



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 95

(2005–2006)

Om lov om endringar i lov 25. september 1992
nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner
(interkommunalt samarbeid)

Innhald

1	Bakgrunnen for lovframlegget frå departementet	7	3.4.2	Oppretting av interkommunalt styre	37
1.1	Innleiing	7	3.4.3	Ansvar og eigardelen til deltakarane	37
1.2	Oversikt over hovudinnhaldet i proposisjonen.....	7	3.4.4	Medlemmene av styret	38
1.3	Hovudinnhaldet i høyringsnotatet.....	8	3.4.5	Kompetansen til styret	38
1.4	Høyringa.....	14	3.4.6	Nærmare om høvet deltakarkommunane har til styring og kontroll overfor det interkommunale styret	39
1.5	Samandrag av dei ulike kapitla i proposisjonen.....	16	3.4.7	Forholdet til andre delar av kommunelova. Saksbehandlingsreglar	40
2	Omfanget av interkommunalt samarbeid – ulike typar og kategoriar samarbeid – erfaringar	22	3.4.8	Forholdet til forvaltningslova og offentleglova	40
2.1	Innleiing	22	3.4.9	Uttredning og oppløysing	40
2.2	Kartlegging av interkommunalt samarbeid.....	22	3.4.10	Heimel til å påleggje samarbeid etter § 27.....	40
2.2.1	Forsking	22	3.5	Andre organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid.....	41
2.2.2	Motiv for samarbeid osv.	23	3.6	Særleg om vertskommunesamarbeid utan organisatorisk overbygning.....	41
2.2.3	Samanlikning med ei kartlegging av interkommunalt samarbeid som vart gjord i 1991.....	24	3.7	Oversikt over føresegner om interkommunalt samarbeid i særlovgivinga.....	41
2.2.4	Casestudie	24	3.7.1	Særlovsføresegner som opnar for å leggje myndigheitsutøving til interkommunale organ osv.	42
2.2.5	Føresetnader for å lykkast med interkommunalt samarbeid	25	3.7.2	Døme på lover som opnar for at kommunar kan påleggjast å inngå interkommunalt samarbeid.....	44
2.3	Regionråd – samarbeidskonstellasjonar.....	26	3.8	Utanlandsk rett	45
2.4	Samarbeid mellom fylkeskommunane	27	3.8.1	Sverige	45
2.5	Erfaringar – prinsipielle problemstillingar	28	3.8.2	Danmark	47
2.6	Forsøk	29	3.8.3	Finland	49
3	Gjeldande rett	32	4	Generelt om behovet for lovendringar	50
3.1	Innleiing	32	4.1	Historikk	50
3.2	Særleg om samarbeid som er eigne rettssubjekt	33	4.1.1	Tida før kommunelova av 1992	50
3.3	Omsyn som gjer seg gjeldande ved val av samarbeidsform	34	4.1.2	Kommunelova av 1992	50
3.3.1	Allment	34	4.1.3	Selskapsorganisering av kommunal verksemd – utgreiinga i NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet	51
3.3.2	Bruk av forvaltningslova og offentleglova i interkommunalt samarbeid.....	35	4.2	Hovudtemaet i proposisjonen – generelt om høyringsrunden	51
3.3.3	Interkommunalt samarbeid og forholdet til dei tilsette.....	35	4.2.1	Avgrensingar	53
3.3.4	Reglane i kommunelova om tilsyn og kontroll.....	35	4.3	Nokre sentrale prinsipp for organisering av lokalforvaltninga	57
3.4	Interkommunalt styre etter kommunelova § 27	36			
3.4.1	Innleiing	36			

4.3.1	Generelt om kva det har å seie at kommunen er grunneininga i lokalforvaltninga – om demokratisk legitimitet og interkommunalt samarbeid.....	58	5.3	Nokre allmenne føresetnader for lovframlegget.....	88
4.3.2	Interkommunalt samarbeid – eit supplement til oppgåvefordelinga.....	59	5.4	Administrativt vertskommunesamarbeid.....	92
4.3.3	Interkommunalt samarbeid – eit val mellom omsynet til demokratisk innverknad og legitimitet og omsynet til avgjerdseffektivitet.....	60	5.4.1	Innleiing	92
4.4	Skal interkommunalt samarbeid vere frivillig eller lovpålagt?.....	62	5.4.2	Samarbeidsmodellen og delegasjon av myndigheit	92
4.5	Om ulike kommunale oppgåver og ansvar – grensene for kva som skal kunne delegerast til andre – og kva styringsverkemiddel kvar enkelt kommune må ha.....	64	5.4.3	Nærmare om avgrensing av kompetansen til vertskommunane – delegasjonssperre	95
4.5.1	Innleiing	64	5.5	Vertskommunesamarbeid med interkommunal folkevald nemnd.....	97
4.5.2	Nærmare om kva det skal kunne samarbeidast om – absolutt grense for delegasjon?.....	64	5.5.1	Innleiing	97
4.5.3	Nærmare om ulike typar kommunal verksemd og omsynet til folkevald innverknad – høve til styring.....	65	5.5.2	Samarbeidsmodellen	97
4.5.4	Omsyn til rettstryggleiken	73	5.5.3	Nærmare om delegasjon av vedtakskompetanse til nemnda og administrasjonen i vertskommunen	100
4.6	Forholdet mellom kommunelova og særlovgivinga.....	73	5.5.4	Forholdet til kommunelova.....	102
4.6.1	Generelt om forholdet mellom kommunelova og særlovene – føresegner om organisering.....	73	5.5.5	Val av representantar til den felles nemnda osv.....	103
4.6.2	Delegasjon av offentleg myndigheit som er regulert i særlov – framlegg til «generalføresegn».....	75	5.6	Samarbeidsavtale, finansiering og økonomiforvaltning.....	105
4.7	Kva modellar og interkommunale løysingar blir tilbodne – oversikt over dei lovmessige og lovtekniske grepa.....	79	5.6.1	Innleiing	105
4.8	Forholdet til enkelte andre rettsområde.....	80	5.6.2	Samarbeidsavtalen	105
4.8.1	Teieplikt og personvern.....	80	5.6.3	Nærmare om uttreding og avvikling.....	106
4.8.2	Arbeidsrettslege spørsmål.....	83	5.6.4	Finansieringsmodellar og kostnadsfordeling i eit vertskommunesamarbeid.....	108
4.8.3	Arkivlov.....	83	5.7	Parlamentarisk styreform og vertskommunesamarbeid	109
4.8.4	Statleg tilsyn overfor vertskommunar	84	5.8	Kontrollutval og revisjon	110
5	Interkommunale samarbeidsmodellar med vertskommune	87	6	Generelt om framlegget i høyringsnotatet til samkommunemodell – grunngiving for kvifor framlegget ikkje er vidareført i denne proposisjonen	113
5.1	Generelt om framlegget.....	87	7	Prøving av og klage over vedtak som er gjort i vertskommunen.....	119
5.2	Vertskommunemodellar – kort utgreiing for gjeldande praksis på området.....	88	7.1	Innleiing	119
			7.2	Domstolskontroll	119
			7.3	Sivilombodsmannen	121
			7.4	Forvaltningsklage	121
			7.4.1	Innleiing	121
			7.4.2	Intern klageordning – forvaltningslova § 28 andre ledd	122
			7.5	Klageordning regulert i særlov – statleg klageinstans.....	125

7.5.1	Innleiing	125	8.3	Om offentleg støtte og interkommunalt samarbeid	129
7.5.2	Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet.....	125	8.4	Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet	131
7.5.3	Høyringsinstansane.....	126	8.5	Høyringsinstansane	131
7.5.4	Merknader og framlegg frå departementet.....	126	8.6	Den endelege vurderinga til departementet.....	133
7.6	Lovlegskapskontroll – kommunelova § 59	126	9	Økonomiske og administrative konsekvensar	134
7.6.1	Innleiing	126	10	Merknader til dei ulike føresegnene i lovframlegget.....	135
7.6.2	Særleg om lovlegskapskontroll over vedtak som er gjort av interkommunale organ	127		Forslag til lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)	143
8	Om forholdet til EØS-avtalen og enkelte konkurranserettslege spørsmål	129			
8.1	Innleiing	129			
8.2	Om lova om offentlege innkjøp og forholdet til interkommunalt samarbeid.....	129			



DET KONGELEGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 95

(2005–2006)

Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)

*Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 30. juni 2006,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Bakgrunnen for lovframlegget frå departementet

1.1 Innleiing

Interkommunalt samarbeid spenner over eit svært breitt spekter, både når det gjeld arten og organisasjonsforma til verksemda. Når det gjeld interkommunalt samarbeid om tradisjonelle forvaltningsoppgåver – den kommunale kjerneverksemda – ser departementet det slik at tilbodet av organisasjonsmodellar ikkje er tilfredsstillande.

Med sikte på å tilby organisasjonsmodellar som kunne gjere det forsvarleg å etablere interkommunalt samarbeid på dette området, vart det gjennomført eit internt utgreiingsarbeid i departementet. Eit høyringsnotat med framlegg om å regulere nærmare interkommunalt samarbeid om tradisjonelle kommunale forvaltningsoppgåver, innbyggjarretta tenester og offentleg myndigheitsutøving, vart sendt på høyring 4. juli 2005.

1.2 Oversikt over hovudinnhaldet i proposisjonen

I denne odelstingsproposisjonen blir det drøfta om dei rettslege rammevilkåra for interkommu-

nalt samarbeid er tenlege, og det blir føreslått nye reglar. Lovframlegget har utgangspunkt i ei erkjenning av at dei rettslege rammevilkåra for interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgåver og offentleg myndigheitsutøving ikkje er gode nok – også at tilbodet av organisasjonsmodellar for denne delen av kommuneverksemda ikkje er tilfredsstillande. Siktemålet er å etablere interkommunale samarbeidsmodellar som i større grad enn i dag gjer det forsvarleg å etablere interkommunalt samarbeid om lovpålagde oppgåver i samband med tenesteyting til innbyggjarane og offentleg myndigheitsutøving.

Interkommunalt samarbeid om den delen av kommuneverksemda som er av forretningsmessig karakter, blir vurdert som tilfredsstillande regulert gjennom høvet kommunane har til å etablere selskap og føretak. Kommunelova regulerer i dag ikkje interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgåvene og myndigheitsutøvinga til kommunane. Mens det finst fleire lovregulerte samarbeidsmodellar for interkommunalt samarbeid om meir forretningsprega verksemd, saknar ein lovregulerte modellar for dei sentrale oppgåvene kom-

munane har i samband med offentleg myndigheitsutøving og tenesteyting overfor innbyggjarane.

Det blir føreslått å regulere nærmare to variantar av interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgåver og myndigheitsutøving i ein vertskommunemodell. Reglane vil gjelde tilsvarande for fylkeskommunar.

Vertskommunemodellen dreier seg om den situasjonen at ein kommune overlet bestemte oppgåver og avgjerdsrett som er knytt til oppgåva, til ein annan kommune (vertskommunen). Modellen inneber ikkje etablering av ein egen juridisk person, det er tale om eit avtalebasert samarbeid mellom to eller fleire kommunar.

Det blir føreslått ein vertskommunemodell utan ei folkevald nemnd (administrativt vertskommunesamarbeid) og ein modell med ei slik nemnd. Skilnaden mellom dei to ligg i at det vil vere nødvendig å etablere ei felles folkevald nemnd dersom ein kommune ønskjer å overlate saker av prinsipiell betydning til den andre kommunen. Dersom det berre er saker av ikkje-prinsipiell betydning som skal delegerast, er det ikkje nødvendig å etablere ei felles nemnd. Avgjerdsmakta blir i så fall delegert til administrasjonen i vertskommunen. Omgrepet «saker av prinsipiell betydning» set etter kommunelova som gjeld i dag, ramma for kva som kan delegerast frå eit folkevalt organ til administrasjonen.

Framlegget i høyringsnotatet til ein eigen lovregulert «samkommune» er ikkje vidareført i denne proposisjonen.

Kommunane får sine oppgåver i særlover. Til no har det vore nødvendig å søkje etter ein heimel i kvar enkelt lov dersom den offentlege myndigheitsutøvinga skal kunne leggjast til interkommunale einingar. Særlovene er ofte uklare med omsyn til dette. Det blir no føreslått å ta inn ei såkalla «generalføresegn» i kommunelova, som inneber at all offentleg myndigheitsutøving kan delegerast til ein vertskommune, med mindre dette er avskore i den aktuelle lova. Den einaste avgrensinga på kva som kan delegerast til ein vertskommune med ei folkevald nemnd, vil etter dette vere dei føresegnene i kommunelova – eller andre lover – som forbyr kommunestyret å delegere myndigheita til andre. For vertskommunesamarbeid utan felles nemnd vil det ligge ei ytterlegare avgrensing i at det berre er saker utan prinsipiell betydning som kan leggjast til vertskommunen (ved administrasjonen).

Det er framheva fleire veike sider i samband med redusert folkevald innverknad i interkommunale samarbeidsordningar. Departementet har

likevel gått etter måten langt i å opne for at det skal kunne leggjast avgjerdsrett til ein annan kommune i eit vertskommunesamarbeid. Bakgrunnen for dette er at det mellom anna blir sett på som nødvendig for å kunne etablere større og meir berekraftige fagmiljø, særleg der små kommunar har vanskeleg for å etablere slike miljø kvar for seg. Vidare vurderer ein det som forsvarleg å kunne opne for så vidt omfattande overføring av myndigheit på bakgrunn av at det er lagt vekt på å sikre folkevald innverknad i viktige saker, og at det blir etablert eit system for forvaltningsklage og lovlegskapskontroll over vedtak som er gjort i ein vertskommune.

Vurderingane til departementet av behovet for lovendringar går fram av kapittel 4.

Der ikkje anna går uttrykkjeleg fram, vil omgrepet «kommune» frå no bli brukt som fellesnemning på kommunar og fylkeskommunar.

1.3 Hovudinnhaldet i høyringsnotatet

I *kapittel 1* vart det gitt ei kortfatta utgreiing om bakgrunnen for lovframlegget i høyringsnotatet. Der var det også ei oppsummering av høyringsnotatet.

Høyringsnotatet dreidde seg om å vurdere om dei rettslege rammevilkåra for interkommunalt samarbeid er tenlege, og eventuelt føreslå nye reglar. Arbeidet hadde utgangspunkt i ei erkjening av at dei rettslege rammevilkåra for interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgåver og offentleg myndigheitsutøving ikkje er gode nok, og også at tilbodet av organisasjonsmodellar for denne delen av verksemda til kommunane ikkje er tilfredsstillande. Målet var å etablere interkommunale samarbeidsmodellar som i større grad enn i dag gjer det forsvarleg å leggje kommunale kjerneoppgåver og myndigheitsutøving til andre kommunar og til interkommunale einingar.

Interkommunalt samarbeid om den delen av verksemda til kommunane som er av forretningsmessig karakter, vart vurdert ein som tilfredsstillande regulert gjennom høvet kommunane har til å etablere selskap og føretak.

Det vart føreslått å regulere nærmare to modellar for interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgåver og myndigheitsutøving: ein «samkommunemodell» og ein «vertskommunemodell». Reglane skulle gjelde tilsvarande for fylkeskommunar. Vertskommunemodellen dreier seg om den situasjonen at ein kommune overlet

bestemte oppgaver og avgjerdsmyndighet som er knytt til oppgåva, til ein annan kommune (vertskommunen). Modellen inneber ikkje etablering av ein egen juridisk person, det er tale om eit avtalebasert samarbeid mellom to eller fleire kommunar. Modellen har to variantar: ein modell utan ei folkevald nemnd og ein modell med ei slik nemnd. Skilnaden mellom dei to ligg i at det vil vere nødvendig å etablere ei felles folkevald nemnd dersom ein kommune ønskjer å overlata saker av prinsipiell betydning til den andre kommunen. Dersom det berre er saker av ikkje-prinsipiell betydning som skal delegerast, er det ikkje nødvendig å etablere ei felles nemnd. Avgjerdsmakta blir i så fall delegert til administrasjonen i vertskommunen.

«Samkommunemodellen» var i høyringsnotatet tenkt som eit tilbod til dei omfattande samarbeidstiltaka, der det blir overlata betydeleg avgjerdsmyndighet til den interkommunale eininga. Samkommunen vil vere ein egen juridisk person, eit eige interkommunalt forvaltningsorgan. Framlegget til lov sette krav om ein grunnavtale, som skulle utgjere fundamentet for samarbeidet. Representantar i det øvste styringsorganet – samkommunestyret – skulle veljast av og blant kommunestyremedlemmene i deltakarkommunane. Samkommunen skal ha ei eiga administrativ leiding. Det vart stilt krav om 2/3 fleirtal i kommunestyret for at ein kommune skulle kunne delta i ein samkommune. Bakgrunnen for dette er omsynet til mindretallet i kommunestyret. Myndigheita til samkommunen skulle vere fullt ut avhengig av kva deltakarkommunane delegerte til samkommunen.

Kommunane får oppgåvene sine i særlover. Til no har det vore nødvendig å søkje etter ein heimel i kvar enkelt lov dersom offentleg myndigheitsutøving skal kunne leggjast til interkommunale einingar. Særlovene er ofte uklare med omsyn til dette. I høyringsnotatet vart det føreslått å ta inn ei «generalføresegn» i kommunelova, som inneber at all offentleg myndigheitsutøving kan delegerast til ein samkommune eller ein vertskommune, med mindre det er avskore i den aktuelle lova. Den einaste avgrensinga på kva som kan delegerast til ein samkommune, vil etter dette vere dei føresegnene i kommunelova – eller andre lover – som forbyr kommunestyret å delegere myndigheita til andre. Den same avgrensinga vil også gjelde for vertskommunesamarbeid med ei felles folkevald nemnd. For vertskommunesamarbeid utan ei felles nemnd vil det liggje ei ytterlegare avgrensing i at det berre er saker utan prinsi-

piell betydning som kan leggjast til vertskommunen.

I høyringsnotatet vart det framheva fleire veike sider i samband med redusert folkevald innverknad i interkommunale samarbeidsordningar. Høyringsnotatet går likevel etter måten langt i å opne for at det skal kunne leggjast avgjerdsmyndighet til samkommunen og til ein annan kommune i eit vertskommunesamarbeid. Bakgrunnen for dette var at det mellom anna blir sett på som nødvendig for å kunne etablere større og meir berekraftige fagmiljø, særleg der små kommunar har vanskeleg for å etablere slike miljø kvar for seg. Vidare vurderte ein det som forsvarleg å kunne opne for så vidt omfattande delegasjon på bakgrunn av at det vart lagt vekt på å sikre folkevald innverknad i viktige saker, og at det blir etablert eit system for forvaltningsklage og lovlegskapskontroll over vedtak som vart gjort i ein samkommune og i ein vertskommune.

I kapittel 2 vart det gitt ei oversikt over gjeldande rett i samband med ulike former for interkommunalt samarbeid. Kapitlet inneheld også ein kort omtale av gjeldande rett i andre nordiske land.

I kapittel 3 vart det gitt ei oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid, ulike typar og kategoriar av samarbeid i praksis og erfaringar i samband med desse. (Det meste av denne omtalen er teken inn i kapittel 2 i denne proposisjonen. Ei oppsummering står i punkt 1.5.)

I kapittel 4 vart det gjort ei vurdering av behovet for ny lovgiving. Det blir innleiingsvis i dette kapitlet gjort greie for tidlegare lovutgreiingsarbeid om interkommunalt samarbeid. Det er mellom anna vist til arbeidet med NOU 1995:17, som var grunnlaget for lova om interkommunale selskap. Utgreiinga i NOU 1995: 17 fokuserte på dei delane av kommuneverksemda som har eit forretningsmessig preg, ikkje på kjerneverksemda og dei tradisjonelle forvaltningsoppgåvene til kommunane.

Kapitlet gjer deretter greie for siktemålet med høyringsnotatet. Siktemålet er å føreslå modellar for interkommunalt samarbeid for den typen verksemd som ikkje vart vurdert i NOU 1995: 17, det vil seie tradisjonell forvaltningsverksemd, innbyggjarretta tenesteyting og offentleg myndigheitsutøving. Det blir særleg teke sikte på å lage modellar som kan gjere det forsvarleg å overlata avgjerdsmyndighet til andre kommunar og til sjølvstendige interkommunale einingar.

Det er vidare vist til at interkommunalt samarbeid dekkjer eit svært breitt spekter av verksemd-

typar og samarbeidsformer. Deretter er det gjort greie for dei problemstillingane som ikkje blir behandla.

Dei nye organisasjonsmodellane for interkommunalt samarbeid som vart føreslått i høyringsnotatet, er av forvaltningsrettsleg karakter. Det er avgrensa mot selskapsorganisering av interkommunal verksemd. Det vart ikkje føreslått nye selskapsmodellar. Det vart heller ikkje føreslått endringar i eksisterande selskapsmodellar. Det vart likevel varsla at det vil bli sett i gang eit arbeid med å vurdere lova om interkommunale selskap frå eit statsstøtterettsleg perspektiv. I nær samanheng med dette er det også avgrensa mot næringsverksemda til kommunane og til verksemd med «forretningsmessig preg».

Det er også avgrensa mot den delen av det interkommunale samarbeidet som gjeld omsetning av administrative støttetjenester mellom kommunar. Omsetning av slike tenester mellom kommunar reiser i hovudsak ikkje andre spørsmål enn det som gjeld lova om offentlege innkjøp, og ein kunne ikkje sjå at det var behov for å spesialregulere dette. Dei modellane for interkommunalt samarbeid som blir føreslått i høyringsnotatet, var altså ikkje utforma med sikte på denne typen verksemd. Det var likevel ikkje føreslått å ta inn i kommunelova eit forbod mot å organisere denne typen verksemd i dei formene departementet føreslår. Det vil med andre ord vere høve til også å samarbeide om administrative støttetjenester i desse formene, dersom det ikkje må vurderast som avskore gjennom anna lovgiving.

Det går vidare fram at ein ikkje vurderte det som nødvendig å lovregulere den forma for interkommunalt samarbeid som går ut på ei fysisk samlokalisering av verksemd – men der ansvars- og styringslinjer ikkje blir endra.

Som bakgrunn for dei vurderingane som blir gjorde, framhevar høyringsnotatet nokre sentrale prinsipp for organisering av lokalforvaltninga. Det blir peikt på at vurderingar av lovregulering av interkommunalt samarbeid må ta utgangspunkt i at lokalforvaltninga er delt inn i autonome kommunar. For kommunane står kommunestyret som det øvste ansvarlege folkevalde organet i eit politisk ansvarsforhold til innbyggjarane i den aktuelle kommunen. Etter omstenda kan også kommunen stå i eit rettsleg ansvarsforhold til innbyggjarane sine dersom dei ikkje får tenester dei etter lova har krav på.

Det ligg implisitt i det interkommunale samarbeidet at der kommunal avgjerdsrett blir overlatt til andre, vil det innebere at høva til styring og

kontroll blir svekte og til dels avskorne. Dette talar for at det bør vere avgrensa kor mykje myndigheit som kan leggjast til andre kommunar eller til interkommunale einingar. Dette omsynet veg tyngst på kommunale kjerneområde, særleg der det er tale om lokalpolitisk skjønnsutøving.

På denne bakgrunnen blir det gitt uttrykk for ein viss skepsis til interkommunalt samarbeid i forhold til lokaldemokratisk innverknad. Det er også vist til at tilsvarande skepsis har komme fram i tidlegare utgreiingar, mellom anna oppgåvefordelingsutvalet (NOU 2000: 22) og Christian-sen-utvalet (NOU 1992: 15).

Slik departementet ser det, er det eit veikt punkt at ingen av dei lovregulerte organisasjonsformene for interkommunalt samarbeid som eksisterer i dag, er tilpassa interkommunalt samarbeid om tradisjonelle forvaltningsoppgåver og offentleg myndigheitsutøving. Oppfatninga til departementet er at det bør i større grad enn i dag vere tilbod om lovregulerte modellar som legg til rette for dette.

Dei modellane som blir føreslått i høyringsnotatet – «samkommune» og «verts-kommune» – går saman med den føreslåtte føresegna om forholdet til særlovgivinga etter måten langt i retning av å opne for overføring av avgjerdsrett.

Det vart lagt vekt på å etablere ein rimeleg balanse mellom omsynet til folkevald innverknad og kontroll på den eine sida og omsynet til eit avgjerds effektivt samarbeid på den andre sida. Der det er tale om å overlate avgjerdsrett i saker av prinsipiell betydning, er det sett krav om etablering av folkevalde styringsorgan som skal sikre forsvarleg folkevald innverknad. Som eit mindretalsvern i samband med store og sektorer-gripande samarbeid – samkommune – vart det føreslått å krevje 2/3 fleirtal i kommunestyret for at ein kommune skal kunne delta.

Når det gjeld rettstryggleiken til innbyggjarane, vil det mellom anna vere sentralt å leggje til rette for høve til å krevje overprøving av avgjerder av ein annan instans. Det vart i framlegget i høyringsnotatet lagt vekt på å etablere gode ordningar for forvaltningsklage. Høvet til å krevje administrativ lovlegskapskontroll er også tilpassa dei interkommunale modellane som blir føreslått. Det var vidare peikt på at rettstryggleik ikkje berre har ei prosessuell, men også ei materiell side. Det vil ofte vere eit sentralt motiv for å etablere interkommunalt samarbeid at det skal byggjast opp større og meir berekraftige fagmiljø. Dette kan styrkje rettstryggleiken ved at betre fagkompetanse hos avgjerdstakarane gjer det meir sannsynleg at det blir teke materiell rett avgjerder.

Det er lagt til grunn at interkommunalt samarbeid som hovudregel og utgangspunkt skal vere frivillig. I høyringsnotatet vart det likevel lagt til grunn at det i konkrete tilfelle kan vere behov for å gi statleg pålegg om interkommunalt samarbeid. Det vart derfor føreslått ein heimel til å gi pålegg om samarbeid gjennom ein vertskommunemodell. Det var likevel lagt til grunn at ein slik heimel bør nyttast med stor varsemd, og berre der det er nødvendig for å sikre eit forsvarleg tenestetilbod til innbyggjarane i eit område.

Når det gjeld forholdet mellom dei allmenne føresegnene i kommunelova om interkommunalt samarbeid og føresegnene i særlovgivinga om kommunale oppgåver, er det lagt vekt på å etablere ein klarare rettstilstand enn i dag. I dag er det slik at det i prinsippet må finnast heimel i kvar enkelt særlov for at ein kommune skal kunne delegere avgjerdsrett til andre kommunar eller til interkommunale einingar. Særlovgivinga er sjeldan klar med omsyn til dette spørsmålet. På bakgrunn av dette vart det føreslått å ta inn ei «generalføresegn» om det i kommunelova. Føresegna gir ein generell heimel for å leggje oppgåver som kommunane har gjennom særlov, til dei interkommunale einingane som vart føreslått i høyringsnotatet – det vil seie samkommune og andre kommunar gjennom ei vertskommuneordning. Når det gjeld spørsmålet om å overlata myndigheit til andre einingar – som selskap osv. – vart det ikkje føreslått noka endring. Det vil seie at spørsmålet om kommunane kan overlata oppgåver og avgjerdsrett til selskap osv., framleis må vere avhengig av ei tolking av kvar enkelt særlov. Det vart ikkje føreslått lovendringar i andre lover enn kommunelova.

Dei lovmessige og lovtekniske grepa som er gjort i høyringsnotatet, går i hovudsak ut på at det i tillegg til kommunelova § 27 – som er den allmenne føresegna om interkommunale einingar – blir tilbode to nye modellar for interkommunalt samarbeid.

Det vart føreslått å ta inn eit eige kapittel i kommunelova om interkommunale samarbeids- einingar som er eigne rettssubjekt. Desse einingane blir kalla ein «samkommune». Denne modellen er laga med sikte på dei omfattande og sektorovergripande samarbeidsordningane, der det blir overlata betydeleg avgjerdsrett. I tillegg blir det føreslått å ta inn eit kapittel i kommunelova om «vertskommunar». Det blir føreslått to typar vertskommuneordningar – ein med eit felles folkevalt organ og ein utan. Skiljet vil ha avgjerande konsekvensar for kor mykje myndigheit som kan

overlatast til vertskommunen. Vertskommunesamarbeidet i seg sjølv vil ikkje vere eit eige retts- subjekt. Det går fram av høyringsnotatet at modellen er forma med sikte på samarbeid på meir avgrensa område enn samkommunemodellen, typisk samarbeid på ein bestemt sektor.

Kommunelova § 27 er historisk og i hovudsak tenkt å vere ein modell for driftsprega (forretningsprega) oppgåver. Paragrafen har ikkje vore forma med sikte på samarbeid om kommunale kjerneoppgåver og myndigheitsutøving. I høyringsnotatet blir det gitt uttrykk for at paragrafen er ueigna til begge delar.

Den delen av § 27 som var meint å vere eit tilbod for organisering av forretningsprega verksemd, vart slik departementet ser det, gjort overflødig da lova om interkommunale selskap kom. I høyringsnotatet tok ein sikte på at den delen av § 27 som representerer ein mogleg organisasjonsmodell for forvaltningsoppgåver, skulle erstattast av dei modellane som der vart føreslått – samkommune og vertskommune.

I høyringsnotatet blir det gitt uttrykk for at den mest ideelle løysinga ville vere at dei verksemdene som i dag er lagde til interkommunale einingar som er organiserte etter § 27, vart «fordelte» mellom samkommunar, vertskommunesamarbeid med eller utan nemnd, og selskap osv.

Det vart likevel konkludert med at § 27 inntil vidare bør stå slik han er. Bakgrunnen for det er at det knyter seg ei viss usikkerheit til lova om interkommunale selskap i forhold til statsstøttereglane i EØS-avtalen. Det blir vist til at departementet tek sikte på å gjennomføre eit lovutgreiingsarbeid om lova om interkommunale selskap ut frå denne problemstillinga. Inntil det er gjort, bør § 27 gjelde, slik at dei verksemdene som i dag er organiserte med basis i § 27, ikkje blir «tvinga» over i ein selskapsmodell der desse forholda ikkje er avklarte.

Høyringsnotatet kapittel 5 inneheld ei drøfting av framlegget til ein eigen «samkommune»-modell. Ein samkommune er etter framlegget i høyringsnotatet ein eigen juridisk person – eit eige rettssubjekt. Det inneber at samkommunen er eit eige forvaltningsorgan. Sjølv om samkommunen er ein eigen juridisk person, fann ein det mest tenleg at føresegnene om samkommunen blir tekne inn i kommunelova som eit eige kapittel i lova. Føresegnene i kommunelova ville i stor grad gjelde tilsvarande for samkommunen.

I Sverige («kommunalförbund») og Finland («samkommune») finst det interkommunale samarbeidseiningar med klare parallellar til framlegget i høyringsnotatet om samkommune. Ved utar-

beidinga av framlegget studerte ein også forsøksordninga mellom Levanger og Verdal kommunar i Nord-Trøndelag, der det er etablert ei interkommunal samarbeidseining med namnet «Innherred samkommune».

I høyringsnotatet vart det vurdert om kommunar skal kunne stå fritt til å vere med i så mange samkommunar som kommunen ønskjer, men departementet kom her til at det berre bør vere høve til å vere med i éin samkommune. Bakgrunnen for dette er at etablering av ein samkommune representerer eit betydeleg organisatorisk grep. Organisasjonsmodellen er sett opp med sikte på omfattande og sektorovergripande samarbeid, der det blir overlata mykje avgjerdsrett til eininga. Det er vidare ønskeleg å etablere eit element av forplikting i samarbeidet. Dette elementet av forplikting vil normalt bli styrkt gjennom omfanget og varigheita av samarbeidet. Høve til å vere med i fleire samkommunar på avgrensa tenesteområde kan – slik departementet såg det – svekkje dette elementet av forplikting.

Det vart føreslått at det skal vere høve både for kommunar og fylkeskommunar å etablere ein samkommune. Kommunar og fylkeskommunar kan likevel ikkje samarbeide i ein og same samkommunen. Det er her lagt vekt på at kommunar og fylkeskommunar har ulike oppgåver. Det vil ikkje vere høve for staten eller private rettssubjekt til å vere deltakar i ein samkommune.

Det vart stilt krav om at dei vesentlegaste sidene ved samarbeidet blir regulert i ein grunnavtale.

Ein kommune kan etter forslaget i høyringsnotatet leggje oppgåver og avgjerdsrett til samkommunen i alle saker der det ikkje er avskore i lov. Det vart ikkje føreslått andre avgrensingar enn der det i kommunelova og særlover i dag gjeld eit delegasjonsforbod for kommunestyret og fylkestinget sjølv.

Det er likevel gjort nokre avgrensingar i den myndigheita som kan leggjast til samkommunen. Mellom anna kan ein samkommune ikkje vere med i andre samanslutningar – verken andre samkommunar, selskap eller foreiningar. Samkommunen kan heller ikkje opprette stiftingar.

Det vart vurdert om deltakarane skal kunne leggje ulik myndigheit til samkommunen, eller om det skal vere eit krav at samkommunen skal utføre dei same oppgåvene og utøve den same avgjerdsmakta på vegner av alle deltakarane. Det kan svekkje forpliktingselementet i samarbeidet om samkommunen skal kunne opptre som ein «utførar» for ulike oppdrag som kommunane har «bestilt» frå samkommunen. Det kan også kompli-

sere det økonomiske forholdet mellom deltakarane og samkommunen. I høyringsnotatet kom ein på bakgrunn av dette til at den myndigheita som blir overlata til samkommunen, som utgangspunkt må vere lik for alle deltakarane. Det skal såleis gå fram av samarbeidsavtalen kva myndigheit samkommunen skal ha. Endringar i myndigheita til samkommunen krev derfor at kvar kommune gjer likelydande endringar av avtalen. Dette er likevel ikkje til hinder for at kvar enkelt kommune inngår separate avtalar med samkommunen – utanfor samarbeidsavtalen – slik at samkommunen kan utføre oppdrag for kommunen. I slike separate avtalar vil det berre vere samkommunen og kvar enkelt kommune som er part. Dei andre deltakarane vil ikkje vere part i slike enkeltstående avtalar.

I høyringsnotatet kom det fram at det var høve til å avtale at samkommunen skulle kunne ta opp lån, men det skal i så fall takast inn i avtalen ei ramme for kor stor gjeldsbelastning samkommunen skal ha. Låneopptak skal alltid godkjennast av statleg myndigheit. Ved godkjenningssvurderinga må den statlege myndigheita ta omsyn til økonomien til både samkommunen og deltakarkommunane, ettersom kommunane samla vil vere fullt økonomisk ansvarlege for forpliktingane til samkommunen. Innskotsplikta til deltakarane skal regulerast i grunnavtalen for samarbeidet.

Ein samkommune skal ikkje kunne registrast i ROBEK («Register om betinget godkjenning og kontroll», jf. kommunelova § 60). Det kan ikkje takast utlegg eller arrest i eignelutene til ein samkommune. Samkommunen kan ikkje takast under konkurs eller opne gjeldsforhandling. Dersom samkommunen får vanskar med å betale, må han oppløysast og krava til fordringshavarane dekkjast dersom det ikkje lykkast å føre drifta vidare på ein måte som vil gi dekning ved forfall.

Samkommunen i seg sjølv har ikkje rapporteringsplikt etter kommunelova § 49 (KOSTRA). Rapporteringsplikta ligg hos kvar enkelt deltakarkommune.

Det vart lagt til grunn at samarbeid i form av ein samkommunemodell skal vere frivillig – det vart ikkje føreslått å ta inn i lova nokon heimel for staten til å gi pålegg om å etablere samkommunar.

Det vart føreslått eit krav om 2/3 fleirtal for å vere med i ein samkommune. Bakgrunnen for dette er omsynet til mindretalet i kommunestyret i dei ulike (potensielle) deltakarkommunane.

Det øvste organet i samkommunen er samkommunestyret. Kvar enkelt deltakar skal vere representert med minst tre representantar. Berre

medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget er valføre. Samkommunestyret kan opprette underliggjande utval. Det skulle opprettast ei eiga klagenemnd til å ta avgjerder i forvaltningsklagesaker. Det vart føreslått at det skulle vere obligatorisk for ein samkommune å velje eit eige kontrollutval. Samkommunen skulle ha ein eigen administrativ leiar.

Det skal sendast melding til fylkesmannen om etableringa av ein samkommune.

Etter framlegget i høyringsnotatet skal ein kommune kunne gå ut av samkommunesamarbeidet med ein varslingsfrist på eitt år.

Kapittel 6 i høyringsnotatet dreier seg om vertskommunemodellen. Det blir lagt opp til at kommunane skal kunne gå saman om eit vertskommunesamarbeid ved at ein eller fleire kommunar (samarbeidskommunar) kan inngå avtale om at ein annan kommune (vertskommune) overtek det daglege arbeidet med eit nærmare oppgitt ansvarsområde. Avtalen blir inngått av kommunestyra sjølve.

I høyringsnotatet vart det presentert to ulike modellar for interkommunalt samarbeid med vertskommune. Det blir føreslått to typar vertskommuneordningar – ein med eit felles folkevalt organ, og ein utan. Skiljet vil ha avgjerande konsekvensar for kor mykje myndigheit som kan overlatast til vertskommunen. Vertskommunesamarbeidet i seg sjølv vil ikkje vere eit eige rettssubjekt. Det går fram av høyringsnotatet at modellen er laga med sikte på samarbeid på meir avgrensa område enn samkommunemodellen, typisk samarbeid på ein bestemt sektor. Felles for modellane er at administrasjonen til ein vertskommune overtek det daglege arbeidet på samarbeidsområdet.

Modellane har som siktemål å tilby interkommunale løysingar for dei lovpålagde ansvarsområda til kommunane. Ei lovregulering av vertskommunemodellane skal gjere det forsvarleg å overlata oppgåver og ansvarsområde med tilhøyrande forvaltningsmyndigheit (offentleg myndigheitutøving) til ein annan kommune (eventuelt ei felles nemnd).

Det skal setjast opp ein skriftleg avtale om vertskommunesamarbeid utan ei felles nemnd. Det vart føreslått å setje visse minstekrav til innhaldet i avtalen. Samarbeidskommunen kan på samarbeidsområdet overlata til ein vertskommune på sine vegner å ta avgjerder som ikkje er av prinsipiell betydning. Delegasjon av kompetanse frå kommunestyra i samarbeidskommunane skal gå via eigen administrasjonssjef direkte til administrasjonssjefen i vertskommunen.

Også for vertskommunesamarbeid med ei felles folkevalt nemnd vart det i høyringsnotatet lagt opp til at det skal vere ein skriftleg avtale. Det vart vidare føreslått at lova bør setje opp visse minstekrav til innhaldet i avtalen. Ønskjer kommunane å samarbeide om prinsipielt viktige politiske saker i eit vertskommunesamarbeid, må dei opprette ei felles politisk nemnd som skal behandle desse sakene. Den felles politiske nemnda høyrer inn under organisasjonen i vertskommunen og skal bestå av minst to folkevalde frå kvar av deltakarkommunane. Deltakarkommunane delegerer den aktuelle vedtakskompetansen på samarbeidsområdet direkte til nemnda. Den felles nemnda kan delegere til administrasjonen i vertskommunen å gjere vedtak i saker som ikkje er av prinsipiell betydning.

Avtalen kan seiast opp med eitt års varsel, det kan ikkje avtalast kortare oppseiingstid.

Kapittel 7 inneheld vurderingane og framlegga i høyringsnotatet i samband med klage og overprøving av avgjerder i interkommunale organ. Det vart framheva at når interkommunale organ får tildelt kompetanse til å utøve den myndigheita som i dag ligg til kvar enkelt kommune, må rettstryggleiken til innbyggjarane sikrast for at dette skal vere forsvarleg.

Framlegget frå departementet til interkommunale organ i høyringsnotatet vil vere å rekne som forvaltningsorgan etter forvaltningslova. Forvaltningslova og dei allmenne ulovfesta forvaltningsrettslege prinsippa vil gjelde for verksemda til både ein vertskommune og ein samkommune. Departementet fann det likevel nødvendig å føreslå nokre spesialreguleringar når det gjeld klage over enkeltvedtak etter forvaltningslova § 28 andre ledd, klage til statleg klageinstans i medhald av særlovgivinga, og lovlegskapskontroll etter kommunelova § 59.

Dei allmenne reglane for domstolskontroll vil gjelde overfor vedtaka til ein vertskommune og vedtaka til ein samkommune. Departementet kunne heller ikkje sjå at reglane om klage til Sivilombodsmannen reiser særskilde problemstillingar ved interkommunalt samarbeid om myndigheitsutøving.

Når det gjeld forvaltningsklage, vart det ikkje føreslått endringar der det etter særlovgivinga er etablert ei ordning med statleg klageinstans. Der det blir fremma ei klage over vedtak som er fatta i vertskommunen, skal klaga i slike tilfelle førebust av administrasjonen i vertskommunen før ho eventuelt blir send til statleg klageinstans. Ved klage over vedtak som er gjort av *vertskommunar*

med felles politisk nemnd, er nemnda underinstans. Ved klage over vedtak som er gjort i administrasjonen i vertskommunen, er vedtaksorganet underinstans. Ved klage over vedtak som er gjort av *samkommunen*, vil organet i samkommunen som gjorde vedtaket, vere underinstans, det vere seg om dette er samkommunestyret sjølv, underordna folkevalde organ eller administrasjonen i samkommunen.

Når klager går etter ordninga for intern klage i kommunen – forvaltningslova § 28 andre ledd – er det lagt opp til at klage over vedtak som er gjort i vertskommunen, vil gå til den respektive heimkommune som klageinstans for vedtak som er gjort i vertskommunar utan felles nemnd. Ved klage over vedtak som er gjort i *vertskommunen* med felles politisk nemnd, blir det føreslått i høyringsnotatet at det bør etablerast ei eiga klagenemnd. Ved klage over vedtak som er gjort i *samkommunen*, kom departementet i høyringsnotatet til at det bør opprettast ei eiga klagenemnd. Ved klage over vedtak som er gjort av samkommunestyret, vart det føreslått at fylkesmannen skulle vere klageinstans, slik ordninga er når det gjeld enkeltvedtak som kommunestyra gjer.

For lovlegskapskontroll etter kommunelova § 59 vart det i høyringsnotatet føreslått at i eit vertskommunesamarbeid skal tre eller fleire medlemmer av kommunestyret i den kommunen som vedtaket rettar seg mot, kunne leggje ei avgjerd som er teke av administrasjonen i vertskommunen, fram for departementet til lovlegskapskontroll. I ein vertskommune med felles politisk nemnd kan tre eller fleire medlemmer av kommunestyret i den respektive heimkommunen krevje lovlegskapskontroll av avgjerder som er tekne av felles politisk nemnd.

I samkommune kan tre eller fleire kommunestyrerepresentantar i dei respektive samarbeidskommunane leggje avgjerder som er tekne av samkommunestyret, eventuelle oppretta underorgan og administrasjonen, fram for lovlegskapskontroll. Tre eller fleire medlemmer av samkommunestyret blir også gitt kompetanse til å leggje slike avgjerder fram for lovlegskapskontroll.

I *kapittel 8* vart det teke inn ein kortfatta omtale av forholdet til EØS-avtalen. Det er særleg regelverket om offentlege innkjøp og regelverket om offentleg støtte som er relevant i samband med interkommunale samarbeidsmodellar. Det blir ikkje føreslått noka spesialregulering av offentlege innkjøp eller av offentleg støtte i høyringsnotatet. Det inneber at EØS-avtalen og dei allmenne nasjonale reglane vil vere avgjerande på

begge områda. Det vart i kapittel 8 teke inn ei summarisk utgreiing om den rolla regelverket for offentlege innkjøp og regelverket for offentleg støtte spelar for interkommunalt samarbeid.

Kapittel 9 tek for seg økonomiske og administrative konsekvensar. Dei modellane som vart føreslått i høyringsnotatet, er eit tilbod kommunar og fylkeskommunar kan nytte dersom dei finn det tenleg. Det vart ikkje føreslått endringar som inneber noko statleg pålegg overfor kommunesektoren. Det vart ikkje føreslått endringar i dei ulike lovene som legg oppgåver til kommunane.

Kapittel 10 inneheld lovframlegget og spesialmerknader til dette.

1.4 Høyringa

Høyringsnotatet frå Kommunal- og regionaldepartementet vart sendt på høyring 4. juli 2005, med frist for å uttale seg 28. oktober 2005.

Notatet vart sendt på høyring til desse instansane:

Kommunar
Fylkeskommunar
Fylkesmenn
Registrerte politiske parti
Fylkeslandbruksstyra
Statens utdanningskontor
Kommunerevisjonar
Fylkesrevisjonar
Sametinget
Departementa
Sysselmannen på Svalbard
Longyearbyen lokalstyre
Riksrevisjonen
Noregs Bank
Riksarkivet
Statistisk sentralbyrå
Direktoratet for arbeidstilsynet
Direktoratet for naturforvaltning
Direktoratet for samfunnssikkerheit og beredskap
Sosial- og helsedirektoratet
Rusmiddeldirektoratet
Utdanningsdirektoratet
Aetat Arbeidsdirektoratet
Skattedirektoratet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Kystdirektoratet
Fiskeridirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Vegdirektoratet
Barneombodet

Forbrukarombodet	Juristforeningen
Likestillingsombodet	Kirkerådet
Sivilombodsmannen	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Konkurransetilsynet	Statens råd for funksjonshemmede
Statens forureiningsstilsyn	Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
Statens helsetilsyn	Mental Helse Norge
Kredittilsynet	Nasjonalt folkehelseinstitutt
Mattilsynet	Norges Blindeforbund
Kommunenes Sentralforbund	Norges Døveforbund
Statskonsult	Norges Handikapforbund
Kommunalbanken	Norsk Pasientforening
Husbanken	Nasjonalforeningen for folkehelsen
Forbrukarrådet	Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes organisasjonar c/o Norges Handikapforbund
Kommunal Landspensjonskasse	Elevorganisasjonen
Likestillingssenteret	Foreldreutvalget for grunnskolen
FAFO	Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjonar
Norges forskningsråd	Samarbeidsrådet for yrkesopplæring
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	Voksenopplæringsforbundet
Institutt for samfunnsforskning (ISF)	Rådet for fagopplæring i arbeidslivet
Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)	Kompetansesenteret for likestilling
Rokkansenteret	Norsk forening for bolig- og byplanlegging
Akademikerne	Innovasjon Norge
Arbeidsgiverforeningen NAVO	Offentlige familievernkontorers organisasjon
Fagforbundet	NORVAR — AL Norsk vann og avløp BA
Finansnæringens Hovedorganisasjon	Det har komme inn om lag 150 høyringsfrå- segner innan fristen. Dei fordeler seg slik:
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon	
Kommunalansattes Fellesorganisasjon	Kommunar 60
Landsorganisasjonen i Norge	Fylkeskommunar 5
Norsk Journalistlag	Departement 14
Norsk Presseforbund	Fylkesmenn 10
Norsk Redaktørforening	Andre statlege instansar 21
Norsk Sykepleierforbund	Organisasjonar 16
Næringslivets Hovedorganisasjon	
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	
Kulturminnevernets Fellesorganisasjon	
Private Barnehagers Landsforbund	
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring	
Friluftsrådernes landsforbund	
Norges Bondelag	
Norges Idrettsforbund	
Norges Kommunerevisorforbund	
Norsk Bedriftsforbund	
Norsk Kommunalteknisk Forening	
Den norske tannlegeforening	
Den norske lægeforening	
Norsk Pensjonistforbund	
Norsk rådmannsforum	
Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon	
Den Norske Advokatforening	
Den Norske Dommerforening	
Den norske Revisorforening	

Nedanfor følger ei kort oppsummering av høyringsrunden. Det er gjort meir utførleg greie for synet til høyringsinstansane under dei aktuelle kapitla i proposisjonen.

Høyringsinstansane er gjennomgåande positive til framlegga. Mange (særleg kommunar) har gitt generell tilslutning. Høyringsinstansane sluttar seg i stor grad til behovet for betre rammevilkår for interkommunalt samarbeid, behovet for større fagmiljø osv., og dei generelle grepa, val av tema og avgrensingane som er gjorde. Mange av høyringsfråsegnene tek opp prinsipielle forhold og dei kryssande omsyna som pregar spørsmålet om interkommunalt samarbeid – også til dømes omsynet til folkevald innverknad versus omsynet til avgjerdseffektivitet.

Somme kommunar har komme med synspunkt

på forholdet mellom interkommunalt samarbeid og kommuneinndelinga. Nokre kommunar gir uttrykk for at det bør vere opp til kommunane sjølve å vurdere om interkommunalt samarbeid kan vere eit alternativ til endringar i kommunestrukturen. Andre kommunar gir på den andre sida uttrykk for at IS berre kan vere eit supplement.

Få av høyringsinstansane har merknader til at det her blir fokusert på forvaltningssamarbeid og forvaltningsorgan, i motsetning til samarbeid om «forretningsmessige» område og selskapsorganisering. Somme instansar har likevel merknader til omgrep og avgrensingar. Konkurransetilsynet peiker på at grensa mellom kva som er av «forretningsmessig preg» og kva som er forvaltning, har vore i bevegelse dei siste åra, og at det er få tenester som ikkje også kan utøvast av private aktørar. Dermed kan det meste kommunane gjer, seiast å ha eit «forretningsmessig preg».

Ein del instansar gir på generelt grunnlag uttrykk for at dei saknar ei klargjering av forholdet til lova om offentlege innkjøp og regelverket om offentlig støtte.

Når det gjeld framlegget i høyringsnotatet til lovregulerte organisasjonsmodellar, har vertskommunemodellen fått brei tilslutning. Somme høyringsinstansar har merknader til ansvarsforhold og høve til styring overfor vertskommunen, og meiner at dette kan presiserast. Dei andre merknadene til denne modellen dreier seg om meir tekniske sider ved utforminga.

Framlegget om «generalføresegn» for å regulere forholdet til særlovgivinga har også fått brei tilslutning.

Mange av kommunane stiller seg negative til framlegget om heimel for statleg pålegg om vertskommunesamarbeid. Det blir mellom anna framheva at statleg pålegg er eit dårleg grunnlag for samarbeid. KS går også imot.

Haldninga til samkommunemodellen er meir reservert. Fleire instansar er skeptiske til denne – også KS, som ønskjer meir forsøksverksemd før eventuell lovregulering. Skepsisen har mellom anna bakgrunn i at modellen blir oppfatta som omstendelig og byråkratisk og kan innebere etablering av eit fjerde forvaltningsnivå. Fleire gir også uttrykk for at modellen kan gi redusert folkevald innverknad. Somme meiner at spørsmålet om lovregulering av ein slik modell bør sjåast i samanheng med diskusjonen om regionnivået. Enkelte gir også uttrykk for at ein slik samarbeidsmodell neppe vil vere kostnadseffektiv. Nokre få går eksplisitt imot at det skal vere tilbod om ein slik modell, men for dei fleste som har

uttalt seg om denne modellen, er det uklart om skepsisen går på at ein slik modell ikkje bør tilbydast, eller om han ikkje blir vurdert som aktuell å ta i bruk.

Fleire kommunar gir uttrykk for at det er ønskeleg å behalde kommunelova § 27 om interkommunale styre som ein permanent ordning – ved sida av dei nye samarbeidsmodellane som vart føreslått i høyringsnotatet.

1.5 Samandrag av dei ulike kapitla i proposisjonen

Kapittel 2 Omfanget av interkommunalt samarbeid – erfaringar

I kapittel 2 blir det gitt ei oversikt over forskingsbasert erfaringsmateriale knytt til interkommunalt samarbeid.

Den siste undersøkinga når det gjeld kartlegging av interkommunalt samarbeid, er gjort av Telemarksforskning på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet. Undersøkinga innebar ei kartlegging av vellykka interkommunalt tenestesamarbeid og ein casestudie av fire samarbeid hausten 2002.

Dei sektorane som er omfatta av flest innrapporterte tiltak, er administrasjon og styring, kommunehelse, VAR, grunnskoleopplæring, brann- og ulykkesvern og tilrettelegging og bistand for næringslivet. 86 prosent av tiltaka høyrer inn under desse sektorane.

Dersom ein ser på alle samarbeida under eitt, er dei viktigaste motiva å lage meir kompetente og berekraftige tenesteeiningar, samstundes som ein får meir teneste ut av kvar krone.

38 prosent av tiltaka er regulert i særlov, og 19 ulike særlover er nemnde. Dei samarbeidsområda som i størst grad er regulert i særlovgivinga, er brann- og ulykkesvern, renovasjon, næringsmiddeltilsyn og PPT. Dei tre viktigaste heimlane for organisering av samarbeid er: 1) skriftleg avtale utan lovtilvising (38 prosent), 2) kommunelova § 27 (25 prosent) og 3) lova om interkommunale selskap (13,5 prosent).

Om lag eitt av tre tiltak har ekstern grunnfinansiering frå andre enn deltakarkommunane, som til dømes stat eller fylkeskommune. Dei områda som har den største prosentdelen av tiltak med ekstern finansiering, er næring/reiseliv (71 prosent), kultur (67 prosent), grunnskoleopplæring (53 prosent) og kommunehelse (41 prosent).

Alle dei innrapporterte samarbeidstiltaka blir

vurderte til å gi langt betre resultat, samla sett, enn dersom kvar av samarbeidskommunane skulle løye oppgåvene kvar for seg.

Telemarksforsking peiker på at på dei viktigaste samarbeidsmotiva for dei vellykka tenestesamarbeida er å etablere større og meir kompetente tenesteeiningar og å få meir teneste att for kvar krone.

Grunnlaget for eit vellykka samarbeid er for det første at ein har eit klart formål med å operere i fellesskap, for det andre at alle kommunane ser seg tente med å velje ei samarbeidsløysing, og for det tredje at det ligg føre ein sterk vilje til å få samarbeidet til å fungere – også i vanskelege tider.

Resultata frå kartlegginga viser at ein kan få til vellykka interkommunalt samarbeid med ulike driftsmodellar, men at det er nokre klare tendensar: 45 prosent av dei innrapporterte tiltaka har valt ei organisering med ei sjølvstendig driftseining, eller ein vertskommunemodell (40 prosent). Den tredje mest valde modellen (9 prosent) er at kvar kommune medverkar med kvar sine personellressursar inn i eit samarbeid.

Dei fleste vertskommunesamarbeida er regulerte av ein skriftleg avtale utan lovtilvising, men det er også ein del slike samarbeid som er baserte på kommunelova § 27, som set krav om eit felles styre for verksemda.

Slik Telemarksforsking vurderer det, vil eit viktig utgangspunkt for val av driftsmodell vere korleis den aktuelle tenesta plasserer seg i forhold til det prinsipielle dilemmaet mellom ønsket om effektivitet/resultat på den eine sida og behovet for styring/kontroll over kva som skjer i samarbeidet, på den andre sida.

Når det gjeld utviklinga av interkommunalt samarbeid, er det vist til at Norsk institutt for by- og regionforskning i 1991 kartla interkommunalt samarbeid. Ei samanlikning med denne undersøkinga viser at det er dei same samarbeidstiltaka som dominerte i 1990, som også dominerer samarbeid i dag, det vil seie renovasjon, PPT, brannvern, næringsmiddeltilsyn¹ og næringsssamarbeid.

Det er vidare gitt ein omtale av fenomenet «regionråd», som er ei form for interkommunalt samarbeid som har utvikla seg dei siste åra. I 2002 identifiserte Telemarksforsking v/Sanda i sin studie 52 regionråd. 75 prosent av kommunane i landet var medlem i eit regionråd. Sanda har i seinare studiar og i kartleggingsstudien av vellykka

interkommunale tenestesamarbeid i 2002 identifisert 87 samarbeidssamanslutningar. Her går det fram at det blant desse er 63 regionråd, 17 typar andre samarbeidskonstellasjonar og 7 enkeltkommunar utan fast tilknytning.

Den klart viktigaste grunngevinga for opprettinga av regionråda er «å stå sterkare utetter som region».

Når det gjeld samarbeid mellom fylkeskommunar er det vist til at desse konstellasjonane er dei mest sentrale samarbeidsordningane: Osloregionen, Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag (LU), Trøndelagsrådet, Vestlandsrådet, Østlandssamarbeidet, Agderfylka, Regionsamarbeidet Buskerud, Telemark, Vestfold (BTV).

Det er avslutningsvis gitt ei oversikt over forsøksordningar som er sette i gang med heimel i lova om offentleg forvaltning. Departementet har godkjent og sett i gang desse forsøka som regulerer interkommunalt samarbeid per 1. januar 2005: interkommunal forvaltning av Dovrefjell-Sunnalsfjella nasjonalpark, regionrådet for Nord-Gudbrandsdal og regionrådet for Valdres (forvaltning av BU-midlar), barnevern, felles økonomikontor mellom Tana og Nesseby kommunar.

Innherred samkommune er eit samarbeidsprosjekt mellom kommunane Levanger og Verdal i Nord-Trøndelag fylke. 30. januar 2004 vart forsøket godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet. Forsøksperioden er frå 2004 til 2008. Samarbeidsprosjektet er organisert med utgangspunkt i kommunelova § 27 om interkommunalt samarbeid, men med eit tillegg om at samarbeidsorganet (samkommunen) kan utøve forvaltningsmyndigheit innanfor bestemte område.

Kapittel 3 Gjeldande rett

I kapittel 3 blir det gitt ei oversikt over gjeldande rett i samband med ulike former for interkommunalt samarbeid. Kapitlet inneheld også ein kort omtale av gjeldande rett i andre nordiske land.

Kapittel 4 Behovet for ny lovgiving

Kapittel 4 inneheld dei overordna og prinsipielle vurderingane frå departementet av behovet for ny lovgiving om interkommunalt samarbeid. I dette kapitlet går det også fram kva for avgrensingar som har vore lagde til grunn for lovutgreiingsarbeidet til departementet.

Det er innleiingsvis i dette kapitlet gjort kort greie for tidlegare lovutgreiingsarbeid om inter-

¹ Med bakgrunn i Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 Tillegg 8 (2002–2003) Om ny organisering av matforvaltningen vart ansvaret kommunane hadde for næringsmiddeltilsyn, teke over av staten ved Mattilsynet 1. januar 2004.

kommunalt samarbeid. Det er mellom anna vist til arbeidet med NOU 1995:17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*, som var grunnlaget for lova om interkommunale selskap. Utgreiinga i NOU 1995: 17 fokuserte på dei delane av verksemda til kommunen som har eit forretningsmessig preg, ikkje på kjerneverksemda og dei tradisjonelle forvaltningsoppgåvene til kommunane.

Kapitlet gjer deretter greie for siktemålet med lovframlegget. Siktemålet er å føreslå modellar for interkommunalt samarbeid for den typen verksemd som ikkje vart vurdert i NOU 1995: 17, det vil seie tradisjonell forvaltningsverksemd, innbyggjarretta tenesteyting og offentleg myndigheitsutøving. Det blir særleg teke sikte på å lage modellar som kan gjere det forsvarleg å overlate avgjerdsrett til andre kommunar.

Avgrensingar

Interkommunalt samarbeid dekkjer eit svært breitt spekter av verksemdtypar og samarbeidsformer. I kapittel 4 er det gjort greie for dei problemstillingane som ikkje er behandla.

Dei nye organisasjonsmodellane for interkommunalt samarbeid som er føreslått i denne proposisjonen, er av forvaltningsrettsleg karakter. Det er avgrensa mot selskapsorganisering av interkommunal verksemd. Det blir ikkje føreslått nye selskapsmodellar. Det blir heller ikkje føreslått endringar i eksisterande selskapsmodellar. Det blir likevel varsla at det vil bli sett i gang eit arbeid med å vurdere lova om interkommunale selskap frå eit statsstøtterettsleg perspektiv. I nær samheng med dette er det også avgrensa mot næringsverksemda til kommunane og verksemd med «forretningsmessig preg».

Det er også avgrensa mot den delen av det interkommunale samarbeidet som dreier seg om omsetning av administrative støttenester mellom kommunar. Omsetning av slike tenester mellom kommunar reiser i hovudsak ikkje andre spørsmål enn det som gjeld lova om offentlege innkjøp, og ein kan ikkje sjå at det er behov for å spesialregulere dette. Dei modellane for interkommunalt samarbeid som er føreslått i denne proposisjonen, er altså ikkje laga med sikte på denne typen verksemd. Det er likevel ikkje føreslått å ta inn i kommunelova eit forbod mot å organisere denne typen verksemd i dei formene departementet føreslår. Det vil med andre ord vere høve til også å samarbeide om administrative støttenester i eit vertskommunesamarbeid, dersom

ein ikkje vurderer det slik at det er avskore gjennom anna lovgiving.

Den forma for interkommunalt samarbeid som går ut på ei fysisk samlokalisering av verksemd – men der ansvars- og styringslinjer ikkje blir endra – kan departementet ikkje sjå noko særskilt behov for å lovregulere.

Sentrale prinsipp for organisering av lokalforvaltninga

Som bakgrunn for dei vurderingane ein gjer, er nokre sentrale prinsipp for organisering av lokalforvaltninga framheva. Slik departementet ser det, er det naturleg og viktig at vurderingar om interkommunalt samarbeid tek utgangspunkt i at lokalforvaltninga er delt inn i autonome kommunar. For kommunane står kommunestyret som det øvste ansvarlege folkevalde organet i eit politisk ansvarsforhold til innbyggjarane i den aktuelle kommunen. Etter omstenda vil også kommunen stå i eit rettsleg ansvarsforhold til innbyggjarane sine dersom dei ikkje får tenester dei etter lova har krav på.

Det ligg innbakt i det interkommunale samarbeidet at der kommunal avgjerdsrett blir overlata til andre, vil det innebære at høvet til styring og kontroll blir svekt og til dels avskore. Dette taler for at det bør liggje avgrensingar på kor mykje myndigheit som kan leggast til andre kommunar eller til interkommunale einingar. Dette omsynet veg tyngst på kommunale kjerneområde, særleg der det er tale om lokalpolitisk skjønnsutøving.

På bakgrunn av dette blir det gitt uttrykk for ein viss skepsis til interkommunalt samarbeid i forhold til lokaldemokratisk innverknad. Det er også vist til at tilsvarande skepsis har komme til uttrykk i tidlegare utgreingar, mellom anna oppgåvefordelingsutvalet (NOU 2000: 22) og Christiansen-utvalet (NOU 1992: 15).

Slik departementet ser det, er eit veikt punkt at ingen av dei lovregulerte organisasjonsformene for interkommunalt samarbeid som eksisterer i dag, er tilpassa interkommunalt samarbeid om tradisjonelle forvaltningsoppgåver og offentleg myndigheitsutøving. Oppfatninga til departementet er at det bør i større grad enn i dag vere eit tilbod med lovregulerte modellar som legg til rette for dette.

Den modellen som blir føreslått i denne proposisjonen – «vertskommune» – går saman med den føreslåtte føresegna om forholdet til særlovgevinga langt i retning av å opne for overføring av avgjerdsrett.

Omsynet til folkevald innverknad

Det er lagt vekt på å etablere ein rimeleg balanse mellom omsynet til folkevald innverknad og kontroll på den eine sida og omsynet til eit avgjerdefektivt samarbeid på den andre sida. Der det er tale om å overlata avgjerdsrett i saker av prinsipiell betydning, er det stilt krav om å etablere folkevalde styringsorgan som skal sikre ein forsvarleg folkevald innverknad.

Vidare har ein føreslått å presisere høvet kvar enkelt deltakar har til styring i form av instruksjons- og omgjeringssmyndigheit overfor vertskommunen.

Rettstryggleik

Når det gjeld rettstryggleiken til innbyggjarane, vil det vere sentralt å leggje til rette for høve til å krevje overprøving av avgjerder av ein annan instans. Det er i framlegget frå departementet lagt vekt på å etablere gode ordningar for forvaltningsklage. I hovudsak er det for forvaltningsklage over kommunale avgjerder etablert ordningar der statlege organ er klageinstans. Det blir ikkje føreslått endringar i dette. Det er likevel føreslått ei nærmare regulering av klagesystemet i dei tilfella der ei klage i dag ville følgje det interne kommunale klagesystemet.

Høvet til å krevje statleg lovlegskapskontroll er også tilpassa dei interkommunale modellane som er føreslått.

Rettstryggleik har ikkje berre ei prosessuell, men også ei materiell side. Det vil ofte vere eit sentralt motiv for å etablere interkommunalt samarbeid at det skal byggjast opp større og meir berekraftige fagmiljø. Departementet legg til grunn at dette kan styrkje rettstryggleiken ved at betre fagkompetanse hos avgjerdestakarane gjer det meir sannsynleg at det blir teke materielt rette avgjerder.

Frivillig samarbeid eller statleg pålegg

Det er lagt til grunn at interkommunalt samarbeid som hovudregel og utgangspunkt skal vere frivillig. Det blir ikkje føreslått nokon generell heimel til å gi statleg pålegg om interkommunalt samarbeid.

Forholdet mellom kommunelova og særlovgivinga

Når det gjeld forholdet mellom dei allmenne føresegnene i kommunelova om interkommunalt sam-

arbeid og føresegnene i særlovgivinga om kommunale oppgåver, er det lagt vekt på å etablere ein klarare rettstilstand enn i dag. I dag er det slik at det i prinsippet må finnast heimel i kvar enkelt særlov for at ein kommune skal kunne delegera avgjerdsrett til andre kommunar eller til interkommunale einingar. Særlovgivinga er sjeldan klar med omsyn til dette spørsmålet. På bakgrunn av dette er det føreslått å ta inn ei såkalla «generalføresegn» om dette i kommunelova. Føresegna gir ein generell heimel for å leggje oppgåver som kommunane har gjennom særlov, til dei interkommunale einingane som departementet føreslår i denne proposisjonen – det vil seie ein vertskommune, med eller utan ei folkevald nemnd.

Når det gjeld spørsmålet om å overlata myndigheit til andre einingar – som selskap osv. – er det ikkje føreslått noka endring. Det vil seie at spørsmålet om kommunane kan overlata oppgåver og avgjerdsrett til selskap osv., framleis vil vere avhengig av ei tolking av kvar enkelt særlov.

Det er ikkje føreslått lovendringar i andre lover enn kommunelova.

Nye organisasjonsmodellar

Dei lovmessige og lovtekniske grepa som er gjort i denne proposisjonen, går i hovudsak ut på at det i tillegg til kommunelova § 27 – som er den allmenne føresegna om interkommunale styre – blir gitt tilbod om ein ny modell for interkommunalt samarbeid.

Det blir føreslått å ta inn i kommunelova føresegner om «vertskommunar». Det blir føreslått to typar vertskommuneordningar – ein med eit felles folkevalt organ og ein utan. Skiljet vil ha avgjerande konsekvensar for kva myndigheit som kan overlatast til vertskommunen. Vertskommunesamarbeidet i seg sjølv vil ikkje utgjere eit eige rettssubjekt.

Kommunelova § 27 er historisk og i hovudsak tenkt å vere ein modell for driftsprega (forretningsprega) oppgåver. Paragrafen har ikkje vore forma med sikte på samarbeid om kommunale kjerneoppgåver og myndigheitsutøving. Slik departementet ser det, er han ueigna til begge delar.

Den delen av § 27 som var meint å vere eit tilbod for organisering av forretningsprega verksamd, vart etter oppfatninga til departementet gjord overflødig ved etableringa av lova om interkommunale selskap. Departementet tek sikte på at den delen av § 27 som representerer ein mogleg organisasjonsmodell for forvaltningsoppgåver, blir erstatta av den modellen for vertskom-

munesamarbeid som er føreslått i denne proposisjonen.

Departementet har likevel komme til at § 27 inntil vidare bør bli ståande. Bakgrunnen for dette er at det knyter seg ei viss usikkerheit til lova om interkommunale selskap i forhold til statsstøttreglane i EØS-avtalen. Departementet tek sikte på å gjennomføre eit lovutgreiingsarbeid om lova om interkommunale selskap ut frå denne problemstillinga. Inntil det er gjort, bør ein behalde § 27, slik at dei verksemdene som i dag er organiserte med basis i § 27, ikkje blir «tvinga» over i ein selskapsmodell der desse forholda ikkje er avklarte.

Kapittel 5 Interkommunale samarbeidsmodellar med vertskommune

I kapittel 5 er det gjort greie for framlegget til vertskommunesamarbeid i detalj.

Det blir lagt opp til at kommunane skal kunne inngå eit vertskommunesamarbeid ved at ein eller fleire kommunar (samarbeidskommunar) kan gjere avtale om at ein annan kommune (vertskommune) overtek det daglege arbeidet på eit nærare oppgitt ansvarsområde. Avtalen blir inngått av kommunestyra sjølve.

Det blir føreslått to typar vertskommuneordningar – ein med eit felles folkevalt organ og ein utan. Skiljet vil ha avgjerande konsekvensar for kor mykje myndigheit som kan overlatast til vertskommunen. Vertskommunesamarbeidet i seg sjølv vil ikkje vere eit eige rettssubjekt. Felles for modellane er at administrasjonen i ein vertskommune overtek det daglege arbeidet med dei oppgåvene som er lagde til vertskommunen.

Modellen har som siktemål å tilby interkommunale løysingar for dei lovpålagde ansvarsområda til kommunane. Ei lovregulering av vertskommunemodellen skal gjere det forsvarleg å overlata oppgåver og ansvarsområde med tilhøyrande forvaltningsmyndigheit (offentleg myndigheitutøving) til ein annan kommune.

Særtrekk ved vertskommunesamarbeid utan felles nemnd

Kommunane skal inngå ein skriftleg avtale om vertskommunesamarbeid. Lova sjølv set visse minstekrav til innhaldet i avtalen. Kvar enkelt deltakar kan seie opp deltakarforholdet sitt med eitt års skriftleg varsel. Men er deltakarkommunane samde, kan samarbeidsforholdet oppløysast raskare.

Samarbeidskommunane kan på samarbeidsområdet overlata til ein vertskommune å ta avgjer-

der på sine vegner som ikkje er av prinsipiell betydning. Delegasjon av kompetanse frå kommunestyra i samarbeidskommunane skal gå via eigen administrasjonssjef direkte til administrasjonssjefen i vertskommunen.

Særtrekk ved vertskommunesamarbeid med felles nemnd

Ønskjer kommunane å samarbeide om prinsipielt viktige politiske saker i eit vertskommunesamarbeid, må dei opprette ei felles politisk nemnd som skal behandle desse sakene. Ein skal også inngå ein skriftleg avtale om vertskommunesamarbeid med ei felles nemnd. Lova sjølv set visse minstekrav til innhaldet i avtalen. Avtalen kan seiast opp med eitt års varsel av ein deltakar. Men er deltakarkommunane samde, kan samarbeidsforholdet oppløysast raskare.

Den felles politiske nemnda høyrer formelt inn under organisasjonen i vertskommunen og skal bestå av minst to folkevalde frå kvar av deltakarkommunane. Dei folkevalde organa i vertskommunen kan likevel ikkje gi instruksar til den felles nemnda eller gjere om avgjerder nemnda har teke.

Deltakarkommunane delegerer den aktuelle vedtakskompetansen på samarbeidsområdet direkte til nemnda. Den felles nemnda kan delegere til administrasjonen i vertskommunen å gjere vedtak i saker som ikkje er av prinsipiell betydning.

Kapittel 6 Framlegget i høyringsnotatet til samkommune – grunngiving for kvifor framlegget ikkje er følgt opp i denne proposisjonen

I kapittel 6 er det gjort greie for framlegget i høyringsnotatet til ein egen modell for interkommunalt samarbeid i form av ein eigen juridisk person – ein «samkommune». Grunngivinga for kvifor departementet ikkje føreslår at denne samarbeidsmodellen blir lovfest, er også med her.

Kapittel 7 Prøving av og klage over vedtak som er gjort i vertskommunen

I kapittel 7 er det gjort greie for framlegget frå departementet til klageordningar i vertskommunemodellane.

Når interkommunale organ blir tildelt kompetanse til å utøve den myndigheita som i dag ligg til kvar enkelt kommune, må rettstryggleiken til innbyggjarane sikrast for at dette skal vere forsvarleg.

Framlegget frå departementet til interkommunale organ i denne proposisjonen vil vere å rekne som forvaltningsorgan etter forvaltningslova. Forvaltningslova og dei allmenne ulovfesta forvaltningsrettslege prinsippa vil derfor gjelde for verksemda til ein vertskommune. Departementet har likevel funne det nødvendig å føreslå nokre spesialreguleringar når det gjeld klage over enkeltvedtak etter forvaltningslova § 28, klage til statleg klageinstans i medhald av særlovgivinga og lovlegskapskontroll etter kommunelova § 59.

Dei allmenne reglane for domstolskontroll vil gjelde overfor vedtaka til ein vertskommune. Departementet kan heller ikkje sjå at reglane om klage til Sivilombodsmannen reiser særskilde problemstillingar ved interkommunalt samarbeid om myndigheitsutøving.

Intern klageordning – forvaltningslova § 28

Når det gjeld klage over vedtak som er gjort i vertskommunen, blir det føreslått i proposisjonen at den respektive heimkommunen skal vere klageinstans for vedtak som er gjort i vertskommunar utan ei felles nemnd.

Ved klage over vedtak som er gjort i vertskommunar med ei felles politisk nemnd, føreslår departementet at det bør etablerast ei eiga klagenemnd.

Departementet føreslår vidare at administrasjonen i vertskommunen skal vere underinstans i ein vertskommunemodell utan nemnd. Tilsvarende blir det føreslått at felles nemnd skal vere underinstans i ein vertskommunemodell med felles nemnd.

Statlege klageordningar

Det blir ikkje gjort endringar der det etter særlovgivinga er etablert ei ordning med statleg klageinstans.

Det blir føreslått å lovfeste kven som skal vere underinstans også når statlege instansar skal avgjere klager. Etter framlegget frå departementet skal som ved intern klage administrasjonen vere underinstans i ein vertskommunemodell utan nemnd, og felles nemnd skal vere underinstans i eit vertskommunesamarbeid med felles nemnd.

Lovlegskapskontroll etter kommunelova § 59

Det er i proposisjonen gjort framlegg om at tre eller fleire medlemmer av kommunestyret i sam-

arbeidskommunen kan leggje ei avgjerd som er teken av organ i vertskommunen på vegner av samarbeidskommunen, fram for departementet (fylkesmannen) til kontroll av om avgjerda er lovleg. Dette er likt for begge dei to vertskommunemodellane.

Kapittel 8 Om forholdet til EØS-avtalen og enkelte konkurranserettslege spørsmål

I kapittel 8 er det teke inn ein kortfatta omtale av forholdet til EØS-avtalen. Det er særleg regelverket om offentlege innkjøp og regelverket om offentlig støtte som er relevant i samband med interkommunale samarbeidsmodellar. Det blir ikkje føreslått spesialregulering av offentlege innkjøp eller av offentlig støtte i denne proposisjonen. Det inneber at EØS-avtalen og dei allmenne nasjonale reglane vil vere avgjerande på begge områda. Det er i kapittel 8 teke inn ei summarisk utgreiing av den rolla regelverket for offentlege innkjøp og regelverket for offentlig støtte spelar for interkommunalt samarbeid.

Kapittel 9 Økonomiske og administrative konsekvensar

Kapittel 9 tek for seg økonomiske og administrative konsekvensar. Dei modellane som er føreslått i denne proposisjonen er eit tilbod kommunar og fylkeskommunar kan nytte dersom dei finn det tenleg. Det blir ikkje føreslått endringar som inneber noko statleg pålegg overfor kommunesektoren. Det blir ikkje føreslått endringar i dei ulike lovene som legg oppgåver til kommunane. På bakgrunn av dette blir det lagt til grunn at lovframlegget ikkje i seg sjølv har økonomiske og administrative konsekvensar.

Dei økonomiske og administrative konsekvensane for dei kommunane som eventuelt vel å ta den føreslåtte samarbeidsmodellen i bruk, vil vere avhengig av omfanget av samarbeidet og innhaldet i den avtalen som skal liggje til grunn for samarbeidsforholdet.

Kapittel 10 Merknader til dei ulike føresegnene i lovframlegget

Kapittel 10 inneheld spesialmerknadene frå departementet til lovframlegget.

2 Omfanget av interkommunalt samarbeid – ulike typer og kategoriar samarbeid – erfaringar

2.1 Innleiing

Basert på den forskinga og utgreiinga som ligg føre, blir det i dette kapitlet gitt ei oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid, ulike typer og kategoriar samarbeid og motiv for samarbeid. Når det gjeld samarbeid mellom fylkeskommunar, blir det gitt ei kort oversikt over dei samarbeida som finst.

Det blir også sagt noko om erfaringane med samarbeid og dei prinsipielle problemstillingane som interkommunalt samarbeid reiser. Vidare blir det gitt ei oversikt over dei interkommunale forsøka som er sette i gang.

2.2 Kartlegging av interkommunalt samarbeid

2.2.1 Forsking

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)¹ har på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet laga ei oversikt over hovudtrekka ved organisasjons- og arbeidsformer i kommunar og fylkeskommunar per 2004. Opplysningane byggjer på ei undersøking av alle kommunane og fylkeskommunane i landet som vart gjennomført i byrjinga av 2004.

