Høringsnotat

Endringer i reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven

Kommunalt oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet, vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner og andre endringer

1 Hovedinnhold 5
2 Bakgrunn og rammer for lovforslaget 7
2.1 Innledning 7
2.2 Overordnet om dagens regler om interkommunalt samarbeid 7
2.3 Erfaringer og kunnskap om interkommunalt samarbeid 11
2.3.1 Omfanget av interkommunalt samarbeid 11
2.3.2 Muligheter og utfordringer med interkommunalt samarbeid 14
2.3.3 Kunnskapskilder om interkommunalt samarbeid 15
2.4 Behov for endringer 17
2.4.1 Svakheter ved dagens regler for kommunalt oppgavefellesskap 17
2.4.2 Behov for mer langsiktig og helhetlig samarbeid om flere tjenesteområder 18
2.4.3 Fremdeles behov for samarbeid om mindre oppgaver 21
2.4.4 Forenkle og videreutvikle vertskommunemodellen 22
2.4.5 Sentrale hensyn i regelverksarbeidet 22
3 Nordiske lands rett 24
3.1 Innledning 24
3.2 Finland 24
3.3 Sverige 24
3.4 Danmark 25
3.5 Island 25
4 Endringer i reglene om kommunalt oppgavefellesskap 26
4.1 Innledning 26
4.2 Myndighet og oppgaver i kommunalt oppgavefellesskap 26
4.2.1 Innledning 26
4.2.2 Gjeldende rett 27
4.2.3 Vurdering og lovforslag 28

4.3 Rettsstillingen til oppgavefellesskap 40
4.3.1 Innledning 40
4.3.2 Gjeldende rett 41
4.3.3 Vurdering og lovforslag 43
4.4 Tilleggsregler for oppgavefellesskap som fatter enkeltvedtak eller vedtar forskrift 46
4.4.1 Innledning 46
4.4.2 Tilleggskrav til samarbeidsavtalen om innsyn og rapportering til kommunene 46
4.4.3 Deltakernes omgjørings- og instruksjonsadgang 47
4.5 Folkevalgt organisering 50
4.5.1 Innledning 50
4.5.2 Gjeldende rett 51
4.5.3 Vurdering og lovforslag 57
4.6 Administrativ organisering 64
4.6.1 Innledning 64
4.6.2 Gjeldende rett 64
4.6.3 Vurdering og lovforslag 66
4.7 Kommunenes styring og kontroll 71
4.7.1 Innledning 71
4.7.2 Gjeldende rett 71
4.7.3 Vurdering og lovforslag 75
4.8 Andre endringer 79
4.8.1 Innledning 79
4.8.2 Forholdet mellom kapittel 19 og kommunelovens øvrige regler 80
4.8.3 Uttreden og oppløsning 84
4.8.4 Godkjenning av låneopptak når deltakerkommune er i ROBEK 89

4.8.5 Statlig kontroll og tilsyn ... 90
4.9 Forholdet til annet regelverk ... 96
4.9.1 Innledning ... 96
4.9.2 Forvaltningsloven ... 96
4.9.3 Offentleglova ... 98
4.9.4 Arkivlova ... 99
4.9.5 Deling av opplysninger ... 101
4.9.6 Tvisteloven ... 103
4.9.7 Reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte ... 106
4.9.8 Enhetsregisterloven ... 108
4.9.9 Arbeidsmiljøloven ... 108
4.9.10 Matrikkellova ... 108
4.9.11 Delegeringssperrer i annen lovgiving ... 109
5 Andre endringer i reglene om interkommunalt samarbeid ... 111
5.1 Innledning ... 111
5.2 Endringer i reglene for interkommunalt politisk råd (IPR) ... 111
5.2.1 Innledning ... 111
5.2.2 Gjeldende rett ... 112
5.2.3 Vurdering og lovforslag ... 113
5.3 Endringer i reglene for vertskommunesamarbeid ... 115
5.3.1 Innledning ... 115
5.3.2 Gjeldende rett ... 115
5.3.3 Vurdering og lovforslag ... 118
6 Økonomiske og administrative konsekvenser ... 121
7 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ... 124
8 Forslag til lovendringer ... 146
9 Forslag til lovendringer som fremmes på et senere tidspunkt ... 160

1 Hovedinnhold

I dette høringsnotatet foreslår Kommunal- og distriktsdepartementet endringer i reglene om interkommunalt samarbeid etter kommuneloven. Alle kommuner og fylkeskommuner samarbeider med hverandre gjennom ulike former for interkommunalt samarbeid. Kommuner har mulighet til å velge mellom ulike samarbeidsmodeller når de skal løse lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver. Oppgavene og ansvaret kommunene har, gjør at samarbeid er en forutsetning for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne løse sine samfunnsoppdrag. Det er imidlertid en utfordring at kommunenes samarbeid er fragmentert. Kommunene samarbeider med mange ulike kommuner i forskjellige samarbeidskonstellasjoner.

Det ble varslet i kommuneproposisjonen for 2026 (Prop. 142 S (2024–2025)) og i kommuneproposisjonen for 2027 (Prop. 94 S (2025–2026)) at departementet ville utrede lovendringer med sikte på at kommunalt oppgavefelleskap kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak. Det ble også varslet at departementet ville utrede om vertskommunemodellen skal kunne brukes til samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om oppgaver de har felles. Departementet foreslår i dette høringsnotatet at kommunenes handlingsrom utvides, i tråd med forslagene som ble varslet i kommuneproposisjonen for 2026 og for 2027.

Selv om kommunene kan velge mellom flere ulike samarbeidsmodeller, mangler det i dag en samarbeidsform som er særlig tilpasset samarbeid mellom faste samarbeidspartnere om flere oppgaver og tjenesteområder, og som styres av et felles folkevalgt organ. Det mangler også en mulighet for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner gjennom et felles vertskommunesamarbeid.

I arbeidet med å vurdere endringer i reglene om interkommunalt samarbeid har departementet lagt stor vekt på hensynet forenkling, effektivitet og fleksibilitet. Regelverket må gi kommunene tilstrekkelig handlingsrom basert på lokale behov, samtidig som regelverket ikke må være så åpent og uregulert at det blir vanskelig å manøvrere seg i. Det har også vært viktig å sørge for forsvarlige rammer rundt samarbeid, og at deltakerne har nødvendig styring og kontroll. Samtidig må samarbeidet ha en viss selvstendighet for å være styringsdyktig og effektivt.

For at reglene om interkommunalt samarbeid ikke skal bli for komplekse, har departementet valgt å videreutvikle samarbeidsmodellene som allerede finnes, i stedet for å lage nye samarbeidsmodeller eller gjeninnføre samkommunemodellen som ble avviklet fra 1. januar 2020. Det gjør at kommunene ikke må sette seg inn i noe helt nytt og at det blir mulig å bygge videre på samarbeid som allerede er etablert. I arbeidet med høringsnotatet har departementet likevel sett hen til samkommunemodellen. Flere av lovendringene som foreslås er derfor basert på tilsvarende regler som gjaldt for samkommuner.

Departementet foreslår at kommunalt oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt skal kunne delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og forskrift. Dette vil legge til rette for

at kommunene kan samarbeide om flere oppgaver, for eksempel innen barnevern, sosiale tjenester, helse- omsorgstjenester, skole, barnehage, byggesaksbehandling og startlån.

Forslaget innebærer at kommuneloven gir en *generell* hjemmel til å kunne delegere slik myndighet. Det vil si at det ikke er nødvendig med særregler i annet regelverk for å tillate delegering av myndighet til oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt. Så lenge myndighet til å fatte enkeltvedtak eller annen avgjørelsesmyndighet ikke i lov er lagt til kommunestyret eller fylkestinget selv eller andre kommunale eller fylkeskommunale organer, kan myndighet delegeres.

For at et oppgavefellesskap skal kunne fatte enkeltvedtak, er det nødvendig med en del justeringer og tillegg til de gjeldende reglene for kommunalt oppgavefellesskap. Dette for at det skal bli forsvarlig at oppgavefellesskap får delegert slik myndighet.

For det første er det nødvendig å styrke deltakerkommunenes mulighet for styring og kontroll med samarbeidet. Departementet foreslår blant annet at deltakerne skal kunne instruere representantskapsmedlemmene og at deltakerne kan bestemme hvordan oppgavefellesskap skal organiseres. Forslaget åpner også for at kommunedirektørene i deltakerkommunene kan få møte- og talerett i organene i samarbeidet og at ordførerne kan få møte-, tale- og forslagsrett.

For det andre foreslår departementet å stille krav om at oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt må ansette en administrativ leder. Administrativ leder skal ha ansvar for internkontroll, og ellers tilsvarende oppgaver som kommunedirektøren i kommuner, blant annet et ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet.

For det tredje er det behov for å klargjøre enkelte forhold knyttet til omgjøring av enkeltvedtak, kontroll og tilsyn. Departementet foreslår blant annet en egen bestemmelse om deltakernes omgjørings- og instruksjonsadgang.

Departementet mener det fremdeles er behov for en enkel samarbeidsmodell som kan brukes for å løse oppgaver og gi tjenester som ikke innebærer at det fattes enkeltvedtak. Muligheten for å opprette oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt, bør derfor videreføres. Slike oppgavefelleskap bør ikke kunne få delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak, med unntak av ved forvaltning av tilskuddsordninger. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

I praksis innebærer departementets forslag at kommuneloven vil åpne for at kommuner inngår to ulike former for oppgavefellesskap:

- oppgavefellesskap med begrenset myndighet (ikke eget rettssubjekt)
- oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet (eget rettssubjekt)

Både for oppgavefellesskap med begrenset myndighet og for oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet, er det behov for flere justeringer og klargjøringer. Mange kommuner synes dagens regelverk for oppgavefelleskap er vanskelig å bruke i praksis. Departementet foreslår flere endringer for å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder. Blant annet inneholder høringsnotatet forslag om en klarere regulering av organene i oppgavefellesskap og en egen bestemmelse om uttreden og oppløsning. Endringene

innebærer at bestemmelsene i kommuneloven blir mer omfattende, men departementet foreslår disse presiseringene for å gjøre det tydeligere og dermed enklere for kommunene og fylkeskommunene å etablere og drive interkommunale samarbeid.

Som et resultat av at kommunalt oppgavefellesskap skal kunne utøve offentlig myndighet, mener departementet det ikke lenger er behov for vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. Samarbeidsmodellen er svært lite brukt. Departementet foreslår derfor å avvikle denne samarbeidsmodellen. Dette vil forenkle reglene om interkommunalt samarbeid og gjøre det tydeligere for kommunene hvilke alternativer de har.

Departementet foreslår også endringer i reglene om administrativt vertskommunesamarbeid som gjør det mulig for kommuner og fylkeskommuner å være vertskommune for hverandre om oppgaver de har felles.

Reglene for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap har mange likhetstrekk. Som et resultat av endringene departementet foreslår i reglene om kommunalt oppgavefellesskap, inneholder dette høringsnotatet forslag om en del tilsvarende endringer i reglene for interkommunalt politisk råd. Departementet foreslår også å tydeliggjøre hvilke oppgaver og hvilken myndighet interkommunale politiske råd kan ha.

Der ikke noe annet framgår uttrykkelig eller av sammenhengen, vil begrepet «kommune» i dette høringsnotatet bli brukt som fellesbetegnelse på kommune og fylkeskommune. Begrepet «deltakerkommune» og «deltaker» blir brukt om både kommuner og fylkeskommuner som er deltakere i et interkommunalt samarbeid.

2 Bakgrunn og rammer for lovforslaget

2.1 Innledning

Departementet foreslår i dette høringsnotatet at kommunenes handlingsrom utvides, i tråd med forslagene som ble varslet i kommuneproposisjonen for 2026 og for 2027. Høringsnotatet inneholder i tillegg forslag om å avvikle samarbeidsmodellen vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd og en del justeringer for å klargjøre reglene for interkommunalt politisk råd.

I dette kapitlet gjør departementet rede for dagens regulering av interkommunalt samarbeid i overordnete trekk, omfanget av og behovet for interkommunalt samarbeid og bakgrunnen for de sentrale lovendringene i høringsnotatet.

2.2 Overordnet om dagens regler om interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid er oppgaveløsning på tvers av kommune- eller fylkesgrenser. Dette til forskjell fra situasjoner hvor kommuner løser oppgavene i sin egen driftsorganisasjon eller ved kjøp av tjenester. Interkommunalt samarbeid brukes om tilfeller der kommuner samarbeider med kommuner, fylkeskommuner samarbeider med fylkeskommuner eller hvor kommuner og fylkeskommuner samarbeider med hverandre. I

tillegg kan interkommunale selskaper (IKS) være med i interkommunale samarbeid som er organisert etter IKS-loven. Kjøp og salg av tjenester anses ikke som interkommunalt samarbeid i denne sammenhengen. Det gjør heller ikke samarbeid mellom kommuner og staten, private eller ideelle aktører.

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

Et interkommunalt samarbeid kan foregå gjennom interkommunalt politisk råd (IPR), kommunalt oppgavefellesskap (KO), vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap (AS) eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til, se kommuneloven § 17-1 andre ledd. Kommunene har i utgangspunktet stor frihet til å velge hvordan de skal organisere et samarbeid, så lenge de er innenfor alternativene som er listet opp i kommuneloven § 17-1 andre ledd.

Kommunen står ansvarlig for at innbyggerne får de tjenestene de har krav på, både når det er kommunen som selv løser oppgavene, og når oppgaveløsningen er lagt til interkommunale samarbeidsorganer. Kommunen kan ikke delegere seg bort fra eller organisere seg bort fra ansvaret sitt.

Det er ingen *generelle* begrensninger i hva kommuner kan samarbeide om. Men det kan følge av bestemmelser i lov og forskrift at kommunen må løse visse oppgaver innenfor sin egen driftsorganisasjon. Det finnes for eksempel såkalte delegeringssperrer, som krever at visse beslutninger må tas av kommunestyret eller andre folkevalgte organer i kommunen. Det er også begrensninger i hvilke samarbeidsmodeller man kan bruke til ulike typer samarbeid. Den mest sentrale begrensningen er at det bare er vertskommunesamarbeid som gir en generell hjemmel til å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak om lovpålagte oppgaver.

Nedenfor følger en overordnet beskrivelse av de mest sentrale lovregulerte samarbeidsmodellene. I tillegg er det tatt inn en omtale av den tidligere samkommunemodellen. Mer utfyllende veiledning om reglene om interkommunalt samarbeid ligger her: Interkommunalt samarbeid - regjeringen.no

Interkommunalt politisk råd

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

Et interkommunalt politisk råd styres av et representantskap med representanter fra alle kommunene. Utover dette står rådet nokså fritt til å bestemme hvordan samarbeidet skal

organiseres. De kan både velge om det skal opprettes andre styringsorganer enn representantskapet og eventuelt hvilke oppgaver og myndighet styringsorganene skal ha.

Representantskapet og eventuelle underordnete styringsorganer er folkevalgte organer, og reglene i kommuneloven om folkevalgte organer gjelder for disse. Deltakerkommunene kan selv velge om et interkommunalt politisk råd skal være et eget rettssubjekt. Dette reguleres i samarbeidsavtalen, som er det dokumentet som legger grunnlaget for samarbeidet.

Kommunalt oppgavefellesskap

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

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

Samarbeidet styres av et representantskap med representanter fra alle kommunene. Utover dette står oppgavefelleskap nokså fritt til å bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres. De kan både velge om det skal opprettes andre styringsorganer enn representantskapet og eventuelt hvilke oppgaver og myndighet styringsorganene skal ha. Deltakerkommunene velger selv om et kommunalt oppgavefellesskap skal være et eget rettssubjekt. Dette reguleres i samarbeidsavtalen. Samarbeidsavtalen er det dokumentet som legger grunnlaget for samarbeidet. Det er gjennom samarbeidsavtalen at deltakerne blir enige om blant annet hvilke oppgaver samarbeidet skal løse, hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om, hvordan kostnader skal fordeles mellom deltakerne og hvordan samarbeidet skal oppløses.

Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid reguleres av kommuneloven kapittel 20. Et vertskommunesamarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) overlater oppgaver eller delegerer myndighet til en annen kommune (vertskommunen).

Kommuneloven skiller mellom to ulike modeller for vertskommunesamarbeid: administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. Administrativt vertskommunesamarbeid kan brukes i tilfeller hvor det ikke er

nødvendig å delegere myndighet til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. Administrativt vertskommunesamarbeid er mye brukt og godt kjent i kommunene.

Vertskommunesamarbeid med nemnd innebærer at samarbeidet styres gjennom et folkevalgt organ med representanter fra alle deltakerkommunene. Dersom deltakerkommunene ønsker å delegere beslutningsmyndighet i saker av prinsipiell betydning, må kommunene opprette en felles folkevalgt nemnd til å ta slike avgjørelser. Reglene i kommuneloven om folkevalgte organer gjelder for nemnda. Vertskommunesamarbeid med nemnd er svært lite brukt, og det er derfor begrenset erfaring med denne typen samarbeid.

Et hovedformål med vertskommunemodellen er å legge til rette for interkommunalt samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester. Vertskommunemodellen gir en generell adgang til å delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til vertskommunen. Vertskommunesamarbeid er derfor ofte den aktuelle samarbeidsformen ved oppgaver der det skal fattes enkeltvedtak.

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

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

I vertskommunesamarbeid er styringsmulighetene ulike for deltakerkommunene. Det er vertskommunen som har ansvar for å løse oppgavene kommunene samarbeider om, og arbeidet inngår i kommunens organisasjon. Dette gjør at vertskommunen har stor innflytelse over aktivitetene i samarbeidet, på lik linje med andre oppgaver i kommunen.

Interkommunalt selskap

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

IKS er en samarbeidsform som bygger på selskapsrettslige prinsipper, men som samtidig tar høyde for særtrekk ved kommunal sektor. IKS er ment å balansere mellom behovet for politisk kontroll for deltakerkommunene og hensynet til frihet for ledelsen i selskapet. IKS-loven inneholder derfor enkelte regler som skal gi kommunestyret noe større politisk kontroll over foretaket sammenlignet med andre selskapsformer. For at IKS skal kunne fatte enkeltvedtak, kreves det at lovgivningen innenfor den aktuelle sektoren åpner for det.

Samkommunemodellen

Samkommunemodellen var regulert i kommuneloven fra 2012 til 2016. Dette var en modell for omfattende samarbeid mellom kommuner. Samkommunen var eget rettssubjekt. Enhver oppgave eller avgjørelsesmyndighet som ikke i lov var lagt til kommunestyret eller fylkestinget «selv» eller andre kommunale eller fylkeskommunale organer, kunne overføres til samkommunen. Oppgavene og avgjørelsesmyndigheten som ble overført til samkommunen måtte være identiske for alle deltakerkommunene. Kommuner kunne bare delta i én samkommune, og kommuner og fylkeskommuner kunne ikke sammen delta i en samkommune. Samkommunestyret måtte bestå av minst tre kommunestyremedlemmer fra hver deltakerkommune. Ordførerne og kommunedirektørene hadde møte- og talerett i samkommunens organer. Samkommunen fikk overført, og ikke delegert, myndighet fra deltakerne.

Samkommunemodellen ble fjernet som en del av kommunereformen (Prop. 45 L (2015–2016)). Argumentene for å oppheve samkommunemodellen var blant annet at det var få kommuner som hadde tatt modellen i bruk og at den førte til en mer kompleks forvaltning som svekket transparens og kontroll. Regjeringen pekte også på at større kommuner var en bedre løsning enn så omfattende samarbeid som modellen åpnet for. Det fantes to samkommuner i Norge, som måtte avvikles innen 1. januar 2020.

2.3 Erfaringer og kunnskap om interkommunalt samarbeid

2.3.1 Omfanget av interkommunalt samarbeid

Kommunene samarbeider mye, og omfanget av interkommunalt samarbeid har økt de siste tiårene. Kommunene kan samarbeide på flere ulike måter, blant annet gjennom interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap og samvirkeforetak.

Omfanget av interkommunalt samarbeid er vanskelig å kartlegge nøyaktig, da det finnes mange ulike samarbeidsformer og ikke alle krever registrering. Det er også ulikt hva som anses som interkommunalt samarbeid i forskjellige kartlegginger. Det er gjort flere forsøk på totalkartlegginger, men varierende svarprosent og ulike definisjoner gjør at ingen har fullstendig oversikt.

Boken *Interkommunalt samarbeid i Norge* 2. utgave, 2022 av Dag Ingvar Jacobsen (Jacobsen 2022) har i sin gjennomgang av tidligere kartlegginger (blant annet fra NIVI Analyse) og studier av interkommunalt samarbeid, identifisert et omfattende nettverk av interkommunale samarbeidsordninger. I hvert fylke finnes det mellom 200 og 300 formelle samarbeidsavtaler, inkludert avtaler knyttet til kjøp og salg av tjenester. Det er stor variasjon i antall samarbeid kommuner deltar i. Kartleggingene viste at hver kommune deltar i minst 20 slike samarbeid. Enkelte kommuner deltar i om lag 60 samarbeid. Kartleggingene finner ingen systematiske forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder deltakelse i samarbeid.

Interkommunale samarbeid dreier seg i hovedsak om mindre kommunale oppgaver, som utgjør en begrenset del av kommunens totale ressursbruk. Store kommunale tjenester, som grunnskole, barnehage og omsorgstjenester, løses i all hovedsak i egen organisasjon supplert med innkjøp fra private. Kommunene bruker anslagsvis mellom 4 og 10 prosent av sine totale driftsutgifter på interkommunalt samarbeid, men også her er det betydelig variasjon. Dette viser at det i liten grad samarbeides om de store og ressurskrevende kommunale tjenestene.

Samarbeid er særlig utbredt i tilfeller der:

- Kommunens ansvar dekker geografiske områder som går på tvers av kommunegrenser, eller naturgitte ressurser som naturområder, vannforsyning og havner
- Det er behov for investeringer i fysisk utstyr med begrenset alternativ bruk, som renovasjon, brannvesen og legevakt
- Oppgavene er spesialiserte og har et begrenset aktivitetsomfang, slik som barnevern, innkjøp, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og krisesenter

Organisasjonsdatabasen, utarbeidet av By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet, oppdateres hvert fjerde år etter lokalvalgene. Databasen gir blant annet innsikt i kommunenes oppgaveløsning. I den siste rapporten fra NIBR (2024) er det særskilt fokus på interkommunalt samarbeid. De finner at to av tre kommuner samarbeider om renovasjon. For samarbeid om velferdstjenester er vertskommunesamarbeid den vanligste organisasjonsformen. Bruken av interkommunalt samarbeid har økt jevnt ut over 2000-tallet, men oppgangen er liten. Videre viser rapporten at bruk av interkommunalt samarbeid har økt mest for brannvesen og IT-oppgaver, og avtatt mest for grunnskole, krisesenter, renovasjon og revisjon.

NIBR fant også at sammenslåtte kommuner i litt mindre grad benytter seg av interkommunalt samarbeid, enn kommuner som ikke slo seg sammen under kommunereformen. Samtidig har ikke kommunereformen redusert det totale omfanget av interkommunalt samarbeid. Dette er også i tråd med erfaringene fra den danske kommunereformen. Omfanget av interkommunalt samarbeid er høyere jo mindre sentral kommunen er.

NIBR har også utviklet en egen indeks for interkommunalt samarbeid som sier noe om både omfang og utvikling over tid. Indeksen gir et uttrykk for hvor mange tjenester hver kommune benytter interkommunalt samarbeid for å levere. Ettersom hensikten er å gi et mål på omfanget av interkommunalt samarbeid, skilles det ikke mellom typer av interkommunalt samarbeid. Indeksen sier heller ikke noe om hvor stor andel av den bestemte tjenesten som produseres interkommunalt. Den skiller altså ikke mellom en tjeneste som produserer 10 prosent interkommunalt og en tjeneste som produseres 100 prosent.

Indeksen viser at 26 prosent av de kommunale oppgavene helt eller delvis løses gjennom interkommunalt samarbeid i gjennomsnitt. Den gjennomsnittlige bruken av samarbeid har økt siden 2004, og bruken er større jo mindre kommunen er. Det er også fylkesvise forskjeller i bruk av interkommunalt samarbeid. Størst er forskjellen mellom Agder og

Finnmark. I Agder var gjennomsnittlig bruk av interkommunalt samarbeid 32 prosent i 2024, mens i Finnmark var den på bare 16 prosent. De fylkesvise kartleggingene fra NIVI analyser viser også at Agder ligger på topp i samarbeidsnivå.

Det er særlig to fagområder hvor det i dag er svært omfattende interkommunalt samarbeid. Det er legevakt og barnevern. Ifølge Nasjonalt legevaktregister fra 2024 er det 167 legevakttjenester i Norge, hvor 84 er interkommunale, mens 83 kommuner har egen legevakttjeneste. De interkommunale legevakttjenestene dekker fra to til tolv kommuner. Det er 94 legevaktsentraler, og fortsatt er det noen, men ikke mange, kommuner som ikke samarbeider om legevakt. Ifølge fylkesvise kartlegginger fra NIVI Analyse er det omfattende og nær fylkesdekkende samarbeid på legevakt og legevaktsentral i Agder og Møre og Romsdal.

Når det gjelder barnevern, viser de nyeste tallene fra Bufdir[1] at det ved andre halvår 2025 er 213 kommuner som har organisert seg i totalt 66 interkommunale samarbeid om barnevern. Ifølge organisasjonsdatabasen er 9 av 10 interkommunale barnevern organisert som administrativt vertskommunesamarbeid.

Det finnes ingen fullstendig oversikt over kommunenes bruk av de ulike samarbeidsmodellene. Organisasjonsdatabasen viser imidlertid at administrativt vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap er de mest brukte samarbeidsformene. Dette indikerer også Oxford Research i sin gjennomgang av eierskapsmeldinger i *Delleveranse om interkommunalt samarbeid - evaluering av kommuneloven* (Oxford Research 2026/1).

Administrativt vertskommunesamarbeid er ifølge Organisasjonsdatabasen den vanligste samarbeidsmodellen innen individrettede tjenester som barnevern, helse- og omsorg og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), men brukes også innen andre oppgaver og tjenester. Interkommunalt selskap (IKS) er den vanligste modellen innen renovasjon, vann og avløp, brannvesen og revisjon, men brukes også innen en rekke andre oppgaver. Per februar 2026 er det registrert 223 interkommunale selskaper i Enhetsregisteret.

Kommunalt oppgavefellesskap brukes i dag typisk innen administrative støttetjenester som innkjøp, regnskap og IKT-oppgaver. I tillegg brukes oppgavefellesskap blant annet for samarbeid om friluftsråd, kontrollutvalgssekretariat, akutt forurensning og kulturskole.[2] Det er 63 kommunale oppgavefellesskap som er registrert i Enhetsregisteret per februar 2026. De aller fleste av disse er oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt, bare ni er ikke eget rettssubjekt. Omfanget av oppgavefellesskap er trolig høyere, siden det ikke er noe generelt krav om at oppgavefellesskap skal registreres. Oxford Research fant i sin kartlegging (Oxford Research 2026/1) at totalt 123 oppgavefellesskap var omtalt i kommunenes eierskapsmeldinger.

[1] «Statistikk og analyse» - Bufdir.no

[2] Se Organisasjonsdatabasen og Oxford Research 2026/1

Ifølge ulike undersøkelser og rapporter er vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd svært lite brukt av kommunene.[3]

Interkommunalt politisk råd er en mye brukt samarbeidsmodell. NIVI Analyse gjorde i 2018 en kartlegging av regionråd på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og fant at det på dette tidspunktet var 66 regionråd (Vinsand 2018). Departementet regner med at tilnærmet alle disse regionrådene er omdannet til interkommunale politiske råd etter reglene i ny kommunelov. Oslo Economics har beregnet at det er rundt 65–70 interkommunale politiske råd i Norge (Oslo Economics m.fl. 2022).

2.3.2 Muligheter og utfordringer med interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid gir en rekke muligheter for kommunene, men kan også by på utfordringer. En sentral fordel er at samarbeid kan bidra til økt kapasitet og kompetanse knyttet til kommunale tjenester. Dette gjelder særlig for en del små kommuner, som ikke er i stand til å løse lovpålagte oppgaver alene. Det er flere rapporter og kartlegginger som påpeker at små kommuner har størst behov for interkommunalt samarbeid, og oppnår størst gevinst.[4] Samarbeid gir større og mer robuste fagmiljøer, og tilgang på spesialisert utstyr som det er krevende for hver kommune å ivareta på egenhånd. Et samarbeid gir også større volum på tjenesteproduksjonen, noe som kan legge til rette for mer hensiktsmessig drift av tjenesten.

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

Hvorvidt et interkommunalt samarbeid er kostnadseffektivt, vil imidlertid være avhengig av hva det samarbeides om og hvordan samarbeidet innrettes. I noen tilfeller kan kostnader knyttet til etablering og styring av samarbeidet «spise opp» eventuelle stordriftsfordeler. I mange tilfeller er det heller ikke et mål å redusere kostnader, men å få mer igjen for pengene ved at kvaliteten øker eller tilbudet til innbyggerne blir mer tilgjengelig. For eksempel viser studier av interkommunalt samarbeid om barnevern at utgiftene på dette området ofte øker etter etableringen av samarbeidet, fordi tjenesten styrkes.[5]

---

[3] Se rapportene *Bruk av vertskommunemodellen blant norske kommuner 2008–2016* (NIBR 2019), *Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid* (Oslo Economics m.fl. 2022) og Jacobsen 2022

[4] Bl.a. Leknes, E. et.al. (2013). Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer. (Rapport IRIS – 2013/008) og Blåka et.al. (2025). What's in It for the Big Ones? How City- and Suburban Municipalities Vary in Their Motivation to Collaborate. Urban Affairs Review 2025, Vol 61 (6) 1608-1638

[5] Brandtzæg, B. A. (2006) *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*, Rapport nr 229, Telemarksforsking.

Interkommunalt samarbeid kan gi muligheter knyttet til forvaltning og planlegging av felles områder, naturressurser og infrastruktur. Felles utfordringer knyttet til et geografisk område kan løses i et samarbeid, for eksempel samarbeid om felles beredskap ved naturkatastrofer, oversvømmelser og brann. Samarbeid kan også styrke en region, for eksempel gjennom felles næringspolitikk for området og bedre relasjoner mellom kommunene.

Det er imidlertid også utfordringer med samarbeid. Det kan være krevende å administrere samarbeid for kommunene og å sørge for tilstrekkelig samordning med andre tjenester eller oppgaver i kommunen. Store kommuner deltar i interkommunalt samarbeid av andre grunner enn små kommuner, og enkelte større kommuner opplever ulemper ved samarbeid med mindre kommuner, særlig knyttet til økte kostnader og utfordringer med koordinering.[6] Hvorvidt et interkommunalt samarbeid omfattes av reglene om offentlige anskaffelser eller ikke, kan også være utfordrende å vurdere, særlig ved noen typer vertskommunesamarbeid.[7] En avgjørende forutsetning for samarbeid er videre at deltakerne er enige om en rekke sentrale forhold, hvor kommunene kan ha ulike interesser. Deltakerne må blant annet bli enige hvilke oppgaver som skal løses, hvilke kommuner som skal være med, hvor samarbeidet skal ha hovedkontor og hvordan kostnader skal fordeles.

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

2.3.3 Kunnskapskilder om interkommunalt samarbeid

Det finnes en rekke rapporter og utredninger om interkommunalt samarbeid. Departementet har sett hen til flere av disse i arbeidet med høringsnotatet. Under gis en oversikt over de mest sentrale rapportene og kunnskapskildene.

NIVI Analyse har gjennomført flere regionale kartlegginger av interkommunalt samarbeid. Kartleggingene viser blant annet at kommunene samarbeider i stort omfang, og at samarbeid er svært fragmentert ved at kommunene samarbeider i mange ulike konstellasjoner. I flere av rapportene framgår det at det er et behov for mer fast, langsiktig og helhetlig interkommunalt samarbeid.

---

[6] Blåka, Magnussen, Jacobsen, Leknes og Brandtzæg (2025). What's in It for the Big Ones? How City- and Suburban Municipalities Vary in Their Motivation to Collaborate. Urban Affairs Review 2025, Vol61 (6) 1608-1638

[7] Se rapporten *Forsterkede interkommunale samarbeid og kommunedelsutvalg* (oktober 2025) kapittel 7, utarbeidet av Menon Economics og Lund&co på oppdrag fra KS.

Generalistkommuneutvalget konkluderer med det samme i sin utredning NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet *Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Utvalget mener blant annet at det er behov for økt satsing på interkommunalt samarbeid (se nærmere omtale i kapittel 2.4.2 under).

Advokatfirmaet Lund & Co DA og Menon Economics har på oppdrag fra KS utarbeidet rapporten *Forsterkede interkommunale samarbeid og kommunedelsutvalg* (oktober 2025). Rapporten beskriver blant annet hvordan kommuner kan lykkes med forpliktende, langsiktig og strategisk samarbeid. Rapporten viser at det er et potensial for å forbedre slike samarbeid ytterligere, og det anbefales at lovverket legger bedre til rette for denne typen samarbeid.

Oxford Research har fått i oppdrag fra departementet å evaluere kommuneloven. De har levert en delutredning med foreløpige funn og vurderinger om reglene i kommuneloven om interkommunalt samarbeid (Oxford Research 2026/1). Evalueringen viser at kommunalt oppgavefellesskap oppfattes av mange som en krevende samarbeidsform, blant annet fordi den er vanskelig å forstå, er lite gjennomregulert og har uavklarte juridisk problemstillinger. Interkommunalt politisk råd oppfattes derimot som en nyttig og god samarbeidsform.

På vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet har Oslo Economics, med samarbeidspartnerne NIBR og førsteamanuensis Roald Hopsnes, gjennomført en kartlegging av kommuners arbeid for å oppnå velfungerende interkommunale samarbeid (Rapport nr. 2022/98). Rapporten gjør blant annet rede for fordeler og ulemper med ulike samarbeidsformer og suksesskriterier for velfungerende samarbeid. Oslo Economics trekker blant annet fram at samarbeid bør ses i sammenheng og at det er viktig å velge riktige samarbeidspartnere. Rapporten peker videre på at det er viktig å velge en samarbeidsform som egner seg for oppgaven og at positivt engasjement blant folkevalgte og administrasjonen, inkludert kommunikasjon og pleiing av relasjoner og tillit, er suksessfaktorer.

Boken *Interkommunalt samarbeid i Norge* (2. utgave) av Dag Ingvar Jacobsen gir en oversikt over hva interkommunalt samarbeid er, hva kommunene samarbeider om og hvordan samarbeid organiseres. I tillegg gjør Jacobsen rede for hva slags effekter interkommunalt samarbeid gir, både når det gjelder prosess, økonomi og kvalitet og når det gjelder styring og ansvar.

Departementet viser også til at departementet har godkjent to forsøk om interkommunalt samarbeid. Forsøkene er del av regjeringens forsøksordning, som regjeringen inviterte til i 2023. Det ene forsøket gjelder vertskommunesamarbeid mellom Vestland fylkeskommune og flere kommuner i Sogn og Fjordane om felles arkiv (Kommunearkivordninga i Vestland KO). Dette forsøket ble godkjent 25. februar 2026 og oppheves etter fire år.

I tillegg har Kommunal- og distriktsdepartementet, i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, godkjent en søknad om forsøk fra kommunene i Indre Namdal om å drive en felles legetjeneste i et kommunalt oppgavefellesskap. En sentral del av forsøket er at oppgavefellesskapet får myndighet til å fatte enkeltvedtak. Formålet med forsøket er

å legge til rette for at kommunene kan samle ressurser og kompetanse på tjenesteområder som er viktige for innbyggerne og å gi erfaringer med nye måter å organisere interkommunalt samarbeid på. Forskrift om forsøk med kommunalt oppgavefellesskap for felles legetjeneste i Indre Namdal trådte i kraft 4. september 2025, og oppheves etter fire år.

2.4 Behov for endringer

2.4.1 Svakheter ved dagens regler for kommunalt oppgavefellesskap

Kommunalt oppgavefellesskap kom inn i kommuneloven (2018) som en ny organisasjonsform. Samarbeidsformen erstattet interkommunalt samarbeid etter kommuneloven (1992) § 27, såkalt § 27-styrer eller § 27-samarbeid. Interkommunalt samarbeid etter § 27 var svært knapt regulert i lovgivningen.

