



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

# Interkommunalt samarbeid

Elen Schmedling Gimnæs

Stavanger 29.05.13



# Innhold

1. Innledning
2. Kommunal organisasjonsfrihet, rettslig skranker mv.
3. § 27 samarbeid, IKS og AS
4. Vertskommunemodellen
5. Samkommunemodellen
6. Styringsmuligheter og –utfordringer
7. Avslutning

# 1. Innledning - noen utgangspunkter

- Generalistkommuneprinsippet – kommunen driver en omfattende virksomhet
- Både lovpålagte og frivillige oppgaver
- Kommunene har stor frihet med hensyn til hvordan de skal organisere sin virksomhet
- Mange oppgaver organiseres og utføres som en del av kommuneorganisasjonen

# Utgangspunkter forts.

- Kommuner kan samarbeide med andre kommuner innenfor alle deler av sin virksomhet – alle oppgaver
- **Frivillige oppgaver**  
Stor frihet mht. samarbeidsform
- **Lovpålagte oppgaver**
- Flere krav til den rettslige organiseringen rundt samarbeidet - særlig om oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet

# Begrunnelser for samarbeid

- Større og mer robuste fagmiljøer
- Stordriftsfordeler ved felles oppgaveløsning
- Næringshensyn
- Økonomisk overskudd
- Hensiktsmessig ressursbruk
- Bedre kvalitet på tjenestene

## 2. Hvor fritt står kommunen rettslig?

- Kommunal organisasjonsfrihet – men det finnes noen rettslige skranker for samarbeid
- Avhenger av hvilke oppgaver det skal samarbeides om ..

# Kommunale samarbeid kan deles inn i kategorier ut fra type oppgaver:

- Konkurransetsatt forretningsdrift i samarbeid med andre kommuner/private
- Samarbeid om administrative støttetjenester
- Faglige eller politiske uformelle nettverk m.m.
- Samarbeid om drift og organisering av tjenesteyting/service
- Samarbeid om lovpålagte oppgaver som innebærer mer eller mindre grad av offentlig myndighetsutøvelse

# Rettslige skranker for valg av modell

- Generell regel:

Om samarbeidet medfører å *delegere eller overføre* utførelsen av lovpålagte oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse til et interkommunalt organ:

- Vertskommune
- Samkommune

Om samarbeidet omfatter andre oppgaver:

- Stor frihet til å velge modell

- Særlige regler i sektorlovgivning:

Kan utvide eller begrense den generelle reglen



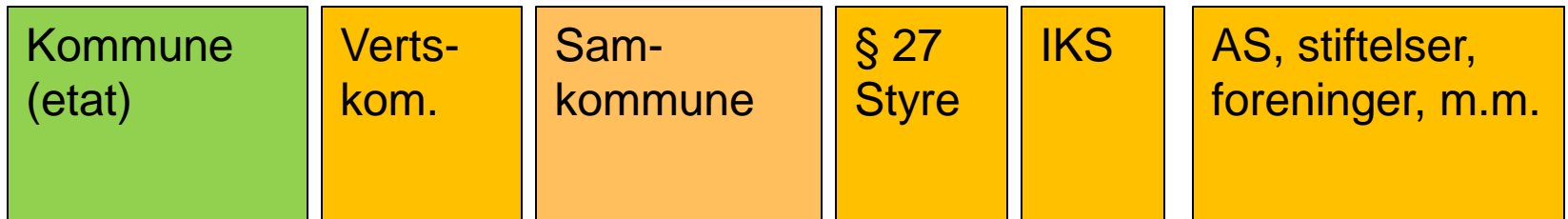
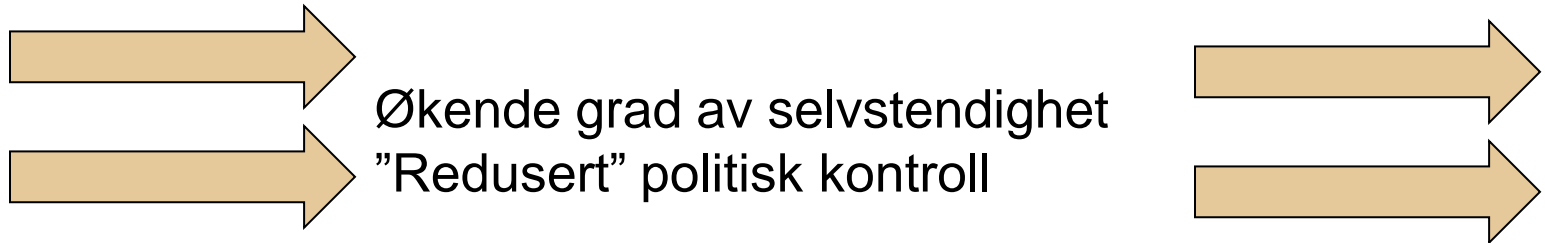
# Ulike former for samarbeid

- Uformelt interkommunalt samarbeid
- Interkommunalt samarbeid etter kl. § 27
- Interkommunale selskaper (IKS)
- Interkommunalt samarbeid etter aksjeloven (AS)
- Vertskommunesamarbeid uten eller m/politisk nemnd
- Samkommune

## Ulike former for samarbeid forts.

- **Løse avtalebasert samarbeid**
  - Kontakt i enkeltsaker
  - Uformelle nettverk
  - Samarbeid om enkeltsaker
  - Samarbeid om et saksområde
  - Kjøp og salg av adm. støttetjenester
  - Fysisk samlokalisering
- **Delegere beslutningsmyndighet til et felles beslutningsorgan**
  - Felles styre etter kl § 27
  - Vertskommune kl § 28-1a flg.
  - Samkommune kl 28-2a flg.
  - Interkommunale selskaper (IKS-loven)
  - Aksjeselskaper (aksjeloven)
  - Samvirkeforetak (samvirkforetaksloven)

# Lovfestede modeller for interkommunalt samarbeid



Egne rettssubjekter\*

\*§ 27 kan også være en del av kommunen

### 3. Nærmere om ulike lovfestede modeller som kan brukes til interkommunalt samarbeid

- 27-styrer, IKS og AS

# Samarbeid i § 27-styrer

- Hjemmel: kommuneloven § 27
- Opprettelse av et felles interkommunalt styre - øverste organ for samarbeid om bestemte oppgaver.
- Styret får *delegert* beslutningsmyndighet fra deltakerkommunene – kun drift og organisering (off. myndighet faller utenfor)
- Regelverk for § 27-samarbeid utviklet rundt 1930 for utbygging og drift av større anlegg – strøm, vann, kloakk og renovasjon.

