeid.”

Høyringsnotatet slo fast at dei same betraktningane også vil stå seg overfor samkommunemodellen. Samkommunen skal vere eit samarbeid som blir initiert av kommunane sjølve, og der samarbeidet fungerer innanfor dei rammene kommunane sjølve har bestemt og forplikta seg til. Samarbeidet kan i utgangspunktet avsluttast når kommunane finn det for godt. Denne handlefridomen er ein viktig del av det lokale sjølvstyret.

Departementet var i høyringsnotatet av den oppfatninga at eit slikt samarbeid – som kan omfatte myndigheitsoppgåver – vil ha ein vesentleg annan karakter enn eit samarbeid om oppgaver som avgrensar seg til drift og organisering, jf. gjeldande § 27 i kommunelova. Eit pålegg om samarbeid vil heller ikkje passe godt med tanke på at samarbeid i form av ein samkommune vil kunne innebere å gi frå seg i vesentleg grad moglegheiter til å påverke avgjerder som kan få verknad både for kommunen sjølv og innbyggjarane i kommunen. Det blei i høyringsnotatet vist til at dette er så tungtvegande grunnar at staten ikkje bør kunne gi pålegg om å opprette samarbeid om myndigheitsoppgåver.

Departementet foreslo derfor at staten ikkje får heimel til å påleggje kommunane å inngå interkommunalt samarbeid etter samkommunemodellen. Kommunane må sjølve vurdere om dei ønskjer å delta i interkommunale samarbeidsløysingar i ein samkommunemodell.

4.8.2 Høyringa

Mange av høyringsinstansane strekar under at samkommunemodellen må vere ein frivillig samarbeidsmodell. Ingen av høyringsinstansane meiner at lova bør opne for eit statleg pålegg om samarbeid organisert som ein samkommunemodell. *Våler kommune* uttaler:

”Kommunestyret stiller seg svært positivt til at Staten ikke kan pålegge en kommune deltakelse i en samkommune.”

4.8.3 Forslaget frå departementet

Forslaget i høyringsnotatet om at det må vere frivillig å delta i ein samkommune, har stor støtte hos høyringsinstansane. Departementet held derfor fast ved vurderingane og forslaget i høyringsnotatet.

5 Nærmare om regulering av samkommunen

5.1 Tilhøvet til dei andre føresegnene i kommunelova

5.1.1 Høyringsnotatet

Kommunelova gjeld for verksemda i kommunar og fylkeskommunar, også kommunal og fylkeskommunal verksemd med heimel i andre lover, jf. kommunelova § 2. At samkommunen har status som ein eigen juridisk person, inneber at kommunelova ikkje gjeld direkte for verksemda i samkommunen. Men samkommunen er strukturelt bygd opp som ein kommune, og i høyringsnotatet uttalte departementet at det derfor er naturleg at reglane i kommunelova gjeld så langt dei passar, dersom ikkje noko anna er bestemt i lov.

Eit lovteknisk spørsmål er om reglane om samkommunen bør regulerast i ei eiga lov eller takast inn i kommunelova. Noko som kan tilseie at ein tek føresegnene inn i ei eiga lov, er at samkommunen, slik departementet føreslår i høyringsnotatet, blir ein eigen juridisk person og dermed ikkje ein del av organisasjonen til deltakarkommunane. På den andre sida føreslo departementet at reglane i kommunelova i stor utstrekning skal takast i bruk for samkommunen. Samkommunemodellen er dessutan, på same måte som verts-kommunemodellen, tiltenkt samarbeid om sentrale lovpålagde, innbyggjarretta tenester. Departementet uttalte i høyringsnotatet at det er formålstenleg at slike reglar om interkommunalt samarbeid blir samla i ei og same lov, og at samkommunen derfor bør regulerast i kommunelova.

Departementet gjorde greie for at ikkje alle føresegnene i kommunelova er aktuelle for samkommunen, og føreslo derfor å ta inn ei føresegn om at kommunelova også skal gjelde for samkommunen, med mindre det motsette går fram av lova. Samkommunestyret vil derfor etter kommunelova ha den same myndigheita og dei same oppgåvene i samkommunen som kommunestyret har i kommunen, med mindre noko anna går fram av lova. Det same gjeld administrasjonssjefen: Den øvste administrative leiaren for samkommunen vil ha den same myndigheita og dei same oppgåvene

som administrasjonssjefen i kommunen har etter kommunelova. Dersom andre reglar skal gjelde for samkommunen, må det takast inn egne føresegn om det i lova.

Departementet gav i høyringsnotatet uttrykk for at forskrifter gitt med heimel i kommunelova også bør gjelde for samkommunen. På enkelte område kan det likevel vere behov for tillegg til eller unntak frå desse forskriftene for samkommunen. Departementet føreslo derfor at det blir teke inn ei føresegn i kommunelova om at forskrifter gitt med heimel i kommunelova skal gjelde tilsvarende for samkommunen, men at departementet i forskrift kan fastsetje avvikande føresegn for samkommunen. Forslag til forskriftsendringar blir sende på eiga høyring.

5.1.2 Høyringa

Ingen høyringsinstansar går imot forslaget i høyringsnotatet om at kommunelova og forskrifter gitt i medhald av lova skal gjelde tilsvarende så langt dei passar, for samkommunar.

Åfjord kommune uttaler:

”Åfjord kommune er enig i [...] at det legges opp til mest mulig like beslutningsregler og krav til samhandling som i kommuneloven. Styrken i samkommunemodellen er at den gir en mest mulig lik politisk og administrativ organisering som for vanlig kommunal virksomhet, noe som kan fremme oversiktighet for innbyggerne og styringsmuligheter for lokalpolitikkerne.”

5.1.3 Forslaget frå departementet

I høyringa har det ikkje kome fram nye synspunkt på korleis tilhøvet mellom kommunelova og samkommunemodellen bør regulerast. Departementet fremmar derfor forslag om at kommunelova med tilhøyrande forskrifter skal gjelde tilsvarende så langt dei passar, for samkommunar, med mindre noko anna blir fastsett av departementet. Eventuelle forslag til endringar i eller tillegg til forskriftene blir sende på ei eiga høyring.

5.2 Organa i samkommunen

5.2.1 Høyringsnotatet

Samkommunestyret som øvste organ

Departementet føreslo at det øvste organet med avgjerdsrett i samkommunen skal vere samkommunestyret. Dette organet skal ha myndigheit til å avgjere alle saker som er lagde til samkommunen, så langt ikkje noko anna følgjer av lov eller delegeringsvedtak. All myndigheit som gjennom samarbeidsavtalen blir lagd til ein samkommune, ligg derfor hos dette organet.

Oppretting av underliggjande folkevalde organ

Jo fleire oppgåver og jo meir myndigheit som blir lagd til ein samkommune ved samkommunestyret, desto større behov har samkommunestyret for å delegerere oppgåver til underliggjande organ og til administrasjonen. Departementet uttalte i høyringsnotatet at det derfor ikkje bør innførast særlegne grenser for samkommunestyret på dette området. Det blei på bakgrunn av dette føreslått at kommunelova § 10 om faste utval og komitear skal gjelde tilsvarende for samkommunen. Dei faste utvala vil på vanleg måte kunne opprette arbeidsutval innanfor ramma av det som følgjer av § 10.

Departementet føreslo at føreseigna om formannskap ikkje skal gjelde for samkommunen, da departementet ikkje såg behov for å lovfeste formannskapet som eit obligatorisk organ i samkommunen. Dersom det likevel er ønskeleg med eit eige "økonomiutval" med dei oppgåvene formannskapet har etter kommunelova, kan samkommunestyret oppnemne eit slikt utval med heimel i kommunelova § 10.

Retten til å stille liste etter kommunelova § 36 nr. 1 om forholdsval av medlemmer til folkevalde organ er knytt til parti eller grupperingar som er representerte i det veljande organet. Kvart parti eller gruppering kan berre stille eitt listeforslag kvar. I kommunestyret inneber denne regelen at kvart parti eller gruppering som er vald inn i kommunestyret, har rett til å stille sitt eige listeforslag ved val av medlemmer til underordna organ. Når det gjeld val som samkommunestyret skal gjere, er det ikkje like openbert korleis denne regelen skal tolkast. Ei tolking kan vere at alle medlemmene frå ein deltakarkommune er å sjå på som ei gruppering. Ei anna tolking kan vere at alle representantar frå det same partiet, uavhengig av kommunen dei representerer i samkommunestyret, er å sjå på som same gruppering. Ei tredje tolking

kan vere at kvart enkelt parti frå kvar enkel kommune er å sjå på som ei gruppering.

Det følgjer av lovforslaget at kommunelova skal gjelde tilsvarende så langt ho passar for samkommunen. Departementet la i høyringsnotatet til grunn at i samkommunestyret er alle representantane for den enkelte deltakarkommunen å sjå på som ei gruppering etter reglane i kommunelova § 36. Dei er alle valde av kommunestyret i deltakarkommunen for å representere kommunen i samkommunestyret.

Kontrollutval og revisjon

Departementet vurderte i høyringsnotatet om det på bakgrunn av gjeldande reglar om internt tilsyn og kontroll i kommunelova kapittel 12 er behov for særlege reglar for å ta vare på tilsyns- og kontrollbehova kommunane har overfor ein samkommune. Etter kommunelova ligg det til kommunestyret – gjennom kontrollutvalet – å føre tilsyn med forvaltninga i kommunen, jf. kommunelova §§ 76 og 77 nr. 1. Kontrollutvalet skal føre tilsyn og kontroll med all verksemd i kommunen. Med verksemd i kommunen er meint den verksemda som utgjer ein del av kommunen som rettssubjekt. Kontrollutvalet har derfor etter desse føresegnene ikkje høve til å gjennomføre kontroll med den interne drifta i verksemdar som ikkje er ein del av kommunen. Det er likevel kontrollutvalet som skal føre kontroll med tenesteproducentar som utfører lovpålagde eller andre oppgåver på vegner av kommunen, eller som er leverandørar av varer og tenester til kommunen.

Etter endringa i kommunelova i 2004 pliktar vidare kontrollutvalet i den enkelte kommunen å sjå til at det blir ført kontroll med forvaltninga av kommunen sine interesser i selskap m.m., det vil seie at det blir gjennomført selskapskontroll, jf. kommunelova § 77 nr. 5. Ein samkommune vil ikkje vere omfatta av reglane om selskapskontroll, ettersom samkommunen er eit forvaltningsorgan, ikkje eit selskap.

Departementet uttalte at det er ein føresetnad for samarbeid i form av samkommunar at det kan etablerast tilfredsstillande kontrollordningar for dei enkelte deltakarane overfor den interne verksemda i samkommunen. Dette heng saman med at dei oppgåvene som kan leggjast til eit slikt samarbeidsorgan, kan innebere ei omfattande avgjerdsrett, også når det gjeld offentleg myndighetsutøving. Slike avgjerder kan i større grad enn avgjerder knytte til drift og organisering ha stor betydning for innbyggjarane i kommunen.

Når kommunar legg delar av verksemda si til ein samkommune, vil det kunne gjerast gjeldande at kontrollutvala i deltakarkommunane også bør føre tilsyn og kontroll med verksemda i samkommunen. Det at verksemda ikkje lenger ligg til kommunen sjølv, men blir utført av ei forvaltning med si "eiga" politiske leiing og administrasjon, talar likevel for at kontroll- og tilsynsfunksjonane i deltakarkommunane ikkje bør omfatte samkommunen, men at samkommunen sjølv bør sørge for å etablere ei intern kontrollordning under samkommunestyret. I høyringsnotatet gav departementet uttrykk for at ei ordning der kontrollutvalet i den enkelte kommunen får høve til å gjennomføre kontroll- og tilsynstiltak på same måte som i kommunen si eiga verksemd – eller på linje med reglane om selskapskontroll – vil vere ei lite formålstenleg løysing. Når oppgåver blir lagde til ein samkommune, bør også tilsyns- og kontrollfunksjonar springe ut frå denne eininga. Departementet meinte derfor at kontroll- og tilsynsbehovet i deltakarkommunane overfor verksemda i ein samkommune må takast vare på gjennom å etablere eit eige kontrollutval som er lagt under samkommunestyret.

Alle deltakarkommunane bør vere representerte i kontrollutvalet til samkommunen. Departementet såg dette som viktig for at den enkelte deltakarkommunen skal ha innsyn i og kontroll med verksemda i samkommunen. Departementet fremma derfor forslag om at kvar deltakarkommune skal vere representert med minst eitt medlem i kontrollutvalet. Det følgjer vidare av kommunelova § 77 nr. 1 at utvalet skal ha minst tre medlemmer.

Eit spørsmål som kan reisast, er om medlemmene av kontrollutvalet i samkommunen bør veljast blant medlemmene av kontrollutvala i deltakarkommunane. Departementet uttalte at ein slik "gjennomgående representasjon" i kontrollutvala i kommunane og samkommunen kan bidra til å styrkje moglegheitene for deltakarkommunane til å ha kontroll med verksemda i samkommunen. Departementet var likevel skeptisk til å gjere dette til ei lovpålagd ordning. Ein slik regel kan føre til at samkommunestyret får svært få kandidatar å velje mellom. Det blei uttalt at ein regel om at medlemmene av kontrollutvalet i samkommunen skal veljast blant kommunestyremedlemmene i deltakarkommunane, i tilstrekkeleg grad sikrar at deltakarkommunane har kontroll med samkommunen. Departementet føreslo på denne bakgrunnen at medlemmene av kontrollutvalet i samkommunen skal veljast blant kommunestyremedlemmene i deltakarkommunane. Det at kom-

munelova gjeld tilsvarende for samkommunen, inneber likevel at minst eitt medlem av kontrollutvalet i samkommunen skal veljast blant medlemmene i samkommunestyret, jf. kommunelova § 77 nr. 1, og at visse verv i samkommunen ikkje lèt seg kombinere med verv som medlem av kontrollutvalet i samkommunen, jf. kommunelova § 77 nr. 2.

Når det gjeld reglane om revisjon i kommunelova, blei det føreslått at dei skal gjelde tilsvarende for samkommunen. Det inneber mellom anna at på same måte som kommunestyret har plikt til å etablere ei revisjonsordning for kommunen, har samkommunestyret plikt til å sjå til at samkommunen blir gjenstand for revisjon etter dei krava kommunelova med forskrifter stiller.

5.2.2 Høyringa

Midtre Namdal samkommune støttar den forståinga departementet har i høyringsnotatet av korleis "gruppering" i kommunelova § 36 skal tolkast når det gjeld val av underliggjande organ i samkommunen:

"Vår erfaring med samkommunestyre tilsier [...] at det er mest hensiktsmessig å definere den geografiske gruppen som en gruppering etter kommuneloven § 36, slik som forslaget legger opp til."

Norges Kommunerevisorforbund meiner at medlemmene av kontrollutvala i deltakarkommunane bør vere valbare til kontrollutvalet i samkommunen. Dei viser til at departementet i høyringsnotatet argumenterer for at slik "gjennomgående representasjon" i kontrollutvala i kommunane og samkommunen kan bidra til å styrkje moglegheitene deltakarkommunane har til å føre kontroll med verksemda i samkommunen.

Utdanningsforbundet uttaler:

"I høyringsnotatet er det foreslått at det etableres et eget kontrollutvalg underlagt samkommunestyret der hver deltakerkommune skal være representert med minst ett medlem i kontrollutvalget. En slik sammensetning av et kontrollutvalg representerer ingen betryggende kontrollfunksjon av samkommunen."

5.2.3 Forslaget frå departementet

Ingen høyringsinstansar har merknader til forslaget om at samkommunestyret skal kunne opprette underliggjande folkevalde organ. Departe-

mentet held derfor fast ved desse forslaga frå høyringsnotatet.

Ein høyringsinstans meiner at ei ordning med eit eige kontrollutval i samkommunen, der kvar deltakarkommune skal vere representert med minst eitt medlem, ikkje representerer ein forsvarleg kontrollfunksjon av samkommunen. I høyringsnotatet drøfta departementet om det heller bør vere kontrollutvala i deltakarkommunane som fører kontroll og tilsyn med verksemda i samkommunen, men kom til at det bør opprettast eit eige kontrollutval i samkommunen. Tilsvarande vurderingar blei gjorde når det gjaldt spørsmålet om kontroll av vertskommunesamarbeid etter kommunelova § 28 a flg. I Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) uttalte departementet (s. 111):

”Slik departementet ser det, vil det ikkje vere tenleg å lovfeste ein generell rett for kontrollutval i alle samarbeidskommunane til å føre tilsyn med den interne drifta i vertskommunen. Dette ville gi store avgrensingsproblem med omsyn til kva delar av verksemda eit kontrollutval skulle ha tilsynsmyndigheit overfor.

Kontrollutvalet i vertskommunen vil ha ansvar for å føre løpande tilsyn med verksemda i (verts)kommunen etter dei vanlege reglane.”

Departementet står ved vurderinga i høyringsnotatet om at det bør opprettast eit eige kontrollutval i samkommunen med representasjon frå kvar deltakarkommune.

Kommunestyret i deltakarkommunane har eit overordna politisk ansvar for at innbyggjarane i kommunane får dei tenestene dei etter lov og samarbeidsavtale har krav på, sjå nærmare om dette i kapittel 4.1. For å kunne følgje opp dette ansvaret må deltakarkommunane ha tilstrekkeleg informasjon om verksemda i samkommunen. Det følgjer av lovforslaget til samarbeidsavtale at avtalen skal innehalde føresegnar om underretning til deltakarane om vedtak som blir gjorde i samkommunen. Kontrollutvalet i deltakarkommunane vil ha tilgang til all informasjon den enkelte kommunen får frå samkommunen. Kontrollutvalet vil på grunnlag av denne informasjonen kunne vurdere om samarbeidet går føre seg innanfor dei avtalte rammene. Det vil også gi grunnlag for å vurdere endringar i avtalen eller rutinar for samarbeidet, med sikte på forbedringar. Dette inneber at sjølv om det er kontrollutvalet i samkommunen som skal føre den direkte kontrollen med verksemda i samkommunen, vil det enkelte kontrollutvalet i deltakarkommunane kunne ha ein viktig funksjon i å følgje med på korleis samkommunen utfører

oppgåvene sine på vegner av deltakarkommunane.

Når det gjeld forslaget frå departementet om at berre medlemmer av kommunestyra i deltakarkommunane skal kunne veljast til kontrollutvalet i samkommunen, meiner ein høyringsinstans at også medlemmer av kontrollutvala i deltakarkommunane bør vere valbare. Etter ei ny vurdering har departementet kome til at det å utelukke medlemmene av kontrollutvala i deltakarkommunane frå val til kontrollutvalet i samkommunen vil vere ei unødvendig avgrensing av retten samkommunen har til å peike ut medlemmer av kontrollutvalet. Departementet føreslår derfor at medlemmene av kontrollutvalet i samkommunen skal veljast blant medlemmene av kommunestyra eller kontrollutvala i deltakarkommunane. Det at kommunelova gjeld tilsvarande for samkommunen, inneber likevel, som påpeikt i høyringsnotatet, at minst eitt medlem av kontrollutvalet i samkommunen skal veljast blant medlemmene i samkommunestyret, jf. kommunelova § 77 nr. 1, og at visse verv i samkommunen ikkje lèt seg kombinere med verv som medlem av kontrollutvalet i samkommunen, jf. kommunelova § 77 nr. 2.

5.3 Valperioden for samkommunestyret. Samansetninga av samkommunestyret. Val av leiar og nestleiar

5.3.1 Høyringsnotatet

Valperioden for samkommunestyret

Departementet uttalte i høyringsnotatet at den direkte tilknytninga til dei enkelte deltakarane sine kommunestyre fører med seg at valperioden for representantane i samkommunestyret bør falle saman med perioden for kommunestyreval. Dette gjer det nødvendig med nyval av medlemmer til samkommunestyret etter at det er gjennomført kommunestyreval. Det skal formelt gjerast nyval av heile samkommunestyret. Dette inneber at sjølv om representantane som sit i samkommunestyret, framleis er representerte i kommunestyret, og kommunen ønskjer at dei skal halde fram i vervet, skal det gjennomførast eit formelt nyval.

Eit spørsmål er når val av medlemmer til samkommunestyret må vere gjort. I perioden etter kommunestyrevalet er det normalt å setje ned ein valkomité i kommunane som har til oppgåve å kome med innstilling/forslag til fordeling av ulike verv i kommunane mellom dei ulike partia i kom-

munestyret. Val av medlemmer til ein samkommune vil vere ein viktig del av fordelinga av verv i kommunane. Det vil derfor vere formålstenleg at val av medlemmer til samkommunestyret skjer i samband med konstitueringa av det enkelte kommunestyret, altså i løpet av oktober månad.

Det følgjer av kommunelova § 17 nr. 1 at så snart valoppgjæret er avslutta, skal det kallast inn til konstituerande møte i det nyvalde kommunestyret. Det skal kallast inn med 14 dagars varsel, og møtet skal haldast innan utgangen av oktober månad. Desse reglane passar ikkje heilt for samkommunestyret. Kommunestyra skal velje medlemmer til samkommunestyret i det konstituerande møtet. Det vil da kunne bli praktisk umogleg å halde det konstituerande møtet i samkommunestyret med minst 14 dagars varsel innan utløpet av oktober. Det følgjer av lovforslaget at kommunelova skal gjelde tilsvarende så langt ho passar for samkommunen. Departementet la i høyringsnotatet til grunn at dette vil innebære at det ein må kalle inn til og halde det konstituerande møtet i samkommunestyret så snart som mogleg etter at alle deltakarkommunane har valt medlemmer til samkommunestyret.

Samansetninga av samkommunestyret

Når det gjeld representasjonen frå deltakarkommunane i samkommunestyret, uttalte departementet i høyringsnotatet at ettersom samkommunestyret kan ta avgjerder som inneber myndighetsutøving, skaper dette behov for ei sterk tilknytingsform mellom samkommunen og deltakarkommunestyra. Det blei derfor føreslått at representantar til samkommunestyret skal veljast av og blant medlemmene i deltakarkommunestyra.

Departementet meinte vidare at det bør vere ein føresetnad for å delta i ein samkommune at kvar enkelt kommune er representert i det øvste organet i samkommunen – samkommunestyret. Når det gjaldt talet på representantar i samkommunestyret frå den enkelte deltakarkommunen, la departementet i høyringsnotatet til grunn at det ikkje ligg føre vektige grunnar for å setje noka øvre grense for kor mange medlemmer samkommunestyret kan bestå av. Mange representantar vil bidra til god representativitet frå deltakarkommunane i samkommunestyret. På den andre sida kan mange representantar føre til at organet blir for stort til å bli eit avgjerdseffektivt organ. Eventuelle ulemper med mange representantar vil såleis måtte vegast mot ønsket om at samansetninga av deltakarkommunestyra blir spegla av i

samansetninga av samkommunestyret. Departementet meinte at kommunane sjølve er dei næraste til å vurdere dette.

Departementet vurderte vidare om det bør gjelde eit minstekrav til tal på representantar frå kvar deltakarkommune ved deltaking i ein samkommune. Ei løysing er at kommunane står fritt til sjølve å vurdere kor mange representantar som skal veljast frå kvar deltakarkommune. Dersom deltakarkommunane vedtek å leggje fleire oppgåver til ein samkommune, kan dette likevel tilseie at eit visst minstemål av representativitet bør sikrast. Departementet meinte derfor at det er formålstenleg å setje som eit minstekrav at kvar deltakarkommune skal vere representert i samkommunestyret med minst tre representantar. Ein slik minsterepresentasjon vil sikre ein viss partirepresentativitet frå dei enkelte deltakarkommunane. Av forslaget til krav til samarbeidsavtale går det fram at avtalen skal innehalde opplysningar om kor mange representantar dei enkelte kommunane skal ha i samkommunestyret.

Departementet uttalte vidare at dei alminnelige reglane i kommunelova §§ 36, 37 og 38 a om val av medlemmer til folkevalde organ bør gjelde ved val til samkommunestyret og eventuelt underliggjande organ. Desse reglane skal mellom anna sikre ei kjønnsmessig balansert samansetning av organa. Resultatet av dei vala som dei deltakande kommunane gjennomfører, kan likevel føre med seg at samkommunestyret blir skeivt sett saman ut frå kjønn. Sjølv om det er mogleg å lage reglar som inneber strengare krav til kjønnsbalanse i organet, meinte departementet at slike reglar vil bli svært kompliserte og kunne oppfattast som vilkårlege med omsyn til kva parti som da ikkje får valt inn sine prioriterte kandidatar.

Høyringsnotatet la til grunn at dei same reglane bør gjelde for val av medlemmer til samkommunestyret som dei som gjeld for val av medlemmer til underordna folkevalde organ i kommunen. Det er ikkje naturleg å lage strengare reglar for kjønnsbalanse for organa i samkommunen enn dei som gjeld for andre folkevalde organ etter kommunelova. Departementet viste her til ei tilsvarende vurdering ved innføringa av vertskommunemodellen i Ot.prp. nr. 95 (2005-2006).

Val av leiar og nestleiar

Omsynet til funksjonane i samkommunestyret gjer det nødvendig å velje ein leiar av samkommunestyret. Departementet såg det som formålstenleg at reglane i kommunelova § 9 om ordførar og varaordførar kjem tilsvarende til bruk når det

gjeld leiar og nestleiar for samkommunestyret. Leiaren av samkommunestyret vil vere den rettslege representanten for samkommunen, det vil seie at vedkomande skriv under på vegner av samkommunen og opptre i rettssaker der samkommunen er part.

På same måte som etter kommunelova § 9 nr. 2 bør det vere slik at dersom leiaren trer mellombels ut av vervet sitt, rykkjer nestleiaren opp som leiar og det blir vald ein ny mellombels nestleiar. Valbare til vervet som leiar og nestleiar er dei som er valde som representantar til samkommunestyret. Departementet la til grunn at samkommunestyret sjølv bør velje leiar og nestleiar.

Departementet la til grunn at valperioden for leiar og nestleiar i utgangspunktet bør fastsetjast til den same som for medlemmene i samkommunestyret, det vil seie at dei blir valde for fire år. Departementet uttalte likevel at det bør kunne avtalast at leiar- og nestleiarvervet i samkommunestyret skal gå på omgang mellom deltakarkommunane. Dette er i tråd med ordninga som er blitt praktisert i forsøket med Innherred samkommune. Kommunane vil sjølve måtte vurdere kva leiarordning som er mest formålstenleg for dei. Det følgjer av lovforslaget at det må gå fram av samarbeidsavtalen dersom ordninga i lova skal fråvikast.

5.3.2 Høyringa

Det er få høyringsinstansar som uttaler seg om desse forslaga i høyringa.

Nokre høyringsinstansar har merknader til forslaget om at kvar deltakarkommune skal vere representert med minst tre representantar i samkommunestyret. *Snillfjord kommune, Åfjord kommune og Høgskolen i Oslo* sluttar seg til dette forslaget. Høgskolen i Oslo viser til at dette vil sikre ein viss representativitet i organet.

Hordaland fylkeskommune uttaler:

”Det kan overførast svært mykje mynde til eit samkommunestyre. Fylkesrådmannen meiner det er tvilsamt om det er mogleg å få til ein representativ spegling av kommunestyra i samarbeidskommunane.”

Landsorganisasjonen i Norge har denne merkna-

den: ”Det er viktig at den demokratiske representativiteten i samkommunestyrene er best mulig. LO er derfor av den oppfatning at kravet til representantar fra de forskjellige kommunesty-

rene må være høyt. Dette er nødvendig både for å sikre innbyggerne innflytelse, og for å sørge for at mindretallets rettigheter blir tatt hensyn til. Hvis bare tre medlemmer av kommunestyret skal sitte i samkommunestyret, vil i mange tilfeller flere partier bli uten representasjon.”

5.3.3 Forslaget frå departementet

Det er få høyringsinstansar som uttaler seg om samansetninga av samkommunestyret, men eit fleirtal av dei støttar forslaget frå departementet om at deltakarkommunane skal vere representerte med minst tre representantar i samkommunestyret. Det blir likevel i høyringa peikt på at tre representantar kan vere for få til å sikre ein representativ representasjon frå deltakarkommunane i samkommunestyret. Departementet vil peike på at dersom minimumstalet blir sett høgare enn tre representantar, vil forholdsmessig representasjon mellom deltakarkommunane kunne føre til eit svært stort organ. Dette vil kunne føre til at samkommunestyret blir eit lite avgjerdseffektivt organ. Departementet meiner derfor det bør vere opp til deltakarkommunane sjølve å vurdere om den enkelte kommunen skal vere representert med fleire enn tre representantar. Kommunane må vurdere omsynet til representativ representasjon i samkommunestyret opp mot behovet for eit avgjerdseffektivt organ. I tråd med forslaget i høyringsnotatet legg derfor departementet fram forslag om at kvar deltakarkommune skal vere representert med minst tre medlemmer i samkommunestyret, og at dei skal veljast av og blant medlemmene av kommunestyret i deltakarkommunane.

Spørsmålet om deltakarkommunane skal kunne skifte ut representantar i samkommunestyret i valperioden, blei ikkje omtalt i høyringsnotatet. Departementet viser til at når det gjeld interkommunale selskap, inneheld *lov om interkommunale selskaper* § 6 fjerde ledd ei føresegn om at deltakarane kan føreta nyval av sine representantskapsmedlemmer i valperioden. Vidare har kommunelova § 10 nr. 6 ei liknande føresegn om omorganisering av faste utval og komitear. Tilsvarende reglar gjeld også for utskifting av medlemmer av den felles folkevalde nemnda ved vertskommunesamarbeid, jf. kommunelova § 28 c nr. 5.

Medlemmene av samkommunestyret representerer deltakarkommunane. Dersom deltakarkommunane ikkje har tillit til sine representantar i samkommunestyret, vil samarbeidet kunne bli skadelidande. Deltakarkommunane bør derfor kunne velje nye representantar til samkommune-

styret dersom dei ønskjer det. Departementet føreslår på bakgrunn av dette at deltakarkommunane skal kunne føreta nyval på sine representantar i samkommunestyret når som helst i valperioden.

Ingen høyringsinstansar omtaler spørsmåla om valperioden for samkommunestyret og val av leiar og nestleiar for samkommunestyret. Departementet viser derfor til vurderingane i høyringsnotatet og fremmar forslag i tråd med det.

5.4 Administrative funksjonar – administrativ leiar

5.4.1 Høyringsnotatet

Den samkommunemodellen som blei føreslått i høyringsnotatet, vil særleg vere aktuell for dei meir omfattande samarbeida der det blir lagt (betydelege) myndighetsoppgåver til samkommunen. Samkommunestyret vil etter sine fullmakter etter samarbeidsavtalen få tilsvarande rolle som kommunestyret i den enkelte kommunen. Samkommunestyret – eventuelt underliggjande organ som er gitt avgjerdsmyndigheit på vegner av samkommunestyret – vil for sine avgjerder vere underlagd dei same krava til forsvarleg saksførebuing som gjeld for kommunestyret og folkevalde organ, jf. forvaltningslova § 17. Departementet kom i høyringsnotatet til at det er behov for å sikre ei tilfredsstillande heilskapleg administrativ leiing med klare instruksjonslinjer og saksførebuingfunksjon, og at ein best kan ta vare på dette ved at det i ein samkommune skal tilsetjast ein eigen administrativ leiar. Dette er også ei naturleg følgje av at samkommunen er eit eige rettssubjekt med egne tilsette. Vedkomande skal tilsetjast av samkommunestyret sjølv, og kan tilsetjast på åremål etter kommunelova § 24 nr. 2. Det er likevel etter forslaget ikkje noko krav om at administrativ leiar skal tilsetjast i 100 prosent stilling.

I forsøket med Innherred samkommune går stillinga som administrasjonssjef på omgang mellom administrasjonssjefane i deltakarkommunane. Departementet uttalte at dette vil kunne vere formålstenleg mellom anna for å styrkje innsyn i og kontroll med samkommunen for kvar enkelt deltakarkommunes. I høyringsnotatet blei det derfor fremma forslag om at ein i samarbeidsavtalen skal kunne avtale at stillinga som administrativ leiar i samkommunen skal kunne delast mellom administrasjonssjefane i deltakarkommunane. Desse må da tilsetjast i samkommunen i den stillingsdelen dei skal arbeide i samkommunen. Kor formålstenleg ei slik ordning vil vere, vil like-

vel kunne avhenge av kor omfattande oppgåver som blir lagde til samkommunen. Dersom samkommunen får mange og tunge oppgåver, kan det vere at det er meir formålstenleg med ein eigen administrativ leiar.

5.4.2 Høyringa

Nord-Aurdal kommune uttaler:

”I forslaget åpnes det for to former for tilsetting av administrasjonssjef. Tilsetting ved beslutning i samkommunestyret etter samme lest som gjelder for primærkommunene, bygger på velkjente og innarbeidete regler. Etter den alternative ordningen går stillingen som administrasjonssjef på omgang mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene etter avtale mellom disse. Høyringsnotatet gir ikke svar på hvordan forholdet mellom avtalen om rotasjon og samkommunestyrets kompetanse skal være. Hvem er det som for eksempel skal ha kompetansen til å si opp administrasjonssjefen i egenskap av administrasjonssjef for samkommunen?”

5.4.3 Forslaget frå departementet

Ingen av høyringsinstansane har merknader til forslaget om at det skal tilsetjast ein administrativ leiar i samkommunen. Departementet held derfor fast ved forslaget i høyringsnotatet.

I høyringsnotatet føreslo departementet at ein skal kunne avtale at stillinga som administrativ leiar i samkommunen skal gå på omgang mellom administrasjonssjefane i deltakarkommunane. Det vil da følgje av avtalen kven som til kvar tid skal vere administrativ leiar.

Nord-Aurdal kommune reiser i høyringsfråsegna si spørsmål om kven som har myndigheit til eventuelt å seie opp den administrative leiaren i samkommunen. Den administrative leiaren er tilsett i samkommunen. Myndigheita til å seie opp vedkomande ligg derfor i utgangspunktet til samkommunestyret. Eit særskilt spørsmål er om dette også gjeld der det går fram av avtalen at stillinga skal gå på omgang mellom administrasjonssjefane i deltakarkommunane. Departementet legg til grunn at ei slik føresegn i samarbeidsavtalen ikkje grip inn i samkommunestyret sin rett til å seie opp den administrative leiaren dersom vilkåra for det er til stades. Kven som i så fall skal overta stillinga, vil vere avhengig av ei tolking av avtalen. Det kan derfor vere formålstenleg å regulere dette nærmare i avtalen.

5.5 Samarbeidsavtalen

5.5.1 Høyringsnotatet

Innleiing

Det følger av lovforslaget i høyringsnotatet at kommunelova gjeld for samkommunen med mindre noko anna går fram av forslaget til nytt kapittel i kommunelova om samkommunen. På enkelte punkt opnar likevel lovforslaget for at deltakarkommunane kan avtalefeste løysingar som avvik frå kommunelova. I så fall skal det takast inn føresegner om dette i samarbeidsavtalen. Utover dei tilfella der lova inneheld ein eigen heimel for å fråvike reglane i kommunelova, kan deltakarkommunane derfor ikkje avtale ordningar som avvik frå reglane i kommunelova.

Minstekrav til samarbeidsavtalen

Som det går fram av forslaget til føresegner om ein samkommune, vil det gjelde visse grunnreglar for korleis ein samkommune kan organiserast. Departementet uttalte at det i tillegg er behov for at enkelte andre sider ved verksemda i samkommunen blir fastsette i ein samarbeidsavtale. Regelverket for samkommunar skal likevel vere fleksibelt, innanfor ei ramme. Det blei derfor lagt vekt på ikkje å etablere fleire reguleringar enn det som er nødvendig for å sikre at eit slikt interkommunalt samarbeid tilfredsstillar visse minstekrav til organisering og funksjonar. Reglane om deltakarepresentasjon og valbarheit er døme på slike. Om deltakarane har behov for å fastsetje nærmare reglar for innhaldet i samarbeidet – utover det som blir føreslått som minstekrav – må kommunane sjølve ta ansvar for det. Dersom det skal gjelde spesielle prosedyrar for å behandle bestemte saker i samkommunen, til dømes ei ordning der deltakarkommunane har rett til å uttale seg i bestemte saker, må dette nedfellast i samarbeidsavtalen.

Fordi eit samkommunestyre ikkje er underlagt direkte instruksjonsmyndigheit frå dei enkelte deltakarkommunane, vil styret i utgangspunktet ha stor grad av sjølvstende. Gjennom samarbeidsavtalen kan det likevel bli gitt meir eller mindre utførlege føresegner om myndigheita til samarbeidsorganet – og eventuelle avgrensingar i denne.

Oversikt over kva som skal vere med i samarbeidsavtalen

Det er fleire ting som må avklarast mellom deltakarane i eit samkommunesamarbeid for at ei slik samarbeidsordning skal vere forsvarleg når det gjeld måten lovpålagde oppgåver blir løyste på. Eit visst minstemål av innhald i ein samarbeidsavtale må også til for å skape nødvendig avklaring mellom deltakarane. Dette gjeld til dømes kva fullmakter som skal leggjast til samarbeidet, samansetninga av organ, ansvarsforhold mv. I høyringsnotatet la departementet til grunn at samarbeidsavtalen minst skal innehalde desse punkta:

a. *Namnet på samkommunen*

I samarbeidsavtalen skal det fastsetjast eit namn på samkommunen. Namnet skal innehalde ordet "samkommune". Dette vil bidra til å identifisere samkommunen overfor så vel innbyggjarane som offentlege register.

b. *Deltakarane i samkommunen og talet på representantar i samkommunestyret frå den enkelte deltakaren*

Med deltakar er meint dei kommunane som er deltakarar i samkommunen. Samarbeidsavtalen skal innehalde opplysningar om kor mange representantar kvar kommune skal ha i samkommunestyret. Minstekravet er tre representantar.

c. *Adressa samkommunen skal registrerast på i Einingsregisteret*

Samkommunen skal registrerast i Einingsregisteret. Det skal gå fram av avtalen kva adresse samkommunen skal nytte i Einingsregisteret.

d. *Kva oppgåver og kva avgjerdsrett som skal leggjast til samkommunen*

Kva oppgåver og kva avgjerdsrett som ligg til eit samkommunestyre, vil vere avhengig av det nærmare innhaldet i samarbeidsavtalen. Det vil derfor vere særleg viktig at avtalen på dette punktet er tydeleg. I samarbeidsavtalen skal det stå konkret kva oppgåver og kva myndigheit etter kva for lov (eventuelt enkeltparagrafar dersom ikkje heile myndighetsområdet skal omfattast) som skal leggjast til samkommunestyret. Myndigheit som etter kommunelova eller andre lover ligg til kommunestyret/fylkestinget sjølv, kan ikkje leggjast til ein samkommune.