Kommunelovutvalget påpekte i NOU 2016:4 at det fortsatt var behov for en enkel samarbeidsmodell som ga kommunene frihet til å finne egne løsninger tilpasset det konkrete samarbeidet, men at det var behov for noe mer regulering enn reglene som gjaldt for § 27-styrer for å motvirke usikkerhet. Utvalget foreslo en minimumsløsning, hvor bare de mest sentrale forholdene ble regulert. Dette ble fulgt opp av departementet i Prop. 46 L (2017-2018).

Departementet deler kommunelovutvalgets vurdering av at det er en fordel ved dagens regelverk at kommuneloven stiller få krav og gir kommunene stort handlingsrom. Dagens regelverk er fleksibelt og gir kommunene mulighet for å tilpasse samarbeidet ut fra hva slags oppgaver som skal løses, lokale ønsker og behov.

På den andre siden er det ikke alltid slik at færre regler er enklere for kommuner når regelverket skal brukes i praksis. Regelverk med klare, gode regler for organisering, kan oppfattes som enklere. I tråd med dette, erfarer departementet at mange kommuner synes dagens regelverk for oppgavefelleskap er vanskelig å manøvrere seg i. At de øvrige kapitlene i kommuneloven gjelder så langt de passer, betyr i praksis at hver kommune må tolke kommuneloven og forstå komplekse sammenhenger mellom ulike kapitler og bestemmelser. På en god del områder er det vanskelig å finne svar. Selv om det tilsynelatende er få krav, oppfattes derfor ikke samarbeidsmodellen alltid som «enkel».

I delutredningen om interkommunalt samarbeid med foreløpige funn og vurderinger trekker Oxford Research fram at fleksibiliteten i reglene for kommunalt oppgavefellesskap kan skape mer kompleksitet (Oxford Research rapport 2026/1). De finner også tegn på at det er uklarhet ved samarbeidsformen og at loven ikke er tilstrekkelig tydelig. De trekker videre fram at det framstår uklart hvilken rolle folkevalgte skal ha i enkle produksjonssamarbeid, som oppgavefellesskap er ment for. Enkelte informanter viste til uklarhet knyttet til ansvar og styring avhengig av om oppgavefellesskap er et eget rettssubjekt eller ikke, og særlig tredjeparters forståelse av ansvarsforhold.

Funnene i delutredningen støtter langt på vei opp om departementets erfaringer med samarbeidsmodellen.

Departementet mener for det første at det er behov for å klargjøre hvilke regler som gjelder for oppgavefellesskap. Det må bli enklere for kommunene å forstå hva som er handlingsrommet og hva som er sammenhengen mellom de generelle reglene i kommuneloven og de særskilte reglene som gjelder for oppgavefellesskap. Hva det innebærer at oppgavefellesskap er et eget rettssubjekt bør også gjøres tydeligere i loven. Samtidig er det en målsetting å bevare fleksibiliteten i organisasjonsformen, slik at den fortsatt gir kommunene et stort handlingsrom. Kommunenes behov er ulike, og det er ikke mulig for departementet å lage en samarbeidsmodell med helt konkrete rammer som vil passe for enhver oppgave eller enhver samarbeidskonstellasjon.

For det andre er det behov for å åpne for at langt flere oppgaver og tjenester skal kunne håndteres i et oppgavefellesskap. Det er særlig behov for at slike samarbeid kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift. Dette er nærmere omtalt i kapittel 2.4.2 under.

Departementet har lagt vekt på å tydeliggjøre ansvar og organisering, med sikte på å gi kommunene tilstrekkelig fleksibilitet og handlingsrom. Regelverket bør legge til rette for at oppgavefellesskap som fatter enkeltvedtak eller vedtar forskrift både kan benyttes til samarbeid om store og flere tjenesteområder, men også til noe mindre oppgaver innenfor konkrete saksområder der det er behov for å gi samarbeidet mulighet til å fatte enkeltvedtak.

2.4.2 Behov for mer langsiktig og helhetlig samarbeid om flere tjenesteområder

Som kapittel 2.3 over viser, samarbeider kommuner mye med hverandre om ulike oppgaver og tjenester. For mange kommuner er interkommunalt samarbeid helt nødvendig for tjenesteytingen, og samarbeid bidrar i mange tilfeller til å løse kommuners utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse. Samarbeid er imidlertid ofte fragmentert, ved at kommuner har en rekke forskjellige samarbeid om enkeltoppgaver. Det gjør at det blir mange ulike samarbeid å koordinere og styre, og krevende å samordne oppgaver som bør ses i sammenheng. Det at en rekke enkeltoppgaver er organisert som interkommunale samarbeid vanskeliggjør prioritering på tvers av oppgaveområder, da det å organisere en oppgave interkommunalt har en tendens til å «låse» ressurser til samarbeidet.

Departementet ønsker derfor å legge til rette for at kommunene kan etablere fastere og mer langsiktige samarbeid, og at flere oppgaver og tjenester kan samles i ett samarbeid. Det vil kunne bidra til at kommunenes samarbeid blir mindre fragmentert, slik at det blir enklere å koordinere, styre og holde oversikt over samarbeidene, og bidra til mer stabil og langsiktig drift av tjenester. Det vil også kunne bidra til økt samarbeid mellom kommuner når det er hensiktsmessig, og når det er nødvendig for å ivareta lovpålagte oppgaver.

I dag mangler det en samarbeidsform som legger til rette for å samarbeide om sentrale tjenesteområder som innebærer myndighetsutøvelse, og som samtidig balanserer hensynet

til styring og kontroll for alle deltakerkommunene. Både Finland og Sverige har en slik samarbeidsmodell i sitt regelverk, se kapittel 3 om nordiske lands rett.

Generalistkommuneutvalget pekte også på dette, og anbefalte en ny lovfestet samarbeidsmodell, se rapporten NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet Likt ansvar – ulike forutsetninger). Utvalget viste til at fast, langsiktig og omfattende samarbeid vil bedre det interkommunale samarbeidet i mange tilfeller, og at slikt samarbeid kan være særlig aktuelt å bruke i områder med store geografiske avstander, der kommunesammenslåing er vanskeligere eller mindre aktuelt. Utvalget viste blant annet til at mange separate samarbeid kan gi manglende oversikt og dermed svekke demokratisk ansvar og gjøre det vanskelig å administrere alle samarbeidene (se kapittel 11.5 i rapporten):

> Utvalget ser at det kan være utfordringer med at kommunen samarbeider i «alle» retninger, og at det dermed blir mange samarbeidspartnere å forholde seg til og mange ulike samarbeid å koordinere og styre. I flere utredninger pekes det på at mer langsiktig samarbeid i faste samarbeidskonstellasjoner vil kunne gjøre fordelene ved samarbeid større, og minske ulempene. Utvalget har fått flere innspill om at mer langsiktige samarbeidsrelasjoner med faste samarbeidspartnere vil være en fordel for kommunene. Langsiktige samarbeidsrelasjoner vil kunne minske transaksjonskostnadene ved etablering av samarbeid, og føre til at ressurser kan brukes til å drifte og utvikle samarbeidet, framfor stadige «reforhandlinger» av samarbeidsvilkår. Stabil organisering av tjenestene vil kunne gi en mer langsiktig drift av tjenestene, som gjør at de blant annet oppleves som tryggere for innbyggere og ansatte. Kommuner som etablerer en langsiktig samarbeidsrelasjon vil dessuten få kunnskap om hverandre og om forholdene i de ulike kommunene, og kan gjennom dette legge til rette for å videreutvikle og forbedre samarbeidet på en måte som alle kommunene er tjent med. (…)
>
> Det er rom for å samarbeide langsiktig og på flere områder innenfor dagens regelverk. Slikt samarbeid kan være organisert på mange ulike måter. Det kan for eksempel organiseres ved at en gruppe kommuner har et politisk samarbeidsorgan (interkommunalt politisk råd) som blant annet er en uformell overbygning for flere forskjellige samarbeid om ulike tjenester. I Finnmark har flere kommuner inngått intensjonsavtale med hensikt å etablere felles samarbeid på flere områder framover.
>
> Det kan likevel vurderes om det er behov for mer «skreddersøm» på dette området, i form av en lovfestet samarbeidsmodell ment for langsiktige og mer omfattende samarbeid på flere tjenesteområder. Både Sverige, Finland og Danmark har regler om egne samarbeidsmodeller for kommuner som samarbeider på flere ulike områder. En organisasjonsform som kan omfatte samarbeid på flere områder, og som er tilpasset mer langsiktige samarbeid, kan bidra til å styrke oversikten og legge til rette for både politisk og administrativ styring og kontroll. Flerfunksjonelt samarbeid kan trolig også legge bedre til rette for den nødvendige samhandlingen mellom ulike kommunale tjenesteområder.

At det er behov for å legge til rette for mer langsiktig samarbeid om flere tjenesteområder støttes også av andre kilder, deriblant kartlegginger gjennomført av NIVI analyse og rapporten fra oktober 2025 «Forsterkede interkommunale samarbeid og kommunedelsutvalg», utarbeidet av Advokatfirmaet Lund & Co DA og Menon Economics på oppdrag fra KS.

Etter dagens regler er det bare vertskommunesamarbeid som gir en generell hjemmel for deltakerne til å kunne delegere oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. Den største fordelen med vertskommunemodellen er at det er en forholdsvis enkel samarbeidsform. I motsetning til interkommunalt selskap og kommunalt oppgavefellesskap, kreves det for eksempel ikke at det bygges opp en egen organisasjon eller egne organer utenfor kommunene. Det er vertskommunens organisasjon som ivaretar oppgavene på vegne av samarbeidskommunene. Ulempen med vertskommunesamarbeid er at det er én kommune som får stor påvirkning på oppgaveutførelsen, på bekostning av de andre kommunene. Det er også risiko for at kommuner som overlater oppgaver og delegerer myndighet til en vertskommune, mister både kapasitet og kompetanse til vertskommunen.

Kommunalt oppgavefelleskap er en samarbeidsmodell som i større grad enn vertskommunemodellen legger rette for felles demokratisk styring og kontroll, fordi samarbeidet styres av et felles folkevalgt organ. Fordelen med kommunalt oppgavefellesskap er at samarbeidsmodellen bygger på kommunalrettslige prinsipper. Det vil si at hensynet til for eksempel forsvarlig utredning og åpenhet er ivaretatt, og at deltakerne beholder demokratisk styring og kontroll gjennom folkevalgt organisering og styring. En stor ulempe med kommunalt oppgavefellesskap, er imidlertid at denne samarbeidsmodellen ikke åpner for at deltakerne kan delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift. I praksis fører dette til at oppgavefellesskap ikke er en egnet samarbeidsform for en rekke oppgaver og tjenester.

Etter departementets oppfatning vil oppgavefellesskap med myndighet til å fatte enkeltvedtak kunne legge til rette for at kommuner kan samle flere tjenesteområder i ett samarbeid, og dermed samarbeide mer langsiktig og helhetlig. Det vil kunne bidra til større og mer robuste fagmiljøer og økt kvalitet på tjenestene, noe som også vil kunne bedre rettssikkerheten for innbyggerne.

Et alternativ til å videreutvikle kommunalt oppgavefellesskap, kunne vært å foreslå en helt ny samarbeidsform som åpnet for at oppgaver som innebærer å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift kunne løses i samarbeidet. Et annet alternativ kunne vært å gjeninnføre samkommunemodellen, som ble avviklet 1. januar 2020. Departementet har imidlertid lagt stor vekt på å forenkle og effektivisere regelverket, i stedet for å innføre noe nytt. En ny samarbeidsmodell eller å gjeninnføre samkommunemodellen, ville ført til at kommuner fikk nok en samarbeidsmodell å sette seg inn i. Dette ville økt kompleksiteten. Erfaringen er at det tar lang tid å bygge kompetanse i kommunene om interkommunale samarbeidsordninger.

Departementet mener derfor det er bedre å videreutvikle en samarbeidsform som allerede er i bruk i kommunene.

Departementet har også lagt vekt på at kommunalt oppgavefellesskap er en samarbeidsmodell som ivaretar handlingsrom og fleksibilitet. I motsetning til for eksempel samkommunemodellen, er oppgavefellesskap egnet både til store samarbeid om flere sentrale tjenesteområder og til samarbeid som er mindre i omfang. I arbeidet med å videreutvikle oppgavefellesskap, har departementet likevel sett hen til hvordan

samkommunemodellen var regulert. Flere av lovendringene som foreslås er derfor basert på tilsvarende regler som gjaldt for samkommuner.

Departementet har fått tilbakemeldinger fra flere kommuner og statsforvaltere der det pekes på at kommunalt oppgavefelleskap bør kunne delegeres oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. Departementet viser også til et forsøk i Indre Namdal, der departementet, med hjemmel i forsøksloven, har gitt et unntak fra lovverket slik at et kommunalt oppgavefellesskap kan fatte enkeltvedtak.

Støtte og veiledning til kommunene

For å kunne oppnå mer langsiktig og helhetlig samarbeid mellom kommuner, er det nødvendig med lovendringer som legger til rette for å samle flere oppgaver og tjenester i samme samarbeid. Endringer i regelverket vil imidlertid ikke alene være nok til at kommunene endrer innretningen og sammensetningen på sine samarbeid. Departementet har allerede varslet i kommuneproposisjonen for 2026 og for 2027 at det er aktuelt å vurdere andre grep enn lovendringer for å bidra til at kommunene organiserer interkommunalt samarbeid på en mer hensiktsmessig måte.

Departementet publiserte i oktober 2023 en omfattende veileder om reglene for interkommunalt samarbeid etter kommuneloven. Departementet vil oppdatere og endre denne veilederen, sånn at statsforvalterne og kommuner får tilgang til utfyllende veiledning knyttet til lovendringene som nå foreslås.

Det vil kreve mye ressurser og omstilling i kommunene for å gjennomgå og endre dagens strukturer for interkommunalt samarbeid. Det er opp til kommunene å vurdere hva som må gjøres av endringer og omstilling, ut fra deres behov. Flere kommuner er allerede i gang med å se på strukturene for samarbeid, og vil raskere kunne nyttiggjøre seg av de nye reglene. Departementet vil vurdere om det kan være aktuelt med andre pedagogiske og økonomiske virkemidler for å støtte opp om en ønsket utvikling, inkludert om det bør gjøres justeringer i retningslinjene for skjønnstilskuddet. Dette kan gjøres innenfor gjeldende budsjettrammer.

2.4.3 Fremdeles behov for samarbeid om mindre oppgaver

Departementet mener det fremdeles er behov for at kommuner kan samarbeide om mindre oppgaver uten at det må opprettes et eget rettssubjekt. Det kan for eksempel dukke opp behov for samarbeid mellom to eller flere kommuner om et prosjekt eller en annen midlertidig oppgave, hvor det ville vært unødvendig ressurskrevende å opprette et eget rettssubjekt. Det kan også tenkes tilfeller hvor kommunene vil samarbeide om enkeltstående oppgaver eller tjenester, hvor det knapt er behov for administrasjon eller andre personellressurser. Ved begrenset behov for personell, kan det for eksempel være billig og enkelt om en deltaker (kontorkommune) stiller som sekretariat for representantskapet og avgir eventuelle andre personellressurser til samarbeidet, mot at de andre deltakerne kompenserer for dette. Eventuelt kan deltakerne rullere på ansvaret om å stille ressurser til sekretariat til disposisjon for samarbeidet.

Muligheten for å opprette oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt, bør derfor videreføres. I slike tilfeller bør oppgavefellesskapet, som i dag, ikke kunne delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift, med unntak av ved tilskuddsordninger.

2.4.4 Forenkle og videreutvikle vertskommunemodellen

Departementet ønsker å legge til rette for hensiktsmessig organisering og oppgaveløsning mellom kommuner og fylkeskommuner. I dag kan vertskommunesamarbeid bare inngås mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Begrunnelsen er at vertskommunesamarbeid i sin tid ble utviklet spesielt for lovpålagte oppgaver og individrettet tjenesteyting, som typisk er lagt til ett bestemt forvaltningsnivå. Kommuner og fylkeskommuner har imidlertid flere oppgaver felles, som det kan være hensiktsmessig å løse gjennom et vertskommunesamarbeid. Slike oppgaver kan typisk være administrative støttetjenester som arkiv, HR, IKT og kontrollutvalgssekretariat. Departementet foreslår derfor å åpne for at kommuner og fylkeskommuner kan være vertskommune for hverandre, om oppgaver de har felles. På denne måten kan fylkeskommunene også bidra til å avlaste kommunene.

I dag åpner regelverket for at kommuner kan inngå to forskjellige typer vertskommunesamarbeid – administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. Administrativt vertskommunesamarbeid er en enkel samarbeidsform som er mye brukt. Departementet foreslår å forenkle reglene, slik at kommunene kan inngå en felles samarbeidsavtale der dette er hensiktsmessig. I tillegg til å åpne for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, foreslår departementet ikke endringer i denne samarbeidsmodellen.

Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd er derimot en samarbeidsmodell som er svært lite brukt. Når departementet nå foreslår at kommunalt oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt skal kunne delegeres myndighetsutøvelse, mener departementet at det ikke lenger er behov for vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. For å forenkle regelverket foreslår departementet derfor å avvikle denne samarbeidsmodellen, se omtale i kapittel 5.3. Regelverket for interkommunalt samarbeid er allerede komplekst, og det er derfor viktig å rydde opp i reglene for å gjøre det lettere for kommuner å velge riktig samarbeidsform.

2.4.5 Sentrale hensyn i regelverksarbeidet

Et bærende formål med regelverksarbeidet er å verne om organisasjonsfriheten til kommunene og det lokale selvstyret som er forankret i kommuneloven § 2-1 og Grunnloven § 49 andre ledd. Det ligger fortsatt fast at interkommunalt samarbeid er frivillig. Kommuner må ha handlingsrom innenfor gjeldende regelverk til å bruke forskjellige samarbeidsformer. Det er også viktig at samarbeidsformene må utformes slik at de kan tilpasses det enkelte samarbeidet, oppgavene som skal løses og behovene kommunene har.

Kommunene bør bruke lovregulerte samarbeidsformer når de skal løse oppgaver på vegne av fellesskapet. Samarbeidsformene som er hjemlet i kommuneloven bygger på kommunalrettslige prinsipper, som blant annet innebærer at det stilles krav om folkevalgt kontroll, organisering og styring, og at det er krav til saksbehandlingen i de folkevalgte organene. Dette bidrar til åpne prosesser og forsvarlig utredning av saker. Tilgang til regulerte samarbeidsmodeller som treffer kommunenes behov, gjør at det er mindre risiko for at kommuner bruker uformelle samarbeid uten en rettslig og organisatorisk overbygning, som kan være i strid med regelverket.

Departementet vil bidra til at kommunene kan settes bedre i stand til å møte ressurs- og personellutfordringer som ikke kan løses av en kommune alene. Kommunen må da ha tilgang til samarbeidsformer som treffer deres behov og som legger til rette for en hensiktsmessig oppgaveløsning. Tilstrekkelig fleksibilitet er derfor et viktig hensyn. Som beskrevet over i kapittel 2.4.1 er det imidlertid ikke alltid slik at færre regler er enklere for kommuner, når regelverket skal brukes i praksis. Regelverk med klare, gode regler for organisering, kan oppfattes som enklere. Et viktig formål med regelverksarbeidet er derfor å klargjøre og tydeliggjøre hvilke regler som gjelder.

Regelverket skal gi kommunene de samarbeidsordningene de trenger, men heller ikke flere enn det. Omfanget av ulike samarbeidsløsninger må ikke bli for stort, fordi mange ulike samarbeidsformer er med på å øke kompleksiteten og gjøre det vanskeligere for kommunene å få oversikt over og skjønne reglene. Det er derfor et mål å forenkle og rydde opp, der det er mulig.

Tydelig demokratisk forankring gjennom at ansvar plasseres i et folkevalgt organ, er avgjørende dersom det skal være tale om å gi en generell hjemmel til å kunne delegere offentlig myndighetsutøvelse til et interkommunalt samarbeid. Representantskap for interkommunale selskaper (IKS) er ikke folkevalgte organer for kommuner eller fylkeskommuner etter kommuneloven §§ 5-1 og 5-2, selv om de har en tilsvarende funksjon. Dersom IKS skal utøve offentlig myndighet, må derfor adgangen til å delegere være regulert eller tatt stiling til i sektorlovgivningen.

Særlig for samarbeid som skal kunne utøve offentlig myndighet på vegne av kommunene, må regelverket gi deltakerne mulighet for styring og kontroll. Samtidig er det viktig å sørge for at deltakernes styring av samarbeidet ikke går på bekostning av samarbeidets evne og mulighet til å kunne løse oppgavene de er satt til å forvalte. Regelverket må derfor balansere hensynet til god nok styring på en ene siden – mot at samarbeidet er tilstrekkelig styrings- og beslutningsdyktig på den andre siden.

Det er også et sentralt hensyn at samarbeidet er i stand til å ivareta innbyggernes rettssikkerhet når det delegeres oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. Det må være forsvarlig å overlate offentlig myndighet til et samarbeid. I regelverksarbeidet har departementet derfor vært opptatt av at rammer og ansvar er tydelige, og at kravene til organiseringen legger til rette for at av samarbeidet ivaretar saksbehandlingsregler og andre lovkrav.

3 Nordiske lands rett

3.1 Innledning

Kommunene i alle de nordiske landene har anledning til å samarbeide med hverandre om løsning av kommunenes oppgaver. Det er regler om hvordan samarbeid kan organiseres i de respektive landenes kommunelover, i tillegg til at kommunene kan velge å samarbeide i samarbeidsformer som ikke bare gjelder kommunesektoren, som selskap og foreninger. I dette kapitlet gjør departementet rede for de sentrale rammene for interkommunalt samarbeid i Finland, Sverige, Danmark og på Island.

3.2 Finland

De finske kommunene har flere ulike samarbeidsmodeller å velge i, som er regulert i den finske kommuneloven. Finske kommuner er også pålagt å samarbeide med andre kommuner på enkelte tjenesteområder, blant annet når det gjelder arbeidsmarkedstiltak, landbruksforvaltning og oppgaver innen miljørettet helsevern. I Finland har behovet for og omfanget av interkommunalt samarbeid blitt redusert etter at ansvaret for alle helse- og omsorgstjenestene ble flyttet fra kommunene til nyetablerte «velferdsområder» i 2023.

Samarbeidsformene som er regulert i kommuneloven er «gemensamt organ», «gemensam tjänst», «avtal om skötsel av en myndighetsuppgift» og «samkommune». De tre første beskriver ulike typer vertskommuneavtaler og kjøpsavtaler mellom kommuner, der det ikke etableres noe eget organ for samarbeidet.

Reglene om samkommune likner på reglene til den tidligere norske samkommunemodellen. Samarbeidsformen er tilpasset langvarige og omfattende samarbeid, og kan få delegert kompetansen til å drive offentlig myndighet fra kommunene. Kommunene må inngå en avtale om samarbeidet, og i denne skal det blant annet avtales hva som er samkommunens oppgaver og myndighet, politisk og administrativ organisering av samkommunen, fordeling av det økonomiske ansvaret for drift og eiendeler i samkommunen og hvordan kommunene trer ut av samkommunen. En samkommune er et eget rettssubjekt, og ledes av et styringsorgan som kommunestyrene i medlemskommunene oppnevner representanter til. Mange av reglene om kommunenes virksomhet i kommuneloven er også gjort gjeldende for samkommunene.

3.3 Sverige

I Sverige kan kommuner samarbeide gjennom «avtalssamverkan», «gemensam nämd» eller «kommunalförbund». De to førstnevnte dreier seg om samarbeid uten at det etableres et eget samarbeidsorgan, mens sistnevnte er samarbeid i et eget organ. I tillegg kan kommunene samarbeide gjennom selskap, foreninger og avtaler.

Kommunalförbund er en samarbeidsform med mange likhetstrekk med den finske samkommunen. Et kommunalförbund er et eget rettssubjekt, som styres av et øverste styringsorgan. Alle deltakerkommunene skal være representert i styringsorganet, og

medlemmene velges i kommunestyrene. Utover dette har samarbeidskommunene stor frihet til å bestemme organisering av samarbeidet. Kommunene skal inngå en avtale om samarbeidet («Förbundsordning») som blant annet skal angi samarbeidets oppgaver og myndighet, politisk og administrativ organisering, osv. Et kommunalförbund kan få delegert oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse fra kommunene.

3.4 Danmark

Danske kommuner kan samarbeide i selskaper, foreninger, etter avtale og i en viss utstrekning ved en form for vertskommunesamarbeid, der en kommune utfører oppgaver for en annen kommune. I tillegg kan de samarbeide i et «kommunale fællesskab» eller «§60-fællesskab». Kommuner kan etablere slike samarbeid gjennom en samarbeidsavtale som vedtas i de ulike kommunestyrene, og samarbeidet er et eget rettssubjekt, som styres etter ordningen deltakerkommunene blir enige om i samarbeidsavtalen. Ved denne formen for samarbeid avgir deltakerkommunene kompetansen til å utføre de oppgavene som gjennom samarbeidsavtalen er overlatt til samarbeidet. Dette skjer ved at det opprettes et felles styringsorgan med medlemmer som er valgt av kommunestyrene i deltakerkommunene. Etablering av et kommunalt fællesskab krever godkjenning av det statlige klage- og tilsynsorganet Ankestyrelsen, med unntak av små samarbeid med en begrenset økonomi.

Kommunene kan som utgangspunkt ikke overlate oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, det vil si «regulere borgernes retsforhold», til det kommunale fællesskabet, eller annet interkommunalt samarbeid. Kommunene kan bare overlate slike oppgaver til det interkommunale samarbeidet på områder der lovverket gir en utrykkelig hjemmel til det, og slike hjemler finnes det få av.

Interkommunalt samarbeid er i all hovedsak frivillig, men «lov om forpliktende kommunale samarbeider» pålegger noen kommuner med få innbyggere å samarbeide med andre på nærmere angitt tjenesteområder. Loven ble vedtatt i forbindelse med kommunalreformen i 2007, da syv små kommuner valgte samarbeid foran sammenslåing, og ble omfattet av ordningen med obligatorisk/forpliktende samarbeid. Samarbeid etter loven om forpliktende samarbeid skjer uten at det etableres et selvstendig samarbeidsorgan, men slik at en vertskommune utfører oppgaver og utøver myndighet på vegne av en eller flere andre kommuner.

3.5 Island

Som hovedregel er samarbeid mellom kommuner frivillig på Island, med mindre det er begrenset ved lov eller av oppgavens karakter.

Dersom samarbeidet innebærer delegering av myndighet til å treffe enkeltvedtak eller forskrifter, kan det gjøres gjennom et byggðasamlag eller ved at én kommune utfører oppgaver på vegne av én eller flere andre kommuner. Et byggðasamlag er en enhet etablert av to eller flere kommuner for å utføre bestemte oppgaver, som drift av grunnskoler, barnehager eller brann- og redningstjenester. Kommuner kan delegere

beslutningsmyndighet til et byggðasamlag, med mindre dette er begrenset ved lov eller av oppgavens karakter. Samarbeidet er basert på en avtale som blant annet fastsetter samarbeidets myndighet, styrets sammensetning og styrets fullmakter til å opptre på vegne av de deltakende kommunene.

Kommunene kan videre etablere et samarbeidsorgan i form av et«landshlutasamtök» for løsning av felles oppgaver, men et slikt organ kan ikke delegeres myndighet til å fastsette enkeltvedtak eller forskrifter. Samarbeidsorganets oppgaver er derfor typisk regional planlegging, næringsutvikling og politisk samarbeid.

Kommunene kan også velge å samarbeide på andre måter, blant annet i selskap, forening og etter avtale. Kommunene beholder det formelle ansvaret for sine oppgaver selv om de gir et samarbeidsorgan i oppgave å løse dem.

4 Endringer i reglene om kommunalt oppgavefellesskap

4.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet flere endringer og klargjøringer i reglene for kommunalt oppgavefellesskap i kapittel 19 i kommuneloven.

Departementet foreslår å utvide kommunenes handlingsrom, slik at oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt skal kunne delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift. Departementet foreslår samtidig at dagens mulighet for å samarbeide om felles oppgaver gjennom et oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt videreføres. Dette betyr at kommuneloven vil åpne for at kommuner inngår to ulike former for oppgavefellesskap:

- oppgavefellesskap med begrenset myndighet (ikke eget rettssubjekt)
- oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet (eget rettssubjekt)

Kapitlet inneholder flere forslag som vil gjelde for begge typer oppgavefellesskap. Dette er blant annet klargjøringer av organene i samarbeidet og endringer for styrke deltakernes mulighet for styring og kontroll.

I tillegg inneholder kapitlet en del forslag som bare er relevante for oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet, blant annet om instruksjons- og omgjøringsadgang.

4.2 Myndighet og oppgaver i kommunalt oppgavefellesskap

4.2.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet regler som åpner for at deltakerne i et oppgavefelleskap skal kunne delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift til samarbeidet. Kapitlet inneholder forslag om at det tas inn en generell hjemmel til dette i kommuneloven, at oppgavefellesskap må være et eget rettssubjekt for å kunne delegeres slik myndighetsutøvelse og at deltakerne må delegere samme myndighet til samarbeidet. I

tillegg inneholder kapitlet forslag om at oppgavefellesskap ikke skal kunne delta i selskaper og andre organisasjonsformer.

4.2.2 Gjeldende rett

4.2.2.1 Kan som hovedregel ikke fatte enkeltvedtak

Det følger av kommuneloven § 19-1 andre ledd at kommunalt oppgavefellesskap ikke kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak, med unntak om interne forhold i samarbeidet og i tilfeller hvor oppgavefellesskapet gis myndighet til å forvalte tilskuddsordninger. At oppgavefellesskap kan fatte enkeltvedtak ved interne forhold i samarbeidet, er aktuelt i tilfeller hvor oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt, med arbeidsgiveransvar for ansatte.

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

For at kommuner skal kunne delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak videre til andre rettssubjekter, må lovgivningen åpne for det, jf. kommuneloven § 5-4 første ledd. I dag er det kun regelverket for vertskommunesamarbeid som gir en generell hjemmel for kommunestyret til å delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til et interkommunalt samarbeid, se kommuneloven § 20-1.

4.2.2.2 Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner

Kommuner og fylkeskommuner kan i henhold til kommuneloven § 19-1 første ledd sammen opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse oppgaver de har felles. Det innebærer at én eller flere kommuner og én eller flere fylkeskommuner, kan delta i samme oppgavefellesskap, se Prop. 46 L (2017–2018) s 400.

Når det gjelder andre samarbeidsmodeller er det bare vertskommunesamarbeid som er forbeholdt samarbeid mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner, se kommuneloven § 20-1. Grunnen til dette er at de to forvaltningsnivåene har ulike oppgaver. Siden vertskommunesamarbeid er innrettet mot å løse lovpålagte oppgaver, som typisk er lagt av lovgiver til et bestemt forvaltningsnivå, er det kun de forvaltningsorganene som er tildelt oppgaven som kan inngå i vertskommunesamarbeidet.

4.2.2.3 Valgfritt om samarbeidet er et eget rettssubjekt

Kommunene velger om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt når samarbeidet blir opprettet. Kommuneloven stiller som krav i § 19-4 fjerde ledd bokstav b at det skal stå i samarbeidsavtalen om det er et eget rettssubjekt eller ikke.

I forarbeidene (Prop. 46 L (2017–2018) punkt 19.3.2.2) framgår følgende om hvilken betydning det har om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt eller ikke:

For at et kommunalt oppgavefellesskap skal kunne forplikte seg på selvstendig grunnlag overfor en tredjepart, for eksempel inngå kontrakter i eget navn og ansette personell, må det opprettes som et eget rettssubjekt. Dersom oppgavefellesskapet ikke skal ansette personell, og heller ikke inngå kontrakter i eget navn, vil oppgavefellesskapet kunne organiseres uten at det dannes et eget rettssubjekt. En av deltakerkommunene må i så fall ansette personellet og inngå eventuelle kontrakter.

4.2.2.4 Navn på samarbeidsmodellen

Det følger av kommuneloven § 19-1 tredje ledd at oppgavefellesskapets navn skal inneholde ordene kommunalt oppgavefellesskap eller forkortelsen KO. Navnet til samarbeidet skal fastsettes i samarbeidsavtalen. Det vil si at alle deltakerne må være enige om navnet. Et av hensynene bak kravet i § 19-1 tredje ledd er at det skal være tydelig hva slags type samarbeid det er snakk om. Kravet om bestemte navn skal gjøre det enklere å identifisere samarbeidet overfor innbyggerne, folkevalgte og offentlige registre, se Prop. 46 L (2017–2018) side 171 og 176. Navnet kommunalt oppgavefellesskap eller forkortelsen KO brukes både om samarbeid som er et eget rettssubjekt og om samarbeid som ikke er et eget rettssubjekt.

4.2.3 Vurdering og lovforslag

4.2.3.1 Oppgavefelleskap bør kunne fatte enkeltvedtak og vedta forskrift

Departementet foreslår at et kommunalt oppgavefellesskap skal kunne delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift på vegne av deltakerne. På denne måten kan kommunene samarbeide om flere tjenester og oppgaver. Samarbeid kan avhjelpe utfordringene i kommunene knyttet til kapasitet og kompetanse, og legge til rette for effektiv ressursbruk og bedre kvalitet.

Kommunene er gitt kompetanse innenfor flere sektorlover til å fatte enkeltvedtak. Et eksempel er barnevernstjenesten, der kommunen kan fatte enkeltvedtak etter barnevernsloven om blant annet om frivillige hjelpetiltak. Et annet eksempel er ulike helse- og omsorgstjenester, slik som tildeling av opphold på sykehjem, som fattes med hjemmel i pasient- og brukerrettighetsloven. Et tredje eksempel er byggesaksbehandling, der kommunen fatter enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven, blant annet i forbindelse med søknad om tillatelse til tiltak, tilsyn og ved ulovlighetsoppfølging. Videre kankommunene ta på seg oppgaver frivillig, som innebærer saksbehandling og vedtak. Et eksempel på dette er behandling av søknader om startlån etter forskrift om lån fra Husbanken.

Kommunene har også noen oppgaver som innebærer annen utøvelse av offentlig myndighet overfor privatpersoner enn å fatte enkeltvedtak. For eksempel har den kommunale barnevernstjenesten ansvar for å gjennomføre undersøkelser av barnets omsorgssituasjon og iverksette og følge opp barnevernstiltak.

Interkommunalt samarbeid (med unntak av vertskommunesamarbeid) har generelt få muligheter til å fatte enkeltvedtak og utøve annen offentlig myndighet, slik regelverket er i dag. Det innebærer at slike vedtak som regel må fattes av den enkelte kommunen. Dette er en begrensning, fordi en rekke oppgaver og tjenester innebærer at det må fattes

enkeltvedtak knyttet til tjenesten. En åpning i regelverket for at kommunalt oppgavefellesskap kan fatte enkeltvedtak har derfor vært etterspurt av kommunesektoren.

Departementet mener det er gode grunner til at et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt også skal kunne gis myndighet til å vedta forskrifter. Det er flere forskriftshjemler for kommunene i lovgivningen. Kommunene skal for eksempel i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2a «gi forskrift med kriterier for tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester». Et annet eksempel er opplæringsloven § 2-6 om at kommunen kan gi forskrift om skolekretser. Dersom samarbeidet skal ha ansvar for et tjenesteområde, og dermed har ressurser og kompetanse knyttet til tjenesten, vil det kunne være hensiktsmessig at samarbeidet kan få myndighet til å vedta forskrifter om den aktuelle tjenesten på vegne av kommunene. Det vil være opp til deltakerkommunene om de ønsker å gi samarbeidet en slik myndighet gjennom samarbeidsavtalen.

For at oppgavefellesskap skal kunne delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak, vedta forskrifter og utøve annen offentlig myndighet, må det være forsvarlig . Vi viser til at kommunalt oppgavefellesskap er veldig knapt regulert i dag i kapittel 19 og at samarbeidsmodellen ikke har regulert særskilte forhold knyttet til utøvelse av offentlig myndighet.