Talet på kommunar som løyser ulike oppgåver i samarbeid med andre kommunar, varierer svært mykje. 88,7 prosent av kommunane oppgir at dei samarbeider med andre om sluttbehandling av avfall (renovasjon) og 79,4 prosent om innsamling av avfall. På den andre sida er det ingen kommunar som samarbeider om eldrecenter, og det er ein kommune som oppgir samarbeid med andre om drift og vedlikehald av kommunale bustader og bygningar.

Når det gjeld tenester, er det eit relativt betydeleg interkommunalt samarbeid om brannvern

(48,7 prosent), vassforsyning (20,8 prosent) og avløp (15,9 prosent). Det er også eit nokså omfattande interkommunalt samarbeid om enkelte støttestrukturar, særleg innkjøp, der 63,9 prosent av kommunane oppgir at dei samarbeider med andre. Vel ein tredel av kommunane samarbeider om IT og vel ein femdel om arkiv og om utgreiingsoppgåver. Interkommunalt samarbeid er altså nokså vanleg innanfor visse tekniske tenester og ein del støttestrukturar. Dei individretta tenestene er det lite samarbeid om.

Anna relevant forskning er ei undersøking frå Telemarksforskning som er gjort på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet. Denne undersøkinga galdt ei kartlegging av dei mest vellykka interkommunale tenestesamarbeida og ein casestudie av fire samarbeid hausten 2002.²

Undersøkinga har vore landsomfattande, men av metodemessige årsaker har ikkje ambisjonen vore å ta ei totalkartlegging av alt interkommunalt samarbeid. Ambisjonen har heller vore å få ei landsomfattande oversikt over den delen av samarbeida som har vist seg å vere mest vellykka. Data for undersøkinga er samla inn gjennom ei spørjeskjemaundersøking retta mot regionråd og andre samarbeidskonstellasjonar.

Kategorisering av interkommunalt samarbeid – sektorar

Det er som grunnlag for analysen gjennomført ei klassifisering av data. Alle innrapporterte samarbeidstiltak er klassifiserte i 49 samarbeidsområde som gir ei konkret framstilling av kva slag samarbeid det er snakk om, til dømes revisjon, arbeidsgivarkontroll og legevakt. Samarbeidsområda er vidare kategoriserte i 13 samarbeidssektorar, jamfør tabellen nedanfor. Her er inndelinga basert på klassifiseringa i rapporteringa frå kommunane i KOSTRA (KOMmune – STAT – RAPportering),

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

² Bent Aslak Brandtzæg og Karl Gunnar Sanda (2003): Vellykkelige interkommunale tenestesamarbeid – resultater fra en kartlegging høsten 2002. Telemarksforskning, rapport nr. 204 – 2003.

Tabell 2.1 Denne tabellen er henta frå Telemarksforsking kartlegging og viser fordeling på ulike typar kommunale tenestesamarbeid ut frå inndelinga i KOSTRA.

Samarbeidssektor	Prosent
Administrasjon, styring og fellesutgifter (til dømes revisjon, innkjøp, felles landbrukskontor og IKT)	25
Kommunehelse (til dømes næringsmiddeltilsyn, legevakt og jordmorteneste)	15
Vatn, avløp og renovasjon/ avfall (VAR ¹)	15
Grunnskoleopplæring (til dømes PPT og vaksenopplæring)	12
Brann- og ulykkesvern	10
Tilrettelegging og bistand for næringslivet	9
Kultur	5
Sosialteneste	3
Kulturminne, natur og nærmiljø (til dømes arealplanlegging, byggjesak og geodata)	2
Samferdsel	2
Barnevern	1
Pleie og omsorg	1
Barnehagar	0,3
Sum/ N	100/ 303 ²

¹ VAR er ei eiga forkorting som vi vil bruke når vi omtaler denne gruppa av samarbeidstiltak.

² Analyse materialet består av 303 innrapporterte tiltak.

som er eit nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal verksemd.

Dominerande samarbeidssektorar

Dei sektorane med flest innrapporterte tiltak er administrasjon og styring, kommunehelse, VAR, grunnskoleopplæring, brann- og ulykkesvern og tilrettelegging og bistand for næringslivet. 86 prosent av tiltaka høyrer inn under desse sektorane. Det som ser ut til å karakterisere områda med flest vellykka tenestesamarbeid, er at dei stort sett gjeld konkrete driftsoppgåver med relativt klare potensielle stordriftsfordelar. Dette er område som gjerne er mindre politisk følsame, og der lokalisering og organisering av tenestene truleg ikkje er så viktig for innbyggjarane. Dei fleste samarbeidstiltaka har frå to til seks deltakarar.

Funna i undersøkinga frå Telemarksforsking fell i stor grad saman med hovudtrekka som kjem fram i NIBRs³ database for kommunal organisering når det gjeld interkommunalt samarbeid.

2.2.2 Motiv for samarbeid osv.

Nedanfor blir det gitt ei utdjujing av ulike motiv, organisasjonsform, økonomiske forhold osv. for interkommunalt samarbeid.

Kvalitet og kompetanse

Dersom ein ser på alle samarbeida under eitt, er dei viktigaste motiva å lage meir kompetente og berekraftige tenesteeiningar, samstundes som ein får meir teneste ut av kvar krone. Motivet om å spare pengar er tydelegast på dei tradisjonelle tekniske driftsområda (VAR, brann- og ulykkesvern). Svært få samarbeid er motiverte ut frå at ein vil unngå kommunesamanslåing eller ønskjer å leggje til rette for kommunesamanslåing.

Økonomisk omfang

Samarbeidstiltak innanfor VAR-sektoren er mest omfattande når det gjeld årsverk og økonomisk omfang. Dei minste tiltaka målt i kroner og årsverk finn ein innanfor administrasjon, styring og næring.

³ Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-rapport 2004:124, Kommunal organisering 2004.

Organisasjonsforma i samarbeidet

38 prosent av tiltaka er regulert i særlov, og 19 ulike særlover er nemnde. Dei samarbeidsområda som i størst grad er regulerte i særlovgivinga, er brann- og ulykkesvern, revisjon, næringsmiddeltilsyn og PPT. Dei tre viktigaste heimlane for organisering av samarbeid er: 1) skriftleg avtale utan lovtilvising (38 prosent), 2) kommunelova § 27 (25 prosent) og 3) lova om interkommunale selskap (13,5 prosent).

Når det gjeld drifta av samarbeidstiltaka, dominerer sjølvstendige driftseiningar og vertskommuneordningar som inneber kjøp og sal etter avtale. Dette er samarbeid som er reint kontraktsbaserte, der det ikkje blir oppretta noko felles styringsorgan mellom deltakarane. Samarbeid som er regulerte i selskapslovgivinga, blir drivne som sjølvstendige driftseiningar. Av samarbeid som er organiserte etter kommunelova § 27, blir 54 prosent karakterisert som sjølvstendige driftseiningar. Dei resterande samarbeida er dominerte av vertskommuneordningar.

Finansiering

Om lag eitt av tre tiltak har ekstern grunnfinansiering frå andre enn deltakarkommunane, som til dømes stat eller fylkeskommune. Det kan tyde på at det knytter seg spesielle samfunnsinteresser til desse samarbeida. Dei områda som har den største prosentdelen av tiltak med ekstern finansiering, er næring/reiseliv (71 prosent), kultur (67 prosent), grunnskoleopplæring (53 prosent) og kommunehelse (41 prosent). Det er i varierende grad statlege eller fylkeskommunale etatar som står bak den eksterne finansieringa.

I dei vellykka samarbeida som er med i denne undersøkinga, er det i 70 prosent av tiltaka berre eitt prinsipp som ligg til grunn for utgiftsfordelinga. Det vil seie at utgiftene anten blir fordelte etter innbyggjartal 31 (prosent), etter kor mykje kommunen bruker tiltaket (15 prosent), etter faste beløp (11 prosent) eller etter eit anna fordelingsprinsipp (13 prosent). I dei andre 30 prosent av tilfella er fordelinga basert på kombinasjonar av desse fordelingsprinsippa.

Gevinst ved samarbeid

Alle dei innrapporterte samarbeidstiltaka blir vurderte til å gi langt betre resultat, samla sett, enn dersom kvar av samarbeidskommunane skulle løyse oppgåvene aleine. Dette er likevel ein natur-

leg konsekvens av at det eksplisitt er bede om rapportering av dei mest vellykka samarbeidstiltaka.

2.2.3 Samanlikning med ei kartlegging av interkommunalt samarbeid som vart gjort i 1991

Norsk institutt for by- og regionforskning kartla i 1991 interkommunalt samarbeid.⁴ Ei samanlikning med denne kartlegginga viser at det er dei same samarbeidstiltaka som dominerte i 1990 som også dominerer samarbeid i dag, det vil seie renovasjon, PPT, brannvern, næringsmiddeltilsyn og næringssamarbeid. Det kan likevel verke som resultatene av samarbeida blir vurderte noko ulikt. I 1990 var næringstiltak og PPT blant dei samarbeidsområda ein var minst tilfreds med. Nokså mange innrapporterte vellykka tiltak på desse områda i dag kan tyde på at ein har vorte meir tilfreds med desse samarbeida. Weigaard slo også fast at det geografisk sett var dei kommunane i dei mest befolkningstette og sentrale strøka som samarbeidde mest.

Når det gjeld tidspunkt for etablering av tiltak var det berre 35 prosent av dei innrapporterte tiltaka som var etablerte før 1980. Prosentdelen samarbeidstiltak auka utover i 1990-åra, og heile 43 prosent av dei innrapporterte samarbeidstiltaka er etablert frå 1995 og fram til i dag. Av desse er over halvparten etablert dei siste to åra. Slik Sanda og Telemarksforskning oppfattar det, illustrerer dette at behovet for interkommunalt samarbeid har auka dei siste åra.

I 1990 var også vurderingane av om samarbeidet fungerte tilfredsstillande med tanke på å realisere det praktiske formålet ved samarbeidet, betre enn vurderingane av høvet til styring og kontroll. Å ha høve til styring og kontroll sett i forhold til å vere kompetent til å gjere vedtak er eit dilemma som alltid vil vere til stades ved interkommunale samarbeid. Dette gjeld spesielt politisk følsame område. Det er såleis ei særleg utfordring knytt til det å etablere vellykka djuptgripande samarbeid om kommunale kjerneoppgåver.

Så langt det er mogleg å samanlikne kartleggingane, er det med andre ord vanskeleg å peike på dei store endringane.

2.2.4 Casestudie

Det har også vore ei målsetjing for undersøkinga

⁴ Norsk institutt for by- og regionforskning ved Jarle Weigaard rapport 1991:2 "Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing."

Telemarksforsking har gjennomført, å gi eit bilete av kostnadseffektiviteten ved interkommunalt tenestesamarbeid samanlikna med når kommunane løyser oppgåvene kvar for seg. Dette er gjort på grunnlag av ein casestudie av desse tre samarbeida: landbrukskontoret i Follo, Nordhordland legevakt og kulturskolen på indre Nordmøre.

Eit felles trekk ved alle dei tre samarbeida er at dei har vore viktige for å opne for spesialisering, få meir attraktive stillingar og såleis styrke fagmiljøa. Vidare har økonomi vore ein viktig motivasjonsfaktor. Dersom kommunane skulle ha etablert tilsvarande tilbod som det ein har fått gjennom samarbeidet, ville dette ha vorte vesentleg dyrare for kvar kommune. Gjennom samarbeid har ein fått meir teneste for kvar krone og meir kostnadseffektive løysingar. Ulemper som er nemnde som følgje av samarbeida, er auka avstandar og svakare integrasjon og medverknad i somme kommunar. Men i casane vurderer ein ulempene som mykje mindre enn fordelane ved samarbeid.

Samarbeidsmodellar

I rapporten peiker Telemarksforsking på gode samarbeidsmodellar og grep som andre kommunar kan utnytte i arbeidet med å utvikle interkommunalt samarbeid. Dei viktigaste samarbeidsmotiva for dei vellykka tenestesamarbeida er å etablere større og meir kompetente tenesteeiningar og å få meir teneste for kvar krone.

Grunnlaget for eit vellykka samarbeid er for det første at ein har eit klart formål med å operere i fellesskap, for det andre at alle kommunane ser seg tent med å velje ei samarbeidsløysing, og for det tredje at det ligg føre ein sterk vilje til å få samarbeidet til å fungere – også i vanskelege tider. Undersøkinga viser at også tenestesamarbeid som i dag blir vurderte som vellykka, tidlegare gjerne har hatt problem i samband med lokalisering, organisering og drift, ambisjonar for samarbeidet, økonomi, utgiftsfordeling o.l. Dersom samarbeidsviljen ikkje er sterk nok, kan diskusjonar om slike prinsipielle spørsmål føre til at samarbeidet ikkje kjem i gang, eller at det raskt kjem i miskreditt.

2.2.5 Føresetnader for å lykkast med interkommunalt samarbeid

Telemarksforsking og Karl Gunnar Sanda trekkjer i rapporten *Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid* rapport 5-2001, fram ti råd eller

føresetnader for korleis ein kan lykkast med interkommunalt samarbeid, fem råd for ramma for arbeidet og fem råd for praktisk gjennomføring av arbeidet.

Fem føresetnader for ramma for samarbeid:

1. Lage interkommunale møteplassar og samarbeidsarenaer
2. Viljeserklæringa: bli samde om ein visjon for samarbeid som løysingsalternativ
3. Lage ein strategisk plan for gjennomføringa
4. Byggje regionale haldningar gjennom bevisstgjerjing og informasjon
5. Bruke regionrådet som strateg og koordinator for interkommunalt samarbeid

Fem føresetnader for praktisk gjennomføring av samarbeid:

1. Velje gode samarbeidsprosjekt der sjansane for gevinst ser ut til å vere opplagde
2. Sørgje for forankring djupt nede i organisasjonane
3. Bruke tid på å mobilisere, planleggje og gjennomføre
4. Leggje «trykk» på gjennomføringa
5. Fokusere på leiarroller og gjennomføringsansvar

Sandas kartlegging byggjer i stor grad opp under desse ti punkta. Interkommunale møteplassar gir grunnlag for kommunikasjon og informasjonsutveksling som kan vere viktig for å bli klar over felles utfordringar og moglegheiter for samarbeid på ulike område. Dersom ein startar med å samarbeide om tiltak som gir klare fordelar for alle parter, kan dette lettare resultere i samarbeid også på andre område. Tung politisk og administrativ forankring styrkjer sjansane for at samarbeidet blir vektlagt og prioritert i kommunane. Som grunnlag for samarbeid på brei basis ser det ut til å vere praktisk å etablere ein samarbeidsavtale som fundament for arbeidet, det vil seie korleis ein skal tenkje på kort og lang sikt, korleis ansvar og aktivitetar skal fordelast på kommunane, og korleis desse skal organiserast og koordinerast.

Resultata frå kartlegginga viser at ein kan få til vellykka interkommunalt samarbeid med ulike driftsmodellar, men at det er visse klare tendensar: 45 prosent av dei innrapporterte tiltaka har valt ei organisering med ei sjølvstendig driftseining eller ein vertskommunemodell (40 prosent). Dette er modellar med tydeleg plassering av ansvar, men dei gir kanskje mindre rom for styring frå kvar enkelt kommune. Den tredje mest valde modellen (9 prosent) er at kvar kommune

medverkar med kvar sine personellressursar i samarbeidet.

Dei fleste vertskommunesamarbeida er regulerte av ein skriftleg avtale utan lovtilvising, men det er også ein del slike samarbeid som er baserte på kommunelova § 27, som set krav om eit felles styre for verksemda.

Slik Sanda og Telemarksforsking vurderer det, vil eit viktig utgangspunkt for val av driftsmodell vere korleis den aktuelle tenesta plasserer seg i forhold til det prinsipielle dilemmaet mellom ønsket om effektivitet og resultat på den eine sida og på den andre sida behovet for styring og kontroll over kva som skjer i samarbeidet. Dersom effektivitet og resultat er viktigast, peiker dette i retning av ein avtalebasert vertskommunemodell eller eit «profesjonelt» interkommunalt selskap. Dersom politisk styring og kontroll er viktigast, bør ein velje ein modell som sikrar kvar kommune innverknad tett på tenesta gjennom eit § 27-samarbeid og med eit styre som er samansett av representantar for kvar kommune, eventuelt eit IKS der sentrale politikarar sit i styret.

2.3 Regionråd – samarbeidskonstellasjonar

Telemarksforsking ved Karl Gunnar Sanda har også på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet kartlagt rolla og funksjonane til regionråda, rapport nr. 167–2000 *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?*

Eit regionråd er ei nemning på eit formalisert organ som nabokommunar på frivillig basis har oppretta for å handtere saker av felles interesse. Regionråda er eit forvaltningsfenomen som har vakse fram dei siste 20 åra nærmast i rommet mellom kommunar og fylkeskommunar. I denne studien identifiserte Sanda 52 regionråd.

Sanda har i seinare studiar og i kartleggingsstudien av vellykka interkommunale tenestesamarbeid i 2002. I denne studien ble det identifisert 87 samarbeidssamanslutningar: 63 regionråd, 17 typar andre samarbeidskonstellasjonar og 7 enkeltkommunar utan fast tilknytning. Ved utgangen av 1980-åra var det berre 13 av dei regionråda ein har i dag, som var etablerte.

Det finst dobbeltmedlemskap, og regionråd kryssar fylkesgrenser. Vestfold er det einaste fylket utan noko regionråd. Det største rådet har 13 medlemskommunar, mens dei minste har tre. Gjennomsnittsrådet har seks medlemmer. Dei respektive fylkeskommunane er medlemmer med

fulle rettar på linje med kommunane i seks av råda. Fleire av råda er ei direkte vidareføring av tidlegare formelle eller uformelle samarbeidsorgan mellom kommunane. Den klart viktigaste grunngevinga for opprettinga av råda er «å stå sterkere utad som region». Vidare blir råda særleg grunngitt ut frå ønsket om å få til meir interkommunalt sakssamarbeid og deretter som eit grep for å få til meir forplikting i samarbeidet.

Ordførarane spelar ei sentral rolle i alle regionrådssamarbeida, og i 38 prosent av regionane sit dei aleine som representant fra sin kommune. Rådmennene er medlemmer med fulle rettar i 29 prosent, og opposisjonen er representert i 43 prosent. Med nokre få unntak har kommunane lik representasjon i råda uavhengig av innbyggjartal. 73 prosent av råda har fast administrasjon, i 23 prosent går administrasjonen på rundgang mellom kommunen i årssyklusar, mens i 4 prosent av råda sirkulerer administrasjonen frå møte til møte. Variasjonen mellom råda når det gjeld administrative ressursar, varierer mykje. Somme råd disponerer mange årsverk, mens mange råd berre disponerer administrative ressursar som svarer til brøkdeler av eit årsverk. Halvparten av råda med fast tilsette har sjølv arbeidsgivaransvaret for desse. Rundt halvparten av råda disponerer beskjedne økonomiske midlar, mens nokre få har ei årleg omsetning på opp mot 10 millionar kroner. Utgiftene blir fordelt etter innbyggjartalet, etter kor mange kommunar det er, etter nettobudsjett eller etter ein kombinasjon av desse modellane.

Av dei viktigaste oppgåvene til regionrådet blir næringsutvikling og samferdsel nemnde oftast, med regionutvikling/fylkesplanlegging og tilrettelegging av praktisk interkommunalt samarbeid på dei neste plassane. Det blir lettast konsensus i rådet om generell regional «utanrikspolitik» retta mot omverda, mens det oftast blir konflikt om lokalisering og om intern prioritering i samband med samferdsel. Når det gjeld resultat, har flest lykkast med å få i stand konkrete interkommunale sakssamarbeid, der nest følger utvikling av godt samarbeidsklima og gjennomslag for felles saker i forhold til omverda. 90 prosent av råda spelar ei sentral rolle i utviklinga av nye interkommunale samarbeidssaker, og om lag halvparten medverkar aktivt i koordineringa av dei etablerte samarbeida. Dei etablerte regionråda er robuste organ i den forstand at det berre svært sjeldan er utmeldingar.

Det viktigaste tiltaket for å få regionrådssamarbeidet til å gi betre resultat ser ut til å vere å få

til ei sterkare forankring for dei regionale sakene blant «breiare lag» i medlemskommunane – ikkje berre blant ordførarane. Involvering, kommunikasjon og marknadsføring er sentrale forhold for å få dette til.

Samarbeidskonstellasjonar – næringsutvikling

På oppdrag frå Næringslivets Hovedorganisasjon har Telemarksforsking – Bø⁵ i 2004 analysert næringsutvikling i regionane i Noreg. Næringsanalysane er baserte på ei ny geografisk inndeling i politiske regionar, det vil seie klyngjer av kommunar som samarbeider gjennom regionråd eller interkommunale næringssselskap. Telemarksforsking identifiserte i denne samanhengen 81 slike regionar. Næringsutvikling i ein region er den samla utviklinga i bedriftene i regionen målt ved lønnsemd, vekst, nyetableringar og storleik.

2.4 Samarbeid mellom fylkeskommunane

Når det gjeld interfylkeskommunalt samarbeid, går det fram av databasen til Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)⁶ over kommunal organisering at interfylkeskommunalt samarbeid er mest utbreidd innanfor vidaregåande opplæring. 8 av 15 fylkeskommunar oppgir å samarbeide med andre fylke om denne oppgåva. 4 fylkeskommunar har høvesvis 11, 12 og 14 samarbeider med andre om museum, kollektivtransport og bibliotektenestene. Berre ein fylkeskommune oppgir samarbeid om vedlikehald av vegar og drift og vedlikehald av bygningsmassen. Når det gjeld støttefunksjonane, er samarbeidet mest omfattande om utgreiingar og innkjøp. 6 av 13 fylkeskommunar oppgir slikt samarbeid. Det finst også samarbeid om IT, lønn, arkiv og prosjektering.

Nedanfor følgjer ei oversikt over etablerte større samarbeid som primært er knytte til samarbeid mellom fylkeskommunar.

Osloregionen

I januar 2005 vart samarbeidet Osloregionen etablert. Dette samarbeidet har både kommunar og fylkeskommunar som deltakarar. Med i samarbeidet er 55 kommunar, i tillegg til Oslo, Akershus

og Østfold fylkeskommunar. Kommunane er fordelte på dei aktuelle fylka på denne måten: Østfold 18, Akershus 22, Oppland 3, Buskerud 8 og Vestfold 4.

Samarbeidsalliansen blir leidd av eit samarbeidsråd (generalforsamling og eit styre). Samarbeidsrådet møtest ein gong i året. I styret sit det representantar for Akershus, Oslo, Østfold og regionråda. Hovudmålet med samarbeidet er: 1) å utvikle utbyggingsmønster, samferdsel og kommunikasjon, 2) å styrkje kompetanse og verdiskaping, 3) å styrkje felles profilering, nasjonalt og internasjonalt, 4) å utvikle samarbeid om sosial infrastruktur.

I tillegg finst det samarbeid mellom fylkeskommunar. Dei mest sentrale er desse:

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

Dette er eit regionalpolitisk organ for dei fire fylkeskommunane som vart oppretta tidleg i 1970-åra. LU har eigen administrasjon og forvaltar midlar til å gjennomføre utviklingstiltak som er finansierte av fylkeskommunane.

Trøndelagsrådet

Samarbeidsorganet Trøndelagsrådet, der dei to fylkeskommunane og Trondheim kommune er med, vart skipa i 2000. Trøndelagsrådet arbeider med å koordinere landsdelsretta verksemd for mellom anna å fremme interessene i landsdelen med utgangspunkt i den felles fylkesplanen i fylkeskommunane.

Vestlandsrådet

Vestlandsrådet er etablert av dei fire vestlandsfylka (Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland) og med fem medlemmer frå kvart fylke som er valde av og blant medlemmene i fylkestinget. Oppgåvene til rådet er å utvikle Vestlandsregionen gjennom ulike felles satsingar og utviklingsprosjekt.

Agderfylka

Vest-Agder og Aust-Agder fylkeskommunar har over lang tid samarbeid over fylkesgrensene om regionale utviklingsspørsmål, både seg imellom og gjennom Agderrådet, der også kommunane er med.

⁵ Telemarksforsking – Bø ved Knut Vareide, 2004 rapport «Nærings – NM, Topp og bunn i regional næringsutvikling».

⁶ Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-rapport 2004:124, Kommunal organisering 2004.

Østlandssamarbeidet

Dette er ein samarbeidsorganisasjon for dei åtte fylkeskommunane på Austlandet: Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold. Samarbeidet omfattar særleg regional utvikling med hovudvekt på samferdsel, kompetansebygging og internasjonalt arbeid.

Regionsamarbeidet Buskerud, Telemark, Vestfold (BTV)

Dette samarbeidet er knytt til eit forsøk der dei tre fylkeskommunane saman overtek oppgåver frå staten innanfor samferdsel, næringsutvikling, regional planlegging og internasjonalt engasjement. Fylkeskommunane er i denne samanhangen organiserte i eit «regionråd». Forsøket varer frå 1. januar 2004 til 31. desember 2007.

2.5 Erfaringar – prinsipielle problemstillingar

På grunnlag av den forskinga og dei erfaringane ein har skaffa seg når det gjeld interkommunalt samarbeid, er det naturleg å utdjupe nokre prinsipielle problemstillingar ved interkommunalt samarbeid. Oppgåvefordelingsutvalet la i utgreiinga si, NOU 2000: 22 *Om oppgåvefordelingen mellom stat, region og kommune* vekt på fleire prinsipielle problemstillingar. Desse dreier seg i stor grad om å prøve å forlike tungtvegande omsyn som står mot kvarandre: omsynet til effektivitet og det å få igjennom avgjerder mot omsynet til demokratisk styring og kontroll. Dei praktiske problemstillingane har å gjere med organisering og andre verkemiddel for å få samarbeidet til å fungere.

Styring

Heilt grunnleggjande for vurderinga av interkommunalt samarbeid er den potensielle konflikten mellom behovet kommunane har for demokratisk styring og kontroll på den eine sida og behovet for eit avgjerds- og handlingseffektivt interkommunalt samarbeid på den andre. Dei praktiske erfaringane viser at svært mange kommunar opplever dette som eit reelt dilemma. Dersom kommunane skal få dei ønskje resultatane av det interkommunale samarbeidet, vil det ofte krevje at dei gir frå seg styring og kontroll i eit omfang som svekkjer prioriterings- og styringsevna i kommunestyret.

Finansiering

Dei prinsipielle målkonfliktane som er knytte til styring, viser seg tydeleg når det gjeld økonomi. Å gi frå seg kommunal avgjerdsrett til interkommunale samarbeidsorgan bryt med det finansielle ansvarsprinsippet. Dersom eit interkommunalt samarbeidsorgan skal kunne vedta sitt eige budsjett, mens utgiftene skal dekkjast av samarbeidskommunane, vil ansvarsforholda bli uklare. Så lenge oppgåver og utgifter ikkje må prioriterast opp mot alle dei andre kommunale oppgåvene, kan den økonomiske ansvarskjensla til det interkommunale samarbeidet bli svekka, i tillegg til at kostnadskontrollen for samarbeidskommunane også kan bli svakare.

Fleksibilitet og lokal tilpassing

Ei prinsipielt viktig side ved interkommunalt samarbeid er at det representerer ei løysing som først og fremst blir initiert og forma nedanfrå. Ein kan sjå på det frie valet kommunane har av samarbeidspartnarar og samarbeidsområde, som uttrykk for eit utslag av det lokale sjølvstyret. Kommunane kan i utgangspunktet samarbeide etter behova kvar enkelt kommune og kvar enkelt region har. Samarbeidsløysinga kan vere fleksibel. Kommunane kan velje å samarbeide om ein og ein funksjon, og samarbeidet kan avsluttast når kommunane sjølv finn det for godt, innanfor dei rammene dei gjensidig har forplikta seg til.

Demokrati

Sjølv om frivillig interkommunalt samarbeid ser ut til å harmonere med fridomsaspektet ved det kommunale sjølvstyret, kan det vere prinsipielle motførestellingar når det gjeld lokaldemokratiet. Frå ein prinsipiell synsvinkel kan interkommunalt samarbeid seiast å sikre grunnleggjande demokratiske omsyn dårlegare enn tiltak som blir drivne i regi av kvar enkelt kommune. Avstanden frå veljarane til utøvarane av det interkommunale samarbeidet er lengre og indirekte. Mens politikarane i kommunestyret kan stillast til ansvar for avgjerdene sine ved neste val, har veljarane ikkje den same innverknaden overfor representantar for kommunen som deltek i interkommunale samarbeidsordningar. Avgjerdene blir ikkje tekne av dei organa som står direkte ansvarleg overfor veljarane.

Dei demokratiske veike sidene ved interkommunalt samarbeid kan likevel seiast å bli dempa

av at kommunestyra ofte vil ha ei mykje meir aktiv oppfølging av sin(e) representant(ar) i det interkommunale organet enn veljarane vil ha overfor kommunestyrerepresentantane.

Eit anna aspekt som høyrer med i demokrati-diskusjonen, er at eit omfattande interkommunalt samarbeid kan undergrave generalistkommunen. Ansvaret kommunane har for samordning og prioritering innanfor eit breitt oppgåvespekter, kan bli svekka av eit omfattande interkommunalt samarbeid. Dei demokratiske veike sidene ved interkommunalt samarbeid blir forsterka når samarbeidet blir formalisert og institusjonalisert med eigne styringsorgan og eigen administrasjon.

2.6 Forsøk

Forsøk etter lova om forsøk i offentleg forvaltning (av 26. juni 1992 nr. 87) inneber at det blir gitt unntak frå gjeldande regelverk for ein avgrensa forsøksperiode. Gjeldande regelverk kan vere lover, forskrifter, regelverk for tilskotsforvaltning og liknande. I lova om forsøk i offentleg forvaltning § 3 skil ein mellom ulike typar forsøk: 1) unntak frå gjeldande lover og forskrifter (om korleis kommunane og fylkeskommunane organiserer verksemd), 2) føresegner om oppgåvefordelinga mellom forvaltningsnivåa, 3) unntak frå statlege kontrollordningar overfor fylkeskommunar og kommunar, og 4) forsøk med einingsfylke. Godkjenningsmyndigheita for forsøk som gjeld kommunar og fylkeskommunar, er delegert til Kommunal- og regionaldepartementet, jamfør kgl. res. av 11. desember 1992 nr. 1050.

Kommunelova § 27 avgrensar høvet til interkommunalt samarbeid om myndigheitsoppgåver. Departementet har godkjent mange oppgåver med unntak frå kommunelova § 27. Nedanfor følgjer ei utgreiing om eit utval av desse forsøka. Ei oversikt over andre godkjende forsøk ligg på nettsidene til departementet.

Interkommunal forvaltning av Dovrefjell – Sunndalsfjella nasjonalpark – kommunane Dovre, Nesset, Lesja, Oppdal og Sunndal

I forsøksperioden 2003–2007 har kommunane saman forvaltningsansvaret for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Nasjonalparken i Dovrefjell-Sunndalsfjella ligg i tre fylke og fem kommunar.

Forsøket inneber eit tillegg til kommunelova § 27 om interkommunale samarbeidsorgan, ved at

det interkommunale samarbeidsorganet Dovrefjellrådet har fått forvaltningsmyndigheit etter naturvernlova på tvers av kommunegrensene.

Målet med forsøket er å sikre ei felles forvaltning for heile området og gjere det lettare å sjå naturvernlova og kommuneansvaret etter plan- og bygningslova i samanheng. Dovrefjellrådet har også ansvar for å følgje opp fylkesdelsplanen for området og vil vere rådgivande for forvaltninga av tilgrensande landskapsvernområde.

Barnevernsforsøk

Samarbeid om barnevernstenester er mellom anna aktuelt for å styrkje og utvikle dei aktuelle tenestene og rekruttere og halde på fagutdanna personale. Modellane departementet har opna for, er ei vertskommuneløysing eller ei løysing med interkommunalt barnevernskantor. Ei vertskommuneløysing inneber at ein kommune overtek avgjerdsmakta for barnevernstenesta for ein eller fleire nabokommunar. Det har vore antatt at denne typen forsøk krev unntak frå barnevernlova § 2-1 om at det i kvar kommune skal vere ein administrasjon med ein leiar som har ansvar for oppgåver etter barnevernlova. Dersom interkommunale samarbeidsorgan skal kunne gjere vedtak, er det uansett nødvendig med eit tillegg til kommunelova § 27, slik at dei interkommunale samarbeidsorgana får høve til å utøve forvaltningsmyndigheit på tvers av kommunegrensene.

Telemarksforsking – Bø har på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet evaluert 6 av dei 13 forsøka med interkommunalt barnevern som har vorte sett i gang i perioden 2003–2005.⁷

Hovudformålet med evalueringa har vore å sjå på korleis organiseringa av barnevernstenestene fungerer, om samarbeida har medverka til å styrkje tenestene, kva samarbeidet har hatt å seie for brukarane, og kva rolle samarbeida har spelt for kostnadene i samband med barnevernstenesta.

Telemarksforsking konkluderer med at barnevern er eit område som ser ut til å vere godt eigna for interkommunalt samarbeid. Mange kommunar er så små at dei på eiga hand har vanskeleg for å etablere eit fagmiljø som er robust og stabilt nok til handtere dei krevjande og belastande oppgåvene som arbeid med barnevern kan vere. Alle samarbeida har vore med på å styrkje fagmiljøa og betre kvaliteten på barnevernstenestene. Det er dei største samarbeida (dei som involverer mange

⁷ Telemarksforsking – Bø, rapport 229-2006, Bent Aslak Brandtzæg, Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern.

kommunar) som i størst grad har greidd å få til fagleg spesialisering. Somme samarbeid, særleg dei større samarbeida, har hatt ein del oppstartsproblem. Telemarksforsking peiker på at dette har samanheng med at mange av dei nødvendige praktiske og administrative rutinane ikkje var på plass da samarbeida vart sette i gang. Samarbeida har i varierende grad gjort sitt til å styrkje det førebyggjande barnevernsarbeidet. Dei største samarbeida har hatt dei største problema med dette. Samarbeida ser ikkje ut til å ha gjort barnevernstenesta mindre tilgjengeleg for brukarane. Det verkar heller ikkje slik at større fysisk avstand kan gjere det lettare å ta kontakt med barnevernstenesta. Driftsutgiftene til barnevern ser ut å ha auka for dei fleste kommunane, og ein del kommunar har også fått betydeleg auka utgifter til tiltak.

Forsøk med interkommunal sosialteneste – kommunane Orkdal, Agdenes og Skaun

Frå 2005 prøver Agdenes, Orkdal og Skaun kommunar ut ei samanslåing av delar av sosialtenesta i kommunane. Eit interkommunalt styre er ansvarleg for å gjennomføre oppgåvene kommunane har etter kapittel 5 og kapittel 6 i lova om sosiale tenester og tenester etter same lova §§ 4-2 a) og 4-5 retta mot brukargruppene etter kapittel 5 og kapittel 6.

Formålet med forsøket er å styrkje og effektivisere sosialtenesta i regionen og etablere samarbeid mellom fleire kommunar og staten for å samorganisere tenestetilbodet mellom kommunane, Aetat og trygdeetaten i regionen for å gi brukarar med samansette problem eit betre tenestetilbod.

Forsøk med interkommunal landbruks- og miljøforvaltning

Det er sett i gang ei rekkje forsøk med interkommunal landbruks- og miljøforvaltning. Forsøka har same innretning.

Det kan nemnast at kommunane Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla i forsøksperioden 2004–2008 gjennomfører forsøk med å overføre myndigheit til ei interkommunal miljø- og landbruksforvaltning.

Formålet med samarbeidet er å prøve ut ei felles organisering av forvaltningsoppgåver og utviklingsoppgåver under leiing av eit interkommunalt politisk styre med ansvar for miljø- og landbrukspolitikken.

For perioden 2005–2008 har Fusa kommune ansvaret for dei oppgåvene Os og Samnanger har etter ei rekkje lover innanfor landbruk og miljø. Prinsipielle saker og saker som ikkje er delegerte til administrasjonen, blir lagde fram for det politiske utvalet eller kommunestyret i den kommunen saka gjeld.

Formålet med forsøket er å yte best moglege tenester til landbruksnæringa.

Bjugn og Ørland kommunar har i forsøksperioden 2005–2007 felles administrativ og politisk landbruksforvaltning. Den felles landbruksforvaltninga, kalla Fosen landbruk, avd. Ørland/Bjugn, er administrativt organisert som ei verksemd under rådmannen i Ørland kommune. Ørland kommune har ansvaret for dei oppgåvene som er lagde til Bjugn kommune innanfor landbruksforvaltning. Fosen landbruk, avd. Ørland/Bjugn gjer alle oppgåver som ligg til den kommunale landbruksforvaltninga ut frå delegering frå kvar av kommunane.

Formålet med forsøket er å prøve ut ei felles administrativ og politisk organisering for å betre tenestetilbodet, styrkje kompetansen, auke effektiviteten og gjere landbruksforvaltninga i kommunane mindre sårbar.

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

Forsøket gjeld midlar til bygdutviklingstiltak som er avsette i jordbruksavtalen over Landbrukets utviklingsfond (BU-midlar), og som blir forvalta av Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal. Kommunelova § 27 gjeld, med dette tillegget:

«Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal kan i forsøket med regional forvaltning av BU-midler fatte vedtak når det gjelder behandling av søknader etter disse vedtekter.»

Formålet med BU-midlane er å fremme lønnsam næringsutvikling på bygdene innanfor og i tilknytning til landbruket ved å

- a medverke til etablering og utvikling av småskalaprega verksemdar (tiltak)
- b fremme lokalsamfunnstiltak som legg forholda til rette for næringsutvikling
- c stimulere til rekruttering av begge kjønn til landbruket

Forsøket skal gå frå 1. januar 2004 til 31. desember 2007.

Innherred samkommune

Innherred samkommune er eit samarbeidsprosjekt mellom kommunane Levanger og Verdal i Nord-Trøndelag fylke. Samarbeidsprosjektet er organisert med utgangspunkt i kommunelova § 27 om interkommunalt samarbeid, men med eit tillegg om at samarbeidsorganet (samkommunestyret) kan utøve forvaltningsmyndigheit innanfor bestemte område. I forsøksperioden 2004–2008 får Innherred samkommune avgjerdsrett innanfor områda miljøvern, landbruk, plan- og byggesaker, arealforvaltning, kart og oppmåling, kommunehelsetenesta, sosialtenesta, barnevernstenesta, vaksenopplæring og PP-tenesta. Formålet med samarbeidet er mellom anna å leggje til rette for betre og meir effektive tenester til innbyggjarane i Verdal og Levanger kommunar og å medverke til utvikling av eit sterkare lokalsamfunn og ein meir robust region.

Samarbeidsavtalen: Etter kommunelova § 27 nr. 2 er det gitt nærmare krav om innhaldet i ein samarbeidsavtale mellom kommunane. Vedtekter etter kommunelova § 27 er ikkje omfatta av forsøksvedtektene, men vil gjelde som eit sideordna grunnlag for verksemda i samkommunen. Levanger og Verdal kommunar har derfor inngått ein samarbeidsavtale som regulerer ei rekkje forhold som ikkje er av ein slik karakter at det er nedfelt i forskrifta.

Organisering: Samkommunestyret er Innherred samkommunes øvste organ og gjer vedtak på desse områda så langt ikkje anna følgjer av lov

eller andre føresegner. Det går fram av samarbeidsavtalen § 7 at samkommunestyret kan opprette nemnder og utval.

Samkommunestyret med varamedlemmer blir valde av og blant dei to kommunestyra i Levanger og Verdal. I samarbeidsavtalen blir det fastsett at samkommunestyret skal ha 18 medlemmer der 9 representantar blir valde av og frå Levanger kommunestyre og 9 representantar av og frå Verdal kommunestyre. Valet gjeld for fire år.

Administrasjon: Forsøksforskrifta gir ikkje reglar om den administrative leiinga. Der er likevel fastsett at administrasjonen i samkommunen skal leiast av ein administrasjonssjef som er peikt ut av samkommunestyret. Administrasjonssjefen skal vere ein av dei to rådmennene i kommunane. Stillinga som administrasjonssjef skal gå på omgang mellom dei to rådmennene i kommunane etter ein turnus som samkommunestyret fastset. Samkommunestyret peiker også ut ein «vara» til stillinga som administrasjonssjef etter dei same prinsippa. Arbeidsgivar for administrasjonssjefen og «vara» er den kommunen vedkommande er tilsett i.

Det er fastsett i samarbeidsavtalen at samkommunen ikkje skal ha egne tilsette. Medarbeidarane i samkommunen har tilsetjingsforholdet sitt i morkommunen, men er overførte til styringa og leiinga i samkommunen. Administrasjonssjefen i samkommunen peiker ut eller tilset for kvar enkelt deltakarkommune i dei stillingane som er overførte.

3 Gjeldande rett

3.1 Innleiing

I høringsnotatet kapittel 2 er det gitt ei framstilling av gjeldande rett for fleire organisasjonsformer som ofte blir brukte i samband med interkommunalt samarbeid. I denne proposisjonen er det teke inn ein forkorta gjennomgang av dette. Omtalen av ulike selskapsformer er ikkje teken med i denne proposisjonen, ettersom selskapsorganisering av interkommunalt samarbeid ligg utanfor ramma av dei problemstillingane som blir drøfta i denne proposisjonen.

Det er i høringsnotatet gjort ei relativt omfattande drøfting av rettspraksis og juridisk teori om delegasjon av myndigheit til andre rettssubjekt enn kommunen sjølv, også interkommunale einingar som er eigne juridiske personar. For ei nærmare utgreiing om dette viser ein til høringsnotatet.

I dette kapitlet er det elles lagt vekt på å gi ei oversikt over enkelte organisasjonsformer som i praksis er mykje nytta for interkommunalt samarbeid om dei tradisjonelle forvaltningsoppgåvene til kommunane, med vekt på samarbeid etter kommunelova § 27. Ein har såleis ikkje gått inn på ei utgreiing om dei moglege organisasjonsformene som eksisterer for interkommunalt samarbeid om forretningsprega verksemd og regulær næringsverksemd. Dette har samanheng med at temaet i denne proposisjonen er behovet for lovregulering av interkommunalt samarbeid om tradisjonelle forvaltningsoppgåver og myndigheitsutøving, ikkje om den delen av kommuneverksemda som har meir eit forretningspreg.

Deltakinga frå kommunar i ulike former for rettsfellesskapar vart utgreidd i NOU 1995: 17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. Framlegget frå utvalet til føresegner om kommunale føretak og om interkommunale selskap vart stort sett følgt opp i Ot.prp. nr. 53 (1997–98) *Om interkommunale selskaper og lover om endringar i kommunelova osv. (kommunalt og fylkeskommunalt føretak)*. I NOU 1995: 17 finst det ein omfattande gjennomgang av ulike former for interkommunalt samarbeid for meir forretningsprega oppgåver.

I praksis samarbeider kommunar på mange ulike måtar, frå det heilt formlause samarbeidet til samarbeid innanfor ei definert selskapsform.

Dei vanlegaste formene for interkommunalt samarbeid er interkommunale styre etter kommunelova § 27 og interkommunale selskap etter lover om interkommunale selskap. Føresegna i § 27 slår fast at det kan skipast eit eige styre til å løyse felles oppgåver. Til eit slikt styre kan deltakarkommunane gi myndigheit til å ta avgjerder som gjeld drifta og organiseringa av verksemda. Lover om interkommunale selskap er ei spesialregulert selskapsform som berre kan brukast av kommunar og fylkeskommunar.

Dessutan finst det føresegner om interkommunalt samarbeid i enkelte andre lover som gjeld oppgåveløysing for kommunane (den kommunale særlovgevinga). Samarbeid mellom kommunar blir såleis regulert både av kommunallovgevinga og i særlovgevinga. Det er i dette kapitlet ikkje gått nærmare inn på dei ulike spesialføresegnene om interkommunalt samarbeid i særlovgevinga. Føresegnene om interkommunalt samarbeid i særlovgevinga er ofte forholdsvis fragmentariske og knytte til dei ulike sektorane. Dei generelle reglane om interkommunalt samarbeid går fram dels av kommunelova og er dels av ulovfest karakter.

Kommunar og fylkeskommunar kan også stifte selskap eller foreiningar saman med andre kommunar. For slike selskap og foreiningar gjeld lovgivinga om den aktuelle selskapsforma eller foreininga, med mindre anna går fram av kommunelova.

Eit vesentleg skilje går mellom dei organisasjonsformene der det ikkje blir oppretta noka felles organisatorisk overbygning og samarbeid med slik overbygning, typisk eit felles styre med representantar frå kvar deltakarkommune. Samarbeid blir ofte inngått utan at det blir formalisert på andre måtar enn ved avtalar, til dømes ved samarbeid om samlokalisering av tenester eller ved at ein kommune leverer tenester til ein annan (verts-kommuneløysingar). Denne forma for samarbeid skjer gjerne utan at det blir etablert felles styringsorgan som det blir overført myndigheit til.

Kommunelova set sjølv ingen avgrensingar for organiseringa av interkommunalt samarbeid mellom kommunar eller fylkeskommunar. Der kommunen eller fylkeskommunen er pålagd ei oppgåve gjennom lov, blir det eit spørsmål om kva for organisasjonsformer som kan nyttast for å utføre den aktuelle oppgåva. Dersom den aktuelle lova ikkje gir haldepunkt for å setje avgrensingar for måten verksemda kan organiserast på, er utgangspunktet at kommunane eller fylkeskommunane står fritt til sjølv å vurdere den organisasjonsforma som er mest tenleg for den aktuelle typen verksemd.

Når det gjeld høvet til å overføre avgjerdsrett til interkommunale einingar – eller til andre kommunar – vil dette der det er tale om lovregulert myndigheit, som utgangspunkt måtte avgjerast ut frå ei tolking av den aktuelle lova som legg myndigheita til kommunen. Når det gjeld myndighetsutøving slik det står i forvaltningslova, går ein ut frå at overføring av slik myndigheit til andre vil vere avhengig av om den aktuelle lova som legg myndigheita til kommunen, gir heimel til det.

For store delar av verksemda til kommunane vil avgjerdsrett likevel kunne overførast på reint privatrettsleg grunnlag.

Men generelt står ikkje kommunar like fritt som private rettssubjekt til å skipe selskap og andre samanslutningar og overlate avgjerdsrett til desse. Bakgrunnen for det er at det dreier seg om offentleg forvaltningsverksemd der dei folkevalde organa i kommunen står i eit politisk ansvarsforhold til innbyggjarane i den aktuelle kommunen. Etter omstenda kan også kommunen der innbyggjaren bur, stå i eit rettsleg ansvarsforhold til innbyggjarane.

For oppgåver og tenester som er regulerte i lova om offentlege innkjøp, vil oppdraget måtte setjast ut på anbod dersom anna ikkje følgjer av unntak frå lova om offentlege innkjøp.

3.2 Særleg om samarbeid som er egne rettssubjekt

Eit «eige rettssubjekt», eller ein «eigen juridisk person», har rettar og plikter som nettopp det. I norsk og nordisk formuesrett blir omgrepet eigen juridisk person rekna som eit uttrykk for at det for ei slik eining gjeld ein del rettsreglar på lik linje med fysiske personar. Ein juridisk person vil såleis kunne vere eit eige rettssubjekt og forpliktingssubjekt i forhold til reglane i formuesretten, kunne ha sivilprosessuell partsstilling (partsevne)

og kunne ha stilling som part i forhold til offentleg forvaltning (til dømes i forhold til tinglysingsreglane, skattereglane og i forhold til rettar og plikter etter forvaltningslova). Posisjonen kjem normalt som ein konsekvens av at samanslutningsforma er stifta, og fell bort når ho blir avvikla.

Når det gjeld spørsmålet om ei interkommunal samarbeidsform er eit eige rettssubjekt, vil den rettslege statusen til samarbeidet mellom anna stå sentralt i forhold til reglane i arbeidsmiljølova om overdraging av verksemd.

I lov om interkommunale selskap av 29. januar 1999 nr. 6 er det uttrykkeleg slått fast i § 2 at eit interkommunalt selskap kan ha rettar, plikter og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter. Føresegna svarer til § 2-1 første ledd i selskapslova og inneber at eit slikt selskap vil vere eit eige rettssubjekt – skilt 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, og der selskapet måtte vere involvert i rettsaker eller forvaltningssaker, er det selskapet som har partsstilling. Reglane i kommunelova vil ikkje gjelde for selskapet. Rettar og plikter blir tilordna sjølve selskapet og ikkje dei enkelte eigarkommunane.

Om eit interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27 er eit eige rettssubjekt, er avhengig av ei konkret vurdering av kvar enkelt type verksemd, jf. NOU 1995: 17, side 71. Moment i vurderinga kan vere formuesmassen til verksemda og graden av sjølvstende for styret i forhold til deltakarane. I denne vurderinga vil det ha mykje å seie om styret er tildelt budsjettmyndigheit, myndigheit til å ta opp lån, til å gjere vedtak i personalsaker og til eventuelt å binde verksemda utetter utan at det må få samtykke frå deltakarane. Ein høgsterettsdom, som står i Norsk Retstidende 1997 side 623, gir rettleiing i spørsmålet om når eit interkommunalt samarbeid er å sjå på som eit eige rettssubjekt eller ikkje.

Innføringa av lova om interkommunale selskap i år 2000 innebar ei innsnevring av kommunelova § 27 ved at eit interkommunalt selskap som var organisert etter kommunelova § 27, og som var eit eige rettssubjekt, måtte organiserast som eit interkommunalt selskap etter IKS-lova innan 1. januar 2004. Dette vart regulert i IKS-lova § 40 andre ledd, samstundes som det vart teke inn ei føresegn i kommunelova § 27 nr. 4 som avgrensa mot samarbeid som er egne rettssubjekt. Dette

førte med seg at dersom kommunar og fylkeskommunar ønskte å inngå samarbeid som utgjorde eigne rettssubjekt, måtte slikt samarbeid skje etter reglane i IKS-lova eller ved ei anna selskapsform.

Med verknad frå 28. november 2003 vart § 27 nr. 4 og IKS-lova § 40 andre ledd oppheva på bakgrunn av Ot.prp. nr. 105 (2002–2003) Om lov om endringar i kommuneloven m.m. (interkommunalt samarbeid). Endringa inneber at det framleis er høve til å etablere interkommunale samanslutningar som har ein slik grad av sjølvstende at dei må reknast som eigne juridiske personar, utan at det er nødvendig å organisere verksemdene som interkommunale selskap etter lova om interkommunale selskap.

3.3 Omsyn som gjer seg gjeldande ved val av samarbeidsform

3.3.1 Allment

Dersom det er aktuelt å drive ei verksemd saman med andre kommunar eller fylkeskommunar, finst det fleire aktuelle organisasjonsformer for dette. Kva for organisasjonsformer som er dei mest tenlege, vil mellom anna vere avhengig av kva for deltakarar som skal vere med i verksemda (til dømes berre kommunar og/eller fylkeskommunar eller også private), kva slags verksemd det er, graden av økonomisk risiko for deltakarane, ønskt grad av politisk innverknad og kontroll med verksemda osv. I NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, heiter det i avsnitt 4.6.3:

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

I punkt 3.5 blir dei mest aktuelle samarbeidsformene summarisk gjennomgått, med hovudvekt på samarbeid etter kommunelova § 27.

Interkommunalt samarbeid kan også drivast som aksjeselskap og andre privatrettslege samanslutningar. Det er ikkje gått nærmare inn på dei ulike elementa i desse organisasjonsformene her. (For ein fyldig gjennomgang av dette, sjå NOU 1995: 17 *Om organisering av kommunal og fylkes-*

kommunal virksomhet.) Dette er generelle og allmenne organisasjonsformer som stort sett er utan spesielle reglar for det tilfellet at eigarane/deltakarane er kommunar eller fylkeskommunar.

I punkt 3.4 vil ein komme inn på enkelte tema av generell relevans, også hovudtrekk ved styrings- og påverknadsformer for dei ulike samarbeidsformene, forholdet til kommunelova, offentleglova og forvaltningslova, og forhold for dei tilsette.

Val av organisasjonsform for interkommunalt samarbeid vil mellom anna vere avhengig av i kor stor grad det er ønskeleg med politisk styring og kontroll med verksemda. Det er i første rekkje eit spørsmål om det er ønskeleg å skilje verksemda ut som ein eigen juridisk person – eit eige selskap – eller om ho skal organiserast på ein annan måte – med eit eige styre etter kommunelova § 27 eller ved å inngå eit avtalebasert samarbeid i til dømes ein vertskommunemodell.

Kommunar og fylkeskommunar som ønskjer å samarbeide gjennom selskap, vil i utgangspunktet kunne velje mellom dei same selskaps- og organisasjonsformene som private – så sant det ikkje er sett avgrensingar for valfridommen i lov. Selskapsforma etter lova om interkommunale selskap er likevel ei organisasjonsform som private ikkje vil kunne bruke.

Når det gjeld vurderinga av kva for ei selskapsform som er tenleg for interkommunalt samarbeid for ein aktuell type verksemd, vil dette vere avhengig av fleire forhold som ein må vege mot kvarandre. I ein rettleiar som er utgitt på Kommuneforlaget, *Kommunal selskapsorganisering – økonomiske og juridiske vurderinger (2002)*, heiter det på side 19:

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

3.3.2 Bruk av forvaltningslova og offentleglova i interkommunalt samarbeid

Forvaltningslova og offentleglova femner om «forvaltningsorgan». Dette inneber at lovene gjeld for all verksemd som blir driven innanfor ramma av ordinær forvaltning i stat eller kommune. Når det gjeld kommunar og fylkeskommunar, vil dette i utgangspunktet seie organ som er oppretta med heimel i kommunelova og kommunale særlover.

Eigne rettssubjekt fell i utgangspunktet utanfor virkeområdet til desse lovene. Dersom eit interkommunalt selskap på vegner av stat eller kommune gjer enkeltvedtak eller utarbeider forskrift, vil forvaltningslova og offentleglova likevel gjelde for denne delen av verksemda til selskapet, jf. forvaltningslova § 1 tredje punktum og offentleglova § 1 første ledd tredje punktum. Det finst likevel få døme på private rettssubjekt som har fått slik kompetanse.

Avgrensinga av omgrepet forvaltningsorgan reiser vanskelege spørsmål når ei verksemd er organisert som eit sjølvstendig rettssubjekt, til dømes som aksjeselskap eller stiftelse, og verksemda samstundes har ei organisatorisk eller økonomisk tilknytning til stat eller kommune. Slik offentleglova og forvaltningslova er praktiserte, blir spørsmålet om ei verksemd fell innanfor eller utanfor lova, avgjort etter ei samla vurdering. Den rettslege organiseringa er ikkje utan vidare avgjerande. I utgangspunktet må det vurderast konkret for kvart enkelt selskap om det kan reknast som eit forvaltningsorgan.

I Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova), prøver ein å klargjere rettstilstanden omkring selskap som kommunar eig, og forholdet til offentleglova ved framlegget til § 2 første ledd bokstav c og d om virkeområdet til lova:

- «c) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og
- d) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.»

Føresegna vil såleis vere aktuell for verksemder som er organiserte som sjølvstendige rettssubjekt, til dømes aksjeselskap, ansvarlege selskap

eller andre selskapsformer som blir rekna som sjølvstendige rettssubjekt. Bokstav d tek særleg sikte på sjølvstendige rettssubjekt som ikkje har eigarar, til dømes stiftelsar.

For rettssubjekt som denne føresegna gjeld for, vil lova som hovudregel gjelde for alle delar av verksemda og uavhengig av kva slags verksemd rettssubjektet driv. I det andre leddet i framlegget heiter det likevel:

«Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private. For verksemder som etter offentleg oppkjøp eller liknande kjem inn under bokstavane c eller d, gjeld lova frå og med fjerde månadsskiftet etter den månaden da vilkåra vart oppfylte.»

3.3.3 Interkommunalt samarbeid og forholdet til dei tilsette

Det er kommunen eller fylkeskommunen som har arbeidsgivaransvaret for dei tilsette som har arbeidet sitt knytt til ei interkommunal samarbeids-eining, såframt verksemda ikkje er organisert som eit sjølvstendig rettssubjekt. Er den interkommunale eininga sjølv ein eigen juridisk person, går ein ut frå at sjølve eininga er arbeidsgivar, jf. Retstidende 1996 side 623. Kva det har å seie at eit samarbeid er å rekne som eit eige rettssubjekt, blir såleis eit sentralt spørsmål i forhold til dei tilsette i verksemda. Dersom ei eksisterande kommunal eller fylkeskommunal verksemd blir organisert som eit eige rettssubjekt, kan omdanninga vere omfatta av reglane om overdraging av verksemd i arbeidsmiljølova. Dette kan også skje dersom ei verksemd blir overført til ein annan kommune.

3.3.4 Reglane i kommunelova om tilsyn og kontroll

Statleg kontroll

Kommunelova gir staten visse høve til kontroll overfor kommunane – særleg i samband med enkelte økonomiske disposisjonar, mellom anna låneopptak og garantistilling. Desse gjeld likevel ikkje overfor aksjeselskap og andre selskapsformer som kommunen nyttar eller deltek i, sjølv om det heilt eller delvis er ein kommune som eig dei. Dette inneber mellom anna at eit aksjeselskap som kommunen eig, kan ta opp lån og stille garantiar uavhengig av reglane i kommunelova om kommunale lån og garantiar. Kommunelova § 59

om lovlegskapskontroll og plikt for kommunen til å gi departementet dei opplysningane det ønskjer om verksemda i kommunen, kjem heller ikkje til bruk på aksjeselskap som kommunar eig.

Kommunal selskapskontroll

Når det gjeld kontrollen kommunane sjølv driv av kommunale selskap, skal kontrollutvalet etter forskrifta om kontrollutval av 15. juni 2004 nr. 905 sjå til at det blir gjennomført kontroll med forvaltninga av eigarinteressene i interkommunale selskap, aksjeselskap der kommunen eller fylkeskommunen aleine eller saman med andre kommunar eller fylkeskommunar eig alle aksjar, og i heilåtte dotterselskap av slike selskap, jf. kommunelova § 80. Slik selskapskontroll inneber at det skal takast kontroll av om den som utøver eigarinteressene til kommunen eller fylkeskommunen i selskap, gjer dette i samsvar med vedtak og føresetnader i kommunestyret eller fylkestinget («eigarskapskontroll»). Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon etter forskrifta om revisjon i kommunar og fylkeskommunar av 15. juni 2004 nr. 904 kap. 3.

Med utgangspunkt i ein plan for gjennomføring av selskapskontroll skal kontrollutvalet gi rapport til kommunestyret eller fylkestinget om dei kontrollane som er gjennomførte, og om resultatene av desse.

3.4 Interkommunalt styre etter kommunelova § 27

3.4.1 Innleiing

Kommunalt samarbeid etter kommunelova § 27 utgjer ein vesentlig del av dei interkommunale samarbeidsordningane som eksisterer i dag. For ein meir fylldig gjennomgang av gjeldande rett på dette området viser ein til NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, punkt 4.4.

Den no gjeldande § 27 er ei vidareføring av den tidlegare § 27 i kommunestyrelova og § 29 i fylkeskommunelova. Det var alt etter kommunelovene frå 1921 høve for to eller fleire kommunar til å etablere eit felles styre for å løyse ei kommunal oppgåve.

Føresegna regulerer ei samarbeidsordning der det blir oppretta eit eige felles styre mellom deltakarkommunane/fylkeskommunane for å løyse felles oppgåver. Kommunelova § 27 kjem

først til bruk dersom det er etablert eit sjølvstendig interkommunalt avgjerdsnivå – eit eige styre – som er tildelt avgjerdsrett, jf. § 27 nr. 1 «til løsning av felles oppgaver». Samarbeidsorgan utan myndigheit til å ta avgjerder i samband med den aktuelle verksemda vil dermed falle utanfor denne føresegna.

Det er ingen føresetnad at kommunane ved skipinga av verksemda har lagt til grunn § 27 for samarbeidet sitt. Det avgjerande er at det faktisk er oppretta eit styre til å løyse felles oppgåver med myndigheit til å ta avgjerder. Reglar om avgjerdsrett, vedtekter mv. kjem dermed til bruk, såframt det ikkje gjeld andre lovreglar for samarbeidet.

Kvar kommune og fylkeskommune avgjer som ein hovudregel sjølv om han skal delta i interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27. Om kommunestyret eller fylkestinget kan delegera myndigheit det har etter særlov, til eit interkommunalt styre, vil vere avhengig av ei tolking av den aktuelle lova. Føresegna om interkommunalt samarbeid i kommunelova har vorte forma med sikte på driftsmessig og administrativt samarbeid mellom kommunar, som til dømes bygging og drift av anlegg som straum- eller vassforsyning, kloakk og renovasjon. Også på helse- og skolesektoren finst det interkommunale samarbeidsordningar.

Samarbeid etter den rettslege ramma som kommunelova § 27 gir, kan vere eit alternativ til ei selskapsrettsleg organisering, også interkommunalt selskap etter lova om interkommunale selskap. Det som særmerker § 27-samarbeid, er likevel at slikt samarbeid mellom anna ikkje vil kunne ha deltaking frå private (på same måten som etter IKS-lova) og at det er avgrensa kva myndigheit som kan leggjast til styret, jf. uttrykket i lova «drift og organisering». Økonomiføresegnene i kommunelova vil også gjelde for interkommunalt samarbeid så langt dei passar. Eit særleg forhold som er knytt til denne samarbeidsforma, er også at ei eventuell oppløysing av samarbeidet kan bli vurdert av departementet, jf. kommunelova § 27 nr. 3 siste ledd.

Føresegna om interkommunalt samarbeid gir hovudreglane for samarbeidet. I avtalen (vedtekten) mellom deltakarane vil det stå om den vidare ramma. Rettsleg vil avtalen dermed opplyse om at det skal opprettast eit felles styre mellom kommunane og/eller fylkeskommunane. Avtalen vil mellom anna kunne seie noko om i kva omfang dette styret skal ha kompetanse til å ta avgjerder på vegner av deltakarane i samarbeidet.

3.4.2 Oppretting av interkommunalt styre

Deltakarar i eit interkommunalt styre

Kommunelova § 27 nr. 1 regulerer uttømmende kven som kan vere deltakar i eit interkommunalt samarbeid etter § 27. Berre kommunar og fylkeskommunar kan vere deltakarar i slikt samarbeid. Slike styre kan såleis opprettast mellom kommunar eller mellom fylkeskommunar, eller mellom kommunar og fylkeskommunar. Føresegna vil også gjelde situasjonar der kommunar eller fylkeskommunar sluttar seg til eit eksisterande samarbeid, sjølv om lova berre nyttar uttrykket «opprette». Det er ikkje er høve for staten eller private til å delta i slike styre. Interkommunale selskap etter lova om interkommunale selskap kan heller ikkje delta i styre etter kommunelova § 27.

Føresegna er ikkje til hinder for at kommunar eller fylkeskommunar inngår ulike former for samarbeidsavtalar med private rettssubjekt eller staten. Slike avtalar blir regulerte på basis av allmenn avtalerett eller selskapslovgiving.

Det er kommunestyret eller fylkestinget sjølv som gjer vedtak om å delta i interkommunalt styre, jf. § 27 nr. 1 andre punktum. Denne kompetansen kan såleis ikkje delegerast vidare til andre organ. Ein viktig grunn til delegasjonsforbodet er at det dreier seg om delegering av myndigheit til eit styre som ikkje ligg direkte under instruksjons- og omgjeringsmyndigheita til kvar kommune.

Vedtekter for samarbeidet. Minstekrav

Utover dei minimumskrava som er sette til vedtektene til styret, står deltakarkommunen fritt til å fastsetje det konkrete innhaldet for verksemda til styret. Kommunelova § 27 nr. 3 fastset likevel visse minstekrav som ikkje kan innskrenkast i vedtekta. Oppseiingsfristen kan maksimalt setjast til eitt år, og det kan ikkje avtalast annan utløysingssum enn det nr. 3 andre punktum fastset.

Når det gjeld minstekrav til vedtekter, er dette regulert av § 27 nr. 2. Krava til vedtektene er ufråvikelege. Men det er opp til dei deltakande kommunane eller fylkeskommunane å fastsetje det konkrete innhaldet.

Etter nr. 2 bokstav a skal vedtektene for det interkommunale styret innehalde føresegner om styresamansetjing og korleis styret skal peikast ut. Grunngevinga for dette kravet er at det er behov for ei slik avklaring i kvar enkelt kommune eller fylkeskommune, og for å sikre at deltakarane peiker ut representantane sine på same grunnlag

og dermed i størst mogleg grad med same mandat. Føresegna inneheld ikkje reglar om rettar dei tilsette skal ha om å sitje i eit slikt interkommunalt styre, men det står kommunane fritt å fastsetje i vedtektene at dei tilsette skal ha rett til å oppnemne ein eller fleire medlemmer. Det er heller ikkje noko i vegen for at kommunane avtaler at det i styret skal sitje personar med særlege posisjonar, til dømes at den som er ordførar, skal vere kommunerepresentanten i styret.

Vidare skal vedtektene innehalde føresegner om verksemda til styret. Det er berre avgjerder om drift og organisering av verksemda som kan delegerast til styret, jf. § 27 nr. 1. Sjå nærmare om kompetansen til styret under avsnitt 3.4.5.

Dersom deltakarkommunane skal gjere innskot i verksemda, må dette fastsetjast i vedtektene, jf. § 27 nr. 2 bokstav c. Dersom vedtektene ikkje inneheld slike føresegner, kan styret verken krevje eller rekne med slikt innskot. Forholdet mellom storleiken på eventuelle innskot kan vere ein indikasjon på korleis eigarforholdet er meint å vere deltakarane imellom. Dette vil ha noko å seie for vurderinga av deltakardelen av eventuelt overskot og likvidasjonsutbytte. Er det ikkje haldepunkt for anna, vil det vere naturleg å leggje til grunn at det er samsvar mellom eigarforhold og ansvarsforhold eigarane imellom. Har deltakarkommunane seg imellom vedteke å gi slikt innskot, må dette vurderast som bindande mellom kommunane og styret, sjølv om det ikkje er nemnt i vedtektene.

Etter bokstav d skal vedtektene innehalde føresegner om styret har myndigheit til å ta opp lån eller på andre måtar påleggje deltakarane økonomiske plikter. Vidare skal vedtektene innehalde føresegner om det å kunne gå ut av eller oppløyse samarbeidet, jf. bokstav e.

3.4.3 Ansvar og eigardelen til deltakarane

Når det gjeld interkommunale verksemder som er registrerte i Føretaksregisteret, vil den avtalte ansvarsforma for samarbeidet bli kunngjort ved registreringa av styrevedtektene – der det skal fastsetjast om deltakarkommunen skal gjere innskot i verksemda. Forholdet mellom storleiken på innskota vil vere ein indikasjon på korleis eigarforholdet er meint å vere deltakarane imellom. Dersom det ikkje er andre haldepunkt, vil det vere naturleg å leggje til grunn at det er samsvar mellom eigarforhold og ansvarsforhold deltakarane imellom, jf. NOU 1995:17 side 73.

Overfor kreditorane til verksemda vil deltaka-

rane stå ansvarleg solidarisk for dei samla pliktene med mindre anna er avtalt med kreditor, jf. gjeldsbrevlova § 2 første ledd.

3.4.4 Medlemmene av styret

Styresamansetjing

Korleis styret skal vere samansett, skal gå fram av vedtektene, jf. § 27 nr. 2 bokstav a. Om ikkje anna er fastsett i vedtektene, blir valet av styremedlem regulert av kommunelova § 35 nr. 4, jf. § 29 nr. 2, det vil seie ved fleirtalsval, såframt ikkje minst ein medlem krev forholdstalsval.

Det følgjer av konstruksjonen «interkommunalt styre» og av forarbeida til føresegna at alle deltakande kommunar eller fylkeskommunar må vere representerte i styret. Dette kan føre til at eit interkommunalt samarbeid med mange deltakarar vil få eit styre med svært mange medlemmer, noko som kan vere mindre tenleg med tanke på å ha ansvar for den løpande leiinga av verksemda.

Av forarbeida til lova (NOU 1990:13 side 203) går det fram at lova ikkje er til hinder for at det blir oppretta andre og mindre organ i samarbeidstiltaket der ikkje alle kommunar er representerte – også eit organ som i praksis blir kalla «styret» og som får generell kompetanse – så lenge det større organet har den generelle styringskompetansen. Departementet uttaler i Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 112 at styringskompetanse ikkje kan leggjast til éin kommune eller fylkeskommune slik at denne utøver kompetansen på vegner av dei andre, men at ein sakleg avgrensa del av styringskompetansen i klare unntakstilfelle kan leggjast til éin kommune eller fylkeskommune dersom særlege praktiske omsyn gjer seg gjeldande. Som døme nemner ein at arbeidsgivarfunksjonen kan leggjast til ein bestemt kommune.

Reglar for å kunne vere valbar osv.

Val til interkommunalt styre er ikkje omfatta av reglane i kommunelova § 14 nr. 1. Ein har såleis inga plikt til å ta imot val til eit slikt styre, men dersom ein har late seg velje til eit slikt styreverv, må ein gå ut frå at vedkommande har dei same pliktene til å fungere i vervet som andre folkevalde. Den som har mist røysteretten sin, eller som står for revisjon for vedkommande kommune eller fylkeskommune, eller som er rekneskapsansvarleg for den aktuelle interkommunale verksemda, er heller ikkje valbar som medlem til det interkommunale styret, jf. kommunelova § 14 nr. 2 og nr. 3.

Vedkommande som ikkje er valbar på grunn av si stilling, vil likevel vere valbar dersom han eller ho trekkjer seg frå stillinga si når organet tek til å fungere, jf. § 14 nr. 4.

Kommunelova § 15 om uttreding og suspensjon vil også gjelde overfor medlemmer av eit interkommunalt styre. Det same gjeld kommunelova kap. 7 om rettane og pliktene til dei folkevalde.

3.4.5 Kompetansen til styret

Interkommunale styre som er oppretta med heimel i kommunelova § 27, er ikkje tildelt myndigheit direkte i lova. Det er vedtaket i kvar kommune eller fylkeskommune om delegasjon av myndigheit til det interkommunale styret som er grunnlaget for den rettslege kompetansen og verksemdområdet til styret. Som nemnt skal dette gå fram av vedtektene.

I motsetning til andre samarbeidsformer i selskapslovgivinga – også interkommunale selskap – set kommunelova § 27 avgrensingar for den kompetansen som kan leggjast til det interkommunale styret. Myndigheita blir avgrensa til å gjelde det å ta avgjerder som gjeld «drift og organisering» av verksemda. Tradisjonell forvaltningsmyndigheit ligg såleis utanfor kompetansen til eit interkommunalt styre. I Ot.prp. nr. 42 (1991–92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) uttaler departementet på side 112:

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

I spesialmotiva til § 10 på side 268 uttaler departementet:

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

På bakgrunn av omtalen i forarbeida av omgrepet «drift og organisering» verkar det derfor som at

det var eit sentralt siktemål å etablere eit skilje mellom politiske vurderingar og det som høyrer inn under den løpande driftsleiinga i verksemda. Det blir også gitt grunnlag for å trekkje eit skilje mellom prinsipielle saker og saker som ikkje var så viktige. Ofte vil viktige og prinsipielle saker også vere politisk kontroversielle, og det vil dermed ikkje vere behov for å sonde mellom politiske og prinsipielle saker. Men sjølv om ei sak ikkje er politisk kontroversiell, kan ho liggje utanfor omgrepet drift og organisering dersom ho er svært viktig for bedrifta eller heile kommunen/fylkeskommunen. Kva for saker som ligg utanfor omgrepet, må vurderast i forhold til både kva karakter verksemda har, og kor stor ho er.

Styret for eit interkommunalt tiltak kan vidare tildelast myndigheit til å fastsetje budsjettet til verksemda, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92) side 113. Styret for ei interkommunal verksemd kan også få myndigheit til å opprette og leggje ned stillingar og til å ta avgjerder i personalsaker. Kor langt myndigheita til styret rekk i desse sakene, vil vere avhengig av delegasjonsvedtaket og ei tolking av dette. Styret kan også få fullmakt til å ta opp lån. Lån styret tek opp, kan berre nyttast til formål som står i § 50, fordi føresegnene i kommunelova om økonomiforvaltning også gjeld for interkommunale verksemdar. Det er likevel rekna med at styret kan få fullmakt til å ta opp lån til lånefond, i alle fall innanfor visse rammer.

Som hovudregel fell utøving av offentleg myndigheit utanfor dei fullmaktene som eit interkommunalt styre kan få etter kommunelova § 27. Kva som ligg i omgrepet «utøving av offentleg myndigheit», vil derfor bli sentralt i forhold til dei driftsoppgåvene eit interkommunalt styre etter § 27 kan delegerast myndigheit til å utføre. Grensa får også noko å seie i forhold til i kor stor grad ei oppgåve kan delegerast til andre rettssubjekt. Det finst få lover der det blir gitt høve for kommunar til å kunne delegerast utøving av offentleg myndigheit til andre rettssubjekt.

Med utøving av «offentleg myndigheit» siktar ein ikkje til at det er offentlege myndigheiter som opptrer, men til myndigheitsutøving i tydinga avgjerder av offentlegrettsleg art. Føresegna siktar derfor til forbod, pålegg, fullmakt, dispensasjon og andre avgjerder på det offentlegrettslege området. Offentleg myndigheit kan omfatte meir enn det å kunne gjere enkeltvedtak og gi forskrifter, til dømes å vere kontroll- og planleggingsmyndigheit.

3.4.6 Nærmare om høvet deltakarkommunane har til styring og kontroll overfor det interkommunale styret

Eit interkommunalt styre etter § 27 vil ikkje kunne gjere vedtak som inneber utøving av offentleg myndigheit, jf. avgrensinga som ligg i uttrykket «drift og organisering». Eit slikt styre vil likevel kunne få høve til å gjere sentrale kommunale oppgåver som det kan vere ønskeleg at kvar enkelt deltakarkommune har ein viss kontroll og innverknad over. Deltakarkommunane kan først og fremst påverke samarbeidsorganet gjennom sitt val av medlemmer til styret og kan gi medlemmene sine instruksar om røystegiving frå sak til sak. Kommunane kan også i vedtektene om samarbeid fastsetje godkjenningsordningar for visse typar vedtak i styret, til dømes at eit vedtak ikkje er bindande før det har vore lagt fram for dei ulike kommunestyra.

Spørsmålet om kven som kan føre tilsyn med interkommunalt styre etter kommunelova § 27, er ikkje regulert i kommunelova. I rundskriv H-17/96, sak nr. 93/6169, uttaler departementet likevel:

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

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

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

Fordi kontrollutvalget ikke kan tildeles andre oppgaver enn de som følger av at det er den enkelte kommunes internkontrollorgan,

kan kommunestyrene heller ikke delegere ett av deltakerkommunenes kontrollutvalg å føre tilsyn med sammenslutningens virksomhet.

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

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

3.4.7 Forholdet til andre delar av kommunelova. Saksbehandlingsreglar

Kommunelova kapittel 6 om saksbehandlingsreglar i folkevalde organ gjeld også for interkommunale styre, så langt «kommunestyret, fylkestinget eller oppnevningorganet ikke bestemmer noe annet». Saksbehandlingsreglane i kommunelova vil dermed gjelde for verksemda til styret, så lenge deltakarane ikkje har fastsett noko anna. Det er likevel ikkje høve til å gjere unntak frå kommunelova §§ 36–38. Heller ikkje kan det fastsetjast reglar for verksemda til styret som er i strid med prinsippa i forvaltningslova.

3.4.8 Forholdet til forvaltningslova og offentleglova

Eit interkommunalt styre etter kommunelova § 27 vil vere eit «organ for stat eller kommune» slik det er meint i forvaltningslova. Reglane i forvaltningslova om saksbehandling, inhabilitet, teieplikt osv. gjeld derfor for styret. Offentleglova har same bruksområdet som forvaltningslova, og dokumenta til det interkommunale styret vil derfor vere omfatta av offentleglova. Dette inneber at dokumenta ikkje kan haldast attende utan at det ligg føre særleg heimel for det.

3.4.9 Uttreding og oppløysing

Vedtektene skal innehalde føresegner som regulerer spørsmålet om rett til å gå ut av samarbeidet og reglar om kva som skal gjelde ved oppløysing av samarbeidet, jf. § 27 nr. 2 bokstav e.

Situasjonen der ein eller fleire av deltakarkommunane i eit interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27 ønskjer å seie opp deltakarforholdet sitt i samarbeidet, er regulert av § 27 nr. 3. Dersom det ikkje er avtalt noko anna i vedtektene, jf. § 27 nr. 2 bokstav e, gjeld det ein eittårs frist for at ein kommune skal kunne krevje seg utløyst. Dersom det er sett ein oppseiingsfrist som er meir enn eitt år, kan ein deltakar likevel seie opp med eitt års varsel, jf. NOU 1995:17 side 80.

Utløysingssummen for den aktuelle deltakarkommunen eller fylkeskommunen vil bli nettoverdien av den delen kommunen har ved oppseiings-tidspunktet, jf. § 27 nr. 3 andre punktum. Denne verdien kan likevel ikkje vere større enn verdien av dei midlane vedkommande kommune eller fylkeskommune har skote inn. I ei sak frå 1996 (sak nr. 96/3965), referert i rundskriv H-17/96 frå departementet, har departementet uttalt at det ikkje er høve til å fråvike føresegna om utløysingssum ved uttreding frå eit interkommunalt samarbeid («selskap») etter kommunelova § 27. Det vart i brevet vist til at verken ordlyden eller forarbeida opnar for dette.