# Kommuneloven § 27

- Mange regionråd er organisert etter § 27.
- Kan være et selvstendig rettssubjekt eller en del av kommunen som rettssubjekt
- Et alternativ til selskapsorganisering
- En minimumsmodell - fleksibel

# Samarbeid etter IKS-loven

- Selskapsformen er utviklet for samarbeid om oppgaver av mer forretningspreget karakter
- Per i dag er det ca. 234 IKS i Norge
- Kun kommuner, fylkeskommuner og andre IKS kan være deltakere
- Eget rettssubjekt
- Ubegrenset ansvar– solidarisk prorataansvar
- Representantskap, styre og daglig leder
  
- Mange IKS på områdene renovasjon og gjenvinning, revisjon, kraft og vann

# Samarbeid etter aksjeloven (AS)

- Passer for virksomhet som er forretningspreget og/eller har et økonomisk formål
- Mindre grad av eierstyring i AS enn i IKS, men dette kan ev. avtales mellom aksjonærene/ deltakerkomm.
- Selvstendig rettssubjekt og begrenset deltakeransvar
- Pr. i dag er det om lag 1 200 aksjeselskaper der kommuner har en eierandel på 2/3 eller mer
- Mange AS på områdene bygg og eiendom, kultur og idrett, energi, næringsutvikling



# 4. Vertskommunemodellen

# Interkommunalt samarbeid gjennom vertskommunemodell - generelt

- Rettslig grunnlag kommuneloven § 28-1 a-k
- Modellen utformet med tanke på samarbeid mellom to eller flere kommuner om løsning av oppgaver som er lovpålagte, eks. innen barnevern, skole, helse- og sosial, landbruk mv.
- Samarbeidet består av èn vertskommune og en eller flere samarbeidskommuner (deltakerkommuner)
- Overlater selve utførelsen av oppgavene med tilhørende beslutningsmyndighet til *vertskommunen*
- Det formelle (rettslige) ansvaret tilligger fortsatt *samarbeidskommunen*

# Vertskommunen forts.

- Et avtalebasert samarbeid – de overordnede rammene vedtas av kommunestyret
- Loven åpner for betydelig styrings- og påvirkningsmuligheter fra deltakerkommunene

# Vertskommunesamarbeid – noen sentrale begreper

- "Vertskommune"
- "Samarbeidskommunen/e"
- "Deltakerkommunene"
- Delegasjon av myndighet
  
- To varianter:
  - Administrativt vertskommunesamarbeid
  - Vertskommune m/nemnd



Hovedskille-  
prinsipielle saker

## Avgrensingskriteriet – saker av "prinsipiell betydning"

- Flere bestemmelser i kommuneloven bygger på dette kriteriet:
  - Kl § 23 nr. 4
  - Kl § 10 nr. 2
- Samme innhold ifb. vertskommunesamarbeid
- Politisk skjønn ved "kurante saker"

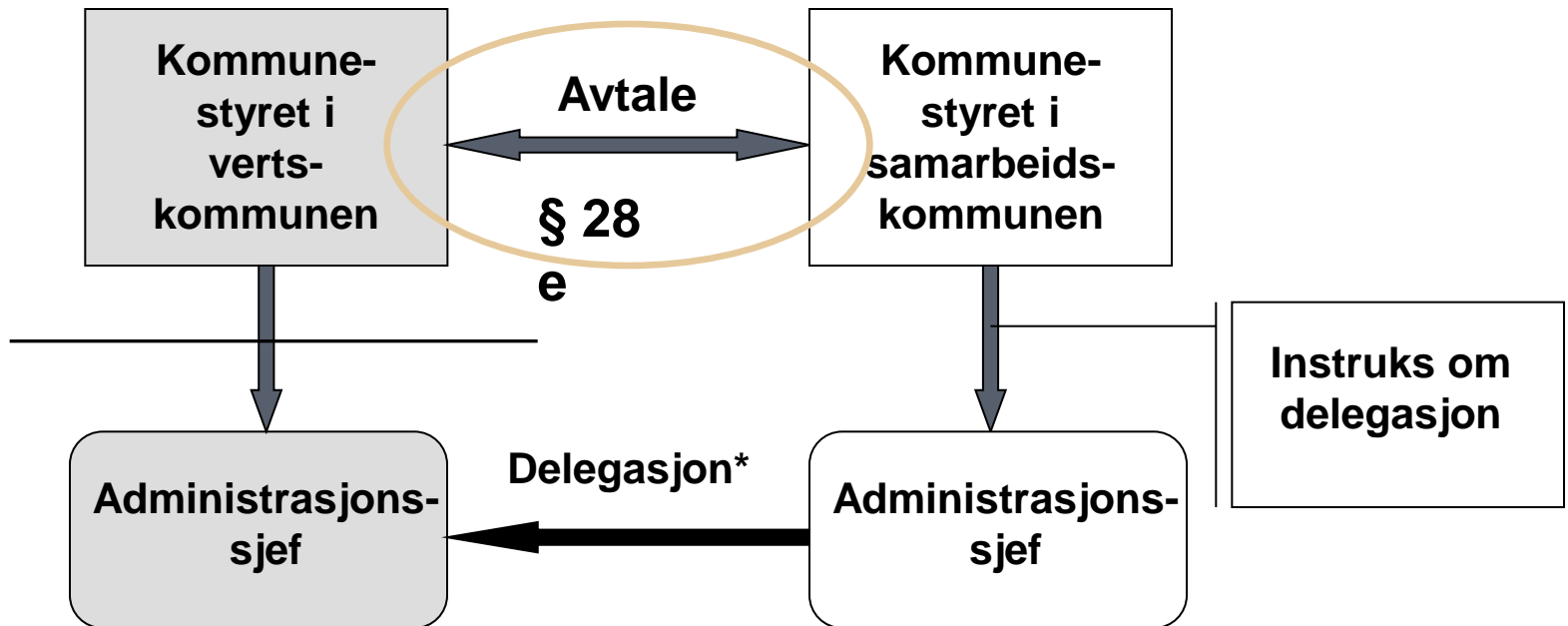
## Nærmere om hhv.

