



Kommunal- og
distriktsdepartementet

Veileder

Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven



1	Innledning.....	9
1.1	Om veilederen	9
1.2	Har du spørsmål om interkommunalt samarbeid?.....	10
1.3	Har du forslag til hvordan veilederen kan bli bedre?.....	11
2	Generelt om interkommunalt samarbeid.....	12
2.1	Hva er interkommunalt samarbeid?.....	12
2.2	Hva er <i>ikke</i> interkommunalt samarbeid?	13
2.3	Hvilke oppgaver kan kommuner samarbeide om?	14
2.4	Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid.....	15
2.5	Flere oppgaver i samme interkommunale samarbeid.....	17
2.6	Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner	18
2.7	Hvilke samarbeidsformer kan kommuner bruke?	18
2.7.1	Innledning	18
2.7.2	Oversikt over samarbeidsmodellene.....	18
2.7.3	Når kan kommunene samarbeide på andre måter?.....	19
2.7.4	Kort om tidligere samarbeidsmodeller etter kommuneloven.....	21
2.8	Forholdet til sektorlover	22
2.9	Kommunen beholder ansvaret ved samarbeid.....	23
2.10	Hovedregelen er at samarbeid er frivillig.....	24
3	Overordnet om de ulike samarbeidsmodellene	24
3.1	Innledning.....	24
3.2	Hva kjennetegner de ulike samarbeidsmodellene?	25
3.2.1	Innledning	25
3.2.2	Interkommunalt politisk råd (IPR)	25

3.2.3	Kommunalt oppgavefelleskap (KO)	26
3.2.4	Vertskommunesamarbeid	28
3.2.5	Interkommunalt selskap (IKS).....	30
3.2.6	Aksjeselskap (AS)	31
3.2.7	Samvirkeforetak (SA)	32
3.2.8	Foreninger	33
3.3	Hvilke samarbeidsmodeller kan fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift?	34
3.3.1	Innledning	34
3.3.2	Vertskommunesamarbeid gir en generell hjemmel.....	34
3.3.3	Andre samarbeidsmodeller krever at særlov åpner for det.....	35
3.3.4	Særlige regler for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap	36
3.3.5	Hvordan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak til et samarbeid?	36
3.3.6	Forvaltningsloven og klageregler gjelder når samarbeid fatter enkeltvedtak	37
3.3.7	Hva gjelder når loven ikke åpner for at samarbeidet selv kan fatte enkeltvedtak?	38
3.4	Hvilke samarbeid er et eget rettssubjekt?.....	40
3.5	Når gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven for ulike samarbeidsmodeller?	41
3.5.1	Forvaltningsloven	41
3.5.2	Offentlighetsloven	43
4	Reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte.....	46
4.1	Innledning.....	46
4.2	Reglene om offentlige anskaffelser	46

4.2.1	Utgangspunkt: kjøp av varer og tjenester skal skje ved konkurranse	46
4.2.2	Unntak for samarbeid i offentlig sektor mv.	47
4.2.3	Oppsummering.....	50
4.3	Reglene om offentlig støtte	50
5	Vertskommunesamarbeid	51
5.1	Overordnet om vertskommunesamarbeid.....	51
5.1.1	Begrepene vertskommune, samarbeidskommune og deltakerkommune 52	
5.1.2	Samarbeid mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner	52
5.2	Når kan vertskommunemodellen brukes?	53
5.2.1	To modeller for vertskommunesamarbeid	54
5.2.2	Administrativt verstkommunesamarbeid	55
5.2.3	Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd	55
5.3	Delegering av myndighet ved vertskommunesamarbeid	57
5.3.1	Overordnet om delegering	57
5.3.2	Forholdet mellom samarbeidsavtalen og delegeringsvedtak	57
5.3.3	Delegering ved administrativt vertskommunesamarbeid	58
5.3.4	Delegering ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd	59
5.3.5	Saker av prinsipiell betydning	60
5.4	Samarbeidsavtalen.....	61
5.4.1	Administrativt vertskommunesamarbeid: avtale mellom samarbeidskommunen og vertskommunen.....	62
5.4.2	Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd: felles avtale	62
5.4.3	Obligatorisk innhold i samarbeidsavtalen.....	62
5.4.4	Eksempler på hva samarbeidsavtalen ellers kan regulere	63

5.4.5	Endringer i samarbeidsavtalen.....	64
5.4.6	Fordelingen av kostnader mellom deltakerkommunene skal fastsettes i samarbeidsavtalen	64
5.4.7	Kopi av samarbeidsavtalen skal sendes til statsforvalteren.....	65
5.5	Samarbeidskommunenes styringsmuligheter	65
5.5.1	Overordnet om styring.....	65
5.5.2	Rutiner for orientering av samarbeidskommunene.....	65
5.5.3	Kommunene kan trekke tilbake vertskommunens myndighet – en sikkerhetsventil	66
5.5.4	Oppfølging fra kommunedirektøren eller medlemmene av nemnda	66
5.5.5	Deltakerne kan gi instruksjer og omgjøre vedtak.....	66
5.5.6	Særlige krav til avstemninger i nemnda	67
5.5.7	Vertskommunens styringsrett.....	67
5.5.8	Eierskapsmelding og eierstyring	67
5.6	Vertskommunesamarbeid kan organiseres på mange ulike måter	68
5.6.1	Vertskommune med eller uten folkevalgt nemnd?	68
5.6.2	Handlingsrommet ved administrativt vertskommunesamarbeid.....	70
5.6.3	Handlingsrommet ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd	73
5.6.4	Lokalisering av tjenester	75
5.7	Budsjett og regnskap i vertskommunen	75
5.8	Klage, omgjøring, kontroll og tilsyn	76
5.8.1	Klage og omgjøring.....	76
5.8.2	Omgjøring uten klage.....	78
5.8.3	Lovlighetskontroll	78

5.8.4	Domstolsprøving	79
5.8.5	Kontrollutvalget	79
5.8.6	Statlig tilsyn	80
5.8.7	Internkontroll.....	80
5.9	Oppløsning og uttreden	81
5.10	Regelverket for ansattes rettigheter	82
6	Kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd.....	82
6.1	Overordnet om kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd 82	
6.2	Begrepene deltakerkommune og kontorkommune	83
6.3	Når kan samarbeidsmodellene brukes?	84
6.3.2	Interkommunalt politisk råd.....	85
6.3.3	Kommunalt oppgavefelleskap.....	86
6.4	Forholdet til kommunelovens øvrige regler.....	87
6.5	Regler for å opprette et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap	87
6.5.1	Kommunestyrene vedtar å opprette samarbeidet og må være enige om hvem som skal være med	87
6.5.2	Minst to kommuner eller fylkeskommuner	88
6.5.3	Samarbeid forbeholdt kommuner og fylkeskommuner	88
6.5.4	Kan ikke fatte enkeltvedtak, unntatt om interne forhold og tilskudd	88
6.5.5	Krav til samarbeidets navn	89
6.5.6	Valgfritt om samarbeidet skal være eget rettssubjekt	90
6.6	Samarbeidsavtalen.....	91
6.6.1	Obligatorisk innhold i samarbeidsavtalen.....	91

6.6.2	Eksempler på hva samarbeidsavtalen ellers kan regulere	92
6.6.3	Endringer i samarbeidsavtalen.....	93
6.7	Styringsorganene og styringen av samarbeidet.....	94
6.7.1	Overordnet om styringsorganene	94
6.7.2	Representantskap	94
6.7.3	Underordnede styringsorganer	96
6.7.4	Daglig leder	97
6.7.5	Representantskap og andre styringsorganer er folkevalgte organer	98
6.7.6	Hvem er folkevalgte?.....	98
6.7.7	Møte- og talerett i organenes møter	99
6.7.8	Adgang til å bruke fjernmøte besluttes i det enkelte kommunestyret i samtlige deltakerkommuner	100
6.7.9	Reglement	100
6.7.10	Eierskapsmelding og eierstyring	101
6.8	Valg til organer i samarbeidet.....	102
6.8.1	Valgreglene i kommuneloven gjelder så langt de passer	102
6.8.2	Krav om kjønnsbalanse.....	103
6.8.3	Valgbarhet i representantskap.....	104
6.8.4	Valgbarhet i underordnede styringsorganer	105
6.9	Deltakernes økonomiske ansvar og forpliktelser.....	106
6.9.1	Ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel	106
6.9.2	Deltakernes innskuddsplikt og andre bidrag fastsettes i samarbeidsavtalen	108
6.9.3	Eierandel og ansvarsdel.....	109
6.10	Samarbeidet kan organiseres på mange ulike måter	109

6.10.1	Samarbeid som er eget rettssubjekt.....	110
6.10.2	Samarbeid som <i>ikke</i> er eget rettssubjekt	111
6.10.3	Lokalisering av tjenester	113
6.11	Krav om budsjett og regnskap	113
6.11.1	Krav om eget årsbudsjett og årsregnskap	113
6.11.2	Unntak fra kravet om eget årsbudsjett og årsregnskap for «små» samarbeid som ikke er eget rettssubjekt	115
6.11.3	Innarbeiding i kontorkommunens konsoliderte årsregnskap.....	115
6.12	Folkevalgt og administrativ kontroll.....	116
6.12.1	Kontrollutvalget	116
6.12.2	Internkontroll.....	117
6.13	Uttreden og oppløsning.....	118
6.13.1	Uttreden	118
6.13.2	Oppløsning.....	119
6.14	Regelverket for ansattes rettigheter	119
7	Sentrale begreper i veilederen	120
8	Kilder og kunnskapsgrunnlag	123

1 Innledning

1.1 Om veilederen

I Norge er samarbeid mellom kommuner vanlig. Omfanget av samarbeid og hva kommunene samarbeider om varierer, men alle kommuner i Norge samarbeider med hverandre. Interkommunalt samarbeid er dermed en svært viktig del av kommunenes virksomhet.

Reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven gjelder i utgangspunktet for all organisering av virksomhet i et interkommunalt samarbeid. Det er derfor viktig at kommunene har god kjennskap til disse reglene. Målet er at denne veilederen kan være et bidrag til at kommuner forstår og følger reglene for interkommunalt samarbeid som følger av kommuneloven.

Departementet har tilknyttet seg en innspillsgruppe i arbeidet med veilederen. Innspillsgruppen har bestått av representanter fra tre statsforvalterembeter, KS, Samfunnsbedriftene, Forum for kontroll og tilsyn, NKRF, Distriktssenteret og Indre Østfold kommune. Departementet takker innspillsgruppen, som har kommet med viktige bidrag til arbeidet.

Målgruppe

Hovedmålgruppen for veilederen er lokalpolitikere, administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner og andre som arbeider med interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven.

Innholdet i veilederen

I denne veilederen gir Kommunal- og distriktsdepartementet veiledning om reglene for interkommunalt samarbeid som følger av kommuneloven.

Veilederen har to generelle kapitler om hva interkommunalt samarbeid er, muligheter og begrensninger for interkommunalt samarbeid og kjennetegn på ulike samarbeidsmodeller, se kapittel 2 og 3.

I tillegg går veilederen mer i detalj om hvilke regler som gjelder for samarbeidsmodellene som reguleres i kommuneloven. I kapittel 5 er det et eget kapittel om vertskommunesamarbeid. I dette kapitlet er innholdet i veilederen *Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.*, som ble utgitt av daværende

Kommunal- og regionaldepartementet i 2011, videreført og oppdatert. Veilederen har videre et felles kapittel om samarbeidsformene kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd, se kapittel 6. Disse to samarbeidsformene var nye med kommuneloven 2018.

Veilederen har noe overordnet omtale av annet regelverk som er relevant for interkommunale samarbeid, for eksempel forvaltningsloven og offentlighetsloven, i tilknytning til de ulike samarbeidsformene. Reglene om offentlig støtte og anskaffelsesregelverket er omtalt særskilt i kapittel 4, men departementet går ikke grundig inn i disse rettsområdene.

Departementet gjør oppmerksom på at når det i veilederen står «kommune» omfatter dette også fylkeskommune, med mindre noe annet er presisert eller framgår av sammenhengen.

Forholdet mellom lovkrav og råd

Et av formålene med veilederen er å bidra til regeletterlevelse gjennom veiledning om kravene i loven. Når det står «skal», «må», «krav» eller lignende i veilederen, bygger teksten på bestemmelser i lov- eller forskrift, som skal følges.

I mange tilfeller gir loven bare minimumskrav, hvor kommunene ut over disse kan velge ulike løsninger. Generelt har kommunene stort handlingsrom både i valg av samarbeidsform og i hvordan samarbeidet innrettes. Når det i veilederen står «kan» eller det vises til ulike eksempler, betyr det at det er valgfrihet innenfor rammene av loven.

Et annet formål med veilederen er å spre kunnskap og erfaringer om hvordan kommuner kan arbeide for å oppnå velfungerende interkommunalt samarbeid. Noen steder i veilederen skriver departementet derfor om forhold det kan være «hensiktsmessig» å vurdere eller som kommuner «bør» gjøre, eller lignende formuleringer. Departementet presiserer at slike råd ikke er rettslig bindende. Det er valgfritt å forholde seg til rådene.

1.2 Har du spørsmål om interkommunalt samarbeid?

Statsforvalteren har i oppgave å veilede om muligheter og begrensninger i reglene for interkommunalt samarbeid etter kommuneloven og IKS-loven. Dersom du ikke finner

svar i denne veilederen eller i regelverket, kan du derfor ta kontakt med statsforvalteren i ditt fylke for å få råd og veiledning.

Dersom du har spørsmål om aksjeselskap, samvirkeforetak, anskaffelsesregler eller regler om offentlig støtte, er det Nærings- og fiskeridepartementet som har ansvaret for disse områdene. Det er DFØ som har fått i oppdrag å veilede om anskaffelsesreglene. Se fagsider om offentlige anskaffelser på Anskaffelser.no

KS er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for kommuner og fylkeskommuner. KS gir råd og veiledning om interkommunalt samarbeid, uansett samarbeidsmodell, både gjennom medlemsservice og gjennom advokatoppdrag for fylkeskommuner, kommuner og selskaper som eies av disse.¹

Samfunnsbedriftene (tidligere KS Bedrift) er arbeidsgiver- og interesseorganisasjon for små og mellomstore kommunalt eide selskaper. Samfunnsbedriftene organiserer mange interkommunale selskap, aksjeselskap, samvirkeforetak og foreninger, og flere interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap. Samfunnsbedriftene kan gi generell veiledning om organisering av interkommunalt samarbeid.

1.3 Har du forslag til hvordan veilederen kan bli bedre?

Kommunal- og distriktsdepartementet har som mål å videreutvikle veilederen og innarbeide flere temaer. Departementet ønsker derfor tilbakemeldinger om hvordan veilederen kan forbedres. Innspill kan sendes til postmottak@kdd.dep.no. Endringer vil kunne legges inn fortløpende. Oppdatert veileder vil alltid ligge tilgjengelig digitalt på regjeringen.no, inkludert informasjon om når veilederen ble endret sist.

¹ KS har også kurs og foredrag, og gir ut veiledning og bestiller utredninger. KS har blant annet gitt ut en rapport om interkommunalt samarbeid om IKT (2015) og KS advokatene har skrevet en FOU-utredning om samvirkeforetak for kommuner (2014).

2 Generelt om interkommunalt samarbeid

2.1 Hva er interkommunalt samarbeid?

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid brukes om tilfeller der kommuner samarbeider med kommuner, fylkeskommuner samarbeider med fylkeskommuner eller hvor kommuner og fylkeskommuner samarbeider med hverandre. I tillegg kan interkommunale selskaper (IKS) være med i interkommunale samarbeid som er organisert etter IKS-loven. Interkommunale samarbeid kan dermed bestå av

- To eller flere kommuner
- To eller flere fylkeskommuner
- En eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner
- En eller flere kommuner/fylkeskommuner og ett eller flere interkommunale selskaper (IKS)

Interkommunalt samarbeid er altså oppgaveløsning på tvers av kommune- eller fylkesgrenser. Dette til forskjell fra situasjoner hvor kommuner løser oppgavene i sin egen driftsorganisasjon eller ved kjøp av tjenester.

Et interkommunalt samarbeid kan foregå gjennom interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til, se kommuneloven § 17-1 andre ledd. Kommunene har stor frihet til å velge hvordan de skal organisere samarbeidet, så lenge de er innenfor alternativene som er nevnt i bestemmelsen.

Figur 2.1 gir en oversikt over ulike måter kommuner kan løse oppgaver på. I figuren er lovfestede former for interkommunalt samarbeid markert med grønt.

Figur 2.1 Oversikt over ulike måter kommuner kan løse oppgaver på



Kilde: Figur av Oslo Economics, bearbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet

2.2 Hva er *ikke* interkommunalt samarbeid?

Samarbeid mellom kommuner og staten, private eller ideelle aktører

Der kommuner samarbeider med for eksempel staten eller private eller ideelle aktører, er det noe annet enn interkommunalt samarbeid, slik dette begrepet brukes i veilederen. Dette gjelder uavhengig av om flere kommuner er med i et slikt samarbeid med andre aktører. Slikt samarbeid kan for eksempel være organisert i en avtale, eller særlov kan regulere egne samarbeidsformer mellom stat og kommune.

Det er ingenting i veien for at et interkommunalt samarbeid inngår et samarbeid med statlige myndigheter. For eksempel kan et vertskommunesamarbeid ha en samarbeidsavtale med et statlig organ. Det statlige organet vil i slike tilfeller *ikke* være en del av vertskommunesamarbeidet.

Kjøp og salg av tjenester

Kjøp og salg av tjenester mellom kommuner omtales ikke som interkommunalt samarbeid i denne veilederen. Ved kjøp og salg av tjenester mellom kommuner er det viktig å være oppmerksom på at reglene om offentlige anskaffelser som utgangspunkt kommer til anvendelse.

Kjøp og salg av tjenester mellom kommuner, mellom kommuner og kommunale samarbeidsordninger og mellom kommunale samarbeidsordninger er på visse vilkår unntatt fra anskaffelsesreglene. Dette er i hovedsak regulert i forskrift om offentlige anskaffelser kapittel 3. Se nærmere omtale av interkommunalt samarbeid og forholdet til reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte i kapittel 4.

Kommunale foretak

Det er ikke interkommunalt samarbeid når kommuner løser oppgaver gjennom å opprette kommunale foretak etter kommuneloven kapittel 9. Kommunale foretak opprettes av enkeltkommuner. Dette betyr at to eller flere kommuner ikke kan opprette felles kommunale foretak.

Kommunalt foretak er beregnet på tilfeller hvor kommunen ønsker å gi virksomhetens ledelse noe større frihet enn det kommuneloven ellers gir rom for.

Et alternativ til kommunalt foretak kan være et kommunalt heleid aksjeselskap. Men hvis kommunen ikke ønsker å gi virksomheten så stor grad av frihet og juridisk selvstendighet som aksjeselskapsformen i utgangspunktet innebærer, kan kommunalt foretak være en bedre organisering.

Stiftelser

Stiftelser er selveiende. Det betyr at det formelt sett ikke er noen eiere som har direkte styring med virksomheten. Stiftelse regnes dermed ikke som et interkommunalt samarbeid, og er ikke med i opplistingen av samarbeidsmodeller for interkommunalt samarbeid i kommuneloven § 17-1 andre ledd.

Stiftelser reguleres av stiftelsesloven. Kommunen kan ta initiativ til å opprette stiftelser. Kommunen kan legge rammene for stiftelsen når vedtektene fastsettes, men har ut over dette liten mulighet til å påvirke stiftelsen. Vedtak som fattes i styret til stiftelsen er endelige, og kan ikke omgjøres av et kommunalt organ. Når stiftelsen er opprettet, har ikke den som opprettet stiftelsen lenger rådighet over verdien som er overført til stiftelsen.

2.3 Hvilke oppgaver kan kommuner samarbeide om?

Kommuneloven § 17-1 første ledd slår fast at kommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. Det er ingen generelle begrensninger i hva kommuner kan samarbeide om. Men det kan følge av bestemmelser i lov og forskrift at kommunen må løse visse oppgaver innenfor sin egen driftsorganisasjon. Det finnes for eksempel såkalte delegeringssperre, som krever at visse beslutninger må tas av kommunestyret eller formannskapet i kommunen (se definisjon av delegeringssperre i kapittel 7). Det er også begrensninger i hvilke samarbeidsmodeller man kan bruke til ulike typer samarbeid. For eksempel er det begrenset hvilke samarbeidsformer som

kan brukes for samarbeid om lovpålagte oppgaver hvor det er nødvendig å fatte enkeltvedtak.

Generelt har likevel kommuner stor frihet til å velge hva de vil samarbeide om. Kommuner kan samarbeide om utførelsen av tjenester eller andre felles oppgaver. Kommuner kan for eksempel inngå samarbeid om driftsoppgaver, administrative tjenester som IKT, HR og kompetanseutvikling. Samarbeid kan dreie seg om forretningsmessig virksomhet, ha et ideelt formål eller løse oppgaver som følger av lov, for eksempel innen beredskap, helse eller barnevern. Det kan også inngås rent politisk samarbeid om samfunnsutviklingen innenfor et geografisk område.

Samarbeid kan være langsiktig eller mer ad-hoc, for eksempel knyttet til en bestemt oppgave eller tidsavgrenset prosjekt. Det kan være store samarbeid med mange, faste samarbeidspartnere og mange ansatte, eller bare to kommuner som går sammen for å løse en begrenset oppgave.

2.4 Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid

Alle kommuner i Norge samarbeider, men omfanget av samarbeid varierer. Det kan være ulike grunner til at kommuner inngår i et interkommunalt samarbeid. Én grunn kan være å bedre kvaliteten på tjenesten eller oppgaven. Samarbeid kan for eksempel være gunstig for å sikre store og robuste fagmiljøer, eller hvis det er nødvendig med spesialisert utstyr som det er krevende for hver kommune å ivareta på egenhånd. Samarbeid er særlig aktuelt hvis kommunen ellers mangler ressurser og kvalifisert personell. Det kan for eksempel føre til bedre kvalitet og robusthet å samarbeide om barnevern, krisesenter, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og legevakt.

Et samarbeid kan videre føre til større volum på tjenesteproduksjonen, noe som legger til rette for mer hensiktsmessig drift av tjenesten. Samarbeid om brann- og redningstjeneste, renovasjon og krisesenter er eksempler på samarbeid som kan gi slike effekter.

En annen grunn til å samarbeide, kan være kostnadseffektivitet. For noen tjenester vil et større befolkningsgrunnlag kunne gi innsparinger i form av spredning av kostnader på flere innbyggere, eller ved at svingningen i etterspørselen etter en tjeneste reduseres. Når det gjelder stedsuavhengige tjenester, slik som administrative støttefunksjoner, kan det også være innsparinger å hente på et samarbeid.

Hvorvidt et interkommunalt samarbeid er kostnadseffektivt, vil imidlertid være avhengig av hva det samarbeides om og hvordan samarbeidet innrettes. Det er viktig å være klar over at kostnader knyttet til etablering og styring av samarbeidet kan «spise opp» eventuelle stordriftsfordeler. I mange tilfeller er det heller ikke et mål å redusere kostnader, men å få mer igjen for pengene ved at kvaliteten øker eller tilbudet til innbyggerne blir mer tilgjengelig. For eksempel viser studier av interkommunalt samarbeid om barnevern at utgiftene på dette området ofte øker etter etableringen av samarbeidet, fordi tjenesten styrkes.²

Forvaltning av felles områder kan være en grunn til å samarbeide. Dersom naturressurser eller infrastruktur strekker seg over flere kommuner, kan det være hensiktsmessig å samarbeide med andre kommuner om planlegging og forvaltning av områdene. Det kan for eksempel gjelde vann, skog, skiløyper, stier, veier og transport. Geografiske områder i en region kan også ha felles utfordringer som kan løses i et samarbeid, for eksempel samarbeid om felles beredskap ved naturkatastrofer, oversvømmelser og brann.

Videre kan et interkommunalt samarbeid opprettes for å styrke regionen, for eksempel ved å utvikle felles næringspolitikk for området eller fremme viktige saker som er felles for kommunene i samme område. Det kan være enklere å få gjennomslag overfor nasjonale myndigheter hvis flere kommuner eller fylkeskommuner står sammen. I tillegg kan et slikt politisk samarbeid gi de folkevalgte et nettverk på tvers av kommunegrensene, noe som kan føre til bedre relasjoner mellom kommunene.

Oppsummert er det mange grunner til å samarbeide på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

Før nye samarbeid etableres, og ved drift, styring og kontroll av eksisterende samarbeid, er det likevel viktig å være klar over at det også kan være noen utfordringer med interkommunalt samarbeid.

Det kan for eksempel være krevende å sørge for tilstrekkelig samordning med andre tjenester eller oppgaver i kommunen. I tillegg kan samarbeid føre til redusert fysisk

² Brandtzæg, B. A. (2006) *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*, Rapport nr 229, Telemarksforskning.

tilgjengelighet, eller at kan bli utfordrende å finne smidige, lokale løsninger.³ Tap av arbeidsplasser i kommunen, kan også være en uønsket effekt av samarbeid. Det er videre risiko for at ansvarsforholdene mellom samarbeidet og deltakerkommunene ikke er klare nok eller at det blir en ubalanse i maktforhold mellom deltakerkommunene. I noen tilfeller kan det oppleves som vanskelig eller tungvint å gjøre endringer eller ta viktige beslutninger i samarbeidet. Kommuner kan videre oppleve at de ikke har like god kontroll over kostnadsutviklingen eller at gevinsten ved samarbeidet ikke forsvarer kostnaden.

Slike utfordringer kan delvis motvirkes gjennom at kommunene avklarer hva som er formålet med samarbeidet, hvordan ansvarsforhold skal være og sørger for god styring og kontroll. I andre tilfeller kan det tenkes at det er best at oppgaven løses i kommunens egen driftsorganisasjon.

I mange tilfeller er det imidlertid ikke så relevant å stille spørsmål *om* kommunen skal være med i et interkommunale samarbeid, fordi det ikke er realistisk å ivareta oppgaven alene. Det sentrale spørsmålet er i stedet *hvordan* et samarbeid best kan organiseres og styres på en måte som ivaretar alle deltakerkommunenes og innbyggernes interesser.

2.5 Flere oppgaver i samme interkommunale samarbeid

Det er ingenting i veien for at de samme kommunene samarbeider om flere forskjellige oppgaver, organisert i ett interkommunalt samarbeid. For eksempel at to kommuner samarbeider både om brann- og redningsvesen og legevakt i samme vertskommunesamarbeid. Ved samarbeid om flere oppgaver, må samarbeidsavtalen i så fall omfatte alle de ulike oppgavene.

Det er også en forutsetning for å samle samarbeid om flere oppgaver i ett samarbeid at den valgte samarbeidsmodellen kan brukes for alle de ulike oppgavene. For eksempel følger det av kommuneloven at politisk samarbeid må skje i form av interkommunalt politisk råd, samtidig som denne samarbeidsmodellen ikke kan drive produksjon av tjenester. Politisk samarbeid og samarbeid om tjenester kan derfor ikke samles i ett interkommunalt samarbeid.

³ Dette var ett av flere funn i rapporten *Vertskommunesamarbeid om NAV-kontor*, [AFI-rapport 2022:10](#).

2.6 Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner

Kommuner og fylkeskommuner kan ha felles plikter, interesser og oppgaver. Både kommuner og fylkeskommuner skal for eksempel ha kontrollutvalgssekretariat, og de er begge forvaltningsorganer som kan ha felles behov for ulike administrative støttetjenester som arkiv, innkjøp, økonomi, lønnsutbetaling og IT-tjenester. Siden fylkeskommuner ofte har en større organisasjon enn mange kommuner, kan et samarbeid med fylkeskommunen om for eksempel administrative støttetjenester være gunstig for mindre kommuner som ikke har samme kapasitet. De kan også ha felles interesse i politikk- og næringsutviklingen i et større geografisk område, og de kan ha behov for eller interesse i å samarbeide om arealplanlegging eller om samferdsel i et område.

Interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt selskap, aksjeselskap, samvirkeforetak og forening, åpner for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20 er derimot forbeholdt samarbeid mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner (altså samarbeid på samme «nivå»).

2.7 Hvilke samarbeidsformer kan kommuner bruke?

2.7.1 Innledning

Dette kapitlet gir en oversikt over samarbeidsmodellene som er listet opp i kommuneloven og som kommunene kan benytte seg av. I tillegg har kapitlet en overordnet omtale av hvordan kommunene kan samarbeide på andre måter enn gjennom de lovfestede samarbeidsmodellene som listes opp i kommuneloven. Til slutt gjør vi kort rede for samarbeidsmodellene som er tatt ut av kommuneloven, og som derfor ikke lenger kan brukes.

2.7.2 Oversikt over samarbeidsmodellene

Kommuneloven § 17-1 lister opp de ulike samarbeidsmodellene for interkommunalt samarbeid. Når kommuner skal utføre felles oppgaver, har kommunene stor frihet til å velge hvordan de skal organisere samarbeidet, så lenge de er innenfor alternativene som nevnes i bestemmelsen.

Samarbeidsformene som er listet opp i kommuneloven er:

- interkommunalt politisk råd
- kommunalt oppgavefelleskap
- vertskommunesamarbeid
- interkommunalt selskap
- aksjeselskap
- samvirkeforetak
- forening

Disse organisasjonsformene er regulert i forskjellige lover. Kommuneloven regulerer tre ulike samarbeidsformer: interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid. Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) regulerer interkommunale selskaper (IKS).

Kommunene kan også samarbeide interkommunalt i organisasjonsformer som ikke er forbeholdt kommunene, slik som aksjeselskap, samvirkeforetak eller forening. Når disse selskapsformene benyttes, er det henholdsvis aksjeloven, samvirkeloven og den ulovfestede foreningsretten som regulerer virksomheten og kommunens styringsmuligheter.

Figur 2.2. gir en oversikt over lovfestede modeller for interkommunalt samarbeid. Samarbeidsmodellene er plassert ut fra hvor tett tilknytning de har til kommunen.

Figur 2.2 Lovfestede modeller for interkommunalt samarbeid



2.7.3 Når kan kommunene samarbeide på andre måter?

Det følger av kommuneloven § 17-1 at kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid, og at et slikt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap, samvirkeforetak, en forening eller *på en annen måte som det er rettslig adgang til*.

Grensen for når kommunene kan organisere samarbeidet på *annen måte* enn etter de lovfestede samarbeidsmodellene som er listet opp i § 17-1 andre ledd, gir ikke ordlyden i loven fullt ut svar på. I forarbeidene står det at kommuner kan samarbeide på andre måter dersom lovgivningen åpner for det. Videre står det at kravet om å bruke organisasjonsformene bare gjelder i tilfeller hvor kommunene sammen skal stå for *utførelsen av en felles oppgave*.⁴

De klare tilfellene er der sektorlovgivningen som gjelder for det aktuelle fag- eller tjenesteområdet, åpner for samarbeid på andre måter. Et eksempel på det er brann- og eksplosjonsvernloven § 9 tredje ledd. Et annet eksempel er interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven kapittel 9. Om det foreligger sektorlovgivning som regulerer interkommunalt samarbeid må vurderes for det enkelte samarbeidet. I kapittel 2.8 er forholdet til sektorlover nærmere omtalt.

Utover disse tilfellene må det vurderes konkret om kommunene kan samarbeide på andre måter enn etter organisasjonsformene som er listet opp i § 17-1 andre ledd.

Faglige nettverk og liknende på tvers av kommunene, der administrasjonen eller de folkevalgte møtes for å diskutere og dele erfaringer, eller driver kompetansebygging og opplæring, kan være eksempler på slike samarbeid. Et annet eksempel kan være samlokalisering av fagmiljøer der de ansatte jobber på samme sted, men for hver sin kommune, eller at administrasjonene samarbeider om å utrede spørsmål som er av felles interesse for begge kommunene. I slike tilfeller kan det være tilstrekkelig at samarbeidet for eksempel forankres gjennom en avtale mellom kommunene.

Dersom samarbeidet skal *styres av et folkevalgt organ*, må kommunene velge mellom samarbeidsformene vertskommunesamarbeid med felles folkevalgte nemnd, interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap. Det er fordi det ikke kan opprettes andre folkevalgte organer enn de som er angitt i kommuneloven § 5-1 andre ledd.⁵ Bakgrunnen for dette er blant annet at kommunene ikke skal kunne organisere seg vekk fra reglene som gjelder for folkevalgte organer i kommuneloven ved å lage ordninger utenfor loven.

⁴ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 17-1 side 397.

⁵ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 5-1 side 358.

2.7.4 Kort om tidligere samarbeidsmodeller etter kommuneloven

Kommuneloven har tidligere regulert andre samarbeidsformer enn de som i dag er listet opp i § 17-1 andre ledd. Disse er tatt ut av kommuneloven, og kan ikke lenger brukes. Under gis en oversikt over disse samarbeidsmodellene.