Samkommunen har inga myndigheit direkte i lova (legalkompetanse). Det er med andre ord ikkje som i selskap, der styret i selskapet etter lova har myndigheit til å forvalte verksemda innanfor ramma av eit relativt gene-

relt oppgitt formål. Dette inneber at all myndigheit som samkommunen skal ha, positivt må delegerast til samkommunen.

Den myndigheita som i samarbeidsavtalen blir lagd til samkommunen, må vere like-lydande for alle deltakarane. Det vil seie at samkommunen etter samarbeidsavtalen utøver same avgjerdsmyndigheit for alle deltakarane.

e. *Tidspunkt for overføring av oppgåver og avgjerds- makt*

Alle oppgåver og all avgjerds- makt treng ikkje bli overførte til samkommunen på same tid. Ein kan til dømes avtale at oppgåver og myndigheit skal fasast inn etter ein nærmare oppsett tidsplan. Alle deltakarkommunane må likevel overføre dei same oppgåvene og den same myndigheita frå det same tidspunktet.

f. *Innskotsplikta og plikta deltakarane har til å gi andre ytingar til samkommunen*

Finansiering av samkommunen vil vere eit sentralt punkt i avtalen. Det kan vere aktuelt å fastsetje at deltakarane skal ha plikt til å gjere innskot til verksemda. Det gjeld ikkje etter lova nokon plikt til å gjere innskot.

g. *Eigardelen til den enkelte deltakaren i samkommunen og ansvarsdelen den enkelte deltakaren har for forpliktingane til samkommunen dersom denne avvik frå eigardelen*

Eigardelen for den enkelte deltakaren i samkommunen må oppgjavast ved ein brøk eller i prosent. Ved opptak av nye deltakarar blir eigardelen i selskapet endra, og samarbeidsavtalen må endrast på dette punktet.

Deltakarane kan avtale at ansvarsdelen til den enkelte deltakaren for forpliktingane i samkommunen skal avvike frå eigardelen i samkommunen. Dette må i så fall gå fram av samarbeidsavtalen.

h. *Korleis plikta til å dekkje underskotet i samkommunen skal fordelast mellom deltakarane dersom ho skal avvike frå ansvarsdelen til deltakarane for forpliktingane i samkommunen*

Det følgjer av denne føresegna at dersom deltakarane ønskjer å avtale at ansvaret til deltakarane for å dekkje underskotet i samkommunen skal avvike frå ansvarsdelen for forpliktingane i samkommunen, så skal dette gå fram av samarbeidsavtalen.

i. *Underretning til deltakarane om vedtak som blir gjorde i samkommunen*

Avtalen skal innehalde opplysningar om i kva tilfelle og korleis samkommunen skal underrette deltakarane om vedtak som blir gjorde i samkommunen, og som har betydning for deltakarane.

j. *Informasjonsplikta samkommunen har til deltakarane for at dei skal kunne oppfylle rapporteringsplikta si etter kommunelova § 49*

Deltakarkommunane har rapporterings- plikt etter kommunelova § 49. Etter lovforsla- get er det også deltakarkommunane som skal rapportere om verksemda i samkommunen. For at dei skal kunne gjere dette, er dei avhen- gige av å få informasjon frå samkommunen. Avtalen skal derfor innehalde nærmare føre- segner om informasjonsplikta samkommunen har for dette formålet.

k. *Uttreding og oppløysing av samkommunen*

Her bør det mellom anna fastsetjast reglar for det økonomiske oppgjeret ved oppløysing og når nokon trer ut av samkommunen. Eit anna døme kan vere reglar for oppnemning av eit avviklingsstyre ved oppløysing av samkom- munen.

l. *Anna som etter lov krev avtale*

Døme på dette er at det må takast inn i avta- len dersom samkommunen skal kunne ta opp lån, eller at det skal gjelde ein særskild funk- sjonsperiode for leiaren og nestleiaren i sam- kommunen.

Andre forhold som det kan vere formålstenleg å regulere i samarbeidsavtalen

Det kan vere formålstenleg å regulere fleire for- hold i samarbeidsavtalen ut over dei lovfesta krava til innhald i avtalen, men deltakarane i ein sam- kommune må sjølv vurdere omfanget av samar- beidsavtalen ut over minstekrava. Kva som kan vere aktuelt å vurdere i tillegg, vil naturleg nok variere. Ein styrke ved ein gjennomregulert og detaljert samarbeidsavtale er at ein unngår at noko er uklart om myndigheita til samarbeidsor- ganet mv. Det vil likevel ikkje vere høve til å avtale ordningar som avvik frå lov, i samarbeidsavtalen, bortsett frå i tilfelle der lova sjølv gir heimel for det.

Ut over dei lovpålagde forholda som skal regu- lerast i samarbeidsavtalen, kan det slik departe- mentet vurderer det, vere formålstenleg å regu- lere til dømes:

- korleis samkommunen skal organiserast
- saksbehandlinga, til dømes reglar om rett til å uttale seg for dei enkelte kommunane i bestemte eller prinsipielle saker for samkom- munestyret avgjer saka
- møte- og talerett i organa i samkommunen for andre enn dei som er gitt slik rett i lova

- korleis økonomiplan- og budsjettprosessen og økonomistyringa i samarbeidskommunen skal gjennomførast
- konsekvensar av misleghald.

I høyringsnotatet blei det føreslått at samkommunestyret med to tredelar av røystene kan gjere endringar i samarbeidsavtalen på andre punkt enn dei som lova krev, med mindre det er avtalt at også slike endringar skal skje på same måte som for vedtak av samarbeidsavtalen.

Dersom ein samarbeidsavtale ikkje er i samsvar med minstekrava i lova, kan konsekvensen vere at eit vedtak om slikt samarbeid i ytterste tilfelle ikkje er gyldig. Sjølv om det ikkje blir føreslått ei godkjenningssordning av vedtak om å opprette ein samkommune, vil eit slikt vedtak på vanleg måte kunne vere gjenstand for lovlegheitskontroll etter kommunelova § 59.

5.5.2 Høyringa

Helsedirektoratet uttaler:

”Samkommunemodellen er utformet med tanke på samarbeid om kommunale kjerneoppgaver, herunder innbyggerrettet tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Kommunene plikter å opprette en samarbeidsavtale hvor bl.a. hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal legges til samkommunen. Det er her viktig med avgrensning i oppgavene, og det kan da tas utgangspunkt i særlovene. Helse- og omsorgstjenesten er en av de største og viktigste oppgaver for kommunene og det er viktig å se sammenhengen og helheten i tjenestetilbudet. Vi vil advare mot å overføre enkeltparagrafer fra kommunehelsetjenesteloven eller sosialtjenesteloven til en samkommune, lovene som helhet må overføres.”

Nasjonalt folkehelseinstitutt og HSH strekar under at det er viktig å ha klare ansvarsforhold. HSH uttaler:

”For øvrig vil vi peke på at det er viktig at ansvarsforholdene blir tydelig beskrevet og avtalt for deltakerne i samkommunemodellen mht å oppfylle de lovpålagte oppgavene.”

LO meiner at de tilhøva for dei tilsette må vere ein del av samarbeidsavtalen mellom kommunane.

Norsk Redaktørforening har denne merknaden:

”I høyringsnotatet antydes det at arkivforskriften er det riktige instrumentet, dersom det er behov for å regulere spesielt forhold knyttet til arkivtjenesten i samkommunene. Det er nok formelt holdbart. Samtidig mener vi det er nødvendig allerede i selve kommuneloven å tydeliggjøre den plikten som pålegger samkommune-administrasjonen på dette området. Det kan enkelt gjøres ved en tilføyelse til § 83, punkt 3 i lovutkastet, gjennom et nytt bokstavpunkt: ”Ansvar for og gjennomføring av lovpålagte forpliktelser som følger offentlige organ, så som arkivtjeneste iht til arkivlovens bestemmelser,osv”. En slik bestemmelse, tatt inn på ”sjekklisten” for hva samkommuneavtaler skal inneholde, vil etter vårt syn være en enkel måte å tydeliggjøre viktigheten av at samkommunene tar journal- og arkiveringsansvaret på alvor.”

Riksarkivaren uttaler:

”Videre vil vi foreslå at det gjøres en tilføyelse i den foreslåtte § 83 [...] nr. 3 bokstav k:

....., *herunder oppbevaring av arkiver skapt av samkommunen,*”

5.5.3 Forslaget frå departementet

Avtalen er sjølv grunnlaget for samkommunen. Kommunestyret i den enkelte deltakarkommunen skal derfor sjølv vedta avtalen. Denne myndigheita kan ikkje delegerast til andre.

Fleire høyringsinstansar strekar under at det er viktig at avtalen er klar og tydeleg på kva oppgaver deltakarkommunane overfører til samkommunen. Departementet deler dette synet. Avtalen må presist gi uttrykk for kva oppgaver og kva myndigheit samkommunen har fått overført. Dersom det gjeld lovpålagde oppgaver, kan det takast inn i avtalen ei tilvising til den lova som pålegg kommunen ansvaret, til dømes ved å seie at ansvaret og myndigheita etter lova blir overført til samkommunen. Gjeld det myndigheit på delar av eit lovregulert område, må det stå meir spesifikt kva myndigheit samkommunen skal ha, til dømes ved tilvising til dei konkrete paragrafane i lova eller dei aktuelle kapitla i lova. Der alle oppgaver eller all myndigheit i lova eller i eit kapittel i lova blir overført til samkommunen, kan det vere formålsstenleg å vise til lova eller kapitlet i lova framfor å vise til dei konkrete paragrafane. Dette vil særleg vere praktisk dersom kommunane får nye oppgaver eller avgjerdsmyndigheit ved at lova blir endra. Avhengig av korleis avtalen er utforma, vil

han derfor kunne omfatte oppgåver eller avgjerdsmyndigheit som kjem til i lovverket utan at avtalen må endrast.

Ein høyringsinstans meiner at det bør takast inn ei føresegn om tilhøvet til dei tilsette i samarbeidsavtalen. Departementet vil peike på at rettar og plikter for tilsette følgjer av lovverket elles og avtalar mellom partane i arbeidslivet. Det er også eit par høyringsinstansar som ønskjer å ta inn føresegner om tilhøvet til arkivlova i avtalen. Arkivlova gjeld etter ordlyden direkte for samkommunen, jf. kapittel 8.4, noko som inneber at samkommunen må følgje dei krava som lov og forskrift stiller til oppbevaring mv. av arkivmateriale. Departementet meiner det er unødvendig å ta inn krav om at avtalen skal innehalde føresegner om tilhøve som er regulerte av anna regelverk. For det første kan avtalen i så fall bli svært omfattande. For det andre vil det at visse tilhøve blir nemnde, medan andre blir utelatne, kunne bidra til usikkerheit om kva som eigentleg gjeld for samkommunen. Det å ta inn i avtalen ei fullstendig oversikt over alt regelverk som gjeld for samkommunen, vil verken vere mogleg eller særleg formålstenleg. Når det gjeld kva som skal skje med arkiva til samkommunen ved ei eventuell oppløysing, er ikkje dette spørsmålet direkte løyst i lovgivinga. Departementet føreslår derfor at samarbeidsavtalen skal innehalde føresegner om oppbevaring av arkiva til samkommunen.

Det følgjer av lovforslaget at kommunelova gjeld tilsvarande så langt ho passar, for samkommunen. Kommunelova § 52 om finansforvaltning gjeld derfor også for samkommunen. Departementet har kome til at avtalen også bør innehalde føresegner om finansforvaltninga i samkommunen, jf. kapittel 6.3. Forslaget inneber at deltakar-kommunane må fastsetje nærmare rammer for finansforvaltninga i samkommunen i samarbeidsavtalen.

Departementet har vidare kome til at det ikkje er nødvendig at avtalen inneheld ei føresegn om informasjonsplikta samkommunen har til deltakarane for at dei skal kunne oppfylle informasjonsplikta si etter kommunelova § 49. Det kan vere formålstenleg at det er samkommunen som står for den praktiske innrapporteringa av data på vegner av deltakar-kommunane. Dette kan fastsetjast i avtalen. Det er da ikkje nødvendig at samkommunen har nokon informasjonsplikt om desse opplysningane til deltakarane, jf. kapittel 6.1.

5.6 Saksbehandlingsreglar. Møte- og talerett for ordførar, administrasjonssjef og tilsette i organa til samkommunen

5.6.1 Høyringsnotatet

Forvaltningslova

Ein samkommune vil vere eit «organ for stat eller kommune» ifølgje forvaltningslova, jf. forvaltningslova § 1. Reglane i forvaltningslova om saksbehandling, inhabilitet, teieplikt osv. vil derfor gjelde for verksemda i samkommunen.

Offentleglova

Det følgjer av offentleglova § 2 at ho vil gjelde for samkommunen. Dette inneber at dokumenta er offentlege i den utstrekning dei ikkje kan eller skal vere unnatekne etter føresegnene i offentleglova.

Sidan samkommunen er eit eige rettssubjekt, vil ikkje korrespondanse mellom ein deltakarkommune og ein samkommune vere å betrakte som organinterne dokument etter offentleglova § 14. Deltakarkommunen og samkommunen vil heller ikkje stå i eit over-/underordningstilhøve etter offentleglova § 15 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) om ny offentleglov s. 133.

Kommunelova

Det følgjer av forslaget at kommunelova skal gjelde for samkommunen med mindre noko anna går fram av lova, noko som mellom anna inneber at saksbehandlingsreglane i kommunelova kapittel 6 også vil gjelde for organa i samkommunen. Dette betyr at til dømes kommunelova § 31 om møteoffentlegheit vil gjelde for organa i samkommunen. Møte i samkommunestyret og eventuelle underliggjande organ skal derfor – på same måte som møte i kommunestyret og underliggjande organ – haldast for opne dører, med mindre noko anna følgjer av lovbestemt teieplikt eller i medhald av dei andre reglane i kommunelova § 31.

Møte- og talerett for ordførar, administrasjonssjef og tilsette i organa i samkommunen

Ordføraren og administrasjonssjefen har etter kommunelova møte- og talerett i alle kommunale organ. Desse rettane gjeld ikkje i styret for ei interkommunal verksemd etter kommunelova § 27 som kommunen er med i. Spørsmålet om møterett i eit slikt styre kan likevel regulerast i

vedtektene for samarbeidet. Ut frå karakteren eit samarbeid som kan omfatte myndigheitsoppgåver har, meinte departementet i høyringsnotatet at det er viktig at ordførarane og administrasjonssjefane i deltakarkommunane får tilstrekkeleg informasjon om verksemda i samkommunen, og at dei skal kunne framføre synspunkta sine i organa i samkommunen. Departementet føreslo derfor at ordføraren og administrasjonssjefen i den enkelte deltakarkommunen skal ha ein generell møte- og talerett i organa til samkommunen etter føresegnene i kommunelova §§ 9 og 23.

Kommunelova gir ikkje kommunalt tilsette nokon alminneleg møte- og talerett i kommunale organ. Representantar for dei tilsette har likevel etter kommunelova § 26 møterett i alle kommunale nemnder når desse behandlar saker som gjeld tilhøvet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgivar og dei tilsette. Dei tilsette i samkommunen vil på tilsvarande vis ha møte- og talerett i nemndene i samkommunen når dei behandlar saker som gjeld tilhøvet mellom samkommunen som arbeidsgivar og dei tilsette i samkommunen, jf. § 26. Dette følgjer av at kommunelova skal gjelde så langt ho passar for samkommunen.

5.6.2 Høyringa

Ingen av høyringsinstansane uttalte seg om desse tilhøva i høyringa.

5.6.3 Forslaget frå departementet

Departementet viser til vurderingane og forslaga i høyringsnotatet og held fast ved dei. I tillegg viser departementet til at samkommunen også i høve til lov 11. april 1980 nr. 5 om målbruk i offentleg teneste (målbrukslova) er "eit organ for stat, fylkeskommune eller kommune", jf. § 1, og at målbrukslova såleis gjeld også for samkommunen.

5.7 Melding til fylkesmannen

5.7.1 Høyringsnotatet

Departementet føreslo at fylkesmannen skal få ei orientering om etableringa av ein samkommune mellom kommunar. Tilsvarande skal departementet ha ei orientering om etablering av samkommunar mellom fylkeskommunar. Det blei ikkje føreslått noko formkrav til ei slik melding utover at den vedtekte samarbeidsavtalen for samkommunen skal leggast ved.

Det at fylkesmannen eller departementet får melding om at samkommunen er oppretta, og får tilsendt samarbeidsavtalen, inneber ikkje at fylkesmannen eller departementet skal godkjenne opprettinga av samkommunen og innhaldet i samarbeidsavtalen. Deltakarkommunane er sjølv ansvarlege for at samarbeidet er etablert i tråd med lovgivinga. Fylkesmannen eller departementet har likevel høve til å lovlegheitskontrollere vedtaka på vanleg måte etter kommunelova § 59.

Dersom det seinare skjer endringar i samarbeidsavtalen, om ein kommune trer ut av samarbeidet eller om samkommunen blir oppløyst, skal også dette meldast til fylkesmannen/departementet.

Departementet meinte i høyringsnotatet at melding om etablering av ein samkommune bør kome frå samkommunen sjølv. Samkommunen bør også ha ansvar for å oversende eventuelle seinare endringar i samarbeidsavtalen, vedtak om å tre ut av avtalen eller oppløysing.

Ei meldeplikt er mellom anna grunnlagt i at fylkesmannens/departementet fungerer som klageinstans, og i reglane om lovlegheitskontroll etter kommunelova § 59. Fylkesmannen/departementet har også behov for informasjon om slikt samarbeid på grunn av dei statlege tilsynsordningane som kan rettast direkte mot ein samkommune.

5.7.2 Høyringa

Ingen av høyringsinstansane har merknader til forslaget i høyringsnotatet.

5.7.3 Forslaget frå departementet

Departementet held fast ved forslaget om at fylkesmannen/departementet skal få ei orientering om opprettinga av ein samkommune og endringar i avtalen.

5.8 Å tre ut av avtalen

5.8.1 Høyringsnotatet

Innleiing

Kommunelova §§ 27 og 28 i og *lov om interkommunale selskaper* § 30 har reglar som gjeld det å tre ut av høvesvis interkommunale styre, vertskommunar og interkommunale selskap. Det er på tilsvarande måte nødvendig med føresegner om det å tre ut av ein samkommune.

Frist for å varsle om at ein vil tre ut av avtalen

I høyringsnotatet uttalte departementet at sidan samkommunemodellen er meint for dei omfattande, sektorovergripande samarbeida, taler dette for å fastsetje ein minimumsfrist for kommunane til å kunne tre ut av samarbeidet. At ein trer ut av avtalen, vil presumptivt føre med seg betydelege konsekvensar både for samkommunen sjølv, for deltakarkommunane, for dei tilsette i samkommunen og kanskje også for innbyggjarane i deltakarkommunane. Det er til dømes grunn til å tru at det vil ta ei viss tid for den kommunen som trer ut av samarbeidet, å etablere eit tilfredsstillande tilbod i eigen regi på dei område som tidlegare låg til samkommunen. At ein kommune trer ut, vil også påverke det vidare samarbeidet mellom dei gjenverande deltakarkommunane. Dei vil derfor også ha behov for å kunne tilpasse seg den nye situasjonen. Departementet fremma på denne bakgrunnen forslag om at det skal gjelde ei oppseiingstid på eitt år, og at ho begynner å laupe frå det tidspunktet samkommunen og dei andre deltakarane er varsla om oppseiinga. Vedtak om å tre ut av samkommunen blir gjort med alminneleg fleirtal i kommunestyra i deltakarkommunane.

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at det kan vere gode grunnar for å avtale bindingstid utover oppseiingstida på eitt år, jf. vurderingane om at samarbeidet bør vere forplikande. Deltakarane bør derfor vurdere om det kan vere formålstenleg med ein lengre frist for å varsle om at ein trer ut, enn den lovbestemte minimumsfristen. Om oppseiingsfristen er lengre enn eitt år, skal dette gå fram av samarbeidsavtalen.

Departementet gjorde i høyringsnotatet greie for at eventuelle endringar av avtalen – til dømes om kva myndigheit samkommunestyret skal ha – må vere vedtekne av alle deltakarkommunane, jf. føresetnaden om at samkommunen skal ha lik myndigheit overfor deltakarane sine. Det er derfor ikkje naturleg å sjå på slike – og andre endringar av samarbeidsavtalen – som ei oppseiing. Berre eit eksplisitt vedtak om oppseiing utløyser dei rettsverknadene dette vil ha etter forslaget til føresegn om oppseiing av deltakartilhøvet. Reglane om oppseiing blir derfor berre brukte når ein deltakarkommune ønskjer å tre ut av samarbeidet heilt og haldent.

Høve til å bringe eit spørsmål om å tre ut inn for departementet

Kommunelova § 27 og lov om interkommunale selskaper § 30 inneheld føresegn om høvet til å

bringe eit spørsmål om å tre ut inn for departementet.

Ei slik føresegn inneber eit visst inngrep i kompetansen kommunane sjølv har til å bestemme korleis dei skal organisere verksemda si. Men samkommunemodellen er meint for innbyggjarretta tenester, der kommunane samarbeider på fleire sektorar, i motsetning til dei andre samarbeidsformene, som meir er berekna på drifts- og forretningsoppgåver. I høyringsnotatet meinte departementet derfor at det er større grunn til å ha ein slik regel for å tre ut av samkommunen enn for å tre ut av eit § 27-samarbeid eller eit interkommunalt selskap. Departementet fremma på bakgrunn av dette forslag om at deltakarkommunane skal kunne bringe ei sak om å tre ut inn for departementet. Dette må skje seinast innan ein månad etter at samkommunen og dei andre deltakarkommunane har fått melding om at ein trer ut. Kompetansen til departementet bør likevel avgrensast til å kunne påleggje vidare samarbeid i eit nærmare bestemt tidsrom, der lengda på samarbeidet må vurderast konkret på bakgrunn av den aktuelle situasjonen. Det bør ikkje opnast for å påleggje kommunane å halde fram med samarbeidet “inntil vidare”. Eit slikt pålegg vil ikkje vere basert på konkrete tilhøve i samarbeidet, og det vil derfor gripe for mykje inn i retten kommunane har til sjølv å velje korleis dei ønskjer å organisere verksemda si. Det blei vidare uttalt at departementet berre bør kunne overprøve der omsynet til deltakarkommunane tilseier det. Det vil særleg vere omsynet til økonomien i deltakarkommunane eller at dei ikkje klarer å etablere eit tilfredsstillende tilbod til innbyggjarane i løpet av oppseiingstida, som vil kunne grunnngi at departementet kan påleggje kommunen som trer ut, å halde fram med samarbeidet i eit nærmare bestemt tidsrom.

Departementet vurderte i høyringsnotatet om også samkommunestyret bør kunne bringe vedtaket om å tre ut inn for departementet. Departementet kom til at berre deltakarkommunane bør ha denne retten. Dersom ingen av deltakarkommunane ønskjer å bringe oppseiinga inn for departementet, meiner departementet det vil vere demokratisk problematisk å gi representantane for deltakarkommunane i samkommunestyret denne retten. Det er fordi dei da i realiteten får høve til å overprøve vurderinga til kommunestyra i dei kommunane dei representerer.

Plikt til å halde fram med samarbeidet i oppseiingstida

I Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) om vertskommunemodellen blei det peikt på at ein bør skilje mellom opphøyr av samarbeidet og opphøyr av plikta til å betale vederlag. Dette inneber at ein deltakarkommune vil kunne trekkje seg ut av vertskommunesamarbeidet med ein gong, men at vertskommunen vil ha krav på det vederlaget samarbeidskommunen skulle ha betalt til vertskommunen i oppseiingstida.

Men samkommunen er som nemnt ovanfor berekna på dei omfattande, sektorovergripande samarbeida. At ein kommune trer ut, vil derfor kunne ha til dels betydelege konsekvensar for mellom andre samkommunen sjølv og deltakarkommunane. Departementet meinte dette taler for at samarbeidet i utgangspunktet bør halde fram i oppseiingsperioden, og ikkje berre bli redusert til ei betalingsforplikting. Ei oppseiing kan kome brått på. Deltakarane kan derfor trenge tid til å områ seg, og tilpasse seg den nye situasjonen. Ein kan likevel ikkje utelukke at det vil kunne oppstå situasjonar som meir eller mindre gjer det umogleg å halde fram med samarbeidet. Departementet uttalte i høyringsnotatet at deltakarkommunane derfor bør kunne bringe spørsmålet om å tre ut straks inn for departementet. I særlege tilfelle bør departementet kunne bestemme at samarbeidet skal kome til ein slutt for den deltakarkommunen som ønskjer seg ut av samarbeidet, men at plikta til å betale vederlag etter avtalen lapper ut oppseiingstida. Departementet fremma på denne bakgrunnen forslag om at departementet i særlege tilfelle skal kunne godkjenne at ein kommune trekkjer seg ut av samarbeidet før utløpet av oppseiingstida. Ei slik godkjenning vil likevel ikkje påverke betalingsforpliktinga kommunen har etter samarbeidsavtalen.

Misleghald av samarbeidsavtalen

Lov om interkommunale selskaper § 30 andre ledd regulerer verknaden av misleghald av selskapsforholdet. Her heiter 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 heiter det i spesialmotiva til føresegna:

"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 uttalte i høyringsnotatet at det kan vere gode grunnar for at ei tilsvarande føresegn om å tre ut ved vesentleg misleghald også skal gjelde når ein deltek i ein samkommune. Dersom det førekjem eit vesentleg brot på dei føresetnadene som ligg i avtalen mellom deltakarane, bør det finnast moglegheiter for den som er blitt skadelidande av eit slikt misleghald, til å sleppe å måtte rette seg etter minstefristen for oppseiing, som i høyringsnotatet er føreslått å vere eitt år. Departementet meinte likevel at eit samarbeid om samkommune vil ha ei rekkje særtrekk som ikkje gjer det naturleg å sidestille samarbeidet i denne samanhengen med det å delta i eit interkommunalt selskap. Dei konsekvensane det kan få for dei partane som er igjen (dersom det er fleire enn to deltakarar) at ein deltakar trer ut utan oppseiingstid, kan vere relativt omfattande, mellom anna at dei felles folkevalde organa må omorganiseras, felles tilsette omplasseras, mv. Dette taler for at det bør vere eit visst tidsrom mellom ei oppseiing på grunnlag av vesentleg misleghald og verketidspunktet for å tre ut på den måten.

Departementet føreslo på denne bakgrunnen at ein deltakar kan seie opp avtalen dersom retten deltakaren har etter samarbeidsavtalen er blitt krenkt ved vesentleg misleghald, med verknad frå seks månader etter varselet om å tre ut på dette grunnlaget.

5.8.2 Høyringa

Odda kommune meiner at så vel det å slutte seg til, som det å tre ut av ein samkommune, bør vedtakast med kvalifisert fleirtal.

Direktoratet for forvaltning og IKT uttaler:

"Når en kommune vil gå ut av en samkommune, vil det kunne få store konsekvenser for samkommunen selv og de som er ansatt i den, for deltakende kommuner, og i mange tilfeller også for innbyggerne. Vi er derfor enige i departementets forslag om at det i loven skal fastsettes en minimumsfrist på ett år for å si opp samarbeidet."

Landsorganisasjonen i Norge meiner også at oppseiingstida bør vere eitt år, for å sikre føreseielegheit for alle deltakarane i samkommunen.

Helsedirektoratet meiner det bør lovfesta ei lengre oppseiingstid, og uttaler:

”Vi foreslår å forlenge oppsigelsestiden til to år. Dette fordi det vil ta tid for den enkelte kommune å ha et alternativt godt tilbud klart, særleg for helsetjenestens oppgaver er det behov for en lengre overgangsperiode.”

5.8.3 Forslaget frå departementet

Departementet viser til drøftinga i kapittel 4.6, der departementet konkluderer med at det bør vere tilstrekkeleg med alminneleg fleirtal for å slutte seg til ein samkommune. Det er ikkje naturleg å stille strengare krav til tre ut av enn å slutte seg til ein samkommune. Vedtak om å slutte seg til ein samkommune kan derfor etter forslaget gjerast med alminneleg fleirtal.

Departementet held også fast ved forslaget om at det bør fastsetjast ei oppseiingstid på eitt år. Dette vil gi samkommunen og dei deltakarkommunane som er att, moglegheit til å tilpasse seg den nye situasjonen, samtidig som tilhøvet til dei tilsette kan avklarast og omsynet til innbyggjarane takast vare på.

Dei andre forslaga i høyringsnotatet, til dømes forslaget om å kunne bringe eit spørsmål om å tre ut inn for departementet, eller regulering av misleghald av avtalen, har ingen av høyringsinstansane uttalt seg om. Desse forslaga blir derfor førte vidare i lovforslaget.

5.9 Oppløysing

5.9.1 Høyringsnotatet

Departementet uttalte i høyringsnotatet at ein pålagd frist for oppløysing av samkommunen vil vere ei innskrenking i retten kommunane har til sjølve å bestemme over si eiga verksemd. Dersom deltakarkommunane er einige om det, bør derfor samkommunen i utgangspunktet kunne oppløysast. Det er likevel slik at ein del av dei argumenta som taler for at det skal vere ei oppseiingstid når ein ønskjer å tre ut, også gjeld ved oppløysing av samkommunen. Særleg sentralt her er omsynet til at innbyggjarane også etter ei eventuell opplø-

sing skal ha eit forsvarleg tenestetilbod. Dette taler for at samkommunen først skal kunne oppløysast ei viss tid etter at deltakarane er blitt einige om å avslutte samarbeidet. På den andre sida vil det å oppløyse ein samkommune vere ein relativt omfattande prosess som vil ta tid. Deltakarkommunane må for det første bli einige om å oppløyse samkommunen. For det andre må det til dømes avklarast kva som skal skje med dei tilsette i samkommunen. For det tredje må det planleggast korleis ein i praksis skal føre oppgåvene tilbake til deltakarkommunane, mv. Dette inneber at deltakarkommunane normalt sett vil ha moglegheit til å planleggje og tilpasse seg den situasjonen som vil oppstå etter at samkommunen er oppløyst. Kommunane vil såleis vere i ein heilt annan situasjon enn der ein av deltakarkommunane kanskje utan varsel ønskjer å tre ut av samarbeidet. I høyringsnotatet kom departementet derfor til at det ikkje bør gjelde noka oppløysingstid ved oppløysing av samkommunen. Det vil likevel kunne vere fornuftig å ta inn nærmare føresegner om oppløysing i samarbeidsavtalen.

Departementet kom vidare til at det ikkje er nokon grunn til å lovfeste at eit vedtak om oppløysing av samkommunen skal kunne bringast inn for departementet. Oppløysing føreset tilslutning frå kommunestyra i deltakarkommunane. Det er da ingen grunn til at nokon av kommunestyra skal bringe saka inn for departementet. Det er mogleg å tenkje seg at samkommunestyret ikkje er einig med deltakarkommunane i at samkommunen bør oppløysast. Som nemnt over, under drøftinga av det å tre ut av samkommunen, fann departementet det likevel demokratisk problematisk å gi representantane for deltakarkommunane i samkommunestyret moglegheit til å få overprøvd vedtak treffe i kommunestyra i dei kommunane dei representerer.

Departementet fremma på bakgrunn av dette forslag om at samkommunen kan oppløysast dersom deltakarane er einige om det.

Dersom ein samkommune består av to kommunar, vil det at éin kommune trer ut, innebere at samkommunen må oppløysast. Reglane om oppløysing av samkommunen blir likevel berre brukte der deltakarane er einige om å oppløyse samkommunen. I tilfelle der berre éin av deltakarane ønskjer å tre ut av samkommunen, vil derfor reglane for å tre ut av samkommunen gjelde, sjølv om samkommunen berre har to deltakarar.

5.9.2 Høyringa

Ingen av høyringsinstansane kommenterer forslaget i høyringsnotatet til reglar om oppløysing av samkommunen.

5.9.3 Forslaget frå departementet

Departementet fører vidare forslaget om at samkommunen kan oppløysast dersom deltakarkommunane er einige om det.

6 Økonomi mv. i samkommunen

6.1 Økonomisk planlegging, rekneskap og rapportering

6.1.1 Høyringsnotatet

Innleiing

Finansieringa av kommunane skjer for ein stor del ved overføringar frå staten til kommunane, som igjen finansierer aktiviteten lokalt og i interkommunale samarbeid. I høyringsnotatet blei dette også lagt til grunn for finansieringa av interkommunalt samarbeid i form av samkommunar. Ein samkommune vil ut frå dette bli finansiert gjennom overføringar frå deltakarkommunane, eventuelt supplert med eigne inntekter frå verksemda i samarbeidet. Samkommunar må såleis få sitt økonomiske fundament fastlagt i samarbeidsavtalen. Kommunar som ønskjer å samarbeide i form av ein samkommune, vil stå fritt til sjølve å avtale nærmare det økonomiske mellomværet i eit slikt samarbeid.

Organiseringa av samkommunen, det uavgrensede deltakaransvaret og dei oppgåvene som samkommunen først og fremst er innretta for, inneber at dei same omsyna som knyter seg til økonomiforvaltninga i kommunar, også gjer seg gjeldande for økonomiforvaltninga i ein samkommune. Reglane i kommunelova som skal bidra til god økonomiforvaltning, bør derfor gjelde også for samkommunar. Dette er reglar som mellom anna skal bidra til ein sunn økonomi, sikre folkevald styring av ressursbruk og prioriteringar og leggje til rette for openheit og dialog med innbyggjarane. Forslaget i høyringsnotatet bygde på at reglane i kommunelova kapittel 8 og 9 om økonomiplan, årsbudsjett, årsrekneskap, rapportering og gjeldsforpliktingar m.m. som eit utgangspunkt bør gjelde for samkommunen. Samtidig knyter det seg enkelte spesielle forhold til samkommunemodellen som det vil vere formålstenleg å regulere særskilt. Forslaget i høyringsnotatet omfatta derfor enkelte reglar for samkommunar som kjem i tillegg til, og som gjer unntak frå, reglane i kommunelova kapittel 8 og 9.

Økonomiplan, årsbudsjett og årsrekneskap

God økonomisk planlegging legg grunnlag for god ressursutnytting. Departementet føreslo i høyringsnotatet at samkommunar skal utarbeide både fireårige rullerande økonomiplanar og årlege budsjett på same måte som kommunar er pålagde å gjere, jf. kommunelova §§ 44–47 og *forskrift 15.12.2000 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)* (budsjettforskrifta). Dette inneber at ein samkommune mellom anna vil bli underlagd fristar for å gjere vedtak, krav til realisme og fullstendighet, krav til budsjettbalanse og krava til innhaldet i budsjettet, mv.

Departementet føreslo i høyringsnotatet at samkommunar skal ha rekneskapsplikt og føre rekneskap etter reglane i kommunelova § 48 og *forskrift 15.12.2000 om årsregnskap og årsmelding (for kommuner og fylkeskommuner)* (rekneskapsforskrifta). Ein samkommune vil etter høyringsforslaget mellom anna bli underlagd fristar for å leggje fram rekneskapen og gjere vedtak, og krava i rekneskapsforskrifta til innhaldet i årsrekneskapen, mv.

Økonomiplan, årsbudsjett og årsrekneskap er sentrale styringsdokument for samkommunen som bør behandlast i det øvste organet i samkommunen. Dette sikrar folkevald behandling av ressursbruken og prioriteringane i samkommunen på øvste nivå, og bidreg til å ansvarleggjere samkommunestyret. Departementet føreslo i høyringsnotatet at samkommunestyret sjølv skal vedta økonomiplan, årsbudsjett og årsrekneskap. Dette inneber at samkommunestyret ikkje vil kunne delegere dette til underliggjande organ, på same måte som eit kommunestyre heller ikkje kan delegere myndigheita til å gjere slike vedtak til underordna organ. Forslaget i høyringsnotatet legg likevel til rette for at samkommunestyret kan delegere myndigheit i budsjettsaker til andre organ i samkommunen innanfor ramma av årsbudsjettet samkommunestyret har fastsett, og innanfor avgrensingane som følgjer av reglane i budsjettforskrifta om budsjettmyndigheit, fordelingsfullmakt og disponeringsfullmakt. Tilsvarande gjeld i dag for kommunar.

Departementet la i høyringsnotatet vekt på at innbyggjarane bør kunne påverke prioriteringane og ressursbruken til samkommunen. Forslaget i høyringsnotatet var derfor at samkommunen må utarbeide ei heilskapleg og saldert innstilling til vedtak om økonomiplan og årsbudsjett som skal leggjast ut til alminneleg ettersyn etter dei same reglane som dei som gjeld for kommunar, før samkommunestyret behandlar saka, jf. kommunelova §§ 44 og 45.

Etter reglane i kommunelova §§ 44, 45 og 48 skal formannskapet utarbeide ei innstilling til kommunestyrevedtak om økonomiplan, årsbudsjett og årsrekneskap. Reglane om formannskap gjeld ikkje for samkommunen. Det følgjer likevel av forslaget i høyringsnotatet at kommunelova gjeld tilsvarende for samkommunen så langt ho passar. Departementet la til grunn at samkommunestyret da må delegere til eit anna organ å utarbeide innstilling til økonomiplan og årsbudsjett. Dette kan anten vere eit underordna folkevald organ, leiaren av samkommunestyret eller den administrative leiaren i samkommunen.