Etter § 27 nr. 3 andre ledd kan oppseiing av avtale kan leggjast fram for departementet, som kan gi pålegg om vidare samarbeid «hvor samfunnsmessige interesser eller omsynet til samarbeidende kommuner tilsier dette».

3.4.10 Heimel til å påleggje samarbeid etter § 27

Utgangspunktet i kommunelova § 27 er at kommunane sjølv bestemmer om dei vil inngå samarbeid og kva dei vil samarbeide om. I nr. 1 andre ledd i føresegna blir det likevel gitt heimel for Kongen til å gi pålegg om å opprette interkommunalt styre. Det er i forarbeida til lova lagt til grunn at heimelen til å påleggje interkommunalt samarbeid blir brukt med varsemd, og berre når samfunnsmessige omsyn tilseier det. Det blir også framheva at før det blir gjort vedtak om pålagt samarbeid, skal dei kommunane og fylkeskommunane det gjeld, få uttale seg. Myndigheita til å gi slikt pålegg er lagd til Kommunal- og regionaldepartementet etter kgl. res. 18. desember 1992, forskrift nr. 1079.

3.5 Andre organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid

For kommunar og fylkeskommunar vil det vere eit praktisk spørsmål korleis verksemd som dei er engasjerte i, skal organiserast. I utgangspunktet kan verksemden organiserast i dei same selskapsformene som står til disposisjon for private – i tillegg til dei nemnde verksemdsformene som er spesielt tilpassa for offentleg verksemd. Men som nemnt kan ikkje kommunar lenger delta i ansvarlege selskap etter selskapslova, eller som «andelslag». Den selskapsforma som da står fram som mest aktuelle for interkommunalt samarbeid ved sida av lova om interkommunale selskap, vil særleg vere aksjeselskap. Andre aktuelle organisasjonsformer kan vere stiftelsar og foreiningar. For nærmare utgreiing om gjeldande rett omkring desse organisasjonsformene viser ein til høyringsnotatet kapittel 2 under avsnitt 2.7 og til NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

3.6 Særleg om vertskommunesamarbeid utan organisatorisk overbygning

Den såkalla vertskommunemodellen som alt i dag er i bruk i praksis, er kjenneteikna ved at ein kommune eller fylkeskommune gjer oppgåver på vegner av ein annan kommune eller fylkeskommune, utan at det er noka felles organisatorisk overbygning for dette samarbeidet – slik det gjeld i andre organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid. Ei slik samarbeidsform fell derfor utanfor dei konstruksjonane som elles kjem inn under særleg lovgiving. I regelen nyttar ein «vertskommunemodellen» ved løysing av administrative støttetenester, til dømes felles lønnskantar, IKT, breibandløysingar og kartarbeid. Det blir også inngått samarbeid om administrative stillingar, der det blir tilsett felles personale i delt stillingsprosent.

Ved slikt samarbeid vil det vere dei kontraktsrettslege bindingane som gjeld for samarbeidet. Vertskommunemodellen inneber at styringsorganet i vertskommunen har den fulle avgjerdsmakta, og dei andre «deltakande» kommunane bestiller tenesteleveransar frå vertskommunen. Dei deltakande kommunane vil såleis ha avgrensa høve til å påverke styring av investeringar og drift, men må dekkje sin del av dei samla kostnadene. Visse høve til styring, til dømes at viktige saker skal behand-

last i dei aktuelle kommunane, kan avtaltast særskilt i ein tenesteleveranseavtale.

Dersom det er tale om å leggje ei oppgåve eller ei stilling som ved lov er lagd til ein kommune eller fylkeskommune, til ein annan kommune, blir det som nemnt ovanfor eit spørsmål om vedkommande lov opnar for at slike løysingar kan nyttast. Særleg vil det gjelde eit krav om klar heimel dersom det skal kunne leggjast myndighetsoppgåver til andre rettssubjekt – til dømes andre kommunar. Eit døme på ein slik lovheimel finst i smittevernlova § 4a-3 første ledd, som lyder:

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

3.7 Oversikt over føresegner om interkommunalt samarbeid i særlovgivinga

Utanom kommunelova og lova om interkommunale selskap finst det ei rekkje døme på føresegner om interkommunalt samarbeid, som meir eller mindre klart gir heimel for kommunane eller fylkeskommunane til å la interkommunale organ utføre oppgåver på vegner av kommunen eller fylkeskommunen. Dei ulike lovføresegnene har likevel eit til dels ulikt innhald med omsyn til kva former for interkommunalt samarbeid som det er høve til å inngå. Departementet legg til grunn at når ein ser bort frå utøving av offentleg myndighet, vil det vere høve til å etablere interkommunalt samarbeid om kommunal tenesteyting i form av interkommunale styre etter kommunelova § 27, og truleg interkommunale selskap (IKS) med mindre særlovene har relativt klare føresegner som stengjer for dette. Om det er høve til å leggje oppgåver og avgjerdspekt til aksjeselskap eller andre selskap, må avgjerast ut frå ei tolking av kvar enkelt lov.

Ei kartlegging av føresegner om interkommunalt samarbeid i særlovgivinga finst i ein rapport som er utarbeidd av høgskolelektor Ingun Sletnes ved Høgskolen i Oslo på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet. Rapporten vart levert til departementet i februar 2003. I del II i utgrei-

inga blir rammene for interkommunalt samarbeid i dei ulike særlovene vurderte.

Det er uklare punkt i fleire særlovsføresegner om interkommunalt samarbeid om kva for organisasjonsformer som er tillatne. Særlovene tek sjeldan eksplisitt standpunkt til om det kan vere samarbeid til dømes etter kommunelova § 27, gjennom interkommunale selskap eller ved bruk av aksjeselskap. Når det gjeld spørsmål om høve til å la andre rettssubjekt utøve offentleg myndigheit på vegner av kommunen eller fylkeskommunen, må det liggje føre klare haldepunkt i lov for at det kan vere slikt samarbeid.

Nedanfor er det teke inn nokre døme på regulering av interkommunalt samarbeid i særlovgevinga.

3.7.1 Særlovsføresegner som opnar for å leggje myndigheitsutøving til interkommunale organ osv.

Innleiing

Etter gjeldande rett står ikkje kommunane fritt til å delegere avgjerdsmyndigheit til interkommunale organ. Kommunelova sjølv set mellom anna grenser ved å slå fast at det interkommunale styret etter § 27 berre kan få myndigheit til å ta avgjerder som gjeld «drift og organisering». Men særlovene kan opne for delegasjon av utøving av offentleg myndigheit til ulike samanslutningsformer.

I anna lovverk som regulerer samanslutningsformer, finst det ikkje ei slik avgrensing som i kommunelova § 27. Her kjem det an på ei tolking av særlova om det finst ein heimel for å delegere avgjerdsmakta til slike organisasjonsformer.

I særlovene finst det nokre døme på at det er tillate med delegering av myndigheitsoppgåver til interkommunale organ, og dei fleste av desse er av nyare dato. Dette kapitlet vil behandle desse føresegnene, men også enkelte andre føresegner som er av interesse i samband med interkommunalt samarbeid.

Kommunehelsetenestelova

Når det gjeld helsetenestene til kommunen, galdt det tidlegare ei føresegn (§ 1-5) om frivillig samarbeid som sa at to eller fleire kommunar kan gjere avtale om samarbeid om helsetenesta. Etter at denne føresegna vart oppheva i 1994 (ved Ot.prp. nr. 60 (1993–94)), inneheld ikkje lova i dag føresegner som regulerer frivillig samarbeid. Bak-

grunnen for å oppheve føresegna var at Helsedepartementet såg på høvet til å samarbeide som noko sjølvstøtt, slik at føresegna var overflødig.

Kommunehelsetenestelova § 1-3 andre ledd gir kommunane høve til å gjere avtale med andre kommunar, fylkeskommunen eller private om drift av sjukeheimar eller buformer for heildøgns omsorg og pleie. Føresegna kom inn i lova i samband med at ansvaret for sjukeheimane vart overført til kommunane i 1989. Sletnes kjem i utgreiinga si på side 108 med denne vurderinga av føresegna:

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

Kommunehelsetenestelova blei gjennom Ot.prp. nr. 72 (2000-2004) endra slik at kommunane fekk heimel til å delegera myndigheit innan miljøretta helsevern til interkommunale organ. Det var gjennom denne lovedringa og mogeleg å delegera myndighet frå ein kommune til ein annan.

Smittevernlova

Formålet med lov av 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer er ifølgje lova § 1-1 å verne befolkninga mot smittsame sjukdommar ved å førebyggje dei og motverke at dei blir overførte i befolkninga.

Oppgåvene til kommunane i samband med dette er regulerte i § 7-1, der det mellom anna heiter:

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

og pleie i sykehjem eller annen kommunal helseinstitusjon.»

Lova nemner fleire tiltak i §§ 3-1 til 3-9 som er nokså inngripande og legg også ansvar til kommunen for å føre tilsyn med at reglane i lova blir følgde, og at vedtak i medhald av lova blir gjennomførte, jf. § 7-1 fjerde ledd. Mange av oppgåvene som her er lagde til kommunen, er kombinerte med heimel til å utøve ulike typar offentleg myndigheit for å setje i verk tiltak i tråd med formålet i lova.

Smittevernlova § 7-1 fekk eit nytt siste ledd ved lovendring i 2004. Det heiter her:

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

Smittevernlova opnar her for å delegere myndighetsoppgåver til eit interkommunalt organ. Lova gir også heimel til å overlata oppgåvene etter smittevernlova til ein annan kommune (vertskommune), men med den avgrensinga at vedtaket da skal stadfestast av kommunen der saka har sitt opphav.

Når det gjeld spørsmålet om kva interkommunale organ det her er snakk om å opne for delegasjon til, står dette på side 12 i Ot.prp. nr. 72 (2003–2004):

«Helsedepartementet mener at av de organisasjonsformer man har i dagens regelverk, skal interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 og interkommunalt selskap etter IKS-loven, være de aktuelle formene dersom det skal delegeres myndighet innen miljørettet helsevern og/eller smittevern.»

Tobakkskadelova

Formålet med lov av 3. september 1973 nr. 14 om vern mot tobakkskader (tobakkskadelova) er å avgrense helseskadar som bruk av tobakk fører med seg, jf. § 1 i lova. Etter tobakkskadelova § 6 skal lokale, transportmiddel og serveringslokale der allmenta har tilgang, vere røykfrie.

Oppgåvene og myndigheita til kommunane er knytte til å drive tilsyn med at reglane i og i medhald av § 6 blir følgde. Er det snakk om eit arbeidslokale, er det Arbeidstilsynet som har tilsynsmyndigheita, jf. § 6 femte ledd. Når kommu-

nane utøver tilsynsansvaret sitt, kan dei nytte dei verkemidla som går fram av kommunehelseteneselova §§ 4a-7, 4a-8, 4a-9, 4a-12. Desse verkemidla går langt når det gjeld myndigheitsutøving frå det offentlege, mellom anna ved å heimle granskning av ei verksemd med medverknad frå politiet, pålegg om retting, tvangsmulkt og straff.

Når det gjeld reglar for organisering av tilsynsverksemda til kommunane, seier tobakkskadelova § 6 femte ledd:

«... Kommunestyrets myndighet etter denne paragraf kan delegeres til et organ i kommunen eller til et fellesorgan for flere kommuner ...»

For den delegasjonen som skjer internt i kommunen, er det dei allmenne reglane i kommunelova om delegasjon som må leggast til grunn.

Føresegna gir også heimel for kommunestyret til å delegere myndigheita si til eit «felles organ». Denne føresegna kom inn i 2002 og opnar for eit interkommunalt samarbeid om denne tilsynsoppgåva med tilhøyrande myndigheit. I Ot.prp. nr. 57 (2001–2002) heter det:

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

Det er likevel eit spørsmål om kva for samarbeidsformer denne heimelen opnar for. Kan det tolkast inn ei avgrensing i val av organisasjonsform? Sletnes skriv i rapporten sin på side 121:

«Trolig åpner loven for samarbeid etter kommuneloven § 27. Jeg antar at loven ikke åpner for organisering etter lov om interkommunale selskap, eller etter aksjeloven. Dersom loven skulle åpne for samarbeid i slike former burde det vært spesielt avklart i lovtekst og forarbeider siden bestemmelsen er helt ny».

Brann- og eksplosjonsvernlova

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

«To eller flere kommuner kan avtale å ha felles brannvesen eller felles ledelse av brannvesenet. Kommunen kan gjennom avtale overlata brannvesenets oppgaver og ledelse helt eller delvis til en annen kommune, virksomhet e.l.

Kommunen må i slike tilfeller etablere ordninger som sikrer at all myndighetsutøvelse etter loven skjer under kommunens formelle ansvar.»

Sjølvs om føresegna er uklar når det gjeld høvet til å delegerer til interkommunalt samarbeid – er det likevel lagt til grunn, mellom anna på bakgrunn av formuleringar i forarbeida til lova – at det ikkje skal gjelde avgrensingar i delegasjon. Synspunktet er lagt til grunn i framlegget frå Direktoratet for samfunnssikkerheit og beredskap til delegasjonsvedtak når det gjeld myndigheit etter brann- og eksplosjonsvernlova. I rapporten til Sletnes blir det konkludert med at:

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

Hamne- og farvasslova

I lov om havner og farvann mv. av 8. juni 1984 nr. 51 (hamne- og farvasslova) er det gitt føresegner om interkommunalt samarbeid. To eller fleire kommunar kan for heile eller delar av kommunane opprette interkommunalt samarbeid og organ for slikt samarbeid til å behandle saker etter hamne- og farvasslova, jf. § 12 andre ledd første punktum. Slikt samarbeid, og organ for slikt samarbeid, kan også påleggjast av Kongen i område der dette er særleg praktisk, jf. andre punktum. Reglane om interkommunalt samarbeid i kommunelova gjeld «så langt de passer», jf. § 12 andre ledd siste punktum.

Dersom det i vedtektene for det interkommunale hamnesamarbeidet ikkje er fastsett noko anna, har det interkommunale samarbeidsorganet same myndigheita som kommunane har etter hamne- og farvasslova til å gjere enkeltvedtak og vedta forskrifter, jf. § 12 andre ledd tredje punktum. Styret for slikt samarbeid vil dessutan automatisk få ansvar for visse tilsynsoppgåver og myn-

digheitsfunksjonar som er uttrykkeleg regulerte i §§ 16–18 i lova.

Heimelen i hamne- og farvasslova § 12 andre ledd er ikkje etter ordlyden avgrensa til noka bestemt form for samarbeid. Oppretting av interkommunalt samarbeid i hamnesektoren kan skje med eller utan organisatorisk overbygning og med eitt eller fleire organ. Det kan også opprettast ved eige rettssubjekt. Ei rekkje hamnesamarbeid er organiserte som interkommunale selskap etter lova om interkommunale selskap.

Samarbeid utan organisatorisk overbygning kjem mellom anna til uttrykk der hamner kjøper og sel tenester av kvarandre, utan noka felles myndighetsutøving. For slikt samarbeid er det ikkje behov for ein heimel eller ei spesiell lovbestemt organisasjonsform. Omfanget av samarbeidet og forholdet mellom partane blir da regulerte fullt ut av dei avtalane ein har gjort.

Hamne- og farvasslova har ikkje – på same måten som kommunelova § 27 – noko krav om kven som må vere representant frå kommunane, eller andre reglar for oppnemning eller samansetting av eit felles interkommunalt organ. Det må truleg krevjast at det felles organet som blir etablert etter hamne- og farvasslova § 12, er folkevalt eller har forholdsmessig deltaking frå dei folkevalde. Dette følgjer ikkje uttrykkeleg av lova, men er ein klar føresetnad i forarbeida, jf. Ot.prp. nr. 3 (1983–84) sidene 12–13 og kommunetilpasningslova (Ot.prp. nr. 59 (1992–93) sidene 34–35. Når hamne- og farvasslova legg opp til at eit «interkommunalt styre» automatisk får overført til seg myndigheit på ei rekkje område under hamne- og farvasslova, talar også dette for at alle dei deltakande kommunane må vere representerte i det øvste organet i samarbeidet, men ikkje nødvendigvis i hamnestyret.

Hamne- og farvasslova er for tida under revisjon.

3.7.2 Døme på lover som opnar for at kommunar kan påleggjast å inngå interkommunalt samarbeid

Utgangspunktet er som før nemnt at kommunen sjølv bestemmer om han skal samarbeide med andre kommunar om å løyse oppgåvene sine. Det finst per i dag inga lovføresegn som direkte krev at kommunane skal delta i former for interkommunalt samarbeid. Men det er nokre få føresegner som heimlar høve for myndigheitene til å påleggje kommunane å inngå samarbeid.

Kommunelova § 27 nr. 1 andre ledd inneheld ein generell heimel for Kongen til å gi pålegg om å etablere interkommunalt samarbeid etter § 27. Eit slikt høve er først og fremst grunnlagt med at det av omsyn til ei effektiv og forsvarleg ressursutnytting kan vere nødvendig at oppgåver blir utførte av fleire kommunar i fellesskap. Lova om interkommunale selskap inneheld ikkje noka tilsvarende føresegn.

I forarbeida til føresegna går det likevel fram at ein slik påleggsheimel skal nyttast med varsemnd og berre når tungtvegande samfunnsomsyn tilseier det, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92) sidene 113–114. Ein føresetnad er derfor at før eit slikt pålegg blir gitt, må det vere ei saksbehandling som gir dei aktuelle kommunane eller fylkeskommunane høve til å uttale seg om eit eventuelt pålegg om samarbeid, og at dei får høve til å føreslå alternative rammer for samarbeidet – eventuelt samarbeide på frivillig grunnlag.

Eit døme på ei lov som gir heimel om pålegg om interkommunalt samarbeid er hamne- og farvasslova, der det i § 12 andre ledd heiter:

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

Denne heimelen er nytta i fleire tilfelle.

I brann- og eksplosjonsvernslova heiter det i § 15 om samarbeid mellom kommunar (første og andre ledd):

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

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

«Departementet kan gi nærmere bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid. Herunder kan departementet gi bestemmelser om oppretting av de nødvendige samarbeidsorganer, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografisk område det

skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende kommuner ha høve til å uttale seg.»

Departementet har likevel ikkje nytta denne heimelen til å gi pålegg om slikt samarbeid. I NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, kapittel 7 blir det foreslått at heimelen til å kunne gi pålegg om interkommunalt plansamarbeid blir ført vidare. Det heiter i forslag til § 7-1 tredje ledd:

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

3.8 Utanlandsk rett

3.8.1 Sverige

Innleiing

Inntil ganske nyleg låg det føre mange juridiske avgrensingar for kva kommunale kjerneoppgåver ein kunne samarbeide om. Men ulike lovendringer dei siste åra har lagt forholda betre til rette for interkommunalt samarbeid. Eit døme på det er reglane om såkalla «kommunalförbund». Frå og med 1. januar 1998 vart reglane om slike forbund teke inn i den svenske kommunelova, slik at det skulle bli enklare og meir attraktivt for kommunane å inngå samarbeid i slike forbund. Juridisk sett er det no høve for kommunen å innleie samarbeid om nær sagt alle kommunale oppgåver, og spekteret av tillatne samarbeidsformer er også stort.

Dei ulike samarbeidsformene blir gjerne delte inn i tre grupper: dei meir lause formene for samarbeid (nettverk, prosjekt og avtalar mellom kommunar), kommunalrettslege organiseringar (kommuneforbund og felles nemnder etter kommunelova og «hälso- och sjukvårdslagen») og privatretslege organisasjonsformer (interkommunale aksjeselskap, stiftelsar eller ideelle foreiningar).

Når det gjeld privatretslege selskapsformer, gjeld det visse avgrensingar for kor fritt kommunen står: Verksemda til selskapet må for det første ligge innanfor det kommunale ansvarsområdet.

Det er vidare ikkje tillate å skipe selskap dersom særlovgevinga har reglar om korleis verksemda skal organiserast. Dersom ei oppgåve omfattar myndigheitsutøving, kan slike oppgåver berre overlatast til selskap dersom det ligg føre uttrykkeleg klar heimel til dette i lovverket.

Avtalebasert samarbeid utan organisatorisk overbygning

To eller fleire kommunar og/eller landsting kan inngå avtalar om å utføre visse tenester – innanfor kompetanseområdet sitt. Slike samarbeidsavtalar kan ein inngå på tvers av dei svenske länsgransene. Det kan såleis – utan særleg heimel for det – ikkje avtalast at ein annan kommune eller eit anna landsting skal kunne utøve myndigheitsoppgåver på vegner av ein annan kommune eller eit anna landsting. Det finst nokre lover som opnar for at det kan delegerast avgjerdsrett til andre kommunar og landsting, mellom anna på miljøområdet. Lova om offentlege innkjøp gjeld på vanleg måte dersom ein kommune eller eit landsting kjøper varer og tenester av andre.

Felles nemnder

Kommunar og landsting kan samarbeide gjennom såkalla «gemensamma nämnder» – eller felles nemnder – jf. kommunallagen (1991:900) kapittel 3, §§ 3a til 3c. Organisasjonsforma vart innført i 1997. Formålet var å gi ei ramme for ei meir smidig og enkel samarbeidsform enn det ein tidlegare kunne bruke (til dømes kommunalforbund). «En gemensam nämnd» er ei felles nemnd som inngår i den politiske strukturen til ein av dei samarbeidande kommunane («vertskommunen») som eit kva som helst anna politisk utval. Det blir derfor ikkje oppretta nokon ny juridisk person; vertskommunen er den formelt sett ansvarlege – eventuelt med regressrett overfor dei andre samarbeidande kommunane. Samstundes har alle dei samarbeidande kommunane framleis ein reell politisk innverknad over ansvarsområdet til den felles nemnda.

Den felles nemnda skal ha oppgåver som er felles for deltakarane, også myndigheitsoppgåver, derunder myndigheitsutøving. Typiske oppgåver som har vorte lagde til slike felles nemnder, er helse- og omsorgstenester, tannpleietenester, sosialtenester osv. Det gjeld likevel to unntak frå høvet til å kunne løyse oppgåver gjennom felles nemnder: sivilt forsvar og landmålarverksemd.

Ved opprettinga av ei felles nemnd skal det set-

jast opp ein samarbeidsavtale og eit nemndsreglement. Samarbeidsavtalen skal innehalde føresegner om leiarval, avvikling, tvisteløysing, kostnadsdeling, kor mange nemndsmedlemmer det skal vere frå kvar kommune, og kva oppgåver nemnda skal ha.

Det finnest ein særskilt form av felles nemnd på «helso- og sjukvårdsområdet». Loven om felles nemnd på «vård- og omsorgsområdet» gjer det mogeleg for eitt landsting og ein eller fleire kommunar som inngår i landstinget, å samarbeide i ein felles nämnd. Kravet om samarbeid om ei felles kommunal oppgåve som generelt gjelder for felles nämnd er tatt bort. I staden kan samarbeidet skje innafor ramen av bestemte område som landstingene og kommunane kvar for seg har ansvaret for. For at samarbeid skal kunne skje blir likevel kravd at oppgåvene både frå landstinget og kommunane inngår i den felles nämnda sitt ansvarsområde.

Kommunalforbund

Reglane om såkalla «kommunalförbund» var tidlegare regulert i ei eiga lov (kommunalförbunds lagen). Kommunalforbund som samarbeidsform vart innført i 1919. I 1997 vart lova om kommunalforbund inkorporert i kommunallov, der det også vart gjort ein del endringer med sikte på å forenkle og modernisere reglane.

Samarbeidsforma blir regulert av kommunallov kapittel 3. Kommunalforbund er ei frivillig¹ samanslutning som kan skipast på bestemt eller ubestemt tid. Kommunar og landsting kan overlata utføringa av både lovpålagde og frivillige oppgåver til kommunalforbund som det sjølv er med i. Medlemskommunane overlet avgjerdsretten i dei aktuelle spørsmåla til sin eller sine representantar («förbundsfullmäktige») i forbundet.

Ved lovendringa i 1997 vart det opna for at kommunane eller landstinga ikkje treng å leggje fullt ut dei same oppgåvene til kommunalforbundet. På denne måten er det også lagt til rette for at kommunar og landsting kan delta saman i eit kommunalforbund om også dei lovpålagde oppgåvene.

Kommunalforbundet blir derfor omtalt som ein spesialkommune som tek over ei eller fleire oppgåver for medlemmene sine, og som blir fullt ansvarleg for denne verksemda med eigne bud-

¹ I lovverket er det gitt høve til å påleggje oppretting av kommunalforbund om regionalplanlegging (men føresegna har aldri vore nytta) og om etablering av regionforbund i tilknytning til regionforsøka i Kalmar og Skåne.

sjett og rekneskapar. Kommunalforbundet er ein eigen juridisk person som er frittstående i forhold til dei kommunane og/eller landstinga som er medlemmer.

Forbundet kan anten organiserast som eit avgjerande organ («förbundsfullmäktige») med eit utøvande organ («förbundsstyrelse») eller som «förbundsdirektion» med begge funksjonar. Medlemmene i det avgjerande organet i kommunalforbundet skal hentast blant medlemmer eller varamedlemmer i kommunestyra – og kvar kommune skal vere representert med minst éin medlem. Avgjerdsorganet i kommunalförbundet vel deretter förbundsstyrelsen. Avgjerdsorganet i forbundet blir valt for fire år om gongen, med mindre kortare valperiode er avtalt.

Kommunallova set nærmare krav til innhaldet i forbundsavtalen, også om styret og om innsyn i økonomien og verksemda osv. Ein kommune kan trekkje seg frå samarbeidet. Oppseiingstida er på tre år – om ikkje ein kortare oppseiingsfrist har vorte avtalt.

3.8.2 Danmark

Innleiing

Framstillinga er basert på informasjon frå juni 2005.

Det danske lovverket opnar for interkommunalt samarbeid på dei fleste områda, med unntak av myndigheitsutøving – som normalt skal liggje hos kommunestyret eller eit organ som er underlagt dette. Det finst særlege reglar om interkommunalt samarbeid i fleire lover, mellom anna «skattestyrelsesloven» § 1 om at to eller fleire kommunar kan – etter godkjenning av skatteministeren – peike ut ein person som er tilsett i ein av kommunane til å ha det øvste ansvaret for likningsarbeidet i den kommunale skattestellet med alle eller delar av dei skattepliktige i dei aktuelle kommunane. Etter miljøvernlova § 86 kan kommunestyra overføre myndigheit etter lova til ein såkalla «miljø- og levnedsmiddelkontrollenhet». Lova om offentleg veg § 10 og beredskapslova § 10 opnar også for at kommunane kan samarbeide om slike oppgaver.

«Kommunale fællesskaber – styrelsesloven § 60»

Den kommunale styringslova inneheld éi føresegn om interkommunalt samarbeid: § 60 om «kommunalt fællesskab» (fellesskap). Eit samarbeid etter denne føresegna inneber overføring av

myndigheit frå deltakarkommunane til eit nytt felles organ – etter godkjenning av den statlege tilsynsmyndigheita (amtsmannen). Slik godkjenning er nødvendig ettersom eit samarbeid etter denne føresegna vil innskrenke ansvaret og myndigheita til deltakarkommunane – og dermed vere eit brot på grunnprinsippet i styringslova § 2 om at «kommunebestyrelsen» (kommunestyret) er den kompetente og ansvarlige myndigheita for alle kommunale oppgaver.

Det er etter styringslova § 60 som utgangspunkt ingen avgrensingar for kva kommunale oppgaver og kva kompetanse som kan leggjast til kommunale fellesskapar. Eventuelle avgrensingar kan likevel følgje av lovgivinga elles.

Når det gjeld myndigheitsutøving – det vil seie den delen av den kommunale forvaltninga som går ut på å regulere rettane og pliktene til borgarane, til dømes gjennom å vedta forbod, påbod eller gi løyve, vil det normalt følgje av den aktuelle lovgivinga at slik myndigheit skal utførast av kommunestyret eller organ som ligg inn under instruksjonsmyndigheita til kommunestyret. I ein rapport som er utarbeidd av Kommunernes Landsforening (KL) om *Kommunal-, forvaltnings- og personalrettslige problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder* (juli 2000), heiter det på side 9, tredje og fjerde avsnitt:

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

Dersom det etter avtalen skal opprettast eit sjølvstendig styringsorgan for samarbeidet, blir det kommunale samarbeidet kalla «et kommunalt fællesskab». Berre kommunar og amtskommunar kan vere deltakarar i samarbeidsavtalar etter § 60. Ein kommunal fellesskap kan ha både kommunar og amtskommunar som deltakarar. Utanfor føresegna fell kommunale selskap der det ikkje skjer ei kompetanseoverføring frå kommunane til selskapet, og også selskap der det er andre deltakarar enn kommunar og amtskommunar. Samarbeid om til dømes innkjøp og bruk av felles teknisk materiell skal derfor ikkje godkjennast etter § 60 – ettersom eit slikt samarbeid ikkje inneber overføring av kompetanse.

Den kommunale fellesskapen er ein sjølvstendig juridisk person som stort sett må følgje dei same reglane som ein kommune (blir vurdert som ein særkommune for dei oppgåvene han har fått). Styringslova gjeld generelt, med mindre anna går fram av samarbeidsavtalen. Den kommunale fellesskapen er eit eige sjølvstendig forvaltningsorgan som er omfatta av forvaltningslova og offentleglova. Fellesskapen er også omfatta av det generelle kommunale tilsynet, jf. styringslova § 61 sjetle ledd.

Ein kommunal fellesskap har sjølvstendig kompetanse og utøver ikkje funksjonar på vegner av kommunane i medhald av delegasjon. Dei oppgåvene som etter avtalen er overførte til fellesskapen, er overførte til sjølvstendig ivaretaking av fellesskapen. Dersom ein kommunal fellesskap skal opptre på vegner av kommunen, må det skje etter ei overføring av kompetansen i medhald av styringslova § 60.

Ein kommunal fellesskap blir leidd av eit styre med ein eller fleire representantar frå kvar deltakarkommune. Det skal vedtakast vedtekter som skal fastsetje kor stor representasjon kvar kommune skal ha, og om det skal vere politikarar eller administrative styremedlemmer.

Med mindre noko anna er avtalt i vedtektene til fellesskapen, har kommunestyra i dei deltakande kommunane høve til å gi representantane sine instruksar om korleis dei skal røyste i bestemte saker. Ein går også ut frå at ein kan gi slike instruksar til representantar som ikkje er kommunestyremedlemmer.

Etableringa av fellesskapen blir finansiert av innskot frå kommunane eller ved at verksemda tek opp lån som deltakarkommunane står ansvarleg for. Drifta blir finansiert ved brukarbetaling.

Oppretting av samarbeid etter styringslova § 60 er frivillig for kommunane, men det finst på visse særlovsområde heimel til å påleggje samarbeid – også på miljø- og energiområdet.

Ei eventuell uttreding frå eller oppløysing av fellesskapen krev semje mellom deltakarane. Ein kan også gi samtykke til å gå ut av fellesskapen etter godkjenning av amtmannen.

Aksjeselskap og ansvarlege selskap som kommunen eig

Etter styringslova § 57 kan kommunar og amtskommunar sjølv opprette eller samarbeide i form av aksjeselskap. Slike selskap er privatrettslege selskap og er dermed ikkje omfatta av offentlegrettslege reglar, herunder kommunelova. Det er normalt ikkje høve til å overlate kommunale opp-

gåver til eit slikt selskap – med unntak frå forsyningsområdet.

Kommunane kan etter styringslova § 59 delta i selskap med solidarisk ansvar.

«Betjeningsoverenskomster» og avtalar om å utføre oppgåver for andre kommunar

Dei såkalla «betjeningsoverenskomster» inneber i praksis at ein inngår samarbeid ved at ein kommune bruker institusjonar, spesialistar, maskinar osv. til ein annan kommune. Slike avtalar blir ikkje regulerte særskilt i lovgivinga, men det finst døme på lover som avgrensar høvet kommunane har til å utføre ei oppgåve på ein slik måte.

Lov nr. 378, «*Kommuners og amtkommuners utførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder*», gir kommunane høve til å selje ytingar til andre offentlege myndigheiter – også andre kommunar – så lenge lovgivinga elles ikkje har avgrensingar for dette. Lova tek sikte på å sikre at avtalar om å utføre oppgåver mellom offentlege myndigheiter skjer i samsvar med anbudsreglane. Dersom tenesta er over ein viss sum (1,6 millionar DKK) skal oppgåva setjast ut på anbud.

Verken «betjeningsoverenskomster» eller avtalar etter lov nr. 378 treng godkjenning av tilsynsmyndigheitene – såframt det ikkje er snakk om plikter som skal vare særleg lenge, og når avtalen ikkje kan seist opp med eit varsel kortare enn to–tre år. Slike samarbeidsformer vil heller ikkje vere eigne juridiske einingar.

Grensa mellom «betjeningsoverenskomster» og dei tenestene som er omfatta av lov nr. 378, kan spele ei vesentlig praktisk rolle sidan det å inngå slike overeinskomstar mellom anna ikkje krev slik anbudsrunde på førehand som lov nr. 378 krev, slik at kommunen står fritt til sjølv å bestemme med kven han vil inngå ein overeinskomst. I dansk teori blir det sagt at «betjeningsoverenskomster» neppe kan seist å vere presist avgrensa, slik at det ikkje er opplagt kva oppgåver slike overeinskomstar kan gjelde. På bakgrunn av dei omsyna som lov nr. 378 byggjer på, ser ein det slik at ein berre kan inngå «betjeningsoverenskomster» når ein er utanfor «konkurrenceudsatte opgaveområder», jf. KLs rapport Kommunal-, forvaltnings- og personalrettslege problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder (2000), på side 11f.

Kommunefullmaktsreglane

Etter kommunefullmaktsreglane (dei uskrivne

reglane om kommunal ivaretaking av oppgåver) kan ein kommune delta i privatrettslege selskapskipingar, også aksjeselskap, såframt selskapet aleine tek hand kommunale oppgåver. Dette inneber mellom anna at selskapet ikkje kan ha ervervsformål. Det er ikkje eit vilkår at alle selskapsdeltakarane er kommunar, men det er eit krav at selskapet berre gjer oppgåver som kommunen sjølv kan utføre etter lova.

3.8.3 Finland

Samkommunar

Den finske kommunelova av 17. mars 1995 §§ 76–87 inneheld reglar om samarbeid mellom kommunar, der det stort sett blir gitt føresegner om oppretting av samkommunar.

Samkommunemodellen går ut på at medlemskommunane fastset forma og innhaldet for samarbeidet gjennom ein avtale som alle partar må slutte seg til – og som skal godkjennast av «fullmäktige» (svarer til kommunestyret) i medlemskommunane. Grunnavtalen regulerer kompetansen til samkommunen og skal innehalde føresegner om organisering, finansiering, avgjerdsreglar osv., jf. § 78. Det kan vere stor variasjon i måten dei ulike samkommunane handterer bestemte verksemdområde på.

Finland har 236 samkommuner. Mange er svært små, og har berre to organ (styrelse og revisionsnämnd) og nokre er store og har tre organ (samkommunestämman/fullmäktige, styrelse og revisionsnemnd). Oppgåvene varierer mykje. Kommunelova krev likevel at kvar enkelt kommune er representert i det avgjerande styringsorganet.

Akkurat som kvar enkelt kommune er samkommunen ei juridisk eining med sin eigen orga-

nisasjon og si eiga verksemd. Samkommunen har sin eigen økonomi og administrasjon. Samkommunane har inga sjølvstendig skattleggingsmyndigheit, men er finansierte av dei deltakande kommunane. Kor stor del kvar kommune skal ha, blir fastsett i avtalen og kan mellom anna byggje på innbyggjartalet i kommunen, den faktiske bruken av tenester og kor store skatteinntektene er.

I regelen er samkommunane baserte på frivillig deltaking, men tre typar samkommunar er det obligatorisk for kommunane å vere med i: «landskapsförbunden», «specialomsorgsdistrikten» og «sjukvårdsdistrikten» (med mindre kommunane er så store at dei utgjer ein egen sjukehuskommune). Samkommunen er som hovudregel ikkje direktemottakar av statlege tilskot. Berre unntaksvis går statlege overføringar direkte til samkommunane (unntaket er på utdanningssektoren).

Det øvste organet i samkommunen er eit representantskap der kvar enkelt av deltakarkommunane har minst éin medlem. Kor mange medlemmer eller røyster kvar kommune har i representantskapet, blir fastsett ut frå «styrkeforholdet» mellom kommunane i den aktuelle samkommunen. Talet på medlemmer blir bestemt i grunnavtalen. Representantskapet skal ha minst to møte i året og har til oppgåve mellom anna å godkjenne budsjett og rekneskapar og å velje eit styre for samkommunen.

Etter lova er det krav om at styret skal spegle partisansetjinga i alle medlemskommunane samla

Dersom ein kommune ønskjer å gå ut av samkommunen, kan dette skje ved at det blir varsla om dette innan utgangen av kalenderåret før det året mandatperioden for den folkevalde er slutt. Men det kan avtalast andre reglar om uttreding i grunnavtalen.

4 Generelt om behovet for lovendringer

4.1 Historikk

4.1.1 Tida før kommunelova av 1992

Kommunestyrelovene av 1921 hadde føresegner om interkommunale samanslutningar. I landkommunelova § 32 heitte det såleis at to eller fleire kommunar kunne opprette eit felles styre til å løyse ei kommunal oppgåve. Det går fram av Ot.prp. nr. 30 (1921) der lovframlegga vart fremma, at føresegna var meint å vere mellombels, idet lovkomiteen tok sikte på seinare å komme med eit framlegg til lov om «kommunelag». Departementet var i tvil om behovet for ei slik mellombels føresegn, men vedtok å gå inn for dette. I grunngivinga for dette heitte det i proposisjonen på s. 22:

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

Ved lovene av 10. juni 1938 om kommunestyre på landet og om kommunestyre i byene (kommunestyrelovene av 1938) vart føresegner om interkommunale samanslutningar i det vesentlege førte vidare. Føresegnene i bykommunelova og landkommunelova (§ 32 og 33) var likelydande:

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

Det vart heller ikkje på dette tidspunktet fremma noko framlegg om ei eiga lov om «kommunelag».

Vedtaket om å overføre myndigheit til eit interkommunalt styre – det ville i praksis seie vedtekene i samarbeidsordninga – måtte etter § 60 i lova godkjennast av Kongen. Dette hadde også vore ordninga etter lova av 1921.

Verken lovene av 1921 eller av 1938 hindra kommunane i å skipe aksjeselskap – aleine eller saman med andre (andre kommunar, staten eller private). Dette vart også gjort i praksis.

Da ein fekk lova av 12. november 1954 om styret i herreds- og bykommunene (kommunestyrelova av 1954), vart denne rettstilstanden ført vidare. I samband med arbeidet med lova av 16. juni 1961 om fylkeskommunar (fylkeskommunelova) vart det fastsett tilsvarande føresegner.

Forholdet til selskapslovgivinga

Lov om aksjeselskap 6. juli 1957 (som avløyste aksjelova av 1910) var frå aksjelovkomiteen si side i utgangspunktet meint å skulle gjelde for alle selskap med avgrensa ansvar. Unntaket var berre samvirkeleg og ein del liknande selskapsformer, og selskap som det var gitt særlover for. Interkommunale selskap vart på denne bakgrunnen haldne unna virkeområdet til aksjelova. Unntaket vart vidareført i aksjelova av 1976.

Ved vedtakinga omfatta lova om ansvarlege selskap og kommandittselskap av 21. juni 1985 nr. 83 (selskapslova) også inter(fylkes)kommunale selskap. Kommunar og fylkeskommunar kan i dag ikkje vere deltakar i ansvarlege selskap eller kommandittselskap.

4.1.2 Kommunelova av 1992

Lova om kommunar og fylkeskommunar (kommunelova) av 25. september 1992 nr. 107 (heretter kommunelova) har i likskap med dei tidlegare kommunelovene føresegner som gir høve til å opprette eige styre for inter(fylkes)kommunale verksemdar.

Både i den offentlege utgreiinga som låg til grunn for lovframlegget (NOU 1990: 13) og i odelsingsproposisjonen (Ot.prp. nr. 42 (1991–92)) vart det understreka at det var behov for ein gjennomgang av gjeldande regelverk for kommunale selskapskipingar og anna kommunal organisering av særleg verksemd. Det vart framheva at det ville vere nødvendig å vurdere behovet for eigne lovreglar for dette saksfeltet. Det vart likevel konkludert med at spørsmålet burde greiast ut særskilt av eit eige utval på eit seinare tidspunkt. I Ot.prp. nr. 42 (1991–92) uttaler departementet mellom anna (s. 120):

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

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

På denne bakgrunnen vart det nedsett eit lovutval som utarbeidde NOU 1995: 17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. Lovutvalet føreslo mellom anna ei ny lov om interkommunale selskap (IKS).

4.1.3 Selskapsorganisering av kommunal verksemd – utgreiinga i NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet

Utgreiinga til utvalet dreier seg først og fremst om kommunal selskapsorganisering av dei delane av den kommunale verksemda som har eit forretningsmessig preg. Prinsippa for selskapslovgivinga ligg til grunn for lovframlegga. Det låg utanfor utvalsmandatet å vurdere organiseringa av den tradisjonelle forvaltningsverksemda. Om dette heiter det mellom anna i NOU 1995: 17 (s. 126):

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

Vidare heiter det i samband med vurderingane til utvalet om organisasjonsformer for interkommunalt:

«Utvalgets oppgave har vært å vurdere organisasjonsformer for kommunal og interkommun-

nal virksomhet som har et mer eller mindre forretningsmessig aspekt.»

Dette perspektivet vart følgt opp i odelstingsproposisjonen som vart fremma på bakgrunn av utvalsarbeidet. Såleis heiter det i Ot.prp. nr. 53 (1997–98) (s. 45):

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

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

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

4.2 Hovudtemaet i proposisjonen – generelt om høyringsrunden

I denne proposisjonen blir det føreslått ei nærare lovregulering av interkommunalt samarbeid

på dei områda som ikkje vart vurderte i NOU 1995: 17. I denne proposisjonen er det såleis ikkje næringsverksemd og kommunal verksemd med eit «forretningsmessig preg» som er i fokus, men den tradisjonelle kommunale forvaltningsverksemda, innbyggjarretta tenesteyting og utøving av offentleg myndigheit.

I dette kapitlet blir det gjort nærmare greie for dei formene for interkommunalt samarbeid som er vurderte, og kva siktemål departementet har med dei modellane som blir føreslått. Hovudtemaet er det same som i høyringsnotatet som vart sendt på høyring i juli 2005. Høyringsfristen var sett til 28. oktober 2005.

Hovudinntrykket frå høyringsrunden er at høyringsinstansane har gitt brei tilslutning til behovet for å greie nærmare ut om interkommunalt samarbeid om utøving av offentleg myndigheit og tradisjonell forvaltningsverksemd. Høyringsinstansane er også gjennomgåande positive til innhaldet i framlegget frå departementet. Særleg blant kommunane har mange gitt generell tilslutning. Mange av høyringsfråsegnene tek opp prinsipielle forhold og dei kryssande omsyna som pregar spørsmålet om interkommunalt samarbeid – også omsynet til folkevald innverknad vurdert opp mot omsynet til avgjerdseffektivitet. Dette er likevel ikkje presentert som avgjerande innvendingar mot at det skal vere lettare å få til interkommunalt samarbeid.

Framlegget om ei eiga såkalla «generalføresegn», for å regulere spørsmålet om høvet til å delegere offentleg myndigheit pålagd i særlov, har også fått brei tilslutning.

Mange av kommunane stiller seg negative til framlegget om heimel for statleg pålegg om vertskommunesamarbeid. Departementet har mellom anna av denne grunn komme til at ein ikkje bør føreslå ein slik heimel. Dette er nærmare omtalt i punkt 4.4.

Framlegget til ein lovregulert vertskommune-modell har fått brei tilslutning i høyringsrunden. Vertskommune-modellen er nærmare omtalt i kapittel 5.

Haldninga til framlegget om ein eigen samkommune-modell er likevel meir reservert. Samkommunen er etter framlegget i høyringsnotatet ein eigen juridisk person – med styringsorgan som er valde av og blant kommunestyra i deltakarkommunane. Modellen er forma med sikte på dei omfattande og sektorovergripande samarbeidstiltaka, med ein potensielt stor oppgåveportefølje.

Fleire høyringsinstansar er skeptiske til denne

modellen, deriblant KS. Nokre få går eksplisitt imot at det skal vere tilbod om ein slik modell, men for dei fleste som har uttalt seg om denne modellen, er det uklart om skepsisen går på at ein slik modell ikkje bør tilbydast, eller om han ikkje kan vurderast som aktuell å ta i bruk. Fleire høyringsfråsegner gir uttrykk for at denne samarbeidsmodellen kan bli «byråkratisk» og omstendelig. Somme gir uttrykk for at modellen neppe kan vere kostnadseffektiv. Det er også peikt på at han kan gi redusert folkevald innverknad, og innebere etablering av eit fjerde forvaltningsnivå. Nokre høyringsinstansar gir uttrykk for at denne modellen må sjåast i samanheng med diskusjonen om inndeling av regionnivået. KS føreslår å vente med lovregulering av ein slik modell til prinsippa for utforminga av regionnivået er debattert, og forsøksordninga med Innherred samkommune er evaluert. (Sjå nærmare omtale av dette forsøket i kapittel 2.)

På bakgrunn av den skepsisen som har komme fram i høyringsrunden, har departementet komme til at det ikkje bør fremmast framlegg om ein samkommune-modell no. Eit eventuelt vidare lovarbeid med ein slik modell bør ein vente med til ein har hausta erfaringar med det forsøksprosjektet som er i gang. Det er også ønskeleg med vidare forsøk med ein samkommune-modell i den forma som vart føreslått i høyringsnotatet.

Den nærmare omtalen av framlegga i høyringsnotatet til samkommune-modell går fram av kapittel 6.

Merknadene frå høyringsinstansane til kvart element i framlegga er nærmare omtalte i dei ulike kapitla.

Konkurransetilsynet uttaler mellom anna:

«Forslaget legger til rette for en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, både med styrket faglig kvalitet og mulig kostnadsreduksjon til følge. Særlig for de mindre kommunene vil etablering av slike samarbeid bedre muligheten for en faglig styrking av myndighetsutøvelsen. Ettersom det her er tale om myndighetsutøvelse på lovfestet område, vil en faglig kvalitetshevning også bidra til å styrke den enkelte borgers rettssikkerhet.»

Miljøverndepartementet uttaler mellom anna:

«Departementet er positiv til at det åpnes for interkommunalt samarbeid om tradisjonell myndighetsutøvelse. I et land med mange små kommuner vil et slikt samarbeid kunne føre til større og mer stabile fagmiljøer. Som KRD påpeker vil dette styrke rettssikkerheten for

borgerne ved at de som fatter beslutninger har tilstrekkelig kompetanse. Etter vår oppfatning vil det i tillegg gjøre det mindre betenkelig å gi nye oppgaver til kommunene fordi de etter forslaget vil kunne samarbeide om løsningen av dem. Dette vil ikke minst gjelde på forurensningsområdet, der det er store variasjoner i utfordringene fra kommune til kommune blant annet avhengig av geografi, befolkningstetthet og hva slags virksomhet som drives på stedet. Disse variasjonene legger i dag visse begrensninger på hva slags myndighet kommunene bør eller kan tillegges fordi det i mange tilfeller vil kunne oppfattes som urimelig at en kommune skal opparbeide seg kompetanse på områder de svært sjelden er i befatning med. Nye regler om interkommunalt samarbeid vil kunne åpne for økt delegering ved at småkommunene får tilgang til kompetanse gjennom interkommunalt samarbeid.»

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler mellom anna:

«Vi er i utgangspunktet positive til forslag som gir kommunene større frihet til å organisere tjenestene ut fra lokale behov. Forslaget gir etter vår vurdering mindre kommuner gode muligheter til å bygge opp større og mer stabile fagmiljøer innenfor helse- og sosialsektoren».

HOD har også enkelte andre merknader til ulike sider av framlegget. Disse er drøfta i dei aktuelle kapitla.

Kyrkje- og kulturdepartementet har særleg fokusert på forhold som er relevante for kyrkje-sektoren:

«Med de tette båndene det er mellom kommune og lokalkirke, vil endringer i kommunene påvirke utviklingen i kirken. (...) Mange av utfordringene og vurderingene som knytter seg til samarbeid mellom enheter, vil være felles for kommune og kirke – eller i alle fall ha likhetstrekk. Vi har blant annet merket oss høringsnotatets drøfting av sentrale prinsipper for organisering av lokalforvaltningen, herunder hensynet til folkevalgt innflytelse ved ulike former for samarbeid mellom kommuner.

Forslagene i høringsnotatet tydeliggjør et behov for god kommunikasjon med lokalkirkelige organer der kommuner vurderer en eller annen form for interkommunalt samarbeid. På samme måte vil det være viktig at kirkelige instanser som planlegger samarbeid, har nær kontakt med kommunen eller kommunene. Kultur- og kirke departementet vil derfor fram-

heve betydningen av god kontakt og dialog mellom kommune og kirke når samarbeid vurderes, utformes og inngås.»

4.2.1 Avgrensingar

Vurderingar og framlegg i høringsnotatet

Generelt om interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid spenner over eit svært breitt spekter – både med omsyn til arten og karakteren til verksemda og den forma verksemda blir driven i. På den eine enden av skalaen kan det dreie seg om uformell erfaringsutveksling og gjensidig kompetanseoppbygging, utan at det blir etablert nokon avtale eller organisatorisk overbygning. På den andre enden av skalaen kan det vere tale om store interkommunale einingar som er eigne rettssubjekt, og som har fått overført betydeleg avgjerdsrett frå dei kommunane som deltek. Samarbeidet kan ha ulik grad av formalisering. Det kan dreie seg om omfattande avtalar som regulerer mange sider av samarbeidet, eller det kan vere knappe vedtekter som berre tilfredsstillar minimumskrav i kommunelova til vedtekter for «interkommunale styre» (kommunelova § 27). Somme interkommunale samarbeidstiltak blir drivne som store selskap, som er regulerte av aksjelova eller lova om interkommunale selskap.

Det mangesidige fenomenet som «interkommunalt samarbeid» representerer, gjorde det nødvendig å avgrense temaet som vart teke opp i høringsnotatet proposisjonen.

Avgrensing mot samlokalisering av tenester

Ein del interkommunalt samarbeid går ut på at det er gjennomført ei reint fysisk samlokalisering av verksemd, til dømes ved at to kommunar etablerer ein kontorfellesskap der rekneskapsmedarbeidarane i dei to kommunane har arbeidsstaden sin. På denne måten kan det mellom anna reint faktisk etablerast betre høve for fagleg kompetansebygging og utveksling av erfaringar.

Slik departementet ser det, er det ikkje nødvendig å regulere denne typen samarbeid nærmare i lov dersom ansvars- og styringslinjene – fagleg og administrativt – framleis ligg til kvar enkelt kommune og det ikkje blir overført avgjerdsrett til noka eining utanfor kvar enkelt kommune. Denne forma for samarbeid reiser i liten grad rettslege spørsmål som krev ei form for spesialregulering i lov.

Avgrensing mot selskapsorganisering av interkommunalt samarbeid

Interkommunale samarbeidsordningar for dei delane av verksemda til kommunane som har eit visst «forretningsmessig preg», eller som kan karakteriserast som næringsverksemd, var ikkje gjenstand for vurdering i høyringsnotatet. Der kommunane driv denne typen verksemd, finst det alt i dag eit tilfredsstillande tilbod av organisasjonsmodellar i selskapslovgivinga. Der kommunar ønskjer å etablere selskap for interkommunalt samarbeid om denne typen verksemd, kan dei i praksis velje mellom interkommunalt selskap og aksjeselskap. Ei utgreiing av spørsmålet om organiseringa av denne delen av kommuneverksemda vart gjennomført i NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, sjå punkt 4.1.3 ovanfor.

Lovendringane etablerte ei meir konsistent og oversiktleg regulering av kommunal selskapsorganisering. På bakgrunn av utvalsarbeidet vart det også vedteke endringar i den allmenne føresegna i kommunelova om interkommunalt samarbeid (§ 27). Endringa gjekk ut på at føresegna skulle reserverast for verksemder som ikkje var eigne rettssubjekt. Denne endringa vart likevel seinare oppheva, mellom anna i påvente av den lovutgreiinga som vart gjord i det nemnde høyringsnotatet. Sjå nærmare om kommunelova § 27 i kapittel 3 om gjeldande rett.

Dei problemstillingane som reiser seg i samband med kommunal næringsverksemd og med selskapsorganisering av denne verksemda, bør – slik departementet ser det – også greiast ut nærmare. Denne delen av verksemda til kommunane reiser fleire konkurranserettslege spørsmål. Departementet ser det som mest tenleg at desse problemstillingane blir utgreidde særskilt. Departementet tek såleis sikte på å gjennomføre ei lovutgreiing av lova om interkommunale selskap (IKS-lova) ut frå eit statsstøtterettsleg perspektiv.

Slik departementet vurderer det, vil det likevel ikkje vere tenleg å starte dette arbeidet før det har vorte ei betre regulering av interkommunalt samarbeid om forvaltningsverksemda og myndighetsutøvinga til kommunane. Dette var hovudtemaet i høyringsnotatet. På denne bakgrunnen gjekk ein ikkje nærmare inn på interkommunalt samarbeid i form av selskap i høyringsnotatet.

Selskapsmodellar skil seg frå forvaltningsorganmodellar. Dei to ulike modellane skal sikre ulike omsyn. Alle selskapsmodellar byggjer i større eller mindre grad på eit skilje mellom

«eigarrolla» og «driftsrolla». Denne rollefordelinga viser seg ved at eigarrolla blir utøvd i eigne overordna organ, mens driftsrolla/føretaksleiingsrolla blir utøvd i andre organ. Selskapsmodellen er først og fremst tilpassa verksemd med eit visst forretningsmessig preg, der verksemda eignar seg for den fristillinga som rolledelinga mellom eigar og driftsleiing legg opp til. Selskapsmodellar skal ta andre omsyn enn forvaltningsorganmodellen. I forvaltningsorganmodellen er det ikkje på same måten lagt vekt på den rolledelinga som strukturen i eit selskap byggjer på.

Vurderingane i høyringsnotatet er baserte på ei forvaltningsrettsleg tilnærming. Rettsleg sett vil dei samarbeidsmodellane som er føreslått, vere ein del av den offentlegrettslege reguleringa av kommunal verksemd. Det er såleis ikkje lagt opp til ei privatrettsleg eller selskapsrettsleg tilnærming – i motsetning til det som var tilfellet i NOU 1995: 17, jf. ovanfor.

Avgrensing mot omsetning av tenester mellom kommunar

Ein stor del av det interkommunale samarbeidet dreier seg ikkje om innbyggjarretta tenester, men om utveksling av administrative «støttetenster» mellom kommunar. Det kan gjelde reinhaldstenester, kantinedrift, innkjøpsverksemd, rekneskapsarbeid, juridiske tenester osv. Verksemda blir gjerne driven av ei interkommunal eining eller av ein annan kommune, og det økonomiske vederlaget frå den kommunen som tek imot tenesta, kan vere anten eit driftstilskot til tenesteytaren eller betaling etter faktura.

Utveksling av slike tenester mellom kommunar har ein annan karakter enn interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgåver og innbyggjarretta tenesteyting. Mellom anna er det her oftast tale om eit topartsforhold mellom «kjøparkommunen» og den kommunen eller interkommunale eininga som driv verksemda eller yter tenesta. Innbyggjarane er ikkje ein «part» i verksemda.

Departementet ser det slik at det ikkje er behov for å regulere nærmare interkommunalt samarbeid om denne typen verksemd. I motsetning til der det er tale om samarbeid om forvaltningsverksemd, innbyggjarretta tenester og myndighetsutøving, gjer til dømes omsynet til folkevald innverknad og demokratisk legitimitet seg lite gjeldande her. Avveginga mellom desse omsyna og omsynet til avgjerdeeffektivitet er heller ikkje særleg problematisk her. Heller ikkje rei-

ser samarbeid om administrative støttetjenester spesielle utfordringar når det gjeld rettstryggleik.

Dei rettslege spørsmåla som i dag reiser seg ved interkommunalt samarbeid om utveksling av slike tenester, dreier seg først og fremst om rekkjevidda av lova om offentlege innkjøp. Departementet la i høyringsnotatet til grunn at det ikkje er behov for å spesialregulere interkommunalt samarbeid i forhold til regelverket for offentlege innkjøp. I kapittel 8 vart det kort gjort greie for spørsmålet om det er slik at ulike interkommunale samarbeidstiltak om å utveksle tenester mellom kommunar, og mellom kommunar og interkommunale einingar, inneber at samarbeidet ikkje kan etablerast utan å setje oppdrag ut på anbod.

Dei interkommunale samarbeidsmodellane som vart føreslått nærmare regulert i høyringsnotatet, er likevel ikkje avgrensa mot denne typen verksemd på ein slik måte at kommunane vil vere avskorne frå å drive samarbeid om støttetjenester i dei modellane for interkommunalt samarbeid som vart føreslått. Med mindre slik utveksling av tenester fell utanfor rekkjevidda av lova om offentlege innkjøp, må omsetning av tenester likevel skje innanfor ramma av denne lova. Dette inneber at ei teneste som er omfatta av lova, i utgangspunktet må setjast ut på offentleg anbod dersom innkjøpet ligg over bestemte beløpsgrenser. Det gjeld likevel visse unntak frå dette. Sjå nærmare omtale av forholdet til lova om offentlege innkjøp i kapittel 8.

Dei modellane som vart føreslått i høyringsnotatet, er likevel ikkje forma med sikte på omsetning av administrative støttetjenester. Som nemnt er det først og fremst dei omsyna som gjer seg gjeldande ved den kommunale kjerneverksemda – utøving av offentleg myndigheit, forvaltningsoppgåver og innbyggjarretta tenesteyting – som ligg til grunn for framlegget i høyringsnotatet til nye samarbeidsmodellar. Dette gjeld i særleg grad samarbeid om det lovpålagde ansvaret og dei lovpålagde oppgåvene til kommunane.

Høyringsinstansane

Høyringsinstansane sluttar seg i stor grad til behovet for betre rammevilkår for interkommunalt samarbeid og har ikkje hatt vesentlege merknader til dei generelle temavala og avgrensingane som vart gjorde i høyringsnotatet. Få av høyringsinstansane har merknader til at det her blir fokusert på samarbeid om offentlege forvaltningsoppgåver gjennom forvaltningsorgan i motsetning til

samarbeid om «forretningsmessige» oppgåver gjennom selskap og liknande. Konkurransetilsynet peiker på at grensa mellom kva som er av «forretningsmessig preg» og kva som er forvaltning, stadig har flytt seg dei siste åra, og at det er få tenester som ikkje også kan utøvast av private aktørar. Konkurransetilsynet oppfattar det derfor slik at det meste av det kommunane gjer, kan seiast å ha eit «forretningsmessig preg». Enkelte høyringsinstansar etterlyser ei nærmare avklaring av forholdet mellom interkommunalt samarbeid og lova om offentlege innkjøp.

Justisdepartementet har gitt uttrykk for at det bør vurderast å regulere nærmare virkeområdet for dei modellane som blir føreslått. I fråsegna heiter det mellom anna:

«I høyringsnotatet tas det særleg sikte på å skape hensiktsmessige former for samarbeid om bestemte oppgaver – «den tradisjonelle kommunale forvaltningsvirksomhet, innbyggerrettet tjenesteyting og offentlig myndighetsutøvelse» (s. 77). Det åpnes likevel for at utveksling av administrative støttetjenester (s. 79) kan utføres gjennom vertskommune- eller samkommunemodellen. Vi stiller spørsmål om det er hensiktsmessig å åpne for at samarbeid av sistnevnte type skjer gjennom disse to spesielle modellene. Modellene er ikke særskilt tilpasset denne typen virksomhet. Det ligger dessuten et stykke fra tradisjonell tankegang at denne typen oppgaver, som kan overlates til andre på rent privatrettslig grunnlag, betraktes som en form for «delegering» etter § 83 (en slik innvending er riktignok lettere håndterlig). Det kan likevel være grunner som taler for at en ikke avskjærer visse typer virksomhet fra å være omfattet de særlige samarbeidsmodellene, blant annet fordi grensen mellom ulike typer virksomhet kan være vanskelig å trekke og fordi et livsområde kan inneholde elementer både av myndighetsutøving i snever forstand, tjenesteyting og mer rendyrket privatrettslig basert virksomhet. Dersom det er ønskelig at formalisert samarbeid om administrative støttetjenester kan skje gjennom de to særlige modellene, bør det fremgå klarere av loven og forarbeidene at slikt samarbeid også kan skje i andre former. Det samme gjelder for øvrig dersom en prinsipielt ikke ønsker å avskjære andre former for virksomhet fra å kunne utøves i de spesielle formene som det her er tale om. Uansett hvilket virkeområde en velger, bør en etter Justisdepartementets syn vurdere å ta inn i loven definisjoner av de aktuelle oppgavetyper som må eller kan være omfattet av de særlige formene for samarbeid som foreslås. Det må i den forbindelse trekkes

en grense mot andre typer virksomhet som en i tilfelle mener ikke kan utøves i slike former. Betegnelsen «kommunale og fylkeskommunale oppgaver» gir i seg selv temmelig beskjeden veiledning. I denne sammenheng nevner vi også at forholdet mellom § 81 første og tredje ledd etter vårt syn er noe uklart. Det kan stilles spørsmål om formuleringen «i fellesskap» i utkastet § 81 første ledd godt nok fanger opp konstruksjonen med vertskommuner. Realiteten synes i slike tilfeller helst å være at oppgaveutføringen er overlatt til en annen, og ikke at oppgaven utføres «i fellesskap».

Merknader og framlegg frå departementet

Departementet legg til grunn at dei prinsipielle forholda og avgrensingane som er lagde til grunn i høyringsnotatet, i all hovudsak har fått tilslutning i høyringsrunden. Dette inneber at det ikkje er gjort vesentlege endringar i dei avgrensingane som låg til grunn for høyringsnotatet.

Siktemålet med vurderingane og framlegga er å tilby ei regulering av interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgåver og tradisjonell forvaltningsverksemd – også tenester til innbyggjarane og utøving av offentleg myndigheit knytt til det. I dette ligg det også at det er dei tilfella der det er ønske om og behov for å overlate avgjerdsrett frå ein kommune til andre kommunar eller til interkommunale einingar, som blir vurderte. Der det ikkje er tale om å overlate avgjerdsrett til andre, meiner departementet at det i liten grad er behov for å lovregulere interkommunalt samarbeid. I samarbeidsordningar der kvar enkelt kommune som deltek, framleis har avgjerdsmakta si fullt ut, er ikkje rettslege spørsmål om ansvars- og myndighetsforhold spesielt problematiske. Så lenge ei reint fysisk samlokalisering av verksemd blir gjennomført utan at det blir overlate avgjerdsrett til ein annan kommune eller eit felles styringsorgan, ligg det såleis utanfor ramma av det som er vurdert i denne proposisjonen.

Spørsmålet om interkommunalt samarbeid om den forretningsprega verksemda til kommunane er heller ikkje vurdert i her. I tråd med dette er heller ikkje interkommunalt samarbeid i form av selskap vurdert nærmare.

Det er organisasjonsmodellar for interkommunalt samarbeid om utøving av offentleg myndigheit og tradisjonelle forvaltningsoppgåver – gjennom forvaltningsorgan – som er i fokus. Departementet har vurdert om det bør takast ei avgrensing mot andre typar verksemd, slik som mellom anna *Justisdepartementet* reiser spørsmål

om. Som også *Justisdepartementet* peiker på, knyter det seg likevel betydelege definisjonsmessige utfordringar til å ta inn i lova ei rettsleg avgrensing mot andre typar verksemd. Den reine utøvinga av offentleg myndigheit og forvaltningsverksemd er ofte voven inn i verksemd som har støttetenestepreg. Departementet har komme til at det ikkje er tenleg at det ikkje skal vere mogleg å overlate til ein vertskommune til dømes å drive ein sjukeheim med integrert drift av kantine og reinhaldstenester, om kommunane skulle finne det tenleg.

På denne bakgrunnen må det likevel understrekast at interkommunalt samarbeid om administrative støttetenester kan organiserast på andre måtar enn dei som er føreslått i denne proposisjonen. Den lovreguleringa som er føreslått, er heller ikkje forma med sikte på denne typen verksemd. Når det er teke høgd for at også denne typen verksemd kan overlatast til ein vertskommune, er det ut frå erkjenninga av at det i praksis gjerne er slik at denne typen verksemd er ein integrert del av utføringa av tradisjonell kommunal tenesteyting og utøving av offentleg myndigheit. Det er derfor ikkje gjort ei rettsleg avgrensing mot slik verksemd. Intensjonen med å tilby ein lovregulert vertskommunemodell er likevel ikkje å gi høve til å realisere stordriftsfordelar i samband med administrative støttetenester. Det primære siktemålet er å skape betre rammevilkår for samarbeid om forvaltningsoppgåver der det av ulike grunnar kan vere gunstig.

Det er særleg lagt vekt på å gjere det mogleg å etablere einingar og fagmiljø som er større og meir berekraftige enn det som er mogleg for mange små kommunar kvar for seg. Typisk gjeld dette der det er behov for meir driftssikre einingar med spesialisert fagkompetanse. Dette kan gjelde område der det blir stilt store krav til spesialisert fagkompetanse, samstundes som mengda av saker der slik kompetanse er nødvendig, ikkje er stor når ein ser kvar kommune for seg. Ein har prøvd å komme fram til modellar som kan gjere det mogleg og forsvarleg å overføre betydeleg avgjerdsrett på slike område.

Samla sett inneber dette at dei same tematiske avgrensingane som vart gjorde i høyringsnotatet, ligg til grunn for proposisjonen.

Særleg om avgrensing mot samarbeid om regionalpolitiske spørsmål

Som det går fram av kapittel 3 (sjå punkt 3.3), dreier ein etter måten stor del av det interkommu-

nale samarbeidet seg om regionalt samarbeid gjennom såkalla regionråd. Dette er ein ueinsarta gruppe av samarbeidstiltak.

Eit regionråd er ei nemning på eit formalisert organ som nabokommunar på frivillig basis har oppretta for å handtere saker av felles interesse. Regionråda har vakse fram i løpet av dei siste 20 åra. Fleire av råda er ei direkte vidareføring av tidlegare formelle eller uformelle samarbeidsorgan mellom kommunane. Den viktigaste grunnivinga for opprettinga av råda er at ein skal stå sterkare utetter som region. Vidare blir råda særleg grunnlagt ut frå ønsket om å få til meir interkommunalt sakssamarbeid og deretter som eit grep for å få til meir forplikting i samarbeidet. Ordførarane spelar ei sentral rolle i alle regionrådssamarbeida.

Av dei viktigaste oppgåvene til regionrådet blir næringsutvikling og samferdsel oftast nemnde, med regionutvikling/fylkesplanlegging og tilrettelegging av praktisk interkommunalt samarbeid på dei neste plassane. Konsensus i rådet oppnår ein lettast om generell regional «utanrikspolitikk» retta mot omverda, mens det oftast blir konflikt om lokalisering og om intern prioritering når det gjeld samferdsel.

Eit hovudtrekk ved samarbeid i «regionråd» er at det ofte dreier seg om spørsmål som ikkje direkte gjeld tenesteyting til innbyggjarane, men om regionalpolitiske spørsmål av meir overgripande karakter – som til dømes drøfting av høve til å etablere interkommunalt samarbeid på bestemte sektorar. Regionrådet har oftast ikkje avgjerdskompetanse til å binde deltakarkommunane. Samarbeidet gjeld først og fremst det å drøfte politiske spørsmål som er viktige for kommunane i det aktuelle distriktet. Det hender likevel også at regionrådssamarbeidet femner om innbyggjarretta tenesteyting, innkjøpsamarbeid osv. Dette gjer at fleire regionråd har ei blanda målsetjing.

I denne proposisjonen er det ikkje føreslått lovregulering av samarbeidstiltak som går ut på å drøfte regionalpolitiske spørsmål i eit regionråd. I den grad det i desse samarbeidsorgana er reelle politiske diskusjonar, kan det likevel reisast spørsmål om omsynet til folkevald innverknad og legitimitet er godt nok sikra.

Føresegna i kommunelova om interkommunale styre (§ 27) har aldri vore meint som ein organisasjonsmodell for drøfting av lokalpolitiske spørsmål. Det viser seg mellom anna ved at det til slike styre berre kan overførast myndigheit til å ta avgjerder innanfor «drifta og organiseringa» av

verksemda. Organisering som eige selskap (IKS eller AS) eignar seg heller ikkje for denne typen samarbeid.

Den vertskommunemodellen som er føreslått i denne proposisjonen, er heller ikkje forma med sikte på at dei skal utgjere reelle «politiske organ» på interkommunalt nivå. Vertskommunemodellen er primært laga med sikte på interkommunalt samarbeid om kommunale tenester til innbyggjarane og til utøvinga av offentleg myndigheit som knyter seg til det. Modellen er ikkje laga med sikte på at dei skal utgjere regionalpolitiske organ i vidare forstand. Men det er ikkje teke inn juridiske sperrer for dette. Det vil ikkje vere i strid med lova å ta opp viktige regionalpolitiske spørsmål til drøfting i ei felles nemnd i ein vertskommune. Omsynet til demokratisk kontroll vil her vere sikra ved at dei allmenne reglane om openheit og innsyn gjeld som for andre folkevalde organ i kommunen.

4.3 Nokre sentrale prinsipp for organisering av lokalforvaltninga

I dette lovframlegget har ein prøvd å komme fram til modellar som kan gjere det mogleg og forsvarleg å overføre betydeleg avgjerdsmyndigheit til andre kommunar og til interkommunale einingar. Innanfor dei avgrensingane som går fram ovanfor, er det føreslått å gi eit heilt generelt høve til å delegerer utøving av offentleg myndigheit og kommunale forvaltningsoppgåver til ein vertskommune, i den grad ikkje anna lovgiving er til hinder for det. Dette siktemålet gjer det nødvendig å framheve nokre sentrale prinsipp for organiseringa av lokalforvaltninga.

I eit omfattande interkommunalt samarbeid vil samarbeidseininga i praksis kunne vise seg å bli eit nytt forvaltningsnivå på eit sakleg avgrensa område. Dette gjeld der den interkommunale eininga skal utøve myndigheit som elles ville ligge hos kvar enkelt kommune. Det vil innebere at innbyggjarane på det aktuelle området ikkje lenger skal innrette seg etter kommunen sin, men etter den interkommunale eininga som opptrer på vegner av fleire kommunar. Dette er ein viktig del av grunnivinga for at det i denne proposisjonen ikkje blir fremma framlegg om ein eigen samkommune etter dei linjene som går fram av høyringsnotatet.

Slik departementet ser det, ville likevel verken etablering av ein samkommune (etter framlegget i

høyringsnotatet) eller eit vertskommunesamarbeid reint prinsipielt innebere eit brot med at det er kommunane som er den folkevalde grunneininga i lokalforvaltninga, dersom pliktsubjektet for dei oppgåvene som er lagde til kommunesektoren, framleis er kvar enkelt kommune, og kvar enkelt kommune såleis framleis har det overordna ansvaret for dei vedtaka og den verksemda som blir driven i den interkommunale eininga. Reint faktisk vil likevel etablering av ein samkommune (slik han er føreslått i høyringsnotatet) kunne framstå som eit eige forvaltningsnivå.

I denne proposisjonen er det lagt til grunn at det framleis er kvar enkelt kommune som har det overordna ansvaret for dei oppgåvene og den myndigheita kommunen har fått i lov, sjølv om myndigheit blir overført til ein vertskommune. Når det her blir drøfta om kvar enkelt kommune bør kunne overlata til ein annan kommune å gjere eit vedtak, utføre ei oppgåve eller elles drive ei verksemd, vil ikkje dette innebere at også ansvaret for oppgåva, tenesta mv. er overlata til vertskommunen. Ansvaret for at innbyggjarane i kommunen får dei kommunale ytingane dei har krav på etter lova, vil framleis liggje hos kvar enkelt kommune.

Fordi eit omfattande interkommunalt samarbeid kan innebere behov for å delegere betydeleg avgjerdsrett, er det likevel nødvendig å gå litt nærmare inn på spørsmålet om kva høve til styring kvar enkelt kommune bør ha over interkommunale einingar. Spesielt er det viktig å sjå litt nærmare på omsynet til folkevald innverknad og legitimitet i forhold til interkommunalt samarbeid.

I punkt 4.5 nedanfor er spørsmålet om kva høve til styring kvar enkelt deltakarkommune bør ha, drøfta.

I punkta 4.3.1 til 4.3.3 nedanfor er nokre grunnleggjande prinsipp og prinsipielle problemstillingar for interkommunalt samarbeid drøfta nærmare.

4.3.1 Generelt om kva det har å seie at kommunen er grunneininga i lokalforvaltninga – om demokratisk legitimitet og interkommunalt samarbeid

Lokalforvaltninga er delt inn i kommunar og fylkeskommunar. Innanfor dei geografiske grensene for kvar kommune og fylkeskommune blir oppgåvene til kommunesektoren forvalta av representantar som er valde av innbyggjarane i kommunen eller fylkeskommunen. Dette er eit viktig utgangs-

punkt for vurderingar om interkommunalt samarbeid.

Vallova (lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre) har eit omfattande regelverk om korleis kommunestyre- og fylkestingsmedlemmer skal veljast. Dette regelverket har som primært siktemål å sikre ei politisk samansetjing som reflekterer preferansane til innbyggjarane. Kommunestyret og fylkestinget står i siste instans ansvarleg overfor innbyggjarane gjennom val for utføring av dei oppgåvene kommunen og fylkeskommunen er pålagde.

Gjennom kommunelova er det etablert eit omfattande regelverk for organisering av verksemda til kommunen. Lova regulerer det innbyrdes kompetanseforholdet mellom dei ulike kommunale organa, saksbehandlinga i folkevalde organ, kompetansen til kommunen har til å gjere økonomiske disposisjonar, rettane og pliktene til dei folkevalde, internt og statleg tilsyn og kontroll osv. Lova slår fast at kommunestyret og fylkestinget er dei øvste kommunale og fylkeskommunale organa. Desse organa gjer vedtak på vegner av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikkje anna følgjer av lov eller delegasjonsvedtak (kommunelova § 6). I utgangspunktet ligg såleis all myndigheit i kommunen/fylkeskommunen hos kommunestyret/fylkestinget. Samla sett skal reguleringa i lova medverke til eit funksjonsdyktig, rasjonelt og effektivt lokalt folkestyre i dei sakene som gjeld innbyggjarane i kvar enkelt kommune.

Det vart i høyringsnotatet peikt på at det når det gjeld demokratisk legitimitet og høve til styring, må leggjast til grunn at interkommunale ordningar i all hovudsak vil vere mindre gode enn kommunemodellen. Den same vurderinga ligg til grunn for vurderingane i denne proposisjonen.

Der det blir overlata avgjerdsrett til andre – anten andre kommunar eller interkommunale styringsorgan – vil mellom anna ansvars-, styrings- og kontrollinjene bli lengre og meir indirekte enn det som er tilfellet innanfor organisasjonen til kvar enkelt kommune. Der det blir overlata avgjerdsrett til interkommunale einingar, kjem i tillegg at kvar enkelt kommune – der det er meir ein to deltakarar – i utgangspunktet vil vere i mindretalsposisjon når det gjeld innverknad over dei avgjerdene som blir tekne. Det er også ei veikside at styringsorgana vil vere indirekte valde.

I tillegg kjem at interkommunale samarbeidsløysingar kan innebere at det blir vanskelegare for kvar enkelt kommune å sjå dei kommunale tenestene til innbyggjarane sine i samanheng. Det

er også fare for at interkommunale ordningar kan gi dårlegare og mindre heilskapleg kostnadsstyring enn den som kan utøvast av kommunane kvar for seg.

Desse minussidene får mest å seie der det er tale om å overlate avgjerdsrett i saker som gjeld kommunale kjerneoppgåver og lokalpolitisk skjønnsutøving.

På denne bakgrunnen står derfor ikkje kommunar like fritt som private rettssubjekt til å skipe selskap og andre samanslutningar og overlate avgjerdsrett til desse. Bakgrunnen for dette er at det dreier seg om offentleg forvaltningsverksemd der dei folkevalde organa i kommunen står i eit politisk ansvarsforhold til innbyggjarane i den aktuelle kommunen. Etter omstenda kan også kommunen der innbyggjarane bur, stå i eit rettsleg ansvarsforhold til innbyggjarane. Dette kan vere tilfellet dersom innbyggjarane på eit område der dei har eit rettskrav på ei bestemt teneste – til dømes grunnskoleundervisning – ikkje får ytinga i det omfanget og med den kvaliteten som dei etter minimumskrava i lova har rett til.

4.3.2 Interkommunalt samarbeid – eit supplement til oppgåvefordelinga

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

I høyringsnotatet er det vist til at tidlegare utgreiingar som har vurdert kommuneinndelinga og andre forvaltningsløysingar, har uttrykt betydeleg skepsis til interkommunalt samarbeid. Det same gjeld utval med meir generelle mandat.