- Administrativt vertskommunesamarbeid
- Vertskommune med politisk nemnd

# Administrativt vertskommunesamarbeid

- Kommunestyrene i alle deltakerkommunene vedtar rammene for et samarbeid på et administrativt nivå
- Delegasjon av beslutningsmyndighet fra samarbeidskommune til vertskommune på områder som *ikke* er av prinsipiell betydning
- Delegasjon skjer formelt mellom kommunenes administrasjonssjefer
- Den enkelte deltakerkommunen kan gi instruks til vertskommunen om utøvelse av myndighet i saker som gjelder deltakerkommunen eller dennes innbyggere

# Administrativt verts-kommunesamarbeid



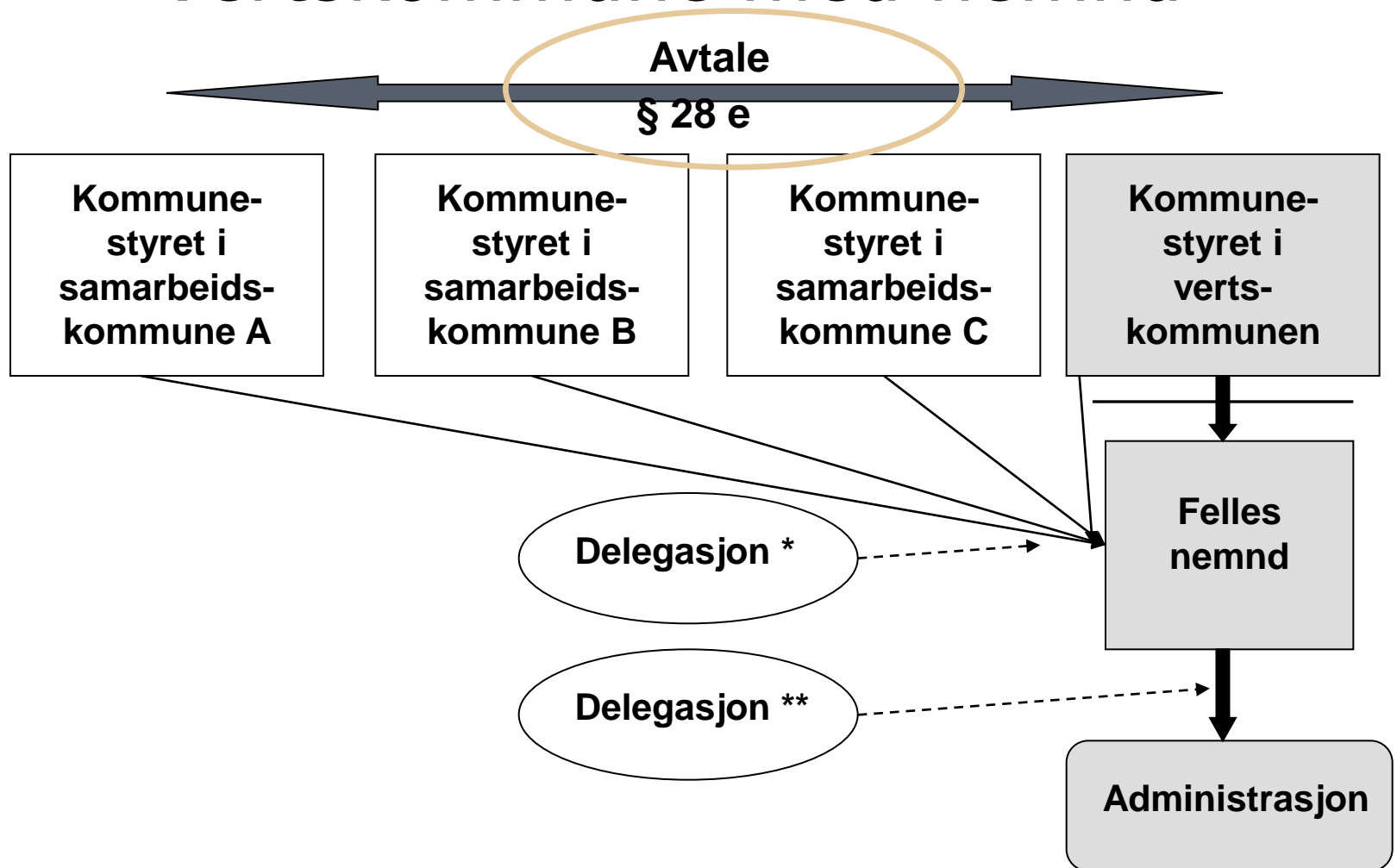
\* Bare saker som ikke er av prinsipiell betydning



## “Politisk” vertskommunesamarbeid

- Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd  
– representanter fra alle kommunene
- Delegering av beslutningsmyndighet i prinsipielle saker til nemnden – øvrige saker kan delegeres til administrasjonen i vertskommunen
- Deltakerkommunene må delegerer samme myndighet til den politiske nemnden
- Fortsatt folkevalgt kontroll/styring i saker av prinsipiell karakter