§ 27-styrer og regionråd

Kommuneloven (1992) la til rette for samarbeid om driftsoppgaver gjennom såkalte § 27-styrer. Dette var en samarbeidsmodell som stilte få krav til hvordan samarbeidet skulle organiseres. Samarbeidsmodellen fastsatte overordnede rammer for samarbeid gjennom et felles styre. Styret kunne gis myndighet til å treffe avgjørelser om virksomhetens drift og organisering. Ut over minimumskravene, hadde kommunene valgfrihet. Det var også valgfritt om samarbeidet ble organisert som et eget rettssubjekt eller ikke.

§ 27-styrer må være omdannet til en lovlig samarbeidsform senest fire år etter at kommuneloven (2018) trådte i kraft. Loven trådte i kraft fra det konstituerende møtet i kommunestyret og fylkesting høsten 2019, som skal holdes innen utgangen av oktober måned. Det vil si at fra november 2023 vil ikke § 27-styrer lenger være en lovlig samarbeidsform i kommunene.

Før kommuneloven (2018) fantes det ingen egen samarbeidsmodell for de såkalte *regionrådene*. Disse var organisert som § 27-styrer, gjennom interkommunale selskaper (IKS) eller på andre måter. Kommuneloven (2018) slår fast at slike samarbeid nå skal skje gjennom den lovfestede samarbeidsmodellen interkommunalt politisk råd. Litt forenklet kan vi si at kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd samlet skal erstatte de tidligere § 27-styrene fra 1992-loven og de uregulerte regionrådene.

Samkommune

I 2012 ble regler om *samkommune* innført i kommuneloven. Samkommune var rettet mot samarbeid om myndighetsoppgaver, og var ment for mer omfattende, formalisert og forpliktende samarbeid om flere oppgaver enn etter vertskommunemodellen. Samkommunemodellen ble avviklet i forbindelse med regjeringen Solbergs kommunereform. De siste samkommunene måtte være avviklet innen 1. januar 2020.

2.8 Forholdet til sektorlover

Reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven gjelder i utgangspunktet som alminnelige regler og rammer for all organisering av virksomhet i interkommunalt samarbeid. Det finnes likevel regler i sektorlovgivningen som både utvider og innskrenker kommunenes organisasjonsfrihet. Kommuner må derfor være oppmerksom på begrensningene og mulighetene som både følger av det alminnelige regelverket om interkommunalt samarbeid i kommuneloven, og regelverket som kan følge av sektorlovgivningen.

Med sektorlov, også kalt særlov, menes i denne sammenhengen lover som regulerer en sektor, område, bransje eller et tjenesteområde. Eksempler er lover som regulerer kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenesten, barnehager, integrering, planarbeid, kommunal beredskap mot akutt forurensning eller vann og avløp.

Når særlovene har egne regler om organisering, saksbehandling, kompetanseforhold og beslutningsprosesser, må disse tolkes i lys av kommunelovens alminnelige regler. Hvis en særlov har bestemmelser om organisering av interkommunalt samarbeid, er utgangspunktet at disse særbestemmelsene ved motstrid går foran kommunelovens bestemmelser.

Der kommuneloven eller særlovene uttrykkelig legger kompetanse til for eksempel «kommunestyret selv» eller til «formannskapet selv», vil det si at denne kompetansen ikke kan delegeres til andre, heller ikke til interkommunale samarbeid. Slike delegeringssperre er begrunnet i at beslutningen det er tale om er av en slik karakter, eller har en slik betydning, at den er forbeholdt organet som utpekes i loven.

Mange av disse delegeringssperrene er markert i loven med at organet *selv* har myndighet eller plikt til å treffe en type beslutning. Et eksempel på en slik delegeringssperre er at det er kommunestyret selv som skal vedta årsbudsjettet og årsregnskapet, jf. kommuneloven § 14-2.

Sektorlovgivningen kan i noen tilfeller stille særlige krav eller vilkår til organiseringen av bestemte oppgaver eller tjenester. Eksempler på dette er at barnevernstjenesten skal ha en leder og at kommunen skal en eller flere kommuneleger, som skal utføre visse oppgaver som følger av lov. Slike krav er ikke i seg selv til hinder for et interkommunalt samarbeid om barnevern eller kommunelegefunksjonen, men det er viktig å innrette

samarbeidet slik at kravene følges.⁶ Dette kan for eksempel gjøres gjennom vertskommunesamarbeid, hvor kommunedirektøren i vertskommunen instrueres til å peke ut en kommunelege eller en leder for barnevernstjenesten, som er felles for alle kommunene i samarbeidet.

Det finnes få regler i særlovgivningen som direkte begrenser hvordan et interkommunalt samarbeid kan organiseres. Hvorvidt særlov begrenser organisasjonsfriheten, må imidlertid bero på en konkret tolkning av den enkelte loven.

Det finnes ellers noen få eksempler på at det i særlov er krav om at kommunene samarbeider, se kapittel 2.10 om dette.

Særlovene hjemler ikke bare skranker for og pålegg om interkommunalt samarbeid. I noen tilfeller utvider den også adgangen til å organisere virksomhet i interkommunale samarbeid.⁷

Det er ellers viktig å merke seg at reglene for offentlige anskaffelser vil kunne ha betydning for hvordan kommunene kan avtale at de skal utføre oppgaver og yte tjenester for hverandre. Reglene om statsstøtte kan også sette begrensninger for hvordan kommuner kan organisere og finansiere et interkommunalt samarbeid, dersom samarbeidet (blant annet) skal drive økonomisk aktivitet. Se kapittel 4 om dette.

2.9 Kommunen beholder ansvaret ved samarbeid

Kommunen står ansvarlig for at innbyggerne får de tjenester de har krav på, både når det er kommunen som selv løser oppgavene, og når oppgaveløsningen er lagt til interkommunale samarbeidsorganer. Kommunen beholder også ansvaret for å oppfylle alle lovkrav, selv om kommunen velger å løse den gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunen kan ikke delegere seg bort fra eller organisere seg bort fra ansvaret sitt.

⁶ For kommunelege følger det direkte av folkehelseloven § 27 og helse- og omsorgstjenesteloven § 5-5 at kommunene kan samarbeide om ansettelse av kommunelege.

⁷ Et eksempel på dette er brann- og eksplosjonsvernloven § 9 tredje ledd.

2.10 Hovedregelen er at samarbeid er frivillig

I Norge er interkommunalt samarbeid som en klar hovedregel frivillig. Frivillighet innebærer at alle deltakerkommunene må være enige om å inngå samarbeidet, og på hvilke vilkår dette skal skje. Dette er i tråd med prinsippet om det kommunale selvstyret, som blant annet innebærer at kommuner er egne rettssubjekter som tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar, se kommuneloven § 2-1.

Krav om å inngå interkommunalt samarbeid på noen områder

Selv om utgangspunktet er frivillighet, finnes det unntaksvis krav i særlovgivningen om at kommuner skal inngå interkommunalt samarbeid, eller at staten kan pålegge samarbeid. Krav om interkommunalt samarbeid er typisk begrunnet i at det ut fra faglige vurderinger er nødvendig at oppgaver løses på tvers av kommuneinndelingen. Et eksempel på dette er at kommunen skal delta i interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forurensning, se forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 7 første ledd.

Andre eksempler finnes i plan- og bygningsloven §§ 9-1 og 9-5, helse- og omsorgstjenesteloven § 6-6, folkehelseloven § 26, brann- og eksplosjonsvernloven §§ 15 og 16 og forurensningsloven § 44. Noen av hjemlene er «sikkerhetsventiler», som bare kan brukes når det er påkrevd fordi en kommune har utfordringer med å oppfylle lovkrav eller det foreligger andre særskilte utfordringer.

3 Overordnet om de ulike samarbeidsmodellene

3.1 Innledning

Kommuneloven § 17-1 lister opp hva som er lovlige samarbeidsformer for interkommunalt samarbeid. Kommunene har stor frihet til å velge hvordan de skal organisere samarbeidet, så lenge de er innenfor alternativene som er nevnt i bestemmelsen.

Selv om kommunene har stort handlingsrom, er det viktig å være klar over at det er noen rettslige begrensninger, som gjør at en samarbeidsmodell kan være utelukket for en viss type oppgaveløsning. Det er også noen samarbeidsformer som vil kunne egne seg bedre enn andre, avhengig av hva slags samarbeid og oppgaver det er tale om.

I dette kapitlet gir vi veiledning om noen sentrale forskjeller og likheter mellom samarbeidsformene interkommunalt politisk råd (IPR), kommunalt oppgavefelleskap (KO), vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap og samvirkeforetak.

3.2 Hva kjennetegner de ulike samarbeidsmodellene?

3.2.1 Innledning

I dette kapitlet gjør vi rede for særtrekk ved de ulike samarbeidsmodellene. Dette er ment som en overordnet oversikt. Vi har lagt vekt på å få fram viktige kjennetegn, og synliggjøre forskjeller og likheter.

Departementet har også utarbeidet en sammenstilling av de vanligste lovregulerte samarbeidsformene i en tabell. Tabellen viser hvilke oppgaver samarbeidsmodellene ofte egner seg til og andre sentrale forhold. Oversikten ligger her: [Oversikt over ulike samarbeidsmodeller - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

3.2.2 Interkommunalt politisk råd (IPR)

Interkommunalt politisk råd (IPR) reguleres av kommuneloven kapittel 18. Samarbeidsmodellen er spesielt utviklet for politisk samarbeid om generelle samfunnsprosjekt som er av felles interesse for de kommunene og fylkeskommunene som er med i samarbeidet. Interkommunalt politisk råd skal ikke produsere tjenester, men være et samarbeidsforum. Slike «rent politiske» samarbeid, skal organiseres som et IPR, og det kan ikke brukes en annen organisasjonsform til denne typen samarbeid.

Et IPR kan for eksempel ha som oppgave å avgi høringsuttalelser om forhold som berører det geografiske området som dekkes av kommunene/fylkeskommunene som er med, utvikle politikk for området og gi tilskudd for å stimulere til utvikling innen nærmere bestemte områder. Videre kan interkommunale politiske råd brukes når kommunene i fellesskap ønsker å utvikle en region, for eksempel ved areal- og transportplanlegging. Et IPR kan også brukes som et strategisk organ for utviklingen av interkommunalt samarbeid mellom kommunene. Både kommuner og fylkeskommuner kan være deltakere i det samme interkommunale politiske rådet.

Deltakerkommunene kan selv velge om et interkommunalt politisk råd skal være et eget rettssubjekt. Dette reguleres i samarbeidsavtalen, som er det dokumentet som legger grunnlaget for samarbeidet.

Et interkommunalt politisk råd styres av et representantskap med representanter fra alle kommunene. Utover dette står rådet nokså fritt til å bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres. De kan både velge *om* det skal opprettes andre styringsorganer enn representantskapet og eventuelt hvilke oppgaver og myndighet styringsorganene skal ha.

Representantskapet og eventuelle underordnede styringsorganer er folkevalgte organer, og reglene i kommuneloven om folkevalgte organer gjelder for disse.

I denne samarbeidsmodellen har deltakerkommunene ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av rådets forpliktelser overfor kreditorer. Samarbeidsformen egner seg derfor ikke for virksomhet som er utsatt for økonomisk risiko. Det gjelder uavhengig av om samarbeidet er organisert som et eget rettssubjekt.

Kapittel 6 har mer veiledning om interkommunalt politisk råd.

3.2.3 Kommunalt oppgavefelleskap (KO)

Kommunalt oppgavefelleskap reguleres av kommuneloven kapittel 19. Denne samarbeidsmodellen kan brukes for ulike typer oppgaver og tjenester, både for lovpålagte oppgaver og oppgaver som kommunene ikke er pålagt å gjøre. Eksempler er samarbeid om administrative støttetjenester som regnskap, HR og IKT, kontrollutvalgssekretariat, plankontor, kulturvirksomhet, friluftsråd og innkjøpssamarbeid. Et kommunalt oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, unntatt om interne forhold i samarbeidet og tilskuddsordninger.

Det er likevel anledning til å bruke kommunalt oppgavefelleskap ved samarbeid om individrettede tjenester, for eksempel PP-tjenester. Siden individrettede tjenester kan innebære at det fattes enkeltvedtak, som kommunalt oppgavefelleskap ikke kan gjøre, er vertskommunesamarbeid likevel vanligvis bedre egnet. Tjenesten kan imidlertid organiseres slik at det er deltakerkommunen som fatter eventuelle enkeltvedtak knyttet til tjenesten, og at det kommunale oppgavefelleskapet har andre oppgaver, for eksempel utredning, rådgivning, informasjon og opplæring.

Kommunalt oppgavefelleskap er særlig beregnet på samarbeid *om mindre omfattende oppgaver*. Dette følger av at det er en organisasjonsform hvor kun de mest sentrale forholdene som gjelder virksomheten i samarbeidet er regulert. Det er dermed mindre detaljerte lovkrav til samarbeidet sammenlignet med noen andre samarbeidsformer. Det er likevel ingen hindringer i loven for at oppgavefelleskap også kan brukes for mer

omfattende eller sammensatt samarbeid. Men ved omfattende samarbeid om produksjon av tjenester, vil det ofte være behov for mer regulering enn minimumskravene i kommuneloven, blant annet for å forhindre uenighet mellom deltakerne. Da er ofte vertskommunesamarbeid mer aktuelt, eller interkommunale selskap (IKS), fordi IKS-loven er en mer gjennomregulert organisasjonsform.

Dersom kommunene ønsker å regulere flere forhold i oppgavefellesskapets samarbeidsavtale, er det anledning til det, så lenge reguleringen er innenfor lovkravene som gjelder for kommunalt oppgavefellesskap. Kommunene kan dermed vedta regler som er tilpasset det enkelte samarbeidets innretning og behov.

Både kommuner og fylkeskommuner kan være deltakere i det samme oppgavefellesskapet. Deltakerkommunene velger selv om et kommunalt oppgavefellesskap skal være et eget rettssubjekt. Dette reguleres i samarbeidsavtalen, som er det dokumentet som legger grunnlaget for samarbeidet.

Samarbeidet styres av et representantskap med representanter fra alle kommunene. Utover dette står oppgavefellesskapet nokså fritt til å bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres. De kan både velge *om* det skal opprettes andre styringsorganer enn representantskapet og eventuelt hvilke oppgaver og myndighet styringsorganene skal ha. Til sammenligning stiller IKS-loven krav om at det *skal* opprettes et styre og at det *skal* være en daglig leder. I tillegg er det krav i IKS-loven om en funksjonsdeling mellom organet som skal ivareta kommuneinteressen (representantskapet) og organet som skal ivareta interessene til samarbeidet (styret), som ikke finnes på samme måte for oppgavefellesskap.

Representantskapet og eventuelle underordnede styringsorganer er folkevalgte organer, og reglene i kommuneloven om folkevalgte organer gjelder for disse.

I et kommunalt oppgavefellesskap har kommunene ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av samarbeidets forpliktelser overfor kreditorer. Samarbeidsformen egner seg derfor ikke for virksomhet som er utsatt for økonomisk risiko. Det gjelder uavhengig av om samarbeidet er organisert som et eget rettssubjekt.

Kapittel 6 har mer veiledning om kommunalt oppgavefellesskap.

3.2.4 Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid reguleres av kommuneloven kapittel 20. Et vertskommunesamarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) overlater oppgaver eller delegerer myndighet til en annen kommune (vertskommunen). Et hovedformål med vertskommunemodellen er å legge til rette for interkommunalt samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester. Vertskommunemodellen gir en *generell* adgang til å delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til vertskommunen. Vertskommunesamarbeid er derfor ofte den aktuelle samarbeidsformen ved oppgaver der det skal fattes enkeltvedtak.

Samarbeidsmodellen brukes typisk ved samarbeid om oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, for eksempel individrettede tjenester som barnevern, sosiale tjenester eller helsetjenester. Vertskommunesamarbeid kan også være en aktuell samarbeidsform for andre tjenester og oppgaver, slik som legevakt, krisesenter, brann- og redningstjeneste, byggesaksbehandling, jord- og skogbruksforvaltning, landbrukskontor og kulturskole.

Vertskommunesamarbeid kan inngås mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner. En fylkeskommune kan imidlertid ikke være vertskommune for en kommune, og en kommune kan ikke være vertskommune for en fylkeskommune.

Et slikt samarbeid er ikke et eget rettssubjekt, men organisatorisk en del av vertskommunens virksomhet. Det skal inngås en samarbeidsavtale mellom deltakerkommunene som legger grunnlaget for samarbeidet.

Samarbeidsformen er godt egnet for oppgaver som krever spesialisert kompetanse. Vertskommunesamarbeid kan gjøre det mulig å etablere enheter og fagmiljøer som er større og mer bærekraftige enn det som er mulig for kommuner hver for seg. Vertskommunesamarbeid er også egnet for sammensatte samarbeid som omfatter flere tjenesteområder eller flere deltakerkommuner.

Vertskommunesamarbeid er ikke tiltenkt områder av mer forretningsmessig eller administrativ art, men loven avgrensner ikke mot dette. Vanligvis er likevel andre samarbeidsmodeller mer egnet, for eksempel kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt selskap eller aksjeselskap.

I vertskommunesamarbeid er styringsmulighetene ulike for deltakerkommunene. Det er *vertskommunen* som har ansvar for å løse oppgavene kommunene samarbeider om,

og arbeidet inngår i kommunens organisasjon. Dette gjør at vertskommunen har stor innflytelse over aktivitetene i samarbeidet, på lik linje med andre oppgaver i kommunen. *Samarbeidskommunen* har ikke samme mulighet for tett oppfølging av oppgavene. Samarbeidskommunen har likevel flere styrings- og kontrollmuligheter som gjør at den kan gripe inn og ivareta egne interesser, blant annet kan den gi instruks om hvordan delegert myndighet skal utøves og omgjøre vedtak vertskommunen har fattet på vegne av samarbeidskommunen.

I denne modellen har vertskommunen ubegrenset ansvar for samarbeidets økonomiske forpliktelser overfor kreditorer, på samme måte som for annen virksomhet i kommunen. Det er fordi samarbeidet er en del av vertskommunen som rettssubjekt. Det skal framgå av samarbeidsavtalen hvordan vertskommunen skal kompenseres for utgifter og oppgaver som gjøres på vegne av de(n) andre kommunen(e).

To modeller for vertskommunesamarbeid

Kommuneloven skiller mellom to ulike modeller for vertskommunesamarbeid: administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. Administrativt vertskommunesamarbeid er mye brukt og godt kjent i kommunene. Vertskommunesamarbeid med nemnd er derimot svært lite brukt, og det er derfor begrenset erfaring med denne typen samarbeid.

Vertskommunesamarbeid med nemnd innebærer at samarbeidet styres gjennom et folkevalgt organ med representanter fra alle deltakerkommunene. Dersom deltakerkommunene ønsker å delegere beslutningsmyndighet i saker av *prinsipiell betydning*, må kommunene opprette en felles folkevalgt nemnd til å ta slike avgjørelser. Reglene i kommuneloven om folkevalgte organer gjelder for nemnda.

Administrativt vertskommunesamarbeid kan brukes i tilfeller hvor det ikke er nødvendig å delegere myndighet til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. Å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at samarbeidskommunen overlater til vertskommunens administrasjon å utføre oppgavene eller fatte vedtak på vegne av samarbeidskommunene, i de typene saker som inngår i samarbeidsavtalen. I denne modellen det ingen organisatorisk overbygning i form av et felles folkevalgt organ. Den er derfor ikke tilpasset samarbeid hvor det er behov for politisk behandling av sakene. Samarbeidsmodellen er egnet for samarbeidsområder som er mer regelstyrte og som krever særskilt kompetanse. Vertskommunen kan delegeres myndighet i alle de samme

typene saker som enhver kommune ellers kan delegere internt i kommunen til kommunedirektøren.

Kapittel 5 har mer veiledning om vertskommunesamarbeid.

3.2.5 Interkommunalt selskap (IKS)

Denne samarbeidsformen reguleres av lov om interkommunale selskaper (IKS-loven). Et IKS er alltid et selvstendig rettssubjekt, og styres gjennom et representantskap med representanter fra alle deltakerkommunene. Et IKS skal også ha et styre og en daglig leder. Det er bare er kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskap som kan være deltakere i et IKS. Selskapsavtalen mellom deltakerkommunene legger grunnlaget for samarbeidet.

IKS er en samarbeidsform som bygger på selskapsrettslige prinsipper, men som samtidig tar høyde for særtrekk ved kommunal sektor. IKS kan egne seg for kommunal næringsvirksomhet, og for en rekke ulike former for oppgaver og tjenester, både lovpålagte og ikke lovpålagte. IKS kan brukes innenfor mange ulike områder av kommunens virksomhet, og benyttes innen tekniske tjenester som vann og avløp, IT-tjenester og andre administrative tjenester, revisjon, kontrollutvalgssekretariat, brann- og redningstjeneste, legevakt, krisesenter, havnevirksomhet og kulturvirksomhet.

IKS kan også være aktuell ved individrettete tjenester. Men for at IKS skal kunne fatte enkeltvedtak, kreves det at lovgivningen innenfor den aktuelle sektoren åpner for det.

I likhet med vertskommunesamarbeid er IKS vanligvis godt egnet ved større oppgaver som krever spesialisert kompetanse, og ved mer sammensatte samarbeid. IKS kan også være en egnet modell dersom det er mange kommuner som skal delta i samarbeidet. Dette fordi IKS-loven regulerer en rekke forhold ved samarbeidet. Dermed unngår man usikkerhet om juridiske forhold, og setter samarbeidet inn i en fastlagt ramme.

Representantskapet er øverste myndighet i et IKS. Behandling i representantskapet er obligatorisk for enkelte viktige saker, slik som fastsettelse av regnskap, budsjett og økonomiplan, og vedtak om salg eller pantsettelse av fast eiendom eller andre eiendeler som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne.

Representantskapet er ikke et folkevalgt organ. Representantskapet reguleres av IKS-loven, og ikke reglene om folkevalgte organer i kommuneloven. Når det gjelder møteoffentlighet, gjelder kommunelovens regler tilsvarende for

representantskapsmøter i et IKS, så lenge det interkommunale selskapet er omfattet av offentlighetsloven.⁸

IKS er en selskapsform som er ment å balansere mellom behovet for politisk kontroll for deltakerkommunene og hensynet til frihet for ledelsen i selskapet. IKS-loven inneholder derfor enkelte regler som skal gi kommunestyret noe større politisk kontroll over foretaket sammenlignet med andre selskapsformer. For eksempel må noen sentrale endringer i selskapsavtalen vedtas av kommunestyret i hver enkelt deltakerkommune, se IKS-loven § 4.

Et annet viktig kjennetegn ved IKS, er at deltakerkommunene har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av selskapets forpliktelser overfor kreditorer. Selskapsformen er derfor ikke egnet for virksomhet som er utsatt for økonomisk risiko. Selskapet kan heller ikke gå konkurs. Det er fordi konkurs vil ikke ha noen reell hensikt, da det ubegrensede deltakeransvaret likevel sikrer at kreditor får dekket sine fordringer. Dette er sentrale forskjeller fra aksjeselskaper og samvirkeforetak, der deltakerne har begrenset økonomisk ansvar for selskapets forpliktelser, og selskapet kan gå konkurs.

3.2.6 Aksjeselskap (AS)

Kommuner kan i fellesskap eie et aksjeselskap (AS), og utøve felles oppgaver gjennom selskapet. Private aktører eller staten kan også være eiere av selskapet. Aksjeselskaper er selvstendige rettssubjekter, og reguleres av lov om aksjeselskaper (aksjeloven). Loven regulerer en rekke forhold ved selskapet, blant annet om stiftelsesgrunnlaget, generalforsamlingen, selskapets ledelse, utdeling av utbytte, uttreden og oppløsning.

Samarbeidsformen benyttes typisk ved forretningsmessig virksomhet, og virksomhet der formålet er å oppnå avkastning. Dersom samarbeidet mellom kommunene omfatter virksomhet som skal tilby varer eller tjenester i et marked, kan denne selskapsformen være en hensiktsmessig måte å organisere samarbeidet på.

I et aksjeselskap har eierne begrenset økonomisk ansvar for selskapets forpliktelser, og selskapet kan gå konkurs. Det innebærer at kreditorer ikke kan kreve dekning for

⁸ Reglene ble vedtatt av Stortinget 2. juni 2023, og trer i kraft 1. januar 2024, se Prop. 61 L (2022–2023).

selskapets forpliktelser hos eierne (kommunene). Aksjeselskap er derfor en egnet samarbeidsform dersom virksomheten i det aktuelle samarbeidet vil kunne være utsatt for økonomisk risiko.

I denne samarbeidsformen eier hver kommune en andel av aksjene i selskapet. Selskapets øverste styringsorgan er generalforsamlingen, som består av aksjeeierne eller deres fullmektiger. Et aksjeselskap skal også ha et styre som forvalter selskapet. Videre kan selskapet ha en daglig leder, som står for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet.

Hver aksje gir som hovedregel en stemme på generalforsamlingen. Det innebærer at den enkelte kommunes innflytelse på generalforsamlingen er avhengig av hvor stor andel aksjer kommunen har i selskapet. Aksjeloven krever at noen sentrale beslutninger tas av generalforsamlingen. Dette gjelder blant annet godkjenning av årsregnskap og årsberetning, utbetaling av utbytte, endringer i aksjekapitalen, fusjon, fisjon og vedtektsendringer. Det kan reguleres i selskapets vedtekter at flere beslutninger enn det aksjeloven angir, skal tas i generalforsamlingen. På den måten kan man tilpasse ønsket balanse mellom ledelsens handlefrihet mot kommunenes behov for eierstyring.

3.2.7 Samvirkeforetak (SA)

Kommuner kan i fellesskap stifte et samvirkeforetak. Et samvirkeforetak er et eget rettssubjekt, og reguleres av lov om samvirkeforetak (samvirkelova). Et samvirkeforetak kan stiftes av minst to personer og må alltid ha minst to medlemmer. Med *personer* menes også juridiske personer som kommuner, fylkeskommuner og selskaper.

Hovedformålet med organisasjonsformen er å fremme «dei økonomiske interessene til medlemmane gjennom deira deltaking i verksemda som avtakarar, leverandørar eller på annan liknande måte», se samvirkelova § 1. Dette innebærer at foretaket skal drive økonomisk virksomhet, og medlemmene skal motta en ytelse fra foretaket som har en økonomisk verdi. Typisk for samvirkeforetak er at medlemmene også er foretakets avtaleparter.

Det er ikke et krav om at virksomheten må være egnet til å gi overskudd. Formålet med et samvirkeforetak er ikke å oppnå størst mulig avkastning på investert kapital, men å ivareta medlemmenes interesser som etterspørre eller tilbyder av varer eller tjenester. Denne samarbeidsformen kan derfor egne seg ved samarbeid om økonomisk aktivitet som innebærer å tilby varer eller tjenester, der kommunene normalt er den største

kunde- eller brukergruppen. Det kan i prinsippet dreie seg om avsetning eller forsyning av alle slags varer eller tjenester. Formålet er å dekke medlemmenes felles ønsker og behov.

Et samvirkeforetak skal ha et styre, som forvalter foretaket i tråd med vedtektene. Det skal også en daglig leder, såfremt ikke vedtektene sier noe annet.

Samvirkemodellen bygger på prinsippet om frivillig og åpent medlemskap, noe som innebærer at andre enn kommunene (både fysiske og juridiske personer) har rett til å bli medlem av et samvirkeforetak så lenge de kan få sine økonomiske interesser ivaretatt av foretaket. Medlemskap til andre kan imidlertid begrenses gjennom vedtektene dersom det foreligger «saklig grunn for det». Det er styret som avgjør søknader om medlemskap. Prinsippet om frivillig og åpent medlemskap innebærer også at medlemmene kan melde seg ut av foretaket med en oppsigelsesfrist som ikke kan settes lengre enn tre måneder.

Medlemmene har begrenset ansvar i denne selskapsformen, det vil si at kreditorer ikke kan kreve dekning for selskapets forpliktelser hos medlemmene (kommunene). Videre kan foretaket gå konkurs. Samvirkeforetak er derfor en egnet samarbeidsform dersom virksomheten i det aktuelle samarbeidet vil kunne være utsatt for økonomisk risiko.

I samvirkeforetak skal alle eierne behandles likt og som hovedregel ha samme innflytelse. Hovedregelen er derfor at alle medlemmene har én stemme på årsmøtet. Årsmøtet kan endre foretakets vedtekter med to tredjedeler av de avgitte stemmene, med mindre vedtektene setter strengere vedtakskrav. Noen endringer krever imidlertid tilslutning fra minst fire femdelar av de avgitte stemmene.⁹

3.2.8 Foreninger

Forening er med i opplistingen av hvilke samarbeidsmodeller kommunene kan bruke til å organisere interkommunalt samarbeid i kommuneloven § 17-1. Som medlem i en

⁹ For mer informasjon om organisering av interkommunalt samarbeid gjennom samvirkeforetak, se *Samvirkeforetak for kommuner. En vurdering av om samvirkeforetak kan være en aktuell organisasjonsform når kommuner skal drive en virksomhet i samarbeid med andre*, KS advokatene (2014).

forening vil kommunen normalt være med på å vedta vedtekter for foreningen og velge medlemmer til styret eller annet styringsorgan, men kommunen har få eller ingen direkte styringsmuligheter overfor foreninger utover dette. En forening er en selveiende, frivillig sammenslutning av medlemmer som skal fremme ett eller flere bestemte formål (for eksempel et ideelt eller politisk formål). Rettsforholdene til foreninger er ikke regulert i lov, men skal følge ulovfestede foreningsrettslige prinsipper. Medlemmer av foreninger er ikke ansvarlig for gjeld og kan ikke få utbetalt overskudd/formue.

3.3 Hvilke samarbeidsmodeller kan fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift?

3.3.1 Innledning

Kommunen ivaretar mange lovpålagte oppgaver. Dette kan enten være oppgaver som er lagt til kommunen som forvaltningsorgan (kommuneplikt) eller oppgaver kommunen har på lik linje med andre (aktørplikt). Mange slike lovpålagte oppgaver krever at det utøves offentlig myndighet. Med offentlig myndighetsutøvelse menes i denne sammenhengen å fatte enkeltvedtak eller forskrift, jf. forvaltningsloven § 2.

Dersom kommunene ønsker at et samarbeid skal ivareta lovpålagte oppgaver, hvor det å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift skal være en del av virksomheten, er det ikke fritt fram i valg av samarbeidsform. Dette kapitlet beskriver hvilke samarbeidsformer som kan få myndighet til å fatte enkeltvedtak, hvordan myndighet kan delegeres og hva som gjelder hvis loven ikke åpner for at samarbeidet selv kan fatte enkeltvedtak.

Vi presiserer at dette kapitlet ikke dreier seg om muligheten til å delegere vedtaksmyndighet i saker som *ikke* gjelder lovpålagte oppgaver. Et typisk eksempel på enkeltvedtak som ikke nødvendigvis følger av en lovpålagt oppgave, er tilskuddsordninger. I slike tilfeller har kommuner i utgangspunktet en generell adgang til å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrifter til interkommunale samarbeid, så lenge saken ikke har prinsipiell betydning. Dette reguleres av kommuneloven § 5-4 andre ledd.

3.3.2 Vertskommunesamarbeid gir en generell hjemmel

Vertskommunemodellen gir en generell hjemmel til å inngå interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver, hvor det å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift skal være en

del av virksomheten. Se kommuneloven § 20-1 som slår fast at vertskommunesamarbeid kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift. Det er likevel viktig å være klar over at det *kan* finnes regler i særlov som hindrer samarbeid om offentlig myndighetsutøvelse, også ved vertskommunesamarbeid. Blant annet kan det finnes delegeringssperrer som gjør at myndigheten ikke kan delegeres, se kapittel 2.8 om dette.

3.3.3 Andre samarbeidsmodeller krever at særlov åpner for det

For at det skal være adgang til å delegerer myndighet til å fatte enkeltvedtak eller forskrift i saker som gjelder lovpålagte oppgaver til andre samarbeidsformer enn vertskommunesamarbeid, må særlovgivingen åpne for det, jf. kommuneloven § 5-4 første ledd.¹⁰ Med *særlovgivning* menes den lovgivningen som gjelder for det aktuelle tjeneste- eller fagområdet. Om særlovgivningen åpner for at vedtaksmyndighet kan delegeres, avgjøres etter en tolkning i tråd med alminnelige rettskildeprinsipper.

I noen tilfeller finnes det uttrykkelige lovbestemmelser som sier at det er adgang til å delegerer.¹¹ Det er imidlertid ikke et krav at det må finnes en *eksplisitt* lovbestemmelse.¹² Det kan for eksempel være tilstrekkelig at forarbeidene klargjør at det er adgang til å delegerer vedtaksmyndighet. Samarbeid om barnehage er et eksempel på dette, hvor det forutsettes i forarbeidene at myndighetsutøvelse etter barnehageloven kan

¹⁰ Kommuneloven § 5-4 regulerer kommunestyrets myndighet til å delegerer *myndighet til å fatte vedtak* ut av kommunen, til andre rettssubjekter. Dette kapitlet dreier seg om myndighet å fatte enkeltvedtak, men det er viktig å være klar over at vedtaksbegrepet omfatter mer enn enkeltvedtak etter forvaltningsloven (se forklaring av vedtaksbegrepet i kapittel 7). At bestemmelsen dreier seg om vedtaksmyndighet, betyr at faktiske handlinger som utførelse av oppgaver eller tjenester faller utenfor det som reguleres i bestemmelsen.