I vurderingen av hvilke tilleggskrav som må stilles til oppgavefellesskap som skal utøve offentlig myndighet, har departementet har lagt vekt på å tydeliggjøre ansvar, organisering og mulighet for styring – uten at dette går på bekostning av hensynet til fleksibilitet, styringsdyktighet og handlingsrom. Det er viktig at regelverket ikke stiller så mange og konkete krav at samarbeidsformen bare blir egnet for omfattende samarbeid. Selv om hovedformålet med lovendringene er å legge til rette for samarbeid om flere oppgaver og tjenester i langsiktige samarbeidskonstellasjoner, bør oppgavefellesskap også kunne brukes for samarbeid om mer konkrete saksområder hvor det er nødvendig å fatte enkeltvedtak.

Departementet mener imidlertid det er helt sentralt at oppgavefellesskap som skal utøve offentlig myndighet må være et eget rettssubjekt og at oppgavefellesskapet må ha en egen, ansatt administrativ leder med ansvar for internkontroll. Administrativ leder må også ha ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet. Se kapittel 4.6. Det er videre behov for å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder for omgjørings- og instruksjonsadgang. Departementet foreslår i tillegg noen flere styrings- og kontrollmekanismer for deltakerne. Disse forholdene er omtalt i kapittel 4.4. Når det gjelder klagebehandling i et oppgavefellesskap som kan fatte enkeltvedtak, er det egne regler om dette i forvaltningsloven. Disse er omtalt i kapittel 4.9.2.

I tillegg til de særlige reglene som bør gjelde for oppgavefellesskap som fatter enkeltvedtak, foreslår departementet en rekke endringer i reglene for kommunalt oppgavefellesskap som vil gjelde både for oppgavefellesskap som fatter enkeltvedtak og vedtar forskrift og oppgavefellesskap som ikke gjør det. Disse endringene vil bidra til å gjøre samarbeidsformen mer anvendelig og vil styrke deltakernes mulighet for styring, noe som er spesielt viktig for samarbeid som utøver offentlig myndighet.

Departementet understreker at forvaltningsloven vil gjelde for oppgavefellesskap, noe som har blitt tydeliggjort med ny forvaltningslov, se kapittel 4.9.2. Samarbeidet må, som andre forvaltningsorganer, følge forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak og forskrifter. I tillegg vil kommunelovens regler gjelde, inkludert saksbehandlingsreglene i kapittel 11 som blant annet stiller krav om åpne møter.

4.2.3.2 Krav om å være eget rettssubjekt

Et oppgavefellesskap som skal kunne delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift, bør etter departementets vurdering organiseres som et eget rettssubjekt. Det bør være samarbeidet selv, og ikke en av deltakerkommunene, som fatter vedtakene og som står for klagebehandling. Samarbeidet bør selv være rettslig ansvarlig for de vedtakene som fattes. Departementet viser til at den tidligere samkommunemodellen også var et eget rettssubjekt.

Departementet viser videre til at oppgavefellesskap som kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak kan være av et visst omfang, som blant annet kan kreve en god del personellressurser. For oppgavefellesskap som krever dedikert personell til å utføre oppgavene for samarbeidet, er det klart mest hensiktsmessig at samarbeidet er et eget rettssubjekt. Da er alt personell ansatt i samarbeidet, og ikke i en eller flere av deltakerkommunene.

Å stille krav om at oppgavefellesskap som utøver offentlig myndighet må være et eget rettssubjekt, bidrar til tydelige ansvarsforhold og styringslinjer. Det gjør at deltakerne kan ha samme kontroll over samarbeidet, uten at en eller flere kommuner får påvirkning på bekostning av de andre. Det vil da være oppgavefellesskapet som inngår eventuelle kontrakter, som ansetter personell og som står til ansvar for vedtak og andre beslutninger.

Departementet foreslår derfor en egen bestemmelse som tydelig slår fast at det bare er oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt som kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift. Samarbeidet vil da selv stå rettslig ansvarlig for arbeidstakere, tjenester som ytes, vedtak som fattes, kontrakter som inngås og forpliktelser overfor offentlige myndigheter. Som følge av departementets forslag om krav til å ha en administrativ leder i kommunalt oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt, se kapittel 4.6.3.2, må det også ansettes en administrativ leder i samarbeidet. I tillegg vil samarbeidet ha partsevne etter tvisteloven og kan ha partsstilling overfor offentlige myndigheter, se forslag til klargjøringer av dette i kapittel 4.3.3.

Når oppgavefellesskap er et eget rettssubjekt, blir kommunenes styring og kontroll med samarbeidet mer indirekte enn når tjenester og oppgaver løses i kommunens egne organisasjon. Departementet understreker at dette er en nødvendig del av å samarbeide med andre. For at interkommunalt samarbeid skal være effektivt og styringsdyktig, må deltakerne ha noe mindre direkte påvirkning i styringen og driften. Departementet har i dette høringsnotat vært opptatt av å balansere hensynet til effektivitet og styringsdyktighet for oppgavefellesskapet, mot deltakernes legitime interesser i å kunne påvirke det som skjer i samarbeidet. Departementet foreslår derfor flere forslag som skal styrke deltakernes mulighet for styring og kontroll, se kapittel 4.7.

Dersom det av ulike grunner er behov for å ha større grad av kontroll over hvilke beslutninger samarbeidet kan ta alene, kan myndigheten til samarbeidet begrenses gjennom samarbeidsavtalen. Myndighet til å ta opp lån skal uansett forankres gjennom samarbeidsavtalen, jf. kommuneloven § 19-4 fjerde ledd bokstav g. Det vil alltid være opp til kommunestyrene og fylkestinget selv å beslutte hvilken myndighet som skal delegeres til oppgavefellesskapet.

Departementet understreker at forslaget ikke innebærer å overføre kommunale oppgaver og tjenester til et nytt forvaltningsnivå. Kommunene vil, som i dag, fortsatt ha ansvaret for de oppgavene og den myndigheten kommunene har fått gjennom lov. I ytterste konsekvens kan deltakerne velge å tre ut av samarbeidet, innenfor rammene som følger av loven og samarbeidsavtalen.

I likhet med inngåelsen av andre interkommunale samarbeidsformer, inkludert den tidligere samkommunemodellen, foreslår departementet ingen særlige krav til vedtak (for eksempel krav om kvalifisert flertall) om å delta i et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt og som får delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og forskrift. Det bør som i dag være tilstrekkelig med alminnelig flertall.

Nærmere om deltakernes ansvar

Når et samarbeid er et eget rettssubjekt, er det samarbeidet som har arbeidsgiveransvar for de ansatte i samarbeidet. Videre er samarbeidet rettslig ansvarlig for kontrakter som inngås og vedtak som fattes. Deltakerkommunene vil imidlertid ikke være uten ansvar.

Samarbeidets virksomhet er budsjettstyrt og må tilpasses de økonomiske rammene deltakerne har fastsatt for samarbeidet, jf. kommuneloven § 14-8 første ledd. Den enkelte deltakerkommunes plikt til å yte innskudd eller andre bidrag til samarbeidet skal reguleres i samarbeidsavtalen (se også omtale under kapittel 4.7.2.4), og er begrenset av det som er avtalt her. Kommunene har imidlertid også en plikt til å dekke inn samarbeidets merforbruk, hvis det ikke er dekket inn i regnskapet året etter at merforbruket oppsto, jf. kommuneloven § 14-12 tredje og fjerde ledd.

Overfor samarbeidets kreditorer har kommunene et ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefellesskapets økonomiske forpliktelser, se kommuneloven § 19-2 første ledd. Dersom kreditor ikke får dekket kravet sitt fra oppgavefellesskapet innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen, se § 19-2 andre ledd.

Videre har den enkelte deltakerkommunen et rettslig ansvar for de pliktene lovgivningen pålegger kommunen. Kommunen vil for eksempel fortsatt ha et «sørge for»-ansvar for kommunale helse- og omsorgstjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1. Kommunen fratas ikke sitt ansvar selv om oppgaven delegeres til et oppgave- og tjenestefellesskap. Det er fortsatt kommunestyret som har det øverste ansvaret for kommunens virksomhet, jf. kommuneloven § 5-3.

Departementet viser til at kommunene har krav om egenkontroll, både gjennom kommunedirektørens internkontroll og gjennom den folkevalgte kontrollen gjennom

kontrollutvalget. Kommuneloven stiller blant annet krav om at kontrollutvalget skal påse at det basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering skal gjennomføres forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll med oppgavefellesskap, se kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c og d. I kapittel 4.7 går departementet nærmere inn i deltakerkommunens ulike styrings- og kontrollmekanismer, inkludert kontrollutvalgets rolle og kommunedirektørens internkontrollansvar.

Eventuelle rettslige konsekvenser for deltakerne av at lovpålagte plikter ikke følges når samarbeidet utfører oppgaver for kommunen, må vurderes konkret, og vil avhenge av de faktiske forholdene.

Dersom en innbygger for eksempel mener at et enkeltvedtak som er fattet av oppgavefellesskapet er urettmessig, og ønsker å klage på dette, må klagen rettes til samarbeidet, og ikke kommunen. Når det gjelder søksmål om gyldigheten av vedtaket, vil utgangspunktet være at den som har fattet vedtaket i siste instans er rett saksøkt, jf. tvisteloven § 1-5. Det innebærer at søksmål som hovedregel må rettes mot klageinstansen, som i de fleste tilfeller vil være et statlig organ.

Hvis oppgavefellesskapet unnlater å tilby en tjeneste som en innbygger har krav på etter lov eller vedtak, og som samarbeidet, i tråd med samarbeidsavtalen, har ansvaret for å yte, kan det bli spørsmål om erstatningssøksmål på grunnlag av unnlatelse. Slike saker kan i praksis være aktuelle for eksempel innen barnevernsektoren og skolesektoren. Der det er på det rene at det er oppgavefellesskapet som etter samarbeidsavtalen skulle utføre den aktuelle tjenesten, vil det eventuelle søksmålet rettes mot samarbeidet som rettssubjekt. Om et søksmål i stedet kan rettes mot den deltakerkommunen innbyggeren bor i, må vurderes konkret etter tvisteloven § 1-3, der det oppstilles noen grunnleggende vilkår for å reise sak, blant annet om saksøker og saksøktes tilknytning til kravet.

Dersom saken dreier seg om ansattes faktiske handlinger, vil det også være naturlig at et erstatningssøksmål rettes mot oppgavefellesskapet, som har arbeidsgiveransvaret for den ansatte. Også i slike tilfeller må det vurderes konkret om et søksmål i stedet kan rettes mot kommunen.

Se ellers kapittel 4.3, hvor departementet foreslår flere tydeliggjøringer av hva det innebærer at oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt.

4.2.3.3 En generell hjemmel til å delegere myndighet

Det bør være opp til kommunene å bestemme hvilke oppgaver og tjenester som kan legges til et kommunalt oppgavefellesskap. Det vil være ulikt fra kommune til kommune hvilke tjenester det er hensiktsmessig å utføre innenfor egen driftsorganisasjon og hvilke tjenester det er nødvendig å samarbeide om. Et kommunalt oppgavefellesskap kan benyttes både til tradisjonelle velferdstjenester, som for eksempel helse og skole, men også tekniske tjenester som vann, avløp og renovasjon, kulturtilbud og ulike administrative støttetjenester. Det vil også være opp til kommunene hvilke typer avgjørelser et oppgavefellesskap skal kunne treffe. Hvilke oppgaver som legges til samarbeidet skal reguleres i samarbeidsavtalen.

Departementet mener også det bør være opp til kommunene å vurdere hvor omfattende et samarbeid skal være. I noen områder kan det være behov for samarbeid mellom en rekke kommuner om flere, sentrale tjenesteområder. Det kan imidlertid også være behov for å bruke oppgavefellesskap til samarbeid som er noe mindre i omfang, men der det likevel må fattes enkeltvedtak eller utøves annen offentlig myndighet i sammenheng med oppgavene.

Departementet mener det derfor bør gis en *generell* hjemmel i kommuneloven til å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak,vedta forskrift og utøve annen offentlig myndighet til et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt. En generell hjemmel i kommuneloven gir større fleksibilitet for kommunene, ved at kommunene kan delegere myndighet til oppgavefellesskapet innenfor de aller fleste oppgave- og tjenesteområder som er tillagt kommunen. En generell lovhjemmel til å delegere myndighet til oppgavefellesskap, bør etter departementets vurdering ikke bare handle om enkeltvedtak og offentlig myndighetsutøvelse. Hjemmelen må tydelig få fram at kommunene kan delegere andre former for avgjørelsesmyndighet til samarbeidet, slik situasjonen er i dag.

Departementet foreslår altså *ikke* hjemler i hver enkelt sektorlov som åpner for delegering av myndighet. Et slikt alternativ ville krevd en omfattende gjennomgang av sektorlovgivningen og lovendringer i et stort antall lover. Det ville også vært risiko for at områder som var aktuelle for interkommunalt samarbeid ikke ble fanget opp, noe som kunne begrenset kommunenes mulighet til å samarbeide og løse oppgave på en hensiktsmessig måte. Det ville i tillegg vært vanskelig å holde regelverket oppdatert etter hvert som nye oppgaver eller endringer i sektorregelverk kom til.

Departementet understreker at myndighet som er lagt til kommunestyret selv, fylkestinget selv eller som er lagt direkte til andre kommunale eller fylkeskommunale organer, ikke skal kunne delegeres til oppgavefellesskap. Slike delegeringssperrer skal fortsatt gjelde. Dette må komme klart fram av lovteksten.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette en lovbestemmelse om at et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og enhver annen avgjørelsesmyndighet som ikke i lov er lagt til kommunestyret eller fylkestinget selv eller andre kommunale eller fylkeskommunale organer. Bestemmelsen innebærer at deltakerne kan delegere til et oppgavefellesskap å treffe alle typer avgjørelser, også enkeltvedtak og forskrift, såfremt det ikke er tatt inn en delegeringssperre for den aktuelle typen vedtak i kommuneloven eller i annen lov.

Et eksempel på slik delegeringssperre er kommuneloven § 14-2 om at kommunestyret selv vedtar kommunens økonomiplan og årsbudsjett. Et annet eksempel er plan- og bygningsloven § 3-3 andre ledd om at kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen. Det innebærer at kommunestyret har den formelle ledelsen av planarbeidet i kommunen, men kan delegere myndighet til å treffe avgjørelser i forbindelse med planprosessen, organisering og det praktiske planleggingsarbeidet, se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 183. Et tredje eksempel er barnevernloven § 15-3 femte ledd om at kommunestyret selv minst én gang i året skal få en redegjørelse om tilstanden i barnevernstjenesten. Det innebærer at selv om barnevernstjenesten settes ut til et

oppgavefellesskap, skal fortsatt kommunestyret behandle årlig tilstandsrapport om barnevernet.

Ut over tilfeller hvor lovgiver har bestemt at en type beslutning må tas av et bestemt folkevalgt organ, bør det ikke være noen begrensninger i typer beslutninger oppgavefellesskap skal kunne ta. Som i dag bør oppgavefellesskap kunne fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. Generelle begrensninger vil kunne svekke styringsevnen til samarbeidet og føre til ineffektive avgjørelsesprosesser. For et oppgavefellesskap som skal ivareta flere og større tjenesteområder, vil det kunne være nødvendig å se tjenester og oppgaver i sammenheng og gjøre nødvendige prioriteringer og samordning.

Departementet viser til at oppgavefellesskap styres av et representantskap, som består av folkevalgte representanter fra alle deltakerne. Oppgavefellesskap har derfor en tydelig demokratisk forankring. På samme måte som i kommunene står de folkevalgte medlemmene av representantskapet til ansvar for sine beslutninger gjennom valg. Representantskapet bør derfor kunne ta alle typer avgjørelser som gjelder oppgavene i samarbeidet.

Representantskapet vil som øverste organ i samarbeidet ha kompetansen til å fatte enkeltvedtak og ta andre avgjørelser, men kan delegere myndigheten videre til underordnete organer. Kompetansen kan i tillegg delegeres til administrativ leder i saker som ikke er av prinsipiell betydning, se lovforslaget § 19-10 om at kommuneloven § 13-1 om kommunedirektørens myndighet og oppgaver gjelder tilsvarende for administrativ leder. Som i kommuner antar departementet at myndigheten til å fatte enkeltvedtak som et klart utgangspunkt vil delegeres til administrasjonen i oppgavefellesskapet.

Nærmere om delegering

Departementet presiserer at det er tale om en hjemmel til å *delegere* avgjørelsesmyndighet til et oppgavefellesskap, og ikke overføre myndighet. Ved delegering gir det delegerende organet verken fra seg sin egen kompetanse eller ansvaret for utøvelsen av den kompetansen som er delegert.

Alternativet til en delegeringshjemmel er at myndighet *overføres* til samarbeidet, slik tilfellet var for den tidligere samkommunemodellen. En overføring av myndighet ville innebære at kommunene ga fra seg ansvaret for oppgaven til samarbeidet. Departementet mener det er viktig å holde på utgangspunktet om at den enkelte kommunen har et ansvar for at egne innbyggere får de tjenestene de har krav på, og foreslår derfor ikke at myndighet overføres.

Det følger av den ulovfestede delegeringslæren, som nå er tatt inn i ny forvaltningslov §§ 22 og 72, se omtale i Prop.79 L (2024–2025) punkt 10.2.1 og 10.5.1, at det delegerende organet i utgangspunktet kan instruere mottakerorganet om hvordan myndigheten skal utøves, omgjøre avgjørelser, trekke myndigheten tilbake og utøve myndigheten selv. Dette utgangspunktet vil ligge fast også ved delegering av offentlig myndighet til et oppgavefellesskap.

Siden det i dette høringsnotatet er snakk delegering av myndighet til et eget rettssubjekt i form av et interkommunalt samarbeid, er det likevel behov for å klargjøre enkelte forhold knyttet til delegering. Departementet foreslår derfor å lovregulere deltakernes omgjørings- og instruksjonsadgang, se forslag til regulering av dette i kapittel 4.4.3 under.

Det må også være slik at den enkelte deltakeren skal kunne trekke myndighet tilbake som delegerende organ, men dette kan i praksis ikke gjøres uten at deltakeren trekker seg helt ut av samarbeidet. Når deltakeren trekker seg ut av samarbeidet, må lovreglene for uttreden følges og reglene som er fastsatt om uttreden gjennom samarbeidsavtalen. Grunnen til dette er at hele samarbeidet må endres og omorganiseres hvis en deltaker trekker myndighet tilbake. Dette henger også sammen med departementets forslag om at deltakerne må delegere den samme myndigheten til samarbeidet, se kapittel 4.2.3.4 om dette. Samarbeidsavtalen må da endres på en rekke punkter, for eksempel vil deltakernes eierandel og ansvarsdel i samarbeidet måtte justeres.

4.2.3.4 Delegering av samme myndighet fra deltakerkommunene

Departementet har vurdert om det bør være et krav at deltakerne delegerer den samme myndigheten til et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt. Alternativet er å åpne for oppgavedifferensiering, ved at deltakerne kan delegere ulik myndighet til samarbeidet. Et eksempel på oppgavedifferensiering kunne vært at et oppgavefellesskap håndterte helse- og omsorgstjenester for kommune A, sosiale tjenester for kommune B og både helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester for kommune C. Oppgavedifferensiering gjør det dermed mulig å ha ett samarbeid, selv om ikke kommunene samarbeider om det samme. Dette ville kunne gitt en større fleksibilitet.

I et samarbeid der alle deltakerne er representert gjennom et overordnet folkevalgt organ som tar felles beslutninger for samarbeidet, mener departementet imidlertid at det er prinsipielt problematisk å åpne for differensiering av kompetanse. Da vil et flertall i representantskapet ta avgjørelser i saker, uavhengig av om flertallet av deltakernes representanter har overlatt kompetanse til oppgavefellesskapet i den aktuelle sakstypen. Det kunne vært mulig å fastsette regler for å bøte på dette problemet, for eksempel å lovregulere at representantskapsmedlemmer bare har rett og plikt til å delta i møter, inkludert plikt til å stemme, når saker som gjelder den delegerte myndigheten fra egen kommune skal behandles. En slik løsning ville imidlertid ført til komplekse strukturer, og gjøre representantskapet til et mindre vedtakseffektivt organ. Det ville også begrenset muligheten til å gjøre overordnete vurderinger og prioriteringer mellom tjenesteområdene.

I regelverket for vertskommune med felles, folkevalgt nemnd, er det på bakgrunn av slike hensyn tatt inn en bestemmelse i § 20-3 andre ledd om at kommunestyrene eller fylkestingene i deltakerkommunene må delegere *den samme* myndigheten til nemnda. I den tidligere samkommunemodellen var det tatt inn en tilsvarende regulering. I forarbeidene til reglene om vertskommune med felles, folkevalgt nemnd, ble de samme hensynene trukket fram (Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) punkt 5.5.3):

> For at nemnda skal bli eit praktisk og avgjerdseffektivt organ, vart det foreslått at alle kommunane skulle delegere same typen kompetanse både i art og omfang til nemnda. Det kan tenkjast forhold som kunne gjere det praktisk for kommunen å delegere ulik

kompetanse til nemnda, men for å kunne få til eit effektiv organ utan tvil rundt møterett, møteplikt og røystereglar bør kommunane i samarbeidet delegere den same kompetansen. Ønskjer dei til dømes å overlate myndigheit innanfor landbruksområdet, må alle deltakarkommunane vere samde om at det er denne typen kompetanse som nemnda skal ha som sitt arbeidsområde. Det vil vere prinsipielt lite tilrådeleg om ein opna for differensiering av kompetanse til nemnda. Da vil ein kunne hamne i ein situasjon der eit fleirtal i nemnda tek avgjerder i ein type sak der den kommunen dei sjølve representerer, ikkje har overlate slik kompetanse til nemnda.

Departementet har derfor kommet fram til at det ikke bør åpnes for oppgavedifferensiering i et oppgavefelleskap. Departementet foreslår en tilsvarende bestemmelse som i dagens regelverk for vertskommune med felles, folkevalgt nemnd om at fylkestingene eller kommunestyrene må delegere den samme myndigheten til samarbeidet, se § 19-4 i lovforslaget.

Selv om kommunene delegerer den samme myndigheten, kan det være tilfeller der det rettslige grunnlaget for de vedtakene samarbeidet skal fatte er ulikt. Dersom kommunene for eksempel samarbeider om de samme kommunale oppgavene innen plan- og bygningsloven, må oppgavefellesskapet forholde seg til den enkelte kommunes planverk dersom byggesøknader skal behandles. Det samme gjelder dersom kommunene har ulike kommunale forskrifter om langtidsopphold i sykehjem, vedtatt med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2a. Kommunene bør imidlertid tilstrebe å delegere til oppgavefellesskapet å vedta likelydende forskrifter for kommunene om tildeling av de aktuelle tjenestene. Dette for å sikre at nivået på de tjenestene som ytes av samarbeidet er likt for innbyggerne i alle kommunene. Det motsatte, at et samarbeid skal yte tjenester med ulikt innhold til innbyggere fra de ulike kommunene, kan bli komplisert for et samarbeid å gjennomføre i praksis.

4.2.3.5 Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner

Det kan i mange tilfeller være hensiktsmessig at kommuner og fylkeskommuner deltar i samme samarbeid om oppgaver de har felles. Kommuner vil kunne dra nytte av fylkeskommunens kompetanse og kapasitet for eksempel innen administrative støttetjenester som HR, IKT, arkiv og kontrollutvalgssekretariat. Det vil også kunne være stordriftsfordeler å hente av et slikt samarbeid. Så lenge kommuner og fylkeskommuner har ansvar for felles oppgaver og ønsker å samarbeide om å løse dem, bør ikke regelverket være til hinder for det. Departementet mener derfor at kommuner og fylkeskommuner, som i dag, bør kunne være deltakere i samme oppgavefellesskap.

Det bør være en forutsetning for slikt samarbeid at det er tale om frivillige (det vil si ikke-lovpålagte oppgaver) eller lovpålagte oppgaver der kommuner og fylkeskommuner har den samme myndigheten eller de samme oppgavene i henhold til lovgivningen. Noe annet vil i praksis innebære at fylkeskommunen er med på å avgjøre hvordan kommunen skal utføre sine lovpålagte oppgaver, og omvendt. Dersom for eksempel en fylkeskommune kunne blitt med i et samarbeid med en kommune om barnevernstjenester, som er en lovpålagt *kommunal* oppgave, ville fylkeskommunen i praksis utført oppgaver som etter loven er gitt kommunen. Fylkeskommunens representanter i samarbeidet ville da vært

med på å avgjøre hvordan kommunen skal utføre sine lovpålagte oppgaver. Dette bør det ikke være anledning til.

Lovpålagte oppgaver og myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrifter er som oftest ulike for kommuner og fylkeskommuner. For eksempel er kommunen gitt myndighet og oppgaver etter barnevernsloven og sosialtjenesteloven, og innen grunnskole etter opplæringsloven. Fylkeskommunen har ikke disse oppgavene, men er gitt oppgaver og myndighet innenfor andre lovområder, for eksempel innen videregående opplæring, tannhelse og transport.

Det finnes likevel områder der kommuner og fylkeskommuner er gitt de samme oppgavene og myndigheten etter lovgivningen. Et eksempel på dette er oppgaver innen dokumenthåndtering og arkiv. Samarbeidsformen bør kunne benyttes mellom kommuner og fylkeskommuner for slike oppgaver.

Når deltakerkommunene må delegere den samme myndigheten til oppgavefellesskapet, vil det stenge for at kommuner og fylkeskommuner samarbeider om oppgaver der de ikke har de samme lovpålagte oppgavene. Departementet foreslår likevel at regelverket tydeliggjør dette, og foreslår en bestemmelse om at kommuner og fylkeskommuner bare kan være deltakere i samme oppgavefellesskap når kommuner og fylkeskommuner kan utføre samme oppgaver eller utøve samme myndighet, se § 19-1 i lovforslaget. Departementet vil understreke at dette ikke er til hinder for at ansatte i kommuner og fylkeskommuner har faglige nettverk for kompetansebygging og opplæring innenfor sammenfallende fagområder.

4.2.3.6 Adgangen til å delta i selskaper eller andre organisasjonsformer

Med lovendringene som foreslås i dette høringsnotatet, vil et oppgavefellesskap kunne delegeres oppgaver innenfor flere sentrale tjenesteområder i kommunene, inkludert lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse. Dette reiser noen prinsipielle spørsmål knyttet til om samarbeidet skal stå fritt til å løse oppgavene på vegne av deltakerne gjennom å delta i selskaper, kjøpe tjenester mv., eller om det bør være noen begrensninger.

Departementet legger til grunn at oppgavefellesskap vil ha behov for å benytte kompetanse i andre rettssubjekter i forbindelse med at det skal utføre sine oppgaver for kommunene. Det kan for eksempel være nødvendig med spesiell fagekspertise i enkeltsaker eller i forbindelse med bruk av administrative støttetjenester- og systemer. Det bør derfor være mulig for et oppgavefellesskap å kjøpe enkelttjenester fra oppdragstakere, innenfor rammene av regelverket om offentlige anskaffelser. Dette kan oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt også i dag, og bør fremdeles ligge fast.

Noe annet vil være om hele eller større deler av den kommunale oppgaven eller tjenesten som oppgavefellesskapet skal ivareta for deltakerne kunne blitt løst gjennom deltakelse i et annet rettssubjekt. Dette er langt mer problematisk, ettersom oppgaveutførelsen ville blitt mer fragmentert og kompleks. Dersom regelverket hadde åpnet for dette, ville det blitt vanskeligere for både innbyggerne, de folkevalgte, kontrollinstanser og andre å forstå hvem som yter de kommunale tjenestene og som har ansvaret. Det ville også blitt lange

styringslinjer tilbake til deltakerne, slik at muligheten for direkte styring og kontroll hadde blitt betydelig svekket.

På bakgrunn av disse hensynene ble det for samkommunemodellen ikke åpnet for at samkommunen kunne overlate til andre sammenslutninger å utføre oppgavene sine, f.eks. selskaper, samvirkeforetak, foreninger eller stiftelser. Dette ble begrenset gjennom en lovbestemmelse om at en samkommune ikke kunne være deltaker i sammenslutninger. I forarbeidene til reglene om samkommune, fremgår begrunnelsen for dette (Prop. 49 L (2011–2012) punkt 4.7.3.):

> «Som fleire høyringsinstansar peiker på, vil det å opne for at samkommunane kan overlate 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 delegere 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.»

De samme hensynene som det ble vist til her vil gjøre seg gjeldende for et kommunalt oppgavefellesskap. I likhet med samkommunemodellen er formålet med departementet foreslår å legge til rette for at kommunene kan samarbeide om et bredt spekter av lovpålagte oppgaver *i et kommunalt oppgavefellesskap,* og ikke i en annen sammenslutning eller selskap.

Etter departements vurdering bør det derfor ikke være anledning for et oppgavefellesskap å delta i en sammenslutning, f.eks. i et samvirkeforetak eller forening. Det samme gjelder eierskap i et aksjeselskap med formål å overlate oppgaver til selskapet. Regelverket bør heller ikke åpne for at et oppgavefellesskap skal kunne videredelegere sin myndighet til et annet rettssubjekt.

Det bør likevel ikke være et generelt forbud mot å eie aksjer for finansielle formål. I likhet med det som gjaldt for samkommuner bør ikke regelverket stenge for plassering av midler i for eksempel et aksjefond, så fremt det er i samsvar med samarbeidsavtalen.

Departementet foreslår derfor en lovbestemmelse om at et kommunalt oppgavefellesskap ikke kan være deltaker i selskaper, foreninger og andre sammenslutninger, men at det likevel kan forvalte midler i aksjer når dette har et finansielt formål. Dette tilsvarer det som gjaldt for samkommuner. Se § 19-4 i lovforslaget.

4.2.3.7 Oppgavefellesskap med begrenset myndighet (ikke eget rettssubjekt)

Departementet mener det fremdeles er viktig å tilby kommunene en oppgavefellesskapsmodell som ikke krever at det opprettes et eget rettssubjekt. For produksjon av enkeltstående tjenester eller oppgaver, for samarbeid om oppgaver som er midlertidige eller for oppgaver som knapt krever administrasjon eller andre ressurser, kan

det være et godt alternativ å opprette et oppgavefelleskap som ikke er et eget rettssubjekt. Det vil være billigere og enklere enn å opprette et samarbeid som er et eget rettssubjekt.

Det er en viss anledning til å samarbeide på andre måter enn gjennom organisasjonsformene som listes opp i kommuneloven § 17-1, for eksempel gjennom faglige nettverk. Det er imidlertid et mål at kommunene bruker regulerte samarbeidsmodeller, som ivaretar sentrale hensyn som folkevalgt styring, åpenhet og krav til saksbehandling. Det skal lite til før uformelle samarbeid uten en klar rettslig forankring er i strid med regelverket. Som Kommunelovutvalget påpekte i NOU 2016:4 kan uformelle samarbeid også komme i konflikt med EØS-avtalens anskaffelsesregler og føre til at kommunene ikke har noe regelverk å støtte seg til dersom det oppstår uenighet. Det er derfor et selvstendig formål at kommunene har tilgang til en enkel samarbeidsmodell som ikke er eget rettssubjekt, for å forhindre at det oppstår uformelle samarbeid på siden av dagens regelverk.

Departementet vil derfor videreføre dagens oppgavefellesskapsmodell som ikke er et eget rettssubjekt. Slike oppgavefellesskap bør imidlertid ikke kunne delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og forskrift, med unntak av tilfeller der samarbeidet er gitt i oppgave å forvalte tilskuddsordninger. Dette er i dag regulert i kommuneloven § 19-1 andre ledd, og er en videreføring av gjeldende rett.

Departementets forslag innebærer derfor at kommunene skal kunne opprette to ulike typer oppgavefellesskap: oppgavefellesskap med begrenset myndighet som *ikke* er et eget rettssubjekt og oppgavefellesskap som kan fatte enkeltvedtak og vedta forskrift som *er* et eget rettssubjekt.

Departementet oppfatter at det har vært noe tvil knyttet til hvilken myndighet et oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt kan ha. For å tydeliggjøre hva som gjelder, foreslår derfor departementet en egen bestemmelse om dette. Det er blant annet sentralt å slå fast at oppgavefellesskapet ikke selv kan foreta rettslige disposisjoner som for eksempel å inngå kontrakter eller ansette personell. Se kapittel 4.3 som går nærmere inn i forskjellen mellom å være et eget rettssubjekt og å ikke være det.

Departementet foreslår å flytte gjeldende § 19-1 andre ledd til en ny bestemmelse om oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt.

4.2.3.8 Navn og gjenkjennbarhet

Oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt og oppgavefelleskap som ikke er et eget rettssubjekt har allerede i dag ulik rettslig stilling. Likevel oppstiller ikke loven noe krav om at navnet skal gjenspeile om samarbeide er et eget rettssubjekt. Lovgiver har ment at det er tilstrekkelig at dette framkommer av samarbeidsavtalen.

Med dette lovforslaget vil forskjellen mellom oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt og oppgavefelleskap som ikke er det bli langt større enn tidligere, ved at oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift. Departementet har derfor vurdert om oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt bør ha et annet navn enn oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt.

Fordelen med ulike navn er at det blir enklere for innbyggere og andre tredjeparter å forstå hva slags samarbeid det er snakk om og hvilke regler som gjelder. Særlig viktig vil dette kunne være for eventuelle kreditorer, i tilfeller hvor oppgavefellesskap for eksempel har fått myndighet til å ta opp lån.

Ulempen med ulike navn er at de fleste reglene i kapittel 19 vil gjelde for begge typer oppgavefellesskap. Ulike navn kan derfor bidra til forvirring og oppfattes som at det innføres en helt ny samarbeidsform. Ulike navn vil også innebære at loven burde ha egne regler om navnebytte og endring av samarbeidsform i tilfeller hvor deltakerne bestemmer seg for å endre et etablert samarbeid som ikke er et eget rettssubjekt til et eget rettssubjekt. Dette vil øke kompleksiteten i regelverket.

Et ytterligere argument er at det uansett ikke vil være tilstrekkelig å forholde seg til samarbeidets navn for å forstå hva slags samarbeid det er snakk om. Dette vil variere, avhengig av hva slags myndighet deltakerne har delegert til samarbeidet og hva slags oppgaver samarbeidet skal forvalte på vegne av deltakerne. Det vil derfor alltid være nødvendig å lese samarbeidsavtalen og eventuelle delegeringsvedtak.

Departementet foreslår derfor at det ikke bør lovfestes ulike navn på oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt og oppgavefellesskap som ikke er det. Dette blir en videreføring av gjeldende rett. Om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt skal, som i dag, framgå av samarbeidsavtalen.

Departementet vil imidlertid tydeliggjøre i regelverket hva som er forskjellen på å være et eget rettssubjekt og å ikke være det gjennom to nye bestemmelser. Som et pedagogisk grep foreslår departementet å bruke betegnelsen *oppgavefellesskap med begrenset myndighet* om samarbeid som ikke er et eget rettssubjekt og betegnelsen *oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet* om samarbeid som er et eget rettssubjekt i overskriftene til bestemmelsene. Dette vil ikke formelt sett være ulike juridiske navn, men gi veiledning om hva slags typer samarbeid det er snakk om.

Departementet ser at det er et viktig hensyn at innbyggerne og andre tredjeparter som forholder seg til oppgavefellesskap vet hva slags type samarbeid det er snakk om. Vi ber derfor spesielt om høringsinstansenes mening om departementets forslag til løsning.

4.3 Rettsstillingen til oppgavefellesskap

4.3.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet flere lovendringer for å få tydeligere fram hva det innebærer at oppgavefellesskap er et eget rettssubjekt. Departementet foreslår også å klargjøre forhold knyttet til oppgavefellesskapets partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter, og hvem som er rettslig representant på vegne av oppgavefellesskapet og underskriver på dets vegne.

4.3.2 Gjeldende rett

4.3.2.1 Eget rettssubjekt

Når det gjelder oppgavefelleskapets rettslige stilling har det betydning om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke. Et *rettssubjekt* er enhver som har rettsevne, og som dermed kan ha både rettigheter og plikter. Det innebærer å kunne inngå forpliktelser etter reglene i formueretten, ansette personell og ha arbeidsgiveransvar, og ha stilling som part i offentlig forvaltning, for eksempel når det gjelder tinglysnings- og skatteregler. Eventuelle vedtak fra det offentlige vil rettes mot rettssubjektet.