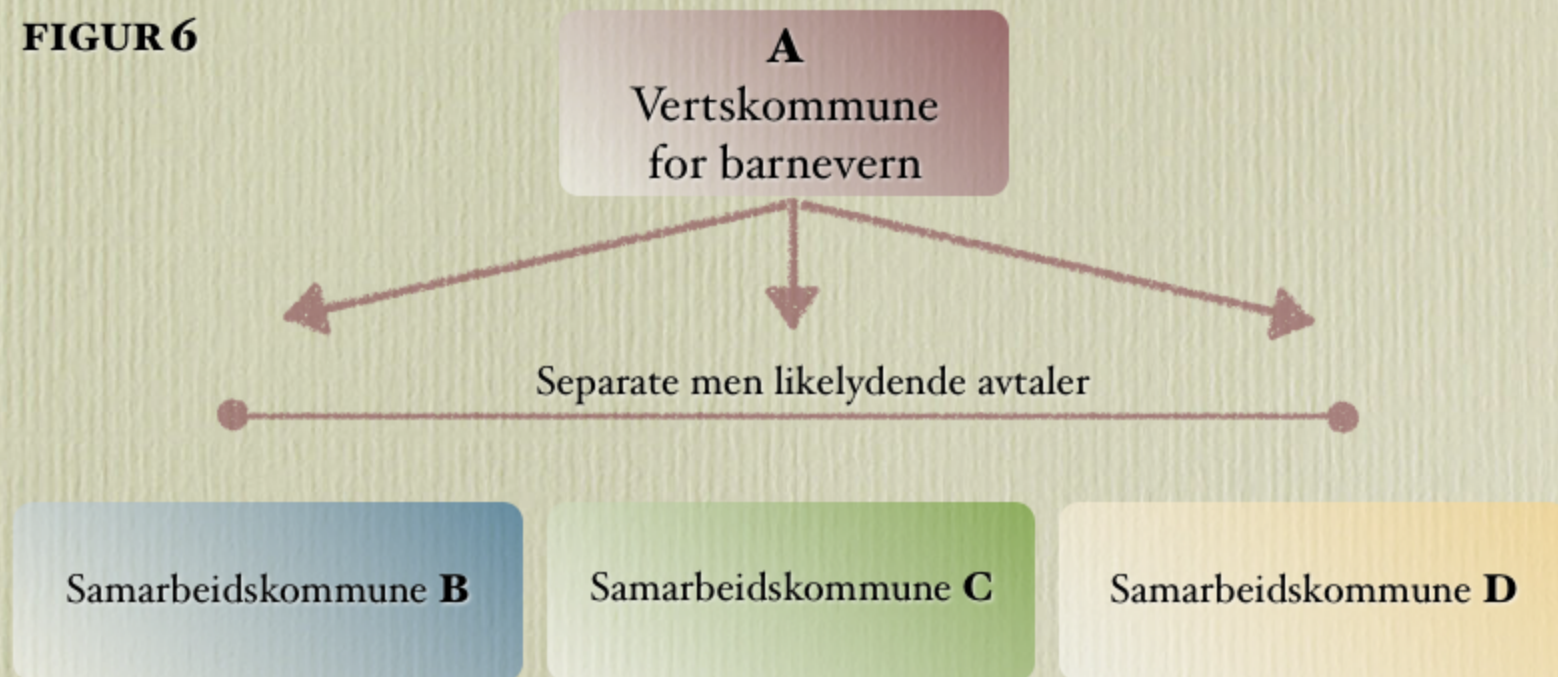
# Vertskommune med nemnd



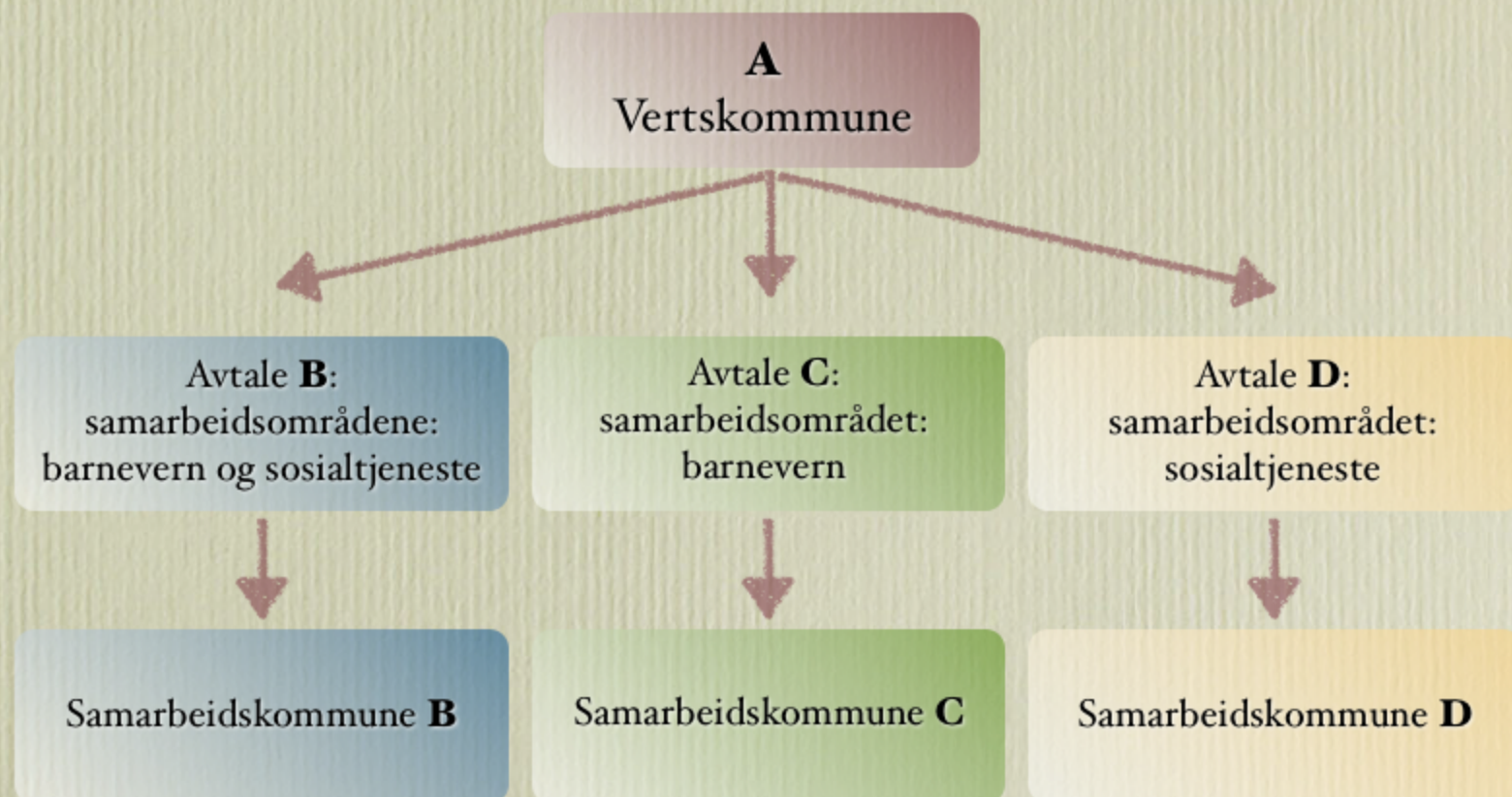
\* Kan også delegerer saker av prinsipiell betydning

