



---

# **Innst. 266 L**

**(2011–2012)**

**Innstilling til Stortinget  
frå kommunal- og forvaltningskomiteen**

Prop. 49 L (2011–2012)

---

**Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om endringar i  
kommunelova m.m. (samkommune mv.)**



## Innhald

	Side		Side
<b>1. Samandrag</b> .....	5	1.2.4.9 Oppløysing .....	18
1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen .....	5	1.2.5 Økonomi mv. i samkommunen .....	18
1.2 Samkommunemodellen .....	5	1.2.5.1 Økonomisk planlegging, rekneskap og rapportering .....	18
1.2.1 Bakgrunnen for lovforslaget .....	5	1.2.5.2 Økonomi og balansekrav i samkommunen, og dei økonomiske forpliktingane deltakarkommunane har .....	19
1.2.2 Omfang av og erfaringar med interkommunalt samarbeid .....	5	1.2.5.3 Låneopptak, finansforvaltning mv. ...	22
1.2.3 Prinsipielle vurderingar når det gjeld utforming av ein forpliktande og demokratisk samkommunemodell .....	6	1.2.6 Klage, tilsyn og kontroll med vedtaka og verksemda i samkommunen .....	24
1.2.3.1 Behovet for ein ny modell for interkommunalt samarbeid .....	6	1.2.6.1 Generelt om lovlegheitskontroll av kommunale vedtak .....	24
1.2.3.2 Avgrensing mot å kunne delta i fleire samkommunar .....	8	1.2.6.2 Generelt om statleg tilsyn med verksemda i samkommunen .....	25
1.2.3.3 Overføring av oppgåver og myndigheit frå deltakarkommunane til samkommunen .....	8	1.2.6.3 Kven er rett statleg klage-, kontroll- og tilsynsinstans? .....	25
1.2.3.4 Samkommunen som vertskommune ..	10	1.2.7 Tilhøvet til andre rettsområde .....	25
1.2.3.5 Samkommunemodellen for kommunar og fylkeskommunar .....	10	1.2.7.1 EØS-avtalen – nokre konkurranse-rettslege spørsmål .....	25
1.2.3.6 Særlege krav til vedtak om å delta i ein samkommune .....	10	1.2.7.2 Kva rettar dei tilsette har .....	27
1.2.3.7 Samkommunen som eige rettssubjekt og det betinga ansvaret deltakarane har for forpliktingane i samkommunen	10	1.2.7.3 Arkiv .....	28
1.2.3.8 Ein frivillig samarbeidsmodell .....	11	1.2.7.4 Personopplysningar .....	28
1.2.4 Nærmare om regulering av samkommunen .....	12	1.2.7.5 Einingsregisteret .....	28
1.2.4.1 Tilhøvet til dei andre føresegnene i kommunelova .....	12	1.3 Andre lovforslag .....	28
1.2.4.2 Organa i samkommunen .....	12	1.3.1 Innleiing .....	28
1.2.4.3 Valperioden for samkommunestyret. Samansetninga av samkommunestyret. Val av leiar og nestleiar .....	13	1.3.2 Lovfesting av at kommunestyret i kvar valperiode skal vedta eit nytt delegeringsreglement i kommunen ...	28
1.2.4.4 Administrative funksjonar – administrativ leiar .....	15	1.3.3 Lovfesting av at kommunestyret skal avgjere kven som skal gi innstilling i saker .....	30
1.2.4.5 Samarbeidsavtalen .....	15	1.3.4 Ny føresegn om etablering av kommuneråd i kommunar med parlamentarisk styringsform .....	31
1.2.4.6 Saksbehandlingsreglar. Møte- og talerett for ordførar, administrasjons-sjef og tilsette i organa til samkommunen .....	16	1.4 Økonomiske og administrative konsekvensar .....	33
1.2.4.7 Melding til fylkesmannen .....	17	<b>2. Merknader frå komiteen</b> .....	34
1.2.4.8 Å tre ut av avtalen .....	17	<b>3. Tilråding frå komiteen</b> .....	35





# Innst. 266 L

(2011–2012)

## Innstilling til Stortinget frå kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 49 L (2011–2012)

### Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om endringar i kommunelova m.m. (samkommune mv.)

Til Stortinget

## 1. Samandrag

### 1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

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

I del I (kapittel 2–8) i proposisjonen foreslår departementet å lovfeste ein ny modell for interkommunalt samarbeid i form av ein samkommune.

I del II (kapittel 9–13) i proposisjonen følgjer departementet opp St.meld. nr. 33 (2007–2008) Eit sterkt lokaldemokrati (lokaldemokratimeldinga) med enkelte forslag for å styrkje lokaldemokratiet ytterlegare.

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

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

### 1.2 Samkommunemodellen

#### 1.2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Eit høyringsnotat med forslag om å regulere eit nærmare interkommunalt samarbeid om tradisjonelle kommunale forvaltningsoppgåver, innbyggjarretta tenester og offentleg myndighetsutøving blei sendt

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

Forslaget til endringar har vore sendt på ny høyring. Ved å sende ut forslaget på ny høyring, har kommunane fått høve til å vere med og påverke modellen i større grad enn om departementet berre hadde lagt høyringa i 2005 til grunn for utforminga av lovproposisjonen.

#### 1.2.2 Omfang av og erfaringar med interkommunalt samarbeid

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

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

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

I punkt 3.1.2 i proposisjonen gis ei omtale av dei selskapsmodellane som er nemnde ovanfor. Også andre privatrettslege modellar kan vere aktuelle, som til dømes stiftingar, samvirkeføretak, foreiningar mv.

Når det gjeld interkommunalt samarbeid om lovpålagde oppgåver som inneber offentleg myndighetsutøving, må kommunen som hovudregel nytte vertskommunesamarbeid etter kommunelova §§ 28 a–k. Det finst likevel enkelte unntak i særlovgivinga. Samkommunen vil vere ei alternativ organisasjonsform. Det er no to forsøk i gang med samkommunar etter forsøkslova.

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

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

Lova skil mellom administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med ei felles folkevald nemnd. Der det ikkje blir overført avgjerdsmyndigheit av prinsipiell karakter, kan kommunane opprette eit administrativt vertskommunesamarbeid.

Ein kan også overføre avgjerdsmyndighet i prinsipielle saker. I så fall må kommunane inngå eit vertskommunesamarbeid med ei felles folkevald nemnd som avgjer slike saker.

Vertskommunemodellen er ein svært fleksibel modell. Dersom til dømes fire kommunar ønskjer å samarbeide om fire oppgåver, kan dette gjerast på ulike måtar. Departementet har utarbeidd ei eiga rettleiing om vertskommunemodellen, sjå [www.regjeringen.no/krd](http://www.regjeringen.no/krd).

For vertskommunemodellen er det lagt vekt på å ta vare på rettstryggleiken gjennom å klargjere systemet for forvaltningsklage og lovlegheitskontroll. Det er også lagt vekt på at den enkelte deltakarkommunen skal kunne påverke eller ta avgjerder i enkeltsaker som er delegerte til vertskommunen.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71 har eigne føresegner om inter-

kommunalt plansamarbeid. Formålet med føresegnene er å leggje til rette for meir interkommunalt plansamarbeid gjennom eit sett «normalreglar» for slikt samarbeid og reglar for korleis ueinigheit skal handterast for at planarbeidet ikkje skal stoppe opp.

Det har vært gjort fleire kartleggjingar og evalueringar av interkommunalt samarbeid, sjå omtale i punkt 3.2 i proposisjonen.

Per i dag er det i gang forsøk med to samkommunar – Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune, begge i Nord-Trøndelag fylke. I kapittel 3.3 i proposisjonen gis det ein nærmare presentasjon av forsøka med samkommune og hovudpunkta frå evalueringane av Innherred samkommune, som er det forsøket som har vart lengst.

Det blir i kapittel 3.4.2 og 3.4.3 i proposisjonen gjort nærmare greie for erfaringar i Finland og Sverige.

### **1.2.3 Prinsipielle vurderingar når det gjeld utforming av ein forpliktande og demokratisk samkommunemodell**

#### 1.2.3.1 BEHOVET FOR EIN NY MODELL FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID

##### *Høyringsnotatet*

I høyringsnotatet blei det slått fast at alle modellar for interkommunalt samarbeid er utvikla med tanke på ein viss type verksemd. Lov om interkommunale selskaper er tilpassa meir forretningsprega oppgåver, medan samkommunemodellen på si side er tilpassa den meir individretta tenesteytinga i kommunane.

Forslaget i høyringsnotatet kan summerast opp slik:

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

I høringsnotatet blei det vist til at mange kommunar står overfor kompetanseutfordringar på ulike tenesteområde.

Når det i høringsnotatet blei foreslått å lovfeste ein samkommunemodell, er også den utforma med sikte på å gjere det forsvarleg for kommunar å utføre kommunale kjerneoppgåver, mellom anna innbyggjarretta tenesteyting og myndigheitsutøving, i samarbeid med andre. I høringsnotatet blei det vist til at det er ei viss overlapping i formålet med dei ulike modellane. Samkommunemodellen er likevel, samanlikna med vertskommunemodellen, tilpassa samarbeid på eit breiare og meir sektorovergripande oppgåvefelt, der det i betydeleg grad blir overført avgjerdsmyndigheit til samkommunestyret frå den enkelte deltakarkommunen. Det er derfor eit viktig mål at samkommunemodellen sikrar folkevald deltaking og styring frå kommunestyra i deltakarkommunane.

Om kommunane skal samarbeide om lovpålagde oppgåver som inneber utøving av offentleg myndigheit, er det berre vertskommunemodellen det er lov å bruke etter gjeldande rett. Denne modellen har innbygd dei nødvendige mekanismane for å ta vare på omsynet til rettstryggleik og demokrati på ein god måte.

I høringsnotatet blei det lagt vekt på å kome fram til ein robust samkommunemodell som vil gjere det demokratisk og forsvarleg med tanke på rettstryggleik å overføre avgjerdsrett frå deltakarkommunane til samkommunen.

I høringsnotatet blei det foreslått å gi eit heilt generelt høve til å overføre offentleg myndigheitsutøving og kommunale forvaltningsoppgåver frå den enkelte deltakarkommunen til ein samkommune så lenge ikkje anna lovgiving er til hinder for det. Viktige spørsmål i høringsnotatet var knytte til folkevald påverknad og graden av legitimitet i samarbeidsmodellen. Det var også vesentleg å sjå på kor stor grad av styringsrett den enkelte deltakarkommunen har på vegner av sine eigne innbyggjarar. Forslaget til samkommunemodell bygde derfor på dei same organisatoriske grunntrekka som ein finn i ein kommune, med eit samkommunestyre som felles ansvarleg folkevald organ.

Departementet viste vidare til at samkommunemodellen, i motsetning til vertskommunemodellen, er tenkt å ha eit omfattande samarbeid mellom mange kommunar på eit breitt saksfelt.

#### *Forslaget frå departementet*

##### Om behovet for samkommunemodellen

Fleire av høringsinstansane peiker på at samkommunen i realiteten kjem til å bli eit nytt forvaltningsnivå i Noreg. Departementet vil streke under at når det i proposisjonen foreslår å lovfeste samkom-

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

Mange av høringsinstansane trekkjer fram at lovverket allereie i dag regulerer det interkommunale samarbeidet på ein tilfredsstillande måte, og at det først og fremst er behov for endringar i dagens kommunestruktur. Departementet vil streke under at det uavhengig av kommunestruktur er viktig at lovverket tilbyr relevante og gode interkommunale samarbeidsmodellar som kommunane fritt kan velje mellom. Samkommunemodellen er meint å ta vare på behovet for ein lovfesta interkommunal modell for samarbeid på eit breitt spekter av individretta tenesteområde. Slik vil samkommunen dekkje eit behov som andre lovfesta interkommunale modellar i dag ikkje dekkjer fullt ut.

##### Samkommunen som demokratisk styringsorgan

Som fleire av høringsinstansane framhevar, ser departementet at interkommunale løysingar generelt kan ha større eller mindre grad av demokratiske utfordringar ved seg. Desse utfordringane gjer seg sjølvstøtt også gjeldande for samarbeid organisert etter samkommunemodellen. Departementet meiner likevel at lovfesting av ein samkommunemodell er eit steg i riktig retning. Dei fleste kommunar i dag deltek i fleire interkommunale samarbeid med ulik organisering, og dermed med ulike styringsstrukturar. Samkommunemodellen kan bidra til at fleire interkommunale einingar kan samlast i éin samkommune og dermed kome inn under eitt felles folkevald styre som kan samordne og prioritere på tvers av område og sektorar, slik også Innherred og Midtre Namdal samkommunar framhevar i høringsfråsegningene sine.

Dei demokratiske innvendingane mot samkommunemodellen, og for så vidt alt interkommunalt

samarbeid, vil kunne ha noko større vekt jo fleire område kommunane vel å overlata til interkommunale einingar. Slik departementet ser det, er det likevel kommunestyra sjølve som er dei nærmaste til å vurdere om fordelane med å overføre eit område til eit interkommunalt samarbeid, veg opp for dei eventuelle ulempene samarbeidet fører med seg.