Kommuner er egne rettssubjekter, men kommunen har mulighet til å skille ut deler av virksomheten i selskaper eller samarbeid som kan være egne rettssubjekter. Interkommunale selskaper (IKS) er alltid egne rettssubjekter, noe som er uttrykkelig slått fast i lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) § 2. Det betyr at det er selskapet, ikke deltakerne i samarbeidet, som er part i avtaler og som eventuelt er saksøker eller blir saksøkt i prosesser som går for domstolene. Samarbeidsformen samkommune, som ble regulert av kommuneloven 1992 kapittel 5B før den ble opphevet, var også et eget rettssubjekt.[8]

Det er opp til kommunene i samarbeidet om de vil organisere et kommunalt oppgavefelleskap som et eget rettssubjekt eller ikke. Kommunelovutvalget begrunnet behovet for å kunne opprette et oppgavefellesskap uten at det var et eget rettssubjekt slik i NOU 2016:4 kapittel 18.6.4 på side 202:

> Utvalget antar at kommunene i visse situasjoner vil se seg tjent med at samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt. Det vil kunne gi deltakerkommunene mulighet til å beholde større kontroll med samarbeidet, herunder ved at samarbeidet ikke kan binde seg utad. Dette kan være ønskelig ved samarbeid av mer politisk karakter eller om mindre oppgaver, men hvor det likevel er behov for å ha noen rammer rundt samarbeidet, blant annet fordi samarbeidet strekker seg over noe tid. Ved samarbeid om mindre oppgaver kan det også bli vurdert som hensiktsmessig at personell som bidrar inn i samarbeidet, er ansatt i deltakerkommunene, at eventuelle kontrakter med tredjemann inngås av en av deltakerkommunene, mv.

Kommunene må ta stilling til om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt i forbindelse med at samarbeidet opprettes. Kommuneloven stiller som krav i § 19-4 fjerde ledd bokstav b at det skal stå i samarbeidsavtalen om det er et eget rettssubjekt eller ikke. Dette bidrar til å avklare og skape forutsigbarhet om samarbeidet er et eget rettssubjekt, både for deltakerkommunene og for andre som må forholde seg til samarbeidet.

Når et oppgavefellesskap er et eget rettssubjekt, innebærer det at samarbeidet kan være part, og kan få rettigheter og pådra seg plikter. Dersom deltakerkommunene ønsker at samarbeidet selv skal kunne ansette personell og inngå kontrakter, må det opprettes som et eget rettssubjekt. Samarbeid som er et eget rettssubjekt skal registreres i enhetsregisteret og representantskapet skal vedta et eget årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning, se kommuneloven § 14-8 første ledd.

[8] Se høringsnotatet kapittel 3.9 og Prop. 49 L (2011–2012) punkt 4.7

4.3.2.2 Ikke eget rettssubjekt

Dersom et oppgavefellesskap ikke opprettes som et eget rettssubjekt, setter det en del begrensninger for hvilken myndighet og hvilket ansvar samarbeidet kan få. Oppgavefellesskapet kan i slike tilfeller ikke binde seg utad. Hvis det for eksempel er behov for å kjøpe tjenester eller ha personell i samarbeidet, kan ikke samarbeidet inngå kjøpskontrakten eller ansette personellet selv. I stedet må en eller flere av kommunene i samarbeidet ta disse beslutningene og være ansvarlig. I departementets veileder om interkommunalt samarbeid brukes begrepet *kontorkommune* om den kommunen som i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for kontraktene som inngås.

Det er imidlertid ikke noe krav om at det er én kommune som tar avgjørelser eller ansetter personell i kommunen, det kan også være et rullerende ansvar eller ansvaret kan deles på noen eller alle deltakerne. Det følger av kommuneloven § 14-8 at regnskapet til oppgavefellesskap som ikke er egne rettssubjekt, skal innarbeides i kontorkommunens konsoliderte årsregnskap.

4.3.2.3 Partsevne etter tvisteloven

Tvisteloven regulerer hvem som har partsevne, og dermed kan være part i en sak for domstolene. Partsevne etter tvisteloven må skilles fra forvaltningslovens partsbegrep, som gjelder når et forvaltningsorgan treffer enkeltvedtak.

Tvisteloven § 2-1 første ledd lister opp personer (fysiske og juridiske) som har partsevne. Kommunale oppgavefellesskap er ikke en del av denne opplistingen. I bokstav f fremgår det at også andre sammenslutninger og selvstendige offentlige virksomheter kan ha partsevne når det er særlig bestemt i lov. Verken kommuneloven eller annen lov har særregler om partsevne for kommunale oppgavefellesskap. Det følger imidlertid av tvisteloven § 2-1 andre ledd at andre sammenslutninger har partsevne så langt det følger av en samlet vurdering der det særlig skal legges vekt på forholdene som er listet opp i bestemmelsen. Bestemmelsen er utformet særlig med sikte på å omfatte foreninger, og formålet er å sikre at domstolen og motparten kan forholde seg til parten, og at motparten har mulighet til å inndrive eventuelle sakskostnader, se Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 369. Selv om bestemmelsen er utformet med utgangspunkt i foreninger, har Høyesteretts ankeutvalg i kjennelse HR-2019-1889-U lagt til grunn at både offentlige og private sammenslutninger kan ha partsevne etter tvisteloven § 2-1 andre ledd.

Det må foretas en konkret vurdering av om et kommunalt oppgavefellesskap har partsevne etter § 2-1 andre ledd, slik at søksmål kan rettes mot samarbeidet og samarbeidet kan reise søksmål. Etter departementets vurdering vil et oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt i de aller fleste tilfeller ha partsevne, ettersom det da kan det binde seg utad. Om en sak kan reises mot oppgavefellesskapet må vurderes etter tvisteloven § 1-3 ut fra det aktuelle rettskravet.

Dersom oppgavefellesskapet ikke har partsevne, må søksmål rettes mot en av deltakerne. Departementet legger til grunn at dette først og fremst vil være aktuelt i tilfeller hvor oppgavefellesskapet ikke er et eget rettssubjekt. Hvilken deltaker som vil være rett saksøkt eller saksøker må vurderes etter tvisteloven § 1-3 ut fra hva rettskravet går ut på. Hvilken kommune som har arbeidsgiveransvar, vil være relevant dersom kravet

omhandler en arbeidstakers forhold. Dersom kravet gjelder et kontraktsforhold vil det være relevant hvilken kommune som har inngått kontrakten. Når det gjelder gyldigheten av forvaltningsvedtak, følger det av tvisteloven § 1-5 at søksmål må reises mot den myndigheten som har truffet avgjørelsen i siste instans. Dersom oppgavefellesskapet fatter et vedtak som er påklaget, skal et søksmål rettes mot klageinstansen.

4.3.2.4 Rettslig representant og fullmakt til å signere

Det er ingen egne regler om hvem som representerer oppgavefelleskap i rettssaker og andre rettsprosesser, ved å ivareta samarbeidets rettigheter og plikter i slike prosesser.

Når det gjelder rettssaker har tvisteloven egne regler om hvem som er såkalt «stedfortreder» for upersonlige rettssubjekter, det vil si den som ivaretar rettssubjektets rettigheter og plikter i rettssaken, jf. tvisteloven § 2-3. Det følger av tvisteloven § 2-5, jf. domstolloven § 191 første ledd, at for kommuner er stedfortrederen ordføreren, og for fylkeskommuner er det fylkesordføreren. Av domstolloven § 191 andre ledd fremgår det hva som gjelder for blant annet «offentlige indretninger», foreninger, stiftelser og selskaper. For disse er stedfortrederen den «som styrer deres anliggender eller, hvis de styres av flere i forening, av styrets formand». Hvis virksomheten har et styre, er det altså styreleder som ivaretar virksomhetens rettigheter og plikter i en rettssak.

En naturlig tolkning av domstolloven § 191 andre ledd er at et oppgavefellesskap anses som en offentlig innretning, ettersom slike samarbeid har et offentlig preg og det kun er kommuner og fylkeskommuner som kan være deltakere. Det vil dermed være styrets leder som er «stedfortreder», så lenge oppgavefellesskapet har partsevne etter tvisteloven § 2-1. Dersom samarbeidet ikke har noe styre, legger departementet til grunn at representantskapet, som øverste organ, må anses for å styre oppgavefellesskapets «anliggender», jf. domstolloven § 191 andre ledd, slik at lederen av representantskapet er «stedfortreder» etter tvisteloven.

Når det gjelder hvem som kan skrive under på vegne av et oppgavefellesskap, for eksempel ved å signere avtaler, er det ingen egne regler om dette. Dersom oppgavefellesskapet ikke er et eget rettssubjekt, kan ikke oppgavefellesskapet binde seg utad. En av deltakerkommunene må derfor inngå kontrakter, se kapittel 4.3.2.2 over. Utgangspunktet i de tilfellene er at ordføreren skriver under på vegne av kommunen hvis ikke myndigheten er tildelt andre, jf. kommuneloven § 6-1 andre ledd. For oppgavefellesskap som er egne rettssubjekter antar departementet at utgangspunktet vil være at det er lederen av det øverste organet, det vil si representantskapet, som kan skrive under på vegne av oppgavefellesskapet, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, eller myndigheten er delegert videre til for eksempel lederen av et styre.

4.3.3 Vurdering og lovforslag

4.3.3.1 Tydeligere skille mellom oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt og ikke

Som beskrevet i kapittel 4.2.3 foreslår departementet at det skal kunne opprettes to ulike typer oppgavefellesskap: oppgavefellesskap med begrenset myndighet som *ikke* er et eget

rettssubjekt og oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet som *er* et eget rettssubjekt. Dette betyr at regelverket fremdeles vil åpne for både oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt og oppgavefellesskap som ikke er det.

Departementet oppfatter at det har vært noe tvil knyttet til hva det betyr for rettsstillingen til samarbeidet og for deltakerne om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt eller ikke. Dette ble også tatt opp i delutredningen til Oxford Research med foreløpig evaluering av reglene i kommuneloven om interkommunalt samarbeid (Oxford Research 2026/1). For å tydeliggjøre hva som gjelder, foreslår derfor departementet egne bestemmelser om dette i kommuneloven kapittel 19.

For oppgavefelleskap som er egne rettssubjekter, foreslår departementet at det klargjøres i kommuneloven at samarbeidet kan ha rettigheter og forpliktelser, og ha partsstilling overfor offentlige myndigheter, se § 19-4 i lovforslaget. Det blir med dette tydelig at oppgavefellesskapet selv kan være part i avtaler, søke om tillatelser og lignende, og at offentlige vedtak kan rettes direkte til oppgavefellesskapet. Dersom et kommunalt oppgavefellesskap delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak, kan samarbeidet også selv fatte disse enkeltvedtakene. Loven vil da få tydelig fram at oppgavefellesskap som fatter enkeltvedtak kan opptre som part i forvaltningssaker og overfor nemnder og andre domstolliknende organer.

Departementet ønsker også å tydeliggjøre hva som gjelder når oppgavefellesskap ikke er et eget rettssubjekt, og foreslår egne bestemmelser dette. Siden slike oppgavefellesskap ikke kan binde seg utad, bør det tydeliggjøres i regelverket at en eller flere av deltakerne må inngå kontrakter, ansette personell og foreta andre rettslige disposisjoner for oppgavefellesskapet. Den eller de deltakerkommunene i samarbeidet som tar disse beslutningene, vil være rettslig ansvarlig for kontraktene som inngås. Som i dag bør det være mulig for deltakerkommunene å dele på dette ansvaret, eller avtale en rullering. Det bør tas inn bestemmelser i samarbeidsavtalen om hvordan ansvaret for å inngå kontrakter, ansette personell mv. skal fordeles, og hvordan kontorkommunen(e) eventuelt skal kompenseres. Uavhengig av hvilken deltakerkommune som foretar rettslige disposisjoner på vegne av samarbeidet, vil alle deltakerkommunene være økonomisk ansvarlig for sin andel av forpliktelsene, i tråd med kommuneloven § 19-2. Samarbeidsavtalen skal fastsette den enkelte deltakerens ansvarsandel, se § 19-4 fjerde ledd bokstav f (§ 19-5 fjerde ledd bokstav f i lovforslaget).

Selv om en deltakerkommune inngår kontrakter og ansetter personell, kan dette delegeres på vanlig måte til den administrative lederen i oppgavefellesskapet (som da vil være ansatt i kommunen).

4.3.3.2 Partsevne etter tvisteloven

Når et oppgavefellesskap er eget rettssubjekt kan det ha rettigheter og plikter, og kan binde seg utad. Dette tilsier at slike samarbeid bør kunne være part i en sak for domstolene. I dag må det imidlertid gjøres en konkret vurdering og tolkning etter tvisteloven av om et slikt samarbeid har partsevne. Det er derfor behov for å tydeliggjøre at oppgavefelleskap alltid har partsevne etter tvisteloven når de er organisert som eget rettssubjekt. Departementet foreslår en særbestemmelse om dette i kommuneloven, og

viser til tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f der det står at andre sammenslutninger og selvstendige offentlige virksomheter har partsevne når det er særlig bestemt i lov.

At et oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt har partsevne, slik at søksmål kan rettes mot samarbeidet, er ikke i seg selv til hinder for at det kan reises søksmål mot en eller flere av deltakerkommunene. Dette må vurderes konkret etter tvisteloven § 1-3, der det oppstilles noen grunnleggende vilkår for å reise sak. Se også omtale av dette i kapittel 4.2.3.2.

Når det gjelder oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt, vil en av deltakerne være part i en sak for domstolene. Som utgangspunktet vil den deltakeren som har inngått den aktuelle kontrakten eller rettslige disposisjonen være part i en sak for domstolene eller andre offentlige myndigheter.

4.3.3.3 Rettslig representant og fullmakt til å signere

Det er også behov for å tydeliggjøre hvem som er rettslig representant for oppgavefellesskapet og som skriver under på dets vegne når oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt.

Den rettslige representanten vil være den som ivaretar oppgavefellesskapets rettigheter og plikter i en rettssak («stedfortreder» etter tvisteloven § 2-5, jf. domstolloven § 191 tredje ledd som viser til særlov). Hen opptrer dermed på vegne av oppgavefellesskapet overfor domstolene. Å være rettslig representant innebærer også å kunne representere oppgavefellesskapet i andre domstolliknende organer som fatter rettslig bindende avgjørelser (for eksempel nemnder).

Departementet foreslår en bestemmelse i kommuneloven om at lederen av representantskapet er rettslig representant for oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt og skriver under på dets vegne. Det er dermed den fremste folkevalgte i oppgavefellesskapet som har denne rollen, på samme måte som i kommuner, hvor dette er ordfører.

Det kan likevel være praktisk at en annen har denne rollen, for eksempel styrets leder eller administrativ leder. Lederen av representantskapet må derfor ha anledning til å delegere oppgaven til andre i oppgavefellesskapet. Det følger av tvisteloven § 2-5 andre ledd at stedfortrederen kan delegere adgangen til å opptre som stedfortreder til en annen person som er tilsatt i rettssubjektet eller tilknyttet den delen av virksomheten som søksmålet gjelder.

Lederen av representantskapet vil også ha en rett til å underskrive på oppgavefellesskapets vegne (signeringsfullmakt). Også denne kompetansen kan hen delegere til andre i oppgavefellesskapet. En signeringsfullmakt innebærer en kompetanse til å skrive under på avtaler og andre dokumenter, men ikke en rett til å ta beslutninger. Det vil si at den som skal ta beslutninger på vanlig måte må få delegert myndigheten. Bestemmelsen tilsvarer kommuneloven § 6-1 andre ledd, som regulerer dette for ordfører i kommunen.

Når det gjelder oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt, vil det være ordføreren i den deltakerkommunen som har inngått den aktuelle kontrakten eller rettslige

disposisjonen som er rettslig representant og underskriver på kommunens vegne, hvis ikke myndigheten er tildelt andre, jf. kommuneloven § 6-1 andre ledd.

4.4 Tilleggsregler for oppgavefellesskap som fatter enkeltvedtak eller vedtar forskrift

4.4.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet noen tilleggsregler som bare vil gjelde for oppgavefellesskap som får delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift. Reglene går ut på at det tas inn tilleggskrav til samarbeidsavtalen knyttet til informasjon og rapportering (se kapittel 4.4.2), og at det gis en lovfestet omgjørings- og instruksjonsadgang for deltakerkommunene (se kapittel 4.4.3). Departementet har sett noe hen til reglene i vertskommunemodellen, siden denne gir adgang til å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak til et samarbeid. Under gjeldende rett redegjøres det derfor også for reglene for vertskommune.

4.4.2 Tilleggskrav til samarbeidsavtalen om innsyn og rapportering til kommunene

4.4.2.1 Gjeldende rett

I kommuneloven § 19-4 stilles det noen minstekrav til hva som skal reguleres i samarbeidsavtalen (se omtale av samarbeidsavtalen i kapittel 4.7.2.2). Samarbeidsavtalen skal blant annet fastsette hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om, se § 19-4 fjerde ledd bokstav i. Det er ikke regulert hva en slik rapportering skal inneholde. Det vil derfor være opp til deltakerne å bestemme hva oppgavefelleskapet skal rapportere om og hvor ofte.

Når det gjelder deltakerkommunens muligheter til innsyn i dokumenter og opplysninger i oppgavefellesskapet, er det ikke krav om at det skal tas inn bestemmelser om dette i samarbeidsavtalen. Deltakerne har likevel mulighet til å regulere dette i samarbeidsavtalen. Når oppgavefellesskapet er organisert i et eget rettssubjekt, er utgangspunktet at ingen av deltakerne kan kreve innsyn i dokumenter og opplysninger ut over det som er offentlig, med mindre det er hjemmel i lov, eller fremgår av samarbeidsavtalen. Et eksempel på en lovhjemmel som gir deltakerne rett til opplysninger, er at kontrollutvalget kan kreve opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre sin kontroll fra kommunale oppgavefellesskap, jf. kommuneloven § 23-6. Når det gjelder taushetsbelagte opplysninger, kan det ikke gis innsyn uten særskilt lovhjemmel. Forvaltningsloven § 13b (ny forvaltningslov § 34) har imidlertid regler om unntak fra taushetsplikt, som i stor grad er videreført i ny forvaltningslov § 34.

I regelverket for *vertskommunesamarbeid* er det også minstekrav til samarbeidsavtalen, se kommuneloven § 20-4. Et av disse kravene er at samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om. Dette henger sammen med at vertskommunen skal kunne ivareta individrettete tjenester for

samarbeidskommunen, og at samarbeidskommunen må ha tilstrekkelig informasjon for å kunne vurdere den tjenesteutøvingen som foregår i vertskommunen. Det er ikke regulert noen annen innsynsrett for samarbeidskommunene. Dette kan likevel tas inn i samarbeidsavtalen, så lenge det er i tråd med lovgivningen for øvrig.

4.4.2.2 Vurdering og lovforslag

Når et oppgavefellesskap er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak innenfor et tjenesteområde, vil innbyggerne i deltakerkommunene berøres direkte av oppgavefellesskapets avgjørelser. Deltakerne vil derfor kunne ha større behov for informasjon om vedtak som fattes i et slikt samarbeid, slik at de kan vurdere hvordan oppgavefellesskapet utøver sine tjenester. Dette henger sammen med at det er kommunen som har det overordnete ansvaret for at innbyggerne får de tjenestene de har krav på. Ved etablering av samarbeidet bør derfor deltakerne ta stilling til hvilke vedtak og hvilke klager samarbeidet skal informere om.

Departementet foreslår en bestemmelse tilsvarende som for vertskommunesamarbeid, om at samarbeidsavtalen skal fastsette hvilke vedtak og hvilke klager på vedtak deltakerne skal underrettes om. Hvor omfattende denne informasjonsplikten skal være må vurderes konkret for det enkelte samarbeid. I noen samarbeid, der deltakerkommunene ønsker å ha god kontroll over hvordan samarbeidet ivaretar sine myndighetsoppgaver overfor innbyggerne, kan det være aktuelt med hyppigere og mer omfattende informasjon om vedtak som er fattet, klager som er mottatt og utfallet av klagebehandlingen. I andre samarbeid kan det være tilstrekkelig at det for eksempel informeres en gang i året, og at informasjonen er mer summarisk og overordnet.

I samarbeidsavtalen bør det også tas stilling til eventuell innsynsrett i opplysninger for deltakerne. Mulighet til innsyn kan bidra til at deltakerkommunene får den informasjonen de trenger for å ivareta nødvendig styring og kontroll av samarbeidet, inkludert kommunedirektørens internkontrollansvar (se omtale i kapittel 4.7.2). Dette er særlig viktig når samarbeidet utøver myndighet overfor deltakerkommunenes innbyggere. Departementet foreslår derfor at samarbeidsavtalen skal fastsette om deltakerne skal ha innsynsrett i oppgavefellesskapet. Dette kan inkludere opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Dersom det fastsettes en innsynsrett, vil det være opp til deltakerne hvilke opplysninger eller dokumenter den skal omfatte. Kontrollutvalgenes innsyns- og undersøkelsesrett etter kommuneloven § 23-6 første ledd bokstav c kommer i tillegg til en eventuell avtalt innsynsrett.

Siden dette er sentrale forhold for deltakerkommunenes styring og kontroll med samarbeidet, foreslår departementet at kommunestyrene selv må vedta avtaleendringer om disse punktene.

4.4.3 Deltakernes omgjørings- og instruksjonsadgang

4.4.3.1 Gjeldende rett

Det følger av den ulovfestede delegeringslæren at et forvaltningsorgan som delegerer myndighet til et annet organ har adgang til å instruere organet om hvordan myndigheten skal utøves, og omgjøre de avgjørelser som treffes av organet. Når det gjelder adgangen til

å instruere, er denne læren nå lovfestet i § 22 i ny forvaltningslov. Der fremgår det at et forvaltningsorgan som delegerer myndighet, kan gi instrukser om hvordan myndigheten skal utøves.

Omgjøring av enkeltvedtak er særskilt regulert i forvaltningsloven. Regler om endring av vedtak i klagesak følger av §§ 33 og 34 (ny forvaltningslov §§ 67 og 68), mens § 35 har regler om omgjøring av vedtak uten klage (ny forvaltningslov §§ 71 og 72).

For kommunalt oppgavefellesskap er det ingen særlige regler om deltakernes omgjørings- og instruksjonsadgang, siden et slikt samarbeid som hovedregel ikke kan fatte enkeltvedtak.

For vertskommunesamarbeid er samarbeidskommunenes instruksjons- og omgjøringsadgang lovfestet i kommuneloven kapittel 20. Der fremgår det at en samarbeidskommune kan gi vertskommunen instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som bare gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere, se § 20-2 fjerde ledd (administrativt vertskommunesamarbeid). Videre regulerer kommuneloven at samarbeidskommunen, med hjemmel i forvaltningsloven § 35 første ledd, kan omgjøre et vedtak truffet av vertskommunen etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen, se § 20-2 femte ledd.

4.4.3.2 Vurdering og lovforslag

Overordnete vurderinger

Når myndighet til å fatte enkeltvedtak kan delegeres til et samarbeid, er det viktig å avklare deltakernes adgang til å instruere samarbeidet og omgjøre de vedtakene som fattes. Etter den generelle delegeringslæren beholder det delegerende organet instruksjons- og omgjøringsadgang overfor organet som gis myndighet. Det vil i utgangspunktet også gjelde når kommunene delegerer myndighet til et oppgavefellesskap. Etter departementets vurdering bør likevel rammene for dette reguleres i lov slik at det er klart for kommunene hva som gjelder. I tillegg er det noen særegne hensyn som gjør seg gjeldende når et interkommunalt samarbeid utøver myndighet på vegne av flere kommuner.

I det følgende redegjøres det for departementets forslag til regulering av deltakernes instruksjons- og omgjøringsadgang. Departementet har sett hen til reguleringen av dette i vertskommunemodellen, som er den eneste samarbeidsformen som gir en generell hjemmel til å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak til et samarbeid.

Instruksjonsadgang

En adgang for deltakerne til å instruere oppgavefellesskapet i enkeltsaker vil kunne være en viktig sikkerhetsventil, siden kommunen har et overordnet ansvar for at lovfestete krav følges og at innbyggerne får de tjenestene de har krav på. Det må imidlertid skilles mellom deltakernes adgang til å instruere samarbeidet om avgjørelser som gjelder *alle* kommunene, og avgjørelser i saker som bare gjelder deltakerkommunen eller dens innbyggere. Dersom den enkelte kommune skulle kunne instruere samarbeidet om avgjørelser som gjaldt for alle kommunene, ville det i praksis innebære at hver enkelt

kommune fikk vetorett over avgjørelser som fattes i samarbeidet. En slik løsning ville blitt svært lite effektiv. Dette er noe av bakgrunnen for reglene om samarbeidskommunenes instruksjonsadgang i et vertskommunesamarbeid, der en slik adgang er avgrenset til å gjelde i saker som bare gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere. I forarbeidene til kommunelovens regler om vertskommune (Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) side 70–71) står følgende:

> Departementet har komme til at det ikkje bør lovfestast ein instruksjons- eller omgjeringsrett for vedtak som gjeld alle deltakarkommunane samla, heller ikkje for vedtak som inneber fastsetjing av forskrifter. Dersom kvar enkelt deltakar skulle få avgjerande innverknad over slike vedtak, ville det i praksis innebere eit krav om full semje for slike avgjerder. Eit slikt krav til konsensus vil stå i klar motstrid til ønsket om meir forpliktande interkommunalt samarbeid. Det vil i tillegg innebere at samarbeidet kunne bli unødig tungdrive og lite avgjerdseffektivt. Dersom det skulle leggjast til grunn eit konsensusprinsipp for slike generelle vedtak, meiner departementet at det kunne innebere eit vesentleg hinder for eit meir forpliktande interkommunalt samarbeid. (…)
>
> Dersom avgjerda berre gjeld ein enkelt kommune eller bestemte innbyggjarar i ein kommune, vil instruksjonsrett eller omgjeringsrett kunne vere realistisk utan at det i vesentlig grad går utover dei omsyna som er drøfta ovanfor. Særleg der det dreier seg om såkalla enkeltvedtak i forvaltningsrettsleg forstand – altså avgjerder som gjeld pliktene og rettane til innbyggjarane – vil ei instruksjons- og omgjeringsmyndigheit i tillegg kunne grunngivast med at det er kvar kommune som til slutt står ansvarleg for innhaldet i vedtaket overfor partane i saka. Det same gjeld også der ein forskrift berre skal gjelde for den einskilde kommune, eller innbyggjarar i den kommunen.

Denne begrunnelsen gjør seg også gjeldende når myndighet delegeres til et oppgavefellesskap.

På bakgrunn av dette foreslår departementet at instruksjonsadgangen begrenses til saker som bare gjelder den enkelte deltakerkommunen eller dens innbyggere. Dette vil være mest praktisk i saker der det fattes enkeltvedtak, ettersom slike vedtak retter seg mot enkeltpersoner. Når det gjelder forskrifter vil instruksjonsadgangen avhenge av dens virkeområde. Dersom samarbeidet har fått myndighet til å vedta forskrift som skal gjelde i alle deltakerkommunene, bør det ikke være anledning for den enkelte kommunen å gi instruks om innholdet i forskriften. Dette stiller seg annerledes dersom samarbeidet vedtar separate forskrifter som gjelder i hver enkelt kommune.

Departementet mener videre det bør være en terskel for å instruere oppgavefellesskapet i enkeltsaker. Loven bør synliggjøre at instruks i enkeltsaker en sikkerhetsventil og skal brukes med varsomhet. Dersom instruksjonsadgangen benyttes i for stor grad, vil det kunne være til hinder for effektiv styring og drift av samarbeidet. I reglene om vertskommune er det også lagt til grunn at instruks bare skal benyttes unntaksvis, se Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) side 71:

> Departementet går ut frå at eit slikt høve til å gi spesielle instruksar om innhaldet i vedtak berre vil bli nytta i få tilfelle. Det ligg i sjølve saka at ein slik instruksjonsrett bør nyttast med stor varsemd. Delegasjon av myndigheit byggjer generelt på ein føresetnad om at den som får myndigheita gjennom delegasjon, også kan handtere dei skjønsmessige sidene av saka. Eit vertskommunesamarbeid vil normalt også vere basert på at det er vertskommunen

som sit med den fagkompetansen som er nødvendig for å kunne utøve myndigheita på det aktuelle området. Ein annan grunn til at ein samarbeidskommune bør vere varsam med å bruke eit slikt høve til instruksjon, er at det kan innebere auka kostnader for vertskommunen, og dermed utløyse behov for eit økonomisk etteroppgjer.

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

Departementet foreslår å lovfeste at instruksjonsadgangen bare kan benyttes i særlige tilfeller. Det skal dermed en del til for at kommunene skal kunne ta den i bruk. Hvor terskelen går må vurderes konkret, og det vil langt på vei være opp til den aktuelle deltakeren å avgjøre dette i det enkelte tilfellet. Det vil for eksempel kunne være aktuelt i prinsipielle saker som innebærer stor grad av skjønnsutøvelse.

På bakgrunn av dette foreslår departementet en bestemmelse om at den enkelte deltakeren i særlige tilfeller kan gi oppgavefellesskapet instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som bare gjelder deltakerkommunen eller dens innbyggere.

Omgjøringsadgang

Når det gjelder deltakernes adgang til å omgjøre enkeltvedtak, bør også denne lovreguleres, slik at det er klart hva som gjelder. Adgangen til å omgjøre bør i likhet med muligheten for å gi instruks i enkeltsaker kun kunne brukes i saker som gjelder deltakerkommunen eller dens innbyggere. Departementet viser til begrunnelsen knyttet til instruksjonsadgang over. Deltakeren bør ikke ha en videre omgjøringsadgang enn det som ville vært tilfellet dersom kommunen eller fylkeskommunen selv fattet enkeltvedtaket. Forvaltningsorganets adgang til å omgjøre sitt eget enkeltvedtak følger av forvaltningsloven § 35 første ledd (ny forvaltningslov § 71).

Departementet foreslår en bestemmelse om at dersom et oppgavefellesskap treffer enkeltvedtak etter delegert myndighet fra en deltaker, kan deltakerkommunen omgjøre vedtaket etter reglene i forvaltningsloven § 35 første ledd (ny forvaltningslov § 71 og § 74 fjerde ledd). Dette er en tilsvarende regel som for vertskommunesamarbeid.

4.5 Folkevalgt organisering

4.5.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet flere endringer for å gjøre det klarere hvilke regler som gjelder for de folkevalgte organene i oppgavefellesskap. Kapitlet inneholder blant annet forslag til egne regler om lederen og nestlederen i representantskapet og tydligere regler om underordnete organer. Det foreslås videre å åpne for at underordnete organer kan opprette arbeidsutvalg og å åpne for at deltakerne kan fastsette regler om hvordan oppgavefellesskapet skal organiseres i samarbeidsavtalen. Kapitlet inneholder også forslag om å klargjøre enkelte forhold knyttet til det å ha et styre i et oppgavefellesskap.

4.5.2 Gjeldende rett

4.5.2.1 Generelt om folkevalgte organer i oppgavefellesskap

Kommuneloven § 19-3 regulerer hvilke organer oppgavefelleskap kan og skal ha. Oppgavefelleskap skal ha et representantskap, som er øverste organ. I tillegg kan representantskapet velge å opprette underordnete organer til styring av samarbeidet.

Representantskapet er et folkevalgt organ, jf. kommuneloven § 5-1 andre ledd bokstav j, og eventuelle underordnete styringsorganer er andre kommunale organer, jf. kommuneloven § 5-2 andre ledd bokstav c. Det følger av kommuneloven § 5-2 tredje ledd at de samme bestemmelsene gjelder for andre kommunale organer som for folkevalgte organer. Det betyr at reglene i kommuneloven som gjelder for folkevalgte organer får anvendelse for representantskapet og for eventuelle underordnete styringsorganer i oppgavefelleskap.

Kommuneloven § 19-1 fjerde ledd sier at de øvrige kapitlene i loven gjelder på tilsvarende måte «så langt de passer for oppgavefelleskap». Hvilke regler som kommer til anvendelse og ikke, må vurderes ut fra en konkret tolkning.

Etter kommuneloven skal folkevalgte organer ha et reglement som fastsetter organets virkeområde og eventuelle vedtaksmyndighet, tidsperioden som organet er opprettet for og eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet. Plikten til å ha et slikt reglement gjelder ikke for representantskap og underordnete organer for kommunalt oppgavefellesskap, jf. kommuneloven § 5-13 andre ledd. Årsaken til unntaket er at de sentrale bestemmelsene for disse organene må fastsettes i samarbeidsavtalen, jf. Prop.46 L (2017–2018) punkt 9.1.4.

4.5.2.2 Representantskapet

Generelt

Representantskapet er det øverste organet i oppgavefelleskap og det eneste obligatoriske organet. Alle kommunene som deltar i samarbeidet, skal være representert i representantskapet med minst ett medlem. Dette sikrer demokratisk forankring og mulighet for styring for hver enket kommune i samarbeidet. Tilsvarende krav gjelder også for andre samarbeidsmodeller med felles styringsorganer, som interkommunale selskaper (IKS) og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd.

Som øverste organ har representantskapet myndighet til å ta alle avgjørelser i samarbeidet, så langt ikke noe annet følger av lov. Representantskapet kan videredelegere denne myndigheten internt i samarbeidet innenfor rammene av samarbeidsavtalen og kommunelovens alminnelige regler.

Representantskapet fatter flertallsvedtak, i tråd med de alminnelige reglene i kommuneloven § 11-9 andre ledd. Obligatoriske minstekrav til samarbeidsavtalen som er nevnt i § 19-4 fjerde ledd må vedtas i de enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene. Andre endringer i samarbeidsavtalen kan representantskapet vedta selv, men da med tilslutning av minst 2/3 av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, jf. kommuneloven § 19-4 tredje ledd.

Videre har representantskapet ansvar for samarbeidets budsjett og regnskap, jf. kommuneloven § 14-8.

Kommunestyret velger medlemmene til representantskapet

Det er kommunestyret i hver deltakerkommune som «selv» velger *sine* medlemmer og varamedlemmer til representantskapet, jf. kommuneloven § 19-3 første ledd. Denne myndigheten kan altså ikke delegeres innad i kommunen til andre folkevalgte organer eller til administrasjonen. Det eneste unntaket fra denne delegeringssperren er for parlamentarisk styrte kommuner, hvor loven åpner for at kommunestyret selv kan bestemme at kommunerådet velger medlemmer, se §19-3 andre ledd.

At det bare er kommunestyret som velger sine medlemmer, betyr at deltakerne ikke kan fastsette i samarbeidsavtalen med bindende virkning for kommunestyrene hvem som skal sitte i representantskapet. Det er ikke noe i veien for at samarbeidsavtalen sier noe om hvem som fortrinnsvis bør velges inn i representantskapet, for eksempel ordfører, men ordet *selv* betyr at den enkelte kommunen ikke vil være rettslig bundet av en slik forutsetning i samarbeidsavtalen.[9]

Det er ikke noe øvre tak på antallet medlemmer som kan velges inn i representantskapet og det er fullt mulig for deltakerne å ha ulikt antall medlemmer. Antall medlemmer i representantskapet kan for eksempel knyttes til den enkelte deltakerens eierandel. Antallet medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet, skal framgå av samarbeidsavtalen, jf. § 19-4 fjerde ledd bokstav c.

Valg- og funksjonsperiode

Valg av folkevalgte organer bør ifølge § 7-1 tredje ledd andre punktum gjøres i det konstituerende møtet etter hvert valg. Dette gjelder også for valg av medlemmene til representantskapet i oppgavefellesskap. Dersom representantskapsmedlemmer ikke velges på det konstituerende møtet, må dette gjøres senest innen årsskiftet valgåret. Departementet legger til grunn at representantskapet konstituerer seg selv når alle medlemmene er valgt og representantskapet avholder sitt første møte.

Kommunestyret i den enkelte deltakerkommunen kan, uavhengig av valgperioden, når som helst skifte ut medlemmene og varamedlemmene deltakeren selv har valgt, jf. § 19-3 fjerde ledd. Dette må i så fall skje ved fullstendig nyvalg av egne medlemmer, hvor alle medlemmene og varamedlemmene deltakerkommunen har valgt velges på nytt. Dette er presisert i Prop. 46 L (2017–2018), spesialmerknaden til § 18-3 og § 19-3 på side 399 og 401. Selv om én kommune velger nye medlemmer til representantskapet, er det ikke nødvendig at de andre deltakerne velger sine medlemmer på nytt. Det betyr at representantskapet kan få en skiftende sammensetning i løpet av valgperioden.

