



Innst. O. nr. 21

(2006-2007)

Innstilling til Odelstinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Ot.prp. nr. 95 (2005-2006)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)

Til Odelstinget

1. BAKGRUNNEN FOR LOVFORSLAGET FRA DEPARTEMENTET

1.1 Sammendrag

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

Eit høyringsnotat med framlegg om å regulere nærmare interkommunalt samarbeid om tradisjonelle kommunale forvaltningsoppgåver, innbyggjarretta tenester og offentlig myndighetsutøving, vart sendt på høyring 4. juli 2005.

I proposisjonen er det gitt ei oppsummering av høyringsnotatet, og det er også ei kort oppsummering av høyringsrunden.

Høyringsinstansane er gjennomgåande positive til framlegga. Mange (særleg kommunar) har gitt generell tilslutning.

1.2 Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Silvia K. Kosmo, Inger Løite og Arild Stokkan-Grande, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, fra Høyre, Kari Lise Holmberg og Bent Høie, fra Sosialistisk Venstreparti, Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Venstre, Vera Lysklætt, mener lovforslaget innebærer en nødvendig forbedring av det rettslige grunnlaget for interkommunalt samarbeid, samtidig som det blir enklere for kommunene å etablere samarbeid på nye områder. Komiteen vil videre understreke viktigheten av nye organisasjonsmodeller, ikke minst med tanke på å sikre den folkevalgte avgjørelsesmyndighet i saker av prinsipiell betydning.

Komiteen deler departementets vurderinger av behovet for lovforslaget. Komiteen har også merket seg den brede tilslutning høyringsnotatet har fått. Interkommunalt samarbeid er utbredt og mangfoldig, og alt taler for at omfanget av slike samarbeidsløsninger vil øke i åra framover - særlig med tanke på å sikre mest mulig kompetente fagmiljøer og få best mulig tjenester ut av pengene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) og er enige i behovet for å forbedre de rettslige rammebetingelsene for interkommunalt samarbeid, både med hensyn til folkevalgt innflytelse og kontroll, og behovet for å etablere enheter og fagmiljøer som er større og mer bærekraftige enn det som er mulig for mange små kommuner hver for seg.

Disse medlemmer vil understreke at de svakheter som preger dagens kommunestruktur best lar seg utbedre ved å foreta endringer i kommuneinndelingen. Disse medlemmer mener også at interkommunalt samarbeid ikke er et fullgodt alternativ til en hensiktsmessig kommunestruktur, men bare et supplement til kommuneinndelingen.

Disse medlemmer påpeker at en stor del av det interkommunale samarbeidet dreier seg om utveksling av administrative støttetjenester som regnskapsarbeid, innkjøpsvirksomhet, renholdstjenester, juridiske tjenester, revisjon mv., dvs. næringsvirksomhet og kommunal virksomhet med et forretningsmessig preg. Disse medlemmer viser til at rettslige spørsmål som reiser seg ved slikt interkommunalt samarbeid, i hovedsak dreier seg om rekkevidden av lov om offentlige anskaffelser.

Disse medlemmer vil poengtere at hensynet til en mest mulig effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser tilsier at private leverandører i størst mulig grad får anledning til å konkurrere om å tilby slike tjenester.

2. OMFANGET AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID - ULIKE TYPER OG KATEGORIER SAMARBEID - ERFARINGER

2.1 Sammendrag

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

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

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

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

Om lag eitt av tre tiltak har ekstern grunnfinansiering frå andre enn deltakarkommunane, som til dømes stat eller fylkeskommune.

Alle dei innrapporterte samarbeidstiltaka blir vurderte til å gi langt betre resultat, samla sett, enn dersom kvar av samarbeidskommunane skulle løyse oppgåvene kvar for seg.

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

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

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

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

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

Det er vidare gitt ein omtale av fenomenet "regionråd", som er ei form for interkommunalt samarbeid som har utvikla seg dei siste åra i rommet mellom kommunar og fylkeskommunar. Den klart viktigaste grunngevinga for opprettinga av regionråda er "å stå sterkare utetter som region". Av dei viktigaste oppgåvene til regionrådet er næringsutvikling og samferdsel, samt regionutvikling/fylkesplanlegging og tilrettelegging av praktisk interkommunalt samarbeid.

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

Med heimel i lova om offentlig forvaltning har departementet godkjent og sett i gang desse forsøka som regulerer interkommunalt samarbeid per 1. januar 2005: interkommunal forvaltning av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, regionrådet for Nord-Gudbrandsdal og regionrådet for Valdres (for-

valtning av BU-midlar), barnevern, felles økonomi-kontor mellom Tana og Nesseby kommunar.

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

2.2 Komiteens merknader

Komiteen har merket seg den klare konklusjonen fra ulike undersøkelser om at interkommunalt samarbeid gir langt bedre resultater enn om kommunene dette gjelder skulle løse oppgavene hver for seg.

Komiteen mener de forsøk departementet har godkjent vil kunne gi nyttig erfaring og kunnskap. Komiteen har ellers ingen merknader til departementets gjennomgang av omfanget av interkommunalt samarbeid og de ulike organisasjons- og samarbeidsformer knyttet til dette.