Vidare blei det føreslått at samkommunar skal ha plikt til å sende vedtak om økonomiplan, årsbudsjett, årsrekneskap og årsmelding til departementet til orientering (eller til fylkesmannen etter delegering).

Budsjettprosess og økonomistyring i samkommunen

Sidan ein samkommune i hovudsak vil vere finansiert ved overføringar frå deltakarkommunane, og økonomien og verksemda i samkommunen vil kunne verke inn på økonomien til deltakarkommunane, blei det i høyringsnotatet peikt på at det som regel vil vere nødvendig at den økonomiske planlegginga for samkommunen skjer i eit samspel mellom deltakarkommunane og samkommunen.

I høyringsnotatet blei det lagt opp til at deltakarkommunane innanfor rammene av lova kan fastsetje nærmare reglar for økonomiplan- og budsjettprosessen og økonomistyringa i samkommunen. Dersom slike reglar ikkje er fastsette i avtalen, vil det vere opp til samkommunestyret å fastsetje dei. Etter forslaget i høyringsnotatet vil samkommunestyret som øvste vedtaksorgan gjere vedtak om budsjettprosessen og økonomistyringa i samkommunen, innanfor den myndigheita samkommunestyret er gitt i samarbeidsavtalen.

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at rammene for økonomien til samkommunen i utgangspunktet vil vere gitt av dei midlane som deltakarkommunane har avtalt å overføre til sam-

kommunen. Kommunestyret i den enkelte deltakarkommunen må vidare vedta overføringane av midlar til samkommunen og innarbeide det i årsbudsjettet sitt. Høyringsnotatet la dermed til grunn at deltakarkommunane gjennom samarbeidsavtalen og dei årlege budsjetta vil ha kontroll med dei økonomiske rammene for verksemda til samkommunen.

I høyringsnotatet blei det føreslått at samkommunen skal ha plikt til å vedta eit årsbudsjett som er realistisk, mellom anna ved å budsjettere med inntekter som er i tråd med kva ein kan rekne med. Dersom samkommunen vedtek eit årsbudsjett som seinare viser seg ikkje å vere i tråd med overføringane frå deltakarkommunane, vil samkommunen etter forslaget i høyringsnotatet ha plikt til å gjere dei nødvendige endringane i årsbudsjettet. Det er derfor ikkje slik at overføringar frå deltakarkommunane til samkommunen blir endeleg vedtekne av samkommunestyret ved behandlinga av budsjettet til samkommunen. Samkommunen vil likevel i budsjettet sitt kunne kome med forslag om kor store overføringane frå deltakarkommunane skal vere. Det naturlege utgangspunktet er at deltakarkommunane i budsjetta sine fastset løyvingar i tråd med forpliktingane som ligg i samarbeidsavtalen, og at samkommunen budsjetterer med overføringar frå deltakarkommunane ut frå det ein kan rekne med ut frå samarbeidsavtalen. I høyringsnotatet fann departementet det ikkje nødvendig å lovfeste at årsbudsjettet til samkommunen ikkje er endeleg før årsbudsjettet i den enkelte deltakarkommunen er vedteke.

Rapportering til statlege myndigheiter etter kommunelova § 49

Departementet føreslo i høyringsnotatet inga sjølvstendig rapporteringsplikt for samkommunen til nasjonale informasjonssystem slik kommunar er rapporteringspliktige etter kommunelova § 49. Høyringsforslaget var at plikta til å rapportere data til staten om ressursbruk og tenester i det interkommunale samarbeidet skal kvile på den enkelte deltakarkommunen, sjølv om den faktiske verksemda går føre seg i ein samkommune.

Det blei i høyringsnotatet peikt på at det er viktig at KOSTRA ikkje blir svekt som informasjonskjelde for kommunane og staten. Men så lenge samkommunar ikkje er pålagde å rapportere til staten, vil deltakarkommunane ha behov for informasjon frå samkommunen for å kunne rapportere til statlege myndigheiter. Det blei derfor føreslått at deltakarkommunane gjennom samarbeidsavta-

len sikrar seg at samkommunen systematisk registrerer informasjon om ressursbruk og tenesteyting på ein slik måte at deltakarkommunane kan oppfylle forpliktingane sine om rapportering til staten.

Departementet peikte samtidig på at det er grunn til å vere merksam på at det med tida kan vise seg formålstenleg å påleggje samkommunar ei eiga rapporteringsplikt. Departementet føreslo derfor å lovfeste ein heimel for departementet i forskrift til eventuelt å fastsetje ei slik rapporteringsplikt for samkommunar, i tillegg til nærmare reglar om slik rapportering. Dette vil ta vare på eventuelle framtidige behov for rapportering direkte frå samkommunen til nasjonale informasjonssystem, tilsvarande rapporteringa frå kommunane.

6.1.2 Høyringa

Midtre Namdal samkommune uttaler:

”Forslaget innbærer ingen endring i rapporteringsrutinene bl.a. til KOSTRA. Vi mener dette må endres slik at samkommunale tjenester kan rapporteres som en samlet tjeneste. Oppdeling gir for små kommuner store tilfeldige svingninger. Når kommuner har valgt å legge en tjeneste til en samkommune, vil ikke rapportering på kommunenivå være et hensiktsmessig styringsverktøy verken for staten eller for lokale myndigheter.”

Statistisk Sentralbyrå (SSB) held fram at siktemålet i KOSTRA om å skaffe samanliknbar styringsinformasjon for kommunar ikkje må svekkjast som følgje av samarbeid i form av samkommunar. SSB peiker også på problemstillingar knytte til rekneskapsføring, rapportering og statistikkproduksjon ved interkommunale samarbeid og deltaking i interkommunale selskap, og behovet for å samordne rapporteringa til Einingsregisteret med data om arbeidstakarar. SSB meiner det kan vere meir formålstenleg at den enkelte samkommunen sjølv blir rapporteringspliktig, og at rapporteringsplikta ikkje berre skal kvile på deltakarkommunane, slik departementet føreslo i høyringsnotatet. SSB peiker også på at standard kontoplan i KOSTRA og eksisterande rapporteringsfristar må gjelde også for samkommunar, og at det må leggjast opp til kvalitetssikring av rapporterte data.

6.1.3 Forslaget frå departementet

Høyringsinstansane sett under eitt gir spørsmåla om økonomisk planlegging, årsrekneskap og rapportering lita merksemd. Det er ingen høyringsinstansar som går imot forslaget om at samkommunen skal underleggjast reglane om økonomiplan, årsbudsjett og årsrekneskap som gjeld for kommunar. Departementet held derfor fast ved forslaget i høyringsnotatet.

Etter lovforslaget skal samkommunestyret sjølv vedta økonomiplan, årsbudsjett og årsrekneskap. Lovforslaget inneber vidare at innstillinga til økonomiplan og årsbudsjett skal leggjast ut til alminneleg ettersyn. I høyringsnotatet la departementet til grunn at reglane om formannskap ikkje gjeld for samkommunen. Departementet la vidare til grunn at kommunelova gjeld tilsvarande for samkommunen så langt ho passer, og at samkommunestyret derfor må delegere til eit anna organ å innstille til økonomiplan og årsbudsjett. Departementet har etter ei nærmare vurdering kome til at dette bør gå direkte fram av lova. Departementet føreslår derfor at det skal stå i lova at samkommunestyret må fastsetje kva for organ i samkommunen som skal gi innstilling til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett og årsrekneskap. Dette kan vere eit underordna folkevalt organ, leiaren for samkommunestyret eller den administrative leiaren i samkommunen.

Departementet held vidare fast ved forslaget om at kommunelova § 49 ikkje skal gjelde for samkommunar. Forslaget inneber at det ikkje blir fastsett ei sjølvstendig rapporteringsplikt for samkommunen i kommunelova § 49. Deltakarkommunane vil sjølve vere pliktige til å oppfylle rapporteringskrav som staten fastset med heimel i kommunelova § 49, også når rapporteringskravet gjeld informasjon som har med verksemda i samkommunen å gjere. Deltakarkommunane må ut frå dette gjennom samarbeidsavtalen sikre seg at samkommunen systematisk registrerer informasjon om ressursbruk og tenesteyting på ein slik måte at deltakarkommunane kan oppfylle pliktene om rapportering til staten etter kommunelova § 49. Lovforslaget er likevel ikkje til hinder for at samkommunen kan rapportere data på vegner av deltakarkommunane. Lovforslaget opnar for å ta inn i samarbeidsavtalen at samkommunen skal stå for den praktiske innrapporteringa på vegner av deltakarkommunane.

Departementet reknar med at det med tida kan vise seg formålstenleg å påleggje samkommunar ei eiga rapporteringsplikt med heimel i kommunelova, slik *Midtre Namdal samkommune* og

Statistisk sentralbyrå peiker på i fråsegnene sine. Det kan vere tale om at samkommunen bør påleggjast å rapportere data om ressursbruk og tenester på samkommunenivå. Departementet foreslår å lovfeste ein heimel i kommunelova som gir departementet myndigheit til å fastsetje ei slik rapporteringsplikt for samkommunar i forskrift dersom dette blir vurdert som formålstenleg. Forskriftsheimelen skal også omfatte nærmare reglar om slik rapportering.

6.2 Økonomi og balansekrav i samkommunen, og dei økonomiske forpliktingane deltakarkommunane har

6.2.1 Høyringsnotatet

Balansekrav

I høyringsnotatet meinte departementet at det var naturleg å lovfeste reglar som bidreg til at samkommunar ikkje etablerer eit utgiftsnivå som går utover inntektsnivået i samkommunen. Eit krav om balanse og dekking av underskot bidreg til god økonomiforvaltning, mellom anna når det gjeld effektiv ressursbruk og at utgifter blir dekte etter kvart som dei kjem. Departementet foreslo i høyringsnotatet at samkommunar skal vere underlagde krav om budsjettbalanse og plikt til å dekkje inn underskot i rekneskapen.

Dekkingskravet vil i utgangspunktet innebere ei sjølvstendig plikt for samkommunen til å dekkje inn ubalanse frå tidlegare år. Dekking vil kunne skje gjennom å tilpasse utgiftene til eksisterande inntektsrammer, bruk av avsetningar frå tidlegare år og/eller ved ekstra overføringar av midlar frå deltakarkommunane til samkommunen. Etter høyringsforslaget vil det i utgangspunktet vere opp til samkommunen sjølv å velje korleis dekkinga skal skje, men i den grad dekkinga baserer seg på overføringar frå deltakarkommunane, må det ha tilslutning frå dei. Ein eventuell ubalanse i økonomien til samkommunen vil kunne påverke økonomien til deltakarkommunane gjennom at samkommunen eventuelt treng større overføringar frå deltakarkommunane.

Forslaget i høyringsnotatet inneber at eit underskot i årsrekneskapen til samkommunen som ikkje blir dekt på budsjettet i det året rekneskapen blir lagd fram, skal først opp til dekning i årsbudsjettet til samkommunen året etter. Høyringsforslaget inneber at samkommunen ikkje

kan vedta dekking utover to år, og at ein heller ikkje kan gi dispensasjon frå dette kravet.

Deltakarane sitt ansvar for å finansiere underskot i samkommunen

I høyringsnotatet peikte departementet på at det vil vere viktig å etablere verkemiddel som kan sikre at underskot i ein samkommune blir dekt. Det grunnleggjande elementet i dette er at samkommunen blir underlagd eit balansekrav og eit dekningskrav. Departementet vurderte det likevel slik at desse krava aleine ikkje er nok til å sikre at ein eventuell økonomisk ubalanse i samkommunen blir retta opp. På denne bakgrunnen vurderte departementet om ein til dømes bør etablere ei ordning med statleg kontroll på vilkår og godkjenning overfor samkommunar, tilsvarende ordninga for kommunar som er i økonomisk ubalanse (ROBEK).

Sett i samanheng med deltakaransvaret til kommunane og at deltakarkommunane vil ha finansieringsansvaret for oppgåvene som er overførte til samkommunen, vurderte departementet det slik at deltakarkommunane sjølve bør få eit direkte ansvar for økonomien til samkommunen, heller enn at staten skal føre kontroll (på vilkår) med vedtaket om årsbudsjett i samkommunen, mellom anna kontroll med at dekkingsplikta blir etterlevd. Departementet foreslo i høyringsnotatet å lovfeste eit særskilt ansvar for deltakarkommunane for å finansiere dekking av underskot i årsrekneskapen til samkommunen, og med nærmare reglar i forskrift i medhald av kommunelova. Dette finansieringsansvaret vil etter høyringsforslaget tre inn for deltakarkommunane om samkommunen sjølv ikkje dekkjer inn underskot på annan måte, noko som igjen inneber at deltakarkommunane må sjå sin eigen og samkommunen sin økonomi under eitt.

På denne bakgrunnen blei det i høyringsforslaget peikt på at det er mindre behov for statleg kontroll med budsjetta til samkommunen, og det blei ikkje foreslått eit eige ROBEK-register for samkommunar. Med heimel i kommunelova § 60 vil staten framleis føre kontroll på vilkår med økonomien i deltakarkommunane, mellom anna kontroll med at deltakarkommunane er med og finansierer dekkinga av underskot i samkommunen. Høyringsforslaget inneber såleis at staten ikkje skal føre kontroll med vedtaket om årsbudsjett i samkommunen, heller ikkje dersom ein av deltakarkommunane er underlagd ordninga med statleg godkjenning og kontroll (ROBEK).

Utforming av ordninga med at deltakarane har ansvar for å dekkje underskot

I høyringsnotatet peikte departementet på at det må fastsetjast eit tidspunkt for når plikta til å dekkje underskot i samkommunen skal tre inn. Departementet vurderte det slik at denne plikta bør tre inn etter to år. Ansvar for ein deltakarkommune har for å bidra til å dekkje underskot i ein samkommune, vil dermed tilsvare ansvaret ein kommune har for å dekkje underskot i eigen kommune etter hovudregelen i kommunelova om dekking av meirforbruk innan to år. Dersom ein deltakarkommune må overføre midlar til ein samkommune for å oppfylle plikta til å vere med og dekkje underskot, og dette fører til underskot i rekneskapen til deltakarkommunen, kan deltakarkommunen dekkje dette underskotet etter dei ordinære reglane i kommunelova (dvs. over dei neste to åra, eventuelt innanfor fire år).

Departementet føreslo i høyringsnotatet at ansvaret hos deltakarkommunane for å sikre dekking av underskot i årsrekneskapen til samkommunen blir utforma etter same mønster som gjeld for kommunane si plikt til å dekkje underskot i kommunale føretak, jf. *forskrift 15.12.2000 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)* (budsjettforskrifta) § 7, og at reglar om dette blir tekne inn i budsjettforskrifta.

I høyringsnotatet trekte departementet fram spørsmålet om korleis ansvaret for å dekkje underskot i samkommunen skal fordelast på deltakarkommunane. Samkommunemodellen skal leggje til rette for eit langvarig og forpliktande interkommunalt samarbeid. Da må ytingane frå den enkelte deltakarkommunen til samkommunen over tid, mellom anna tilskot for dekking av underskot, vere i samsvar med dei interessene og den nytten den enkelte deltakarkommunen har av samarbeidet. Dekking av underskot i samkommunen er eit spørsmål om finansieringa av samkommunen. Kva som er ei rimeleg fordeling av dette ansvaret på deltakarkommunane, kan best vurderast lokalt om ein vil sikre samsvar mellom dei utgiftene den enkelte deltakarkommunen har til samkommunen, og dei tenestene samkommunen yter. Dette tilseier at deltakarkommunane skal kunne avtale nærmare korleis ansvaret for å finansiere underskot i årsrekneskapen til samkommunen skal fordelast på deltakarkommunane.

På den andre sida blei det i høyringsnotatet vist til at interkommunalt samarbeid innanfor enkelte område vil kunne ha som formål å jamne ut utgiftene dei enkelte deltakarkommunane har frå år til år, slik at den økonomiske belastninga

blir meir stabil. Dette kan tilseie at ansvaret for å dekkje underskot i årsrekneskapen til samkommunen blir fordelt på deltakarkommunane etter kor stor del den enkelte kommunen har av deltakaransvaret, uavhengig av omfanget av tenestene kvar deltakarkommune har teke imot i det året underskotet oppstod.

Departementet gjekk i høyringsnotatet ut frå at det i utgangspunktet vil vere formålstenleg at ansvaret for å dekkje inn underskot i samkommunen blir fordelt mellom deltakarkommunane på same måte som ansvaret for forpliktingane samkommunen har overfor ein tredjepart. I høyringsnotatet føreslo departementet derfor at ansvaret for å dekkje underskot i samkommunen skal fordelast på deltakarkommunane etter deltakaransvaret, med mindre noko anna er avtalt.

6.2.2 Høyringa

Norges kommunerevisorforbund peiker på at det er behov for enkelte presiseringar av reglane om plikta til å dekkje underskot i samkommunen.

Kunnskapsdepartementet uttaler:

”Det bør, slik vi har sett det, tilstrebes en større klarhet i forbindelse med utarbeidelsen av nytt regelverk med hensyn til hvordan det skal håndteres dersom det i løpet av et budsjettår blir konstatert at en samkommune ikke har tilstrekkelig økonomiske midler til å følge opp krav etter opplærings- eller barnehageloven, eksempelvis rett til adekvat spesialundervisning. Spørsmålet er om det er den respektive deltakerkommunen som i siste instans blir økonomisk ansvarlig.”

Utdanningsdirektoratet uttaler mellom anna:

”I tilfeller hvor samkommunen mangler midler til å gjennomføre sine oppgaver i samsvar med lovpålagte krav, og deltakerkommunene ikke bevilger tilstrekkelig med midler, vil dette medføre at samkommunen står maktesløse på grunn av bevilgningsproblematikken, uten at staten gjennom pålegg kan komme i inngrep med dette overfor deltakerkommunen. Forslaget medfører følgelig en asymmetri mellom samkommunens innflytelse over en helt sentral innsatsfaktor for oppfyllelse av lovpålagte krav og den forpliktelse og det ansvar den pålegges.

[...]

Dersom [...] ikke [...] deltakerkommunene har en [...] ubetinget forpliktelse til å bevilge

tilstrekkelige midler, innebærer samkommunemodellen en overføring av deltakerkommunenes resultatforpliktelse til samkommunen uten at innsatsfaktoren i form av tilstrekkelige bevilgninger er sikret.”

Utdanningsforbundet og *UNIO* peiker på den same problemstillinga som Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet tek opp.

Rauma kommune uttaler:

”Største utfordringen for en slik modell vil være dersom kommuneøkonomien utvikler seg forskjellig i deltakerkommunene. Hvordan skal en samkommune håndtere utviklingen av et tjenestetilbud dersom en kommune må redusere utgiftene til dette, mens en annen kommune ønsker å styrke dette tilbudet? Denne problematikken er ikke tilstrekkelig vurdert/drøftet i utredningen.”

Våler kommune og *Grue kommune* uttaler:

”Deltakende kommuner vil kunne ha ulike økonomiske evne. Det bør fastsettes klare retningslinjer fra departementet for hva som skjer dersom en ROBEK-kommune for eksempel nekter låneopptak, eller ikke har fondsmidler som kan dekke merforbruk.”

6.2.3 Forslaget frå departementet

Balansekrav og dekkingsplikt

Høyringsinstansane sett under eitt har få merknader til spørsmåla om eit balansekrav for samkommunen og dekking av underskot i samkommunen. Det er ingen høyringsinstansar som går imot forslaget i høyringsnotatet om at samkommunen blir underlagd eit balansekrav, og at deltakarkommunane skal ha ansvar for å bidra med finansiering av eventuelle underskot i samkommunen som samkommunen sjølv ikkje har dekt. Departementet byggjer derfor vidare på hovudtrekka i reglane om dekking av underskot slik dei blei omtalte i høyringsnotatet. Reglane om dekking av underskot vil vere detaljerte og av teknisk art. Departementet føreslår derfor at det i lova berre blir fastsett at samkommunen har plikt til å dekkje underskot. Departementet føreslår vidare at det blir fastsett i lova at deltakarkommunane har plikt til å bidra til å finansiere underskot i samkommunen når samkommunen sjølv ikkje har dekt inn eit underskot. Plikta inneber at deltakarkommunane må overføre midlar til samkommunen dersom

visse kriterium i regelverket er oppfylte. Departementet føreslår vidare at dei nærmare reglane om plikta samkommunen og deltakarkommunane har til å dekkje underskot i samkommunen, blir fastsette i forskrift. Departementet legg til grunn at forskriftsreglane om dekking vil byggje på tilsvarende reglar som dei som gjeld for dekking av underskot i kommunale føretak.

Nærmare om tilhøvet mellom økonomien i samkommunen og økonomien i deltakarkommunane

Enkelte høyringsinstansar tek opp spørsmål om tilhøvet mellom økonomien i deltakarkommunane og økonomien i samkommunen. Til dømes tek Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet opp spørsmålet om det økonomiske ansvaret deltakarkommunane har overfor samkommunen, sett i samanheng med ansvaret samkommunen har for å utføre oppgåver som er overførte frå deltakarkommunane.

For at eit interkommunalt samarbeid skal kunne fungere effektivt over tid, må dei finansielle rammene samsvare med dei oppgåvene som skal utførast i samarbeidet. Samkommunemodellen er innretta for samarbeid om lovpålagde oppgåver. Deltakarkommunane må vere svært medvitne om dei økonomiske rammene og resultata i samkommunen. Dei finansielle rammene for eit interkommunalt samarbeid må vurderast med jamne mellomrom for å sikre at inntektene frå samarbeidet er i samsvar med dei behova og dei oppgåvene som skal utførast i samarbeidet. Dette utgangspunktet gjeld også for samkommunar. Lovforslaget i denne proposisjonen inneber at det økonomiske mellomværet mellom deltakarkommunane og samkommunen skal fastsetjast i samarbeidsavtalen. Som departementet peiker på ovanfor, må mellomværet fastsetjast slik at samkommunen får tilstrekkelege økonomiske rammer til å utføre dei oppgåvene som er overførte til samkommunen. For tilfelle der inntektene til samkommunen reint objektivt sett ikkje samsvarer med dei oppgåvene samkommunen skal ta seg av, legg departementet til grunn at det vil vere opp til deltakarkommunane i fellesskap å handtere dette, til dømes gjennom endringar i dei økonomiske rammene til samkommunen.

Samkommunen vil etter lovforslaget vere eit eige rettssubjekt og ansvarleg for å oppfylle betalingsforpliktingane sine. Under føresetnad av at høvet til å ta opp lån er fastsett i samarbeidsavtalen, følgjer det av lovforslaget at samkommunen kan inngå avtalar om rett til trekk (kassakreditt) eller likviditetslån dersom samkommunen mel-

lombels skulle vere i ein likviditetssituasjon som ikkje gir rom for å dekkje dei laupande betalingsforpliktingane. Lovforslaget legg såleis til rette for at samkommunen kan dekkje dei laupande betalingsforpliktingane sine med kassakreditt eller likviditetslån dersom det er nødvendig. Eit mellombels likviditetsbehov i samkommunen vil dermed ikkje utan vidare ha nokon økonomiske konsekvensar for deltakarkommunane. På denne måten vil likviditetsbehovet til samkommunen og ansvaret for å dekkje dei laupande betalingsforpliktingane kunne handterast på ein god måte innanfor det føreslåtte regelverket, slik at dette ikkje nødvendigvis påverkar økonomien til deltakarkommunane.

Departementet viser til at samkommunen etter lovforslaget vil ha plikt til å budsjettere med balanse. Samkommunen vil dermed ikkje kunne løyve midlar til tiltak som det ikkje er realistisk dekning for. I dette ligg også eit krav til god økonomistyring i samkommunen. Å etterleve balansekravet vil innebære at samkommunen over tid vil ha tilstrekkeleg likviditet til å dekkje betalingsforpliktingane sine. Dersom det årlege aktivitetsnivået i samkommunen likevel er høgare enn den årlege inntektsramma, vil dette føre med seg eit rekneskapsmessig meirforbruk i samkommunen, så framtid samkommunen ikkje har oppsparte midlar i fond. Lovforslaget inneber at samkommunen vil ha ei plikt til å dekkje eit rekneskapsmessig meirforbruk. Dette inneber at samkommunen også har ei plikt til å tilpasse utgiftene til inntektsnivået, på same viset som kommunar er underlagde gjeldande balansekrav i kommunelova. Som departementet peiker på ovanfor, må deltakarkommunane i fellesskap gjennom samarbeidsavtalen sørge for at dei finansielle rammene for samarbeidet samsvarer med dei oppgåvene som samarbeidet skal ha ansvaret for, slik at økonomien i samkommunen over tid er i balanse.

Departementet viser vidare til at lovforslaget også omfattar reglar for situasjonar der samkommunen ikkje tilpassar seg balansekravet innanfor dei økonomiske rammene som gjeld for samkommunen. Etter forslaget vil deltakarkommunane ha plikt til å dekkje underskot i samkommunen som samkommunen sjølv ikkje evnar å dekkje. Dette vil måtte skje ved overføring av midlar utover den ordinære finansieringa frå deltakarkommunane. Denne plikta vil gjelde for deltakarkommunane uavhengig av om dei sjølve til dømes har eit underskot i rekneskapsdelen eller ikkje har tilstrekkeleg med oppsparte midlar. Denne plikta er også uavhengig av om deltakarkommunane kjem inn under ordninga med statleg godkjenning av låne-

opptak og kontroll av årsbudsjettet i kommunen (ROBEK). Lovforslaget inneber såleis at samkommunen over tid vil vere sikra finansiering frå deltakarkommunane for alle sine utgifter.

For deltakarkommunane vil det av omsyn til eigen økonomi vere viktig å sjå økonomien i samkommunen og eigen økonomi i samanheng. Deltakarkommunane vil ha interesse av ei forsvarleg økonomistyring i samkommunen. Det følgjer av lovforslaget at samkommunen ikkje kan binde deltakarkommunane økonomisk ut over det som er fastsett i samarbeidsavtalen, eller ut over det som følgjer av reglane som blir føreslått i denne proposisjonen om dekking av underskot og det uavgrensa deltakaransvaret. Det er ein føresetnad at samarbeidet har ei ansvarleg økonomiforvaltning som gir grunnlag for å etterleve kravet om økonomisk balanse, slik at omsynet til deltakarkommunane sine eigne styringsmoglegheiter og økonomi blir teke vare på.

Vidare vil det vere ein føresetnad for eit langsiktig samarbeid at forpliktingane deltakarkommunane har overfor samarbeidet, kan passast inn innanfor dei økonomiske rammene til den enkelte deltakarkommunen. Som Grue, Rauma og Våler kommunar peiker på i høyringsfråsegnene sine, kan økonomien utvikle seg ulikt i deltakarkommunane. Departementet vurderer det slik at oppgåvene og dei økonomiske rammene deltakarkommunane har, mellom anna forpliktingane overfor samkommunen, må vurderast lokalt og fastsetjast i samarbeidsavtalen. Forpliktingane deltakarkommunane har etter samarbeidsavtalen og lovverket elles, vil som nemnt vere bindande for deltakarkommunane uavhengig av den økonomiske stillinga deira.

6.3 Låneopptak, finansforvaltning mv.

6.3.1 Høyringsnotatet

Høve til å ta opp lån

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at samkommunar kan få tildelt oppgåver frå deltakarkommunane der det også vil vere naturleg å investere i regi av samkommunen. Departementet føreslo derfor at samkommunar bør ha høve til å ta opp lån for å finansiere eigne investeringar.

Departementet peikte på at høvet til å ta opp lån må vurderast opp mot den oppgaveporteføljen som blir lagd til den enkelte samkommunen. Ein må også vurdere kor økonomisk fristilt samkommunen skal kunne vere overfor deltakarkommunane. I vurderinga av kor langt det er formålsten-

leg å gå med omsyn til å gi samkommunen høve til å ta opp lån, må ein derfor vege kontrollen deltakarkommunane skal ha med økonomien i samkommunen opp mot stillinga til samkommunen som sjølvstendig forvaltningsorgan. Departementet vurderte det slik i høyringsnotatet at den nærare avgrensinga av høvet til å ta opp lån innanfor rammene av lova er eit grunnleggjande spørsmål om det økonomiske sjølvstendet til samkommunen som bør avklarast mellom deltakarkommunane i samarbeidsavtalen. Det blei derfor føreslått at det skal vere fastsett i samarbeidsavtalen dersom samkommunen skal kunne ta opp lån.

Departementet føreslo vidare at det i samarbeidsavtalen skal fastsetjast ei øvre låneramme for det samla låneopptaket til samkommunen. Departementet peikte på at dette er meir formålstenleg enn at låneopptaket til samkommunen skal vere gjenstand for årlege forhandlingar og godkjenning i den enkelte deltakarkommunen. Departementet la i høyringsnotatet til grunn at storleiken på låneramma må fastsetjast på eit nivå som er forsvarleg med tanke på økonomien både i samkommunen og i deltakarkommunane. Ei god økonomiforvaltning vil uansett krevje at låneopptaket til samkommunen for kvart enkelt år blir vurdert opp mot den økonomiske evna samkommunen har til å betale renter og avdrag. Mellom anna må ein vurdere om nivået på overføringane av midlar frå deltakarkommunane gir rom for ytterlegare låneopptak innanfor den ramma som er fastsett i samarbeidsavtalen. Forslaget frå departementet i høyringsnotatet var at dersom det er behov for å redusere eller auke lånerammene, må samarbeidsavtalen endrast.

Om låneformål

Når det gjeld kva formål ein samkommune skal kunne ta opp lån til, la departementet til grunn at dei same omsyna som gjer seg gjeldande for å avgrense låneopptak i kommunane, også gjer seg gjeldande for samkommunar. Departementet peikte vidare på at ein må sjå høvet til å ta opp lån i samheng med deltakaransvaret og reglane i kommunelova. Departementet føreslo derfor at høvet til å ta opp lån for samkommunen skal vere avgrensa, på same måte som for kommunar etter kommunelova § 50. Høyringsforslaget var at samkommunar kan ta opp lån til alle dei formåla som er nemnde i kommunelova § 50, mellom anna lån til å finansiere investeringar i bygningar, anlegg og varige driftsmidlar, likviditetslån, lån til vidare utlån, lån til forskoteringar mv. Vidare føreslo departementet at reglane i kommunelova om

avdrag på gjeld og lånefond skal gjelde tilsvarende for samkommunar.

Godkjenning av låneopptak

I høyringsnotatet føreslo departementet at det ikkje skal vere statleg godkjenning av samarbeidsavtalen og den låneramma for samkommunen som eventuelt er fastsett der. Departementet stilte i høyringsnotatet spørsmål om staten på annan måte bør godkjenne vedtak i samkommunar om å ta opp lån på tilsvarende vis som staten etter kommunelova § 60 skal godkjenne vedtak om å ta opp lån i ROBEK-kommunar.

Spørsmålet om statleg godkjenning av låneopptak blei i høyringsnotatet sett i samheng med at deltakarkommunane da må ha eit grunnleggjande ansvar for finansiering av samkommunen, og at deltakarkommunane må sjå sin eigen økonomi og økonomien i samkommunen under eitt. Deltakarkommunane vil på den eine sida sjølve måtte ta stilling til i kor stor grad samkommunen skal kunne ta opp lån. Departementet la i høyringsforslaget til grunn at det vil vere naturleg for deltakarkommunane, ut frå den økonomiske situasjonen i den enkelte kommunen, å vurdere korleis låneopptak i samkommunen vil påverke behovet for overføringar frå deltakarkommunane, slik at det blir fastsett ei forsvarleg låneramme i samarbeidsavtalen. Dessutan vil ansvaret deltakarkommunane har for å finansiere eit eventuelt meirforbruk i samkommunen, gi deltakarkommunane grunn til å vurdere om låneramma til samkommunen er forsvarleg med tanke på både økonomien i samkommunen og økonomien i deltakarkommunane. I høyringsnotatet vurderte departementet det slik at dette isolert sett tilseier at det ikkje vil vere behov for ei statleg godkjenning av låneopptaket i ein samkommune.

På den andre sida fann departementet det riktig å ta omsyn til at deltakarkommunar har eit uavgrensa ansvar for forpliktingane til samkommunen, og at låneopptak inneber langsiktige forpliktingar for samkommunen som må ha finansiell dekning. Departementet peikte på at ein bør tenkje på at økonomien i samkommunen eller deltakarkommunane kan utvikle seg slik at avtalen om låneopptak for samkommunen på eit seinare tidspunkt ikkje lenger er forsvarleg. Departementet meinte derfor at det i ei viss utstrekning vil kunne oppstå behov for å avgrense låneopptaket i samkommunen, for med det å avgrense det økonomiske ansvaret deltakarkommunane skal ha overfor samkommunen, og behovet for overføringar til samkommunen. Departementet la til grunn at

dette typisk kan vere tilfellet der ein eller fleire av deltakarkommunane sjølve har ei svekt økonomisk stilling. Departementet føreslo på denne bakgrunnen ei godkjenningssordning på vilkår for låneopptak i samkommunen, der ordninga blir knytt til om éin eller fleire av deltakarkommunane er registrerte for godkjenning og kontroll (ROBEK) etter reglane i kommunelova § 60. Forslaget inneber at dersom éin eller fleire av deltakarkommunane er registrerte i ROBEK, skal vedtak om låneopptak i samkommunen godkjennast av fylkesmannen etter delegert myndigheit frå departementet. Innhaldet i godkjenningssordninga for samkommunen vil elles tilsvare det som følger av reglane i kommunelova.

Garantiforpliktingar

Departementet meinte i høyringsnotatet at det er mindre behov for at ein samkommune skal kunne stille garantiar for økonomiske forpliktingar andre har. Departementet la også vekt på at regelverket bør bidra til at samkommunar ikkje tek på seg økonomisk risiko knytt til verksemd hos andre. I høyringsnotatet blei det derfor føreslått å forby at ein samkommune skal kunne stille garantiar for økonomiske forpliktingar andre har.

Finansforvaltning

Departementet meinte i høyringsnotatet at det vil vere naturleg at det også blir fastsett reglar for korleis samkommunen skal forvalte eigne midlar og låneopptak (finansforvaltning). Det blei derfor føreslått at reglane om finansforvaltning i kommunelova § 52 med tilhøyrande *forskrift 9.6.2009 om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning* (finansforskrifta), også skal gjelde for samkommunar. Dette inneber at samkommunen skal ha ei forsvarleg finansforvaltning, mellom anna forbod mot å ta på seg vesentleg finansiell risiko og krav om å vere betalingsdyktig. Det blei vidare føreslått at samkommunestyret skal vedta eit finansreglement for samkommunen, i tråd med krava i finansforskrifta. Departementet gjekk i høyringsnotatet ut frå at det for samkommunen normalt vil vere tale om reglar for forvaltning av ledig likviditet og andre midlar som er berekna for driftsformål, eventuelt også reglar om låneopptak dersom samkommunen skal kunne ta opp lån.

Betalingsvanskar, utlegg og arrest mv.

Deltakaransvaret for forpliktingane til samkommunen inneber at kreditorane til samkommunen

kan gjere krava sine mot samkommunen gjeldande overfor deltakarkommunane dersom samkommunen ikkje innfrir betalingsforpliktingane sine. Departementet peikte på at forslaget om deltakarkommunane sitt ansvar for finansiering av økonomien i samkommunen kan minske risikoen noko for at ein samkommune kjem i ein situasjon der det ikkje er likviditet til å dekkje betalingsforpliktingane. Ein kan likevel ikkje utelukke at ein slik situasjon kan oppstå. Departementet vurderte det derfor slik i høyringsnotatet at det bør fastsettast reglar for korleis samkommunen og deltakarkommunane skal gå fram dersom ein samkommune ikkje klarer å dekkje betalingsforpliktingane sine. Det blei samtidig føreslått at reglane om betalingsinnstilling i kommunelova §§ 56–58 ikkje skal gjelde for samkommunar.

Departementet føreslo at dersom samkommunen ser at han ikkje kan oppfylle betalingsforpliktingane sine etter kvart som dei forfell, skal den administrative leiaren for samkommunen straks sende melding til samkommunestyret og deltakarkommunane, slik at dei kan ta stilling til kva for tiltak som er nødvendig, og om det er grunnlag for at verksemda skal halde fram. Høyringsforslaget gjekk vidare ut på at dersom samkommunestyret, med tilslutning frå deltakarkommunane, ikkje kan leggje fram ein plan for vidare drift som gir fordringshavarane dekning ved forfall, skal samkommunen oppløysast. Reglane tilsvare føresegnene i *lov om interkommunale selskaper* § 24 første ledd.

Departementet føreslo i høyringsnotatet at eigedelane til ein samkommune ikkje kan vere gjenstand for utlegg eller arrest, og at ein samkommune ikkje kan takast under konkurs eller opne gjeldsforhandling. Høyringsforslaget er likevel ikkje til hinder for at ein samkommune på frivillig grunnlag kan pantsetje eigedommar i samkommunen for eiga gjeld. Fordringar som er pantsikra på denne måten, kan drivast inn etter dei vanlege reglane om tvangsfullbyrding. Departementet føreslo i høyringsnotatet at det likevel ikkje kan gjennomførast tvangssal eller annan tvangsrealisasjon av eigedommen til selskapet i dei første seks månadene etter at melding om betalingsvanskar er send til samkommunestyret og deltakarkommunane. Dette tilsvare føresegnene i *lov om interkommunale selskaper* § 24 andre ledd. Departementet føreslo også ei endring i tvangsfullbyrdingslova § 1-2 for å sikre samsvar mellom denne lova og kommunelova.

6.3.2 Høyringa

Midtre Namdal samkommune uttaler:

”I departementets forslag [...] er det forutsatt at låneopptak begrenses til en låneramme som defineres i samarbeidsavtalen. Vi kan ikke se at det er behov for slik begrensning og at dette vil være hensiktsmessig over tid. Det tilrås derfor som tilstrekkelig at de samarbeidende kommunestyrene som en del av sine budsjettvedtak godkjenner en låneramme for samkommunen.”

Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) uttaler:

”Av forslaget [...] fremkommer at en samkommune ikke skal kunne være deltaker i ansvarlige selskaper, kommandittselskaper, aksjeselskaper [...]. Samtidig er det [...] foreslått at kommuneloven § 52 om finansforvaltning skal gjelde fullt ut for samkommuner. Forbudet mot å være deltaker i aksjeselskaper kan imidlertid synes å innebære en reell beskrankning på samkommunens mulighet til å drive finansforvaltning, da bestemmelsen kan forstås slik at samkommune ikke kan plassere ledig likviditet i aksjer.”

6.3.3 Forslaget frå departementet

Høyringsinstansane sett under eitt har få merknader til spørsmåla om låneopptak og finansforvaltning mv. i samkommunen. Det er ingen høyringsinstansar som går imot forslaget om at låneopptak og finansforvaltning mv. i samkommunen i hovudsak kjem inn under dei same reglane som dei som gjeld for kommunar. Departementet held derfor fast ved forslaget i høyringsnotatet om at reglane i kommunelova kapittel 9 med enkelte tillegg og unntak skal gjelde for samkommunar.

Høve til låneopptak og øvre låneramme for samkommunen

Spørsmålet om samkommunen kan ta opp lån, må sjåast i samanheng med det investeringsbehovet ein samkommune eventuelt har til oppgåve å ta hand om. Departementet føreslår i denne proposisjonen at samkommunar skal kunne ta opp lån etter dei ordinære reglane i kommunelova § 50. Typisk vil det vere tale om å ta opp lån til å finansiere investeringar eller kassakreditt i samkommunen, eventuelt avtalar om kortsiktige likviditetslån. Etter forslaget i denne proposisjonen er det

ein føresetnad for at samkommunen kan ta opp lån, at dette er fastsett i samarbeidsavtalen.

I høyringsnotatet føreslo departementet at også den øvre (samla) låneramma til samkommunen skal gå fram av samarbeidsavtalen. Departementet vil streke under at dei samla låneopptaka i ein samkommune ikkje må gå ut over det som vil vere forsvarleg av omsyn til samkommunen sin eigen økonomi. Med bakgrunn i det uavgrensa deltakaransvaret og at ein samkommune for ein stor del vil vere finansiert med midlar frå deltakarkommunane, må ein også sjå den øvre ramma for det samla låneopptaket i samkommunen i samanheng med økonomien i den enkelte deltakarkommunen. Departementet ser det som viktig at ein samkommune ikkje tek opp lån ut over det som er forsvarleg av omsyn til det finansielle ansvaret deltakarkommunane har overfor samkommunen. Slik departementet vurderer det, må det vere eit ufråvikeleg krav at alle deltakarkommunane sluttar seg til låneopptak i samkommunen. Departementet held derfor fast på utgangspunktet som låg til grunn i høyringsnotatet om at deltakarkommunane i einigheit må fastsetje ei øvre ramma for det samla låneopptaket i samkommunen.

Spørsmålet er deretter om den øvre låneramma må gå fram av samarbeidsavtalen, eller om det er tilstrekkeleg at kommunestyra i deltakarkommunane kvart år skal godkjenne dei årlege låneopptaka for samkommunen, slik Midtre Namdal samkommune peiker på i høyringsfråsegna si. Departementet viser i samband med det til at det etter *lov om interkommunale selskaper* § 22 er eit krav at den øvre ramma for det samla låneopptaket i selskapet skal fastsetjast i selskapsavtalen. Det er overfor departementet ikkje reist spørsmål ved behovet for denne føresegna eller tvil om kravet har fungert formålstenleg for interkommunale selskap. Departementet deler derfor ikkje bekymringa som Midtre Namdal samkommune gir uttrykk for.

Dersom det årlege låneopptaket til samkommunen skal vere gjenstand for ei årleg tilslutning frå den enkelte deltakarkommunen, vil samkommunen bli stilt overfor større usikkerheit i planlegginga av investeringar der det er nødvendig å ta opp lån, enn om låneramma går fram av samarbeidsavtalen. Departementet finn det derfor meir formålstenleg at det blir avklart og fastsett i samarbeidsavtalen kva som skal vere den øvre ramma for dei samla låneopptaka i samkommunen. Dersom den øvre låneramma er sett til eit fornuftig nivå, vil ei slik løysing gi samkommunen faste rammer for å ta hand om investeringsoppgåvene som deltakarkommunane legg til samkommunen.

Departementet held derfor fast ved forslaget i høyringsnotatet om at den øvre ramma for det samla låneopptaket i samkommunen skal fastsetjast i samarbeidsavtalen.

Høyringsforslaget innebar at også føresegna om lånefond i kommunelova § 50 nr. 8 skulle gjelde for samkommunen. Etter ei nærmare vurdering har departementet kome til at dette ikkje er formålstenleg.

Finansforvaltning

Departementet føreslår at reglane om finansforvaltning i kommunelova § 52 med tilhøyrande forskrift (finansforskrifta) også skal gjelde for samkommunar. Samkommunen kan ut frå dette ikkje ta på seg nokon vesentleg finansiell risiko. Forslaget inneber at samkommunestyret må vedta eit finansreglement for samkommunen i tråd med krava i finansforskrifta.

Departementet viser til at deltakarkommunane vil ha eit økonomisk ansvar overfor samkommunen og eit uavgrensa deltakaransvar overfor kreditorane til samkommunen. På denne bakgrunnen har departementet etter ei nærmare vurdering kome til at deltakarkommunane med utgangspunkt i oppgåvene og dei økonomiske rammene samkommunen har, også bør ha plikt til å fastsetje nærmare rammer for forvaltninga av midlar og lånegjeld i samkommunen, innanfor reglane i kommunelova § 52 med tilhøyrande forskrift. Dette vil bidra til at samkommunen innrettar finansforvaltninga si i samsvar med det deltakarkommunane sjølve vurderer som formålstenleg, og at samkommunen ikkje tek nokon finansiell risiko ut over det som deltakarkommunane har sett på som formålstenleg. Departementet føreslår derfor at rammene for finansforvaltninga i

samkommunen skal fastsetjast av deltakarkommunane i samarbeidsavtalen, innanfor rammene av lov og forskrift. Samarbeidsavtalen vil dermed også setje rammene for finansforvaltninga i samkommunen.

Norges Kommunerevisorforbund stilte i høyringa spørsmål om forbodet mot å delta i andre samanslutningar, til dømes aksjeselskap, også er å forstå som ei innskrenking av finansforvaltninga i samkommunen. Når det blir føreslått eit lovforbod mot at samkommunen kan delta i til dømes aksjeselskap, vil det vere naturleg å forstå ei slik føresegn slik at dette hindrar samkommunen i å plassere ledige midlar i aksjar, aksjefond og liknande. Departementet vurderer det slik at det ikkje er formålstenleg å forby plasseringar av ledig likviditet i aksjar eller aksjefond når dei har eit finansielt formål og forvaltninga skjer utan vesentleg finansiell risiko. Departementet går ut frå at det for ein samkommune normalt vil vere tale om å forvalte ledig driftslikviditet over ein kortsiktig horisont, og at det dermed ikkje vil vere aktuelt å plassere midlar i finansielle instrument der det er risiko for vesentlege verdiendringar på kort sikt. Ein kan likevel ikkje utelukke tilfelle der det kan vere aktuelt for ein samkommune å forvalte ledig likviditet på lengre sikt, der plasseringar i aksjar eller aksjefond blir vurderte innanfor ramma av ein forsvarleg finansiell risiko. Departementet føreslår derfor å presisere i lova at forbodet mot å delta i andre samanslutningar ikkje er til hinder for at ledig likviditet blir plassert i aksjar eller aksjefond så lenge plasseringane er finansielt motiverte. Kjøp av aksjar som ikkje er finansielt motiverte, vil dermed bli ramma av forbodet mot å delta i andre samanslutningar. Spørsmålet er også omtalt i kapittel 4.7.

7 Klage, tilsyn og kontroll med vedtaka og verksemda i samkommunen

7.1 Innleiing

Når vedtakskompetanse og ansvar for ein bestemt type oppgåver eller verksemd blir lagde til kommunane, er det mellom anna for å sikre at løysinga av oppgåvene blir tilpassa lokale tilhøve. Ei slik overføring av ansvar og myndigheit er også gjerne grunnleggjande med at det er ein fordel at avgjerdene blir tekne så nær innbyggjarane som mogleg.

Den fridommen og kompetansen som den enkelte kommunen har fått til å gjere vedtak på eit område, må likevel balanserast mot omsynet til at alle skal kunne få dei velferdsgoda dei har krav på, og bli behandla likt i forvaltningssystemet.

Når samkommunar blir tildelte kompetanse til å utøve myndigheit som normalt ligg til kommunar, må også rettstryggleiken til innbyggjarane takast vare på. Rettstryggleik i forvaltninga inneber mellom anna at den enkelte innbyggjaren skal vernast mot overgrep og vilkårleg behandling frå myndigheitene si side, ha moglegheit til å berekne rettsstillinga si og kunne forsvare dei rettslege interessene sine. Omsynet til likskap og rettferd er også ofte inkludert i omgrepet "rettstryggleik".

Mekanismar som skal bidra til rettstryggleik for den enkelte, er først og fremst klageordningar. Statleg tilsyn og andre kontrollordningar i eller med kommunen vil også kunne bidra til forsvarleg saksbehandling og at vedtak blir gjorde i samsvar med lova. Lovlegheitskontroll med kommunale vedtak er eit døme på ei ordning som skal sikre at avgjerder som er tekne av kommunale organ, er lovlege og har blitt til på lovleg måte.

Departementet legg til grunn at dei fleste reglane som i dag gjeld for klage, tilsyn og kontroll, i hovudsak skal gjelde for samkommunen som for ein vanleg kommune. Det er fordi samkommunen i stor grad vil fungere og vere organisert etter dei same prinsippa som kommunen.

Når det gjeld reglane i kommunelova om kommunal eigenkontroll, mellom anna verksemda til revisor og kontrollutvalet og kontroll- og tilsyns-

ansvaret til administrasjonssjefen, blei det i høyringsnotatet lagt til grunn at desse reglane skal gjelde tilsvarande for samkommunen. For å sikre at kontroll- og tilsynsbehovet i deltakarkommunane blir teke vare på, skal det mellom anna etablerast eit eige kontrollutval under samkommunestyret.

Vidare gjorde departementet i høyringsnotatet greie for at vedtak gjorde av samkommunar kan bringast inn for domstolane eller klagast på til Sivilombodsmannen dersom dei alminnelege vilkåra for å få eit vedtak behandla av desse instansane er oppfylte. Høvet til å få overprøvd eit forvaltningsvedtak i domstolane eller få Sivilombodsmannen til å uttale seg om saka, blir betrakta som ein viktig garanti for rettstryggleiken og bidreg til å sikre at vedtaka blir gjorde i samsvar med lov og regelverk.

Kompetansen til Sivilombodsmannen overfor saker i ein samkommune vil vere den same som overfor ein kommune. Sivilombodsmannen kan vurdere saka og kome med ei fråsegn, men kan ikkje sjølv oppeve eller endre forvaltningsvedtaket.

Når det gjeld domstolskontroll med vedtak som samkommunen har gjort, må ein vurdere om moglegheitene til å klage er nytta fullt ut, og om dei alminnelege vilkåra for å fremme saka for domstolane er til stades.

Krav om rapportering gjennom KOSTRA eller andre statlege rapporteringsordningar kan bidra til å gi staten informasjon om kva kommunane gjer for å nå nasjonale mål på eit område.

Organisering av verksemda i ein samkommune vil ikkje innebere svakare kontrollmoglegheiter eller rettstryggleik for innbyggjarane enn om verksemda går føre seg i ein kommune. Dei områda det er samarbeid om, blir underlagde dei same reglane som elles gjeld for å sikre god saksbehandling og rettstryggleik. Samkommunen er eit offentleg forvaltningsorgan på lik linje med andre offentlege forvaltningsorgan, og samkommunen skal underleggjast same reglar og rettslege mekanismar som kommunane. Nedanfor blir

reglane om klage, lovlegheitskontroll og statleg tilsyn med vedtaka og verksemda i samkommunen nærmare omtalte.

7.2 Forvaltningsklage

7.2.1 Høyringsnotatet

At innbyggjarane har høve til å klage på vedtak, er viktig for å ta vare på rettstryggleiken deira. For den enkelte innbyggjaren er det i mange saker lite ressurskrevjande å klage på eit vedtak til eit overordna forvaltningsorgan. Klagen blir også behandla raskare og billigare enn om han blir bringa inn for domstolane. Departementet la i høyringsnotatet vekt på at klageordningane som blir føreslått for vedtaka i samkommunen, skal sikre rettstryggleiken til innbyggjarane og samtidig ei mest mogleg effektiv saksbehandling.

Etter gjeldande rett kan enkeltvedtak som er gjorde av kommunale organ, klagast på anten til eit kommunalt eller til eit statleg organ, alt etter heimelsgrunnlaget.

Vedtaket kan klagast på etter forvaltningslova § 28 første, jf. andre ledd. Føreseigna gir alminnelig høve til å klage på enkeltvedtak, mellom anna vedtak gjorde av kommunale organ. Slike klagar blir behandla av eit overordna kommunalt organ og blir heretter omtalte som den interne klageordninga.

I andre tilfelle kan kommunale vedtak klagast på til eit statleg organ. Dette er anten fordi det statlege organet har delegert vedtaksmyndigheita til kommunen sjølv, jf. forvaltningslova § 28 andre ledd tredje punktum, eller fordi det er særskilt bestemt i særlov at eit statleg organ er klageinstans. I tillegg følgjer det av forvaltningslova § 28 andre ledd andre punktum at "departementet" også vil vere klageinstans når vedtak er gjorde av kommunestyret eller fylkestinget sjølv.

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at når ein samkommune blir tillagd kompetanse til å gjere enkeltvedtak, bør tilsvarende klagereglar gjelde så langt dei passar.

For klage over vedtak som er gjorde av samkommunar, er det to særskilde problemstillingar som må vurderast. For det første må ein vurdere kva organ som skal vere klageinstans. Dette spørsmålet er særleg aktuelt ved den interne kommunale klagebehandlinga etter forvaltningslova § 28 andre ledd. Vidare må ein vurdere kva organ som skal vere underinstans.

Intern klage på vedtak i samkommunen

Kven er klageorgan ved klagebehandling i samkommunen?

Departementet føreslo i høyringsnotatet at vedtak som er gjorde av samkommunen, kan klagast på på same måte som om dei var gjorde i ein av deltakarkommunane. Når det gjeld den interne klageordninga, inneber dette at samkommunestyret som utgangspunkt vil vere klageinstans for vedtak gjorde av underliggjande organ i samkommunen. Samkommunestyret vil likevel kunne delegere klagebehandlingskompetansen til ein eller fleire særskilde klagenemnder som det sjølv opprettar.

I tilfelle der samkommunestyret sjølv gjer enkeltvedtak, skal vedtaket klagast inn til "departementet". Dette tilsvarer ordninga i forvaltningslova § 28 andre ledd andre punktum. I praksis vil denne myndigheita som regel bli delegert frå departementet til fylkesmannen.

Kven er underinstans ved klagebehandling i samkommunen?

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at kompetansen til å vere underinstans i utgangspunktet bør liggje til samkommunestyret. Dette harmonerer med ordninga i ein vanleg kommune, der underinstanskompetansen i utgangspunktet ligg til kommunestyret. I tilfelle der kommunestyret har delegert vedtakskompetanse til eit underliggjande folkevalt organ eller til administrasjonssjefen i kommunen, vil underinstanskompetansen følgje med, med mindre kommunestyret tek atterhald om det motsette.

Departementet uttalte i høyringsnotatet at dette forholdet bør vere likt for kommunar og samkommunar. Det inneber at dersom samkommunestyret delegerer vedtakskompetanse til eit underliggjande organ eller til administrasjonen i samkommunen, vil normalt underinstanskompetansen følgje med. Samkommunestyret kan likevel bestemme at underinstanskompetansen skal bli verande igjen i samkommunestyret. Dette tilsvarer ordninga i ein kommune, og departementet føreslo derfor ikkje i høyringsnotatet egne reglar for kven som skal vere tillagd underinstanskompetansen i ein samkommune.

Statleg klageinstans – klageordning regulert i særlov

Klage til statlege klageorgan over vedtak i samkommunen – kven er klageorgan?

Klageinstansen for kommunale vedtak kan i fleire tilfelle vere eit statleg organ. Dette er anten fordi

det statlege organet har delegert vedtaksmyndigheita til kommunen, jf. § 28 andre ledd tredje punktum, eller fordi det er særskilt bestemt i særlov at eit statleg organ er klageinstans for vedtak i kommunen.

På dei fleste saksområda er det fastsett i dei respektive særlovene at klagar over kommunale vedtak skal avgjerast av eit statleg forvaltningsorgan. Kva for organ som er klageinstans, er da regulert i den enkelte lova, og dette organet vil vere klageinstans også når vedtaket er gjort av ein samkommune. I praksis er det fylkesmannen som etter delegering er klageinstans på dei fleste lovområda der kommunen gjer vedtak i første instans.

Klage til statlege klageorgan over vedtak i samkommunen – kven er underinstans?

Departementet meinte i høyringsnotatet at dei same omsyna som gjer seg gjeldande for kva organ som skal vere underinstans i klagesaker innanfor den interne klageordninga i samkommunen, også bør leggjast til grunn for vurderinga av kva for organ som bør vere underinstans der klageordninga er regulert i særlov. Dette inneber at underinstanskompetansen i utgangspunktet ligg til samkommunestyret. Ved klage vil da samkommunestyret som underinstans – i praksis nok med hjelp av administrasjonen i samkommunen – førebu klagen før han blir send til den statlege klageinstansen.

Når samkommunestyret delegerer vedtakskompetanse til eit underliggjande folkevalt organ eller til administrasjonen i samkommunen, vil likevel underinstanskompetansen følgje med, med mindre samkommunestyret tek atterhald om det motsette. I slike tilfelle vil ein klage på eit vedtak gjort av samkommunen førebuast av det underliggjande organet som underinstans før klagen eventuelt blir send til det statlege organet som er oppgitt i den aktuelle særlova.

Det kan reisast spørsmål ved om ikkje samkommunestyret og deltakarkommunane bør orienterast om klagesaker som eit underordna organ i samkommunen sender over til ein statleg klageinstans. Departementet la i høyringsnotatet til grunn at i dei tilfella samkommunestyret sjølv ikkje er underinstans, talar mykje for at samkommunestyret bør bli informert om klagesaker som blir sende til ein statleg klageinstans.

Ei slik ordning vil ikkje berre halde medlemmene i samkommunestyret orienterte om kor mange og kva type klagesaker som er retta mot samkommunen, men også sikre at dei folkevalde i

deltakarkommunane kan få indirekte informasjon om saker som gjeld deira eigen kommune. I høyringsnotatet meinte departementet likevel at det bør vere opp til deltakarkommunane sjølve å vurdere om dei ønskjer at samkommunestyret som ein rutine skal orienterast om klagar som blir sende til ein statleg klageinstans. Dette er noko som deltakarkommunane kan regulere i samarbeidsavtalen.

7.2.2 Høyringa

Ingen av høyringsinstansane har særskilde merknader til forslaget i høyringsnotatet om at klagereglane for vedtak gjorde av samkommunen skal følgje dei klagereglane som gjeld for kommunar.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag uttaler likevel:

”I tillegg til mer oversiktelige ansvarsforhold, mener Fylkesmannen at rettssikkerheten blir godt ivaretatt med klare tilsynsregler og klageordningar gjennom de foreslåtte lovendringene og vedtektene til samkommune.”

7.2.3 Forslaget frå departementet

Vi viser til at det ikkje har kome merknader knytte til klagereglar for samkommunen. Departementet held derfor fast ved forslaga i høyringsnotatet om at dei klagereglane som gjeld for kommunar, også skal gjelde for samkommunar.

7.3 Generelt om lovlegheitskontroll av kommunale vedtak

7.3.1 Høyringsnotatet

Kommunelova § 59 gir heimel for å føre lovlegheitskontroll med avgjerder i folkevalde organ eller den kommunale administrasjonen. Det følgjer av føresegna at tre eller fleire medlemmer av kommunestyret saman kan bringe kommunale avgjerder inn for departementet. I høyringsnotatet foreslo departementet enkelte tilpassingar av reglar for bruk av lovlegheitskontroll på avgjerder gjorde i ein samkommune.

Kompetanse til å avgjere lovlegheitsklagar er lagde til det enkelte fagdepartementet fordelt etter saks- og ansvarsområde. Når det gjeld kommunale avgjerder, er kompetansen til å behandle lovlegheitsklagar i all hovudsak delegert til fylkesmannen. Departementa behandlar krav om lovlegheitskontroll frå fylkeskommunane i samsvar med det forvaltningsansvaret som til kvar tid gjeld for den enkelte lova.

Lovlegheitskontroll er ikkje klage slik forvaltningslova er å forstå. Fylkesmannen har derfor ikkje kompetanse til å ta ei ny avgjerd, men kan oppheve den avgjerda som ligg føre, dersom ho er ugyldig. Lovlegheitskontroll er meint som eit middel til å få avklart rettsleg tvil utan å måtte gå til domstolane.

Lovlegheitskontroll er eit sterkt statleg styringsverkemiddel overfor kommunane. Lovlegheitskontroll bidreg, i konkrete saker, til å ta vare på rettstryggleiken, den juridiske kvaliteten på avgjerdene i forvaltninga, omdømmet til forvaltninga og grunnleggjande nasjonale mål.

Ein lovlegheitskontroll har tre sider: For det første inneber lovlegheitskontrollen kontroll av om innhaldet i avgjerda er lovleg. Dette inneber at kontrollorganet kontrollerer at vedtaket har nødvendig heimel i lov eller ikkje strir mot lov, altså at forvaltningsorganet ikkje har gått utanfor sin materielle kompetanse. For det andre inneber det ein kontroll med at vedtaket er gjort av nokon med personell kompetanse, og for det tredje at saksbehandlingsreglane er følgde. Kontrollen kan ikkje avgrense seg til eitt eller to av desse punkta, men må omfatte alle.

Lovlegheitskontroll av avgjerder tekne av samkommunen

Etter forslaget i høyringsnotatet gjeld kommunelova for samkommunen, med mindre det er gjort særskilt unntak. Kommunelova § 59 om lovlegheitskontroll, også høve for departementet til å føre lovlegheitskontroll på eige initiativ etter føresegna i nr. 5, vil derfor gjelde for avgjerder tekne av administrasjonen eller folkevalde organ i samkommunen.

Kven kan setje fram krav om lovlegheitskontroll?

I tråd med prinsippet om at samkommunestyret har same kompetanse som den som normalt ligg til eit kommunestyre, blei det i høyringsnotatet lagt til grunn at tre eller fleire medlemmer av eit samkommunestyre kan krevje lovlegheitskontroll av vedtaka i samkommunen.

I denne samanhengen oppstår det spørsmål om også kommunestyremedlemmer i deltakarkommunen skal kunne setje fram krav om lovlegheitskontroll. Etersom deltakarkommunane ikkje vil ha instruksjons- og omgjeringsrett etter dette forslaget til samkommunemodell, vil retten til lovlegheitskontroll kunne utgjere ein sikkerheitsventil for deltakarkommunane, slik at dei kan få avklart rettsleg tvil knytt til vedtaka i samkommu-

nen. Departementet viste til at ulovlege vedtak i yttarste konsekvens kan påverke det økonomiske tilhøvet mellom deltakarkommunane. Til dømes kan ulovlege vedtak føre med seg erstatningsplikt for samkommunen, og deltakarkommunane er igjen økonomisk ansvarlege for forpliktingane til samkommunen.

Departementet vurderte det derfor slik at kommunestyrerepresentantane i dei respektive deltakarkommunane også bør ha kompetanse til å krevje lovlegheitskontroll av avgjerder som er tekne både av samkommunestyret og eventuelle underorgan og av administrasjonen i samkommunen. Dette inneber at kommunestyrerepresentantar frå deltakarkommunane får kompetanse til å bringe alle vedtak samkommunen gjer, også dei som ikkje gjeld eigen kommune, inn for lovlegheitskontroll.

7.3.2 Høyringa

Ingen av høyringsinstansane har merknader til forslaga i høyringsnotatet om lovlegheitskontroll av vedtaka i samkommunen.

7.3.3 Forslaget frå departementet

Departementet held fast ved forslaget i høyringsnotatet om retten til å lovlegheitskontrollere vedtaka i samkommunen, og at både medlemmene av samkommunestyret og kommunestyrerepresentantane i deltakarkommunane får kompetanse til å bringe vedtaka i samkommunen inn for lovlegheitskontroll.

7.4 Generelt om statleg tilsyn med verksemda i samkommunen

7.4.1 Høyringsnotatet

Generelt om statleg tilsyn med kommunesektoren

Også statleg tilsyn med den kommunale verksemda har som mål å ta vare på rettstryggleiken til innbyggjarane. Tilsynsorgana skal kontrollere at verksemda i kommunen er innanfor rammene av lova. Kommunane er eit sjølvstendig forvaltningsnivå med lovfesta ansvar for mange viktige samfunnsoppgåver. Den enkelte kommunen skal utføre desse lovpålagde oppgåvene innanfor rammene av lova og tilpassa det enkelte lokalsamfunnet. Det lokale sjølvstyret er ein sentral verdi i det norske samfunnet, men denne verdien må balanserast mot andre målsetjingar. Ein ser det derfor som nødvendig at kommunane i ei viss utstrek-

ning blir underlagde statleg tilsyn og kontroll, mellom anna for å sikre nasjonale mål.

Statlege tilsynsorgan driv i dag, med heimel i lov, tilsyn med verksemda i kommunane på ei rekkje område. Kjerneelementa i tilsynet er kontroll, vurdering og reaksjon. Formålet er å sjå til at tilsynsobjekta oppfyller dei pliktene dei er gitt i lov, forskrift og anna regelverk.

I 2007 tredde kommunelova kapittel 10 A i kraft. Kapitlet gir generelle reglar om saksbehandling og verkemiddel knytte til gjennomføringa av det statlege tilsynet med kommunesektoren. Områda det skal førast tilsyn med, blir peikte ut i særlovgivinga. Verkeområdet til kapitlet er avgrensa til tilsyn med dei genuine kommunale pliktene, dvs. plikter som berre er pålagde kommunar (kommuneplikter).

Reglane gjeld ikkje for tilsyn med om kommunen etterlever reglar som rettar seg mot alle som driv ein aktivitet eller tilbyr ei teneste (aktørplikter).

Vidare omfattar reglane både tenestetilbydarar som er ein juridisk del av kommunen, og private tilbydarar som utfører kommunale tenester på vegner av og etter avtale med kommunen. Dette inneber at det kan førast tilsyn med tenesteproduksjonen sjølv om det er private aktørar som utfører tenestene. Det er likevel lagt til grunn at eventuelle sanksjonar etter eit tilsyn skal rettast mot kommunen, ikkje mot den private aktøren.

I høringsnotatet føreslo departementet enkelte spesialreguleringar av statleg tilsyn retta mot samkommunar.

Kven er rett tilsynsobjekt?

Verken Tilsynsutvalet eller departementet drøfta i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Om lov om endringar i lov om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)* direkte problemstillinger knytte til gjennomføring av statleg tilsyn i tilfelle der ein kommune har overført oppgåver og myndigheit til ein samkommune. I dei nemnde forarbeida blir det likevel lagt til grunn eit generelt prinsipp om at det statlege tilsynet må rettast mot den som er rettsleg ansvarleg for oppgåva, og at eventuelle pålegg også må rettast mot denne.

I ein samkommunemodell vil deltakarkommunane alltid ha det overordna politiske ansvaret for oppgåva. Samkommunen vil likevel ha eit sjølvstendig, rettsleg ansvar for at oppgåva blir gjennomført. Dette ansvaret må sjåast i samheng med at samkommunen er eit eige rettssubjekt med eit eige indirekte folkevalt politisk styre. Del-

takarkommunane er avskorne frå å kunne instruere eller gjere om vedtak samkommunen har gjort i enkeltsaker. Samkommunen vil vere rettsleg ansvarleg for utføringa av oppgåvene. Vi viser her til nærmare omtale i kapittel 4.1.

Departementet meinte derfor i høringsnotatet at det er gjennomføringa av oppgåvene i samkommunen som skal vere gjenstand for det statlege tilsynet. I denne samanhengen la departementet også til grunn at tilsynsorganet skal adressere eventuelle pålegg for feil eller mangelfull oppfyling av lov til samkommunen, ikkje til ein eller fleire deltakarkommunar i samkommunen.

Innsyn i saksdokumenta til samkommunen mv.

I kommunelova § 60 c er det eigne reglar for tilsynsmyndigheitene sin rett til innsyn. Føresegna gir fylkesmannen – når han fører tilsyn i medhald av kapittel 10 A i kommunelova – heimel for innsyn i saksdokument, rett til å krevje opplysningar og tilgang til institusjonar og anlegg.

I høringsnotatet la departementet til grunn at der ei oppgåve er overført til samkommunen, vil tilsynsorganet med heimel i kommunelova § 60 e ha rett til innsyn i saksdokumenta til samkommunen, til å krevje opplysningar og meldingar som er nødvendige for å utføre tilsyn, og tilgang til institusjonar, lokale og anlegg som høyrer til samkommunen, jf. at kommunelova gjeld tilsvarande for samkommunen.

7.4.2 Høyringa

Svært få høringsinstansar har merknader til omtalen og forslaga knytte til tilsyn.

Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet føreset at ansvaret for internkontroll vil vere det same for samkommunen som for kommunen.

Utdanningsforbundet reiser spørsmål rundt ansvarsomgrepet, uttrykkjer bekymring for om samkommunen har finansiell evne til å følgje opp pålegg ved tilsyn, og uttaler mellom anna:

”I følge høringsnotatet vil deltakerkommunen alltid ha det overordnede politiske ansvaret for oppgaven. Men det er samkommunen som er rettslig ansvarlig for oppgaveutførelsen. Og det er samkommunen som vil være gjenstand for tilsyn og eventuelle pålegg fra tilsynets side. Samtidig er det deltakerkommunene som skal finansiere samkommunen.

Manglende avklaring rundt håndtering av slike problemstillinger kan føre til ansvarsfraskrivelse fra både samkommunen og deltaker-

kommunene ved manglende oppfølging av lovpålagte krav grunnet ressursmangel.”

Kunnskapsdepartementet og *Unio* peiker også på at uklare ansvarsforhold, mellom anna kven som er økonomisk ansvarleg, kan føre med seg ei pulverisering av ansvaret mellom anna i tilsyns-samanheng.

7.4.3 Forslaget frå departementet

Når det gjeld merknadene frå *Kunnskapsdepartementet*, *Unio* og *Utdanningsforbundet*, viser departementet til at det økonomiske ansvaret for at samkommunen gjennomfører dei lovpålagde oppgåvene han har fått overført til seg, alltid vil liggje hos deltakarkommunane. Dersom tilsyn avdekkjer avvik og det blir gitt pålegg som får økonomiske konsekvensar for samkommunen, må deltakarkommunane, ut frå det overordna ansvaret dei har, sørge for tilstrekkelege midlar, slik at samkommunen blir i stand til oppfylle lovkrava og lukke eventuelle avvik. Korleis dette skal skje midt i eit budsjettår, må deltakarkommunane bli einige om seg imellom. Dette er noko som kan regulerast nærmare i samarbeidsavtalen.

Departementet held elles fast ved forslaga om tilsyn med vedtaka og verksemda i samkommunen slik det går fram av høyringsnotatet.

7.5 Kven er rett statleg klage-, kontroll- og tilsynsinstans?

7.5.1 Høyringsnotatet

Kommunelova kapittel 10 A vil gjelde på same måte for statleg tilsyn med samkommunen som for tilsyn med anna kommunal verksemd. I kapittel 10 A er det ein føresetnad at det er fylkesmannen som er statleg tilsynsmyndigheit overfor kommunane, dersom ikkje noko anna er bestemt i særlovgivinga.

Dersom det i ein samkommune er deltakarkommunar som soknar til ulike fylke, kan det reist spørsmål om kva fylkesmannsembete som er den rette tilsynsmyndigheita overfor samkommunen. Mellom anna av omsyn til den samla tilsynsbyrden for samkommunen meiner departementet at det er formålstenleg at det berre er eitt fylkesmannsembete som fører tilsyn med samkommunen. Departementet føreslo på denne bakgrunnen i høyringsnotatet å lovregulere at det er fylkesmannen i det fylket samkommunen har registrert adresse, som har tilsynsansvaret overfor samkommunen.

I høyringsnotatet blei ei tilsvarande regulering også føreslått for spørsmålet om kven som er rett statleg instans for klagar etter forvaltningslova og for krav om lovlegheitskontroll etter kommunelova § 59. Det vil vere den registrerte adressa til samkommunen som avgjer kva fylkesmannsembete forvaltningsklagen eller lovlegheitsklagen skal sendast til.

7.5.2 Høyringa

Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet sluttar seg til ordninga med at det er den geografiske plasseringa til samkommunen som bestemmer kva fylkesmannsembete som fører tilsyn. Ingen andre høyringsinstansar har merknader til forslaget.

7.5.3 Forslaget frå departementet

Departementet held fast ved forslaget i høyringsnotatet om at det er fylkesmannen i det fylket samkommunen har registrert adresse, som fører tilsyn med samkommunen, og som behandlar forvaltningsklagar og lovlegheitsklagar retta mot samkommunen. I tillegg peiker departementet på at fylkesmannen også er klageinstans for samkommunen sine avgjerder etter offentleglova.

8 Tilhøvet til andre rettsområde

8.1 Innleiing

Som det er gjort greie for i kapittel 4 og 5, er ein samkommune eit sjølvstendig rettssubjekt som strukturelt er bygd opp som ein kommune. Lovforslaget byggjer derfor på at reglane i kommunelova skal gjelde tilsvarande så langt dei passar, for verksemda i samkommunen. Også anna regelverk vil kunne gjelde for samkommunar på same måte som for kommunar. Ved etablering og drift av ein samkommune kan det likevel oppstå spørsmål om korleis anna regelverk skal tolkast i samband med verksemda til samkommunen. I dette kapitlet gjer departementet greie for tilhøvet til enkelte andre rettsområde som kan få betydning for samkommunar.

8.2 EØS-avtalen – nokre konkurranserettslege spørsmål

8.2.1 Innleiing

Når kommunar er med i eit interkommunalt samarbeid, kan det oppstå spørsmål om rekkjevidda av regelverket for offentlege innkjøp og regelverket for offentleg støtte. I høyringsnotatet gjorde departementet greie for dei aktuelle rettsgrunnlagane og for enkelte konkurranserettslege problemstillingar som kan oppstå når kommunar samarbeider i ein samkommune. Departementet har ikkje fått merknader til utgreiingane i høyringsrunden. I dette kapitlet gir vi att utgreiinga og vurderingane frå departementet knytte til regelverket for offentlege innkjøp og regelverket for offentleg støtte slik dei blei presenterte i høyringsnotatet.

8.2.2 Offentlege innkjøp

Rettsleg grunnlag

Omfanget av kommunale tenester er stort. Nokre tenester produserer kommunane sjølve i eigen organisasjon, medan andre tenester blir produserte av til dømes interkommunale einingar. Kven som produserer tenestene, og korleis dei er orga-

niserte, kan ha betydning for om reglane om offentlege innkjøp blir tekne i bruk. Når tenestene blir utførte i kommunen sin eigen organisasjon, oppstår i utgangspunktet ingen innkjøpsrettslege problemstillingar. Når kommunar deltek i ein samkommune og samkommunen tilbyr kommunale tenester på vegner av fleire kommunar, må ein ta stilling til om denne verksemda er å sjå på som ein del av det "interne" tenestetilbodet til deltakarkommunen, eller om det er eit innkjøp som fell inn under regelverket om offentlege innkjøp.

Utgangspunktet er at *lov om offentlige anskaffelser 16. juli 1999 nr. 69 og forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser* gjeld for innkjøp som blir gjorde av etatar og organ i kommunar.

Forskrifta blir teken i bruk når eit offentleg rettsleg organ inngår ein kontrakt om innkjøp av varer og tenester, jf. *forskrift om offentlige anskaffelser* § 1-3. Kontraktsomgrepet er definert i forskrifta § 4-1 a som ein "gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører".

Etter dette vil alle tildelingar av oppdrag som ikkje skjer på grunnlag av kontrakt, falle utanfor regelverket om offentlege innkjøp. Det inneber at innkjøpsreglane til dømes ikkje gjeld der tenesta blir utført på bakgrunn av lover eller administrative føresegner, eller der ein må sjå samarbeidet som ei forvaltningsrettsleg fordeling av myndighet, oppgåver og ansvar mellom kommunar og interkommunale organ.

I tilfelle der kontraktsvilkåret er oppfylt, kan tildeling av oppdrag frå kommunar til interkommunale samarbeidseiningar likevel falle utanfor verkeområdet for innkjøpsreglane.

Tenester kan falle utanfor der dei blir tildelte ei eining som sjølv er ein offentleg oppdragsgivar, og som har einerett til å utføre tenesta for eller på vegner av kommunen, jf. *forskrift om offentlige anskaffelser* § 1-3 andre ledd bokstav h.

Tildeling av oppdrag til interkommunale einingar som dei deltakande kommunane kontrollerer, kan også falle utanfor dersom den vesentlege delen av verksemda til eininga går ut på å betene dei samarbeidande kommunane (det såkalla unn-

taket for eigenregi). Rekkjevidda av dette unntaket er avhengig av rettspraksis i EU-domstolen.

Vidare fell også kontraktar om såkalla tenestekonsesjonar utanom innkjøpsregelverket. Ein tenestekonsesjon er i *forskrift om offentlige anskaffelser* § 4-1 bokstrav e definert ved at vederlaget for tenesta som skal utførast, anten utelukkande består av retten til å utnytte tenesta eller av kombinasjonen rett til å utnytte tenesta saman med betaling. For at det skal vere snakk om ein tenestekonsesjon, må konsesjonsinnehavaren overta risikoen for å sikre inntening ved å etablere og drive tenesta. Sjølv om tenestekonsesjonskontraktar ikkje er omfatta av innkjøpsregelverket, må tildeling av slike kontraktar skje i tråd med dei grunnleggjande prinsippa i EØS-avtalen. Desse prinsippa fører mellom anna med seg at oppdragsgivarar skal sikre likebehandling, ikkje-diskriminering og gjennomsiktighet ved tildeling av konsesjonskontraktar.