¹¹ Eksempler på dette er folkehelseloven § 9 første ledd og havne- og farvannsloven § 4 første ledd.

¹² Dette er presisert i forarbeidene til kommuneloven, se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 9.5.4 side 67.

delegeres til et IKS.¹³ Også brann- og eksplosjonsvernloven § 9 tredje ledd har blitt tolket som at myndighetsutøvelse kan skje gjennom et IKS.¹⁴

3.3.4 Særlige regler for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap kan bare gis myndighet til å fatte enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet og om forvaltning av tilskuddsordninger, se kommuneloven § 18-1 og § 19-1.¹⁵ Slike samarbeid kan derfor ikke gis myndighet til å fatte enkeltvedtak i andre sammenhenger. Dersom et oppgavefelleskap skal yte tjenester som krever at det fattes enkeltvedtak, for eksempel PP-tjenester, må derfor alle enkeltvedtakene fattes av deltakerkommunene. Oppgavefelleskap kan i slike tilfeller forberede enkeltvedtakene, før endelig beslutning tas i kommunen.

3.3.5 Hvordan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak til et samarbeid?

Dersom lovgivningen åpner for å gi et samarbeid myndighet til å fatte enkeltvedtak eller forskrift, er systemet i kommuneloven at slik myndighet *delegeres*, se § 5-4.

Kommuneloven stiller krav om at kommunestyret skal vedta et reglement om hvordan vedtaksmyndighet skal delegeres, se § 5-14. Delegeringsreglementet skal omfatte både hvordan vedtaksmyndighet skal delegeres internt i kommunen til kommunedirektøren og folkevalgte organer, til vertskommuner og eventuelt til andre rettssubjekter som IKS, aksjeselskap og samvirkeforetak. I reglementet bør det stå konkret hvilken myndighet som er delegert, for eksempel ved å vise til hvilke lovbestemmelser delegeringen omfatter.

¹³ Se Prop. 96 L (2019–2020) punkt 9.5 side 107.

¹⁴ Se [tolkningsuttalelse](#) 20. mars 2003 av daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet og [DSBs veileder](#) til § 5 til forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene.

¹⁵ Bestemmelsene om delegering i kommuneloven kapittel 18 og 19 er altså spesialregler som går foran den generelle regelen om delegering til egne rettssubjekter i kommuneloven § 5-4, se [tolkningsuttalelse](#) 13. april 2021.

Kommuneloven har ingen generelle formkrav til hvordan delegering av vedtaksmyndighet skal gjøres. Hvis deltakerkommunene ønsker å delegerer vedtaksmyndighet til samarbeidet, kan dette for eksempel gjøres gjennom samarbeidsavtalen, gjennom endringer i samarbeidsavtalen eller gjennom egne delegeringsvedtak. Eventuelle vedtak om delegering av vedtaksmyndighet må ligge innenfor rammene av samarbeidsavtalen. Det vil si at det må være samsvar mellom vedtaket og samarbeidsavtalen, og ikke motstrid mellom disse. Med samarbeidsavtale menes også her selskapsavtale og vedtekter.

Den som delegerer myndighet, kan i utgangspunktet trekke den tilbake eller endre delegeringen.¹⁶ Men når vedtaksmyndighet er delegert til et samarbeid, har kommunene valgt at samarbeidet til en viss grad skal være selvstendig og kunne ta beslutninger. Kommuner bør derfor normalt være tilbakeholdne med å trekke delegeringer tilbake. Dersom en kommune likevel ønsker å trekke en delegering tilbake, er det viktig å være bevisst på konsekvensene dette. I en del tilfeller vil dette føre til at innretningen på hele samarbeidet og samarbeidsavtalen må endres.

For *vertskommunesamarbeid* er det en del egne regler om delegering. Det er blant annet et krav om at hver av samarbeidskommunene fatter egne delegeringsvedtak om hvilken kompetanse vertskommunen skal ha, som kommer i tillegg til samarbeidsavtalen. Se kapittel 5.3, som gjøre rede for særlige regler ved vertskommunesamarbeid.

3.3.6 Forvaltningsloven og klageregler gjelder når samarbeid fatter enkeltvedtak

I tilfeller hvor et samarbeid treffer enkeltvedtak eller vedtar forskrift, regnes samarbeidet som et forvaltningsorgan, se forvaltningsloven § 1 tredje punktum. Dette betyr at også egne rettssubjekter som IKS, aksjeselskap og samvirkeforetak er bundet av forvaltningsloven i slike tilfeller. En konsekvens av dette er at reglene for å klage på enkeltvedtak kommer til anvendelse. For vertskommunesamarbeid er det egne regler om klagebehandling i kommuneloven § 20-5 og § 20-6, se kapittel 5.8 om dette.

¹⁶ Dette følger av den alminnelige delegeringslæren.

3.3.7 Hva gjelder når loven ikke åpner for at samarbeidet selv kan fatte enkeltvedtak?

I mange tilfeller er det ikke nødvendig at samarbeidet som sådan fatter enkeltvedtak eller forskrift. Dette fordi oppgavene som skal løses ikke gir behov for det. I andre tilfeller hender det at oppgaven eller tjenesten kommunene skal samarbeide om, krever at det må fattes enkeltvedtak i noen sammenhenger. Eksempler på slike områder er barnevern, brann- og redningstjenester, helsetjenester eller når kommunen utfører tilsyn.

Som beskrevet i kapittel 3.3.2 er det bare vertskommunemodellen som gir en generell hjemmel til å fatte enkeltvedtak. Ellers må det være hjemmel i lov for at samarbeidet skal kunne delegeres slik vedtaksmyndighet.

Hvis samarbeidsmodellen som er valgt ikke åpner for at vedtaksmyndighet kan delegeres, kan likevel *oppgavene* overlates til samarbeidet. At samarbeidet settes til å *utføre nærmere bestemte oppgaver*, for eksempel drift av et sykehjem, brannvesen, renovasjon eller arkiv, er altså noe annet enn at samarbeidet delegeres *vedtakskompetanse*. Faktiske handlinger som tjenesteyting er noe annet enn vedtakskompetanse. Hvis kommunene velger en organisering hvor oppgaver løses av for eksempel et oppgavefelleskap, IKS eller aksjeselskap som ikke kan få vedtakskompetanse, må eventuelle enkeltvedtak fattes av deltakerkommunen.¹⁷

Oversikt over hvilke samarbeidsmodeller som kan fatte enkeltvedtak for saker som gjelder lovpålagte oppgaver og hvordan myndighet kan delegeres		
Samarbeidsform	Kan samarbeidet fatte enkeltvedtak?	Hvordan kan myndighet delegeres til samarbeidet?
Administrativt vertskommunesamarbeid Kommuneloven § 20-2	Generell hjemmel til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift, jf. kommuneloven § 20-1.	Eget delegeringsvedtak i tillegg til samarbeidsavtalen, i tråd med delegeringsreglement jf. kommuneloven § 5-14. Delegering skjer ved instruks fra kommunestyret til kommunedirektør om å delegerer myndighet til vertskommunen.

¹⁷ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 9.5.4 side 67 for mer detaljer om forskjellen på å delegerer myndighet til å treffe vedtak og å overlate utførelsen av oppgaver til andre.

<p>Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd</p> <p>Kommuneloven § 20-3</p>	<p>Generell hjemmel til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift, jf. kommuneloven § 20-1. Kan også treffe vedtak i prinsipielle saker, jf, § 20-3 andre ledd.</p>	<p>Eget delegeringsvedtak i tillegg til samarbeidsavtalen, i tråd med delegeringsreglement jf. kommuneloven § 5-14. Alle deltakerkommunene delegerer samme myndighet til nemnda, jf. § 20-3 andre ledd.</p>
<p>Interkommunalt politisk råd</p> <p>Kommuneloven kapittel 18</p>	<p>Kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, med unntak av enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet og forvaltning av tilskuddsordninger, jf. kommuneloven § 18-1 andre ledd.</p> <p>Er et politisk samarbeidsorgan som ikke kan gi tjenester.</p>	<p>Delegering gjennom samarbeidsavtalen, eller gjennom eget vedtak, i tråd med delegeringsreglement etter kommuneloven § 5-14.</p>
<p>Kommunalt oppgavefelleskap</p> <p>Kommuneloven kapittel 19</p>	<p>Kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, med unntak av enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet og forvaltning av tilskuddsordninger, jf. § 19-1 andre ledd.</p> <p><i>Oppgaver</i> kan overlates til samarbeidet gjennom samarbeidsavtalen, selv om det ikke er hjemmel til at enkeltvedtak kan fattes av oppgavefellesskapet selv.</p>	<p>Delegering gjennom samarbeidsavtalen eller gjennom eget vedtak, i tråd med delegeringsreglement etter kommuneloven § 5-14.</p>
<p>Interkommunalt selskap</p> <p>IKS-loven</p>	<p>Kan fatte enkeltvedtak eller forskrift ved lovpålagte oppgaver hvis særlovgivningen gir hjemmel for det, jf. kommuneloven § 5-4 første ledd.</p> <p><i>Oppgaver</i> kan overlates til selskapet gjennom selskapsavtalen, selv om det ikke er hjemmel til at enkeltvedtak kan fattes av IKS-et selv.</p>	<p>Delegering gjennom selskapsavtalen, eller gjennom eget vedtak, i tråd med delegeringsreglement etter kommuneloven § 5-14.</p>
<p>Aksjeselskap</p> <p>Aksjeloven</p>	<p>Kan fatte enkeltvedtak eller forskrift ved lovpålagte oppgaver hvis særlovgivningen gir hjemmel</p>	<p>Delegering gjennom selskapets vedtekter, eller gjennom eget vedtak av kommunestyret, i tråd med</p>

	for det, jf. kommuneloven § 5-4 første ledd. <i>Oppgaver</i> kan overlates til selskapet gjennom vedtektene, selv om det ikke er hjemmel til at aksjeselskapet kan fatte enkeltvedtak selv.	delegeringsreglement etter kommuneloven § 5-14.
--	--	---

3.4 Hvilke samarbeid er et eget rettssubjekt?

Interkommunalt samarbeid kan organiseres på mange ulike måter. Samarbeid kan organiseres som en del av kommunen som virksomhet, men kan også være egne rettssubjekter utenfor kommunen. Om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke har stor praktisk betydning.

Interkommunale selskap (IKS), aksjeselskap og samvirkeforetak er alltid egne rettssubjekter. Dette betyr blant annet at de som jobber i samarbeidet er ansatt i selskapet og at selskapet er arbeidsgiver. Samarbeidet har videre partsevne, og kan på samme måte som kommunen blant annet inngå avtaler, kjøpe varer og tjenester og gå til søksmål. Samarbeidet er fristilt fra kommunen, og dermed må kommunens styring av oppgaveløsningen gjøres på andre måter enn når oppgaven løses i egen driftsorganisasjon.

Ved vertskommunesamarbeid blir ikke samarbeidet som sådan et eget rettssubjekt. Oppgavene løses gjennom at vertskommunen får delegert myndighet, som løses innenfor vertskommunenes egne driftsorganisasjon. Vertskommunen er dermed rettssubjektet i samarbeidet. Det er vertskommunen som for eksempel kan inngå kontrakter, som har arbeidsgiveransvaret og som må sørge for internkontroll innenfor rammene av kommuneloven. Vertskommunen får både ansvar og styringsmuligheter. Samtidig har vertskommunemodellen innebygd noen mekanismer som gjør at samarbeidskommunene bevarer noe av sin styring og kontroll.

Kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd *kan* være egne rettssubjekter. Om oppgavefelleskapet eller rådet er et eget rettssubjekt eller ikke, skal fastsettes i samarbeidsavtalen. Når oppgavefelleskap eller råd er egne rettssubjekter, er samarbeidet fristilt fra kommunene, og organiseringen kan sammenlignes mer med IKS, aksjeselskap og samvirkeforetak. Det er like fullt kommuneloven som regulerer

virksomheten. Dette følger av kommuneloven § 18-1 og § 19-1, som i fjerde ledd sier at kommuneloven gjelder så langt den passer.

Når kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd *ikke* er egne rettssubjekter, er samarbeidet organisatorisk en del av en av deltakerkommunene (kontorkommunen). Da er kontorkommunen rettssubjektet. Kontorkommunen inngår eventuelle kontrakter, er arbeidsgiver for personell, osv. Dette blir altså nokså likt som ved vertskommunesamarbeid.

Er samarbeidet et eget rettssubjekt?	
Samarbeidsform	Eget rettssubjekt
Administrativt vertskommunesamarbeid	Nei. Vertskommunen er rettssubjekt.
Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd	Nei. Vertskommunen er rettssubjekt.
Interkommunalt politisk råd	Kan være eget rettssubjekt. Skal stå i samarbeidsavtalen.
Kommunalt oppgavefelleskap	Kan være eget rettssubjekt. Skal stå i samarbeidsavtalen.
Interkommunalt selskap	Ja.
Aksjeselskap	Ja.
Samvirkeforetak	Ja.

3.5 Når gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven for ulike samarbeidsmodeller?

3.5.1 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder for virksomhet som drives av forvaltningsorganer, det vil si alle organer for stat og kommune, jf. lovens § 1 første og andre punktum. Alt interkommunalt samarbeid som skjer innenfor (en av) kommunen(e) omfattes dermed av forvaltningsloven. Det vil si at vertskommunesamarbeid, og samarbeid organisert i et

kommunalt oppgavefelleskap eller et interkommunalt politisk råd når disse ikke er egne rettssubjekter, omfattes av forvaltningsloven.

Der interkommunalt samarbeid er organisert i et eget rettssubjekt (et kommunalt oppgavefellesskap, et interkommunalt politisk råd, et interkommunalt selskap, et aksjeselskap eller en annen selskapsform), må det foretas en vurdering av om det er et «organ for stat og kommune», slik at organet er omfattet av forvaltningsloven. Det gjøres ved å foreta en konkret helhetsvurdering av organets tilknytning til kommunene, og hva slags virksomhet organet driver.

I vurderingen av tilknytningen til kommunen er det *for det første* relevant å vurdere kommunenes eierrådighet over organet. Denne tilknytningen er i utgangspunktet sterk ved interkommunalt samarbeid. Det er kommunene som oppretter interkommunalt samarbeid, og normalt kommunene som eier rettssubjektet. Når det gjelder organets virksomhet vil det ha betydning om organet driver typisk offentlig tjenesteproduksjon som for eksempel drift av sykehjem, eller mer markedsrettet virksomhet som salg av varer eller tjenester. Driver samarbeidet tradisjonell forvaltningsvirksomhet betyr det at forvaltningsloven gjelder. Driver samarbeidet næringsvirksomhet taler det for at loven ikke gjelder. Mellom disse yttertilfellene må det foretas en bred samlet vurdering av blant annet virksomhetenes art, graden av tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.¹⁸

Ofte vil interkommunale samarbeid som er organisert i et eget rettssubjekt ha en slik tilknytning til kommuner at de er omfattet av forvaltningsloven. Hvis virksomheten i det interkommunale samarbeidet gjelder drift av tjenester som normalt ivaretas av det offentlige og ikke i markedet, taler det for at forvaltningsloven gjelder. Også når samarbeidet driver politisk samarbeid vil det være et «organ for stat og kommune». Interkommunale politiske råd vil derfor alltid være omfattet av forvaltningsloven.

Situasjoner der et interkommunalt samarbeid ikke anses for å være omfattet av forvaltningen er dermed nokså få. Det kan være tilfeller der det interkommunale samarbeidet er organisert i et eget rettssubjekt, og virksomheten i samarbeidet er av en slik art at det ikke er naturlig å klassifisere det som et «organ for stat og kommune». Det

¹⁸ Se blant annet NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) kapittel 12.2.1 side 163.

kan for eksempel være tale om at samarbeidet driver kommersiell virksomhet som salg av varer eller tjenester. Dette kan typisk gjelde for eiendomsselskaper som opererer i direkte konkurranse med private.

Når et interkommunalt samarbeid treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter vil det uansett være omfattet av forvaltningsloven i de aktuelle sakene, jf. forvaltningsloven § 1 tredje punktum.

Når det gjelder interkommunale selskaper, er det noen særregler. Reglene i forvaltningsloven kapittel II om inhabilitet gjelder for de ansatte i selskapet og for medlemmer av selskapets styrende organer i *alle* interkommunale selskaper, se IKS-loven § 15. Videre har Stortinget nylig vedtatt en ny bestemmelse i IKS-loven § 15 om at taushetsplikten etter forvaltningslovens §§ 13 til 13 g gjelder for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et interkommunalt selskap som er omfattet av offentlighetsloven. Regelen trer i kraft 1. januar 2024.

3.5.2 Offentlighetsloven

Det følger av offentlighetsloven § 2 at loven gjelder for staten, fylkeskommuner og kommuner og andre rettssubjekter i saker der de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter. Det vil si at offentlighetsloven gjelder for interkommunal virksomhet som drives innenfor (en av) kommunen(e)s organisasjon, for eksempel en vertskommune. Offentlighetsloven gjelder også dersom et interkommunalt samarbeid fatter enkeltvedtak eller forskrift.

Videre gjelder loven for selvstendige rettssubjekter der kommunen direkte eller indirekte har en eierandel som gir rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet i rettssubjektet, eller direkte eller indirekte har rett til å velge minst halvparten av disse medlemmene, se § 2 første ledd bokstavene c og d. Kommunen vil alltid ha slik råderett over interkommunale samarbeid, ettersom det bare er kommuner, fylkeskommuner og eventuelt IKS-er som kan være med i et interkommunalt samarbeid. Se definisjonen av interkommunalt samarbeid som er lagt til grunn i denne veilederen i kapittel 7.

Offentlighetsloven gjelder likevel ikke for selvstendige rettssubjekter som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private. Det vil si at interkommunale samarbeid som er organisert i et eget rettssubjekt, og i hovedsak

driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private, ikke er bundet av offentlighetsloven, med mindre de fatter enkeltvedtak eller forskrift.

Siden interkommunale politiske råd er rene politiske samarbeid, vil de være omfattet av offentlighetsloven.

Gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven for samarbeidet?		
Samarbeidsform	Gjelder forvaltningsloven?	Gjelder offentlighetsloven?
Administrativt vertskommunesamarbeid	Ja, er innenfor vertskommunen som rettssubjekt.	Ja, er innenfor vertskommunen som rettssubjekt.
Vertskommune med felles folkevalgt nemnd	Ja, er innenfor vertskommunen som rettssubjekt.	Ja, er innenfor vertskommunen som rettssubjekt.
Kommunalt oppgavefellesskap (KO)	Hvis <i>ikke</i> eget rettssubjekt: Ja, er innenfor kontorkommunen som rettssubjekt. Hvis eget rettssubjekt: Forvaltningsloven gjelder i de fleste tilfeller. Er avhengig av om samarbeidet må anses som et «organ for stat eller kommune». Det må ses hen til virksomhetenes art (eks. offentlig virksomhet eller næringsvirksomhet), graden av tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.	Hvis <i>ikke</i> eget rettssubjekt: Ja, er innenfor kontorkommunen som rettssubjekt. Hvis eget rettssubjekt: Offentlighetsloven gjelder, med mindre samarbeidet i hovedsak driver næring i direkte konkurranse og på samme vilkår som private.
Interkommunalt politisk råd (IPR)	Ja, er et rent politisk samarbeid.	Ja, er et rent politisk samarbeid.
Interkommunalt selskap (IKS)	Forvaltningsloven gjelder i de fleste tilfeller. Er avhengig av om selskapet må anses som et «organ for stat eller kommune». Det må ses hen til virksomhetenes art (eks. offentlig virksomhet eller næringsvirksomhet), graden av	Offentlighetsloven gjelder, med mindre samarbeidet i hovedsak driver næring i direkte konkurranse og på samme vilkår som private.

	<p>tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.</p> <p>Habilitetsreglene i kapittel II gjelder uansett for selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer.</p> <p>Taushetsplikten etter forvaltningslovens §§ 13 til 13 g gjelder uansett for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et interkommunalt selskap som er omfattet av offentlighetsloven.</p>	
Aksjeselskap (AS)	<p>Det vil avhenge av om selskapet må anses som et «organ for stat eller kommune». Det må ses hen til virksomhetenes art (eks. offentlig virksomhet eller næringsvirksomhet), graden av tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.</p> <p>Hvis aksjeselskapet driver ren næringsvirksomhet, taler det for at forvaltningsloven ikke gjelder.</p>	<p>Dersom selskapet treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter.</p> <p>Dersom kommunene til sammen kan velge mer enn halvparten av medlemmene til generalforsamlingen, og selskapet <i>ikke</i> i hovedsak driver næring i direkte konkurranse og på samme vilkår som private.</p>
Samvirkeforetak	<p>Det vil avhenge av om selskapet må anses som et «organ for stat eller kommune». Det må ses hen til virksomhetenes art (eks. offentlig virksomhet eller næringsvirksomhet), graden av tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.</p> <p>Hvis aksjeselskapet driver ren næringsvirksomhet, taler det for at forvaltningsloven ikke gjelder.</p>	<p>Dersom foretaket treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter.</p> <p>Dersom kommunene til sammen kan velge mer enn halvparten av medlemmene til årsmøtet, og selskapet <i>ikke</i> i hovedsak driver næring i direkte konkurranse og på samme vilkår som private.</p>

4 Reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte

4.1 Innledning

Reglene om offentlige anskaffelser og om offentlig støtte kan komme til anvendelse ved interkommunalt samarbeid. Det er derfor viktig å avklare forholdet til disse reglene før samarbeidet etableres og samarbeidsmodell velges.

Anskaffelsesreglene skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Reglene kan få betydning for hvordan interkommunalt samarbeid må eller bør organiseres, og for hvordan kommunene kan motta eller kjøpe ytelser fra det interkommunale samarbeidet.

Reglene om offentlig støtte, ofte omtalt som statsstøtte, skal sikre like konkurranseforhold for markedsaktører, og vil primært kunne få betydning der interkommunalt samarbeid (også) skal tilby tjenester til andre enn «eierkommunene». Det interkommunale samarbeidet kan da bli å regne som en markedsaktør, og kommunene har ikke anledning til å gi det interkommunale samarbeidet noen konkurransefordeler som andre markedsaktører ikke har. Dette kan ha betydning for hvordan samarbeidsform bør organiseres, og for forholdet mellom kommunene og det interkommunale samarbeidet, blant annet når det gjelder overføring av midler fra kommunene til samarbeidet.

4.2 Reglene om offentlige anskaffelser

4.2.1 Utgangspunkt: kjøp av varer og tjenester skal skje ved konkurranse

Reglene om offentlige anskaffelser innebærer at offentlige myndigheter, inkludert kommuner og fylkeskommuner, som hovedregel skal gjennomføre en konkurranse når de kjøper varer og tjenester («lyse ut på anbud»)¹⁹ Dette utgangspunktet gjelder også når kommuner kjøper fra andre kommuner.

¹⁹ Reglene om offentlige anskaffelser er lov 17. juni 2016 nr. 73 (anskaffelsesloven) og tilhørende forskrifter, blant annet forskrift 8. desember 2016 nr. 974 (anskaffelsesforskriften). Reglene gjelder ved vare-, tjeneste- eller bygge- og

Grunnen til at anskaffelsesreglene omtales i forbindelse med interkommunalt samarbeid, er at ordninger kommuner oppfatter som et rent samarbeid i realiteten kan være å anse som en utveksling av ytelser («et kjøp»), som må følge reglene om offentlige anskaffelser. Kommuneloven § 17-1 tredje ledd presiserer at «hvorvidt et samarbeid omfattes av reglene om offentlige anskaffelser må vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser». I forarbeidene til bestemmelsen framgår det at regelen innebærer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan etablere et samarbeid etter formene for interkommunalt samarbeid i kommuneloven, og være sikker på at samarbeidet ikke utgjør en kontrakt om kjøp av varer og tjenester som skal lyses ut gjennom offentlig anbud.²⁰ Om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse på et forhold må alltid vurderes konkret i det enkelte tilfelle, og det er elementene i avtalen som må vurderes, og ikke om avtalen er betegnet som et *samarbeid* eller lignende.

Interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter og som inngår kontrakter om kjøp av varer og tjenester, vil normalt selv være omfattet av anskaffelsesreglene. Det betyr at det interkommunale samarbeidet som hovedregel må følge anskaffelsesreglene ved kjøp av varer og tjenester.

4.2.2 Unntak for samarbeid i offentlig sektor mv.

Utgangspunktet er at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse når det inngås en gjensidig bebyrdende avtale om kjøp av varer eller tjenester mellom to separate, selvstendige rettssubjekter. Det er flere generelle unntak fra denne hovedregelen. Blant annet er avtaler om tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet helt unntatt fra regelverket.²¹ Det gjelder også spesielle regler for anskaffelse av helse- og

anleggskontrakter, herunder konsesjonskontrakter, og ved plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift, jf. anskaffelsesloven § 2.

²⁰ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 17-1 tredje ledd side 397.

²¹ Anskaffelsesforskriften § 2-1 bokstav h lyder: Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke for kontrakter om tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet som er unntatt EØS-avtalen etter artikkel 39, jf. artikkel 32.

sosialtjenester. Disse to unntakene gjelder også ved interkommunalt samarbeid om slike tjenester.

I tillegg har anskaffelsesforskriften kapittel 3 egne regler om samarbeid i offentlig sektor. Det følger av disse at anskaffelsesreglene heller ikke gjelder ved avtaler mellom offentlige virksomheter med en særlig tilknytning til hverandre, og for visse typer samarbeidsavtaler mellom offentlige virksomheter.

Unntak for utvidet egenregi

Det første unntaket er for såkalt «utvidet egenregi» (anskaffelsesforskriften § 3-1). Bestemmelsen sier at anskaffelsesreglene ikke gjelder når oppdragsgiver²² inngår kontrakter med et annet rettssubjekt²³ som

- oppdragsgiveren utøver en kontroll over som svarer til den kontrollen han utøver over sin egen virksomhet,
- utfører mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer, og
- det ikke er direkte private eierandeler i.

Alle de tre vilkårene må være oppfylt i hele kontraktsperioden. Om det første vilkåret om krav til kontroll er oppfylt, må vurderes konkret ut fra flere momenter, der eierskap over det andre rettssubjektet inngår som en viktig del av vurderingen. Kravet til kontroll vil være oppfylt når kommunen utøver bestemmende innflytelse over både strategiske mål og viktige beslutninger i det kontrollerte rettssubjektet. Kravet til kontroll kan være oppfylt sammen med andre, for eksempel andre kommuner i det interkommunale samarbeidet, slik at flere oppdragsgivere i fellesskap utøver kontroll. Dette kan for eksempel i praksis skje ved at det interkommunale samarbeidets styrende organer er sammensatt av representanter for alle deltakerkommunene.

Det andre vilkåret handler om aktiviteten i det interkommunale samarbeidet. For at unntaket om utvidet egenregi skal komme til anvendelse, må det meste av aktiviteten i det interkommunale samarbeidet være for deltakerkommunene (og virksomheter kommunene kontrollerer), og ikke selges i et konkurranseutsatt marked.

²² I denne sammenheng normalt kommunen.

²³ I denne sammenheng normalt det interkommunale samarbeidet.

Det tredje vilkåret, om at det ikke skal være private eierandeler i det kontrollerte rettssubjektet, vil som hovedregel være oppfylt for interkommunale samarbeid. Om de to første vilkårene er oppfylt vil avhenge av hvordan samarbeidet er organisert, og hva slags virksomhet samarbeidet driver. Der et interkommunalt samarbeid driver mye aktivitet i markedet, vil ikke unntaket kunne komme til anvendelse.

Unntak for samarbeidsavtaler

Det andre unntaket er for «samarbeidsavtaler» (anskaffelsesforskriften § 3-3). Det følger av denne regelen at anskaffelsesreglene ikke gjelder for kontrakter som inngås utelukkende mellom to eller flere oppdragsgivere

- som etablerer eller gjennomfører et samarbeid som har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå et felles mål,
- som blir utført utelukkende av hensyn til offentlige interesser og
- der mindre enn 20 prosent av aktivitetene som samarbeidet omfatter blir utført for andre enn oppdragsgiverne.

Alle vilkårene må være oppfylt i hele kontraktsperioden. Med offentlige oppgaver forstås her både oppgaver som er lovpålagte og ikke-lovpålagte, og det antas at det blant annet kan omfatte støttetjenester som for eksempel IKT-, regnskaps- og kantinetjenester.

Kravet til at samarbeidet må være utelukkende av hensyn til offentlige interesser innebærer at formålet med samarbeidet ikke kan være å drive forretningsvirksomhet, selv om det er anledning til at en viss del av aktivitetene som samarbeidet omfatter (20 prosent) blir utført for markedet eller for andre enn oppdragsgiverne.

Videre må det være tale om et «reelt samarbeid» for å oppnå et felles mål. Ordinære vare- og tjenestekjøp omfattes dermed ikke. Samarbeidet må være basert på et «samarbeidende konsept», og alle deltakerne må bidra i den felles gjennomføringen av den aktuelle tjenesteytelsen.²⁴ Det er ikke krav om at alle deltakerne utfører den kontraktsmessige hovedforpliktelsen i samarbeidet, og deltakernes ytelser trenger ikke å være identiske. Det antas at vilkåret om deltakelse i samarbeidet kan være oppfylt der

²⁴ I henhold til fortalen til anskaffelsesdirektivet.

hver deltaker aktivt deltar i samarbeidets styrende organer, uten å delta i den faktiske utførelsen av den aktuelle tjenesteytelsen.

4.2.3 Oppsummering

Anskaffelsesreglene innebærer at offentlige myndigheter, inkludert kommuner og fylkeskommuner, som hovedregel skal gjennomføre konkurranse når de kjøper varer og tjenester. Dette utgangspunktet gjelder også når kommuner kjøper fra andre kommuner.

Interkommunalt samarbeid kan i realiteten utgjøre avtaler om utveksling av ytelser mellom kommuner, som skal følge anskaffelsesreglene. Kommunen bør derfor avklare forholdet til anskaffelsesreglene ved etablering av samarbeid.

Anskaffelsesregelverket har flere unntak som kan være relevante ved interkommunalt samarbeid. Samarbeid om tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet vil alltid være unntatt anskaffelsesreglene. Videre har anskaffelsesforskriften kapittel 3 regler om samarbeid i offentlig sektor, som unntar enkelte samarbeidsavtaler og avtaler mellom to rettssubjekter med særlig tilknytning til hverandre.

Mer informasjon om regelverket om offentlige anskaffelser finnes blant annet på DFØs fagsider om offentlige anskaffelser: [Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no) | [Fagsider om offentlige anskaffelser](#)

4.3 Reglene om offentlig støtte

Reglene om offentlig støtte skal sikre at alle markedsaktører stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår. Markedsaktører er alle virksomheter som driver økonomisk aktivitet ved å tilby varer eller tjenester i et marked, uavhengig av om de er offentlig eller privat eid og uavhengig av hvordan de er organisert. Reglene skal hindre at nasjonale eller lokale offentlige myndigheter tilgodeser enkelte markedsaktører framfor andre, for eksempel ved å gi tilskudd eller subsidier eller gi lån og garantier som ikke er på markedsmessige vilkår.

Interkommunale samarbeid kan drive økonomisk aktivitet, og det er bare når samarbeidet driver slik aktivitet at støttereglene kommer til anvendelse. Kommunene bør derfor avklare om et interkommunalt samarbeid skal drive økonomisk aktivitet, eventuelt i tillegg til annen aktivitet, ved etablering av samarbeidet. Kommunene må også ha bevissthet om dette under driften av samarbeidet. Eksempler på når et

interkommunale samarbeid driver økonomisk aktivitet er når det selger eiendom på markedsmessige vilkår, samler inn og håndterer avfall fra næringsaktører eller driver kommersielt treningssenter.

Der det interkommunale samarbeid driver økonomisk aktivitet, følger det av statsstøtteregulverket at kommunen som hovedregel ikke kan begunstige samarbeidet med økonomisk støtte, som ikke andre markedsaktører får. Begrepet økonomisk støtte favner vidt og omfatter blant annet rene tilskudd, gratis leie av lokaler, billige tomter, gunstige lån og å stille økonomisk garanti. Hvis kommuner yter slike goder til et interkommunalt samarbeid, som (også) driver økonomisk aktivitet, kan det komme i konflikt med statsstøttereglene. Kommunene må derfor organisere og drifte samarbeidet på en slik måte at samarbeidet ikke får økonomiske fordeler som deres konkurrenter ikke har. Dette innebærer at det bør opprettes et regnskapsmessig skille mellom økonomiske- og ikke-økonomiske aktiviteter, sørges for det skjer en fordeling av både direkte kostnader og en forholdsmessig andel av felleskostnader, og stilles krav om normal fortjeneste av den økonomiske aktiviteten.

Reglene om offentlig støtte aktualiseres på samme måte der kommunen selv driver økonomisk aktivitet, og hvis det interkommunale samarbeidet som sådan gir økonomisk støtte til markedsaktører. Også her må kommunen og det interkommunale samarbeidet innrette seg slik at de ikke begunstiger en markedsaktører med økonomisk støtte som ikke andre markedsaktører får.