3. GJELDENDE RETT

3.1 Sammendrag

I proposisjonen vert det vist til at i praksis samarbeider kommunar på mange ulike måtar, frå det heilt formause samarbeidet til samarbeid innanfor ei definert selskapsform.

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

Dessutan finst det føresegner om interkommunalt samarbeid i enkelte andre lover som gjeld oppgåveløysing for kommunane (den kommunale særlovgevinga). Dei generelle reglane om interkommunalt samarbeid går fram dels av kommunelova og er dels av ulovfest karakter.

Kommunar og fylkeskommunar kan også stifte selskap eller foreiningar saman med andre kommunar. For slike selskap og foreiningar gjeld lovgivinga

om den aktuelle selskapsforma eller foreininga, med mindre anna går fram av kommunelova.

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

Kommunelova set sjølv ingen avgrensingar for organiseringa av interkommunalt samarbeid mellom kommunar eller fylkeskommunar. Dersom den aktuelle lova ikkje gir haldepunkt for å setje avgrensingar for måten verksemda kan organiserast på, er utgangspunktet at kommunane eller fylkeskommunane står fritt til sjølv å vurdere den organisasjonsforma som er mest tenleg for den aktuelle typen verksemd.

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

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

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

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

Proposisjonen inneheld også ein kort omtale av gjeldande rett i andre nordiske land.

3.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader til beskrivelsen av gjeldende rett i proposisjonen.

4. GENERELT OM BEHOVET FOR LOVENDRINGER

4.1 Sammendrag

4.1.1 Innleiing

I proposisjonen legg departementet fram dei overordna og prinsipielle vurderingane av behovet for ny lovgiving om interkommunalt samarbeid. Det går også fram kva for avgrensingar som har vore lagde til grunn for lovutgreiingsarbeidet til departementet.

Det er i proposisjonen gjort kort greie for tidlegare lovutgreiingsarbeid om interkommunalt samarbeid. Det er mellom anna vist til arbeidet med NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, som var grunnlaget for lova om interkommunale selskap. Utgreiinga fokuserte på dei delane av verksemda til kommunen som har eit forretningsmessig preg.

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

4.1.2 Avgrensingar

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

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

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

Høyringsinstansane sluttar seg i stor grad til behovet for betre rammevilkår for interkommunalt samarbeid og har ikkje hatt vesentlege merknader til dei generelle temavala og avgrensingane som vart gjorde i høyringsnotatet.

4.1.3 Sentrale prinsipp for organisering av lokalforvaltninga

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

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

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

Sjølv om interkommunalt samarbeid har sine veike sider, ser departementet det slik at det likevel vil vere eit tenleg verkemiddel for å møte dei kompetansemessige utfordringane som reiser seg på delar av det kommunale ansvarsområdet. Særleg gjeld dette den delen av tenesteytinga som dreier seg om saker der det gjerne er få tilfelle i løpet av året, men der krava til spesialisert fagkompetanse kan vere store. På slike felt vil det vere behov for å ha eit driftssikkert og berekraftig fagmiljø. Interkommunalt samarbeid vil kunne vere eit godt verkemiddel for å realisere dette. Når det på delar av verksemdsområdet til ein kommune ligg føre slike utfordringar, meiner departementet at det vil vere tenleg å løyse dette gjennom interkommunalt samarbeid.

Marginale fagmiljø i enkelte kommunar kan gjerere det vanskeleg å rekruttere og halde på nødvendig fagkompetanse. I ein slik situasjon meiner departementet at interkommunalt samarbeid vil kunne vere ei god løysing.

Det er grunn til å tru at erfaringane med interkommunalt samarbeid vil kunne bli meir positive dersom det finst betre tilpassa organisasjonsmodellar for slikt samarbeid.

Departementet legg framleis til grunn at den modellen som best sikrar omsynet til lokaldemokratisk innverknad, er kommunen og fylkeskommunen.

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

Det er grunn til å tru at kvart enkelt kommunestyre vil vere varsam med å delegera myndigheit til andre til å ta vesentlege avgjerder i saker som er svært viktige lokalpolitisk.

4.1.4 Omsynet til folkevald innverknad

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

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

4.1.5 Rettstryggleik

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

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

Rettstryggleik har ikkje berre ei prosessuell, men også ei materiell side. Det vil ofte vere eit sentralt

motiv for å etablere interkommunalt samarbeid at det skal byggjast opp større og meir berekraftige fagmiljø. Departementet legg til grunn at dette kan styrkje rettstryggleiken ved at betre fagkompetanse hos avgjerdestakarane gjer det meir sannsynleg at det blir teke materielt rette avgjerder.

4.1.6 Frivillig samarbeid eller statleg pålegg

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

Sjølv om eit eventuelt statleg pålegg om å etablere vertskommunesamarbeid ville vere motivert ut frå at det vart sett på som nødvendig for å sikre eit tilfredsstillande tenestetilbod til innbyggjarane, reiser det prinsipielle spørsmål om forholdet mellom staten og kommunesektoren. Eit statleg pålegg om samarbeid om oppgåver og myndigheitsutøving der det er kvar enkelt kommune som står politisk og rettsleg ansvarleg overfor innbyggjarane, vil mellom anna kunne gjere ansvarsfordelinga mellom stat og kommune utydeleg.