Ei av dei demokratiske problemstillingane som fleire høyringsinstansar løftar fram, er at samkommunemodellen vil skape for lange og indirekte linjer mellom innbyggjarane og dei ansvarlege politikarane og mellom kommunepolitikarane og samkommunen. Departementet meiner at samkommunen ikkje vil innebere noko prinsipielt nytt med omsyn til om kommunane kan opprette interkommunale samarbeid med indirekte valde styringsorgan som har ansvar for lovpålagde oppgåver. Samkommunemodellen vil tvert imot vere den einaste interkommunale samarbeidsmodellen der berre kommunestyrerepresentantar i deltakarkommunane kan veljast til det styrande organet i samarbeidet. I tillegg blir deltakarkommunane sikra eit minimum av representasjon ved at kommunane skal vere representerte med minst tre representantar i samkommunestyret. Departementet meiner derfor at ein samkommune sikrar god folkevald kontroll på samarbeidsområda.

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

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

Sjølv om den daglege drifta og det rettslege ansvaret for tenestene er overførte til samkommunestyret, er det kommunestyra i deltakarkommunane som står til ansvar som folkevalde overfor veljarane, uavhengig av om tenesta blir utført i regi av kommunen, av private eller gjennom interkommunalt samarbeid.

For å ta vare på rolla som ombod for eigne veljarar er kommunestyra i deltakarkommunane avhengige av god, relevant og oppdatert styringsinformasjon frå samkommunen. Den enkelte deltakarkommunen må bruke dei moglegheitene til styring som lova gir dei. Det er først og fremst gjennom å delta i samkommunestyret den enkelte deltakaren kan påverke drifta. Kommunestyra i deltakarkommunane står fritt til å instruere sine eigne representantar i samkommunestyret om kva dei skal meine, og even-

tuelt røyste for, i ulike saker. Forslaget legg ikkje opp til reglar som gir den enkelte deltakaren styrings- eller instruksjonsrett overfor samkommunen ut over representasjon i samkommunestyret. Om deltakarkommunen framleis meiner at resultatata ikkje er tilfredsstillande for deira eigne innbyggjarar, må han i yttarste konsekvens seie opp avtalen og trekkje seg ut av samarbeidet.

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

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

#### 1.2.3.2 AVGRENSING MOT Å KUNNE DELTA I FLEIRE SAMKOMMUNAR

Eit stort fleirtal av høyringsinstansane som uttalar seg om dette spørsmålet, støttar forslaget i høyringsnotatet om at ein kommune berre skal kunne delta i éin samkommune. Departementet held derfor fast ved dette forslaget og legg avgjerande vekt på omsyna til langsiktigheit og robustheit i eit samarbeid organisert som ein samkommune. Departementet ser at dette i enkelte tilfelle kan verke noko avgrensande, men meiner at lovverket likevel vil vere fleksibelt nok.

#### 1.2.3.3 OVERFØRING AV OPPGÅVER OG MYNDIGHEIT FRÅ DELTAKARKOMMUNANE TIL SAMKOMMUNEN

##### *Høyringsnotatet*

I høyringsnotatet slår departementet fast at samkommunen ikkje skal tilleggjast myndigheit direkte i lov, dvs. legalkompetanse.

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at samkommunemodellen tek vare på omsynet til demokratisk styring, slik at det er forsvarleg for deltakarkommunane å overføre alle slags oppgåver til samkommunen, også dei som må kunne seiast å vere av meir politisk prinsipiell karakter. På denne bakgrunnen foreslo departementet ein generell heimel i kommunelova som opna for at deltakarkommunane skulle kunne overføre til ein samkommune myndigheit til å gjere bindande vedtak i alle typar saker. Dette vil gjelde så langt den enkelte lova ikkje hindrar denne moglegheita, til dømes ved å leggje kompetansen til kommunestyret sjølv.



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

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

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

Sjølv om modellen, slik han er bygd opp, er tilpassa dei lovpålagde kjerneoppgåvene til kommunane, er ikkje modellen avgrensa mot samarbeid om andre typar oppgåver, heller ikkje mot oppgåver med eit meir administrativt preg.

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

#### *Forslaget frå departementet*

Departementet held fast ved forslaget om at deltakarkommunane, ved kommunestyra sjølve, må

overføre same type oppgåver og myndigheit til samkommunen. Når oppgåvene med tilhøyrande myndigheit blir overførte til samkommunen, vil dette ha andre rettsverknader enn ved delegering. Det vil innebære at deltakarkommunane ikkje sjølve kan utføre dei oppgåvene og den myndigheita dei har overført til samkommunen. Ut over dei føringane som er tekne inn i avtalen, kan deltakarkommunane verken gi generelle eller spesielle instruksar til samkommunen om korleis ei sak skal løysast på deira vegner. Deltakarkommunane kan heller ikkje trekkje oppgåver og myndigheit tilbake frå samkommunen med umiddelbar verknad, sjå nærmare om dette i kapittel 5.8 i proposisjonen.

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

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

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

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

#### 1.2.3.4 SAMKOMMUNEN SOM VERTSKOMMUNE

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

#### 1.2.3.5 SAMKOMMUNEMODELLEN FOR KOMMUNAR OG FYLKESKOMMUNAR

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

#### 1.2.3.6 SÆRLEGE KRAV TIL VEDTAK OM Å DELTA I EIN SAMKOMMUNE

Departementet foreslår, med bakgrunn i den breie støtta høyringsnotatet har fått på dette punktet, at deltaking i ein samkommune må vedtakast med eit alminneleg fleirtal av røystene i kommunestyret. Departementet meiner at det ut frå høyringa ikkje har kome opp nye argument som skulle tilseie ei anna

løysing enn hovudregelen i kommunelova, jf. kommunelova § 35. Departementet legg vekt på at det ikkje ligg føre tilstrekkelege argument for å fråvike hovudregelen i lova. Dessutan vil det vere uheldig om lova blir innretta slik at det berre er deltaking i ein samkommune som krev kvalifisert fleirtal. Det vil kunne føre til at eit relativt lite mindretal kan blokke for denne eine modellen for interkommunalt samarbeid og tvinge fleirtalet til å velje andre interkommunale modellar som fleirtalet meiner er mindre eigna.

#### 1.2.3.7 SAMKOMMUNEN SOM EIGE RETTSSUBJEKT OG DET BETINGA ANSVARET DELTAKARANE HAR FOR FORPLIKTINGANE I SAMKOMMUNEN

Ingen av høyringsinstansane går mot forslaget i høyringsbrevet om at lova gir samkommunen status som eigen juridisk person. Departementet foreslår derfor dette i proposisjonen. Om eit interkommunalt samarbeid er eit eige rettssubjekt eller ikkje, vil mellom anna ha betydning for kven som er å rekne som arbeidsgivar for den som utfører oppgåver for samarbeidet. Det vil vere ein uheldig situasjon om det kan reisast tvil omkring slike spørsmål i ein samkommunemodell.

Ein samkommune vil, som eige rettssubjekt, ha ei sivilprosessuell partsstilling (partsevne).

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

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

Departementet kom i høyringsnotatet under tvil til at den rettslege handleevna til samkommunen bør avgrensast ved at han ikkje skal kunne delta i andre samanslutningar eller etablere stiftingar.

I proposisjonen framgår at samkommunemodellen som er føreslått i høyringsnotatet, heller ikkje legg opp til avgrensingar med omsyn til kva oppgåver deltakarkommunane kan leggje til samkommunen, men modellen er utvikla for samarbeid mellom kommunar for å løyse lovpålagde oppgåver. For mange av desse oppgåvene kan det ikkje seiast å vere full organisasjonsfridom for kommunane i den forstand at verksemda kan organiserast i selskap. Det er mellom anna fordi selskapsformene ikkje tek vare på rettstryggleik og folkevald styring i tilstrekkeleg grad. Det kan tenkjast at dei oppgåvene som deltakar-

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

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

Departementet har likevel kome til at eit generelt forbod mot å delta i selskap ikkje bør innebere eit generelt forbod mot å eige aksjar. Med omsyn til samanhengen i regelverket når det gjeld finansforvaltninga i samkommunen, meiner departementet at samkommunen bør kunne plassere delar av sin ledige likviditet i til dømes aksjefond. Dette vil gjelde så langt det er i samsvar med samarbeidsavtalen og finansreglementet i samkommunen, og så langt den finansielle risikoen ikkje er å sjå på som vesentleg,

sjå nærmare om dette i kapittel 6.3 i proposisjonen. Forslaget opnar utelukkande for finansielle plasseringar, og vil såleis ikkje kome i konflikt med tanken bak regelen om at samkommunen ikkje skal drive eiga verksemd (og tenesteproduksjon) i selskapsformer.

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

### 1.2.3.8 EIN FRIVILLIG SAMARBEIDSMODELL

#### *Høyringsnotatet*

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

Høyringsnotatet viste vidare til at det ikkje er heimel i kommunelova for at staten kan påleggje samarbeid etter vertskommunemodellen i kommunelova § 28 a flg.

Høyringsnotatet slo fast at dei same betraktningane også vil stå seg overfor samkommunemodellen.

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

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

#### *Forslaget frå departementet*

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

### 1.2.4 *Nærmare om regulering av samkommunen*

#### 1.2.4.1 TILHØVET TIL DEI ANDRE FØRESEGENENE I KOMMUNELOVA

##### *Høyringsnotatet*

At samkommunen har status som ein eigen juridisk person, inneber at kommunelova ikkje gjeld direkte for verksemda i samkommunen. Men samkommunen er strukturelt bygd opp som ein kommune, og i høyringsnotatet uttalte departementet at det derfor er naturleg at reglane i kommunelova gjeld så langt dei passar, dersom ikkje noko anna er bestemt i lov.

Eit lovteknisk spørsmål er om reglane om samkommunen bør reguleras i ei eiga lov eller takast inn i kommunelova. Departementet uttalte i høyringsnotatet at det er formålstenleg at slike reglar om interkommunalt samarbeid blir samla i ei og same lov, og at samkommunen derfor bør reguleras i kommunelova.

##### *Forslaget frå departementet*

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

#### 1.2.4.2 ORGANA I SAMKOMMUNEN

##### *Høyringsnotatet*

Samkommunestyret som øvste organ

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

##### Oppretting av underliggjande folkevalde organ

Jo fleire oppgåver og jo meir myndigheit som blir lagd til ein samkommune ved samkommunestyret, desto større behov har samkommunestyret for å delegerer oppgåver til underliggjande organ og til administrasjonen. Departementet uttalte i høyringsnotatet at det derfor ikkje bør innførast særskilte grenser for samkommunestyret på dette området. Det blei på bakgrunn av dette føreslått at kommunelova § 10 om faste utval og komitear skal gjelde tilsvarande for

samkommunen. Dei faste utvala vil på vanleg måte kunne opprette arbeidsutval innanfor ramma av det som følgjer av § 10.

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

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

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

##### Kontrollutval og revisjon

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

Når kommunar legg delar av verksemda si til ein samkommune, vil det kunne gjerast gjeldande at kontrollutvala i deltakarkommunane også bør føre tilsyn og kontroll med verksemda i samkommunen.

Alle deltakarkommunane bør vere representerte i kontrollutvalet til samkommunen.

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

#### *Forslaget frå departementet*

Ingen høyringsinstansar har merknader til forslaget om at samkommunestyret skal kunne opprette underliggjande folkevalde organ. Departementet held derfor i proposisjonen fast ved desse forslaga frå høyringsnotatet.

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

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

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

følgje med på korleis samkommunen utfører oppgåvene sine på vegner av deltakarkommunane.

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

#### 1.2.4.3 VALPERIODEN FOR SAMKOMMUNESTYRET. SAMANSETNINGA AV SAMKOMMUNESTYRET. VAL AV LEIAR OG NESTLEIAR

##### *Høyringsnotatet*

##### Valperioden for samkommunestyret

Departementet uttalte i høyringsnotatet at den direkte tilknytninga til dei enkelte deltakarane sine kommunestyre fører med seg at valperioden for representantane i samkommunestyret bør falle saman med perioden for kommunestyreval. Dette gjer det nødvendig med nyval av medlemmer til samkommunestyret etter at det er gjennomført kommunestyreval.

Eit spørsmål er når val av medlemmer til samkommunestyret må vere gjort. Det vil vere formålsstenleg at val av medlemmer til samkommunestyret skjer i samband med konstitueringa av det enkelte kommunestyret, altså i løpet av oktober månad.

Det følgjer av kommunelova § 17 nr. 1 at så snart valoppgjeret er avslutta, skal det kallast inn til konstituerande møte i det nyvalde kommunestyret. Det skal kallast inn med 14 dagars varsel, og møtet skal halda innan utgangen av oktober månad. Desse reglane passar ikkje heilt for samkommunestyret. Departementet la i høyringsnotatet til grunn at dette vil innebere at ein må kalle inn til og halde det konstituerande møtet i samkommunestyret så snart som mogleg etter at alle deltakarkommunane har valt medlemmer til samkommunestyret.

### Samansetninga av samkommunestyret

Departementet uttalte i høyringsbrevet at det er behov for ei sterk tilknytingsform mellom samkommunen og deltakarkommunestyra. Det blei derfor føreslått at representantar til samkommunestyret skal veljast av og blant medlemmene i deltakarkommunestyra.