Informasjon om reglene om offentlig støtte finnes blant annet på nettsidene til Nærings- og fiskeridepartementet: [Offentlig støtte - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

5 Vertskommunesamarbeid

5.1 Overordnet om vertskommunesamarbeid

Et hovedformål med vertskommunemodellen er å legge til rette for interkommunalt samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester. Vertskommunemodellen gir en *generell* adgang til å delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til vertskommunen. Dette i motsetning til andre samarbeidsmodeller, hvor særlovgivningen må åpne for at slik utøvelse av offentlig myndighet kan delegeres til samarbeidet.

Vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven kapittel 20. Et vertskommunesamarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) overlater oppgaver eller delegerer myndighet til å fatte vedtak til en annen kommune (vertskommunen).

Kommuneloven skiller mellom to ulike modeller for vertskommunesamarbeid: administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. Administrativt vertskommunesamarbeid er mye brukt og godt kjent i kommunene. Vertskommunesamarbeid med nemnd er derimot svært lite brukt, og det er derfor begrenset erfaring med denne typen samarbeid.

Et vertskommunesamarbeid er ikke et eget rettssubjekt, men organisatorisk en del av vertskommunens virksomhet. Regler som gjelder for kommunen, vil derfor i utgangspunktet også gjelde for kommunen når den opptrer som vertskommune. Dette gjelder både kommunelovens øvrige regler og annet regelverk som gjelder for kommunene.

5.1.1 Begrepene vertskommune, samarbeidskommune og deltakerkommune

Kommuneloven bruker ulike begreper om de kommunene som deltar i et vertskommunesamarbeid. *Vertskommune* brukes om kommunen som har fått delegert myndighet og skal utføre oppgaver på vegne av andre kommuner. *Samarbeidskommune* brukes om en kommune som deltar i et vertskommunesamarbeid, og som har avtalt at vertskommunen skal utføre oppgaver og/eller få delegert myndighet til å treffe vedtak på kommunens vegne. *Deltakerkommune* omfatter derimot alle kommunene som deltar i samarbeidet, det vil si både samarbeidskommunene og vertskommunen.

Vertskommunen + samarbeidskommune(ne) = deltakerkommunene

5.1.2 Samarbeid mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner

Vertskommunesamarbeid kan inngås mellom to eller flere kommuner, eller mellom to eller flere fylkeskommuner. Loven åpner ikke for at kommuner og fylkeskommuner kan inngå et vertskommunesamarbeid. En fylkeskommune kan dermed ikke være vertskommune for en kommune, og en kommune kan ikke være vertskommune for en fylkeskommune.

Forklaringen på dette er at vertskommunesamarbeid er innrettet mot å løse lovpålagte oppgaver, som typisk er lagt av lovgiver til et bestemt forvaltningsnivå, for eksempel

barnevernstjenester eller helse- og omsorgstjenester. Samarbeidet må da holdes på samme «nivå», og kan ikke fravike lovgivers plassering av ansvar. Det er altså kun de forvaltningsorganene som er tildelt oppgaven som kan inngå i samarbeidet.

5.2 Når kan vertskommunemodellen brukes?

Vertskommunemodellen er spesielt utviklet for samarbeid om lovpålagte oppgaver som krever at det fattes enkeltvedtak eller gis forskrift. Vertskommunesamarbeid brukes for eksempel ved individrettete tjenester, som barnevern, helsetjenester, legevakt eller sosiale tjenester. Vertskommunemodellen er vanligvis godt egnet for slikt samarbeid, siden vertskommunen i utgangspunktet er fullt ut bundet av alle de alminnelige reglene kommuner ellers er bundet av når den skal gi tjenester.

I vertskommunesamarbeid er styringsmulighetene ulike for deltakerkommunene. Det er vertskommunen som har ansvar for å løse oppgavene kommunene samarbeider om, og arbeidet inngår i kommunens organisasjon. Dette gjør at vertskommunen har stor innflytelse over aktivitetene i samarbeidet, på lik linje med andre oppgaver i kommunen. Samarbeidskommunen har ikke samme mulighet for tett oppfølging av oppgavene. Samarbeidskommunen har likevel flere styrings- og kontrollmuligheter som gjør at den kan gripe inn og ivareta egne interesser, blant annet kan den gi instruks om hvordan delegert myndighet skal utøves og omgjøre vedtak i tråd med forvaltningsloven § 35 første ledd. Kommunene som er med i vertskommunesamarbeid beholder dermed styring og kontroll over viktige myndighetsoppgaver.

Samarbeidsformen er godt egnet for oppgaver som krever spesialisert kompetanse. Vertskommunesamarbeid kan gjøre det mulig å etablere enheter og fagmiljøer som er større og mer bærekraftige enn det som er mulig for kommuner hver for seg. Vertskommunesamarbeid kan for eksempel være en aktuell samarbeidsform innen jord- og skogbruksforvaltning, crisesenter, legevakt, byggesaksbehandling, brann- og redningstjeneste, landbrukskontor og kulturskole. Vertskommunesamarbeid er også egnet for sammensatte oppgaver som omfatter flere tjenesteområder eller flere deltakerkommuner.

Vertskommunesamarbeid er ikke tiltenkt områder av mer forretningsmessig eller administrativ art, men loven avgrensner ikke mot dette. Vanligvis er likevel andre samarbeidsmodeller mer egnet, for eksempel kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt selskap eller aksjeselskap.

Selv om vertskommunemodellen er utformet med tanke på å gjøre det forsvarlig å overlate til et interkommunalt samarbeid å treffe beslutninger på deltakernes vegne, kan kommuneloven og annen lovgivning begrense hvilke beslutninger eller samarbeidsområder kommunene kan delegerere til vertskommunesamarbeidet. Der kommuneloven eller særlovene uttrykkelig legger kompetanse til «kommunestyret selv» eller til «formannskapet selv», vil det si at denne kompetansen ikke kan delegeres til andre, heller ikke til et vertskommunesamarbeid.

Sektorlovgivningen kan i noen tilfeller stille særlige krav eller vilkår til organiseringen av bestemte oppgaver eller tjenester. Eksempler på dette er at barnevernstjenesten skal ha en leder, jf. barnevernsloven § 15-3, og at kommunen skal en eller flere kommuneleger, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 5-5, som skal utføre visse oppgaver som følger av lov. Disse kravene er ikke til hinder for et interkommunalt samarbeid. Kommunedirektøren i vertskommunen kan i slike tilfeller utpeke en barnevernleder eller kommunelege, som kan utøve myndighet på vegne av flere kommuner i et vertskommunesamarbeid.

5.2.1 To modeller for vertskommunesamarbeid

Kommuneloven skiller mellom to modeller for vertskommunesamarbeid: administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. Av disse er administrativt vertskommunesamarbeid svært utbredt, mens vertskommunesamarbeid med felles nemnd er lite brukt. Som figur 5.1 illustrerer er det viktig å være klar over noen hovedforskjeller mellom samarbeidsmodellene.

Figur 5.1 Forskjeller mellom administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles,

folkevalgt nemnd

 Administrativt vertskommunesamarbeid	Bilateral avtale mellom samarbeidskommunen og vertskommunen	Saker som ikke har "prinsipiell betydning"
 Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd	Felles avtale for alle kommunene	Nemnda kan treffe vedtak i «alle typer saker»

5.2.2 Administrativt vertskommunesamarbeid

Administrativt vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven § 20-2. Administrativt vertskommunesamarbeid kan brukes i tilfeller hvor det ikke er nødvendig å delegerer myndighet til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. Se kapittel 5.3.5 om hva som menes med prinsipiell betydning. Vertskommunen kan altså delegeres myndighet i alle de samme typene sakene som enhver kommune ellers kan delegerer internt i kommunen til kommunedirektøren.

Modellen har ingen organisatorisk overbygning i form av et felles folkevalgt organ. Den er derfor ikke tilpasset samarbeid hvor det er behov for politisk behandling av sakene. Samarbeidsmodellen er egnet for samarbeidsområder som er mer regelstyrte og som krever særskilt kompetanse.

Å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at samarbeidskommunen overlater til vertskommunens administrasjon å utføre de oppgavene eller delegerer myndighet til å treffe avgjørelser, i de typene saker som inngår i samarbeidsavtalen.

5.2.3 Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er regulert i kommuneloven § 20-3. Dersom deltakerkommunene ønsker å delegerer beslutningsmyndighet i saker av prinsipiell betydning, må kommunene opprette en felles folkevalgt nemnd til å ta slike avgjørelser. Se kapittel 5.3.5 nedenfor om hva som menes med prinsipiell betydning.

Felles, folkevalgt nemnd som overordnet styringsorgan

Den felles nemnda er et overordnet styringsorgan for alle saksområder som legges inn i samarbeidet. Loven stiller krav til at hver deltakerkommune skal være representert med to eller flere medlemmer i den felles, folkevalgte nemnda, jf. kommuneloven § 20-3 tredje ledd.

Det stilles ikke noe krav til at kommunenes representanter skal velges blant kommunestyremedlemmene. Kommunene står fritt til selv å vurdere sammensetningen. Et vurderingstema er blant annet om hensynet til og behovet for demokratisk kontroll og politisk forankring fra deltakerkommunene tilsier at kommunestyremedlemmer i deltakerkommunene bør velges, eller om faglige hensyn tilsier at andre bør velges.

Nemnda er et folkevalgte organ

Felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid er et folkevalgt organ. Dette er presisert i § 5-1 andre ledd bokstav f. Loven presiserer også at de alminnelige reglene for utvalg i kommuneloven gjelder for nemnda så langt de passer, se § 20-3 fjerde ledd. Det betyr blant annet at saksbehandlingsreglene i kapittel 11 gjelder for nemnda, inkludert møteprinsippet, reglene om innkalling, møtebok og møteoffentlighet. Det betyr også at medlemmene av nemnda er folkevalgte etter kommuneloven § 5-1 fjerde ledd, og dermed har rettigheter og plikter i tråd med kapittel 8 i kommuneloven.

Reglene om valg og valgbarhet i kapittel 7 gjelder også. Medlemmene til nemnda skal velges med avtalevalg etter § 7-7, eller ved forholdsvalg etter § 7-5 og § 7-6 hvis minst ett medlem krever det. Leder og nestleder i nemnda skal velges ved flertallsvalg, jf. § 7-4 andre ledd. Flertallsvalg og avtalevalg skal skje åpent ved å vise stemmetegn. For mer informasjon om valgbarhet og gjennomføringen av valg, se regjeringen.no/konstituering.

Må delegere samme myndighet til nemnda

I motsetning til det som gjelder for administrativt vertskommunesamarbeid, må alle deltakerkommunene delegere samme myndighet til den felles folkevalgte nemnda, slik at nemnda skal kunne treffe vedtak i samme type saker på vegne av alle deltakerkommunene.

5.3 Delegering av myndighet ved vertskommunesamarbeid

5.3.1 Overordnet om delegering

Kommuneloven § 20-1 slår fast at vertskommunesamarbeid kan *delegeres* myndighet til å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift. Å delegerer betyr ikke å gi fra seg myndigheten. Selv om kommunestyret delegerer myndighet til en vertskommune, er det kommunestyret i den enkelte kommunen som til syvende og sist har ansvaret.

Kommuneloven stiller krav om at kommunestyret skal vedta et reglement om hvordan vedtaksmyndighet skal delegeres, se § 5-14. Delegeringsreglementet skal også omfatte hvordan vedtaksmyndighet skal delegeres til vertskommunen.

Hvilken vedtaksmyndighet vertskommunen skal få av samarbeidskommunene, skal fastsettes i egne delegeringsvedtak. Det bør framgå av vedtaket konkret hvilken myndighet som er delegert, for eksempel ved å vise til hvilke lovbestemmelser delegeringen omfatter. Som alltid er det viktig å være klar over at det kan finnes regler i særlov som kan begrense muligheten til å delegerer myndighet til en vertskommune.

5.3.2 Forholdet mellom samarbeidsavtalen og delegeringsvedtak

Prosessen med å inngå et vertskommunesamarbeid består av to elementer. For det første må kommunene inngå en samarbeidsavtale om vertskommunesamarbeid. Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene selv. Deretter skal alle deltakerkommunene fatte et eget vedtak om hvilken kompetanse som skal delegeres til vertskommunen.²⁵ Delegeringsvedtaket må ligge innenfor rammene av samarbeidsavtalen. Inngåelsen av samarbeidsavtalen og delegering av myndighet/instruks om delegering kan gjøres i samme kommunestyremøte og i samme sak, men det er viktig at dette er to ulike vedtak. Se figur 5.2 som illustrerer dette for administrativt vertskommunesamarbeid.

Hvordan vedtak om delegering skal gjøres er avhengig av om det er snakk om et administrativt vertskommunesamarbeid eller et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. De neste to kapitlene gjør rede for reglene mer i detalj.

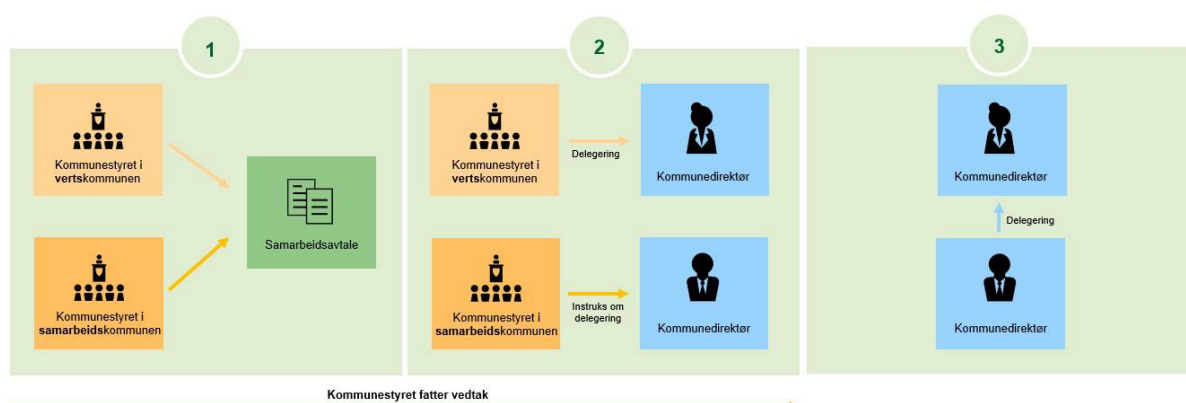
²⁵ Dette er tydelig slått fast i forarbeidene, se Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) punkt 5.6.2 side 105.

5.3.3 Delegering ved administrativt vertskommunesamarbeid

Reglene om delegering til administrativt vertskommunesamarbeid står i § 20-2. Kommuneloven bestemmer at samarbeidskommunen delegerer til vertskommunens administrasjon å utføre oppgaver og treffe avgjørelser i de sakene som inngår i samarbeidsavtalen. Delegeringen skjer formelt ved at kommunestyret i samarbeidskommunen gir instruks til egen kommunedirektør om å delegere myndigheten sin til kommunedirektøren i vertskommunen. Før slik instruks gis, er det viktig å sørge for at kommunedirektøren i samarbeidskommunen selv har nødvendige fullmakter.

Til denne type samarbeid kan det bare delegeres myndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Det vil si at kommunedirektøren i vertskommunen i prinsippet kan få delegert myndighet i samme utstrekning som kommunedirektøren ellers kan delegeres myndighet internt i kommunen.

Figur 5.2 Hvordan inngå administrativt vertskommunesamarbeid?



Trekke delegering tilbake eller utøve myndigheten selv

Det følger av den alminnelige delegeringslæren at den som delegerer myndighet kan trekke den tilbake eller velge å utøve myndigheten selv. Dette gjelder også når vedtaksmyndighet delegeres til et administrativt vertskommunesamarbeid.

Kommunestyret kan endre et vedtak om delegering, endre delegeringsreglementet, velge å fatte vedtak selv og eventuelt også omgjøre vedtak som er fattet etter delegert myndighet, innenfor rammene av forvaltningsloven § 35 første ledd.

Dersom en samarbeidskommune velger å trekke delegering tilbake, vil ikke dette ha betydning for myndigheten som er delegert fra eventuelle andre samarbeidskommuner

til vertskommunen. De andre samarbeidskommunene må i så fall treffe egne vedtak om dette.

Kommuner bør være tilbakeholdne med å trekke tilbake eller endre delegeringer. Dette er en sikkerhetsventil, som kommunene bør være tilbakeholdne med å bruke. Når vedtaksmyndighet er delegert til et vertskommunesamarbeid, har kommunene valgt at samarbeidet til en viss grad skal være selvstendig og skal kunne ta beslutninger. Det kan få store konsekvenser for samarbeidet og samarbeidsklimaet om delegeringer trekkes tilbake uten en god nok prosess. Dersom det er aktuelt å trekke delegeringer tilbake, bør dette derfor varsles og helst ikke skje med umiddelbar virkning. Hvordan kommunene skal gå fram for å endre delegeringer eller trekke delegeringer tilbake, kan eventuelt reguleres nærmere i samarbeidsavtalen.

Dersom delegeringer trekkes tilbake, er det også viktig å være oppmerksom på at det kan bli nødvendig å endre samarbeidsavtalen. Dette siden det følger av kommuneloven § 20-4 tredje ledd bokstav c at det skal fastsettes i samarbeidsavtalen hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen.

Om en av samarbeidskommunene velger å trekke all myndighet tilbake med øyeblikkelig virkning, vil kommunen være bundet til å betale vederlag til vertskommunen ut oppsigelsestiden, se nærmere om dette i kapittel 5.9.

5.3.4 Delegering ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Reglene om delegering ved vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd står i § 20-3. Ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd, skal delegering skje ved at kommunestyrene selv delegerer myndigheten til nemnda. Nemnda kan videredelegere alle saker som ikke er av prinsipiell betydning til kommunedirektøren i vertskommunen.

I motsetning til det som gjelder for administrativt vertskommunesamarbeid, må alle deltakerkommunene delegerer *samme myndighet* til den felles folkevalgte nemnda, slik at nemnda skal kunne treffe vedtak i samme type saker på vegne av alle deltakerkommunene. Det må foretas særskilte delegeringsvedtak i kommunestyret i hver enkelt deltakerkommune.

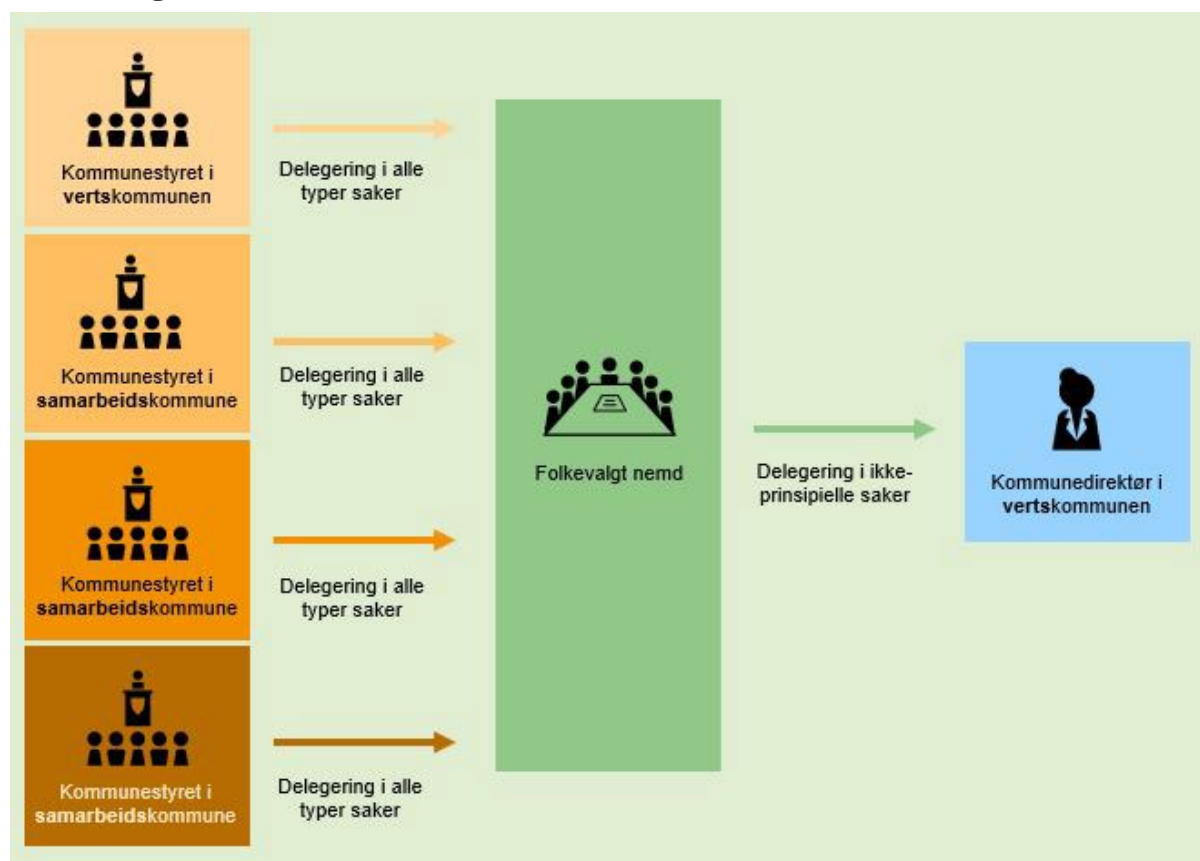
Den enkelte deltakerkommunen kan fastsette retningslinjer for hva kommunen mener er saker av prinsipiell betydning. Eventuelle saker av prinsipiell betydning som delegeres til samarbeidet, må avgjøres av nemnda. Selv om deltakerkommunene har

delegert samme kompetanse til nemnda, kan den enkelte kommunen gi ulike instruksjoner om hvordan myndigheten skal utøves i saker som alene berører kommunen eller dens innbyggere.

Trekke delegering tilbake

Samarbeidsmodellen forutsetter at nemnda skal utøve lik myndighet for alle deltakerkommunene. Dette innebærer at dersom en samarbeidskommune generelt trekker tilbake den delegerte myndigheten på et område, medfører det at kommunen må trekke seg ut av samarbeidet. Dersom det er vertskommunen som gjør dette, vil det medføre at hele samarbeidet må oppløses, se kapittel 5.9 om oppløsning av samarbeid.

Figur 5.3 Hvordan inngå vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd?



5.3.5 Saker av prinsipiell betydning

Loven setter en absolutt skranke ved at kommunene må opprette folkevalgt nemnd etter kommuneloven § 20-3 hvis de vil delegerer myndighet til å fatte vedtak i saker av

prinsipiell betydning til et vertskommunesamarbeid. For begge typene vertskommunesamarbeid kan kommunedirektøren i vertskommunen delegeres myndighet til å fatte vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Skrankene for delegering til vertskommunesamarbeid er dermed i tråd med kommunelovens generelle delegeringssystem, som er at saker av prinsipiell betydning som en klar hovedregel skal besluttet av folkevalgte organer som kan holdes ansvarlig gjennom valg, mens myndighet til å fatte andre vedtak kan delegeres til kommunedirektøren etter kommuneloven § 13-1 sjetten ledd.

Hvilke saker som er av prinsipiell betydning er i stor grad opp til det enkelte kommunestyret å vurdere. Kommunestyret har et vidt spillerom for å vurdere hva som i det enkelte tilfellet er forsvarlig og hensiktsmessig å delegere av myndighet. Hva som er av prinsipiell betydning er blant annet avhengig av vedtakets karakter, konsekvensene for kommunen og størrelsen på kommunen. Det er relevant å legge vekt på om viktige skjønsmessige sider av saken anses som klarlagt gjennom politiske vedtak. Dersom kommunestyret for eksempel har drøftet prinsipielle sider ved en sak og ut fra dette har gitt konkrete føringer i delegeringen, kan det være tilstrekkelig. Hva det har vært tradisjon og praksis for i kommunen vil også kunne tillegges vekt.²⁶

Selv om et samarbeid er avskåret fra å fatte beslutninger i saker som har prinsipiell betydning, kan det likevel dukke opp saker i samarbeidet i «grenseland» eller som klart anses prinsipielle. Derfor kan det være hensiktsmessig om samarbeidsavtalen avklarer hvordan deltakerkommunene skal håndtere slike saker, for eksempel om vertskommunen skal forberede saken før den sendes til den aktuelle deltakerkommunen for beslutning, eller om saken skal sendes til deltakerkommunen for både forberedelse og beslutning.

5.4 Samarbeidsavtalen

Grunnlaget for samarbeidet er samarbeidsavtalen om vertskommunesamarbeid. Denne avtalen må vedtas av kommunestyret selv. Vertskommunen kan imidlertid ikke utøve myndighet på vegne av samarbeidskommunene alene med utgangspunkt i en

²⁶ I forarbeidene til den tidligere kommuneloven er det beskrevet hvilke momenter som er relevante i vurderingen av om en sak er av prinsipiell betydning, se Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) merknad til § 23 side 277.

samarbeidsavtale. Som beskrevet i kapittel 5.3.2 må kommunene i tillegg fatte egne delegeringsvedtak, som må ligge innenfor rammene av samarbeidsavtalen.

5.4.1 Administrativt vertskommunesamarbeid: avtale mellom samarbeidskommunen og vertskommunen

I et administrativt vertskommunesamarbeid er avtalen et forhold mellom vertskommunen og den enkelte samarbeidskommunen, også der vertskommunen har inngått avtale om utførelse av de samme oppgavene for flere kommuner. Det er dermed snakk om bilaterale avtaler mellom vertskommunen og den enkelte samarbeidskommune. Vertskommunen kan derfor utføre ulike oppgaver for ulike samarbeidskommuner.

5.4.2 Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd: felles avtale

I et vertskommunesamarbeid med nemnd må kommunene inngå en felles avtale. Dette har sammenheng med at kommunene må samarbeide om de samme oppgavene i en slik modell, og at alle deltakerkommunene blir medlemmer i den felles folkevalgte nemnda, som treffer vedtak på vegne av alle kommunene. Det kan bare opprettes én nemnd for hvert samarbeid.

5.4.3 Obligatorisk innhold i samarbeidsavtalen

Når et vertskommunesamarbeid opprettes, skal deltakerkommunene inngå en skriftlig samarbeidsavtale. Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene i alle deltakerkommunene. Kommuneloven § 20-4 tredje og fjerde ledd fastsetter nærmere krav til hva en slik avtale skal inneholde.

Avtalen må som et minimum inneholde bestemmelser om:

- deltakerne i samarbeidet
- hvem av deltakerne som er vertskommune
- hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
- når oppgaver og myndighet skal overføres
- hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- hvordan samarbeidet skal oppløses

- annet som etter lov skal fastsettes i avtale

I et vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal avtalen også inneholde bestemmelser om hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i nemnda.

Dersom avtalen skal endres på noen av disse punktene, må kommunestyret selv i den enkelte deltakerkommune vedta dette.

5.4.4 Eksempler på hva samarbeidsavtalen ellers kan regulere

Avtalen er selve grunnlaget for samarbeidet. Alle forhold av betydning for samarbeidet bør derfor reguleres i avtalen. Minstekravene som er listet opp i kommuneloven § 20-4 er bare det som *må* inngå i avtalen. Kommunene står fritt til å regulere også andre forhold enn det som følger av loven. Det kan for eksempel være hensiktsmessig at samarbeidsavtalen regulerer retningslinjer og rutiner for ulike deler av samhandlingen mellom deltakerkommunene.

Hvis deltakerkommunene forplikter seg til å evaluere samarbeidet før eventuell uenighet har fått utvikle seg, kan dette være konfliktdempende og bidra til et godt samarbeid over tid. Det kan derfor være hensiktsmessig å fastsette i samarbeidsavtalen at samarbeidet skal evalueres jevnlig, for eksempel minst en gang i hver valgperiode.

Her er noen eksempler på temaer det er aktuelt å ta inn bestemmelser om i avtalen:

- Hvilken informasjon som skal gis til innbyggerne i alle kommunene
- Hvordan tjenestene skal gjøres tilgjengelig for innbyggerne i samarbeidskommunene, for eksempel ved å ha kontorer eller kontordager i kommunene
- Innsynsrett for samarbeidskommunene i vertskommunens virksomhet
- Informasjon til deltakerkommunene om mottatte klager, tilsynsrapporter og forvaltningsrevisjoner
- Økonomisk oppgjør hvis en samarbeidskommune trer ut av samarbeidet
- Retningslinjer for samhandling mellom deltakerkommunene
- Hvordan eventuelle saker av prinsipiell betydning skal håndteres, for eksempel om vertskommunen i et administrativt vertskommunesamarbeid skal forberede saken før den sendes til samarbeidskommunen for folkevalgt beslutning, eller om saken sendes til samarbeidskommunen uten forberedelse
- Om samarbeidet skal evalueres jevnlig, for eksempel en gang hver valgperiode

I vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd, kan det i tillegg være aktuelt å avtale blant annet:

- hva slags saker som skal behandles i nemnda
- om det i visse sakstyper skal være krav om kvalifisert flertall eller enstemmighet
- om det skal være adgang til å holde møter som fjernmøte

5.4.5 Endringer i samarbeidsavtalen

Endringer i avtalen som gjelder det obligatoriske innholdet i samarbeidsavtalen etter kommuneloven § 20-4 tredje og fjerde ledd, må vedtas av kommunestyrene selv.

Kommunestyrene kan delegere til den felles nemnda eller kommunedirektøren i vertskommunen å utforme eller endre andre bestemmelser i samarbeidsavtalen. Dette kan for eksempel være å utarbeide retningslinjer og rutiner for ulike deler av samhandlingen mellom deltakerkommunene. Slik delegering kan være med å gjøre samarbeidet mer smidig, fordi det blir enklere å endre deler av avtalen.

5.4.6 Fordelingen av kostnader mellom deltakerkommunene skal fastsettes i samarbeidsavtalen

Et sentralt punkt i avtalen er det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen. Vertskommunen tar på seg oppgaver for samarbeidskommunene som krever ressurser. Det må derfor avtales hvordan vertskommunen skal kompenseres for utgiftene og arbeidet. Det er opp til kommunene selv å bestemme hvordan dette skal foregå.

En måte å fordele kostnadene på er å fordele dem prosentvis på kommunene etter innbyggertall. En annen måte kan være at oppgjøret skjer på grunnlag av hvilke kostnader som faktisk knytter seg til den enkelte samarbeidskommune. En tredje måte kan være å avtale en fast andel som fordeles likt mellom deltakerkommunene, og en variabel andel som fordeles etter bestemte kriterier, for eksempel innbyggertall.

Det kan også være hensiktsmessig å regulere blant annet hvordan det økonomiske oppgjøret skal være dersom en deltakerkommune omgjør et vedtak fattet i vertskommunen, og dette innebærer større kostnader for vertskommunen enn det opprinnelige vedtaket. Tilsvarende problemstilling kan oppstå dersom en kommune gir spesielle instruksjoner om hvordan et vedtak skal lyde, se nærmere om omgjørings- og instruksadgang i kapittel 5.5.5.

5.4.7 Kopi av samarbeidsavtalen skal sendes til statsforvalteren

I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere statsforvalteren om samarbeidet ved å sende kopi av samarbeidsavtalen til statsforvalteren, jf. § 20-4 femte ledd. Dette har sammenheng med statsforvalterens funksjon som klage-, tilsyns- og lovlighetskontrollinstans. På tilsvarende måte skal vertsfylkeskommunen orientere departementet om etablering av vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

5.5 Samarbeidskommunenenes styringsmuligheter

5.5.1 Overordnet om styring

De folkevalgte i kommunene som deltar i et vertskommunesamarbeid, har et overordnet ansvar for at deres innbyggere får de tjenestene de har krav på. Dersom samarbeidskommunen mener at samarbeidet ikke fungerer, må samarbeidskommunen følge dette opp. Loven har derfor flere ordninger som gir deltakerne mulighet til å påvirke og styre de tjenestene vertskommunen utfører på deres vegne. I ytterste konsekvens kan samarbeidskommunen vurdere å avslutte samarbeidet.

Under har vi gjort rede for samarbeidskommunenenes styringsmuligheter. Disse gjelder både i administrativt vertskommunesamarbeid og i vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. På noen punkter er det imidlertid ulikheter mellom modellene. Der det er ulikheter, framgår det av teksten.

5.5.2 Rutiner for orientering av samarbeidskommunene

For at samarbeidskommunene skal kunne ivareta sine interesser, må kommunene ha tilstrekkelig informasjon til at de kan vurdere tjenesteproduksjonen. Loven stiller derfor krav om at vertskommuneavtalen skal inneholde rutiner for hvordan deltakerne skal orienteres om vedtakene som fattes i vertskommunen på deres vegne. Det kan også være andre forhold som er viktig at samarbeidskommunene blir orientert om, for eksempel om tilsynsrapporter, forvaltningsrevisjoner og klagesaker på samarbeidsområdene. I tillegg kan det være aktuelt å avtale at samarbeidskommunen har innsynsrett i vertskommunen.