[9] Se tolkningsuttalelse 23/3269

Valgbarhet

De vanlige reglene om valgbarhet i kommuneloven § 7-2 og § 7-3 gjelder for representantskapsmedlemmer i oppgavefelleskap, men det er i tillegg noen særregler. I parlamentarisk styrte kommuner og fylkeskommuner er det ikke lov til å velge et medlem av kommunerådet som medlem av representantskapet jf. § 7-3 første ledd bokstav b, jf. § 10-2 første ledd. I tillegg er en eventuell administrativ leder (daglig leder) i oppgavefellesskapet ikke valgbar som medlem av representantskapet, se § 19-3 tredje ledd. Medlemmer av representantskapet må være bosatt i den aktuelle kommunen hen skal representere.

Gjennomføringen av valget

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

Dersom valget gjennomføres som forholdsvalg, gjelder reglene om kjønnsbalanse fullt ut ved valg av representantskapsmedlemmer. Når det gjelder valg som gjennomføres ved avtalevalg, har departementet lagt til grunn at kravet om kjønnsbalanse må vurderes opp mot antallet medlemmer det enkelte kommunestyret skal velge, i stedet for å knyttes til organet.

Leder og nestleder i representantskapet

Kommuneloven sier at representantskapet i utgangspunktet *selv* velger sin leder og nestleder, se § 19-3 første ledd tredje punktum. Leder og nestleder skal velges ved flertallsvalg, jf. kommuneloven § 7-4 andre ledd. Deltakerne i samarbeidet kan likevel bestemme i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom kommunene. Loven gir ingen føringer for hvordan en slik rullering kan gjennomføres i praksis, som vil si at det er opp til deltakerne selv å bestemme dette.

Loven åpner også for at kommunene kan fastsette i samarbeidsavtalen at representantskapet ikke selv skal velge leder og nestleder. Kommunene kan for eksempel bli enige om at kommunen som har størst eierandel (hvis ikke alle har lik eierandel) eller at kommunen hvor administrasjonen til samarbeidet har sitt hovedsete, alltid skal ha lederen for representantskapet.

Representantskapet er et folkevalgt organ, som betyr at reglene i kapittel 11 gjelder for saksbehandlingen. De generelle reglene i kommuneloven som gjelder for lederen av det folkevalgte organet kommer derfor til anvendelse for lederen av representantskapet. Det vil si at lederen blant annet er møteleder (§ 11-2 andre ledd), setter opp saksliste og sørger for innkalling til møter (jf. § 11-3 første ledd) og at han eller hun kan motsette seg at det fattes vedtak i en sak som ikke er oppført på sakslisten eller der saksdokumentene ikke er sendt ut sammen med innkallingen (§ 11-3 femte ledd). Som møteleder vil videre lederen

av representantskapet ha en dobbeltstemme hvis antallet stemmer for og imot et forslag ellers er likt (§ 11-9 andre ledd).

Det følger av kommuneloven § 19-1 fjerde ledd at de øvrige kapitlene i kommuneloven gjelder så langt de passer for oppgavefelleskap. Det er per i dag uklart om dette betyr at kapittel 6 om ordfører og varaordfører gjelder tilsvarende for leder og nestleder i representantskapet, for eksempel om lederen er rettslig representant for samarbeidet og har møte-, tale- og forslagsrett i eventuelle underordnete organer.

4.5.2.3 Underordnete organer i oppgavefellesskapet

Generelt

Representantskapet kan velge å opprette andre organer til styring av oppgavefelleskapet, se § 19-3 femte ledd. Underordnete styringsorganer er andre kommunale organer jf. kommuneloven § 5-2, som vil si at reglene for folkevalgte organer gjelder.

Kommuneloven legger få føringer for hvordan underordnete organer skal eller kan innrettes, og forarbeidene har lite omtale av handlingsrom og begrensninger. Departementet har derfor lagt til grunn at handlingsrommet er stort. Representantskapet kan for eksempel opprette ett eller flere utvalg eller arbeidsutvalg, som forvalter ulike tjenesteområder etter en «utvalgsmodell». Hvis samarbeidet ønsker en organisering som minner om den som finnes i kommunen, kan representantskapet velge et underordnet organ etter modell for formannskapet. Hvis samarbeidet derimot ønsker et styre som forvalter driften i samarbeidet, åpner regelverket for det. Det er også mulig å kombinere en styre- og en utvalgsmodell, slik at samarbeidet for eksempel har et styre og flere fagutvalg.

Representantskapet bestemmer hva slags saker underordnete styringsorganer skal håndtere og hvilken myndighet organet skal ha. Underordnete styringsorganer kan være varige eller midlertidige, forberedende organer eller ha mer operative oppgaver. Underordnete styringsorganer er direkte underlagt representantskapet. Representantskapet har dermed full instruksjons- og omgjøringsrett over beslutninger slike organer treffer.

Representantskapet velger medlemmene til underordnete organer

I motsetning til representantskapet, er det ikke noe krav om at deltakerkommunene skal være representert i underordnete organer. Det er representantskapet som «selv» velger medlemmer og varamedlemmer til underordnete organer, inkludert hvem som skal være leder og nestleder, jf. § 19-3 femte ledd. Det vil si at den enkelte deltakerkommunen bare indirekte har påvirkning på hvem som velges som medlemmer i underordnete styringsorganer, gjennom votering i representantskapet. Et underordnet styringsorgan kan ikke selv velge leder og nestleder.

Det kan ikke fastsettes i et reglement eller på annen måte, med bindende virkning for representantskapets valg, at et underordnet styringsorgan skal ha en viss sammensetning.

Styret som et underordnet organ

Kommuneloven forutsetter at representantskapet kan velge å opprette et underordnet styringsorgan i form av et *styre*. Verken kommuneloven eller forarbeidene regulerer eller gir veiledning om hva det innebærer når oppgavefelleskapet velger å ha et styre. Til sammenligning regulerer kommuneloven flere forhold knyttet til styrets ansvar, oppgaver, sammensetning osv. i kapittel 9 om kommunale foretak.

Et styre i et oppgavefellesskap vil kunne ha liknende oppgaver og ansvar som styret i et interkommunalt selskap (IKS). IKS-er bygger på selskapsrettslige prinsipper, med funksjonsdeling mellom eierne (representantskapet) og forvaltningen av selskapet (styret). Kommunale oppgavefellesskap bygger derimot på kommunalrettslige prinsipper, hvor underordnete styringsorganer må følge reglene for folkevalgte organer. Et styre i et oppgavefelleskap kan derfor aldri likestilles helt med et styre i et IKS.

Arbeidsutvalg for underordnete organer

Etter kommuneloven har noen av de folkevalgte organene i en kommune adgang til å opprette arbeidsutvalg. Dette kan være arbeidsutvalg for særskilte saker eller sakstyper eller det kan være langvarige og permanente arbeidsutvalg som er i funksjon hele eller store deler av valgperioden. Arbeidsutvalgene er folkevalgte organer, se kommuneloven § 5-1 andre ledd bokstav e.

De organene i en kommune som kan opprette arbeidsutvalg i dag er formannskapet, utvalg, kommunestyrekomiteer og de lovpålagte medvirkningsrådene, se §§ 5-6 tredje ledd, 5-7 tredje ledd første punktum, 5-9 sjette ledd og § 5-12 femte ledd. Hovedregelen er at arbeidsutvalg må bestå av medlemmer som er valgt blant medlemmene av organet. Myndigheten til å opprette og velge medlemmer til arbeidsutvalg ligger i det aktuelle folkevalgte organet, for eksempel formannskapet eller utvalget. Det er dette organet som også gjør etterfølgende endringer, for eksempel velger settemedlemmer til arbeidsutvalget ved midlertidig fritak eller omorganiserer arbeidsutvalget, se Prop. 60 L (2022–2023) punkt 3.1.4.

I kommunalt oppgavefelleskap følger det av § 19-3 femte ledd at representantskapet «selv» kan velge å opprette andre organer til styring av oppgavefelleskapet. Departementet legger til grunn at representantskapet kan opprette arbeidsutvalg for underordnete styringsorganer. Ordet «selv» betyr imidlertid at loven ikke åpner for at underordnete styringsorganer selv kan sette ned egne arbeidsutvalg eller gjøre etterfølgende endringer i arbeidsutvalg, slik systemet er ellers i kommuneloven.

Valgbarhet

Utgangspunktet er at de vanlige valgbarhetsreglene i kommuneloven § 7-2 og § 7-3 gjelder for underordnete organer i oppgavefelleskap. Det er likevel noen unntak og særregler.

For det første følger det av § 7-3 andre at kommunedirektøren, hans eller hennes stedfortreder og kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå *ikke* er utelukket

fra valg til underordnete styringsorganer. Dette er et unntak fra det som ellers gjelder for folkevalgte organer. Formålet med unntaket er å tillate at administrative ledere i deltakerkommunene kan velges inn i underordnete organer i oppgavefellesskap, på samme måte som for interkommunale selskap og aksjeselskap. Se NOU 2016:4 kapittel 12.2.2 på side 137–138. Hvis kommunedirektøren, hans eller hennes stedfortreder og kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå velges inn i underordnete organer i oppgavefelleskap, anses de ikke som folkevalgte, jf. kommuneloven § 5-1 femte ledd.

For det andre følger det av § 7-2 fjerde ledd at kravet om å være bosatt i kommunen ikke gjelder for underordnet styringsorgan for kommunalt oppgavefellesskap. Det framgår av Prop. 46 L (2017–2018) punkt 13.1.4 på side 104 at bakgrunnen er at disse organene har et mindre politisk preg enn andre folkevalgte organer. Begrunnelsen er utdypet i NOU 2016:4 kapittel 12.2.2 på side 138:

> Etter dagens kommunelov må personer som skal velges til folkevalgte organer som er politiske i sin karakter, for eksempel faste utvalg, kommunedelsutvalg og kommuneråd, være bosatt i kommunen. Begrunnelsen er prinsipiell – det skal ikke være personer utenfra som tar beslutninger som gjelder innbyggerne i kommunen. Det er innbyggerne selv som skal ta beslutningene som gjelder dem. Utvalget mener det kan anføres argumenter for at et slikt bosettingskrav bør gjelde ved valg av medlemmer til alle folkevalgte organer. Det er etter utvalgets vurdering prinsipielt betenkelig ut fra hensynet til lokaldemokratiet og det kommunale selvstyret å la personer som ikke er bosatt i kommunen, få være med på å treffe vedtak som angår kommunen eller dens innbyggere. Disse betenkelighetene tilsier at det bør gjelde et bosettingskrav ved valg av medlemmer til alle folkevalgte organer. Utvalget mener likevel at begrunnelsen for å stille et bosettingskrav har størst vekt ved valg av medlemmer til folkevalgte organer hvor det politiske og representative elementet i folkevalgtvervet er spesielt fremtredende. Der organet i større grad kan likestilles med styret i et selskap, mener utvalget det er legitimt å gi kommunene større frihet til selv å avgjøre hvem de skal velge inn i organet. I slike tilfeller mener utvalget også at personer som er bosatt utenfor kommunen, bør være valgbare. Dette vil gjelde ved valg av medlemmer til styre for institusjon, styre oppnevnt av kommunerådet, styre i kommunalt foretak og styre i kommunalt oppgavefellesskap.

Valg av medlemmer til underordnete organer

Kommuneloven har ingen egne regler om hvordan valg av underordnete organer i oppgavefellesskap skal gjennomføres. Reglene om valg i kommuneloven kapittel 7 skal derfor følges så langt de passer når medlemmer til underordnete organer i oppgavefellesskap skal velges. Det vil si at medlemmer av underordnete organer skal velges ved forholdsvalg hvis minst ett medlem krever det, se §§ 7-5 og 7-6 om forholdsvalg. Hvis alle i representantskapet er enige kan medlemmer i stedet velges ved avtalevalg etter § 7-7. Representantskapet skal velge lederen og nestlederen i underordnete organer etter reglene om flertallsvalg i § 7-8.

Valgreglene i §§ 7-5 til 7-7 bygger på at medlemmer av folkevalgte organer er knyttet til et parti eller en «gruppe». Når valget gjennomføres som forholdsvalg er det partiet eller gruppen i det velgende organet som leverer listeforslag og organets medlemsplasser

fordeles etter hvor mange stemmer hver liste har fått. Ved avtalevalg er det et krav om at innstillingen skal angi hvilket parti eller hvilken gruppe medlemmene representerer. Også reglene om opprykk, nyvalg, suppleringsvalg og settemedlemmer etter § 7-10 og § 7-11 forutsetter at medlemmene er knyttet til et parti eller en gruppe.

Det kan oppfattes som uklart hva som menes med «gruppe» når det skal velges medlemmer til underordnete organer i et kommunalt oppgavefellesskap. Dette er ikke direkte løst i loven eller problematisert i forarbeidene. Departementet legger til grunn at gruppe kan forstås som representantene fra den enkelte deltakerkommunen i representantskapet, slik det ble lagt til grunn da samkommunemodellen ble innført, jf. Prop. 49 L (2011–2012) punkt 5.2.1. Gruppe kan også, slik det ellers er for folkevalgte organer, knyttes til hvilket parti eller liste medlemmene i representantskapet representerer. Når loven ikke er tydelig på hvordan gruppe skal forstås, legger departementet til grunn at representantskapet har et visst handlingsrom til å selv definere hvordan gruppe skal forstås når de skal velge medlemmer til underordnete organer.

4.5.3 Vurdering og lovforslag

4.5.3.1 Overordnete vurderinger

Oppgavefellesskap kan være av svært ulik art og størrelse, og hva slags underordnete organer det er behov for vil variere. Som et prinsipielt utgangspunkt mener derfor departementet at kommunene bør ha størst mulig handlefrihet. Ved å stille detaljerte krav til hvilke organer eller organisering et oppgavefellesskap skal ha, er det risiko for at reglene ikke vil passe for kommunenes behov og oppgavene som skal løses.

Få krav og stor handlefrihet, kan imidlertid bidra til å øke kompleksiteten. Når kommunene kan velge mange ulike måter å organisere samarbeid på, gjør det at kommunene må ta mange valg, som det ikke alltid vil være enkelt å overskue konsekvensene av. Særlig for kommuner med begrensete administrative ressurser, kan det være vanskelig å utnytte handlefriheten. Dette er et dilemma.

Departementet har derfor hatt som mål å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder for organene i oppgavefellesskap, uten at dette i for stor grad går på bekostning av valgfriheten kommunene har i dag. I stedet for rigide krav i regelverket, vil departementet sørge for veiledning om regelverket.

4.5.3.2 Leder og nestleder i representantskapet

Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å gjøre større endringer i de generelle reglene som gjelder for representantskap som øverste organ, reglene for valg av medlemmene eller funksjonsperiode. Etter departementets vurdering er reglene i all hovedsak tilstrekkelig klare og anvendelige.

Departementet ser at det i noen tilfeller kan være ønskelig å bestemme gjennom en samarbeidsavtale, med bindende virkning for kommunene, at representantskapet skal bestå av folkevalgte med en viss funksjon eller stilling, typisk ordfører. En slik bestemmelse i samarbeidsavtalen vil imidlertid kunne komme på kollisjonskurs med kravene om kjønnsrepresentasjon og vil innskrenke den enkelte kommunens handlefrihet. Hvem som

skal representere kommunen i et interkommunalt folkevalgt organ er etter departementets vurdering av stor prinsipiell betydning, og bør være forbeholdt kommunestyret selv. Departementet vil derfor ikke foreslå endringer i gjeldende rett på dette punktet.

Når det gjelder leder og nestleder av representantskapet, foreslår departementet enkelte presiseringer for å tydeliggjøre hva som gjelder.

Som beskrevet under gjeldende rett, er det klart at reglene i kommuneloven kapittel 11 om møteleder gjelder for lederen av representantskapet. Det er derimot tvil om for eksempel kapittel 6 i kommuneloven, som regulerer ordfører og varaordfører, gjelder tilsvarende for et oppgavefellesskap, jf. at «De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap» i § 19-1 fjerde ledd.

På samme måte som for ordfører og varaordfører, foreslår departementet at lederen for representantskapet er rettslig representant for oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt (se omtale i kapittel 4.3). Videre foreslår departementet at lederen har møte-, tale- og forslagsrett i alle organene i samarbeidet. Det bør likevel være mulig å avtale noe annet i samarbeidsavtalen, hvis det for eksempel er ønskelig at lederen for representantskapet ikke skal ha forslagsrett i et styre. Bestemmelsen bør legge til rette for en hensiktsmessig arbeidsfordeling, og det bør derfor åpnes for at lederen kan la seg representere av et annet medlem av representantskapet. Stemmerett i organene i samarbeidet er som ellers kun forbeholdt de som er medlemmer av organet.

Departementet foreslår videre regler om valg av leder og nestleder i representantskapet, som tilsvarer reglene for valg av ordfører og varaordfører i § 6-2 fjerde ledd. For å tydeliggjøre at det er oppgavefellesskapet som skal fastsette godtgjøringen til lederen og nestlederen, på samme måte som i IKS-loven § 6 første ledd, bør dette lovfestes i samme bestemmelse. Se omtale av godtgjøring i kapittel 4.8.2.

Departementet foreslår en egen bestemmelse om lederens og nestlederens rolle og myndighet. Gjeldende regulering av leder og nestleder i § 19-3 første ledd flyttes dermed til en ny § 19-7.

4.5.3.3 Underordnete organer i oppgavefelleskapet

Styret som underordnet organ

Siden kommunene i dag har handlingsrom i hvordan underordnete styringsorganer innrettes og det ikke er egne regler om styrer i oppgavefelleskap, er det ikke klart hva det innebærer å ha et styre i et kommunalt oppgavefellesskap. Dette er ikke regulert i dagens lov.

Ettersom det er vanlig for oppgavefellesskap å ha et styre, mener departementet at loven i noe større grad bør tydeliggjøre enkelte forhold knyttet til styrer. I noen grad bør reglene harmoniseres med tilsvarende regler i blant annet IKS-loven. Departementet foreslår ingen gjennomregulering, men noen mindre presiseringer.

Kommunalrettslige prinsipper bør i størst mulig grad være førende for regler om styret i kommunalt oppgavefellesskap. Det bør derfor ikke fullt ut likestilles med styrer f.eks. i

IKS-er eller AS, der selskapsrettslige prinsipper ligger til grunn for ansvar, rolle og funksjon. Det bør for eksempel fortsatt ligge til grunn at styrer i oppgavefellesskap er folkevalgte organer hvor medlemmene er folkevalgte, som blant annet betyr at reglene for valg av medlemmer i kommuneloven kapittel 7 og saksbehandlingsreglene i kapittel 11 må følges. Det er dermed ikke nødvendig å regulere saksbehandlingen i styret eller sammensetningen av styrer med tanke på kjønnsbalanse, ettersom dette allerede er løst gjennom reglene i kommuneloven.

Departementet ser at det kan være et viktig premiss for deltakerne at oppgavefellesskapet har en viss organisering. Departementet foreslår derfor å åpne for at deltakerne kan fastsette at oppgavefellesskapet skal ha en bestemt organisering, for eksempel et styre, gjennom et nytt krav til samarbeidsavtalen, se omtale under om dette.

På samme måte som i kommuner, mener departementet at det alminnelige utgangspunktet for oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt, bør være at representantskapet selv ansetter en administrativ leder i samarbeidet og har arbeidsgiveransvaret for administrativ leder. I tilfeller hvor oppgavefellesskap har valgt å ha et styre, bør det likevel være en åpning for at styret har ansvaret for å ansette administrativ leder, være arbeidsgiver for administrativ leder, og at administrativ leder generelt er direkte underordnet styret. Dette vil være mer i tråd med f.eks. IKS-loven § 13 andre ledd og § 14, som regulerer styrets og daglig leders myndighet i IKSer.

Departementet foreslår at det for oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt kan fastsette i samarbeidsavtalen at administrativ leder skal ansettes av styret. En slik bestemmelse i samarbeidsavtalen innebærer at deltakerne gjennom representantskapet mister muligheten til å direkte påvirke styringen av administrasjonen i oppgavefellesskapet. Representantskapet må i stedet forholdet seg til styret.

I dagens regelverk er det i prinsippet mulig å sitte i styret og samtidig være administrativ leder. Selv om det er ønskelig at flest mulig er valgbare til folkevalgte organer, mener departementet det er grunn til å utelukke administrativ leder fra å bli valgt inn i et styre. En slik utelukkelsesregel vil forhindre en mulig dobbeltrolle, uklare ansvarsforhold og interessekonflikter mellom administrativ leder og styret. Styret bør etter departementets syn være uavhengig av administrativ leder, slik at styret skal kunne ansette, gi føringer og kontrollere administrativ leders arbeid.

Departementet ser at det særlig for mindre samarbeid kan være verdifullt å ha administrativ leder med i styret, fordi det gir innsikt i virksomheten og mulighet til å se sammenhenger mellom strategiske valg og driften. Samtidig mener departementet de samme gevinstene langt på vei vil oppnås ved at administrativ leder får en møte- og talerett i styremøtene. Dette legger til rette for at administrativ leder kan bidra med viktig informasjon, uten at hen har en formell rolle som styremedlem. Departementet foreslår å regulere dette ved å lovfeste at administrativ leder er utelukket fra å være medlem av representantskapet og underordnete organer i oppgavefellesskapet. I tillegg foreslår departementet å lovfeste at administrativ leder har møte- og talerett i representantskapet og i underordnete organer i oppgavefellesskapet. Styret er et underordnet organ i oppgavefellesskap, og vil dermed være omfattet av disse reglene.

Medlemmer av et styre vil ikke i sin rolle som styremedlem ha møte- og talerett i representantskapet. Dette følger av at kommuneloven § 8-1 andre ledd slår fast at det ikke kan gis møte-, tale- og forslagsrett til andre enn medlemmene av organet, med mindre noe annet følger av lov. Departementet foreslår å åpne for noe større valgfrihet, slik at representantskapet eller deltakerkommunene gjennom samarbeidsavtalen kan velge å gi styreleder møte- og talerett i representantskapet og styremedlemmer møterett i representantskapet. Dette vil være mer i tråd med blant annet IKS-loven § 9 sjette ledd. I motsetning til IKS-loven foreslår departementet ikke at verken administrativ leder eller styreleder skal få noen lovpålagt *plikt* til å møte i representantskapet. Departementet viser til at kommuneloven for øvrig forbeholder møteplikt til faste medlemmer av folkevalgte organer, jf. § 8-1, mens andre personer eller funksjoner ikke pålegges en plikt, men en møterett.

Hovedregelen bør fremdeles være at representantskapet selv velger medlemmer til underordnete organer, inkludert leder og nestleder. Det sørger for at alle deltakerkommunene får påvirke sammensetningen av styret og andre underordnete organer, og er i tråd med reglene for utvalg etter § 5-7. Departementet foreslår likevel en oppmykning av denne regelen for styrer, slik at valget av lederen og nestlederen kan gjøres av styret selv. En forutsetning må da være at samarbeidsavtalen åpner for dette. Denne oppmykingen er i tråd med tilsvarende regulering i IKS-loven § 10 tredje ledd.

Departementet foreslår ikke nærmere regler i loven om hva som ligger i styrets oppgaver, ansvar og myndighet. Loven bør ikke fastsette at styret skal ha en viss myndighet eller et visst ansvar, slik for eksempel IKS-loven § 13 eller kommuneloven § 9-8 gjør. I likhet med kommunelovens alminnelige system, må beslutningskompetanse delegeres til styret. Styret vil være et organ som er direkte underordnet representantskapet, på samme måte som eventuelle andre underordnete organer i oppgavefellesskapet. Det vil være opp til deltakerkommunene og representantskapet å definere innholdet i styrets ansvar, myndighet og oppgaver gjennom samarbeidsavtalen, delegering, instruks, retningslinjer og reglement.

Representantskapet kan velge å tildele styret mye ansvar og myndighet. Kommunale oppgavefellesskap er av ulik størrelse og har ulike oppgaver, alt fra velferdsoppgaver for innbyggerne til administrative oppgaver og støttefunksjoner. For de ulike oppgavene vil det variere hvor stort behov det vil være for løpende politisk styring. Representantskapet kan derfor velge å gi styret og/eller et eller flere andre underordnete organer mye ansvar og myndighet, og selv være et organ som møtes sjelden og behandler saker på et mer overordnet nivå. Når det skal etableres et samarbeid på et område med mindre behov for løpende politisk styring, er det også viktig å være bevisst muligheten for å tildele administrasjonen ansvar og myndighet.

Andre underordnete organer

Kommuneloven åpner for at representantskapet kan velge å opprette underordnete organer til styring av samarbeidet, men har ellers ikke bestemmelser om hvilke regler som gjelder

for disse organene. Etter departementets vurdering er det behov for å tydeliggjøre dette, slik at det blir enklere å forstå både muligheter og begrensninger.

Departementet vil særlig fremheve at det er mulig å opprette flere underordnete organer etter en lignende oppbygging som i kommuner. Flere utvalg kan blant annet legge til rette for bredere folkevalgt forankring og deltakelse. Flere underordnete organer kan være spesielt aktuelt for større samarbeid, fordi underordnete organer kan gi en bedre arbeidsdeling og avlaste representantskapet og et eventuelt styre.

For å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder, foreslår departementet en egen bestemmelse om underordnete organer. Innholdsmessig er kravene til underordnete organer nokså like som for utvalg etter kommuneloven § 5-7, og skal forstås på samme måte. Samarbeidet kan opprette ulike former for underordnete organer, som kan være rådgivende, midlertidige eller faste. Så lenge ikke lovgivingen setter begrensninger, kan representantskapet tildele underordnete organer vedtaksmyndighet. I likhet med utvalg bør underordnete organer bestå av minst tre medlemmer. Slike organer vil, i likhet med styret, være direkte underordnet representantskapet. Representantskapet kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge underordnete organer, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.

Departementet foreslår ikke regler om hva slags underordnete organer oppgavefellesskap kan ha, hvilke oppgaver som skal ligge til ulike organer eller utvalg og forholdet mellom disse og et eventuelt styre. Dette vil variere fra samarbeid til samarbeid. Departementet mener derfor det er mest hensiktsmessig at dette vurderes konkret for det enkelte samarbeid.

Etter departementets vurdering er det grunn til å se på hvilke begreper som brukes i kommuneloven om organene et representantskap kan opprette. I § 19-3 femte ledd brukes formuleringen «andre organer til *styring* av oppgavefelleskapet», § 5-1 bruker ordene «andre *styrings*organer» om interkommunalt politisk råd og § 5-2 bruker «underordnete *styrings*organer» (våre kursiveringer). Ordet styring peker i retning av at organet skal ha som formål å bidra i ledelsen av samarbeidet. Det kan oppfattes som at det ikke er anledning til å opprette rene rådgivende organer. Ordet styring framstår derfor overflødig og misvisende. Det sentrale er at samarbeidet oppretter organer som er underordnet representantskapet. Departementet foreslår derfor en rettsteknisk endring og forenkling ved å fjerne ordet styring gjennomgående.

Arbeidsutvalg for underordnete organer

Etter dagens regler er det bare representantskapet som kan opprette organer i et oppgavefellesskap, inkludert eventuelle arbeidsutvalg for underordnete organer. Departementets vurdering er at underordnete organer i oppgavefellesskap selv bør kunne opprette arbeidsutvalg. Det underordnete organet bør også selv kunne gjøre etterfølgende endringer, for eksempel velge settemedlemmer hvis et medlem har fått innvilget fritak for en periode, slik systemet er ellers for arbeidsutvalg i kommuneloven. Departementet foreslår derfor å åpne for dette.

Valg av medlemmer til underordnete organer

Det bør fortsatt ligge fast at valgreglene i kommuneloven kapittel 7 gjelder når representantskapet velger medlemmer til underordnete organer.

Som beskrevet under gjeldende rett, kan det oppfattes som uklart hva som skal anses som parti eller «gruppe» når representantskapet skal velge medlemmer til underordnete organer. Etter departementets vurdering er det likevel ikke grunn til å regulere dette særskilt. Når det ikke er særskilt regulering, legger departementet til grunn at representantskapet har handlefrihet. Gruppe i denne sammenhengen kan bety medlemmene fra den enkelte deltakerkommunen, men det kan også knyttes til hvilket parti eller hvilken liste representanten er valgt fra. Det vil være opp til representantskapsmedlemmene selv å bestemme dette ved valg til underordnete organer.

Valgbarhet

Departementet har vurdert om det bør være et krav om å være bosatt i en av deltakerkommunene for å kunne velges inn i underordnete organer i oppgavefellesskap. Særlig for oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet kan det være ønskelig å sørge for tydelig folkevalgt forankring i underordnete organer, som potensialt kan settes til å forvalte kommunale kjerneoppgaver. Departementet vil likevel ikke foreslå dette, fordi det fremdeles vil være viktig å ha muligheten til å sette sammen for eksempel et styre med komplementær kompetanse, uavhengig av hvor medlemmene bor. Det bør fortsatt også være mulig å velge kommunedirektør, hans/hennes stedfortreder, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå i deltakerkommunene inn i underordnete organer i oppgavefellesskap, og det er ikke gitt at personer med disse stillingene har bostedsadresse i en av deltakerkommunene. Dersom kommunene ønsker at underordnete organer skal ha medlemmer som er bosatt i deltakerkommunene, kan de fastsette bestemmelser om dette i samarbeidsavtalen. Departementet foreslår derfor en lovbestemmelse som åpner for dette, se § 19-5 femte ledd i lovforslaget.

Departementet presiserer at dersom kommunedirektør, kommunalsjefer mv. velges inn i underordnete organer, må de (som i dag) være oppmerksomme på egen habilitet når kommunen behandler saker der oppgavefelleskapet er part, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e (ny forvaltningslov § 26 tredje ledd bokstav b). I slike tilfeller kan ikke disse personene treffe avgjørelsen eller tilrettelegge grunnlaget for denne. Avgjørelse i saken kan heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i kommunen, jf. forvaltningsloven 6 tredje ledd (ny forvaltningslov § 25 andre ledd). Det innebærer at dersom kommunedirektøren som leder av administrasjonen er inhabil, kan ikke noen andre i administrasjonen fatte avgjørelsen. Dersom avgjørelsen tas av et folkevalgt organ i kommunen, kan imidlertid andre i administrasjonen tilrettelegge grunnlaget for denne avgjørelsen.

Krav om en bestemt organisering i samarbeidsavtalen

Som beskrevet over, er det et prinsipp i kommuneloven at det øverste organet oppretter og velger medlemmer til organer i virksomheten. For oppgavefelleskap kommer dette til

uttrykk ved at representantskapet *selv* velger om det skal være underordnete organer og hvem som skal være medlemmer. Ordet selv gjør det tydelig at andre underordnete organer i samarbeidet eller administrasjonen i samarbeidet ikke kan opprette underordnete folkevalgte organer. Dette er et viktig utgangspunkt som fortsatt bør ligge fast.

Departementet har i en tidligere tolkningsuttalelse lagt til grunn at ordet *selv* også betyr at kommunestyrene ikke kan binde representantskapets kompetanse til å beslutte hvilke organer samarbeidet skal ha, for eksempel om det skal være et styre.[10] Etter departementets vurdering er dette en unødvendig begrensning i kommunestyrenes mulighet til å påvirke hvordan samarbeidet skal organiseres.

For et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt, og som skal kunne forvalte kjerneoppgaver for kommunene som inkluderer offentlig myndighetsutøvelse, er behovet for at kommunestyrene skal ha kontroll over sentrale premisser for samarbeidet, inkludert organiseringen, enda større enn for oppgaver som i dag løses av et oppgavefellesskap. Myndigheten og sammensetningen av organene og forholdet mellom ulike organer i samarbeidet, vil blant annet ha konsekvenser for samhandlingen mellom oppgavefellesskapet og hver av deltakerne. Det har også betydning for hvor selvstendig samarbeidet skal være, siden deltakernes styringsmuligheter når samarbeidet er i drift vil påvirkes av hvordan samarbeidet er organisert.

For at deltakerne skal kunne bestemme hvordan oppgavefellesskap skal organiseres, foreslår departementet at deltakerne kan fastsette dette i samarbeidsavtalen med bindende virkning for representantskapet. Departementet foreslår også at samarbeidsavtalen kan stille krav om at underordnete organer skal bestå av medlemmer som bor i deltakerkommunene (bostedskrav). Se forslaget til nytt femte ledd i § 19-5.

Departementet foreslår at de enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene selv må vedta avtaleendringer som gjelder hvordan oppgavefellesskapet skal organiseres eller et eventuelt bostedskrav. Dette blir altså en tydeliggjøring av at representantskapet ikke nødvendigvis selv kan bestemme hvilke organer oppgavefellesskapet skal ha. Hvilken frihet representantskapet har til å opprette underordnete organer og endre på organiseringen i oppgavefellesskapet, vil dermed være avhengig av hvilke rammer som er fastsatt i samarbeidsavtalen. Deltakerne står fritt til å *ikke* ta inn bestemmelser om organiseringen av samarbeidet, hvis de ønsker at representantskapet selv skal bestemme. Det vil være opp til deltakerne hvor stramme eller løse rammer de eventuelt velger å avtalefeste i samarbeidsavtalen.

Det er viktig å være klar over at bestemmelser i samarbeidsavtalen om hvordan oppgavefellesskap skal organiseres, kan føre til at representantskapet ikke får gjennomført omorganiseringer eller en nødvendig organisasjonsutvikling. Det kan ved opprettelsen av nye samarbeid være vanskelig å forutse akkurat hva som er den beste organiseringen, i tillegg til at det kan skje endringer i økonomi, behov eller i tjenester, som kan fremtvinge nye arbeidsmåter. Kommunene bør derfor være varsomme med å avtale rigide

[10] Brev 7. mars 2024 fra Kommunal- og distriksdepartementet til Samfunnsbedriftene, vår ref. 23/3269.

bestemmelser. Vanligvis vil det være hensiktsmessig å gi noe spillerom til representantskapet, slik at representantskapet har mulighet til å gjøre omorganiseringer basert på erfaringer eller ønskede og nødvendige endringer, uten at alle kommunestyrene må slutte seg til en detaljert organisasjonsendring.

Reglement for folkevalgte organer

Folkevalgte organer i kommunen skal ha et reglement som blant annet fastsetter organets virkeområde og tidsperioden organet er opprettet for, jf. kommuneloven § 5-13. Som beskrevet under gjeldende rett, gjelder ikke dette kravet for oppgavefellesskap fordi rammene for organene vil følge av samarbeidsavtalen.

Departementet har vurdert om oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt likevel bør ha et krav om at det skal vedtas reglement for organene i samarbeidet. Dette kunne bidratt større grad av klarhet rundt de formelle rammene for organene, innenfor rammene av samarbeidsavtalen, noe som blir viktigere for oppgavefellesskap som kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak. Det kan også være enklere og mer fleksibelt å gjøre endringer i et reglement enn i samarbeidsavtalen. Departementet har likevel kommet til at det ikke er nødvendig å innføre et krav om reglement. Departementet viser spesielt til at representantskapet kan velge å vedta et reglement for egen virksomhet og for eventuelle underordnete styringsorganer, dersom det er nødvendig. Departementet ber likevel om høringsinstansenes syn på dette.

4.6 Administrativ organisering

4.6.1 Innledning

Departementet foreslår i dette kapitlet å klargjøre hvilke regler som gjelder for administrasjonen i oppgavefellesskap. Departementet foreslår blant annet å gjøre det tydeligere hvilket ansvar og hvilke rettigheter administrativ leder i oppgavefellesskap har og hvem i oppgavefellesskapet som har myndighet til å ansette administrativ leder.

Kapitlet inneholder også forslag om å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder for ansatterepresentasjon, inkludert et nytt krav om at store oppgavefellesskap med over 30 ansatte må ha et partssammensatte utvalg.

4.6.2 Gjeldende rett

4.6.2.1 Kan ha en administrativ leder

Det er få krav til den administrative organiseringen av et kommunalt oppgavefellesskap. Den eneste bestemmelsen som sier noe om administrasjonen er § 19-3 tredje ledd, som slår fast at daglig leder i oppgavefelleskapet ikke kan være medlem av representantskapet. I spesialmerknaden til bestemmelsen (Prop. 46 L (2017–2018) side 401) er det presisert at «en eventuell» daglig leder i et oppgavefellesskap ikke kan være medlem av representantskapet. Det er dermed klart forutsatt at kommunalt oppgavefellesskap ikke må ha en daglig/administrativ leder, men at det er opp til kommunene selv å bestemme.