Departementet meinte vidare at det bør vere ein føresetnad for å delta i ein samkommune at kvar enkelt kommune er representert i det øvste organet i samkommunen – samkommunestyret. Når det gjaldt talet på representantar i samkommunestyret frå den enkelte deltakarkommunen, meinte departementet at kommunane sjølve er dei nærmaste til å vurdere dette.

Departementet vurderte vidare om det bør gjelde eit minstekrav til tal på representantar frå kvar deltakarkommune ved deltaking i ein samkommune.

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

### Val av leiar og nestleiar

Omsynet til funksjonane i samkommunestyret gjer det nødvendig å velje ein leiar av samkommunestyret. Departementet såg det som formålstenleg at reglane i kommunelova § 9 om ordførar og varaordførar kjem tilsvarande til bruk når det gjeld leiar og nestleiar for samkommunestyret. På same måte som etter kommunelova § 9 nr. 2 bør det vere slik at dersom leiaren trer mellombels ut av vervet sitt, rykkjer nestleiararen opp som leiar og det blir vald ein ny mellombels nestleiar. Departementet la til grunn at samkommunestyret sjølv bør velje leiar og nestleiar.

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

tenleg for dei. Det følgjer av lovforslaget at det må gå fram av samarbeidsavtalen dersom ordninga i lova skal fråvikast.

### Forslaget frå departementet

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

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

Medlemmene av samkommunestyret representerer deltakarkommunane. Dersom deltakarkommunane ikkje har tillit til sine representantar i samkommunestyret, vil samarbeidet kunne bli skadelidande. Deltakarkommunane bør derfor kunne velje nye representantar til samkommunestyret dersom dei ønskjer det. Departementet føreslår på bakgrunn av dette at deltakarkommunane skal kunne føreta nyval på sine representantar i samkommunestyret når som helst i valperioden.

Ingen høyringsinstansar omtaler spørsmåla om valperioden for samkommunestyret og val av leiar og nestleiar for samkommunestyret. Departementet

viser derfor til vurderingane i høyringsnotatet og fremmar forslag i tråd med det.

#### 1.2.4.4 ADMINISTRATIVE FUNKSJONAR – ADMINISTRATIV LEIAR

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

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

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

#### 1.2.4.5 SAMARBEIDSAVTALEN

##### *Høyringsnotatet*

##### *Innleiing*

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

##### *Minstekrav til samarbeidsavtalen*

Som det går fram av forslaget til føresegner om ein samkommune, vil det gjelde visse grunnreglar for korleis ein samkommune kan organiserast. Departementet uttalte at det i tillegg er behov for at enkelte andre sider ved verksemda i samkommunen blir fastsette i ein samarbeidsavtale. Regelverket for sam-

kommunar skal likevel vere fleksibelt, innanfor ei ramme. Det blei derfor lagt vekt på ikkje å etablere fleire reguleringar enn det som er nødvendig for å sikre at eit slikt interkommunalt samarbeid tilfredsstiller visse minstekrav til organisering og funksjonar.

##### *Oversikt over kva som skal vere med i samarbeidsavtalen*

Det er fleire ting som må avklarast mellom deltakarane i eit samkommunesamarbeid for at ei slik samarbeidsordning skal vere forsvarleg når det gjeld måten lovpålagde oppgåver blir løyste på. I høyringsnotatet la departementet til grunn at samarbeidsavtalen minst skal innehalde desse punkta:

- a) Namnet på samkommunen
- b) Deltakarane i samkommunen og talet på representantar i samkommunestyret frå den enkelte deltakaren
- c) Adressa samkommunen skal registrerast på i Einingsregisteret
- d) Kva oppgåver og kva avgjerdsrett som skal leggjast til samkommunen
- e) Tidspunkt for overføring av oppgåver og avgjerdsrett
- f) Innskotsplikta og plikta deltakarane har til å gi andre ytingar til samkommunen
- g) Eigardelen til den enkelte deltakaren i samkommunen og ansvarsdelen den enkelte deltakaren har for forpliktingane til samkommunen dersom denne avvik frå eigardelen
- h) Korleis plikta til å dekkje underskotet i samkommunen skal fordelast mellom deltakarane dersom ho skal avvike frå ansvarsdelen til deltakarane for forpliktingane i samkommunen
- i) Underretning til deltakarane om vedtak som blir gjorde i samkommunen
- j) Informasjonsplikta samkommunen har til deltakarane for at dei skal kunne oppfylle rapporteringsplikta si etter kommunelova § 49
- k) Uttreding og oppløysing av samkommunen
- l) Anna som etter lov krev avtale

Ut over dei lovpålagde forholda som skal regulerast i samarbeidsavtalen, kan det slik departementet vurderer det, vere formålstenleg å regulere til dømes:

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

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

Sjå avsnitt 5.5.1 i proposisjonen for ei nærmare utdyping av dei enkelte punkter.

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

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

#### *Forslaget frå departementet*

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

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

Ein høyringsinstans meiner at det bør takast inn ei føresegn om tilhøvet til dei tilsette i samarbeidsavtalen. Departementet vil peike på at rettar og plikter for tilsette følgjer av lovverket elles og avtalar mellom partane i arbeidslivet. Det er også eit par høyringsinstansar som ønskjer å ta inn føresegn om tilhøvet til arkivlova i avtalen. Arkivlova gjeld etter ordlyden direkte for samkommunen, jf. kapittel 8.4,

noko som inneber at samkommunen må følgje dei krava som lov og forskrift stiller til oppbevaring mv. av arkivmateriale. Departementet meiner det er unødvendig å ta inn krav om at avtalen skal innehalde føresegn om tilhøve som er regulerte av anna regelverk. Når det gjeld kva som skal skje med arkiva til samkommunen ved ei eventuell oppløysing, er ikkje dette spørsmålet direkte løyst i lovgivinga. Departementet føreslår derfor at samarbeidsavtalen skal innehalde føresegn om oppbevaring av arkiva til samkommunen.

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

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

#### 1.2.4.6 SAKSBEHANDLINGSREGLAR. MØTE- OG TALERETT FOR ORDFØRAR, ADMINISTRASJONSSJEF OG TILSETTE I ORGANA TIL SAMKOMMUNEN

#### *Høyringsnotatet*

#### Forvaltningslova

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

#### Offentleglova

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

Sidan samkommunen er eit eige rettssubjekt, vil ikkje korrespondanse mellom ein deltakarkommune og ein samkommune vere å betrakte som organinterne dokument etter offentleglova § 14. Deltakarkommunen og samkommunen vil heller ikkje stå i eit over-/underordningstilhøve etter offentleglova § 15



første ledd, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) om ny offentleglov s. 133.

#### Kommunelova

Det følger av forslaget at kommunelova skal gjelde for samkommunen med mindre noko anna går fram av lova, noko som mellom anna inneber at saksbehandlingsreglane i kommunelova kapittel 6 også vil gjelde for organa i samkommunen. Dette betyr at til dømes kommunelova § 31 om møteoffentlegheit vil gjelde for organa i samkommunen.

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

Ordføraren og administrasjonssjefen har etter kommunelova møte- og talerett i alle kommunale organ. Departementet føreslo at ordføraren og administrasjonssjefen i den enkelte deltakarkommunen skal ha ein generell møte- og talerett i organa til samkommunen etter føresegnene i kommunelova §§ 9 og 23.

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

#### *Forslaget frå departementet*

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

#### 1.2.4.7 MELDING TIL FYLKESMANNEN

##### *Forslaget frå departementet*

Departementet foreslår at fylkesmannen/departementet skal få ei orientering om opprettinga av ein samkommune og endringar i avtalen.

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

#### 1.2.4.8 Å TRE UT AV AVTALEN

Det vises i proposisjonen til at det ikkje er naturleg å stille strengare krav til å tre ut av enn å slutte seg til ein samkommune. Vedtak om å slutte seg til ein samkommune kan derfor etter forslaget gjerast med alminneleg fleirtal.

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

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

Departementet foreslår at deltakarkommunane skal kunne bringe ei sak om å tre ut, inn for departementet. Dette må skje seinast innan ein månad etter at samkommunen og dei andre deltakarkommunane har fått melding om at ein trer ut. Kompetansen til departementet bør likevel avgrensast til å kunne påleggje vidare samarbeid i eit nærmare bestemt tidsrom, der lengda på samarbeidet må vurderast konkret på bakgrunn av den aktuelle situasjonen. Det bør ikkje opnast for å påleggje kommunane å halde fram med samarbeidet «inntil vidare».

Departementet vurderte i høyringsnotatet om også samkommunestyret bør kunne bringe vedtaket om å tre ut, inn for departementet. Departementet kom til at berre deltakarkommunane bør ha denne retten.

At ein kommune trer ut, vil kunne ha til dels betydelege konsekvensar for mellom andre samkommunen sjølv og deltakarkommunane. Ein kan likevel ikkje utelukke at det vil kunne oppstå situasjonar som meir eller mindre gjer det umogleg å halde fram med samarbeidet. Departementet fremma på denne bakgrunnen forslag om at departementet i særlege tilfelle skal kunne godkjenne at ein kommune trekkjer seg ut av samarbeidet før utløpet av oppseiingstida. Ei slik godkjenning vil likevel ikkje påverke betalingsforpliktinga kommunen har etter samarbeidsavtalen.

Departementet meiner likevel at eit samarbeid om samkommune vil ha ei rekkje særtrekk som ikkje gjer det naturleg å sidestille samarbeidet i denne samanhengen med det å delta i eit interkommunalt selskap. Dei konsekvensane det kan få for dei partane som er igjen (dersom det er fleire enn to deltakarar) at ein deltakar trer ut utan oppseiingstid, kan vere relativt omfattande, mellom anna at dei felles folke-

valde organa må omorganiseras, felles tilsette omplasseras, mv. Dette taler for at det bør vere eit visst tidsrom mellom ei oppseiing på grunnlag av vesentleg misleghald og verketidspunktet for å tre ut på den måten.

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

#### 1.2.4.9 OPPLØYSING

Departementet uttalte i høyringsnotatet at ein pålagd frist for oppløysing av samkommunen vil vere ei innskrenking i retten kommunane har til sjølve å bestemme over si eiga verksemd.

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

Nokon argumenter taler for at samkommunen først skal kunne oppløysast ei viss tid etter at deltakarene er blitt einige om å avslutte samarbeidet. På den andre sida vil det å oppløse ein samkommune vere ein relativt omfattande prosess som vil ta tid. Dette inneber at deltakarkommunane normalt sett vil ha moglegheit til å planleggje og tilpasse seg den situasjonen som vil oppstå etter at samkommunen er oppløyst. Kommunane vil såleis vere i ein heilt annan situasjon enn der ein av deltakarkommunane kanskje utan varsel ønskjer å tre ut av samarbeidet. I høyringsnotatet kom departementet derfor til at det ikkje bør gjelde noka oppløysingstid ved oppløysing av samkommunen. Det vil likevel kunne vere fornuftig å ta inn nærmare føresegner om oppløysing i samarbeidsavtalen.

Departementet meiner vidare at det ikkje er nokon grunn til å lovfeste at eit vedtak om oppløysing av samkommunen skal kunne bringast inn for departementet.

Dersom ein samkommune består av to kommunar, vil det at éin kommune trer ut, innebere at samkommunen må oppløysast. Reglane om oppløysing av samkommunen blir likevel berre brukte der deltakarane er einige om å oppløse samkommunen.

### 1.2.5 *Økonomi mv. i samkommunen*

#### 1.2.5.1 ØKONOMISK PLANLEGGING, REKNESKAP OG RAPPORTERING

##### *Høyringsnotatet*

##### *Innleiing*

Finansieringa av kommunane skjer for ein stor del ved overføringar frå staten til kommunane, som igjen finansierer aktiviteten lokalt og i interkommunale samarbeid. I høyringsnotatet blei dette også lagt til grunn for finansieringa av interkommunalt samarbeid

i form av samkommunar. Ein samkommune vil ut frå dette bli finansiert gjennom overføringar frå deltakarkommunane, eventuelt supplert med egne inntekter frå verksemda i samarbeidet. Samkommunar må såleis få sitt økonomiske fundament fastlagt i samarbeidsavtalen.

Organiseringa av samkommunen, det uavgrensa deltakaransvaret og dei oppgåvene som samkommunen først og fremst er innretta for, inneber at dei same omsyna som knyter seg til økonomiforvaltninga i kommunar, også gjer seg gjeldande for økonomiforvaltninga i ein samkommune. Reglane i kommunelova som skal bidra til god økonomiforvaltning, bør derfor gjelde også for samkommunar.

Samtidig knyter det seg enkelte spesielle forhold til samkommunemodellen som det vil vere formåls-tenleg å regulere særskilt.

#### Økonomiplan, årsbudsjett og årsrekneskap

Departementet føreslo i høyringsnotatet at samkommunar skal utarbeide både fireårige rullerande økonomiplanar og årlege budsjett på same måte som kommunar er pålagde å gjere, jf. kommunelova §§ 44–47 og forskrift 15. desember 2000 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (budsjettforskrifta).

Departementet føreslo i høyringsnotatet at samkommunar skal ha rekneskapsplikt og føre rekneskap etter reglane i kommunelova § 48 og forskrift 15. desember 2000 om årsregnskap og årsmelding (for kommuner og fylkeskommuner) (rekneskapsforskrifta).