5.5.3 Kommunene kan trekke tilbake vertskommunens myndighet – en sikkerhetsventil

Et hvert organ som har delegert myndighet til et annet organ står i prinsippet fritt til når som helst å trekke denne myndigheten tilbake, enten i en enkelt sak eller generelt. Det samme vil gjelde for myndighet som er delegert fra en samarbeidskommune til en vertskommune. Dette er en sikkerhetsventil for helt spesielle tilfeller. Se kapittel 5.3.3 og 5.3.4 om dette.

5.5.4 Oppfølging fra kommunedirektøren eller medlemmene av nemnda

I et administrativt vertskommunesamarbeid skal delegering av myndighet gå fra kommunedirektøren i samarbeidskommunene til kommunedirektøren i vertskommunen. Det betyr at kommunedirektørene i samarbeidskommunene må følge opp hvordan myndighet og instruks er fulgt opp av vertskommunen på samarbeidskommunenes vegne.

For vertskommune med nemnd går delegeringslinjene rett fra kommunestyrene til nemnda. Her vil representantene fra samarbeidskommunene i nemnda ha en viktig rolle i å følge opp at føringer og instruks fra egen kommune blir fulgt opp av vertskommunen.

5.5.5 Deltakerne kan gi instruks og omgjøre vedtak

Samarbeidskommunene har mulighet til å gi instruks og til å omgjøre vedtak som er gjort av vertskommunen, se kommuneloven § 20-2 fjerde og femte ledd og § 20-3 sjette og syvende ledd.

Det kan være hensiktsmessig at samarbeidskommunene gir *generelle instruks* om hvordan oppgavene på et område skal løses på vegne av kommunene i samarbeidsavtalen. Da legges premissene for hvordan vertskommunen skal løse sakene på vegne av samarbeidskommunen. Dette er kanskje det mest praktiske styringsvirkemiddelet samarbeidskommunene har til rådighet.

I tillegg kan deltakerkommunen gi *spesielle instruks* til vertskommunen, typisk om utfallet i en særskilt sak. Denne retten til instruksjon er avgrenset til å gjelde saker som alene angår deltakerkommunen eller dens innbyggere. Denne avgrensningen er viktig å merke seg når det gjelder vertskommune med felles nemnd. Dersom det er tale om en avgjørelse i nemnda som gjelder alle deltakerkommunene kollektivt, for eksempel en

forskrift eller lokalisering av en virksomhet, åpner ikke loven for instruks eller omgjøring fra den enkelte deltaker. Det ville i tilfelle innebære at hver enkelt deltaker ble gitt vetorett, og det ville gjøre nemnda til et lite styringseffektivt organ.

Deltakerkommunen har også til en viss grad myndighet til å omgjøre vedtak som er fattet av vertskommunen. Dette er nærmere behandlet i kapittel 5.8.

5.5.6 Særlige krav til avstemninger i nemnda

I vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, kan deltakerkommunene legge inn i avtalen at visse typer saker skal behandles i nemnda. Det kan også stilles krav om at avgjørelse først er gyldig fattet når nemnda er enstemmig, eller at det kreves et kvalifisert flertall.

5.5.7 Vertskommunens styringsrett

Den kommunen som blir pekt ut til å være vertskommunen får en sterk stilling i det interkommunale samarbeidet, ettersom vertskommunen tar de løpende avgjørelsene og forvalter og utvikler fagområdet, innenfor delegeringene som foreligger.

Vertskommunen kan som ellers få instruks fra egen organisasjon om hvordan den skal løse saker som gjelder vertskommunen selv.

Vertskommunen har også den alminnelige styringsretten som arbeidsgiver.

Samarbeidskommunene kan ikke gi retningslinjer for organisering av arbeidet, gi instruks eller på annen måte gripe inn på en måte som kommer i strid med vertskommunens arbeidsgiveransvar. Det er kommunedirektøren i vertskommunen som forvalter dette arbeidsgiveransvaret, jf. kommuneloven § 13-1 syvende ledd.

Folkevalgte organer i vertskommunen kan derimot *ikke* instruere om hvordan en sak skal løses eller omgjøre vedtak som treffes i vertskommunen på vegne av en samarbeidskommune. Dette gjelder for begge typer vertskommunesamarbeid.

5.5.8 Eierskapsmelding og eierstyring

Alle kommuner skal utarbeide en eierskapsmelding som skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskaper mv. som kommunen har eierinteresser i og kommunens formål med sine eierinteresser, se § 26-1. Det er kommunestyret selv som skal vedta meldingen, minst en gang i hver valgperiode. Det er

presisert i forarbeidene at interkommunale samarbeid, inkludert vertskommunesamarbeid, skal omtales i eierskapsmeldingen.²⁷

Loven gir ikke utfyllende regler for utforming av eierskapsmeldingen. Det vil si at kommunene har et stort handlingsrom. I forarbeidene er det pekt på at de sentrale formålene bak lovkravet er å bidra til mer oppmerksomhet og bevissthet om eierstyring og forankring av eierskapspolitikken i brede politiske prosesser. Videre skal eierskapsmeldingen gi mulighet for kommunen selv og innbyggerne til å følge med på viktige kommunale ansvarsområder som ivaretas av selskaper mv.²⁸ KS gir veiledning og anbefalinger om eierskapsmeldingen i sine [Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll](#).

5.6 Vertskommunesamarbeid kan organiseres på mange ulike måter

Det er mulig å organisere vertskommunesamarbeid på ulike måter. Regelverket åpner for fleksibilitet og organisatorisk frihet, samtidig som det er noen rettslige begrensninger. Begrensningene knytter seg særlig til om samarbeidet opprettes som et administrativt vertskommunesamarbeid eller et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd.

Kommunene kan i utgangspunktet inngå så mange vertskommunesamarbeid de ønsker, både med og uten nemnd. Det vil likevel kunne gå en grense for hva som er demokratisk og administrativt forsvarlig, men denne grensen må kommunene selv trekke.

5.6.1 Vertskommune med eller uten folkevalgt nemnd?

Loven setter en absolutt skranke ved at kommunene må opprette folkevalgt nemnd hvis de vil delegerer myndighet til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning til et vertskommunesamarbeid. Ut over denne absolutte skranken står kommunen fritt til å vurdere om det er hensiktsmessig å ha nemnd eller ikke. Det er ikke noe forbud mot å

²⁷ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 26-1 side 413–414.

²⁸ Jf. Prop. 46 L (2017–2018) punkt 26.1.2.1 side 315.

ha folkevalgt nemnd på saksområder som ikke er prinsipielle. Som figur 5.4 viser, gjelder mange av de samme reglene for begge samarbeidsmodellene.

Figur 5.4 Mange like regler om administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd



Administrativt vertskommunesamarbeid egner seg dersom deltakerkommunene har like prioriteringer og politiske ønsker for samarbeidet, og det ikke er behov for løpende politisk styring fra deltakerkommunene. Dette er en forholdsvis enkel samarbeidsform, siden oppgavene er delegert til kommunedirektøren i vertskommunen, og løses av administrasjonen i denne kommunen, uten noe overordnet styringsorgan.

Samarbeidsformen kan brukes på alt fra små samarbeid, for eksempel hvor to kommuner samarbeider om én spesialisert fagstilling, til mer omfattende samarbeid.

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd innebærer at det opprettes et eget styringsnivå med folkevalgte, og egner seg der samarbeidskommunene har større behov for politisk styring av samarbeidet. I et slikt samarbeid er det viktig at myndighets- og rollefordelingen mellom nemnda og kommunedirektøren i vertskommunen er tydelig. Dette for å sikre ryddig styring av samarbeidet og klarhet i

nemndas rolle, slik at man unngår at kommunene i realiteten styrer samarbeidet gjennom kommunedirektøren i vertskommunen, og ikke gjennom nemnda.

Det bør også klargjøres hvordan sekretariatsoppgaver for nemnda skal utøves. Dersom samarbeidet omfatter oppgaver der det fortløpende skal fattes enkeltvedtak, er det vanligvis hensiktsmessig at dette delegeres til kommunedirektøren i vertskommunen, mens nemnda tar overordnede og prinsipielle beslutninger om samarbeidet. Hvis enkeltvedtakene som skal fattes er å anse som prinsipielle, kan imidlertid ikke kommunedirektøren fatte disse.

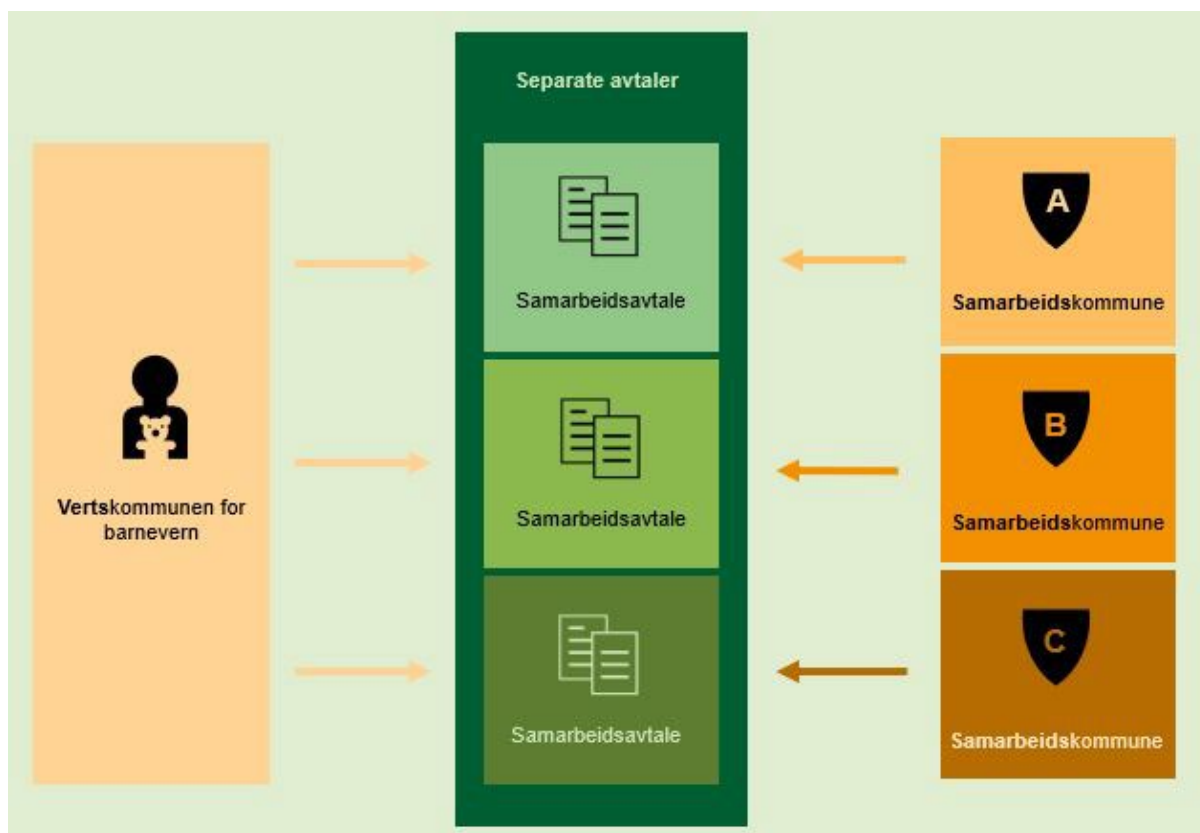
5.6.2 Handlingsrommet ved administrativt vertskommunesamarbeid

Ved administrativt vertskommunesamarbeid inngås avtalene bilateralt mellom den enkelte samarbeidskommune og vertskommunen. Dette i motsetning til vertskommunesamarbeid med nemnd, der avtalen skal være felles og likelydende for alle deltakerne. At det skal inngås samarbeidsavtale mellom den enkelte deltakeren og vertskommunen, åpner også for at avtalene kan inngås på forskjellige saksområder og med forskjellig føringer/instrukser. Dette gjør at modellen har forholdsvis stor fleksibilitet.

Én vertskommune – like samarbeidsområder

Ett alternativ er at én vertskommune utfører de samme oppgaver og blir tildelt den samme myndighet på vegne av alle deltakerkommunene. Deltakerkommunene skal likevel inngå separate avtaler, men kan tilstrebe at disse avtalene er nokså likelydende. Dette legger til rette for god koordinering på tvers av samarbeidsområdene. Dermed vil denne måten å organiseres seg på kunne egne seg for de tilfellene der det samarbeides om flere tjenesteområder med et behov for samhandling på tvers.

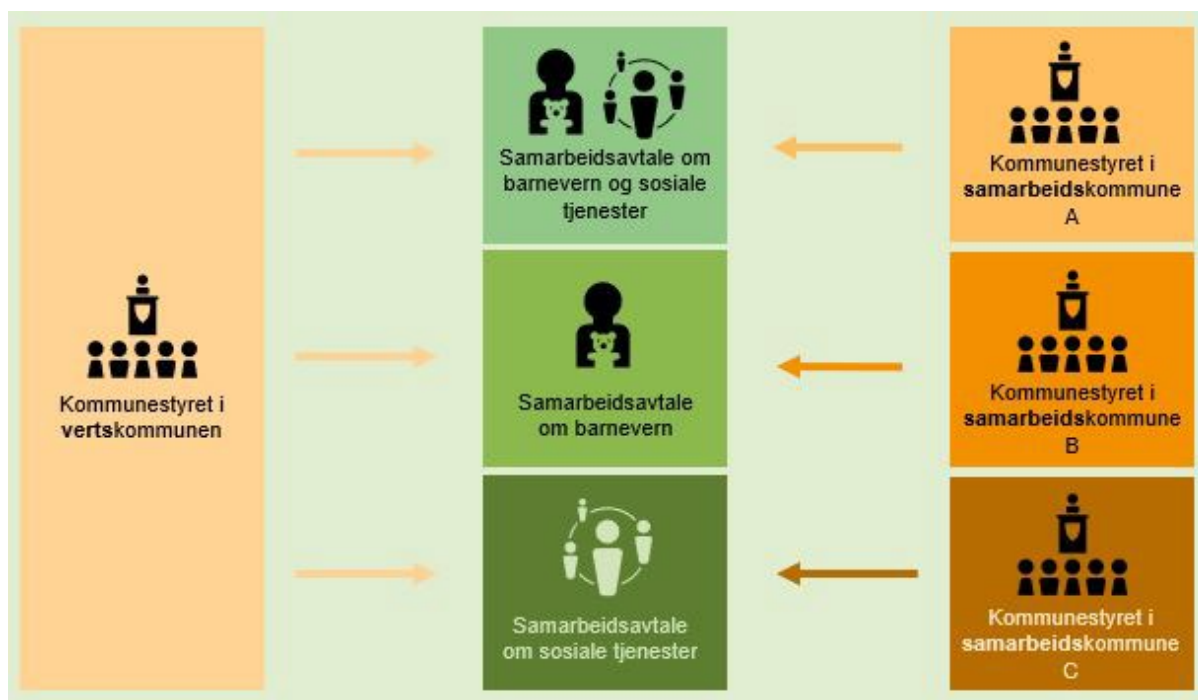
Figur 5.5 Eksempel på organisering av administrativt vertskommunesamarbeid



Én vertskommune – ulike samarbeidsområder

Et annet alternativ er at den samme vertskommunen og ulike deltakerkommuner inngår avtaler om samarbeid på forskjellige områder. For eksempel kan samme kommune være vertskommune for samarbeidskommune A innenfor barnevern og sosiale tjenester, og videre være vertskommune for kommune B bare på barnevernområdet, og for kommune C innen sosiale tjenester.

Figur 5.6 Eksempel på organisering av administrativt vertskommunesamarbeid



Flere vertskommuner – ulike samarbeidsområder

En annen mulighet er at flere kommuner er vertskommune. Kommunene må i så fall inngå egne samarbeidsavtaler for hvert enkelt samarbeid og delegeres myndighet til å fatte vedtak for ulike saksområder. Et eksempel kan være at tre kommuner inngår administrative vertskommunesamarbeid på tre ulike områder, og hvor hver av deltakerne er vertskommune for ett av samarbeidsområdene. Denne måten å organisere seg på kan være mindre «sentraliserende», siden hver av deltakerkommunene får forvalte og utvikle et fagområde på vegne av de andre deltakerkommunene.

Figur 5.7 Eksempel på organisering av administrativt vertskommunesamarbeid



Dersom en gruppe kommuner ønsker å knytte seg til hverandre gjennom gjensidige og faste samarbeid på flere områder, kan kommunene velge å inngå en overordnet avtale om dette. En slik avtale vil i så fall ikke være regulert av kommuneloven, men kommer i tillegg til krav om samarbeidsavtale og delegeringsvedtak for hvert enkelt samarbeid.²⁹

5.6.3 Handlingsrommet ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

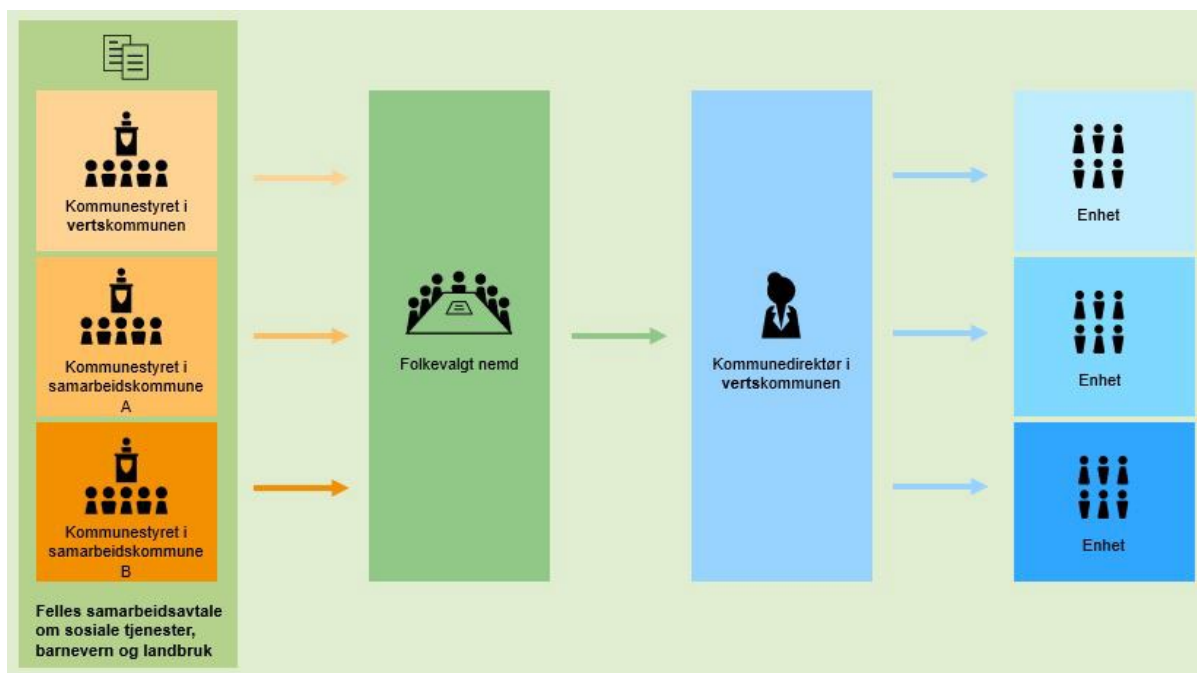
Ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd må det inngås en felles avtale mellom deltakerkommunene. Dette er en konsekvens av at kommunene skal sitte sammen i et felles folkevalgt organ. Det er derfor ikke mulig at vertskommunen løser ulike oppgaver på vegne av ulike deltakerkommuner, slik som ved administrativt vertskommunesamarbeid. Det følger videre av loven at det skal opprettes «en felles folkevalgt nemnd», som betyr at det ikke er mulig med flere nemnder i samme samarbeid. Modellen gir imidlertid muligheter for overordnet felles folkevalgt styring av samarbeidsområdene, som administrativt vertskommunesamarbeid ikke har.

²⁹ Et eksempel på denne typen organisering av vertskommunesamarbeid finnes i kommunene Tana, Berlevåg, Nesseby og Båtsfjord, som har gått sammen om å løse kommunale tjenester. De omtaler dette som en «balansert vertskommunemodell», som går ut på at hver kommune får ansvar for å utføre visse tjenester for andre. Samarbeidet omfatter områdene barnevern, forvaltning, IKT og økonomi.

Én vertskommune med nemnd – like samarbeidsområder

Lovens hovedmodell for vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd er at nemnda fungerer som overordnet styringsorgan for alle områdene i samarbeidet.

Figur 5.8 Eksempel på organisering av vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd



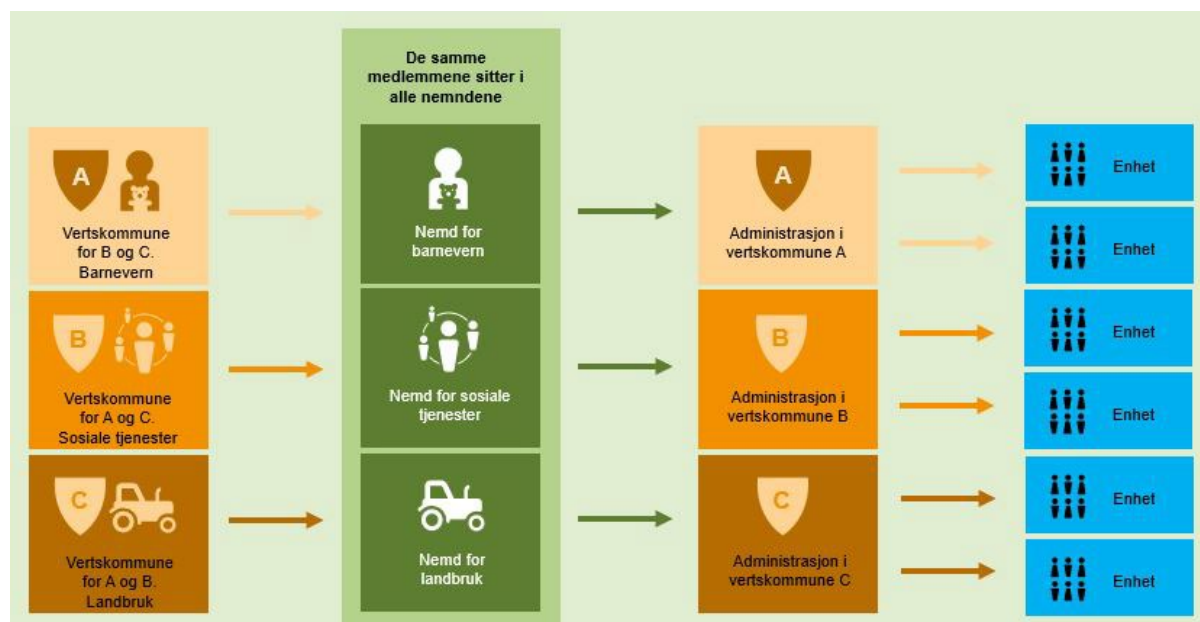
Flere vertskommuner med nemnd – ulike samarbeidsområder

Kommunene kan inngå i flere vertskommunesamarbeid med nemnd. Det er dermed mulig å fordele vertskommuneansvaret mellom flere kommuner. Dette kan for eksempel gjøres ved at hver deltakerkommune er vertskommune for én av oppgavene kommunene samarbeider om, og hvert samarbeid har egen nemnd. I så fall må deltakerkommunene inngå separate vertskommuneavtaler for hvert samarbeid. En mulig ulempe med en slik organisering er at det blir mange avtaler, mange organer og at det kan være fare for fragmentert folkevalgt styring og kontroll.

Den politiske forankringen og kontrollen kan styrkes ved at kommunestyrene velger de samme personene inn i alle de tre nemndene. Dette blir altså en form for «gjennomgående representasjon» i alle tre nemnder. Hvis de samme personene velges inn i nemndene, kan dette bidra til god samordning mellom de ulike tjenestemåtene. I tillegg til nemnda kan det opprettes formelle og uformelle kontaktpunkter

administrativt mellom ansatte i de ulike vertskommunesamarbeidene, for å sikre at oppgavene blir sett i sammenheng.

Figur 5.9 Eksempel på organisering av vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd



5.6.4 Lokalisering av tjenester

Vertskommunesamarbeid er spesielt tiltenkt interkommunalt samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester. For disse tjenesteområdene er ofte tilgjengelighet for brukerne viktig. Kommuneloven sier ingenting om hvordan den enkelte tjenesten bør organiseres eller hvor tjenestene skal ligge. Kommunene må selv vurdere hvordan tjenestene kan gjøres tilgjengelige for innbyggerne i alle deltakerkommunene. Det kan i den sammenhengen være relevant å vurdere gevinsten ved å samle et fagmiljø, opp mot verdien for publikum ved å ha desentraliserte kontorer med god tilgjengelighet. Det er ofte hensiktsmessig å fastsette noe om tilgjengelighet og lokalisering av tjenestene i samarbeidsavtalen.

5.7 Budsjett og regnskap i vertskommunen

Et vertskommunesamarbeid er en del av virksomheten til den kommunen som er vertskommune for samarbeidet. Vertskommunens årsbudsjett og årsregnskap omfatter derfor også bevilgningene, utgiftene og inntektene mv. til vertskommunesamarbeidet, på linje med andre virksomheter i vertskommunen. Vertskommunesamarbeid har ikke

eget årsbudsjett og årsregnskap slik som interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap.

Vertskommunens årsbudsjett og årsregnskap vedtas av kommunestyret i vertskommunen. Kommunestyret avgjør om den økonomiske rammen for vertskommunesamarbeidet skal føres opp som en egen bevilgning i årsbudsjettet, eller om rammen skal inngå i en annen bevilgning i årsbudsjettet. Den økonomiske rammen for vertskommunesamarbeidet vil normalt bygge på de avtalene som er inngått mellom kommunene i samarbeidet.

5.8 Klage, omgjøring, kontroll og tilsyn

5.8.1 Klage og omgjøring

Muligheten til å påklage et vedtak i forvaltningen er viktig for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Bestemmelsene om klage i et vertskommunesamarbeid står i kommuneloven § 20-5 og § 20-6 for henholdsvis administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles nemnd. Det kan være hensiktsmessig at det er rutiner i samarbeidet for hvordan deltakerne orienteres om for eksempel antall klagesaker og andelen vedtak som endres i klagebehandlingen, da dette kan være viktig styringsinformasjon til deltakerne.

Kommunen er klageinstans

På noen saksområder skal klager avgjøres internt i kommunen. I disse tilfellene er det kommunestyret, formannskapet eller egen klagenemnd som er klageinstans. I et administrativt vertskommunesamarbeid vil det være deltakerkommunens organer som er klageinstans (den kommunen som har delegert myndigheten til vertskommunen).

For vertskommune med nemnd skal deltakerkommunene oppnevne en særskilt klagenemnd som skal være klageinstans ved intern klage, jf. § 20-6 første ledd. Alle deltakerkommunene skal være representert i nemnda, og nemnda velger selv sin leder.

Staten er klageinstans

Innenfor en del saksområder er det fastsatt i de ulike særlovene at klage over kommunale vedtak skal avgjøres av et statlig klageorgan (ofte statsforvalteren). For mange vedtak som er fattet i en vertskommune på vegne av deltakerkommunene, vil

det derfor også være en statlig klageinstans. Klagesaken går ikke via deltakerkommunen, men direkte fra vertskommunen til det statlige klageorganet.

Underinstans

Etter forvaltningsloven § 33 andre ledd skal underinstansen forberede klagesaken til behandling i klageorganet. Det er slått fast i kommuneloven § 20-5 at i et administrativt vertskommunesamarbeid er det administrasjonen i vertskommunen som er underinstans i klagesaker. Tilsvarende er det slått fast i § 20-6 at det er den felles nemnda som er underinstans i klagesaker i vertskommunesamarbeid med felles nemnd, men nemnda kan delegere til administrasjonen i vertskommunen å være underinstans i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Boks 5.1 Eksempler på gangen i klagesak

Eksempel – statlig klageinstans

- Vertskommunen fatter vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp til innbygger x som er bosatt i en samarbeidskommune
- Innbygger x klager på vedtaket
- Administrasjonen (eventuelt nemnda) i vertskommunen er underinstans og forbereder klagesaken
- Klagesaken går direkte til statsforvalteren

Eksempler – intern klage

Administrativt vertskommunesamarbeid

- Vertskommunen fatter vedtak om å avslå søknad om barnehageplass til innbygger x som er bosatt i en samarbeidskommune
- Innbygger x klager på vedtaket
- Administrasjonen i vertskommunen er underinstans og forbereder klagesaken
- Saken sendes til deltakerkommunens egne interne klageorgan

Vertskommunesamarbeid med nemnd

- Vertskommunen fatter vedtak om å avslå søknad om barnehageplass til innbygger x som er bosatt i en samarbeidskommune

- Innbygger x klager på vedtaket
- Nemnda (eventuelt administrasjonen) i vertskommunen er underinstans og forbereder klagesaken
- Saken sendes til felles klagenemnd i vertskommunen

5.8.2 Omgjøring uten klage

Forvaltningsloven § 35 første ledd regulerer adgangen et organ har til å omgjøre sitt eget enkeltvedtak. Bestemmelsen gir vedtaksorganet mulighet til å omgjøre eget vedtak der den vedtaket retter seg mot ikke har fått underretning om vedtaket. I tillegg gir den mulighet til å omgjøre vedtak som er ugyldige i forvaltningsrettslig forstand. Endelig gir den mulighet til å omgjøre vedtaket selv om det er gyldig, dersom endringen er til gunst for den vedtaket gjelder.

Denne omgjøringsadgangen vil også gjelde for deltakerne i et vertskommunesamarbeid. Hjemmelsgrunnlaget for omgjøringsadgangen er imidlertid ulik for vertskommunen og samarbeidskommunene. For samarbeidskommunene følger omgjøringsadgangen av kommuneloven §§ 20-2 femte ledd og 20-3 syvende ledd. Den er begrenset til de vedtak som retter seg mot samarbeidskommunenes innbyggere. Vertskommunens anledning til å omgjøre egne vedtak vil følge direkte av forvaltningsloven § 35, siden den løser saker på vanlig måte internt i sin kommune.

Deltakerkommunenes adgang til å omgjøre vedtak som blir fattet i et vertskommunesamarbeid er avgrenset til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 35, jf. § 3.

I et vertskommunesamarbeid med nemnd kan det være aktuelt at nemnda også fatter andre beslutninger enn enkeltvedtak, for eksempel lokalisering av en enhet. Dette vil være et vedtak som gjelder for alle deltakerkommunene, og den enkelte deltakerkommunen vil derfor ikke ha noen omgjøringsrett.

5.8.3 Lovlighetskontroll

I kommuneloven § 20-7 er det egne regler om lovlighetskontroll i et vertskommunesamarbeid. Der slås det fast at vedtak som er truffet av vertskommunenes organer på vegne av en samarbeidskommune kan bringes inn til

departementet for lovlighetskontroll av tre eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre (statsforvalteren er delegert myndighet til å føre kontroll med de fleste kommunale vedtak).

Det er videre slått fast at medlemmer av kommunestyret i vertskommunen ikke har anledning til å kreve lovlighetskontroll av vedtak som er gjort på vegne av samarbeidskommunene, men kan selvsagt på ordinær måte kreve lovlighetskontroll av egne saker.

5.8.4 Domstolsprøving

Det følger av langvarig rettspraksis at domstolene har kompetanse til å prøve forvaltningsvedtak, herunder vedtak fattet av kommunale organer.

De alminnelige regler for domstolskontroll av forvaltningens avgjørelser vil også gjelde vedtak fattet i en vertskommune. Hvilken kommune, vertskommune eller samarbeidskommune, som vil være rett saksøkt, vil være et særlig spørsmål når det gjelder vertskommunesamarbeid. Ved eventuelle søksmål må dette avgjøres av domstolen. Det må da vurderes på bakgrunn av den feil som påstås begått, og hvem som har ansvaret.³⁰

5.8.5 Kontrollutvalget

Et vertskommunesamarbeid er en del av virksomheten til den kommunen som er vertskommune for samarbeidet. Kontrollutvalget i *vertskommunen* skal derfor etter de vanlige reglene i kommuneloven kapittel 23 føre løpende kontroll også med den delen av virksomheten i kommunen som dreier seg om saker som er delegert fra de andre kommunene i samarbeidet.

Kontrollutvalget i *samarbeidskommunen* skal ikke føre kontroll med den interne driften i vertskommunen. Det følger imidlertid av reglene for samarbeidsavtalen at avtalen skal inneholde bestemmelser om underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen. Disse opplysningene har kontrollutvalget i samarbeidskommunen full innsynsrett i. På grunnlag av opplysningene kan kontrollutvalget for eksempel undersøke om samarbeidet skjer innenfor rammen av det som er avtalt. Opplysningene

³⁰ Se nærmere om dette i Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) punkt 7.2 side 120.

vil også være viktig for å kunne vurdere om samarbeidet er egnet til å realisere de målsetningene kommunestyret har satt for samarbeidet.

Kommunal- og distriktsdepartementet har utgitt en veileder om kontrollutvalgets virksomhet, som også handler om interkommunale samarbeid. Veilederen finnes her: [Kontrollutvalgsboka - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-distrikter/kontrollutvalg/id253114)

5.8.6 Statlig tilsyn

I et vertskommunesamarbeid, der vertskommunen etter avtale og delegering skal stå for den aktuelle tjenesten, skal statlig tilsyn og eventuelle pålegg etter tilsyn rettes mot vertskommunen.