En administrativ leder vil typisk stå for drift, styring, koordinering og eventuell sekretariatsbistand. Hvis oppgavefellesskapet ikke er et eget rettssubjekt, må en eventuell administrativ leder være ansatt av en av deltakerkommunene. Hvis samarbeidet er et eget rettssubjekt, vil administrativ leder vanligvis ansettes i oppgavefellesskapet.

Loven regulerer ikke ytterligere forhold knyttet til administrativ leder eller den administrative organiseringen, annet enn at de øvrige kapitlene i kommuneloven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap jf. § 19-1 fjerde ledd.

4.6.2.2 Ansvar for internkontroll i samarbeidet

Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Lovkravet til internkontroll er minimumskrav, og gjelder for alle lovpålagte plikter som kommunen har. Den gjelder for både kommuneplikter (plikter som påhviler kommunene i egenskap av at de er kommuner) og aktørplikter (plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en aktivitet). Internkontrollkravet gjelder også der kommunene samarbeider med andre kommuner. Kommuneloven har ingen egne regler om internkontroll ved samarbeid i kommunalt oppgavefellesskap, men hvordan internkontrollregelen skal forstås er blant annet beskrevet i forarbeidene.

I Prop. 46 L (2017–2018) side 276 står det følgende:

> For interkommunale samarbeid som er organisert etter reglene i kommuneloven, sier bestemmelsene om kommunale oppgavefellesskap og interkommunale politiske råd (lovforslagets kapittel 19 og 18) at øvrige kapitler i loven «gjelder på tilsvarende måte så langt de passer». Etter departementets vurdering vil det «passe» at kapitlet om internkontroll får anvendelse for disse samarbeidsformene der slike samarbeid utfører lovpålagte oppgaver på vegne av kommunene. Der slike samarbeid ikke utfører lovpålagte oppgaver på vegne av kommunene, «passer» ikke lenger reglene og det gjelder således ikke noe krav om internkontroll. For de tilfellene at internkontrollbestemmelsen gjelder, er det leder av virksomheten eller enheten som har internkontrollansvaret.

For oppgavefellesskap som løser lovpålagte oppgaver på vegne av kommunene, er altså forarbeidene tydelige på at det må gjelde et internkontrollkrav. Departementet legger til grunn at internkontrollansvaret omfatter alle plikter som følger av lov og forskrift som gjelder for samarbeidet, for eksempel også internkontroll for å sikre etterlevelse av reglene for regnskap og bokføring. I tilfeller hvor oppgavefellesskapet har en administrativ leder (daglig leder), vil et slikt internkontrollansvar ligge på administrativ leder.

Deltakernes internkontrollansvar overfor samarbeidet er omtalt i kapittel 4.7.2.7.

4.6.2.3 Ansatterepresentasjon

Departementet legger til grunn at reglene i kommuneloven kapittel 13 gjelder tilsvarende i et oppgavefellesskap, jf. at «De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap» i § 19-1 fjerde ledd. Dette gjelder også reglene om ansatterepresentasjon i § 13-4.

Det betyr at representanter for de ansatte i samarbeidet, i tilfeller hvor oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt og har egne ansatte, har møte- og talerett etter

§ 13-4 i både representantskapet og i eventuelle underordnete organer. Møte- og taleretten gjelder når disse organene behandler saker som handler om forholdet mellom de ansatte og oppgavefelleskapet som arbeidsgiver.

Kommuneloven slår fast at det er kommunestyret og fylkestinget «selv» som fastsetter retningslinjer for de ansattes møterett, jf. § 13-4 fjerde ledd. Ordet selv betyr vanligvis at loven oppstiller en delegeringssperre. Etter gjeldende rett er det derfor tvil om representantskapet selv kan fastsette retningslinjer for ansattes møterett, eller om deltakerne må gjøre dette ved vedtak i alle kommunestyrene og fylkestingene.

Forarbeidene til kommuneloven slår tydelig fast at representantskapet er det eneste obligatoriske organet i oppgavefellesskap, se Prop. 46 L (2017–2018) side 401. Det vil si at det etter gjeldende rett ikke er noe krav om å ha et partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg) etter kommuneloven § 5-11.

4.6.2.4 Begrensning i valgbarhet for administrativ leder mv.

Daglig (administrativ) leder i et oppgavefellesskap kan ikke være medlem av representantskapet, se § 19-3 tredje ledd. Dette er i tråd med at kommunedirektør er utelukket fra valg til kommunestyret, jf. valgloven § 3-3 andre ledd bokstav b. Det er også i tråd med at daglig leder i interkommunale selskap er utelukket fra representantskapet, se IKS-loven § 6 tredje ledd.

I kommuner er kommunedirektør i tillegg utelukket fra andre folkevalgte organer, jf. § 7-3 første ledd bokstav b. Det samme gjelder kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå, jf. § 7-3 første ledd bokstav c. Begrunnelsen for dette er at det er viktig å unngå sammenblanding av administrative og politiske funksjoner, noe man kan risikere dersom sentrale tjenestemenn i kommunen velges til folkevalgte organer. Administrativ leder og andre ledere i et oppgavefellesskap er derimot ikke utelukket fra underordnete organer i oppgavefellesskapet. Valgbarhetsbegrensningen i § 19-3 tredje ledd gjelder kun representantskapet.

4.6.3 Vurdering og lovforslag

4.6.3.1 Begrepet «administrativ leder»

I kommuneloven brukes begrepet «daglig leder» i § 19-3 tredje ledd, om personen som ivareta oppgaven som leder for administrasjonen i oppgavefellesskapet. Daglig leder er et begrep som ellers er mye i bruk innen selskapsrettslige organisasjonsformer, for eksempel i IKS-loven og aksjeloven. Etter departementets vurdering er begrepet «administrativ leder» mer beskrivende for lederen av administrasjonen i en samarbeidsform som bygger på kommunalrettslige prinsipper. Departementet foreslår derfor at loven i stedet bruker administrativ leder om den øverste administrative lederen i oppgavefellesskap.

Administrasjonen i et oppgavefellesskap skal forstås på samme måte som administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner. Det omfatter hele samarbeidets virksomhet og alle de ansatte i samarbeidet, men ikke de folkevalgte organene. Administrasjonen omfatter altså mer enn de rene administrative støttefunksjonene i samarbeidet.

Departementet presiserer at begrepet administrativ leder ikke er en obligatorisk benevnelse på lederen av administrasjonen i oppgavefellesskap. Det er opp til deltakerne i samarbeidet å bestemme hvilket begrep de vil bruke om lederen av administrasjonen i oppgavefellesskapet. I oppgavefellesskap hvor administrativ leder i praksis fungerer som sekretær for representantskapet, kan for eksempel sekretariatsleder eller tilsvarende begrep brukes. Deltakerne kan også velge å bruke begrepet daglig leder.

4.6.3.2 Krav om administrativ leder i oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt

Kommunalt oppgavefellesskap bør fortsatt være en fleksibel samarbeidsform, som kommuner kan bruke for mindre oppgaver uten at det utløser krav om å ha en administrativ leder. Særlig for mindre oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt, og som ikke har behov for mye administrativ støtte og utredning, kan det være hensiktsmessig at en eller flere av kommunene i samarbeidet bistår med sekretariatsoppgaver og lignende uten at det er behov for en administrativ leder i samarbeidet. Det bør derfor være frivillig for oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt om de ønsker å ha en administrativ leder eller ikke.

Etter departementets vurdering stiller dette seg annerledes for oppgavefellesskap som er egne rettssubjekter. Når samarbeid opprettes som egne rettssubjekter, er det nettopp for at samarbeidet selv skal kunne ha personalansvar eller inngå kontrakter, se kapittel 4.3. Det bør derfor være en administrativ leder som følger opp samarbeidets forpliktelser og som har ansvar for ansatte og driften. Oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt kan i tillegg delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift, og dermed forvalte sentrale lovpålagte oppgaver på vegne av deltakerne. Dermed er det helt sentralt at samarbeidet har en administrativ leder, som på samme måte som i kommuner har ansvar for at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, som sørger for at vedtak i folkevalgte organer iverksettes og som har et ansvar for internkontroll, jf. kommuneloven § 13-1 og § 25-1. Et krav om at oppgavefellesskapet har en administrativ leder er etter departementets vurdering avgjørende for at det skal være forsvarlig å delegere myndighet til oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt.

Samarbeid som er egne rettssubjekt bør derfor ha en leder for administrasjonen, som ivaretar oppgaver som i kommuner ligger til kommunedirektøren, blant annet utredning og iverksetting av saker som treffes av de folkevalgte organene i oppgavefellesskapet, og oppfølging av økonomi og internkontroll i samarbeidet. Departementet antar at de fleste oppgavefellesskap som er organisert som eget rettssubjekt allerede har en administrativ leder/daglig leder.

Departementet foreslår derfor å lovfeste at oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt, skal ha en administrativ leder, med tilsvarende ansvar og oppgaver som kommunedirektøren i en kommune (ansvar og myndighet er nærmere omtalt under).

4.6.3.3 Ansettelse av administrativ leder

Departementet mener at administrativ leder i en oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt må være ansatt i oppgavefellesskapet. Alternativet ville vært at en administrativ leder kunne vært formelt sett ansatt i en av deltakerkommunene (en kontorkommune). Etter departementets vurdering ville imidlertid en slik løsning ført til

kompliserte ansvarsforhold og styringslinjer. Forholdet mellom representantskapets og kontorkommunens arbeidsgiveransvar og styringsrett over administrativ leder, ville for eksempel blitt uklart.

Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at administrativ leder må ansettes i oppgavefellesskapet, og at det er representantskapet selv som ansetter. Dette skal forstås på samme måte som at kommunedirektøren må ansettes av kommunestyret selv i kommuneloven § 13-1.[11] At administrativ leder i et kommunalt oppgavefellesskap ansettes av representantskapet selv, betyr at det bare er representantskapet som kan ansette, si opp og suspendere den administrative lederen.

I tilfeller hvor oppgavefellesskap har valgt å ha et styre, bør det likevel være en åpning for at styret har ansvaret for å ansette administrativ leder. Departementet foreslår derfor at det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at administrativ leder skal ansettes av styret. Se nærmere begrunnelse i overfor i kapittel 4.5.3.3.

Oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt, har ikke arbeidsgiveransvar, og kan derfor ikke selv ansette en administrativ leder. I slike tilfeller må en eventuell administrativ leder i stedet være ansatt i en av deltakerkommunene (en kontorkommune). Kommunedirektøren i deltakerkommunen vil da ha arbeidsgiveransvaret for vedkommende. Dette er gjeldende rett i dag. Departementet foreslår å tydeliggjøre dette i loven.

4.6.3.4 Administrativ leders myndighet og oppgaver

Etter departementets vurdering bør loven slå fast at administrativ leder har samme ansvar som kommunedirektøren har i kommunen. Departementet foreslår derfor en bestemmelse som tydeliggjør at kommuneloven §§ 13-1, 14-5 tredje og fjerde ledd og § 25-1 gjelder tilsvarende for administrativ leder i oppgavefellesskap. Myndighet som ligger til kommunestyret eller fylkestinget etter bestemmelsene skal forstås som representantskapet.

Dette innebærer for det første at administrativ leder skal lede oppgavefellesskapets administrasjon innenfor de instrukser, retningslinjer eller pålegg representantskapet gir, jf. § 13-1 første og andre ledd. Administrativ leder skal også ha det løpende personalansvaret for den enkelte, jf. § 13-1 syvende ledd.

Videre skal administrativ leder påse at saker som legges fram for representantskapet og andre organer i samarbeidet er forsvarlig utredet, og at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold, jf. § 13-1 tredje og fjerde ledd. I oppgavefellesskap som er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift, omfatter dette også et ansvar for at saksbehandlingen av enkeltvedtak og forskrifter gjøres etter reglene i forvaltningsloven. Administrativ leder kan gis myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning hvis ikke representantskapet selv har bestemt noe annet, jf. § 13-1 sjette ledd.

Forslaget innebærer at loven helt tydelig slår fast at administrativ leder har ansvar for internkontrollen og rapportering om denne, tilsvarende det som gjelder for

[11] Se blant annet tolkningsuttalelse i sak 23/2129

kommunedirektøren, jf. kommuneloven § 25-1 og § 25-2. Ansvaret for internkontroll er en av de aller viktigste oppgavene administrativ leder har, og det er derfor viktig at det ikke er tvil om at dette.

Minstekravet til internkontroll er å ha systemer for å sikre at lover og forskrifter følges. Kravet om internkontroll gjelder for alle lovpålagte plikter oppgavefellesskapet må følge. Det kan både være lovpålagte krav til saksbehandlingen når oppgavefellesskapet skal fatte enkeltvedtak og krav knyttet til utøvelsen av tjenestene eller oppgavene oppgavefellesskapet er satt til å løse for deltakerne. Kravet om internkontroll gjelder for både kommuneplikter (plikter som påhviler kommunene i egenskap av at de er kommuner) og aktørplikter (plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en aktivitet). I særlovgivningen finnes det internkontrollbestemmelser med aktørplikter som er mer detaljerte enn kommunelovens internkontrollbestemmelse. Disse bestemmelsene vil gjelde i tillegg, og etter alminnelige rettsprinsipper gå foran kommunelovens internkontrollbestemmelse.

Administrativ leder i oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt skal også ha plikt til å rapportere minst to ganger i året til representantskapet om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet som representantskapet har fastsatt etter kommuneloven § 14-8. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal administrativ leder foreslå endringer i årsbudsjettet. Hvis årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal administrativ leder foreslå endringer i årets budsjett. Saken skal da behandles av representantskapet senest 30. juni. Dette svarer til kommunedirektørens plikter i §14-5 tredje og fjerde ledd.

Dersom oppgavefellesskapet har et styre som har fått ansvar for oppgavefellesskapets økonomi og oppfølgingen av samarbeidets budsjett, vil det være naturlig at rapporteringen fra administrativ leder til representantskapet går via styret for behandling der, før saken kommer til representantskapet. Dette på samme måte som kommunedirektørens rapportering til kommunestyret etter § 14-5 tredje og fjerde ledd, som i praksis går via formannskapet. Departementet vurderer at det ikke er nødvendig å regulere dette nærmere i loven.

Oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt, vil ikke alltid ha en administrativ leder. Slike samarbeid kan være mindre av omfang, ha mindre økonomi og kreve mindre personellressurser. Departementet foreslår derfor at en eventuell administrativ leder i slike oppgavefellesskap ikke får en plikt til å rapportere til representantskapet etter § 14-5 tredje og fjerde ledd.

4.6.3.5 Møte- og talerett for administrativ leder

Departementet foreslår en bestemmelse som tydeliggjør at administrativ leder har møte- og talerett i representantskapet og eventuelle underordnete organer, på samme måte som kommunedirektøren har dette i folkevalgte organer i kommunen etter § 13-1 femte ledd. En slik rett er en forutsetning for at administrativ leder skal kunne ivareta sitt ansvar og sin oppgave som bindeledd mellom de folkevalgte i oppgavefellesskapet og administrasjonen. Departementet foreslår derfor at loven presiserer at administrativ leder i oppgavefellesskapet har møte- og talerett, slik at det ikke er tvil om dette. Denne retten vil

også gjelde for en eventuell administrativ leder i oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt.

4.6.3.6 Valgbarhetsbegrensning for administrativ leder mv.

Dagens regler for oppgavefellesskap vektlegger ikke hensynet til skillet mellom de folkevalgte og administrasjonen i tilstrekkelig grad. Etter departementets vurdering bør administrativ leder og ansatte i oppgavefellesskap som er ledere på tilsvarende nivå som kommunalsjefer og etatssjefer i kommuner, være utelukket fra valg til både representantskapet og underordnete organer i oppgavefellesskap. Departementet foreslår å tydeliggjøre dette i loven. Bestemmelsen er bare relevant for oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt, siden det bare er slike oppgavefellesskap som kan ha ansatte.

Valgbarhetsbegrensningen som departementet foreslår for oppgavefellesskap, vil være i tråd med tilsvarende regler i som gjelder for administrasjonen i kommunen etter § 7-3 første ledd bokstav b og c. På samme måte som etter § 7-3 sjette ledd, vil en kandidat som ellers ville vært utelukket fra valg på grunn av sin stilling i samarbeidet, likevel være valgbar hvis han eller hun har fratrådt stillingen når organet trer i funksjon.

4.6.3.7 Ansattes møte- og talerett

I kommuner og fylkeskommuner har representanter for de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen møte- og talerett i folkevalgte organer når de behandler saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver, jf. § 13-4. Det bør ikke være tvil om at dette gjelder også for kommunale oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt og som har egne ansatte. Departementet foreslår derfor en egen bestemmelse om dette. Bestemmelsen slår fast at representanter for de ansatte i samarbeidet har møte- og talerett i både representantskapet og i eventuelle underordnete organer, når disse organene behandler saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og oppgavefelleskapet som arbeidsgiver.

Kommuneloven § 13-4 bestemmer at kommunestyret eller fylkestinget «selv» fastsetter nærmere retningslinjer for de ansattes møterett. Det er imidlertid lite hensiktsmessig om deltakernes kommunestyrer og fylkesting må fastsette slike retningslinjer for oppgavefellesskapet. Når kommuner og fylkeskommuner løser oppgaver gjennom et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt, bør det øverste organet i samarbeidet fastsette nærmere retningslinjer for organene. Departementet foreslår derfor å tydeliggjøre at det er representantskapet selv i oppgavefellesskapet som fastsetter nærmere retningslinjer for de ansattes møterett.

Møte- og taleretten vil bare slå inn i tilfeller hvor oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt med egne ansatte. I tilfeller hvor oppgavefellesskapet ikke har egne ansatte, vil eventuelle administrative ressurser som bistår oppgavefellesskapet være ansatt i en av deltakerkommunene, og deres rett til representasjon ivaretas dermed i denne kommunen.

4.6.3.8 Partssammensatte utvalg

Siden kommunale oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt skal kunne delegeres myndighet innen flere tjenesteområder, vil slike samarbeid kunne ha mange ansatte. For å ivareta hensynet til de ansatte i samarbeidet bør det etter departementets vurdering også

være regler om partssammensatte utvalg. I samarbeid med få ansatte vil imidlertid ikke et krav om eget partssammensatte utvalg være forholdsmessig. Ansattes rettigheter vil da i tilstrekkelig grad kunne ivaretas gjennom møte- og taleretten i samarbeidets organer.

Departementet foreslår en bestemmelse om at oppgavefellesskap som har 30 eller flere ansatte, skal ha et partssammensatte utvalg, og at kommuneloven § 5-11 gjelder tilsvarende for slike utvalg. Dette tilsvarer terskelen for når de ansatte kan kreve å være representert i et styret i et interkommunalt selskap, se IKS-loven § 10. Det er også den samme terskelen for når virksomheter må ha et arbeidsmiljøutvalg, jf. arbeidsmiljøloven § 7-1.

4.7 Kommunenes styring og kontroll

4.7.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet flere endringer i regelverket for å gi deltakerne i oppgavefellesskap økt mulighet for styring og kontroll. Forslaget innebærer å gi deltakerne mulighet til å instruere representantskapsmedlemmer. Departementet foreslår videre å åpne for at ordførere kan gis møte-, tale- og forslagsrett i organene i oppgavefellesskap og for at kommunedirektørene kan gis møte- og talerett.

4.7.2 Gjeldende rett

4.7.2.1 Overordnet om kommunestyrets ansvar

Kommunestyret er kommunens øverste organ har det overordnede ansvaret for kommunens virksomhet, jf. kommuneloven § 5-3. Som følge av dette har kommunestyret også det øverste ansvaret for kontrollere kommunens virksomhet, jf. § 22-1. Dette gjelder uavhengig av organisering, og gjelder også når kommunen setter ut oppgaver, blant annet til interkommunalt samarbeid. I forarbeidene til kommuneloven av 1992 (NOU 1990:13 side 411) fremgår det at ansvaret gjelder uavhengig av organisering og delegeringsvedtak.

Kommunestyret har etter gjeldende rett flere mekanismer for styring og kontroll med virksomheten i et kommunalt oppgavefellesskap. Under redegjøres det nærmere for disse.

4.7.2.2 Samarbeidsavtalen

Når det opprettes et oppgavefellesskap skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerkommunene som skal vedtas av kommunestyrene i hver kommune, se kommuneloven § 19-4. Samarbeidsavtalen legger premissene for samarbeidet og er derfor et viktig styringsdokument for deltakerkommunene. Avtalen skal blant annet fastsette hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet, hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet, deltakernes eierandel og innskuddsplikt og hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om.

Utover minstekravene til samarbeidsavtalen som listes opp i § 19-4 fjerde ledd kan deltakerne bli enige om hvilke bestemmelser samarbeidsavtalen skal inneholde. I stedet for detaljert regulering i lov, er det lagt opp til at deltakerne sammen skal bli enige om reglene som skal styre samarbeidet gjennom samarbeidsavtalen. Det vil si at deltakerne

har stor fleksibilitet, og kan vedta regler som er tilpasset det enkelte samarbeidet. Sentrale endringer i samarbeidsavtalen (jf. § 19-4 fjerde ledd) kan bare endres etter vedtak i alle kommunestyrene.

Andre endringer i samarbeidsavtalen enn de obligatoriske minstekravene i § 19-4 fjerde ledd kan gjøres av representantskapet selv, med tilslutning av minst 2/3 av de avgitte stemmene. Dette er et unntak fra det alminnelige kravet om at vedtak i representantskapet fattes ved flertallsvedtak, jf. § 11-9 andre ledd. Deltakerne kan likevel fastsette noe annet i samarbeidsavtalen, for eksempel at det er tilstrekkelig med flertall eller at det kreves enstemmighet.

4.7.2.3 Representantskapet

I representantskapet er alle deltakerkommunene representert. Dette sikrer demokratisk forankring hos alle kommunene og mulighet for styring og ivaretakelse av kommunens interesser. Siden medlemmene er valgt for å ivareta sin kommunes interesser i et samarbeid er de et sentralt «redskap» for kommunens løpende styring av samarbeidet, og må operere innenfor de rammene kommunestyret har vedtatt, blant annet i eierskapsmeldingen.

Det er kun medlemmene av representantskapet som har møte-, tale- og forslagsrett i organets møter, hvis ikke noe annet følger av lov, jf. kommuneloven § 8-1 andre ledd. Det er dermed ikke anledning til å gi andre en slik rett, heller ikke ordførerne eller kommunedirektørene i deltakerkommunene. De kan likevel inviteres til møter og få adgang til å uttale seg i enkeltsaker. Det er også bare medlemmene som kan stemme i organet når en sak tas opp til avstemning, se kommuneloven §§ 8-1 og 11-2, jf. § 19-1 fjerde ledd.

Departementet har i en tolkningsuttalelse (ref. 23/3269-31) vurdert om kommunestyret kan gi bindende instruks til sine representantskapsmedlemmer i kommunale oppgavefellesskap og interkommunale politiske råd om hvordan de skal votere i enkeltsaker. Departementets vurdering var at loven ikke åpner for dette. Det ble vist til at representantskapsmedlemmer er folkevalgte med en ombudsplikt, på lik linje med andre folkevalgte i kommunen, og at folkevalgte har frihet og uavhengighet i sitt verv. Vervet som folkevalgt er personlig, som betyr at den folkevalgte ikke kan gis direkte instruks om hvordan han eller hun skal stemme i enkeltsaker.

4.7.2.4 Finansiering og økonomi

Oppgavefelleskap blir finansiert gjennom overføringer fra deltakerne, eventuelt supplert med egne inntekter fra virksomheten i samarbeidet. Hvilket økonomisk handlingsrom oppgavefelleskapet har følger dermed i hovedsak av rammene som er fastsatt i samarbeidsavtalen, som er vedtatt av kommunestyrene i kommunene. Samarbeidsavtalen skal blant annet fastsette størrelsen på deltakernes innskuddsplikt og i hvilken utstrekning oppgavefelleskapet skal ha myndighet til å ta opp lån, jf. kommuneloven § 19-4 fjerde ledd. Ut over minstekravene, kan deltakerkommunene avtale eventuelle andre forhold knyttet til finansieringen av samarbeidet.

Innskuddsplikten som skal reguleres i samarbeidsavtalen, inkluderer overføring av midler fra deltakerne til oppgavefellesskapet både ved etablering og i driftsfasen. For oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt, kan et eventuelt innskudd ved oppstart både være ment å skulle dekke løpende drift, og være ment å være en oppstartskapital, tilsvarende innskutt kapital i et selskap. Senere overføringer kan også være innskutt kapital, men vil typisk være tilskudd til driften som deltakerkommunene gir som et rundt beløp til oppgavefellesskapets disposisjon eller ut fra nærmere bestemte kriterier (for eksempel at oppgavefellesskapet fakturerer deltakerkommunene etter regning).

Kommuneloven § 14-8 har regler om budsjett, regnskap og årsberetning for kommunalt oppgavefellesskap. Samarbeidets årsbudsjett vedtas av representantskapet og må fastsettes innenfor rammene for samarbeidet som er vedtatt av kommunestyrene i deltakerkommunene (budsjettvedtakene i deltakerkommunene, samarbeidsavtalen og eventuelle andre vedtak). Representantskapet i samarbeidet kan ikke vedta et årsbudsjett som forutsetter ytterligere tilskudd fra deltakerne før deltakerne har sluttet seg til dette, jf. Prop. 46 L (2017–2018) side 387.

Dersom oppgavefellesskapets årsregnskap likevel viser et merforbruk utover årsbudsjettet, og ikke har dekket inn dette året etter at det oppsto, har deltakerne en plikt til å dekke inn dette, jf. § 14-12 tredje ledd. Den enkelte deltakerkommunen må bidra med midler til inndekning av merforbruk tilsvarende sitt deltakeransvar, med mindre annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, se § 14-12 fjerde ledd. Dette sikrer en forsvarlig håndtering av merforbruk i oppgavefellesskapet, ved at oppgavefellesskapet ikke kan ha merforbruk over tid.

Kommunene har også et ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefellesskapets forpliktelser, se kommuneloven § 19-2 første ledd. Det innebærer at kreditor kan kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen dersom kreditor ikke får dekket kravet sitt fra oppgavefellesskapet innen 14 dager regnet fra påkrav, se bestemmelsens andre ledd. Det ubegrensete ansvaret er med på å sikre oppgavefellesskapet rimelig finansiering, jf. Prop. 46 L (2017–2018) side 176.

4.7.2.5 Eierskapsmelding

Eierskapsmeldingen skal vedtas av kommunestyret minst én gang i valgperioden, se kommuneloven § 26-1, og skal blant annet inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskaper mv. og kommunens formål med sine eierinteresser. Interkommunale samarbeid, inkludert kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd, skal omtales i eierskapsmeldingen, se Prop. 46 L (2017–2018) side 413–414. Formålet med eierskapsmeldingen er å bidra til mer oppmerksomhet og bevissthet om eierstyring og forankring av eierskapspolitikken i brede politiske prosesser. Videre skal eierskapsmeldingen gi mulighet for kommunen selv og innbyggerne til å følge med på viktige kommunale ansvarsområder som ivaretas av selskaper mv., se Prop. 46 L (2017–2018) side 315. Kommunestyret kan vedta ytterligere rammer for kommunens styring av oppgavefellesskapet, utover eierskapsmeldingen.

4.7.2.6 Kontrollutvalget i deltakerkommunene

Deltakerkommunenes har ulike kontrollmuligheter overfor det kommunale oppgavefellesskapet. Når det gjelder den folkevalgte kontrollen, har deltakerkommunenes kontrollutvalg en viktig rolle. Kontrollutvalget skal blant annet påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i, og at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper mv. (eierskapskontroll), se kommuneloven § 23-2.

Kravene til forvaltningsrevisjon er i utgangspunktet de samme uavhengig av om revisjonen gjennomføres i kommunen eller i et interkommunalt samarbeid. I oppgavefelleskap vil det kunne være formålstjenlig at kontrollutvalgene i alle kommunene samordner revisjonen, både for å unngå unødig belastning på samarbeidet og for å effektivisere ressursbruken i kontrollutvalgene.

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring, jf. kommuneloven § 23-4. Et sentralt tema for eierskapskontrollen i et kommunalt oppgavefellesskap kan være å undersøke om kommunens medlemmer i representantskapet følger opp formålene og føringene kommunen har fastsatt i eierskapsmeldingen eller andre vedtatte rammer for styringen av oppgavefellesskapet.

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

4.7.2.7 Deltakerkommunenes internkontroll overfor samarbeidet

En annen kontrollmekanisme for deltakerkommunene, er den administrative kontrollen. Internkontrollkravet gjelder også der kommunene samarbeider med andre kommuner om å utføre lovpålagte oppgaver. Kommunedirektøren i de enkelte kommunene har et ansvar for å følge opp samarbeidet og arbeidet der, på samme måte som ved bruk av private aktører. Kommunedirektøren må ha kontroll på at virksomheten i det interkommunale samarbeidet utføres på en slik måte at innbyggerne får det de har krav på etter lov og forskrift. Kommunen kan sette bort utføring av oppgaven, men ikke ansvaret for oppgaven. Det vil derfor inngå i kommunedirektørens internkontrollansvar å ha rutiner, prosedyrer osv. for å følge med på at samarbeidsavtalen blir fulgt, slik at innbyggerne i samarbeidskommunen får det de har krav på, selv om det er et kommunalt oppgavefellesskap som utfører oppgaven.

Når det gjelder oppgavefellesskapets eget ansvar for internkontroll, er det omtalt i kapittel 4.6.3.4.

4.7.3 Vurdering og lovforslag

4.7.3.1 Overordnete vurderinger

Når kommunale oppgaver settes ut til interkommunale samarbeid og andre selvstendige rettssubjekter, er det sentralt med god folkevalgt styring. Det innebærer å balansere hensynet til virksomhetens selvstendighet og effektivitet opp mot hensynet til at de folkevalgte i kommunene har tilstrekkelig grad av styring og kontroll med at virksomheten utøves i tråd med oppdraget og de formålene som er satt for samarbeidet.

Etter departementets vurdering legger regelverket for kommunalt oppgavefellesskap i all hovedsak til rette for at kommunene kan ivareta disse hensynene. Departementet foreslår blant annet ingen endringer når det gjelder den folkevalgte kontrollen gjennom deltakernes kontrollutvalg. Departementet vurderer at regelverket i tilstrekkelig grad ivaretar deltakernes mulighet til innsyn og kontroll gjennom kontrollutvalget.

Samtidig mener departementet at det er behov for noen flere muligheter for styring og kontroll for deltakerne. Under følger departementets forslag til regler for å styrke deltakerkommunenes muligheter for styring og kontroll av oppgavefellesskapet.

4.7.3.2 Instruks til medlemmer av representantskapet

Etter departementets vurdering bør det være anledning for de enkelte kommunestyrene i deltakerkommunene til å instruere om hvordan sine medlemmer skal stemme når en sak tas opp til avstemning i representantskapet. Departementet viser til at vervet som representantskapsmedlem i et kommunalt oppgavefellesskap skiller seg fra det å ha verv som folkevalgt i andre organer i kommunen. Medlemmene av representantskapet er valgt for å ivareta sin kommunes interesser i samarbeidet. Kommunens medlemmer er dermed sentrale for kommunens løpende styring av samarbeidet. Dette har stor praktisk betydning, siden kommunestyret ikke har noen alminnelig instruksjons- og omgjøringsmyndighet over styringsorganene i oppgavefellesskapet, slik kommunestyret har i andre folkevalgte organer i kommunen.

Departementet viser også til at deltakerne i dag har anledning til å skifte ut sine medlemmer i representantskapet gjennom fullstendig nyvalg, se kommuneloven § 19-3 fjerde ledd (§ 19-6 tredje ledd i lovforslaget). Kommunestyrene kan altså velge å «avsette» et medlem dersom det ikke stemmer i tråd med kommunestyrets ønsker. I slike tilfeller bør det etter departementets vurdering være anledning til heller å instruere medlemmet.

Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse i § 19-6 fjerde ledd om at den enkelte deltakerkommunen kan instruere om hvordan sine medlemmer skal stemme når en sak tas opp til avstemning i representantskapet. Kompetansen ligger til kommunestyret, så lenge den ikke er delegert videre, jf. kommuneloven § 5-3.

4.7.3.3 Tilleggskrav til samarbeidsavtalen

Endringer i de obligatoriske minimumskravene som er listet opp i gjeldende § 19-4 fjerde ledd (§ 19-5 fjerde ledd i lovforslaget) må vedtas av de enkelte kommunestyrene selv. Dette sikrer at representantskapet ikke kan ta flertallsbeslutninger om helt sentrale forhold for oppgavefellesskapet, som en eller flere deltakere ikke er enige i. Dette gir et

mindretallsvern og sørger for at kommunene beholder kontroll. For å styrke deltakerkommunenes mulighet for styring og kontroll ytterligere, foreslår departementet noen endringer i minimumskravene til samarbeidsavtalen. Departementet foreslår i dette kapitlet krav til at samarbeidsavtalen skal fastsette om deltakerne skal orienteres om samarbeidets økonomi, og om eventuelle forvaltningsrevisjoner og tilsynsrapporter. Dette er nærmere omtalt under.

Departementet viser også til at det i kapittel 4.5.3.3 foreslås en bestemmelse om at samarbeidsavtalen kan fastsette om oppgavefellesskapet skal ha en bestemt organisering, for eksempel et styre. Det gjør det mulig for deltakerkommunene å fastsette i samarbeidsavtalen, med bindende virkning, at oppgavefellesskapet skal ha en bestemt organisering, for eksempel et styre eller andre underordnete organer. I kapittel 4.4.2.2 foreslås videre noen tilleggskrav til samarbeidsavtalen om innsyn og rapportering når oppgavefellesskapet er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift.

Departementet presiserer at bestemmelser i samarbeidsavtalen som handler om andre forhold enn minimumskravene, også kan være helt sentrale for deltakerne. Det er gjennom samarbeidsavtalen at deltakerne vanligvis blir enige om for eksempel lokasjon og tilgjengelighet på tjenester. Dersom deltakerne mener at endringer om andre deler av samarbeidsavtalen er noe et flertall i representantskapet ikke *selv* skal kunne beslutte på vegne av alle deltakerne, kan representantskapets myndighet begrenses gjennom samarbeidsavtalen. Deltakerne kan blant annet bestemme at endringer i avtalen om lokasjon og tilgjengelighet krever enstemmighet i representantskapet eller at slike endringer skal vedtas av kommunestyret selv i samtlige deltakerkommuner.

Orientering til deltakerkommunene om oppgavefellesskapets økonomi

Det er deltakerne som til slutt vil stå ansvarlig for å dekke merforbruk og krav fra kreditorer dersom oppgavefellesskapet står i økonomisk ubalanse. Etter departements vurdering er det i all hovedsak tilstrekkelige mekanismer i regelverket for at kommunene kan ha nødvendig styring og kontroll over finansieringen av, og økonomien til oppgavefellesskapet. Det vises til at deltakernes innskuddsplikt og adgang til å ta opp lån skal fastsettes i samarbeidsavtalen og at oppgavefellesskapets budsjett skal vedtas innenfor de rammene som er vedtatt av kommunestyrene i deltakerkommunene.

I tillegg vil kontakt mellom oppgavefellesskapet og deltakerkommunene om den økonomiske utviklingen i oppgavefellesskapet være en naturlig del av budsjettprosessen til kommunene og oppgavefellesskapet. Slik kontakt vil også være naturlig ved behov og i forbindelse med oppgavefelleskapets oppfølging av eget budsjett og budsjettreguleringer gjennom året. Det samme gjelder også dersom det skulle oppstå særskilte hendelser, slik som at oppgavefellesskapet har behov for likviditet for å kunne betale forfalte krav.

Oppgavefelleskapene vil kunne være svært forskjellige i størrelse og omfang ut fra hvilke oppgaver og myndighet de er tillagt. Deltakernes behov for styring og kontroll med økonomien i oppgavefellesskapet vil derfor også kunne variere mye.

Det kan i dag fastsettes i samarbeidsavtalen at deltakerkommunene skal rapportere om økonomien til samarbeidet, men det er ikke et krav etter regelverket. Departementet mener fremdeles det bør være opp til deltakerne selv å vurdere behovet for dette og hvordan det eventuelt skal skje. Etter departementets vurdering bør likevel regelverket få tydeligere fram at samarbeidets økonomi er en av flere forhold det vanligvis er hensiktsmessig å rapportere om. Departementet foreslår derfor et tillegg til § 19-4 fjerde ledd bokstav h (se § 19-5 i lovforslaget), om at det skal fastsettes i samarbeidsavtalen om deltakerkommunene skal orienteres om samarbeidets økonomi.