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

Departementet la til grunn at samkommunestyret da må delegere til eit anna organ å utarbeide innstilling til økonomiplan og årsbudsjett. Dette kan anten vere eit underordna folkevald organ, leiaren av samkommunestyret eller den administrative leiaren i samkommunen.

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

#### Budsjettprosess og økonomistyring i samkommunen

I høyringsnotatet blei det peikt på at det som regel vil vere nødvendig at den økonomiske planleg-

ginga for samkommunen skjer i eit samspel mellom deltakarkommunane og samkommunen.

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

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at rammene for økonomien til samkommunen i utgangspunktet vil vere gitt av dei midlane som deltakarkommunane har avtalt å overføre til samkommunen. Kommunestyret i den enkelte deltakarkommunen må vidare vedta overføringane av midlar til samkommunen og innarbeide det i årsbudsjettet sitt. Høyringsnotatet la dermed til grunn at deltakarkommunane gjennom samarbeidsavtalen og dei årlege budsjetta vil ha kontroll med dei økonomiske rammene for verksemda til samkommunen.

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

#### *Forslaget frå departementet*

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

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

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

Departementet reknar med at det med tida kan vise seg formålstenleg å påleggje samkommunar ei eiga rapporteringsplikt med heimel i kommunelova. Departementet føreslår å lovfeste ein heimel i kommunelova som gir departementet myndigheit til å fastsetje ei slik rapporteringsplikt for samkommunar i forskrift dersom dette blir vurdert som formålstenleg. Forskriftsheimelen skal også omfatte nærmare reglar om slik rapportering.

#### 1.2.5.2 ØKONOMI OG BALANSEKRAV I SAMKOMMUNEN, OG DEI ØKONOMISKE FORPLIKTINGANE DELTAKARKOMMUNANE HAR

##### *Høyringsnotatet*

##### Balansekraft

I høyringsnotatet meinte departementet at det var naturleg å lovfeste reglar som bidreg til at samkommunar ikkje etablerer eit utgiftsnivå som går utover

inntektsnivået i samkommunen. Departementet føreslo i høyringsnotatet at samkommunar skal vere underlagde krav om budsjettbalanse og plikt til å dekkje inn underskot i rekneskapen.

Dekkingskravet vil i utgangspunktet innebere ei sjølvstendig plikt for samkommunen til å dekkje inn ubalanse frå tidlegare år. Etter høyringsforslaget vil det i utgangspunktet vere opp til samkommunen sjølv å velje korleis dekkinga skal skje, men i den grad dekkinga baserer seg på overføringar frå deltakarkommunane, må det ha tilslutning frå dei. Ein eventuell ubalanse i økonomien til samkommunen vil kunne påverke økonomien til deltakarkommunane gjennom at samkommunen eventuelt treng større overføringar frå deltakarkommunane.

Forslaget i høyringsnotatet inneber at eit underskot i årsrekneskapen til samkommunen som ikkje blir dekt på budsjettet i det året rekneskapen blir lagd fram, skal først opp til dekning i årsbudsjettet til samkommunen året etter. Høyringsforslaget inneber at samkommunen ikkje kan vedta dekking utover to år, og at ein heller ikkje kan gi dispensasjon frå dette kravet.

#### Deltakarane sitt ansvar for å finansiere underskot i samkommunen

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

Sett i samanheng med deltakaransvaret til kommunane og at deltakarkommunane vil ha finansieringsansvaret for oppgåvene som er overførte til samkommunen, vurderte departementet det slik at deltakarkommunane sjølve bør få eit direkte ansvar for økonomien til samkommunen, heller enn at staten skal føre kontroll (på vilkår) med vedtaket om årsbudsjett i samkommunen, mellom anna kontroll med at dekkingsplikta blir etterlevd. Departementet føreslo i høyringsnotatet å lovfeste eit særskilt ansvar for deltakarkommunane for å finansiere dekking av underskot i årsrekneskapen til samkommunen, og med nærmare reglar i forskrift i medhald av kommunelova.

På denne bakgrunnen blei det i høyringsforslaget peikt på at det er mindre behov for statleg kontroll

med budsjetta til samkommunen, og det blei ikkje føreslått eit eige ROBEK-register for samkommunar.

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

I høyringsnotatet peikte departementet på at det må fastsetjast eit tidspunkt for når plikta til å dekkje underskot i samkommunen skal tre inn. Departementet vurderte det slik at denne plikta bør tre inn etter to år.

Departementet føreslo i høyringsnotatet at ansvaret hos deltakarkommunane for å sikre dekking av underskot i årsrekneskapen til samkommunen blir utforma etter same mønster som gjeld for kommunane si plikt til å dekkje underskot i kommunale føretak, jf. forskrift 15. desember 2000 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (budsjettforskrifta) § 7, og at reglar om dette blir tekne inn i budsjettforskrifta.

I høyringsnotatet trekte departementet fram spørsmålet om korleis ansvaret for å dekkje underskot i samkommunen skal fordelast på deltakarkommunane. Samkommunemodellen skal leggje til rette for eit langvarig og forpliktande interkommunalt samarbeid. Kva som er ei rimeleg fordeling av dette ansvaret på deltakarkommunane, kan best vurderast lokalt om ein vil sikre samsvar mellom dei utgiftene den enkelte deltakarkommunen har til samkommunen, og dei tenestene samkommunen yter. Dette tilseier at deltakarkommunane skal kunne avtale nærmare korleis ansvaret for å finansiere underskot i årsrekneskapen til samkommunen skal fordelast på deltakarkommunane.

På den andre sida blei det i høyringsnotatet vist til at interkommunalt samarbeid innanfor enkelte område vil kunne ha som formål å jamne ut utgiftene dei enkelte deltakarkommunane har frå år til år, slik at den økonomiske belastninga blir meir stabil. Dette kan tilseie at ansvaret for å dekkje underskot i årsrekneskapen til samkommunen blir fordelt på deltakarkommunane etter kor stor del den enkelte kommunen har av deltakaransvaret, uavhengig av omfanget av tenestene kvar deltakarkommune har teke imot i det året underskotet oppstod.

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

*Forslaget frå departementet*

## Balansekrav og dekkingsplikt

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

## Nærmare om tilhøvet mellom økonomien i samkommunen og økonomien i deltakarkommunane

Enkelte høyringsinstansar tek opp spørsmål om tilhøvet mellom økonomien i deltakarkommunane og økonomien i samkommunen.

For at eit interkommunalt samarbeid skal kunne fungere effektivt over tid, må dei finansielle rammene samsvare med dei oppgåvene som skal utførast i samarbeidet. Samkommunemodellen er innretta for samarbeid om lovpålagde oppgåver. Deltakarkommunane må vere svært medvitne om dei økonomiske rammene og resultatane i samkommunen. Lovforslaget i proposisjonen inneber at det økonomiske mellomværet mellom deltakarkommunane og samkommunen skal fastsetjast i samarbeidsavtalen, slik at samkommunen får tilstrekkelege økonomiske rammes til å utføre dei oppgåvene som er overførte til samkommunen.

Samkommunen vil etter lovforslaget vere eit eige rettssubjekt og ansvarleg for å oppfylle betalingsforpliktingane sine. Under føresetnad av at høvet til å ta opp lån er fastsett i samarbeidsavtalen, følgjer det av lovforslaget at samkommunen kan inngå avtalar om rett til trekk (kassakreditt) eller likviditetslån dersom samkommunen mellombels skulle vere i ein likviditetssituasjon som ikkje gir rom for å dekkje dei laupande betalingsforpliktingane. Eit mellombels likviditetsbehov i samkommunen vil dermed ikkje utan vidare ha nokon økonomiske konsekvensar for delta-

karkommunane. På denne måten vil likviditetsbehovet til samkommunen og ansvaret for å dekkje dei laupande betalingsforpliktingane kunne handterast på ein god måte innanfor det føreslåtte regelverket, slik at dette ikkje nødvendigvis påverkar økonomien til deltakarkommunane.

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

Departementet viser i proposisjonen vidare til at lovforslaget også omfattar reglar for situasjonar der samkommunen ikkje tilpassar seg balansekravet innanfor dei økonomiske rammene som gjeld for samkommunen. Etter forslaget vil deltakarkommunane ha plikt til å dekkje underskot i samkommunen som samkommunen sjølv ikkje evnar å dekkje.

Lovforslaget inneber såleis at samkommunen over tid vil vere sikra finansiering frå deltakarkommunane for alle sine utgifter.

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

### 1.2.5.3 LÅNEOPPTAK, FINANSFORVALTNING MV.

#### *Godkjenning av låneopptak*

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

Spørsmålet om statleg godkjenning av låneopptak blei i høyringsnotatet sett i samanheng med at deltakarkommunane da må ha eit grunnleggjande ansvar for finansiering av samkommunen, og at deltakarkommunane må sjå sin eigen økonomi og økonomien i samkommunen under eitt. Deltakarkommunane vil på den eine sida sjølve måtte ta stilling til i kor stor grad samkommunen skal kunne ta opp lån. På den andre sida fann departementet det riktig å ta omsyn til at deltakarkommunar har eit uavgrensa ansvar for forpliktingane til samkommunen, og at låneopptak inneber langsiktige forpliktingar for samkommunen som må ha finansiell dekning. Departementet peikte på at ein bør tenkje på at økonomien i samkommunen eller deltakarkommunane kan utvikle seg slik at avtalen om låneopptak for samkommunen på eit seinare tidspunkt ikkje lenger er forsvarleg. Departementet føreslo ei godkjenningsordning på vilkår for låneopptak i samkommunen, der ordninga blir knytt til om éin eller fleire av deltakarkommunane er registrerte for godkjenning og kontroll (ROBEK) etter reglane i kommunelova § 60. Forslaget inneber at dersom éin eller fleire av deltakarkommunane er registrerte i ROBEK, skal vedtak om låneopptak i samkommunen godkjennast av fylkesmannen etter delegert myndigheit frå departementet. Innhaldet i godkjenningsordninga for samkommunen vil elles tilsvare det som følgjer av reglane i kommunelova.

#### *Garantiforpliktingar*

I høyringsnotatet blei det føreslått å forby at ein samkommune skal kunne stille garantiar for økonomiske forpliktingar andre har.

#### *Betalingsvanskar, utlegg og arrest mv.*

Departementet vurderte det slik i høyringsnotatet at det bør fastsetjast reglar for korleis samkommunen og deltakarkommunane skal gå fram dersom ein samkommune ikkje klarer å dekkje betalingsforpliktingane sine. Det blei samtidig føreslått at reglane om betalingsinnstilling i kommunelova §§ 56–58 ikkje skal gjelde for samkommunar.

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

Departementet føreslo i høyringsnotatet at eidelane til ein samkommune ikkje kan vere gjenstand for utlegg eller arrest, og at ein samkommune ikkje kan takast under konkurs eller opne gjeldsforhandling. Høyringsforslaget er likevel ikkje til hinder for at ein samkommune på frivillig grunnlag kan pantsetje eigedommar i samkommunen for eiga gjeld. Departementet føreslo i høyringsnotatet at det ikkje kan gjennomførast tvangssal eller annan tvangsrealisasjon av eigedommen til selskapet i dei første seks månadene etter at melding om betalingsvanskar er send til samkommunestyret og deltakarkommunane. Departementet føreslo også ei endring i tvangsfullbyrdingslova § 1-2 for å sikre samsvar mellom denne lova og kommunelova.

#### *Forslaget frå departementet*

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

#### *Høve til låneopptak og øvre låneramme for samkommunen*

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

I høyringsnotatet føreslo departementet at også den øvre (samla) låneramma til samkommunen skal gå fram av samarbeidsavtalen. Departementet vil

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

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

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

Høyringsforslaget innebar at også føresegna om lånefond i kommunelova § 50 nr. 8 skulle gjelde for samkommunen. Etter ei nærmare vurdering har

departementet kome til at dette ikkje er formålstenleg.

#### Finansforvaltning

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

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

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

### 1.2.6 Klage, tilsyn og kontroll med vedtaka og verksemda i samkommunen

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

Departementet føreslo i høyringsnotatet at vedtak som er gjorde av samkommunen, kan klagast på, på same måte som om dei var gjorde i ein av deltakarkommunane. Når det gjeld den interne klageordninga, inneber dette at samkommunestyret som utgangspunkt vil vere klageinstans for vedtak gjorde av underliggjande organ i samkommunen.

Departementet la i høyringsnotatet til grunn at kompetansen til å vere underinstans i utgangspunktet bør liggje til samkommunestyret. Dette harmonerer med ordninga i ein vanleg kommune, der underinstanskompetansen i utgangspunktet ligg til kommunestyret.

Klageinstansen for kommunale vedtak kan i fleire tilfelle vere eit statleg organ. På dei fleste saksområda er det fastsett i dei respektive særlovene at klagar over kommunale vedtak skal avgjerast av eit statleg forvaltningsorgan. I praksis er det fylkesmannen som etter delegering er klageinstans på dei fleste lovområda der kommunen gjer vedtak i første instans.