På bakgrunn av at det i det konkrete tilfellet ville kunne bli oppfatta som eit svært sterkt inngrep i autonomien til ein kommune, vil det også kunne vere eit lite tenleg utgangspunkt for eit samarbeidsforhold. Etter ei samla vurdering av dei prinsipielle og praktiske utfordringane ein heimel for statleg pålegg ville innebere, føreslår departementet at det ikkje blir teke inn ein heimel for statleg pålegg om vertskommunesamarbeid.

4.1.7 Forholdet mellom kommunelova og særlovgivinga

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

For oppgåver, avgjerdsrett og verksemd som er regulert i særlov, men som ikkje er utøving av offentlig myndigheit i snever forstand, legg departementet til grunn at det ikkje er påkravd med ein særskild hei-

mel i særlova for at ein kommune skal kunne delegera myndigheita til ein annan kommune i eit vertskommunesamarbeid. For å unngå tvil er dette likevel gjort. Sjå lovforslaget § 28 a.

Når det gjeld spørsmålet om å overlate myndigheit til andre einingar - som selskap osv. - er det ikkje foreslått noka endring. Spørsmålet om kommunane kan overlate oppgaver og avgjerdsrett til selskap osv., vil derfor framleis vere avhengig av ei tolking av kvar enkelt særlov.

4.1.8 Nye organisasjonsmodellar

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

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

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

Den delen av § 27 som var meint å vere eit tilbod for organisering av forretningsprega verksemd, vart etter oppfatninga til departementet gjord overflødig ved etableringa av lova om interkommunale selskap. Departementet tek sikte på at den delen av § 27 som representerer ein mogleg organisasjonsmodell for forvaltningsoppgaver, blir erstatta av den modellen for vertskommunesamarbeid som er foreslått i proposisjonen.

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

4.1.9 Forholdet til enkelte andre rettsområde

TEIEPLIKT OG PERSONVERN

Om det kan delegerast oppgaver og myndigheit til ein vertskommune der behandling av saka krev at det blir henta inn opplysningar som kjem inn under

teieplikta, vil vere avhengig av om gjeldande føresegnar om teieplikt gir høve til det.

Departementet legg til grunn at behandling av informasjon som det er teieplikt for, i eit interkommunalt samarbeid må skje innanfor føresegnene som gjeld i dag om teieplikt. Det er vidare lagt til grunn at dei innskrenkingane som ligg i teiepliktreglane, i praksis ikkje vil gjere etablering av slikt samarbeid vanskeleg, ettersom det ikkje er lagt opp til utveksling av informasjon utover dei innskrenkingane som følgjer av gjeldande lovgiving om teieplikt.

Det blir vidare lagt til grunn at personopplysningslova og helseregisterlova vil gjelde for ein kommune som er vertskommune.

ARBEIDSRETTSLIGE SPØRSMÅL

I situasjonar der oppgaver og myndigheit skal overførast frå ein kommune til ein annan, må det alltid avklarast om overføringa er ei verksemdoverdraging eller ikkje.

Vertskommunen vil vere arbeidsgivar der det blir tilsett nytt personell for å handtere oppgaver som følgjer av at eit vertskommunesamarbeid er etablert.

Hvis overføringa rettsleg sett må betraktast som ei verksemdoverdraging etter arbeidsmiljølova kapittel 16, vil vertskommunen likevel ikkje stå fritt til å dekkje behovet for arbeidskraft gjennom tilsetjing eller innleige. Ved verksemdoverdraging skal arbeidstilhovet til dei arbeidstakarane som tidlegare har utført det aktuelle arbeidet, overførast til vertskommunen, med same lønns- og arbeidsvilkår, jf. arbeidsmiljølova § 16-2.

Der det blir gjort endringar i vertskommunesamarbeidet som inneber redusert behov for arbeidskraft i vertskommunen - til dømes ved at ein eller fleire samarbeidskommunar trekkjer seg ut av samarbeidet - vil rettane til dei tilsette vere avhengig av dei allmenne reglane i aml. kapittel XII.

ARKIVLOV

Departementet legg til grunn at vertskommunen må etablere ei arkivordning som tilfredsstillar krava i arkivlova. Dette inneber mellom anna at vertskommunen her som elles har ansvar for ei tilfredsstillande dokumentbehandling, og at allmenta vil ha rett til dokumentinnsyn innanfor ramma av offentleglova og forvaltningslova.

Det vil vere nødvendig å regulere nærmare dei ulike elementa i arkivordninga i den avtalen for vertskommunesamarbeid ein skal inngå.

Dersom det skulle vere behov for å regulere nærmare bestemte forhold knytte til arkivløyseringar i samband med vertskommunesamarbeid, legg departementet til grunn at det vil vere mest tenleg at dette skjer gjennom forskrift om offentlege arkiv som er gitt med heimel i arkivlova.