Om tildeling av oppdrag til ei interkommunal samarbeidsordning i eit konkret tilfelle fell inn under ein av dei kategoriane som er nemnde her, er avhengig av fleire faktorar. Det vil derfor alltid liggje ei konkret vurdering til grunn når eit av unntaka til innkjøpsregelverket blir brukt.

Offentlege anskaffingar og samkommunemodellen

Det forslaget til ein samkommunemodell som ligg føre, er utarbeidd for å leggje til rette for interkommunalt samarbeid om lovpålagde oppgåver, med særleg vekt på tenesteyting til innbyggjarane og offentleg myndigheitsutøving. Samkommunemodellen er ikkje utarbeidd med sikte på å utgjere ein alternativ modell for organisering av verksemd som produserer og tilbyr marknadsutsette ytingar. Likevel inneber ikkje forslaget at kommunane er rettsleg avskorne frå å overføre andre typar oppgåver enn dei lovpålagde, til dømes driftsprega oppgåver, til ein samkommune. Rekkjevidda av *lov om offentlige anskaffelser* med forskrifter vil likevel vere avgjerande for kva moglegheiter kommunane har til å gi oppdrag til ein samkommune utan at det blir lagt ut offentleg anbod på førehand.

Samkommunemodellen som vi føreslår her, er særprega av at det blir stilt grunnkrav til at deltakarkommunane gjennom samarbeidsavtalen gjensidig forpliktar seg til å overføre same oppgåver og myndigheit til samkommunen. Kompetansen til samkommunen vil, som vist i tidlegare kapittel, vere avhengig av det nærmare innhaldet i samarbeidsavtalen. Samkommunen har inga myndigheit

direkte i lova, berre den myndigheita deltakarane overfører.

Departementet går ut frå at avtalar om overføring til samkommunen av ansvaret for lovpålagde oppgåver som føreset myndigheitsutøving, vil falle utanom bruksområdet til innkjøpsregelverket. Departementet føreset at utøvinga i samkommunen av denne typen kjerneaktivitet kviler på eit forvaltningsrettsleg grunnlag, i motsetning til tildeling av ein kontrakt om eit innkjøp ("kontraktsbasert"). Det betyr at overføringa av oppgåva fell utanom verkeområdet til regelverket.

Departementet viser også til at nyare fråsegner frå EU-kommisjonen⁴ peiker i retning av at innanfor eit såkalla offentleg-offentleg samarbeid kan også overføring av andre typar kompetanse enn myndigheitsutøving til ei ny eining falle utanfor reglane om offentlege anskaffingar. Dette føreset at den interkommunale eininga utfører den offentlege oppgåva i full sjølvstende og under eige ansvar, og at den offentlege myndigheita som overfører oppgåva ikkje lenger har nokon kontroll over oppgåva.

Nærmare om unntaket for eigenregi

Utgangspunktet er at kommunen sjølv avgjer om ei yting skal utførast av eige personale ("eigenregi"), eller av ein ekstern leverandør. Dersom ei yting blir levert i eigenregi, fell det utanfor innkjøpsregelverket. Også når ein kommune overlèt til eit anna rettssubjekt, slik som ein samkommune, å utføre ei teneste, kan unntaket for eigenregi etter omstenda bli brukt (såkalla utvida eigenregi). Rettspraksis i EU-domstolen gir føringar og rettleiing for korleis unntaket er å forstå.

Hovudregelen er at to vilkår må vere oppfylte for at unntaket for eigenregi mellom to sjølvstendige rettssubjekt skal takast i bruk. For det første må oppdragsgivaren (deltakarkommunen) utøve ein tilsvarande kontroll over leverandøren (samkommunen) som over eiga verksemd (kontrollkriteriet). For det andre må den vesentlege delen av aktiviteten til leverandøren vere knytt til den kontrollerande oppdragsgivaren (omsetningskriteriet).

Departementet legg til grunn at omsetningskriteriet i utgangspunktet vil vere oppfylt for samkommunen, i og med at han er oppretta for å løyse

⁴ Commission staff working paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ('public-public cooperation'), SEC(2011)1169: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public_public_cooperation/sec2011_1169_en.pdf.

oppgåver for deltakarkommunane. Eit slikt utgangspunkt må likevel fråvikast dersom samkommunen til dømes løyser oppgåver for ikkje tilslutta kommunar eller elles leverer tenester i marknaden og dette ikkje utgjer ein ubetydeleg del. Det vil såleis alltid liggje ei konkret vurdering til grunn for om omsetningskriteriet faktisk er oppfylt for ein gitt samkommune.

Vidare finn departementet grunn til å tru at deltakarkommunane vil kunne ha tilsvarande kontroll over samkommunen som med eiga verksemd, jf. den tolkinga av kontrollvilkåret som EU-domstolen har lagt til grunn. Vi viser til at deltakarkommunane utarbeider ein gjensidig og forpliktande avtale for samarbeidet, og at det blir etablert eit eige samkommunestyre der kvar deltakarkommune skal vere representert med minst tre medlemmer. Det er vidare lagt til grunn at deltakarkommunen kan utarbeide detaljerte føringar for korleis samkommunen skal løyse dei overførte oppgåvene. Dette taler for at kontrollvilkåret vil vere oppfylt når deltakarkommunar overfører oppgåver til samkommunen. Vi presiserer likevel at ein også her må vurdere konkret om kontrollkriteriet faktisk er oppfylt i det enkelte tilfellet.

Departementet går såleis ut frå at vilkåra om kontroll og omsetning i praksis i mange tilfelle vil vere oppfylte for den verksemda som blir lagt til samkommunen.

Det kan dessutan stillast spørsmål ved om det har skjedd ei oppmjuking i rettspraksisen ved EU-domstolen, slik at eigenregi også kan liggje føre i visse tilfelle der kontroll- og/eller omsetningskriteriet ikkje er oppfylt. Vi viser i den samanhengen til avgjerdene i EU-domstolen av 19. april 2007 i C-295/05 (den såkalla Tragsa-saka), og av 9. juni 2009 i C-480/06 (den såkalla Stadtreinigung Hamburg-saka), sjølv om rekkjevidda av desse avgjerdene akkurat no er usikker.

Departementet minner elles om at kommunane, på linje med andre offentlege aktørar, har eit sjølvstendig ansvar for å setje seg inn i og rette seg etter innkjøpsregelverket ved handteringa av tenesteproduksjonen.

8.2.3 Offentleg støtte

Generelt om regelverket om offentleg støtte

Interkommunalt samarbeid kan også reise spørsmål i tilknytning til regelverket om offentleg støtte. Nedanfor gir vi ei kort oversikt over hovudpunkta i artikkel 61 (1) i EØS-avtalen. Deretter vurderer vi om støtteregelverket har betydning for samkommunen.

For at det skal liggje føre ulovleg statsstøtte etter artikkel 61 (1) i EØS-avtalen, må desse vilkåra vere oppfylte:

1. Det må liggje føre ei støtte frå staten eller frå andre offentlege midlar (offentleg støtte).
2. Støtta må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen.
3. Støtta må gi fordelar til enkelte føretak eller produksjonen av enkelte varer.
4. Støtta må vere eigna til å påverke samhandelen mellom EØS-landa (avtalepartane).

Støtte gitt av kommunar er omfatta av føresegna. Alle økonomiske tiltak som inneber vederlagsfrie finansielle fordelar frå det offentlege, er omfatta av føresegna. Slik kan også kommunale garantiar i prinsippet vere omfatta.

Ifølgje artikkel 61(1) i EØS-avtalen er det som hovudregel forbode å yte støtte til føretak som opptrer i ein grenseoverskridande konkurransemarknad. Reglane om offentleg støtte er tolka slik at alle einingar som utøver "økonomisk verksemd", er eit føretak ifølgje EØS-avtalen. Spørsmålet blir på denne bakgrunnen om ein samkommune kan tenkjast å drive "økonomisk verksemd". Der ein samkommune driv ei slik verksemd, kan det reisast spørsmål om det uavgrensa ansvaret for deltakarkommunane som ligg i denne modellen, vil representere statsstøtte.

Det skal truleg generelt lite til for at ei eining kan seiast å utøve økonomisk verksemd eller vere eit "føretak". Økonomisk verksemd, slik det har blitt tolka av EU-domstolen, blir avgrensa mot "tradisjonell myndigheitsutøving". Ein må altså trekkje grensa mellom tradisjonell myndigheitsutøving frå det offentlege og dei tilfella der det blir utøvd meir kommersiell verksemd.

Fråsegna frå EU-domstolen i sak C-343/95 gir eit nyttig utgangspunkt for kva eit føretak er, dvs. ei eining som driv økonomisk verksemd:

"Med hensyn til spørsmålet om, hvorvidt traktatens konkurrenserregler finder anvendelse, må der sondres mellem den situation, hvor staten optræder som udøver af offentlig myndighed, og den, hvor den udøver erhvervsmæssig virksomhed 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 situa-

tioner, 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 ikkje noko å seie om det er offentlege eller private aktørar som driv verksemda. Det er vidare slik at ei eining som formelt er ein del av det offentlege, kan utøve økonomisk verksemd og dermed utgjere eit føretak ifølgje EØS-avtalen.

Generelt kan ein seie at det blir utøvd økonomisk verksemd der den aktuelle eininga tilbyr varer eller tenester i ein marknad. I denne samanhengen er det irrelevant om den aktuelle eininga har eit profittmotiv eller ikkje. Slik blir også såkalla ”non-profit making undertakings” ramma dersom dei tilbyr varer eller tenester i ein marknad. Dette har samheng med at også støtte til føretak som ikkje har profitt som siktemål, vil kunne påverke konkurransevilkåra til dei andre aktørane i marknaden.

Offentleg støtte og samkommunar

I den utstrekning ein samkommune utøver verksemd som fell inn under verkeområdet til artikkel 61 i EØS-avtalen (vilkåra ”føretak” og ”økonomisk verksemd”), kan det oppstå spørsmål om det uavgrensa ansvaret deltakarkommunane har for verksemda i samkommunen, vil kunne utgjere ei ulovleg statsstøtte.

Samkommunemodellen som er føreslått her, har nokre karaktertrekk som gir føringar for kva type verksemd samkommunen kan drive. Samkommunen vil etter dei føreslåtte reglane utgjere eit sjølvstendig rettssubjekt. Som vist er siktemålet med samkommunemodellen å leggje til rette for interkommunalt samarbeid om offentleg myndighetsutøving og tenesteyting som ligg innanfor kjerneoppgåvene til kommunane. Samkommunen vil utøve verksemd på avgrensa område, innanfor rammer som er definerte i ein gjensidig samarbeidsavtale mellom deltakarkommunane. Som det går fram av dei føreslåtte lovføresegnene, vil ein samkommune i stor grad vere ein organisatorisk kopi av ein kommune, mellom anna med eit folkevalt politisk styre.

Den generelle kompetansen til kommunane er negativt avgrensa. Det vil seie at kommunane kan arbeide med det dei finn formålstenleg, så lenge det ikkje strir mot lova eller ulovfesta rettsprinsipp. Departementet vurderer det ikkje som aktuelt å innføre noka generell, sakleg avgrensing av kva type verksemd kommunar kan

drive. Fordi samkommunen er bygd opp som ein kommune, finn departementet at det heller ikkje bør innførast ei slik avgrensing knytt til kva slags verksemd samkommunar kan drive.

Etter dette meiner departementet at samkommunemodellen ikkje reiser andre statsstøtterettslege problemstillingar enn dei som allereie er aktuelle, når det gjeld ein kommune. Av dette følger det at samkommunar må rette seg etter statsstøtteregulverket og sikre at dei opererer innanfor rammene av det, på same måte som kommunar.

8.3 Kva rettar dei tilsette har

8.3.1 Høyringsnotatet

Regulering av verksemdsoverdraging

Samkommunen vil etter forslaget som ligg føre, vere eit sjølvstendig rettssubjekt. I høyringsnotatet uttalte departementet at dei som jobbar for samkommunen, skal vere tilsette der, med samkommunen som arbeidsgivar.

Departementet viste i høyringsnotatet til at når det skjer endringar i arbeidstilhøva til kommunalt tilsette, mellom anna når det gjeld arbeidsgivar, arbeidsoppgåver og arbeidsstad, som følgje av opprettinga av ein samkommune, vil endringane alltid måtte skje innanfor rammene av arbeidsmiljølova. Kva rettar dei tilsette skal ha i ein slik endringsprosess, vil vere avhengig av om endringa i arbeidstilhøva er knytt til ei såkalla verksemdsoverdraging, jf. arbeidsmiljølova kapittel 16. Når oppgåver og offentleg myndigheit skal overførast frå ein kommune til ein samkommune, må det derfor avklarast om overføringa er ei verksemdsoverdraging eller ikkje.

Ifølgje arbeidsmiljølova § 16-1 ligg ei verksemdsoverdraging føre ”ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver”. Vidare står det i føresegna: “[...]med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.”

At det ligg føre ei verksemdsoverdraging etter arbeidsmiljølova, inneber at dei tilsette får utvida rettar som skal overførast til samkommunen, med omsyn til mellom anna lønns- og arbeidsvilkår, reservasjonsrett og vern mot oppseiing, jf. arbeidsmiljølova §§ 16-2, 16-3 og 16-4.

I høyringsnotatet blei det peikt på at om overføring av ein del av verksemda i ein kommune til ein samkommune utgjere ei verksemdsoverdraging, må avgjerast ut frå ei konkret vurdering. Departementet uttalte at det likevel neppe vil vere tvil om at ei slik overføring, som ein klar hovudre-

gel, vil innebære ei verksemdsoverdraging ifølgje arbeidsmiljølova. Departementet uttalte at dersom det likevel skulle vere uklart om regelverket om verksemdsoverdraging blir teke i bruk eller ikkje, bør arbeidstakarane uansett få dei rettane som følger av arbeidsmiljølova.

Ved gjennomføringa av ei verksemdsoverdraging i samsvar med arbeidsmiljølova kapittel 16 går det tydeleg fram av regelverket kva rettar og plikter dei tilsette har. Regelverket sikrar dei tilsette ein større grad av rettsvern enn i omstillingsprosessar der regelverket ikkje blir brukt.

Departementet framheva i høyringsnotatet at å ta i bruk regelverket når ein opprettar ein samkommune, bidreg til å fremme gode, ryddige og opne omstillingsprosessar for dei tilsette. Departementet streka vidare under at gode prosessar er avgjerande, både for å få samkommunen til å fungere gjennom eit godt samarbeid mellom deltakarkommunane og for å skape eit godt samarbeidsklima i den nye samkommunen mellom dei tilsette frå dei respektive deltakarkommunane.

Departementet la vidare til grunn at dersom ein av deltakarkommunane vel å tre ut av samarbeidet, vil tilbakeføringa av verksemda til deltakarkommunen også vere ei verksemdsoverdraging, med dei rettar og plikter for dei tilsette det fører med seg.

Samarbeidsavtalen og tilsetteperspektivet

Departementet peikte i høyringsnotatet på at tilhøvet til dei tilsette er eit tema som det kan vere formålstenleg å belyse i samarbeidsavtalen. Dette kan vere tilhøve knytte til både opprettinga, overføringa, drifta og ei eventuell uttreding av samkommunen. Samarbeidsavtalen kan også brukast til å klargjere kva syn deltakarkommunane har på eventuelle omstillingsavtalar og nedbemanningsprinsipp. Igjen vil klarheit rundt alle desse tilhøva bidra til ryddige og oversiktlege prosessar rundt opprettinga av ein samkommune.

Medavgjersorgan

Det går fram av kommunelova § 25 nr. 1 at det i alle kommunar skal opprettast eitt eller fleire partssamansette utval, såkalla administrasjonsutval, for behandling av saker som gjeld tilhøvet mellom kommunen som arbeidsgivar og dei tilsette. Departementet viste i høyringsnotatet til at kommunelova § 25 vil gjelde tilsvarande for samkommunar, slik at det i samkommunen skal opprettast eitt eller fleire slike utval. Etter kommune-

lova § 25 nr. 1 siste punktum blir det opna for at administrasjonsutvalet kan erstattast av andre ordningar dersom dette får tilslutning frå minst tre firedelar av dei tilsette.

Møterett for dei tilsette i organa til samkommunen

I utgangspunktet gjeld det etter kommunelova ingen møte- og talerett for kommunalt tilsette i kommunale organ, jf. folkestyreprinsippet. Representantar for dei tilsette er likevel etter kommunelova § 26 gitt møte- og talerett i alle kommunale nemnder når desse behandlar saker som gjeld tilhøvet mellom kommunen som arbeidsgivar og dei tilsette. Departementet la i høyringsnotatet til grunn at § 26 vil gjelde for samkommunen.

8.3.2 Høyringa

Relativt få høyringsfråsegner kommenterer tilhøvet til dei tilsette, men enkelte arbeidstakarorganisasjonar peiker på at høyringsnotatet er mangelfullt når det gjeld å ta vare på dei tilsette og rettane deira.

LO uttaler:

”Ansattes forhold må være en del av samarbeidsavtalen mellom kommunene. LOs oppfatning er at det skal gis en ubetinget garanti til saksbehandling og innhold svarende til reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven, både ved opprettelsen og ved uttreden av samkommunen, og at dette fastsettes i lov eller forskrift. Både driften og etablering av en samkommune må følge vanlige regler for medbestemmelse og andre forhold som ligger i Hovedavtalen.”

Unio seier i høyringsfråsegna si:

”Avtaleverket er ikke nevnt i høyringsnotatet. I forbindelse med revisjon av Hovedavtalen i kommunal sektor ble partene enige om en tydeliggjøring av arbeidsgivers ansvar for ivaretagelse av medvirkning og medinnflytelse ved kommunal samhandling/interkommunalt samarbeid. Unio vil understreke at en ny modell for kommunesamarbeid ikke på noen måte må føre til at kommunene ”omstiller seg vekk” fra hovedavtalens bestemmelser om samarbeid og medbestemmelse. Det må videre være en forutsetning av at de berørte arbeidstakernes rettigheter som kommunalt ansatte blir videreført ved overgang til samkommunen, og at lov og tariffavtaler som gjelder i del-

takerkommunene videreføres for samkommunen.”

NITO peiker på kor viktig det er at

”de ansatte ved en overføring til samkommunen beholder sine lønns- og samarbeidsbetingelser, herunder pensjonsrettigheter og stillingsvern. Da en samkommune kan bli oppløst eller en kommune kan velge å gå ut av en samkommune er det viktig at de ansatte i samkommunen får retrett muligheter til stillinger i de kommunene de opprinnelig var ansatte i.”

I tillegg uttaler *Utdanningsforbundet*:

”Den generelle bekymringen for at ivaretagelse av ansattes rettigheter ved etablering av en samkommune blir styrket ved å se på erfaringene fra forsøk med samkommune. I høringsnotatet vises det til evalueringen av Innerred samkommune i perioden 2004-2007. Evalueringen ble foretatt av Trøndelag Forskning og Utvikling AS. [...] Samtidig er det verdt å merke seg at den første evalueringen viste at forsøket førte til god fremdrift, men dårlig ansattmedvirkning. Dette gjaldt særlig området barn og familie samt helse. Midtveisevalueringen bekreftet dette bildet, og særlig for barn og familie.”

8.3.3 Forslaget frå departementet

Departementet legg til grunn at opprettinga av og ei eventuell uttreiding frå eller oppløysing av ein samkommune som ein klar hovudregel vil vere ei verksemdsoverdraging etter arbeidsmiljølova. Arbeidsmiljølova kapittel 16 omhandlar rettar for arbeidstakarane ved verksemdsoverdraging. Reglane gir arbeidstakarane rettar med omsyn til lønns- og arbeidsvilkår, mellom anna pensjonsrettar, reservasjonsrett og oppseiingsvern. Reglane inneber at dei rettane og pliktene som følger av arbeidsavtalen arbeidstakaren har med kommunen, blir overførte uendra til samkommunen. I tillegg sikrar arbeidsmiljølova kapittel 16 informasjon og drøftingar med tillitsvalde, og det blir stilt krav om tidleg informasjon til dei tilsette.

Slik departementet ser det, sikrar arbeidsmiljølova kapittel 16 arbeidstakarar ein god og tilstrekkeleg grad av rettsvern når kommunar avtalar å opprette ein samkommune.

Departementet uttalte i høringsnotatet at dersom det skulle vere uklart om reglane om verksemdsoverdraging skal brukast eller ikkje, bør

arbeidstakarane uansett bli tilkjende dei rettane som følgjer av arbeidsmiljølova.

I høyringa streka *LO* under behovet for at det blir fastsett i lov eller forskrift at reglane i arbeidsmiljølova om verksemdsoverdraging gjeld både når ein samkommune blir oppretta, og når nokon trer ut av han. Departementet ser at det er uheldig dersom det er usikkerheit med omsyn til om regelverket for verksemdsoverdraging skal brukast. Departementet føreslår derfor at det i kommunelova blir teke inn ei tilvising til arbeidsmiljølova §§ 16-2 til 16-7. Ei slik tilvising vil innebere at reglane i arbeidsmiljølova om verksemdsoverdraging uansett blir brukte når ein samkommune blir oppretta eller oppløyst, eller når ein kommune trer ut av ein samkommune. Ei slik tilvising i kommunelova vil motverke at ei eventuell usikkerheit om vilkåra arbeidsmiljølova set for verksemdsoverdraging, er oppfylte eller ikkje i eit konkret tilfelle, fører med seg at kommunalt tilsette får svakare rettar enn det som følgjer av arbeidsmiljølova kapittel 16.

Enkelte høyringsinstansar, mellom andre *Unio*, etterlyser ein omtale av føresegnene i hovudavtalen om samarbeid og medavgjerdsrett. Departementet viser til at det i hovudavtalen for kommunal sektor mellom KS og arbeidstakarorganisasjonane for perioden 1. januar 2010 til 31. desember 2013 går fram:

”Medvirkning og medinnflytelse gjennom informasjon og drøftingar skal kunne gjennomføres uansett hvor eller på hvilket nivå beslutningen tas. Dersom oppgaver skal utføres gjennom ordninger med kommunal samhandling og/eller interkommunalt samarbeid, har arbeidsgiver et særlig ansvar for å påse at hovedavtalens bestemmelser om medbestemmelse og medvirkning ivaretas. Hvordan hovedavtalens bestemmelser skal ivaretas på en praktisk måte i de ulike tilfeller forutsettes drøftet og løst mellom de lokale parter i deltakende kommune(r)/fylkeskommune(r).”

Departementet legg til grunn at avtalepartane følger opp føresegnene i avtalen om medavgjerdsrett og medverknad på tilsvarende måte ved oppretting av ein samkommune som ved andre ordningar for interkommunalt samarbeid.

I høringsnotatet uttalte departementet at tilhøvet til tilsette *bør* omtalast i samarbeidsavtalen. Ein slik omtale kan bidra til å bevisstgjere ytterlegare dei involverte kommunane om tilhøvet til dei tilsette. Dette vil igjen bidra til ryddige og over-

siktlege prosessar rundt opprettinga av ein samkommune.

Ein høyringsinstans uttaler at det bør lovfestast at samarbeidsavtalen *skal* innehalde ein omtale av tilhøvet til dei tilsette. Departementet finn ikkje grunn til å lovfeste tilhøvet til dei tilsette som eit obligatorisk element i avtalen. Dette er fordi tilhøvet til dei tilsette og rettane og pliktene til dei tilsette allereie er godt tekne vare på gjennom lovverket og hovudavtalen. Desse lov- og avtaleføresegnene vil uansett vere bindande for partane i samarbeidsavtalen. Sjå elles omtale av krav til innhald i samarbeidsavtalen i kapittel 5.5.

Ingen høyringsinstansar har merknader til omtalen av medavgjerdsorgan i samkommunen eller møterett for tilsette i organa til samkommunen. Departementet tolkar dette som eit uttrykk for at høyringsinstansane sluttar seg til dei vurderingane departementet har gjort av dette, og departementet fører vidare dei forslaga som blei fremma i høyringsnotatet.

8.4 Arkiv

8.4.1 Høyringsnotatet

Arkivansvaret til offentlege organ går fram av arkivlova kapittel 2. I § 6 går det fram at *"offentlege organ pliktar å ha arkiv"*, og at desse skal vere innretta og ordna slik at dokumenta er sikra som informasjonskjelder for samtida og ettertida. Med uttrykket *"offentlege organ"* meiner ein statlege, fylkeskommunale eller kommunale institusjonar eller einingar, jf. arkivlova § 2 g.

I høyringsnotatet viste departementet til at når det gjeld interkommunalt samarbeid i form av ein samkommune, vil samkommunen utgjere eit sjølvstendig rettssubjekt som vil vere eit offentlig organ i samsvar med arkivlova § 2 g. Departementet la vidare til grunn at arkivlova med forskrifter vil gjelde for verksemda i samkommunen på same måte som for verksemda i ein kommune. Dette inneber at samkommunen må etablere ei arkivordning som tilfredsstillar krava i arkivlova. Det vil vidare innebere at samkommunen må ha ei forvarleg dokumentbehandling, og at allmenta vil ha rett til dokumentinnsyn innanfor rammene av offentleglova og forvaltningslova.

Departementet peikte i høyringsnotatet også på at det vil vere formålstenleg å regulere dei ulike elementa i arkivordninga i samarbeidsavtalen som deltakarkommunane skal inngå. I avtalen bør det avklarast kven som har ansvaret for arkivet når eit samkommunesamarbeid eventuelt blir avslutta.

Departementet viste til at dersom det skulle vere behov for å regulere nærmare bestemte tilhøve knytte til arkivløyisingar i samkommunar, vil det vere mest formålstenleg at dette skjer gjennom *forskrift om offentlege arkiv* gitt med heimel i arkivlova.

8.4.2 Høyringa

Berre to av høyringsfråsegnene omtalte arkiv. Utgreiinga og vurderingane frå departementet fekk støtte frå *Riksarkivaren*, som mellom anna uttalte:

"Vi [...] finner at forholdet til arkivloven med forskrifter er godt behandlet i høringsnotatet. Riksarkivaren slutter seg til det som er sagt i pkt. 7.3, s. 98, om samkommunen og arkivbestemmelser. Det er viktig å få presisert at samkommunen vil være et eget offentlig organ i henhold til lov 04.12.1992 nr. 126 om arkiv. Dette må også gå fram av den samarbeidsavtalen som legges til grunn, jf. høringsnotatet pkt. 4.6, s. 56-59. Særlig er det viktig å avtale depotordning for eldre og avsluttede arkiver.

Vi foreslår at noe av dette også kommer til uttrykk i kommuneloven, for eksempel ved at det etter den foreslåtte § 82 settes inn en § 83 som lyder slik:

§ 83 Forholdet til arkivloven

Arkivloven gjelder for samkommune tilsvarende som for kommune og fylkeskommune.

[...]

Videre vil vi foreslå at det gjøres ein tilføyelse i den foreslåtte § 83 (blir § 84 om ovenstående tas til følge) nr. 3 bokstav k:

..., herunder oppbevaring av arkiver skapt av samkommune,

Merknad:

Så lenge samkommunen eksisterer, vil den etter vårt forslag til § 83 ha samme plikter etter arkivloven som kommuner og fylkeskommuner, jf. også høyringsnotatet s. 98. Men fordi den kan tenkes å opphøre uten at det blir noen klar arvtaker, er det nødvendig å fastsettes hvordan arkivmateriale skal behandles vidare. I dette ligger det arkivfaglige prinsippet at arkiver fra en arkivskaper skal holdes samlet og atskilt fra andre arkivskapers arkiver. Arkivmaterialet kan altså ikke deles opp med sikte på fordeling mellom de kommunene som har vært delaktige i avtalen om samkommune."

Norsk redaktørforening uttrykkjer i høyringsfråsegna si ei viss bekymring med omsyn til "spørsmålet om forsvarlig journalføring og arkivering". Dei peiker på at det derfor er behov for å lovfeste krav om at det skal gå fram av samarbeidsavtalen kva plikter samkommunen har med omsyn til journalføring og arkivering.

8.4.3 Forslaget frå departementet

Departementet legg til grunn at ein samkommune er eit offentleg organ, og at arkivlova derfor gjeld direkte for samkommunen, jf. arkivlova § 6, jf. § 2 g. Dette inneber at samkommunen må følgje dei krava som lov og forskrift stiller til oppbevaring mv. av arkivmateriale. Departementet meiner at det generelt er unødvendig å ta inn krav om at avtalen skal innehalde føresegnar om tilhøve som er regulerte av anna regelverk, jf. også omtalen i kapittel 5.5.

Når det gjeld spørsmålet om det bør stillast særlege krav til samarbeidsavtalen med omsyn til handtering og deponering av arkivet til ein samkommune etter ei eventuell oppløysing, ser departementet at det er behov for å stille særlege krav om dette, fordi dette spørsmålet ikkje er løyst i lovgivinga. *Riksarkivaren* viser i høyringsfråsegna til at det er eit arkivfagleg prinsipp at ved eit eventuelt opphøyr av ein samkommune skal arkivmaterialet til arkivskaparen (samkommunen) oppbevarast samla og åtskilt frå arkiva til andre arkivskaparar. *Riksarkivaren* viser til at arkivmaterialet altså ikkje kan delast opp med sikte på fordeling mellom dei kommunane som har vore delaktige i avtalen om samkommunen. Reglar om avlevering av avslutta arkiv og arkivdepot følgjer av arkivlova § 10, jf. arkivforskrifta §§ 5-1 tredje ledd og 5-3 første ledd. På bakgrunn av innspilet frå *Riksarkivaren* føreslår derfor departementet at deltakarkommunane i samarbeidsavtalen må omtale korleis arkivet til samkommunen skal handterast og deponerast ved ei eventuell oppløysing. Sjå elles omtale av krav til innhaldet i samarbeidsavtalen i kapittel 5.5.

8.5 Personopplysningar

Departementet gjorde i høyringsnotatet greie for spørsmålet om kven som vil vere behandlingsansvarleg etter personopplysningslova og helseregisterlova når det blir oppretta samkommunar. Departementet har i høyringa ikkje fått merknader til framstillinga. Nedanfor gir departementet att vurderingane knytte til regelverket om

behandlinga av personopplysningar slik dei blei presenterte i høyringsnotatet.

Det følgjer av personopplysningslova § 2 nr. 4 at behandlingsansvarleg er "den som bestemmer formålet med behandling av personopplysningar og hvilke hjelpemidler som skal brukas". I helseregisterlova § 2 nr. 8 kjem det fram at databehandlingsansvarleg er "den som bestemmer formålet med behandling av helseopplysningane og hvilke hjelpemidler som skal brukas, hvis ikke databehandlingsansvaret er særskilt angitt i loven eller i forskrift i medhold av loven".

Departementet legg til grunn at ved opprettinga av ein samkommune vil samkommunen som sjølvstendig rettssubjekt vere behandlingsansvarleg etter personopplysningslova og/eller helseregisterlova, avhengig av verkeområdet til dei to lovene. Dette inneber at det er samkommunen som må oppfylle grunnkrava og dei andre pliktene i personopplysningslova og/eller helseregisterlova. Dette føreset mellom anna at samkommunen er kjend med krava i personopplysningslova til mellom anna informasjonstryggleik, jf. personopplysningslova § 13 og personopplysningsforskrifta kapittel 2, og tilsvarande krav etter helseregisterlova dersom denne lova blir teken i bruk.

Slik departementet ser det, vil det vere formålstenleg at deltakarkommunane regulerer problemstillingar knytte til behandlinga av personopplysningar og helseopplysningar i samarbeidsavtalen, og at informasjonstryggleiken blir teken vare på i det internkontrollsystemet som den behandlingsansvarlege har plikt til å utarbeide, jf. personopplysningslova § 14, personopplysningsforskrifta kapittel 3 og helseregisterlova § 17.

8.6 Einingsregisteret

Departementet gjorde i høyringsnotatet greie for spørsmålet om kva krav som vil bli stilte til registrering av ein samkommune. Departementet har i høyringa ikkje fått merknader til framstillinga. Under gir departementet att vurderingane sine knytte til reglane for registrering, slik dei blei presenterte i høyringsnotatet.

Samkommunen vil vere ei eiga juridisk eining, og vil derfor ha eit arbeidsgivaransvar. Dette fører med seg at ein samkommune må registrerast i Einingsregisteret, jf. einingsregisterlova § 4. Samkommunen må vidare registrere éin eller fleire undereneingar i Einingsregisteret ifølgje forskrifta om registrering i Einingsregisteret § 10 og § 11. Det vil seie at det må registrerast ei undereneing for kvar åtskild verksemd som blir utøvd.

Del II
Andre lovforslag

9 Generelt om høyringa

9.1 Høyringa

Den 6. september 2010 sende Kommunal- og regionaldepartementet ut på høyring forslag om endringar i kommunelova. Høyringsfristen blei sett til 6. desember 2010. I høyringsnotatet la departementet fram forslag om

- å lovfeste at det er nødvendig med kvalifisert fleirtal for å endre talet på kommunestyremedlemmer i ein kommune
- å lovfeste at kommunestyret i kvar valperiode skal vedta eit nytt delegasjonsreglement i kommunen
- å lovfeste at det som hovudregel skal vere politisk innstilling i saker som folkevalde organ behandlar, men at kommunestyret kan gjere unntak frå hovudregelen
- å lovfeste ei alternativ føresegn om danning av kommuneråd i kommunar med parlamentarisk styringsform ved at ordføraren, når den parlamentariske situasjonen tilseier det, på vegner av kommunestyret har plikt til å gi ein kommunerådsleiarkandidat i oppdrag å danne nytt kommuneråd

Det har kome inn 199 høyringsfråsegner. Mellom anna har det kome inn 151 fråsegner frå kommunar, 15 frå fylkeskommunar og 3 frå fylkesmenn. 27 høyringsinstansar hadde ikkje merknader til nokon av forslaga.

Når det gjeld forslaget om å lovfeste at endringar i talet på kommunestyrerepresentantar må avgjerast med 2/3-fleirtal, vil departementet kome tilbake til Stortinget på eit seinare tidspunkt.

9.2 Høyringsinstansar

Høyringsnotatet blei sendt ut til dei høyringsinstansane som er lista opp nedanfor. Høyringsnotatet blei også lagt ut på internettsida til departementet, slik at også instansar og personar som ikkje stod på høyringslista, kunne gi høyringssvar. Sametinget
Departementa
Fylkesmenn

Fylkeskommunar
Kommunar
Registrerte politiske parti
Sysselmannen på Svalbard
Longyearbyen lokalstyre
Statistisk sentralbyrå
Riksarkivet
Riksrevisjonen
Riksantikvaren
Rikstrygdeverket
Nav
Direktoratet for arbeidstilsynet
Direktoratet for naturforvaltning
Direktoratet for samfunnsstryggleik og beredskap
Skattedirektoratet
Sosial- og helsedirektoratet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Vegdirektoratet
Barneombodet
Forbrukarombodet
Likestillings- og diskrimineringsombodet
Sivilombodsmannen
Datatilsynet
Konkurransetilsynet
Kredittilsynet
Mattilsynet
Statens forureiningstilsyn
Statens helsetilsyn
Forbrukarrådet
Kommunal landspensjonskasse
Kommunalbanken
Statens pensjonskasse
Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI)
Innovasjon Noreg
SIVA Selskapet for industrivekst
Noregs forskingsråd
Handelshøyskolen BI
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Oslo
Norges handelshøyskole NHH
NTNU
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger

Universitetet i Tromsø	Den norske tannlegeforening
Universitetet for miljø- og biovitenskap	Norsk Psykologforening
Universitetet i Agder	Friluftsrådernes Landsforbund
KS – Kommunesektoren sin arbeidsgivar- og interesseorganisasjon	Norges Kulturvrennforbund
Næringslivets hovedorganisasjon	Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening
Finansnæringsens hovedorganisasjon	Norges idrettsforbund
Verdipapirfondenes forening	Norges Juristforbund
Sparebankforeningen	Norges kommunerevisorforbund
Handels- og servicenæringsens hovedorganisasjon	Norges Velforbund
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Norsk Kommunalteknisk Forening
Finansnæringsens Arbeidsgiverforening	Norsk Pensjonistforbund
Landsorganisasjonen i Noreg	Norsk Rådmannsforum
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	NORVAR
Akademikerne	Private Barnehagers Landsforbund
Unio	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Fagforbundet	Nasjonalforeningen for folkehelsen
Fellesforbundet	Nasjonalt folkehelseinstitutt
Delta	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
NITO	Norsk Pasientforening
Norsk Sykepleierforbund	Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes organisasjoner c/o Norges Handikapforbund Statens råd for funksjonshemmede
Utdanningsforbundet	Eleveorganisasjonen
Finansforbundet	Foreldreutvalet for grunnopplæringa
Norsk journalistlag	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Norsk presseforbund	Norsk Forening for Bolig- og Byplanlegging
Norsk Redaktørforening	Samarbeidsrådet for yrkesopplæring
Den Norske Advokatforening	Forum for Kontroll og Tilsyn
Den norske Dommerforening	
Den norske legeforening	
Den norske Revisorforening	

10 Lovfesting av at kommunestyret i kvar valperiode skal vedta eit nytt delegeringsreglement i kommunen

10.1 Gjeldande rett

Etter kommunelova § 6 er kommunestyret det øvste kommunale organet. Det gjer vedtak på vegner av kommunen dersom ikkje noko anna følgjer av lov eller delegeringsvedtak. Kommunestyret kan delegere både i form av eit generelt reglement og i konkrete enkeltsaker. Den omfattande saksmengda kommunane har, og dei mange avgjerdene ein kommune må ta, tilseier at alle kommunestyre må vedta eit delegeringsreglement.