Departementet meinte i høyringsnotatet at dei same omsyna som gjer seg gjeldande for kva organ som skal vere underinstans i klagesaker innanfor den interne klageordninga i samkommunen, også bør leggjast til grunn for vurderinga av kva for organ som bør vere underinstans der klageordninga er regulert i særlov. Dette inneber at underinstanskompetansen i utgangspunktet ligg til samkommunestyret. Det kan reisast spørsmål ved om ikkje samkommunestyret og deltakarkommunane bør orienterast om klagesaker som eit underordna organ i samkommunen sender over til ein statleg klageinstans. Departementet la i høyringsnotatet til grunn at i dei tilfella samkommunestyret sjølv ikkje er underinstans, talar mykje for at samkommunestyret bør bli informert om klagesaker som blir sende til ein statleg klageinstans.

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

Departementet foreslår at dei klagereglane som gjeld for kommunar, også skal gjelde for samkommunar.

### 1.2.6.1 GENERELT OM LOVLEGHEITSKONTROLL AV KOMMUNALE VEDTAK

#### *Høyringsnotatet*

Kommunelova § 59 gir heimel for å føre lovlegheitskontroll med avgjerder i folkevalde organ eller den kommunale administrasjonen. I høyringsnotatet føreslo departementet enkelte tilpassingar av reglar for bruk av lovlegheitskontroll på avgjerder gjorde i ein samkommune.

Kompetanse til å avgjere lovlegheitsklagar er lagde til det enkelte fagdepartementet fordelt etter saks- og ansvarsområde. Når det gjeld kommunale avgjerder, er kompetansen til å behandle lovlegheitsklagar i all hovudsak delegert til fylkesmannen.

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

Lovlegheitskontroll er eit sterkt statleg styringsverkemiddel overfor kommunane.

Ein lovlegheitskontroll har tre sider: Ein kontroll av om innhaldet i avgjerda er lovleg, om vedtaket er gjort av nokon med personell kompetanse og om saksbehandlingsreglane er følgde. Kontrollen kan ikkje avgrense seg til eitt eller to av desse punkta, men må omfatte alle.

Kommunelova § 59 om lovlegheitskontroll, også høve for departementet til å føre lovlegheitskontroll på eige initiativ etter føresegna i nr. 5, vil gjelde for avgjerder tekne av administrasjonen eller folkevalde organ i samkommunen.

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

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

Departementet vurderte det derfor slik at kommunestyrerepresentantane i dei respektive deltakarkommunane også bør ha kompetanse til å krevje lovlegheitskontroll av avgjerder som er tekne både av samkommunestyret og eventuelle underorgan og av administrasjonen i samkommunen.



*Forslaget frå departementet*

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

#### 1.2.6.2 GENERELT OM STATLEG TILSYN MED VERKSEMADA I SAMKOMMUNEN

*Høyringsnotatet*

Også statleg tilsyn med den kommunale verksemda har som mål å ta vare på rettstryggleiken til innbyggjarane. Tilsynsorganane skal kontrollere at verksemda i kommunen er innanfor rammene av lova.

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

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

I Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) Om lov om endringar i lov om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren) blir det likevel lagt til grunn eit generelt prinsipp om at det statlege tilsynet må rettast mot den som er rettsleg ansvarleg for oppgåva, og at eventuelle pålegg også må rettast mot denne.

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

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

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

*Forslaget frå departementet*

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

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

#### 1.2.6.3 KVEN ER RETT STATLEG KLAGE-, KONTROLL- OG TILSYNSINSTANS?

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

#### 1.2.7 *Tilhøvet til andre rettsområde*

##### 1.2.7.1 EØS-AVTALEN – NOKRE KONKURRANSE-RETTSLEGE SPØRSMÅL

*Offentlege innkjøp*

## Rettsleg grunnlag

Når kommunar deltek i ein samkommune og samkommunen tilbyr kommunale tenester på vegner av fleire kommunar, må ein ta stilling til om denne verksemda er å sjå på som ein del av det «interne» tenestetilbodet til deltakarkommunen, eller om det er eit innkjøp som fell inn under regelverket om offentlege innkjøp.

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

Forskrifta blir teken i bruk når eit offentlegrettsleg organ inngår ein kontrakt om innkjøp av varer og tenester, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 1-3.

Etter dette vil alle tildelingar av oppdrag som ikkje skjer på grunnlag av kontrakt, falle utanfor regelverket om offentlege innkjøp.

I tilfelle der kontraktsvilkåret er oppfylt, kan tildeling av oppdrag frå kommunar til interkommunale

samarbeidseiningar likevel falle utanfor verkeområdet for innkjøpsreglane.

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

Tildeling av oppdrag til interkommunale einingar som dei deltakande kommunane kontrollerer, kan også falle utanfor dersom den vesentlege delen av verksemda til eininga går ut på å betene dei samarbeidande kommunane (det såkalla unntaket for eigenregi). Rekkjevidda av dette unntaket er avhengig av rettspraksis i EU-domstolen.

Vidare fell også kontraktar om såkalla tenestekonsesjonar utanom innkjøpsregelverket. Ein tenestekonsesjon er i forskrift om offentlige anskaffelser § 4-1 bokstav e definert ved at vederlaget for tenesta som skal utførast, anten utelukkande består av retten til å utnytte tenesta eller av kombinasjonen rett til å utnytte tenesta saman med betaling.

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

#### Offentlege anskaffingar og samkommunemodellen

Det forslaget til ein samkommunemodell som ligg føre, er utarbeidd for å leggje til rette for interkommunalt samarbeid om lovpålagde oppgåver, med særleg vekt på tenesteyting til innbyggjarane og offentleg myndigheitsutøving.

Likevel inneber ikkje forslaget at kommunane er rettsleg avskorne frå å overføre andre typar oppgåver enn dei lovpålagde, til dømes driftsprega oppgåver, til ein samkommune. Rekkjevidda av lov om offentlige anskaffelser med forskrifter vil likevel vere avgjerande for kva moglegheiter kommunane har til å gi oppdrag til ein samkommune utan at det blir lagt ut offentleg anbod på førehand.

Samkommunemodellen som departementet føreslår i proposisjonen, er særprega av at det blir stilt grunnkrav til at deltakarkommunane gjennom samarbeidsavtalen gjensidig forpliktar seg til å overføre same oppgåver og myndigheit til samkommunen. Kompetansen til samkommunen vil, som vist i tidlegare kapittel, vere avhengig av det nærmare innhaldet i samarbeidsavtalen. Samkommunen har inga myndigheit direkte i lova, berre den myndigheita deltakarane overfører.

Departementet går ut frå at avtalar om overføring til samkommunen av ansvaret for lovpålagde oppgåver som føreset myndigheitsutøving, vil falle utanom bruksområdet til innkjøpsregelverket. Departementet

føreset at utøvinga i samkommunen av denne typen kjerneaktivitet kviler på eit forvaltningsrettsleg grunnlag, i motsetning til tildeling av ein kontrakt om eit innkjøp («kontraktbasert»). Det betyr at overføringa av oppgåva fell utanom verkeområdet til regelverket.

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

#### Nærmare om unntaket for eigenregi

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

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

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

Vidare finn departementet grunn til å tru at deltakarkommunane vil kunne ha tilsvarende kontroll over samkommunen som med eiga verksemd, jf. den tolkinga av kontrollvilkåret som EU-domstolen har lagt til grunn. Departementet presiserer likevel at ein også her må vurdere konkret om kontrollkriteriet faktisk er oppfylt i det enkelte tilfellet.

Departementet går såleis ut frå at vilkåra om kontroll og omsetning i praksis i mange tilfelle vil vere

oppfylte for den verksemda som blir lagd til samkommunen.

#### *Offentleg støtte*

Departementet gir i avsnitt 8.2.3 i proposisjonen ei generell omtale av regelverket om offentlig støtte.

Deretter greier departementet ut om offentlig støtte og samkommunar.

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

Den generelle kompetansen til kommunane er negativt avgrensa. Det vil seie at kommunane kan arbeide med det dei finn formålstenleg, så lenge det ikkje strir mot lova eller ulovfesta rettsprinsipp. Departementet vurderer det ikkje som aktuelt å innføre noka generell, sakleg avgrensing av kva type verksemd kommunar kan drive. Fordi samkommunen er bygd opp som ein kommune, finn departementet at det heller ikkje bør innførast ei slik avgrensing knytt til kva slags verksemd samkommunar kan drive.

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

#### 1.2.7.2 KVA RETTAR DEI TILSETTE HAR

##### *Forslaget frå departementet*

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

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

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

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

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

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

I høyringsnotatet uttalte departementet at tilhøvet til tilsette bør omtalast i samarbeidsavtalen. Ein slik omtale kan bidra til å bevisstgjere ytterlegare dei involverte kommunane om tilhøvet til dei tilsette. Dette vil igjen bidra til ryddige og oversiktlege prosessar rundt opprettinga av ein samkommune.

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

proposisjonen vist til omtale av krav til innhald i samarbeidsavtalen i kapittel 5.5.

Departementet viste i høyringsnotatet til at kommunelova § 25 vil gjelde tilsvarande for samkommunar, slik at det i samkommunen skal opprettast eitt eller fleire partssamansette utval.

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

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

#### 1.2.7.3 ARKIV

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

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

#### 1.2.7.4 PERSONOPPLYSNINGAR

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

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

#### 1.2.7.5 EININGSREGISTERET

Ein samkommune må registrerast i Einingsregisteret, jf. einingsregisterlova § 4. Samkommunen må vidare registrere ein eller fleire undereiningar i Einingsregisteret ifølgje forskrifta om registrering i Einingsregisteret § 10 og § 11. Det vil seie at det må registrerast ei undereining for kvar åtskild verksemd som blir utøvd.

### 1.3 Andre lovforslag

#### 1.3.1 Innleiing

Den 6. september 2010 sende Kommunal- og regionaldepartementet ut på høyring forslag om endringar i kommunelova.

Når det gjelder forslag om å lovfeste at endringar i talet på kommunestyrepraesentantar må avgjerast med 2/3-fleirtal, vert det i proposisjonen vist til at departementet vil kome tilbake til Stortinget på eit seinare tidspunkt. Dei andre forslaga vert det gjort rede for nedanfor.

#### 1.3.2 *Lovfesting av at kommunestyret i kvar valperiode skal vedta eit nytt delegeringsreglement i kommunen*

##### GJELDANDE RETT

Etter kommunelova § 6 er kommunestyret det øvste kommunale organet. Det gjer vedtak på vegner av kommunen dersom ikkje noko anna følgjer av lov eller delegeringsvedtak. Den omfattande saks-

mengda kommunane har, og dei mange avgjerdene ein kommune må ta, tilseier at alle kommunestyre må vedta eit delegeringsreglement.

Ein del saker må kommunestyret avgjere sjølv. Såkalla delegeringssperrer finn ein mellom anna i kommunelova § 22 nr. 2 (tilsetjing av administrasjonssjef), § 44 nr. 6 (økonomiplan) og § 45 nr. 2 (årsbudsjett).

Kommunestyret kan etter kommunelova § 8 nr. 3 delegerere avgjerdsrett til formannskapet. Det same gjeld for faste utval, jf. kommunelova § 10 nr. 2. Det er berre lovbestemte delegeringsforbod som set grenser for denne retten til å delegerere.

Kommunelova § 23 nr. 4 gir eit folkevalt organ heimel for å delegerere til administrasjonssjefen. Delegeringsretten etter § 23 nr. 4 er materielt avgrensa til å gjelde vedtak i enkeltsaker eller saker som ikkje er av prinsipiell interesse.

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

#### BAKGRUNN

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

#### FORSLAGET FRÅ DEPARTEMENTET

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

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

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

I høyringsnotatet føreslo departementet at delegeringsreglement skal behandlast innan 1. juli året etter valet. Departementet registrerer at høyringsinstansane har ulike syn på forslaget til tidsfrist. At kommunestyret skal bevisstgjerast på rolle- og maktfordelinga mellom kommunestyret og administrasjonen talar for at det bør setjast ein tidsfrist, og at fristen bør vere så tidleg som mogleg i valperioden.

Det er viktig at kommunestyret får tilstrekkeleg med tid til å gjennomføre ei grundig og god behandling av saka som skal munne ut i eit delegeringsreglement.

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

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

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

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

Sidan det sentrale med føresegna er bevisstgjerjing, er det ikkje ønskjeleg å regulere i detalj korleis

kommunane gjennomfører behandlinga. Det kan vere fleire måtar å gjere det på.

Sjølv om føresegna pålegg kommunestyret å vedta reglement, framgår det av proposisjonen at det det ikkje vil bli stilt som krav at alle delegeringar blir samla i eitt reglement. Dette er eit praktisk spørsmål, og det bør vere opp til det enkelte kommunestyret sjølv å vurdere kva som er mest tenleg.

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

Det vil ikkje bli stilt krav om at delegeringsreglementet skal vere «nytt», i den forstand at ein må gjere endringar i det gamle.

Departementet ser ikkje noko behov for å innføre reglar om handheving overfor kommunar som ikkje gjer vedtak om delegeringsreglement i tråd med forslaget.