4.1.10 Statleg tilsyn overfor vertskommunar

Statlege tilsynsorgan driv i dag med heimel i lov tilsyn med verksemda til kommunane på mange område. Kjerneelementa er kontroll, vurdering og reaksjon.

Der ei oppgåve er delegert til ein vertskommune, får ein spørsmålet om kva for ein kommune statlege tilsyn eventuelt skal føre tilsyn med - vertskommunen eller samarbeidskommunen. Dersom vertskommunen let vere å utføre oppgåva slik det står i lovgivinga, kjem i denne samanhengen også spørsmålet opp om kva for ein kommune eventuelle pålegg skal rettast til.

Tilsynet må i utgangspunktet rettast mot den som er ansvarleg for oppgåva etter lova, og eventuelle pålegg må rettast mot denne. Dersom andre enn den kommunen som er ansvarleg etter lova (samarbeidskommunen) skal bli ansvarleg for eit pålegg som er gitt av tilsynet, krev det både spesiell grunngeving og spesiell heimel.

Der ei oppgåve er delegert til vertskommunen, vil tilsynet måtte ha tilsvarende rett til innsyn i saksdokumenta til vertskommunen som i samarbeidskommunen. Det same gjeld rett til å krevje opplysningar, og tilgang til institusjonar og anlegg som høyrer til vertskommunen. Departementet foreslår slik heimel i § 28 k.

Når det gjeld oppfølging og kontroll med statlege tilskotsordningar i samband med eit vertskommunesamarbeid, vil føresegna i kommunelova i § 59 gjelde både for vertskommunen og dei andre kommunane som deltek i vertskommunesamarbeidet. Føresegna gir heimel for departementet til å krevje opplysningar om enkeltsaker eller sider av verksemda til kommunen og fylkeskommunen. Departementet har rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokument. Departementet legg til grunn at denne føresegna vil dekkje det nødvendig innsynsbehovet i samband med oppfølging og kontroll av tilskotsordningar.

4.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til de avgrensninger som er gjort i lovarbeidet og til siktemålet med lovframlegget. Forslaget om å ta inn en generell hjemmel i kommuneloven for å kunne legge oppgaver som kommunene har gjennom særlov, til interkommunale enheter, representerer en viktig forenkling og åpner for nye, gode samarbeidsløsninger. Komiteen mener det er viktig å legge til rette for at det på flere områder kan etableres større og sterkere fagmiljø, noe som også representerer en styrking av rettssikkerheten.

Komiteen ser at interkommunalt samarbeid kan by på utfordringer knyttet til lokaldemokratisk medvirkning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener at de mange fordelene ved slikt samarbeid langt overgår eventuelle svake sider. Med de foreslåtte organisasjonsmodeller styrkes også mulighetene for en bredere og bedre politisk styring.

5. INTERKOMMUNALE SAMARBEIDSMODELLER MED VERTSKOMMUNE

5.1 Sammendrag

5.1.1 Generelt om framlegget

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

Avtalen om vertskommunesamarbeid skal vere skriftleg. Lova sjølv set visse minstekrav til innhaldet i avtalen, jf. § 28 e i lovforslaget. Kvar enkelt deltakar kan seie opp deltakarforholdet sitt med eitt års skriftleg varsel. Men er deltakarkommunane samde, kan samarbeidsforholdet oppløysast raskare.

Det blir foreslått to typar vertskommuneordningar - ein med eit felles folkevalt organ (§ 28 b) og ein utan (§ 28 c). Skiljet vil ha avgjerande konsekvensar for kor mykje myndigheit som kan overlatast til vertskommunen. Vertskommunesamarbeidet i seg sjølv vil ikkje vere eit eige rettssubjekt. Felles for modellane er at administrasjonen i ein vertskommune overtek det daglege arbeidet med dei oppgåvene som er lagde til vertskommunen.

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

5.1.2 Særtrekk ved vertskommunesamarbeid utan felles nemnd

Departementet foreslår å leggje inn ei allmenn delegasjonssperre i den administrative vertskommunemodellen. Denne delegasjonssperra blir knytt opp mot omgrepet "saker av prinsipiell betydning" ved at denne typen saker ikkje kan overførast frå samarbeidskommunane til vertskommunen. Høyringsinstansane har gitt ei generell tilslutning til at det er behov for ei avgrensing av samarbeidsområda mot saker av meir prinsipiell lokalpolitisk betydning, så

lenge denne samarbeidsmodellen ikkje har eit politisk overordna organ.

Delegasjon av kompetanse frå kommunestyra i samarbeidskommunane skal gå via eigen administrasjonssjef direkte til administrasjonssjefen i vertskommunen.

5.1.3 Særtrekk ved vertskommunesamarbeid med felles nemnd

Ønskjer kommunane å samarbeide om prinsipielt viktige politiske saker i eit vertskommunesamarbeid, må dei opprette ei felles politisk nemnd som skal behandle desse sakene. I og med at det her blir oppretta eit folkevalt organ som består av folkevalde frå alle samarbeidskommunane, vil dette organet kunne sikre mykje av den demokratiske kontrollen i samarbeidet. Nemnda vil derfor ikkje skilje seg frå andre ordinære faste utval og nemnder innanfor kommunane med omsyn til kva typar oppgåver og kompetanse som kan leggast til nemnda.