\*\* Bare saker som ikke er av prinsipiell betydning

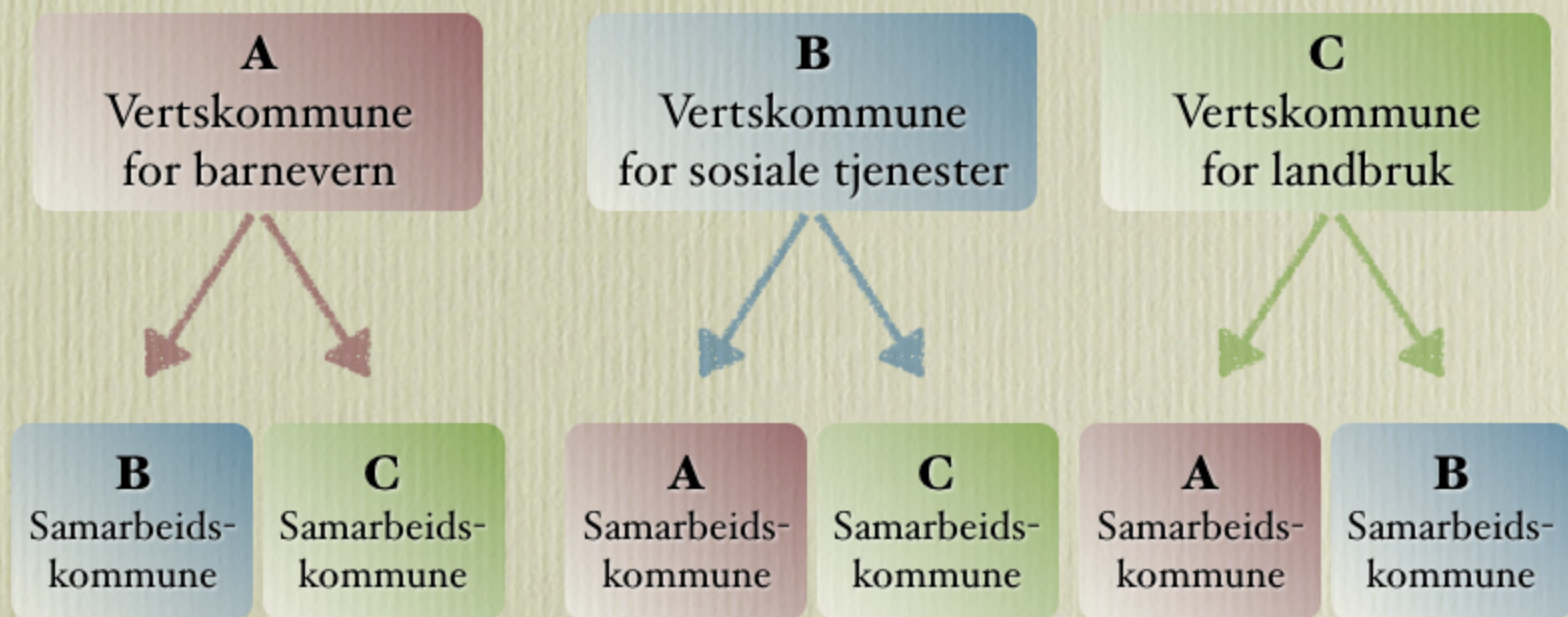
**FIGUR 6**



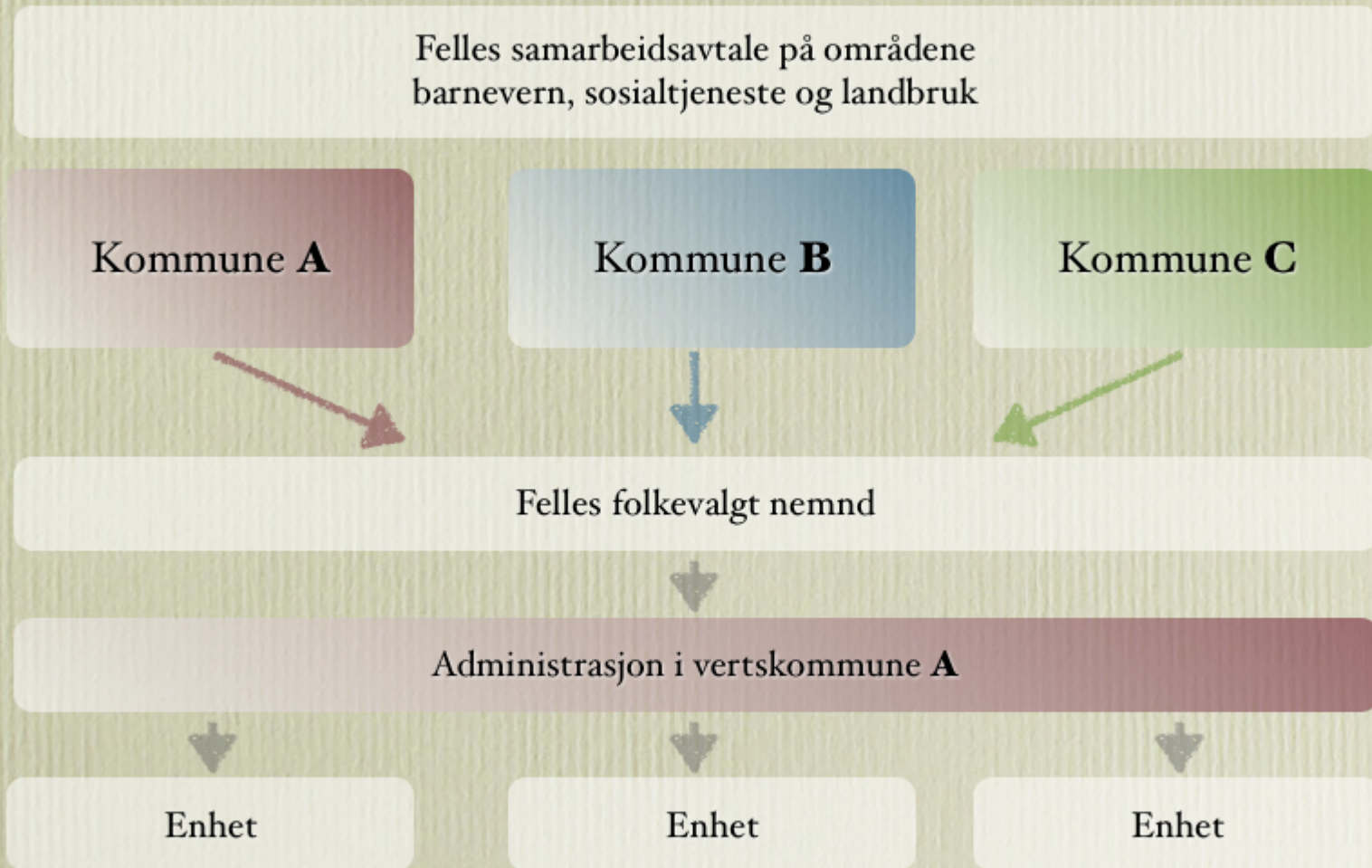
**FIGUR 7**



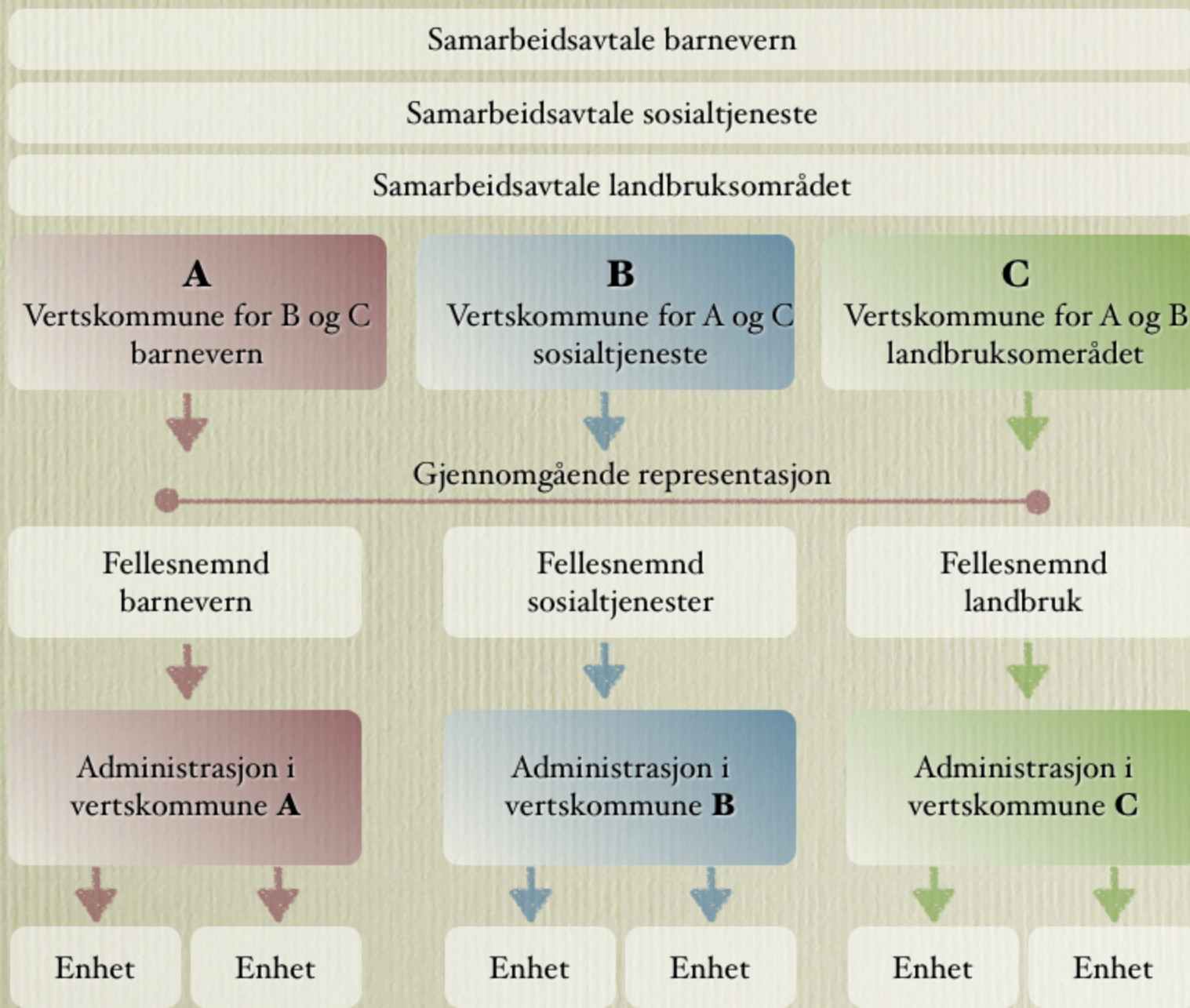
**FIGUR 8**



**FIGUR 9**



**FIGUR 10**



# 5. Samkommunemodellen



# Kort om samkommunemodellen

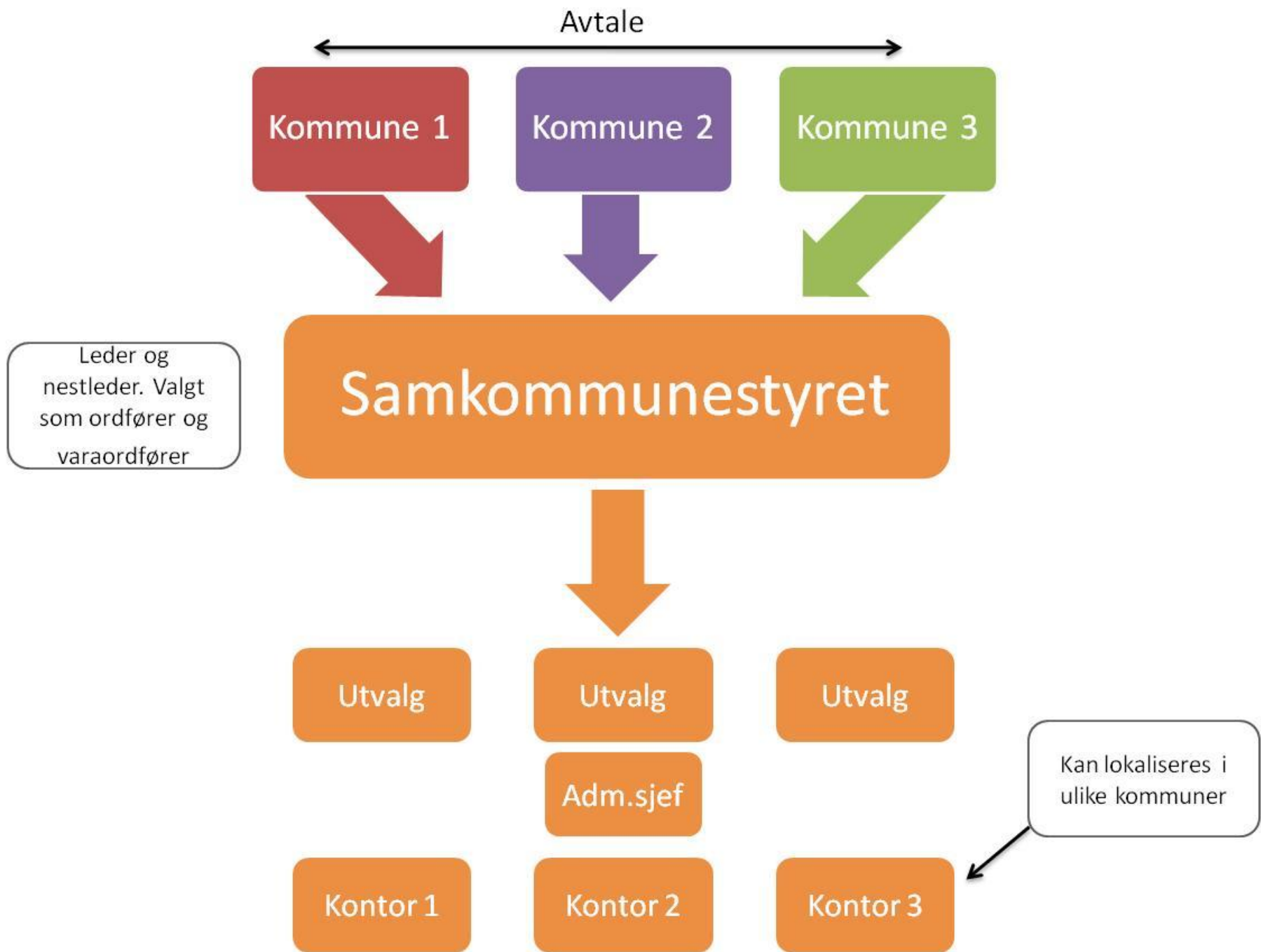
- Tilbud til kommunene om en modell på lik linje med andre interkommunale modeller
- Tilpasset samarbeid om individrettet tjenesteyting – lovpålagte oppgaver (myndighetsutøvelse)
- For de "omfattende" samarbeider