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

### **1.3.3 Lovfesting av at kommunestyret skal avgjere kven som skal gi innstilling i saker**

#### **GJELDANDE RETT**

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

Sidan det er få føresegner som eksplisitt gir eit organ innstillingsrett, har kommunestyret sjølv eit stort handlingsrom når det gjeld å bestemme kven som skal innstille i saker.

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

vanleg at administrasjonssjefen innstiller som ledd i saksførebuinga.

#### **BAKGRUNN**

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

#### **FORSLAGET FRÅ DEPARTEMENTET**

I høyringsnotatet fremma departementet eit forslag med denne ordlyden:

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

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

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

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

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

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

Det nye med dette forslaget er at kommunestyret må ta stilling til innstillingsinstituttet.

Forslaget om lovpålagd behandling av innstillingsinstituttet og forslaget om lovpålagd behandling av delegeringsreglementet, jf. kapittel 10, er til dels tufta på same omsyn, nemleg det å ha eit bevisst og aktivt tilhøve til korleis ein nyttar desse mekanismene. Det er grunn til å tru at fleire kommunar alleie i dag behandlar desse to spørsmåla saman, slik at ein i delegeringsreglementet tek inn føresegner om innstillingsrett. Slik departementet ser det, vil ei samla behandling vere tenleg. Det gir kommunestyret høve til å sjå desse spørsmåla i samanheng. For å signalisere at ei samla behandling verkar tenleg, foreslår departementet at plikta til å behandle innstillingsinstituttet blir heimla i same føresegn som plikta til å behandle delegeringsreglementet. Føresegna stiller likevel ikkje noko krav om at kommunestyret skal behandle delegeringsreglementet og innstillingsinstituttet samtidig.

Departementet ser ikkje noko behov for å innføre reglar om handheving overfor kommunar som ikkje gjer vedtak om innstillingsinstituttet i tråd med forslaget. Regelen om at vedtak likevel er gyldige, vil gjelde her på same måte som dersom det ikkje var laga noko nytt delegeringsreglement, jf. kapittel 10.

### **1.3.4 Ny føresegn om etablering av kommuneråd i kommunar med parlamentarisk styringsform**

#### **GJELDANDE RETT**

Ved etableringa av parlamentarisk styreform er utgangspunktet i kommunelova § 19 at det er kommunestyret sjølv som skal opprette eit kommuneråd som den øvste leiinga av kommuneadministrasjonen.

Kva ansvar og makt kommunerådet skal ha, er fastsett i kommunelova § 20.

I dei tilfella kommuneråd blir innførte, følgjer det av kommunelova § 19 nr. 2 at ordninga med administrasjonssjef fell bort. Når ei parlamentarisk styreform blir ført vidare, vel kommunestyret sjølv eit råd i det konstituerande møtet etter eit kommunestyreval. Når kommunestyret sjølv har vedteke at det sitjande rådet

skal fråtre, eller rådet har varsla at det vil fråtre, skal nytt råd veljast seinast i det neste møtet. Rådet tiltrer straks det er valt. Dette følgjer av kommunelova § 19 nr. 3.

Av kommunelova § 19 nr. 4 følgjer det at forslaget til råd skal innehalde så mange namn på personar som ein ønskjer å ha i rådet, og peike på kven som skal vere leiar og nestleiar i rådet. Føresegnene om kjønnsbalanse i § 38 a nr. 3 første og andre punktum gjeld tilsvarende.

Eit forslag om at rådet skal fråtre, må setjast fram i møte. Forslaget skal behandlast i neste møte, med mindre to tredelar av dei som er til stades på møtet, krev avrøysting straks. Rådet må gi beskjed i møte om at det fråtrer, jf. kommunelova § 19 nr. 5.

Fråtrer ein medlem frå rådet etter vedtak eller etter eige ønske, skal det veljast ein ny medlem etter forslag frå rådet. Dersom leiaren fråtrer, skal det veljast nytt råd, jf. kommunelova § 19 nr. 6.

Det følgjer av kommunelova § 19 nr. 7 at den som blir vald som medlem av kommunerådet, fråtrer dei andre kommunale verva sine i funksjonsperioden. Kommunestyret kan velje setjemedlemmer for andre verv enn kommunestyremedlem for den tida han eller ho er medlem av kommunerådet.

#### **BAKGRUNN**

I 1986 starta Oslo kommune, som den første kommunen i landet, eit forsøk med parlamentarisk styringssystem. Kommunal parlamentarisme blei seinare heimla i kommunelova av 1992.

Frå 2003 har Oslo kommune, med heimel i forskrift om vedtekter for byrådsdannelser i Oslo kommune av 19. desember 2002 nr. 1770, praktisert eit forsøk som vert omtalt nedanfor.

Oslo kommune tok i 2008 initiativ overfor Kommunal- og regionaldepartementet med sikte på ei lovending, slik at ordninga som er utprøvd i forsøket, kan lovfestast som ei alternativ ordning.

#### **NÆRMARE OM FORSØKET MED BYRÅDSDANNINGAR**

Reglane i forskrifta omhandlar ei ny ordning for byråds-skifte i Oslo kommune – innanfor eit eksisterande parlamentarisk styringssystem. Når den parlamentariske situasjonen i bystyret tilseier det, har ordføraren på vegner av bystyret plikt til å gi ein byrådsleiar-kandidat i oppdrag å danne nytt byråd. Ordføraren peiker ut den byrådsleiar-kandidaten han eller ho etter politiske sonderingar trur kan samle størst oppslutning i bystyret for byrådet sitt. Skjer eit byråds-skifte som følgje av eit kommunestyreval, skal den personen som til kvar tid formelt sit med ordførarvervet, ha oppdraget.

Når det gjeld konstitueringa av byrådet, følgjer det av forskrifta at den utpeikte byrådsleiar-kandida-

ten sjølv set saman leiarkollegiet sitt, og at det nye byrådet konstituerer seg sjølv.

Byrådsleiaren kan sjølv når som helst skifte ut medlemmer av byrådet og bestemme korleis byrådet skal vere sett saman. Ein medlem av byrådet fråtrer også etter vedtak eller etter eige ønske.

Forskrifta presiserer at dei alminnelege reglane for kven som kan stille til val, i kommunelova § 14, gjeld tilsvarande for kven som kan ha byrådsverv.

Byrådet sender melding til bystyret om samansetninga av byrådet straks det har konstituert seg, og straks det har skjedd endringar i samansetninga av byrådet.

Medan funksjonstida for byrådet etter § 19 følgjer kommunestyreperioden, er funksjonstida for byrådet etter forsøksordninga uavhengig av valperioden. Ved skifte av byråd blir byrådet som fråtrer, sitjande inntil eit nytt byråd har konstituert seg.

Eit forslag om at byrådet skal fråtre, må setjast fram i bystyremøte. Forslaget skal behandlast i neste bystyremøte med mindre to tredelar av dei som er på møtet, krev avrøysting straks. Dersom byrådet fråtrer, skal det gi beskjed i bystyremøte.

Forskrifta erstattar kommunelova § 19 nr. 3 og nr. 4. § 19 nr. 6 om val av byråd og byrådar gjeld ikkje i forsøket.

#### EVALUERINGA AV FORSØKET MED BYRÅDSDANNINGAR

Forsøket med nye reglar for byrådsdanningar i Oslo blei, etter initiativ frå Oslo kommune, evaluert av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). NIBR la i april 2008 fram rapporten «Innsetting eller utpeiking? Evaluering av forsøk med nye reglar for byrådsdannelser i Oslo» (NIBR-rapport 2008:10).

Rapporten blir innleia med eit teoretisk bakteppe i form av ein diskusjon om tilhøve knytte til maktfordeling, parlamentarisme og byrådsdanning. Rapporten gjer vidare greie for kva effektar forsøksordninga med utpeiking har hatt.

Rapporten peiker på at ordførarrolla har blitt tydelegare, og at ordføraren potensielt får meir makt.

Vidare gjer rapporten greie for diskusjonen om korleis ein skal definere ein parlamentarisk situasjon.

Nærmare omtale av evalueringa vert gjort i avsnitt 12.4 i proposisjonen.

#### FORSLAGET FRÅ DEPARTEMENTET

Departementet føreslo i høyringsnotatet å lovfeste ei alternativ ordning å danne kommuneråd på, etter mønster av forsøket som Oslo kommune praktiserer.

Evalueringa har vist at utpeikingsordninga har vore med på å gjere den parlamentariske styringsmodellen i Oslo meir robust, dvs. gjort det lettare å få etablert eit stabilt og styringsdyktig byråd. Evalueringa viste òg at bevisstheita om ordførarrolla og

samanhengane mellom byrådsdanningar og konstituering av bystyret har blitt sterkare som følge av forsøket. Sjå avsnitt 12.4 i proposisjonen for nærmare omtale av evalueringa.

Departementet meiner det er viktig at det er klare roller når det skal etablerast kommuneråd, og legg til grunn at ordninga som blir nytta, kan bidra til å sikre ei stabil politisk styring. Utpeikingsordninga i Oslo tek vare på desse omsyna.

Departementet registrerer at av dei høyringsinstansane som har uttalt seg særskilt om forslaget, gir nær sagt alle støtte til forslaget. Svært få høyringsinstansar hadde innvendingar mot forslaget. Departementet har likevel merka seg fråsegna frå Hardangerrådet, som peiker på lokaldemokratiske konsekvensar av å ta bort makta som kommunestyret har til å oppnemne kommuneråd. Departementet meiner at dette er ein meir formell enn praktisk verknad av forslaget. Dersom kommunestyret ikkje er fornøgd med det kommunerådet som blir danna etter den alternative ordninga, vil det kunne gjere vedtak om at rådet må fråtre. Så lenge kommunestyret har denne makta, er det i eit lokaldemokratisk perspektiv ikkje avgjerande at kommunestyret ikkje sjølv vel kommunerådet.

Departementet ønskjer etter dette å lovfeste ei alternativ ordning for danning av kommuneråd, i tråd med forslaget i høyringsnotatet. Forsøket i Oslo kommune, som har fått verke over tid, gir departementet eit godt grunnlag for å fremme dette forslaget. Slik departementet vurderer det, kom det heller ikkje avgjerande innvendingar i høyringsrunden.

#### *Nærmare om innhaldet i ei alternativ ordning for å danne kommuneråd*

Kommunelova § 18 inneheld føresegnar om innføring og oppheving av kommunal parlamentarisme. Departementet føreslår at det blir teke inn eit nytt nr. 4 i § 18, som fastset at kommunestyret sjølv avgjer om danninga av kommuneråd skal skje ved val, jf. gjeldande § 19, eller etter dei nye føresegnene om utpeiking av kommunerådsleiar, som igjen set saman kollegiet sitt. Departementet presiserer at dette inneber at ein må følgje alle reglane for den ordninga ein har valt å følgje, og at ein kommune ikkje kan følgje enkeltreglar frå dei ulike føresegnene. Ein kommune som har bestemt seg for å danne kommuneråd etter den nye § 19 a som er føreslått, kan når som helst bestemme at danning av kommuneråd igjen skal skje etter § 19, og omvendt. Departementet finn ikkje grunn til å lovfeste dette særskilt, all den tid departementet meiner dette kan utleiast av den nye § 18 nr. 4 som er føreslått.

Departementet meiner det er formålstenleg å lovfeste tilsvarande føresegnar som §§ 2-1, 2-2, 2-3 og 2-4 i den gjeldande forskrifta om vedtekter for



byrådsdanningar i Oslo kommune. I ny § 19 a nr. 1 foreslår departementet at når den parlamentariske situasjonen i kommunestyret tilseier det, har ordføraren på vegner av kommunestyret plikt til å gi ein kommunerådsleiarkandidat i oppdrag å danne nytt kommuneråd. Ordføraren peiker ut den kandidaten som han eller ho etter politiske sonderingar meiner kan samle størst oppslutning i kommunestyret for kommunerådet sitt.

I høyringsnotatet viste departementet til at det i evalueringa frå Oslo kommune er reist spørsmål om det bør definerast nærmare i regelverket kva ein parlamentarisk situasjon er, dvs. spørsmålet om i kva tilfelle ordføraren bør gripe inn for å sondere om det finst andre kommunerådsalternativ. Departementet la til grunn at det ikkje er nødvendig å lovfeste kva som er å rekne som ein parlamentarisk situasjon, all den tid det til sjuande og sist vil vere ordføraren som avgjer når ein slik situasjon har oppstått. I mange tilfelle vil også kommunestyret/kommunestyremedlemmer engasjere seg, noko som vil bidra til ei nødvendig avklaring.

I høyringsfråsegna si seier Oslo kommune seg einig i at det ikkje er nødvendig eller tenleg å lovfeste kva som er å rekne som ein parlamentarisk situasjon. Oslo kommune peiker likevel på at grunngevinga som departementet har gitt for dette, kan bli misforstått dit hen at ein ordførar fritt og på sjølvstendig grunnlag kan avgjere når og om det ligg føre en parlamentarisk situasjon. I fråsegna blir det derfor streka under at ein parlamentarisk situasjon i denne samanhengen vil oppstå dersom kommunerådsleiaren varslar at kommunerådet går av, eller dersom kommunerådet blir felt ved mistillit eller går på eit avrøystingsnederlag i kommunestyret etter at kommunerådsleiaren har stilt kabinettsspørsmål.