Reglane for faste utval i kommunelova skal gjelde så langt dei høver for den felles nemnda. Dette fører til at til dømes reglane om valførleik, rett til å krevje forholdsval, reglane om kjønnsmessig balanse osv. som gjeld for faste utval, også vil gjelde for den felles nemnda.

Nemnda får tildelt kompetansen sin ved særskilte delegasjonsvedtak i deltakarkommunane.

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

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

Departementet legg til grunn at den felles nemnda ikkje kan ha status som noko overordna organ overfor administrasjonen i vertskommunen i forhold til omgjeringreglane i forvaltningslova § 35, som gjeld forvaltningsorgana sitt høve til å omgjere vedtak som det ikkje er klaga over. Ein vil derfor sjå på denne nemnda som same organ som vertskommunen sjølv. Dette inneber at nemnda kan gjere om i same utstrekning som det forvaltningslova § 35 første ledd opnar for.

5.1.4 Finansieringsmodellar og kostnadsfordeling i eit vertskommunesamarbeid

Det er lagt til grunn i proposisjonen at reglane i kommunelova om økonomiforvaltning og rapportering skal gjelde for kommunane på vanleg måte sjølv om dei deltek i eit vertskommunesamarbeid. På den-

ne bakgrunnen er det ikkje foreslått nokre særreglar for rekneskap osv. for kommunar som er med i eit vertskommunesamarbeid. Dette inneber at inntekter og utgifter i samband med verksemda til vertskommunesamarbeidet inngår i budsjettet og rekneskapen til vertskommunen. Vidare inneber dette at ansvaret for å rapportere informasjon om ressursbruk og tenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystem ikkje blir endra for deltakarkommunane ved eit vertskommunesamarbeid. Informasjonen seg imellom må kommunane regulere i samarbeidsavtalen.

Departementet meiner at det heller ikkje er tenleg å registrere vertskommunesamarbeidet i Bedrifts- og føretaksregisteret/Einingsregisteret.

5.1.5 Parlamentarisk styreform og vertskommunesamarbeid

Departementet gjer framlegg om at også kommunar som er parlamentarisk styrte, skal kunne delta i eit vertskommunesamarbeid. Ein ser det slik at det ikkje er behov for å spesialregulere vertskommunesamarbeid der ein eller fleire av deltakarkommunane er parlamentarisk styrte.

5.1.6 Kontrollutval og revisjon

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

Kontrollutvalet i vertskommunen vil ha ansvar for å føre løpande tilsyn med verksemda i (verts)kommunen etter dei vanlege reglane. At delar av verksemda dreier seg om saker der myndigheita er delegert frå andre kommunar, bør ikkje endre på dette. Fokus for kontrollutvalet vil vere retta mot at lover, reglar og avtalar blir følgde. Dette ansvaret vil kontrollutvalet i vertskommunen kunne ha sjølv om kommunestyret i vertskommunen vil ha avgrensa myndigheit i saker som kjem frå andre kommunar. For å slå fast dette er det teke inn ei føresegn om dette i lovframlegget.

Kontrollutvalet i samarbeidskommunen vil ha tilgang til all dokumentasjon og all informasjon som samarbeidskommunen får. Det er ikkje grunn til å gi kontrollutvalet meir vidtgåande informasjonsrett enn den retten som ligg til sjølve samarbeidskommunen. Departementet har derfor komme til at det ikkje vil vere nødvendig å regulere informasjonsretten til kontrollutvalet utover dette.

Når det gjeld regelverket om revisjon, legg departementet til grunn at det ikkje er nødvendig med spesielle reglar for vertskommunesamarbeid. Det å inngå vertskommunesamarbeid, inneber ikkje behov

for endringar i regelverket om rekneskap for kvar enkelt kommune. Ansvar for revisjon av rekneskapa- ne i dei aktuelle kommunane vil kunne gjennom- førast etter dei vanlege reglane.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til departementets vurde- ringer og forslag.

6. GENERELT OM FORSLAGET I HØRINGSNOTATET TIL SAM- KOMMUNEMODELL - BEGRUNNELSE FOR HVORFOR FORSLAGET IKKE ER VIDEREFØRT I DENNE PROPOSISJONEN

6.1 Sammendrag

I høyringsnotatet var det foreslått to nye modellar for interkommunalt samarbeid: ein vertskommune- modell (med eller utan felles nemnd) og ein samkom- munemodell. Mens framlegget til vertskommune- modellar var tenkt for samarbeid om enkeltstående tenesteområde, var samkommunemodellen tenkt for eit meir omfattande samarbeid der ei rekkje saksområde blir lagde inn under eitt og same interkommunale fol- kevalde organ.

Samla sett uttrykkjer høyringsinstansane ikkje ubetydeleg skepsis til samkommunemodellen. Den- ne skepsisen knyter seg til sentrale og prinsipielle forhold meir enn til dei organisatoriske og juridiske løysingane for sjølve modellen.