Sjølv om kommunestyret står svært fritt når det gjeld å delegere avgjerdsrett, finst det nokre grenser. Ein del saker må kommunestyret avgjere sjølv. Som oftast vil dette gå fram av uttrykket ”sjølv” er knytt til den aktuelle kompetansen. Slike delegeringssperer finn vi mellom anna i kommunelova § 22 nr. 2 (tilsetjing av administrasjonssjef), § 44 nr. 6 (økonomiplan) og § 45 nr. 2 (årsbudsjett).

Kommunestyret kan etter kommunelova § 8 nr. 3 delegere avgjerdsrett til formannskapet. Det same gjeld for faste utval, jf. kommunelova § 10 nr. 2. Det er berre lovbestemte delegeringsforbod som set grenser for denne retten til å delegere. Det inneber at kommunestyret i stor grad kan delegere til andre folkevalde organ.

Kommunelova § 23 nr. 4 gir eit folkevalt organ heimel for å delegere til administrasjonssjefen. Delegeringsretten etter § 23 nr. 4 er materielt avgrensa til å gjelde vedtak i enkeltsaker eller saker som ikkje er av prinsipiell interesse. Det ligg i systemet i kommunelova at vedtak i prinsipielle og politiske spørsmål berre kan gjerast av folkevalde organ, ikkje av administrasjonen. Føresegna gir både kommunestyret og andre folkevalde organ ein delegeringsheimel. Når det gjeld folkevalde organ, kan kommunestyret bestemme at organet ikkje kan delegere vidare til administrasjonssjefen. Dersom kommunestyret ikkje har bestemt at organet ikkje skal kunne delegere vidare, er utgangspunktet at organet kan delegere vidare innanfor ramma av denne føresegna.

Det finst òg ein delegeringsheimel i § 24 nr. 1 som slår fast at kommunestyret kan delegere rett, mellom anna til administrasjonssjefen, til å opprette og leggje ned stillingar og til å avgjere personalsaker.

10.2 Bakgrunn

Departementet varsla i St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* (lokaldemokratimeldinga) at det ville fremme forslag om at kommunestyret i kvar valperiode skal vedta eit nytt reglement for delegering av avgjerdsrett frå kommunestyret til administrasjonen. Lokaldemokratimeldinga viste til at omfanget av delegering frå kommunestyret til administrasjonen har auka, og at den politiske organiseringa i kommunane har utvikla seg. Dette ser ut til å ha ført til at lokalpolitikarane i mindre grad kjem i kontakt med saker som gjeld behovet den enkelte innbyggjaren har for kommunale tenester. Meldinga peikte deretter på at den viktige ombudsrolla politikaren har, ser ut til å ha blitt svekt.

10.3 Høyringsnotatet

Departementet føreslo ei lovføresegn som gir kommunestyret plikt til å behandle reglement for delegering innan 1. juli året etter at det er konstituert.

Tanken bak forslaget var å bevisstgjere kommunestyret om tilhøvet til administrasjonen og kva saker kommunestyret bør behandle. Departementet viste til lokaldemokratimeldinga, som inneheld nærmare vurderingar av forslaget:

”Meininga med ein slik regel skal vera at kommunestyret skal ha plikt til å vurdere rolla si overfor administrasjonen og kva oppgåver kommunestyret skal ha. Kommunelova slik ho er i dag hindrar ikkje kommunestyret å gjera dette. Departementet meiner likevel at det bør

innførast ei slik plikt. Dette vil gjera at kommunestyret får drøfta sitt tilhøve til administrasjonen og kva saker kommunestyret bør behandla. Utgangspunktet for drøftinga er at kommunestyret har ansvaret for alle saker som kommunen behandlar. Derfor må kommunestyret ha eit medvite forhold til kva saker og avgjerder det delegerer til administrasjonen og andre organ. Delegasjonsvedtaket må vurderast med eit friskt blikk.”

I høyringsnotatet drøfta departementet om lovføresegna skal innehalde krav om når i perioden delegeringsreglementet skal behandlast. På den eine sida bør det skje så tidleg som mogleg i valperioden for å ta vare på det grunnleggjande omsynet bak føresegna, nemleg ei bevisstgjerung om rolle- og maktfordeling. På den andre sida må eit relativt nyvalt kommunestyre få tilstrekkeleg med tid til å behandle reglementet på ein grundig og god måte. Departementet føreslo at fristen for behandling blir sett til 1. juli året etter valet.

Departementet føreslo at reglementet skal innehalde all delegering av avgjerdsrett frå kommunestyret. I det ligg det at reglementet skal innehalde både den avgjerdsmakta som blir delegert til andre folkevalde, og den som blir delegert til administrasjonssjefen.

10.4 Høyringa

139 høyringsinstansar støttar i hovudsak forslaget, medan 12 går imot. Dei som støttar forslaget, peiker særleg på at det vil auke forståinga av rolle- og maktfordelinga mellom administrasjonen og kommunestyret.

Tvedestrand kommune uttaler:

”Som argument for lovendringa kan det sies at delegasjonen kan ha (stor) betydning for rollefordeling mellom ulike deler av det politiske system, og mellom politikk og administrasjon. Delegasjonen vil også kunne påvirke utviklinga av ombudsrollen, f.eks vil denne rolla være vanskeligere å utvikle viss et organ bare har saker av overordnet karakter enn om en også har saker som det er lokal ”grasrot-interesse” knyttet til. På denne bakgrunn kan det være viktig å sikre at spørsmålet om delegasjon jevnlig blir satt på den politiske dagsorden.”

Nedre Eiker kommune uttaler mellom anna:

”Rådmannen mener det kan være fornuftig og bevisstgjørende både for administrasjonen og for politisk miljø at behandling av delegasjonsreglementet lovfestes, og at dette gjøres relativt tidlig i valgperioden.”

Fitjar kommune skriv i fråsegna si mellom anna:

”Fitjar kommune stør forslaget om at det vert lovfest at kommunestyret i kvar valperiode skal vedta delegasjonsreglement i kommunen. Dette vil bidra til at alle kommunestyre er bevisste eige ansvar, og kva som vert delegert til underlagte folkevalde organ og til administrasjonen.”

Høyringsinstansane trekkjer òg fram andre argument som støtte til forslaget.

Fylkesmannen i Buskerud uttaler mellom anna:

”Fylkesmannen vil i tillegg til å vektlegge lovforslagets betydning for å ivareta og tilrettelegge for et aktivt lokaldemokrati, også vise til rettssikkerhetshensyn. Fylkesmannen ser blant annet i forbindelse med behandling av klagesaker at det kan oppstå usikkerhet knyttet til om den som har fattet vedtak i en sak innehar den nødvendige myndighet.”

Skodje kommune uttaler:

”Dette er eit forslag som kan bidra til at kommunestyret drøftar viktige sider av samhandlinga mellom politikk og administrasjon. Det vil også vere i tråd med god forvaltningsskikk at ein kan ha ei delegasjonsordning som til eikvar tid fungerer. Det kan ein få til ved å ha faste rutinar for evalueringar. Dette har også å gjere med at både politikarane i si ombudsrolle og innbyggjarane skal få betre tilgang til informasjon om kven som tek avgjerder på dei enkelte område.”

Oslo kommune peiker på enkelte praktiske problemstillingar:

”I Oslo kommune er fullmaktsfordelingen foretatt dels i reglementer, eksempelvis det årlige økonomireglementet og reglementene for byrådet og bydelene og i en rekke enkeltsaker. Byrådet er for eksempel gitt fullmakter i svært mange enkeltsaker. Dette er saker som er fremmet for bystyret med en saksfremstilling som gjør rede for saksfeltet og byrådets begrunnelse for forslag til delegasjon av myn-

dighet til byrådet og, i mange saker, byrådets vurderinger av hvorledes ytterligere fullmaktsfordeling planlegges på området. På denne måte får bystyremedlemmene innblikk i det konkrete saksområdet og byrådets begrunnelse for forslaget til fullmakt. Disse enkeltsakene tjener senere som viktige forarbeider ved eventuelle behov for å tolke for eksempel hvor langt en fullmakt rekker. Det vil være lite praktisk å legge fram alle gjeldende saker med delegasjonsvedtak for ny behandling i bystyret etter valget. Hvis en skal tolke forslag til bestemmelse bokstavelig vil Oslo kommune etter kommunens vurdering derfor vanskelig kunne videreføre dagens praksis for utforming av delegasjonssaker.

Oslo kommune vil understreke viktigheten av at den enkelte kommune selv må kunne ta stilling til hvorledes fullmaktsfordelingen skal legges frem for kommunestyret for behandling. En mulighet kan i Oslo kommune være at byrådet hvert fjerde år fremmer en sak som redegjør for gjeldende lovgivning, prinsippene fullmaktsfordelingen bygger på og vedlegger en oversikt over de til nå gjeldende fullmakter til det aktuelle nivå. Bystyret vil da kunne ta stilling til de foreslåtte prinsipper og også ha grunnlag for å drøfte og ta stilling til den konkrete fullmaktsfordeling.

Oslo kommune er enig i intensjonene med forslaget, men foreslår at det gis en bestemmelse som angir at det enkelte kommunestyre selv innen 1. juli etter konstituering, tar stilling til fullmaktsfordelingen i kommunen og at det er kommunestyret selv som bestemmer i hvilken form dette skal gjøres.”

Ålesund kommune er inne på liknande synspunkt når kommunen peiker på at det er svært krevjande å samle all delegering i eitt reglement.

Nokre instansar uttaler at dei ikkje ønskjer ei slik lovføresegn som departementet har foreslått. Desse instansane peiker mellom anna på at den eksisterande lovteksten gir kommunestyret større handlingsfridom.

Departementet bad i høyringsnotatet særskilt om å få vite kva syn høyringsinstansane har på forslaget om at delegeringsreglementet skal behandlast innan 1. juli året etter valet. Ei rekkje instansar meiner at fristen bør setjast til 31. desember året etter valet.

Os kommune (Hedmark) kan tene som eit døme:

”En gjennomgang av delegeringsreglementet bør involvere både det administrative og det politiske apparatet og da er det behov for å bruke noe tid på arbeidet. Dessuten er det en fordel om de nye representantene får mulighet til å bli kjent med sin nye rolle før de fatter vedtak om delegeringsreglement. Det er grunn for å utvide fristen for nytt vedtak til 31.12 året etter kommunestyre- og fylkestingsvalg.”

Nokre høyringsinstansar meiner at det ikkje bør setjast ein frist.

Ullensaker kommune uttaler:

”Kommunen støtter ikke at det skal inntas tidsfrist for når kommunestyret skal ha behandlet reglementet. Det bør være tilstrekkelig at det kreves at reglementet behandles en gang i perioden.”

Det er òg ein del instansar som gir uttrykk for at forslaget frå departementet har ein passande tidsfrist.

10.5 Forslaget frå departementet

Departementet konstaterer at eit betydeleg fleirtal av høyringsinstansane støttar forslaget frå departementet om ei lovføresegn som gir kommunestyret plikt til å behandle delegeringsreglementet. Svært få høyringsinstansar hadde innvendingar mot forslaget. Departementet har merka seg at mange instansar peiker på at forslaget vil bidra til ei bevisstgjerung om rolle- og maktfordelinga mellom kommunestyret og administrasjonen. Dette er i tråd med det departementet i høyringsnotatet gav uttrykk for var eit viktig omsyn bak forslaget. Eit anna viktig moment i høyringsnotatet var ombodsrolla til politikarane. Departementet er derfor tilfreds med at fleire høyringsinstansar gir uttrykk for at forslaget vil kunne leggje til rette for å styrkje ombodsrolla.

Departementet har òg vurdert innvendingane frå dei instansane som går imot forslaget, særleg dei som går ut på at den eksisterande lovteksten gir kommunestyret større handlingsfridom. Departementet kan for så vidt sjå at forslaget vil gi kommunane mindre handlingsfridom. Det er ei naturleg følgje av at forslaget inneheld ei pliktføresegn. Departementet kan likevel vanskeleg sjå at forslaget grip djupt inn i fridommen kommunane har, og bør ha, til sjølve å bestemme saksbehandlingsrutinane sine. Det er også svært få kommunar som går imot forslaget.

Departementet vil etter dette å gå vidare med ei føresegn som pålegg kommunestyra å behandle reglement for delegering innan ein viss frist.

I høyringsnotatet føreslo departementet at delegeringsreglement skal behandlast innan 1. juli året etter valet. Departementet registrerer at høyringsinstansane har ulike syn på forslaget til tidsfrist. Somme meiner at forslaget er høveleg, andre ønskjer at fristen blir sett til 31. desember året etter valet, medan andre igjen ønskjer at det ikkje blir sett nokon frist.

Ein grunnleggjande tanke bak forslaget er at kommunestyret skal bevisstgjera på rolle- og maktfordelinga mellom kommunestyret og administrasjonen. Det talar for at det bør setjast ein tidsfrist, og at fristen bør vere så tidleg som mogleg i valperioden. Departementet trur at tanken bak forslaget blir best teken vare på ved at det blir knytt ein tidsfrist til behandlinga i kommunestyret.

Det er viktig at kommunestyret får tilstrekkeleg med tid til å gjennomføre ei grundig og god behandling av saka som skal munne ut i eit delegeringsreglement. Fleire kommunar gir uttrykk for at fristen departementet føreslår, blir noko knapp, og meiner at fristen bør setjast til 31. desember året etter valet. Målet med tidsfristen må vere å leggje til rette for ein grundig gjennomgang av delegeringsreglementet så snart det lèt seg gjere.

For departementet handlar det om å finne ein balanse mellom desse to. Departementet vil leggje avgjerande vekt på fråsegnene frå dei kommunane som ber om at fristen blir sett til 31. desember året etter det konstituerande møtet i kommunestyret. Departementet går ut frå at kommunen da vil få tilstrekkeleg med tid til å behandle delegeringsreglementet, samtidig som behandlinga skjer relativt tidleg i valperioden.

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at også delegering til formannskapet, faste utval, ordføraren osv. bør behandlast i samheng med delegeringa til administrasjonssjefen. Med tanke på samheng og oversikt er det ein fordel at kommunestyret samtidig behandlar både dei fullmaktene dei vil gi administrasjonen, og fullmaktene dei vil gi andre folkevalde organ.

Departementet strekar under at forslaget om behandlingssplik er ein minimumsregel. Kommunestyret kan derfor behandle delegeringsreglementet fleire gonger i valperioden. Kommunestyret står fritt til både å revidere sjølve reglementet og til å gjere vedtak om delegering i enkeltsaker også etter at kommunestyret har behandla reglementet i tråd med føresegna.

Departementet forstår høyringsfråsegna frå *Oslo kommune og Ålesund kommune* slik at det vil kunne by på praktiske problem å behandle alle delegeringar i éi og same sak.

Når ein skal ta stilling til om eit kommunestyre har oppfylt kravet til behandling etter den føreslåtte føresegna, vil formålet med føresegna vere sentralt. Det grunnleggjande formålet er å bevisstgjere kommunestyret om kva saker og avgjerder det delegerer til administrasjonen og politiske organ. Kommunestyret må derfor behandle ei sak som legg til rette for ei slik bevisstgjerding. Sidan det sentrale med føresegna er bevisstgjerding, er det ikkje ønskeleg å regulere i detalj korleis kommunane gjennomfører behandlinga. Det kan vere fleire måtar å gjere det på. Ein måte kan vere at saka som kommunestyret behandlar, inneheld alle lovføresegner som legg myndigheit til kommunestyret. Dette vil gi kommunestyret ei heilskapleg oversikt over kva myndigheit kommunestyret har, og dei kan såleis gjere seg opp ei meining om kva saker og avgjerder dei ønskjer å delegerer til administrasjonen og politiske organ. Ein annan måte å gjere det på kan vere slik *Oslo kommune* peiker på i høyringsfråsegna si. I fråsegna blir det peika på at administrasjonen kan fremme ei sak som gjer greie for gjeldande lovgiving, prinsippa som fordelinga av fullmakter byggjer på, og at det blir lagt ved ei oversikt over dei fullmaktene som har vore gjeldande til no på dei aktuelle nivåa. Kommunestyret vil da kunne ta stilling til dei prinsippa som er føreslått, og også ha grunnlag for å drøfte og ta stilling til dei konkrete delegeringane.

Saka som kommunestyret behandlar, skal likevel munne ut i eit reglement for delegering av avgjerdsmyndigheit. Sjølv om føresegna pålegg kommunestyret å vedta reglement, vil det ikkje bli stilt som krav at alle delegeringar blir samla i eitt reglement. Dette er eit praktisk spørsmål, og det bør vere opp til det enkelte kommunestyret sjølv å vurdere kva som er mest tenleg. Til dømes kan delegeringa av myndigheit frå kommunestyret delvis kome fram i eit ordinært delegeringsreglement og delvis i eit økonomireglement.

Departementet legg til grunn, delvis på bakgrunn av høyringsfråsegna, at dei aller fleste kommunar allereie har eit delegeringsreglement. Departementet går ut frå at det vil vere tenleg for kommunane å ta utgangspunkt i gjeldande reglement når dei skal vedta eit nytt reglement i tråd med den føreslåtte føresegna.

Det vil ikkje bli stilt krav om at delegeringsreglementet skal vere "nytt", i den forstand at ein må gjere endringar i det gamle. Dersom ein ønskjer å

føre vidare det gamle reglementet uendra, er ikkje føresegna til hinder for det.

Departementet ser ikkje noko behov for å innføre reglar om handheving overfor kommunar som ikkje gjer vedtak om delegeringsreglement i tråd med forslaget. I utforminga av lovføresegna vil departementet sikre at kravet om at kommune- styret i kvar valperiode skal vedta eit nytt delegeringsreglement, ikkje fører til at vedtak som blir gjorde før dette er på plass, blir ugyldige. Inntil eit

nytt delegeringsreglement er vedteke, gjeld altså det eksisterande delegeringsreglementet og eventuelle enkeltstående delegeringsvedtak, sjølv om det nye delegeringsreglementet ikkje er vedteke innanfor fristen lova set. Departementet legg til grunn at lovføresegna sikrar det.

Plikta til å behandle delegeringsreglement vil også gjelde kommunar som har ei parlamentarisk styreform etter kommunelova kapittel 3.

11 Lovfesting av at kommunestyret skal avgjere kven som skal gi innstilling i saker

11.1 Gjeldande rett

Kommunelova har ingen generell regel om innstillingsrett eller -plikt, verken for administrasjonssjefen, ordføreren eller noko politisk organ. Men kommunelova har reglar om formannskapet si plikt til å gi innstilling til kommunestyret til årsbudsjetten (§ 45 nr. 2), til økonomiplan (§ 44 nr. 6) og til årsrekneskap (§ 48 nr. 3). I praksis vil kommunestyret ofte gi faste utval som er oppretta etter § 10, i oppgåve å innstille i saker som skal behandlast i kommunestyret. Kommunestyret kan også opprette kommunestyrekomitear som førebur saker for kommunestyret etter § 10 a. I ein komitémodell er det naturleg at komiteane formulerer innstillingar til vedtak overfor kommunestyret. Vidare er det føresegner i kommunelova som regulerer kontrollutvalet sin innstillingsrett overfor kommunestyret.

Sidan det er få føresegner som eksplisitt gir eit organ innstillingsrett, har kommunestyret sjølv eit stort handlingsrom når det gjeld å bestemme kven som skal innstille i saker. Gjeldande rett oppnar såleis for fleire variasjonar.

Eit typisk døme kan vere at administrasjonssjefen innstiller i saker som skal behandlast i eit fast utval eller i formannskapet før det går til kommunestyret for å bli endeleg behandla. Når kommunestyret får saka, ligg det føre ei (politisk) innstilling frå det faste utvalet eller formannskapet. I saker der eit fast utval etter å ha fått delegert avgjerdsrett skal ta ei endeleg avgjerd, er det ofte slik at administrasjonssjefen innstiller til vedtak. Eit alternativ er at saka blir lagd fram for ordføreren før ho blir ferdigstilt, slik at ordføreren kan formulere ei innstilling.

Administrasjonssjefen har etter § 23 nr. 2 plikt til å sørge for at saker som skal leggjast fram for folkevalde organ, er forsvarleg utgreidde. Føresegna gir likevel ikkje administrasjonssjefen rett eller plikt til å gi innstilling som ledd i saksførebuinga.

inga. Det følger av kommunelova § 32 nr. 2 at det er leiaren av eit folkevalt organ som set opp saklista for det enkelte møtet. Det er altså leiaren av organet som endeleg godkjenner om ei sak kjem på saklista.

Det er opp til kommunestyret å fastsetje nærare kva funksjonar som skal leggjast til administrasjonssjefen, mellom anna om administrasjonssjefen skal innstille i saker som blir lagde fram for folkevalde organ. Dersom kommunestyret ikkje har bestemt noko særskilt om innstillingsrett, er det nok i praksis vanleg at administrasjonssjefen innstiller som ledd i saksførebuinga.

11.2 Bakgrunn

Departementet signaliserte i St.meld. nr. 33 (2007–2008) *Eit sterkt lokaldemokrati* (lokaldemokratimeldinga) at det kan vere aktuelt med tiltak for å gjere det tydeleg at kommunestyret faktisk står fritt til å avgjere kven som skal innstille i saker til vedtak i kommunestyret og andre folkevalde organ. Det blei peikt på at det i stor grad er praksis i kommunane å la administrasjonssjefen stå for innstillinga, noko som er uheldig dersom det botnar i ei misoppfatning om at administrasjonen automatisk har rett til å innstille i alle typar saker. I lokaldemokratimeldinga går det vidare fram:

”Departementet oppfattar spørsmålet om kven som innstiller til vedtak i kommunestyret og andre folkevalde organ som viktig når det gjeld kven som faktisk har innverknad i politiske saker. Dersom ordføreren eller andre politisk organ får ei meir sentral rolle i førebuinga av saker ved å få hand om retten til å innstilla i saker som skal opp til handsaming i kommunestyret eller andre folkevalde organ, vil det også kunne styrkja politikarane si stilling og makt i kommunen.”

11.3 Høyringsnotatet

Departementet gjorde i høyringsnotatet greie for tre alternative måtar å regulere innstillingsinstituttet på. Alle hadde vore vurderte i lokaldemokratimeldinga:

Alternativ 1 er å halde fast ved gjeldande rett, men synleggjere dette gjennom at prinsippet om at kommunestyret sjølv avgjer kven som skal innstille i saker, kjem direkte fram i lova.

Alternativ 2 er at kommunestyret sjølv blir pålagt å ta aktivt stilling til innstillingsinstituttet. I det ligg det at kommunestyret må ta stilling til om det skal vere innstilling i saker som blir behandla av kommunestyret og andre folkevalde organ, og i så fall kven det er som skal stå for innstillinga.

Alternativ 3 er å lovfeste politisk innstilling. Dette kan til dømes gjennomførast ved å la ordføraren innstille til vedtak i saker som skal behandlast i kommunestyret. Eit alternativ kan vere å gi denne funksjonen til kommunestyrekomitear. Formålet med dette forslaget er mellom anna å invitere til politisk debatt i større grad.

I lokaldemokratimeldinga gav departementet uttrykk for at alternativ 2 var det mest aktuelle. Til grunn låg ei avveging mellom kryssande omsyn. Ved å påleggje kommunestyret å ta aktivt stilling til innstillingsinstituttet, blir ein bevisst dette ansvaret. Samstundes tek ein omsyn til at kommunen sjølv kan bestemme sine eigne saksbehandlingsrutinar. Dette er fordi alternativet ikkje peiker på at politisk innstilling bør eller skal gjennomførast.

Departementet drøfta i høyringsnotatet kva slags betydning ei ordning med politisk innstilling kan ha. Det blei i den samanhengen vist til lokaldemokratimeldinga, der det står:

”Departementet oppfattar spørsmålet om kven som innstiller til vedtak i kommunestyret og andre folkevalde organ som viktig når det gjeld kven som faktisk har innverknad i politiske saker. Dersom ordføraren eller andre politiske organ får ei meir sentral rolle i førebuinga av saker ved å få hand om retten til å innstilla i saker som skal opp til handsaming i kommunestyret eller andre folkevalde organ, vil det også kunne styrkja politikarane si stilling og makt i kommunen.”

Departementet peikte òg på at politisk innstilling vil kunne vitalisere det politiske arbeidet. Det er grunn til å tru at debatten rundt politiske saker vil auke og bli meir engasjerande dersom det ligg ei politisk innstilling i botnen. Departementet gav

vidare uttrykk for at politisk innstilling bidreg til ein tydelegare forskjell mellom politikk og administrasjon.

Departementet meinte at alternativ 2 frå lokaldemokratimeldinga ikkje i tilstrekkeleg grad tek vare på det som taler for politisk innstilling, og føreslo derfor ei lovending som kombinerte element frå alternativ 2 og alternativ 3. Forslaget hadde denne ordlyden:

”Vedtak i folkevalgte organer treffes på grunnlag av innstilling fra organets leder eller annet folkevalgt organ, slik dette er vedtatt av kommunestyret. Kommunestyret og fylkestinget kan selv vedta at administrasjonssjefen i stedet skal avgi innstilling.”

11.4 Høyeringa

Mange høyringsinstansar kommenterte forslaget særskilt. 130 høyringsinstansar gir uttrykk for at dei er imot forslaget, medan 36 instansar støttar det. Det er fleire ulike innvendingar mot forslaget.

Ei rekkje instansar, mellom andre *Gulen kommune*, *Notodden kommune*, *Nissedal kommune*, *Lindås kommune* og *Vest-Agder fylkeskommune* meiner at forslaget grip sterkt inn i lokaldemokratiet. Mange instansar meiner òg at forslaget vil kunne skape tilhøve som høyrer heime i ein parlamentarisk modell og ikkje i formannskapsmodellen.

Fleire instansar meiner at forslaget kan skape uklare ansvarstilhøve mellom politikk og administrasjon. *Ålesund kommune* skriv i fråsegna si:

”Dersom organets leder skal legge frem innstilling til vedtak i organet vil det føre til et par utfordringer. Den ene er forholdet mellom rådmannens ansvar for forsvarlig saksutredning og lederens innstilling. En innstilling til vedtak vil basere seg på faktum i saken og de vurderinger som legges til grunn i utredningen. Spørsmålet blir da på hvilket tidspunkt i utredningen lederen skal komme inn i saken. Skal f.eks rådmannen utrede uten å konkludere for deretter å overlate saken til organets leder? Dette kan føre til uklar fordeling av rolle og ansvar.”

Hol kommune uttaler:

”For kommunesektorens omdømme og legitimitet er det viktig at saker er faglig og objektivt godt utredet. Administrasjonssjefens plikt til å påse at sakene som legges fram for folkevalgte

organer er forsvarlig utredet skal opprettholdes, uansett hvem som innstiller i saken. Det kan likevel oppstå en fare for at administrasjonssjefens ansvar blir utydelig i en modell med politisk innstilling i alle saker og det vil lett kunne utvikle seg gråsoner mellom de folkevalgte og administrasjonens ansvar og roller. Hol kommune vil sterkt fraråde forslag som kan føre til en slik utvikling. Ønskes et politisk ansvar for saksframleggene, hører dette hjemme i den parlamentariske modellen.”

Fleire instansar seier det vil vere uheldig at ordføreren må tone flagg tidleg. *Vest-Agder fylkeskommune* skriv i fråsegna si:

”Ved obligatorisk politisk innstillingsrett må fylkesordføreren vise sitt politiske standpunkt tidlig i den politiske prosessen og dermed også låse standpunktene for tidlig. Dette kan hindre gode politiske prosesser der alle syn kommer åpent fram og alle partier deltar i en reell prosess. Administrasjonssjefens forslag til politisk innstilling vil det være mer ukomplisert for alle partier å ta utgangspunkt i. Fylkestinget og andre politiske organer kan dermed arbeide seg fram til et vedtak, som ofte er endret fra den opprinnelige innstillingen. Vest-Agder fylkeskommune frykter at lovforslaget vil føre til at mange politiske prosesser vil skje i lukkede rom for å unngå at ordføreren skal bli ”stemt ned” med det prestisjetapet medfører.”

Liknande synspunkt gir mellom andre *Time kommune*, *KS*, *Nord-Fron kommune* og *Øyer kommune* uttrykk for.

Ei rekkje instansar uttaler at forslaget vil få ressursmessige konsekvensar. *Åsnes kommune* uttaler i den samanhengen:

”Departementet mener lovfesting av politisk innstilling vil tydeliggjøre forskjellen mellom politikk og administrasjon og bidra til meir politisk debatt og økt engasjement. I større kommuner med heltidsansatte politikere kan dette derfor være et godt tiltak. Imidlertid er ikke de fleste kommunene i Norge av denne størrelse. Åsnes kommune er en av disse. Her har politikere i beste fall en liten møtgodtgjørelse pr. kommunestyremøte. Her drives politikk etter dugnadsprinsippet og man har ofte heltidsjobber med lange arbeidsdager før man møtes for å bedrive politikk som en av flere hobbyer. I slike tilfeller vil det bli svært vanskelig å få til politiske innstillinger i de fleste saker kommu-

nestyret skal behandle. Dette vil bli for tidkrevende. I tillegg er man avhengig av bred og tung kompetanse som man ikke selv sitter med. Dette vil måtte kreve en bred møteflate mot administrasjonen, som igjen vil bli svært tidkrevende.

En mulighet er at politikere i større grad frikjøpes fra jobb for å forberede saker. Men med dagens økonomiske situasjon i kommunene er det vel de færreste som har økonomi til dette.”

Norges Kommunerevisorforbund peiker mellom anna på at det er behov for ei grundig avklaring av kva slags rettsverknader innstillingsretten har.

Mellom dei instansane som går imot forslaget frå departementet, er det ein del som peiker på dei alternativa departementet skisserte i lokaldemokratimeldinga. Både alternativ 1 (lovfeste prinsippet om at kommunestyret sjølv avgjer kven som skal stå for innstillinga) og alternativ 2 (påleggje kommunestyret å ta aktivt stilling til innstillingsinstituttet) blir nemnde.

Det er òg nokre instansar som støttar forslaget frå departementet. *Våler kommune (Hedmark)* skriv:

”Kommunestyret ser klare fordeler med politisk innstilling i alle saker. Det ville sikre en god politisk forankring på det som fremmes som forslag. Samtidig ville en slik ordning innebære at en saksordfører, utvalgsleder eller lignende må sette seg inn i saken før den ferdigstilles av administrasjonen/sendes ut til utvalget. Dette vil øke ressursbruken på sakene, og mest sannsynlig også medføre lengre saksbehandlingstid.

Kommunestyret mener prinsippet som foreslås er riktig ut fra rollene til politisk ledelse og rådmannen. Hovedregelen bør derfor være at det skal følge politisk innstilling. Kommunestyret mener det må være opp til det enkelte kommunestyret å avgjøre at rådmannen innstiller. Endringen i kommuneloven må derfor ha med kommunens mulighet til å avvike fra hovedregelen.”

Ullensaker kommune uttaler mellom anna:

”Ullensaker kommune er av den oppfatning at departementet tar opp sentrale og viktige spørsmål om økt politisk innflytelse i en tidligere fase av beslutningsprosessen. En formalisering av hvem som har myndighet til å innstille i saker til folkevalgt behandling og hvordan denne prosessen skal være, vil gi en økt

bevissthet om hvilke muligheter det folkevalgte nivået har til å komme i inngrep med saker på et tidligere tidspunkt. Ullensaker kommune er av den oppfatning at departementets forslag om å innta en generell regel om innstillingsrett eller -plikt i kommuneloven, vil kunne sikre politikernes rolle som premissleverandør på en bedre måte enn hva som tilfellet er i dag.”

Rollag kommune peiker på at kommunen har praktisert ei ordning med politisk innstilling i 13 år og berre har positive erfaringar med det. Når det er politisk innstilling, må politikarane setje seg grundigare inn i sakene før dei blir lagde fram til behandling.

11.5 Forslaget frå departementet

Departementet har merka seg at mange av høyringsinstansane går imot forslaget som blei fremma i høyringsnotatet. På bakgrunn av høyringsrunden finn departementet ikkje grunnlag for å halde fast ved forslaget.

Som det blei peikt på i lokaldemokratimeldinga, oppfattar departementet spørsmålet om kven som innstiller til vedtak i kommunestyret og andre folkevalde organ, som viktig når det gjeld kven som faktisk kan påverke politiske saker. Departementet meiner framleis at måten kommunane praktiserer innstillingsinstituttet på, er eit viktig lokaldemokratisk spørsmål. Departementet ønskjer ei bevisstgjerung rundt innstillingsinstituttet og kva det inneber. Det er òg viktig å tydeleggjere at kommunestyret står fritt til å avgjere kven som skal innstille i saker.

Departementet held altså ikkje fast ved forslaget om å lovfeste ein hovudregel om politisk innstilling, men meiner det er behov for ei lovføresegn som fremmar omsyna til bevisstgjerung og tydeleggjering. I høyringsnotatet viste departementet til dei alternative lovendringsforslaga som blei drøfta i lokaldemokratimeldinga. Nokre av høyringsinstansane peikte på desse alternativa. Eit alternativ som blei drøfta i lokaldemokratimeldinga (alternativ 2), inneber at kommunestyret sjølv blir pålagt å ta aktivt stilling til innstillingsinstituttet. Departementet føreslår i denne proposi-

sjonen ei lovføresegn i tråd med alternativ 2 i lokaldemokratimeldinga.

I forslaget ligg det at kommunestyret må ta stilling til om det skal vere innstilling i saker som blir behandla av kommunestyret og andre folkevalde organ, og i så fall kven det er som skal stå for innstillinga. Den føreslåtte føreseigna inneber ikkje eit påbod om at det skal vere innstilling i alle saker som blir fremma for folkevalde organ.

Ei *innstilling* er eit forslag til vedtak som organet skal votere over. I dei tilfella kommunestyret har bestemt at det skal vere ei innstilling, inneber det at innstillinga skal leggjast fram for det organet som skal behandle saka. Innstillinga skal leggjast fram for det aktuelle organet i uendra form.

Departementet strekar under at kommunane òg etter gjeldande rett har høve til å bestemme om det skal vere innstilling, og i tilfelle kven som skal innstille i saker. Forslaget tek derfor ikkje frå kommunane høvet til å bestemme om dei skal ha til dømes politisk eller administrativ innstilling. Det nye med dette forslaget er at kommunestyret må ta stilling til innstillingsinstituttet.

Forslaget om lovpålagd behandling av innstillingsinstituttet og forslaget om lovpålagd behandling av delegeringsreglementet, jf. kapittel 10, er til dels tufta på same omsyn, nemleg det å ha eit bevisst og aktivt tilhøve til korleis ein nyttar desse mekanismane. Det er grunn til å tru at fleire kommunar allereie i dag behandlar desse to spørsmåla saman, slik at ein i delegeringsreglementet tek inn føresegner om innstillingsrett. Slik departementet ser det, vil ei samla behandling vere tenleg. Det gir kommunestyret høve til å sjå desse spørsmåla i samanheng. For å signalisere at ei samla behandling verkar tenleg, føreslår departementet at plikta til å behandle innstillingsinstituttet blir heimla i same føresegn som plikta til å behandle delegeringsreglementet. Føreseigna stiller likevel ikkje noko krav om at kommunestyret skal behandle delegeringsreglementet og innstillingsinstituttet samtidig.

Departementet ser ikkje noko behov for å innføre reglar om handheving overfor kommunar som ikkje gjer vedtak om innstillingsinstituttet i tråd med forslaget. Regelen om at vedtak likevel er gyldige, vil gjelde her på same måte som dersom det ikkje var laga noko nytt delegeringsreglement, jf. kapittel 10.

12 Ny føresegn om etablering av kommuneråd i kommunar med parlamentarisk styringsform

12.1 Gjeldande rett

Ved etableringa av parlamentarisk styreform er utgangspunktet i kommunelova § 19 at det er kommunestyret sjølv som skal opprette eit kommuneråd som den øvste leiinga av kommuneadministrasjonen.

Kva ansvar og makt kommunerådet skal ha, er fastsett i kommunelova § 20.

I dei tilfella kommuneråd blir innførte, følgjer det av kommunelova § 19 nr. 2 at ordninga med administrasjonssjef fell bort. Når ei parlamentarisk styreform blir ført vidare, vel kommunestyret sjølv eit råd i det konstituerande møtet etter eit kommunestyreval. Når kommunestyret sjølv har vedteke at det sitjande rådet skal fråtre, eller rådet har varsla at det vil fråtre, skal nytt råd veljast seinast i det neste møtet. Rådet tiltrer straks det er valt. Dette følgjer av kommunelova § 19 nr. 3.

Av kommunelova § 19 nr. 4 følgjer det at forslaget til råd skal innehalde så mange namn på personar som ein ønskjer å ha i rådet, og peike på kven som skal vere leiar og nestleiar i rådet. Føresegnene om kjønnsbalanse i § 38 a nr. 3 første og andre punktum gjeld tilsvarande. Det må anten røystast for eitt av forslaga eller røystast blankt. Det forslaget som får flest røyster, er valt. Ligg det føre meir enn to forslag, må eitt forslag likevel ha tilslutning frå fleirtalet av røystene for å bli valt. Får ingen av forslaga slik tilslutning, skal det røystast på nytt over dei to forslaga som fekk flest røyster. Det forslaget som ved denne avrøystinga får flest røyster, er valt.

Eit forslag om at rådet skal fråtre, må setjast fram i møte. Forslaget skal behandlast i neste møte, med mindre to tredelar av dei som er til stades på møtet, krev avrøysting straks. Rådet må gi beskjed i møte om at det fråtrer, jf. kommunelova § 19 nr. 5.

Fråtrer ein medlem frå rådet etter vedtak eller etter eige ønske, skal det veljast ein ny medlem

etter forslag frå rådet. Dersom leiaren fråtrer, skal det veljast nytt råd, jf. kommunelova § 19 nr. 6.

Det følgjer av kommunelova § 19 nr. 7 at den som blir vald som medlem av kommunerådet, fråtrer dei andre kommunale verva sine i funksjonsperioden. Kommunestyret kan velje setjemedlemmer for andre verv enn kommunestyremedlem for den tida han eller ho er medlem av kommunerådet.