Departementet kan ikkje sjå at det er noko behov for å definere nærmare i lova kva som skal reknast som ein parlamentarisk situasjon. Dei tilhøva som Oslo kommune peiker på i høyringsfråsegna, vil typisk vere døme på kva som vil kunne reknast som ein parlamentarisk situasjon.

I ny § 19 a nr. 2 foreslår departementet at dersom eit skifte av kommuneråd er ei følgje av eit kommunestyreval, skal den personen som til kvar tid formelt har ordførarvervet, ha oppdraget med å peike ut ein kommunerådsleiarkandidat. Årsaka er at det kan vere uheldig om det oppstår tvil om det er den avtroppande eller påtroppande ordføraren som skal stå for utpeikinga. Ved å vise til at det er den til kvar tid sitjande ordføraren som skal ha denne oppgåva, blir ein eventuell tvil rydda av vegen.

I ny § 19 a nr. 3 foreslår departementet at kandidaten som er utpeikt, sjølv set saman kollegiet sitt, og at det nye kommunerådet konstituerer seg sjølv. Vidare foreslår departementet at leiaren av rådet når

som helst kan skifte ut medlemmer av rådet og bestemme korleis rådet skal vere sett saman.

Kommunestyret har eit sjølvstøtt behov for å vere informert om korleis kommunerådet blir sett saman, og når det måtte skje eventuelle endringar i samansetninga. I ny § 19 a nr. 4 foreslår departementet at kommunerådet får plikt til å sende melding til kommunestyret om samansetninga av rådet straks det har konstituert seg. Kommunestyret får òg plikt til å sende melding straks det har skjedd endringar i samansetninga, til dømes ved at leiaren av kommunerådet byter ut ein medlem av rådet. Funksjonstida til kommunerådet er uavhengig av valperioden for kommunestyret, jf. forslag til ny § 19 a nr. 5.

Ved skifte av kommuneråd blir rådet som fråtrer, sitjande inntil eit nytt råd har konstituert seg, jf. forslag til ny § 19 a nr. 6.

Som departementet har peikt på, er eit kommuneråd som blir danna ved utpeiking, avhengig av tillit frå kommunestyret. Det er ein grunnleggjande føresetnad at kommunestyret som det øvste organet i kommunen skal kunne kaste eit kommuneråd det ikkje er fornøgd med. I forslag til ny § 19 a nr. 7 foreslår departementet at eit forslag om at rådet skal fråtre, må setjast fram i kommunestyremøte. Forslaget skal behandlast i neste kommunestyremøte, med mindre to tredelar av dei som er på møtet, krev avrøysting straks. I forslag til ny § 19 a nr. 7 foreslår departementet òg at rådet skal gi beskjed i kommunestyremøte om at det fråtrer.

At ein medlem må fråtre når leiaren bestemmer det, følgjer av forslaget til ny § 19 a nr. 3. Det følgjer av forslag til ny § 19 a nr. 8 at ein medlem òg må fråtre etter vedtak. Kommunestyret kan altså gjere mistillitsvedtak mot enkeltmedlemmer av rådet. Forslaget opnar òg for at ein medlem av rådet kan fråtre etter eige ønske. Dersom rådsleiaren fråtrer, skal heile rådet fråtre.

Departementet meiner det ikkje er nødvendig å presisere at dei alminnelege reglane for å bli vald i kommunelova § 14 skal brukast tilsvarande for kva personar som kan ha verv i kommunerådet, all den tid dette følgjer direkte av lova sjølv. Føresegnene om kjønnsbalanse i § 38 a nr. 3 første og andre punktum vil gjelde, ved at § 19 a nr. 3 får ei tilsvarande føresegn om dette som i § 19.

#### **1.4 Økonomiske og administrative konsekvensar**

Samkommunemodellen er ein ny lovfesta interkommunal samarbeidsmodell på lik linje med dei andre samarbeidsmodellane i kommunelova. Modellen er eit tilbod som kommunar kan nytte seg av dersom dei finn det formålstenleg. Forslaget inneber ingen pålegg om å endre organisasjonsmodell for eksisterande samarbeidsordningar. Det har derfor

ikkje i seg sjølv nokre økonomiske eller administrative konsekvensar for kommunane.

Dei økonomiske og administrative konsekvensane for dei kommunane som vel å bruke den nye organisasjonsmodellen, er vanskelege å berekne. For kommunar – som for alle andre organisasjonar – knyter det seg visse transaksjonskostnader til å endre organisasjonsform. Dei administrative konsekvensane vil vere avhengige av kor omfattande samarbeidsordningar som blir etablerte. Det vil i alle tilfelle vere kostnader til mellom anna å tilsetje administrativ leiar og andre tilsette i samkommunen samt å utarbeide samarbeidsavtalen. Deltakarkommunane heftar også for forpliktingane til samkommunen.

For staten har forslaget til samkommunemodell ingen økonomiske eller administrative konsekvensar.

Behandling av delegeringsreglement og sak om innstillingsrett inneber eit visst administrativt arbeid, men departementet kan ikkje sjå at det vil ha økonomiske og administrative konsekvensar i særleg omfang. Prosessar av denne typen må ein dessutan tru ligg i kjernen av det ein kan vente at kommunistret som folkevalt organ gjennomfører.

Forslaget om ei alternativ utpeikingsordning fører heller ikkje med seg administrative og økonomiske konsekvensar. Forslaget inneber ingen nye materielle plikter for kommunane, men er berre ein frivillig, alternativ framgangsmåte ved val av kommuneråd.

I den grad forslaga fører med seg auka utgifter for dei enkelte kommunane, må dei dekkjast av det gjeldande budsjettet.

## 2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Masud Gharakhani, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen, Eirik Sivertsen og Karin Yrvin, frå Framstegspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, frå Høgre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, frå Sosialistisk Venstreparti, leiaren Aksel Hagen, frå Senterpartiet, Heidi Greni, og frå Kristeleg Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til proposisjonen der det foreslås å lovfeste en samkommunemodell og det fremmes enkelte andre lovforslag.

Komiteens flertall, medlemene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, retter to åpenbare feil i forslaget til lovvedtak. Under romertall I i forslaget til lovvedtak har departementet foreslått en ny § 39 nr. 2 i kommuneloven. I

den sammenheng står det i lovvedtaket at «Noverande § 32 nr. 2 blir ny nr. 3.» Flertallet viser til at det her åpenbart skulle vært vist til § 39, ikke til § 32. Flertallet foreslår derfor at setningen blir erstattet med følgende setning: «Noverande § 39 nr. 2 blir ny nr. 3.» Under romertall V i forslaget til lovvedtak i proposisjonen foreslås det at lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse § 1-2 andre ledd skal endres, ved at en tar inn ordet «samkommune». Flertallet mener at overskriften til samme paragraf også bør endres ved at en tar inn ordet «samkommuner», og foreslår derfor at romertall V i forslaget til lovvedtak skal lyde:

«V

I lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse skal disse endringane gjera:

Overskrifta til § 1-2 andre ledd skal lyde:

§ 1-2. *Krav mot staten, fylkeskommuner, kommuner, samkommuner, interkommunale selskaper, regionale helseforetak og helseforetak*

§ 1-2 andre ledd skal lyde:

Pengekrav mot en kommune, fylkeskommune, samkommune, et interkommunalt selskap, regionalt helseforetak eller helseforetak kan ikke tvangsfullbyrdes etter kapittel 7, jf. kommuneloven § 55, lov om interkommunale selskaper § 23 og helseforetaksloven § 5.»

Et annet flertall, medlemene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter regjeringens forslag om lovfesting av samkommunemodellen. Dette vil gi kommunene en ny modell for interkommunalt samarbeid på lik linje med andre lovfestede interkommunale samarbeidsmodeller. Dette flertallet noterer seg at som for andre interkommunale samarbeidsmodeller vil samkommunen få oppgavene, myndigheten og finansieringen fra deltakerkommunene, og må drive virksomheten sin innenfor de rammene som deltakerkommunene har gitt. Samkommunen kan legges ned av deltakerkommunene når de finner det formålstjenlig. Dette flertallet noterer seg at den enkelte deltakerkommune står fritt til å trekke seg når kommunen ønsker det. Dette flertallet anser derfor at samkommunemodellen har de samme grunntrekkene som annet interkommunalt samarbeid. Dette flertallet viser til at samkommunemodellen, sammenlignet med vertskommunemodellen, er tilpasset samarbeid på et bredere og mer sektorovergripende oppgavefelt.

Dette flertallet noterer seg at kommunene står overfor kompetanseutfordringer på mange ulike

tjenesteområder. Ikke minst vil samhandlingsreformen føre til utstrakt interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver som kan innebære offentlig myndighetsutøvelse. I dag er det bare vertskommunemodellen som kan benyttes ved samarbeid om oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. Dette flertallet er av den oppfatning at samkommunemodellen vil ta vare på behovet for en lovfestet interkommunal modell for samarbeid på en rekke individrettede tjenesteområder.

Dette flertallet viser til at samkommunen får et felles overordnet styringsorgan (samkommunestyret), valgt av og blant kommunestyrene i deltakerkommunene.

Medlemene i komiteen frå Framstegspartiet og Høgre kan ikkje sjå at oppretting av eit nytt forvaltningsnivå, mellom kommune og fylkeskommune, er rett veg å gå. Desse medlemene viser også til dei demokratiske utfordringane som oppstår fordi samkommunestyret ikkje skal vere direkte vald, men indirekte vald frå deltakerkommunane. Desse medlemene merkar seg at i motsetning til ved kommunesamanslåing vil ikkje ein samkommune få reduserte statlege overføringer.

Desse medlemene er av den oppfatning at samkommunemodellen er eit svært dårleg forslag som desse medlemene derfor vil stemme mot. Desse medlemene vil derimot oppmode dei kommunar som har planar om å danne samkommune til heller å setje i gang ein prosess med å slå seg saman. Desse medlemene vil arbeide for at kommunar som slår seg saman blir kompensert fullt ut for reduserte framtidige inntekter. Desse medlemene understrekar at kommunesamanslåingar, i motsetning til oppretting av samkommunar, vil kunne frigjere administrative ressursar som kan nyttast til innbyggarane sitt beste.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener de senere års økte behov for samkommuner må sees på som signal om økt behov for en gjennomtenkning og ny vurdering av hensiktsmessigheten av dagens norske kommunestruktur. Dette medlem peker på at samkommunemodellen kan ha den effekt at kommuner som egentlig hadde tjent på å slå seg sammen, heller velger å etablere en samkommune, noe som er mer ressurskrevende og mindre effektivt. Dette medlem mener at frivillighet må legges til grunn for kommunesamenslåinger. Dette medlem etterlyser flere virkemidler som gjør det mulig, for kommuner som ønsker det, å slå seg sammen.

Dette medlem understreker viktigheten av at kommuner og regioner samarbeider om det som er nyttig å løse i fellesskap. Dette medlem mener

det derfor er viktig å styrke det interkommunale samarbeidet. På flere områder kan interkommunalt samarbeid medføre både bedre tjenester, mer robuste og interessante fagmiljøer og mer effektiv ressursbruk.

Dette medlem merker seg at mange kommuner har utfordringer med å skaffe nok kapasitet og god nok kompetanse for å sørge for et tilfredsstillende tjenestetilbud, og at deltakelse i en samkommune vil kunne gi flere kommuner et bedret tjenestetilbud. Dette medlem mener også at samkommunemodellen kan være et nødvendig verktøy for å utføre noen av de lovpålagte oppgavene som ble overført til kommunen i forbindelse med samhandlingsreformen. Dette medlem støtter derfor regjeringens forslag om å lovfeste en ny modell for interkommunalt samarbeid i form av en samkommune.

Når det gjeld dei øvrige lovforslaga i proposisjonen, sluttar komiteen seg til desse.

### 3. Tilråding frå komiteen

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak til lov

om endringar i kommunelova m.m.  
(samkommune mv.)

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner skal desse endringane gjerast:

Ny § 18 nr. 4 skal lyde:

*Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om dannelse av kommuneråd eller fylkesråd skal skje etter § 19 eller § 19 a.*

Ny § 19 a skal lyde:

§ 19 a *Utpeking av kommunerådsleder kandidat eller fylkesrådsleder kandidat*

1. *Når den parlamentariske situasjonen i kommunestyret eller fylkestinget tilsier det, har ordføreren eller fylkesordføreren på kommunestyrets eller fylkestingets vegne plikt til å gi en kommunerådsleder kandidat eller fylkesrådsleder kandidat i oppdrag å danne nytt kommuneråd eller fylkesråd. Den kandidaten som ordføreren eller fylkesordføreren etter politiske sonderinger antar kan samle størst oppslutning i kommunestyret eller fylkestinget for sitt kommuneråd eller fylkesråd, skal utpekes.*
2. *Er skifte av kommuneråd eller fylkesråd følge av et kommunestyrevalg eller fylkestingsvalg, skal*

den person som til enhver tid formelt innehar ordførervervet eller fylkesordførervervet, ha oppdraget som følger av nr. 1.