Departementet har etter ei samla vurdering kom- me til at det er grunn til å få meir erfaring med inter- kommunalt samarbeid gjennom ein samkommune- modell før ei slik samarbeidsform eventuelt blir lov- fest. Slik departementet ser det, vil den foreslåtte vertskommunemodellen i stor utstrekning dekkje be- hovet for samarbeid om forvaltningsoppgåver og myndigheitsutøving.

6.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kris- telig Folkeparti og Senterpartiet, er enig med departementet i at samkommunemodellen ikke lovfestes nå. Flertallet mener, i likhet med depar- tementet, at det er behov for mer erfaring med model- len. Flertallet er derfor positivt til at nåværende forsøk forlenges og at flere kommuner kan få anled- ning til å prøve ut modellen.

Komiteens medlem fra Venstre viser til høyringsvarene fra mange mindre kommuner, mange regionråd i distriktene, fylkesmannen i Nord-

Trøndelag og Innherred samkommune som alle stil- ler seg positive til å lovregulere samkommunemodell- en.

Dette medlem erkjenner de prinsipielle ut- fordringer knyttet til å lovregulere samkommunemo- dellen. Spesielt fylkesmennene har i sine høyringsvar pekt på at det ikke skal være opp til kommunene å opprette et nytt forvaltningsnivå. I praksis ser vi imidlertid at det opprettes et stadig økende interkom- munitært samarbeid, og de fleste kommuner er i dag med i en form for regionråd. I Oppland fylke blir det sågar gitt til dels betydelige økonomiske tilskudd fra fylkeskommunen til et organisert regionalt samar- beid innen 5 regioner, alle med hvert sitt sekretariat og administrativt ansatte. Den politiske deltakelsen i hver av de 5 regionene er basert på i hovedsak ordfø- rere.

Dette medlem aksepterer at et politisk flertall kan ønske å avgrense den politiske deltakelse og inn- flytelse over et interkommunalt samarbeid, men øn- sker å lovregulere flere muligheter for interkommu- nalt samarbeid som åpner opp for en større og brede- re politisk deltakelse. Dette medlem har tillitt til at lokale folkevalgte velger en samarbeidsmodell som passer for sin kommune og sin region. Dette for- utsetter valgmuligheter. Dette medlem viser også til den forestående forvaltningsreformen. Et mellomnivå som blir redusert i antall og utvidet i geografi, vil snarere styrke behovet for samarbeid mellom kommuner enn å svekke det. I lys av dette er det ingen grunn til å vente med å lovregulere sam- kommunemodellen. På bakgrunn av dette fremmer dette medlem følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til endring i kommuneloven som gjør at kommune- styret får et større utvalg av samarbeidsmodeller for inter- kommunalt samarbeid å velge mellom."

7. PRØVING AV OG KLAGE OVER VEDTAK SOM ER GJORT I VERTS- KOMMUNEN

7.1 Sammendrag

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

Dei interkommunale organa som departementet gjer framlegg om vil vere å rekne som forvaltnings- organ etter forvaltningslova. Forvaltningslova og dei allmenne ulovfesta forvaltningsrettslege prinsippa vil derfor gjelde for verksemda til ein vertskommune. Departementet har likevel funne det nødvendig å fø- reslå nokre spesialreguleringar når det gjeld klage over enkeltvedtak etter forvaltningslova § 28, klage

til statleg klageinstans i medhald av særlovgivinga og lovlegskapskontroll etter kommunelova § 59.

Dei allmenne reglane for domstolskontroll vil gjelde overfor vedtaka til ein vertskommune. I ein situasjon der ein vertskommune har fått delegert myndigheit til å ta avgjerder og utøve ei verksemd på vegner av andre kommunar, vil det likevel kunne bli spørsmål om det er vertskommunen eller den kommunen som har delegert myndigheita, som er rett saksøkt. Slik departementet ser det, vil det vere mest tenleg at spørsmålet blir avgjort ut frå ei konkret vurdering av den aktuelle saka, og at det ikkje blir føreslått spesialregulering av dette.

Departementet kan ikkje sjå at reglane om klage til Sivilombodsmannen reiser særskilde problemstillingar ved interkommunalt samarbeid om myndighetsutøving.

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

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

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

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

Det blir føreslått å lovfeste kven som skal vere underinstans også når statlege instansar skal avgjere klager. Etter framlegget frå departementet skal, som ved intern klage etter forvaltningslova § 28, administrasjonen vere underinstans i ein vertskommunemodell utan nemnd, og felles nemnd skal vere underinstans i eit vertskommunesamarbeid med felles nemnd.

Det er i proposisjonen gjort framlegg om at tre eller fleire medlemmer av kommunestyret i samarbeidskommunen kan leggje ei avgjerd som er teken av organ i vertskommunen på vegner av samarbeidskommunen, fram for departementet (fylkesmannen) til kontroll av om avgjerda er lovleg, jf. lovframlegget § 28 h. Dette er likt for begge dei to vertskommunemodellane.

7.2 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til departementets vurderingar og forslag.