Det vil være opp til deltakerkommunene ved inngåelsen av samarbeidsavtalen om slik informasjon skal gis, og eventuelt hvordan og hvor ofte eller ved hvilke hendelser. Rapportering om økonomi kan for eksempel gjøres ved at samarbeidsavtalen sier at oppgavefellesskapet hvert år sender vedtatt budsjett og regnskap til deltakerkommunene til orientering, eller ved at oppgavefelleskapet skal oversende rapporter om utviklingen i oppgavefellesskapets økonomi på visse tidspunkter i løpet av året eller dersom det oppstår spesielle hendelser som har betydning for oppgavefelleskapets økonomi.

De enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene må selv vedta avtaleendringer som gjelder minimumskravene til samarbeidsavtalen, jf. § 19-4 andre ledd (se § 19-5 i lovforslaget). Det vil inkludere kravet om orientering om økonomi.

Orientering til kommunene om forvaltningsrevisjoner og tilsyn i oppgavefellesskapet

Et oppgavefellesskap kan gis oppgaver og tjenester innenfor områder der staten fører tilsyn med kommunene. Det kan både være innenfor kommunale tjenester der det fattes enkeltvedtak, for eksempel innen barnevern, og innenfor andre områder, for eksempel innen avløp og avfallshåndtering. Det kan være viktig for deltakerne å få informasjon om tilsyn med samarbeidet. Det gjelder særlig når pålegg eller sanksjoner fra statlige tilsynsmyndigheter skal rettes mot oppgavefellesskapet, og ikke mot den enkelte deltakerkommunen, se forslag i kapittel 4.8.5.3. Det er kommunene som har det lovpålagte ansvaret for tjenestene, og kommunedirektøren har et internkontrollansvar også når tjenester utføres av et interkommunalt samarbeid.

Det kan også være sentralt for deltakerne å få kjennskap til forvaltningsrevisjoner som gjennomføres med samarbeidet. Forvaltningsrevisjoner skal utføres av den enkelte kommunen selv om den aktuelle oppgaven eller tjenesten utføres av et oppgavefellesskap. Dersom en eller flere av kommunene har gjennomført forvaltningsrevisjon med oppgavefellesskapet, vil det kunne være relevant for de andre deltakerne.

Departementet mener derfor at regelverket bør synliggjøre at deltakerne vanligvis har interesse i å få informasjon om forvaltningsrevisjoner og tilsyn som er gjennomført med oppgavefellesskapet. Departementet foreslår et tillegg til § 19-4 bokstav i (se § 19-5 i lovforslaget) om at det skal fastsettes i samarbeidsavtalen om deltakerne skal orienteres om eventuelle forvaltningsrevisjoner og tilsyn som er utført overfor samarbeidet.

Det vil være opp til deltakerkommunene om informasjon om forvaltningsrevisjoner og tilsyn skal gis, og eventuelt hvordan og hvor ofte. I noen samarbeid kan det være aktuelt

med hyppig rapportering, for å sikre at deltakerkommunene har god kontroll over hvordan samarbeidet ivaretar sine lovpålagte oppgaver. I andre samarbeid antar departementet det vil være tilstrekkelig at det rapporteres sjeldnere eller ikke i det hele tatt. Det kan for eksempel fastsettes i samarbeidsavtalen at det skal rapporteres en gang i året om gjennomførte tilsyn.

I likhet med andre minimumskrav til samarbeidsavtalen, må de enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene selv vedta avtaleendringer om dette, jf. § 19-4 andre ledd (se § 19-5 i lovforslaget).

4.7.3.4 Avtale møte-, tale- og forslagsrett for ordførere

Det er bare medlemmene av de folkevalgte organene i oppgavefellesskapet som har en generell møte-, tale- og forslagsrett i organets møter, jf. kommuneloven § 8-1 andre ledd. Departementet har vurdert om det bør lovfestes at ordførerne i deltakerkommunene skal ha en generell møte-, tale- og forslagsrett i representantskapet og i underordnete organer i oppgavefellesskapet, slik de har i folkevalgte organer i kommunen, jf. kommuneloven § 6-1.

En slik rett ville gitt mulighet for tettere folkevalgt styring og kontroll av samarbeidet. Det ville gitt deltakerkommunene lettere tilgang på informasjon om virksomheten i oppgavefellesskapene og mulighet til å komme med synspunkter om saker som behandles i møtene. Det kunne også gitt mulighet for å se oppgavefellesskapets virksomhet i sammenheng med kommunens øvrige oppgaver og tjenester. Siden det er kommunestyrene i deltakerkommunene som har det overordnete ansvaret for kommunens virksomhet, kan det være hensiktsmessig at ordføreren har en møte-, tale- og forslagsrett i de folkevalgte organene i samarbeidet. Ordførerne har, som leder av kommunestyret, et helhetlig blikk på kommunens virksomhet.

Effektivitetshensyn taler imidlertid mot å gi ordførerne en slik generell rett. Det kan føre til for stor involvering fra deltakerkommunene på bekostning av effektiviteten i samarbeidet. Etter departementets vurdering bør det derfor vurderes konkret for det enkelte samarbeid om ordførerne skal ha møte-, tale- og forslagsrett. Departementet foreslår en bestemmelse i § 19-9 om at det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at ordførerne i deltakerkommunene har møte-, tale- og forslagsrett i representantskapet og i underordnete organer i oppgavefellesskapet.

Departementet antar at det vil være mest aktuelt å gi ordførerne en slik rett i representantskapets møter. Dersom det gis en slik rett, må innkalling og saksliste til møtene sendes til ordførerne jf. kommuneloven § 11-3. I samarbeidsavtalen kan retten begrenses til kun å gjelde for konkrete sakstyper, bestemte møter eller organer, for ordførere i en eller flere utvalgte kommuner, eller til kun en møte- og talerett (og ikke en forslagsrett).

4.7.3.5 Avtale møte- og talerett for kommunedirektører

Departementet har også vurdert om kommunedirektørene i deltakerkommunene skal ha møte- og talerett i de folkevalgte organene i oppgavefellesskapet, slik de har i folkevalgte organer i kommunen jf. kommuneloven § 13-1 femte ledd. En slik rett for

kommunedirektørene vil kunne gi nyttig informasjon til administrasjonen i deltakerkommunene om driften i samarbeidet og legge til rette for å kunne se virksomheten i sammenheng med andre oppgaver og tjenester i kommunen. Det ville også kunnet bidra til at kommunedirektøren kan ivareta sitt overordnete internkontrollansvar.

Det vil likevel ikke alltid være hensiktsmessig eller aktuelt at kommunedirektørene gis møte- og talerett i de folkevalgte organene i oppgavefellesskapet. En slik rett kan gå på bekostning av effektivitet – både for samarbeidet og for kommunedirektørene. Departementet mener derfor at behovet for å gi en møte- og talerett bør vurderes konkret for det enkelte samarbeidet. Dersom det er behov for å gi kommunedirektørene møte- og talerett bør det reguleres i samarbeidsavtalen. Departementet foreslår en bestemmelse i § 19-9 om at det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at kommunedirektørene i deltakerkommunene har møte- og talerett i representantskapet og i underordnete organer i oppgavefellesskapet.

På tilsvarende måte som for ordførere, kan en møte- og talerett begrenses til å gjelde i bestemte organer eller møter, for konkrete sakstyper eller for kommunedirektører i en eller flere utvalgte kommuner. Dersom det gis en slik rett, må innkalling og saksliste til møtene, jf. kommuneloven § 11-3, sendes til kommunedirektørene. Kommunedirektørene får dermed informasjon om saken(e) som skal behandles og kan vurdere om de skal delta i møtet. Departementet presiserer at kommunedirektørene ikke kan gis forslagsrett.

Departementet viser til at det er flere måter å sørge for at kommunedirektørene får tilstrekkelig informasjon om samarbeidet på. Deltakerne har stor handlefrihet, og må vurdere hva det er behov for. Det kan for eksempel være aktuelt med faste møter mellom administrasjonen i oppgavefellesskapet og administrasjonen i deltakerkommunene. Et annet alternativ kan være å gi kommunedirektørene enn rett til å uttale seg i forkant av behandlingen av visse saker. Dette kan for eksempel fastsettes i et reglement for saksbehandlingen i det folkevalgte organet, eller i samarbeidsavtalen.

4.8 Andre endringer

4.8.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet noen andre endringer i reglene som gjelder for kommunalt oppgavefellesskap. Departementet foreslår å presisere hvordan forholdet mellom kommuneloven kapittel 19 og de andre kapitlene i kommuneloven skal forstås gjennom en ny bestemmelse. Videre foreslår departementet en ny bestemmelse om uttreden og oppløsning av oppgavefellesskap, å tydeliggjøre hva som gjelder dersom en eller flere av deltakerkommunene er i ROBEK og enkelte klargjøringer om statlig kontroll og tilsyn med oppgavefellesskap.

4.8.2 Forholdet mellom kapittel 19 og kommunelovens øvrige regler

4.8.2.1 Innledning

Departementet foreslår i dette kapitlet en bestemmelse som tydeliggjør hvordan forholdet mellom kapittel 19 om kommunalt oppgavefellesskap og kommunelovens øvrige regler skal forstås.

4.8.2.2 Gjeldende rett

Kommuneloven kapittel 19 regulerer muligheten kommuner og fylkeskommuner har til å samarbeide om felles oppgaver gjennom et kommunalt oppgavefellesskap. Kapitlet regulerer hvordan samarbeidet skal opprettes, hvilke organer samarbeidet kan og skal ha, sentrale forhold knyttet til ansvar, myndighet og samarbeidsavtalen. I tråd med Kommunelovutvalgets innstilling i NOU 2016:4 punkt 18.6.4 er lovreguleringen av oppgavefellesskap i kapittel 19 holdt på et minimumsnivå. Dette i motsetning til for eksempel interkommunale selskap, hvor alle forhold som gjelder samarbeidsmodellen er regulert i en egen lov om interkommunale selskap (IKS-loven).

Selv om kapittel 19 inneholder få regler, betyr imidlertid ikke det at deltakerne bare kan forholde seg til dette kapitlet når de skal samarbeide gjennom et kommunalt oppgavefellesskap. Kommuneloven § 19-1 fjerde ledd slår nemlig fast at «De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap». I forarbeidene til bestemmelsen (Prop. 46 L (2017–2018) side 400) utdypes dette slik:

> Det følger av fjerde ledd at de øvrige kapitlene i loven gjelder tilsvarende så langt de passer for oppgavefellesskapet. Utgangspunktet er at de øvrige kapitlene i loven gjelder for kommunale oppgavefellesskap, med mindre det av sammenhengen i regelverket er klart at de ikke skal gjelde. Dette vil for eksempel gjelde for kapittel 9 om kommunale og fylkeskommunale foretak og kapittel 10 om parlamentarisk styreform.

At kommunelovens øvrige regler gjelder så langt de passer, betyr altså i utgangspunktet at resten av kommuneloven gjelder. Unntaket er der det er klart at kapitler eller bestemmelser ikke passer. At de øvrige kapitlene gjelder så langt det passer betyr videre at det noen ganger er nødvendig å tolke kommuneloven i lys av at det er tale om interkommunale samarbeid, og ikke organisering og oppgaveløsning gjennom folkevalgte organer og administrasjonen innad i kommunene.

4.8.2.3 Vurdering og lovforslag

En hovedutfordring med dagens regulering av kommunalt oppgavefellesskap i kapittel 19 er at for mange tolkningsspørsmål er overlatt til deltakerne i samarbeidet. Et mål med forslagene i dette høringsnotatet er derfor å tydeliggjøre hva som gjelder.

Departementet foreslår av denne grunn flere særbestemmelser i kommuneloven kapittel 19 som går foran de alminnelige reglene i kommuneloven. I stedet for at deltakerne må fortolke hvordan kommuneloven kapittel 6 om ordfører og varaordførers oppgaver og myndighet kommer til anvendelse for oppgavefellesskap, foreslår for eksempel departementet å særregulere dette i en egen bestemmelse i § 19-17. Se for eksempel også kapittel 4.6.3.4 i høringsnotatet hvor departementet foreslår at det slås fast at administrativ

leder i oppgavefellesskap har tilsvarende ansvar som kommunedirektør, inkludert et internkontrollansvar.

Departementet foreslår imidlertid ikke å gjennomregulere hvordan kommunelovens øvrige regler skal forstås for oppgavefellesskap. En fullstendig gjennomregulering av kommunalt oppgavefellesskap som samarbeidsmodell ville ført til et veldig omfattende regelverk med mange dobbeltregler.

Etter departementets vurdering må det derfor fortsatt være slik at de øvrige kapitlene i kommuneloven gjelder tilsvarende så langt de passer, slik kommuneloven § 19-1 fjerde ledd slår fast i dag. I ny § 19-17 foreslår departementet å videreføre og presisere denne bestemmelsen. Departementet foreslår at bestemmelsen slår tydelig fast at kapitlene 3, 4, 6, 9, 10, 12, 18, 20 og 26 ikke gjelder for oppgavefellesskap. Alle de øvrige kapitlene i kommuneloven vil gjelde tilsvarende så langt de passer for oppgavefellesskap, slik gjeldende rett er i dag.

Departementet viser til at det i en god del tilfeller ikke er tvil om hvorvidt ulike kapitler og bestemmelser kommer til anvendelse for oppgavefellesskap. Det er for eksempel ikke tvil om at saksbehandlingsreglene i kommuneloven kapittel 11 gjelder for samarbeidet. Dette følger også av at representantskapet i oppgavefellesskap er folkevalgte organer og at underordnete organer i oppgavefelleskapet er andre kommunale organer, som skal følge saksbehandlingsreglene, jf. § 11-1 første ledd. Tilsvarende er det ikke tvil om at reglene for folkevalgte organer, valg og folkevalgtes rettigheter i kapitlene 5, 7 og 8 gjelder.

Det er videre klart at §§ 14-8 og 14-12 gjelder. Også de øvrige reglene om årsbudsjett og årsregnskap i kapittel 14 og forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap gjelder i all hovedsak for oppgavefellesskapets årsbudsjett og årsregnskap. Dette vil for eksempel omfatte kravene til innholdet i årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning og fristene for avleggelse av og vedtak om årsregnskap og årsberetning (§§ 14-6, 14-7 andre og tredje ledd, 14-9 og 14-10 første til femte ledd).

Videre vil krav og begrensninger på økonomiske disposisjoner og dokumentasjonskrav overfor tredjepart, også gjelde for oppgavefellesskap. Dette omfatter for eksempel lovlige låneformål og vilkår for å ta opp lån (§§ 14-14 til 14-17), gitt at dette er innenfor de rammene som er satt i oppgavefellesskapets samarbeidsavtale, jf. § 19-4 fjerde ledd bokstav g. Kravet om at finansielle midler og gjeld skal forvaltes på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, jf. § 14-1 tredje ledd og dokumentasjonskravet overfor motparten ved avtaleinngåelse, jf. § 14-13 fjerde og femte ledd gjelder også.

Forbudet mot å stille eiendeler som sikkerhet, overdra krav eller tillate motregning, jf. §§ 14-20 til 14-22, vil også gjelde for oppgavefellesskap.

Videre gjelder kapittel 24 for regnskapsrevisjonen. Kapittel 16, inkludert forskrift om rapportering fra kommuner og fylkeskommuner mv. (KOSTRA-forskriften), kommer også til anvendelse for oppgavefellesskap.

Reglene i kapittel 13 gjelder på tilsvarende måte for administrasjonen i oppgavefellesskapet, se omtale i kapittel 4.6.3. Kapittel 22 kan også få virkning for oppgavefellesskapet, fordi kommunestyrene i deltakerkommunene har et overordnet

kontrollansvar for kommunens virksomhet som også omfatter interkommunalt samarbeid. Videre kan kapittel 23 om kontrollutvalgets virksomhet og kapitlene om statlig kontroll og tilsyn få virkning for oppgavefellesskap, se omtale i kapitlene 4.7.2.6, 4.8.5 og 4.6.4.

Selv om departementet foreslår flere klargjøringer i dette høringsnotatet, regner departementet med at det fortsatt vil dukke opp tilfeller hvor det er uklart hvordan enkeltbestemmelser skal forstås for oppgavefellesskap. Forslagene vil neppe fange opp alle spørsmål som kan oppstå i forholdet mellom kommunelovens kapittel 19 og de øvrige delene av loven. Når generelle regler i kommuneloven skal få anvendelse på et kommunalt oppgavefellesskap, vil for eksempel ikke begrepene loven bruker være tilpasset et oppgavefellesskap som har en annen administrativ og folkevalgt oppbygging enn kommuner. I tillegg har oppgavefellesskap annen kompetanse og myndighet enn kommuner.

En særlig problemstilling oppstår i tilfeller hvor kommuneloven legger myndighet eller oppgaver til kommunestyret eller fylkestinget. I en del sammenhenger legger departementet til grunn at kommunestyret skal forstås som representantskapet – altså det øverste folkevalgte organet i virksomheten. Et eksempel på dette er kommuneloven § 25-2, som sier at kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret om internkontroll og om resultater av statlig tilsyn minst én gang i året. Kommunestyret må i denne bestemmelsen forstås som representantskapet, og kommunedirektør må forstås som administrativ leder. Departementet foreslår å klargjøre dette i § 19-12 i lovforslaget. Tilsvarende må kommunestyret forstås som representantskapet i for eksempel § 14-5 tredje og fjerde ledd, ved behandlingen av budsjett etter § 11-9 tredje ledd og i § 11-13 første ledd som gir kommunestyret en utvidet rett til innsyn.

I tilfeller der oppgaver og myndighet ligger til kommunestyret eller fylkestinget *selv*, stiller dette seg annerledes. Hvis loven sier at kommunestyret eller et annet organ selv skal gjøre noe, så betyr dette at kommunestyret eller det bestemte organet faktisk må gjøre det selv og ikke kan delegere til andre. At de øvrige kapitlene i kommuneloven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap, kan ikke forstås som at slike delegeringssperrer settes til side.

Et eksempel er reglene om fjernmøte. Loven har ingen egen regel om fjernmøte for representantskap eller underordnete styringsorganer i oppgavefellesskap. Det vil si at de alminnelige reglene om fjernmøte i kommuneloven § 11-7 gjelder. Bestemmelsen sier at kommunestyret beslutter om det er adgang til å ha fjernmøte i det enkelte organet. Departementet har lagt til grunn at dette betyr at adgangen til å bruke fjernmøte må besluttes i det enkelte kommunestyret i samtlige deltakerkommuner. Dette kan gjøres ved at deltakerne fastsetter i samarbeidsavtalen, som vedtas av kommunestyrene, at organene i samarbeidet kan ha møter som fjernmøte.

Etter departementets vurdering bør loven være tydelig på at representantskapet selv kan fatte vedtak i saker som handler om saksbehandlingen, organene og de folkevalgte i oppgavefellesskapet. Når kommuner og fylkeskommuner løser oppgaver gjennom et oppgavefellesskap, bør det øverste organet i samarbeidet ha kompetansen til å bestemme over egen virksomhet. Dette blir enda viktigere når oppgavefelleskap kan delegeres

myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi forskrift, og dermed vil kunne ha flere oppgaver, flere ansatte og flere underordnete organer.

Departementet foreslår derfor å tydeliggjøre at representantskapet selv skal kunne fatte vedtak i følgende saker

- reglement for delegering og innstilling, jf. § 5-14
- forskrift om godtgjøring, jf. § 8-3, § 8-4, § 8-6 og § 8-10
- godtgjøring ved frikjøp, jf. § 8-5
- tilslutning til pensjonsordning, jf. § 8-7
- reglement for saksbehandlingen jf. § 11-12
- beslutning om fjernmøte, jf. § 11-7
- hastesaker, jf. § 11-8
- retningslinjer for de ansattes møterett, jf. § 13-4 (se høringsnotatet kapittel 4.6.3.7)

Departementet foreslår en bestemmelse som slår fast at myndigheten til kommunestyret og fylkestinget selv etter § 5-14, §§ 8-3 til 8-7, § 8-10, § 11-7, § 11-8 og § 11-12 ligger til representantskapet selv. På den måten blir det tydelig at representantskapet kan utøve myndigheten etter disse bestemmelsene, og at representantskapet ikke kan videredelegere til underordnete organer i samarbeidet å fatte slike vedtak.

Det bør likevel være en åpning for at representantskapets myndighet kan begrenses gjennom samarbeidsavtalen. Deltakerne bør for eksempel kunne gi føringer gjennom samarbeidsavtalen om hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres i oppgavefellesskapet. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen slår tydelig fast at myndigheten ligger til representantskapet selv, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.

Dersom oppgavefellesskapet skal kunne vedta forskrift, må samarbeidet være organisert som et eget rettssubjekt. Det vil si at oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt ikke selv kan gi forskrift etter § 8-3, § 8-4, § 8-6 og § 8-10. Departementet foreslår at dette tydeliggjøres i loven.

Når det gjelder godtgjøring, vil forslaget til ny § 19-17 andre ledd slå fast at representantskapet selv kan vedta godtgjøringsforskrift, i tilfeller hvor oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt. Departementet presiserer at det ikke er noe i veien for at deltakerne velger en annen løsning enn at representantskapet selv gir slik forskrift. Det kan for eksempel fastsettes i samarbeidsavtalen at folkevalgte i representantskapet og underordnete organer skal få godtgjøring i henhold til en av deltakerkommunenes godtgjøringsforskrift. Det vil også være mulig å bli enige om at representantskapsmedlemmene skal få godtgjøring i henhold til godtgjøringsforskriften i kommunen de representerer. Det vil være opp til deltakerne å bestemme dette.

Utgangspunktet bør likevel være at representantskapet selv fastsetter godtgjøringen til lederen og nestlederen i representantskapet, spesielt i samarbeid der representantskapsmedlemmene får godtgjøring fra kommunene de representerer. Departementet viser til at lederervervet i representantskapet må anses som et tilleggsverv, som hovedsakelig tjener oppgavefellesskapets interesser, og ikke deltakerens interesser. Lederen har blant annet ansvar for å kalle inn til møter, lede møtene og sørge for at det

blir skrevet møtebok. Det kan være urimelig dersom den deltakerkommunen som har lederen for representantskapet må betale vesentlig mer i godtgjøring, når merarbeidet lederen gjør i hovedsak er i oppgavefellesskapets interesser.

Departementet foreslår derfor å presisere i § 19-7 fjerde ledd at godtgjøringen til lederen og nestlederen i representantskapet fastsettes av representantskapet selv, med mindre deltakerne avtaler noe annet i samarbeidsavtalen. Se liknende regulering i IKS-loven § 6 første ledd sjette punktum, som ble innført med tilsvarende begrunnelse, jf. Prop. 61 L (2022–2023) punkt 6.5.4.

Departementet presiserer videre at forslaget til § 19-17 andre ledd ikke innebærer at kommunene skal kunne delegere sin myndighet etter § 5-14, §§ 8-3 til § 8-7, § 8-10, § 11-7, § 11-8 og § 11-12 til oppgavefellesskapet. Forslaget betyr at representantskapet kan fatte vedtak etter disse bestemmelsene for sin interne virksomhet, det vil si for saksbehandlingen, organene og de folkevalgte i oppgavefellesskapet. Oppgavefellesskapet kan ikke få delegert myndighet til å vedta for eksempel forskrift om godtgjøring som skal gjelde for de folkevalgte *i deltakerkommunene*.

4.8.3 Uttreden og oppløsning

4.8.3.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet en ny bestemmelse uttreden og oppløsning av oppgavefellesskap. Departementet har i utarbeidelsen av reglene sett hen til regelverket for andre samarbeidsformer. Under gjeldende rett beskriver derfor departementet regelverket for vertskommunesamarbeid og interkommunale selskaper, i tillegg til dagens regler for kommunalt oppgavefellesskap.

4.8.3.2 Gjeldende rett

Kommunalt oppgavefellesskap

Det følger av kommuneloven § 19-4 fjerde ledd bokstav i at samarbeidsavtalen for et kommunalt oppgavefellesskap skal fastsette «hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefellesskapet». Videre følger det av bokstav j i bestemmelsen at samarbeidsavtalen skal fastsette «hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter at oppgavefellesskapet er oppløst». Det følger av forarbeider til bestemmelsene at det for eksempel kan være aktuelt å fastsette regler for det økonomiske oppgjøret når en deltaker trer ut av samarbeidet og regler om avviklingsstyre ved oppløsning, se Prop. 46 L (2017–2018) side 402.

Utover kravene til samarbeidsavtalen er det ikke regler for uttreden og oppløsning av kommunale oppgavefellesskap. Det vil si at deltakerne har stor frihet til å avtale dette. Det er blant annet ikke regler om hvor lang tid det skal eller kan være mellom en kommunes varsel om å tre ut av samarbeidet og når kommunen faktisk trer ut («oppsigelsestid») eller regler om rett til å tre ut av samarbeidet hvis en deltakerkommunes rettigheter er blitt misligholdt.

Vertskommunesamarbeid

Det følger av kommuneloven § 20-8 at et vertskommunesamarbeid kan oppløses med øyeblikkelig virkning hvis deltakerne er enige om det. I forarbeidene til bestemmelsen framgår det at «Det blir lagt til grunn at høve til å seie opp avtaleforholdet ved semje følgjer av allmenn avtalerett. For å gjere det heilt klart blir dette likevel eksplisitt slått fast her.», se Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) side 141.

Videre sier § 20-8 andre ledd at den enkelte deltaker med ett års varsel kan si opp en avtale om vertskommunesamarbeid, men at deltakerkommunene kan avtale en annen oppsigelsesfrist.

Interkommunale selskap (IKS)

For interkommunale selskaper er det flere regler om uttreden og avvikling. I lov interkommunale selskaper (IKS-loven) fremgår det av § 30 første ledd at den enkelte deltakeren kan si opp sitt deltakerforhold og kreve seg utløst med ett års skriftlig varsel. Det kan avtales en kortere oppsigelsestid i selskapsavtalen, men det er ikke adgang til å avtale en lengre alminnelig oppsigelsestid, se Ot.prp. nr. 52 (1997–1998) side 109. Derimot kan det bestemmes i selskapsavtalen at partene ikke skal kunne si opp avtalen i et nærmere angitt tidsrom, jf. bestemmelsens tredje punktum.

IKS-loven regulerer videre at deltakeren kan tre ut med øyeblikkelig virkning når den enkelte deltakers rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av selskapsforholdet. Dersom en deltaker vesentlig misligholder sine forpliktelser i selskapsforholdet, kan de øvrige deltakerne enstemmig beslutte at vedkommende deltaker skal utelukkes fra selskapet. Utløsningssummen er som hovedregel andelens nettoverdi ved utløpet av oppsigelsesfristen, jf. IKS-loven § 30 tredje ledd første punktum. Deltakeren som trer ut av selskapet fortsetter å hefte overfor kreditorene for sin andel av selskapsforpliktelsene på uttredelsestidspunktet, inntil den uttredende deltakeren må anses for å være fritatt av kreditor.

Dersom deltakerne er enige i det, kan selskapet oppløses, jf. § 32. Den enkelte deltakeren kan kreve selskapet oppløst dersom deltakerens rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av selskapsforholdet og henvisning til uttreden ikke ville være rimelig. Selskapet skal uansett oppløses dersom deltakerantallet blir redusert til én.

Når et selskap er vedtatt oppløst skal det oppnevnes et avviklingsstyre, som har myndighet til å foreta de disposisjoner som trengs for å avvikle selskapet, jf. § 33. Regler om avvikling av selskapet og om deltakernes ansvar for selskapets forpliktelser etter avvikling er gitt i lovens §§ 34–37.

4.8.3.3 Vurdering og lovforslag

Overordnete vurderinger

Dagens regler om kommunalt oppgavefellesskap overlater til deltakerkommunene å bli enige om hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefellesskapet og hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses. Det gir stor fleksibilitet for kommunen til å tilpasse

prosessen til det enkelte samarbeidet. Departementet mener likevel loven bør løse enkelte forhold knyttet til uttreden og oppløsning av et oppgavefellesskap, for å unngå tvil og motvirke konflikt mellom deltakerne om så sentrale forhold.

For å bidra til gode prosesser, foreslår derfor departementet en ny bestemmelse i kapittel 19 om uttreden og oppløsning av oppgavefellesskap. Samtidig er departementet opptatt av at kommunene fortsatt skal ha fleksibilitet på dette området. Kommunene bør derfor i stor grad kunne avtale noe annet enn det som følger av loven. Det foreslås derfor ikke detaljerte regler, men en overordnet bestemmelse som kommunene kan falle tilbake på dersom de ikke har avtalt noe annet.

Oppsigelsesfrist

Departementet foreslår å lovfeste at hver enkelt deltaker med ett års varsel kan si opp en avtale om kommunalt oppgavefellesskap. Deltakerne bør likevel kunne avtale en annen oppsigelsesfrist i samarbeidsavtalen, se § 19-16 første ledd i lovforslaget. Departementets forslag er i tråd med tilsvarende regel for vertskommunesamarbeid i § 20-8 andre ledd. Den avtalte oppsigelsesfristen kan både være kortere og lengre enn ett år. Det foreslås også å lovfeste at deltakerne skal kunne avtale at samarbeidet ikke kan sies opp i en nærmere angitt periode, slik regelen er i IKS-loven. Det vil si at kommunene for eksempel kan avtale at et samarbeid ikke skal kunne sies opp de første tre årene av samarbeidet. På den måten kan kommunene sikre ro og stabilitet for samarbeidet i den avtalte tidsperioden.

I oppsigelsestiden vil deltakerkommunen som har sagt opp avtalen ha sine rettigheter og forpliktelser som følger av samarbeidsavtalen i behold.

En kommune som trekker seg ut av et samarbeid må organisere den aktiviteten eller oppgaven som ble løst i samarbeidet på en annen måte. Hvis én kommune går ut av samarbeidet, vil det dessuten kunne få konsekvenser for de andre deltakerne. Dette fordi samarbeidets omfang blir endret, det kan bli behov for økt økonomisk bidrag fra de andre deltakerne for å videreføre driften eller det kan vise seg at samarbeidet ikke lenger er like gunstig faglig sett. Deltakerne bør derfor ha tid nok til å gjøre tilpasninger som følge av endringer i samarbeidet. Departementet har av denne grunn vurdert om loven bør fastsette hvor kort oppsigelsestid deltakerne kan bli enige om. Siden det vil variere hva slags oppgaver og aktivitet som drives i samarbeidene, og det er kommunene som er nærmest til å vurdere hvilken betydning det vil ha om en eller flere deltakere går ut av oppgavefellesskapet, foreslås det imidlertid ikke noen slik begrensning.

Oppsigelsesfrist ved vesentlig mislighold

Departementet har vurdert om det bør være regler om uttreden og oppløsning ved vesentlig mislighold av deltakerforholdet. I samkommunemodellen kunne en deltakerkommune som fikk sine rettigheter krenket ved vesentlig mislighold av deltakerforholdet, tre ut av samarbeidet med seks måneders varsel. IKS-loven har både regler om rett til uttreden, oppløsning og utelukkelse fra selskapet ved vesentlig mislighold.

Regler om dette vil kunne bidra til å løse situasjoner der en deltakerkommune misligholder sitt deltakerforhold, for eksempel ved å forsømme sentrale forpliktelser som går utover samarbeidet. Det kan også være forebyggende, ved å bidra til at deltakerne ivaretar sine forpliktelser. Etter departementets vurdering bør loven derfor regulere at en deltaker kan tre ut hvis deltakerens rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av deltakerforholdet. Dette er i tråd med tilsvarende regel for den tidligere samkommunemodellen i kommuneloven (1992) § 28-2 t. Departementet antar at mislighold sjeldent kommer på spissen, og vurderer derfor at det ikke er behov for ytterligere regulering av dette.

Hva som vil være «vesentlig mislighold» i et kommunalt oppgavefellesskap må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det kan være tale om brudd på samarbeidsavtalen, men ikke nødvendigvis alle typer brudd på denne. Både i forarbeidene til IKS-loven (Ot.prp. nr. 53 (1997–1998) side 109) og i forarbeidene til regelverket for den tidligere samkommunemodellen (Prop. 49 L (2011–2012) side 110) er dette utdypet. Hva som kan være vesentlig mislighold vil blant annet ha sammenheng med skaden misligholdet har påført samarbeidet, deltakerkommunene og den kommunen som ønsker å forlate samarbeidet, misligholderens subjektive forhold og i hvilken utstrekning misligholdet kan rettes opp.

Departementet mener de samme vurderingsmomentene bør gjelde for vurderingen av hva som er vesentlig mislighold av rettigheter i et kommunalt oppgavefellesskap.

Av hensyn til partene som er igjen i samarbeidet, og deres behov for å tilpasse seg at en eller flere kommuner går ut av samarbeidet som følge av vesentlig mislighold, foreslår departementet en oppsigelsesfrist på seks måneder.

Utløsningssum ved uttreden

For å bidra til en god prosess dersom en deltaker trer ut av samarbeidet, bør det klargjøres i regelverket hvordan utløsningssummen skal fastsettes. Departementet foreslår en fravikelig regel, tilsvarende som i IKS-loven § 30. Det vil si at utløsningssummen skal fastsettes til nettoverdien av deltakerens eierandel ved utløpet av oppsigelsesfristen. Dette beregnes ut fra oppgavefellesskapets formuesstilling på dette tidspunktet.

Summen bør likevel ikke overstige verdien av deltakerens innskudd. Begrunnelsen for dette er at formålet med oppgavefellesskap er å løse felles oppgaver på vegne av deltakerne, og ikke å oppnå økonomisk gevinst. Nettoverdien av eierandelen kan i noen tilfeller være vesentlig høyere enn innskuddet, og en slik begrensning forhindrer at en deltaker trekker seg ut av samarbeidet ut fra økonomiske egeninteresser. Dette kan imidlertid fravikes gjennom samarbeidsavtalen. Dersom nettoverdien av andelen er mindre verdt på utløsningstidspunktet enn verdien av det vedkommende deltaker har skutt inn, vil likevel nettoverdien være utløsningssum.

I situasjoner der en deltaker trer ut fordi dennes rett har blitt krenket ved vesentlig mislighold av deltakerforholdet, vil hovedregelen om hvordan utløsningssummen beregnes kunne få urimelige utslag. Departementet foreslår derfor en regel, tilsvarende

som i IKS-loven, om at utløsningssummen i slike tilfeller fastsettes til andelens nettoverdi umiddelbart før utløsningsgrunnen forelå. Utløsningssummen skal fastsettes uten hensyn til om denne overstiger verdien av deltakerens innskudd eller ikke. Dersom en deltakers rett har blitt krenket, skal altså denne deltakeren få ut sin reelle andel.

Departementet foreslår at utløsningssummen skal utbetales straks oppsigelsesfristen er utløpt. Kravet på utløsningssummen rettes mot oppgavefellesskapet. Deltakeren som trer ut av oppgavefellesskapet får da en kreditorposisjon overfor samarbeidet, som den kan kreve at blir dekket med en gang oppsigelsesfristen har gått ut.

Departementet foreslår videre at dersom deltakerens andel er negativ, er dette deltakerens tap, som skal innbetales. I slike tilfeller vil oppgavefellesskapet ha et krav mot deltakeren som trer ut av samarbeidet.

Når en deltaker trer ut, vil denne fortsatt ha et økonomisk ansvar overfor kreditorer for sin andel av de forpliktelsene oppgavefellesskapet har på det tidspunktet deltakeren trer ut, jf. kommuneloven § 19-2 tredje ledd. Dette gjelder med mindre kreditorene aksepterer at bare de gjenværende deltakerne hefter for forpliktelsene. Det vil være naturlig å ta dette opp med kreditorene når en deltaker trer ut. Dersom en kreditor skulle rette et krav mot deltakeren for dennes andel av en forpliktelse etter uttreden, kan deltakeren kreve beløpet tilbakebetalt av oppgavefellesskapet i tråd med § 19-2 andre ledd.

Reglene om utløsningssum bør kunne fravikes ved avtale. Departementet foreslår derfor at reglene gjelder med mindre noe annet framgår av samarbeidsavtalen.