Statlig tilsyn gjennomføres ofte av statsforvalteren. Når en oppgave er delegert til vertskommunen, har statsforvalteren rett til innsyn i vertskommunens saksdokumenter. Det samme gjelder rett til å kreve opplysninger, og foreta de undersøkelserne som statsforvalteren anser nødvendige jf. kommuneloven § 20-10, jf. 30-3 første ledd.

5.8.7 Internkontroll

Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Kravet om internkontroll er minimumskrav, og knytter seg til *lovpålagte oppgaver*. I praksis kan det være hensiktsmessig at internkontrollen omfatter mer enn disse minstekravene, men dette er ikke et lovkrav.

Internkontrollkravet gjelder også der kommunene samarbeider med andre kommuner om å utføre lovpålagte oppgaver. Kommuneloven har ingen egne regler om internkontroll ved interkommunalt samarbeid, men hvordan internkontrollregelen skal forstås ved interkommunale samarbeid er blant annet beskrevet i forarbeidene. I vertskommunesamarbeid er det kommunedirektøren i vertskommunen som har internkontrollansvaret for oppgave som gjøres i samarbeidet.³¹ Vertskommunens internkontrollansvar for oppgaver som utføres i samarbeidet gjelder på samme måte som for andre områder i kommunen.

³¹ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.2 side 276.

I tillegg vil også samarbeidskommunen(e) ha et visst internkontrollansvar. De har ikke gitt fra seg ansvaret for oppgavene selv om de gir fra seg utførelsen av oppgavene, og derfor har kommunedirektøren i samarbeidskommunene også noe internkontrollansvar. Dette ansvaret er tilsvarende som for andre interkommunale samarbeid, og vil i praksis innebære et ansvar for å følge med på at samarbeidsavtalen blir fulgt, slik at innbyggerne i samarbeidskommunen får det de har krav på, selv om det er vertskommunen som utfører oppgaven.

Kommunal- og distriktsdepartementet har en egen veileder om krav til internkontroll, hvor kommunedirektørens ansvar for internkontroll ved interkommunalt samarbeid er omtalt i [kapittel 3](#).

I tillegg til kravene om internkontroll etter kommuneloven, er det viktig å være klar over at annen lovgivning kan ha regler om internkontroll som utfyller og i enkelte tilfeller gjelder i stedet for de generelle kravene i kommuneloven. Eksempler på slike særlige krav til internkontroll finnes i matloven, arbeidsmiljøloven, personopplysningsloven og i forskrift om ledelse- og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.

5.9 Oppløsning og uttreden

Å oppløse et vertskommunesamarbeid vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for både samarbeidskommunene og vertskommunen. Tilsvarende gjelder dersom én kommune ønsker å tre ut av et samarbeid. Loven fastsetter derfor visse regler for oppløsning av og uttreden fra et vertskommunesamarbeid.

Hovedregelen er at partene kan bli enige om å oppløse samarbeidet med øyeblikkelig virkning, men da er det et vilkår at alle deltakerkommunene er enige om det, jf. § 20-8.

Den enkelte deltakerkommune kan også si opp sitt deltakerforhold med ett års varsel. Samarbeidet vil da kunne fortsette mellom øvrige deltakere. Oppsigelsesfristen er ikke til hinder for at en samarbeidskommune trekker seg ut av samarbeidet med øyeblikkelig virkning. Dette kan skje ved at samarbeidskommunen trekker tilbake den delegerte myndigheten. Oppsigelsesfristen innebærer imidlertid at vertskommunen i så fall vil ha krav på det vederlaget samarbeidskommunen skulle ha betalt til vertskommunen i oppsigelsestiden.

Det skal videre fastsettes nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet i samarbeidsavtalen. Kommunene kan for eksempel avtale en annen oppsigelsesfrist.

Det kan også være hensiktsmessig å ta inn regler om hvordan for eksempel kostnader forbundet med uttrede eller oppløsning skal fordeles.

5.10 Regelverket for ansattes rettigheter

Ved vertskommunesamarbeid kan det bli spørsmål om overføringen av virksomhet fra samarbeidskommunen til vertskommunen må betraktes som en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 16. Dette må avgjøres etter en konkret vurdering i hvert tilfelle knyttet til blant annet hvor stor og hvilken del av samarbeidskommunens virksomhet som overføres til vertskommunen.

Dersom det dreier seg om virksomhetsoverdragelse, skal ansettelsesforholdet til ansatte som tidligere har utført det aktuelle arbeidet i samarbeidskommunen, overføres til vertskommunen med de samme lønns- og arbeidsvilkårene.

6 Kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd

6.1 Overordnet om kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd

Kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd kom inn i kommuneloven (2018) som egne samarbeidsmodeller. Litt forenklet kan man si at disse samarbeidsformene erstattet de tidligere § 27-styrene etter kommuneloven (1992) og de uregulerte regionrådene.

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap er beregnet for ulike typer samarbeid:

- *Kommunalt oppgavefelleskap (KO)* er spesielt utviklet for samarbeid om produksjon av tjenester, for eksempel administrative støttetjenester som HR, IKT og arkiv
- *Interkommunalt politisk råd (IPR)* er politiske samarbeidsorganer som behandler generelle samfunnsspørsmål på tvers av kommunegrensene i den regionen rådet representerer

Kommuneloven kapittel 18 har regler for interkommunalt politisk råd og kapittel 19 har regler for kommunalt oppgavefelleskap. Disse kapitlene regulerer bare de mest sentrale forholdene som er av betydning for samarbeidet. Samarbeidsmodellene kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd gir kommunene stor fleksibilitet og mulighet for å velge løsninger som er tilpasset behovet. Deltakerne kan avtale mer detaljerte regler enn det som følger av loven. De andre kapitlene i kommuneloven gjelder så langt de passer for samarbeidene.

Som figur 6.1 viser er mange av reglene som gjelder for råd og oppgavefelleskap forholdsvis like. I dette kapitlet er derfor samarbeidsformene i all hovedsak omtalt samlet. Der det er forskjeller i regelverket, vil vi gjøre rede for det.

Figur 6.1 Mange like regler for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap

 Mange like regler 			
Forbeholdt samarbeid mellom to eller flere kommuner eller fylkeskommuner	Kan <i>ikke</i> treffe enkeltvedtak, unntatt om interne forhold	Krav om at navnet må inneholde samarbeidsformen eller forkortelsen KO eller IPR	Representantskap som øverste organ, med medlemmer valgt av kommunestyret eller fylkestinget
Kommunestyret vedtar opprettelse og nedleggelse	Kan forvalte tilskuddsordninger	Ubegrenset økonomisk ansvar, men begrenset til egen andel	Minimumskrav til innholdet i samarbeidsavtalen

6.2 Begrepene deltakerkommune og kontorkommune

Kommuneloven bruker ulike begreper om kommunene som deltar i et oppgavefelleskap eller råd, avhengig av hvilken rolle de har i samarbeidet. *Deltakerkommune* omfatter alle kommunene som er med i samarbeidet.

Begrepet *kontorkommune* brukes om den deltakerkommunen som avgir ressurser til samarbeidet og i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for eventuelle kontrakter som inngås.³² Begrepet brukes først og fremst i samarbeid som *ikke* er et eget rettssubjekt, se kapittel 6.5.6 om eget rettssubjekt. I samarbeid som er et eget rettssubjekt, er det ikke nødvendig å ha en kontorkommune, ettersom samarbeidet selv kan inngå kontrakter, ansette personell, osv. Da er alle kommunene deltakerkommuner.

6.3 Når kan samarbeidsmodellene brukes?

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap har forholdsvis lik regulering, men er tilpasset ulike former for samarbeid. Ordet *politisk* illustrerer den viktigste forskjellen. Interkommunalt politisk råd er ment for politisk samarbeid. Interkommunalt politisk råd kan ikke gis i oppgave å yte tjenester til innbyggerne. Oppgavefelleskapene er derimot spesielt utviklet for samarbeid om felles oppgaveløsning og tjenesteyting.

Figur 6.2 Forskjeller mellom interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap

 <p>Interkommunalt politisk råd (IPR)</p>	<p>Politisk samarbeid. <i>Ikke</i> oppgaver som går ut på å yte tjenester</p>	<p>Kommuneloven kapittel 18</p>
 <p>Kommunalt oppgavefelleskap (KO)</p>	<p>Felles oppgaveløsning og tjenesteyting</p>	<p>Kommuneloven kapittel 19</p>

³² Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 200. Se også nærmere forklaring av begrepet kontorkommune i kapittel 7.

6.3.2 Interkommunalt politisk råd

Loven definerer virkeområdet til samarbeidsmodellen ved at det er et interkommunalt *politisk råd*, og ved at rådet behandler saker som går på tvers av kommune- og fylkestingsgrenser.³³ Kjernen i samarbeidsmodellen er altså at det er et politisk samarbeid som behandler saker som er av felles interesse for deltakerne. At det er et politisk samarbeid, betyr at et interkommunalt politisk råd ikke kan samarbeide om å produsere tjenester.³⁴ Ved samarbeid om tjenesteyting må kommunalt oppgavefelleskap eller andre samarbeidsmodeller brukes.

Typiske oppgaver for et interkommunalt politisk råd kan være å gi høringsuttalelser om forhold som berører regionen, bidra til å utvikle området som turistmål, utvikle næringspolitikk for området, være pådriver og kontaktpunkt for utviklingen av regionen og gi tilskudd for å stimulere til utvikling innen nærmere bestemte felt. Videre er samferdsel, næring, kultur, idrett, naturforvaltning og regional planlegging saker som kan behandles i interkommunale politiske råd.

Interkommunalt politisk råd er en obligatorisk samarbeidsmodell for varig og formalisert politisk samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om saker av felles interesse for deltakerne. Kommuner og fylkeskommuner kan altså ikke velge å bruke en annen organisasjonsform eller avtale til å regulere slikt politisk samarbeid på en annen måte. Grunnen til dette er at rådene drøfter viktige politiske saker som kan ha betydning for hvordan deltakerne stiller seg til regionalpolitiske spørsmål. Da er det viktig med en formell overbygning gjennom et folkevalgt organ, og at reglene i kommuneloven om blant annet saksbehandling og møteoffentlighet følges. Folkevalgte kan imidlertid møtes *uformelt* og drøfte saker av felles interesse for kommunene og fylkeskommunene, uten at det vil være i strid med kommuneloven.

At interkommunalt politisk råd er en obligatorisk samarbeidsmodell for denne typen politisk samarbeid, betyr ikke at andre organisasjonsformer er utelukket fra å behandle

³³ Se tolkningsuttalelse i sak 21/3379, NOU 2016:4, punkt 18.6.5, side 203 og Prop. 46 L (2017–2018), punkt 19.3.4.3, side 176 og 398 for ytterligere veiledning om interkommunalt politisk råd.

³⁴ Dette er også slått klart fast i forarbeidene, se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 18-1 side 398.

saker av politisk karakter. Ved andre typer samarbeid vil det også fattes beslutninger som er «politiske». Det som er særegent med interkommunalt politisk råd, er at formålet med samarbeidsmodellen nettopp er politisk samarbeid på tvers av kommune- og fylkesgrenser – og ikke tjenesteyting. Et representantskap i et kommunalt oppgavefelleskap eller et interkommunalt selskap vil derimot kunne ta beslutninger med politisk betydning, men da er de politiske spørsmålene knyttet til tjenesteytingen eller oppgaveløsningen samarbeidet skal ivareta.

6.3.3 Kommunalt oppgavefelleskap

Loven definerer virkeområdet til samarbeidsmodellen ved at samarbeidet skal løse felles oppgaver.³⁵ Et kommunalt oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, unntatt om interne forhold i samarbeidet og tilskuddsordninger. Kommunalt oppgavefelleskap kan egne seg for samarbeid om ulike typer oppgaver eller produksjon av tjenester, for eksempel administrative fellestjenester som IKT, HR, innkjøp eller regnskap. Oppgavefelleskap kan også brukes på andre oppgaver som ikke krever at det fattes enkeltvedtak, for eksempel friluftsråd eller kontrollutvalgssekretariat.

Det er ingen direkte hindring i loven for at oppgavefelleskap også kan håndtere lovpålagte oppgaver eller individrettete tjenester. PP-tjenester og tjenester innen brann- og redning er eksempler på oppgaver som ofte ble organisert som § 27-styrer etter kommuneloven (1992), og hvor oppgavefelleskap var tenkt på som den aktuelle nye organisasjonsformen etter kommuneloven (2018). Det ligger likevel en tydelig begrensning i at oppgavefelleskapet ikke kan gis myndighet til å fatte enkeltvedtak, se § 19-1 andre ledd. Enkeltvedtakene kan likevel forberedes i oppgavefelleskapet.

Kommunalt oppgavefelleskap er særlig beregnet på samarbeid om mindre omfattende oppgaver.³⁶ Dette følger av at det er en organisasjonsform hvor kun de mest sentrale forholdene som gjelder virksomheten i samarbeidet er regulert. Det er ingen hindringer i loven for at oppgavefelleskap også kan brukes for mer omfattende samarbeid. Men ved omfattende samarbeid om produksjon av tjenester, vil det ofte være behov for mer

³⁵ Se NOU 2016: 4, punkt 18.6.4, side 201 og Prop. 46 L (2017–2018), punkt 19.3.4.2 side 175–176 for mer veiledning om oppgavefelleskap.

³⁶ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 19.3.4.1 og 19.3.4.2 side 175.

regulering enn minimumskravene i kommuneloven, blant annet for å forhindre uenighet mellom deltakerne. Da er ofte vertskommunesamarbeid mer aktuelt, eller interkommunale selskap (IKS), fordi IKS-loven er en mer gjennomregulert organisasjonsform.

6.4 Forholdet til kommunelovens øvrige regler

Interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap reguleres av kommuneloven kapittel 18 og 19. De andre kapitlene i kommuneloven gjelder på tilsvarende måte for råd og oppgavefelleskap «så langt de passer», jf. § 18-1 fjerde ledd og § 19-1 fjerde ledd. Dette betyr at reglene i kommuneloven i all hovedsak gjelder for råd og oppgavefelleskap. For eksempel vil kravene til saksbehandling i kapittel 11 gjelde, og de folkevalgte i råd og oppgavefelleskap vil ha rettigheter og plikter i samsvar med kapittel 8.

At kommunelovens regler gjelder så langt de passer, betyr at det noen ganger er nødvendig å tolke kommuneloven i lys av at det er tale om interkommunale samarbeid, og ikke organisering og oppgaveløsning gjennom folkevalgte organer og administrasjonen innad i kommunene. Bestemmelser i kapittel 18 og 19 er særbestemmelser, som i tråd med alminnelige rettskildeprinsipper vanligvis går foran kommunelovens generelle regler, i den grad bestemmelsene regulerer samme forhold eller det er motstrid (såkalt *lex specialis*).

6.5 Regler for å opprette et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap

Samarbeidsmodellene interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap skal brukes til ulike former for samarbeid. Men lovkravene som gjelder når kommuner ønsker å opprette interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap er ellers like. De rettslige rammene for å opprette råd og oppgavefelleskap følger av § 18-1 og § 19-1 og av reglene som stilles til samarbeidsavtalen i § 18-4 og § 19-4.

6.5.1 Kommunestyrene vedtar å opprette samarbeidet og må være enige om hvem som skal være med

Det er kommunestyrene og fylkestingene som *selv* vedtar å opprette råd og oppgavefelleskap. Det betyr at myndigheten til å opprette slikt samarbeid ikke kan delegeres. Alle deltakerne må bli enige om hvem som skal være med i samarbeidet.

Deltakerne må være enige dersom nye kommuner eller fylkeskommuner skal tre inn i rådet eller oppgavefelleskapet, og ingen kommuner kan kreve å få bli med.

Når det opprettes et råd eller et oppgavefellesskap, skal det inngås en samarbeidsavtale mellom alle deltakerne. Samarbeidsavtalen utgjør grunnlaget for samarbeidet. Det er de enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene som selv skal vedta samarbeidsavtalen.

6.5.2 Minst to kommuner eller fylkeskommuner

Interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap kan bestå av bare kommuner, bare fylkeskommuner, eller både kommuner og fylkeskommuner i samme samarbeid. Det må minst være to kommuner eller fylkeskommuner som sammen velger å opprette et samarbeid. Loven har ingen øvre grense for hvor mange deltakere som kan være med.

Kommuner og fylkeskommuner i samme område har ofte mange felles politiske interesser, for eksempel i hvordan regionen kan utvikles som turistmål eller hvordan næringslivet i området kan styrkes. Derfor har det tradisjonelt vært slik at interkommunale politiske råd («regionråd») har bestått av kommuner og fylkeskommuner fra samme region. Verken for oppgavefelleskap eller for råd er det imidlertid noe krav om at deltakerne er fra samme geografiske område.

6.5.3 Samarbeid forbeholdt kommuner og fylkeskommuner

Det er bare kommuner og fylkeskommuner som kan være deltakere i råd og oppgavefelleskap. Det vil si at statsforvaltere eller andre statlige aktører, private selskaper eller organisasjoner ikke kan være med i interkommunale politiske råd eller oppgavefellesskap. Det er heller ikke åpnet for at interkommunale selskap (IKS) eller andre interkommunale politiske råd og oppgavefelleskap kan være med i samarbeidet.

6.5.4 Kan ikke fatte enkeltvedtak, unntatt om interne forhold og tilskudd

Rådet og oppgavefelleskapet kan gis myndighet til å treffe enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet, typisk når samarbeidet er eget rettssubjekt og dermed kan være arbeidsgiver for ansatte. Samarbeidet kan også gis myndighet til å forvalte tilskuddsordninger.

Råd og oppgavefelleskap kan ikke delegeres myndighet til å treffe enkeltvedtak i andre tilfeller. Det gjelder uavhengig av om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke. Dette følger av §§ 18-1 andre ledd og 19-1 andre ledd.³⁷ Enkeltvedtak betyr her det samme som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er heller ikke anledning til å delegerer myndighet til å vedta forskrifter.

Dersom et kommunalt oppgavefelleskap skal yte tjenester eller løse oppgaver som krever at det i noen tilfeller må fatte enkeltvedtak, er likevel ikke oppgavefelleskap utelukket som samarbeidsmodell. Oppgavefelleskapet kan settes til å *utføre nærmere bestemte oppgaver*, for eksempel drift av et sykehjem, brannvesen, renovasjon eller arkiv. Oppgaveløsning og tjenesteyting er altså noe annet enn at samarbeidet gis *vedtakskompetanse*. Hvis kommunene velger en slik organisering, må eventuelle enkeltvedtak fattes av deltakerkommunen.³⁸ Oppgavefelleskap kan i slike tilfeller forberede enkeltvedtakene, før endelig beslutning tas i kommunen. Se også kapittel 3.3 om dette.

6.5.5 Krav til samarbeidets navn

Rådets navn skal inneholde ordene interkommunalt politisk råd eller forkortelsen IPR. Oppgavefelleskapets navn skal inneholde ordene kommunalt oppgavefelleskap eller forkortelsen KO. Muligheten for å bruke forkortelsene IPR og KO som alternativer til hele samarbeidsformens navn, kom inn i loven ved en lovendring 1. juli 2023.³⁹

Det er et krav at navnet til samarbeidet skal fastsettes i samarbeidsavtalen. Det vil si at alle deltakerne må være enige om navnet. Formålet med kravet til navn, er å sikre klarhet både for deltakerne i samarbeidet og for innbyggerne og andre, om hva slags organ det er snakk om og hvilke regler som gjelder for samarbeidet.

³⁷ Bestemmelsene om delegering i kapittel 18 og 19 er altså spesialregler som går foran den generelle regelen om delegering til egne rettssubjekter i kommuneloven § 5-4, se [tolkningsuttalelse](#) 13. april 2021.

³⁸ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 9.5.4, side 65 for mer detaljer om forskjellen på å delegerer myndighet til å treffe vedtak og å overlate utførelsen av oppgaver til andre.

³⁹ Se Prop. 60 L (2022–2023) punkt 5.3 side 28.

Før kommuneloven (2018) var det vanlig å bruke begrepet *regionråd* om interkommunale politiske samarbeid. Regionråd kan fremdeles brukes, men etter dagens regler må navnet i så fall i tillegg inneholde ordene interkommunalt politisk råd eller forkortelsen IPR.

6.5.6 Valgfritt om samarbeidet skal være eget rettssubjekt

Kommunene velger om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt. Kommuneloven stiller som krav i § 18-4 fjerde ledd bokstav b og § 19-4 fjerde ledd bokstav b at det skal stå i samarbeidsavtalen om det er et eget rettssubjekt eller ikke. Grunnen til dette kravet er at det tidligere har vært en del usikkerhet rundt om interkommunale samarbeid var et eget rettssubjekt, noe som førte til både praktiske og juridiske utfordringer.

Samarbeid som er et eget rettssubjekt

At et oppgavefelleskap eller råd er et eget rettssubjekt, innebærer at det har partsevne og dermed kan få rettigheter og pådra seg plikter i henhold til rettsregler. Det vil si at samarbeidet kan forplikte seg overfor en tredjepart, og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor en tredjepart. Oppgavefelleskapet eller rådet vil da blant annet kunne ha arbeidsgiveransvar for eventuelle ansatte. For at et råd eller oppgavefelleskap skal kunne ansette personell selv, må det opprettes som et eget rettssubjekt.

Selv om et samarbeid opprettes som et eget rettssubjekt, kan deltakerkommunene bestemme at personell som arbeider inn mot samarbeidet, skal være ansatt i en av deltakerkommunene, og ikke i samarbeidet.

Noen konsekvenser av at samarbeidet er et eget rettssubjekt:

- samarbeidet kan forplikte seg på selvstendig grunnlag overfor en tredjepart
- samarbeidet kan selv inngå kontrakter
- samarbeidet kan selv være arbeidsgiver og ansette personell
- samarbeidet må registreres i enhetsregisteret

Samarbeidet som ikke er et eget rettssubjekt

Oppgavefelleskapet eller rådet kan opprettes uten å være et eget rettssubjekt. Der rådet eller oppgavefelleskapet ikke er et eget rettssubjekt, innebærer det at deltakerkommunene står rettslig og økonomisk ansvarlig for, og derfor må tre inn i, alle

disposisjoner rådet eller oppgavefelleskapet foretar seg. En av deltakerkommunene må ansette personellet og inngå eventuelle kontrakter.

Når samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt kan ikke samarbeidet som sådan binde seg utad. Det må en av deltakerkommunene gjøre. Den kommunen som binder seg utad, og i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for kontraktene som inngås, kalles *kontorkommunen*. Hvilken av deltakerkommunene som skal være kontorkommune bør framgå av samarbeidsavtalen. Det følger av kommuneloven § 14-8 at regnskapet til oppgavefelleskap og råd som ikke er egne rettssubjekt, skal innarbeides i kontorkommunenes samlede årsregnskap.

Samarbeid som ikke organiseres som et eget rettssubjekt, egner seg best ved samarbeid av mindre omfang. Dersom det for eksempel trengs få personellressurser inn i samarbeidet, kan det være lite effektivt om samarbeidet selv ansetter personell og har arbeidsgiveransvar, med alle oppgavene det medfører. Samarbeid som ikke organiseres som et eget rettssubjekt kan videre være hensiktsmessig når samarbeidet ikke antas å være langvarig.

6.6 Samarbeidsavtalen

Når det opprettes et råd eller et oppgavefelleskap, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne. Regler om samarbeidsavtale følger av §§ 18-4 og 19-4. Det er de enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene som selv skal vedta samarbeidsavtalen. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

I stedet for detaljert regulering i lov, er det lagt opp til at deltakerne sammen skal bli enige om reglene som skal styre samarbeidet gjennom samarbeidsavtalen. Det vil si at deltakerne har stor fleksibilitet, og kan vedta regler som er tilpasset det enkelte samarbeidet.

6.6.1 Obligatorisk innhold i samarbeidsavtalen

Kommuneloven stiller noen minstekrav til hva som skal reguleres i samarbeidsavtalen i §§ 18-4 fjerde ledd og 19-4 fjerde ledd. Det er altså noen forhold det er obligatorisk å ha bestemmelser om i samarbeidsavtalen. Samarbeidsavtalen skal fastsette:

- samarbeidets navn
- om samarbeidet er et eget rettssubjekt
- hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet

- hvilke saker rådet skal kunne behandle og hvilken myndighet som er lagt til rådet/hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet
- den enkelte deltakerens eierandel og ansvarsandel for samarbeidets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- hvordan samarbeidet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for oppbevaringen av arkiver etter at rådet eller oppgavefellesskapet er oppløst

Tilleggskrav til samarbeidsavtalen for oppgavefellesskap

Interkommunale politiske råd er politiske samarbeidsorganer, og vil derfor normalt ha en mindre økonomi enn oppgavefellesskapene som kan yte tjenester. For oppgavefellesskap er det derfor noen tilleggskrav til hva som må fastsettes i samarbeidsavtalen. Den skal også fastsette:

- deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet
- om oppgavefellesskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
- hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om

6.6.2 Eksempler på hva samarbeidsavtalen ellers kan regulere

Minimumskravene til hva som skal stå i samarbeidsavtalen vil i mindre grad enn for eksempel IKS-loven løse spørsmål og eventuell uenighet som dukker opp mellom deltakerne i samarbeidet. Det er derfor viktig å utarbeide en samarbeidsavtale som er basert på samarbeidets innretning og behov.

Deltakerne bør sørge for at ansvar, rettigheter og forpliktelser er såpass detaljert regulert at det ikke oppstår uenighet om sentrale forhold. Jo større og mer omfattende et samarbeid er, desto viktigere vil det ofte være med en utførlig samarbeidsavtale. For mindre samarbeid, for eksempel samarbeid som er midlertidig/prosjektbasert eller som omfatter få og avgrensede oppgaver, kan samarbeidsavtalen derimot være forholdsvis «enkel». For interkommunale politiske råd som skal avgi høringsuttalelser på vegne av deltakerkommunene, kan det være relevant at samarbeidsavtalen avklarer i hvilke tilfeller rådet kan uttale seg, og når kommunene eventuelt skal tale sin egen sak.

Det kan være relevant å se på hva som er regulert i andre organisasjonsformer. Gjenbruk av gode samarbeidsavtaler fra andre interkommunale samarbeid kan være hensiktsmessig, men det er i så fall viktig å være oppmerksom på at samarbeid er ulike

og at overføringsverdien derfor kan variere. Det er vanligvis nødvendig med «skreddersøm».

Hvis deltakerkommunene forplikter seg til å evaluere samarbeidet før eventuell uenighet har fått utvikle seg, kan dette være konfliktdempende og bidra til et godt samarbeid over tid. Det kan derfor være hensiktsmessig å fastsette i samarbeidsavtalen at samarbeidet skal evalueres jevnlig, for eksempel minst en gang i hver valgperiode.

Eksempler på forhold som kan reguleres i en samarbeidsavtale er:

- Hvor ofte det skal være møter i representantskapet og hvilke saker som skal behandles
- Hvilke oppgaver og hvilken myndighet eventuelle styringsorganer eller daglig leder skal ha
- Om samarbeidet skal ha én kontorkommune (og i så fall hvilken), eller om oppgaver skal fordeles på flere kommuner
- Hvordan tilgjengelighet til tjenester som produseres i et oppgavefelleskap skal sikres til alle deltakerkommunene
- Om møter i representantskapet og andre styringsorganer kan holdes som fjernmøte
- Det økonomiske oppgjøret ved uttreden eller oppløsning
- Forankring av beslutninger i deltakerkommunene, for eksempel om utkast til innstillinger skal forelegges deltakerkommunene i visse sakstyper før beslutning fattes i representantskapet
- Tvisteløsningsmekanisme ved uenighet
- Hvilke uttalelser et interkommunalt politisk råd kan avsi på vegne av kommunene
- Om revisor skal velges av representantskapet i tråd med kommuneloven § 24-1 fjerde ledd eller om samarbeidsavtalen skal fastsette noe annet
- Om samarbeidet skal evalueres jevnlig, for eksempel en gang hver valgperiode

6.6.3 Endringer i samarbeidsavtalen

Endringer i det obligatoriske innholdet må vedtas av kommunestyrene

Endringer i samarbeidsavtalen som gjelder det obligatoriske innholdet i § 18-4 fjerde ledd og § 19-4 fjerde ledd, må vedtas av de enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene. Dette betyr at endringer i for eksempel sammensetning av rådet

eller oppgavefelleskapet eller endringer i hvilken myndighet som er lagt til samarbeidet, krever at alle deltakerne i samarbeidet vedtar endringen.

Ved andre endringer i samarbeidsavtalen er det større frihet

Hvis ikke noe annet er avtalt, kan representantskapet gjøre endringer i de delene av avtalen som ikke gjelder punktene som er listet opp i fjerde ledd, med minst 2/3 av de avgitte stemmene. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at det i stedet kreves enstemmighet i representantskapet eller at det er tilstrekkelig med alminnelig flertall. Samarbeidsavtalen kan fastsette ulike krav til oppslutning i representantskapet, avhengig av hva slags avtaleendring det er snakk om.

Hvis det er stort behov for politisk styring og kontroll fra de folkevalgte, kan deltakerkommunene bestemme i samarbeidsavtalen at *alle* endringer i avtalen skal vedtas av de enkelte kommunestyrene, ikke bare når det skal gjøres avtaleendringer som gjelder punktene som er listet opp i fjerde ledd.

I samarbeid med mange deltakere kan det kreve mye ressurser og ta tid før alle deltakerkommunene får behandlet og vedtatt endringer i samarbeidsavtalen. Ofte er det derfor hensiktsmessig at representantskapet selv kan gjøre mindre endringer fortløpende.

6.7 Styringsorganene og styringen av samarbeidet

6.7.1 Overordnet om styringsorganene

Kommuneloven §§ 18-3 og 19-3 regulerer hvilke styringsorganer råd og oppgavefelleskap kan og skal ha. Det eneste obligatoriske organet er representantskapet. Reglene om styringsorganer er like for råd og oppgavefelleskap, men det er enkelte forskjeller i hvem som kan velges inn i representantskapet og underordnede styringsorganer.

6.7.2 Representantskap

Representantskapet er det øverste organet i råd og oppgavefelleskap, og er det eneste obligatoriske organet. Alle kommunene som deltar i samarbeidet, skal være representert i representantskapet med minst ett medlem. Grunnen til at det er krav om at alle kommuner skal være representert i representantskapet, er at dette sikrer

demokratisk forankring hos alle deltakerne og mulighet for styring og ivaretagelse av kommunens interesser.

Det er det enkelte kommunestyret eller fylkestinget som *selv* velger sine medlemmer. Denne myndigheten kan altså ikke delegeres. Det eneste unntaket er for parlamentarisk styrte kommuner, hvor loven åpner for at kommunestyret selv kan bestemme at kommunerådet velger medlemmer, se §§ 18-3 andre ledd og 19-3 andre ledd.

At det bare er kommunestyret og fylkestinget som kan velge sine medlemmer, betyr at deltakerne ikke kan bestemme i samarbeidsavtalen hvem som skal sitte i representantskapet. Kommunestyret vil for eksempel ikke være bundet av et krav i samarbeidsavtalen om at det er ordføreren i kommunen som skal sitte i representantskapet. Det er opp til det enkelte kommunestyret å bestemme dette.

Kommunestyret eller fylkestinget velger også selv sine varamedlemmer. Det må minst velges like mange varamedlemmer som medlemmer. Loven har ikke noen øvre grense for antall varamedlemmer som kan velges.

Antallet medlemmer den enkelte deltaker skal ha i representantskapet, skal framgå av samarbeidsavtalen, jf. §§ 18-4 fjerde ledd bokstav c og 19-4 fjerde ledd bokstav c. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at deltakerne skal ha ulikt antall medlemmer i representantskapet. Antall medlemmer i representantskapet kan for eksempel knyttes til den enkelte deltakerens eierandel.

Medlemmer og varamedlemmer av representantskapet velges i utgangspunktet for fire år. Dette er i tråd med den alminnelige hovedregelen i kommuneloven, om at medlemmer i folkevalgte organer velges etter hvert valg og har virketid i hele valgperioden.

Kommunestyret i den enkelte deltakerkommunen kan likevel når som helst skifte ut medlemmene og varamedlemmene deltakeren selv har valgt, jf. § 18-3 tredje ledd og § 19-3 fjerde ledd. Dette må i så fall skje ved fullstendig nyvalg, hvor alle medlemmene og varamedlemmene deltakerkommunen har valgt velges på nytt.⁴⁰ At det må gjøres et nyvalg av alle medlemmene, er i tråd med systemet ellers i kommuneloven. Sittende

⁴⁰ Dette er presisert i Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 18-3 og § 19-3 på henholdsvis side 399 og 401.

medlemmer og varamedlemmer i representantskapet kan eventuelt velges på nytt (gjenvelges), dersom det ikke er ønskelig å bytte ut alle medlemmene. Nye medlemmer velges da for resten av perioden. Selv om en kommune velger nye medlemmer til representantskapet, er det ikke nødvendig at de andre deltakerkommunene velger sine medlemmer på nytt.