Oppgåvefordelingsutvalet argumenterte mot å leggje opp til ei oppgåvefordeling som krev «utstrakt interkommunalt samarbeid om sentrale samfunnsoppgåver av stor velferdsmessig betydning» (NOU 2000: 22, side 52).

Dette rokkar likevel ikkje ved det faktumet at det alltid vil vere behov for å etablere interkommunalt samarbeid i ulike former. Det vil i praksis ikkje vere mogleg å etablere ein kommunestruktur og ei oppgåvefordeling som fjernar behovet for at kommunar må samarbeide for å løyse ei oppgåve. I NOU 2000: 22 (oppgåvefordelingsutvalet) heiter det om dette (side 47):

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

Når det gjeld forholdet mellom kommunestrukturen og interkommunalt samarbeid, har ein vore inne på dette i fleire utgreiingar. Fleirtalet i Christiansen-utvalet (NOU 1992: 15) avviste interkommunalt samarbeid som alternativ til endringar i inndelinga. Grunngevinga var både prinsipiell og praktisk. Dei viktigaste prinsipielle innvendingane galdt omsynet til folkevald styring og demokrati, i tillegg til at meir forpliktande interkommunalt samarbeid kan leie til eit fjerde forvaltningsnivå. Motførestellingane i samband med dei praktiske erfaringane gjekk mykje på at interkommunalt samarbeid ikkje i tilstrekkeleg grad er realisert på viktige område, og at erfaringane innanfor sektorar der kommunane kvar for seg har strategiske interesser, er dårlege.

Dei veike sidene ved interkommunalt samarbeid som det er gjort greie for ovanfor, fortel også at det i utgangspunktet bør liggje visse avgrensingar på kva myndigheit kommunane skal kunne overlate til interkommunale einingar eller andre kommunar i eit interkommunalt samarbeid. Dersom det skal opnast for å overlate vidtrekkande avgjerdsrett i saker som gjeld myndighetsutøving, og saker som inneber lokalpolitisk skjønnsutøving til andre, må ein kunne vise til eit behov for det.

Høyringsinstansane

Når det gjeld forholdet mellom interkommunalt samarbeid og kommuneinndelinga, har ikkje mange høyringsinstansar gitt uttrykk for ei bestemt oppfatning. Nokre kommunar skriv at det bør vere opp til kommunane sjølve å vurdere om interkommunalt samarbeid kan vere eit alternativ til endringar i kommunestrukturen. Nokre kommunar seier på den andre sida at interkommunalt samarbeid berre kan vere eit supplement. *Stavanger kommune* gir uttrykk for at høyringssaka illustrerer korleis motstanden mot endringar i kommunestrukturen tvingar fram etableringa av komplekse styringssystem på tvers av administrative grenser.

Merknader og framlegg frå departementet

Sjølv om interkommunalt samarbeid har sine veike sider, ser departementet det slik at det likevel vil vere eit tenleg verkemiddel for å møte dei kompetansemessige utfordringane som reiser seg på delar av det kommunale ansvarsområdet. Særleg gjeld dette den delen av tenesteytinga som dreier seg om saker der det gjerne er få tilfelle i

løpet av året, men der krava til spesialisert fagkompetanse kan vere store. På slike felt vil det vere behov for å ha eit driftssikkert og berekraftig fagmiljø. Interkommunalt samarbeid vil kunne vere eit godt verkemiddel for å realisere dette. Når det på delar av verksemdområdet til ein kommune ligg føre slike utfordringar, meiner departementet at det vil vere tenleg å løyse dette gjennom interkommunalt samarbeid.

I somme delar av landet kan enkelte kommunar ha vanskar med å etablere og/eller halde på den typen kompetanse som krevst for å utføre heile registeret av kommunale oppgåver. Manglande kompetanse kan gi dårlegare kvalitet på tenestene enn det innbyggjarane ventar. Marginale fagmiljø kan gjere det vanskeleg å rekruttere og halde på nødvendig fagkompetanse. I ein slik situasjon meiner departementet at interkommunalt samarbeid vil kunne vere ei god løysing.

Når det gjeld det noko reserverte synet i tidlegare utgreiingar på interkommunalt samarbeid, kan det ikkje utelukkast at dei dårlege erfaringane til ein viss grad har bakgrunn i at lovgivinga til no ikkje har tilbode organisasjonsmodellar for interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgåver og myndighetsutøving. Det er grunn til å tru at erfaringane med interkommunalt samarbeid vil kunne bli meir positive dersom det er finst betre tilpassa organisasjonsmodellar for slikt samarbeid.

Rett nok er det vanskeleg å sjå for seg at ein modell for interkommunalt samarbeid skulle kunne sikre omsynet til mellom anna politisk representativitet og legitimitet like godt som dei reglane som gjeld for kommunane sjølv. Departementet legg framleis til grunn at den modellen som best sikrar omsynet til lokaldemokratisk innverknad, er kommunen og fylkeskommunen.

Dersom ein interkommunal styringsmodell skulle formast med sikte på å sikre omsynet til folkevald innverknad like godt som i kommunen sjølv, ville rammeverket måtte innehalde element som ligg nær opp til det kommune- og fylkeskommunemodellen sjølv inneheld. Det ville mellom anna reise spørsmål om å innføre direkte val til styringsorgana i den interkommunale eininga, og direkte finansiering av denne eininga gjennom statlege overføringar. Vidare ville det reise spørsmål om å leggje ansvar og oppgåver direkte til den interkommunale forvaltningseininga. Dette ville likevel innebere eit brot med sentrale prinsipp som har lege til grunn for norsk kommunalforvaltning i lang tid. Dei demokratiske motførestellingane som knyter seg til store interkommunale einingar med omfattande avgjerdsrett og indi-

rette valde styringsorgan, blir meir tungtvegande di meir sentrale kommunale oppgåver det er tale om å overlata til den interkommunale eininga.

Ei slik løysing ville dessutan vanskeleg kunne kallast interkommunalt samarbeid. Eit samarbeid inneber at autonome einingar bestemmer seg for å koordinere aktiviteten sin retta mot eit felles mål. Dersom det blir etablert eit direkte valt forvaltningsorgan, finansiert direkte av staten og pålagt oppgåver direkte frå staten, vil det vere tale om eit organ som sjølv er ei autonom eining. Både formelt og reelt vil ein slik modell innebere etablering av eit nytt forvaltningsnivå. Ei slik eining ville skilje seg lite frå den fylkeskommunen vi har i dag, som også er direkte vald, er direkte finansiert av staten og får ansvar og oppgåver pålagt av staten.

Departementet vurderer det likevel slik at det innanfor ramma av dei organisasjonsmodellane som er føreslått i denne proposisjonen, ikkje er nødvendig å prøve å få til ei regulering av folkevald innverknad i interkommunale ordningar som ligg nær opp til det som gjeld for kommunen sjølv. Departementet meiner at det organet som er nærmast til å vurdere kor stor avgjerdsrett det vil vere forsvarleg å overlata til ein vertskommune, er kommunestyret sjølv.

Det er grunn til å tru at kvart enkelt kommunistyre vil vere varsam med å delegere myndighet til andre til å ta vesentlege avgjerder i saker som er svært viktige lokalpolitisk. Når det her blir føreslått at lovgivinga bør opne for at det på sakleg avgrensa område av den kommunale verksemda kan overlata myndighet til andre, meiner departementet at omsynet til folkevald innverknad vil vere godt nok sikra ved at lova set krav om å etablere indirekte folkevalde organ dersom det er tale om å delegere avgjerdsrett i prinsipielt viktige saker.

4.3.3 Interkommunalt samarbeid – eit val mellom omsynet til demokratisk innverknad og legitimitet og omsynet til avgjerdseffektivitet

Tradisjonelt har interkommunalt samarbeid vore kritisert for både å vere lite avgjerdseffektivt og for å mangle politisk styring og openheit. Der det er ønskeleg å overføre avgjerdsrett til interkommunale samarbeidsmodellar, er eit av fleire dilemma at ein må velje mellom omsynet til demokratisk innverknad og omsynet til avgjerdseffektivitet. Departementet har i vurderingane i denne proposisjonen lagt vekt på å finne ein tenleg balanse mellom desse omsyna.

Det har frå fleire hald – også frå kommunane sjølv – vore etterlyst meir «forpliktande samarbeid». Kva som nærmare ligg i eit meir «forpliktande» samarbeid, er ikkje utan vidare klart. Eit interkommunalt samarbeid som er etablert etter statleg pålegg, ville utan tvil kunne bli meir forpliktande enn eit samarbeid som har komme i gang etter initiativ frå deltakarane. Dette har samanheng med at eit statleg pålegg om samarbeid normalt ville innebære at deltakarane i samarbeidet ikkje kan tre ut av ordninga utan at staten aksepterer det.

Statleg pålegg om samarbeid reiser ei rekkje spørsmål. Reint prinsipielt kan ein hevde at det er eit dårleg utgangspunkt for samarbeid. Det reiser også demokratiske motførestellingar om staten skulle påleggje kommunane samarbeidsordningar som inneber at kommunane i prinsippet må bøye seg for fleirtalsavgjerder i eit samarbeidsorgan med omsyn til prioritering, omfang og kvalitet på ytingar til innbyggjarane i kvar enkelt kommune. Spørsmålet om heimel for staten til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid er nærmare drøfta i punkt 4.4. Det går der fram at det ikkje blir føreslått å ta inn i lova ein slik heimel.

Eit anna aspekt ved «forpliktande» samarbeid kan vere forplikting i tid – det vil seie at deltakarane er bundne til å delta i samarbeidet i eit visst tidsrom. I eit samarbeidsforhold som byggjer på frivillig tilslutning og avtale, knyter det seg likevel skepsis til å avgrense høvet deltakarane har til å tre ut av samarbeidsforholdet. Ei slik forplikting bør vere basert på avtale mellom deltakarane, ikkje på lovføresegner.

Enda eit aspekt ved forplikting kan liggje i at samarbeidet har eit visst geografisk omfang, eller at samarbeidet gjeld mange innbyggjarar. Dette elementet er likevel vanskeleg å regulere i lov eller avtale. Eit interkommunalt samarbeid som er basert på frivillig tilslutning frå autonome kommunar, vil nødvendigvis innebære store variasjonar når det gjeld geografisk omfang og kor mange innbyggjarar dette kjem ved.

Ein annan måte å forstå uttrykket «meir forpliktande samarbeid» på er at det refererer til avgjerdsystemet i ei samarbeidsordning. Det er nærliggjande å tenkje at det i så fall gjeld spørsmålet om deltakarane skal ha «vetorett» eller ikkje. Forstått på denne måten dreier meir «forpliktande» samarbeid seg om å etablere eit meir avgjerds effektivt interkommunalt samarbeid. Det vil i så fall innebære at avgjerder kan takast med allment fleirtal – også avgjerder som er svært viktige for kvar enkelt kommune. I dette ligg at det såkalla «konsensus-

prinsippet» blir tona ned. Det inneber at kvar enkelt kommune kanskje må finne seg i å bli røysta ned i eit viktig spørsmål, utan at dette fører til at kommunen trer ut av samarbeidet. I denne proposisjonen er det denne forståinga av «forpliktande samarbeid» som er lagt til grunn.

Departementet legg såleis til grunn at eit ønske om modellar for meir «forpliktande» samarbeid først og fremst dreier seg om å leggje større vekt på omsynet til avgjerds effektivitet enn omsynet til folkevald innverknad frå kvar enkelt kommune som deltek i samarbeidet. På denne bakgrunnen er det naturleg å leggje til grunn at rammevilkåra bør vere baserte på at fleirtalet i styringsorgana i samarbeidet skal kunne drive avgjerda si igjennom, og at mindretalet må finne seg i dette utan at det set samarbeidsforholdet i fare.

Fleire av høyringsinstansane kjem inn på dei prinsipielle forholda og kryssande omsyna som pregar spørsmålet om interkommunalt samarbeid. Dette gjeld mellom anna omsynet til folkevald innverknad. Dette er likevel ikkje presentert som avgjerande innvendingar mot betre høve til interkommunalt samarbeid.

Sametinget stiller seg positivt til at det blir lagt opp til ei endring i kommunelova som opnar for at det skal bli lettare for kommunar til å samarbeide. Men også enkelte forhold som er særleg viktige for den samiske befolkninga, blir framheva. Mellom anna blir det gitt uttrykk for at dei utfordringane med omsyn til demokratisk innverknad som ligg i interkommunalt samarbeid, kan gjere seg særleg gjeldande for den samiske befolkninga, som er i mindretal i mange kommunar. *Sametinget* meiner vidare at det på visse samarbeidsområde er nødvendig å ta særleg omsyn til den samiske befolkninga, mellom anna når det gjeld helse, opplæring og språk.

Dei modellane som blir føreslått i denne proposisjonen, går akkurat som framlegget i høyringsnotatet etter måten langt i retning av å opne for at interkommunalt samarbeid skal kunne innebære overføring av avgjerds makt til andre kommunar i ein vertskommunemodell. For å dempe den skepsisen som knyter seg til svekt demokratisk innverknad i interkommunale einingar, vart det i høyringsnotatet føreslått fleire ulike grep i dei modellane som vart presenterte. Desse framlegga har stort sett fått tilslutning i høyringsrunden og er førte vidare i denne proposisjonen. Sjå nærmare om dette i kapittel 5 om vertskommunesamarbeid. Det er der drøfta fleire måtar å redusere det «demokratiske underskotet» på som knyter seg til interkommunalt samarbeid.

I motsetning til framlegget i høyringsnotatet er det føreslått å tydeleggjere dei høva til styring som kvar enkelt kommune vil ha over avgjerder som blir tekne i vertskommunen. Dette er nær- mare drøfta i punkt 4.5. Generelt kan det vere grunn til å tru at kommunane i praksis vil vere litt tilbakehaldne med å overføre myndigheit på område som er svært viktige for kvar enkelt kommune, til ei interkommunal eining eller ein annan kommune i eit vertskommunesamarbeid. Det bør derfor understrekast at sjølv om interkommunalt samarbeid kan gi kvar enkelt kommune mindre innverknad over det aktuelle saksområdet, bør ein ikkje overvurdere dei demokratiske motførestellingane.

Utover dei konkrete høva til styring som blir lagde inn i lovverket, vil det likevel i alle tilfelle vere eit krav at kommunane sjølv tek tilbørleg omsyn til dei demokratiske utfordringane som knyter seg til interkommunalt samarbeid. Det er særleg viktig at det blir teke omsyn til mindretallet, og at det blir lagt vekt på at tenestetilbodet til svake grupper ikkje blir dårlegare. Mellom anna vil dette – som Sametinget peikar på – kunne gjelde kommunar der den samiske befolkninga er i mindretal.

4.4 Skal interkommunalt samarbeid vere frivillig eller lovpålagt?

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

I høyringsnotatet vart det gitt uttrykk for at føresetnaden om at interkommunalt samarbeid mest mogleg bør vere *frivillig*, ikkje verkar omstridd. Oppgåva for departementet vil derfor først og fremst vere å «leggje til rette» for interkommunalt samarbeid – det vil seie at «rammevilkåra» bør vere tenlege. Dette inneber at ein må leggje vinn på at lovgivinga ikkje legg unødige avgrensingar på fridommen kommunane har til å velje om det skal samarbeidast om noko, *kva* det skal samarbeidast om, og *kva* form samarbeidet skal ha.

Nokre grunnleggjande omsyn kan likevel føre til at det bør leggjast avgrensingar på fridommen. Dette gjeld både spørsmålet om *kva* det skal kunne samarbeidast om, og *kva* form samarbeidet skal kunne ha. Slike omsyn kan vere grunnleggjande «demokratiomsyn», slik som omsynet til representativitet, legitimitet og innverknad for innbyggjarane. Eit sentralt spørsmål er derfor kvar desse grensene skal gå – og *kva* omsyn som grunnleggjande grensesetjing gjennom lov.

Den mest iaugefallande statlege bindinga på interkommunalt samarbeid er dei tilfella der staten gir kommunane pålegg om å samarbeide i ei bestemt form. Ei anna form er at staten legg stramme rammer for korleis samarbeidet skal skje eller drivast.

Spørsmålet om statlege bindingar gjennom direkte pålegg eller meir «handfaste» rammeverk kan gjere interkommunalt samarbeid meir effektivt og forpliktande, er drøfta i punkt 4.3 ovanfor. Det går fram der at det knyter seg sterke prinsipielle motførestellingar til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid. I høyringsnotatet vart det ikkje sett bort frå at det kan vere behov for ein heimel til å kunne gi slike pålegg i enkelte spesielle tilfelle. Departementet føreslo derfor å ta inn i kommunelova ein heimel til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid. Det vart lagt til grunn at ein slik heimel må brukast med stor varsemd, og berre der det er behov for det for å sikre eit forsvarleg tenestetilbod til innbyggjarane i eit område. Dette er i prinsippet i samsvar med eksisterande heimel i kommunelova § 27, som – når ein ser bort frå interkommunale revisjonseiningar – har vore nytta i svært liten grad.

Framlegget i høyringsnotatet gav berre heimel til å gi statleg pålegg om vertskommunesamarbeid, sjå kapittel 6. Det vart ikkje føreslått heimel til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid gjennom ein samkommune.

Høyringsinstansane

Blant kommunane går mange høyringsinstansar imot framlegget om å ta inn i lova ein generell heimel til å gi pålegg om interkommunalt samarbeid. KS stiller seg også negativ til dette. Grunnlivningane dreier seg stort sett om at det knyter seg prinsipielle motførestellingar til dette, og at kommunane sjølv bør vurdere behovet for samarbeid ut frå egne lokale behov. KS gir uttrykk for at framlegget på dette punktet er eit alvorleg inn- grep i det kommunale sjølvstyret, og uttaler mellom anna dette:

«Loven inneholder følgende forslag i § 87: «Departementet kan gi pålegg om etablering av vertskommunesamarbeid som omhandlet i dette kapittel. Et pålegg skal angi det aktuelle område for samarbeid.» KS mener at det er av sentral betydning at samarbeid mellom kommuner innenfor vertskommunemodellene skjer på frivillig basis. KS går derfor imot en generell hjemmel for at departementet skal kunne gi pålegg om etablering av vertskommunesamar-

beid. Selv om det i forarbeidene er forutsatt at dette bare skal skje når det er «nødvendig», åpner bestemmelsen for en meget vid adgang til å pålegge samarbeid, som blant annet kan innebære at man må gi fra seg forvaltningsmyndighet og lovpålagte oppgaver under tvang, også i saker av prinsipiell betydning. Bestemmelsen medfører at det overlates til departementet å gi pålegg som svekker prinsippet om generalistkommuner uten at dette har vært gjenstand for behandling i Stortinget. I de tilfeller der en må bruke så drastiske virkemidler som å pålegge interkommunalt samarbeid, bør dette gjøres med hjemmel i særlovgivningen, slik vi har eksempel på i dag, slik at behovet og ulempene ved å pålegge interkommunalt samarbeid i de enkelte tilfellene blir grundig vurdert og underlagt politisk behandling i Stortinget.

Dette er også uheldig all den tid det er kommunene som er politisk og rettslig ansvarlig overfor innbyggerne for å yte lovpålagte tjenester.

Det vises også til at vertskommunesamarbeid kan få konsekvenser for de ansattes situasjon, og at arbeidsgivers plikt til å ivareta deres interesser blir vanskeliggjort dersom samarbeidet blir pålagt av en statlig instans. Hvilke områder som anses som prinsipielle og ikke kan delegeres til vertskommunen er uavklart i loven og i praksis, og kan variere fra kommune til kommune. I tillegg kommer den pågående forvaltningsreform som kan innebære fremtidig kommunesammenslåing. Bruk av en slik hjemmel kan påvirke kommunegrensene, noe som vil være særlig uheldig i lys av den pågående prosessen. I dagens lovgivning er det adgang i enkelte tilfeller å pålegge lovsamarbeid, men det er ikke utbredt. Erfaringen viser at der det er behov, samarbeider kommuner, og KS ser ikke behov for en generell hjemmel som kan pålegge slikt samarbeid.

Dersom det likevel åpnes for en slik generell hjemmel, bør det tas inn i loven en bestemmelse om at de aktuelle kommunene skal ha rett til å uttale seg før vertskommunesamarbeid pålegges.»

Justis- og politidepartementet uttaler:

«Etter lovutkastet § 87 kan departementet gi pålegg om etablering av vertskommunesamarbeid. I bestemmelsen er det ikke oppstilt noen begrensninger i eller vilkår for utnyttelse av departementets kompetanse. I høringsnotatets punkt 4.4 og 6.8 uttales det at «en slik hjemmel må brukes med stor varsomhet, og bare der det er behov for det for å sikre et forsvarlig tjenestetilbud til innbyggerne i et område», men

dette kommer ikke til uttrykk i lovteksten. Vi er enig i at det bør oppstilles en slik begrensning for påleggskompetansen, men vi ser det ikke som tilfredsstillende at dette bare kommer til uttrykk i lovens alminnelige motiver. Etter vårt syn bør en slik begrensning tas inn i lovteksten. Selv om departementet er det eneste kompetansesubjektet etter bestemmelsen, og at det derfor må forutsettes at en slik begrensning legges til grunn uansett om den kommer til uttrykk i lovteksten eller i motivene, vil en lovfesting av begrensningen kunne ha stor informasjonsverdi for lovens øvrige brukere. Det kan også være et selvstendig hensyn av en viss vekt at en innføring av en vertskommunemodell ikke bør bli oppfattet som et uttidig statlig inngrep i kommunenes selvstyre. Et vertskommunesamarbeid vil kunne være mer omfattende enn et samarbeid etter § 27, og det vil være større grunn til å tydeliggjøre grensene for departementets kompetanse.

Det bør også tas uttrykkelig stilling til om det kan gis pålegg om vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Vi har merket oss at det til en slik nemnd også skal kunne delegeres saker av prinsipiell betydning, og betenkelighetene ved en statleg påleggskompetanse kan da forsterkes.»

Somme høringsinstansar gir som KS uttrykk for at dersom det likevel blir teke inn ein heimel for statleg pålegg, må det etablerast ein uttalerett for dei kommunane det gjeld. Ein del høringsinstansar legg også vekt på at rekkjevidda for ein eventuell heimel for statleg pålegg bør klargjerast betre.

Merknader og framlegg frå departementet

Departementet har komme til at eit statleg pålegg om å etablere vertskommunar ikkje er tenleg. Det er her mellom anna lagt stor vekt på at høringsfråsegnene sett under eitt gir uttrykk for betydeleg motstand mot dette.

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 oppgåver og myndighetsutøving der det er kvar enkelt kommune som står politisk og rettsleg ansvarleg overfor innbyggjarane, vil mellom anna kunne gjere ansvarsfordelinga mellom stat og kommune utdeleg.

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.

4.5 Om ulike kommunale oppgåver og ansvar – grensene for kva som skal kunne delegerast til andre – og kva styringsverkemiddel kvar enkelt kommune må ha

4.5.1 Innleiing

Det blir her drøfta kvar grensene skal gå for kva kommunen skal kunne delegerast til andre – og om lova bør regulere dei høva til styring den kommunen som delegerer myndigheit, skal ha.

I høyringsnotatet er det drøfta fleire måtar å dele inn verksemda i kommunane på etter kva verksemda gjeld. Det ligg ikkje føre nokon fast terminologi, og dei ulike kategoriane er til dels overlappende. På eit overordna nivå blir verksemda til kommunane ofte delt inn i «utøving av offentleg myndigheit», «anna forvaltningsverksemd», «tenesteyting», «serviceytingar», «administrative støttetjenester» og «næringsverksemd/ervervsverksemd».

Ved ei kategorisering på eit så vidt overordna og generelt nivå vil omgrepa nødvendigvis måtte bli uskarpe. Ei slik kategorisering vil likevel kunne vere tenleg for å identifisere dei omsyna som gjer seg gjeldande ved dei ulike typane verksemd. Dei omsyna som gjer seg gjeldande, vil ha noko å seie både for kva det skal kunne samarbeidast om, og i kva former det bør kunne skje. Til dømes vil omsynet til politisk representativitet og rettstryggleik vege tyngre ved utøving av offentleg myndigheit enn ved meir forretningsprega verksemd.

All organisering av ei verksemd skal ideelt sett vere eigna til å fremme formålet med verksemda. Organisasjonsmodell og samarbeidsform må derfor vere tilpassa målsetjinga for verksemda. Frå eit lovgivarsynspunkt bør målsetjinga vere at tilbodet av organisasjonsmodellar og samarbeidsformer er tilstrekkeleg for dei ulike typane verksemd.

4.5.2 Nærmare om kva det skal kunne samarbeidast om – absolutt grense for delegasjon?

Som det mest ekstreme utgangspunktet kan ein tenkje seg at kommunar skal kunne samarbeide om «alt». Det vil seie at eit kommunestyre skal kunne overlate all slags aktivitet og avgjerdsrett til ei interkommunal samanslutning eller til dømes til nabokommunen. Dette ville i så fall innebere at kommunen skulle kunne overlate til ein annan kommune eller fleirtalet i ei interkommunal samanslutning å ta avgjerder på kjerneområda til kommunen, som til dømes å fastsetje budsjett for sentrale delar av verksemda.

I si mest ekstreme form ville dette innebere at ein kommune kunne «abdisere» i forhold til det ansvaret dei folkevalde i kommunen har overfor innbyggjarane sine. Omsynet til at dei folkevalde i kommunen må kunne haldast ansvarleg av innbyggjarane, talar for at høvet til å drive interkommunalt samarbeid bør vere noko meir avgrensa.

Samstundes vil ein også kunne hevde at spørsmålet om kor stor myndigheit kommunen skal kunne overlate til ei samanslutning (eller til ein annan kommune), er eit spørsmål som kommunestyret/fylkestinget sjølv må kunne avgjere. Ei eventuell avgjerd om å overlate dei vesentlegaste delane av verksemda i kommunen og avgjerdsmakta til kommunestyret til andre enn kommunen sjølv, vil i alle tilfelle vere ei avgjerd som dei folkevalde i kommunen ville måtte stå til ansvar for overfor veljarane sine ved neste val. For så vidt vil ein kunne hevde at dette ville vere godt i samsvar med prinsippet om kommunalt sjølvstyre.

Etter det departementet meiner, vil dette likevel bryte radikalt med den forvaltningstradisjonen som til no har vore rådande. At det vesentlege av verksemda til ein kommune skulle overlatast til andre, ville også i praksis truleg vere ei lite aktuell problemstilling.

Departementet legg såleis til grunn at der ei myndigheit i kommunelova eller andre lover er lagd til «kommunestyret sjølv», bør dette vere ein

absolutt skranke for å overlate myndigheita til andre kommunar eller interkommunale einingar. Der ei avgjerdsrett er lagd til «kommunestyret sjølv», inneber dette at høvet til å delegere til andre organ i kommunen er avskore. Eit slikt delegasjonsforbod byggjer på ein føresetnad om at den avgjerda det er tale om, er så viktig at ho berre bør takast av det øvste folkevalde organet i kommunen. Når det er lovfest ei sperre for delegasjon internt i kommunen, bør det heller ikkje vere høve til å delegere til organ utanfor kommunen.

Dette er den same avgrensinga som vart lagd til grunn i høyringsnotatet. *Høyringsrunden* har ikkje gitt grunnlag for å leggje ei vidare ramme for delegasjon enn dette. Det kan likevel reisast spørsmål om det bør innførast avgrensingar som rekk lenger enn det delegasjonsforbodet som går fram av uttrykket i lovgivinga om «kommunestyret sjølv». Sjå nærmare om dette i punkt 4.5.3 nedanfor.

4.5.3 Nærmare om ulike typar kommunal verksemd og omsynet til folkevald innverknad – høve til styring

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Nedanfor blir det først drøfta i kor stor grad omsynet til folkevald innverknad gjer seg gjeldande for ulike delar av verksemda til kommunen. Deretter blir det drøfta om det bør gjelde ei positiv avgrensing av den myndigheita som skal kunne delegerast til andre. Deretter går ein nærmare inn på spørsmålet om det bør lovfestast visse høve til styring for den kommunen som har delegert myndigheita.

Det knyter seg ikkje spesielle motførestellingar til å overlate den reint faktiske utføringa eller drifta av ei kommunal oppgåve til andre – anten det er interkommunale einingar eller andre kommunar – under den føresetnaden at ansvaret for at innbyggjarane i kommunen får ytinga, alltid vil liggje hos deira eigen kommune. Dette vil harmonere godt med at innbyggjarane må kunne stille sine egne folkevalde til ansvar for omfanget og kvaliteten på ytinga. Dette krev at kommunen sikrar seg høve til styring overfor den som utfører oppgåva. Ofte skildrar ein dette med uttrykket «bestillar-utførar-modell.»

Ei mogleg avgrensing av høvet til å overlate myndigheit til andre, kan liggje i ein føresetnad om at kommunen alltid skal ha bestillarfunksjonen i forhold til dei konkrete ytingane innbyggjarane i kommunen har krav på (eller kommunen

ønskjer å tilby). Det ville i så fall innebære at kommunen ikkje kunne overdra denne bestillarfunksjonen til andre. Avgrensinga vil liggje i at kommunen/kommunestyret (dei folkevalde i kommunen) som representant for innbyggjarane i kommunen må bestemme kvantiteten og kvaliteten på dei ulike ytingane det er ønskeleg å tilby innbyggjarane i kommunen, og prioritere mellom ulike sektorar med omsyn til omfang og kvalitet. Dette er lokalpolitiske avvegingar som er ein del av det lokalpolitiske skjønnet. Ut over dette kunne den reint faktiske utføringa av tenesta bli overlata til andre.

Departementet legg til grunn som lite omstridd at interkommunalt samarbeid utan vidare bør gi rom for at slike driftsoppgåver som ikkje inneber å ta politiske avgjerder, men som går ut på å «produsere» ei teneste på bestilling frå kvar enkelt kommune, bør kunne overlatast til ei interkommunal eining eller ein annan kommune.

Interkommunalt samarbeid om driftsoppgåver er mogleg alt etter gjeldande rett. Både kommunelova § 27 og lova om interkommunale selskap legg til rette for at interkommunale einingar kan utføre driftsoppgåver for samarbeidskommunane. Departementet vurderer det slik at rammevilkåra som gjeld i dag for interkommunalt samarbeid, såleis langt på veg er tilstrekkelege når det gjeld denne typen verksemd.

Departementet legg likevel til grunn at det er behov for å etablere eit rammeverk for interkommunalt samarbeid som gjer det mogleg å overlate meir vidtrekkande myndigheit til interkommunale organ og til andre kommunar. Dette har mellom anna samanheng med at det på dei ulike tenesteområda der kommunane har ansvar, ofte kan vere vanskeleg å skilje mellom den reint faktiske utøvinga av verksemda og utøvinga av den offentlege myndigheita som knyter seg til dette.

I utgangspunktet går det eit hovudskilje mellom utøving av offentleg myndigheit – slik det er definert i forvaltningslova § 2 (det vil seie vedtak som er avgjerande for rettane og pliktene til innbyggjarane) – og anna verksemd. Dette har samanheng med at det her dreier seg om det som har vore kalla «det offentleges høyhetsrett overfor innbyggerne» – det vil seie retten det offentlege har til med bindande verknad å fastleggje pliktene og rettane til innbyggjarane.

Dersom ein skal ta sikte på at interkommunale samarbeidsordningar skal kunne få kompetanse til å gjere vedtak som inneber utøving av offentleg myndigheit, vil ein møte dei tradisjonelle og prinsipielle innvendingane mot interkommunalt sam-

arbeid. Disse motforestillingane er knytte til demokratisk innverknad, legitimitet, etablering av eit fjerde forvaltningsnivå osv. På denne bakgrunnen vil ein kunne hevde at utøving av offentleg myndigheit bør liggje hos kommunen sjølv. Særleg der myndigheitsutøvinga har preg av å vere inngrep kjem også omsynet til rettstryggleiken inn i biletet.

Sjølv om det tradisjonelt har vore hevda at utøving av offentleg myndigheit ikkje bør kunne flyttast ut av kommunen og leggjast til interkommunale einingar, ser departementet det slik at det ikkje først og fremst er det at vedtaket er avgjerande for rettane og pliktene til innbyggjarane vis-à-vis det offentlege som er avgjerande i forhold til spørsmålet om folkevald innverknad.

Særleg når det gjeld utøving av offentleg myndigheit som har direkte samanheng med utføringa av tenesteytinga, er det mindre problematisk i forhold til omsynet til folkevald innverknad å opne for at vedtaksmyndigheit kan leggjast til interkommunale einingar. Det same gjeld myndigheitsutøving som inneber reint lovbundne vedtak – altså der det lokalpolitiske skjønnsområdet er lite og avgjerda til dømes dreier seg om å fastslå om dei «firkanta» vilkåra i lova er oppfylte. Så lenge det berre er tale om å delegerer myndigheit til andre kommunar eller til interkommunale einingar som sjølve er forvaltningsorgan – som må følgje reglane i forvaltningslova og den offentlege retten elles – meiner departementet at det ikkje er avgjerande innvendingar mot å opne for delegasjon her.

Der omsynet til rettstryggleiken er sikra, meiner departementet derfor at det i større grad bør kunne opnast for å overlata utøving av offentleg myndigheit til interkommunale einingar eller til andre kommunar. (Sjå nærmare om vurderingar i samband med rettstryggleiksspørsmål i kapittel 7.) Dette krev likevel at det framleis er kvar enkelt kommune som har delegert myndigheita, som står rettsleg og politisk ansvarleg overfor innbyggjarane. Dette er eit kjernepunkt i lovframlegget frå departementet. Dei aktuelle samarbeidsformene som er føreslått i denne proposisjonen, byggjer på at kvar enkelt kommune framleis skal stå ansvarleg for den myndigheita som er delegert. Siktemålet er å medverke til betre utnytting av kompetanse og andre ressursar som finst i eit større geografisk område, utan at høvet til styring som kvar enkelt kommune har, blir svekt i større grad enn det som er nødvendig for å etablere eit tilstrekkeleg smidig og effektivt samarbeid.

Den skepsisen som knytter seg til interkommunalt samarbeid i samband med svekt folkevald innverknad og legitimitet, veg først og fremst tungt der det er tale om lokalpolitisk skjønnsutøving. Slik departementet ser det, er graden av lokalpolitisk skjønnsutøving sentral både ved vurderinga av korleis ein interkommunal samarbeidsmodell om utøving av offentleg myndigheit bør formast, og for spørsmålet om kva høve til styring som det er nødvendig å halde fast på for den kommunen som delegerer myndigheit.

Når det gjeld spørsmålet om å sikre omsynet til folkevald innverknad, har departementet for dei modellane som blir føreslått, lagt til grunn at eit avgjerande skilje går mellom saker av prinsipiell betydning og saker utan prinsipiell betydning. Skiljet er etter kommunelova i dag avgjerande for kva som kan delegerast frå politiske organ til kommuneadministrasjonen. Omgrepet byggjer såleis på at det i utgangspunktet eksisterer eit skilje mellom politikk og administrasjon. Omgrepet vil derfor vere tenleg når det er tale om å avgjere når folkevald innverknad er viktig.

Der det gjeld saker av prinsipiell betydning, har departementet lagt til grunn at det i eit vertskommunesamarbeid må etablerast eit folkevalt styringsorgan som er representativt samansett. Sjå nærmare om dette i kapittel 5 om vertskommune.

Det er i punkt 4.3 gjort greie for at departementet vurderer det slik at det alltid vil vere nødvendig at lovgivinga legg til rette for interkommunalt samarbeid. Det blir der mellom anna peikt på at det ikkje er mogleg å etablere ein kommunestruktur som vil fjerne behovet for interkommunalt samarbeid. Med dei framlegga til modellar som vart føreslått i høyringsnotatet, meiner departementet at det også vil vere forsvarleg og ønskeleg å utvide det moglege samarbeidsområdet ved å opne for at det også kan femne om utøving av offentleg myndigheit og saker av prinsipiell betydning.

Dersom ikkje rammeverket for interkommunalt samarbeid blir tilpassa behovet for interkommunalt samarbeid på dette området, vil det kunne føre til at generalistkommuneprinsippet må takast opp til vurdering. Det vil seie at ein i så fall må vurdere om det er mogleg å leggje til grunn at alle kommunar skal ha det same ansvaret og den same oppgåveporteføljen.

Bakgrunnen for dei nye modellane som vart føreslått – samkommune og vertskommunesamarbeid med og utan felles folkevald nemnd – er vidare ei erkjenning av at dei modellane som eksisterer i dag, ikkje er tilpassa samarbeid om tradisjonelle forvaltningsoppgåver og det ein kan

kalle dei kommunale kjerneoppgåvene. Dei eksisterande modellane er i hovudsak tilpassa driftsoppgåver og meir «forretningsprega» verksemd. Når ein ser bort frå lova om interkommunale selskap, er regelverket i tillegg uklart og lite oversiktleg på mange punkt.

Den faren for eit «demokratisk underskot» som kan liggje i interkommunale samarbeidsordningar, har ein i høringsnotatet prøvd å minimalisere gjennom mellom anna kravet om å etablere eit folkevalt styringsorgan der saker av prinsipiell betydning blir overførte til ein vertskommune.

Omsynet til rettstryggleiken har ein prøvd å sikre mellom anna gjennom å avklare korleis systemet for forvaltningsklage skal formast der eit vedtak blir gjort i vertskommunen. Når det gjeld omsynet til rettstryggleiken, er det lagt til grunn at den etableringa av større og fagleg sett meir berekraftige einingar som ligg i innføringa av eit samarbeid, også vil verke i positiv retning.

Av høringsnotatet kjem det fram at innanfor desse rammene ser departementet det slik at det vil vere forsvarleg å overlate til kommunane sjølv å vurdere kor stor grad av lokalpolitisk skjønnsutøving som bør leggjast til ein annan kommune i eit vertskommunesamarbeid.

Høringsinstansane

Enkelte høringsinstansar har hatt merknader til spørsmålet om ansvar for kvar enkelt kommune. Fleire av desse reiser spørsmål om kva høve til styring kvar enkelt deltakarkommune har. Mellom anna gir KS uttrykk for at høvet til instruksjon og omgjerung av eit vedtak som er gjort i vertskommunen, bør avklarast i lova.

Justisdepartementet uttaler mellom anna:

«Et sentralt spørsmål er hvilke virkemidler en delegerende kommune bør beholde for å kunne øve innvirkning på det saksområdet der myndighet er delegert. Vi peker særlig på følgende:

1. Kompetanse til (fortsatt) å kunne treffe vedtak i enkeltsaker
2. Kompetanse til å instruere den kommunen det er delegert til
3. Kompetanse til å behandle klagesaker
4. Kompetanse til å omgjøre etter forvaltningsloven § 35
5. Kompetanse til å be om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59

Det går fram uttrykkelig av lovutkastet (§§88 og 105 samt §§89 og 106) at den delegerende kommunen beholder kompetanse til å

behandle klagesaker (3) og til å be om lovlighetskontroll (5). Spørsmålet om omgjøringsadgang er berørt i høringsnotatet på s. 17, mens instruksjonsretten er omtalt på s. 25. I begge tilfeller synes høringsnotatet å legge opp til at disse formene for kompetanse vil være avskåret for den delegerende kommunen, idet spørsmålet settes i sammenheng med det som følger av den alminnelige delegasjonslæren. Spørsmålet om kompetanse til selv å treffe avgjørelse er ikke omtalt noe sted (ut over de noe motstridende forutsetningene som ligger til grunn for høringsnotatet s. 16 og bestemmelsen om frist for oppsigelse i lovutkastet § 90).

Etter vårt syn er det grunn til at spørsmålene 1, 2 og 4 i større grad vurderes på fritt grunnlag ut fra de reelle behov; en bør altså ikke føle seg bundet av de løsninger som måtte følge av den alminnelige delegasjonslæren. Ved en slik friere vurdering må det legges vekt på at de aktuelle samarbeidsformene ikke tilskiker å svekke styringen i den enkeltkommune, men at det legges opp til samarbeid fordi det bidrar til bedre utnyttelse av kompetanse og øvrige ressurser som finnes i et større geografisk område. Dette er etter vårt syn ikke til hinder for at den delegerende kommunen i prinsippet beholder de nevnte virkemidlene, selv om en (for) aktiv bruk av dem kan føre til en undergraving av samarbeidet mellom kommunene. Vi ser det uansett som ønskelig at Kommunal- og regionaldepartementet vurderer disse spørsmålene nærmere i sitt videre arbeid med saken.»

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler mellom anna:

«Den enkelte innbygger har krav på tjenester både etter sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven ved behov. Ansvarlig for tjenestene er i begge lovverkene kommunen. Tjenestene etter begge lovene har stor påvirkning på den enkeltes livssituasjon og rettighetene til tjenester er således av stor betydning for innbyggerne i kommunen. Dette stiller krav til hvordan kommunen skal kunne organisere tjenestene. Blant annet må ansvaret for tjenestene være klart forankret. Regler som regulerer delegasjon av myndighet til å fatte vedtak om tjenestene må derfor sikre at ansvaret for å tildele og finansiere tjenestene fremstår klart for både innbyggerne og tjenesteutøverne.»

Kultur- og kyrkjedepartementet uttaler mellom anna:

«Etter vår oppfatning etterlater høringsnotatet likevel noen uklarheter med hensyn til det rettslige ansvarsforholdet mellom samarbeids-

kommunene og vertskommuner/samkommuner, for eksempel når det gjelder instruksjons- og omgjøringsadgang, og vi mener det er behov for at departementet generelt klargjør disse spørsmålene i det videre arbeidet med saken. Vi går ut fra at en kan finne hensiktsmessige løsninger lokalt/regionalt som sikrer at lov- og avtalehjemlede oppgaver eventuelt kan ivaretas på en god måte av et interkommunalt organ, blant annet slik at en sikrer hensyn til klar forankring og fordeling av ansvar, god informasjon og kommunikasjon osv.»

Sosial- og helsedirektoratet er oppteke av å sikre høvet til å sjå samanhengen i tenestetilbodet og seier i høyringsfråsegna si:

«Innenfor de tradisjonelle omsorgstjenestene har kommunen et ansvar for at det totale tjenestetilbudet ligger på et faglig forsvarlig nivå. Dette innebærer at belslutningstaker må se tjenestene i sammenheng. Dette er særlig aktuelt i forhold til hjemmesykepleie og sykehjem etter kommunehelsetjenesteloven og tjenester som praktisk bistand, støttekontakt, avlastning mv. etter sosialtjenesteloven. Dersom beslutningsmyndigheten for *kun* deler av disse tjenestene delegeres til en vertskommune/ samkommune, vil dette kunne redusere muligheten for å se tjenestene i en helhetlig sammenheng. Dette kan ivaretas ved at både delegerende kommune og vertskommune/ samkommune vurderer saken før endelig avgjørelse tas. Dette vil imidlertid gi lengre saksbehandlingstid, og medfører en informasjonsspredning som må vurderes i forhold til kommunens taushetsplikt og kravet til personvern.»

Merknader og framlegg frå departementet

Ein nærmare omtale av kva myndigheit som kan delegerast til ein vertskommune, går fram av kapittel 5. Der har ein også drøfta nærmare dei ulike grepa som er tekne for å sikre behovet for folkevald innverknad. I dette kapitlet er spørsmålet drøfta på eit prinsipielt nivå. Spørsmålet må sjåast i samanheng med framlegget om ei såkalla «generalføresegn» som gir heimel for å delegere utøving av offentleg myndigheit der særlovgevinga ikkje er til hinder for det.

Departementet har følgd opp framlegga i høyringsnotatet når det gjeld spørsmålet om kva myndigheit som skal kunne delegerast til ein vertskommune. Høyringsinstansane har ikkje hatt vesentlege innvendingar på dette punktet. Dette inneber at den einaste avgrensinga for kva myn-

digheit som kan delegerast, vil vere der kommunelova set eit delegasjonsforbod, ved at lova bruker uttrykket «kommunestyret sjølv», eller det i særlovgevinga gjeld eit delegasjonsforbod på det aktuelle området.

Sosial- og helsedirektoratet peiker mellom anna på omsynet til samanhengen i tenestetilbodet, og at dersom det skal vere mogleg å delegere delar av tenestetilbodet til ein annan kommune, kan det gjere det vanskelegare å sjå tenestene i samanheng.

I høyringsnotatet vart det ikkje foreslått ei positiv rettsleg avgrensing av dei oppgåvene og den myndigheita som generelt skulle kunne overførast til ein vertskommune/ samkommune – den ytre ramma. Etter framlegget i høyringsnotatet vil dette høvet vere negativt avgrensa, ved at det gjeld eit generelt høve til overføring og delegasjon av oppgåver og myndigheit med mindre det i lova gjeld eit delegasjonsforbod.

Departementet har vurdert om det ville vere tenleg med ei positiv avgrensing av kva oppgåver og kva myndigheit som skal kunne overlatast til ein vertskommune, men har vorte ståande ved framlegget i høyringsnotatet på dette punktet. Dette har mellom anna bakgrunn i at det knyter seg store avgrensingsproblem til dette.

Når det gjeld spørsmålet om samanhengen i tenestetilbodet, blir det lagt til grunn at kvar enkelt kommune framleis vil stå ansvarleg for at tenestetilbodet samla sett oppfyller krava i lova. Dei kommunane som vel å etablere eit vertskommunesamarbeid, bør leggje vekt på dette når dei vurderer kva for tenesteområde samarbeidet skal femne om. Det vil likevel vere vanskeleg å fastslå i lov kva for tenester som har slik samanheng at dei eventuelt berre skulle kunne delegerast samla. Spørsmålet om eventuelt å regulere dette i lov må vegast mot behovet for å kunne etablere interkommunalt samarbeid, mellom anna for å styrkje fagmiljøet. *Sosial- og helsedirektoratet* peikar på den løysinga at begge kommunar – både vertskommunen og den kommunen som har overlatast myndigheita – behandlar saka. Departementet ser det likevel slik at dette kan bli ei svært tungdriven løysing, der ein i stor grad ville måtte etablere doble system. Dette ville kunne innebære at samarbeidet vart kostnadsdrivande og lite effektivt. I tillegg kjem – som direktoratet peikar på – at det vil gi lengre saksbehandlingstid og føre til ei unødvendig spreining av personopplysningar. Departementet har vorte ståande ved at vurderinga av om bestemte tenesteområde har ein slik samanheng at dei anten bør overlatast samla eller ikkje i det heile, bør leggje hos kommunane sjølv.

I samband med utføring av oppgåver som inneber utøving av offentlig myndigheit, vil det også inngå avgjerder som ikkje er myndigheitsutøving i forvaltningsrettsleg forstand, men reint administrative avgjerder og reint faktiske handlingar. Til dømes gjeld det på pleie- og omsorgssektoren eller skolesektoren. Sjølv om det på desse områda er store innslag av offentlig myndigheitsutøving, vil det i den daglege drifta inngå avgjerder og reint faktiske handlingar som ikkje er offentlig myndigheitsutøving slik det er definert i forvaltningslova. Departementet har derfor ikkje sett det som tenleg å ta ei rettsleg avgrensing mot overføring av reint faktiske oppgåver/handlingar og avgjerder som kan ha ein naturleg samanheng med utøvinga av den offentlege myndigheita.

Intensjonen er likevel ikkje at det til ein vertskommune skal kunne overførast oppgåver og verksemd som ikkje står i nokon nødvendig samanheng med den myndigheitsutøvinga eller tenesteutøvinga som er det primære siktemålet for desse samarbeidsmodellane. Dei samarbeidsmodellane som er føreslått i denne proposisjonen, er ikkje laga med sikte på samarbeid om reint administrative støttetenester, som til dømes rekneskapsføring, IKT, kantinedrift, vaskeri- og reinhaldstenester – eller andre tenester som det er tilbod om på ein marknad. Slik verksemd kan også stort sett overlatast til andre på reint privatrechtsleg grunnlag. Denne typen verksemd kan også drivast interkommunalt i andre former enn dei modellane som er føreslått i denne proposisjonen – slik som selskap osv.

Men fordi det i nokre tilfelle kan vere tenleg å drive denne typen tenester i samanheng med den delen av verksemda som gjeld utøving av offentlig myndigheit og kommunal tenesteyting retta mot innbyggjarane, har departementet ikkje sett det som ønskeleg å ikkje gi høve til dette i lova. Det må likevel her peikast på at interkommunalt samarbeid om reint administrative støttetenester må skje innanfor den ramma som er gitt i lova om offentlege innkjøp.

I motsetning til dei vurderingane ein gjorde i høyringsnotatet, har departementet likevel funne det nødvendig å gå meir konkret inn på kva for høve til styring kvar enkelt kommune bør ha overfor vertskommunen. I høyringsnotatet vart det gitt ei utgreiing for gjeldande rett i samband med delegasjon av myndigheit (høyringsnotatet punkt 2.3). Den gjeldande læra og teorien om kva for høve til styring den delegerande myndigheita har overfor den instansen som har fått delegert myndigheit, er likevel vanskeleg tilgjengeleg, og

departementet har komme til at det er behov for å slå fast meir direkte i lova dei høva til styring som skal gjelde i eit vertskommunesamarbeid.

I eit interkommunalt samarbeid er det viktig å finne ein tenleg balanse mellom omsynet til styring og innverknad frå deltakarkommunane på den eine sida og omsynet til avgjerdseffektivitet for den interkommunale samarbeidseininga på den andre. Ettersom kvar kommune står i eit politisk og rettsleg ansvarsforhold til innbyggjarane i kommunen, vil det liggje avgrensingar på kor stor myndigheit ein kommune kan overlata til ei interkommunal samarbeidseining utan å komme i konflikt med dette. Samstundes vil det vere nødvendig at ei interkommunal samarbeidseining i ei rekkje spørsmål kan ta avgjerder utan at det er nødvendig å be om godkjenning frå kvar deltakarkommune. Samarbeidet ville elles kunne bli unødig tungdrive og lite effektivt. Føresegner om dei høva til styring kvar kommune må ha overfor vertskommunen, må sikre ein rimeleg balanse mellom desse omsyna.

Den gjeldande teorien og læra om delegasjon av myndigheit – også høve til styring for det organet som delegerer myndigheita – gjeld først og fremst hierarkisk oppbygde organisasjonar der det delegerande organet står i eit overordningsforhold til det organet som får tildelt myndigheita. Dette gir klare høve til styring. Det inneber at det delegerande organet kan ta den delegerte myndigheita tilbake, ta avgjerder i konkrete saker sjølv og gi instruksar om den myndigheita som blir utøvd. Av forvaltningslova § 35 følgjer det også at eit overordna organ kan gjere om avgjerdene til eit underordna organ på dei vilkåra som går fram der.

Omgrepet delegasjon passar godt der det er tale om å gi underordna organ myndigheit til å ta avgjerder – særleg der avgjerdsmakta er av offentligrettsleg art. Omgrepet råkar ikkje like godt i eit interkommunalt samarbeidsforhold. Dei ulike deltakarkommunane står ikkje i eit overordningsforhold til den interkommunale eininga. Omgrepet «sidelengs delegasjon» – som er brukt i framstillinga av gjeldande læra om delegasjon der myndighetstildeling skjer mellom sidestilte organ – er betre. Men der det er tale om ei interkommunal samarbeidseining med fleire enn to deltakarar, treffer heller ikkje dette omgrepet godt. Ettersom det ofte er tale om fleire deltakarar, vil det også kunne vere vanskeleg å etablere direkte styringsmekanismer for kvar enkelt deltakar overfor sjølve samarbeidseininga. I dette ligg det at høve til styring over den delegerte myndig-

heita ikkje vil kunne bli like god som der det er tale om delegasjon i eit hierarkisk system med klare overordnings- og underordningsforhold. Lovregulering av slike høve til styring må derfor formast der ein tek omsyn til desse avgrensingane.

Departementet har komme til at det er nødvendig å klargjere dei høva til styring kvar enkelt deltakarkommune skal ha. Dette har dels bakgrunn i at den ulovfeste retten om sidelengs delegasjon ikkje utan vidare er klar og lett tilgjengeleg. Det har også bakgrunn i at somme høyringsinstansar har peikt på dette. I tillegg vil det vere tenleg å klargjere dei høva til styring som kvar kommune har, for å gjere det tydeleg at det er kommunane sjølv som er ansvarleg for at innbyggjarane deira får dei ytingane og tenestene som dei etter lova har krav på. Det vil også vere tenleg for å gjere det tydeleg at kommunen står i eit politisk ansvarsforhold overfor innbyggjarane sine, også for den delen av verksemda som blir utøvd i eit interkommunalt samarbeid.

Departementet har vurdert to styringsreiskapar i denne samanhengen – instruksar frå samarbeidskommunane og høvet til å gjere om eit vedtak som er gjort av vertskommunen. I tillegg har ein drøfta høvet for det delegerande organet til sjølv å ta avgjerda i enkeltsaker.

Behovet og høvet til å kunne styre gjennom instruks eller omgjerding vil variere alt etter den typen avgjerd det er tale om. Dersom det dreier seg om ei avgjerd som gjeld alle deltakarkommunane kollektivt, vil høvet til å gi instruks eller omgjere vedtaket innebere at kvar enkelt deltakar fekk vetorett. Dette kan til dømes gjelde vedtak om lokalisering av ei bestemt verksemd – til dømes der den felles nemnda i eit vertskommunesamarbeid med fem deltakarkommunar skal ta stilling til i kva for ein kommune ambulansesentralen skal liggje.

Eit anna døme kan vere vedtak om å fastsetje forskrifter – til dømes parkeringsvedtekter. Dette er utøving av offentleg myndigheit, men vil dreie seg om ein ubestemt krins av personar. Forskrifter vil gjelde generelt i alle kommunane. Det er ikkje eit individuelt vedtak. Forskrifter har rett nok det til felles med enkeltvedtak at det dreier seg om utøving av offentleg myndigheit som er avgjerande for rettane og pliktene til privatpersonar, men ettersom vedtak om forskrifter ikkje rettar seg mot bestemte personar, men mot ein ubestemt krins av personar i alle deltakarkommunane, vil det i denne samanhengen ha meir preg av eit «generelt» vedtak. Ansvar for kvar enkelt

kommune har for innhaldet i vedtaka, blir ikkje sett på spissen i same grad som ved enkeltvedtak, jf. nedanfor.

I praksis vil det likevel i liten grad vere mogleg å leggje myndigheit til å fastsetje forskrifter til ein vertskommune. Myndigheit til å gjere det er i dei fleste tilfella lagd til kommunestyret, utan høve til delegasjon.

Departementet har komme til at det ikkje bør lovfestast ein instruksjons- eller omgjeringsrett for vedtak som gjeld alle deltakarkommunane samla, heller ikkje for vedtak som inneber fastsetjing av forskrifter. Dersom kvar enkelt deltakar skulle få avgjerande innverknad over slike vedtak, ville det i praksis innebere eit krav om full semje for slike avgjerder. Eit slikt krav til konsensus vil stå i klar motstrid til ønsket om meir forpliktande interkommunalt samarbeid. Det vil i tillegg innebere at samarbeidet kunne bli unødige tungdrive og lite avgjerdseffektivt. Dersom det skulle leggjast til grunn eit konsensusprinsipp for slike generelle vedtak, meiner departementet at det kunne innebere eit vesentleg hinder for eit meir forpliktande interkommunalt samarbeid.

Høvet til å gi instruksar eller gjere om slike vedtak vil likevel ikkje bli hindra i lov. Det vil seie at det i lovframlegget ikkje blir gjort nokon innskrenking i det høvet til instruks eller omgjerding som eventuelt måtte følgje av anna lov, av vedtaket sjølv eller av allmenne forvaltningsrettslege reglar.

Innverknaden kvar kommune har på slike generelle vedtak, bør sikrast gjennom generelle instruksar og retningslinjer som blir nedfelte i avtalen i samband med etableringa av samarbeidet. Etter at samarbeidet er etablert, bør høvet kvar enkelt kommune har til å gi instruksar eller gjere om slike vedtak, vere avgrensa. Dette gjeld også høvet for deltakarkommunane til sjølv å ta avgjerda i den konkrete saka, og slik utøve den delegerte myndigheita sjølv. Ei myndigheit til å gjere slike generelle vedtak kan likevel trekkjast tilbake, og avtalen om vertskommunesamarbeid kan endrast. Deretter kan samarbeidskommunen endre det vedtaket som er gjort, til dømes ved å endre eller oppheve den forskrifta som vart vedteken av vertskommunen for sitt vedkommande. Slike endringar må kunngjerast på vanleg måte ut frå dei krava som gjeld for forskrifter.

Dersom ein kommune vil trekkje tilbake delar av den overførte myndigheita, kan dette føre til at avtalen må seiast opp. Dette inneber at dersom ein kommune er misnøgd med eit slikt generelt vedtak, kan kommunen vere nøydd til å trekkje

seg ut av samarbeidet – gjennom å følgje dei lovbestemte reglane om uttreding. Sjå nærmare om dette i punkt 5.6.3 om uttreding og avvikling av vertskommunesamarbeid.

Det som går fram ovanfor, er ikkje til hinder for at kommunane ved etablering av eit vertskommunesamarbeid kan avtale at det for bestemte avgjerder skal gjelde eit krav om full semje. På den måten kan kommunane etablere ei ordning der kvar kommune i praksis har vetorett.

Dersom avgjerda berre gjeld ein enkelt kommune eller bestemte innbyggjarar i ein kommune, vil instruksjonsrett eller omgjeringsrett kunne vere realistisk utan at det i vesentlig grad går utover dei omsyna som er drøfta ovanfor. Særleg der det dreier seg om såkalla enkeltvedtak i forvaltningsrettsleg forstand – altså avgjerder som gjeld pliktene og rettane til innbyggjarane – vil ei instruksjons- og omgjeringsmyndigheit i tillegg kunne grunnngivast med at det er kvar kommune som til slutt står ansvarleg for innhaldet i vedtaket overfor partane i saka. Det same gjeld også der ein forskrift berre skal gjelde for den einskilde kommune, eller innbyggjarar i den kommunen.

Når det gjeld enkeltvedtak i forvaltningsrettsleg forstand, dreier det seg om ytingar der kvar enkelt kommune står i eit rettsleg ansvarsforhold til kvar innbyggjar i kommunen. Kvar nivået skal liggje til dømes for den økonomiske sosialhjelpa i kommunen, eller kven som skal tildelast barnehageplass, er eit spørsmål som kommunen sjølv bør ha innverknad over. Kvar nivået på slike ytingar skal liggje der vedtaket blir gjort av ein vertskommune, eller kriteria for tildeling av barnehageplass, vil helst vere avklarte gjennom retningslinjer og føringar som er lagde i samband med at avtalen om vertskommunesamarbeid vart inngått. Ein kan likevel ikkje sjå bort frå at det kan oppstå situasjonar der det i ei konkret sak kan vere nødvendig for ein kommune å gi ein spesiell instruks om kva vedtaket skal gå ut på, eller i etterkant gjere om vedtaket.

Departementet har komme til at det vil vere tenleg å slå fast i lova at kommunen har høve til instruksjon i slike saker. Det vil seie i saker som aleine gjeld den einskilde samarbeidskommunen, eller berørte innbyggjarar i denne kommunen. Departementet går ut frå at eit slikt høve til å gi spesielle instruksar om innhaldet i vedtak berre vil bli nytta i få tilfelle. Det ligg i sjølve saka at ein slik instruksjonsrett bør nyttast med stor varsemnd. Delegasjon av myndigheit byggjer generelt på ein føresetnad om at den som får myndigheita gjennom delegasjon, også kan handtere dei

skjønsmessige sidene av saka. Eit vertskommunesamarbeid vil normalt også vere basert på at det er vertskommunen som sit med den fagkompetansen som er nødvendig for å kunne utøve myndigheita på det aktuelle området. Ein annan grunn til at ein samarbeidskommune bør vere varsam med å bruke eit slikt høve til instruksjon, er at det kan innebere auka kostnader for vertskommunen, og dermed utløyse behov for eit økonomisk etteroppger.

Føresegna om instruksjonsmyndigheit er likevel viktig for å synleggjere at kvar enkelt kommune er ansvarleg for eit vedtak som er gjort av vertskommunen på vegne av samarbeidskommunen.

Instruksjonsretten til samarbeidskommunen må avgrensast mot den allmenne styringsretten vertskommunen har som arbeidsgivar. Samarbeidskommunane kan ikkje gi retningslinjer for organisering av arbeidet, gi instruksar eller på anna vis gripe inn på ein måte som kjem i strid med dette.

Ein kan også oppleve situasjonar der kommunen ikkje har vore merksam på vedtaket i framkant, og spørsmålet om omgjerding av vedtaket kan derfor vere aktuelt. Departementet ser det likevel slik at det vil føre for langt å gi kvar enkelt samarbeidskommune eit heilt generelt høve til omgjerding.

Høytingsinstansane har også peika på at det er behov for å klargjere forslaget i høve til reglane om omgjerding i forvaltningslova § 35. Denne regelen handlar om i kva grad forvaltningsorgana kan omgjere vedtak som ikkje er klagt over.

Forvaltningslova § 35 gir høve til omgjerding både til gunst og til skade for den vedtaket gjeld. Tredje leddet i § 35 gir heimel å kunne omgjere eit vedtak til skade for den eit vedtak rettar seg mot, på visse vilkår. Departementet har komme til at dette høvet ikkje bør gjelde tilsvarande for samarbeidskommunane. Eit slikt høve må vegast mot omsynet til at enkeltpersonar bør kunne stole på og innrette seg etter eit vedtak. Departementet har komme til at eit høve til omgjerding til skade ikkje vil vere godt nok grunnngitt i eit vertskommunesamarbeid.

Eit høve til omgjerding til gunst for den vedtaket gjeld, vil likevel kunne vere tenleg. Departementet har komme til at det bør slåast fast i lova at kvar kommune har same høve til omgjerding som det som følgjer av forvaltningslova § 35 første ledd. Denne føresegna regulerer det høvet det organet som har gjort vedtaket, har til å gjere om sitt eige vedtak. Føresegna gir vedtaksorganet

sjølv høve til å gjere om vedtaket der den vedtaket gjeld, ikkje har fått melding om vedtaket. I tillegg gir ho høve til å gjere om vedtak som er ugyldige i forvaltningsrettsleg forstand. Endeleg gir ho høve til å gjere om vedtaket sjølv om det er gyldig, og sjølv om melding har komme fram, dersom endringa er til gunst for den vedtaket gjeld.

Departementet ser det likevel slik at det bør drøftast om dette høvet til omgjerung også skal gjelde der det er klaga på vedtaket. Dette gjeld både ved intern klagebehandling, jf. forvaltningslova § 28, og der klaga etter særlovgevinga skal behandlast av eit statleg organ.

For tilfelle der klageorganet har teke stilling til klaga, vil det vere for seint for deltakarkommunane å gjere om vedtaket i saka. Oppfatninga til departementet er at det prinsipielt likevel ikkje er noko i vegen for at deltakarkommunane skal få høve til å gjere om vedtaket heilt til klageinstansen har gjort vedtaket sitt. Men av praktiske årsaker meiner departementet at deltakarkommunane ikkje bør ha slikt høve. Det er fordi ein da kan risikere at ein deltakarkommune gjer om vedtaket utan at klageinstansen blir informert om det. I så fall vil ein kunne bli ståande med to motstridande vedtak, noko departementet meiner vil vere uheldig. Departementet har derfor komme til at deltakarkommunane ikkje bør ha høve til omgjerung frå det tidspunktet det er klaga på vedtaket. Eit eventuelt omgjeringsvedtak som blir gjort etter dette tidspunktet, vil i så fall vere ugyldig.

Det går fram ovanfor at departementet har komme til at den aktuelle deltakarkommunen berre bør kunne gjere om eit vedtak dersom vilkåra i forvaltningslova § 35 første ledd er til stades. Forvaltningslova § 35 andre og tredje ledd gir klageinstansen dels den same omgjeringskompetansen, dels ein utvida omgjeringskompetanse i forhold til den kompetansen departementet føreslår at den aktuelle deltakarkommunen skal ha. Det følgjer likevel av § 35 fjerde ledd at andre og tredje ledd ikkje gjeld for kommunale og fylkeskommunale organ som er klageinstans etter forvaltningslova § 28 andre ledd første eller andre punktum. Dette inneber at ved intern klageordning i kommunane og fylkeskommunane vil ikkje det organet som kommunestyret eller fylkestinget har peikt ut som klageinstans, ha høve til omgjerung etter forvaltningslova § 35 andre og tredje ledd. Departementet meiner det same bør gjelde ved intern klagebehandling etter vertskommunemodellane. I eit administrativt vertskommunesamarbeid skal klager som blir klagebehandla etter forvaltningslova § 28, behandlast av eit

internt klageorgan i den aktuelle deltakarkommunen. I eit vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal slike klager behandlast av ei felles klagenemnd i vertskommunen. Avgrensinga i høvet til omgjerung etter forvaltningslova § 35 andre og tredje ledd som følgjer av fjerde ledd i føresegna, gjeld berre for organ som er klageinstans etter forvaltningslova § 28 andre ledd første eller andre punktum. Føresegna innskrenkar derfor ikkje det høvet til omgjerung klageinstansane har etter forvaltningslova § 35 andre og tredje ledd ved den interne klagebehandlinga etter dei to vertskommunemodellane, da det blir føreslått eigne reglar om desse klageinstansane i føresegnene om vertskommunemodellane. Departementet meiner at det likevel bør gjelde den same avgrensinga her som etter forvaltningslova § 35 fjerde ledd. Departementet føreslår derfor at det blir lovfest ei tilsvarande innskrenking i omgjeringskompetansen til klageorganane ved intern klagebehandling etter vertskommunemodellane som det som følgjer av forvaltningslova § 35 fjerde ledd.

Der vedtaket ikkje rettar seg mot ein av innbyggjarane i kommunen, men mot kommunen sjølv, vil det i utgangspunktet ikkje vere eit enkeltvedtak – jf. at eit enkeltvedtak dreier seg om utøving av offentleg myndigheit overfor private rettssubjekt. Unntak frå dette gjeld der kommunen står i same stilling som ein privat part, jf. forvaltningslova § 2 siste ledd. Eit døme på ein situasjon der ein kommune kan ha same interesse eller stilling i saka som private partar kan ha, er vedtak om byggjeløyve. Departementet har komme til at det i slike tilfelle bør gjelde det same høvet til instruks og omgjerung som der enkeltvedtaket gjeld ein av innbyggjarane i kommunen.

Departementet har også vurdert om det bør gjelde eit høve til omgjerung der vedtaket rettar seg mot ein bestemt innbyggjar i kommunen, men der det ikkje fell inn under definisjonen i forvaltningslova av enkeltvedtak. Dei same omsyna som er nemnde ovanfor, vil kunne gjere seg gjeldande her. Dette vil likevel truleg dreie seg om svært få tilfelle. Eit vedtak som rettar seg mot bestemte innbyggjarar i ein kommune, og som spelar ei rolle for rettane og pliktene til desse innbyggjarane, vil oftast vere eit enkeltvedtak. Vidare knyter det seg avgrensingsproblem til å definere rekkjevidda av ein omgjeringsrett som i tillegg til enkeltvedtak skulle dreie seg om andre «individuelle» vedtak. Etter ei samla vurdering har departementet derfor komme til at det vil vere forsvarleg å avgrense omgjeringsretten til kvar enkelt kom-

mune til saker om enkeltvedtak slik som dette omgrepet er definert i forvaltningslova.

Den instruksjons- og omgjæringsretten som blir føreslått lovfest her, gjeld tilsvarande for høvet kvar enkelt deltakarkommune har til sjølv å gjere vedtak i konkrete saker sjølv om myndigheita er delegert til ein vertskommune. Dette inneber at der det gjeld eit enkeltvedtak, kan kvar kommune anten sjølv gjere vedtaket i den konkrete saka, gi konkret instruks om innhaldet i vedtaket eller gjere om vedtaket (til gunst) i etterhand.

I den grad omgjering av vedtaket inneber at vedtaket fører til større kostnader for vertskommunen enn det vedtaket som vart omgjort, kan dette utløyse behov for eit økonomisk etteropp-gjer mellom vertskommunen og den kommunen som har gjort om vedtaket. Tilsvarande spørsmål kan også komme opp i samband med spesielle instruksar om innhaldet i det konkrete vedtaket. Det vil vere føremålstenleg å regulere i vertskommuneavtalen korleis slike situasjonar skal handterast.

4.5.4 Omsyn til rettstryggleiken

Rettstryggleiken til innbyggjarane har både ei faktisk og ei rettsleg side. Etablering av interkommunale einingar vil normalt gjere det mogleg med større og meir stabile fagmiljø, noko som i seg sjølv kan styrkje rettstryggleiken. Den rettslege sida går i hovudsak ut på å etablere forsvarlege saksbehandlingsreglar og leggje til rette for at avgjerder kan bli overprøvde av andre instansar, anten i ein domstolsprosess, gjennom administrativ lovlegskapskontroll eller gjennom forvaltningsklage. I kapittel 6 er det gjort greie for dette, og det er føreslått ordningar som departementet meiner vil vere godt eigna til å sikre rettstryggleiken ved dei interkommunale samarbeidsmodellane som blir føreslått.

I samband med spørsmålet om domstolsprøving av avgjerder som er tekne av interkommunale organ, vil det kunne bli spørsmål om kven som er rett saksøkt. Departementet legg til grunn at det ved eventuelle søksmål må avgjerast prejudisielt kven som er rett saksøkt. Spørsmålet må vurderast på bakgrunn av den feilen som er gjort, og kven som har ansvaret. Departementet finn det vanskeleg på generelt grunnlag å fastsetje i lov kva for ein instans som er rett saksøkt der det dreier seg om ei avgjerd eller ei handling som kan vere gjort av ein annan kommune i eit vertskommunesamarbeid. Det ville i så fall innebere ei spesialregulering av spørsmålet som departementet

meiner ikkje er føremålstenleg. I kapittel 7 har ein likevel gått litt nærmare inn på spørsmålet om kva instans som vil vere rett saksøkt i eit vertskommunesamarbeid.

4.6 Forholdet mellom kommunelova og særlovgivinga

4.6.1 Generelt om forholdet mellom kommunelova og særlovene – føresegner om organisering

Ein kan sjå på kommunelova som den kommunale/fylkeskommunale «forfatningslova». Ho gjeld all kommunal verksemd og skal vere rammelovgivinga for kommunal organisering, saksbehandling osv. Med «særlov» meiner ein lover som legg bestemte oppgåver til kommunane, eller som på andre måtar er spesielt viktige for verksemda til kommunane.

Forholdet mellom kommunelova og særlovene var eit sentralt tema da kommunelovutvalet i NOU 1990: 13 kom med framlegg til ny kommunelov. På dette tidspunktet inneheldt særlovene ei rekkje spesialreglar innanfor kvar enkelt sektor både om organisering av kommunal verksemd, avgjerdsprosessar, det innbyrdes myndighetsforholdet mellom dei ulike organa og saksbehandlingsreglar. I tillegg inneheldt også sektorlovgivinga eigne delegasjonsreglar som regulerte kva stilling eller organ som kunne tildelast myndighet etter lova.

Framlegget frå kommunelovutvalet gjekk ut på å gå bort frå spesialregulering som gjekk på organisering, og nedfelte mellom anna prinsippet om at kommunane skal få ein stor grad av fridom til å bestemme si eiga organisatoriske og administrative oppbygning, og at all myndighet skal leggjast til kommunestyret som har vide fullmakter til delegasjon. I Ot.prp nr. 42 (1991–92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova) vart desse prinsippa lagde til grunn for lovframlegget, og det vart mellom anna peikt på at dei allmenne reglane og prinsippa som vart nedfelte i kommunelova, også i nødvendig grad måtte få gjennomslagskraft i dei mange organisatoriske føresegnene i særlovgivinga.

Dette genererte eit eige arbeid der målet var å gjennomgå særlovene for å få ei best mogleg tilpassing til den nye kommunelova. Prinsippet i kommunelova om organisasjonsfridom innanfor dei rammene kommunelova sette, vart lagt til grunn for dette tilpassingsarbeidet som skulle

skje i særlovene. Retningslinjene som vart følgde, er oppsummerte slik i Ot.prp. nr. 59 (1992–93) Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov, side 6:

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

- opphevelse av særlovsbestemmelser som pålegger kommuner og fylkeskommuner å opprette bestemte folkevalgte organer og bestemte stillinger av mer administrativ karakter,
- at særlovsbestemmelser om delegasjon av kommunal og fylkeskommunal myndighet oppheves og erstattes av de alminnelige regler i den nye kommuneloven,
- at behovet for bestemmelser om statlig tilsyn og kontroll vurderes, eventuelt spesifiseres nærmere, og at statlige godkjenningsordninger oppheves eller endres, så langt råd er.»

Vi har i dag ei kommunelov som byggjer på at føresegnene skal gjelde som allmenne reglar for all kommunal verksemd, men vi finn framleis nokre få særreglar i sektorlovgivinga som innskrenkar organisasjonsfridommen til kommunane, til dømes i plan- og bygningslova § 9-1, som lovfester eit krav om at alle kommunar skal ha eit fast utval for plansaker, og barnevernlova § 2-1 andre ledd om dagleg leiar for barnevern. Denne typen spesialreglar legg ofte myndigheit til organet eller utvalet, og kommunestyret kan ikkje ta kompetansen frå desse organa. I særlovene finn ein også reglar som innskrenkar høva til å delegere oppgåvene etter dei allmenne reglane om delegasjon i kommunelova. Døme på slike delegasjonssperrer finst framleis mellom anna i alkohollova § 1-12.

Det er likevel slik at der ein finn reglar om organisering, saksbehandling, kompetanseforhold og avgjerdsprosessar i særlovene, må desse tolkast i lys av dei allmenne reglane i kommunelova, jf. føresegna i kommunelova § 2, der det går fram at lova gjeld verksemda til kommunar og fylkeskommunar, også kommunal og fylkeskommunal verksemd i medhald av andre lover.

Departementet meiner at dei prinsippa det er gjort greie for her, også bør leggjast til grunn for interkommunalt samarbeid. Det inneber at reglane om organisering av interkommunalt samarbeid bør gå fram av kommunelova. I den grad kvar enkelt særlov har føresegner om organisering av interkommunalt samarbeid, vil desse ved motstrid likevel gå føre føresegnene i kommune-

lova. Dette gjeld mellom anna lova av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. Framlegget til ein lovregulert vertskommunemodell i denne proposisjonen grip ikkje inn i interkommunale samarbeidsordningar som alt er etablerte, anten det gjeld samarbeidsordningar som er forankra i kommunelova § 27, selskapslovgivinga eller i særlov.

Fiskeri- og kystdepartementet har i si høyringsfråsegn gjort greie for hovudtrekka i føresegnene til hamne- og farvasslova om interkommunalt samarbeid. Der står det mellom anna:

«Fiskeri- og kystdepartementet har på sitt område bestemmelser om interkommunalt samarbeid i lov av 8. juni 1984 nr 51 om havner og farvann (hfl.). To eller flere kommuner kan for hele eller deler av kommunene opprette interkommunalt samarbeid og organer for slikt samarbeid til å behandle saker etter havne- og farvannsloven, jf. § 12 annet ledd første punktum. Slikt samarbeid, og organer for slikt samarbeid, kan også pålegges av Kongen i områder hvor dette er særlig hensiktsmessig, jf. annet punktum. Det er i dag opprettet flere interkommunale havnesamarbeid i Norge. Reglene om interkommunale samarbeid i kommuneloven gjelder «så langt de passer», jf. hfl. § 12 annet ledd siste punktum.

Opprettelsen av slikt samarbeid har en rekke konsekvenser direkte i medhold av loven når det er opprettet felles organer/myndighetsområde. Dersom det i vedtektene for det interkommunale havnesamarbeidet ikke annerledes bestemmes, har det interkommunale samarbeidsorganet samme myndighet som kommunene har etter havne- og farvannsloven til å treffe enkeltvedtak og vedta forskrifter, jf. hfl. § 12 annet ledd tredje punktum. Styret for slikt samarbeid vil dessuten automatisk tillegges visse tilsynsoppgaver og myndighetsfunksjoner som er uttrykkelig regulert i hfl. §§ 16-18.

Hjemmelen i havne- og farvannsloven § 12 annet ledd er ikke etter ordlyden begrenset til noen bestemt form for samarbeid. Opprettelse av interkommunalt samarbeid på havnesektoren kan skje med eller uten organisatorisk overbygning, og med ett eller flere organer. Det kan også opprettes ved eget rettssubjekt. Samarbeid *uten* organisatorisk overbygning kommer blant annet til uttrykk der havner kjøper og selger tjenester av hverandre, uten noen felles myndighetsutøvelse. For slikt samarbeid behøves det ingen hjemmel eller spesiell lovbestemt organisasjonsform. Omfanget av samarbeidet og forholdet mellom partene reguleres da fullt ut av de avtaler som er inngått. Slikt sam-

arbeid kan således også etableres uten hjemmel i havne- og farvannsloven. Departementet legger til grunn at de nye reglene om interkommunalt samarbeid ikke berører slike avtaler.

Mange havnesamarbeid er organisert som interkommunalt selskap. Slike selskap vil da være opprettet med hjemmel i, og være regulert av, de særregler som gjelder slike, jf. lov av 25. september 1992 nr. 105 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 11 og lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper. Dette skal ikke berøres av lovendringen. Hfl. § 12 annet ledd gjelder dermed for de tilfeller hvor det opprettes andre former for felles organer. Normalt gjøres dette ved at det opprettes et interkommunalt havnevesen med felles havnestyre og felles havnedistrikt.