3. Den utpekte kandidaten setter selv sammen sitt kollegium, og det nye kommunerådet eller fylkesrådet konstituerer seg selv. Bestemmelsene om kjønnsbalanse i § 38 a nr. 3 første og annet punktum gjelder tilsvarende. Lederen av kommunerådet eller fylkesrådet kan selv når som helst skifte ut medlemmer av rådet og bestemme rådets sammensetning.
4. Kommunerådet og fylkesrådet sender, straks det har konstituert seg, melding til kommunestyret eller fylkestinget om rådets sammensetning. Tilsvarende gjelder ved endringer i rådets sammensetning.
5. Funksjonstiden til kommunerådet eller fylkesrådet er uavhengig av kommunestyrets og fylkestingets valgperiode.
6. Ved skifte av kommuneråd og fylkesråd blir fratredende råd sittende inntil nytt råd har konstituert seg.
7. Et forslag om at rådet skal fratres, må fremsettes i kommunestyremøte eller fylkestingsmøte. Forslaget skal behandles i neste kommunestyremøte eller fylkestingsmøte med mindre to tredjedeler av de møtende krever umiddelbar avstemning. Meddelelse fra rådet om fratreden skal skje i kommunestyremøte eller fylkestingsmøte.
8. Et medlem av rådet fratrer, foruten i tilfeller nevnt i nr. 3 i denne paragrafen, etter vedtak eller etter eget ønske. Dersom rådslederen fratrer, skal hele rådet fratres.

Overskrifta til nytt kapittel 5 A skal lyde:

### **Kapittel 5 A. Vertskommune**

Noverande §§ 28 a til 28 k blir nye §§ 28-1 a til 28-1 k i kapittel 5 A.

Overskrifta til § 28-1 a skal lyde:

§ 28-1 a *Vertskommunesamarbeid*

§ 28-1 c nr. 6 skal lyde:

Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet der delegasjon er skjedd fra *samarbeidskommunene til vertskommunen* i samsvar med nr. 3.

Overskrifta til nytt kapittel 5 B skal lyde:

### **Kapittel 5 B. Samkommune**

I kapittel 5 B skal nye §§ 28-2 a til 28-2 v lyde:

§ 28-2 a *Samkommune*

1. To eller flere kommuner eller to eller flere fylkeskommuner (deltakerkommunene) kan vedta å

opprette en samkommune for å løse felles oppgaver. Vedtak om deltakelse i en samkommune treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv.

2. Samkommunen er et eget rettssubjekt.
3. En kommune eller fylkeskommune kan ikke delta i mer enn én samkommune.
4. Øvrige kapitler i denne lov gjelder tilsvarende så langt de passer for samkommuner, med mindre annet er fastsatt i dette kapitlet. §§ 8, 12, 18 til 21, 27, 28-1 c, 28-1 d, 28-1 g, 48 nr. 4, 49, 50 nr. 8, 56 til 58, 60 og 61 til 75 gjelder likevel ikke.

§ 28-2 b *Overføring av myndighet til samkommunen*

1. Enhver oppgave eller avgjørelsesmyndighet som ikke i lov er lagt til kommunestyret eller fylkestinget selv eller andre kommunale eller fylkeskommunale organer, kan overføres til en samkommune.
2. De oppgaver og den avgjørelsesmyndighet som overføres samkommunen, må være identiske for alle deltakerkommunene.

§ 28-2 c *Forholdet til forvaltningsloven og offentleglova*

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

§ 28-2 d *Virksomhetsoverdragelse*

Reglene i arbeidsmiljøloven §§ 16-2 til 16-7 om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse gjelder tilsvarende ved opprettelse av, uttreden fra eller oppløsning av en samkommune.

§ 28-2 e *Samarbeidsavtalen*

1. Deltakerkommunene skal opprette en skriftlig samarbeidsavtale for samkommunen. Kommunestyret eller fylkestinget vedtar selv avtalen og endringer om forhold som er omtalt i nr. 3.
2. Endringer i avtalen som gjelder andre forhold enn de som er omtalt i nr. 3, vedtas av samkommunestyret med tilslutning fra minst to tredjedeler av de avgitte stemmene. Det kan likevel avtales at også slike endringer skal vedtas av det enkelte kommunestyre eller fylkesting selv.
3. Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om:
  - a) samkommunens navn, som skal inneholde ordet samkommune,
  - b) deltakerkommunene og antall representanter i samkommunestyret fra den enkelte deltakerkommune,
  - c) hvilken adresse samkommunen skal registre-

- res på i Enhetsregisteret,
- d) hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal overføres til samkommunen,
  - e) tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet,
  - f) deltakerkommunenes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til samkommunen,
  - g) den enkelte deltakerkommunes eierandel i samkommunen og ansvarsandel for samkommunens forpliktelser dersom denne avviker fra eierandelen,
  - h) hvordan plikten til å dekke samkommunens underskudd skal fordeles mellom deltakerkommunene dersom denne avviker fra deltakerkommunenes ansvarsandel for samkommunens forpliktelser,
  - i) rammer for samkommunens finansforvaltning,
  - j) underretning til deltakerkommunene om vedtak som treffes i samkommunen,
  - k) uttreden fra og oppløsning av samkommunen, herunder oppbevaring av arkiver skapt av samkommunen, og
  - l) annet som etter lov krever avtale.
4. Ved etablering av en samkommune mellom kommuner skal samkommunen sende kopi av samarbeidsavtalen til fylkesmannen. Samkommunen skal også orientere om endringer i samarbeidsavtalen og vedtak om uttreden eller oppløsning. Departementet skal på tilsvarende måte orienteres om samkommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

#### § 28-2 f *Deltakeransvar*

1. Den enkelte deltakerkommune hefter ubegrenset for en andel av samkommunens forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre samkommunens samlede forpliktelser.
2. Samkommunens kreditorer må først gjøre sitt krav gjeldende mot samkommunen. Dersom kreditor ikke oppnår dekning av samkommunen innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakerkommune for dennes andel av forpliktelsen. En deltakerkommune som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring på samkommunen, kan straks kreve tilbake sitt utlegg fra samkommunen.

#### § 28-2 g *Deltakelse i andre organisasjonsformer*

1. En samkommune kan ikke være deltaker i sammenslutninger. Samkommunen kan likevel forvalte midler i aksjer når dette har et finansielt formål.

2. En samkommune kan være vertskommune etter § 28-1 b, jf. § 28-1 a, for andre enn deltakerkommunene i samkommunen.

#### § 28-2 h *Samkommunestyret*

1. Samkommunestyret er samkommunens øverste organ. Samkommunestyret skal bestå av minst tre representanter med vararepresentanter fra hver deltakerkommune. Disse velges av og blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Valget skal skje i konstituerende møte i kommunestyret eller fylkestinget i deltakerkommunene. Representantene velges for fire år. Den enkelte deltakerkommune kan velge nye representanter i valgperioden. Nyvalg skjer for den gjenværende del av valgperioden.
2. Samkommunestyret velger selv blant sine medlemmer leder og nestleder. Lovens bestemmelser om ordfører og varaordfører gjelder tilsvarende for leder og nestleder i samkommunestyret. Deltakerkommunene kan avtale en annen funksjonstid for leder og nestleder enn det som følger av § 9.

#### § 28-2 i *Møte- og talerett for deltakerkommunene*

Deltakerkommunenes ordførere og administrasjonssjefer har møte- og talerett i samkommunens organer. Administrasjonssjefene har likevel ikke møte- og talerett i kontrollutvalget.

#### § 28-2 j *Administrativ leder*

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

#### § 28-2 k *Innstilling til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap*

Samkommunestyret skal fastsette hvilket organ i samkommunen som skal avgi innstilling til vedtak om økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap.

#### § 28-2 l *Inndekning av underskudd i samkommunen*

1. Samkommunen plikter å dekke inn underskudd i samkommunen.
2. Deltakerkommunene plikter å yte tilskudd til inndekning av underskudd i samkommunen.
3. Departementet kan i forskrift gi regler for samkommunens og deltakerkommunenes plikt til å dekke inn underskudd i samkommunen.

#### § 28-2 m *Låneopptak og garantier*

1. Samkommunen kan bare ta opp lån dersom dette er fastsatt i samarbeidsavtalen. Dersom samkommunen skal kunne ta opp lån, skal avtalen inneholde et høyeste beløp for samkommunens samlede låneopptak.
2. Dersom en av deltakerkommunene er underlagt reglene i § 60, skal departementet godkjenne samkommunens vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre samkommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår.
3. Samkommunen kan ikke stille kausjon eller annen økonomisk garanti for virksomhet som drives av andre enn samkommunen selv.

#### § 28-2 n *Betalingsvansker*

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

#### § 28-2 o *Valg til kontrollutvalg*

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

#### § 28-2 p *Klage*

1. Når samkommunestyrets underordnede organer treffer vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er samkommunestyret eller en eller flere særskilte klagenemnder oppnevnt av samkommunestyret klageinstans.
2. Når samkommunestyret treffer vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd, er likevel departementet klageinstans.
3. Vedkommende statlige organ er klageinstans når dette følger av lov eller når samkommunens vedtak er truffet i medhold av myndighet delegert fra et statlig organ.

4. Hver av deltakerkommunene skal være representert i klagenemnd som nevnt i nr. 1. Nemnda skal ha minst tre medlemmer, og den velger selv sin leder og nestleder.

#### § 28-2 q *Lovlighetskontroll*

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

#### § 28-2 r *Statlig tilsyn*

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

#### § 28-2 s *Ansvarlig statlig organ*

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

#### § 28-2 t *Uttreden*

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

§ 28-2 u *Oppløsning*

Samkommunen kan oppløses dersom deltakerkommunene er enige om det. Vedtak om oppløsning treffes av det enkelte kommunestyre eller fylkesting selv.

§ 28-2 v *Forskrifter*

1. Forskrifter gitt i medhold av kommuneloven gjelder tilsvarende så langt de passer for samkommunen, med mindre departementet i forskrift fastsetter at annet skal gjelde.
2. Departementet kan gi forskrift om rapportering fra samkommunen om ressursbruk og tjenesteyting til bruk i nasjonale informasjonssystemer.

## § 39 nr. 2 skal lyde:

*Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta reglement for delegasjon av avgjørelsesmyndighet og for innstillingsrett innen 31. desember året etter at kommunestyret og fylkestinget ble konstituert. Sist vedtatte reglement og eventuelle andre vedtak gjelder inntil nytt reglement er vedtatt.*

Noverande § 39 nr. 2 blir ny nr. 3.

## II

I lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov skal § 79 femte ledd lyde:

Er en *fylkeskommune*, en kommune eller en *samkommune* fornærmet, kan offentlig påtale begjæres av henholdsvis *fylkesting*, *kommunestyre* eller *samkommunestyre*. Fylkestinget kan gi fullmakt til fylkesutvalget, fylkesordføreren, fylkesrådet, faste utvalg og administrasjonssjefen. Kommunestyret kan gi fullmakt til formannskapet, ordføreren, kommunerådet, faste utvalg, kommunedelsutvalg og administrasjonssjefen. *Samkommunestyret kan gi fullmakt til samkommunestyrets leder, faste utvalg og administrativ leder*. Fullmakt kan bare gis for så vidt gjelder verdier eller interesser som vedkommende organ eller person forvalter eller fører tilsyn med. Fjerde ledds annet punktum gjelder tilsvarende. Tredje ledd gjelder tilsvarende i tilfelle en kommune utøver virksomhet utenfor *kommunen*, en fylkeskommune utøver virksomhet utenfor fylkeskommunen eller en *samkommune* utøver virksomhet utenfor *samkommunen*.

## III

I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene skal § 191 første ledd lyde:

For staten er det statsministeren eller vedkommende departementschef, som tar imot forkyndelser

og meddelelser; for en fylkeskommune er det fylkesordføreren; for en *kommune* er det ordføreren; for en *samkommune* er det *samkommunestyrets leder*.

## IV

I lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen skal § 4 første ledd bokstav f første punktum lyde:

- f) avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av *kommunestyret*, *fylkestinget* eller *samkommunestyret* selv, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet, fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fylkesrådet etter lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 13.

## V

I lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse skal disse endringene gjerast:

Overskrifta til § 1-2 andre ledd skal lyde:

*§ 1-2 Krav mot staten, fylkeskommuner, kommuner, samkommuner, interkommunale selskaper, regionale helseforetak og helseforetak*

§ 1-2 andre ledd skal lyde:

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

## VI

I lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister skal disse endringene gjerast:

§ 1-5 andre punktum skal lyde:

Er dette et statlig organ, skal retten gi varsel om søksmålet til en *kommune*, *fylkeskommune* eller *samkommune* som har truffet avgjørelse i saken i tidligere instans.

§ 2-1 første ledd bokstav b skal lyde:

- b) stat, *kommuner*, *fylkeskommuner* og *samkommuner*,

§ 4-4 fjerde ledd andre punktum skal lyde:

*Fylkeskommuner, kommuner og samkommuner har alminnelig verneting der hovedadministrasjonen ligger.*

§ 33-1 andre ledd skal lyde:

Pengekrav mot staten, en kommune, en fylkeskommune, *en samkommune*, et interkommunalt selskap, et regionalt helseforetak eller et helseforetak kan ikke sikres med arrest.

VII

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 26. april 2012

**Aksel Hagen**

leiar

**Gjermund Hagesæter**

ordførar