Deltakerne kan bestemme i samarbeidsavtalen at representantskapets medlemmer skal velges for en kortere periode enn fire år. Dette kan for eksempel være hensiktsmessig hvis valg av medlemmer til råd og oppgavefelleskap har kommet i utakt med konstituerende møte etter kommunestyre- og fylkestingsvalg, hvor kommunen og fylkeskommunen velger medlemmer til folkevalgte organer.⁴¹

Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne. Det følger av kommuneloven § 7-4 at leder og nestleder av folkevalgte organer skal velges ved flertallsvalg. Reglene for flertallsvalg følger av kommuneloven § 7-8.

6.7.3 Underordnede styringsorganer

Representantskapet er det eneste obligatoriske organet i interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap. Representantskapet kan selv velge å opprette andre organer til styring av samarbeidet, se §§ 18-3 fjerde ledd og 19-3 femte ledd.

Myndigheten er lagt direkte til representantskapet, som betyr at representantskapet ikke kan delegerer myndigheten til andre. Et underordnet styringsorgan eller administrasjonen i samarbeidet, kan dermed ikke gis myndighet til å opprette andre styringsorganer for representantskapet.

Samarbeidet har i utgangspunktet stor frihet til å bestemme selv hva slags underordnede styringsorganer det skal være. Representantskapet kan for eksempel opprette ett eller flere utvalg, arbeidsutvalg eller et styre som får ansvar for å forvalte den daglige driften av samarbeidet.

Representantskapet bestemmer hva slags saker underordnede styringsorganer skal håndtere og hvilken myndighet organet skal ha, for eksempel gjennom å vedta et

⁴¹ Se Bernt og Overå (2019) *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, side 411.

reglement (se kapittel 6.7.9 om reglement). Underordnede styringsorganer kan være varige eller midlertidige, forberedende organer for representantskapet eller organer med mer operative oppgaver. Underordnede styringsorganer er direkte underlagt representantskapet. Representantskapet har dermed full instruksjons- og omgjøringsrett over beslutninger slike organer treffer. Omgjøring av enkeltvedtak må som ellers gjøres innenfor rammene av forvaltningsloven § 35.

Det er representantskapet som *selv* velger medlemmer og varamedlemmer til underordnede organer, inkludert hvem som skal være leder og nestleder, jf. §§ 18-3 fjerde ledd og 19-3 femte ledd. Det vil si at den enkelte deltakerkommunen ikke kan velge hvem som skal være medlemmer i underordnede styringsorganer. Et underordnet styringsorgan kan heller ikke selv velge leder og nestleder. Det er representantskapet som skal gjøre dette. Valg av medlemmer skal gjøres i tråd med kommunelovens alminnelige valgeregler, se kapittel 6.8 om dette.

For samarbeid som skal håndtere avgrensede oppgaver som krever liten administrasjon, er det ikke alltid nødvendig å opprette underordnede styringsorganer. Eventuelle sekretariatsoppgaver kan for eksempel utføres av en av deltakerkommunene (kontorkommunen), eller det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at deltakerkommunene rullerer på å ta på seg nødvendige oppgaver for samarbeidet (kontorkommunen rullerer).

6.7.4 Daglig leder

For mange råd og oppgavefellesskap er det praktisk å ha en daglig leder som kan stå for drift, styring, koordinering og eventuell sekretariatsbistand. Representantskapet kan gi en eventuell daglig leder instruks om hvordan oppgavefellesskapet og rådet skal drives. Det er ikke noe rettslig krav om å ha en daglig leder.

Hvis oppgavefellesskapet eller rådet ikke er et eget rettssubjekt, må daglig leder være ansatt av en av samarbeidskommunene (kontorkommunen). Hvis samarbeidet er et eget rettssubjekt, vil daglig leder vanligvis ansettes i rådet eller oppgavefellesskapet.

I *oppgavefellesskap* kan ikke daglig leder være medlem av representantskapet, se § 19-3 tredje ledd. Det samme forbudet gjelder for daglig leder i interkommunale selskap, se IKS-loven § 6 tredje ledd. Det er ikke noe forbud mot at daglig leder er medlem av eventuelle andre styringsorganer i oppgavefellesskapet.

I *interkommunale politiske råd* er det ingen begrensninger i hvem som kan velges som daglig leder. Rådet skal ikke yte tjenester, men være et politisk samarbeidsorgan. Derfor er det ikke samme behov for å skille mellom det folkevalgte nivået og driften av rådet.

6.7.5 Representantskap og andre styringsorganer er folkevalgte organer

Representantskap for oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd er folkevalgte organer. Det samme er underordnede styringsorganer for råd. Dette følger av kommuneloven § 5-1 andre ledd.

Underordnede styringsorganer for oppgavefelleskap faller inn under kategorien *andre kommunale organer*, se kommuneloven § 5-2 andre ledd bokstav c). Siden det i praksis ikke er forskjell på folkevalgte organer og andre kommunale organer, brukes folkevalgt organ for enkelhets skyld som en samlebetegnelse på både andre kommunale organer og folkevalgte organer.⁴²

At organene i interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap er folkevalgte organer betyr blant annet at det gjelder visse krav til saksbehandlingen og prosessene som skjer i organene. Kommuneloven har blant annet regler om valg og kjønnsrepresentasjon (kapittel 7) og saksbehandlingsregler (kapittel 11) som gjelder for folkevalgte organer.

Til sammenligning er representantskapet og andre styringsorganer i interkommunale selskap (IKS) ikke folkevalgte organer etter kommuneloven. For IKS reguleres organiseringen og saksbehandlingen i samarbeidet av IKS-loven.

6.7.6 Hvem er folkevalgte?

Hvem som er folkevalgte listes opp i kommuneloven § 5-1 fjerde ledd. Det klare utgangspunktet er at alle som er valgt inn som medlemmer i et representantskap eller i

⁴² Skillet mellom annet kommunalt organ og folkevalgt organ har ingen rettslig betydning, siden bestemmelsene i kommuneloven som gjelder for folkevalgte organer også gjelder for andre kommunale organer, se § 5-2 tredje ledd. Skillet mellom andre kommunale organer og folkevalgte organer kom inn i loven under komitebehandlingen, se nærmere om begrunnelsen i Innst. 369 L (2017–2018) side 103–104.

et underordnet styringsorgan i kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd er folkevalgte. Dette framgår av definisjonen i § 5-1 fjerde ledd bokstav b).

Det er likevel ett unntak fra denne hovedregelen, som gjelder for underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap. I *oppgavefelleskap* kan kommunedirektør, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå velges inn i underordnede styringsorganer. Hvis disse er valgt inn som medlemmer i et slikt underordnet organ, er de *ikke* folkevalgte, se § 5-1 femte ledd.

Grunnen til dette unntaket er at personer med sentrale stillinger i administrasjonen i kommunen velges til underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap på grunn av sin kompetanse og posisjon, ikke fordi de skal være folkevalgte. Kommuneloven bygger på et tydelig skille mellom administrasjonen og de folkevalgte, og det ville derfor vært uheldig om administrativt ansatte i noen sammenhenger kunne opptre som folkevalgte.⁴³ Andre som velges inn i slike underordnede styringsorganer vil være folkevalgte på vanlig måte. I underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap kan det derfor sitte både folkevalgte og «ikke-folkevalgte».

I *interkommunalt politisk råd* kan derimot ikke kommunedirektør, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå velges inn i underordnede styringsorganer. Det vil si at alle medlemmene av underordnede styringsorganer er folkevalgte.

De som velges inn i folkevalgte organer må være valgbare og velges etter reglene om valg i kommuneloven. Det betyr at medlemmer som ikke lenger er valgbare, skal tre ut av organet, jf. § 7-9. Se ellers kapittel 6.8 om reglene for valg og valgbarhet.

6.7.7 Møte- og talerett i organenes møter

Det følger av kommuneloven § 8-1 andre ledd at medlemmene av folkevalgte organer har møte-, tale- og forslagsrett i organets møter og at det ikke kan gis slike rettigheter til andre enn organets medlemmer, hvis ikke noe annet følger av lov. Det er dermed ikke anledning til å gi andre enn *medlemmene* av organene i samarbeidet en generell møte- og talerett i representantskapet eller i møter i underordnede styringsorganer.

⁴³ Se nærmere om dette i forarbeidene til kommuneloven, blant annet i NOU 2016:4 kapittel 12.2.2 side 136 og Innst. 369 L (2017–2018) side 103.

Det vil si at kommuner og fylkeskommuner som ikke er med i samarbeidet, ikke kan få en generell møte- og talerett. Heller ikke statsforvalter eller representanter fra selskaper eller organisasjoner kan få en generell rett til å møte og tale i representantskapet eller i underordnede styringsorganer. Slike aktører kan likevel inviteres til møter og få anledning til å uttale seg i enkeltsaker.⁴⁴

Avhengig av hvordan rådet eller oppgavefelleskapet har organisert seg, kan det være hensiktsmessig at underordnede styringsorganer, typisk styret eller en daglig leder, er til stede i representantskapets møter. Heller ikke daglig leder eller styret kan få en *generell* møte- og talerett som er likestilt med medlemmene av representantskapet, men de kan få anledning til å uttale seg til enkeltsaker.

6.7.8 Adgang til å bruke fjernmøte besluttet i det enkelte kommunestyret i samtlige deltakerkommuner

Loven har ingen egen regel om fjernmøte for representantskap eller eventuelle underordnede styringsorganer. Det vil si at de alminnelige reglene om fjernmøte i kommuneloven § 11-7 gjelder. Bestemmelsen sier at *kommunestyret* beslutter om det er adgang til å ha fjernmøte i det enkelte organet. Dette betyr at adgangen til å bruke fjernmøte besluttet i det enkelte kommunestyret i samtlige deltakerkommuner. Dette kan for eksempel gjøres ved at deltakerkommunene fastsetter i samarbeidsavtalen, som vedtas av kommunestyrene, at organene i samarbeidet kan ha møter som fjernmøte.

6.7.9 Reglement

Folkevalgte organer skal ha et reglement som blant annet fastsetter organets virkeområde og tidsperioden organet er opprettet for. Dette kravet gjelder ikke for interkommunale politiske råd eller kommunale oppgavefelleskap, se kommuneloven § 5-13 andre ledd. Grunnen til unntaket er at rammene for representantskapet vil følge av samarbeidsavtalen, slik at det ikke nødvendigvis er behov for et eget reglement.

Representantskapet kan likevel velge å vedta et reglement for egen virksomhet og for eventuelle underordnede styringsorganer. Særlig for underordnede styringsorganer kan

⁴⁴ For mer informasjon, se [tolkningsuttalelse](#) i sak 20/1739 og Prop. 60 L (2022–2023) punkt 5.1.4 side 25, og merknad til § 8-1 på side 41.

dette være hensiktsmessig. Representantskapet kan i så fall ikke vedta noe i reglementet som er i strid med samarbeidsavtalen.

6.7.10 Eierskapsmelding og eierstyring

Alle kommuner skal utarbeide en eierskapsmelding, se kommuneloven § 26-1. Det er kommunestyret *selv* som skal vedta denne. Eierskapsmeldingen skal behandles minst en gang i valgperioden, men kan behandles oftere. Eierskapsmeldingen skal blant annet inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskaper mv. og kommunens formål med sine eierinteresser. Det er presisert i forarbeidene at interkommunale samarbeid, inkludert kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd, skal omtales i eierskapsmeldingen.⁴⁵

Loven gir ikke utfyllende regler for utforming av eierskapsmeldingen. Det vil si at kommunene har et stort handlingsrom. I forarbeidene til bestemmelsen er det pekt på at de sentrale formålene bak lovkravet er å bidra til mer oppmerksomhet og bevissthet om eierstyring og forankring av eierskapspolitikken i brede politiske prosesser. Videre skal eierskapsmeldingen gi mulighet for kommunen selv og innbyggerne til å følge med på viktige kommunale ansvarsområder som ivaretas av selskaper mv.⁴⁶

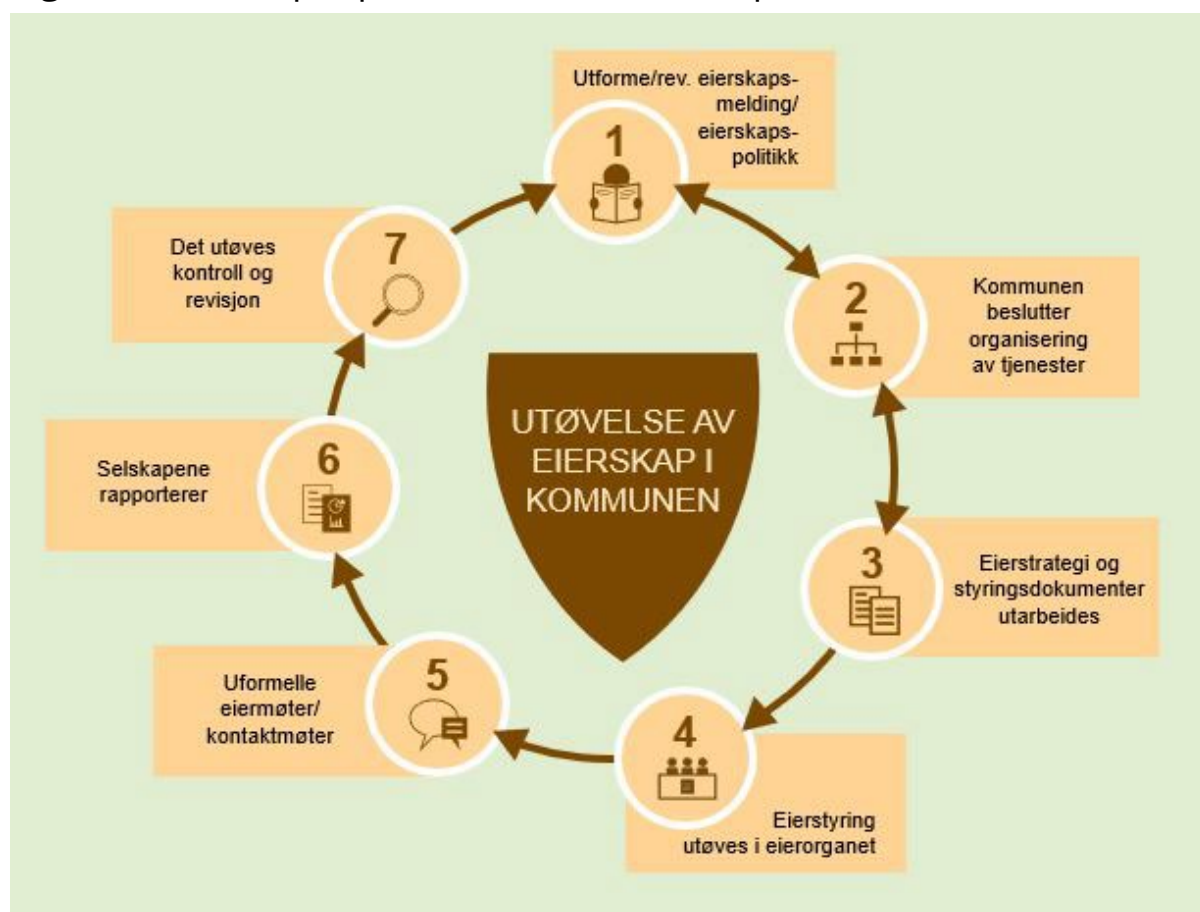
For å drive god og hensiktsmessig eierstyring er det sjelden tilstrekkelig å bare oppfylle minimumskravet i kommuneloven om å ha en eierskapsmelding. God eierstyring kjennetegnes ved en rekke tiltak knyttet til informasjonsutveksling, rutiner og systemer med mer. Vi viser til at [KS har gitt anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll](#). Her er det også gitt anbefalinger knyttet til eierskapsmeldingen.

Figur 6.3 illustrerer ulike elementer i utøvelsen av eierskap i kommunen, og forholdet mellom dem.

⁴⁵ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 26-1 side 413–414.

⁴⁶ Jf. Prop. 46 L (2017–2018) punkt 26.1.2.1 side 315.

Figur 6.3 Eksempel på utøvelse av eierskap i kommunen



Kilde: Samfunnsbedriftene

6.8 Valg til organer i samarbeidet

6.8.1 Valgreglene i kommuneloven gjelder så langt de passer

Reglene om valg i kommuneloven kapittel 7 skal følges så langt de passer for valg til organer i oppgavefelleskap og råd. Det vil si at representantskapet og eventuelle underordnede styringsorganer skal velges ved *forholdsvalg* hvis minst ett medlem krever det, se §§ 7-5 og 7-6 om forholdsvalg. Hvis alle i kommunestyret (eller representantskapet ved valg av medlemmer til underordnede styringsorganer) er enige kan medlemmer i stedet velges ved *avtalevalg* etter § 7-7.

Valg av leder og nestleder i organene i råd og oppgavefelleskap skal gjøres ved flertallsvalg, se § 7-8. Avtalevalg og flertallsvalg skal skje åpent ved å vise stemmetegn. Ved forholdsvalg er det derimot mulig med skriftlig (hemmelig) stemmegiving.

Systemet i kommuneloven er at alle medlemmene til det folkevalgte organet velges samtidig. Dette skiller seg fra valg av medlemmer til representantskapet i råd og oppgavefelleskap, hvor det bare er kommunens egne medlemmer til et interkommunalt folkevalgt organ som skal velges. I dette kapitlet gjør vi rede for noen særlige forhold knyttet til valg og valgbarhet som gjelder for kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd.

For mer veiledning om gjennomføringen av valg og om valgreglene viser vi til regjeringen.no/konstituering.

6.8.2 Krav om kjønnsbalanse

Både ved valg av medlemmer til representantskapet og til eventuelle underordnede styringsorganer, må reglene om kjønnsbalanse i kommuneloven overholdes. I kommuneloven er kravene til kjønnsbalanse knyttet til valgmåtene (forholdsvalg og avtalevalg).

Ved forholdsvalg følger de alminnelige reglene om kjønnsbalanse av §§ 7-5 andre ledd og 7-6 tredje ledd. Ved forholdsvalg av medlemmer til representantskapet og eventuelle underordnede styringsorganer i råd og oppgavefelleskap, gjelder disse reglene fullt ut.

Ved avtalevalg er det § 7-7 tredje ledd som regulerer kravet om representasjon av begge kjønn. Kravet om kjønnsbalanse knyttes da til medlemmene som velges inn i det folkevalgte *organet*. Ved valg til underordnede styringsorganer, gjelder disse reglene fullt ut.

Ordlyden i § 7-7 tredje ledd passer imidlertid ikke helt ved valg av medlemmer til representantskapet i råd og oppgavefelleskap, ettersom hver enkelt deltaker bare velger *sine* medlemmer, uavhengig av hverandre. Det er dermed ingen som har kontroll over den helhetlige sammensetningen av hele organet. Departementet har lagt til grunn at kravet om kjønnsbalanse i stedet må knyttes til antallet medlemmer det enkelte kommunestyret eller fylkestinget skal velge. Dersom deltakerkommunen skal velge minst fire medlemmer til representantskapet, må hvert kjønn være representert med minst 40 prosent. Dersom det skal velges to eller tre medlemmer, må begge kjønn være representert.

Det er viktig å være oppmerksom på at reglene om kjønnsbalanse ikke kan settes til side begrunnet med at kommunene ønsker at visse personer/verv/stillingskategorier skal sitte i et underordnet styringsorgan. Et praktisk eksempel på dette er i tilfeller hvor

et oppgavefelleskap ønsker at kommunedirektørene til deltakerkommunene skal sitte sammen i et underordnet organ, typisk et utvalg. Det er ikke noe i veien for at det opprettes et slikt kommunedirektørutvalg i oppgavefelleskap, men kravene til kjønnsrepresentasjon må likevel følges.⁴⁷

6.8.3 Valgbarhet i representantskap

For å kunne velges inn i representantskap i kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd, må personen være valgbar etter de vanlige reglene i kommuneloven § 7-2. En person er valgbar og plikter å ta imot valg hvis

- a. Han eller hun har stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg
- b. Han eller hun er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen eller i en av kommunene i fylket på tidspunktet for det aktuelle valget
- c. Han eller hun har skriftlig samtykket til å stille til valg

Kommuneloven presiserer at personer som ikke har nådd stemmerettsalderen, men som for øvrig fyller vilkårene for valgbarhet og stemmerett, er valgbare, men at de ikke er pliktige til å ta imot valg.

Kravet om å være bosatt i kommunen, innebærer at personen må være bosatt i den deltakerkommunen som skal velge «sine» medlemmer til representantskapet. Kommunestyret kan ikke velge medlemmer som er bosatt i en av de andre deltakerkommunene.

Kommuneloven har også regler om hvem som er utelukket fra valg. Personene som har en stilling som listes opp i § 7-3 første ledd bokstavene a. til h. kan ikke velges inn i representantskapet. Heller ikke den som er ansvarlig for regnskapet eller som foretar revisjon av interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap, er valgbar, jf. § 7-3 femte ledd. Personer som ville vært utelukket fra valg på grunn av sin stilling, er likevel valgbar hvis han eller hun har fratrudd stillingen når organet trer i funksjon. Begrunnelsen for at personer som har enkelte funksjoner ikke er valgbare, er at det er viktig å unngå sammenblanding av administrative og politiske funksjoner i kommunen

⁴⁷ Interkommunale politisk råd kan ikke ha slike kommunedirektørutvalg, siden kommunedirektører er utelukket fra valg, jf. kommuneloven § 7-3 bokstav b.

og at personer som har tilsyns- og kontrolloppgaver med kommunen ikke samtidig bør være folkevalgte.⁴⁸

I *kommunalt oppgavefelleskap* er det en særlig regel om valgbarhet i § 19-3 tredje ledd, som slår fast at daglig leder av oppgavefelleskapet ikke kan være medlem av representantskapet.

I *interkommunalt politisk råd* er det også en særlig regel om valgbarhet i § 18-3 første ledd fjerde punktum, som slår fast at medlemmer av kommuneråd og fylkesråd i parlamentarisk styrte kommuner kan velges til representantskapet. Disse medlemmene ville ellers vært utelukket, ettersom bestemmelsene for kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for disse, jf. § 10-3 første ledd, og kommunedirektøren er utelukket, jf. § 7-3 første ledd bokstav b. Medlemmene av kommuneråd og fylkesråd har en sentral rolle i utøvelsen og utformingen av politikken i disse kommunene, noe som kan begrunne dette unntaket.⁴⁹

6.8.4 Valgbarhet i underordnede styringsorganer

I all hovedsak gjelder de samme reglene for valgbarhet for underordnede styringsorganer som for representantskapet. Med unntak av de særlige reglene vi gjør rede for her, gjelder derfor forrige punkt også for underordnede styringsorganer.

Felles for oppgavefelleskap og råd er at det ikke er noe krav om at deltakerne i representantskapet skal være representert i underordnede styringsorganer. Innenfor valgbarhetsreglene som følger av loven, står representantskapet fritt til å velge medlemmer. Det er ingen regler som hindrer daglig leder fra å være medlem av underordnede styringsorganer i verken råd eller oppgavefelleskap.

Vanligvis er kommunedirektør, kommunalsjefer, etatssjefer og andre ledere på tilsvarende nivå i kommunen, utelukket fra valg til folkevalgte organer. Grunnen til dette er at kommuneloven opererer med et tydelig skille mellom folkevalgte og administrasjonen. For underordnede organer i *kommunale oppgavefelleskap*, er det et unntak fra denne hovedregelen, se kommuneloven § 7-3 andre ledd. Hvis

⁴⁸ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 13.1.4 side 103.

⁴⁹ Denne valgbarhetsregelen kom inn i loven etter komiteens behandling av lovforslaget, se Innst. 369 L (2017–2018) side 112.

kommunedirektør kommunalsjefer, etatssjefer og andre ledere på tilsvarende nivå i kommunen velges inn i underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap, anses disse ikke som folkevalgte, se kapittel 6.7.6 om dette.

Kravet om å være bosatt i kommunen

Utgangspunktet i kommuneloven er at personer som velges til folkevalgte organer må være bosatt i kommunen, se § 7-2 tredje ledd bokstav b. Dette valgbarhetskravet er et utslag av det representative demokratiet, og skal sikre at det ikke er personer utenfra som tar beslutninger som gjelder innbyggerne i kommunen.

For *interkommunale politiske råd* må bosettingskravet forstås i lys av at det er snakk om et interkommunalt folkevalgt organ som består av flere kommuner og/eller fylkeskommuner. Det er tilstrekkelig at medlemmer er innført i folkeregisteret i en av kommunene eller i en av fylkeskommunene som er med i rådet. Loven stenger ikke for at representantskapet bare velger medlemmer fra én kommune eller fylkeskommune.

Det er ikke noe krav om at medlemmene i et annet styringsorgan for *kommunalt oppgavefelleskap* enn representantskapet er folkeregistrert som bosatt i kommunen når valget skjer, se kommuneloven § 7-2 fjerde ledd. Grunnen til dette er at det politiske og representative elementet i folkevalgtvervet ikke er like fremtredende for kommunalt oppgavefelleskap som for en del andre verv som folkevalgt. Underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap kan slik sett sammenlignes mer med styret i et interkommunalt selskap eller aksjeselskap, hvor det ikke er noe krav om hvor styremedlemmene er bosatt.⁵⁰

6.9 Deltakernes økonomiske ansvar og forpliktelser

6.9.1 Ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel

Den enkelte deltakeren har *ubegrenset* økonomisk ansvar for sin andel av rådets eller oppgavefellesskapets forpliktelser. Dette betyr at kommunene hefter for forpliktelsene de har i samarbeidet med hele sin formue. Til sammen skal andelene kommunene har utgjøre samarbeidets samlede forpliktelser. Det vil si at andelene deltakerkommunene har til sammen skal utgjøre 1/1 eller 100 prosent.

⁵⁰ Se NOU 2016:4 punkt 12.2.2 side 137–138.

Deltakerkommunene kan ikke avtale en annen ordning enn den som følger av reglene om deltakeransvar i §§ 18-2 og 19-2. Det er dermed ikke mulig å avtale at kommunene skal ha begrenset ansvar for sin andel av forpliktelsene. Det er heller ikke mulig å avtale at deltakerkommunene sammen skal være solidarisk ansvarlig for felleskapets samlede forpliktelser.

Deltakerkommunene i interkommunale selskap (IKS) har på samme måte som råd og oppgavefelleskap ubegrenset økonomisk ansvar, se IKS-loven § 3. Dette til forskjell fra aksjeselskap (AS), hvor deltakerne kan ha begrenset ansvar for organets forpliktelser, se aksjeloven § 1-1 andre ledd.

Kreditorer må først rette krav mot samarbeidet

Dersom oppgavefelleskap eller råd ikke betaler for sine forpliktelser, må eventuelle kreditorer *først* gjøre sitt krav gjeldende mot samarbeidet. Hvis kreditor ikke får dekket kravet sitt innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen. Kreditor kan bare kreve deltakerne for den andelen av fordringen som den enkelte deltakeren er ansvarlig for.

En deltaker som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra oppgavefelleskapet eller rådet.

Fortsatt økonomisk ansvar for sin andel ved uttreden eller oppløsning

En deltaker som trer ut av samarbeidet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet eller oppgavefelleskapet hadde på det tidspunktet deltakeren trådte ut. Det samme gjelder hvis samarbeidet oppløses.⁵¹

Bakgrunnen er at det ikke skal ha betydning for kreditors rettsposisjon om en deltaker velger å gå ut av samarbeidet eller samarbeidet oppløses. Det er imidlertid forutsatt i forarbeidene at deltakerkommuner som går ut av samarbeidet kan få samtykke fra kreditorer om at det bare er de gjenværende deltakerne som skal hefte for forpliktelsene.⁵²

⁵¹ Dette er i samsvar med alminnelige obligasjonsrettslige prinsipper.

⁵² Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 19-2 side 401.

6.9.2 Deltakernes innskuddsplikt og andre bidrag fastsettes i samarbeidsavtalen

Det skal framgå av avtalen dersom deltakerne skal ha plikt til å yte innskudd eller eventuelle andre bidrag i samarbeidet. Dersom det ikke er tatt inn en bestemmelse om innskuddsplikt i avtalen til oppgavefelleskap eller råd, er ikke deltakerkommunene forpliktet til å yte innskudd. Tilsvarende gjelder for plikt til å yte eventuelle andre bidrag til samarbeidet.

Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag, er ett av de obligatoriske punktene i § 19-4 fjerde ledd som skal fastsettes i samarbeidsavtalen for *kommunale oppgavefelleskap*. Oppgavefelleskapet tar på seg oppgaver for kommunen, enten gjennom én kontorkommune, gjennom at utgifter og bidrag spres på flere deltakerkommuner eller ved at samarbeidet opprettes som et eget rettssubjekt som selv inngår eventuelle kontrakter mv. Disse utgiftene og bidragene må det på en eller annen måte må kompenseres for.

Innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag er ikke et obligatorisk punkt i samarbeidsavtalen til interkommunale politiske råd. Interkommunale politiske råd er politiske samarbeidsorganer, som sammenliknet med oppgavefelleskap vanligvis har mindre økonomi og dermed mindre behov for å regulere innskudd og andre bidrag.

Kommunene kan selv bestemme i samarbeidsavtalen hvilket innskudd deltakerne skal yte til samarbeidet. Dette kan fastsettes på ulike måter. Samarbeidet kan for eksempel finansieres gjennom

- en fastsatt sum eller prosentvis per innbygger i deltakerkommunene
- ved en fastsatt sum som er lik for alle deltakerne eller som knyttes til eierandel
- beregning av samarbeidets faktiske kostnader, for eksempel ved at kontorkommunen fører regnskap over utgifter som fordeles på deltakerne etter eierandel
- at deltakerkommunen betaler for kostnadene som direkte knytter seg til den enkelte kommunen
- kombinasjon av en fastsatt andel som er lik for deltakerkommune og en variabel andel som fordeles etter bestemte kriterier (for eksempel folketall)

Innskuddsplikt som knyttes til folketall i deltakerkommunene, kan være formålstjenlig for eksempel hvis et oppgavefelleskap gir tjenester eller løser oppgaver rettet mot innbyggerne, slik at gevinsten av samarbeidet også blir størst i folkerike kommuner.

Finansiering knyttet til folketall kan imidlertid også føre til at kommuner med mange innbyggere dekker en stor del av den økonomiske byrden sammenlignet med mindre kommuner, uten at den folkerike kommunen får en relativt sett like store gevinst ut av samarbeidet.

Samarbeidsavtalen bør også regulere hvordan endringer i innskuddsplikt skal skje.

Eksempler på forhold som kan avtales:

- Representantskapet fastsetter årlig hvilken innskuddsplikt deltakerkommunene har
- Innskuddsplikt baseres på befolkningstall fra statistisk sentralbyrå året før og oppdateres årlig
- Krav om 2/3 flertall i representantskapet ved fastsettelse av mer enn 5 prosent økning av innskuddsplikt
- Krav om vedtak i kommunestyret ved fastsettelse av mer enn 10 prosent økning av innskuddsplikt

6.9.3 Eierandel og ansvarsdel

Eierandelen i rådet og oppgavefellesskapet skal være oppgitt for de enkelte deltakerne i samarbeidsavtalen. Deltakerkommunene kan avtale ulike eierandeler, så lenge totalen er 1/1 eller 100 prosent. Det vil si at én deltakerkommune for eksempel kan ha 60 prosent eierandel, mens to deltakerkommuner har 20 prosent eierandel hver. Det er ikke noen regel om hva som kan være minste eller største eierandel.

Utgangspunktet er at eierandelen er lik ansvarsdelen. Men dersom deltakerkommunene ønsker en annen ordning, må dette framgå av samarbeidsavtalen. Både eierandelen og ansvarsandelen må i så fall angis i avtalen med brøk/andel.