Verken havne- og farvannsloven eller kommuneloven har i dag noe uttrykkelig krav om hvem som må være representert, eller andre regler for oppnevningen eller sammensetningen av slikt organ for interkommunale samarbeid.

Det må trolig kreves at det felles organ som etableres etter hfl. § 12 er folkevalgt eller har forholdsmessig deltakelse fra folkevalgte. Dette følger ikke uttrykkelig av loven, men er klart forutsatt i for eksempel forarbeidene til havne- og farvannsloven (Ot.prp. nr. 3 (1983-1984) side 12-13) og kommunetilpasningsloven (Ot.prp. nr. 59 (1992-1993) side 34-35).

Når havne- og farvannsloven legger opp til at et «interkommunalt styre» automatisk får overført til seg myndighet på en rekke områder under havne- og farvannsloven, jf. over, taler også dette for at alle de deltakende kommuner må være representert i samarbeidets øverste organ, men ikke nødvendigvis i havnestyret. Hvis ikke vil de deltakende kommuner i realiteten overdra styrings- og beslutningsmyndighet på saksområdet til øvrige deltakerkommuner.

Det legges til grunn at de nye bestemmelsene om interkommunale samarbeid i kommuneloven ikke er til hinder for at det under havne- og farvannsloven videreføres ulike former for interkommunale samarbeid med felles organisatorisk overbygning. Havne- og farvannsloven gir selv den nødvendige hjemmel for å etablere felles organer for havnesamarbeid som tillegges betydelig myndighetsutøvelse. (...)

Avslutningsvis pekes det på at alle landets kommuner deltar i forpliktende interkommunale samarbeid gjennom de såkalte interkommunale utvalgene mot akutt forurensning – IUA. Fiskeri- og kystdepartementet forutsetter at eksisterende organisering og ansvarsfor-

hold på dette området, kan videreføres innenfor forslagene til nye lovregler om interkommunalt samarbeid.»

4.6.2 Delegasjon av offentlig myndighet som er regulert i særlov – framlegg til «generalføresegn»

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Kommunane står som eigne autonome rettssubjekt fritt til sjølv å avgjere om dei vil ta på seg ei oppgåve eller ikkje så lenge det ikkje er forbode eller oppgåva er lagd til andre (den negativt avgrensa kompetansen til kommunane). Kommunane har med andre ord kompetanse til å handle eller la vere å handle innanfor rammene av lova. Likevel er det slik at kommunane som viktige leverandørar av ytingane og tenestene i velferdsstaten i volum får den største delen av oppgåvene sine med heimel i særlov. Det vil seie at oppgåvefordelinga mellom stat, fylkeskommune og kommune skjer via det ein kan kalle funksjonsfordelingsreglar i særlovene.

Når staten ønskjer ei bestemt samfunnsutvikling, nyttar han ulike verkemiddel overfor kommunane. Verkemidla blir ofte brukte i kombinasjon og kan vere lovbaserte, økonomiske eller av andre typar, som til dømes informasjon og rettleiing. Dei lovbaserte verkemidla er først og fremst særlovene, som tildeler kommunane oppgaver over eit breitt spekter av sektorar. Dette er dei største, viktigaste og mest kostnadskrevjande oppgåvene. Gjennom denne typen verkemiddel har kommunane også vorte viktige adressatar for lovgiving som etablerer rettskrav for borgarane på ulike tenester og ytingar.

Når særlovene tildeler kommunane oppgaver, gir dei samstundes også myndighet og kompetanse til å bestemme over innbyggjarane rettsleg. Dette byggjer på at det berre er Stortinget som kan gi lover som grip inn i rettsstillinga til borgarane, og denne typen kompetanse må kommunane få tildelt med heimel i lov.

Det er det såkalla «generalistkommuneprinsippet» som er lagt til grunn når særlovene legg oppgaver til kommunane. Det vil seie at alle kommunane i landet får tildelt dei same oppgåvene og den same myndigheita. Med andre ord skjer det inga differensiering mellom kommunane med omsyn til kva oppgaver dei er sette til å løyse. Dette prinsippet har inga forankring i lov eller konstitusjonell sedvane, men er sikker praksis og kjem til uttrykk i alle særlover som tildeler kommunane oppgaver.

Det finst likevel per i dag enkelte døme på at nokre kommunar har fleire oppgåver enn andre. Oslo kommune har til dømes ansvar for statlege barnevernstenester som ei permanent ordning. I samband med opprettinga av ei ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV-reforma) legg ein vidare opp til at store kommunar skal kunne ta over ansvaret for Aetats arbeidsmarknadstiltak for grupper kommunane alt har inntektssikringsansvaret for (sosialhjelpmottakarar og personar på introduksjonsstønad). Det følgjer av dette at generalistkommuneprinsippet ikkje er utan unntak.

Det går eit hovudskilje i verksemda til kommunane mellom dei lovpålagde og dei ikkje lovpålagde oppgåvene. Når det gjeld dei ikkje lovpålagde oppgåvene, har kommunane i utgangspunktet stor fridom når det gjeld organisering og eventuelt til å delta i den samanslutninga dei meiner måtte vere den mest tenlege for å løyse oppgåva. Dei lovpålagde oppgåvene derimot, inneber ofte større eller mindre grad av utøving av offentleg myndigheit, og dette avgrensar mellom anna høva til val av organisasjonsform. Etter gjeldande rett kan ein ikkje delegere oppgåver som inneber utøving av offentleg myndigheit til noka form for interkommunalt samarbeid, om det ikkje finst ein særskilt heimel for dette i vedkommande særlov. Som det går fram ovanfor, får kommunane oppgåvene sine tildelt gjennom særlovgivinga, mens føresegnene om organisering først og fremst ligg i kommunelova. Slik departementet ser det, bør denne modellen vidareførast også når det gjeld interkommunalt samarbeid.

Kommunelova legg i dag avgrensingar på kva myndigheit som kan leggjast til interkommunale styre etter kommunelova § 27. Avgrensinga kjem til uttrykk ved at føresegna bruker omgrepet «drift og organisering». Dette gir ei generell ytre ramme for kva avgjerdsmakta som kan leggjast til interkommunale einingar som er etablerte etter føresegna i kommunelova om interkommunale styre. Bakgrunnen er at § 27 aldri har vore tenkt nytta til «politiske saker» eller utøving av offentleg myndigheit (enkeltvedtak og forskrifter), men til organisering av «driftsprega» oppgåver som er knytte til den faktiske verksemda som er lagd til eininga.

Denne ytre ramma som er gitt i § 27, er likevel ikkje til hinder for at særlover kan opne for å leggje myndigheitsutøving til ei slik eining. Dette følgjer alt av at spesiell lov går føre generell lov. Også når det gjeld spørsmålet om å overlata kommunal myndigheit til selskap, vil svaret i prinsippet vere avhengig av ei tolking av den lova som

legg oppgåva til kommunen, sjå mellom anna NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, s. 109. Når det gjeld utøving av offentleg myndigheit i snever forstand, krevst det rett nok klar heimel for at avgjerdsmakta skal kunne leggjast til andre, men dette rokkar ikkje ved prinsippet om at dei allmenne reglane i kommunelova ikkje hindrar lovgivaren gjennom særlov å utvide høvet til dette.

Særlovgivinga er sjeldan klar når det gjeld spørsmålet om den myndigheita som i lova er lagd til kommunen kan overførast eller delegerast til andre – anten det er andre kommunar, interkommunale einingar eller selskap. På denne bakgrunnen må i prinsippet kvar enkelt lov tolkast før ein kan ta stilling til dette. Ved denne vurderinga vil ein ofte sakne klare haldepunkt, sjå mellom anna NOU 1995: 17, s. 109. Det er ønskeleg å rydde opp i den uklare situasjonen som følgjer av at dei fleste særlover ikkje gir klart svar på kva interkommunale organ avgjerdsmakta kan delegerast til.

På denne bakgrunnen har departementet vurdert ulike måtar som kan gjere det enklare å avgjere om oppgåver som er pålagde i særlov, kan leggjast til andre kommunar og interkommunale einingar. Ein måte å gjere dette på som kan innebere ei meir oversiktleg regulering, kan vere at det i kommunelova blir innført ei «generalføresegn» som regulerer spørsmålet om kva myndigheit som kan overlatast til dei ulike interkommunale samanslutningane.

Ei slik føresegn kan gå ut på at innanfor dei rammene kommunelova sjølv set, kan all kommunal verksemd leggjast til dei interkommunale organa som er nemnde der, dersom ikkje den aktuelle særlova hindrar det eksplisitt eller må vurderast slik at ho hindrar det etter ei tolking. Slik vil det ikkje vere nødvendig å søkje i særlova etter ein heimel for å leggje oppgåva til eit interkommunalt organ – det vil vere nok å konstatere at lova ikkje hindrar det. Dette står i motsetning til ordninga i dag, der det er høvet til å overlata oppgåva til andre som krev heimel i den aktuelle lova.

I praksis kan det også vere gunstig at ei slik «generalføresegn» kan innebere ei oppfordring til å regulere eksplisitt i kvar enkelt lov spørsmålet om i kor stor grad kommunen kan overlata avgjerdsmakta til andre – anten det dreier seg om andre kommunar, interkommunale forvaltningsorgan eller selskap. I ei tid der det offentlege meir og meir skil ut verksemd i meir frittstående einingar, kan ei slik eksplisitt regulering vere gunstig.

På denne bakgrunnen føreslo departementet i

høyringsnotatet å ta inn i kommunelova ei generell føresegn om at det som utgangspunkt er høve til å overlate lovpålagd myndigheit til andre kommunar i eit vertskommunesamarbeid etter lova og til ein samkommune. Det vart lagt stor vekt på at rekkjevidda av føresegna vil vere avgrensa til å gjelde overføring av avgjerdsrett til andre kommunar og til ein samkommune. Vidare vart det også lagt betydeleg vekt på at det vil dreie seg om overføring av myndigheit til andre forvaltningsorgan, ikkje til selskap eller andre «privatrettslege» organisasjonsformer.

Høyringsinstansane

Høyringsfråsegnene gir brei tilslutning til å ta inn i lova ei slik generalføresegn som vart føreslått i høyringsnotatet. Enkelte høyringsinstansar har likevel hatt merknader til den nærmare utforminga av føresegna.

Justisdepartementet uttaler dette:

«I lovutkastet § 82 heter det at en kommune kan legge oppgaver og beslutningsmyndighet til en annen kommune eller en samkommune dersom det ikke gjelder et «delegasjonsforbud». Vi stiller oss positive til at loven oppstiller et utgangspunkt om adgangen til å delegere til en annen kommune eller en samkommune. Ut fra den foreslåtte ordlyden og spesialmerkningene forstår vi det slik at det uttrykkelig må fremgå av lov dersom delegasjon skal være avskåret. Det kan likevel tenkes tilfeller hvor gode grunner tilsier at delegasjon til en samkommune eller vertskommune bør være avskåret uten at dette kommer direkte til uttrykk i lovteksten, og en helhetlig tolkning av rettskildet bildet kan i det enkelte tilfelle likevel tilsi en slik løsning. Vi oppfordrer Kommunal- og regionaldepartementet til å omtale dette nærmere i lovforarbeidene. På liknende måte som i § 81 bør virkeområdet for § 82 klargjøres. Etter vårt syn er det en del som taler for at en bestemmelse som skissert bør begrense seg til virksomhet som har karakter av myndighetsutøvelse (høyringsnotatet s. 165 kan forstås slik at bestemmelsen er tenkt begrenset slik). Det er neppe nødvendig å ha en tilsvarende bestemmelse for privatrettslig preget virksomhet (herunder det å inngå avtale om utføring av administrative støttefunksjoner). For øvrig kan det etter ordlyden være uklart om bestemmelsen bare tar sikte på delegasjon av myndighet innenfor de spesielle samarbeidsmodellene som kapitlet tar sikte på, eller om bestemmelsen er ment å ha mer generell rekkevidde (jf.

lovtekstens formulering «til en annen kommune».)»

Miljøverndepartementet gir også uttrykk for at virkeområdet for framlegget i § 82 kan presiserast nærmare. Det blir i den samanhengen peikt på at

«En del av kommunenes oppgaver vil innebære en kombinasjon av tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Et eksempel på dette er avløps- og renovasjonstjenester. Forurensningsloven pålegger kommunene å samle inn og håndtere innbyggernes avfall. Det kan i utgangspunktet sees på som tjenesteyting. Samtidig er det innbyggerne selv som skal betale for dette gjennom renovasjonsgebyret, som fastsettes av kommunene. Fastsettelsen og innkrevingen av gebyrene må være å anse som myndighetsutøvelse i henhold til forvaltningsloven. Vi antar at KRDs forslag til nye bestemmelser i kommuneloven vil åpne for samarbeid også om fastsettelsen av gebyrene. Dette er svært positivt med tanke på at samarbeid på avfalls- og avløpsfeltet ofte er praktisk og kostnadsbesparende for kommunene.»

Miljøverndepartementet er samd i at føresegnene bør gjelde generelt så lenge noko anna ikkje er nemnt i spesiallov. Departementet peikar elles på at særlovgivinga kan leggje avgrensingar på korleis samarbeidet reint praktisk kan gjennomførast:

«Ett eksempel er bestemmelser om at gebyrer skal fastsettes etter selvkostprinsippet. I henhold til forurensningsloven skal oppgavene på renovasjons- og avløpsområdet finansieres gjennom gebyrer fastsatt etter dette prinsippet, noe som innebærer at kommunens gebyrinntekter ikke kan overstige de faktiske utgiftene knyttet til utførelsen av tjenesten. Det stilles med andre ord krav om at det er kostnadene i hver enkelt kommune som skal legges til grunn. Slik vi ser det er dette til hinder for at det kan fastsettes ett felles gebyr for alle de samarbeidende kommunene, noe som i noen grad vil gjøre samarbeidet mindre «effektivt».»

Det er også peikt på at det i plan- og bygningslovgivinga kan liggje avgrensingar. Om dette heiter det mellom anna:

«Det gjelder for eksempel planbestemmelsene etter plan- og bygningsloven der det i dag foreligger en slik delegeringssperre når det gjelder vedtak av kommunale planer. Loven har heller ikke generelle regler for interkommunalt plan-samarbeid utover en hjemmel for departementet til å pålegge slikt samarbeid. Det foregår

imidlertid i mange sammenhenger et utstrakt administrativt samarbeid mellom kommuner om planspørsmål som grunnlag for kommunale planer.»

Det er elles vist til at Miljøverndepartementet arbeider med nye føresegner til plandelen av plan- og bygningslova på grunnlag av utgreiinga og framlegget frå planlovutvalet (NOU 2003:14).

Landbruks- og matdepartementet er positive til framlegga i høyringsnotatet til nye lovreglar om interkommunalt samarbeid, men gir uttrykk for at det kan vere uklart om framlegget til ei såkalla generalføresegn i § 82 også vil gjelde tilfelle der myndigheit ikkje er lagd til kommunane direkte i lov, men gjennom delegasjon frå statleg myndigheit. Departementet gir uttrykk for at det er ønskeleg at føresegna også femner om slike tilfelle, da det vil kunne vere svært aktuelt på landbruksområdet.

Kultur- og kyrkjedepartementet har i si høyringsfråsegn fokusert på forhold som er særleg relevante for kyrkjesektoren:

«Etter gjeldende rett må det i prinsippet finnes heimel i den enkelte særlov for at en kommune skal kunne delegerer beslutningsmyndigheit til andre kommuner eller til interkommunale enheter. I høyringsnotatet foreslår KRD at det gis en generell heimel til å legge oppgaver som kommunene har gjennom særlov, til de interkommunale enhetene samkommune og vertskommune. Kirkeloven og lov 7. juni 1996 nr. 32 om kirkegårder, kremasjon og gravferd (gravferdsloven) er slike særlover som pålegger kommunen visse oppgaver overfor soknet eller soknene.

Etter vår oppfatning er det ikke tilstrekkelig grunn til å legge inn sperrer for delegasjon av oppgaver etter disse lovene til en samkommune eller vertskommune. Vi forutsetter at kommunens lovmessige plikter videreføres i samarbeidsorganet. Mange fellesråd har i dag også inngått tjenesteytingsavtaler med sin kommune på ett eller flere områder, jf. kirkeloven § 15 fjerde ledd.»

Merknader og framlegg frå departementet

Departementet foreslår at det blir teke inn i kommunelova ei slik «generalføresegn» som er nemnd i høyringsnotatet. Føresegna har stort sett det same innhaldet som i høyringsnotatet, men det er gjort enkelte endringar for å presisere rekkjevidda av føresegna.

Ettersom framlegget i høyringsnotatet til regulering av ein samkommunemodell ikkje er vidare-

ført i denne proposisjonen, vil drøftinga vidare dreie seg om kva generalføresegna har å seie for vertskommunemodellen.

I høyringsnotatet vart det lagt opp til at denne føresegna skulle gi heimel for delegasjon av myndigheit til ein vertskommune og ein samkommune der ikkje den aktuelle særlova hindrar det. Som *Justisdepartementet* peiker på i si høyringsfråsegn, kan likevel ei heilskapleg tolking av rettskjeldebiletet tilseie at det i kvart enkelt tilfelle gjeld eit delegasjonsforbod sjølv om delegasjon ikkje eksplisitt er hindra i lova. Departementet sluttar seg til dette. Det går rett nok fram av vurderingane i høyringsnotatet at sjølv med ei slik «generalføresegn» i kommunelova kan ei særlov måtte vurderast slik at ho hindrar delegasjon etter ei tolking. Det er likevel ønskeleg at dette går fram meir eksplisitt enn i høyringsnotatet. Forholdet mellom generalføresegna og føresegner i særlov er nærmare omtalt i spesialmotiva til lovframlegget – sjå kapittel 9, merknadene til § 82.

I motsetning til det som vart foreslått i høyringsnotatet, har departementet vidare komme til at virkeområdet for generalføresegna eksplisitt bør avgrensast til utøving av offentleg myndigheit og lovpålagde oppgaver. Det er på dette området det er særleg behov for å klargjere høvet til å delegerer myndigheit til ein annan kommune (vertskommune). Det er neppe nødvendig å gi føresegna generell rekkjevidd.

Departementet legg vidare til grunn at der det er tale om oppgaver som er lagde til kommunen med heimel i lov eventuelt i forskrift, eller som er delegerte frå statleg myndigheit, vil kommunane kunne delegerer myndigheita vidare til ein annan kommune i eit vertskommunesamarbeid.

Der det gjeld reint administrative støttefunksjonar, er det tale opp oppgaver og myndigheit som kan overlatast på privatrettsleg grunnlag. Generelt er det vidare lagt til grunn at når det gjeld oppgaver og myndigheit som ikkje er regulert i lov, står kommunane i utgangspunktet fritt til å overlata myndigheita til andre.

For oppgaver, avgjerdspekt og verksemd som er regulert i særlov, men som ikkje er utøving av offentleg myndigheit i snever forstand, legg departementet til grunn at det ikkje er påkravd med ein særskild heimel i særlova for at ein kommune skal kunne delegerer myndigheita til ein annan kommune i eit vertskommunesamarbeid. For å unngå tvil er dette likevel gjort. Sjølvforslaget § 28 a.

Det er vidare i motsetning til framlegget i høyringsnotatet presisert i sjølv lovteksten at føre-

segna ikkje gir høve til å delegere offentleg myndigheit generelt til andre kommunar, men berre til ein vertskommune i eit vertskommunesamarbeid slik det er foreslått i denne proposisjonen.

Framlegget til ei såkalla «generalføresegn» om delegasjon av offentleg myndigheit opplyser ikkje om den ytre ramma for kva myndigheit som kan leggjast til ein vertskommune. Ho er berre teken inn for å klargjere tilhøvet til å delegere lov-pålagte oppgåver og utøving av offentleg myndigheit slik omgrepet er definert i forvaltningslova § 2. Den ytre ramma for delegasjon vil vere dei tilfella der lova reserverer avgjerdsmakta for kommunestyret sjølv. Som *Miljøverndepartementet* peikar på, vil det mellom anna i plan- og bygningslova liggje føre slike innskrenkingar for delegasjon.

Som det også blir vist til i fråsegna frå *Miljøverndepartementet*, vil det kunne liggje avgrensingar i lovverket på korleis samarbeidet i praksis kan formast. Det er mellom anna vist til at sjølvkostprinsippet legg avgrensingar på høvet til å gjere likelydande vedtak for alle deltakarkommunane, ettersom det er kostnadene i kvar enkelt kommune som skal leggjast til grunn. Dette er forhold som kommunane må ta omsyn til ved etablering av samarbeidet, og sørge for at det i avtale og retningslinjer for korleis samarbeidet skal skje, blir etablert rutinar for saksførebuing som tilfredsstillar krava i lova. Departementet sluttar seg til synspunktet om at dei avgrensingane dette inneber, i nokon grad vil kunne gjere samarbeidet mindre «effektivt». Departementet ser det likevel slik at det vil liggje utanfor ramma for denne proposisjonen å gå nærmare inn på føresegnar i dei ulike lovene som mellom anna kan ha noko å seie for om det kan gjerast likelydande eller individuelle vedtak for kvar enkelt kommune. Det blir lagt til grunn at krava i lovgivinga til innhaldet i dei ulike vedtaka skal gjelde på vanleg måte, sjølv om avgjerdsmakta er lagt til ein vertskommune etter lovframlegget her.

4.7 Kva modellar og interkommunale løysingar blir tilbodne – oversikt over dei lovmessige og lovtekniske grepa

Kommunelova § 27

Kommunelova § 27 er den allmenne føresegna om interkommunalt samarbeid. Føresegna er likevel knapp og har fleire veike sider slik departementet

ser det. Ho overlet i stor grad til kommunane sjølve å regulere i avtaler eller vedtekter viktige forhold ved samarbeidet. Dette kan innebere ein risiko for at vesentlege sider ved samarbeidsforholdet ikkje blir regulerte. Vidare vil det ofte vere uklart om sjølve samarbeidseininga er ein eigen juridisk person. Dette kan mellom anna skape uklare forhold om kven som er arbeidsgivar for dei som har arbeidet sitt knytt til samarbeidseininga. (I kapittel 2 er det gjort nærmare greie for gjeldande rett for interkommunale styre etter kommunelova § 27. Ei meir omfattande utgreiing finst i NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, punkt 4.4.)

§ 27 er historisk, og først og fremst, tenkt å vere ein modell for driftsprega («forretningsprega») oppgåver, men blir i praksis også nytta for samarbeid om forvaltningsoppgåver, til dømes pedagogisk-psykologisk teneste i grunnskolen. Departementet meiner at paragrafen er utilstrekkeleg som modell for begge delar. Når det gjeld forretningsverksemd, går dette fram av NOU 1995:17 punkt 10.7 (s. 129). Departementet ser det også slik at § 27 er utilstrekkeleg som ein organisasjonsmodell for samarbeid om tradisjonell forvaltningsverksemd og utøving av offentleg myndigheit.

Den delen av § 27 som skal vere eit tilbod til forretningsverksemd, vart slik departementet oppfattar det, gjort overflødig ved dei lovendriningane som vart gjennomførte på bakgrunn av NOU 1995:17, mellom anna gjennom lova om interkommunale selskap. Det blir teke sikte på at den delen som gjeld forvaltningsverksemd, langt på veg vil bli overflødig ved framlegget om ein ny modell for vertskommunesamarbeid.

Kort om vertskommune

Siktemålet for samarbeid i ein vertskommunemodell vil vere interkommunale ordningar for bestemte sektorar. Modellen gir ei fleksibel løysing for å overlate oppgåver og avgjerdsmakta til ein annan kommune. Ein kommune vil kunne leggje ulike oppgåver til fleire vertskommunar.

Det blir foreslått to typar vertskommuneordningar – ein med eit felles folkevalt organ og ein utan (administrativt vertskommunesamarbeid). Skiljet vil vere svært viktig for kva myndigheit som kan overlatast til vertskommunen. Sjølv vertskommunesamarbeidet vil ikkje vere eit eige rettssubjekt.

Spørsmålet om å oppheve kommunelova § 27

På denne bakgrunnen kan det reistas spørsmål om det er behov for å vidareføre § 27. Dei verksemdene som i dag blir drivne med utgangspunkt i § 27, og som er næringsdrift/forretningsdrift, vil kunne vere eigna til å skiljast ut i eigne selskap. Inntrykket til departementet er at dei verksemdene som dreier seg om tradisjonell forvaltningsverksemd, stort sett kan organiserast i eit vertskommunesamarbeid.

Departementet har likevel komme til at føresegna bør vidareførast inntil vidare. Dette har bakgrunn i at ESA har reist spørsmål om IKS-lova kan sameinast med statsstøttereglane. Departementet tek sikte på å gjennomføre ei lovutgreiing der forholdet mellom statsstøttereglane og IKS-lova blir teke opp. Ein kan ikkje sjå bort frå at ein vil måtte gjere vesentlege endringar i IKS-lova på bakgrunn av dette. Det vil derfor i ei viss tid vere usikkert kva for organisasjonsalternativ som ligg føre for interkommunal verksemd med forretningsmessig preg. Inntil det er avklart korleis IKS-lova eventuelt vil bli endra, ser departementet det som tenleg å vidareføre føresegna i kommunelova § 27, slik at dei verksemdene som har forretningsmessig preg, ikkje blir tvinga over i selskapsform før det er avklart korleis forholdet mellom selskapsformene og statstøtteregelverket blir.

Vertskommunemodellen vil i denne perioden berre representere eit nytt tilbod om ein organisasjonsmodell som kommunar kan nytte om han blir vurdert som meir tenleg enn samarbeid etter § 27. Det blir altså ikkje føreslått noka plikt til å omorganisere § 27-verksemdar i denne omgangen. Det vil likevel blir vurdert nærmare å oppheve føresegna når IKS-lova er gjennomgått med sikte på statsstøtterettslege problemstillingar.

Faneparagraf for interkommunalt samarbeid

I høyringsnotatet vart det føreslått å ta inn ein såkalla «faneparagraf» om interkommunalt samarbeid i kommunelova. Føresegna vil ikkje ha sjølvstendig betydning, men vil opplyse om dei høva kommunane har til å etablere interkommunale ordningar. Føresegna kan dermed medverke til å klargjere og få oversikt over dei modellane for interkommunalt samarbeid som finst.

Høyringsinstansane

Få av høyringsinstansane har kommentarar til framlegget til ei såkalla faneføresegn om inter-

kommunalt samarbeid. *Justisdepartementet* har stilt spørsmål ved kor tenleg eller oppklarande ei slik føresegn vil vere.

Merknader og framlegg frå departementet

Departementet har komme til at framlegget til ei faneføresegn om interkommunalt samarbeid vil ha liten verdi. Ei slik føresegn har inga rettsleg betydning, men kan ha ein viss informasjonsverdi. Interkommunalt samarbeid kan likevel etter reglane i dag skje i så mange former og på så mange område at ei slik føresegn måtte ha vorte svært generell. Ho vil da samstundes miste mykje av informasjonsverdien sin. På denne bakgrunnen er framlegget i høyringsnotatet til ei slik føresegn ikkje vidareført i denne proposisjonen.

4.8 Forholdet til enkelte andre rettsområde

4.8.1 Teieplikt og personvern

Teieplikt

Om det kan delegerast oppgåver og myndigheit til ein vertskommune der behandling av saka krev at det blir henta inn opplysningar som kjem inn under teieplikta, vil vere avhengig av om gjeldande føresegner om teieplikt gir høve til det. Føresegner om teieplikt gjeld personar – ikkje organ. Den som utfører teneste eller arbeid for eit forvaltningsorgan, kan derfor i utgangspunktet ikkje gi opplysningar som det er teieplikt for, som vedkommande har fått i samband med tenesta eller arbeidet for forvaltningsorganet.

Ein kommune som opptre som vertskommune, vil vere eit forvaltningsorgan – dei allmenne reglane som gjeld for kommunen, vil også gjelde der han har oppgåver som vertskommune. Dei tilsette som har arbeidet sitt i vertskommunen, vil derfor komme inn under føresegnene i forvaltningslova om teieplikt, og eventuelt i tillegg føresegner om profesjonsbestemt teieplikt. Føresegner om teieplikt vil her gjelde på vanleg måte.

Det kan bli tilsvarande spørsmål også i dag for oppgåver der kommunen har eit ansvar for å sørge for at eit tilbod finst, men der sjølve utføringa av oppgåva ligg til private rettssubjekt.

Det vart i høyringsnotatet ikkje føreslått å regulere dette nærmare. Ut frå dette må behandling av opplysningar som det er teieplikt for, måtte skje innanfor ramma av dei høva og avgrensingane som er trekte opp i forvaltningslova og sær-

lovgivinga. Dette gjeld også der samarbeidet utløyser eit behov for å utveksle opplysningar ikkje berre internt i den instansen i vertskommunen som behandlar den aktuelle saka, men også der det blir nødvendig å utveksle opplysningar mellom heimkommunen til vedkommande person og vertskommunen.

Enkelte høyringsinstansar har hatt kritiske merknader til dette. Sosial- og helsedirektoratet og *Datatilsynet* saknar ei vurdering av problemstillingar i samband med personvern og teieplikt.

Alle som yter teneste eller arbeid for eit forvaltningsorgan, er bundne av forvaltningsmessige teieplikt etter forvaltningslova. Dette er mellom anna også presisert i kommunehelsetenestelova § 6-6. Tilsvarende følgjer av sosialtenestelova § 8-8 og helseregisterlova § 15. Helsepersonell er bunde av den profesjonsbestemte teieplikta som er nedfelt i helsepersonellova § 21, som gjeld uavhengig av om dei er tilsette i offentleg eller i privat sektor. Teieplikta innanfor sosial- og helsetenesta er såleis regulert gjennom eit tospora system. Kommunalt tilsett helsepersonell er bunde både av den forvaltningsmessige og den profesjonsbestemte teieplikta.

Mens den profesjonsbestemte teieplikta i prinsippet gjeld all pasientinformasjon, er den forvaltningsmessige teieplikta i utgangspunktet avgrensa mot nøytrale personopplysningar. Etter begge regelsetta er ikkje plikta avgrensa til passivt å følgje teieplikta, men eit krav om aktivt å hindre at andre får tilgang eller kjennskap til opplysningane.

På nærmare bestemte vilkår er det opning i den forvaltningsmessige teieplikta for sirkulasjon av opplysningar innanfor same organ eller etat og til ein viss grad også overfor andre forvaltningsorgan.

Unntak frå teieplikt

Lovgivinga set opp fleire unntak frå teieplikt. Både forvaltningslova og helsepersonellova slår fast at teieplikt ikkje er til hinder for at opplysningar blir gjorde kjende for den opplysningane direkte gjeld. Teieplikt er heller ikkje til hinder for at opplysningane blir gjorde kjende for andre i den grad den som har krav på taushet, samtykkjer. Teieplikt er vidare ikkje til hinder for at opplysningane blir brukte når behovet for vern er sikra ved at dei blir gitt i statistisk form, eller ved at individualiserande kjenneteikn er fjerna på andre måtar. Vilkåret er her at opplysningane er anonymiserte slik at dei verken direkte eller indirekte kan sporast tilbake til den det gjeld.

Teieplikt etter forvaltningslova og helsepersonellova hindrar i utgangspunktet utlevering av informasjon som det er teieplikt for, til andre tenesteytarar og helsepersonell innanfor organet eller etaten og til andre forvaltningsorgan og etatar. Det går fram likevel av forvaltningslova at teieplikta ikkje er til hinder for at opplysningane blir gjorde tilgjengeleg for andre tenestemenn innanfor organet eller etaten i den grad det trengst for ei tenleg arbeids- og arkivordning. Etter helsepersonellova kan ein gi opplysningar som det er teieplikt for, til samarbeidande helsepersonell når dette er nødvendig for å kunne gi forsvarleg helsehjelp og pasienten ikkje set seg imot det.

Av forvaltningslova § 13 b nr. 2 går det fram at:

«taushetsplikt ikkje er til hinder for at opplysningane i en sak brukes for å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for, bl.a. (...) i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, eller oppfølging og kontroll.»

Dette gir høve til både intern og ekstern kommunikasjon når ei konkret sak blir behandla, så langt det er nødvendig for saksførebuing, avgjerd, gjennomføringa av ei avgjerd, oppfølging og kontroll

Føresegna vil trulig ha noko å seie for eventuell utveksling av slik informasjon i samband med interkommunalt samarbeid, dersom det blir behov for å utveksle informasjon som det er teieplikt for, mellom ein kommune og ein vertskommune.

Eit spørsmål som reiser seg på bakgrunn av dette, er om gjeldande rett om teieplikt gir tilstrekkelege og tenlege høve og rammer for interkommunalt samarbeid for å kunne behandle saker som inneber bruk av slike opplysningar. Dersom ikkje, bør det vurderast å føreslå ei spesialregulering av dette. Departementet vurderer det slik at det ikkje er påkravd å gjere endringar. Bakgrunnen for det er at det i dei modellane for interkommunalt samarbeid som blir føreslått her, ikkje er lagt opp til tverrfagleg eller tverretatleg samarbeid eller utveksling av informasjon på tvers av sektorar i større omfang enn det alt i dag er behov for i kvar enkelt kommune. Framlegget opnar for å kunne overlata oppgåver og avgjerdsrett til ein annan kommune i eit vertskommunesamarbeid. Når det gjeld opplysningar som det er teieplikt for, vil prinsippet om at det ikkje skal utleverast andre opplysningar enn det som er nødvendig i det konkrete tilfellet, gjelde også her. Det er lagt til grunn at samarbeidet skal skje innanfor ramma av teiepliktføresegnene.

Der oppgaver og avgjerdsrett på eit kommunalt ansvarsområde blir lagde til ein vertskommune, vil dei tilsette i vertskommunen komme inn under både dei forvaltningsmessige og dei profesjonsbestemte teiepliktreglane på same måten som der det aktuelle saksområdet ligg til ein kommune som ikkje er med i interkommunalt samarbeid.

For utveksling av opplysningar som det er teieplikt for, i dei ulike organa og etatane internt i ein vertskommune som har fått oppgaver som gjeld andre kommunar, vil dei forvaltningsmessige og dei profesjonsbestemte teiepliktreglane gjelde fullt ut, og høvet til å utveksle opplysningar som det er teieplikt for, med andre personar internt i vertskommunen vil vere avhengig av kva unntak forvaltningslova og profesjonsbestemte teiepliktreglar gir. Tilsvarende vil det for høvet til å utveksle informasjon mellom kvar enkelt samarbeidskommune og deltakarkommune vere avgjerande om gjeldande føresegnar om teieplikt gir høve til det.

Med det framlegget til organisasjonsmodellar for interkommunalt samarbeid som er føreslått, er det ikkje eit særskilt siktemål å opne for tverrfagleg og tverretatleg samarbeid mellom ulike tenestesektorar eller på tvers av forvaltningsnivåa. Eit slikt samarbeid ville kunne utfordre dei innskrenkingane som i dag følgjer av dei ulike føresegnene om teieplikt med omsyn til høvet for «horisontal» informasjonsutveksling. Problemstillingar som er knytte til dette, er mellom anna drøfta i NOU 2004: 18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene – Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester. Liknande problemstillingar er også drøfta i NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning (Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten – NAV). Samarbeid i NAV vil kunne innebere utveksling av informasjon som det er teieplikt for, for å realisere eit heilskapleg og samordna tenestetilbod, noko som per i dag kan vere vanskeleg i eit sektordelt system. Dette kan innebere behov for utveksling av informasjon på tvers av samarbeidande instansar på ulike sektorar.

Framlegget til ein vertskommunemodell for interkommunalt samarbeid er ikkje motivert ut frå eit ønske om samarbeid – og informasjonsflyt – på tvers av instansar og sektorar, men ut frå eit ønske om å gi høve til å delegere og overføre utøvinga av tradisjonelle tenesteområde frå ein kommune til ein annan (vertskommune). Departementet legg til grunn at behandling av informasjon som det er teieplikt for, i eit slikt

samarbeidsforhold må skje innanfor føresegnene som gjeld i dag om teieplikt. Det er vidare lagt til grunn at dei innskrenkingane som ligg i teiepliktreglane, i praksis ikkje vil gjere etablering av slikt samarbeid vanskeleg, ettersom det ikkje er lagt opp til utveksling av informasjon utover dei innskrenkingane som følgjer av gjeldande lovgiving om teieplikt.

Personvern

Teieplikt er eit sentralt element i personvernet. Omgrepet personvern kan i denne samanhengen definerast som summen av lover, normer og tiltak som oppfyller og rettar seg etter den interessa ein person har av at personopplysningar tilfredsstiller kvalitetskrav og ikkje blir behandla på ein utilbørlig måte.

Den kommunale forvaltninga behandlar store mengder opplysningar om personlege forhold. Særleg gjeld dette helse- og sosialforvaltninga. Denne typen informasjon er ofte nødvendig for at kommunen skal kunne løyse oppgåvene sine og gi innbyggjarane dei rettane og den servicen dei har krav på. Faren for misbruk av personopplysningar aukar likevel med talet på personar som har tilgang til opplysningane.

I eit vertskommunesamarbeid etter framlegget frå departementet vil det alt etter kva oppgaver og kva avgjerdsrett som blir overført frå kvar enkelt samarbeidskommune, kunne bli behov for at vertskommunen mellom anna hentar inn, registrerer og behandlar opplysningar som det er teieplikt for. Det kan også bli nødvendig å utveksle informasjon mellom den kommunen der den aktuelle innbyggjaren høyrer heime, og vertskommunen.

Det er ikkje lagt opp til at den samla informasjonsmengda kvar enkelt saksbehandlar skal få tilgang på, vil auke, eller at fleire personar får tilgang til informasjon om den aktuelle tenestemottakaren. Eit samarbeid i ein vertskommunemodell etter framlegget frå departementet inneber ikkje at det blir etablert «doble system» for behandling av dei aktuelle sakene med ei tilhøyrande uheldig auka spreiding av opplysningar som det er teieplikt for. Samarbeidsmodellane inneber at oppgaver og avgjerdsrett blir «flytte» frå ein enkelt kommune til ein vertskommune som ein går ut frå har betre føresetnader for å behandle dei aktuelle saksområda. Den faren for meir spreiding av personopplysningar som kan liggje i dette, reknar ein med vil vere nokså beskjeden. Det at det kan bli ein beskjeden auke i spreidinga av personopplysning-

gar, må her vegast mot dei omsyna som tilseier auka interkommunalt samarbeid om myndigheitsutøving.

Ein vertskommune vil på same måten som kvar enkelt kommune vere ansvarleg for å rette seg etter dei føresegnene om teieplikt og personvern som gjeld. Departementet legg såleis til grunn at mellom anna IKT-system og andre system for lagring og utveksling av opplysningar må leggjast opp slik at ikkje andre enn dei som arbeider med den konkrete saka, får kjennskap til opplysningar som det er teieplikt for. Dette inneber at det må leggjast inn sperrer i systema som både regulerer kven i organisasjonen som skal få tilgang til opplysningar om enkeltpersonar, og som regulerer kor mykje informasjon som skal vere tilgjengeleg for éin bestemt medarbeidar.

Det blir vidare lagt til grunn at personopplysningslova og helseregisterlova vil gjelde for ein kommune som er vertskommune. Departementet legg såleis til grunn at ein vertskommune vil ha sjølvstendig behandlingsansvar etter personvernlova (jf. personvernlova § 2 første ledd nr. 4), og at vertskommunen vil vere databehandlingsansvarleg etter helseregisterlova § 2 nr. 8. Det er på bakgrunn av dette ikkje føreslått å ta inn i lova ei eiga føresegn som slår fast dette.

Personopplysningslova (lov 14. april 2000 nr. 31) regulerer behandlinga av personopplysningar. Helseregisterlova (lov 18. mai 2001 nr. 24) er ei særlov som regulerer behandling av helseopplysningar i helsetenesta og helseforvaltninga.

Hovudregelen er at behandlinga av personopplysningar er meldepliktig etter personopplysningslova. Behandling av sensitive opplysningar er likevel gjord konsesjonspliktig. Med behandling av personopplysningar er det meint all bruk av personopplysningar, til dømes innsamling, registrering, samanstilling, lagring og utlevering.

Meldeplikt inneber at den som ønskjer å setje i gang behandling av personopplysningar, skal orientere Datatilsynet før behandlinga byrjar, jf. personopplysningslova § 31. Konsesjonsplikt gjeld i hovudsak ved behandling av sensitive personopplysningar, jf. personopplysningslova § 31.

Konsesjonsplikta gjeld ikkje for behandling av personopplysningar i organ for stat eller kommune når behandlinga har heimel i eiga lov, jf. personopplysningslova § 33, 4. ledd. Tilsvarande følgjer av helseregisterlova § 36. I praksis inneber dette at det ikkje er konsesjonsplikt for behandling i kommunar eller organ for kommunar av person- og helseopplysningar som følgjer direkte eller som er ein nødvendig føresetnad av lovpå-

lagde oppgåver. Departementet legg til grunn at tilsvarande vil gjelde der ein kommune i eigenskap av vertskommune behandlar personopplysningar om innbyggjarar i andre kommunar.

4.8.2 Arbeidsrettslege spørsmål

Der ein kommune ønskjer å overføre ein del av verksemda si med tilhøyrande vedtaksmyndigheit til ein vertskommune, kan det etter omstenda bli spørsmål om overføring av verksemda kan vurderast som ei verksemdoverdraging, jf. arbeidsmiljølova kapittel 16. Dette må avgjerast ut frå ei konkret vurdering i kvart enkelt tilfelle. I situasjonar der oppgåver og myndigheit skal overførast frå ein kommune til ein annen, må det alltid avklarast om overføringa er ei verksemdoverdraging eller ikkje.

Eit vertskommunesamarbeid vil kunne innebere at vertskommunen får auka behov for arbeidskraft for å kunne handtere oppgåveløysing for fleire andre kommunar. Dette behovet kan i utgangspunktet dekkjast ved tilsetjing (aml. §§ 14-1 til og med 14-11) eller ved innleige av arbeidstakarar innanfor rammene av arbeidsmiljølova §§ 14-12 til og med 14-14. Vertskommunen vil vere arbeidsgivar der det blir tilsett nytt personell for å handtere oppgåver som følgjer av at eit vertskommunesamarbeid er etablert.

Hvis overføringa rettsleg sett må betraktast som ei verksemdoverdraging etter arbeidsmiljølova kapittel 16, vil vertskommunen likevel ikkje stå fritt til å dekkje behovet for arbeidskraft gjennom tilsetjing eller innleige. Ved verksemdoverdraging skal arbeidstilhovet til dei arbeidstakarane som tidlegare har utført det aktuelle arbeidet overførast til vertskommunen, med same lønns- og arbeidsvilkår, jf. arbeidsmiljølova § 16-2.

Der det blir gjort endringer i vertskommunesamarbeidet som inneber redusert behov for arbeidskraft i vertskommunen – til dømes ved at ein eller fleire samarbeidskommunar trekkjer seg ut av samarbeidet – vil rettane til dei tilsette vere avhengig av dei allmenne reglane i aml. kapittel XII.

4.8.3 Arkivlov

Riksarkivaren ser det som

«udelt positivt å få hjemlet slikt samarbeid i kommuneloven på en slik måte at det framstår klart hvilke modeller man har å velge blant, med tilhørende regelverk for hvordan det for-

melle skal løses innenfor de enkelte modellene.»

Riksarkivaren peiker elles på enkelte forhold i samband med organomgrepet i arkivlova, og på behovet for klargjering om korleis saksbehandlina skal dokumenterast, og kvar dokumenta skal oppbevarast. Det er elles peikt på kor viktig det er at det i avtalegrunnlaget for samarbeidet blir avklart kven som skal ha ansvaret for eldre og avsluttande arkiv når eit samarbeid tek slutt. Riksarkivaren peiker til slutt på at det kan vere behov for å gi forskrifter om visse forhold som er knytte til arkivordningar.

Av lova om arkiv (lov 4. desember 1992 nr. 126) følgjer at kapittel II om offentlege arkiv med visse unntak gjeld for alle offentlege organ. Med offentlig organ er det meint «statlig, fylkeskommunal eller kommunal institusjon eller enhet» (jf. § 2 bokstav g). Når det gjeld vertskommunesamarbeid, vil vertskommunen komme inn under arkivlova i eigenskap av å vere ein kommune i allmenn forstand. Det dreier seg om eit samarbeid der ein kommune gjer bestemte oppgåver, gjennomfører ei saksbehandling og tek bestemte avgjerder på vegner av ein annan kommune. Det blir ikkje etablert noka ny interkommunal eining. Dette gjeld også der det blir etablert ei felles folkevald nemnd. Denne nemnda inngår formelt i organisasjonsstrukturen i vertskommunen.

Departementet legg til grunn at vertskommunen må etablere ei arkivordning som tilfredsstillar krava i lova. Dette inneber mellom anna at vertskommunen her som elles har ansvar for ei tilfredsstillande dokumentbehandling, og at allmenta vil ha rett til dokumentinnsyn innanfor ramma av offentliglova og forvaltningslova.

Det vil vere nødvendig å regulere nærmare dei ulike elementa i arkivordninga i den avtalen for vertskommunesamarbeid ein skal inngå.

Dersom det skulle vere behov for å regulere nærmare bestemte forhold knytte til arkivløyisingar i samband med vertskommunesamarbeid, legg departementet til grunn at det vil vere mest tenleg at dette skjer gjennom forskrift om offentlege arkiv som er gitt med heimel i arkivlova.

4.8.4 Statleg tilsyn overfor vertskommunar

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Generelle spørsmål som er knytte til statleg tilsyn med kommunar vart ikkje teke opp til drøfting i høyringsnotatet. Nedanfor er statleg tilsyn i samband med vertskommunesamarbeid drøfta.

Høyringsinstansane

Helse- og omsorgsdepartementet kjem i si høyringsfråsegn inn på enkelte sider ved statleg tilsyn. Departementet uttaler mellom anna:

«Departementet viser også til Reglement for Økonomistyring i staten (ØR) og Bestemmelser om økonomistyring i staten (Bestemmelsene). Økonomistyring i staten § 15 pålegger tilskuddsforvaltere å føre kontroll med tilskuddsmottakere. Bestemmelsenes Kap. 6 gir utfyllende regler for oppfølging av forvaltning, oppfølging og kontroll av tilskuddsordningar. Dersom et departement som yter øremerkede tilskudd skal kunne ivareta sitt kontrolloppfølgingsansvar, bør departementene og statlige tilskuddsforvaltere sikres en innsynsrett som også gjelder overfor interkommunale selskaper og virksomheter. Helse- og omsorgsdepartementet antar at problemstillingen vil kunne få økende aktualitet ved at også helse- og omsorgstjenester kan bli organisert i interkommunalt samarbeid.

Riksrevisjonens innsynsrett, jf Lov om Riksrevisjonen § 12, gjelder også kontroll med mottakere av tilskudd og bidrag utenfor staten, herunder både offentlige og private virksomheter. Det er etter Helse- og omsorgsdepartementets syn vesentlig at det er en balanse her slik at departementenes tilsyns- og oppfølgingsansvar også kan ivaretas.

I avsnitt 2.4.5 i høyringsnotatet «Kommunelovens regler om tilsyn og kontroll. Selskapskontroll» vises det til at når det gjelder kommunalt eide aksjeselskaper kommer ikke kravene om innsynsrett for Kommunal- og regionaldepartementet, jf Kommuneloven § 59, til anvendelse. Helse- og omsorgsdepartementet antar at tilsvarende vil gjelde for departementenes innsynsrett overfor interkommunale selskaper og virksomheter som mottar øremerkede tilskudd, slik lovutkastet nå lyder.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår derfor at det inntas en bestemmelse i loven som sikrer departementenes innsynsrett overfor interkommunale selskaper og virksomheter der disse er mottakere av øremerkede tilskudd. Vi antar at en slik bestemmelse kan inntas i Kommunelovens Kap. 10 Statlig tilsyn og kontroll, jf Kommunal- og regionaldepartementets innsynsrett etter Kommunelovens § 59, 6. ledd.

Subsidiært foreslår Helse- og omsorgsdepartementet at det inntas en bestemmelse i loven som pålegger interkommunale selskaper og virksomheter å vedtekts- eller avtalefeste departementenes innsynsrett i forhold til oppfølging av øremerkede tilskudd.»

Merknader og framlegg frå departementet

Statlege tilsynsorgan driv i dag med heimel i lov tilsyn med verksemda til kommunane på mange område. Kjerneelementa er kontroll, vurdering og reaksjon. Formålet med tilsynet er å sjå til at tilsynsobjekta oppfyller dei pliktene dei har fått i lov, forskrift og anna regelverk. Statleg tilsyn med kommunesektoren er drøfta i NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren* (Tilsynsutvalget). Utvalet føreslår eit eige kapittel i kommunelova med felles reglar om statleg tilsyn med kommunesektoren i kommunelova, med avgrensing av rammene og myndigheita for tilsynet. Kva område det skal først tilsyn med, blir peikt ut i særlovgevinga. Virkeområdet for reglane skal avgrensast til tilsyn med dei genuine kommunale pliktene, det vil seie plikter som berre er pålagde kommunar (kommuneplikter). Reglane skal ikkje gjelde for tilsyn med at kommunen følgjer reglar som rettar seg mot alle som driv ein aktivitet eller tilbyr ei teneste (aktørplikter). Tilsynsutvalet foreslår likevel samordningsreglar som skal gjelde både for kommuneplikter og aktørplikter.

Tilsynsutvalet drøftar spørsmål som kan komme i samband med statleg tilsyn der ein kommune vel å oppfylle pliktene sine ved å setje oppgåver ut til andre. Reglane som utvalet føreslår, skal dreie seg om at kommunen oppfyller pliktene sine anten gjennomføringa skjer i eigen regi eller ved kjøp av tenester frå sjølvstendige rettssubjekt. Private tilbydarar som gjer tilsvarande tenester utan avtale med kommunen eller med kommunal finansiering, er ikkje omfatta av reglane.

Der ei oppgåve er delegert til ein vertskommune, får ein spørsmålet om kva for ein kommune statlege tilsyn eventuelt skal føre tilsyn med – vertskommunen eller samarbeidskommunen. Dersom vertskommunen let vere å utføre oppgåva slik det står i lovgivinga, kjem i denne samanhengen også spørsmålet opp om kva for ein kommune eventuelle pålegg skal rettast til.

Tilsynet må i utgangspunktet rettast mot den som er ansvarleg for oppgåva etter lova, og eventuelle pålegg må rettast mot denne. Dette er samarbeidskommunen. Dersom andre enn den kommunen som er ansvarleg etter lova (samarbeidskommunen) skal bli ansvarleg for eit pålegg som er gitt av tilsynet, krev det både spesiell grunngiving og spesiell heimel. Dette er også oppfatninga i tilsynsutvalet.

Det vil gjennom avtalen om interkommunalt samarbeid kunne takast inn retningslinjer om korleis oppgåva skal utførast på vegne av kommu-

nen. Det er også høve for samarbeidskommunen til å gripe inn i enkeltsaker frå sin eigen kommune og gi instruksar om korleis vertskommunen skal løyse oppgåva, eller eventuelt behandle eit spørsmål i eigen kommune. Samarbeidskommunen har såleis høve til å påverke måten oppgåva blir løyst på. Dette er eit argument for at tilsynet bør gi eventuelle pålegg til samarbeidskommunen. Eit anna argument for at tilsynet bør rette pålegget til samarbeidskommunen, er at samarbeidskommunen ikkje skal kunne skyve ansvaret for lovpålagde plikter frå seg og vise til at gjennomføringa av plikta er overlaten til vertskommunen.

I praksis skjer det likevel ikkje ofte at eit delegerande organ grip inn i enkeltsaker og gir instruksar om korleis ei oppgåve skal løysast, eller at det trekkjer oppgåva tilbake, sjølv om det hender at delegerande myndigheit gjennom generelle retningslinjer gir instruksar om korleis oppgåva skal utførast. Samarbeidskommunen vil dessutan ikkje kunne gi retningslinjer for organisering av arbeidet eller på andre måtar gripe inn i styringsretten vertskommunen har som arbeidsgivar. Der det er vertskommunen som etter avtale og delegasjon skal stå for den aktuelle tenesta, vil det derfor i regelen vere naturleg at eventuelt statleg tilsyn blir retta mot vertskommunen, og at eventuelle pålegg blir retta til denne.

Ein slik modell, der pålegg blir gitt til den som har fått delegert oppgåva, vil berre vere aktuell der samarbeidskommunen har overlata utøvinga av ei oppgåve til ein vertskommune. Ei tilsvarande løysing vil ikkje vere mogleg der ein kommune har overlata drifta til ein privat aktør. Ein må i den samanhengen leggje vekt på at vertskommunen kjem inn under dei same formene for demokratisk kontroll og påverknad som samarbeidskommunen, og har tilsvarande kontrollorgan. I det demokratiske fundamentet til vertskommunen ligg det sterke insentiv til å rette opp uheldige forhold som måtte bli avdekte. Vertskommunen er til skilnad frå andre sjølvstendige offentlege eller private rettssubjekt underlagd ulike former for demokratisk kontroll, innbyggjarkontroll og brukarkontroll. Desse mekanismane styrkjer eit lovkrav og gjer sitt til at eventuelle brot på lovgivinga blir fanga opp gjennom ei rekkje kanalar for kontroll og påverknad. Slike former for kontroll gjeld ikkje tilsvarande overfor ein privat aktør som utfører tenester på vegne av ein kommune.

Der ei oppgåve er delegert til vertskommunen, vil tilsynet måtte ha tilsvarande rett til innsyn i saksdokumenta til vertskommunen som i samarbeidskommunen. Det same gjeld rett og til å

krevje opplysningar, og tilgang til institusjonar og anlegg som høyrer til vertskommunen. Departementet føreslår slik heimel i § 28 k.

Når det gjeld Helse- og omsorgsdepartementet si påpeiking av behovet for kontroll- og tilsyn med tilskotsmottakarar, legg Kommunal- og regionaldepartementet til grunn at dette først og fremst er ei problemstilling som ville gjelde dersom det i denne proposisjonen vart gjort framlegg om ein eigen samkommunemodell etter framlegget i høyringsnotatet. Ettersom framlegget i høyringsnotatet til lovregulering av interkommunalt samarbeid gjennom ein samkommune ikkje er vidareført i denne proposisjonen, vil det ikkje vere nødvendig å regulere kontroll med samkommunen.

Problemstillingar som er knytte til selskapsorganisering av interkommunal verksemd, ligg utanfor ramma av denne proposisjonen. Det er

derfor ikkje naturleg å ta opp spørsmålet om statleg kontroll med kommunale selskap her.

Når det gjeld oppfølging og kontroll med statlege tilskotsordningar i samband med eit vertskommunesamarbeid, vil føresegna i kommunelova i § 59 gjelde både for vertskommunen og dei andre kommunane som deltek i vertskommunesamarbeidet. Føresegna gir heimel for departementet til å krevje opplysningar om enkeltsaker eller sider av verksemda til kommunen og fylkeskommunen. Departementet har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokument. Departementet legg til grunn at denne føresegna vil dekkje det nødvendig innsynsbehovet i samband med oppfølging og kontroll av tilskotsordningar.

5 Interkommunale samarbeidsmodellar med vertskommune

5.1 Generelt om framlegget

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Departementet føreslo i høyringsnotatet to ulike variantar av interkommunalt samarbeid ved å bruke ein av deltakarkommunane som vertskommune. Dei andre kommunane som inngår i samarbeidet, blir heretter kalla for samarbeidskommunar. Vertskommunesamarbeid utan ei felles folkevald nemnd er ein modell der dei respektive kommunestyra vedtek å inngå ein avtale om samarbeid innanfor eit kommunalt ansvarsområde, og at dette skal skje ved ei administrativ overføring av kompetanse til vertskommuneadministrasjonen. Vertskommunesamarbeid med ei interkommunal nemnd er ein modell der ei felles nemnd som består av folkevalde frå alle deltakarkommunane, har ansvaret for oppgåvene som blir løyst i vertskommunen innanfor rammene av delegasjonen frå deltakarkommunane. Modellane er forma med sikte på å sikre både dei demokratiske og dei rettstryggleiksmessige aspekta ved å inngå eit interkommunalt samarbeid om ansvarsområde som femner om utøving av offentleg myndigheit. Det er gjort nærmare greie for modellane i punkta 5.4 og 5.5.

Høyringsinstansane

Høyringsfråsegner gir brei støtte til vertskommunemodellane som nye modellar for interkommunalt samarbeid. Fleire av høyringsinstansane gir uttrykk for at framlegga til vertskommunesamarbeid er eit viktig supplement til gjeldande lovregulering og sikrar behovet kommunane har for å samarbeide på nye område mellom anna innanfor den meir innbyggjarretta tenesteytinga som det er knytt myndigheitsutøving til. Fleire av kommunane som har komme med høyringsfråsegner, gir uttrykk for at dette er modellar det kan vere aktuelt å ta i bruk.

Fylkesmannen i Buskerud seier dette om framlegga:

«Fylkesmannen mener at vertskommunemodellen vil kunne gi gode praktiske løysningar for kommuner som ønsker å samarbeide innanfor aktuelle områder, uten at det lages interkommunale selskaper. Ordningen vil være hensiktsmessig for en kommune som ønsker å nyttiggjøre seg en annen kommunes ressurser og kompetanse på et område, og besparende ved at en kommune effektivt kan stå for håndtering av visse typer oppgaver.»

KS skriv mellom anna dette:

«(...) KS gir derfor sin støtte om å bedre det lovmessige grunnlag for samarbeid mellom kommunene på forvaltningsområdet. Dette vil kunne løses fullt ut av de foreslåtte vertskommunemodellene med og uten nemnd. Modellene vil spesielt kunne bedre rammebetingelsene for de mindre kommunene innenfor spesielt kompliserte/ressurskrevende oppgaver. Intensjonene med lovforslaget om å legge bedre til rette for samarbeid mellom kommunene på forvaltningsområder, ansees også å være i tråd med kommunenes behov og ønsker.»

Kommunane gir framlegget si klare støtte, og fråsegna frå *Nord-Fron kommune*, *Sør-Fron kommune* og *Nord-Aurdal kommune* gir eit representativt bilete av den generelle tilslutninga kommunane har til framlegget:

«(...) kommune er positiv til at området interkommunalt samarbeid blir lovregulert i den form og omfang KRD foreslår. Det er fornuftig og nødvendig at kommunenes handlingsrom utvides ved at det som tidligere krevde godkjennelse som forsøk, nå kan organiseres som et ordinært interkommunalt samarbeid med hjemmel i kommuneloven.»

Også departementa og andre statlege instansar har gitt si generelle tilslutning til å lovfeste vertskommunemodellane som nye modellar for interkommunalt samarbeid.

Merknader og framlegg frå departementet

På bakgrunn av den klare støtta frå høyringsin-

stansane foreslår departementet at dei to verts-kommunemodellane for interkommunalt samarbeid blir førte vidare i det alt vesentlege slik dei vart presenterte i høyringsnotatet. Desse interkommunale modellane vart i høyringsnotatet kalla «vertskommune utan nemnd» og «vertskommune med nemnd». Departementet har vurdert desse nemningane og har komme til at den såkalla «vertskommunemodellen utan nemnd» heretter skal kallast «administrativt vertskommunesamarbeid». Slik departementet ser det, er denne nemninga meir dekkjande for det som kjenneteiknar modellen, nemleg eit samarbeid på administrativt nivå utan eit overordna interkommunalt organ. Dei to modellane er behandla nær-mare i punkta 5.4 og 5.5.

5.2 Vertskommunemodellar – kort utgreiing for gjeldande praksis på området

Den såkalla vertskommunemodellen har utvikla seg frå eit behov hos kommunane for å kunne leggje utføringa av ulike tenesteområde til ein annan kommune. Dette kan vere ut frå ønske om ein rasjonaliseringsgevinst, men kanskje like mykje for å dekkje eit behov for å få tilgang til særskild kompetanse som det kan vere vanskeleg å rekruttere. Det har også vore peikt på at betre kvalitet på tenesta eller oppgåva er eit av hovudmåla med å nytte ein vertskommunemodell.

Vertskommunesamarbeid har vore brukt for å utveksle tenester og utføre oppgåver av svært ulik karakter, alt frå enkle administrative støttefunksjonar til forsøk med samarbeid om felles barnevernkontor. Denne modellen har derfor i dag ingen eintydig definisjon, og ei omgrepsavklaring er derfor nødvendig når lovregulering er aktuelt, sjå nærmare om dette i punkt 5.3.

Det er likevel i praksis ein del felles kjenne-teikn ved modellar som har fått merkelappen vertskommunemodell. Tenesta eller oppgåva det blir samarbeidd om, er lagd til administrasjonen i ein annan kommune (vertskommunen). Samarbeidet byggjer på ein skriftleg avtale og har ingen interkommunal organisatorisk overbygning. Det vil seie at det her ikkje er snakk om ei sjølvstendig driftseining, men ei eining som ligg inn under styringsstrukturen i vertskommunen.

Kartleggingar ein har gjort innanfor interkommunalt samarbeid, viser at den såkalla vertskommunemodellen er nokså mykje utbreidd som sam-

arbeidsmodell innanfor ulike tenesteområde. Ei meir utførleg skildring av dette står i kapittel 2. Dette gjeld både innanfor lovpålagde og ikkje lovpålagde oppgåver.

Denne samarbeidsmodellen er også brukt i fleire forsøk med interkommunalt samarbeid om oppgåver som inneber å overføre avgjerds-makt til ein annan kommune (særleg utøving av offentleg myndigheit), mellom anna innanfor barneverns-sektoren og landbruksforvaltning. For å kunne gjennomføre eit interkommunalt samarbeid med vertskommunemodell innanfor desse områda, må ein få godkjent ordninga som eit forsøk etter lova av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentleg forvaltning. I ei eiga lokal forskrift som skal regulerer den interkommunale samarbeidsmodellen for forsøksordninga, må ein da gjere unntak frå eller tilføyning til føresegner i særlovgivinga.

Kjenneteikna ved ein vertskommunemodell slik han blir praktisert i dag, kan ut frå dette oppsummerast til å vere ein avtalebasert modell som inneber at ein kommune utfører oppgåver på vegner av ein annan kommune utan organisatorisk overbygning. Modellen blir brukt på eit breitt spekter av kommunale tenester, både tenester som er retta mot borgarane, og på tenester som kommunen treng for sin eigen organisasjon, til dømes data, innkjøp og andre administrative støtetenester (ikkje-lovpålagde).

5.3 Nokre allmenne føresetnader for lovframlegget

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

I høyringsnotatet vart det lagt til grunn ein del generelle premisser for ei lovfesting av interkommunalt samarbeid i vertskommunemodellar. Det vart vist til at ved lovfesting av vertskommunemodellane er det behov for å gjere nokre avgrensingar og omgrepsavklaringar i forhold til den praksisen som er på området i dag.

For å kunne omtale vertskommunemodellar må ein ha eit omgrepsett som skildrar dei ulike partsforholda i samarbeidet. I dette kapitlet er derfor desse omgrepa lagde til grunn i framstillinga:

- Med «deltakarkommunane» forstår ein alle kommunar som deltek i samarbeidet.
- Med «vertskommune» forstår ein den kommunen av deltakarkommunane som skal stå for sjølv utføringa av oppgåva.

- Med «samarbeidskommunar» forstår ein dei kommunane i samarbeidet som ikkje er vertskommune.

Kommunen som organisasjon har mellom anna ansvaret for å produsere dei tenestene overfor borgarane som ei rekkje særlover krev at dei skal ta seg av. Oppgåvene til kommunane kan delast inn i ulike kategoriar. I forhold til lovfesting av vertskommunemodellar er det sontringa mellom oppgåver som er lovpålagde og dei frivillige oppgåvene som vil vere av størst relevans. I NOU 2003:3 om *meirverdiavgifta og kommunane* på s. 33 heiter det om ei slik gruppering:

«Kommunenes oppgaver kan også grupperes etter lovpålagte og frivillige oppgaver. Lovpålagte oppgaver kan ha karakter av myndighetsutøvelse eller ha som formål å sikre innbyggerne et bestemt nivå av velferdstjenester. Det siste gjelder for eksempel innen undervisning, helsetjenester, sosiale tjenester samt pleie og omsorg. I tillegg påtar kommunene og fylkeskommunene seg enkelte oppgaver frivillig, som for eksempel kommunal kinodrift, offentlige bad og busstransport.»

I Noreg er kompetansen til kommunane negativt avgrensa. Det vil seie at kommunane står fritt til å ta på seg kva som helst oppgåve utover dei lovpålagde, med mindre ansvaret er lagt til andre gjennom lov. I tillegg vil det alltid vere slik at kommunal verksemd inneber behov for mange typar støttetjenester som innkjøp, regnskap, IT osv.

Kommunane har etter gjeldande rett i utgangspunktet stor organisasjonsfridom for tenester som ikkje er lovpålagde, men likevel innanfor eit allment forvaltningsrettsleg forsvarlegheitsprinsipp. Det inneber at kommunane i utgangspunktet står fritt til om dei vil gjere oppgåva sjølv, eller overlate utføringa av oppgåva til eit anna rettssubjekt, til dømes eit selskap eller ein annan kommune.

I høyringsnotatet vart denne rettstilstanden foreslått halden ved lag. Det vil ikkje vere tenleg å innskrenke organisasjonsfridommen til kommunane på dette punktet. Det vil seie at den verksemda og dei tenestene som kommunen står fritt til å ta på seg å utføre, framleis ikkje skulle vere utsett for lovregulering med omsyn til korleis eller av kven kommunane skaffar seg desse tenestene frå. Slik verksemd vil dermed falle utanfor eit lovkrav om å organisere samarbeidet etter ein vertskommunemodell og vil i utgangspunktet dreie seg om ordinære kjøp og sal av tenester. Det

er gjort nærmare greie for dette under punkt 4.2.1 og i kapittel 8.

I høyringsnotatet vart det ikkje lagt opp til noka avgrensing verken med omsyn til talet på deltakande kommunar/fylkeskommunar, talet på samarbeidsoppgåver eller storleiken på samarbeidsområdet. Ein kommune kunne derfor vere vertskommune for fleire andre kommunar og på fleire verksemdområde.

I høyringsnotatet har departementet ikkje sett det som ønskeleg å setje avgrensingar for at også fylkeskommunar kan nytte vertskommunemodellane, sjølv om det er usikkert kor stort reelt behov det vil vere for ei slik form for samarbeid på dette forvaltningsnivået.

Når det gjeld samarbeid mellom kommunar og fylkeskommunar gjennom ein vertskommune, vart det lagt til grunn i høyringsnotatet at dette ikkje vil vere aktuelt. Dette har samanheng med at kommunar og fylkeskommunar har ulike oppgåver, og at det derfor vil vere avgrensa praktiske høve til å samarbeide om felles forvaltningsoppgåver i ein vertskommune. Det kan likevel vere aktuelt med kjøp av administrative tenester mellom nivåa, men da utanfor eit vertskommunesamarbeid slik det er regulert i dette lovframlegget.

Modellane har som siktemål å tilby interkommunale løysingar for alle lovpålagde ansvarsområde som er lagde til kommunen eller fylkeskommunen. Ei lovregulering av vertskommunemodellane skal gjere det forsvarleg å overlate oppgåver og ansvarsområde med tilhøyrande forvaltningsmyndigheit (utøving av offentleg myndigheit) til ein annan kommune (eventuelt med felles nemnd). Det er på dei lovpålagde områda at behovet for å sikre omsyn som politisk ansvar, kontroll og rettstryggleik gjennom organisatoriske føresetnader vil gjere seg sterkt gjeldande.

Dette vil seie at vertskommunemodellane ikkje er utforma med sikte på frivillige oppgåver, som til dømes ulike administrative støttefunksjonar. Men finn kommunane det tenleg å bruke modellane også til denne typen samarbeid, er ikkje lovframlegget i høyringsnotatet til hinder for det.

Rettstryggleik i forvaltninga er i første rekkje eit spørsmål om prosessuelle rettstryggleiksgarantiar. Med dette meiner ein at det er sett visse krav til avgjerdsprossane som fører fram til ei avgjerd som rettar seg mot ein borgar. Dette gjeld ikkje berre når det blir gjort vedtak som er av inngripande karakter for innbyggjarane, men også for vedtak som tildeler sentrale velferdsgode, sjå forvaltningslova § 2, første ledd bokstav a) og b)

jf. § 3 første ledd. Saksbehandlingsreglane i kommunelova er også reglar som mellom anna skal sikre ein forsvarleg saksgang.

Når det blir overlate til ein annan kommune å ta hand om eit lovpålagt ansvar for ein samarbeidskommune, må det ikkje vere tvil om kva for saksbehandlingsprosedyrar som skal gjelde. Dette kan mellom anna handle om kvar søknader skal leverast inn, korleis prosedyrane for oversending av saker mellom samarbeidskommunane og vertskommunen skal vere, kven har ansvaret for å rettleie borgarane, osv. Dette er problemstillingar som kan vere avgjerande for at borgarane skal kunne sikre interessene sine i ei konkret sak. Dette gjer seg særleg gjeldande i klagesaker, der det kan vere snakk om nivå og kvalitet på ei yting som ein vertskommune skal produsere for samarbeidskommunen.

Rettstryggleik i forvaltninga vil også handle om kvaliteten på innhaldet i dei avgjerdene som blir tekne (materiell rettstryggleik). På regelbundne område der eit kvalifisert fagleg skjøn er avgjerande, vil rettstryggleiken for kvar enkelt normalt vere godt sikra i ein vertskommune med ein større saksportefølje og eit sterkare fagleg miljø.

I høyringsnotatet vart det peika på kor viktig det er at eit vertskommunesamarbeid har saksbehandlingsprosedyrar som sikrar innbyggjarane i kvar enkelt kommune mot vilkårlege avgjerder og forskjellsbehandling i forhold til andre innbyggjarar i den same kommunen. På den andre sida vil valet kommunane gjer om å inngå i eit vertskommunesamarbeid, ofte vere motivert av å bygge opp eit sterkare og meir kompetent fagmiljø. Dette vil vere viktig også for å sikre den prosessuelle rettstryggleiken og ikkje berre for kvaliteten på innhaldet.

Rettstryggleik i denne samanhengen vil også handle om at det skal vere nokolunde oversiktleg for innbyggjarane å vite kvar dei skal orientere seg innanfor ulike offentlege organ. Ein modell der ein tillet at ein kommune overfører oppgåver til ein annan kommune, kan bli uoversiktleg for borgarane med omsyn til kvar dei skal vende seg, og kven som har ansvaret. Samarbeidskommunane må derfor leggje vekt på å dekkje informasjonsbehovet overfor innbyggjarane sine.

Ein viktig del av rettstryggleiken for ein innbyggjar vil vere høvet til å få overprøvd vedtak. Dette er nærmare omtalt i kapittel 7.

Det er kvar enkelt kommune som finansierer og prioriterer mellom ytingar til ulike grupper, og det er kommunen som alltid vil vere ansvarleg

overfor innbyggjarane sine. Dette vil alltid gjelde for alle oppgåver sjølv om kommunen vel å overlata oppgaveløysinga til ein vertskommune. Samarbeidskommunen kan derfor aldri vise til at dei ikkje har ansvaret for ei teneste, ei oppgåve eller eit vedtak sidan dette er overført til ein vertskommune. Dette vil likevel ikkje seie at samarbeidskommunen i enkeltsaker ikkje kan vise til at eigne innbyggjarar eventuelt kan få meir informasjon og grunngevingar frå administrasjonen i ein vertskommune. Det grunnleggjande ansvaret for samarbeidskommunane vil vere å forsikre seg om at kvaliteten på dei oppgåvene som vertskommunen utfører, er tilfredsstillande og innanfor rammene i lova og i tråd med avtalar og fullmakter som er gitt.

I høyringsnotatet vart det lagt til grunn at sjølve vertskommunesamarbeidet aldri ville få status som eit sjølvstendig rettssubjekt som kan vere gjenstand for søksmål, og det kan derfor ikkje vere tvil om at rett saksøkt vil vere kvar enkelt kommune sjølv. Spørsmålet om det er samarbeidskommunen eller vertskommunen som vil vere den rette saksøkte, ville vere avhengig av ei konkret vurdering i kvart enkelt tilfelle. Dette må avgjerast etter allmenne prosessuelle reglar.

Høyringsinstansane

Det er ikkje mange av høyringsinstansane som kjem inn på desse meir generelle premissane for vertskommunesamarbeid. Men fleire av høyringsinstansane peiker på at det å skape breiare fagmiljø gjennom interkommunalt samarbeid er med på å bøte på kompetansemanglar, noko som igjen har mykje å seie for rettstryggleiken til kvar enkelt.

Nokre av høyringsinstansane nemner også at departementet bør presisere bruksområdet for lova eller utdjupe kva oppgåver og ansvarsområde det er mest aktuelt å inngå eit vertskommunesamarbeid om. Justisdepartementet strekar i tillegg under at det med fordel kunne vore trekt opp retningslinjer for kven som blir sedd på som rett saksøkt innanfor eit vertskommunesamarbeid.

Justisdepartementet peiker på dette:

«Uansett hvilket virkeområde en velger, bør en etter Justisdepartementets syn vurdere å ta inn i loven definisjoner av de aktuelle oppgavetyper som må eller kan være omfattet av de særlige formene for samarbeid som foreslås. Det må i den forbindelse trekkes en grense mot andre typer virksomhet som en i tilfelle mener ikke kan utøves i slike former. Betegnelsen

«kommunale og fylkeskommunale oppgaver» gir i seg selv temmelig beskjeden veiledning (...).

I høringsnotatet (...) berøres spørsmålet om hvilket rettssubjekt som er rett saksøkt ved domstolsprøving av vedtak som er truffet av rettssubjekter som deltar i interkommunalt samarbeid. Justisdepartementet ser det som ønskelig at en i det videre arbeidet tar sikte på å trekke opp retningslinjer som kan bidra til avklaring på dette punktet.»

Miljøverndepartementet peiker også i fråsegna si på at området for samarbeid med fordel kan presiserast nærmare, og seier:

«Området for samarbeid kan med fordel presiseres nærmere. I forslaget til ny lovtekst (§§ 81 og 82) brukes uttrykket «oppgaver», mens det i høringsbrevet ellers tales om «kommunale kjerneoppgaver og myndighetsutøvelse». Det framgår av sammenhengen og bakgrunnen for forslaget at dette er ment å gjelde i motsetning til «drift og organisering», som er brukt i kommuneloven § 27. Det bør etter vår oppfatning fremgå klarere av motivene hva som ligger i uttrykket, da det ellers kan oppstå tvil om grensdragningen mot gjeldende bestemmelser.»

Fylkesmannen i Vest-Agder uttaler dette om aktuelle område for samarbeid:

« (...) Fylkesmannen antar at det i første rekke vil være aktuelt å legge offentlig myndighetsutøvelse til interkommunale enheter på områder hvor graden av lokalpolitisk skjønn er liten. Det vil kunne være områder med lovbundne rettigheter og hvor det er viktig å bygge opp større og stabile fagmiljøer. Som eksempel på dette kan nevnes oppgaver etter bamevernloven, sosialtjenesteloven, kommunehelsetjenesteloven og vergemålsloven. I mindre kommuner kan det også være aktuelt å samarbeide om oppgaver etter opplæringsloven og barnehage-loven.

I Vest-Agder har 7 mindre kommuner i de senere år etablert interkommunalt samarbeid innenfor barneverntjenestens område knyttet til gjennomføring av undersøkelser etter bvl. § 4-3. Videre har 5 mindre kommuner etablert et interkommunalt samarbeid knyttet til administrative støttefunksjoner i form av sekretærbistand for overformynderiene i disse kommunene. Dette er områder som etter Fylkesmannens vurdering egner seg godt for interkommunalt samarbeid, og hvor det lokalpolitiske skjønn er lite fremtredende (...).»

Merknader og framlegg frå departementet

Når det gjeld desse generelle premissane for høringsframlegget, har det komme få konkrete merknader frå høringsinstansane. Dei fråsegnene som ligg føre, viser til at ein bør gi rettleiing i kva samarbeidsområde desse modellane eignar seg for, andre peiker på at virkeområdet må definerast klarare.

Departementet vil – som i høringsnotatet – føreslå at vertskommunemodellane blir samarbeidsmodellar som kan nyttast kommunane imellom og fylkeskommunane imellom, men ikkje for samarbeid på tvers av kommunar og fylkeskommunar.

Når det gjeld virkeområdet, vil departementet leggje vurderingane frå høringsnotatet til grunn, men med nokre presiseringar som først og fremst kjem til uttrykk under punkt 4.5. Når det gjeld virkeområde for desse modellane, heng dette nøye saman med forholdet til særlovgivinga, fordi det er gjennom dette lovverket at kommunane får tildelt dei lovpålagde oppgåvene sine. Departementet vil halde fast ved vurderingane som vart gjorde i høringsnotatet, og som legg til grunn at skal kommunane og fylkeskommunane samarbeide om lovpålagde oppgaver som inneber utøving av offentlig myndigheit, kan dette berre skje gjennom eit samarbeid etter ein av vertskommunemodellane. Det er berre gjennom desse modellane at delegasjons- og styringsprinsippa er lagde til rette for samarbeid om utøving av offentlig myndigheit. For samarbeid på andre område, til dømes innanfor meir administrative tenester, blir dagens rettstilstand ført vidare ved at modellane blir brukte om kommunane finn dette tenleg.