12.2 Bakgrunn

I 1986 starta Oslo kommune, som den første kommunen i landet, eit forsøk med parlamentarisk styringssystem. Kommunal parlamentarisme blei seinare heimla i kommunelova av 1992.

Frå 2003 har Oslo kommune, med heimel i *forskrift om vedtekter for byrådsdannelser i Oslo kommune av 19.12.2002 nr. 1770*, praktisert følgjande forsøk: Når den parlamentariske situasjonen i bystyret tilseier det, har ordføraren på vegner av bystyret plikt til å gi ein byrådsleiarkandidat i oppdrag å danne nytt byråd. Det kan dreie seg om den parlamentariske situasjonen etter eit val, men òg om situasjonar som oppstår i perioden kommunestyret er valt for. Ordføraren peiker ut den byrådsleiarkandidaten som ordføraren etter politiske sonderingar trur kan få størst oppslutning i bystyret for byrådet sitt.

Byrådsleiaren utnemner sjølv medlemmene av byrådet. Ein byråd fråtrer som følgje av at byrådsleiaren vedtek det, eller som følgje av at bystyret har vedteke mistillit. Dersom byrådsleiaren sjølv fråtrer, skal heile byrådet fråtre. Ved skifte av byråd blir det gamle byrådet sitjande til det nye har konstituert seg.

Oslo kommune tok i 2008 initiativ overfor Kommunal- og regionaldepartementet med sikte på ei lovendring, slik at ordninga som er utprøvd i forsøket, kan lovfestast som ei alternativ ordning.

12.3 Nærmare om forsøket med byrådsdanningar

Reglementet for forsøket med byrådsdanningar i Oslo kommune blei fastsett av Oslo bystyre 27. november 2002 med heimel i lov 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5 andre ledd (forsøkslova). Reglementet blei stadfesta av Kommunal- og regionaldepartementet 19. desember 2002 med heimel i forsøkslova § 5 første ledd, jf. ggl.res. av 11. desember 1992 nr. 1050.

Reglane i forskrifta omhandlar ei ny ordning for byrådsskifte i Oslo kommune – innanfor eit eksisterande parlamentarisk styringssystem. Når den parlamentariske situasjonen i bystyret tilseier det, har ordføraren på vegner av bystyret plikt til å gi ein byrådsleiarkandidat i oppdrag å danne nytt byråd. Ordføraren peiker ut den byrådsleiarkandidaten han eller ho etter politiske sonderingar trur kan samle størst oppslutning i bystyret for byrådet sitt. Skjer eit byrådsskifte som følgje av eit kommunestyreval, skal den personen som til kvar tid formelt sit med ordførarvervet, ha oppdraget.

Når det gjeld konstitueringa av byrådet, følgjer det av forskrifta at den utpeikte byrådsleiarkandidaten sjølv set saman leiarkollegiet sitt, og at det nye byrådet konstituerer seg sjølv.

Byrådsleiaren kan sjølv når som helst skifte ut medlemmer av byrådet og bestemme korleis byrådet skal vere sett saman. Ein medlem av byrådet fråtrer også etter vedtak eller etter eige ønske.

Forskrifta presiserer at dei alminnelege reglane for kven som kan stille til val, i kommunelova § 14, gjeld tilsvarende for kven som kan ha byrådsverv.

Byrådet sender melding til bystyret om sammansetninga av byrådet straks det har konstituert seg, og straks det har skjedd endringar i sammansetninga av byrådet.

Medan funksjonstida for byrådet etter § 19 følgjer kommunestyreperioden, er funksjonstida for byrådet etter forsøksordninga uavhengig av valperioden. Ved skifte av byråd blir byrådet som fråtrer, sitjande inntil eit nytt byråd har konstituert seg.

Eit forslag om at byrådet skal fråtre, må setjast fram i bystyremøte. Forslaget skal behandlast i neste bystyremøte med mindre to tredelar av dei som er på møtet, krev avrøysting straks. Dersom byrådet fråtrer, skal det gi beskjed i bystyremøte.

Forskrifta erstattar kommunelova § 19 nr. 3 og nr. 4. § 19 nr. 6 om val av byråd og byrådar gjeld ikkje i forsøket.

12.4 Evalueringa av forsøket med byrådsdanningar

Forsøket med nye reglar for byrådsdanningar i Oslo blei, etter initiativ frå Oslo kommune, evaluert av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). NIBR la i april 2008 fram rapporten "Innsetting eller utpeiking? Evaluering av forsøk med nye reglar for byrådsdannelser i Oslo" (NIBR-rapport 2008:10).

Rapporten blir innleia med eit teoretisk bakteppe i form av ein diskusjon om tilhøve knytte til maktfordeling, parlamentarisme og byrådsdanning. Rapporten gjer vidare greie for kva effektar forsøksordninga med utpeiking har hatt.

Rapporten peiker på at ordførarrolla har blitt tydelegare, og at ordføraren potensielt får meir makt. I samandraget heiter det:

"Mens ordføreren under systemet med innsetningsvedtak ivaretok en forholdsvis passiv rolle som leder av bystyrets forhandlinger, innebærer dagens forsøksordning – med utpeiking – at ordføreren aktivt skal søke frem til kandidater som ledere av byrådet.

Evalueringen viser at informantene er enige om at ordføreren har fått en tydeligere og potensielt mer innflytelsesrik rolle gjennom utpekingsforsøket, selv om de er usikre på hvor mye makt dette innebærer. Særlig gjelder dette ved uavklarte parlamentariske situasjoner, dvs. i en krisesituasjon. Derfor er det også særdeles viktig at ordføreren etablerer god kontakt med gruppeledere og bystyret som sådan i de øvrige deler av ordførergjeringen. Viktigheten av at ordføreren opptrer upolitisk i rollen framheves også."

Vidare gjer rapporten greie for diskusjonen om korleis ein skal definere ein parlamentarisk situasjon. I samandraget heiter det:

"Et spørsmål det imidlertid er mer uenighet om er definisjonen av en parlamentarisk situasjon. Når bør eller kan ordføreren gripe inn for å sondere om det finnes alternative byrådsalternativer? Kan andre situasjoner enn mistillitsforslag, kabinettspørsmål og endret politisk sammensetning av bystyret forstås som en parlamentarisk situasjon? I evalueringen knyttes dette særlig til situasjoner med større endringer i byrådets sammensetning som da byrådet Lae ble endret i 2003, samt spørsmålet om ordfører bør gå en rutinemessig sonderingsrunde etter valg. Det stilles spørsmål ved om begre-

pet parlamentarisk situasjon bør defineres nærmere i vedtektene. I likhet med våre informanter er vi svært tvilende til om det er et slikt behov eller om det vil være en hensiktsmessig vei å gå i en eventuell videreutvikling av dagens ordning. Til syvende og sist vil det være byrådsleder som avgjør når en parlamentarisk situasjon har oppstått. Dersom ordføreren engasjerer seg før det er avklart at byrådet går av, vil hans rolle lett kunne bli oppfattet som politisk.”

Rapporten viser også til at byrådsleiarrolla er blitt noko meir sjølvstendig, men at personlege eigenskapar og politiske konstallasjonar i bystyret kan vere viktigare for tilhøvet mellom bystyre og byråd enn sjølve ordninga med utpeiking. I samandraget står det:

”Med utpekingsordningen kan byrådslederkandidaten/ byrådsleder sies å få en sterkere og mer selvstendig rolle, både i valget av byrådsmedlemmer og ved etablering av byrådet, og ved eventuelle skifter av enkeltpersoner i byrådet.

Informantene er enige om at byrådslederen har fått en noe mer selvstendig rolle gjennom utpekingsordningen. Men det er høyst usikkert hvor mye ordningen betyr i forhold til personlige egenskaper, erfaring og tillit. Antakelig har disse egenskapene vesentlig mer effekt enn de tidligere reglene som til en hver tid finnes for byrådsdannelser. Det er enighet om at utpekingsordningen kanskje på kort sikt medfører at byrådslederen og byrådet fremstår som mer autonomt i forhold til bystyret, og en bør selvsagt være oppmerksom på eventuelt uheldige effekter av slik utvikling, men på sikt vil de grunnleggende politiske konstallasjonene i bystyret være det helt avgjørende for forholdet mellom byråd og bystyre.”

Rapporten framhevar også at ein med utpekingsordninga enno må rekne med ei viss samanblanding av bystyrekonstituering og byrådsdanning. NIBR skriv:

”I debattene forut for utpekingsforsøket var sammenveving av bystyrekonstituering og byrådsdanning et sentralt tema. Dette fikk også stor oppmerksomhet i evalueringen. Rent praktisk innebærer en slik sammenveving at utpeking av byrådsleder og dannelse av byråd knyttes opp mot prosessen med å fordele andre kommunale verv, som ordfører, varaordfører og komitélederverv.

Evalueringen viser at en viss sammenblending av prosessen rundt bystyrekonstituering og byrådsdanning/vurderinger av effekter for et sittende byråds parlamentariske fremtid kan være vanskelig å unngå, uansett regler for byrådsdanning. En bør imidlertid være oppmerksom på faren for at denne sammenvevingen kan uthule den ønskede rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder, og konsekvensene av at fordelingen av verv i bystyret bindes opp i bystyreperioden, uavhengig av byrådets skjebne.”

Til slutt i rapporten blir det drøfta om ordninga med utpeiking bidreg til ei meir ”robust” parlamentarisk styringsform. Om dette skriv NIBR:

”I et innlegg i forbindelse med 20-årsmarkeringen av den parlamentariske styringsmodellen i 2006 argumenterte byrådsleder Lae for at utpekingsordningen hadde bidratt til å utvikle et mer robust parlamentarisk system. (...).

Oppsummert kan en kanskje si at politikens tyngdelover og den parlamentariske kulturen alt i alt er viktigere enn de regler som til en hver tid måtte gjelde for byrådsdannelser. Likevel er vi langt på vei tilbøyelig til å konkludere med at utpekingsordningen har bidratt til å gjøre den parlamentariske styringsmodellen i Oslo mer robust, her forstått som muligheten til å få etablert et stabilt og styringsdyktig byråd.

(...)

Vår evaluering viser at gitt dagens mandatfordeling i Oslo bystyre, så vil utpekingsordningen nokså utvilsomt være bedre egnet til å skape parlamentarisk stabilitet og forutsigbarhet enn ordningen med innsettingsvedtak. I denne situasjonen er byrådets styringsdyktighet avhengig av dets evne til å utforme en politikk og standpunkter som kan støttes av et flertall i bystyret, og hvor byrådet derfor aktivt må være orientert mot kompromisser og konsensus. Dette er en situasjon som også opposisjonen tidvis kan tjene på, og som – når alt kommer til alt – ligger nærmere tyngdepunktet i velgernes preferanser enn en mer rigid flertallskonstellasjon dannet gjennom investitur kan resultere i.

(...)

I tillegg har bevisstheten rundt ordførerens rolle og sammenhengen mellom byrådsdannelser og konstituering av bystyret økt som følge av forsøket. Og sist, men ikke minst; at en har fått en modell som i større grad enn tidligere

rendyrker den parlamentariske logikken og som sådan er blitt enda bedre tilpasset den nasjonale parlamentariske modellen i Norge er i seg selv viktig.”

12.5 Høyringsnotatet

Departementet føreslo å lovfeste ei alternativ ordning å danne kommuneråd på, etter mønster av forsøket som Oslo kommune praktiserer.

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at forsøket i Oslo kommune har gitt eit godt grunnlag for å vurdere om og eventuelt på kva måte ein kan lovfeste ei alternativ ordning for å etablere kommuneråd. Vi viste til at forsøket i Oslo kommune har vart sidan 2003, og at ordninga med å peike ut byråd er grundig evaluert.

Evalueringa har vist at utpeikingsordninga har vore med på å gjere den parlamentariske styringsmodellen i Oslo meir robust, dvs. gjort det lettare å få etablert eit stabilt og styringsdyktig byråd. Evalueringa viste òg at bevisstheita om ordførarrolla og samhengane mellom byrådsdanningar og konstituering av bystyret har blitt sterkare som følgje av forsøket.

Departementet meiner det er viktig at det er klare roller når det skal etablerast kommuneråd, og legg til grunn at ordninga som blir nytta, kan bidra til å sikre ei stabil politisk styring. Utpeikingsordninga i Oslo tek vare på desse omsyna.

I forslaget til ny § 18 nr. 4 i kommunelova, er det kommunestyret sjølv som avgjer om danninga av kommuneråd skal skje ved val, jf. gjeldande § 19 i kommunelova, eller etter dei føreslåtte føresegnene i ny § 19 a om utpeiking av ein kommunerådsleiar, som igjen set saman kollegiet sitt.

Departementet meinte at det kan vere formålstenleg å lovfeste tilsvarende føresegner som §§ 2-1, 2-2, 2-3 og 2-4 i den gjeldande forskrifta om vedtekter for byrådsdanningar i Oslo kommune. Det vil innebere at når den parlamentariske situasjonen i kommunestyret tilseier det, har ordføraren på vegner av kommunestyret plikt til å gi ein kommunerådsleiar-kandidat i oppdrag å danne nytt kommuneråd. Ordføraren peiker ut den kandidaten som han eller ho etter politiske sonderingar meiner kan samle størst oppslutning i kommunestyret for kommunerådet sitt. Departementet føreslo at kandidaten som er peikt ut, sjølv set saman kollegiet sitt, og at det nye kommunerådet konstituerer seg sjølv. Vidare føreslo departementet at leiaren av rådet når som helst kan skifte ut medlemmer av rådet og bestemme korleis rådet skal vere sett saman.

Etter forslaget frå departementet skal kommunerådet sende melding til kommunestyret om samansetninga av rådet straks det har konstituert seg, og straks det har skjedd endringar i samansetninga av det. Ordninga inneber at funksjonstida til kommunerådet vil vere uavhengig av valperioden for kommunestyret.

Ved skifte av kommuneråd inneber forslaget at rådet som fråtrer, blir sitjande inntil eit nytt råd har konstituert seg. Eit forslag om at rådet skal fråtre, må setjast fram i kommunestyremøte. Forslaget skal behandlast i neste kommunestyremøte, med mindre to tredelar av dei som er på møtet, krev avrøysting straks. Rådet skal gi beskjed i kommunestyremøte om at det fråtrer. Ein medlem av rådet fråtrer når leiaren av rådet bestemmer det, etter vedtak eller etter eige ønske. Dersom rådsleiaren fråtrer, skal heile rådet fråtre.

12.6 Høyringa

73 høyringsinstansar støttar forslaget, medan 3 instansar er imot. Svært få instansar har særskilde merknader til forslaget.

Trondheim kommune skriv i fråsegna si:

”Det er grunn til å tro at denne alternative prosedyren kan gi en mer robust og stabil parlamentarismemodell, samt bidra til å gjøre ordfører- og byrådslederrollene mer tydelige. Det enkelte kommunestyre kan selv velge hvilken av de to prosedyrene det vil følge.”

Oslo kommune uttaler mellom anna:

”Oslo kommune er enig i departementets forslag om å lovfeste denne alternative ordningen for valg av byråd.

Oslo kommune viser til at departementet i høyringsnotatet mener at det ikke er nødvendig å lovfeste hva som er en parlamentarisk situasjon, med den begrunnelse at det til syvende og sist er ordføreren som avgjør når en slik situasjon har oppstått. Oslo kommune er enig i at det ikke er nødvendig eller hensiktsmessig med en lovfesting av hva som utgjør en parlamentarisk situasjon. Imidlertid kan begrunnelsen som departementet gir for dette, misforstås dit hen at en ordfører fritt og på selvstendig grunnlag kan avgjøre når og om det foreligger en parlamentarisk situasjon. Oslo kommune antar uten videre at dette ikke er departementets syn, men vil understreke at en

parlamentarisk situasjon i denne sammenheng må forstås å inntre dersom byrådslederen varslar byrådsleders avgang, byrådet felles ved mistillit eller går på et voteringsnederlag i bystyret etter at kabinettspørsmål er stilt fra byrådslederen. Det vil være i en av disse situasjonar at den parlamentariske situasjonen tilsier at ordføreren iverksetter arbeidet med å peke ut byrådsleder.

Oslo kommune har, siden oppstarten av forsøket med parlamentarisk styringssystem i kommunen i 1986, gjennomført en rekke forsøk for å vidareutvikle kommunens styringssystem som har resultert i påfølgende lovendringar. Oslo kommune vil i den forbindelse berømme departementets og senere lovgivers positive innstilling til denne type utviklingsarbeid. De mulighetene dette har gitt Oslo kommune har, etter kommunens vurdering, vært med på å vitalisere og styrke interessen for lokaldemokratiet samtidig som kommunen som tjenesteytende organisasjon er blitt bedre i stand til å løse sine oppgaver.”

Det er svært få som argumenterer mot forslaget til departementet, men *Hardangerrådet* uttaler:

”Hardangerrådet er av lokaldemokratiske omsyn skeptisk til å overføra makt til oppnemning av kommuneråd og fylkesråd frå kommunestyra og fylkestinga og støttar ikkje lovendringa i § 19.”

12.7 Forslaget frå departementet

Departementet registrerer at av dei høyringsinstansane som har uttalt seg særskilt om forslaget, gir nær sagt alle støtte til forslaget. Svært få høyringsinstansar hadde innvendingar mot forslaget. Departementet har likevel merka seg fråsegnane frå *Hardangerrådet*, som peiker på lokaldemokratiske konsekvensar av å ta bort makta som kommunestyret har til å oppnemne kommuneråd. Departementet meiner at dette er ein meir formell enn praktisk verknad av forslaget. Også i den foreslåtte alternative ordninga må eit kommuneråd ha tillit i kommunestyret. Dersom kommunestyret ikkje er fornøgd med det kommunerådet som blir danna etter den alternative ordninga, vil det kunne gjere vedtak om at rådet må fråtre. Kommunestyret vil framleis vere det øvste organet i kommunen. Så lenge kommunestyret har denne makta, er det i eit lokaldemokratisk perspektiv

ikkje avgjerande at kommunestyret ikkje sjølv vel kommunerådet.

Departementet ønskjer etter dette å lovfeste ei alternativ ordning for danning av kommuneråd, i tråd med forslaget i høyringsnotatet. Forsøket i Oslo kommune, som har fått verke over tid, gir departementet eit godt grunnlag for å fremme dette forslaget. Slik departementet vurderer det, kom det heller ikkje avgjerande innvendingar i høyringsrunden.

Nærmare om innhaldet i ei alternativ ordning for å danne kommuneråd

Kommunelova § 18 inneheld føresegnar om innføring og oppheving av kommunal parlamentarisme. Departementet foreslår at det blir teke inn eit nytt nr. 4 i § 18, som fastset at kommunestyret sjølv avgjer om danninga av kommuneråd skal skje ved val, jf. gjeldande § 19, eller etter dei nye føresegnene om utpeiking av kommunerådsleiar, som igjen set saman kollegiet sitt. Departementet presiserer at dette inneber at ein må følgje alle reglane for den ordninga ein har valt å følgje, og at ein kommune ikkje kan følgje enkeltreglar frå dei ulike føresegnene. Ein kommune som har bestemt seg for å danne kommuneråd etter den nye § 19 a som er foreslått, kan når som helst bestemme at danning av kommuneråd igjen skal skje etter § 19, og omvendt. Departementet finn ikkje grunn til å lovfeste dette særskilt, all den tid departementet meiner dette kan utleiast av den nye § 18 nr. 4 som er foreslått.

Departementet meiner det er formålstenleg å lovfeste tilsvarende føresegnar som §§ 2-1, 2-2, 2-3 og 2-4 i den gjeldande forskrifta om vedtekter for byrådsdanningar i Oslo kommune. I ny § 19 a nr. 1 foreslår departementet at når den parlamentariske situasjonen i kommunestyret tilseier det, har ordføreren på vegner av kommunestyret plikt til å gi ein kommunerådsleiar kandidat i oppdrag å danne nytt kommuneråd. Ordføreren peiker ut den kandidaten som han eller ho etter politiske sonderingar meiner kan samle størst oppslutning i kommunestyret for kommunerådet sitt.

I høyringsnotatet viste departementet til at det i evalueringa frå Oslo kommune er reist spørsmål om det bør definerast nærmare i regelverket kva ein parlamentarisk situasjon er, dvs. spørsmålet om i kva tilfelle ordføreren bør gripe inn for å sondere om det finst andre kommunerådsalternativ. Departementet la til grunn at det ikkje er nødvendig å lovfeste kva som er å rekne som ein parlamentarisk situasjon, all den tid det til sjuande og sist vil vere ordføreren som avgjer når ein slik

situasjon har oppstått. I mange tilfelle vil også kommunestyret/kommunestyremedlemmer engasjere seg, noko som vil bidra til ei nødvendig avklaring.

I høyringsfråsegna si seier *Oslo kommune* seg einig i at det ikkje er nødvendig eller tenleg å lovfeste kva som er å rekne som ein parlamentarisk situasjon. *Oslo kommune* peiker likevel på at grunngevinga som departementet har gitt for dette, kan bli misforstått dit hen at ein ordførar fritt og på sjølvstendig grunnlag kan avgjere når og om det ligg føre en parlamentarisk situasjon. I fråsegna blir det derfor streka under at ein parlamentarisk situasjon i denne samanhengen vil oppstå dersom kommunerådsleiaren varslar at kommunerådet går av, eller dersom kommunerådet blir felt ved mistillit eller går på eit avrøystingsnederlag i kommunestyret etter at kommunerådsleiaren har stilt kabinettsspørsmål.

Departementet kan ikkje sjå at det er noko behov for å definere nærmare i lova kva som skal reknast som ein parlamentarisk situasjon. Dei tilhøva som *Oslo kommune* peiker på i høyringsfråsegna, vil typisk vere døme på kva som vil kunne reknast som ein parlamentarisk situasjon.

I ny § 19 a nr. 2 føreslår departementet at dersom eit skifte av kommuneråd er ei følge av eit kommunestyreval, skal den personen som til kvar tid formelt har ordførarvervet, ha oppdraget med å peike ut ein kommunerådsleiarkandidat. Årsaka er at det kan vere uheldig om det oppstår tvil om det er den avtroppande eller påtroppande ordføraren som skal stå for utpeikinga. Ved å vise til at det er den til kvar tid sitjande ordføraren som skal ha denne oppgåva, blir ein eventuell tvil rydda av vegen.

I ny § 19 a nr. 3 føreslår departementet at kandidaten som er utpeikt, sjølv set saman kollegiet sitt, og at det nye kommunerådet konstituerer seg sjølv. Vidare føreslår departementet at leiaren av rådet når som helst kan skifte ut medlemmer av rådet og bestemme korleis rådet skal vere sett saman.

Kommunestyret har eit sjølvsgt behov for å vere informert om korleis kommunerådet blir sett

saman, og når det måtte skje eventuelle endringar i samansetninga. I ny § 19 a nr. 4 føreslår departementet at kommunerådet får plikt til å sende melding til kommunestyret om samansetninga av rådet straks det har konstituert seg. Kommunerrådet får òg plikt til å sende melding straks det har skjedd endringar i samansetninga, til dømes ved at leiaren av kommunerådet byter ut ein medlem av rådet. Funksjonstida til kommunerådet er uavhengig av valperioden for kommunestyret, jf. forslag til ny § 19 a nr. 5.

Ved skifte av kommuneråd blir rådet som frårer, sitjande inntil eit nytt råd har konstituert seg, jf. forslag til ny § 19 a nr. 6.

Som departementet har peikt på, er eit kommuneråd som blir danna ved utpeiking, avhengig av tillit frå kommunestyret. Det er ein grunnleggjande føresetnad at kommunestyret som det øvste organet i kommunen skal kunne kaste eit kommuneråd det ikkje er fornøgd med. I forslag til ny § 19 a nr. 7 føreslår departementet at eit forslag om at rådet skal fråtre, må setjast fram i kommunestyremøte. Forslaget skal behandlast i neste kommunestyremøte, med mindre to tredelar av dei som er på møtet, krev avrøysting straks. I forslag til ny § 19 a nr. 7 føreslår departementet òg at rådet skal gi beskjed i kommunestyremøte om at det frårer.

At ein medlem må fråtre når leiaren bestemmer det, følgjer av forslaget til ny § 19 a nr. 3. Det følgjer av forslag til ny § 19 a nr. 8 et ein medlem òg må fråtre etter vedtak. Kommunestyret kan altså gjere mistillitsvedtak mot enkeltmedlemmer av rådet. Forslaget opnar òg for at ein medlem av rådet kan fråtre etter eige ønske. Dersom rådsleiaren frårer, skal heile rådet fråtre.

Departementet meiner det ikkje er nødvendig å presisere at dei alminnelege reglane for å bli vald i kommunelova § 14 skal brukast tilsvarende for kva personar som kan ha verv i kommunerådet, all den tid dette følgjer direkte av lova sjølv. Føresegnene om kjønnsbalanse i § 38 a nr. 3 første og andre punktum vil gjelde, ved at § 19 a nr. 3 får ei tilsvarende føresegn om dette som i § 19.

Del III

*Økonomiske og administrative konsekvensar,
spesialmotiv og lovutkast*

13 Økonomiske og administrative konsekvensar

Samkommunemodellen er ein ny lovfesta interkommunal samarbeidsmodell på lik linje med dei andre samarbeidsmodellane i kommunelova. Modellen er eit tilbod som kommunar kan nytte seg av dersom dei finn det formålstenleg. Forslaget inneber ingen pålegg om å endre organisasjonsmodell for eksisterande samarbeidsordningar. Det har derfor ikkje i seg sjølv nokre økonomiske eller administrative konsekvensar for kommunane.

Dei økonomiske og administrative konsekvensane for dei kommunane som vel å bruke den nye organisasjonsmodellen, er vanskelege å berekne. For kommunar – som for alle andre organisasjonar – knyter det seg visse transaksjonskostnader til å endre organisasjonsform. Dei administrative konsekvensane vil vere avhengige av kor omfattande samarbeidsordningar som blir etablerte. Det vil i alle tilfelle vere kostnader til mellom anna å tilsetje administrativ leiar og andre tilsette i samkommunen samt å utarbeide samarbeidsavtalen. Deltakarkommunane heftar også for forpliktingane til samkommunen.

For staten har forslaget til samkommunemodell ingen økonomiske eller administrative konsekvensar.

Behandling av delegeringsreglement og sak om innstillingsrett inneber eit visst administrativt arbeid, men departementet kan ikkje sjå at det vil ha økonomiske og administrative konsekvensar i særleg omfang. Prosessar av denne typen må ein dessutan tru ligg i kjernen av det ein kan vente at kommunestyret som folkevalt organ gjennomfører.

Forslaget om ei alternativ utpeikingsordning fører heller ikkje med seg administrative og økonomiske konsekvensar. Forslaget inneber ingen nye materielle plikter for kommunane, men er berre ein frivillig, alternativ framgangsmåte ved val av kommuneråd.

I den grad forslaga fører med seg auka utgifter for dei enkelte kommunane, må dei dekkjast av det gjeldande budsjettet.

14 Merknader til dei enkelte føresegnene

Merknader til kommunelova

Til § 18 nr. 4:

Føresegna fastset at kommunestyret sjølv bestemmer om danning av kommuneråd skal skje ved val (§ 19) eller utpeiking (§ 19 a). Ein kommune som har bestemt seg for å danne kommuneråd etter § 19 a, kan når som helst bestemme at danning av kommuneråd igjen skal skje etter § 19, og omvendt.

Til § 19 a:

Føresegna heimlar ein alternativ måte å danne kommuneråd på.

Nr. 1 gir ordføraren plikt til å gi ein kommunerådsleiarkandidat i oppdrag å danne nytt kommuneråd. Denne plikta trer inn når den parlamentariske situasjonen tilseier det. Det er såleis ordføraren som må vurdere om det har oppstått ein parlamentarisk situasjon. Døme på kva som kan reknast som ein parlamentarisk situasjon kan vere at kommunerådsleiaren varslar at kommunerådet går av, eller at kommunerådet blir felt ved mistillit eller går på eit avrøystingsnederlag i kommunestyret etter at kommunerådsleiaren har stilt kabinettspørsmål. Det er på vegner av kommunestyret ordføraren skal peike ut ein kandidat. Føresegna slår òg fast at ordføraren skal peike ut den kandidaten han eller ho etter politiske sonderingar trur kan samle størst oppslutning i kommunestyret for kommunerådet sitt.

Nr. 2 fastset at viss eit skifte av kommuneråd er ei følgje av eit kommunestyreval, skal den personen som til kvar tid formelt har ordførarvervet ha oppdraget med å peike ut ein kommunerådsleiarkandidat.

Nr. 3 fastset at den utpeikte leiarkandidaten sjølv set saman kommunerådet sitt og at det nye kommunerådet konstituerer seg sjølv. Det er derfor leiarkandidaten som bestemmer kor mange medlemmer det skal vere i kommunerådet og kven dette skal vere. Når leiaren set saman kommunerådet sitt, er han likevel bunden av reglane i kommunelova om kjønnsbalanse, jf. tilvisinga til § 38 a nr. 3. *Nr. 3* fastset vidare at leiaren når som

helst kan skifte ut medlemmer av rådet, og bestemme samansetninga av rådet. Det inneber at rådsleiaren kan auke eller redusere talet på kommunerådsmedlemmer også etter at rådet er konstituert.

Nr. 4 fastset at kommunerådet skal sende melding til kommunestyret om samansetninga av rådet straks det har konstituert seg og straks det har skjedd endringar i samansetninga av rådet.

Nr. 5 fastset at funksjonstida til kommunerådet er uavhengig av valperioden for kommunestyret. At det har vore eit kommunestyreval vil derfor i seg sjølv ikkje kunne reknast som ein parlamentarisk situasjon etter nr. 1.

Nr. 6 fastset at ved skifte av kommuneråd blir rådet som fråtrer sitjande inntil eit nytt råd har konstituert seg.

Nr. 7 fastset at eit forslag om at rådet skal fråtre (mistillitsforslag) må setjast fram i kommunestyremøte. Forslaget skal behandlast i neste kommunestyremøte, med mindre to tredelar av dei som er på møtet, krev avrøysting straks. Dersom rådet sjølv ønskjer å fråtre, fastset føresegna at rådet skal gi beskjed om det i kommunestyremøte.

Nr. 8 fastset at ein medlem av rådet fråtrer etter vedtak av kommunestyret. I tillegg til mistillitsforslag mot sjølv rådet etter nr. 7 kan kommunestyret òg reise mistillitsforslag mot enkeltpersonar i rådet. *Nr. 8* heimlar òg ein rett for medlemmer av rådet til å fråtre etter eige ønske. Dersom rådsleiaren fråtrer, skal heile rådet fråtre.

Til § 28-1 a:

Dette er berre ei endring av overskrifta til paragrafen, da overskrifta tidlegare var noko misvisande.

Til § 28-1 c nr. 6:

Føresegna fastset at folkevalde organ i vertskommunen ikkje har instruksjons- eller omgjeringsmyndigheit i tilfelle der myndigheita er delegert frå ein samarbeidskommune. Endringa gjer det tydeleg at dei folkevalde organa har instruksjons-

og omgjeringsmyndigheit der myndigheita er delegert frå kommunestyret i vertskommunen til den felles folkevalde nemnda. Folkevalde organ i vertskommunen vil ha den same instruksjons- og omgjeringsmyndigheita som folkevalde organ i samarbeidskommunane har etter § 28-1 c nr. 7 og nr. 8.

Til § 28-2 a:

Nr. 1 første punktum gir kommunar eller fylkeskommunar rett til å opprette ein samkommune. Berre kommunar saman, eller berre fylkeskommunar saman, kan delta i ein samkommune. Fylkeskommunar kan ikkje delta i ein samkommune saman med kommunar. Føresegna opnar likevel for samkommunar på tvers av fylkesgrensene. *Av andre punktum* følgjer det at kommunestyret eller fylkestinget ikkje kan delegerare avgjerda om å delta i ein samkommune til andre organ.

Nr. 2 fastset at ein samkommune vil vere eit eige rettssubjekt, åtskilt frå dei enkelte deltakarkommunane. Det vil seie at når samkommunen inngår avtalar med ein tredjeperson, gjer han det som sjølvstendig part. Dei deltakande kommunane blir ikkje sjølv direkte part i avtalen. I prosessar som går for domstolane, vil samkommunen kunne ha partsstilling – dvs. at samkommunen vil kunne vere saksøklar eller saksøkt, og at ein eventuell dom vil kunne rette seg mot samkommunen. Også overfor andre myndigheiter vil samkommunen kunne ha ei eiga partsstilling, mellom anna vil offentlege vedtak, løyve og liknande kunne rettast mot samkommunen.

Nr. 3 slår fast at ein kommune ikkje kan delta i fleire samkommunar.

Nr. 4 første punktum slår fast at kommunelova også gjeld for samkommunar. Dette gjeld likevel berre dersom ikkje noko anna er fastsett i kapitlet om samkommunen. Desse reglane vil gjelde i tillegg til eller i staden for dei andre reglane i kommunelova. *Andre punktum* bestemmer vidare at nokre paragrafar i kommunelova ikkje skal gjelde.

Til § 28-2 b:

Nr. 1 opnar for at deltakarkommunane kan overføre alle oppgåver med tilhøyrande avgjerdsmyndigheit til samkommunen, så framtil ikkje myndigheita etter lov ligg til kommunestyret eller fylkestinget sjølv eller ei særlov legg kompetansen til eit anna organ (delegeringssperre). Oppgåvene og myndigheita til samkommunen er avgrensa til det som positivt blir overført frå deltakarkommunane.

På tidspunktet for overføring av oppgåver eller avgjerdsmyndigheit frå deltakarkommunane til samkommunen, kan deltakarkommunane ha forplikingar som ikkje er oppfylte. Deltakarkommunane vil halde fram med å hefte for desse forplikingane sjølv om avgjerdsmyndigheit eller oppgåver blir overførte til samkommunen.

Det følgjer av *nr. 2* at dei oppgåvene og den myndigheita som blir lagde til samkommunen i samarbeidsavtalen, må vere identiske for alle deltakarane. Samkommunen skal utføre dei same oppgåvene og ha den same avgjerdsmyndigheita på vegner av alle deltakarane. Det skal vidare gå fram av samarbeidsavtalen kva avgjerdsmyndigheit og kva oppgåver som er overførte til samkommunen, jf. § 28-2 e nr. 3 bokstav d.

Til § 28-2 c:

Departementet legg til grunn at både forvaltningslova og offentleglova vil gjelde for samkommunen. Offentleglova inneheld likevel enkelte særreglar for kommunar, jf. særleg § 16. Det at offentleglova gjeld tilsvarande for samkommunar som for kommunar, inneber at også dei særskilde reglane for kommunar i offentleglova vil gjelde for samkommunen. Fylkesmannen er klageinstans for samkommunen sine avgjerder etter offentleglova. For å unngå tvil om tilhøvet til forvaltningslova, er det også teke inn at forvaltningslova gjeld tilsvarande for samkommunar som for kommunar.

Til § 28-2 d:

Tilvisinga til arbeidsmiljølova §§ 16-2 til 16-7 inneber at tilsette som blir ramma av oppretting, uttreding eller oppløysing av ein samkommune, skal ha dei same rettane som arbeidstakarar får i samband med ei overdraging av ei verksemd. Dette gjeld også i tilfelle der det kan vere tvil om opprettinga, uttredinga eller oppløysinga etter arbeidsmiljølova er ei overdraging av verksemd.

Til § 28-2 e:

I *nr. 1* går det fram at det skal opprettast ein skriftleg samarbeidsavtale som kommunestyret sjølv skal vedta, dvs. at myndigheita til å vedta samarbeidsavtalen ikkje kan delegerast. Også endringar i samarbeidsavtalen som gjeld forhold som dei som er nemnde i nr. 3, må kommunestyret sjølv vedta. Alle deltakarane må vere einige om eventuelle endringar av desse punkta i samarbeidsavtalen.

Det følgjer av *nr. 2* at endringar i avtalen som gjeld andre forhold enn dei som er omtalte i *nr. 3*, blir gjorde av samkommunestyret. Slike endringar må vedtakast med eit fleirtal på minst to tredelar. Det kan likevel avtalast i samarbeidsavtalen at også slike endringar skal behandlast i kommunestyra til dei enkelte deltakarane. I så fall må alle deltakarane vere einige om det.

Nr. 3 fastset kva for materielt innhald ein samarbeidsavtale om ein samkommune som eit minimum må ha. Men samarbeidsavtalen kan også regulere andre forhold enn dei som er obligatoriske etter lova.

Bokstav a bestemmer at samarbeidsavtalen skal fastsetje kva samkommunen skal heite. Namnet skal innehalde ordet "samkommune".

Det følgjer av *bokstav b* at samarbeidsavtalen skal innehalde ei oversikt over deltakarane i samkommunen. Opptak av nye medlemmer i ein samkommune inneber at samarbeidsavtalen må endrast, noko som krev tilslutning frå kommunestyra i alle deltakarkommunane.

Det skal også stå i samarbeidsavtalen kor mange representantar i samkommunestyret den enkelte deltakarkommunen skal ha.

Bokstav c fastset at samarbeidsavtalen skal innehalde opplysningar om kva adresse samkommunen skal registrerast med i Einingsregisteret. Dette vil mellom anna ha betydning for kva fylkesmannsembete som skal orienterast ved etableringa av ein samkommune, jf. *nr. 4*, og for kva tilsynsorgan som skal føre tilsyn med samkommunen, jf. § 28-2 r.

Det følgjer av *bokstav d* at samarbeidsavtalen skal oppgi kva oppgåver og avgjerdsmyndigheit som skal overførast til samkommunen. Samkommunen har ingen oppgåver eller myndigheit direkte etter lova (legalkompetanse). Myndigheita til samkommunen er avhengig av kva oppgåver og kva myndigheit deltakarkommunane positivt overfører til samkommunen i samarbeidsavtalen. Dette inneber at dersom det skal gjerast endringar i dei oppgåvene samkommunen skal utføre for deltakarane, må det gjerast endringar i samarbeidsavtalen.