6.10 Samarbeidet kan organiseres på mange ulike måter

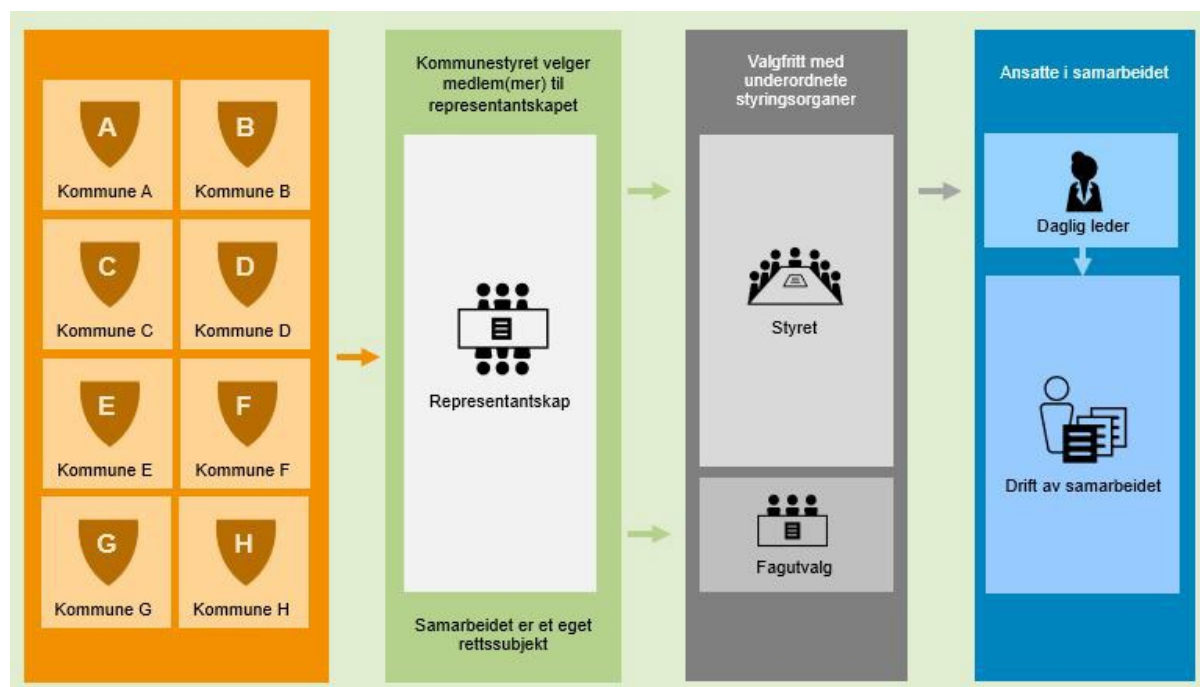
Deltakerkommunene har stor frihet til å bestemme selv hvordan samarbeidet skal innrettes, og hvordan ansvar og oppgaver skal fordeles. Et hovedskille går mellom samarbeid som er eget rettssubjekt og samarbeid som ikke er eget rettssubjekt. I tillegg kan deltakerkommunene langt på vei selv bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres, om det for eksempel skal være ulike arbeidsutvalg, et styre og/eller en daglig leder. Her beskriver vi noen muligheter innenfor regelverket. Beskrivelsen er ikke uttømmende.

6.10.1 Samarbeid som er eget rettssubjekt

Hvis samarbeidet er et eget rettssubjekt, vil samarbeidet fristilles juridisk fra deltakerkommunene. Samarbeidet kan ha både egne organer, egen administrasjon og egne ansatte som utfører tjenester/oppgaver. Samarbeidet kan inngå egne kontrakter, for eksempel kjøpe tjenester, og samarbeidet vil ha det samlede arbeidsgiveransvaret for alle ansatte.

Figur 6.4 er et eksempel på hvordan et råd eller oppgavefelleskap som er et eget rettssubjekt kan organiseres. I dette tilfellet har samarbeidet et styre og et fagutvalg, som begge er underordnede styringsorganer. Hvilken myndighet og hvilke oppgaver ulike styringsorganer har, kan fastsettes gjennom reglement, instruks og andre styringsdokumenter. For eksempel kan fagutvalget være et rådgivende organ for representantskapet, mens styret har ansvaret for forvaltningen av samarbeidet. I dette eksemplet har samarbeidet en daglig leder, som er ansatt av styret og underlagt styrets instruksjonsmyndighet. Daglig leder er her ansvarlig for den løpende driften av oppgavene som skal løses i samarbeidet.

Figur 6.4 Eksempel på organisering av interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap som er et eget rettssubjekt



6.10.2 Samarbeid som *ikke* er eget rettssubjekt

Én kontorkommune har hovedansvar

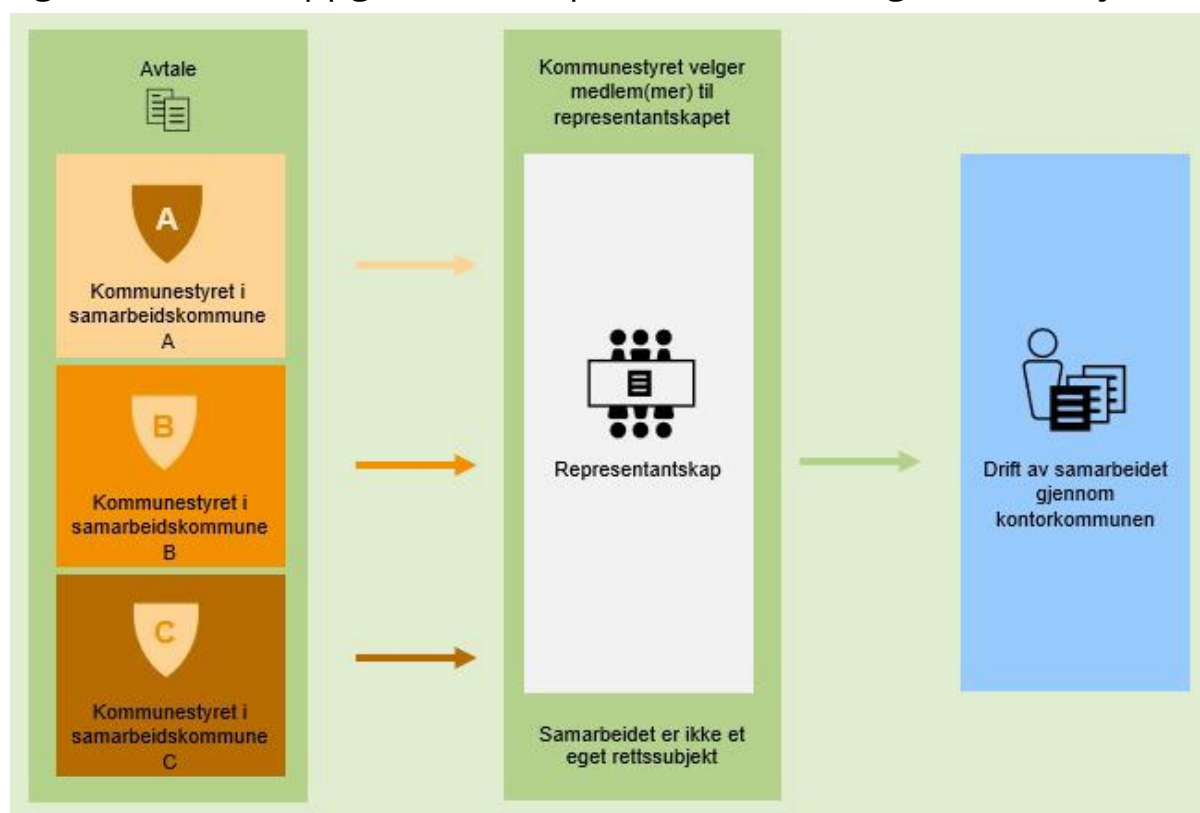
Når samarbeid ikke organiseres som et eget rettssubjekt er det ofte hensiktsmessig at samarbeidet velger ut én kontorkommune som bruker tilgjengelige ressurser inn i samarbeidet. Det er den kommunen som i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for kontraktene som inngås, som kalles kontorkommunen.

Kontorkommunens rolle kan i slike tilfeller sammenlignes litt med vertskommunen i et vertskommunesamarbeid. Kontorkommunen vil da ansette personell eller bruke av allerede tilgjengelig personell. Hvis det for eksempel er nødvendig å kjøpe tjenester eller å anskaffe materiell, er det kontorkommunen som må inngå slike kontrakter. Siden kontorkommunen bruker sine ressurser til å løse oppgavene i samarbeidet, bør deltakerkommunene i samarbeidsavtalen bli enige om hvordan kontorkommunen skal kompenseres for sine utgifter og sitt arbeid.

I samarbeid som ikke er eget rettssubjekt er det kontorkommunen som må innarbeide regnskapet til rådet eller oppgavefelleskapet i sitt samlede årsregnskap. Se kapittel 6.11 om dette.

Figur 6.5 er et eksempel på hvordan et råd eller oppgavefelleskap med tre samarbeidskommuner kan organiseres. Figuren viser en enkel organisering, hvor samarbeidet ikke har opprettet noen underordnede styringsorganer. Siden samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt, er det en kontorkommune som ivaretar driften av oppgavene i samarbeidet. Det er enten kommune A, B eller C som er kontorkommune. Hvilken av disse tre kommunene som er kontorkommune bør framgå tydelig av samarbeidsavtalen.

Figur 6.5 Eksempel på organisering av interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap som ikke er et eget rettssubjekt



Kontorkommune roterer mellom deltakerne

Rådet og oppgavefelleskapet kan velge at ansvar som kontorkommune skal gå på omgang mellom deltakerne, for eksempel ved at en ny kommune overtar som kontorkommune annet hvert år eller etter hver valgperiode. Dette kan være hensiktsmessig ved samarbeid om avgrensede oppgaver, for eksempel hvis kontorkommunen bare ivaretar rene sekretariatsoppgaver for et interkommunalt politisk råd. Samarbeidsavtalen bør i så fall avklare når og hvordan ansvar skal rulleres, og hvordan overføringer av oppgaver og ansvar fra en kontorkommune til en annen skal foregå.

Ansvar fordeles mellom flere av deltakerkommunene

Loven åpner for at flere kommuner får tildelt ansvar, for eksempel for å ansette personell eller avgi personellressurser til en konkret oppgave eller inngå kontrakter på vegne av samarbeidet. Dette kan være en mulighet hvis et oppgavefelleskap for

eksempel skal ivareta flere ulike og klart avgrensede oppgaver, som kan deles mellom deltakerne. Hvis ansvar fordeles på denne måten, må det likevel være én kontorkommune som skal innarbeide regnskapet til rådet eller oppgavefelleskapet i sitt samlede årsregnskap.

En organisering med delt ansvar kan føre til at ansvarsfordelingen blir uklar, som igjen gir risiko for konflikt i samarbeidet. Det kan for eksempel være utfordrende om flere kommunedirektører må følge opp egne ansatte i ulike deler av samme prosjekt. Hvis kommunene velger en slik organisering, er det derfor viktig at samarbeidsavtalen er tydelig på hvilke kommuner som har ansvar for hva, hvordan samordningen mellom deltakerkommunene skal skje og hvordan hver av kommunenes innsats, som kan være av ulik størrelse, eventuelt skal kompenseres av deltakerne.

6.10.3 Lokalisering av tjenester

Særlig for kommunale oppgavefelleskap som skal løse oppgaver eller gi tjenester til alle kommunene i samarbeidet, kan tilgjengelighet for brukerne være viktig. Kommuneloven sier ingenting om hvordan den enkelte tjenesten bør organiseres eller hvor tjenestene skal ligge. Deltakerkommunene må selv vurdere hvordan tjenestene kan gjøres tilgjengelige for innbyggerne. Det kan i den sammenhengen være relevant å vurdere gevinsten ved å samle et fagmiljø, opp mot verdien for publikum ved å ha desentraliserte kontorer med god tilgjengelighet. For oppgavefelleskap kan det derfor være hensiktsmessig å fastsette noe om tilgjengelighet og lokalisering av tjenestene i samarbeidsavtalen.

6.11 Krav om budsjett og regnskap

6.11.1 Krav om eget årsbudsjett og årsregnskap

Kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd skal ha eget årsbudsjett og eget årsregnskap og årsberetning, se kommuneloven § 14-8 første ledd. Dette gjelder både hvis samarbeidet er eget rettssubjekt og hvis det ikke er eget rettssubjekt. Årsbudsjettet og årsregnskapet til samarbeidet skal altså ikke inngå i årsbudsjettet og årsregnskapet til deltakerkommunene. Årsregnskapet til kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som ikke er eget rettssubjekt, skal inngå i kontorkommunens konsoliderte årsregnskap, se nedenfor kapittel 6.11.3.

For «små» samarbeid som ikke er eget rettssubjekt er det unntak kravet om eget årsbudsjett og -regnskap, se nedenfor om dette i kapittel 6.11.2.

Det er representantskapet i samarbeidet som skal vedta årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen. Årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen er dermed endelige når de er vedtatt av representantskapet, og krever ikke godkjenning fra kommunestyret hos deltakerne i samarbeidet.⁵³

Samarbeidets årsbudsjett må fastsettes innenfor de rammene for samarbeidet som er vedtatt av kommunestyret i deltakerkommunene (budsjettvedtakene i deltakerkommunene, samarbeidsavtalen og eventuelle andre vedtak).

Representantskapet i samarbeidet kan ikke vedta et årsbudsjett som forutsetter ytterligere tilskudd fra deltakerne før deltakerne har sluttet seg til dette. Et vedtak i samarbeidet om ytterligere tilskudd fra deltakerne vil ikke binde deltakerne før deltakerkommunene har sluttet seg til dette.⁵⁴

Reglene i kommuneloven kapittel 14 (for eksempel kravet om realistisk budsjettering og skillet mellom drift og investering) og reglene i forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning kapittel 2 til 5, gjelder også for samarbeidets årsbudsjett og årsregnskap. I forskriften kapittel 8 er det gitt enkelte særlige regler for budsjettet og regnskapet til samarbeidet, se også [veilederen til forskriften](#).

Vi viser også til at foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har fastsatt standarder for håndtering av regnskapsmessige problemstillinger ved interkommunale samarbeid, se [KRS \(F\) nr. 12](#).

Årsregnskapet og årsberetningen til samarbeidet skal revideres av regnskapsrevisor, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 9. Det er presisert i forarbeidene at regnskapsrevisor også skal utføre forenklet etterlevelseskontroll etter kommuneloven § 24-9.⁵⁵ Det er representantskapet i samarbeidet som velger regnskapsrevisor, hvis ikke

⁵³ Se mer i NOU 2016:4 punkt 19.5.7 side 229 og Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 200.

⁵⁴ Jf. Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 14-8 side 387.

⁵⁵ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 201.

noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, jf. kommuneloven § 24-1 fjerde ledd og forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 9 fjerde ledd.

6.11.2 Unntak fra kravet om eget årsbudsjett og årsregnskap for «små» samarbeid som ikke er eget rettssubjekt

For små samarbeid er det unntak fra det generelle kravet om at interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap skal ha eget årsbudsjett og årsregnskap. Dette følger av forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning § 8-3.

Kravet om eget årsbudsjett og årsregnskap gjelder ikke dersom alle følgende vilkår er oppfylt:

- det kommunale oppgavefelleskapet eller det interkommunale politiske rådet er *ikke* eget rettssubjekt
- samarbeidets forventede brutto driftsinntekter i budsjettåret er mindre enn 5 millioner kroner
- det er fastsatt i samarbeidsavtalen at samarbeidet kan unnlate å utarbeide eget budsjett og regnskap

Dersom disse vilkårene er oppfylt, og det ikke utarbeides eget årsbudsjett og årsregnskap for samarbeidet, skal samarbeidets inntekter og utgifter mv. inngå i årsbudsjettet og årsregnskapet til kontorkommunen. Nærmere regler er gitt i forskriften § 8-3 og § 8-4, se også [veilederen til forskriften](#).

Departementet viser også til at Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har fastsatt standarder for håndtering av regnskapsmessige problemstillinger ved interkommunale samarbeid, se [KRS \(F\) nr. 12](#).

Dersom samarbeidet inngår i årsbudsjettet og årsregnskapet til kontorkommunen, vil revisjonen av kontorkommunens årsregnskap også omfatte regnskapet til samarbeidet. I slike tilfeller er det altså kontorkommunens regnskapsrevisor som håndterer regnskapsrevisjonen og den forenklete etterlevelseskontrollen. Det er da ikke behov for at samarbeidet har egen regnskapsrevisor.

6.11.3 Innarbeiding i kontorkommunens konsoliderte årsregnskap

Årsregnskapet til kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som *ikke* er eget rettssubjekt, skal inngå i kontorkommunens *konsoliderte* årsregnskap etter

kommuneloven § 14-6 første ledd bokstav d, se kommuneloven § 14-8 andre ledd. Årsregnskapet skal ikke inngå i de øvrige deltakerkommunenes konsoliderte årsregnskap. Dette bygger på at samarbeid som ikke er eget rettssubjekt, heller ikke kan forplikte seg på selvstendig grunnlag overfor en tredjepart, og at forpliktelser normalt vil hvile på kontorkommunen. Kontorkommunen betyr i denne sammenhengen den deltakerkommunen som i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for de kontraktene som inngås.⁵⁶

Kravene til det konsoliderte årsregnskapet finnes i forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning kapittel 10. I forskriften § 10-3 er det gitt et begrenset unntak fra kravet om konsolidering som gjelder dersom konsolidering ikke har betydning for vurderingen av kontorkommunens økonomiske utvikling og stilling. Se [veilederen til forskriften](#) for mer informasjon.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har fastsatt standarder for konsolidering av årsregnskap, se [KRS \(F\) nr. 14](#).

Årsregnskapet til kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som er eget rettssubjekt, skal ikke inngå i kontorkommunens eller deltakerkommunenes konsoliderte årsregnskap. Dette bygger på at samarbeid som er eget rettssubjekt har «en egen økonomi» og ikke er en del av kommunen som juridisk enhet.

6.12 Folkevalgt og administrativ kontroll

6.12.1 Kontrollutvalget

Det følger av kommuneloven kapittel 23 at kontrollutvalget blant annet skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i, og at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll).

Kravene til forvaltningsrevisjon er i utgangspunktet de samme uavhengig av om revisjonen gjennomføres i kommunen, i et interkommunalt samarbeid eller i et selskap. Tema for forvaltningsrevisjon kan for eksempel være måloppnåelse, habilitet, arbeidsmiljø og økonomisk drift.

⁵⁶ Jf. Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 200.

I interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap vil det kunne være formålstjenlig at kontrollutvalgene i alle kommunene samordner revisjonen, både for å unngå unødig belastning på samarbeidet og for å effektivisere ressursbruken i kontrollutvalgene.

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjenner prinsipper for eierstyring, jf. kommuneloven § 23-4. Et sentralt tema for eierskapskontrollen kan være å undersøke om formålene og føringer kommunen har fastsatt for eierskapet blir fulgt opp.

For å kunne føre kontroll må kontrollutvalget ha tilgang til nødvendig informasjon. Det følger av § 23-6 at kontrollutvalget kan kreve de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll fra interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap, og at utvalget kan foreta undersøkelser i samarbeidene hvis det er nødvendig. Kontrollutvalget skal videre varsles om møter i representantskapet og har rett til å være til stede i møtene. Kommunestyret kan fastsette regler om kontrollutvalgets kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd, og om hvilke dokumenter mv. som skal sendes til kontrollutvalget, se § 23-6 tredje ledd.

Kommunal- og distriktsdepartementet har utgitt en veileder om kontrollutvalgets virksomhet, som også handler om kontroll rettet mot interkommunale samarbeid. Veilederen finnes her: [Kontrollutvalsboka - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-distrikter/kontrollutvalg/id2537471)

6.12.2 Internkontroll

Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Lovkravet til internkontroll er minimumskrav, og knytter seg til *lovpålagte oppgaver*. I praksis kan det være hensiktsmessig at internkontrollen omfatter mer enn disse minstekravene, men dette er ikke et lovkrav.

Internkontrollkravet gjelder også der kommunene samarbeider med andre kommuner om å utføre lovpålagte oppgaver. Kommuneloven har ingen egne regler om internkontroll ved interkommunalt samarbeid, men hvordan internkontrollregelen skal forstås ved interkommunale samarbeid er blant annet beskrevet i forarbeidene.

I forarbeidene pekes det på at kravet til interkontroll gjelder for kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd så langt "det passer", iht. § 19-1 og § 18-1. Det innebærer blant annet at kravet om internkontroll vil gjelde når samarbeidet utfører lovfestede oppgaver på vegne av kommunene. I slike tilfeller er det leder av virksomheten eller enheten som internkontrollansvaret, for eksempel en daglig leder.

Generelt ved interkommunale samarbeid vil kommunedirektøren i de enkelte kommunene ha et ansvar for å følge opp samarbeidet og arbeidet der, på samme måte som ved bruk av private aktører. Kommunedirektøren må ha kontroll på at virksomheten i det interkommunale samarbeidet utføres på en slik måte at innbyggerne får det de har krav på etter lov og forskrift, uavhengig av hva slags organisasjonsform samarbeidet utføres i.

Kommunedirektørens ansvar for å følge opp samarbeidet gjelder dermed uavhengig av om det er et interkommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt politisk råd, vertskommune, interkommunalt selskap eller aksjeselskap som utfører oppgaven. Det vil inngå i kommunedirektørens internkontrollansvar å ha rutiner, prosedyrer osv. for å følge med på at samarbeidsavtalen blir fulgt, slik at innbyggerne i egen kommune får det de har krav på uavhengig av om oppgaven utføres i et interkommunalt samarbeid.

Kommunal- og distriktsdepartementet har en egen veileder om krav til internkontroll, hvor kommunedirektørens ansvar for internkontroll ved interkommunalt samarbeid er omtalt i [kapittel 3](#).

6.13 Uttreden og oppløsning

Loven fastsetter ikke detaljerte regler for hvordan oppløsning og uttreden av samarbeid skal skje. Det eneste minimumskravet loven stiller er at deltakerkommunene fastsetter hvordan uttreden og oppløsning skal gjøres gjennom samarbeidsavtalen. Dersom deltakerkommunene vil gjøre avtaleendringer som gjelder uttreden eller oppløsning, må de enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene vedta endringene i samarbeidsavtalen.

6.13.1 Uttreden

Samarbeidsavtalen skal fastsette hvordan deltakere skal tre ut av rådet eller oppgavefelleskapet. Det er opp til deltakerkommunene å bli enige om hvordan uttreden skal skje og på hvilke vilkår. Eventuell uenighet om reglene som gjelder for å tre ut av

samarbeidet, må avgjøres gjennom tolkning av det som er bestemt i samarbeidsavtalen.

Eksempler på forhold som kan reguleres i samarbeidsavtalen knyttet til uttredden:

- Frist for å varsle om uttredden fra samarbeidet (oppsigelsestid)
- Uttreden med øyeblikkelig virkning i særlige tilfeller
- Regler for det økonomiske oppgjøret, for eksempel utbetaling av deltakerkommunens andel av samarbeidets verdier
- Tvisteløsningsmekanisme

Hvis en eller flere av deltakerkommunene trer ut av samarbeidet, må samarbeidsavtalen oppdateres og vedtas på nytt i kommunestyrene i alle de gjenværende deltakerkommunene. Dette har sammenheng med at samarbeidsavtalen blant annet skal regulere antall medlemmer, deltakernes innskuddsplikt mv. Hvis en kommune vil gå ut av samarbeidet, kan dette derfor være et egnet tidspunkt for å gå gjennom samarbeidsavtalen og vurdere andre endringer.

En deltaker som trer ut av samarbeidet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet eller oppgavefelleskapet hadde på det tidspunktet deltakeren trådte ut.

6.13.2 Oppløsning

Hvordan rådet eller oppgavefelleskapet skal oppløses skal fastsettes i samarbeidsavtalen. Samarbeidet kan for eksempel fastsette regler for prosessen eller at det skal opprettes et avviklingsstyre. Deltakerkommunene må også i samarbeidsavtalen ta stilling til hvordan arkivmaterialet skal behandles etter en eventuell oppløsning.

Deltakerne fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet eller oppgavefelleskapet hadde på det tidspunktet samarbeidet ble oppløst.

6.14 Regelverket for ansattes rettigheter

Hvis kommunen beslutter å inngå et interkommunalt samarbeid på et område hvor kommunen tidligere har gjennomført oppgavene selv, kan det bli spørsmål om overføringen av virksomheten til et samarbeid må anses som en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 16. Dette har betydning blant annet for arbeidstakernes rettigheter.

Hvorvidt det er en virksomhetsoverdragelse, må avgjøres etter en konkret vurdering i hvert tilfelle. Det har blant annet betydning hvor stor og hvilken del av deltakerkommunens virksomhet som overføres til det interkommunale politiske rådet eller det kommunale oppgavefelleskapet (når samarbeidet er et eget rettssubjekt) eller til kontorkommunen (når samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt).

Dersom det dreier seg om virksomhetsoverdragelse, skal ansettelsesforholdet til ansatte som tidligere har utført det aktuelle arbeidet i deltakerkommunen, overføres med de samme lønns- og arbeidsvilkårene.

7 Sentrale begreper i veilederen

Kommune: Kommune omfatter også fylkeskommune i denne veilederen, med mindre noe annet er presisert eller framgår av sammenhengen.

Kommunestyret: det øverste organet i kommunen. Fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen. Begrepet kommunestyret brukes i denne veilederen som fellesbetegnelse på både kommunestyret og fylkestinget, hvis ikke noe annet framgår av sammenhengen. Kommunestyret er et folkevalgt organ hvor medlemmene velges gjennom valg. Det er kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen og som har det øverste ansvaret for all virksomhet i kommunen. Kommunestyret kan delegere oppgaver og myndighet videre.

Interkommunalt samarbeid: brukes i denne veilederen om samarbeid mellom to eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner eller to eller flere kommuner og fylkeskommuner. Ved interkommunalt samarbeid etter lov om interkommunale selskap (IKS-loven) kan deltakere i samarbeidet i tillegg være interkommunale selskaper (IKS). Kommunenes samarbeid med staten, frivillige organisasjoner eller andre aktører, omfattes ikke av begrepet interkommunalt samarbeid i denne veilederen.

Eget rettssubjekt: innebærer å ha partsevne og dermed kunne få rettigheter og pådra seg plikter, for eksempel ved å inngå kontrakter. Egne rettssubjekt kan forplikte seg overfor en tredjepart og gjøre krav gjeldende overfor andre. Egne rettssubjekter har vanligvis arbeidsgiveransvaret overfor ansatte. Aksjeselskap, samvirkeforetak og interkommunale selskap (IKS) er alltid egne rettssubjekter. Vertskommunesamarbeidet er ikke et eget rettssubjekt, men organisatorisk en del av vertskommunen, hvor vertskommunen er et eget rettssubjekt. Kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd *kan* være egne rettssubjekter. Kommunale

oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som ikke er egne rettssubjekter, er organisatorisk en del av kontorkommunen.

Offentlig myndighetsutøvelse: kjernen i begrepet offentlig myndighet er å treffe enkeltvedtak og vedta forskrifter, jf. definisjonen i forvaltningsloven § 2.

Kontorkommune: brukes i denne veilederen om den deltakerkommunen i et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap som avgir ressurser til samarbeidet og i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for eventuelle kontrakter som inngås, se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 200. Det er når samarbeidet *ikke* er et eget rettssubjekt at det er nødvendig med en kontorkommune. I slike tilfeller kan ikke samarbeidet selv inngå kontrakter, ansette personell, osv. I stedet bruker kontorkommunen en eller flere av sine ansatte til å løse oppgavene, avgi kontorlokaler og annet materiell osv., på vegne av deltakerkommunene i samarbeidet. Det er også kontorkommunen, i samarbeid som ikke er eget rettssubjekt, som skal innarbeide regnskapet til rådet eller oppgavefelleskapet i sitt samlede årsregnskap, se kommuneloven § 14-8 andre ledd. Begrepet kontorkommune brukes i andre sammenhenger om den kommunen der samarbeidet/selskapet har sitt hovedkontor. For interkommunale selskaper (IKS) skal den kommunen der selskapet har sitt hovedkontor, altså kontorkommunen, angis i selskapsavtalen.

Vertskommune: kommunen som skal utføre oppgaver og treffe vedtak på vegne av andre kommuner i et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20. Begrepet brukes om kommunen som har fått delegert myndighet og skal utføre oppgaver på vegne av andre kommuner, uavhengig av hvor tjenestene ytes fra geografisk. Begrepet brukes *ikke* om kommuner som utfører oppgaver for andre kommuner i andre former for interkommunalt samarbeid enn vertskommunesamarbeid.

Samarbeidskommune: en kommune som deltar i et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20 og som har avtalt at vertskommunen skal utføre oppgaver og/eller få delegert myndighet til å treffe vedtak på kommunens vegne.

Deltakerkommune: kommune som deltar i et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven eller i et interkommunalt selskap etter IKS-loven.

Representantskap: det øverste organet i kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt politisk råd og interkommunalt selskap.

Samarbeidsavtale: brukes i veilederen om avtalen som vedtas mellom kommunene når de inngår et interkommunalt samarbeid. Samarbeidsavtalen er grunnlaget for samarbeidet og forplikter samarbeidet. Brukes noen steder i veilederen som et samlebegrep for samarbeidsavtaler som reguleres etter kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid og selskapsavtaler etter IKS-loven.

Delegering: å gi et organ eller en enkeltperson myndighet til å treffe vedtak i nærmere angitte saker på sine vegne. Det er myndighet til å treffe *vedtak* som delegeres etter reglene i kommuneloven § 5-3 og § 5-4. Vedtaksbegrepet skal her forstås vidt. Kjernen i vedtaksbegrepet er enkeltvedtak og forskrifter etter forvaltningsloven. Men vedtaksbegrepet kan også omfatte andre bindende avgjørelser som tas på vegne av kommunen, se Prop. 46 L (2017–2018) side 330–331 om vedtaksbegrepet i kommuneloven. Å delegere betyr *ikke* å gi fra seg myndigheten. Selv om kommunestyret delegerer myndighet, er det kommunestyret som har ansvaret.

Delegeringssperre: Enkelte steder i lovgivningen er det bestemt at myndighet ikke kan gis videre. Hvis kommuneloven for eksempel sier at kommunestyret eller et annet folkevalgt organ *selv* skal fatte vedtak, betyr dette at kommunestyret eller det bestemte organet ikke kan delegere myndigheten videre til et interkommunalt samarbeid. Slike delegeringssperrer finnes også i særlovgivningen. Eksempler er helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 som legger myndigheten til å inngå samarbeidsavtale til kommunestyret, at det er kommunestyret selv som må vedta eierskapsmeldingen og plan- og bygningsloven § 3-3 som fastsetter at kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan.

Folkevalgt organ: Begrepet omfatter organene som er listet opp i kommuneloven § 5-1 andre ledd. Noen organer, deriblant underordnede styringsorganer for kommunale oppgavefelleskap, faller inn under kategorien andre kommunale organer, se kommuneloven § 5-2 andre ledd bokstav c). I praksis er det imidlertid ikke forskjell på folkevalgte organer og andre kommunale organer siden de samme reglene gjelder, jf. § 5-2 tredje ledd. For enkelhets skyld brukes derfor folkevalgte organer som en samlebetegnelse på både andre kommunale organer og folkevalgte organer i denne veilederen. Skillet mellom andre kommunale organer og folkevalgte organer kom inn i loven under komitebehandlingen, se nærmere om begrunnelsen i Innst. 369 L (2017–2018) side 103–104.

Vedtak: Begrepet «vedtak» i kommuneloven og i denne veilederen har en videre betydning enn vedtak slik begrepet er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Kommuneloven har ingen definisjon av vedtak, og vedtak brukes litt forskjellig i loven. Vedtak omfatter blant annet enkeltvedtak, forskrift og andre avgjørelser i folkevalgte organer som tas etter votering i møter. Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 27.1.4 side 330–331 om vedtaksbegrepet i kommuneloven. Begrepet vedtak brukes også om vedtak som fattes i styrende organer som ikke er folkevalgte organer etter kommuneloven.

Enkeltvedtak: brukes på samme måte som etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Sektorlov/særlov: Reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven gjelder i utgangspunktet som alminnelige regler og rammer for all organisering av virksomhet i interkommunalt samarbeid. Det finnes likevel noen regler i sektorlovgivningen som både utvider og innskrenker kommunenes organisasjonsfrihet. Med sektorlov, også kalt særlov, menes i denne sammenhengen lover som regulerer en sektor, område, bransje eller et tjenesteområde. Eksempler er lover som regulerer kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenesten, barnehager, integrering, planarbeid, kommunal beredskap mot akutt forurensning eller vann og avløp.

IKS: interkommunalt selskap, opprettet etter lov om interkommunale selskap (IKS-loven).

IKS-loven: lov om interkommunale selskaper.

IPR: Interkommunalt politisk råd etter kommuneloven kapittel 18.

KO: Kommunalt oppgavefelleskap etter kommuneloven kapittel 19.

8 Kilder og kunnskapsgrunnlag

Kommuneloven fastsetter de overordnede rammene for reglene om interkommunalt samarbeid. Kommuneloven med forarbeider, særlig NOU 2016:4 *Ny kommunelov*, Prop. 46 L (2017–2018) og Ot.prp. nr. 95 (2005–2006), er derfor en viktige kilder i veilederen. For samarbeid som ikke reguleres etter samarbeidsmodellene i kommuneloven, er IKS-loven, aksjeloven og samvirkeloven de sentrale lovene.

Andre sentrale kunnskapskilder er rapporten *Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid* fra Oslo Economics, Rapport nr. 2022/98, Generalistkommuneutvalgets utredning NOU 2023:9 *Generalistkommunesystemet i Norge – Likt ansvar – ulike forutsetninger*, Dag Ingvar Jacobsens bok *Interkommunalt samarbeid i Norge*, 2. utgave (2022) og *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll av KS* (2020).

Departementet har tilknyttet seg en innspillsgruppe. Innspillsgruppen har bestått av representanter fra tre statsforvalterembeter, KS, Samfunnsbedriftene, Forum for kontroll og tilsyn, NKRF, Distriktssenteret og Indre Østfold kommune. Innspillsgruppen har kommet med viktige bidrag til arbeidet.

Utgitt av:
Kommunal- og distriktsdepartementet

Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: H-2550

Oktober 2023