Vertskommunemodellane er tiltenkte samarbeid på ei avgrensa mengd med tenesteområde, og erfaring frå forsøksverksemd viser at det her i praksis gjerne vil vere frå to til fire samarbeidskommunar, sjå nærmare omtale av dette under kapittel 2. Departementet gav i høringsnotatet uttrykk for at ein administrativ vertskommunemodell eignar seg for samarbeid innanfor lovpålagde regelstyrte ansvarsområde, med liten grad av lokalpolitisk skjønnsutøving og ofte med krav til ein særleg god fagkompetanse. Dette vil i stor grad dreie seg om saker som ikkje er av så prinsipiell betydning at dei bør bli behandla politisk. Vil det aktuelle samarbeidsområdet innebere prinsipielle lokalpolitiske avgjerder, bør kommunane vurdere å velje ein samarbeidsmodell med ei folkevald forankring, altså vertskommune med ei felles folkevald nemnd.

Fylkesmannen i Vest-Agder viser i si høyringsfråsegn til nokre konkrete område og oppgåver som det kan vere høveleg å samarbeide om innanfor ein av vertskommunemodellane, og trekkjer særleg fram oppgåver med lovbundne rettar og der det er viktig å byggje opp større og stabile fagmiljø. Som døme på dette nemner ein oppgåver etter barnevernlova, sosialtenestelova, kommunehelsetenestelova og verjemålslova. Departementet vil i tillegg vise til at det er fleire interkommunale forsøksordningar innanfor både landbruksområdet og barnevernstenesteområdet, der ein samarbeider innanfor modellar som har mange like trekk med dei to vertskommunemodellane som er føreslått her.

Ei nærmare drøfting av ulike typar kommunal verksemd og forholdet til interkommunalt samarbeid er teken inn punkt 4.5.3.

Det blir også frå høyringsinstansane vist til at dette lovframlegget bør gi noko meir rettleiing om kven som vil vere den rette saksøkte i modellane for vertskommunesamarbeid. Departementet har med bakgrunn i dette teke inn ei grundigare framstilling og drøfting av dette under punkt 7.2 om domstolskontroll.

5.4 Administrativt vertskommunesamarbeid

5.4.1 Innleiing

I høyringsnotatet vart det føreslått to modellar for samarbeid med vertskommune:

- administrativt vertskommunesamarbeid
- vertskommune med ei felles folkevald nemnd

Felles for dei to modellane er at ansvarsområdet det blir samarbeidd om, blir utført innanfor den administrative organisasjonen til ein vertskommune. Modellane har derfor ein relativt låg organisatorisk terskel for å få til eit interkommunalt samarbeid. Dei to modellane er eigna til å sikre litt ulike omsyn og fyller derfor ulike behov i forhold til kva oppgåver kommunane vil samarbeide om.

5.4.2 Samarbeidsmodellen og delegasjon av myndigheit

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

I høyringsnotatet sitt forslag til administrativt vertskommunesamarbeid kjem det fram at denne

modellen ikkje har ein organisatorisk overbygning, i motsetning til vertskommune med ei felles nemnd. I dette ligg at samarbeidskommunen overlet utføringa av dei lovpålagde ansvarsområda som inngår i samarbeidsavtalen, til administrasjonen i vertskommunen.

Den administrative vertskommunemodellen inneber at kommunestyra i deltakarkommunane vedtek rammene for eit samarbeid som skal gå føre seg på eit administrativt plan. Med andre ord har ikkje denne samarbeidsmodellen eit overordna interkommunalt folkevalt organ. Dette har derfor konsekvensar for den typen saker som det kan samarbeidast om, sjå nærmare om dette under punkt 5.4.3.

Det vart føreslått at berre kommunestyra sjølve kan gjere vedtak om å inngå eit vertskommunesamarbeid. I dette ligg at denne kompetansen ikkje kan delegerast til andre. Kommunestyret vedtek å inngå ein avtale som skal vere rammene for det interkommunale samarbeidet. Kva som skal inngå i avtalen, er det gjort nærmare greie for under punkt 5.6.2. I høyringsnotatet vart det lagt opp til at samarbeidskommunane kan gjere avtale om å overlata ulike ansvarsområde og kompetanse til vertskommunen. Med andre ord treng ikkje dei ansvarsområda som samarbeidskommunane overlet til vertskommunen, vere identiske verken i art eller omfang.

Om ein i samarbeidsavtalen har som føresetnad at vertskommunen skal ha kompetanse til å ta avgjerder på vegner av samarbeidskommunen, må kommunestyret eller fylkestinget sjølv i eit eige delegasjonsvedtak instruere sin eigen administrasjonssjef om å delegere oppgitt kompetanse vidare til administrasjonssjefen i vertskommunen. Sjø figur 5.1.

Ei slik form for «sidelengs» delegasjon var tenleg av fleire grunnar. For det første ville det hindre politikarane i vertskommunen i å ha direkte innverknad på saker frå samarbeidskommunane fordi delegasjonen går direkte til administrasjonssjefen. Det vart likevel teke inn ein eksplisitt heimel for å sperre for at dei politiske organa i vertskommunen skal ha direkte innverknad på saker frå samarbeidskommunane. For det andre vil ein sikre at det aldri blir overlata meir myndigheit til vertskommunen enn det administrasjonssjefen i den samarbeidande kommunen sjølv kan få tildelt. Og for det tredje vil ein forankre overføringa av myndigheit i eigen administrasjon. Ved å bruke delegasjon ville dei allmenne prinsippa i delegasjonslæra måtte gjelde så langt dei høvde. Det vil mellom anna gi den rettsverknaden at administra-

sjonssjefen alltid vil sitje inne med den kompetansen han har delegert vidare.

Samarbeidskommunane vil som delegerande organ ha myndigheit til å instruere vertskommunen (administrasjonssjef som tek imot delegasjonen) ved å gi retningslinjer for korleis ansvarsområdet skal løysast på vegner av kommunen. Det følgjer av den allmenne delegasjonslæra at delegerande organ også kan trekkje tilbake kompetanse eller gi instruksar i ei enkeltsak. Tradisjonelt bruker ein dette svært sjeldan. Dette må også gjelde for forholdet mellom samarbeidskommunane som delegerande instans og vertskommunen. Men det vil seie at det er mogleg for samarbeidskommunane i unntakstilfelle å gripe inn i enkeltsaker frå eigen kommune og gi instruksar om løysing av saka eller ta saka tilbake for behandling i eigen kommune. Denne myndigheita må avgrensast mot den allmenne styringsretten vertskommunen har som arbeidsgivar. Med andre ord kan ikkje samarbeidskommunane gi retningslinjer for organisering av arbeidet eller på andre måtar gripe inn i den styringsretten vertskommunen har som arbeidsgivar.

Ein modell der ein går via eigen administrasjonssjef for vidaredelegering til vertskommunen, vil harmonere godt med at all delegasjon etter kommunelova skal gå via eigen administrasjonssjef for at det skal bli mest mogleg einskapleg leiing, klare kommandolinjer og høve til å følgje enkeltsaker. Men det vil vere slik at det er kom-

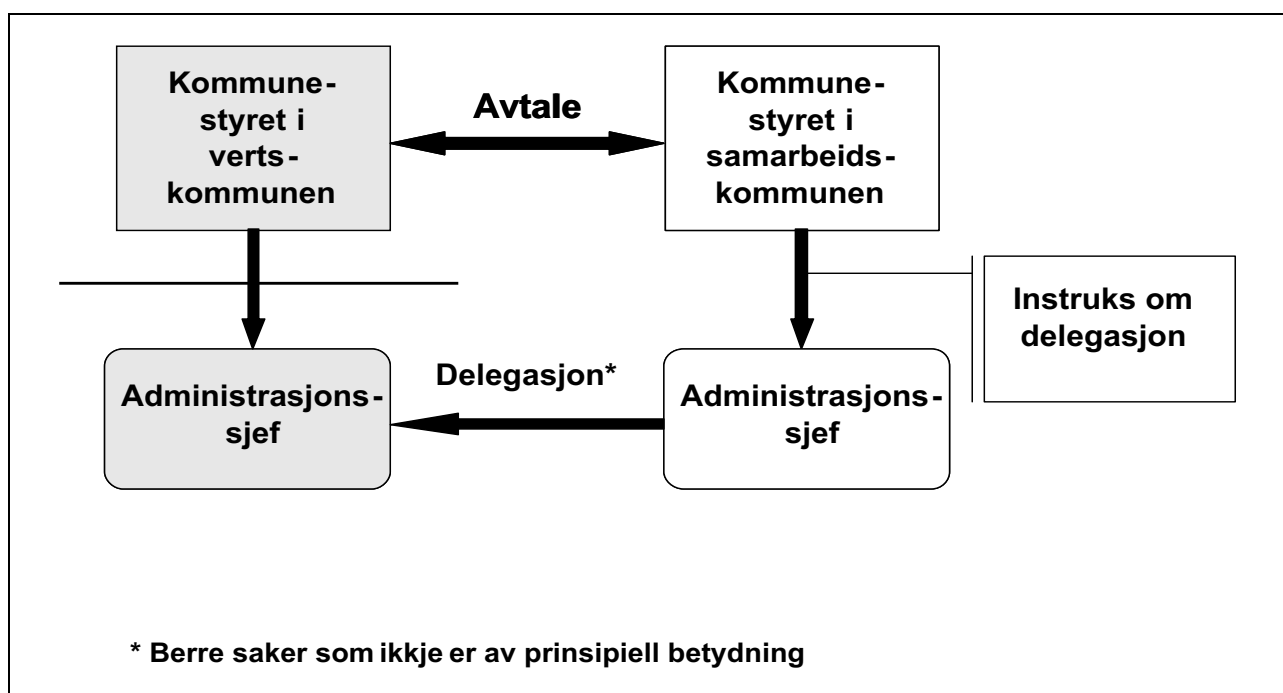
munestyret som gir sine politiske føringar på oppgåveløysinga til vertskommunen.

Det vart likevel føreslått å leggje inn eit generelt avgrensingskriterium i lova som markerer at visse typar saker ikkje kan overlatast til andre. Den avgrensinga blir knytt til omgrepet «saker som er av prinsipiell betydning», slik dette omgrepet i dag mellom anna er brukt i kommunelova § 23. Det vil seie at vertskommunen ikkje kan ta avgjerder av prinsipiell betydning på vegner av samarbeidskommunane. Dette blir nærmare drøfta i punkt 5.4.3.

Lovgivinga i dag set få grenser for kva kommunestyret kan overlata til andre av saksførebuing og iverksetjing av vedtak. Når det gjeld avgjerdsrett, er utgangspunktet det motsette. Dei nye føresegnene som er føreslått i høyringsnotatet, heimlar derfor eit høve til å overlata vedtakskompetanse i enkeltsaker eller i saker utan prinsipiell betydning til ein annan kommune som ledd i eit vertskommunesamarbeid.

Høyringsinstansane

I punkt 5.1 går det fram at mange høyringsinstansar har generelle merknader til framlegget om vertskommunemodellane for interkommunalt samarbeid, der det går fram at dei er svært tilfredse med modellane som er føreslått. Nokre instansar kjem likevel med enkelte konkrete merknader til framlegget, og særleg når det gjeld



Figur 5.1 Administrativt vertskommunesamarbeid

delegasjon og instruksjons- og omgjeringskompetanse.

I denne sammenhengen heiter det i *Justisdepartementets høyringsfråsegn*:

«Et sentralt spørsmål er hvilke virkemidler en delegerende kommune bør beholde for å kunne øve innflytelse på det saksområdet der myndighet er delegert. Vi peker særlig på følgende:

1. Kompetanse til (fortsatt) å kunne treffe vedtak i enkeltsaker
2. Kompetanse til å instruere den kommunen det er delegert til
3. Kompetanse til å behandle klagesaker
4. Kompetanse til å omgjøre etter forvaltningsloven § 35
5. Kompetanse til å be om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59

(...) Etter vårt syn er det grunn til at spørsmålene 1, 2 og 4 i større grad vurderes på fritt grunnlag ut fra de reelle behov; en bør altså ikke føle seg bundet av de løsninger som måtte følge av den allmenne delegasjonslæren. Ved en slik friere vurdering må det legges vekt på at de aktuelle samarbeidsformene ikke tilsikter å svekke styringen i hver enkelt kommune, men at det legges opp til samarbeid fordi det bidrar til bedre utnyttelse av kompetanse og øvrige ressurser som finnes i et større geografisk område. Dette er etter vårt syn ikke til hinder for at den delegerende kommunen i prinsippet beholder de nevnte virkemidlene, selv om en (for) aktiv bruk av dem kan føre til en undergraving av samarbeidet mellom kommunene. Vi ser det uansett som ønskelig at Kommunal- og regionaldepartementet vurderer disse spørsmålene nærmere i sitt videre arbeid med saken. »

Barne- og familiedepartementet uttaler:

« I henhold til barnevernloven § 2-1 tredje ledd skal det i hver kommune være en administrasjon med en leder som har oppgaver etter barneverntjenesteloven. Formålet med bestemmelsen er bl.a. å sikre at alle kommuner sørger for at innbyggerne får de nødvendige tjenester etter barnevernloven, og at kommunens innbyggere er kjent med hvem som har myndighet til å treffe akuttvedtak og foreløpige vedtak, jf barnevernloven § 4-6 og 4-9. Barne- og familiedepartementet legger til grunn at heller ikke denne bestemmelsen er til hinder for interkommunalt samarbeid som beskrevet i høyringsnotatet, men at barnevernadministrasjonen med dens leder kan ligge i den felles samkommunen eller i vertskommunen. »

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler dette:

«Vi mener det ikke kommer klart fram i høyringsnotatet hvilket ansvar kommunestyret i de deltakende kommuner har i forhold til de sosial- og helsetjenestene som tildeles i vertskommunen eller i samkommunen. Delegasjon av myndighet innebærer etter gjeldende rett ingen delegasjon av ansvaret for å yte tjenestene. Som hovedregel kan det delegerende organet omgjøre vedtaksorganets avgjørelse. Etter Helse- og omsorgsdepartementets vurdering kommer det ikke klart nok fram hvorvidt kommunestyret kan omgjøre vedtak fattet av vertskommunen eller samkommunen. Dette spørsmålet er viktig ikke minst ift hvem som har det reelle ansvaret for tjenestene (...).»

Fylkesmannen i Rogaland uttaler:

«(...) adgang til sideveis delegasjon er forankret i kommunestyret selv. Underordnede organer har ikke uten videre adgang til å foreta slik delegasjon. Spesielle problemer knytter seg til underordnede organer med legalkompetanse. Plan- og bygningsloven fastslår at det faste planutvalget kan dispensere fra planer. Denne myndigheten kan videredelegeres til administrasjonen i saker som ikke er av prinsipiell karakter. Det kan neppe reises sterke innvendinger mot at denne myndighet delegeres til en vertskommunes administrasjon. Det er likevel tvilsomt om kommunestyret kan pålegge underordnet organ å foreta slik videre-delegasjon, uten at dette er hjemlet i loven. Generelt bør det åpnes for at kommunestyret også kan videredelegere underordnet organs myndighet, ev. etter at organet har uttalt seg. Dette praktiseres av enkelte kommuner i dag, noe som fører til ugyldige delegasjonsvedtak. Det har åpenbare fordeler om kommunestyret på denne måten får hjemmel til å vedta et samlet delegasjonsreglement for hele kommunens virksomhet.»

KS uttaler:

«Det er uklart om hver enkelt kommune vil ha instruksjons- og omgjøringsadgang for vedtak fattet av vertskommunen. Dette er et forhold som bør avklares i loven. Det er også en del uklarheter rundt det rettslige ansvarsforhold mellom vertskommuner og samarbeidskommunene, som bør vurderes nærmere av departementet (...).»

Merknader og framlegg frå departementet

Høyringsinstansane uttrykkjer brei støtte til vertskommunemodellane som eit viktig supplement til gjeldande føresegner om interkommunalt samarbeid, utan at det blir gitt mange konkrete merknader til høyringsframlegget. Somme høyringsinstansar etterlyser likevel ei klargjering når det gjeld kva verkemiddel ein delegerande kommune bør behalde for å kunne øve innverknad på det saksområdet der myndigheit er delegert til vertskommunen.

I høyringsnotatet vart det gitt ei utgreiing for gjeldande rett i samband med delegasjon av myndigheit (høyringsnotatet punkt 2.3). Den gjeldande læra og teorien om kva høve til styring den delegerande myndigheita har overfor den instansen som har fått delegert myndigheit, er likevel vanskeleg tilgjengeleg, og departementet har komme til at det er behov for å slå fast meir direkte kva høve til styring som skal gjelde i eit vertskommunesamarbeid. Departementet har på bakgrunn av dette teke inn ytterlegare drøftingar og klargjeringar av framlegget på dette punktet. Denne drøftinga er teke inn under punkt 4.5.3.

Høyringsinstansane har og peika på behovet for å klargjere forslaget i høve til reglane om omgjerding i forvaltningsloven § 35. Denne regelen handlar om forvaltningsorgana sitt høve til å omgjere vedtak som det ikkje er klaga over. Også på dette punktet har departementet teke inn ei drøfting og klargjering av forslaget under punkt 4.5.3.

Daverande *Barne- og familiedepartementet* tek i si høyringsfråsegn opp høvet til barnevernlova § 2-1, som har eigne organisatoriske reglar for barneverntenesta. Når det gjeld forholdet til særlov-givinga sine eigne organisatoriske reglar, som i enkelte høve kan sperre for delegasjon av myndigheit i eit vertskommunesamarbeid, er dette omtala generelt under punkt 4.5. Av *Barne- og familiedepartementet* si høyringsfråsegn kjem det fram at barnevernlova § 2-1 tredje ledd, ikkje er til hinder for at administrasjon og leiar for barneverntenesta kan leggast til ein vertskommune.

5.4.3 Nærmare om avgrensing av kompetansen til vertskommunane – delegasjonssperre

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

I høyringsnotatet kom det fram at ein i eit vertskommunesamarbeid i prinsippet kan gjere avtale

om samarbeid innanfor alle typar lovpålagde ansvarsområde. Det vart likevel lagt inn eit generelt avgrensingskriterium for å markere at det er visse typar saker ein kommune ikkje kan overlata til andre å gjere vedtak i, så lenge dette dreier seg om eit samarbeid på eit reint administrativt plan utan eit overordna felles folkevalt organ. Dette vart gjort for å sikre ein nødvendig grad av politisk kontroll for samarbeidskommunane innanfor ansvarsområdet. Denne avgrensinga er knytt til omgrepet «saker av prinsipiell betydning» i kommunelova, ved at det blir lagt inn ei delegasjonssperre for denne typen saker.

Omgrepet er etter gjeldande kommunelov mellom anna avgjerande for kva eit folkevalt organ kan delegera til sin eigen administrasjonssjef, jf. kommunelova § 23 nr. 4. Det ville vere paradoksalt om det skulle vere større høve til å delegera avgjerdsrett til administrasjonen i ein annan kommune enn til sin eigen administrasjon.

Den avgjerdsmakta ordføraren, leiaren av eit fast utval, arbeidsutval under eit fast utval, ein kommunerådsmedlem og ein administrasjonssjef kan få, er altså avgrensa til «enkeltsaker eller typer av saker som ikkje er av prinsipiell betydning». Kva uttrykket tyder, er det sagt dette om i Ot.prp. nr. 42 (1991–92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner*, side 277:

«Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og ut fra kommunenes eller fylkeskommunenes størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses avklart gjennom politiske vedtak, instruksjer eller tidligere praksis (...). Det forhold at et mindretall blant de folkevalgte er uenige i avgjørelsen og ønsker en kursomlegging, medfører ikke i seg selv at saken må anses å vere av «prinsipiell betydning» så lenge det ikke er inntrådt nye omstendigheter som innebærer at det er en nærliggende mulighet for at det vil være mulig å oppnå flertall for en omlegging.»

Omgrepet «saker av prinsipiell betydning» er derfor eit omgrep kommunane alt i dag tek omsyn til i eksisterande delegasjonssperre mellom politiske organ og administrasjonen. Omgrepet er litt vagt og upresist, men er alt eit kjent avgrensingskriterium som har ein ønskt grad av fleksibilitet i seg.

Det må leggast til grunn at kommunane alt har eit bevisst forhold til kva dei kan sjå på som avgjerder dei kan overlata til administrasjonen, og

kva som er saker dei meiner er så prinsipielt viktige at dei bør bli politisk behandla. Kurante saker utan stor grad av skjønnsutøving vil det vere uproblematisk å delegere til administrasjonen i ein annan kommune. Det same vil gjelde saker der det berre er spørsmål om ein særskild kompetanse for å bruke eit fagleg godt skjøn. Da vil det i mange tilfelle vere slik at ein vertskommune med eit fagleg kompetent miljø vil vere den beste til å ta hand om sakene.

På område der avgjerdene i stor grad inneber å bruke lokalpolitisk skjøn, bør det ikkje overlatast til andre kommunar å ta avgjerder. Ein kan også tenkje seg at det innanfor eit samarbeidsområde er visse typar av enkeltsaker som ein samarbeidskommune ønskjer å ha til politisk behandling i sin eigen kommune.

Skulle det vere slik at ein bestemt sakstype er definert til å ha så prinsipiell betydning at den samarbeidande kommunen ønskjer politisk behandling i sin eigen kommune, kan gode grunnar tale for at det er vertskommunen som sit inne med god fagkompetanse på området, som førebur saka. Saka må i så fall sendast over til administrasjonssjefen i samarbeidskommunen, som formelt er ansvarleg for at innstillinga er forsvarleg utgreidd før ho blir send over det folkevalde organet, jf. kommunelova § 23 nr. 2.

I delegasjonsvedtekt frå kvar enkelt samarbeidskommune må det fastsetjast retningslinjer for kva dei meiner er saker av prinsipiell betydning. Vertskommunen må på si side ha eit sjølvstendig ansvar for å vurdere enkeltsaker, ikkje berre opp mot kvart enkelt delegasjonsvedtak, men også i forhold til om saka kan sjåast på som prinsipiell i den allmenne forståinga av dette omgrepet.

I høyringsnotatet gir departementet uttrykk for at denne vertskommunemodellen høver for samarbeid innanfor lovpålagde ansvarsområde som er sterkt regelstyrte, med lite rom for lokalpolitisk skjønnsutøving og ofte med krav til ein særleg god fagkompetanse. Dette vil derfor i stor grad dreie seg om saker som ikkje er av så allmenn prinsipiell betydning at dei skal behandlast politisk. Vil det aktuelle samarbeidsområdet innebere prinsipielle lokalpolitiske avgjerder, bør kommunane vurdere å velje ein samarbeidsmodell med ei folkevald forankring, sjå punkt 5.5.2 om vertskommune med ei felles nemnd.

Høyringsinstansane

Det er svært få høyringsinstansar som har direkte

merknader til denne særskilde delegasjonssperra som er lagd inn i modellen med administrativt vertskommunesamarbeid. Dei aller fleste høyringsinstansane sluttar seg til ei slik ordning og ser behovet for å setje nokre generelle grenser for samarbeidsområda når ein ikkje har eit overordna folkevalt organ som det ein finn i vertskommunemodellen med ei felles nemnd. Det blir likevel peikt på at ei delegasjonssperre som byggjer på ei sondring om saker er av prinsipiell betydning, kan vere vanskeleg å bruke og tolke i praksis.

AL Norsk vann og avløp BA (NORVAR) uttaler dette:

«Vi mener forslaget til vertskommunemodell er fornuftig. Det vil imidlertid være nødvendig med en klar grenseoppgang mellom hvilke saker som anses å være av «prinsipiell betydning» og ikke, slik at man unngår at det tolkes og praktiseres forskjellig fra kommune til kommune.»

Merknader og framlegg frå departementet

Departementet vil halde fast på framlegget om å leggje inn ei allmenn delegasjonssperre i den administrative vertskommunemodellen. Denne delegasjonssperra blir knytt opp mot omgrepet «saker av prinsipiell betydning» ved at denne typen saker ikkje kan overførast frå samarbeidskommunane til vertskommunen. Høyringsinstansane har gitt ei generell tilslutning til at det er behov for ei avgrensing av samarbeidsområda mot saker av meir prinsipiell lokalpolitisk betydning, så lenge denne samarbeidsmodellen ikkje har eit politisk overordna organ.

Omgrepet «saker av prinsipiell betydning» finn vi i fleire føresegner i kommunelova i dag, og det er mellom anna avgjerande for den avgjerdsmakta ordføraren og administrasjonssjefen kan få tildelt av kommunestyret. Departementet ser, slik *NORVAR* peiker på i høyringsfråsegna si, at omgrepet skaper rom for tolkingsskilnader og ulik praktisering frå kommune til kommune. I denne samanhengen må det likevel leggjast avgjerande vekt på at omgrepet er eit innarbeidd avgrensingskriterium i fleire føresegner i gjeldande kommunelov, og at det må seiast å ha den nødvendige fleksibiliteten. I eit vertskommunesamarbeid kan samarbeidskommunane ha ulike oppfatningar av kva som er saker av ein slik prinsipiell karakter, og på kva område dei ønskjer å behalde avgjerdsmakta i sin eigen kommune. På same måten vil det i mange tilfelle også vere slik at samarbeidskommunane legg til grunn den

same tolkinga av kva myndigheit som blir delegert til vertskommunen. Som det er vist til ovanfor, vart det i kommunelovproposisjonen uttalt at kva som er saker av prinsipiell betyding, kan mellom anna variere med i kor stor grad ein må gå ut frå at saksområdet er politisk avklart eller forankra. På denne bakgrunnen kan ein hevde at det tolkingsrommet omgrepet gir, er eit demokratisk høve til styring.

Det må likevel vere slik at vertskommunen i kvar enkelt sak må ha eit særleg ansvar som ikkje berre inneber å vurdere henne i forhold til kvart enkelt delegasjonsvedtak i samarbeidskommunane, men også i forhold til om saka kan sjåast på som prinsipiell etter det allmenne innhaldet i omgrepet.

5.5 Vertskommunesamarbeid med interkommunal folkevald nemnd

5.5.1 Innleiing

I dette punktet vil det blir gjort greie for ein vertskommunemodell med eit felles folkevalt overordna organ. Modellen har mange like trekk med administrativ vertskommunesamarbeid, mellom anna ved at det er vertskommunen som står for den daglege utføringa av samarbeidsområdet. Det særlegne med modellen er at det her blir oppretta eit overordna folkevalt organ som også kan få myndigheit frå deltakarkommunane til å ta avgjerder i saker som er av meir politisk og prinsipiell betyding.

5.5.2 Samarbeidsmodellen

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

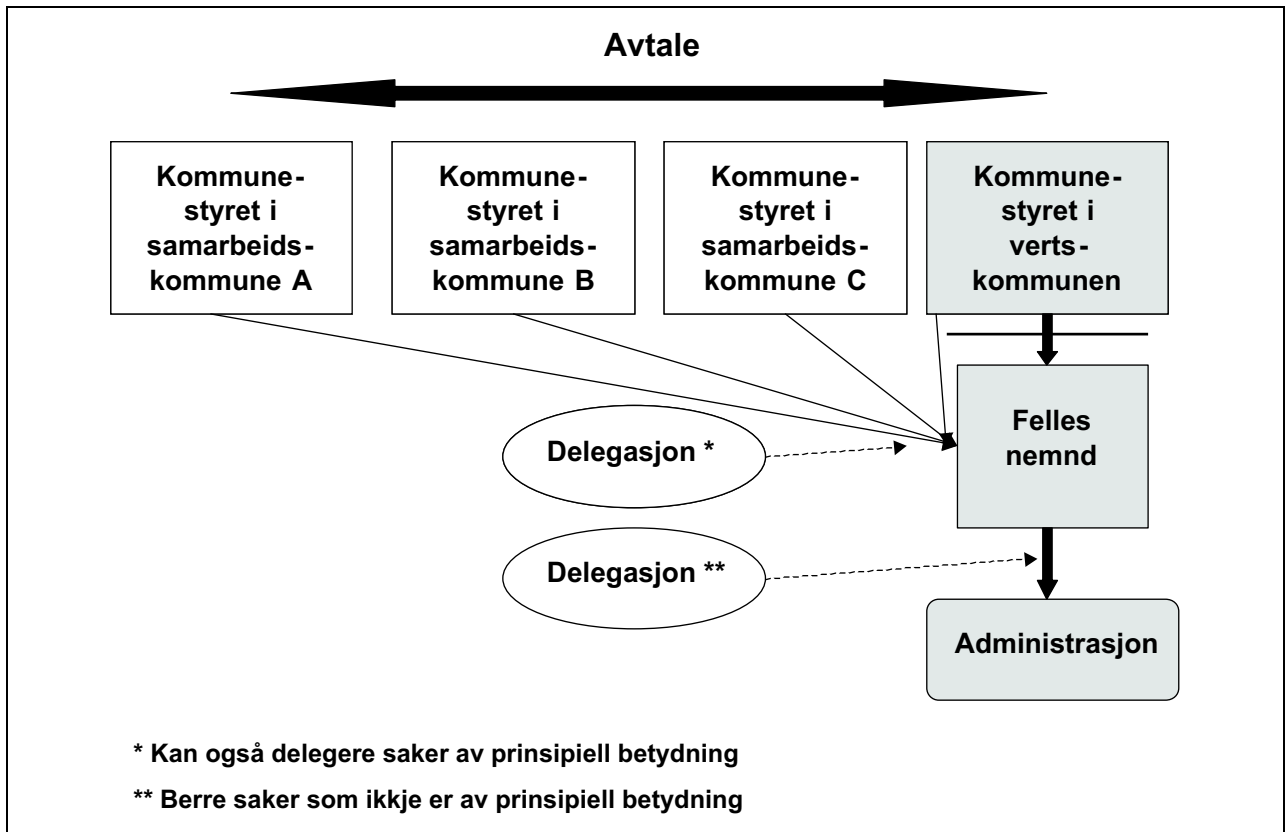
Vertskommunemodellen med ei felles politisk nemnd byggjer på den same grunntanken som framlegget med den administrative vertskommunemodellen. Den daglege utføringa av ansvarsområdet som inngår i samarbeidsavtalen, vil liggje til vertskommunen. Hovudskilnaden i modellane ligg i at det her skal opprettast eit eige folkevalt organ som kan ta bindande avgjerder på vegner av deltakarkommunane, også i saker som er av politisk og prinsipiell betyding. Nemnda skal bestå av politikarar frå alle kommunane som deltek i samarbeidet, og det vart føreslått at kvar deltakarkommune skal ha minst to representantar i nemnda.

Dette folkevalde organet får da det overordna

ansvaret for utføringa i vertskommunen av det lovpålagde ansvaret som går fram av avtalen mellom kommunane. Som for ordinære faste utval og nemnder internt i kommunane skal den felles nemnda i utgangspunktet kunne behandle prinsipielle saker av overordna politisk betyding. Kurante saker og saker som berre reiser faglege spørsmål, vil normalt bli delegert vidare til administrasjonen i vertskommunen. Her skil modellen seg frå vertskommune utan nemnd, der det blir lagt opp til å sperre for å delegere saker av prinsipiell betyding. I og med at det her blir oppretta eit folkevalt organ som består av folkevalde frå alle samarbeidskommunane, vil dette organet kunne sikre mykje av den demokratiske kontrollen i samarbeidet. Nemnda vil derfor ikkje skilje seg frå andre ordinære faste utval og nemnder innanfor kommunane med omsyn til kva typar oppgåver og kompetanse som kan leggast til nemnda.

Nemnda får tildelt kompetansen sin ved særskilde delegasjonsvedtak i deltakarkommunane, sjå nærmare omtale av dette i punkt 5.5.3. Dette delegasjonsvedtaket blir gjort av kommunestyra sjølve, og myndigheita går direkte til den felles nemnda. Dette vil hindre dei politiske organa i vertskommunen i å få direkte innverknad på saker som blir behandla på vegner av ein samarbeidskommune. Det er den interkommunale nemnda som sjølv skal delegere vidare avgjerdsrett til administrasjonen i vertskommunen, men nemnda må sjølv behalde kompetansen til å avgjere saker som er av prinsipiell betyding. Sjå figur 5.2.

I høyringsnotatet vart det vist til at den felles nemnda ikkje er ein eigen juridisk person, men inngår i organisasjonen i vertskommunen. Nemnda kan ha sitt utspring i ei nemnd som alt eksisterer i vertskommunen, ved at denne blir omorganisert til også å innehalde folkevalde frå alle samarbeidskommunane, eller ho kan opprettast på eit heilt nytt område. Sjå nærmare om val under punkt 5.5.5. Nemnda kan ikkje ha egne tilsette; dei medarbeidarane som har ansvaret for den daglege utføringa av samarbeidsområda, er tilsette i vertskommunen. Nemnda kan heller ikkje gjere avtaler eller opptre utetter i eige namn; desse funksjonane ligg til vertskommunen. Dette inneber også at det ikkje kan rettast søksmål mot sjølve nemnda. Rett saksøkt vil derfor alltid vere kvar enkelt kommune som er med i samarbeidet, eller vertskommunen. Kva for ein av desse kommunane som vil vere rett saksøkt, må avgjerast etter dei allmenne prosessuelle reglane.



Figur 5.2 Vertskommunesamarbeid med felles nemnd

Nemnda er å sjå på som eit organ som tek avgjerder på vegner av alle samarbeidskommunane innanfor ramma av den inngåtte avtalen og delegasjonsfullmakter. Reglane i kommunelova vil gjelde fullt ut for nemnda om ikkje anna er særskilt sagt.

Høyringsinstansane

Vertskommunemodellen med felles nemnd får brei tilslutning blant høyringsinstansane. Det blir gitt uttrykk for at modellane i tilstrekkeleg grad sikrar folkevald innverknad, sjølv om høyringsinstansane også klart ser dei demokratiske innendingane som det vart gjort greie for i høyringsnotatet. Få høyringsinstansar kjem med konkrete merknader til sjølve samarbeidsmodellen, men det er likevel nokre merknader om forholdet mellom ei felles folkevald nemnd og reglar om nokre særskilde utval som ein finn heimla i særlovgevinga.

Fylkesmannen i Vest-Agder uttaler:

«Etter Fylkesmannens vurdering er hensynet til folkevalgt innflytelse ivaretatt gjennom de modeller som foreslås lovregulert.»

Kystverket seier dette:

«Vertskommunen kan da påta seg ansvaret med å drive havneoppgavene for andre kommuner som har svært liten og sporadisk aktivitet innenfor sitt havneområde. Vertskommunen kan dermed rendyrke sin havnefaglige kompetanse på området, noe som kommer til nytte også for samarbeidskommunene. En vertskommunemodell med et felles folkevalgt organ/nemnd slik det skisseres i høyringsutkastet, vil etter Kystverkets oppfatning ivareta deltakerkommunenes innflytelse i viktige og prinsipielle saker.»

Somme høyringsinstansar peiker på at framlegget i høyringsnotatet ikkje harmonerer med reglane om klientutval etter barnevernlova og sosialtenestelova.

Daverande Barne- og familiedepartementet uttaler dette:

«Når det gjelder barnevernloven, inneholder den i § 2-1 annet og tredje ledd særlige bestemmelser om kommunens organisering. I annet ledd fremgår det at kommunestyret kan beslutte at oppgaver etter loven skal legges til et folkevalgt organ. Dette organet, som ikke

kan være kommunestyret, skal ved behandling av klientsaker ha 5 medlemmer. Barne- og familiedepartementet antar at denne bestemmelsen ikke er til hinder for interkommunalt samarbeid som beskrevet i høringsnotatet, da kommunestyret, ved vurderingen av om det skal foretas en delegasjon av barnevernopp-gaver til en samkommune eller vertskommune, samtidig bør ta stilling til spørsmålet om opp-gavene skal legges til et folkevalgt organ.»

Fylkesmannen i Vest-Agder uttaler:

«(...) Der kommuner etablerer interkommunalt samarbeid om myndighetsutøvelse etter barnevernloven, sosialtjenesteloven eller kommunehelsetjenesteloven og det velges en modell med folkevalgt styring, vertskommune-modell med nemnd eller samkommunemodell, vil antall folkevalgte i nemnda eller samkommunestyret raskt utgjøre flere enn 5 medlemmer. I den grad folkevalgte utvalg etter ovennevnte lover skal behandle klientsaker skal disse ha 5 medlemmer. Normalt vil klientsaker ikke komme i kategorien av saker av prinsipiell betydning. Slike saker kan derfor behandles av administrasjonen. Det kan imidlertid tenkes at enkelte klientsaker har prinsipiell betydning, for eksempel når det gjelder nivå på tjenestefang, valg av hjelpeform eller ved særlig ressurskrevende brukere som får store utslag på de kommunale budsjettene. I samkommune-modellen antas dette å kunne løses ved å opprette utvalg. I vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd ser det ikke ut til å være samme mulighet for å opprette utvalg som kan tilfredsstille kravet om 5 medlemmer.»

Rogaland fylkeskommune uttaler dette:

«For vertskommuner foreslås det i § 84 nr. 2 at deltagerne oppnevner minst to medlemmer hver til en eventuell nemnd. Siden vertskommunesamarbeid kan foregå på begrensede områder, men mellom mange kommuner (for eksempel alle i samme region), bør det være adgang til å oppnevne kun en representant, i stedet for minst to, fra hver kommune som deltar i vertskommunesamarbeidet. (En liten nemnd er kanskje å foretrekke fremfor ingen nemnd.)»

Merknader og framlegg frå departementet

Med bakgrunn i den breie støtta vertskommune-modellen med felles folkevald nemnd har fått i høringsrunden, blir sjølve samarbeidsmodellen

ført vidare slik han vart føreslått i høringsnotatet, men med nokre presiseringar. Det blir føreslått at ein i eit vertskommunesamarbeid kan opprette ei felles folkevald nemnd i vertskommunen. Til denne nemnda blir det opna for at samarbeidskommunane også kan delegerere kompetanse til å ta avgjerder i politiske og prinsipielle saker.

Når det gjeld merknaden frå enkelte høyringsinstansar om at dei føreslåtte føresegnene i høringsnotatet ikkje på alle punkt let seg harmonisere med dei særskilde reglane om klientutval i barnevernlova § 2-1 og sosialtenestelova § 8-5a, har departementet vurdert det slik at i dei tilfella der kommunane vel å ha eit folkevalt klientutval, må ein sjå på det som ei delegasjonssperre i forhold til å delegerere kompetansen innanfor same området til eit interkommunalt organ. Vel kommunane å ha eit folkevalt organ i sin eigen kommune for behandling av klientsaker, let dette seg vanskeleg kombinere med enda eit interkommunalt folkevalt organ innanfor det same området. Ein vil lett få problem med å avgrense myndighetsområda til desse to organa. Dette er likevel ikkje til hinder for at deltakarkommunane kan velje ei felles nemnd og tildele nemnda den kompetansen som eit klientutval ville hatt. Vel ein ei slik løysing, må ein vere merksam på at særlova har reglar som avgrensar talet på medlemmer når klientsaker skal takast opp. Det blir derfor føreslått ein eigen regel for korleis talet på medlemmer i nemnda skal tilpassast reglane i særlova i desse tilfella, sjå nærmare omtale av dette i punkt 7.4.2.

Departementet ser det slik at vel kommunane å ha eit klientutval i sin eigen kommune, vil eit administrativt vertskommunesamarbeid der ein vertskommune eventuelt førebur saka for behandling i klientutvalet i kvar enkelt kommune, vere det mest tenlege. Samanlikn med drøftinga i punkt 5.5.3 om forholdet til planutvalet etter plan- og bygningslova § 9-1.

Departementet legg til grunn at dette ikkje vil vere eit problem av særleg omfang, fordi organisering av denne typen tenester med eit folkevalt klientutval ikkje er særleg utbreidd i kommunane i dag.

Rogaland fylkeskommune peiker i høyringsfråsegna si på at det kan vere vertskommunesamarbeid på avgrensa område, men mellom mange kommunar, og at det derfor bør vere høve til å peike ut berre ein representant i staden for minst to frå kvar kommune, slik høringsnotatet føreslår. Departementet vil likevel føre vidare framlegget i høringsnotatet og vil denne samanhengen leggje avgjerande vekt på behovet for å sikre ein

viss grad av representativitet frå kvar deltakarkommune. At kvar deltakarkommune skal ha minst to representantar i nemnda, sikrar også kommunane høvet til å kunne halde forholdstalsval på sin representant.

Det blir også frå høyringsinstansane vist til at dette lovframlegget bør gi noko meir rettleiing om kven som vil vere rett saksøkt i vertskommunesamarbeidsmodellane. Departementet har med bakgrunn i dette teke inn ei grundigare framstilling og drøfting av dette i kapittel 7 under punkt 7.2 om domstolskontroll.

5.5.3 Nærmare om delegasjon av vedtakskompetanse til nemnda og administrasjonen i vertskommunen

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

I framlegget til vertskommunesamarbeid med ei felles folkevald nemnd vart det i likskap med eit administrativt vertskommunesamarbeid opna for å samarbeide innanfor alle lovpålagde kommunale ansvarsområde, også dei som inneber utøving av offentleg myndigheit. Samarbeidsmodellen kan også nyttast innanfor andre meir administrative støttetenester dersom kommunane finn det tenleg. Det innebar at vertskommunen eller den felles nemnda skulle kunne gjere vedtak på vegner av alle deltakarkommunane. Kompetansen til å ta bindande avgjerder på vegner av deltakarkommunane må tildelast nemnda gjennom eigne delegasjonsvedtak som dei respektive kommunestyra har gjort. Også for vertskommunesamarbeid med felles nemnd vil det vere slik at ei regulering av kompetanseoverføring må skje slik at den hindrar politikarane i vertskommunen i å få direkte innverknad på saker som kjem frå andre kommunar. Dette skjer ved at alle kommunane delegerer den aktuelle kompetansen direkte til den felles nemnda. Det vart likevel teke inn ein eksplisitt heimel for å sperre politiske organ i vertskommunen for direkte innverknad på saker frå samarbeidskommunane.

For at nemnda skal bli eit praktisk og avgjerds-effektivt organ, vart det foreslått at alle kommunane skulle delegerer same typen kompetanse både i art og omfang til nemnda. Det kan tenkjast forhold som kunne gjere det praktisk for kommunen å delegerer ulik kompetanse til nemnda, men for å kunne få til eit effektiv organ utan tvil rundt møterett, møteplikt og røysteregjar bør kommunane i samarbeidet delegerer den same kompetansen. Ønskjer dei til dømes å overlate myndigheit

innanfor landbruksområdet, må alle deltakarkommunane vere samde om at det er denne typen kompetanse som nemnda skal ha som sitt arbeidsområde. Det vil vere prinsipielt lite tilrådeleg om ein opna for differensiering av kompetanse til nemnda. Da vil ein kunne hamne i ein situasjon der eit fleirtal i nemnda tek avgjerder i ein type sak der den kommunen dei sjølve representerer, ikkje har overlate slik kompetanse til nemnda.

Framlegget til samarbeidsmodell byggjer på at det var vertskommunen som skulle ha den daglege utføringa av oppgåvene. Nemnda må derfor ha høve til å delegerer vidare til administrasjonen i vertskommunen å gjere vedtak i enkeltsaker eller typar av saker som ikkje er av prinsipiell betyding etter same modell som delegasjonshøvet internt i kommunane til eigen rådmann, jf. kommunelova § 23. Dette korresponderer også med det som vart foreslått tillate delegert frå dei ulike samarbeidskommunane til vertskommuneadministrasjonen i vertskommunemodellen utan nemnd.

Dette vil seie at nemnda har eit ansvar for at vertskommunen løyser oppgåvene sine innanfor lovverket, samarbeidsavtalen og delegasjonsfullmakter og kan sjølv innanfor avtalen gi instruksar om korleis oppgåvene skal løysast. Dette vil likevel ikkje gjelde det som ein må rekne ligg innanfor instruksjonsretten til arbeidsgivaren; dette vil vere ansvarsområdet til vertskommunen, til dømes organisering og fordeling av arbeidet osv. Nemnda skal gjere vedtak i saker som er av prinsipiell karakter. Det vil typisk vere avgjerder av overordna politisk betyding, sjå om omgrepet «prinsipiell betyding» i punkt 5.4.3. Det vil da vere vertskommuneadministrasjonen som førebur saker som skal avgjerast i nemnda.

Høyringsinstansane

Når det gjeld delegasjon av kompetanse frå samarbeidskommunane til nemnda, sluttar høyringsinstansane seg til framlegget. Som for modellen med administrativt vertskommunesamarbeid har det komme enkelte merknader om delegasjon og instruksjons- og omgjeringskompetanse. Når det gjeld fråsegnene om dette, viser ein til sitat som er teke inn i punkt 5.4.2.

Det blir frå høyringsinstansane også peikt på at framlegget ikkje ser ut til å ha avklart forholdet til det faste utvalet for plansaker som får tildelt sin kompetanse direkte i lova og ikkje gjennom delegasjon frå kommunestyret. *Fylkesmannen i Rogaland* seier:

«Spesielle problemer knytter seg til underordnede organer med legalkompetanse. Plan- og bygningsloven fastslår at det faste planutvalget kan dispensere fra planer. Denne myndigheten kan videre delegeres til administrasjonen i saker som ikke er av prinsipiell karakter. Det kan neppe reises sterke innvendinger mot at denne myndighet delegeres til en vertskommunes administrasjon. Det er likevel tvilsomt om kommunestyret kan pålegge underordnet organ å foreta slik videre delegasjon, uten at dette er hjemlet i loven.»

Merknader og framlegg frå departementet

I høyringsnotatet vart det lagt opp til at den felles folkevalde nemnda får si myndigheit til å ta avgjerder på vegner av deltakarkommunane gjennom særskilde delegasjonsvedtak som kvart enkelt kommunestyre har gjort. Det blir lagt opp til at kompetansen skal delegerast direkte frå kvart kommunestyre til nemnda. Deltakarkommunane må delegere same typen kompetanse, det vil seie at nemnda skal kunne gjere vedtak i same typen saker på vegner av alle deltakarkommunane. Det vil likevel ikkje vere til hinder for at det blir gitt ulike instruksar frå deltakarkommunane om det kvantitative og kvalitative innhaldet i eit enkeltvedtak der særlova sjølv gir rom for det, til dømes politiske føringar om kva nivå eller omfang ei teneste skal ha. Departementet vil peike på at delegasjon av kompetanse til den felles nemnda skal skje i eit eige delegasjonsvedtak i tillegg til vedtak om deltaking og område for samarbeidet.

Høyringsinstansane støttar framlegget til delegasjonslinjer, men som for modellen for administrativt vertskommunesamarbeid etterlyser høyringsinstansane ei nærmare presisering av høvet deltakarkommunane har til å instruere og gjere om vedtak som nemnda eller vertskommuneadministrasjonen har gjort. Sjå nærmare omtale av dette i punkt 4.5 3. jf. 5.6.2. Departementet vil gjere merksam på at, som for den administrative vertskommunemodellen, er det lagt inn ein særleg regulering for å hindre at kommunestyret i vertskommunen skal kunne instruere og gjere om avgjerder som er tekne etter delegert myndigheit frå ein samarbeidskommune, sjå også punkt 5.4.2. Intensjonen med eit vertskommunesamarbeid er likevel ikkje at vertskommunen skal kunne ha politisk styring i saker som kjem frå ein samarbeidskommune. Bakgrunnen for kravet om å etablere ei folkevald felles nemnd der ein overlet myndigheit i prinsipielle saker, er at omsynet til

folkevald innverknad skal sikrast i denne nemnda. Kommunestyret i vertskommunen har ikkje behov for å ha innverknad i slike saker. Det blir derfor føreslått at instruksjons- og omgjeringsmyndigheit frå kommunestyret i vertskommunen eksplisitt blir hindra i lova ovanfor saker som kjem frå samarbeidskommunane.

Høyringsinstansane har, som for den administrative vertskommunemodellen, peika på behovet for å klargjere forslaget i høve til reglane om omgjerings i forvaltningsloven § 35. Denne regelen handlar om forvaltningsorganane sitt høve til å omgjere vedtak som det ikkje er klaga over. Også på dette punktet har departementet teke inn ei drøfting og klargjering av forslaget under punkt 4.5.3.

Eit anna spørsmål knytt til forvaltningslova § 35 er kva status den felles folkevalde nemnda skal ha i høve til administrasjonen i vertskommunen, og derfor i kva grad dei skal ha kompetanse til å gjere om avgjerder som administrasjonen har teke. Forvaltningslova § 35 seier i andre ledd at om vilkåra i første ledd ligg føre, kan vedtaket også gjerast om av «klageinstansen eller annet overordnet organ». Etter gjeldande rett går ein likevel ut frå at kommunestyret ikkje kan bruke denne heimelen til å gjere om eit vedtak i eit anna kommunalt organ. I Ot.prp. nr. 42 (1991–92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommune-loven)* blir dette grunnleggjande slik:

«Etter gjeldende bestemmelser i forvaltningsloven er det antatt at kommunestyret/fylkestinget ikke har adgang til å omgjøre andre kommunale/ fylkeskommunale organers vedtak i større utstrekning enn de kan omgjøre egne vedtak etter forvaltningsloven § 35 første ledd. Den videre omgjøringsadgangen etter § 35 andre og tredje ledd kommer ikke til anvendelse her fordi en kommune/fylkeskommune etter forvaltningsloven ansees som ett organ. Omgjøringsreglene er først og fremst uttrykk for et behov for å sikre overordnet styring med forvaltningsorganers virksomhet.»

Departementet legg på denne bakgrunnen til grunn at den felles nemnda ikkje kan ha status som noko overordna organ overfor administrasjonen i vertskommunen i forhold til omgjeringsreglane i forvaltningslova § 35. Ein vil derfor sjå på denne nemnda som same organ som vertskommunen sjølv. Dette inneber at nemnda kan gjere om i same utstrekning som det forvaltningslova § 35 første ledd opnar for.

Særleg om det faste utvalet for plansaker

Somme høyringsinstansar har teke opp forholdet mellom delegasjonshøvet i vertskommunemodellen med felles nemnd og den legalkompetansen som blir tildelt faste utval for plansaker etter plan- og bygningslova. Når særlovgivinga legg kompetanse direkte til eit underliggjande organ, må ein sjå på det som ei delegasjonssperre i forhold til å delegere denne kompetansen til eit interkommunalt organ. Skal kommunane samarbeide om område der det gjeld myndigheit som er lagt til det faste utvalet for plansaker, bør dette samarbeidet organiserast som eit administrativt vertskommunesamarbeid. Saker som må behandlast politisk i deltakarkommunane, kan da eventuelt førebuast av vertskommunen og sendast til deltakarkommunane for politisk behandling. Samanlikn med drøftinga om klientutval etter barnevernlova og sosialtenestelova i punkt 5.5.2. Ein viser elles til at det i NOU 2003 : 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II* er føreslått å oppheve regelen i denne lova om at det skal vere eit eige planutval i alle kommunar.

5.5.4 Forholdet til kommunelova

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

I høyringsnotatet vart det føreslått at dei allmenne reglane i kommunelova for faste utval skulle gjelde fullt ut for nemnda dersom ikkje noko anna er særskilt sagt. Nedanfor står utgreiinga i høyringsnotatet om dei allmenne saksbehandlingsreglane i kommunelova. Framlegget i høyringsnotatet til reglar om oppretting og val av nemnda står i punkt 5.5.5.

Det er slik at alle kollegiale organ gjer vedtaka sine på grunnlag av særlege reglar om saksbehandling og avgjerdsprosess. I kapittel 6 i kommunelova står det reglar om møteform, opne og lukka møte, innkalling til møte, vedtaksførleik, avrøystingar osv. i kommunale folkevalde organ. Dette kapitlet gjeld «folkevalgte organer». Med dette meiner ein alle kollegiale organ som er peikte ut i medhald av kommunelova, men det er gjort unntak for kommunale føretak, sjå kommunelova § 29 nr. 4. Reglane gjeld ikkje berre for dei sentrale folkevalde organa, men også til dømes for dei faste utvala og for styra for interkommunalt samarbeid etter § 27. Saksbehandlingsreglane i kommunelova kapittel 6 vil derfor også gjelde for ei felles nemnd i eit vertskommunesamarbeid.

Lova har likevel ei todeling når det gjeld dei folkevalde organa og den bindande krafta reglane har. På den eine sida har vi kommunestyre, formannskap, faste utval, kommunedelsutval, kommuneråd og i tillegg særlovsnemndene. Her er føresegnene i kapittel 6 i kommunelova ufråvikelege, jf. kommunelova § 29 nr. 1. For andre folkevalde organ, som interkommunale styre etter § 27, gjeld berre saksbehandlingsreglane i kapittel 6 så langt ikkje kommunestyret har bestemt noko anna, sjå kommunelova § 29 nr. 2. Ut frå det som er sagt ovanfor, vil saksbehandlingsreglane i kapittel 6 i kommunelova vere obligatoriske og dermed ufråvikelege for den felles nemnda i eit vertskommunesamarbeid.

Styringshøva kvar enkelt kommune har, er først og fremst knytte til deltakinga i den interkommunale nemnda. Det ligg i sjølve saka at enkelte kommunar i samarbeidet kan vere i mindretal og dermed ikkje ha suveren myndigheit over saker frå sin eigen kommune. For å sikre avgjerdeeffektivitet vart det føreslått å forme reglane slik at nemnda blir underlagt dei allmenne røystereglane i kommunelova § 35.

Kommunelova § 9 nr. 4 og 23 nr. 3 gir ordførar og rådmann møte- og talerett i alle kommunale organ. Når høyringsframlegget legg reglane i kommunelova til grunn for dei interkommunale nemndene, vil alle ordførarar og rådmenn (personleg eller ved ein av sine underordna) i dei samarbeidande kommunane ha møte- og talerett i nemnda. Vertskommunemodellen er tiltenkt samarbeid på ei avgrensa mengd med tenesteområde, og erfaring frå forsøksverksemd viser at det her i praksis gjerne vil vere frå to til fire samarbeidskommunar. Det vart lagt til grunn i høyringsnotatet at verken praktiske eller effektivitetsmessige omsyn er til hinder for at ordførarar og rådmenn får møterett i den interkommunale nemnda, slik dei etter gjeldande lovgiving har i faste utval. Ut frå den karakteren samarbeidet har, som både kan dreie seg om myndighetsoppgåver og at nemnda skal kunne ta prinsipielle avgjerder på vegner av samarbeidskommunane, meinte departementet at det var viktig at ordførarar og rådmenn i alle deltakarkommunane har høve til å få tilstrekkeleg informasjon og kunne framføre synspunkta sine i den felles nemnda.

For å sikre innsyns- og informasjonsbehovet hos samarbeidskommunane vart det føreslått at samarbeidsavtalen bør innehalde reglar for korleis vedtak skal gjerast kjent for samarbeidskommunane. Sjå nærmare om dette i punkt 5.6. At samarbeidskommunane blir underretta om ved-

tak som er gjorde i vertskommunen (både i administrasjonen og i nemnda), er også ein nødvendig føresetnad for at samarbeidskommunane skal ha høve til å bringe avgjerder inn for lovlegskapskontroll hos fylkesmannen etter kommunelova § 59. Sjå nærmare om dette i punkt 7.6. Det vart derfor teke inn i lovframlegget ei plikt for kommunane til å ta inn i avtalen nærmare reglar for korleis vedtak skal gjerast kjent for samarbeidskommunane. Framlegget viser til at det derfor er opp til deltakarkommunane sjølve å fastsetje dei nærmare reglane og rutinane for korleis samarbeidskommunen skal få god nok kunnskap om avgjerder som er tekne i vertskommunen.

Høyringsinstansane

Ingen av høyringsinstansane har konkrete merknader til dette punktet.

Merknader og framlegg frå departementet

Departementet viser til framstillinga i høyringsnotatet og kjem på denne bakgrunnen med framlegg om at for den felles interkommunale folkevalde nemnda skal reglane for faste utval gjelde så langt dei måtte passe og så langt anna ikkje er sagt i lov.

Nemnda har i utgangspunktet status som eit folkevalt organ. Skal reglane for faste utval gjelde, må dette likevel seiast klart og tydeleg i lova sjølv. Det må derfor takast inn ei eiga føresegn der det uttrykkjeleg går fram at reglane i kommunelova som måtte gjelde for faste utval, også skal gjelde tilsvarende for den felles nemnda så langt dei måtte passe. Det er på denne bakgrunnen teke inn ei eiga føresegn om dette i § 28 c) nr. 4, og i spesialmotiva til føresegna blir nokre enkeltspørsmål drøfta i samband med praktiseringa av reglane.

Føresegna med krav om at avtalen skal innehalde krav til informasjon frå vertskommunen til samarbeidskommunane, er ført vidare i denne proposisjonen. I eit avtaleforhold om vertskommunesamarbeid vil det vere nødvendig med god informasjon ikkje berre til innbyggjarane, men også mellom kommunane som avtalepartar. Mellom kommunane som avtalepartar vil det vere aktuelt ikkje berre med informasjon om vedtak som blir gjorde, men om ei rekkje forhold. Dette kan til dømes gjelde dersom vertskommunen får pålegg om retting frå ei statleg tilsynsmyndigheit. Det vil da vere naturleg å informere samarbeidskommunane om det. Sjå nærmare om statleg tilsyn i punkt 4.8.4. Slik departementet ser det, vil

det vere lite tenleg å setje opp spesifiserte krav til alle forhold vertskommunen skal informere samarbeidskommunane om. Det vil vere vanskeleg å forme eit krav som dekkjer alle forhold det bør informerast om. Departementet legg til grunn at ei generell informasjonsplikt vil følgje av den allmenne lojalitetsplikta som ligg i eit slikt avtaleforhold. Det går likevel fram av lovframlegget at det i alle høve skal informerast om vedtak som har betydning for kvar enkelt deltakarkommune.

5.5.5 Val av representantar til den felles nemnda osv.

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

I høyringsnotatet vart det føreslått at også på dette området skal reglane i kommunelova for dei faste utvala gjelde så langt dei høver, men at nokre tilpassingar må gjerast i forhold til at dette er eit interkommunalt organ.

For å sikre representativitet frå alle dei samarbeidande kommunane, føreslo departementet i høyringsnotatet at det skal stillast krav til at alle samarbeidskommunane blir representerte i nemnda, og føreslo vidare at kvar deltakarkommune må vere representert med minst to i nemnda, men det er valfritt om dei ønskjer å gjere ein avtale med ei ordning der alle eller enkelte av kommunane er representerte med fleire. Av framlegget til krav til samarbeidsavtale går det fram at det i avtalen blir sett krav til at det skal komme fram kor mange representantar dei enkelte kommunane skal ha i den felles nemnda.

Når det gjeld valførleiksreglane, er det føreslått i høyringsnotatet at dei allmenne reglane i § 14 i kommunelova om valførleik til ordinære faste utval skal gjelde. Omsynet til demokratisk kontroll frå samarbeidskommunen kan tilseie at samarbeidskommunane bør velje representantane sine av og blant kommunestyremedlemene. Men dette omsynet vart ikkje sett på som så tungtvegande for vertskommunesamarbeid at departementet meinte det var tenleg å fråvike dei allmenne reglane i kommunelova om valførleik. Det vart derfor føreslått at kommunestyra skal stå fritt til å velje andre enn kommunestyreprerestantar innanfor ramma av dei ordinære valførleiksreglane i kommunelova § 14.

Når reglane i kommunelova om val til faste utval skal gjelde for kven kommunestyret vel som representantar til nemnda, inneber dette mellom anna at § 35 nr. 4 om rett til å krevje forholdsval, §§ 36-37 om gjennomføring av forholdsval og § 38

om gjennomføring av fleirtalsval vil gjelde. I og med at det er flere kommunestyre som skal velje representantar til nemnda, vil desse reglane gjelde for dei vala kvart enkelt kommunestyre held. Sjølv om kvart kommunestyre gjer sine val etter fleirtalsmetoden, inneber ikkje dette noko krav om at det i nemnda skal vere minst 40 prosent representasjon av begge kjønn. Reglane om kjønnsmessig balansert representasjon i §§ 36-38 gjeld berre for det valet kvar kommune gjer.

Departementet la til grunn i høyringsnotatet at det er gode grunnar som taler for at kvar deltakarkommune bør kunne byte ut representantane sine i løpet av mandattida om dei finn dette tenleg. Deltakarkommunen bør ha full råderett over kven som til kvar tid skal ha fullmakta deira som representant i den felles nemnda. Dette vil vere i tråd med den ordninga som i dag gjeld for ordinære utval internt i kommunane etter kommunelova § 10 nr. 6.

Leiaren og nestleiaren for ordinære utval i kommunane blir etter kommunelova § 10 nr. 3 valde av kommunestyret sjølv. Denne ordninga let seg ikkje direkte overføre til ei interkommunal nemnd, og dette krev derfor ein særregel for leiarval. Departementet har komme til at det er mest tenleg å la nemnda sjølv står for valet av leiar og nestleiar blant medlemmene i nemnda. Det bør likevel her opnast for ein viss grad av avtalefridom når det gjeld valperioden og kven av medlemmene i nemnda som er valfør til kvar enkelt valperiode. Dette vil opne for at kommunane kan avtale at leiarvervet skal gå på omgang mellom deltakarkommunane. Dei kan da til dømes avtale at leiaren skal veljast for eitt år om gongen, og at valføre ved kvart av vala er representantane frå ein av deltakarkommunane.

Kapittel 7 i kommunelova om rettane og pliktene til folkevalde vil også gjelde for representantane i ei interkommunal nemnd. Som det er gjort greie for ovanfor, høyrer nemnda formelt inn under vertskommuneorganisasjonen. Eit særleg spørsmål blir da kven som skal dekkje utgiftene til representantane og betale godtgjering for vervet, vertskommunen eller kvar samarbeidskommune? Den som blir vald til representant (også vara) frå kvar enkelt kommune, må vurderast som folkevald i denne kommunen. Dette taler for at kvar representant må få godtgjering frå sin eigen kommune, sjølv om dette skulle føre til at dei får ulik godtgjering for verva sine.

Høyringsinstansane

Det er berre to høyringsinstansar som har uttalt seg om vurderingane og framlegget i høyringsnotatet på dette punktet. Begge tek opp forholdet til reglane om kjønnsmessig balansert representasjon.

Likestillingsombodet seier at ein må sjå til at omsynet til likestilling blir sikra ved val av representantar til dei aktuelle samarbeidsorgana. Det blir vist til reglane i kommunelova om kjønnsrepresentasjon i utval og til likestillingslova § 21.

Justisdepartementet uttaler at ein etter deira meining bør sikre ei balansert kjønnsamansetjing av fellesorgan sjølv om dette krev spesiell regulering. Det blir vist til enkelte døme på slik regulering, som finnmarkslova § 8 andre ledd, domstolslova § 57 fjerde ledd og domstolslova § 27 sjuande ledd slik ho lyder etter at lova av 25. juni 2004 nr. 53 tok til å gjelde 1. januar 2006.

Merknader og framlegg frå departementet

I høyringsnotatet la departementet til grunn at den felles nemnda var eit fast utval etter kommunelova § 10. Det kan reisast spørsmål ved om dette er rett, så lenge dette er eit organ som etter lovframlegget skal oppnemnast av kommunane som deltek i vertskommunesamarbeidet, og ikkje av kvar enkelt kommune, jf. ordlyden i kommunelova § 10. For å unngå tvil om kva status nemnda skal ha, og om kva for nokre av reglane i kommunelova som skal gjelde for nemnda, har departementet komme til at det bør vere fastslått i lova at reglane for faste utval i kommunelova skal gjelde så langt dei høver for den felles nemnda. Dette fører til at til dømes reglane om valføreleik, rett til å krevje forholdsval, reglane om kjønnsmessig balanse osv. som gjeld for faste utval, også vil gjelde for den felles nemnda.

Kommunelova inneheld i dag reglar som skal sikre kjønnsmessig balanse i folkevalde organ, jf. §§ 36–38. Desse reglane gjeld likevel ikkje for kommunestyret. I kor stor grad ein faktisk får til kjønnsmessig balanse ved val av medlemmer til andre folkevalde organ, vil vere avhengig både av om valet skjer som forholdsval eller som fleirtalsval, og ved forholdsval av kor mange medlemmer kvart parti eller kvar gruppe får valt inn i utvalet. I tillegg kan den kjønnsmessige balansen ved val av formannskap og fylkesutval bli påverka av samansetjinga av kommunestyret og fylkestinget. Dei eksisterande reglane sikrar såleis ikkje at

kvart kjønn alltid blir representert med minst 40 prosent i utvalet.

Justisdepartementet gir uttrykk for at kjønnsmessig balanse bør sikrast i større grad enn det som vil følge av reglane i kommunelova. Etter Kommunal- og regionaldepartementets syn er det likevel ikkje naturleg å lage spesielle og strengare reglar for kjønnsmessig balanse for dei interkommunale organa som blir føreslått her, enn dei som gjeld for interkommunale styre etter kommunelova § 27 eller andre folkevalde organ etter kommunelova. Departementet føreslår derfor at dei allmenne reglane i kommunelova som skal sikre kjønnsmessig balanse i folkevalde organ, også skal gjelde for val av medlemmer til den felles nemnda.

5.6 Samarbeidsavtale, finansiering og økonomiforvaltning

5.6.1 Innleiing

Som det kjem fram i framlegga til vertskommunemodellar, er det visse grunnreglar for korleis eit vertskommunesamarbeid skal kunne organiserast. Det blir lagt opp til fleksibilitet innanfor visse rammer. Nokre av desse grunnreglane må deltakarkommunane avtale innanfor oppgitte rammer.

5.6.2 Samarbeidsavtalen

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Generelt om inngåing av avtale

I høyringsnotatet vart det gjort greie for at prosessen med å inngå eit vertskommunesamarbeid kan delast inn i to. For det første må ein inngå ein avtale om vertskommunesamarbeid. Denne avtalen skal vedtakast av kommunestyret sjølv. Deretter må deltakarkommunane gjere eit eige delegasjonsvedtak om kva kompetanse som skal delegerast til vertskommunen. I eit administrativt vertskommunesamarbeid skjer delegasjonen ved at kommunestyret i samarbeidskommunen sjølv gir administrasjonssjefen instruks om å delegere sin kompetanse til å gjere vedtak i enkeltsaker til administrasjonssjefen i vertskommunen på dei områda det skal samarbeidast om. Det kan i denne samanhengen vere nødvendig å sjå nærare på den myndigheita som er delegert til administrasjonssjefen, for å sikre at den myndigheita som skal delegerast vidare til vertskommuneadministrasjonen, faktisk er delegert til admi-

nistrasjonssjefen. I eit vertskommunesamarbeid med ei felles folkevald nemnd gjer kommunestyret i deltakarkommunane sjølv vedtak om å delegere kompetansen til nemnda på dei områda som avtalen skal omfatte.

I eit administrativt vertskommunesamarbeid er avtalen eit forhold mellom vertskommunen og kvar enkelt samarbeidskommune, sjølv om vertskommunen har gjort avtale om å utføre dei same oppgåvene for fleire kommunar. Dette har samanheng med at vertskommunen kan utføre ulike oppgåver for ulike samarbeidskommunar. I eit vertskommunesamarbeid med felles nemnd må ein inngå ein felles avtale. Dette har samanheng med at kommunane må samarbeide om dei same oppgåvene i ein slik modell, og at alle deltakarkommunane blir medlemmer i den felles folkevalde nemnda som gjer vedtak på vegner av alle kommunane.

Innhaldet i avtalen

Det vart lagt til grunn i høyringsframlegget frå departementet at det ikkje skulle bli føreslått fleire reguleringar med omsyn til inngåing av avtale enn det departementet meinte var nødvendig for å sikre visse minstekrav til organisering og funksjonar. Reglar om deltakarrepresentasjon og valførleik er døme på slike. Ut over desse minstekrava vil det vere opp til deltakarkommunane sjølv å regulere andre forhold i samarbeidsavtalen. Dei krava som blir sette til samarbeidsavtalen, vil for mange forhold vere like for dei to vertskommunemodellane.

Samarbeidskommunane vil vere bundne av ei rekkje føresegner i kommunelova, men i tillegg vil det vere mange forhold som partane i eit vertskommunesamarbeid vil ha behov for å regulere. I framlegget frå departementet i høyringsnotatet vart det stilt krav til ein skriftleg avtale som skal vedtakast av kommunestyra i dei kommunane som blir med i samarbeidet. Denne avtalen må innehalde regulering som oppfyller visse minstekrav om organisering, kompetanseoverføring og det økonomiske mellomværet. Framlegget set derfor krav til at det i avtalen skal komme fram

- kva for kommunar som inngår i samarbeidet
- kva for ein kommune som er vertskommune
- konkrete opplysningar med lovtilvising om kva for eit lovpålagt ansvarsområde som inngår i samarbeidet
- i kor stor grad samarbeidskommunane delegerer den vedtakskompetansen som er knytt til ansvarsområdet det blir samarbeidd om

- føresegner om melding til samarbeidskommunane om vedtak som blir gjorde i vertskommunen
- regulering av det økonomiske oppgjeret mellom samarbeidskommunane og vertskommunen
- nærmare reglar for uttreding og avvikling av samarbeidet
- anna som etter lov krev avtale

Det kan også vere andre forhold som det kan vere grunn til å regulere i den skriftlege avtalen, men dette bør ein overlata til kommunane sjølve å avgjere. Døme på slike forhold kan vere handtering av informasjonsopplegg mot innbyggjarane og nærmare regulering av saksbehandlarrutinar, til dømes handtering av førespurnader frå innbyggjarane.

Vertskommunesamarbeidet er først verksamt når alle kommunestyra i dei kommunane som er med i samarbeidet, har vedteke avtalen, eller frå den tid avtalen set som virketidspunkt framover i tid, (kan ikkje få tilbakeverkande kraft).

For vertskommunesamarbeid med ei felles nemnd vil det i tillegg til det som er sagt ovanfor, bli sett krav til at avtalen må regulere talet på representantar i nemnda frå kvar deltakarkommune.

Dei minimumskrava som lova set til innhaldet i samarbeidsavtalen, og det kontrollelementet som ligg i desse lovkrava, blir vurderte som å tilfredsstillende statens behov for kontroll med desse samarbeidsformene.

I høyringsnotatet vart det likevel føreslått at samarbeidsavtalen må sendast til fylkesmannen til orientering. Denne meldeplikta blir grunnleggjande med den funksjonen fylkesmannen har som klageinstans, og ut frå reglane om lovlegskapskontroll etter kommunelova § 59. Fylkesmannen vil også kunne ha behov for informasjon om slikt samarbeid i samband med dei statlege tilsynsoppgåvene sine. Det blir føreslått i høyringsnotatet at det skal vere vertskommunen som har plikt til å stå for sjølve varslinga ved å sende avtalen over til fylkesmannen.

Høyringsinstansane

Så å seie ingen av høyringsinstansane har hatt merknader til dette punktet i høyringsnotatet.

Fylkesmannen i Hedmark uttaler:

«Fylkesmannen vil påpeike at partene i et interkommunalt samarbeid bør være oppmerksom på reglene i forvaltningsloven § 36 om forde-

ling av saksomkostninger. Dette bør avklares som en del av samarbeidsavtalen.»

Merknader og framlegg frå departementet

Departementet er samd i at det vil vere tenleg å avklare i samarbeidsavtalen korleis eventuelle tilkjende saksomkostnader etter forvaltningslova § 36 skal fordelast mellom deltakarkommunane. Dette er likevel berre eitt av fleire forhold som departementet meiner at det vil vere aktuelt å ta inn i avtalen. Ein kan til dømes tenkje seg at ein deltakarkommune gjer om eit vedtak, og at dette inneber større kostnader enn det vedtaket som vart endra. Dette vil kunne utløyse eit behov for etteroppgjering mellom vertskommunen og den kommunen som gjorde om vedtaket. Noko tilsvarande kan skje i samband med spesielle instruksar om korleis eit vedtak skal lyde. Dette er forhold som med fordel bør kunne regulerast i samarbeidsavtalen.

Det har i høyringsrunden ikkje komme nokre motførestellingar til framlegget frå departementet til føresegn om samarbeidsavtale. Departementet fremmar derfor framlegg til lovføresegn om samarbeidsavtale i tråd med framlegget i høyringsnotatet. Nytt i forhold til framlegget i høyringsnotatet er likevel at det i lovframlegget er teke inn ei presisering av kva kommunar som er avtalepartar ved administrativt vertskommunesamarbeid og ved vertskommunesamarbeid med ei felles nemnd. Nytt i forhold til høyringsnotatet er også at det blir presisert at i eit vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommunar skal vertskommunen sende samarbeidsavtalen til departementet til orientering.

5.6.3 Nærmare om uttreding og avvikling

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Høyringsnotatet drøfta ein del allmenne reglar om inngåing av avtale og føreslo ei særleg regulering av uttreding frå eit vertskommunesamarbeid.

Deltakarkommunane i eit vertskommunesamarbeid kan inngå ein avtale som er tidsbestemt. Det vil seie at det i sjølve avtalen står at han skal gjelde til dømes i fem år. Ønskjer deltakarkommunane å halde fram med samarbeidet når avtaleperioden er over, må kvart kommunestyre sjølv gjere vedtak om å forlengje avtalen.

Om avtalen mellom deltakarkommunane er inngått utan noka tidsavgrensing, vil han i utgangspunktet gjelde til deltakarkommunane blir samde om å avvike samarbeidet. Men utan

omsyn til om avtalen er tidsavgrensa eller ikkje, bør det vere mogleg for ein deltakarkommune å gå ut av samarbeidet i løpet av avtaleperioden. I høyringsnotatet gir departementet uttrykk for at omsyn til rettstryggleiken tilseier at dette blir regulert i lov for å sikre at det skal vere ein viss grad av føreseielege og forvarlege forhold rundt ei uttreding. Vertskommunen må ha tid til å tilpasse organisasjonen sin sidan ei ikkje ubetydeleg saksmengd på eit bestemt felt kan forsvinne. Dette gjeld særleg overfor dei tilsette som vertskommunen har arbeidsgivaransvaret for.

Etter gjeldande kommunelov § 27 nr. 1 om interkommunalt styre kan ein kommune med i alle fall eitt års skriftleg varsel seie opp deltakarforholdet sitt i eit interkommunalt samarbeid og krevje seg løyst frå dette. Men ein kan avtale kortare oppseiingstid enn det. I vurderingane departementet har gjort i høyringsnotatet, er det gitt uttrykk for at deltakarane i eit vertskommunesamarbeid på same måten har ein rett til fritt å kunne tre ut av samarbeidet. Etersom inngåinga av eit vertskommunesamarbeid vil innebere oppbygging av kapasitet i vertskommunen til å løyse oppgåva og ansvarsområdet som høyrer med til samarbeidsavtalen, og eventuelt også oppretting av eit felles folkevalt organ, vurderte departementet det slik i høyringsnotatet at det er gode grunnar for å avgrense høvet kommunane har til å avtale kortare oppseiingsfrist enn eitt år.

Utgangspunktet for eit vertskommunesamarbeid må vere ei forplikting, ved at det blir lagt til grunn ei viss bindingstid som alle deltakarkommunane må ta omsyn til. Med bakgrunn i dette bør ein derfor kunne opne for at kommunane kan avtale lengre oppseiingsfrist enn eitt år.

I tillegg vart det i høyringsnotatet peikt på at det vil vere behov for at kommunane sørgjer for ei nærmare regulering i samarbeidsavtalen av andre forhold som er aktuelle i tilfelle ein av samarbeidskommunane trekkjer seg ut eller heile samarbeidet blir avvikla. Dette kan vere forhold som gjeld økonomi, men like aktuelt er forholdet til innbyggjarane. Det kan til dømes dreie seg om prosedyrar for avvikling av enkeltsaker som er under behandling, og forholdet til innbyggjarane og behovet for informasjon.

Høyringsinstansane

Justisdepartementet uttaler dette:

«Utkastet § 90 setter frister for oppsigelse av avtale om vertskommunesamarbeid. Det er uklart for oss om § 90 kan gjelde ved endringer

av samarbeidsforholdet mellom vertskommunen og samarbeidskommunen. Slike endringer kan etter omstendighetene ses på som (delvis) oppsigelse av den opprinnelige avtalen. Vi kan ikke se at utkastet § 96 første ledd tredje punktum bringer vesentlig avklaring.

Vi peker ellers på at § 90 ikke løser spørsmålet om kommunene gjennom enighet i det enkelte tilfelle kan avvikle sitt samarbeid raskere enn det som følger av adgangen til ensidig å si opp sitt deltakerforhold (på grunnlag av loven eller forhåndsavtale etter loven), sml. utkastet § 108 første ledd første punktum. Det bør også sondres mellom opphøret av samarbeidet og opphøret av plikten til å betale vederlag. Det første bør samarbeidskommunen kunne si opp med ganske øyeblikkelig virkning. Med hensyn til betalingsplikten trenger vertskommunen tid til omstilling.»