8. OM FORHOLDET TIL EØS-AVTALEN OG ENKELTE KONKURRANSE-RETTLIGE SPØRSMÅL

8.1 Sammendrag

Det er i proposisjonen teke inn ei summarisk utgreiing av den rolla regelverket for offentlege innkjøp og regelverket for offentleg støtte spelar for interkommunalt samarbeid.

Det er også teke inn ein kortfatta omtale av forholdet til EØS-avtalen. Det er særleg regelverket om offentlege innkjøp og regelverket om offentleg støtte som er relevant i samband med interkommunale samarbeidsmodellar. Det blir ikkje føreslått spesialregulering av offentlege innkjøp eller av offentleg støtte i proposisjonen. Det inneber at EØS-avtalen og dei allmenne nasjonale reglane vil vere avgjerande på begge områda.

Departementet viser til at det blir teke sikte på ein gjennomgang av lova om interkommunale selskap i forhold til statsstøtterettslege problemstillingar. Dette er ei organisasjonsform eller selskapsform som er laga med sikte på ei verksemd der statsstøtterettslege problem er meir framtreddane enn for verksemd som blir driven i form av forvaltningsorgan som vertskommunar.

Dersom det i lovarbeidet om interkommunale selskap skulle vise seg at det også gjer seg gjeldande statsstøtterettslege problem for kommunane og fylkeskommunane sjølv, vil det i den samanhengen vere naturleg å vurdere vertskommunemodellen samstundes.

8.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

9. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

9.1 Sammendrag

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

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

9.2 Komiteens merknader

Komiteen har ingen merknader.

10. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Venstre:

Stortinget ber Regjeringen legge frem forslag til endring i kommuneloven som gjør at kommunestyret får et større utvalg av samarbeidsmodeller for interkommunalt samarbeid å velge mellom.

11. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

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

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 5 skal ny §§ 28 a til 28 k lyde:

§ 28 a. *Overføring av myndighet til vertskommune*

1. En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse) til en vertskommune etter §§ 28 b og 28 c hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det.
2. Bestemmelsen i nr. 1 gjelder tilsvarende for fylkeskommuner.

§ 28 b. *Administrativt vertskommunesamarbeid*

1. En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.
2. Bestemmelsen i nr. 1 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.
3. Delegasjon av myndighet som nevnt i nr. 1 skjer ved at kommunestyret eller fylkestinget selv gir instruks til egen administrasjonssjef om delegasjon til administrasjonssjefen i vertskommunen.
4. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet der delegasjon er skjedd i samsvar med nr. 3.

5. En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndighet i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere.
6. For vedtak vertskommunen treffer etter delegasjon fra en samarbeidskommune, har samarbeidskommunen samme omgjøringsmyndighet som etter forvaltningsloven § 35 første ledd.

§ 28 c. *Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd*

1. Kommuner som deltar i et vertskommunesamarbeid, kan avtale å opprette én felles folkevalgt nemnd i vertskommunen.
2. Bestemmelsen i nr. 1 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.
3. Deltakerkommunene kan delegere til nemnda myndighet til å treffe vedtak også i saker av prinsipiell betydning. Dette skal skje ved at kommunestyrene eller fylkestingene selv delegerer samme kompetanse til nemnda. Nemnda kan delegere til vertskommunens administrasjon myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.
4. Hver av deltakerne skal være representert med to eller flere representanter i nemnda. Nemnda velger selv blant sine medlemmer leder og nestleder. Det kan avtales at ledervervet skal gå på omgang mellom deltakerne. Nærmere regulering av dette skal fremgå av avtalen.
5. For øvrig gjelder bestemmelsene for faste utvalg så langt de passer.
6. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet der delegasjon er skjedd i samsvar med nr. 3.
7. En samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelsen av den delegerte myndighet i saker som alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere.
8. For vedtak vertskommunen treffer etter delegasjon fra en samarbeidskommune, har samarbeidskommunen samme omgjøringsmyndighet som etter forvaltningsloven § 35 første ledd.
9. Der det i lov er satt en grense for antallet medlemmer i et folkevalgt organ, og representasjonskravet i nr. 4 fører til at den felles nemnda får flere medlemmer enn det loven tillater, skal antallet medlemmer reduseres på følgende måte: Det antall medlemmer av nemnda som overstiger det tillatte maksimum, skal ved loddtrekning skytes ut av nemnda. Dersom denne fremgangsmåten fører til at en deltakerkommune ikke blir representert i nemnda ved behandling av saker fra vedkommende kommune, skal det skytes ut ytterligere ett medlem som erstattes med ett medlem fra

denne kommunen.

§ 28 d. *Parlamentarisk styreform*

Der en av deltakerne har parlamentarisk styreform, trer rådet i administrasjonssjefens sted i forhold til §§ 28 b og 28 c.

§ 28 e. *Samarbeidsavtalen*

1. For et vertskommunesamarbeid skal det opprettes en skriftlig samarbeidsavtale. Avtalen vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Endringer i avtalen som gjelder forhold som omtalt i nr. 2 og 3, skal skje på samme måte.
2. Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om:
 - a) angivelse av deltakerne og hvilken av disse som er vertskommunen,
 - b) hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal legges til vertskommunen,
 - c) tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet,
 - d) underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen,
 - e) det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen,
 - f) nærmere regler for utreden og avvikling av samarbeidet,
 - g) annet som etter lov krever avtale.
3. I avtale om vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal avtalen også inneholde bestemmelser om antall representanter i nemnda fra den enkelte deltaker.
4. I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere fylkesmannen om etableringen av samarbeidet. I et vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner skal vertskommunen orientere departementet om etableringen av samarbeidet.