- Bidra til helhetlig politisk styring ved at man samler alle samarbeid mellom deltakerkommunene inn i en samkommune

# Om samkommunen forts.

- Nytt felles organ som får sin myndighet overført fra kommunene
- Samkommune er et eget rettssubjekt
- Kan opprette underliggende organer
- Egen administrasjonssjef og administrasjon
- Indirekte finansiert
- Deltakerne hefter proratarisk for sin del av samkommunens forpliktelser

# Rettsvirkninger av overføring til samkommunen

- Det rettslige ansvaret overfor innbyggerne overføres fra kommunen til samkommunen
- Det er ikke tale om delegasjon (som v/vertsk.)
- Medfører: Ingen instruksjons- eller omgjøringsmyndighet for den enkelte deltakerkommunen
- Ikke mulighet til å ta tilbake myndigheten – uten å trekke seg fra hele samarbeidet



## 6. Styringsmuligheter og - utfordringer ved interkommunal samarbeid

# Styrings- og effektivitetsdilemma

- Fristilling, og overføring av myndighet, innebærer styringstap
- Men flytting av makt/myndighet kan være nødvendig for å få til effektivitet
- Vilje til samarbeid blir en sentral forutsetning for å lykkes
- Står styringstapet i forhold til gevinsten?
- Hvor skal balansepunktet ligge?

Dette må kommunene selv avgjøre.