Merknader og framlegg frå departementet

Framlegget frå departementet til føresegn om oppseiing av avtalen i høyringsnotatet har ikkje som formål å innskrenke det høvet partar har etter allmenn avtalerett til ved semje å seie opp ein inngått avtale. Føresegna om oppseiing av avtalen kjem såleis berre til å gjelde der ein eller fleire partar einsidig ønskjer å tre ut av avtalen. Dersom alle partar ønskjer å oppheve avtalen og er samde om vilkåra for dette, står partane fritt til å komme til ein avtale om dette på andre vilkår enn det som vil følgje av føresegna om oppseiing av forholdet. Partane kan såleis bli samde om at samarbeidet skal oppløysast straks. Slik departementet ser det, må dette følgje av allmenn avtalerett. Tilsvarande vil partane kunne endre avtalen (ved semje) utan at dei rettsverknadene som følgjer av føresegna om oppseiing av avtalen, vil skje. For at det ikkje skal vere tvil om at partane har ein slik rett til å seie opp eller endre avtalen, føreslår departementet at dette blir slått fast i lova.

Departementet har vidare etter ei fornya vurdering av framlegget i høyringsnotatet om at det ikkje kunne avtalast ei kortare oppseiingsfrist enn eitt år, komme til at det ikkje bør stillast noko lovbestemt krav til ein minste lovlege oppseiingsfrist. Dersom deltakarkommunane ser det som forsvarleg å avtale ei kortare oppseiingsfrist, bør dei kunne gjere det. Dette vil vere i best samsvar med den generelle avtalefridommen, og at kommunane etter at avtalen er inngått, kan bli samde om at ein (eller fleire) kommunar skal kunne tre ut av samarbeidet (eventuelt at samarbeidet skal oppløysast) med ein gong.

Dersom ein kommune generelt trekkjer tilbake den delegerte myndigheita på eit heilt saksområde, og ikkje berre i individuelle saker, utan at det er semje om det, må kommunen seie opp avtalen. Det er fordi ein slik handlemåte vil vere eit brot på den inngåtte avtalen. Kva konsekvensar avtalebrot vil ha for avtalepartane, vil det i siste instans bli opp til domstolane å avgjere. Det er viktig å merke seg at § 28 e nr. 2 bokstav f set krav til at kommunane skal ha nærare regler om uttreding og avvikling av samarbeidet. Dette er mellom anna med tanke på korleis ein vil avvikle vertskommunen sitt ansvar for utføringa av tenestetilbodet for einskilde tenestemottakarar, som til dømes skoletilbodet til ein elev.

Departementet er samd med Justisdepartementet som peiker på at ein bør sondre mellom opphøyr av samarbeidet og opphøyr av plikta til å betale vederlag. Ei slik løysing vil innebære at ved oppseiing av avtalen vil ein samarbeidskommune kunne trekkje seg heilt ut av samarbeidet med ein gong. Men det vederlaget samarbeidskommunen skulle ha betalt til vertskommunen i oppseiingsperioden, vil vertskommunen ha krav på.

5.6.4 Finansieringsmodellar og kostnadsfordeling i eit vertskommunesamarbeid

Forsøk med vertskommunemodellar – organisering av økonomisk mellombære

Kommunal- og regionaldepartementet har gjennom forsøkslova opna for forsøk der kommunar har gjort ulike avtalar om at ein kommune skal utføre ei eller fleire oppgåver der andre kommunar skal betale rekninga. Finansiering og økonomisk oppgjer er i desse forsøka ordna på ulike måtar ut frå kva deltakarkommunane har funne er mest tenleg i det aktuelle vertskommunesamarbeidet. I alle vertskommuneforsøka har deltakarane inngått avtalar der kostnadsfordeling og budsjettfordeling er fastsette kommunane imellom.

Generelt skjer finansieringa gjennom deltakarkommunane ved at kommunane i fellesskap utarbeider eige budsjett for dei områda dei skal samarbeide om. Budsjettframlegget med den kommunevise fordelinga av utgiftene inngår i den årlege budsjettbehandlinga i kvar enkelt kommune.

I tillegg vil i dei fleste tilfella avtalen kommunane imellom omtale meir spesifikt kva budsjettet skal omfatte, og korleis finansieringa skal skje, til dømes dekning av administrasjonskostnader, utgifter til tiltak på samarbeidsområda etter dei

særlovene som gjeld, osv. Dette kan vere gjort ved at det er sett opp spesifiserte kriterium for kva typar utgifter som skal dekkjast, og ved at utgiftene blir fordelte kommunevis ut frå prosentdelen innbyggjarar på dei tenesteområda det skal samarbeidast om. Det finst også døme på at avtalen spesifiserer om oppgjer etter ei eventuell refusjonsordning skal skje ein eller fleire gonger i året.

Finansiering og regulering av budsjettfordelinga mellom kommunane er dermed regulert i vertskommuneavtalen som kommunestyra vedtek. I vertskommuneforsøka har kommunane i mange tilfelle valt å fordele utgiftene prosentvis i forhold til folketalet. Mange av vertskommunesamarbeida har i forsøksavtalen også valt å ha formuleringar om å dele kostnadene ved å drive tenestene ut frå folketalet i kommunane per 01.01. i rekneskapsåret.

I forsøka er det derfor lokale løysingar som er valde ut frå kva som er mest tenleg for det aktuelle samarbeidet.

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Finansiering og økonomiforvaltning i vertskommunemodellar

Finansieringa av kommunane skjer i stor grad ved overføringar frå staten direkte til kommunen, som igjen finansierer den organisasjonsstrukturen som er vald lokalt. Eit interkommunalt samarbeid blir derfor finansiert indirekte gjennom kommunen. Dette prinsippet ligg til grunn for finansieringa av lokalforvaltninga i Noreg. Finansieringa skjer gjennom kommunen fordi han som folkevalt organ har legitimitet til å forvalte midlane på vegner av innbyggjarane.

Ein vertskommunemodell vil vere ein avtalebasert modell som inneber at ein kommune utfører oppgåver på vegner av ein annan kommune utan organisatorisk overbygning. Vertskommunemodellen kan brukast på eit breitt spekter av kommunale tenester, både tenester som er retta mot borgarane, og tenester som kommunen treng for sin eigen organisasjon, til dømes drift eller innkjøp.

I samarbeid av typen vertskommunemodell er det kommunestyret som har valt å inngå avtale med ein annan kommune om at denne kommunen skal utføre oppgåver på eit nærmare definert ansvarsområde for kommunen si rekning. Vertskommunesamarbeidet vil såleis vere fastlagt i avtale mellom samarbeidskommunane. I høyringsnotatet legg departementet til grunn at

denne avtalen skal innehalde føresegner om det økonomiske oppgjeret kommunane imellom. Det er altså opp til kommunane sjølve å ordne det praktiske rundt finansieringa av samarbeidet. Eventuelle problem som måtte dukke opp i samband med samarbeidet, må løysast innanfor for allmenn avtalerett.

Framlegget til vertskommunemodellar endrar ikkje det organisasjonsmessige forholdet mellom kommunane. Det vart i høyringsnotatet derfor ikkje føreslått nye reglar for økonomiforvaltninga i kommunane i samband med vertskommunemodellen. Reglane i kommunelova om økonomiforvaltning vil såleis gjelde for kommunane på vanleg måte. Det blir i høyringsnotatet lagt til grunn at det vil vere opp til samarbeidskommunane sjølve å regulere finansiering, kostnadskontroll og økonomistyring som er knytte til vertskommunesamarbeidet innanfor gjeldande regelverk. Det økonomiske mellomværet og vederlagsbetaling frå samarbeidskommunen til vertskommunen må reguleraast gjennom vertskommuneavtalen.

Det vart i høyringsnotatet konkludert med at reglane i kommunelova om budsjett, rekneskap, rapportering osv. vil gjelde som i dag for samarbeidskommunane uavhengig av eit eventuelt vertskommunesamarbeid.

Høyringsinstansane

Statistisk sentralbyrå (SSB) uttaler

«Interkommunalt samarbeid med vertskommune vil ikke medføre at det opprettes en ny juridisk person. SSB vil likevel anmode om at interkommunale samarbeid med vertskommune blir registrert i BoF/ER (..).»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler at det ikkje kjem fram korleis vertskommunekommunemodellen skal rapporteraast i KOSTRA. Fylkesmannen rår til at ansvaret for rapporteringa blir lagt til deltakarkommunane.

Merknader og framlegg frå departementet

Det vart i høyringsnotatet lagt til grunn at reglane i kommunelova om økonomiforvaltning og rapportering skal gjelde for kommunane på vanleg måte sjølv om dei deltek i eit vertskommunesamarbeid. På denne bakgrunnen vart det ikkje føreslått nokre særreglar for rekneskap osv. for kommunar som er med i eit vertskommunesamarbeid. Dette inneber at inntekter og utgifter i samband med verksemda til vertskommunesamarbeidet

inngår i budsjettet og rekneskapen til vertskommunen. Vidare inneber dette at ansvaret for å rapportere informasjon om ressursbruk og tenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystem ikkje blir endra for deltakarkommunane ved eit vertskommunesamarbeid. Informasjonen seg imellom må kommunane regulere i samarbeidsavtalen.

Det er avgjerande at det er kommunane sjølve som er ansvarlege for å rapportere om ressursbruk og tenesteproduksjon til statlege myndigheter. Det er ingen endringer i dette ved eit eventuelt vertskommunesamarbeid. På denne bakgrunnen meiner departementet at det heller ikkje er tenleg å registrere vertskommunesamarbeidet i Bedrifts- og føretaksregisteret/Einingsregisteret. Departementet held derfor fast på framlegget i høyringa og føreslår inga regulering av dette forholdet.

5.7 Parlamentarisk styreform og vertskommunesamarbeid

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Parlamentarisk styreform i kommunar og fylkeskommunar inneber at eit særleg folkevalt organ, kommunerådet eller fylkesrådet, tek over leiinga av den kommunale administrasjonen, og at den lovfeste ordninga med éin tilsett administrasjonssjef som øvste leiar her fell bort, jf. kommunelova § 19 nr. 2. Dette inneber at det lovbestemte skiljet mellom folkevalde og tilsette i administrasjonen blir oppheva i tradisjonell forstand. Kommunen får ei politisk leiing for administrasjonen på linje med regjeringa i statsforvaltninga. Formannskap og fylkesutval fell også bort, jf. kommunelova § 8 nr. 1. Kommunane har stor fridom med omsyn til den nærmare organiseringa av den administrative leiinga også under denne styreforma.

Framlegget frå departementet til vertskommunemodellen byggjer på ein føresetnad om eit skarpt skilje mellom politikk og politisk innverknad på den eine sida og administrasjon på den andre. I vertskommunemodellen utan felles nemnd kjem dette til uttrykk ved at det blir sperra for å delegere saker av prinsipiell betydning til vertskommunen, og at dei folkevalde organa i vertskommunen skal vere hindra i å kunne ha innverknad på saker som kjem frå samarbeidskommunane. I vertskommunemodellen med ei felles nemnd blir det opna for høve til å samarbeide om saker som har prinsipiell betydning under føreset-

nad av at det blir oppretta eit felles folkevalt organ med representantar frå alle deltakarkommunane.

Det er vanskeleg å halde fullt ut fast på ein føresetnad om eit skarpt skilje mellom politikk og administrasjon når ein eller fleire av deltakarkommunane i eit vertskommunesamarbeid har parlamentarisk styreform. Om vertskommunen er parlamentarisk styrt, vil ein ikkje kunne hindre politikarane i vertskommunen i å ha innverknad i saker frå samarbeidskommunane.

I høyringsnotatet la departementet til grunn at det ikkje var aktuelt å hindre kommunar med parlamentarisk styreform i å kunne delta i vertskommunesamarbeid, sjølv om skiljet mellom politikk og administrasjon ikkje er like tydeleg i ei parlamentarisk styreform. Dette harmonerer ikkje godt med at vertskommunemodellane byggjer på eit slikt skilje. Men i realiteten vil det for vertskommunesamarbeid utan nemnd dreie seg om område som krev særleg fagkompetanse, og ikkje om område som vil krevje politiske avgjerder og prioriteringar. På område med prinsipielle politiske saker må ein opprette ei felles nemnd, og dette vil gjelde uavhengig av om ein eller fleire av kommunane er parlamentarisk styrte.

Skal vertskommunen gjere vedtak på vegner av samarbeidskommunen, må han få tildelt kompetansen gjennom delegasjon. Nedanfor i punkta a) og b) blir dei to modellane vurderte nærmare i forhold til parlamentarisk styreform.

a) I eit vertskommunesamarbeid utan nemnd kan samarbeidskommunen delegerer til vertskommunen å ta avgjerder i saker som ikkje er av prinsipiell betydning. Der alle deltakarkommunane er organiserte etter ein formannskapsmodell, skjer dette ved at kompetansen blir delegert gjennom eigen administrasjonssjef til administrasjonssjefen i vertskommunen. Sjå figur 5.1. Dette er gjort for å skape ryddige ansvarsforhold og hindre politiske innverknad i enkeltsaker frå politikarane i vertskommunen i saker som stammar frå ein samarbeidskommune.

I det tilfellet at vertskommunen eller samarbeidskommunen er parlamentarisk styrt, vil rådet måtte tre inn i staden for administrasjonssjefen også med omsyn til delegasjonslinjer. Det vil seie at om vertskommunen er parlamentarisk styrt, går delegasjonane frå samarbeidskommunane til rådet, som eventuelt sjølv delegerer kompetansen vidare. Er samarbeidskommunen parlamentarisk styrt og vertskommunen organisert etter formannskapsmodell,

skjer delegasjonen frå rådet til administrasjonssjefen i vertskommunen.

b) I eit vertskommunesamarbeid med nemnd er det høve til å delegerer kompetanse til den felles nemnda også i prinsipielle saker. Dette skjer ved delegasjon direkte frå kommunestyra til den felles nemnda. Nemnda avgjer sjølv kor mykje ho vil delegerer kompetanse til å ta avgjerder i saker som ikkje er av prinsipiell betydning, til administrasjonen i vertskommunen. Sjå figur 5.2.

Om deltakarkommunane er parlamentarisk styrte eller har ein formannskapsmodell, er det i alle høve kommunestyret sjølv som delegerer kompetanse til den felles nemnda. I dei tilfella der vertskommunen har eit parlamentarisk styre, vil delegasjon av kompetanse frå nemnda til vertskommuneadministrasjonen i realiteten leggje sakene frå alle samarbeidskommunane inn under den folkevalde innverknaden i vertskommunen. Dette vil likevel berre vere saker av ikkje prinsipiell betydning, og det ligg som ein føresetnad i modellen at dette er saker som løpande blir utførte av fagfolk i kommunen, og som ikkje skal behandlast politisk.

Høyringsinstansane

Ingen av høyringsinstansane har konkrete merknader til dette punktet.

Merknader og framlegg frå departementet

Departementet viser til framstillinga i høyringsnotatet og fremmar på denne bakgrunnen framlegg om at også kommunar som er parlamentarisk styrte, skal kunne delta i eit vertskommunesamarbeid. Ein ser det slik at det ikkje er behov for å spesialregulere vertskommunesamarbeid der ein eller fleire av deltakarkommunane er parlamentarisk styrte.

5.8 Kontrollutval og revisjon

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Når det gjeld ansvarsområdet til kontrollutvalet, vil det i utgangspunktet ikkje bli endringar her når kommunen blir med eit vertskommunesamarbeid. Kontrollutvalet har ansvar for å utøve det løpande tilsynet med verksemda til kommunen på vegner av kommunestyret. Tilsynsansvaret omfattar ikkje verksemd som skjer i ein annan

kommune. Kontrollutvalet i vertskommunen vil ha ansvar for å føre det løpande tilsynet med måten vertskommunen utfører dei oppgåvene på som kommunen har fått frå andre kommunar. Kontrollutvala i dei andre kommunane vil ikkje ha ansvar for å føre tilsyn med den interne drifta i vertskommunen.

Men ettersom eit vertskommunesamarbeid kan innebere overføring av oppgåver og avgjerdsrett til ein annan kommune, kan det reist spørsmål om ikkje kontrollutvala i dei kommunane som deltek i samarbeidet, bør få eit ansvar for å føre tilsyn med måten vertskommunen handterer slike saker på. Særleg gjeld dette der det er tale om avgjerder i vertskommunen som får direkte verkning for innbyggjarane i ein annan kommune. Rett nok vil avgjerdene og den faktiske verksemda skje i vertskommunen, men det vil vere kvar enkelt kommune som til slutt er ansvarleg for at innbyggjarane der også i slike saker mellom anna får dei ytingane dei har krav på etter lova.

Departementet kom på denne bakgrunnen til at kontrollutvala i dei ulike kommunane bør ha krav på informasjon om avgjerder og verksemd i vertskommunen som rettar seg mot innbyggjarane i den aktuelle samarbeidskommunen eller mot sjølve kommunen. På grunnlag av ein slik informasjonsrett vil kvar enkelt kommune mellom anna på grunnlag av vurderingane i kontrollutvalet for det første kunne vurdere om vertskommunesamarbeidet skjer innanfor ramma av det som er avtalt. Dernest vil det også gi høve til å vurdere løpande om vertskommunesamarbeidet er eigna til å realisere dei målsetjingane kommunestyret har. Dette kan gi grunnlag for å vurdere endringar i avtalen eller i rutinar som er knytte til vertskommunesamarbeidet, med sikte på forbetringar.

Når det gjeld føresegna om revisjon, vil det ikkje reise seg spesielle spørsmål i samband med rekneskapsrevisjon i eit vertskommunesamarbeid. Kommunestyret i kvar enkelt kommune vil ha ansvar for å sjå til at rekneskapane blir reviderte på ein forsvarleg måte. Når det gjeld forvaltningsrevisjon, kan det likevel vere tenleg at det blir etablert kontakt om samarbeid mellom deltakarkommunane, dersom det skal gjennomførast forvaltningsrevisjon av sjølve vertskommunesamarbeidet.

Høyringsinstansane

Norges kommunerevisorforbund gir på generelt grunnlag uttrykk for at det kan vere gunstig å regulere rapportering og tilsyn i eit vertskommunesamarbeid.

Merknader og framlegg frå departementet

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. At delar av verksemda dreier seg om saker der myndigheita er delegert frå andre kommunar, bør ikkje endre på dette. Ettersom kontrollutvalet etter lova utøver tilsynet sitt på vegner av kommunestyret, oppstår det likevel eit spørsmål i samband med det formelle ansvarsområdet til kontrollutvalet. Kommunestyret i vertskommunen har til ein viss grad ikkje høve til å kunne gi instruksar i saker som er delegerte frå andre kommunar. Formelt ville derfor myndigheita til kontrollutvalet vere tilsvarende avgrensa, da det får myndigheita si frå kommunestyret. Departementet legg likevel til grunn at dette ikkje vil innebere at myndigheita til kontrollutvalet i vertskommunen nødvendigvis må avgrensast tilsvarende. Kontrollutvalet skal i alle høve ikkje overprøve den politiske sida av vedtaka eller kor tenlege ulike vedtak er. Fokus for kontrollutvalet vil vere retta mot at lover, reglar og avtalar blir følgde. Dette ansvaret vil kontrollutvalet i vertskommunen kunne ha sjølv om kommunestyret i vertskommunen vil ha avgrensa myndigheit i saker som kjem frå andre kommunar. For å slå fast dette er det teke inn ei føresegn om dette i lovframlegget.

Som det er peikt på i høyringsnotatet, kan det likevel vere behov for at kontrollutvala i samarbeidskommunane får informasjon om vedtak som blir gjorde i vertskommunen etter delegert myndigheit. Etter lovframlegget skal det i samarbeidsavtalen takast inn føresegner om informasjon frå vertskommunen til kvar enkelt samarbeidskommune. Kontrollutvalet i samarbeidskommunane vil ha den same retten til informasjon som etter ei slik føresegn blir gitt til sjølve kommunen. Kontrollutvalet i samarbeidskommunen vil ha tilgang til all dokumentasjon og all informasjon som samarbeidskommunen får. Det er ikkje grunn til å gi kontrollutvalet meir vidtgående informasjonsrett enn den retten som ligg til sjølve samarbeidskommunen. Departementet har derfor komme til at det ikkje vil vere nødvendig å regulere informasjonsretten til kontrollutvalet utover dette.

Når det gjeld regelverket om revisjon, legg departementet til grunn at det ikkje er nødvendig med spesielle reglar for vertskommunesamarbeid. Det å inngå vertskommunesamarbeid inneber ikkje behov for endringar i regelverket om

rekneskap for kvar enkelt kommune. Ansvar for revisjon av rekneskapane i dei aktuelle kommunane vil kunne gjennomførast etter dei vanlege reglane.

6 Generelt om framlegget i høyringsnotatet til samkommunemodell – grunngiving for kvifor framlegget ikkje er vidareført i denne proposisjonen

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

I høyringsnotatet var det føreslått to nye modellar for interkommunalt samarbeid: ein vertskommunemodell (med eller utan felles nemnd) og ein samkommunemodell. Felles for dei nye samarbeidsmodellane som vart føreslått, er at dei vil opne for at ein kommune og ein fylkeskommune skal kunne leggje oppgåver som kommunane eller fylkeskommunen er pålagde i lov – også utøving av offentleg myndigheit – til ein annan kommune (vertskommune) eller til ein samkommune der han sjølv deltek. Mens framlegget til vertskommunemodellar (jf. kapittel 5) var tenkt for samarbeid om enkeltstående tenesteområde, var samkommunemodellen tenkt for eit meir omfattande samarbeid der ei rekkje saksområde blir lagde inn under eitt og same interkommunale folkevalde organ.

Samarbeid i form av ein samkommune vil ha fleire liknande trekk med vertskommunemodellen med felles nemnd. Likskapen går først og fremst på at det i begge samarbeidsformene skal opprettast eit felles folkevalt organ med representasjon frå kommunestyre eller fylkestinget til deltakarane, og at dette organet kan få tillagt oppgåver om utøving av offentleg myndigheit. Det er likevel fleire grunnleggjande skilnader mellom desse to modellane når det gjeld dei organisatoriske løysingane. Ein hovudskilnad er at mens ein samkommune vil ha status som ein eigen juridisk person, vil det felles politiske organet i ein vertskommunemodell (nemnda) formelt inngå i organisasjonsstrukturen i vertskommunen. Ein skilnad er også at eit samkommunestyre vil kunne opprette underliggjande organ, at samkommunen skal ha eit eige kontrollutval, og at samkommunen skal ha ein eigen administrativ leiar.

Ein samkommune vil etter framlegget i høyringsnotatet vere eit nytt interkommunalt forvaltningsorgan – ein eigen juridisk person – med styringsorgan som er valt av og blant kommunestyra i deltakarkommunane. Modellen er forma med

sikte på dei omfattande og sektorovergripande samarbeidstiltaka, med ein potensielt stor oppgåveportefølje. Det må regulerast i avtale mellom deltakarkommunane kva avgjerdsrett samkommunen skal ha.

Det øvste organet vil vere eit samkommunestyre, med minst tre representantar frå kvar deltakarkommune. Det vil vere frivillig for kommunane å etablere ein samkommune. Det blir lagt til grunn at kommunane sjølve vil behalde det overordna ansvaret for tenesteytinga. Det vart med andre ord ikkje føreslått noka endring i generalistkommuneprinsippet. Alle kommunar skal ha det same ansvaret og den same oppgåveporteføljen. Kommunane vil også vere ansvarleg for dei økonomiske pliktene til samkommunen. Etter framlegget i høyringsnotatet skulle det til ein samkommune kunne overlatast myndigheit til å ta alle avgjerder der det ikkje gjeld eit delegasjonsforbod i lovgivinga. Det vart lagt opp til at samkommunen skulle vere indirekte finansiert – det vil seie at han ikkje skulle kunne få direkte overføring frå staten.

Kommunar kan samarbeide med andre kommunar i ein slik modell, og fylkeskommunar kan samarbeide med fylkeskommunar. Det vart likevel ikkje føreslått at kommunar skal kunne samarbeide med fylkeskommunar i ein samkommune. Bakgrunnen for dette er først og fremst at kommunar og fylkeskommunar har ansvar for ulike oppgåver.

Høyringsinstansane

Ei rekkje av høyringsinstansane har generelle merknader til framlegget til samkommunemodell. Sjølv om ein jamt over seier seg nøgd med at det no blir føreslått nye modellar for samarbeid mellom kommunar, er synspunkta meir delte når det gjeld framlegget om samkommunemodell. Mange høyringsinstansar gir generell tilslutning til høyringsframlegget. Det er få som eksplisitt er imot. Samstundes gir mange høyringsinstansar, mellom

anna fleire fylkesmenn, kommunar og særlege interesseorganisasjonar, uttrykk for ein skepsis til om ein slik modell vil kunne sikre dei nødvendige styrings- og kontrollbehova. I ein del av desse høyringsfråsegnene blir det også vist til vurderingane til departementet i høyringsnotatet omkring dei utfordringane interkommunalt samarbeid skapar i forhold til demokratisk innverknad.

Fleire høyringsinstansar meiner at denne modellen er problematisk reint demokratisk, og at eit slikt samarbeid kan bli byråkratisk og ressurskrevjande. Ein del sluttar seg til fråsegna frå KS – som meiner ein bør vente med ei eventuell lovregulering av samkommunen til dei forsøka som er i gang med dette, har vorte evaluerte.

Dei fleste av dei høyringsinstansane som er skeptiske til samkommunen, meiner likevel at ein bør opne for forsøk om slikt samarbeid.

Fylkesmannen i Rogaland uttaler dette:

«Det er viktig at de foreslåtte løsninger avveies mot hensynet til demokratisk legitimitet og styring. (...) Større betenkeligheter knytter seg til samkommunemodellen. (...) Det kan generelt være vanskelig å utøve kommunalt helhestyre og kommunal kontroll, når vedtakskompetansen flyttes ut av kommunen. Modellen vil også kunne føre til økt byråkratisering. Det kan således stilles spørsmål ved i hvilken utstrekning modellen er kostnadseffektiv. Det er uttalt at de foreslåtte løsningene ikke skal være alternativer til kommunesammenslåing. Fylkesmannen vil likevel bemerke at en kommunesammenslåing i en del tilfelle vil kunne være mer hensiktsmessig enn en samkommune. Det kan likevel oppleves som en fordel at samkommunen ikke på samme måte fremstår som en varig løsning. Generelt vil det være positivt at kommunene prøver ut ulike samarbeidsmodeller.»

Fylkesmannen i Buskerud meiner at samkommunemodellen kan bli krevjande for kommunane, og uttaler:

«Opprettelse av to parallelle systemer, vil måtte bli ressurskrevende. (...) Samkommunene kommer i tillegg til kommunene slik vi kjenner dem i dag, og vil lett kunne fremstå som et nytt forvaltningsnivå. Det kan også stilles spørsmål ved hvor nyttig kommunene vil oppfatte dette. Fylkesmannen ser flere betenkeligheter ved at modellen faktisk krever store endringer for kommunene selv, for politikerne, for innbyggerne og for etater som skal samarbeide med samkommunene. (...) Dersom samkommunemodellen skal ha noe for seg, må den også få

overført myndighet innenfor sentrale og viktige områder.»

Også *Fylkesmannen i Vestfold* er atterhalden når det gjeld samkommunemodellen i si høyringsfråsegn:

«Skepsisen retter seg mot samkommunen som eget rettssubjekt med ulike oppgaver. Vi har holdt frem at dette i praksis vil innebære oppgavedifferensiering og slik sett bryter med generalistkommuneprinsippet for organisering av kommunal sektor. En organisering i samkommune som eget rettssubjekt vil kunne komplisere både statens styringsbehov og det lokale selvstyret gjennom reduserte påvirkningsmuligheter og en svakere grad av direkte folkevalgt kontroll for deltakerkommunene. Videre har Fylkesmannen fremholdt at et for omfattende interkommunalt samarbeid etter denne modellen kan gi et svakere grunnlag for samlet økonomisk styring, prioritering og kontroll og dermed svekke det overordnede ansvaret for prioritering og styring som tilligger kommunestyret og fylkesting.»

Fylkesmannen i Finnmark uttaler:

«Fylkesmannen ser at den type lovendringer som foreslås i høyringsnotatet kan bidra til å skape nye utfordringer. Notatet fremhever at det er flere svakheter knyttet til redusert folkevalgt innflytelse i interkommunale samarbeidsordninger, men foruten dette momentet er utfordringer som følge av en slik lovendring i liten grad belyst i lovforslaget. En samkommuneløsning kan for enkelte kommuner bli en mellomstasjon på vei mot kommunesammenslutning. For andre kommuner kan en samkommuneløsning bli en permanent løsning. I sistnevnte tilfeller vil samkommuneløsningen i praksis innebære opprettelse av et fjerde forvaltningsnivå. Sett i et slikt perspektiv innebærer lovendringen en oppmykning i kommunenes muligheter for å inngå samarbeid, men den representerer også en viktig forvaltningsmessig endring. Om dette er ønskelig eller ikke er lite eller ikke fokusert i forslaget, noe som synes underlig i en tid der strukturendringer i norsk forvaltning utredes og er sterkt fokusert. Et relevant spørsmål kan i denne sammenheng være om samkommunemodellen, dersom mange kommuner over tid velger en slik løsning, naturlig vil fordre nye strukturløsninger på tvers av dagens forvaltningsnivå?»

Inntrykket frå høyringsfråsegnene er at det er delte oppfatningar med omsyn til om samkommunemodellen bør regulerast i lova – i alle fall på det

noverande tidspunktet. Blant høyringsinstansane som er meir positive til framlegget, kan *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* nemnast: Fylkesmannen uttaler mellom anna:

«I Nord-Trøndelag har Innherred samkommune gitt oss viktige og positive erfaringer med forpliktende interkommunalt samarbeid. Med bakgrunn i disse erfaringene er Fylkesmannen tilfreds med de forslag til rettslige rammer og muligheter som er foreslått for samkommunemodellen.»

Innherred samkommune (kommunane *Levanger* og *Verdal*) er positiv til lovframlegget og meiner at framlegget til nye lovreglar om interkommunalt samarbeid er eit godt tilskot når det gjeld enklare interkommunale samarbeidsformer.

Fleire av dei høyringsinstansane som er i tvil når det gjeld samkommunemodellen, meiner det er behov for ei evaluering av det forsøket om samkommune som er i gang, før ein slik modell eventuelt blir lovregulert. *KS* uttaler:

«Kommunal- og regionaldepartementets forslag til lovregulering av samarbeid gjennom en samkommune innebærer etablering av et nytt forvaltningsnivå og representerer dermed en endring av de prinsippene kommuneforvaltningen er bygget på. *KS* foreslår derfor å avvente lovregulering av denne samarbeidsformen til evaluering av igangsatte forsøk er gjennomført. *KS* legger til grunn at kommunesektoren er tjent med å prøve ut nye samarbeids- og organisasjonsformer. Kommunegrupper som ønsker å prøve ut samkommunemodellen bør fortsatt kunne gjøre dette gjennom forsøksloven.»

Ei rekkje kommunar gir i høyringsfråsegnene sine støtte til fråsegna frå *KS*, mellom andre *Bærum kommune*, *Nissedal kommune*, *Bamble kommune*, *Rælingen kommune* og *Narvik kommune*. Fråsegna frå *KS* blir også støtta av *Norske renholdsverks forening*.

Seljord kommune uttaler for sin del at ein

«ønskjer ikkje at det gjennom kommunelova skal kunne vere høve til å opprette eit nytt forvaltningsnivå i form av samkommune. *Seljord kommune* meiner at kommunar som ønskjer å prøve ein samkommunemodell framleis må kunne gjera det gjennom forsøkslova.»

Kvæfjord kommune

«vil fraråde bruk av samkommunemodellen, og finner derfor at dette forslaget i det videre bør avgrensnes til den såkalte vertskommune-

modellen uten nemnd, som fortsatt ivaretar demokratiperspektivet der innbyggerne kan stille sine folkevalgte til ansvar. Utprøving av de øvrige samarbeidsmodeller som skisseres i høringsnotatet, bør fortsatt hjemles i forsøksloven».

Også *AL Norsk vann og avløp BA (NORVAR)* meiner tidspunktet for å lovfeste ein samkommunemodell ikkje er treffande, og uttaler:

«Når det gjelder samkommunemodellen, representerer dette en endring av de prinsipper kommuneforvaltningen er bygget på, ved at det introduseres et nytt forvaltningsnivå. Kommuner som ønsker å prøve ut samkommunemodellen, kan allerede i dag gjøre dette gjennom forsøksloven. Vi anbefaler at man avventer evalueringen av samkommuneforsøket i Innherred før man endelig konkluderer og eventuelt iverksetter lovregulering av denne samarbeidsformen. Det vil også være naturlig å avvente Stortingets drøfting av prinsippene for styrings- og forvaltningssystemet på regionalt og lokalt nivå, som er antydning å komme til behandling våren 2007.»

LO meiner at rettslege rammer for å leggje til rette for samkommunar neppe bør setjast i verk med mindre det er eit klart ønske om dette frå fleire aktuelle kommunar. I fråsegna frå *LO* blir det også sagt:

«Man kan heller ikke se bort fra at et økt samarbeid i seg selv krever administrative og økonomiske ressurser, for eksempel gjennom etablering av samkommunestyre og pålagt administrasjon i «samkommunemodellen», slik at effektiviseringsgevinstene ved interkommunalt samarbeid også motsvares av økte kostnader til byråkrati.»

Vidare ber *LO* departementet vurdere grundig spørsmålet om å leggje til rette for «samkommunar», og i alle høve følgje nøye utviklinga framover i interkommunale samarbeid om forvaltningsmessige oppgaver.

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS) uttaler:

«Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund ser det som positivt at kommunesektoren gis anledning til å prøve ut ulike samarbeidsmodeller. Forslaget til nye lovregler om interkommunalt samarbeid går imidlertid svært langt. *YS* er skeptisk til å lovregulere de modellene som er foreslått, før det er foretatt en grundig evaluering av de ulike forvaltningsnivåene og

ansvarsfordelingen mellom dem. Utredningen er også etter vår oppfatning mangelfull hva gjelder de ansattes medbestemmelsesordninger og medbestemmelsesorganer i de ulike interkommunale modellene. YS er imidlertid positiv til at samarbeidsmodellene prøves ut innenfor rammene av forsøksloven.»

Norges kommunerevisorforbund (NKRF) uttaler:

«Når det gjelder samkommunemodellen, vil vi bemerke at den kan bli en ressurskrevende ordning med eget samkommunestyre, kontrollutvalg og samkommuneadministrasjon. Samtidig ser vi at dette er en nødvendig del av modellen av hensynet til demokratisk kontroll med samkommunen som eget rettssubjekt. Tiden vil vise om kommunene finner en slik modell formålstjenlig.»

Enkelte høringsinstansar peiker på at ein samkommune kan vere ein krevjande samarbeidsmodell, men strekar under at ein slik modell vil kunne ha potensial til å kunne femne om ei rekkje samarbeidsformer som ein i dag oppfattar som meir eller mindre uoversiktlege. *Regionrådet Nordhordland IKS* uttaler dette:

«Samkommunemodellen er basert på styring gjennom eit samarbeid i Samkommunestyret. Dette kan føre med seg eit nytt byråkratiledd dersom ein ikkje er medviten om å unngå dette i samarbeidsavtalen. Men samstundes kan modellen medverke til ei sanering av mange interkommunale ordningar som i dag, samla sett, er lite oversiktlege og ofte har ei dårleg organisatorisk forankring.»

Masfjorden kommune har ei tilsvarende fråsegn.

Kommunane *Østre Toten, Vestre Toten, Sør-Fron, Nord-Aurdal og Nord-Fron* gir alle uttrykk for støtte til høringsframlegget til samkommunemodell.

Mange regionråd har komme med fråsegner om lovframlegget. Dei fleste av desse har hatt merknader til framlegget til samkommunemodell. Gjennomgåande er regionråda positive til samkommunemodellen, men fleire peiker mellom anna på dei utfordringane ein slik samarbeidsmodell vil kunne ha i forhold til lokaldemokratiet.

Lofotrådet uttaler:

«De to modellene som foreslås, samkommune- og vertskommunemodellen, er positive bidrag og gode virkemidler til et utvidet samarbeid dersom regionens kommuner ønsker det.»

Også *Vesterålen regionråd* sluttar seg til framlegget til lovendringar.

Også *Salten regionråd* støttar lovframlegget og uttaler:

«Lovteksten åpner opp for gode interkommunale løsninger ut fra hver enkelt kommune sitt ståsted og behov. Samarbeidsmodellene ivaretar også lokalpolitisk innflytelse på de samarbeidsløsninger som velges. (...) Salten regionråd vil imidlertid påpeke at både vertskommune- og samkommune-modellen lett kan føre til mer administrasjon og at den demokratiske styringen kan bli svekket. En tydelig og gjennomdrøftet samarbeidsavtale er derfor helt nødvendig for at den enkelte kommune i samarbeidet ikke skal føle at de mister styringsretten.»

Hardangerrådet uttaler:

«Både samkommune- og vertskommunemodellene har reglar i lovframlegget som opnar for gode interkommunale løysingar og ivaretar innbyggjarane sine rettar. Samkommunemodellen opnar for felles styring av eit gjensidig samarbeid gjennom Samkommunestyret, men kan føre til eit nytt byråkratiledd viss ein ikkje er tydeleg på dette i samarbeidsavtalen.»

Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal støttar i høringsfråsegna si framlegget om lovregulering av samkommune. Også *Regionrådet for Sør-Østerdal* og *Fosen regionråd* stiller seg positive til framlegget om nye lovreglar om interkommunalt samarbeid – også om samkommune.

Regionrådet for Hamarregionen meiner at lovframlegga inneber eit steg framover og verkar grundig gjennomarbeidde. Når det gjeld framlegget til samkommunemodell, blir det mellom anna uttalt:

«Samkommuneløsningene kan i noen situasjoner være interessante, men fordrer klar vilje til å binde seg opp i tverrkommunale samarbeidsløsninger som flytter politisk myndighet fra kommunestyret til andre organer.»

Regionrådet for Valdres sluttar seg til framlegget om nye modellar for interkommunalt samarbeid og den argumentasjonen og dei presiseringane som er nemnde i høringsnotatet. Det blir uttalt at

«(...) ordningen med å tilrettelegge for samkommuner – der myndigheten som blir overtatt helt ut er avhengig av hva deltakerne er enige om å delegere – er en fleksibel modell som vil kunne bli anvendbar i flere regioner. I prinsippet kan en slik modell sidestilles med et

forpliktende regionrådssamarbeid, som mange steder kan fremmes som et alternativ til kommunesammenslåing.»

Sør-Helgeland regionråd støttar i hovudsak dei vurderingane som er lagde til grunn for framlegg til lovendringar, og meiner dei foreslåtte lovendingane gjer det mogleg for kommunane dersom dei sjølve ønskjer det, å gjennomføre svært omfattande interkommunalt samarbeid. Regionrådet uttaler likevel:

«Det er grunn til å vurdere om en samkommunemodell er en bedre modell enn en kommunesammenslåing. Det overføres svært mye myndighet til et samkommunestyre. Det er tvilsomt om det er mulig å få til en representativ gjenspeiling av kommunestyrene i samarbeidskommunene. Dette vil spesielt være vanskelig hvis den partipolitiske sammensetningen er svært forskjellig i samarbeidskommunene. Samkommunemodellen synes ikke å ivareta folkestyre på en god måte etter den foreslåtte modellen med lovhjemmel. Dette forholdet bør utredes grundigere i den videre behandling av saken.»

Helgeland regionråd har gitt ei tilsvarende fråsegn på dette punktet.

Andre høyringsinstansar meiner samkommunemodellen verkar lite tenleg. *Revisjonseiningane i Aust-Agder* uttaler:

«Etter vår vurdering virker en samkommunemodell meget omstendelig og trolig svært tungdreven. Det blir nærmest en ny kommune. Etter vår vurdering er en slik modell lite formålstjenlig og trolig lite aktuell.»

Merknader og framlegg frå departementet

Samla sett uttrykkjer høyringsinstansane ikkje ubetydeleg skepsis til samkommunemodellen. Denne skepsisen knyter seg til sentrale og prinsipielle forhold meir enn til dei organisatoriske og juridiske løysingane for sjølve modellen. Fleire instansar framhevar utfordringar som er knytte til demokratisk innverknad. Det sentrale styringsorganet – samkommunestyret – vil etter framlegget vere indirekte valt. Ein del har også peikt på at dersom det blir lagt til rette for etablering av ei slik omfattande interkommunal eining, vil det kunne «tappe» deltakarkommunane for oppgåver.

Dei prinsipielle motførestellingane mot interkommunalt samarbeid som det er gjort greie for i kapittel 4, blir tydelegare di meir omfattande samarbeidet blir, og di meir sjølvstendig posisjon sam-

arbeidseininga får. Samkommunemodellen slik det er gjort greie for han i høyringsnotatet, vil vere ein eigen juridisk person. Han vil kunne få overført betydeleg avgjerdsrett frå deltakarane. I dette kan det liggje utfordringar i samband med politisk innverknad og kontroll med verksemda for kvar enkelt kommune. Dette gjeld også høva til heilskapleg økonomisk styring. Transaksjonskostnader som er knytte til sjølve organiseringa (særleg i startfasen), vil kunne innebere risiko for at ei eventuell kostnadsinnsparing som kan liggje i interkommunalt samarbeid, blir redusert. Samkommunen skal etter framlegget i høyringsnotatet ha ein eigen administrasjon og føresetnadsvis ein eigen utvalsstruktur internt.

Desse innvendingane må vegast opp mot dei fordelane denne modellen kan ha. Ei slik samarbeidsform vil utan tvil kunne vere grunnlag for større og meir stabile fagmiljø. På fleire område vil det truleg også kunne føre til mindre kostnader på område der det ligg til rette for stordriftsfordelar. Men slike fordelar kan også realiserast på andre måtar. I forhold til noverande interkommunale modellar (og vertskommuneløysingar) vil ein samkommune også ha sterke politiske band til deltakarkommunane. Det er i høyringsframlegget lagt opp til at minst tre representantar frå dei sitjande kommunestyra skal vere med i samkommunestyret. Det er krav om etablering av eit eige kontrollutval som består av medlemmer av dei ulike kommunestyra. Samkommunen vil også kunne ha ein samordningseffekt. Fleire fragmenterte samarbeidsordningar kunne samlast under ein felles overbygning.

Departementet har likevel etter ei samla vurdering komme til at det er grunn til å få meir erfaring med interkommunalt samarbeid gjennom ein samkommunemodell før ei slik samarbeidsform eventuelt blir lovfest. Slik departementet ser det, vil den foreslåtte vertskommunemodellen i stor utstrekning dekkje behovet for samarbeid om forvaltningsoppgåver og myndigheitsutøving. Sjølv om vertskommunemodellen i praksis vil kunne ha avgrensingar dersom det er ønske om å etablere omfattande sektorovergripande samarbeidstiltak med mange deltakarkommunar, vil ein vertskommune med ei felles folkevald nemnd gi høve til eit betydeleg interkommunalt samarbeid og kunne dekkje ein vesentleg del av behovet.

Etter at forsøksordninga med Innherred samkommune er avslutta og evaluert, vil det liggje føre meir erfaringsbasert kunnskap om ein slik modell. Forsøksordninga i Innherred skil seg likevel på visse punkt frå den samkommune-

modellen som er føreslått i høyringsnotatet. Det er også ønskeleg å få meir erfaring med forsøksordningar som inneber bruk av ein samkommunemodell med det innhaldet framlegget i høyringsnotatet har. Departementet ønskjer derfor forsøk med ei slik samarbeidsform før ein eventuelt gjer ei fornya vurdering av om ein slik modell bør lovfestast.

7 Prøving av og klage over vedtak som er gjort i vertskommunen

7.1 Innleiing

Når vedtakskompetanse blir lagd til kommunane, er dette mellom anna for å sikre høve til lokal variasjon og mangfald og ut frå ei oppfatning om at det ut frå effektivitet er ein fordel at avgjerdene blir tekne så nær innbyggjarane som råd. Ein fri-dom for kvar enkelt kommune til å ta avgjerder må balanserast mot omsynet til at kvar innbyggjar skal kunne ta imot dei velferdsgoda dei rettmessig har krav på, og bli behandla likt i forvaltnings-systemet.

Når interkommunale organ blir tildelt kompetanse til å utøve den myndigheita som i dag ligg til kvar enkelt kommune, må rettstryggleiken til borgarane sikrast. Omgrepet «rettstryggleik» siktar i forvaltninga til at kvar enkelt skal vere verna mot overgrep og vilkårlig behandling frå myndigheitene si side, og at kvar borgar skal ha høve til å kunne rekne ut rettsstillinga si på førehand og forsvare dei rettslege interessene sine. Omsyna til likskap og rettferd blir også ofte inkluderte i omgrepet.

Høvet til å få overprøvd eit forvaltningsvedtak gjennom klage eller domstolskontroll er sett på som ein viktig rettstryggleiksgaranti. Vedtak som interkommunale organ har gjort, kan førast inn for domstolane eller klagast til sivilombodsmannen dersom dei allmenne vilkåra for å få eit vedtak behandla av desse instansane er oppfylte. Ei kort utgreiing for desse ordningane står i punkta 7.2 og 7.3.

Høvet til å klage over eit vedtak innanfor forvaltningssystemet er eit viktig institutt for å sikre rettstryggleiken til innbyggjarane. Det er forholdsvis lite ressurskrevjande for ein borger å klage over eit vedtak til eit overordna forvaltningsorgan, og klaga blir behandla raskare enn om ho blir lagd fram for domstolane. Departementet har derfor lagt vekt på å konstruere klageordningar for vedtak som interkommunale organ har gjort, for å sikre rettstryggleiken til borgarane, og for samstundes å sikre ei mest mogleg effektiv saksbehandling. Det er gjort greie for dei ulike klageordningane i punkta 7.4–7.6.

Om høyringsfråsegnene – generelt

Det er få høyringsinstansar som har hatt konkrete merknader til dei ulike deltema som blir drøfta i dette kapitlet.

Fylkesmannen i Aust-Agder strekar under at det er viktig at rettstryggleiken blir sikra i den kommunale saksbehandlinga. Embetet finn at dette blir løyst gjennom dei føreslåtte klageordningane. *Fylkesmannen i Rogaland* gir uttrykk for det same.

Kultur- og kyrkjedepartementet uttaler at høyringsnotatet etter deira syn har nokre uklare punkt med omsyn til det rettslege ansvarsforholdet mellom samarbeidskommunane og vertskommunen, til dømes når det gjeld høve til instruksjon og omgjerding, og at det er behov for å klargjere desse spørsmåla i det vidare arbeidet. Også *Helse- og omsorgsdepartementet*, *Justisdepartementet* og *KS* har merknader om dette. Desse spørsmåla blir nærmare omtalte i punkta 4.5.3 jf. 5.4.2 og 5.5.3.

7.2 Domstolskontroll

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Det følgjer av langvarig rettspraksis, dels av konstitusjonell karakter, at domstolane har kompetanse til å overprøve forvaltningsvedtak, også vedtak som kommunale organ har gjort. For at domstolane skal kunne utøve slik kontroll, må saka førast fram for domstolane av ein person med rettsleg interesse, jf. tvistemålslova § 54.

I saker om kor gyldige forvaltningsvedtak er, er kompetansen til domstolane til å overprøve det materielle innhaldet i forvaltningsvedtaket omfatta av visse avgrensingar. Rettspraksis og juridisk teori har lagt til grunn at domstolane som hovudregel ikkje kan prøve det frie skjønnet til forvaltninga, med unntak av spørsmål om misbruk av myndigheit. Forvaltningsskjøn ligg føre når heimelen til å gjere vedtak gir forvaltninga høve til å velje om ei avgjerd skal takast, eller kva innhald avgjerda skal ha.

I høyringsnotatet vart det slått fast at dei allmenne reglane for domstolskontroll av avgjerdene til forvaltninga også vil gjelde overfor vedtak i ein vertskommune. Spørsmålet om kven som er rett saksøkt, er omtalt i den samanhengen. Det er kort slått fast at dei allmenne reglane om kven som i ei konkret sak vil vere rett saksøkt, også gjeld når interkommunale organ har gjort eit vedtak. Det er ikkje foreslått noka spesialregulering av dette i høyringsnotatet.

Det er lagt til grunn at det ved eventuelle søksmål må avgjerast prejudisielt kven som er rett saksøkt. Dette må vurderast på bakgrunn av den feilen som er gjort, og kven som har ansvaret. Departementet fann det vanskeleg på generelt grunnlag å fastsetje i lov kva for ein instans som er rett saksøkt der det dreier seg om avgjerder og handlingar som kan vere gjorde av ein annan kommune eller ei interkommunal eining. Det ville i så fall innebere ei spesialregulering av spørsmålet som departementet på det tidspunktet ikkje fann tenleg.

Spørsmålet om det er samarbeidskommunen eller vertskommunen som er rett saksøkt, vil etter framlegget i høyringsnotatet vere avhengig av ei konkret vurdering i kvart enkelt tilfelle. Dette må avgjerast etter dei allmenne prosessreglane.

Høyringsinstansane

Justisdepartementet har i høyringsfråsegna si uttalt at det er:

«ønskelig at en i det videre arbeid tar sikte på å trekke opp retningslinjer som kan bidra til avklaring på dette punktet».

Merknader og framlegg frå departementet

For at eit søksmål skal kunne fremmast, er det eit vilkår at både den som har komme med søksmålet (saksøkjaren) og den søksmålet er retta mot (den saksøkte) har såkalla partsevne og er prosessdyktig. Det er grunn til å tru at offentlege instansar kan ha partsevne. Dersom det ikkje er særleg heimel for anna, er det lagt til grunn at det må vere eit vilkår for at ei offentlig eining skal ha allmenn partsevne, at eininga er organisert som eit sjølvstendig rettssubjekt («juridisk person»). Vertskommunen tilfredsstiller dette kravet.

I ein situasjon der ein vertskommune har fått delegert myndigheit til å ta avgjerder og utøve ei verksemd på vegner av andre kommunar, vil det likevel kunne bli spørsmål om det er vertskom-

munen eller den kommunen som har delegert myndigheita, som er rett saksøkt.

Slik departementet ser det, vil det vere mest tenleg at spørsmålet blir avgjort ut frå ei konkret vurdering av den aktuelle saka, og at det ikkje foreslått spesialregulering av dette.

For søksmål som ikkje dreier seg om ei forvaltningsavgjerd er gyldig, men som til dømes gjeld faktiske handlingar som kan gi grunnlag for skuldansvar/arbeidsgivaransvar, vil spørsmålet om kven som er rett saksøkt, normalt vere på det reine. Dersom det til dømes dreier seg om at ein kroppsøvingslærer ved aktlaus handling har vore årsak til skade for ein elev, kan det vere naturleg at eit eventuelt erstatningssøksmål blir retta mot kommunen, på grunnlag av det ansvaret kommunen har som arbeidsgivar. Dersom ein tenkjer seg ein situasjon der drifta av skolen ligg til ein vertskommune, vil søksmålet kunne rettast mot vertskommunen som arbeidsgivar for læraren.

Der ei oppgåve er delegert til vertskommunen, men dei tilsette i vertskommunen let vere å tilby den tenesta som er underforstått i avtale og delegasjonsvedtak – og som ein innbyggjar har krav på – kan det bli spørsmål om erstatningssøksmål på grunnlag av forsømming. Slike saker kan i praksis vere aktuelle til dømes på barnevernsektoren og på skolesektoren. Der det er på det reine at det er vertskommunen som etter avtale og delegasjon skulle utføre den aktuelle tenesta, vil det i regelen vere naturleg at eventuelle søksmål blir retta til vertskommunen. Dersom det er tvil om den aktuelle oppgåva var overført til vertskommunen, kan det etter omstenda likevel vere heimkommunen til vedkommande innbyggjar som er rett saksøkt.

Når det gjeld søksmål om ei forvaltningsavgjerd er gyldig, vil utgangspunktet vere at den som har gjort vedtaket, i siste instans er rett saksøkt, jf. tvistelova § 1-5 (ikkje i kraft per juni 2006). Det heiter der:

«Søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak reises mot den myndighet som har truffet avgjørelsen i siste instans. Er dette et statlig organ, skal retten gi varsel om søksmålet til en kommune eller fylkeskommune som har truffet avgjørelsen i saken i tidligere instans.»

Normalt vil høva til klage vere uttømde før det blir fremma søksmål. I dei fleste tilfella er eit statleg organ klageinstans ved enkeltvedtak som kommunale organ har gjort. På denne bakgrunnen er det i dei fleste tilfella staten som vil vere rett sak-

søkt der eit statleg organ har overprøvd eit kommunalt vedtak som klageinstans.

I enkelte tilfelle vil det vere ei kommunal klageordning, jf. forvaltningslova § 28 andre ledd. I tilfelle av vertskommunesamarbeid er klageordninga i slike høve ulik, alt etter om det er tale om eit vertskommunesamarbeid med eller utan folkevald nemnd. Der det er tale om eit samarbeid utan slik nemnd (administrativt vertskommunesamarbeid), vil klaga etter framlegget frå departementet gå til heimkommunen til vedkommande innbyggjar. Der heimkommunen har teke avgjerda i klagesak, vurderer departementet det slik at heimkommunen bør vere rett saksøkt. I eit vertskommunesamarbeid med folkevald nemnd skal det opprettast eit eige klageorgan i vertskommunen. Dersom det her skulle vere avgjerande kven som har teke avgjerda i siste instans, skulle søksmål rettast mot vertskommunen, ettersom klagenemnda formelt inngår i vertskommuneorganisasjonen. Mot dette talar at dei politiske organa i vertskommunen ikkje har instruksjonsmyndigheit over klagenemnda. Dette kan tilseie at det også her bør vere heimkommunen til vedkommande innbyggjar som bør vere rett saksøkt. Dette harmonerer med at heimkommunen har høve til å gi instruks om innhaldet i det opphavlege vedtaket. Gode grunner kan såleis tale for at heimkommunen er rett saksøkt, sjølv om vertskommunen reint formelt har teke avgjerda også i klageomgangen.

I ein situasjon der det ikkje er klaga over vedtaket – anten fordi klagefristen har gått ut, eller av andre grunnar – ser departementet det slik at dei beste grunnane talar for å sjå vertskommunen som rett saksøkt dersom vertskommunen har gjort vedtaket utan noka form for innblanding frå heimkommunen. Men dersom heimkommunen har nytta omgjeringsretten sin eller teke avgjerda sjølv, vil det vere naturleg å sjå på heimkommunen som rett saksøkt. Det vil i slike tilfelle vere heimkommunen som har gjort vedtaket i siste instans. Det kan vere grensetilfelle der heimkommunen gjennom instruks har påverka innhaldet i den konkrete avgjerda. Dersom instruksjonen er så detaljert og omfattande at heimkommunen i realiteten har overteke avgjerda, vil mykje tale for å sjå på heimkommunen som rett saksøkt. Departementet går ut frå at spørsmålet om kven som er rett saksøkt i slike tilfelle, bør avgjerast ut frå ei konkret vurdering, der det vil vere avgjerande kor sterkt inngrep instruksjonen til heimkommunen inneber.

Der eit vedtak er overprøvd av staten – eller heimkommunen – som klageinstans, men søks-

målet gjeld erstatning og ikkje om det forvaltningsrettslege vedtaket er gyldig, meiner departementet at det bør vere avgjerande om det forholdet det blir kravd erstatning for, var til stades ved behandlinga av saka i vertskommunen, eller heimkommunen eller staten som klageinstans. Søksmål bør rettast mot vertskommunen dersom dette forholdet var til stades ved behandlinga av saka i vertskommunen (førsteinstansen), men staten (eventuelt heimkommunen) dersom forholdet var til stades ved klagebehandlinga. Dersom forholdet ligg føre ved begge behandlingane, vil saksøkjaren normalt kunne gå til sak mot begge instansane.

7.3 Sivilombodsmannen

Stortingets ombodsmann for forvaltninga behandlar mellom anna klager over ulike typar vedtak som offentlege organ har gjort.

Det følgjer av sivilombodsmannslova § 5 at sivilombodsmannen kan ta saker opp til behandling etter klage frå personar som meiner dei har fått ei urett behandling i forvaltninga, eller sjølv ta initiativ.

I medhald av sivilombodsmannslova § 4 omfattar myndigheita hans i utgangspunktet «den offentlige forvaltning, og alle som virker i dens tjeneste». Dette vil også femne om interkommunalt samarbeid om myndighetsutøving.

7.4 Forvaltningsklage

7.4.1 Innleiing

Forvaltningsvedtak som kommunale organ har gjort, kan det etter gjeldande rett klagast over i medhald av to ulike heimelsgrunnlag. Det kan klagast over eit vedtak etter forvaltningslova § 28 første ledd, som heimlar eit allment høve til å klage over enkeltvedtak til overordna forvaltningsorgan, også vedtak som kommunale organ har gjort. Dette blir her omtalt i punkt 7.4. Vidare inneheld svært mange særlover føresegner om klage. Dette blir omtalt i punkt 7.5.

Departementet legg til grunn at når det no blir føreslått å la interkommunale organ få kompetanse til å gjere enkeltvedtak, skal gjeldande klagerreglar brukast så langt det er mogleg.

Det er likevel to særskilde problemstillingar som må vurderast ved klage over vedtak som interkommunale organ har gjort.

For det første må det fastsetjast kva organ som skal vere klageinstans. Dette spørsmålet er særleg aktuelt ved den interne kommunale klagebehandlinga etter forvaltningslova § 28 andre ledd. Vidare må det bli fastslått kva organ som skal vere underinstans.

I punkt 7.4.2 blir det gjort greie for ordninga med intern klagebehandling i kommunane og dei framlegga som blir fremma.

7.4.2 Intern klageordning – forvaltningslova § 28 andre ledd

Innleiing

Dersom vedtaket er gjort av andre kommunale organ enn kommunestyret sjølv, er utgangspunktet etter forvaltningslova § 28 andre ledd, første punktum at det er kommunestyret som er klageinstans.

I staden for sjølv å fungere som klageinstans kan kommunestyret leggje klagemyndigheita til formannskapet eller opprette ei eller fleire særskilde klagenemnder.

Forvaltningslova § 28 andre ledd, andre punktum slår fast at enkeltvedtak som kommunestyret sjølv har gjort, kan ein klage over til staten. Denne ordninga vart innført samstundes med vedtakinga av kommunelova av 1992.

Når eit enkeltvedtak er gjort av eit kommunalt organ i medhald av myndigheit som er overført (delegert) frå eit statleg forvaltningsorgan, er vedkommande statlege organ klageinstans. Dette følgjer av forvaltningslova § 28 andre ledd, siste punktum.

Underinstansen skal sørgje for dei undersøkingane som klaga gir grunn til, og ta stilling til om han ønskjer å halde fast på vedtaket, jf. forvaltningslova § 33 andre ledd, første punktum.

Departementet finn grunn til å understreke at sjølv om det blir gjort grundig greie for den interne klageordninga i kommunane i denne proposisjonen, har føresegna eit svært avgrensa bruksområde i praksis. Det er fordi dei fleste særlovene legg kompetansen til å vere klageinstans til eit statleg organ. Det er såleis klageordninga som det blir gjort greie for i punkt 7.5, som for alle praktiske formål vil vere den klageordninga innbyggjarane i kommunane vil rette seg etter.

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Særskilt om intern klage over vedtak som interkommunale organ har gjort – ei oversikt

I høyringsnotatet gav departementet uttrykk for at det er tre moglege modellar for klageordning for vedtak som vertskommunar har gjort. Ei mogleg ordning er at klagebehandlinga skjer i den kommunen der personen som vedtaket gjeld, er busett, slik at klaga blir send til heimkommunen til denne personen for behandling. Eit anna alternativ er at klaga blir behandla av eit klageorgan i dei andre samarbeidskommunane. Ei tredje løysing er at det blir etablert eit eige klageorgan for den interkommunale verksemda. Kor tenlege modellane blir, vil vere avhengig av om vedtaket er gjort i ein vertskommune med eller utan felles nemnd.

Intern klagebehandling over vedtak som er fatta av vertskommunen i ein vertskommunemodell utan felles nemnd (administrativt vertskommunesamarbeid)

Oppretting av ein vertskommune utan felles nemnd er meint å vere ein administrativ samarbeidsmodell for å styrkje fagkompetansen i kommunane og eventuelt effektivisere tenesteproduksjonen. Modellen er ikkje tenkt å ha ein organisatorisk overbygning, og det blir derfor ikkje oppretta noko felles politisk organ. I høyringsnotatet uttalte departementet at det vil vere lite aktuelt å etablere eigne organ for behandling av klager over vedtak som er gjort i ein vertskommunemodell utan felles nemnd. Dette vil vere i strid med formålet bak modellen.

At denne modellen har ein administrativ karakter og modellen er konstruert slik at politikarar i vertskommunen blir hindra i å få direkte innverknad på enkelt saker frå samarbeidskommunane, er tungtvegande argument for at klagebehandlinga heller bør skje i noko klageorgan i sjølve vertskommunen.

I høyringsnotatet står det at det vil vere mest tenleg at den aktuelle heimkommunen er klageinstans for vedtak som er gjort i vertskommunar utan felles nemnd. Det politiske og rettslege ansvaret for å tilby lovpålagde tenester ligg hos den kommunen der ein person er busett. Innbyggjarane kan ved val stille politikarane i kommunen sin til ansvar dersom kommunen ikkje leverer tilfredsstillande tenester. Dette omsynet blir sikra når klaga blir sett fram overfor bustadkommunen. Eit forhold som kan tale imot ei slik løysing, er at

ein må gå ut frå at fagkompetansen vil liggje i vertskommunen. Denne ulempa blir likevel avgrensa dersom vertskommunen førebur sakene for klageinstansen (bustadkommunen).

I høyringsnotatet la departementet til grunn at der det blir inngått interkommunalt samarbeid i ein vertskommunemodell utan nemnd, vil det vere mest praktisk at administrasjonen i vertskommunen er underinstans. Det er dette organet som vil sitje inne med best fagkunnskap på det aktuelle saksområdet, og som har gjort det vedtaket det blir klaga over.

Blir kompetansen til å vere underinstans lagd til administrasjonen i vertskommunen, vil dette organet på vanleg måte førebu saka for klageinstansen, og ha kompetanse til sjølv å gjere om vedtaket i medhald av forvaltningslova § 33 andre ledd.

Det er eit berande omsyn ved vertskommuneløysinga at kompetansen til vertskommunen til å utøve offentleg myndigheit på vegner av samarbeidskommunane skal forankrast i administrasjonen i kvar samarbeidskommune. Dette prinsippet blir gjennomført ved at delegasjon av kompetanse går frå kommunestyret i samarbeidskommunen via eigen administrasjonssjef og direkte til administrasjonssjefen i vertskommunen. Det vil gi ein god strukturell og praktisk samanheng om klageordninga følgjer den same kanalen som delegasjonen av vedtakskompetanse. Sjå figur 5.1. Held administrasjonen i vertskommunen fast på vedtaket sitt i klagesaka, bør klaga derfor sendast til klageinstansen via administrasjonssjefen i heimkommunen. Ei slik løysing vil vere tenleg ettersom administrasjonssjefen etter kommunelova § 23 er ansvarleg for saker som blir lagde fram for folkevalde organ, inkludert interne klageorgan. Så lenge administrasjonssjefen ikkje er å rekne som underinstans, har vedkommande likevel ikkje kompetanse til å gjere om vedtaket.

Intern klagebehandling i vertskommunar med felles folkevald nemnd

I høyringsnotatet uttalte departementet at det var fleire problematiske sider ved løysingar der ein vel klageordningar som ikkje fører til at det blir oppretta eit særskilt klageorgan i dette tilfellet. Dersom heimkommunen skal vere klageinstans, kan klageordninga undergrave det forpliktande elementet i samarbeidet. Dersom heimkommunen er klageinstans, er det også ein viss fare for at

det vil bli klaga over mange vedtak fordi ein ønskjer ei klagebehandling i sin eigen kommune. Ved å opprette eit eige klageorgan vil ein sikre likebehandling av innbyggjarane i alle kommunane som er med i vertskommuneløysinga, på område med sterkt regelbundne avgjerder.

Ei klagebehandling i klagenemnd(er) i vertskommunen vil også kunne ha uheldige konsekvensar. Dei folkevalde organa i vertskommunen er ikkje overordna den felles nemnda, og derfor bør heller ikkje dei folkevalde i vertskommunen få rett til å avgjere klagesaker.

Nemnda kan vedta saker av prinsipiell betydning, og det vil vere lite tilrådeleg dersom politikarar i ein kommune skal kunne vere klageinstans for prinsipielle spørsmål som gjeld innbyggjarar i ein annan kommune. I så fall vil ansvarsforholdet til innbyggjarane bli uklart.

Departementet føreslo på denne bakgrunnen i høyringsnotatet at det for vertskommunar med felles folkevald nemnd bør etablerast eit eige klageorgan. Dette organet kan behandle klager over vedtak som både nemnda og administrasjonen i vertskommunen har gjort.

Når det gjeld samansetjinga av klageorganet, bør reglane i kommunelova gjelde også her så langt dei passar. For å sikre representativitet er det ein føresetnad at samtlege deltakarkommunar er representerte i nemnda. Høyringsnotatet legg til grunn at det vil vere tilstrekkeleg at kvar deltakarkommune er representert med minst éin representant i klagenemnda. Bakgrunnen for representasjonskravet er at nemnda vil kunne gjere vedtak som inneber politisk skjønnsutøving.

I høyringsnotatet gav departementet uttrykk for at i eit samarbeid med vertskommune med felles folkevald nemnd vil det vere mest tenleg at samarbeidskommunane delegerer kompetanse til å vere underinstans til ei felles folkevald nemnd, samstundes som dei delegerer vedtakskompetansen. Nemnda avgjer om ho sjølv skal vere underinstans for klage over vedtak som vertskommuneadministrasjonen har gjort, eller om det er vertskommuneadministrasjonen som skal vere underinstans.

Dersom samarbeidskommunane finn det ønskeleg, kan dei avtale at saker der vertskommuneadministrasjonen har vore underinstans, skal leggjast fram for den felles folkevalde nemnda før klaga blir send til klageorganet for behandling. I slike tilfelle vil saka i så fall berre leggjast fram for den felles folkevalde nemnda til orientering.

Høyringsinstansane

Fiskeridirektoratet har ein lovteknisk kommentar til § 88 i høyringsnotatet om forvaltningsklage i vertskommune med felles nemnd. Dei stiller spørsmål om det kan vere tenleg å erstatte omgrepet «nemnd» i lovteksten med «klagenemnd». Dette vil skape eit klarare skilje mellom klagenemnda i denne føresegna og «felles nemnd» i § 84 i høyringsnotatet.

Statens forureiningstilsyn meiner det bør presiserast at dei føreslåtte føresegnene om forvaltningsklage gjeld saker som er omfatta av forvaltningslova § 28 andre ledd første punktum. Dei seier at ei rekkje saker som kommunane avgjer, følgjer av delegert myndigheit frå statleg forvaltningsorgan. I desse sakene vil klaga gå til statleg klageorgan, uavhengig av kva nivå i kommunen som er førsteinstans, jf. forvaltningslova § 28 andre ledd tredje punktum.

Fylkesmannen i Vestfold uttaler dette:

«Det er i høyringsnotatet utførlig redegjort for hvordan klageordninger er tenkt håndtert i de ulike modellene. For det tilfellet at det er fattet vedtak av vertskommune uten nemnd, er det skissert en løsning som innebærer at hjemkommunen skal være klageinstans og vertskommune underinstans. Fylkesmannen vil bemerke at dersom det er opprettet en ordning med vertskommune fordi det for eksempel er for dårlig eller for lite fagkompetanse i hjemkommunen, synes det ikke helt logisk at klagesaken skal håndteres i den kommunen med minst kompetanse. Dette er en innvending som er aktuell selv om saken er forberedt av vertskommunen. Fylkesmannen vil derfor be om at det vurderes en ordning hvor klagehåndteringen skjer som for vertskommunens egne klagesaker. Klageordninger for både samkommune og vertskommune uten nemnd synes imidlertid relativt komplisert og vil i seg selv kunne være et selvstendig argument for ikke å gå inn på slike samarbeidsløsninger. Dette bringer også frem spørsmålet om de fleste klager bør håndteres av statlige organer i slike sammenhenger som det er redegjort for her.»

Merknader og framlegg frå departementet

Departementet finn ikkje grunn til å gjere endringar i hovudtrekka i framlegget på bakgrunn av høyringsrunden. Det blir derfor føreslått at ved intern klagebehandling av enkeltvedtak som er gjort innanfor eit administrativt vertskommune-

samarbeid, skal ei eventuell klage behandlast i den respektive heimkommunen. I eit vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal klaga behandlast av ei særskild klagenemnd som er peikt ut av deltakarkommunane i fellesskap.

På bakgrunn av høyringa har departementet likevel gjort visse justeringar av enkelte punkt i framlegget. Departementet sluttar seg til merkna den frå Fiskeridirektoratet. Det blir derfor føreslått å presisere i lovteksten at det er klagenemnda det blir vist til.

Departementet er samd med Statens forureiningstilsyn i at det er behov for ei viss presisering i føresegnene om forvaltningsklage, slik at klager som blir avgjorde etter delegert myndigheit frå statleg myndigheit, vil følge klagesystemet i forvaltningslova § 28 andre ledd tredje punktum.

Fylkesmannen i Vestfold har fleire merknader. Departementet er ikkje samd med fylkesmannen i at behandlinga av klager som gjeld vedtak som er gjort av vertskommune utan nemnd, bør skje i vertskommunen. Grunngevinga for å inngå eit vertskommunesamarbeid utan nemnd vil nok i regelen vere at heimkommunen ikkje sit inne med den nødvendige fagkunnskapen på saksområdet. Myndigheita blir da lagd til administrasjonen i vertskommunen fordi han har den nødvendige kompetansen. Når departementet føreslår å gjere administrasjonen i vertskommunen til underinstans i klageomgangen, sikrar ein ei fagleg forsvareleg utgreiing av klaga. Slik departementet ser det, er det ikkje noko som tilseier at det politiske klageorganet i vertskommunen generelt vil ha betre fagleg kompetanse til å behandle klager enn det klageorganet i heimkommunen vil ha.

Fylkesmannen peiker også på at klageordninga for vertskommune utan nemnd er komplisert. Departementet ser at klageordningane kan verke litt kompliserte. Departementet kan likevel ikkje sjå at det å statleggjere klagebehandlinga vil vere ei god løysing. Dette vil vere å bryte med gjeldande vurderingar av kva slags klageordning som skal gjelde på kvart enkelt område. Det er også vanskeleg å sjå korleis ei slik ordning vil vere enklare for innbyggjarane å rette seg etter. I praksis er det dessutan svært få klager som blir behandla internt i kommunane.

Når det gjeld merkna den frå fylkesmannen om at det er viktig at ordninga med måten klaga blir send frå underinstansen til klageinstansen på, ikkje fører til ei seinka klagebehandling, sluttar departementet seg til dette. Det er derfor heller ikkje føreslått noka lovregulering på dette området som vil seinke klagebehandlinga. Slik departe-

mentet ser det, er det ikkje nødvendig at klaga blir send via administrasjonssjefen i heimkommunen eller den felles nemnda. Det må vere tilstrekkeleg at desse får tilsendt klaga parallelt med at ho blir send til klageinstansen. Kva prosedyrar som skal nyttast, kan regulerast i samarbeidsavtalen.

I høyringsnotatet gjorde departementet greie for kva organ det meinte hadde best føresetnad for å vere underinstans – og derfor burde vere det – ved intern klagebehandling i dei ulike modellane. Departementet har ikkje fått negative merknader til denne framstillinga. Det blir derfor føreslått at administrasjonen i vertskommunen skal vere underinstans i ein vertskommunemodell utan nemnd. Tilsvarende blir det føreslått at den felles nemnda skal vere underinstans i ein vertskommunemodell med felles nemnd. I tråd med vanlege reglar kan nemnda delegerer myndigheita til å vere underinstans til administrasjonen i vertskommunen. Dette gjeld likevel berre saker som ikkje er av prinsipiell betydning.

Ei særskild problemstilling som ikkje vart vurdert i høyringsnotatet, er forholdet til kommunehelsetenestelova § 2-4, som har enkelte særskilde reglar for intern klage i kommunane. Paragrafen fastset at klagenemnda skal ha frå tre til fem medlemmer ved avgjerd av klager etter denne føresegna. Det er for å sikre at personlege opplysningar ikkje blir spreidde meir enn det som er nødvendig. Det at klagenemnda skal ha frå tre til fem medlemmer, meiner departementet også bør gjelde der kommunane samarbeider etter vertskommunemodellane. Departementet fremmar derfor framlegg om at klagesystemet må tilpassast dette i dei tilfella der det blir samarbeidd om saker som det kan klagast over etter kommunehelsetenestelova § 2-4. Det blir også føreslått visse tekniske reglar for korleis medlemmene skal veljast, for å sikre at den respektive deltakarkommunen blir representert i klagenemnda ved behandling av saker som er delegert frå vedkommande kommune.

7.5 Klageordning regulert i særlov – statleg klageinstans

7.5.1 Innleiing

På dei fleste saksområda er det fastsett i dei ulike særlovene at klage over kommunale og fylkeskommunale vedtak skal avgjerast av eit statleg forvaltningsorgan.

Kva organ som er klageinstans, er da regulert

i lov (eller etter delegert myndigheit), og det same organet vil vere klageinstans sjølv om vedtaket er gjort av eit interkommunalt organ. I praksis er det fylkesmannen som er klageinstans på dei fleste lovområda som gjeld kommunane.

Kva organ som er underinstans, reiser ikkje andre problem ved statleg klageordning enn ved intern klageordning. Dei ulike interkommunale modellane reiser likevel ein del særlege problemstillingar, særleg spørsmålet om klaga bør sendast direkte frå underinstansen til klageinstansen, eller om ho bør sendast via heimkommunen til klagaren for at denne samarbeidskommunen skal kunne sikre behovet sitt for informasjon.

7.5.2 Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Vertskommunar utan nemnd (administrativt vertskommunesamarbeid)

I tilfelle der administrasjonen i vertskommunen er underinstans, vil ei klage på vedtak som er gjort av vertskommunen, blir førebudd av administrasjonen i vertskommunen før ho eventuelt blir send til den statlege klageinstansen som er nemnd i den aktuelle særlova. I høyringsnotatet reiser departementet spørsmålet om klaga i slike tilfelle bør sendast til den statlege klageinstansen via administrasjonssjefen i samarbeidskommunen. Bakgrunnen for ei slik løysing vil vere at når klaga går via administrasjonssjefen, vil han eller ho vere orientert om klagesakene som gjeld kommunen. Med utgangspunkt i at administrasjonssjefen i samarbeidskommunen etter vertskommunemodellen skal ha kunnskap om saker i sin eigen kommune, kan ei slik ordning vere tenleg. Det blir presisert at dersom kommunane etablerer ei ordning der klaga går via administrasjonssjefen i samarbeidskommunen, har vedkommande likevel ikkje underinstanskompetanse.

Vertskommunar med felles folkevald nemnd

Ved klage over vedtak der den felles folkevalde nemnda er underinstans, vil nemnda (i praksis nok med hjelp av administrasjonen i vertskommunen) førebu klaga før ho blir send til statleg klageinstans. Dette vil sikre at politikarane i samarbeidet er orienterte om klagesaker som gjeld deira eigne kommunar.

I tilfelle der administrasjonen i vertskommunen er underinstans, vil ei klage på vedtak som vertskommunen har gjort, bli førebudd av admi-

nistrasjonen i vertskommunen før ho eventuelt blir send til den statlege klageinstansen som er nemnd i den aktuelle særlova. Høyringsnotatet stiller spørsmål ved om ikkje den felles folkevalde nemnda bør vere orientert om saker som blir send til statleg klageinstans. Dette vil sikre at politikarane i samarbeidskommunane blir orienterte om saker som vedkjem den kompetansen som er lagd til vertskommunen frå dei respektive kommunane. Ordninga vil også vere konsekvent i forhold til klageordninga som er skissert ovanfor ved intern klagebehandling. Den felles folkevalde nemnda vil likevel ikkje har noka myndigheit i klagesaka, og ei underretning til den felles folkevalde nemnda om at klage er send til statleg klageinstans, vil ikkje seinke klagebehandlinga.

Den førebelse vurderinga frå departementet i høyringsnotatet var at det bør vere opp til kommunane sjølve å vurdere om dei ønskjer at den felles folkevalde nemnda skal orienterast om klager som blir sende til statleg klageinstans.

7.5.3 Høyringsinstansane

Fylkesmannen i Vestfold uttaler dette:

«Det foreslås at administrasjonen i vertskommunen skal sende klagesaken via administrasjonssjefen i hjemkommunen til orientering. En slik ordning virker etter Fylkesmannens mening unødig byråkratisk og forsinkende. Administrasjonssjefen i hjemkommunen må kunne orienteres på annen måte og/eller at saken sendes parallelt til administrasjonssjefen i hjemkommunen og til klageinstansen. En tilsvarende ordning som skissert over, er foreslått for vertskommune med nemnd. Dette blir om mulig enda mer omstendelig. Det bør legges inn en forutsetning om at dette ikke skal forsinke klagebehandlingen.»