§ 28 f. *Klage ved administrativt vertskommunesamarbeid*

1. Når en vertskommune fatter vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er den kommunen som har delegert myndigheten, klageinstans. Vedkommende statlige organ er likevel klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig organ.
2. Når vertskommunen fatter vedtak som kan påklages etter lov 19. november 1982 nr. 66 om helse- tjenesten i kommunene § 2-4, gjelder de særskilte klage-reglene i den bestemmelsen.
3. Administrasjonen i vertskommunen er underinstans etter forvaltningsloven § 33 annet ledd ved behandling av klager etter nr. 1 eller 2. Det samme gjelder der det i lov er fastsatt at et statlig organ er klageinstans.

4. Klageinstansen har ikke omgjøringsrett etter forvaltningsloven § 35 annet og tredje ledd. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses ugyldige.
5. Bestemmelsene i nr. 1, 3 og 4 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

§ 28 g. *Klage ved vertskommunesamarbeid med felles nemnd*

1. Når det i et vertskommunesamarbeid med felles nemnd treffes vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er klageinstansen en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av kommunestyrene i deltakerkommunene. Vedkommende statlige organ er likevel klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig organ.
2. Når det i et vertskommunesamarbeid med felles nemnd treffes vedtak som kan påklages etter lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene § 2-4, gjelder de særskilte klage-reglene i den bestemmelsen. Klageinstansen er likevel én særskilt klagenemnd oppnevnt av kommunestyrene i deltakerkommunene.
3. Hver av deltakerkommunene skal være representert i klagenemnd oppnevnt etter nr. 1 eller 2. Klagenemnda velger selv sin leder og nestleder. For øvrig gjelder bestemmelsene om faste utvalg så langt de passer.
4. Dersom representasjonskravet i nr. 3 fører til at klagenemnd etter nr. 2 får flere enn fem medlemmer, skal antallet medlemmer reduseres til fem på følgende måte: Det antall medlemmer av klagenemnda som overstiger fem, skal ved loddtrekning skytes ut av nemnda. Dersom denne fremgangsmåten fører til at en deltakerkommune ikke blir representert i klagenemnda ved behandling av saker delegert fra vedkommende kommune, skal det skytes ut ytterligere ett medlem som erstattes med ett medlem fra denne kommunen.
5. Den felles nemnda er underinstans etter forvaltningsloven § 33 annet ledd ved behandling av klager etter nr. 1 og 2. Det samme gjelder der det i lov er fastsatt at statlig organ er klageinstans.
6. Klageinstansen har ikke omgjøringsrett etter forvaltningsloven § 35 annet og tredje ledd. Statlige klageinstanser kan likevel oppheve vedtak som må anses ugyldige.
7. Bestemmelsene i nr. 1, 3, 5 og 6 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

§ 28 h. *Lovlighetskontroll*

1. Avgjørelser truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune kan av tre

eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre bringes inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet etter § 59.

2. Medlemmer av kommunestyret i vertskommunen kan ikke kreve slik kontroll av avgjørelser truffet av vertskommunens organer på vegne av en samarbeidskommune.
3. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

§ 28 i. *Oppløsning og uttreden*

1. Dersom deltakerne er enige om det, kan samarbeidet oppløses med øyeblikkelig virkning.
2. Den enkelte deltaker kan med ett års varsel si opp sitt deltakerforhold i et vertskommunesamarbeid. Annen oppsigelsesfrist kan avtales.

§ 28 j. *Kontrollutvalgets myndighet i vertskommune*

Vertskommunens kontrollutvalg har myndighet etter § 77 nr. 1 uten hensyn til at kommunestyret i vertskommunen har begrenset myndighet etter § 28 b nr. 4 og § 28 c nr. 6.

§ 28 k. *Statlig tilsyn med vertskommune*

1. Der en samarbeidskommune har overlatt utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune, skal statlige tilsynsetater rette pålegg eller andre sanksjoner til vertskommunen. Vertskommunen er ansvarlig for at pålegg eller andre sanksjoner etterkommes.
2. Der en oppgave er delegert til vertskommunen, har statlige tilsynsetater rett til innsyn i vertskommunens saksdokumenter, og kan kreve at vertskommunens organer, folkevalgte og ansatte uten hinder av taushetsplikt gir de opplysninger og meldinger som er nødvendige for at tilsynsorganet kan utføre tilsyn. Tilsynet kan også kreve adgang til alle vertskommunens institusjoner, lokaler og anlegg som er nødvendige for at tilsynet kan utføre tilsyn.
3. Bestemmelsen i nr. 1 og 2 gjelder tilsvarende for vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Departementet kan i forskrift fastsette nærmere overgangsregler.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 23. november 2006

Tore Hagebakken

leder og ordfører