Bokstav e bestemmer at samarbeidsavtalen skal regulere tidspunkt for overføring av oppgåver og avgjerdsmyndigheit. Dette er spesielt viktig når det gjeld å fastslå når samkommunen formelt tek over ansvaret som rette organ til å treffe vedtak retta mot den enkelte innbyggjaren.

Etter *bokstav f* skal det gå fram av avtalen dersom deltakarane skal ha plikt til å yte innskot i samkommunen. Dersom det ikkje er teke inn ei

slik føresegn i avtalen, er ikkje deltakarkommunane forplikta til å yte innskot.

Det følgjer vidare av føresegna at også plikt til å gi andre ytingar overfor samkommunen skal gå fram av avtalen. Samkommunemodellen er utforma med sikte på forvaltningsverksemd, tenesteyting og myndigheitsutøving, dvs. verksemd som berre i liten grad generer eigne inntekter. Dette inneber at samkommunen er avhengig av økonomisk tilskot frå dei kommunane som deltek i samarbeidet. I praksis vil det derfor vere nødvendig at det blir avtalt ei plikt for deltakarane til å yte tilskot til samkommunen.

Det følgjer av *bokstav g* at eigardelen i samkommunen skal vere oppgitt for dei enkelte deltakarane. Eigardelen skal vere oppgitt ved ein brøk eller i prosent. Eigarskapen til samkommuneformuen ligg i eit nettosomeige mellom deltakarane og ikkje i eit bruttosameige der eigarskapen er knytt til fysiske delar av samkommunen. Ved opptak av nye deltakarar vil eigardelen i samkommunen bli endra, og samarbeidsavtalen må endrast tilsvarande på dette punktet.

Dersom det ikkje er samsvar mellom ansvarsdelen og eigardelen til ein deltakar, må dette gå fram av samarbeidsavtalen. Både eigardelen og ansvarsdelen må i så fall vere oppgitt.

Det følgjer av *bokstav h* at dersom deltakarane ønskjer å avtale at ansvaret for å dekkje underskotet i samkommunen skal avvike frå ansvarsdelen for forpliktingane til samkommunen, skal dette gå fram av samarbeidsavtalen.

Bokstav i fastset at avtalen skal innehalde rammer for forvaltninga av midlane og lånegjelda til samkommunen, innanfor reglane i § 52 med tilhøyrande forskrift.

Etter *bokstav j* skal avtalen innehalde føresegner om korleis samkommunen skal underrette deltakarkommunane om vedtak som blir gjorde i samkommunen, og som har betydning for deltakarane.

Det følgjer av *bokstav k* at avtalen skal innehalde nærmare føresegner om det å tre ut av og det å oppløyse samkommunen. Dette kan til dømes vere reglar for det økonomiske oppgjeret eller nærmare reglar om oppnemning av eit avviklingsstyre ved oppløysing av samkommunen.

Så lenge samkommunen eksisterer, vil han ha same plikter etter arkivlova som kommunar. Ved ei eventuell oppløysing av samkommunen vil det likevel ikkje følgje klart av arkivlova kven som skal ha ansvar for å oppbevare arkivet, jf. arkivansvaret i samsvar med arkivlova §§ 6 og 10 og arkivforskrifta §§ 5-1 tredje ledd og 5-3 første ledd. Arkivfaglege prinsipp tilseier at arkiv frå ein arkiv-

skapar skal haldast samla og åtskilde frå arkiv frå andre arkivskaparar. Arkivmaterialet kan altså ikkje delast opp med sikte på å fordele det mellom dei kommunane som har vore deltakarar i samkommunen. Avtalepartane skal derfor i samarbeidsavtalen ta stilling til korleis arkivmaterialet skal behandlast etter ei eventuell oppløysing.

Til slutt følgjer det av *bokstav l* at avtalen skal innehalde føresegnar om anna som etter lov krev avtale.

I *nr. 4* blir det slått fast at i eit samkommunesamarbeid mellom kommunar skal samkommunen orientere Fylkesmannen om etableringa av samarbeidet ved å sende ein kopi av samarbeidsavtalen. Fylkesmannen skal også orienterast om endringar i avtalen og vedtak om å tre ut av eller oppløyse samkommunen. Når det gjeld samarbeid mellom fylkeskommunar, er det departementet som skal ha orientering.

Til § 28-2 f:

Av *nr. 1* går det fram at deltakarane i ein samkommune vil ha eit delt ansvar for forpliktingane til samkommunen. Ingen av deltakarane kan ta på seg eit solidaransvar for forpliktingane til samkommunen. Ansvarsdelen til deltakarane må i samarbeidsavtalen vere oppgitt i prosent eller ved ein brøk. Summen av ansvarsdelane til deltakarane må dekkje dei totale forpliktingane samkommunen har, altså 100 prosent eller 1/1. At ansvaret til den enkelte deltakaren er uavgrensa, inneber at ansvaret ikkje kan avgrensast til til dømes å gjelde særleg oppgitte delar av forpliktingane til samkommunen eller til å gjelde ein viss sum. Den enkelte deltakaren heftar med heile sin formue – både sin del av formuen til samkommunen og resten av formuen sin – for sin ansvarsdel av dei totale forpliktingane til samkommunen.

Nr. 2 fastset nærmare vilkår for at ein av kreditorane til samkommunen kan gå på deltakarane. Selskapslova § 2-4 og *lov om interkommunale selskaper* § 3 har ein tilsvarande regel. Kreditorane til samkommunen kan ikkje krevje fordringa si dekt av ein eller fleire av deltakarkommunane straks. Kreditorane må setje fram kravet mot samkommunen, og først 14 dagar etter påkrav kan kreditorane gjere fordringa gjeldande overfor deltakarkommunane dersom samkommunen ikkje har oppfylt forpliktinga si, jf. første og andre punktum. Kreditorane kan berre krevje deltakarkommunane for den delen av fordringa som den enkelte deltakarkommunen er ansvarleg for, jf. *nr. 1. Tredje punktum* slår fast at ein deltakarkommune som har måtta innfri sin del av ei fordring etter andre punk-

tum, kan krevje at samkommunen dekkjer utlegget. Ettersom gjeldsforholdet utad skal svare til den interne ansvarsfordelinga, er det ikkje lovfesta nokon regressrett mot dei andre deltakarane.

Til 28-2 g:

Det går fram av *nr. 1 første punktum* at samkommunen ikkje kan delta i andre samanslutningar, det vil seie selskap, foreiningar, stiftingar m.m. *Andre punktum* inneber at samkommunen likevel har rett til å plassere midlar i aksjar, mellom anna aksjefond, så fram det har eit finansielt formål. Det er ein føresetnad at ein slik rett er heimla i samarbeidsavtalen og finansreglementet til samkommunen, og at plasseringane er i tråd med reglane i § 52 med tilhøyrande forskrift. Kjøp av aksjar som ikkje er finansielt motiverte, fell utanom og vil bli ramma av forbodet i første punktum mot å delta i andre samanslutningar.

Nr. 2 er eit unntak frå forbodet mot å delta i andre samanslutningar. Føresegna opnar for at samkommunen kan inngå i eit administrativt vertskommunesamarbeid, jf. kommunelova § 28-1 b, men berre som vertskommune og berre saman med andre kommunar enn dei som deltek i samkommunen. Ein samkommune kan vidare berre utføre oppgåver og tildelast avgjerdsmyndigheit som vertskommune innanfor dei same (saks)områda som han utfører på vegner av deltakarane i samkommunen, jf. at oppgåvene og avgjerdsmyndigheita til samkommunen er oppgitt i samarbeidsavtalen til samkommunen, jf. § 28-2 e nr. 3 bokstav d. I alle tilfelle kan samkommunen som vertskommune, ta ansvar for saksførebuinga og utgreiinga av ei sak før ho blir send over til samarbeidskommunen for politisk behandling.

Til § 28-2 h:

Nr. 1 første punktum slår fast at det øvste organet i samkommunen er samkommunestyret. I *andre punktum* er det fastsett reglar om val av representantar frå deltakarane til samkommunestyret. For at kommunane skal ha ein viss minsterepresentasjon i eit samarbeidsorgan som skal ta avgjerder på område som den enkelte kommunen i utgangspunktet er ansvarleg for, skal kvar enkelt deltakar minst vere representert med tre representantar og tilsvarande tal på vararepresentantar i samkommunestyret. Representantar og vararepresentantar skal veljast av og blant medlemmene i kommunestyret, jf. *tredje punktum*. Det følgjer av *fjerde punktum* at val av representantar til samkommu-

nestyret skal skje i det konstituerande møtet i kommunestyret i deltakarkommunane. Valet er for fire år, jf. *femte punktum*. Sjølv om utgangspunktet er at val av representantar til samkommunestyret skal skje i dei konstituerande møta i kommunestyra i deltakarkommunane, er ikkje dette til hinder for å opprette ein samkommune til dømes midt i valperioden til kommunestyret. Val av representantar skjer da i eit ordinært kommunestyremøte og for resten av valperioden. Det følgjer vidare av *sjette og sjuande punktum* at deltakarane kan gå til nyval av representantane sine i løpet av valperioden for den tida som er igjen av perioden. Eit nyval vil omfatte alle representantane for vedkomande deltakarkommune.

Det går fram av *nr. 2 første punktum* at samkommunestyret sjølv, blant medlemmene sine, skal velje leiar og nestleiar for samkommunestyret. Det følgjer vidare av *andre punktum* at føresegnene i kommunelova om ordførar og varaordførar gjeld tilsvarande for leiar og nestleiar. Det er likevel høve til å avtale ein annan valperiode enn den som følgjer av § 9, jf. *tredje punktum*.

Til § 28-2 i:

Føresegna gir ordførarane og administrasjonssjefane i deltakarkommunane møte- og talerett i organa til samkommunen. Av omsyn til oppgåvene til kontrollutvalet har administrasjonssjefane i deltakarkommunane ikkje møterett i kontrollutvalet. Møte- og talerett for ordførar og administrasjonssjef i samkommunen i organa til samkommunen er regulert av §§ 9 nr. 4 og 23 nr. 3, jf. § 28-2 a nr. 4.

Til § 28-2 j:

Første punktum slår fast at det skal tilsetjast ein administrativ leiar i samkommunen. Samkommunestyret må sjølv tilsetje vedkomande. Myndigheita kan ikkje delegerast til andre folkevalde organ i samkommunen. Det følgjer av *andre punktum* at deltakarane kan avtale at stillinga som administrativ leiar skal gå på omgang mellom administrasjonssjefane i deltakarkommunane, til dømes gjennom ei turnusordning. Det kan derfor til dømes avtalast at administrasjonssjefen i kommune a skal vere administrativ leiar i samkommunen første år og administrasjonssjefen i kommune b neste år, osv. Lova opnar ikkje for at funksjonen som administrativ leiar kan delast mellom fleire i same tidsrom.

Til § 28-2 k:

Føresegna stiller krav om at samkommunestyret skal fastsetje kva organ i samkommunen som skal innstille til vedtak i samkommunestyret om økonomiplan, årsbudsjett og årsrekneskap. Føresegna må sjåast i samanheng med at reglane om innstilling til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett og årsrekneskap i samkommunen i høvesvis §§ 44, 45 og 48 (bortsett frå nr. 4) gjeld for samkommunen, samtidig som reglane om formannskap i § 8 ikkje gjeld. Føresegna inneber at samkommunestyret må peike ut det organet i samkommunen som skal ha tilsvarande oppgåve som formannskapet har i kommunane med å innstille til dei nemnde vedtaka.

Til § 28-2 l:

Nr. 1 slår fast at samkommunen har plikt til å dekkje underskot. Eit underskot er å forstå som eit meirforbruk i rekneskapen ifølgje reglane i *for-skrift 15.12.2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)*.

Nr. 2 slår fast at deltakarkommunane har plikt til å yte tilskot til å dekkje underskot i samkommunen. Plikta vil vere fordelt mellom deltakarkommunane etter ansvarsdelen for forpliktingane, med mindre noko anna er avtalt, jf. § 28-2 e nr. 3 bokstav h.

Etter *nr. 3* har departementet heimel til i *for-skrift* å gi føresegner om plikt for samkommunen og deltakarkommunane til å dekkje underskot i samkommunen.

Til § 28-2 m:

Nr. 1 første punktum fastset at retten for samkommunen til å ta opp lån må gå fram av samarbeidsavtalen. Rammene for kva formål samkommunen kan ta opp lån til, vil følgje av § 50. Deltakarkommunane står fritt til å avtale ytterlegare avgrensingar for låneopptak for samkommunen enn det som følgjer av § 50, til dømes atterhald om særskilde låneformål. For at samkommunen skal kunne ta opp lån, stiller *andre punktum* krav om at deltakarkommunane skal fastsetje ei øvre ramme for det samla låneopptaket til samkommunen i samarbeidsavtalen.

Nr. 2 slår fast at vedtak i samkommunen om låneopptak eller vedtak om langsiktige avtalar om leige av bygningar, anlegg og varige driftsmidlar som kan påføre samkommunen utgifter ut over dei fire neste budsjettåra, på visse vilkår må godkjennast av staten. Slike vedtak skal godkjennast

dersom éin eller fleire av deltakarkommunane sjølve er registrerte i ROBESK etter § 60 og dermed underlagde statleg kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktingar. § 60 gjeld ikkje for samkommunen sjølv, jf. § 28-2 a nr. 4.

Nr. 3 inneber forbod mot at samkommunen stiller kausjon eller annan økonomisk garanti for verksemder som blir drivne av andre enn samkommunen sjølv. Forbodet gjeld uavhengig av om det er tale om garanti for næringsverksemd eller ikkje. Det følgjer av § 51 nr. 4 at samkommunen heller ikkje kan pantsetje eigedelane sine for å sikre andres økonomiske forpliktingar.

Til § 28-2 n:

Nr. 1 første punktum slår fast at den administrative leiaren i samkommunen har plikt til straks å underrette samkommunestyret og deltakarkommunane dersom han eller ho ser at samkommunen ikkje kan oppfylle betalingsforpliktingane sine ved forfall. Samkommunestyret og deltakarkommunane må på bakgrunn av ei slik melding ta stilling til kva som i så fall krevst av tiltak. *Andre punktum* gir pålegg om at samkommunen skal oppløysast dersom samkommunestyret ikkje legg fram ein plan for vidare drift som deltakarkommunane sluttar seg til. Det er vidare eit vilkår at planen gir fordringshavarane dekning ved forfall.

Nr. 2 har betydning for kreditors rett til å drive inn fordringane sine dersom samkommunen etter avtale har pantsett samkommunen sin eigedom som sikkerheit for eiga gjeld.

Til § 28-2 o:

Reglane i kommunelova for kontrollutval gjeld tilsvarende for kontrollutvalet i samkommunen. *Første punktum* fastset ein særskild valbarheitsregel for val av medlemmer til kontrollutvalet i samkommunen. Medlemmene skal veljast blant medlemmene av kommunestyret og kontrollutvalet i deltakarkommunane. Det følgjer av *andre punktum* at alle deltakarkommunane skal vere representerte i kontrollutvalet i samkommunen.

Til § 28-2 p:

Føresegna regulerer kven som er rett klageorgan for vedtaka i samkommunen i ulike situasjonar, og fastset representasjonskrav ved oppretting av særskilde klagenemnder.

Nr. 1 regulerer kven som er klageorgan når samkommunestyret har delegert vedtakskompetansen og vedtaket som er påklaga, er gjort av eit

underordna organ. Etter denne interne klageordninga er samkommunestyret klageorgan. Samkommunestyret kan likevel, på lik linje med kommunestyret, velje å opprette eitt eller fleire særskilde klagenemnder som det delegerer klagebehandlingskompetansen til.

Nr. 2 slår fast kven som er klageorgan når samkommunestyret sjølv gjer vedtak. Klagen skal da behandlast av departementet. I praksis vil dette, etter delegering, vere Fylkesmannen i det fylket samkommunen har registrert adresse. Fylkesmannen er også klageinstans for samkommunen sine avgjerder etter offentleglova.

Nr. 3 slår fast at eit statleg organ også er klageorgan for vedtak i samkommunen i dei tilfella dette følgjer direkte av særlov, eller der vedtaket er gjort i medhald av myndigheit delegert frå eit statleg forvaltningsorgan.

I *nr. 4* blir det presisert kva for oppnemningsreglar og representasjonskrav som gjeld ved oppretting av særskilde klagenemnder i samkommunen. Det blir slått fast at alle deltakarkommunar skal vere representerte i slike særskilde klagenemnder.

Til § 28-2 q:

Føresegna regulerer kven som kan krevje lovlegheitskontroll av avgjerdene i samkommunen. Både medlemmer av samkommunestyret og medlemmer av kommunestyra til deltakarane har etter føresegna slik kompetanse. Elles gjeld § 59 tilsvarende for lovlegheitskontroll av avgjerdene i samkommunen.

Føresegna inneber at kommunestyreprerestantar frå ein deltakarkommune har kompetanse til å bringe ei avgjerd gjord av samkommunen, og som kjem ein annan deltakarkommune ved, inn for lovlegheitskontroll. Det betyr vidare at eit krav om lovlegheitskontroll kan vere sett fram av representantar frå ulike deltakarkommunar.

Sjølv om det går fram av føresegna at kravet om lovlegheitskontroll kan bringast inn for departementet, vil det i praksis vere Fylkesmannen som etter delegering utfører den statlege lovlegheitskontrollen av avgjerdene i samkommunen. Dette gjeld likevel ikkje avgjerder gjorde av samkommunar som består av fylkeskommunar. Der er det departementet som vil behandle saka.

Til § 28-2 r:

Føresegna slår fast at der ein samkommune har fått overført oppgåver med tilhøyrande avgjerdsmyndigheit, skal statleg tilsyn rettast mot sam-

kommunen, ikkje mot deltakarkommunane. Eventuelle pålegg eller sanksjonar knytte til verksemda skal rettast mot samkommunen. Dette er ikkje ein sjølvstendig heimel for å føre tilsyn, men ei føresegn om mot kven eit eventuelt tilsyn som har heimel i anna lovgiving, skal rettast. Ikkje alle lovpålagde kommunale oppgåver er underlagde statleg tilsyn. Statlege tilsynsetatar kan berre føre tilsyn med oppgåvene og utøvinga av myndigheit i samkommunen der tilsynet har heimel i lov.

Til § 28-2 s:

Føresegna slår fast at i dei tilfella der samkommunen består av deltakarkommunar som geografisk fell inn under ansvarsområdet til fleire statlege klage-, kontroll- eller tilsynsorgan, som til dømes fylkesmannen, skal det organet som har kompetanse der samkommunen har sin registrerte adresse i Einingsregisteret, stå for klagebehandling, tilsynet eller lovgjevingskontrollen.

Til § 28-2 t:

Nr. 1 slår fast at ein deltakar kan seie opp deltakinga i samkommunen med eitt års frist, med mindre det er avtalt ein lengre frist i avtalen. Fristen løper frå det tidspunktet alle dei andre deltakarkommunane og samkommunen har fått varsel om oppseiinga.

Nr. 2 gir ein deltakarkommune rett til å tre ut med seks månaders varsel dersom retten til vedkomande er krenkt ved vesentleg misleghald. Om vilkåret etter nr. 2 er oppfylt, må vurderast konkret i det enkelte tilfellet. Kva ein ser på som vesentleg misleghald, vil ha samanheng med skaden misleghaldet har påført samkommunen eller deltakarane, kva skaden har å seie for den som ønskjer å tre ut, dei subjektive forholda hos misleghaldaren, i kva utstrekning skaden kan rettast opp, osv. Ikkje alt misleghald av samarbeidsavtalen eller lova vil kunne føre til rett til å tre ut etter denne føresegna.

Nr. 3 første punktum slår fast at ei avgjerd om å tre ut av samkommunen kan bringast inn for departementet av ein av dei andre deltakarane dersom dette skjer innan ein månad etter at samkommunen og deltakarane har fått melding om det. Departementet kan etter *andre punktum* gi pålegg om at den som trer ut, skal halde fram som deltakar i samkommunen i eit nærmare oppgitt tidsrom dersom omsynet til éin eller fleire av deltakarane tilseier det. Det er særleg omsynet til økonomien til deltakarkommunane, eller at dei ikkje klarer å etablere eit tilfredsstillande tilbod til

innbyggjarane i løpet av oppseiingstida, som kan vere grunn til at departementet kan påleggje kommunen som trer ut, å halde fram med samarbeidet i eit nærmare bestemt tidsrom.

Dersom departementet pålegg kommunen å halde fram med samarbeidet ei viss tid, vil samarbeidet måtte halde fram med den avtalen som låg føre på tidspunktet for oppseiinga. Ei justering av samarbeidsavtalen føreset tilslutning frå deltakarane.

Det følgjer av *tredje punktum* at departementet i særlege tilfelle kan godkjenne at ein deltakarkommune trekkjer seg ut av samarbeidet straks, dvs. utan noka oppseiingstid. Ei slik godkjenning vil likevel ikkje påverke betalingsforpliktinga kommunen har etter samarbeidsavtalen, jf. *siste punktum*.

Til § 28-2 u:

Det følgjer av *første punktum* at samkommunen kan oppløysast dersom alle deltakarane er einige om det. Dette føreset vedtak i den enkelte deltakarkommunen. Dette vedtaket må etter *andre punktum* gjerast av kommunestyret sjølv. Denne myndigheita kan ikkje delegerast til eit anna organ i deltakarkommunen.

Til § 28-2 v:

Nr. 1 slår fast at forskriftene til kommunelova gjeld tilsvarende så langt dei passar, for samkommunen. Departementet får likevel heimel til å fastsetje noko anna. Departementet kan med heimel i denne føresegna fastsetje at enkelte av føresegnene i forskrifta ikkje skal gjelde for samkommunen, eller fastsetje avvikande føresegner som skal kome i tillegg til eller i staden for dei føresegnene som er gitt med heimel i andre paragrafar i lova.

Nr. 2 gir departementet heimel til i forskrift å påleggje at samkommunen skal ha ei sjølvstendig plikt overfor staten til å rapportere om ressursbruk og tenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystem. Føresegna inneber også ein heimel tilsvarende § 49 nr. 2 til å gi nærmare forskriftsreglar om kva for informasjon som skal rapporterast, og korleis informasjonen skal bringast fram, stillast opp og avgivast. § 49 gjeld ikkje for samkommunen sjølv, jf. § 28-2 a nr. 4.

Til § 39 nr. 2:

I kommunelova § 39 blir det gjort ei tilføyning i form av eit nytt nr. 2. Føresegna pålegg kommunestyret å vedta reglement som skal innehalde ei

oversikt over kva slags avgjerdsmyndigheit som kommunestyret delegerer til administrasjonen og til folkevalde organ. Vedtaket skal gjerast innan 31. desember året etter at kommunestyret blei konstituert. Føresegna er ei minimumsføresegn i den forstand at ho stiller krav om at delegeringsreglement blir behandla og vedteke minst éin gong i kvar valperiode. Føresegna stiller ikkje som krav at alle delegeringar blir samla i eitt reglement. Kommunestyret står fritt til både å endre sjølve reglementet (eller reglementa) og til å gjere vedtak om delegering i enkeltsaker også etter at kommunestyret har behandla reglementet i tråd med føresegna.

Føresegna pålegg òg kommunestyret plikt til å ta stilling til korleis innstillingsinstituttet skal praktiserast. I det ligg det at kommunestyret må ta stilling til om det skal vere innstilling i saker som blir behandla av kommunestyret og andre folkevalde organ, og i så fall kven det er som skal stå for innstillinga. Ei innstilling er eit forslag til vedtak som organet skal votere over. Føresegna stiller likevel ikkje krav om at kommunestyret behandlar delegeringsreglementet og innstillingsinstituttet samtidig, så lenge fristen blir overhalten.

Inntil eit nytt delegeringsreglement er vedteke i tråd med føresegna gjeld det sist vedtekne reglementet og eventuelle andre enkeltstående delegeringsvedtak. Det inneber at avgjerder som blir tekne på grunnlag av eit "gammalt" delegeringsreglement eller andre delegeringsvedtak, ikkje fører til at avgjerdene blir ugyldige av den grunn. Det same vil gjelde for eventuelle avgjerder som blir tekne på grunnlag av eit "gammalt" reglement eller andre vedtak om innstilling.

Merknader til straffelova, domstollova, sivilombudsmannslova, tvangsfullbyrdingslova og tvistelova

Alle endringane i desse lovene er av teknisk karakter, der endringane inneber at desse føresegnene også vil gjelde for samkommunen.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i kommunelova m.m. (samkommune mv.).

Vi **HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t a r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i kommunelova m.m. (samkommune mv.) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i kommunelova m.m. (samkommune mv.)

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner skal disse endringane gjerast:

Ny § 18 nr. 4 skal lyde:

Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om dannelse av kommuneråd eller fylkesråd skal skje etter § 19 eller § 19 a.

Ny § 19 a skal lyde:

§ 19 a Utpeking av kommunerådsleder kandidat eller fylkesrådsleder kandidat

1. *Når den parlamentariske situasjonen i kommunestyret eller fylkestinget tilsier det, har ordføreren eller fylkesordføreren på kommunestyrets eller fylkestingets vegne plikt til å gi en kommunerådsleder kandidat eller fylkesrådsleder kandidat i oppdrag å danne nytt kommuneråd eller fylkesråd. Den kandidaten som ordføreren eller fylkesordføreren etter politiske sonderinger antar kan samle størst oppslutning i kommunestyret eller fylkestinget for sitt kommuneråd eller fylkesråd, skal utpekes.*
2. *Er skifte av kommuneråd eller fylkesråd følge av et kommunestyrevalg eller fylkestingsvalg, skal den person som til enhver tid formelt innehar ordførervervet eller fylkesordførervervet, ha oppdraget som følger av nr. 1.*
3. *Den utpekte kandidaten setter selv sammen sitt kollegium, og det nye kommunerådet eller fylkesrådet konstituerer seg selv. Bestemmelsene om kjønnsbalanse i § 38 a nr. 3 første og annet punktum gjelder tilsvarende. Lederen av kommunerådet eller fylkesrådet kan selv når som helst skifte ut medlemmer av rådet og bestemme rådets sammensetning.*
4. *Kommunerådet og fylkesrådet sender, straks det har konstituert seg, melding til kommunestyret eller fylkestinget om rådets sammensetning. Tilsvarende gjelder ved endringer i rådets sammensetning.*

5. *Funksjonstiden til kommunerådet eller fylkesrådet er uavhengig av kommunestyrets og fylkestingets valgperiode.*
6. *Ved skifte av kommuneråd og fylkesråd blir fratredende råd sittende inntil nytt råd har konstituert seg.*
7. *Et forslag om at rådet skal fratre, må fremsettes i kommunestyremøte eller fylkestingsmøte. Forslaget skal behandles i neste kommunestyremøte eller fylkestingsmøte med mindre to tredjedeler av de møtende krever umiddelbar avstemning. Meddelelse fra rådet om fratreden skal skje i kommunestyremøte eller fylkestingsmøte.*
8. *Et medlem av rådet fratrer, foruten i tilfeller nevnt i nr. 3 i denne paragrafen, etter vedtak eller etter eget ønske. Dersom rådslederen fratrer, skal hele rådet fratre.*

Overskrifta til nytt kapittel 5 A skal lyde:
Kapittel 5 A. Vertskommune

Noverande §§ 28 a til 28 k blir nye §§ 28-1 a til 28-1 k i kapittel 5 A.

Overskrifta til § 28-1 a skal lyde:
§ 28-1 a Vertskommunesamarbeid

§ 28-1 c nr. 6 skal lyde:

Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet der delegasjon er skjedd fra samarbeidskommunene til vertskommunen i samsvar med nr. 3.

Overskrifta til nytt kapittel 5 B skal lyde:
Kapittel 5 B. Samkommune

I kapittel 5 B skal nye §§ 28-2 a til 28-2 v lyde:
§ 28-2 a Samkommune

1. *To eller flere kommuner eller to eller flere fylkeskommuner (deltakerkommunene) kan vedta å opprette en samkommune for å løse felles oppgaver. Vedtak om deltakelse i en samkommune treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv.*
2. *Samkommunen er et eget rettssubjekt.*

3. En kommune eller fylkeskommune kan ikke delta i mer enn én samkommune.
4. Øvrige kapitler i denne lov gjelder tilsvarende så langt de passer for samkommuner, med mindre annet er fastsatt i dette kapitlet. §§ 8, 12, 18 til 21, 27, 28-1 c, 28-1 d, 28-1 g, 48 nr. 4, 49, 50 nr. 8, 56 til 58, 60 og 61 til 75 gjelder likevel ikke.

§ 28-2 b *Overføring av myndighet til samkommunen*

1. Enhver oppgave eller avgjørelsesmyndighet som ikke i lov er lagt til kommunestyret eller fylkestinget selv eller andre kommunale eller fylkeskommunale organer, kan overføres til en samkommune.
2. De oppgaver og den avgjørelsesmyndighet som overføres samkommunen, må være identiske for alle deltakerkommunene.

§ 28-2 c *Forholdet til forvaltningsloven og offentleglova*

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

§ 28-2 d *Virksomhetsoverdragelse*

Reglene i arbeidsmiljøloven §§ 16-2 til 16-7 om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse gjelder tilsvarende ved opprettelse av, uttreden fra eller oppløsning av en samkommune.

§ 28-2 e *Samarbeidsavtalen*

1. Deltakerkommunene skal opprette en skriftlig samarbeidsavtale for samkommunen. Kommunestyret eller fylkestinget vedtar selv avtalen og endringer om 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 to tredjedeler av de avgitte stemmene. Det kan likevel avtales at også slike endringer skal vedtas av det enkelte kommunestyre eller fylkesting selv.
3. Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om:
 - a) samkommunens navn. Navnet skal inneholde ordet samkommune,
 - b) deltakerkommunene 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) deltakerkommunenes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til samkommunen,
 - g) den enkelte deltakerkommunes eierandel i samkommunen og ansvarsandel for samkommunens forpliktelser dersom denne avviker fra eierandelen,
 - h) hvordan plikten til å dekke samkommunens underskudd skal fordeles mellom deltakerkommunene dersom denne avviker fra deltakerkommunenes ansvarsandel for samkommunens forpliktelser,
 - i) rammer for samkommunens finansforvaltning,
 - j) underretning til deltakerkommunene om vedtak som treffes i samkommunen,
 - k) uttreden fra og oppløsning av samkommunen, herunder oppbevaring av arkiver skapt av samkommunen,
 - l) annet som etter lov krever avtale.
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.

§ 28-2 f *Deltakeransvar*

1. Den enkelte deltakerkommune hefter ubegrenset for en andel av samkommunens forpliktelser. Til sammen skal andelene 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 for dennes andel av forpliktelsen. En deltakerkommune som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring på samkommunen, kan straks kreve tilbake sitt utlegg fra samkommunen.

§ 28-2 g *Deltakelse i andre organisasjonsformer*

1. En samkommune kan ikke være deltaker i sammenslutninger. Samkommunen kan like-

vel forvalte midler i aksjer når dette har et finansielt formål.

2. En samkommune kan være vertskommune etter § 28-1 b, jf. § 28-1 a, for andre enn deltakerkommunene i samkommunen.

§ 28-2 h *Samkommunestyret*

1. Samkommunestyret er samkommunens øverste organ. Samkommunestyret skal bestå av minst tre representanter med vara-representanter fra hver deltakerkommune. Disse velges av og blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Valget skal skje i konstituerende møte i kommunestyret eller fylkestinget i deltakerkommunene. Representantene velges for fire år. Den enkelte deltakerkommune kan velge nye representanter i valgperioden. Nyvalg skjer for den gjenværende del av valgperioden.
2. Samkommunestyret velger selv blant sine medlemmer leder og nestleder. Lovens bestemmelser om ordfører og varaordfører gjelder tilsvarende for leder og nestleder i samkommunestyret. Deltakerkommunene kan avtale en annen funksjonstid for leder og nestleder enn det som følger av § 9.

§ 28-2 i *Møte- og talerett for deltakerkommunene*

Deltakerkommunenes ordførere og administrasjonssjefer har møte- og talerett i samkommunens organer. Administrasjonssjefene har likevel ikke møte- og talerett i kontrollutvalget.

§ 28-2 j *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.

§ 28-2 k *Innstilling til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap*

Samkommunestyret skal fastsette hvilket organ i samkommunen som skal avgi innstilling til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap.

§ 28-2 l *Inndekning av underskudd i samkommunen*

1. Samkommunen plikter å dekke inn underskudd i samkommunen.
2. Deltakerkommunene plikter å yte tilskudd til inndekning av underskudd i samkommunen.
3. Departementet kan i forskrift gi regler for samkommunens og deltakerkommunenes

plikt til å dekke inn underskudd i samkommunen.

§ 28-2 m *Låneopptak og garantier*

1. Samkommunen kan bare ta opp lån dersom dette er fastsatt i samarbeidsavtalen. Dersom samkommunen skal kunne ta opp lån, skal avtalen inneholde et høyeste beløp for samkommunens samlede låneopptak.
2. Dersom en av deltakerkommunene er underlagt reglene i § 60, skal departementet godkjenne 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.
3. Samkommunen kan ikke stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn samkommunen selv.

§ 28-2 n *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.

§ 28-2 o *Valg til kontrollutvalg*

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

§ 28-2 p *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. Hver av deltakerkommunene skal være representert i klagenemnd som nevnt i nr. 1. Nemnda skal ha minst tre medlemmer, og den velger selv sin leder og nestleder.

§ 28-2 q *Lovlighetskontroll*

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

§ 28-2 r *Statlig tilsyn*

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

§ 28-2 s *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 avgjøre hvilket statlig organ som er rett instans.

§ 28-2 t *Uttreden*

1. Den enkelte deltakerkommune kan med skriftlig varsel til samkommunen og øvrige deltakerkommuner si opp sin deltakelse i samkommunen og kreve seg utløst fra denne. Oppsigelsestiden er på minst ett år og løper fra det tidspunkt varsel om uttreden er mottatt etter forrige punktum.
2. Dersom en deltakerkommunes rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av deltakerforholdet, kan deltakerkommunen 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 samkommunen og øvrige deltakerkommuner har mottatt melding om uttreden. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom hvis hensynet til en eller flere deltakerkommuner tilsier dette.

Departementet kan i særlige tilfeller godkjenne at uttreden skjer med umiddelbar virkning. Deltakerkommunenes betalingsforpliktelser etter samarbeidsavtalen består likevel ut oppsigelsestiden.

§ 28-2 u *Oppløsning*

Samkommunen kan oppløses dersom deltakerkommunene er enige om det. Vedtak om oppløsning treffes av det enkelte kommunestyre eller fylkesting selv.

§ 28-2 v *Forskrifter*

1. Forskrifter gitt i medhold av kommuneloven gjelder tilsvarende så langt de passer for samkommunen, med mindre departementet i forskrift fastsetter at annet skal gjelde.
2. Departementet kan gi forskrift om rapportering fra samkommunen om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer.

§ 39 nr. 2 skal lyde:

Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta reglement for delegasjon av avgjørelsesmyndighet og for innstillingsrett innen 31. desember året etter at kommunestyret og fylkestinget ble konstituert. Sist vedtatte reglement og eventuelle andre vedtak gjelder inntil nytt reglement er vedtatt.

Noverande § 32 nr. 2 blir ny nr. 3.

II

I lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov skal § 79 femte ledd lyde:

Er en *fylkeskommune*, en kommune eller en *samkommune* fornærmet, kan offentlig påtale begjæres av henholdsvis *fylkesting*, *kommunestyre* eller *samkommunestyre*. Fylkestinget kan gi fullmakt til fylkesutvalget, fylkesordføreren, fylkesrådet, faste utvalg og administrasjonssjefen. Kommunestyret kan gi fullmakt til formannskapet, ordføreren, kommunerådet, faste utvalg, kommunedelsutvalg og administrasjonssjefen. *Samkommunestyret kan gi fullmakt til samkommunestyrets leder, faste utvalg og administrativ leder*. Fullmakt kan bare gis for så vidt gjelder verdier eller interesser som vedkommende organ eller person forvalter eller fører tilsyn med. Fjerde ledds annet punktum gjelder tilsvarende. Tredje ledd gjelder tilsvarende i tilfelle en kommune utøver virksomhet utenfor *kommunen*, en fylkeskommune utøver virksomhet utenfor fylkeskom-

munen eller en samkommune utøver virksomhet utenfor samkommunen.

III

I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene skal § 191 første ledd lyde:

For staten er det statsministeren eller vedkommende departementschef, som tar imot forkyndelser og meddelelser; for en fylkeskommune er det fylkesordføreren; for en kommune er det ordføreren; for en samkommune er det samkommunestyrets leder.

IV

I lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen skal § 4 første ledd bokstav f første punktum lyde:

f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret, fylkestinget eller samkommunestyret selv, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet, fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet etter lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 13.

V

I lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse skal § 1-2 andre 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 helseforetaksloven § 5.

VI

I lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister skal disse endringane gjera:

§ 1-5 andre punktum skal lyde:

Er dette et statlig organ, skal retten gi varsel om søksmålet til en kommune, fylkeskommune eller samkommune som har truffet avgjørelse i saken i tidligere instans.

§ 2-1 første ledd bokstav b skal lyde:

b) stat, kommuner, fylkeskommuner og samkommuner,

§ 4-4 fjerde ledd andre punktum skal lyde:

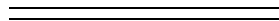
Fylkeskommuner, kommuner og samkommuner har alminnelig verneting der hovedadministrasjonen ligger.

§ 33-1 andre ledd skal lyde:

Pengekrav mot staten, en kommune, en fylkeskommune, en samkommune, et interkommunalt selskap, et regionalt helseforetak eller et helseforetak kan ikke sikres med arrest.

VII

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset.



Offentlege institusjonar kan tinge fleire
eksemplar frå:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysningar om abonnement, laussal og
pris får ein hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen finst på internett:
www.regjeringen.no

Trykk: OFA 12/2011