7.5.4 Merknader og framlegg frå departementet

Departementet sluttar seg til merknaden frå Fylkesmannen i Vestfold om at det er viktig at ordninga med måten klaga blir send frå underinstansen til klageinstansen på, ikkje fører til seinke klagebehandling. Det er derfor heller ikkje foreslått noka lovregulering på dette området som vil seinke klagebehandlinga. For at administrasjonssjefen i heimkommunen i ein vertskommunemodell utan nemnd og nemnda i ein vertskommunemodell med nemnd skal få tilstrekkeleg oversikt over kva som skjer ved behandlinga av klager i

administrasjonen i vertskommunen, og få høve til eventuelt å gjere noko, vil det likevel – slik departementet ser det – vere tenleg at dei blir orienterte om saka før ho blir behandla i klageinstansen. Departementet meiner at det ikkje er nødvendig at klaga blir send via administrasjonssjefen i heimkommunen eller den felles nemnda. Det må vere tilstrekkeleg at desse får tilsendt klaga og vurderinga til underinstansen parallelt med at ho blir send til klageinstansen. Kva prosedyrar som skal nyttast, kan regulerast i samarbeidsavtalen.

Det er i punkt 7.4.2 gjort greie for framlegget om å lovregulere kva organ som skal vere underinstans i klagesaker med intern klageordning i vertskommunemodellane. Departementet meiner dei same omsyna tilseier at det også blir lovregulert kven som skal vere underinstans i tilfelle der klageordninga er regulert i særlov. Det blir i tråd med dette føreslått at ved statleg klagebehandling skal administrasjonen i vertskommunen vere underinstans i ein vertskommunemodell utan nemnd. Tilsvarende blir det føreslått at den felles nemnda skal vere underinstans i ein vertskommunemodell med felles nemnd. I samband med at nemnda delegerer vedtakskompetanse til administrasjonen i vertskommunen, kan nemnda delegere også kompetansen til å vere underinstans til administrasjonen.

7.6 Lovlegskapskontroll – kommunelova § 59

7.6.1 Innleiing

Etter kommunelova § 59 kan avgjerder som er tekne av eit kommunalt folkevalt organ eller den kommunale administrasjonen, bli tekne opp til lovlegskapskontroll. Myndigheita til å avgjere ei lovlegskapsklage er lagd til det aktuelle fagdepartementet. Myndigheita er i all hovudsak delegert til fylkesmannen når det gjeld kommunale avgjerder. Departementa – ut frå forvaltningsansvaret for den aktuelle lova – behandlar lovlegskapsklager frå fylkeskommunane.

Ei lovlegskapsklage må setjast fram av tre eller fleire medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget for det organet som har gjort vedtaket. Vidare kan fylkesmannen eller departementet på eige initiativ ta ei avgjerd opp til lovlegskapskontroll.

Ved lovlegskapskontroll kontrollerer klageorganet at innhaldet i avgjerda er lovleg. Dette inneber at klageorganet kontrollerer at vedtaket har

nødvendig heimel i lov eller ikkje strir mot lov, altså at forvaltningsorganet ikkje har gått utanfor den materielle kompetansen sin. Vidare blir det kontrollert at vedtaket er gjort av nokon med personell kompetanse, og at saksbehandlingsreglane er følgde. Lovlegskapskontrollen gir ikkje departementet eller fylkesmannen kompetanse til å ta ei ny avgjerd. Dei kan berre påtale feil og eventuelt oppheve vedkommande avgjerd dersom det må leggjast til grunn at ho er ugyldig.

7.6.2 Særleg om lovlegskapskontroll over vedtak som er gjort av interkommunale organ

Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Kommunelova § 59 om lovlegskapskontroll gjeld ikkje for kommunalt eigde aksjeselskap eller selskap som er oppretta i medhald av lova om interkommunale selskap. Spørsmålet om lovlegskapskontroll av vedtak i interkommunale styre har ikkje vore særleg problematisert i gjeldande rett. Grunnen til det er nok i stor grad at desse organa ikkje har hatt kompetanse til å utøve offentleg myndigheit. Da interkommunale organ som er oppretta etter vertskommunemodellane, vil få kompetanse til å utøve offentleg myndigheit, er det nødvendig å drøfte om vedtak som desse organa har gjort, kan takast opp til lovlegskapskontroll, og eventuelt kven som skal ha kompetanse til å klage over vedtaket.

Der det er administrasjonen i vertskommunen som gjer vedtak, er det ikkje tvilsamt at vedtaket kan takast opp til lovlegskapskontroll etter kommunelova § 59. Slik departementet vurderer det, må ein sjå på ei felles folkevald nemnd i ein vertskommune som eit folkevalt organ. Eit vedtak som er gjort av den felles nemnda, vil derfor også kunne takast opp til lovlegskapskontroll.

Kven som skal ha kompetanse til å leggje eit vedtak som er gjort i vertskommunen, fram for lovlegskapskontroll, er likevel ei særskild problemstilling.

Vertskommune utan nemnd

Departementet føreslo i høyringsnotatet at det i ein vertskommunemodell utan felles folkevald nemnd bør vere tre eller fleire medlemmer i kommunestyret i den aktuelle samarbeidskommunen som skal kunne leggje ei avgjerd som er fatta av administrasjonen i vertskommunen på vegner av samarbeidskommunen, fram for lovlegskapskontroll.

Vertskommune med felles folkevald nemnd

Departementet føreslo i høyringsnotatet at det er medlemmene av kommunestyret i den aktuelle samarbeidskommunen som skal kunne krevje lovlegskapskontroll av avgjerder som er tekne av den felles folkevalde nemnda eller administrasjonen i vertskommunen på vegner av samarbeidskommunen. Ei slik ordning vil sikre omsynet til at det er politikarar i kvar enkelt samarbeidskommune som er ansvarleg overfor innbyggjarane for å tilby lovpålagde tenester.

Departementet vurderte i høyringsnotatet om også medlemmene av den felles folkevalde nemnda skulle kunne leggje ei avgjerd fram for lovlegskapskontroll, men kom til at desse ikkje burde ha slik kompetanse. Departementet la i høyringsnotatet til grunn at gjeldande rett så langt det er mogleg, også skal gjelde overfor interkommunale organ. Dette taler for at det berre er medlemmene i dei respektive samarbeidskommunane som kan krevje lovlegskapskontroll. Det krev at den felles folkevalde nemnda skal ha ein funksjon som ligg så nær opp til ei ordinær nemnd som råd. Ved vedtak som ei kommunal nemnd i dag har gjort, har ikkje medlemmene av nemnda høve til å leggje vedtaket til nemnda eller underliggjande organ fram for lovlegskapskontroll. Nemnda må eventuelt ta forholdet opp med medlemmene av kommunestyret.

Høyringsinstansane

Fylkesmannen i Møre og Romsdal uttaler at embetet ikkje er sikker på kva §§ 89 og 106 (i høyringsnotatet) vil omfatte. Det blir vist til at det i framlegget berre er nemnt at tre eller fleire medlemmer i samarbeidskommunane kan be om lovlegskapskontroll. Dei rår til at reglane om lovlegskapskontroll av eige tiltak etter § 59 nr. 5 også skal gjelde for interkommunalt samarbeid.

Merknader og framlegg frå departementet

Kommunelova § 59 om lovlegskapskontroll, også nr. 5, gjeld – slik departementet ser det – direkte for avgjerder som er tekne i administrasjonen og folkevalde organ etter vertskommunemodellane. Departementet meiner at dette følgjer direkte av ordlyden i lova. Avgjerder i vertskommunen er anten avgjerder som er tekne av eit folkevalt organ i vertskommunen (den felles nemnda) eller av administrasjonen i kommunen, jf. § 59 nr. 1. Det er likevel behov for å klargjere nærmare kven

som skal kunne setje fram eit krav om lovlegskapskontroll.

I tråd med framlegget i høyringsnotatet fremmar departementet framlegg om at i vertskommunemodellane kan tre eller fleire medlemmer i kommunestyret i samarbeidskommunen leggje ei avgjerd som eit organ i vertskommunen har teke på vegne av samarbeidskommunen, fram for departementet til kontroll av lovlegskapen ved avgjerda.

I ein vertskommunemodell vil det følgje av kommunelova § 59 første ledd at kommunestyremedlemmer i vertskommunen kan krevje lovlegskapskontroll av avgjerder som er tekne av folkevalde organ eller administrasjonen i vertskommunen. Etter lova vil dette også gjelde avgjerder vertskommunen tek på vegner av ein samarbeidskommune. I tråd med det som er sagt ovanfor, føreslår ein derfor ei innskrenking i denne retten.

8 Om forholdet til EØS-avtalen og enkelte konkurranserettslege spørsmål

8.1 Innleiing

Interkommunalt samarbeid kan mellom anna reise spørsmål i forhold til regelverket om offentlege innkjøp og i forhold til regelverket om offentlig støtte. I punkta 8.2 og 8.3 er det gitt ei kortfatta oversikt over nokre problemstillingar som kan vere aktuelle.

8.2 Om lova om offentlege innkjøp og forholdet til interkommunalt samarbeid

Der kommunar driv ei verksemd i fellesskap, kan det bli spørsmål om kva høve dei deltakande kommunane har til å gi oppdrag til interkommunale samanslutningar og samarbeidseiningar utan å følgje dei særlege prosedyrane som gjeld for offentlege innkjøp.

Departementet legg til grunn at tildeling av oppdrag mellom kommunar og til interkommunale samarbeidseiningar kan falle utanfor krava i innkjøpsreglane om utlysing og konkurranse i fleire tilfelle.

Tenester kan falle utanfor der dei blir tildelte ei eining som sjølv er ein offentlig oppdragsgivar, og som har ein einerett til å utføre tenesta for eller på vegner av kommunen, forskrifta om offentlege innkjøp § 1-3 andre ledd bokstav h.

Tenester kan også falle utanfor der dei blir utførte for kommunen i kraft av ein einerett eller særrett gjennom ein konsesjon. Ein tenestekonsesjon vil typisk dreie seg om tildeling av eit tenesteoppdrag der vederlaget for arbeida som skal utførast, anten berre består av retten til å utnytte oppdraget eller i ein slik rett saman med betaling. Retten til utnyttinga inneber regelmessig ein rett til å krevje betaling frå dei direkte brukarane av tenesta. Dersom betalinga kjem frå det offentlege sjølv, dreier det seg ikkje om ein konsesjon ut frå innkjøpsreglane. Det er vidare mellom anna lagt

til grunn at ei slik ordning må vere grunnleggjande i eit allment omsyn og vere proporsjonal i forhold til dette. Bakgrunnen for dette er at slike konsesjonar i form av einerettar er ein restriksjon på høvet til etablering og fridommen til å levere tenester.

Vidare fell alle tildelingar av oppdrag som ikkje skjer på grunnlag av kontrakt, utanfor regelverket om offentlege innkjøp. Dette kan mellom anna gjelde der ein må sjå på samarbeidet som ei forvaltningsrettsleg fordeling av myndigheit, oppgåver og ansvar mellom samarbeidande kommunar og interkommunale organ.

Endeleg kan tildeling av oppdrag til interkommunale einingar som blir kontrollerte av dei deltakande kommunane, falle utanfor dersom den vesentlege delen av verksemda til eininga går ut på å betene dei samarbeidande kommunane. Rekkjevidda av dette unntaket er avhengig av rettspraksisen ved EF-domstolen.

Om tildeling av oppdrag i ei interkommunal samarbeidsordning i eit konkret tilfelle vil falle inn under ein av dei kategoriane som er nemnde her, er avhengig av fleire forhold. For alle moglege unntak er det eit sentralt moment om den som tilbyr tenesta, opptretr som ein marknadsaktør. Det vil også vere eit sentralt moment om kommunen i tillegg til å kjøpe tenesta frå ein annan kommune (til dømes i ein vertskommune-modell), også har fridom til å kjøpe tenesta frå andre aktørar.

8.3 Om offentlig støtte og interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid kan også reise spørsmål i samband med regelverket om offentlig støtte. Nedanfor er det gitt ei kort oversikt over hovudpunkta i artikkel 61(1) i EØS-avtalen, og det er vurdert kva dette har å seie for enkelte interkommunale samarbeidsordningar.

Artikkel 61(1) i EØS-avtalen

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 støtte gitt av staten eller av offentlege midlar i ei eller anna form (offentleg støtte).
2. Støtta må vri konkurransen eller truge med å vri konkurransen.
3. Støtta må gi fordelar til visse føretak eller produksjonen av visse varer.
4. Støtta må vere eigna til å påverke samhandelen mellom EØS-landa (avtalepartane).

Dersom det ikkje blir betalt marknadsmessig garantipremie for ein garanti, vil dette innebere statsstøtte. I medhald av artikkel 61(1) i EØS-avtalen er det som hovudregel forbode å gi støtte til føretak som opptrer på ein grenseoverskridande konkurransemarknad. Reglane om offentlig støtte er tolka slik at alle einingar som driv «økonomisk verksemd», vil vere eit føretak ifølgje EØS-avtalen.

Det er økonomiske fordelar til bestemte føretak som kan bli ramma av statsstøttereglane. Generelle økonomiske tiltak som ikkje leier til at enkelte føretak eller produksjonen av enkelte varer eller tenester får fordelar, fell utanfor støttebegerpet i EØS-avtalen artikkel 61 (1).

Det sentrale vilkåret for om ein kommune sine aktivitetar fell inn under statsstøttereglane, er om kommunen driv «økonomisk verksemd». Spørsmålet blir på denne bakgrunnen om ei interkommunal samarbeidseining – eller ein vertskommune – kan tenkjast å drive «økonomisk verksemd». Der ei interkommunal samarbeidseining eller ein vertskommune driv ei slik verksemd som går fram av artikkel 61(1) i EØS-avtalen, kan det reisast spørsmål om det uavgrensa ansvaret for kommunen som ligg i denne modellen, vil vere statsstøtte.

Det er grunn til å tru at det generelt skal lite til for at ei eining kan seiast å drive økonomisk verksemd/vere eit «føretak». Motstykket til økonomisk verksemd slik det har vorte tolka av EF-domstolen, er «tradisjonell myndigheitsutøving». Grensa må altså trekkjast mellom dei tilfella der det offentlege utøver tradisjonell myndigheitsutøving, og dei tilfella der det blir drive meir kommersiell verksemd. Den nærmare grensedraginga er det vanskeleg å seie noko generelt om.

Fråsegna frå EF-domstolen i sak C-343/95 gir eit nyttig utgangspunkt med omsyn til kva som blir sett på som eit føretak, det vil seie ei eining som driv økonomisk verksemd:

«Med hensyn til spørsmålet om, hvorvidt traktatens konkurrenceregler 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 af den offentlige administration, eller gennem et organ, som staten har indrømmet særlige eller eksklusive rettigheder. For at kunne foretage sondringen mellem de to situationer, der er nævnt i premiss 16, må der foretages en nærmere undersøgelse af den aktivitet, der udøves af den offentlige virksomhed eller det organ, staten har indrømmet særlige eller eksklusive rettigheder.»

Det har altså ikkje noko å seie om den aktuelle verksemda blir driven av offentlege eller private aktørar. Det er vidare slik at ei eining som formelt er ein del av det offentlege, kan drive økonomisk verksemd og dermed vere eit føretak ifølgje EØS-avtalen.

Generelt kan ein seie at det blir drive økonomisk verksemd der den aktuelle eininga tilbyr varer eller tenester på ein marknad. I denne samanhengen er det irrelevant om den aktuelle eininga har eit profittmotiv eller ikkje. Såleis blir også såkalla «non-profit making undertakings» ramma, under føresetnad av at dei tilbyr varer eller tenester på ein marknad. Dette har samanheng med at også støtte til føretak som ikkje har profitt som siktemål, vil kunne påverke konkurransevilkåra til dei andre aktørane på marknaden.

Føresegna i artikkel 61(1) i EØS-avtalen omfattar støtte som blir gitt frå kommunar og fylkeskommunar. Alle økonomiske tiltak som inneber vederlagsfrie finansielle fordelar frå det offentlege, er omfatta av føresegna. Såleis er også kommunale og fylkeskommunale garantiar i form av uavgrensa økonomisk ansvar for andre sine økonomiske plikter i prinsippet omfatta dersom ordninga ikkje er i tråd med det såkalla «marknadsinvestorprinsippet» – det vil seie at ein rasjonell privat marknadsinvestor kunne tenkjast å stille ein tilsvarande garanti.

8.4 Vurderingar og framlegg i høyringsnotatet

Offentleg støtte

Det går fram av høyringsnotatet at vertskommune- og samkommunemodellen var forma med sikte på kommunale kjerneoppgåver – typisk utøving av offentleg myndigheit og lovpålagd tenesteyting retta til innbyggjarane i kommunane. Det vart likevel ikkje føreslått å ta inn i lova ei avgrensing mot andre typar verksemd.

Høyringsnotatet peiker på at det i den grad det til ein samkommune – eller til ein annan kommune som vertskommune – blir lagd verksemd som fell inn under virkeområdet til artikkel 61 i EØS-avtalen («føretak»/«økonomisk verksemd»), kan det også her reisast spørsmål om det uavgrensa ansvaret for kommunane vil vere statsstøtte.

Departementet kom i høyringsnotatet likevel til at det ikkje burde bli føreslått ei slik sakleg avgrensing av virkeområdet for lova. Det vart vist til at det knyter seg store avgrensingsproblem til å fastleggje rekkjevidda av artikkel 61 i lovføresegningene om samkommune og vertskommune. Det vart vidare framheva at eit eventuelt problem i samband med dei tilfella der kommunar driv verksemd som fell inn under artikkel 61, gjer seg gjeldande alt i dag for kommunane og fylkeskommunane sjølv, i den grad dei driv «økonomisk verksemd» ifølgje EØS-avtalen. Det vil derfor vere vanskeleg å ta inn ei avgrensing mot denne typen verksemd i form av samkommune- og vertskommunemodellar, utan at ein samstundes gjer ei tilsvarende avgrensing for kommunane og fylkeskommunane sjølv.

Det vart i høyringsnotatet gitt uttrykk for at dersom ein skal vurdere korleis «økonomisk verksemd» skal organiserast og drivast i kommunal sektor, burde dette gjerast ut frå ei heilskapleg vurdering. Det vart vist til eit planlagt lovarbeid i samband med lova om interkommunale selskap.

Offentlege innkjøp

Av høyringsnotatet går det fram at det ikkje vart sett som ønskeleg å spesialregulere interkommunalt samarbeid når det gjeld offentlege innkjøp. Det vart lagt til grunn at lova om offentlege innkjøp med forskrifter vil vere avgjerande for når interkommunale einingar eller andre kommunar kan tildelast oppdrag som fell inn under lova, utan at oppdraget må setjast ut på anbod dersom kon-

traktssummen kjem over nærmare fastsette beløpsgrenser.

Dei modellane som vart føreslått i høyringsnotatet, var utarbeidde med sikte på verksemd og avgjerdsrett som ligg innanfor kjerneoppgåvene til kommunane. Modellane er ikkje utarbeidde med sikte på å vere eit organisasjonstilbod for verksemd som tilbyr ytingar på ein marknad. Det går fram at kommunane likevel ikkje er rettsleg hindra i å drive slik verksemd gjennom framlegget i høyringsnotatet til samkommune- og vertskommunemodellar. Rekkjevidda av lova om offentlege innkjøp vil vere avgjerande for om det i slike tilfelle er mogleg for ein kommune å kjøpe tenester frå den interkommunale eininga utan å setje oppdraget ut på anbod.

Dette inneber at kommunane på same måten som ved interkommunale samarbeidsordningar etter reglane som gjeld i dag, vil måtte vurdere spørsmålet om tenester som fell inn under lova om offentlege innkjøp, kan leggjast til ein annan kommune (vertskommune) eller ein samkommune etter framlegget i høyringsnotatet.

8.5 Høyringsinstansane

Somme høyringsinstansar har hatt merknader til dei vurderingane som vart gjorde i høyringsnotatet om forholdet til konkurranserettslege spørsmål, regelverket om offentlege innkjøp og regelverket om offentleg støtte. Nokre av høyringsinstansane gir på generelt grunnlag uttrykk for at dei saknar ei klargjering av forholdet til lova om offentlege innkjøp og regelverket om offentleg støtte.

Konkurransetilsynet uttaler mellom anna:

«De foreslåtte lovendringene tar hovedsakelig sikte på samarbeid om tradisjonell forvaltningsvirksomhet, innbyggerrettet tjenesteyting og offentlig myndighetsutøvelse. Dette oppstilles som en motsetning til den del av kommunes virksomhet som har et forretningsmessig preg, og som ble utredet i NOU 1995:17, og som er regulert i lov om interkommunale selskaper. Konkurransetilsynet stiller seg noe tvilende til om dette er en hensiktsmessig sontring. Grensen for hvilken del av virksomheten som har «et forretningsmessig preg» har vært i stadig bevegelse de senere årene. Bortsett fra den myndighetsutøvelsen som ligger i selve utformingen av vedtak i kommunen, er det få grenser for hvilke deler av forvaltningsvirksomheten og innbyggerrettede

tjenester som ikke kan utføres av private aktører. Dermed kan det aller meste kommunene utfører sies å ha et «forretningsmessig preg».

Et øket samarbeid mellom kommunene legger til rette for bedre ressursutnyttelse, noe som er entydig positivt. Det er imidlertid viktig at etableringen av større interkommunale enheter skjer på en måte som kan sikre konkurranseforholdene innen de berørte bransjer. Dersom både retten til å fatte vedtak, og driftsmessige oppgaver blir flyttet til et rettssubjekt utenfor den enkelte kommune, er sannsynligheten stor for at koblingen mellom disse to funksjonene vil hemme muligheten for private aktører til å bli vurdert som mulige leverandører av kommunale tjenester.

Departementet bør derfor vurdere om retten til å utøve myndighet gjennom å fatte vedtak bør skilles fra den del av virksomheten som har eller kan få et forretningsmessig preg. Slik kan man best sikre at det blir åpnet for en reell konkurranse om produksjon av kommunale tjenester.

Det er omdiskutert i hvilken utstrekning tjenester som produseres gjennom et interkommunalt samarbeid er omfattet av reglene som gjelder om offentlige anskaffelser for den enkelte deltakende kommune, slik det blant annet er redegjort for av professor Hans Petter Graver i artikkelen *Offentlige anskaffelser og interkommunalt samarbeid* i Tidsskrift for Rettsvitenskap 2005 s. 153 flg. og av advokat Kurt Weltzien i artikkelen *Avoiding the Procurement Rules by Awarding Contracts to an In-House Entity: The Scope of the Procurement Directives in the Classical Sector*, Public Procurement Law Review 2005 s. 237 flg.

Konkurransetilsynet ser det som en fordel om det arbeides videre med å klargjøre rammen for det nasjonale handlingsrom innenfor EØS-avtalen, dersom man vil stimulere til ytterligere interkommunalt samarbeid. Derfor er vi tilfreds med at departementet på side 8 i høringsnotatet varsler en gjennomgang av dette spørsmålet.»

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH) uttaler mellom anna:

«I foreliggende høringsnotat er det kommunal kjernevirksomhet og tradisjonell forvaltningsvirksomhet, herunder myndighetsutøvelse og innbyggerrettede tjenester, som er i fokus. HSH er enig i behovet for å forbedre de rettslige rammebetingelsene for interkommunalt samarbeid, både av hensyn til folkevalgt innflytelse og kontroll, beslutningseffektivitet og behovet for å etablere enheter og fagmiljøer

som er større og mer bærekraftig enn det som er mulig for mange små kommuner hver for seg. Men vi vil understreke at de svakheter som preger dagens kommunestruktur best lar seg utbedre ved å foreta endringer i kommuneinndelingen. Interkommunalt samarbeid vil ikke kunne være et fullgodt alternativ til en hensiktsmessig kommunestruktur, men bare et supplement til kommuneinndelingen. (...)

En stor del av det interkommunale samarbeidet dreier seg om utveksling av administrative «støttetjenester» som regnskapsarbeid, innkjøpsvirksomhet, renholdstjenester, juridiske tjenester, revisjon m.v., dvs. næringsvirksomhet og kommunal virksomhet med et «forretningsmessig preg». De rettslige spørsmål som reiser seg ved slikt interkommunalt samarbeid, dreier seg i hovedsak om rekkevidden av lov om offentlige anskaffelser. Med mindre utveksling av slike støttetjenester faller utenfor rekkevidden av lov om offentlige anskaffelser, må omsetning av tjenester imidlertid skje innenfor rammen av denne loven. HSH mener hensynet til en mest mulig effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, tilsier at private leverandører i størst mulig grad får anledning til å konkurrere om å tilby slike tjenester. (...)

Lovforslaget er utformet med sikte på kommunale kjerneoppgaver, og avgrenser ikke mot andre typer virksomhet, der det kan reises spørsmål om det ubegrensede ansvaret for kommunene vil representere statsstøtte. HSH er enig med departementet i å avvente en *helhetlig* vurdering av hvordan «økonomisk virksomhet» skal organiseres og drives i kommunal sektor. Det skyldes både store avgrensingsproblemer forbundet med å fastlegge rekkevidden av art. 61 i lovbestemmelsene om samkommune og vertskommune, men også at tilsvarende avgrensning må gjøres for kommunene og fylkeskommunene selv og for interkommunale selskaper.»

NORVAR (interesseorganisasjon for vass- og avløpssektoren) uttaler mellom anna:

«Vi støtter departementets intensjoner med å legge til rette for økt samarbeid mellom kommuner når det gjelder forvaltningsoppgaver og myndighetsutøvelse.

Det delegeres stadig flere oppgaver til kommunenivået, til tross for at halvparten av landets kommuner har mindre enn 5000 innbyggere. Som ett eksempel kan vi nevne avløpssektoren, der miljømyndighetene har hatt på høring forslag til et endret regelverk som vil gi kommunene atskillig flere oppgaver og betraktelig økt myndighetsområde på avløpsområ-

det. Samtidig opplever kommunene økte forventninger og krav til profesjonalitet og tjenestetkvalitet overfor innbyggerne, kombinert med økt fokus på effektivisering av offentlig sektor. Disse trendene medfører at en del kommuner har, eller vil få, kapasitets- og kompetanseutfordringer på ulike forvaltningsområder, blant annet på avløpsområdet, og vil ha behov for å kunne samarbeide om å etablere kompetente og handlekraftige fagmiljøer. Et bedre lovmessig grunnlag for kommunesamarbeid på forvaltningsområdet vil således trolig være av viktighet for en rekke kommuner. (...)

I høringsnotatet lover departementet at § 27 i kommuneloven inntil videre skal beholdes, på grunn av usikkerheten knyttet til lov om interkommunale selskaper i forhold til EØS-avtalens statsstøtteregler. Samtidig varsler man at det skal gjennomføres et lovutredningsarbeid om lov om interkommunale selskaper ut fra et statsstøtterettslig perspektiv. NORVAR hilser et slikt arbeid velkommen, og oppfordrer departementet til nær dialog med interesseorganisasjonene i dette arbeidet.»

Bergen kommune gir uttrykk for at forholdet til lova om offentlige innkjøp bør greiast grundigare ut før framlegget blir fremma for Stortinget.

Miljøverndepartementet uttaler mellom anna:

«Mange kommuner har av ulike årsaker valgt aksjeselskapsformen (AS-formen) ved interkommunalt samarbeid. Gebyrfastsettelsen skaper praktiske problemer ved bruk av selskapsformen. Det er derfor fra departementets side ønskelig at KRD i forbindelse med den forespeilede gjennomgangen av lov om interkommunalt samarbeid i lys av EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte, også ser på hvilke begrensninger AS-formen legger på kommunene vedrørende samarbeid om myndighetsutøvelse.»

8.6 Den endelege vurderinga til departementet

Regelverket om statsstøtte

Departementet har vorte ståande ved dei vurderingane som vart gjorde i høringsnotatet. Ei

eventuell vurdering av korleis «økonomisk verksemd» skal organiserast og drivast i kommunal sektor, bør gjerast ut frå ei heilskapleg tilnærming – ikkje berre med sikte på interkommunalt samarbeid gjennom eit vertskommunesamarbeid slik det er føreslått i denne proposisjonen.

Det blir her vist til kapittel 4, der departementet varslar at det blir teke sikte på ein gjennomgang av lova om interkommunale selskap i forhold til statsstøtterettslege problemstillingar. Dette er ei organisasjonsform eller selskapsform som er laga med sikte på ei verksemd der statsstøtterettslege problem er meir framtreddane enn for verksemd som blir driven i form av forvaltningsorgan som vertskommunar.

Dersom det i lovarbeidet om interkommunale selskap skulle vise seg at det også gjer seg gjeldande statsstøtterettslege problem for kommunane og fylkeskommunane sjølv, vil det i den samanhengen vere naturleg å vurdere vertskommunemodellen samstundes.

Ettersom framlegget i høringsnotatet til lovregulering av samkommunemodellen ikkje er vidareført i denne proposisjonen, er det ikkje grunn til å gå spesielt inn på vurderingar i samband med denne samarbeidsmodellen her.

Regelverket om offentlige innkjøp

Rekkjevidda av lova om offentlige innkjøp med forskrifter er avgjerande for kva moglegheiter kommunar har til å setje ut oppdrag utan offentlig anbod. Departementet har vorte ståande ved den vurderinga som vart gjort i høringsnotatet på dette punktet. Dette inneber at det ikkje blir føreslått å spesialregulere dette for interkommunale samarbeidsordningar.

Ei hovudutfordring for kommunane på dette området er at særleg det domstolsskapte unntaket for eigenregi ikkje utan vidare set klare grenser for når unntaket for eigenregi kan nyttast i interkommunale samarbeidsforhold. Det blir lagt til grunn at ytterlegare avklaring av rettstilstanden vil skje gjennom rettspraksisen til EF-domstolen.

9 Økonomiske og administrative konsekvensar

I denne proposisjonen blir det føreslått lovregulering av interkommunalt samarbeid i form av ein vertskommune. Denne modellen representerer eit tilbod som kommunar og fylkeskommunar kan nytte dersom dei finn det tenleg. Framlegget inneber ingen pålegg om å endre organisasjonsmodell for eksisterande samarbeidsordningar. Framlegget har såleis ikkje i seg sjølv nokre økonomiske og administrative konsekvensar. Dei økonomiske og administrative konsekvensane for dei kommunane og fylkeskommunane som vel å bruke den nye organisasjonsmodellen, er det vanskeleg å rekne ut. Det knyter seg visse transaksjonskostnader til å endre organisasjonsform. Dei administrative konsekvensane vil vere avhengig av kor omfattande samarbeidsordningar som blir etablerte.

For staten inneber framlegget ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvensar. Det blir ikkje lagt opp til endringar i systemet for statlege overføringar til kommunesektoren, heller ikkje auka overføringar. Interkommunalt samarbeid skal framleis finansierast gjennom kommunane, ikkje frå staten direkte.

Det blir ikkje føreslått lovendringar som grip direkte inn i ansvarsområde til andre departement. Når det gjeld forholdet mellom kommunelova og spesiallovgivinga med omsyn til kommunale oppgåver og høvet til å delegere til interkommunale einingar, kan det dersom det er ønskeleg å spesialregulere interkommunalt samarbeid i kvar enkelt særlov, innebere behov for administrative ressursar i den grad det er nødvendig å endre spesiallovene.

10 Merknader til dei ulike føresegnene i lovframlegget

Generelt om lovframlegget

Det blir føreslått å ta inn i lova nye føresegner om vertskommunesamarbeid. Føresegnene blir føreslått tekne inn i kommunelova kapittel 5 «Interkommunalt samarbeid». Vertskommunesamarbeid er ei form for interkommunalt samarbeid og høyrer tematisk naturleg heime i kapittel 5. Vertskommunesamarbeid vil vere ei form for interkommunalt samarbeid som eksisterer ved sida av føresegna om interkommunale styre i § 27.

I høyringsnotatet var føresegnene føreslått tekne inn i eit nytt kapittel 13 i lova. Ettersom føresegnene i lovframlegget her er tekne inn i det eksisterande kapittel 5, har dei fått ei anna nummerering enn i høyringsnotatet.

Til framlegg til ny § 28 a Overføring av myndighet til vertskommune:

Føresegna har i hovudsak same innhaldet som framlegget i høyringsnotatet. Rekkjevidda av føresegna er likevel presisert til å gjelde lovpålagde oppgåver og utøving av offentleg myndigheit.

Føresegna i *nr. 1* slår for det første fast at ein kommune kan overlata utføringa av lovpålagde oppgåver til ein vertskommune i eit vertskommunesamarbeid regulert etter §§ 28 b og 28 c i denne lova. Dette inneber at både faktiske oppgåver og avgjerder som gjeld den lovpålagde oppgåva, kan overlatast/delegerast til ein vertskommune innanfor ramma av det som er regulert i §§ 28 b til 28 k. Føresegna omfattar også oppgåver som er pålagde i forskrift.

For det andre slår føresegna fast at vedtak som inneber utøving av offentleg myndigheit slik det er definert i forvaltningslova § 2, kan delegerast til ein vertskommune. Føresegna har sjølvstendig betydning der den aktuelle lova ikkje gir slik heimel til å overføre myndigheit. Det er lagt til grunn at det ikkje er høve til å delegere utøving av offentleg myndigheit til andre dersom det ikkje ligg føre heimel for det. Sjå nærmare om dette i dei allmenne motiva punkt 4.6. Spørsmålet er sjeldan eksplisitt regulert i kvar enkelt lov. Føresegna her inneber at det som hovudregel kan delegerast slik myndigheit. Alternativet «lovpålagde oppgå-

ver» har sjølvstendig betydning der det er tale om vedtak som ikkje inneber utøving av offentleg myndigheit i snever forstand.

Overføring av myndigheit etter § 28 a inneber ikkje at ansvaret blir flytt frå kvar enkelt kommune til vertskommunen. Det ansvaret som i lov er lagt på kommunar og fylkeskommunar, ligg framleis hos kommunen og fylkeskommunen, sjølv om oppgåver og avgjerdsrett er delegert til ein vertskommune.

Både for utøving av offentleg myndigheit regulert i lov og lovpålagde oppgåver generelt vil kvar lov kunne hindre høvet til delegasjon. Unntak frå slikt høve kan følgje av kommunelova eller anna lov. Eksplisitte delegasjonsforbod kan følgje av at kommunelova bruker uttrykket «kommunestyret selv» i samband med den aktuelle avgjerda. Unntak kan også følgje av at det i særlov er brukt tilsvarende uttrykk. Unntak kan vidare følgje av at det etter ei heilskapleg tolking av rettskjeldebiletet må konstaterast at myndigheita til å gjere vedtak ikkje kan delegerast, eller at den lovpålagde oppgåva ikkje kan overlatast til andre. Dette må avgjerast med utgangspunkt i den aktuelle lova.

Slike unntak kan også finnast der den aktuelle lova krev at det blir peikt ut spesielle organ som i lova er gitt ein legalkompetanse på det aktuelle området.

Der det følgjer av ei lov at ein person har krav på å ta imot den aktuelle tenesta eller ytinga i den kommunen der vedkommande er busett eller oppheld seg, vil dette ikkje i seg sjølv vere til hinder for at avgjerdsmakta og drifta av verksemda blir lagde til ein vertskommune. Men verksemda må organiserast slik at innbyggjarane i dei respektive kommunane tek imot tenesta der dei etter lova har krav på å få henne.

For kommunal verksemd der kommunen ikkje er pålagd eit ansvar i lov, vil høvet til å overlata avgjerdsrett til ein vertskommune måtte avgjerast på ulovfest grunnlag. Der det gjeld oppgåver og myndigheit som ikkje er lovpålagde, vil overføring av myndigheit i hovudsak kunne skje på reint privatrettsleg grunnlag.

Føresegna gjeld berre spørsmålet om høvet til å delegere til vertskommunar. Ho regulerer ikkje

spørsmålet om å overlate myndigheit til selskap eller andre samanslutningar, private rettssubjekt, stiftelsar eller anna. Spørsmålet om å overlate myndigheit til andre enn vertskommunar i eit vertskommunesamarbeid etter lova her må avgjerast ved ei tolking av den lova som legg oppgåva til kommunen.

Av *nr. 2* går det fram at føresegna i nr. 1 gjeld tilsvarende for fylkeskommunar. Dette inneber at ein fylkeskommune kan leggje oppgåver og avgjerdsrett til ein annan fylkeskommune i eit (fylkes)vertskommunesamarbeid. Det er ikkje høve for ein fylkeskommune til å leggje oppgåver til ein kommune. Dette har samanheng med at dei to forvaltningsnivåa har ulike oppgåver. Sjå også § 28 b som hindrar vertskommunesamarbeid mellom kommunar og fylkeskommunar.

Til framlegg til ny § 28 b Administrativt vertskommunesamarbeid:

Når det gjeld innhaldet, er føresegna stort sett i samsvar med framlegget i høyringsnotatet. Det er likevel gjort nokre redaksjonelle endringar. Nr. 5 er ny i forhold til høyringsnotatet.

I *nr. 1* blir det gitt høve for kommunar til å inngå eit vertskommunesamarbeid på administrativt nivå. Ein annan variant av vertskommunesamarbeid er regulert i § 28 c – vertskommunesamarbeid med folkevald nemnd. Om samarbeidsforholdet er regulert av § 28 b eller 28 c, er avhengig av om det skal overførast avgjerdsrett i saker av prinsipiell betydning. Dersom det skal overførast myndigheit i saker av prinsipiell betydning, gjeld § 28 c. Dersom det ikkje skal overførast avgjerdsrett i saker av prinsipiell betydning, gjeld § 28 b.

Med «deltakarkommune» meiner ein alle kommunar som deltek i samarbeidet. Med «vertskommune» meiner ein den kommunen blant deltakarkommunane som skal stå for sjølve utføringa av oppgåvene og ta avgjerder etter delegert myndigheit. Med «samarbeidskommunar» meiner ein dei kommunane i samarbeidet som ikkje er vertskommune.

Føresegna gir høve for samarbeidskommunane til å overføre vedtakskompetanse til vertskommunen så langt dette følgjer av avtalen mellom kommunane. Kompetansen er avgrensa til å gjelde enkeltsaker eller typar av saker som ikkje er av prinsipiell betydning. Dette inneber ei delegasjonssperre mot «saker av prinsipiell betydning». Omgrepet saker av prinsipiell betydning er nytta mellom anna i §§ 10 og 23. Omgrepet har same innhaldet her. Omgrepet er nærmare omtalt

i Ot.prp. nr 42 (1991–92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner* side 277.

Føresegna må sjåast i samanheng med § 28 a, som gir ein generell heimel for overføring av avgjerdsrett i samband med lovpålagde oppgåver og utøving av offentleg myndigheit.

Føresegna set ingen grenser for kor mange kommunar som kan inngå i eit samarbeid, eller for kor mange vertskommunesamarbeid kvar kommune kan delta i.

I *nr. 2* blir nr. 1 i føresegna gjort tilsvarende gjeldande for fylkeskommunar. Det er berre kommunar eller berre fylkeskommunar som kan delta. Det er såleis ikkje høve for fylkeskommunar til å vere med i eit vertskommunesamarbeid med ein kommune eller omvendt.

Nr. 3 inneheld reglar for korleis ein delegasjon av vedtakskompetanse etter nr. 1 første punktum skal skje. Kommunestyret eller fylkestinget må sjølv, innanfor det området som samarbeidsavtalen femner om, i eit eige vedtak instruere sin eigen administrasjonssjef til å delegere oppgitt kompetanse til administrasjonssjefen i vertskommunen. Dette forankrar saksområdet hos administrasjonssjefane i samarbeidskommunane og gir dei som delegerande instans den instruksjonsmyndigheita som følgjer av nr. 5 og omgjeringsmyndigheita som følgjer av nr. 6.

I delegasjonsvedtaket til kvar samarbeidskommune kan det fastsetjast retningslinjer for kva som blir vurdert å vere saker av prinsipiell betydning. Vertskommunen har på si side eit sjølvstendig ansvar for å vurdere enkeltsaker ikkje berre opp mot kvart enkelt delegasjonsvedtak, men også om dei kan vurderast som prinsipielle etter lova.

Forbodet mot å delegere saker av prinsipiell betydning er likevel ikkje til hinder for at vertskommunen kan førebu saker for samarbeidskommunane, og at vedtak blir gjorde av kompetent organ i den samarbeidskommunen det gjeld. Dette kan skje ved at vertskommunen greier ut ei prinsipiell sak for behandling i folkevalde organ i ein samarbeidskommune. I slike tilfelle vil likevel administrasjonssjefen i vedkommande samarbeidskommune vere formelt ansvarleg for utgreiing og tilråding til eigne folkevalde, jf. § 23 nr. 2.

Nr. 4 slår uttrykkeleg fast at dei folkevalde organa i vertskommunen ikkje har instruksjons- eller omgjeringsmyndigheit i saker som er overførte frå samarbeidskommunane. Dette følgjer etter føresetnadene også av nr. 3, ved at myndigheita er delegert direkte til administrasjonssjefen og ikkje til sjølve vertskommunen. Det vil alltid

vere dei folkevalde i kvar kommune som har det overordna ansvaret for korleis oppgåvene til kommunane blir utførte overfor innbyggjarane i kommunen, sjølv om oppgåver og avgjerdsrett er overførte til ein vertskommune. Administrasjonen i vertskommunen vil likevel ha omgjeringsrett etter § 35 første ledd på vanleg måte.

Føresegna i *nr. 5* gir kommunar som deltek i eit vertskommunesamarbeid, heimel til å gi generelle og spesielle instruksar om korleis vertskommunen skal utøve myndigheit som er delegert frå den aktuelle kommunen. Føresegna gir ikkje berre høve til å gi generelle retningslinjer om korleis myndigheita skal utøvast, men også heimel til å gi spesielle instruksar om behandlinga av ei enkelt sak. Føresegna gir berre instruksjonsmyndigheit i saker som aleine gjeld samarbeidskommunen eller innbyggjarar saka vedkjem.

Føresegna gir også høve for samarbeidskommunen til sjølv å gjere vedtak i den aktuelle saka.

Føresegna gjer inga innskrenking i eventuell instruksjonsrett som måtte følgje av anna lov, av vedtaket sjølv eller av allmenne forvaltningsrettslege reglar.

Føresegna i *nr. 6* gir kvar enkelt kommune rett til å gjere om eit vedtak som er gjort i vertskommunen dersom vedtaket gjeld myndigheit som er delegert frå denne kommunen, utan at vedtaket er påklaga. Ho inneber ingen generell omgjeringsrett for vedtak som er gjorde etter delegasjon frå andre kommunar. Føresegna slår fast at det er høve til å gjere om vedtak i dei situasjonane som det er gjort greie for i forvaltningslova § 35 første ledd bokstav a, b og c.

Føresegna gjeld eksplisitt berre for omgjerung av enkeltvedtak. Eit eventuelt høve til omgjerung for andre avgjerder enn enkeltvedtak må ein søkje i allmenn ulovfest forvaltningsrett. Føresegna gjer inga innskrenking når det gjeld høve til endring som måtte følgje av anna lov, av vedtaket sjølv eller av allmenne forvaltningsrettslege reglar.

Det utvida omgjeringshøvet som etter forvaltningslova § 35 andre og tredje ledd ligg til klageinstansen eller eit anna overordna organ, gjeld ikkje for samarbeidskommunen.

I den grad bruk av omgjeringsmyndigheita inneber at det blir gjort eit vedtak som er meir kostnadskrevjande enn det vedtaket vertskommunen gjorde i første omgang, vil omgjerung kunne føre til at det må bli eit økonomisk etteroppgjær mellom kvar enkelt kommune og vertskommunen. Dette vil vere avhengig av den avtalen som regulerer samarbeidet, jf. § 28 e.

Til framlegg til ny § 28 c Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd:

Innhaldet i føresegna er i hovudsak i samsvar med framlegget i høyringsnotatet. Det er likevel gjort nokre omredigeringar internt i føresegna.

Nr. 7 og 9 er nye i forhold til framlegget i høyringsnotatet.

I *nr. 1* går det fram at kommunar som inngår i eit vertskommunesamarbeid, har høve til å opprette eitt felles folkevalt organ som blir kalla felles nemnd. Nemnda høyrer til organisasjonen i vertskommunen eller vertsfylkeskommunen. I dette ligg at eit vertskommunesamarbeid ikkje inneber at det blir etablert ein ny juridisk person. Nemnda vil vere ein del av vertskommunen som rettssubjekt. Føresegna må sjåast i samanheng med nr. 3, som gir høve til å overlate avgjerdsrett i prinsipielle saker til nemnda. Dersom det ikkje blir etablert ei felles folkevald nemnd, vil høvet til å overlate myndigheit til vertskommunen vere meir avgrensa, jf. § 28 b.

I *nr. 2* blir nr. 1 i føresegna gjort tilsvarende gjeldande for fylkeskommunar. Det er berre kommunar eller berre fylkeskommunar som kan delta. Det er såleis ikkje høve for fylkeskommunar til å vere med i eit vertskommunesamarbeid med ein kommune eller omvendt.

I *nr. 3 første punktum* får deltakarkommunane høve til å overlate til den felles nemnda å ta avgjerder på sine vegner også i saker som er av prinsipiell betydning, til dømes i saker med meir politisk overordna betydning.

Nr. 3 andre punktum inneheld reglar for korleis ein delegasjon av vedtakskompetanse etter nr. 3 første punktum skal skje. Kommunestyret eller fylkestinget må sjølv, innanfor det området som er omfatta av samarbeidsavtalen og i eit eige delegasjonsvedtak, delegere kompetansen direkte til den felles nemnda. Den myndigheita deltakarkommunane legg til nemnda, må vere identisk. Det vil seie at deltakarkommunane ikkje kan leggje ulike oppgåver og ulik avgjerdskompetanse til nemnda.

Nr. 3 tredje punktum slår fast at det er den felles nemnda sjølv som gjer vedtak om delegasjon til vertskommuneadministrasjonen. Området for delegasjon svarer til den føresegna vi finn i § 28 b nr. 1. Den felles nemnda får høve til å delegere alle saker som ikkje er av prinsipiell betydning, til vertskommuneadministrasjonen. Det vil i utgangspunktet seie saker som ikkje er av overordna politisk betydning. Omgrepet «prinsipiell betydning» er også nytta i kommunelova §§ 10 og 23 og har same omgrepsinnhaldet som der.

Omgrepet er nærmare omtalt i Ot.prp. nr. 42 (1991–92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner* side 277.

I *nr. 4 første punktum* går det fram at kvar av deltakarkommunane skal velje minst to representantar til nemnda, om det ikkje er avtalt at det skal vere fleire. Dei allmenne reglane i kommunelova for val til faste utval gjeld tilsvarande. Kvar deltakarkommune står likevel fritt til sjølv å velje nye representantar til nemnda når han sjølv måtte meine at dette er tenleg.

Det følgjer av dei allmenne reglane i kommunelova for konstituering etter kommunestyrevalet/fylkestingsvalet at det er det nye kommunestyret/fylkestinget som vel representantar til utval og nemnder i kommunen/fylkeskommunen, jf. § 17 nr. 2. Dette vil også gjelde for val av representantar til denne nemnda. Om nyval ikkje blir teke i det konstituerande møtet, blir funksjonstida til dei sitjande medlemmene forlengd inntil det blir halde nyval, jf. § 17 nr. 4.

Nr. 4 andre punktum slår fast at den felles nemnda vel sjølv leiaren og nestleiaren sin. Dette skal skje som eit vanleg fleirtalsval, jf. § 35 nr. 4 og § 38 nr. 1.

I *nr. 4 tredje punktum* opnar føresegna for ein viss grad av avtalefridom med omsyn til valperioden og kven av medlemmene i nemnda som er valføre til den aktuelle valperioden. Det vil seie at kommunane kan avtale at leiar- og nestleiarvervet skal gå på omgang mellom deltakarkommunane, jf. § 28 e nr. 2 bokstav g. Det kan da til dømes bli avtalt at leiaren skal veljast for eitt år om gongen, og at valføre ved kvart av vala er representantane frå ein av deltakarkommunane.

I *nr. 5* blir det slått fast at reglane i kommunelova for faste utval skal gjelde tilsvarande for den felles nemnda så langt dei passar, jf. § 10 nr. 1. Døme på ein slik tilsvarande bruk av reglane kan vere at nemnda må ha minst tre medlemmer, jf. § 10 nr. 1, medlemmene i nemnda tek imot godtgjersle frå sine heimkommunar, jf. § 41, kvar av deltakarkommunane kan byte ut sine medlemmer i nemnda når dei sjølv måtte finne dette ønskeleg, jf. kommunelova § 10 nr. 3 jf. nr. 6, og ordførarane frå deltakarkommunane har møte- og talerett i nemnda, jf. § 9 nr. 4.

I *nr. 6* blir det slått uttrykkeleg fast at dei andre folkevalde organa i vertskommunen ikkje har instruksjons- eller omgjeringsmyndigheit i saker som stammar frå samarbeidskommunane. Dette følgjer implisitt også av nr. 3 andre punktum ved at myndigheita er delegert direkte til den felles nemnda og ikkje til sjøve vertskommunen.

Føresegnene i dette kapitlet får ikkje verknad for interne styrings- og delegasjonsforbod i vertskommunen.

Føresegna i *nr. 7* regulerer instruksjonsmyndigheit frå samarbeidskommunane. Sjå merkna-dene til den tilsvarande føresegna i § 28 b nr. 5.

Føresegna i *nr. 8* har tilsvarande innhald som § 28 b nr. 6.

Føresegna i *nr. 9* regulerer den situasjonen der særlovene regulerer den kommunale organiseringa. Både barnevernlova § 2-1 og sosialtenestelova § 8-5 a) inneheld særlege føresegner om organisering av kommunane. Etter desse føresegnene skal eit eventuelt folkevalt organ som skal behandle saker som gjeld enkeltklientar, ikkje ha meir enn fem medlemmer. Det følgjer av nr. 4 at den felles nemnda skal ha minst to medlemmer frå kvar deltakarkommune. Det gjeld likevel ikkje noko maksimum for kor mange medlemmer det kan vere i den felles nemnda. Føresegna her regulerer situasjonen der nemnda er delegert klientsaker etter desse særlovene, og korleis ein eventuelt da skal sørge for ein reduksjon til maksimalt fem medlemmer i nemnda når slike saker skal behandlast, sjå også § 28 g nr. 4.

Til § 28 d Parlamentarisk styreform:

I eit administrativt vertskommunesamarbeid kan samarbeidskommunen delegerer til vertskommunen å ta avgjerder i saker som ikkje er av prinsipiell betydning. I det tilfellet at vertskommunen eller samarbeidskommunen er parlamentarisk styrt, jf. kommunelova kapittel 3, vil rådet gå inn i staden for administrasjonssjefen også med omsyn til delegasjonslinjer. Det vil seie at om vertskommunen er parlamentarisk styrt, går delegasjonane frå samarbeidskommunen til rådet som eventuelt sjølv, etter reglane i kommunelova, delegerer kompetansen vidare. Er samarbeidskommunen parlamentarisk styrt og vertskommunen organisert etter formannskapsmodellen, skjer delegasjonen frå rådet til administrasjonssjefen i vertskommunen.

I eit vertskommunesamarbeid med nemnd er det høve til å delegerer kompetanse til den felles nemnda i alle typar saker der ikkje delegasjon er hindra i lov. Dette skal skje ved delegasjon direkte frå kommunestyra sjølv til den felles nemnda. Dette gjeld både der deltakarkommunane er parlamentarisk styrte, og når dei har ein formannskapsmodell. Nemnda avgjer sjølv i kor stor grad ho vil vidaredelegere kompetanse til å ta avgjerder i saker som ikkje er av prinsipiell betydning,

til administrasjonen i vertskommunen – eller til rådet der vertskommunen er parlamentarisk styrt. Høvet til delegasjon til rådet i ein vertskommune vil altså vere snevrare enn det generelle høvet til å delegere til eit råd etter kapittel 3 i kommunelova. Vidare delegasjon internt i vertskommunen vil da følgje dei allmenne reglane for delegasjon i kommunelova.

Til § 28 e Samarbeidsavtalen:

Føresegna har i hovudsak det same innhaldet som i høyringsnotatet, men er endra på visse punkt.

I *nr. 1 første punktum* står det at det skal opprettast ein skriftleg samarbeidsavtale. Etter *andre punktum* er det berre kommunestyret eller fylkestinget som har høve til å vedta ein samarbeidsavtale om eit vertskommunesamarbeid. Dette inneber at kompetansen ikkje kan delegerast til andre. Også endringar i samarbeidsavtalen som gjeld forhold som er nemnde i nr. 2 eller 3, skal vedtakast av dei respektive kommunestyra, jf. tredje punktum. Andre føresegner eller retningslinjer for samarbeidet kan kommunestyra på ordinær måte delegere til andre å forme, til dømes den felles nemnda eller vertskommuneadministrasjonen.

I *nr. 2* blir det fastsett kva materielt innhald ein samarbeidsavtale om eit vertskommunesamarbeid som eit minimum må ha. Det er ikkje noko i vegen for at samarbeidsavtalen også regulerer andre forhold enn dei som er obligatoriske etter lova.

Til *bokstav a)*: Det må i avtalen komme fram kven som er avtalepartane, og kven av desse som skal vere vertskommunen. Med «deltakarkommune» forstår ein alle kommunar som deltek i samarbeidet. Med «vertskommune» forstår ein den kommunen av deltakarkommunane som skal stå for utføringa av den overførte oppgåva eller utøvinga av den overførte myndigheita, og som ei eventuell felles nemnd hører inn under. Med «samarbeidskommunar» forstår ein dei kommunane i samarbeidet som ikkje er vertskommune.

Det er ikkje sett noka grense for kor mange kommunar som kan delta.

Til *bokstav b)*: I avtalen skal det stå kva oppgåver og kva avgjerdsrett som vertskommunen skal ha på vegner av kvar enkelt samarbeidskommune i samarbeidet. Det blir ikkje opplyst nærare korleis dette skal gjerast. Men avtalen bør vere så presis at det klart går fram kva oppgåver og kva myndigheit som er lagde til vertskommunen. Gjeld det lovpålagde oppgåver, kan ein opp-

lyse om det med å vise til lova som pålegg kommunen ansvaret, til dømes ved å seie at myndigheita til den konkrete lova skal leggjast til vertskommunen. Gjeld det avgjerdsrett på delar av eit lovregulert område, må det stå meir spesifikt kva avgjerder vertskommunen skal ha myndigheit til å ta.

Til *bokstav c)*: Det er ikkje nødvendig at alle oppgåver og all avgjerdsrett blir overlatne til vertskommunen på eit felles tidspunkt. Det kan til dømes avtalast at oppgåver eller myndigheit skal fasast inn etter ein nærmare oppsett tidsplan. I eit vertskommunesamarbeid med felles nemnd må likevel alle deltakarkommunane overføre dei same oppgåvene og den same myndigheita frå det same tidspunktet.

Til *bokstav d)*: Avtalen skal innehalde føresegner om korleis vertskommunen skal underrette deltakarkommunane om vedtak som blir gjorde i vertskommunen, og som er viktige for deltakarane. Den informasjonen som samarbeidskommunen skal ha gjennom ei slik avtaleføresegn, vil også gjelde kontrollutvalet i samarbeidskommunen.

Til *bokstav e)*: Avtalen skal innehalde føresegner om det økonomiske oppgjeret som skal skje mellom vertskommunen og samarbeidskommunane.

Til *bokstav f)*: Kommunane må, i tillegg til føresegna i § 28 i, vurdere nærmare og regulere ulike forhold som er aktuelle i tilfelle ein av samarbeidskommunane trekkjer seg ut eller heile samarbeidet blir avvikla. Dette kan vere forhold som har med økonomi å gjere, men like aktuelt er forholdet til innbyggjarane. Det kan til dømes dreie seg om prosedyrar for avvikling av enkeltsaker som er under behandling, og forholdet til innbyggjarane og behovet for informasjon.

Til *bokstav g)*: Her går det fram at anna som etter lov vil krevje avtale, må takast inn i avtalen kommunane har om vertskommunesamarbeid. Dette kan til dømes vere at leiarvervet i den felles nemnda skal gå på omgang mellom deltakarane, jf. § 28 c nr. 4.

I tillegg til dei krava til innhaldet i samarbeidsavtalen som går fram her, kan det vere aktuelt å ta inn føresegner om ei rekkje andre forhold. Dette kan til dømes gjelde spørsmål i samband med korleis innbyggjarane i deltakarkommunane skal få informasjon om kva det har å seie for dei at det er etablert eit vertskommunesamarbeid, kvar dei skal vende seg, osv. Det følgjer av § 4 at kvar kommune har plikt til aktivt å informere om verksemda si og leggje til rette for offentleg innsyn.

Vidare vil det vere aktuelt å ta inn i avtalen føresegner om korleis arkivordninga for vertskommunesamarbeidet skal organiserast, og kven som skal ha ansvaret for arkivet når samarbeidet blir avslutta.

Nr. 3 opplyser om at dersom vertskommunen skal ha ei felles nemnd, må avtalen, i tillegg til det som er sagt i nr. 2, innehalde føresegner om kor mange representantar det skal vere i nemnda.

I nr. 4 blir det slått fast at i eit vertskommunesamarbeid mellom kommunar skal vertskommunen orientere fylkesmannen om at det er inngått eit vertskommunesamarbeid. Tilsvarende skal departementet orienterast av vertskommunen om etableringa av vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommunar. Vert det inngått eit samarbeid mellom fylkeskommunar innanfor opplæringsområdet, må ein vere merksam på at fylkesmannen har tilsynsoppgåver ovanfor fylkeskommunane innanfor desse områda. I desse høva skal melding etter føresegna gå til departementet, som i sin tur vil varsle det einskilde embete om at slikt samarbeid er inngått mellom fylkeskommunane.

Til § 28 f Klage ved administrativt vertskommunesamarbeid

Føresegnene om klage er i motsetning til framlegget i høyringsnotatet fordelte på to føresegner, §§ 28 f og 28 g, for administrativt vertskommunesamarbeid og for vertskommunesamarbeid med felles nemnd. Samla sett er føresegnene om klage vesentleg utvida i forhold til høyringsnotatet.

Der det følgjer av lov at eit statleg organ er klageinstans, gjeld ikkje føresegnene i §§ 28 f og 28 g. Det følgjer likevel av nr. 3 at den regulerer kven som er underinstans både ved intern klagebehandling og ved statleg klagebehandling der det er etablert eit vertskommunesamarbeid. Dette går også fram av § 28 g nr. 5.

Nr. 1 slår fast at ved klage etter forvaltningslova § 28 første ledd skal klaga behandlast i den kommunen som har delegert den aktuelle vedtaksmyndigheita til vertskommunen.

Andre punktum slår fast at når eit vedtak er gjort i medhald av myndigheit delegert frå eit statleg organ, er vedkommande statlege organ likevel klageinstans, jf. slik også etter forvaltningslova § 28 andre ledd siste punktum.

Føresegna grip ikkje inn i klageordningar som er regulerte i særlovgivinga. I praksis vil dette gjelde dei fleste tilfella.

Nr. 2 inneber at klaga skal gå til det organet

som kommunestyret i heimkommunen til klageren har bestemt.

I nr. 3 blir det slått fast at det er administrasjonen i vertskommunen som er underinstans etter forvaltningslova § 33 andre ledd, både ved intern klagebehandling i kommunen og ved statleg klagebehandling.

Nr. 4 slår fast at det høvet til omgjerung som klageinstansen har etter forvaltningslova § 35 andre og tredje ledd, ikkje gjeld for klageorganet ved intern klageordning. Det følgjer direkte av forvaltningslova § 35 fjerde ledd at høvet til omgjerung for statleg klageinstans blir tilsvarende hindra. Statlege klageinstansar kan likevel oppheve vedtak som må sjåast som ugyldige.

I forvaltningslova § 35 fjerde ledd kjem det fram at høvet til omgjerung i andre ledd ikkje gjeld for «kommunale, fylkeskommunale eller statlege organer som er klageorgan etter § 28 annet ledd første eller annet punktum». Denne føresegna vart teken inn i forvaltningslova da interne klageorgan i kommunane vart innførte. Bakgrunnen for føresegna var at det ikkje var meininga å gi interne klageorgan i kommunane det utvida høvet til omgjerung etter andre og tredje ledd som elles ligg til klageorgan. Dette blir også grunnlagt med at kommunane blir vurderte som eitt organ i forhold til § 35.

Etter nr. 5 gjeld føresegnene i nr. 1, 3 og 4 tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommunar.

Til § 28 g Klage ved vertskommunesamarbeid med felles nemnd

Føresegna er vesentleg utvida i forhold til høyringsnotatet, jf. merknad til § 28 f.

Nr. 1 første punktum regulerer kva for eit organ som skal behandle klager over vedtak som det er klaga over etter forvaltningslova § 28 første ledd i eit vertskommunesamarbeid med felles folkevald nemnd. Klagene skal behandlast av ei eller fleire særskilde klagenemnder som er peikte ut av kommunestyra i deltakarkommunane.

Føresegna i § 28 g gjeld også der den felles nemnda har delegert myndigheit til å treffe enkeltvedtak til administrasjonen i vertskommunen, etter § 28 c nr. 3 tredje punktum.

Føresegnene i § 28 g gjeld ikkje der det går fram av lov at eit statleg organ er klageinstans.

Andre punktum slår fast at når eit vedtak er gjort i medhald av myndigheit delegert frå eit statleg organ, er vedkommande statlege organ likevel klageinstans, jf. slik også etter forvaltningslova

§ 28 andre ledd siste punktum.

Føresegna grip ikkje inn i klageordningar som er regulerte i særlovgivinga. I praksis vil dette gjelde dei fleste tilfella.

Nr. 2 inneber at i eit vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal klager etter kommunehelsetenestelova § 2-4 behandlast av ei særskild klagenemnd som er peikt ut av kommunestyra i deltakarkommunane. Elles gjeld dei andre føresegnene om klage i § 2-4.

Nr. 3. Kvar deltakar skal vere representert med minst éin representant i klagenemnda. Klagenemnda vel sjølv leiar og nestleiar. Reglane i forvaltningslova gjeld ved klagebehandlinga. I siste punktum går det fram at reglane i kommunelova for faste utval skal gjelde så langt dei høver for klagenemnd(er) som er peikt(e) ut etter nr. 1 eller nr. 2. Eit døme på at reglane ikkje kan brukast fullt ut, er ved val av medlemmer til klagenemnda. Dersom medlemmene blir valde ved fleirtalsval, følgjer det av reglane for fleirtalsval at begge kjønn skal vere representerte med minst 40 prosent i nemnda. Men når det skal veljast medlemmer frå fleire kommunar, vil valreglane måtte gjelde i forhold til dei vala kvar enkelt kommune gjer, slik det også er tolka når det gjeld interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27.

Nr. 4. Etter kommunehelsetenestelova § 2-4 skal klageorganet ha frå tre til fem medlemmer. Det følgjer av tilvisinga til reglane om faste utval i nr. 3 at klagenemnd etter nr. 1 eller nr. 2 skal ha minst tre medlemmer. Det gjeld likevel ikkje noko maksimum for kor mange medlemmer det kan vere i klagenemndene. Føresegna her regulerer for det første at den respektive deltakarkommunen skal vere representert i klagenemnda – og korleis ein skal oppnå dette – ved behandling av saker som er overførte frå vedkommande kommune. For det andre regulerer føresegna korleis klagenemnda skal reduserast til maksimalt fem medlemmer dersom representasjonskravet i nr. 3 fører til at klagenemnda får fleire enn fem medlemmer.

Nr. 5 slår fast at felles nemnd i vertskommunen er underinstans etter forvaltningslova § 33 andre ledd, både ved intern klagebehandling og ved statleg klagebehandling.

Nr. 6 slår fast det høvet til omgjerung som klageinstansen har etter forvaltningslova § 35 andre og tredje ledd, ikkje gjeld for klageorganet ved intern klageordning. Det følgjer direkte av forvaltningslova § 35 fjerde ledd at høvet til omgjerung for statleg klageinstans blir tilsvarende

hindra. Statlege klageinstansar kan likevel oppheve vedtak som må sjåast som ugyldige. Sjå også kommentarane til § 28 f nr. 4.

Nr. 7 slår fast at føresegnene i nr. 1, 3, 5 og 6 gjeld tilsvarende ved vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommunar.

Til § 28 h Lovlighetskontroll

Føresegna regulerer forholdet til føresegnene om lovlegskapskontroll i § 59 der det er etablert eit vertskommunesamarbeid. Føresegna i nr. 2 er ny i forhold til framlegget i høyringsnotatet.

Nr. 1. Føresegna gjeld også eit vedtak som er gjort av felles nemnd, da nemnda er ein del av vertskommunen som juridisk person. Det er kommunestyremedlemmer i den samarbeidskommunen som har delegert myndigheit til å ta den aktuelle avgjerda, som kan leggje avgjerda fram for lovlegskapskontroll etter kommunelova § 59. Elles må dei allmenne vilkåra etter § 59 vere oppfylte. Føresegna byggjer på ein føresetnad om at deltakarane får informasjon om dei avgjerdene som blir tekne i vertskommunen, jf. § 28 e nr. 2 bokstav d.

Nr. 2. Føresegna innskrenkar den kompetansen kommunestyremedlemmene i vertskommunen elles ville hatt etter kommunelova § 59 nr. 1.

Nr. 3 fastslår at føresegna gjeld tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommunar.

Til § 28 i Oppløsning og uttreden

Føresegna er endra i forhold til framlegget til § 90 i høyringsnotatet.

Nr. 1. Det blir lagt til grunn at høve til å seie opp avtaleforholdet ved semje følgjer av allmenn avtalerett. For å gjere det heilt klart blir dette likevel eksplisitt slått fast her. Deltakarane kan tilsvarende på same vilkår endre samarbeidsavtalen.

Nr. 2. Føresegna gir ein rett for alle deltakarar i eit vertskommunesamarbeid – både vertskommunen og samarbeidskommunen/samarbeidskommunane – til å seie opp deltakarforholdet sitt med eitt års varsel. Det blir i andre punktum opna for at det kan avtalast ein annan oppseiingsfrist.

I oppseiingstida pliktar samarbeidskommunen å betale vederlag i samsvar med samarbeidsavtalen. At det gjeld ein oppseiingsfrist, inneber likevel ikkje at samarbeidskommunen ikkje kan trekkje tilbake oppgåver og myndigheit som er overlatne til vertskommunen før fristen har gått ut. Her kan samarbeidskommunen anten velje å

trekkje oppgåvene eller myndigheita tilbake før utløpet av fristen eller å la samarbeidet halde fram som før ut oppseiingstida.

Dersom vertskommunen ønskjer å gå ut av samarbeidet, må han halde fram med å utføre dei oppgåvene og utøve den myndigheita han har fått overført frå samarbeidskommunane i oppseiingstida. Dersom ein samarbeidskommune i eit vertskommunesamarbeid med felles nemnd trekkjer tilbake overførte oppgåver eller overført myndigheit, fell grunnlaget for å sitje i den felles nemnda bort. Kommunen må da trekkje seg ut av nemnda.

Til § 28 j Kontrollutvalgets myndighet i vertskommune

Kontrollutvalet i vertskommunen vil ha ansvar for å føre løpande tilsyn med verksemda til (verts) kommunen etter dei vanlege reglane. At delar av verksemda dreier seg om saker der myndigheita er delegert frå andre kommunar, endrar ikkje dette. Ettersom kontrollutvalet etter § 77 nr. 1 utøver tilsynet sitt på vegner av kommunestyret, oppstår det likevel eit spørsmål i samband med det formelle ansvarsområdet til kontrollutvalet. Kommunestyret i vertskommunen er etter §§ 28 b nr. 4 og 28 c nr. 6 hindra i å kunne gi instruksar i saker som er delegerte frå andre kommunar. Formelt ville derfor myndigheita til kontrollutvalet vere tilsvarende avgrensa da det utleier myndigheita si frå kommunestyret. Føresegna i § 28 j er teken inn for å slå fast at myndigheita til kontrollutvalet i vertskommunen ikkje er avgrensa tilsvarende.

Til § 28 k Statlig tilsyn med vertskommune

Dersom det er motstrid mellom tilsynsføresegnene i særlovgevinga og dei føreslåtte reglane i § 28 k, altså at dei to regelsetta ikkje kan sameinast, vil reglane ein har i dag i særlovgi-

vinga, gjelde i staden for reglane som er føreslått om interkommunalt samarbeid i kommunelova. Dei fleste lovføresegnene om statleg tilsyn med kommunesektoren er likevel nokså generelt forma, slik at det ikkje vil liggje føre motstrid. For tilsyn der lovheimlane er generelt forma og til dømes ikkje seier meir enn at det skal førestatleg tilsyn med at lova blir følgd, vil dei føreslåtte føresegnene i kommunelova derfor gjelde dersom det ikkje er rettslege haldepunkt for anna.

Nr. 1 slår fast at statlege tilsynsorgan skal rette pålegg og andre sanksjonar til vertskommunen, og at det er denne som er ansvarleg for å følgje pålegga, ikkje samarbeidskommunen.

Nr. 2 gir statlege tilsynsorgan rett til å få innsyn i saksdokumenta til vertskommunen, til å krevje opplysningar om og få komme inn på institusjonar og anlegg som høyrer til vertskommunen.

Av *nr. 3* går det fram at føresegna i første ledd gjeld tilsvarende for fylkeskommunar. Det vil seie at i tilfelle der ein fylkeskommune har overlata utføringa av lovpålagde oppgåver til ein annan fylkeskommune, skal tilsynet rette pålegg eller andre sanksjonar til fylkeskommunen som utfører oppgåva. Fylkeskommunen som utfører den oppgåva, er ansvarleg for at ein rettar seg etter pålegg eller andre sanksjonar.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid).

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 5 skal ny §§ 28 a til 28 k lyde:

§ 28 a. *Overføring av myndighet til vertskommune*

1. En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse) til en vertskommune etter §§ 28 b og 28 c hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det.
2. Bestemmelsen i nr. 1 gjelder tilsvarende for fylkeskommuner.

§ 28 b. *Administrativt vertskommunesamarbeid*

1. En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.
2. Bestemmelsen i nr. 1 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.
3. Delegasjon av myndighet som nevnt i nr. 1 skjer ved at kommunestyret eller fylkestinget selv gir instruks til egen administrasjonssjef om delegasjon til administrasjonssjefen i vertskommunen.
4. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet der delegasjon er skjedd i samsvar med nr. 3.
5. En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndighet i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere.
6. For vedtak vertskommunen treffer etter dele-

gasjon fra en samarbeidskommune, har samarbeidskommunen samme omgjøringsmyndighet som etter forvaltningsloven § 35 første ledd.

§ 28 c. *Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd*

1. Kommuner som deltar i et vertskommunesamarbeid, kan avtale å opprette én felles folkevalgt nemnd i vertskommunen.
2. Bestemmelsen i nr. 1 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.
3. Deltakerkommunene kan delegere til nemnda myndighet til å treffe vedtak også i saker av prinsipiell betydning. Dette skal skje ved at kommunestyrene eller fylkestingene selv delegerer samme kompetanse til nemnda. Nemnda kan delegere til vertskommunens administrasjon myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.
4. Hver av deltakerne skal være representert med to eller flere representanter i nemnda. Nemnda velger selv blant sine medlemmer leder og nestleder. Det kan avtales at ledervervet skal gå på omgang mellom deltakerne. Nærmere regulering av dette skal fremgå av avtalen.
5. For øvrig gjelder bestemmelsene for faste utvalg så langt de passer.
6. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet der delegasjon er skjedd i samsvar med nr. 3.
7. En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndighet i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere.
8. For vedtak vertskommunen treffer etter delegasjon fra en samarbeidskommune, har samarbeidskommunen samme omgjøringsmyndig-

het som etter forvaltningsloven § 35 første ledd.

9. Der det i lov er satt en grense for antallet medlemmer i et folkevalgt organ, og representasjonskravet i nr. 4 fører til at den felles nemnda får flere medlemmer enn det loven tillater, skal antallet medlemmer reduseres på følgende måte: Det antall medlemmer av nemnda som overstiger det tillatte maksimum, skal ved loddtrekning skytes ut av nemnda. Dersom denne fremgangsmåten fører til at en deltakerkommune ikke blir representert i nemnda ved behandling av saker fra vedkommende kommune, skal det skytes ut ytterligere ett medlem som erstattes med ett medlem fra denne kommunen.

§ 28 d. *Parlamentarisk styreform*

Der en av deltakerne har parlamentarisk styreform, trer rådet i administrasjonssjefens sted i forhold til §§ 28 b og 28 c.

§ 28 e. *Samarbeidsavtalen*

1. For et vertskommunesamarbeid skal det opprettes en skriftlig samarbeidsavtale. Avtalen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Endringer i avtalen som gjelder forhold som omtalt i nr. 2 og 3, skal skje på samme måte.
2. Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om:
 - a) angivelse av deltakerne og hvilken av disse som er vertskommunen,
 - b) hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal legges til vertskommunen,
 - c) tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet,
 - d) underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen,
 - e) det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen,
 - f) nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet,
 - g) annet som etter lov krever avtale.
3. I avtale om vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal avtalen også inneholde bestemmelser om antall representanter i nemnda fra den enkelte deltaker.
4. I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere fylkesmannen om etableringen av samarbeidet. I et vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner skal vertskommunen orientere departementet om etableringen av samarbeidet.

§ 28 f. *Klage ved administrativt vertskommunesamarbeid*

1. Når en vertskommune fatter vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er den kommunen som har delegert myndigheten, klageinstans. Vedkommende statlige organ er likevel klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig organ.
2. Når vertskommunen fatter vedtak som kan påklages etter lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 2-4, gjelder de særskilte klagereglene i den bestemmelsen.
3. Administrasjonen i vertskommunen er underinstans etter forvaltningsloven § 33 annet ledd ved behandling av klager etter nr. 1 eller 2. Det samme gjelder der det i lov er fastsatt at et statlig organ er klageinstans.
4. Klageinstansen har ikke omgjøringsrett etter forvaltningsloven § 35 annet og tredje ledd. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses ugyldige.
5. Bestemmelsene i nr. 1, 3 og 4 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

§ 28 g. *Klage ved vertskommunesamarbeid med felles nemnd*

1. Når det i et vertskommunesamarbeid med felles nemnd treffes vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er klageinstansen en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyrene i deltakerkommunene. Vedkommende statlige organ er likevel klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig organ.
2. Når det i et vertskommunesamarbeid med felles nemnd treffes vedtak som kan påklages etter lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 2-4, gjelder de særskilte klagereglene i den bestemmelsen. Klageinstansen er likevel én særskilt klagenemnd oppnevnt av kommunestyrene i deltakerkommunene.
3. Hver av deltakerkommunene skal være representert i klagenemnd oppnevnt etter nr. 1 eller 2. Klagenemnda velger selv sin leder og nestleder. For øvrig gjelder bestemmelsene om faste utvalg så langt de passer.
4. Dersom representasjonskravet i nr. 3 fører til at klagenemnd etter nr. 2 får flere enn fem medlemmer, skal antallet medlemmer reduseres til fem på følgende måte: Det antall medlemmer

av klagenemnda som overstiger fem, skal ved loddtrekning skytes ut av nemnda. Dersom denne fremgangsmåten fører til at en deltakerkommune ikke blir representert i klagenemnda ved behandling av saker delegert fra vedkommende kommune, skal det skytes ut ytterligere ett medlem som erstattes med ett medlem fra denne kommunen.

5. Den felles nemnda er underinstans etter forvaltningsloven § 33 annet ledd ved behandling av klager etter nr. 1 og 2. Det samme gjelder der det i lov er fastsatt at statlig organ er klageinstans.
6. Klageinstansen har ikke omgjøringsrett etter forvaltningsloven § 35 annet og tredje ledd. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses ugyldige.
7. Bestemmelsene i nr. 1, 3, 5 og 6 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

§ 28 h. *Lovlighetskontroll*

1. Avgjørelser truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune kan av tre eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre bringes inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet etter § 59.
2. Medlemmer av kommunestyret i vertskommunen kan ikke kreve slik kontroll av avgjørelser truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune.
3. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

§ 28 i. *Opppløsning og uttreden*

1. Dersom deltakerne er enige om det, kan samarbeidet oppløses med øyeblikkelig virkning.

2. Den enkelte deltaker kan med ett års varsel si opp sitt deltakerforhold i et vertskommunesamarbeid. Annen oppsigelsesfrist kan avtales.

§ 28 j. *Kontrollutvalgets myndighet i vertskommune*

Vertskommunens kontrollutvalg har myndighet etter § 77 nr. 1 uten hensyn til at kommunestyret i vertskommunen har begrenset myndighet etter § 28 b nr. 4 og § 28 c nr. 6.

§ 28 k. *Statlig tilsyn med vertskommune*

1. Der en samarbeidskommune har overlatt utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune, skal statlige tilsynsetater rette pålegg eller andre sanksjoner til vertskommunen. Vertskommunen er ansvarlig for at pålegg eller andre sanksjoner etterkommes.
2. Der en oppgave er delegert til vertskommunen, har statlige tilsynsetater rett til innsyn i vertskommunens saksdokumenter, og kan kreve at vertskommunens organer, folkevalgte og ansatte uten hinder av taushetsplikt gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at tilsynsorganet kan utføre tilsyn. Tilsynet kan også kreve adgang til alle vertskommunens institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendige for at tilsynet kan utføre tilsyn.
3. Bestemmelsen i nr. 1 og 2 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere overgangsregler.