# Noen grunnleggende spørsmål

- Hva er **motivet** for samarbeidet - hva er målet?
- **Hvem** skal vi samarbeide med?
- Valg av **modell** - etter samarbeidets **innhold** (§ 27, IKS, AS, VK)
- Er organisasjonsmodellen tilpasset målsettingen?
- Hvordan sikre god eierstyring?

# Styring på andre måter enn de tradisjonelle

- Felles for alle former for interkommunalt samarbeid:

*Styring må skje i andre former enn gjennom tradisjonell etatsstyring, gjennom instruksjoner mv.*

- Den enkelte kommune er per definisjon i mindretall
- Ansvars- og styringslinjer blir lengre og mer indirekte
- Styringen blir mer overordnet



# Styring av samarbeid forts.

- «Løse» avtalebaserte samarbeid – innflytelse avhengig av **avtalens innhold**
- Samarbeid med organisatorisk overbygning/felles styringsorgan – avhengig av **lovens regler om organisasjonsformen**
  - Selskaper som AS og IKS (eierstyring)
  - Offentligrettslige modeller (mer forvaltningsrettslige mekanismer)

# Styring av AS og IKS

- Generalforsamlingen (AS) / representantskapet (IKS)
- Selskapsavtalen (IKS) eller stiftelsesdokumentet (AS)
- Instruksjer
- Eieravtaler

# Generalforsamling / representantskap

## **Indirekte eierstyring gjennom selskapets øverste organ**

- **IKS - representantskap:**

Kommunestyre velger hver sine representanter

- Forskjellige kommuner kan ha ulikt antall, eller vekte stemmene

- **AS - generalforsamling:**

Kommunestyret må utpeke den som møter på kommunens vegne - må ha fullmakt

# Styring gjennom selskapsavtalen (IKS) eller stiftelsesdokumentet (AS)

- IKS - stor frihet til å regulere ulike forhold i selskapsavtalen
- I AS er *vedtekter* mer aktuelt styringsredskap enn stiftelsesdokumentet
- Kan brukes til å regulere styrets handlefrihet – typisk gjennom formålet med samarbeidet
- Generalforsamlingen/representantskapets myndighet – f. eks ved å ha bestemmelser om at visse vedtak skal forelegges kommunestyrene før selskapet kan ta beslutning

# Styring gjennom instruksjer (IKS og AS)

- Fra kommunestyret til den som representerer kommunen i eierorganet
- Fra generalforsamlingen/representantskapet til selskapets styre
- Fra styret til daglig leder

# Styringsmessige konsekvenser å legge oppgaver til interkommunalt AS eller IKS

- Kommunen kan ikke gi instruksjer til daglig leder
- Kommunen kan ikke gi instruksjer til styret
- Heller ikke til «sitt» styremedlem
- (Kommunen kan ikke bestille ytelser fra selskapet uten gjennom avtale/kontrakt)

# Styring gjennom avtaler mellom eierne (AS)

- Aksjonæravtaler el. – dvs. avtaler om hvordan eiermyndigheten skal utøves (ikke lovfestet)
- Eksempler:
  - Hvem som skal sitte i styret
  - Politisk behandling i kommunene
- Ikke selskapsrettslig virkning – selskapet ikke bundet - bare bindende mellom partene (eierne/ deltakerkommunene)

# Grenser for eierstyring av selskaper?

- Rettslig grense?
- Mer et spørsmål om vilje og evne enn om rettslig mulighet
- Grense for hva som er hensiktsmessig?
  - Kan styre strammere enn «normalmodellen»
  - Men er det lurt?
- Kan miste noen av fordelene ved selskapsorganisering
  - Uklare ansvarsforhold
  - Mindre «dynamikk»
  - «Myke budsjettskranker»
- Være bevisst mht. riktig balansepunkt



# Andre styringsmekanismer for kommunale selskaper?

- Selskapskontroll – kl. § 80

Mer indirekte:

- Årsberetninger - regnskaper
- Kommunal eierskapsstrategi

# Styring i § 27-samarbeid

- Stor frihet
- Ingen «rolledeling» mellom eier – driftsledelse
- Kreves bare ett styringsorgan – et «felles styre»
- Blir både eierorgan og styre
- Kan lage en to-nivå ledelse tilsvarende selskap – men ikke obligatorisk
- Ikke krav om administrativ leder

# Styring av vertskommune-samarbeid

- Stor frihet til å bestemme i detalj hva vertskommunen skal gjøre gjennom avtalen – hvilke oppgaver og hvilken myndighet
- Dette skjer ved **delegasjon**
  - Kan når som helst trekke myndigheten tilbake (og kan velge å utøve myndigheten selv)
  - Kommunen kan gi generelle og spesiell instruks om utøvelsen av delegert myndighet når saken bare gjelder den kommunen eller dens innbyggere
  - Omgjøre beslutninger som er tatt etter delegert myndighet

# Styringsvirkemidler underveis i vertskommunesamarbeidet

- Delegering av myndighet - spesiell instruks etter kl. § 28b nr. 5 og §28 c nr. 7
- Omgjøring av vedtak
- Klagebehandling
- Lovlighetskontroll
- Kontrollutvalgets myndighet

# Styring av samkommune

- Færre direkte styringsmuligheter
- Styring gjennom øverste organ: Samkommunestyret
- Minimum tre representanter for hver kommune – som velges blant kommunestyremedlemmene
- Myndigheten overføres ikke ved delegasjon, men ved «overføring» (kommuneloven § 28-2b)

# 7. Avslutning - oppsummering

- Mange modeller for interkommunalt samarbeid
- Mange muligheter i hver modell
- Valg av modell må være bevisst
  
- Kommunene velger selv - organisasjonsfrihet  
- men kan ikke velge "helt fritt"
  
- Modell må velges etter oppgaver og mål
  
- NB: Rettsgrunnlaget legger føringer for eierstyring og politisk kontroll

## Noen informasjonskilder/ressurser:

- KRDs nettsider
- KRDs veileder til vertskommunemodellen
- Rapport IRIS – 2013/008
- Proposisjoner (lovforarbeider)
- Kontakt med Fylkesmennene
- KS - KS-advokatene