Oppløsning av oppgavefellesskapet

Departementet foreslår videre å lovfeste at et kommunalt oppgavefellesskap kan oppløses hvis alle deltakerne er enige om det. Bestemmelsen tilsvarer regelen som gjelder for vertskommunesamarbeid i § 20-8 første ledd og regelen som gjaldt for den tidligere samkommunemodellen i kommuneloven (1992) § 28-2 u. Oppgavefellesskapet oppløses fra det tidspunktet deltakerne er enige om. Det vil si at deltakerne kan bli enige om å oppløse samarbeidet med øyeblikkelig virkning. Hvis en eller flere deltakere trer ut av oppgavefellesskapet slik at det bare er én kommune igjen, vil konsekvensen av dette også være at samarbeidet oppløses.

Departementet foreslår ikke regler om at det skal opprettes et avviklingsstyre ved oppløsning av et kommunalt oppgavefellesskap, slik det er krav om i IKS-loven. Departementet viser til at deltakerkommunene skal avtale hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses jf. § 19-5 fjerde ledd bokstav j, og at det med dette kan avtales at det skal oppnevnes et avviklingsstyre, som blant annet kan utarbeide et forslag til avviklingsoppgjør. Dersom det oppnevnes et avviklingsstyre som skal bestå av folkevalgte, må reglene i kommuneloven om folkevalgte organer følges. Det kan alternativt oppnevnes et avviklingsstyre som er del av administrasjonen.

Vedtak om oppsigelse, uttreden og oppløsning skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv

Departementet foreslår å tydeliggjøre at både vedtak om å tre ut av et samarbeid og vedtak om å oppløse et samarbeid skal fattes av kommunestyret eller fylkestinget «selv». Det vil si at myndigheten til å fatte vedtakene ikke kan delegeres til andre organer eller personer i kommunen.

4.8.4 Godkjenning av låneopptak når deltakerkommune er i ROBEK

4.8.4.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet å tydeliggjøre at vedtak om å ta opp lån skal godkjennes av departementet dersom en eller flere av deltakerkommunene er i ROBEK. Bestemmelsen vil i praksis kun omfatte oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt.

4.8.4.2 Gjeldende rett

Deltakerkommunene kan gi oppgavefellesskapet myndighet til å ta opp lån, jf. kommuneloven § 19-4 fjerde ledd bokstav g. Bestemmelsen er bare aktuell for oppgavefellesskap som er egne rettssubjekter. For oppgavefellesskap som ikke er egne rettssubjekter og som inngår i kontorkommunens årsbudsjett og årsregnskap, jf. § 14-8 andre ledd, vil låneopptaket typisk skje gjennom kontorkommunen.

For kommuner og fylkeskommuner som er i ROBEK, skal et vedtak om å ta opp lån godkjennes av departementet, jf. kommuneloven § 28-3 andre ledd. Godkjenningen vil omfatte låneopptak som kommuner og fylkeskommuner som rettssubjekt tar opp.

Oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt, er ikke omfattet av lånegodkjenningen. Dette skiller seg fra hva som gjelder for interkommunale selskaper (IKS). Så lenge en av deltakerne i et interkommunalt selskap er registrert i ROBEK, vil ikke selskapets vedtak om å ta opp lån eller inngå en avtale om leie av varige driftsmidler som kan påføre selskapet utgifter ut over de neste fire årene, være gyldig før det er godkjent av departementet, jf. IKS-loven § 22 a.

4.8.4.3 Vurdering og lovforslag

Etter gjeldende rett er interkommunale selskaper underlagt strengere statlig kontroll enn oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt. Oppgavefellesskap har vært ment for mindre omfattende samarbeid. Det er derfor grunn til å anta at låneomfanget i oppgavefellesskap i dag som oftest er relativt beskjedent og har liten betydning for deltakerkommunenes økonomi.

Med forslagene i dette høringsnotatet ønsker departementet å legge til rette for at kommunalt oppgavefellesskap også kan være en egnet samarbeidsform for mer omfattende samarbeid, med flere oppgaver og myndighet. Oppgavefellesskapet som er eget rettssubjekt, vil da også kunne eie og ha større behov for å investere i nye bygg og anlegg.

Deltakerkommunene har ubegrenset ansvar for oppgavefellesskapets forpliktelser, og låneopptak innebærer langsiktige forpliktelser som må være dekket. Departementet mener det derfor i en viss utstrekning kan være behov for å begrense låneopptak i et

oppgavefellesskap der en av deltakerne er i ROBEK, for på den måten å begrense størrelsen på det økonomiske ansvaret deltakerkommunen har overfor oppgavefellesskapet. Godkjenningsordningen som gjelder for interkommunale selskaper, er begrunnet med disse hensynene, jf. Prop. 119 L (2011–2012) punkt 8.1.

Økonomien mellom deltakerne og oppgavefellesskapet vil i stor grad være tilsvarende som i et interkommunalt selskap. I likhet med et interkommunalt selskap, kan virksomheten i et oppgavefellesskap både være finansiert gjennom innskudd fra deltakerne og gjennom inntekter fra salg eller fra gebyrer. I begge samarbeidsformene kan aktører som ikke har fått dekket sine krav innen 14 dager, kreve den enkelte deltakerkommunen for dennes andel av forpliktelsen.

Departementet kan derfor ikke se at det finnes sterke grunner til at oppgavefellesskap ikke skal være underlagt tilsvarende statlig kontroll som interkommunale selskaper når det gjelder låneopptak der en av deltakerne er i ROBEK.

Å videreføre gjeldende rett kan også uthule ROBEK-ordningen, da det vil være mulig å omgå lånegodkjenningen for kommuner og fylkeskommuner gjennom å legge investeringer i bygg og anlegg til et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt.

På bakgrunn av dette foreslår departementet at et vedtak i oppgavefellesskapet om å ta opp lån, skal godkjennes av departementet dersom én eller flere av deltakerkommunene er ført inn i ROBEK. Regelen bidrar til å sikre statlig kontroll med de økonomiske forpliktelsene som deltakerkommuner med svak økonomi påtar seg.

4.8.5 Statlig kontroll og tilsyn

4.8.5.1 Innledning

Innenfor flere fagområder er det statlig klagebehandling av enkeltvedtak, og det føres tilsyn med en rekke kommunale tjenester som oppgavefellesskap kan få ansvar for å forvalte på vegne av deltakerne. Ordningen med lovlighetskontroll er også en statlig kontroll med kommunale vedtak. I dette kapitlet foreslår departementet enkelte tilpasninger i regelverket for statlig kontroll og tilsyn, som blir mer aktuelt som følge av at et oppgavefellesskap vil kunne utføre flere oppgaver enn i dag. Klage på enkeltvedtak er omtalt i kapittel 4.9.2.

4.8.5.2 Lovlighetskontroll

Gjeldende rett

Det følger av kommuneloven § 27-1 at tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget sammen kan kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Både vedtak truffet av folkevalgte organer og vedtak truffet av administrasjonen i kommunen kan bringes inn for lovlighetskontroll. Hvilke typer vedtak som kan kontrolleres følger av kommuneloven § 27-2.

Myndigheten til å behandle denne typen saker er i all hovedsak delegert til statsforvalteren, mens fylkeskommunale avgjørelser behandles av det aktuelle

fagdepartementet. Det er ikke hjemmel for at det statlige organet som gjennomfører kontrollen kan fatte en ny avgjørelse, men vedtaket kan oppheves hvis det er gjort feil som gjør det ugyldig, se § 27-3 fjerde ledd. Statsforvalteren eller departementet kan på eget tiltak kontrollere om et vedtak er lovlig. Dette kan kun gjøres dersom «særlige grunner» tilsier det, se § 27-1 andre ledd.

Formålet med lovlighetskontroll (jf. Prop. 46 L (2018–2017) punkt 27.1) er først og fremst å gi et vern for mindretallet i kommunestyret, slik at mindretallet kan reagere dersom de mener flertallet opererer i strid med gjeldende regler. Lovlighetskontroll bidrar også til rettslige avklaringer og til å fremme rettssikkerhet og faglig kvalitet på vedtak. Lovlighetskontroll kan derfor øke tilliten til forvaltningen ved at en annen instans enn kommunen selv kan ettergå om kommunen har håndtert loven riktig.

Vedtak som er truffet av et folkevalgt organ kan lovlighetskontrolleres, jf. § 27-2 første ledd bokstav a. Det innebærer at også vedtak som er fattet av representantskapet og underordnete organer i et kommunalt oppgavefellesskap kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Representantskapet er å anse som et folkevalgt organ, jf. § 5-1 andre ledd bokstav j, og underordnete styringsorganer å anse som andre kommunale organer, jf. § 5-2 andre ledd bokstav c. Bestemmelsene som gjelder for folkevalgte organer gjelder også for andre kommunale organer, jf. § 5-2 tredje ledd.

At vedtak i oppgavefellesskap kan lovlighetskontrolleres er presisert i forarbeidene til kommuneloven. Etter gjeldende rett må krav om lovlighetskontroll komme fra tre eller flere kommunestyremedlemmer i en og samme kommune. I Prop. 46 L (2017–2018) punkt 27.1.4 står det blant annet følgende om dette:

> Ettersom medlemmene i representantskapet muligens ikke er kommunestyremedlemmer, legger departementet opp til at tre medlemmer av representantskapet ikke selv kan kreve lovlighetskontroll etter § 27-1 første ledd. Dette må gjelde selv om det er faktisk er tre kommunestyremedlemmer fra ulike kommuner i representantskapet som sammen fremmer et krav. Dersom én kommune har tre medlemmer i representantskapet, og alle er kommunestyremedlemmer, kan disse kreve lovlighetskontroll. Dette vil da være i tråd med hovedregelen i § 27-1. Et vedtak fra representantskapet kan kreves lovlighetskontrollert av tre kommunestyremedlemmer fra en og samme deltakerkommunene, og fylkesmannen kan på anmodning fra representantskapsmedlemmer foreta lovlighetskontroll av eget tiltak dersom vilkårene for dette er oppfylt.

I kommuneloven § 20-7 er det egne regler om lovlighetskontroll i et vertskommunesamarbeid. Der slås det fast at vedtak som er truffet av vertskommunenes organer på vegne av en samarbeidskommune kan bringes inn for lovlighetskontroll av tre eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre. Det gjelder både for vedtak truffet i et administrativt vertskommunesamarbeid og vedtak som er truffet i et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd, se Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) side 141.

Vurdering og lovforslag

Muligheten til å kreve lovlighetskontroll av vedtak som fattes i et oppgavefellesskap utgjør en sikkerhetsventil for mindretallet i deltakernes kommunestyrer. Det gir en mulighet til å reagere dersom de mener oppgavefellesskapet opererer i strid med loven.

Muligheten for å kreve lovlighetskontroll av vedtak som treffes i et oppgavefellesskap fremgår ikke tydelig av loven i dag. Når det nå åpnes for at oppgavefellesskap skal kunne ta hånd om flere sentrale tjenesteområder for kommunene, vil muligheten for kommunestyremedlemmene til å kreve lovlighetskontroll av vedtakene som fattes, bli viktigere. Etter departementets vurdering bør derfor regelverket klargjøre dette. Det bør kunne kreves lovlighetskontroll både av vedtak som er truffet av de folkevalgte organene, og av eventuelle vedtak som treffes av administrasjonen i oppgavefellesskap.

Reglene om lovlighetskontroll er ment som et vern for mindretallet i kommunestyret, som består av direkte valgte kommunestyremedlemmer, og ikke et vern for mindretallet i representantskap eller i andre folkevalgte organer i kommunen. Departementet vil derfor ikke åpne for at representantskapsmedlemmer skal kunne kreve lovlighetskontroll, med mindre de samtidig er medlemmer av kommunestyret i kommunen de representerer. Departementet viser til at det ikke er et krav om at representantskapets medlemmer skal velges blant kommunestyrets medlemmer, slik ordningen var for den tidligere samkommunemodellen, der et mindretall av medlemmene av samkommunestyret kunne kreve lovlighetskontroll.

På bakgrunn av dette foreslår departementet en bestemmelse som sier at hvis et vedtak er truffet i oppgavefellesskapet på vegne av en deltakerkommune, kan tre eller flere medlemmer i deltakerkommunens kommunestyre kreve at departementet kontrollerer om vedtaket er lovlig. Dette er en tilsvarende bestemmelse som for vertskommunesamarbeid, se kommuneloven § 20-7, og en videreføring av gjeldende rett.

De kommunestyremedlemmene som krever lovlighetskontroll, må representere en deltakerkommune som det aktuelle vedtaket er truffet på vegne av. Det kan dermed kreves lovlighetskontroll både av vedtak som kun er truffet på vegne av deltakerkommunen, og vedtak som er truffet på vegne av alle. Kravet må fremmes av tre eller flere kommunestyremedlemmer i samme deltakerkommune.

Statsforvalteren er delegert myndighet til å føre lovlighetskontroll av kommunale vedtak. Dette inkluderer lovlighetskontroll av vedtak som fattes i oppgavefellesskap etter delegert myndighet fra en kommune. Tilsvarende er det departementene som fører lovlighetskontroll av vedtak som fattes i oppgavefellesskap etter delegert myndighet fra en fylkeskommune. Departementet vil tydeliggjøre dette i forskrift 30. juli 2019 nr. 1096 om delegering av myndighet etter kommuneloven mv.

4.8.5.3 Tilsyn

Gjeldende rett

Kommuneloven kapittel 30 inneholder regler om statlig tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsene gir rammer og prosessregler. Reglene skal gjøre det

statlige tilsynet med kommunesektoren mer oversiktlig, ensartet og forutsigbart. Kommuneloven § 30-2 fastslår at statsforvalteren «kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov.» Det innebærer at det statlige tilsynet bare skal vurdere om kommunen etterlever sine lovpålagte plikter (lovlighetstilsyn).

Kommunelovens tilsynsregler i § 30-2 til § 30-5 gjelder bare for kommuneplikter, det vil si plikter som gjennom lov bare er pålagt kommuner og fylkeskommuner i egenskap av å være kommuner, jf. kommuneloven § 30-1 andre ledd. Disse bestemmelsene gjelder altså ikke for tilsyn med aktørplikter, det vil si lovkrav som gjelder overfor kommunene eller fylkeskommunene på lik linje med andre aktører. Hvilke regler som gjelder for innsyn, pålegg og klage mv. for aktørplikter, er regulert i den enkelte særlov.

Kommuneloven § 30-3 gir hjemmel for statsforvalteren til å gjøre nødvendige undersøkelser og kreve innsyn i kommunen i forbindelse med tilsyn. Videre følger det av kommuneloven § 30-4 at statsforvalteren kan gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene statsforvalteren fører tilsyn med oppfyllelsen av. Kommunene er gitt partsrettigheter ved tilsyn etter forvaltningslovens regler, se § 30-5.

Dersom et selvstendig rettssubjekt, for eksempel et oppgavefellesskap, tildeles oppgaver der det er innført statlig tilsyn, kan nødvendige undersøkelser og innsyn rettes mot det selvstendige rettssubjektet, se kommuneloven § 30-3 andre ledd. Eventuelle pålegg om retting eller andre reaksjoner må imidlertid rettes mot kommunene selv, jf. kommuneloven § 30-4 første ledd. Kommunen må sørge for at det selvstendige rettssubjektet gjør de endringer som er nødvendige for å oppfylle pålegget, se Prop. 46 L (2017–2018) side 419. Det er kun kommunen selv som kan klage på et eventuelt vedtak fra statlig myndighet og utøve andre partsrettigheter etter reglene i forvaltningsloven, jf. kommuneloven § 30-5.

Når det gjelder vertskommunesamarbeid, er det egne regler om tilsyn i kommuneloven § 20-10. Der fremgår det at pålegg eller sanksjoner fra statlige tilsynsmyndigheter skal rettes mot vertskommunen i tilfeller der en samarbeidskommune har overlatt til en vertskommune å utføre lovpålagte oppgaver. Vertskommunen er ansvarlig for at pålegg eller sanksjoner blir fulgt opp. Kommuneloven § 30-3 første ledd om innsyn og undersøkelser gjelder på tilsvarende måte overfor vertskommunen. Bakgrunnen for at pålegg eller sanksjoner skal rettes mot vertskommunen er at det er denne som står for og utfører den aktuelle tjenesten det føres tilsyn med. Det er derfor naturlig at pålegg også rettes mot denne kommunen, se omtale av dette i forarbeidene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) side 85.

Vurdering og lovforslag

Når oppgavefellesskap utfører oppgaver for deltakerkommunene innenfor områder der det føres statlig tilsyn, kan tilsynsmyndigheten gjennomføre undersøkelser og få innsyn hos oppgavefellesskapet, jf. kommuneloven § 30-3 andre ledd. Etter gjeldende rett må imidlertid pålegg og andre reaksjoner rettes til kommunen og ikke til oppgavefelleskapet.

Med forslagene i dette høringsnotatet, vil et oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt kunne håndtere flere kommunale oppgaver og tjenester der staten fører tilsyn. Innenfor de aktuelle tjenestene er det oppgavefellesskapet som rettssubjekt som utfører tjenestene, og som har fått i oppgave av kommunene å overholde lovverket. Det er også oppgavefellesskapet som har arbeidsgiveransvaret og styringsretten for de ansatte, og som styrer hvordan tjenestene skal gjennomføres. Deltakerne kan ikke direkte gripe inn i styringsretten administrativ leder har og kan ikke direkte vedta endringer i retningslinjer eller rutiner i oppgavefellesskapet. Beslutninger om endringer i oppgavefellesskapets organisering må eventuelt skje gjennom samarbeidsavtalen. Det er videre administrativ leder i oppgavefellesskapet som har internkontrollansvaret og som skal sørge for at lovpålagte krav som gjelder samarbeidet blir fulgt. I praksis er det også oppgavefellesskapet som må følge og etterleve eventuelle pålegg fra tilsynsmyndighetene.

Ved tilsyn med lovpålagte oppgaver som oppgavefellesskap skal utføre på vegne av deltakerne, er det dermed *oppgavefellesskapet* som i all hovedsak må endre sine rutiner og praksis – ikke deltakerkommunene. Etter departementets vurdering er det derfor klart mest hensiktsmessig at pålegg og andre reaksjoner rettes mot oppgavefellesskap som eget rettssubjekt.

Når det foreslås flere rammer rundt oppgavefellesskap, ved at ansvar, organisering og mulighet for styring tydeliggjøres, mener departementet det er forsvarlig at pålegg rettes mot samarbeidet. Det vises særlig til at oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt må ha en administrativ leder med et internkontrollansvar og at deltakernes muligheter for styring og kontroll styrkes. Departementet foreslår blant annet et tillegg til § 19-5 fjerde ledd bokstav h om at samarbeidsavtalen skal fastsette om deltakerne skal orienteres om eventuelle tilsynsrapporter. Et slikt punkt i samarbeidsavtalen kan være viktig i mange samarbeid, slik at deltakerne blir gjort kjent med at tilsyn er gjennomført og resultatene av disse.

På bakgrunn av dette foreslår departementet en bestemmelse om at pålegg eller sanksjoner fra statlige tilsynsmyndigheter skal rettes mot oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt i tilfeller der en deltaker har overlatt til samarbeidet å utføre lovpålagte oppgaver. Oppgavefellesskapet er ansvarlig for at pålegg og andre reaksjoner blir fulgt opp. Dette er i tråd med tilsvarende bestemmelse for den tidligere samkommunemodellen, der det sto at pålegg eller sanksjoner skulle rettes mot samkommunen, og at samkommunen var ansvarlig for at pålegg eller sanksjoner ble etterkommet. Det er også i tråd med tilsvarende bestemmelse for vertskommunesamarbeid, se § 20-10.

Departementet foreslår også en bestemmelse om at oppgavefellesskapet ved statlig tilsyn kan klage på vedtak og utøve andre partsrettigheter etter i reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V og VI og §§ 14, 41 og 42 (ny forvaltningslov kapittel 7, 8 og 9 og §§ 19 og 76) slik kommuner har anledning til etter kommuneloven § 30-5.

Departementet presiserer at hvorvidt tilsyn og eventuelle pålegg rettes mot oppgavefellesskapet eller kommunen, må vurderes konkret ut fra en tilsynsfaglig vurdering, og avhengig av hva som er tema for tilsynet. Det kan for eksempel være tilfeller hvor et oppgavefellesskap bare har ansvar for deler av et større tjenesteområde,

mens deltakerkommunen har beholdt ansvaret for resten. Da er det nærliggende at tilsyn og eventuelle pålegg rettes mot kommunen og ikke oppgavefellesskapet. Det kan også være tilfeller der tilsynet rettes mot en eller flere av deltakerkommunene i tillegg til oppgavefellesskapet. Hvem et pålegg skal rettes mot i slike tilfeller, vil avhenge av det konkrete lovbruddet.

4.8.5.4 Hvilket statlig organ er riktig klage-, kontroll- og tilsynsinstans?

Gjeldende rett

Med forslagene i dette høringsnotatet vil et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt kunne delegeres myndighet innenfor fagområder der statsforvalteren fører tilsyn og er klageinstans. Det vil også kunne ha oppgaver som i større grad vil kunne bli gjenstand for lovlighetskontroll. Dersom deltakerkommunene sogner til ulike statsforvalterembeter kan det bli spørsmål om hvilket embete som vil være riktig klage-, tilsyns- og kontrollinstans.

Når det gjelder klager på enkeltvedtak er det innenfor flere saksområder fastsatt i den enkelte sektorlov at klager skal behandles av et statlig forvaltningsorgan. Det gjelder både dersom vedtaket treffes i kommunen, og der vedtaket er truffet av et interkommunalt samarbeid etter delegert myndighet.

Det følger også av den enkelte sektorlov hvilket organ som fører tilsyn med kommunene. I de fleste tilfeller er det statsforvalteren som fører tilsyn med pliktene kommunene er pålagt i egenskap av å være kommune (kommuneplikter). Det gjelder også dersom oppgavene utføres av et interkommunalt samarbeid, se Prop. 46 L (2017–2018) side 419.

Myndighet til å føre lovlighetskontroll etter kapittel 27 i kommuneloven er lagt til departementet. For kommunale vedtak er kompetansen delegert til statsforvalteren, mens fylkeskommunale avgjørelser behandles av det aktuelle fagdepartementet, jf. forskrift 30. juli 2019 nr. 1096 om delegering av myndighet etter kommuneloven mv. Dette vil også gjelde dersom det kreves lovlighetskontroll av vedtak fattet i kommunale oppgavefellesskap etter delegert myndighet fra henholdsvis en kommune eller en fylkeskommune, se kapittel 4.8.5.2.

Verken kommuneloven eller den nevnte forskriften om delegering av myndighet har regler om hvilket statsforvalterembete som er riktig klage-, tilsyns- og kontrollinstans når oppgavefellesskap eller annet interkommunalt samarbeid går over geografiske områder for flere embeter. Departementet har tidligere vurdert problemstillingen for klagebehandling i vertskommunesamarbeid (ref. 22/2730-2). Departementet uttalte at riktig statlig klageinstans i utgangspunktet må avklares gjennom tolkning av den enkelte bestemmelsen i særlov, og dersom det ikke finnes andre kilder, vil det i mange tilfeller være hensiktsmessig å gjøre en konkret vurdering av hvilket embete som skal være klageinstans. Videre ble det uttalt at statsforvaltere bør ha dialog om å finne en løsning.

Vurdering og lovforslag

I tilfellene der deltakerkommunene i et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt sogner til ulike statsforvalterembeter, er det i dag ikke helt klart hvilket

statsforvalterembete som vil være riktig instans. Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig at flere embeter er klage-, kontroll-, eller tilsynsinstans overfor samarbeidet, avhengig av hvilken kommune samarbeidet utøver tjenester for eller fatter vedtak på vegne av.

Det bør derfor fremgå av loven hvilket statsforvalterembete som i disse tilfellene er rett instans. Det vil være klargjørende både for samarbeidet, deltakerkommunene, statsforvalterne og innbyggerne. Departementet foreslår at det er oppgavefellesskapets registrerte adresse i Enhetsregisteret som avgjør hvilket statlig organ som er rett organ dersom samarbeidet geografisk faller inn under ansvarsområdet til flere statlige klage-, kontroll- eller tilsynsorganer med samme myndighet. Dette er samme løsning som for den tidligere samkommunemodellen, se kommuneloven (1992) § 28-2 s.

4.9 Forholdet til annet regelverk

4.9.1 Innledning

I dette kapitlet omtaler departementet forholdet til annet regelverk som er relevant både for oppgavefellesskap generelt, og spesielt for oppgavefellesskap som er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og forskrift. I tillegg foreslår departementet enkelte tilpasninger til annet regelverk som følge av at kommunalt oppgavefellesskap kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift, inkludert om enkelte oppgaver som ligger til kommunestyret selv bør kunne delegeres til et oppgavefellesskap.

4.9.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven har regler som gjelder for saksbehandlingen i offentlig forvaltning.

Etter gjeldende forvaltningslov § 1 gjelder loven for virksomhet som drives av forvaltningsorganer, det vil si alle organer for stat og kommune. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Oppgavefellesskap vil som regel ha en slik tilknytning til kommunene at det er omfattet av loven, også i saker der det ikke fatter enkeltvedtak og vedtar forskrift. Det gjelder både for oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet (eget rettssubjekt) og for oppgavefellesskap med begrenset myndighet (ikke eget rettssubjekt).

At forvaltningsloven gjelder innebærer at oppgavefellesskapet må følge saksbehandlingsreglene for behandlingen av enkeltvedtak og forskrift. Oppgavefellesskap må også ivareta de øvrige reglene i loven, blant annet om habilitet, taushetsplikt og veiledningsplikt. Det gjelder uavhengig av om oppgavefellesskapet er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift.

Stortinget vedtok ny forvaltningslov i juni 2025. Loven har enda ikke trådt i kraft, og forvaltningsloven av 1967 gjelder derfor inntil videre.

Samtidig med vedtakelsen av ny forvaltningslov ble det vedtatt en egen bestemmelse i kommuneloven § 18-1 femte ledd og § 19-1 femte ledd som tydeliggjør at

forvaltningsloven gjelder for kommunalt oppgavefellesskap og interkommunalt politisk råd, se ny forvaltningslov § 100 *Endringer i andre lover.*

Under omtales både gjeldende forvaltningslov fra 1967 og ny forvaltningslov fra 2025.

Klageinstans i et oppgavefellesskap som fatter enkeltvedtak

Behandling av klager på enkeltvedtak som fattes av en kommune skjer enten internt i kommunen eller av et statlig organ, avhengig av hjemmelsgrunnlaget. Dette er presisert i ny forvaltningslov, se § 62 tredje ledd bokstav a. Dersom det er bestemt i særlov at staten er klageinstans for kommunale vedtak, vil staten være klageinstans også dersom et oppgavefellesskap fatter vedtaket etter delegert myndighet fra kommunen. Staten er klageinstans for kommunale vedtak innen flere sektorer. For eksempel er statsforvalteren klageinstans etter barnevernloven § 12- 9, opplæringsloven § 29-1, pasient og brukerrettighetsloven § 7-2, barnehageloven § 12 og plan- og bygningsloven § 1-9.

Et statlig forvaltningsorgan vil også være klageinstans dersom vedtaket er fattet etter delegering fra det statlige organet, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd fjerde punktum. Regelen er videreført i ny forvaltningslov § 62 tredje ledd bokstav b.

Dersom det *ikke* er bestemt i særlov at det er statlig klageinstans, gjelder reglene i forvaltningsloven § 28 andre ledd andre og tredje punktum for kommunale oppgavefellesskap. Reglene er videreført i ny forvaltningslov § 62 fjerde ledd. Bestemmelsene har regler om klageinstans for enkeltvedtak som er fattet av egne rettssubjekter som er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak fra en kommune. Klageinstansen er i slike tilfeller én eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet. Departementet er likevel klageinstans når vedtak er truffet av det øverste organet i rettssubjektet.

Det innebærer at departementet vil være klageinstans dersom representantskapet i oppgavefellesskapet fatter enkeltvedtak (fullmakten er delegert til de enkelte fagdepartementene). Hvis andre organer i oppgavefellesskapet eller administrasjonen skal fatte enkeltvedtak, må representantskapet oppnevne en særskilt klagenemnd. Siden en slik klagenemnd oppnevnes av representantskapet i et kommunalt oppgavefellesskap, legger departementet til grunn at den må opprettes i tråd med reglene som gjelder for et «underordnet styringsorgan», jf. kommuneloven § 5-2 andre ledd bokstav c. Slike organer er «andre kommunale organer», som betyr at de samme bestemmelsene som gjelder for folkevalgte organer kommer til anvendelse, jf. kommuneloven § 5-2 tredje ledd.

Det er representantskapet som selv velger medlemmer og varamedlemmer til klagenemnda, inkludert hvem som skal være leder og nestleder, jf. gjeldende § 19-3 femte ledd som foreslås videreført i ny § 19-8 første ledd. Det er ingen krav til sammensetningen av nemnda, men valg av medlemmer må gjøres i tråd med kommunelovens alminnelige valgregler, se kommuneloven kapittel 7. Nemnda bør settes sammen på en slik måte at man unngår habilitetsutfordringer. Kommuneloven har særskilte regler om inhabilitet for folkevalgte i § 11-10, som også gjelder for de folkevalgte i et kommunalt oppgavefellesskap.

Når en kommunal klagenemnd er «særskilt» oppnevnt for det formålet å behandle klager, setter det enkelte særlige rammer for organet, ved at nemnda ikke kan ha andre oppgaver enn klagebehandling, og ved at nemnda er faglig uavhengig fra andre organer i oppgavefellesskapet. Dette er omtalt i forarbeidene til kommuneloven fra 1992, se NOU 1990: 13 *Ny lov om kommuner og fylkeskommuner* side 277 og 401, og i Kommunal- og arbeidsdepartementets rundskriv H-12/94 punkt III c.

Når det gjelder saksbehandlingen av klager kan det i noen tilfeller være hensiktsmessig å opprette et eget sekretariat for klagenemnda, særlig for større samarbeid som fatter mange enkeltvedtak. Et slikt sekretariat vil være del av administrasjonen i oppgavefellesskapet, ved at de ansettes av administrasjonen og er underlagt administrativ leder.

I andre tilfeller vil det være mer hensiktsmessig at klagesaksbehandlingen gjøres av administrasjonen i samarbeidet. Det er viktig at saksbehandlingen uansett organiseres slik at habilitetsreglene i kommuneloven overholdes. Det følger av kommuneloven § 13-3 andre ledd at en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, er inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen. Det følger videre av tredje ledd at hvis en overordnet ansatt er inhabil i en sak, kan heller ikke en direkte underordnet ansatt delta i klageinstansens behandling av saken eller i forberedelsen av saken for klageinstansen. Reglene gjelder også for ansatte i oppgavefellesskap.

Underinstans i et oppgavefellesskap som fatter enkeltvedtak

Underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til, og oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet, se forvaltningsloven § 33 andre ledd som er videreført i ny forvaltningslov § 67. Det forvaltningsorganet som har truffet vedtaket er å anse som underinstans, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd (ny forvaltningslov § 64). For kommunale oppgavefellesskap vil i utgangspunktet representantskapet ha myndigheten til å fatte eventuelle enkeltvedtak og dermed være underinstans ved klagebehandling. Det følger av at representantskapet er det øverste organet i samarbeidet. Det er imidlertid ikke noe i veien for at denne myndigheten delegeres til underordnete organer eller til administrasjonen. Selv om myndigheten til å fatte enkeltvedtak delegeres nedover i organisasjonen, kan representantskapet beholde myndigheten til å være underinstans ved klage.

4.9.3 Offentleglova

Offentleglova regulerer retten til innsyn i dokumenter i offentlige virksomheter.

Det følger av offentleglova § 2 at loven gjelder for staten, fylkeskommuner og kommuner og andre rettssubjekter i saker der de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter. Videre gjelder loven for selvstendige rettssubjekter der kommunen direkte eller indirekte har en eierandel som gir rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet i rettssubjektet, eller direkte eller indirekte har rett til å velge minst halvparten av disse medlemmene, se § 2 første ledd første punktum bokstavene c og d. Offentleglova gjelder likevel ikke for selvstendige rettssubjekter som

hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private, se § 2 første ledd andre punktum.

Kommunale oppgavefellesskap vil normalt omfattes av offentleglova, uavhengig av om det fatter enkeltvedtak og vedtar forskrift. Kommunene vil alltid ha slik råderett over kommunalt oppgavefellesskap som nevnt i § 2 første ledd første punktum bokstavene c og d, ettersom det bare er kommuner og fylkeskommuner som kan være deltakere, se kommuneloven § 19-1. Departementet antar at kommunene benytter andre organisasjonsformer dersom samarbeidet hovedsakelig skal drive med konkurranseutsatt næringsvirksomhet, og at unntaket i bestemmelsens andre punktum i praksis ikke vil få anvendelse på et oppgavefellesskap.

At oppgavefellesskapet er omfattet av offentleglova innebærer at det må følge reglene om innsyn i saksdokumenter og behandling av innsynskrav. Det må også føre journal etter reglene i arkivlova med forskrifter.

Når det gjelder hjemmelen for å unnta organinterne dokumenter i § 14, vil et oppgavefelleskap som hovedregel anses som ett organ etter bestemmelsen. Departementet viser til offentleglovas forarbeider (Ot.prp. nr. 102 (2004–2004 side 130), der det står:

> Det generelle utgangspunkt er at en organisasjon som utad framstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett forvaltningsorgan. Foruten organiseringa må det bl.a legges vekt på om enheten har selvstendig avgjørelsesmyndighet.

Dersom et oppgavefellesskap etter en konkret vurdering ikke er å anse som ett organ, men en del av en av deltakerkommunene (kontorkommunen), må det uansett vurderes om § 16 tredje ledd får anvendelse for dokumenter som sendes mellom oppgavefellesskapet og enheter i kontorkommunen. For kommuner og fylkeskommuner er det i § 16 unntak fra adgangen til å unnta organinterne dokumenter i § 14 og for dokument innnhentet utenfra for den interne saksforberedelsen i § 15.

Når det gjelder saksframlegg med vedlegg og sakslister til møter i de folkevalgte organene i et oppgavefellesskap, kan slike dokumenter ikke unntas som organinterne, jf. § 16 første ledd.

4.9.4 Arkivlova

Arkivlova gjelder for forvaltning av arkiver, og har blant annet regler om hvordan dokumentasjon i offentlige organer skal håndteres. Stortinget vedtok ny arkivlov 20. juni 2025, som trådte i kraft 1. januar 2026. Det framgår av virkeområdet til den nye arkivlova at loven gjelder for staten, fylkeskommunene og kommunene, og for andre rettssubjekter i saker der de fatter enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter, jf. § 3 første ledd bokstav b.

Dersom et oppgavefellesskap har fått myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift, vil arkivlova gjelde direkte for oppgavefellesskapet i slike saker. Når oppgavefellesskapet utfører andre lovpålagte oppgaver, er det deltakerne som må sørge for at de pliktene kommunene er pålagt etter arkivlova blir fulgt opp ved oppgavefellesskapets utføring av oppgavene, se arkivlova § 7. Hvordan kommunene skal sørge for dette er ikke regulert i arkivlova, men det kan reguleres i samarbeidsavtalen.

Det vil i mange tilfeller være nødvendig at oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt har en egen sak/arkivløsning, for eksempel dersom oppgavefellesskapet skal drive med saksbehandling i stort omfang. I andre tilfeller kan det tenkes at den delen av oppgavefellesskapets virksomhet som omfatter saksbehandling er liten, og at det er mer hensiktsmessig at samarbeidet benytter seg av en av deltakerkommunenes sak/arkivløsninger. I så fall må kravene i arkivlova § 5 til hvordan dokumentasjon skal forvaltes som arkiv følges. Blant annet må opphavet til informasjonen være kjent, og det må gå fram i hvilken sammenheng informasjonen er skapt og i hvilken sammenheng den inngår. Det betyr at arkivene til oppgavefellesskapet må kunne holdes adskilt fra deltakerkommunens arkiv, for eksempel ved at det opprettes en egen arkivdel i sak/arkivløsningen til kommunen, som bare gjelder for oppgavefellesskapet.

Videre kan det bli nødvendig å få tilgang til enkelte av kommunenes saksdokumenter når et oppgavefellesskap tar over oppgaver for kommunene. Det følger av arkivforskrifta § 50 at dersom oppgaver er flyttet fra kommunen til et annet rettssubjekt, skal rettssubjektet ha tilgang til dokumentasjon det trenger for å kunne løse oppgavene. Det innebærer at et oppgavefellesskap for eksempel må gis tilgang til dokumentasjon i en sak som kommunen tidligere har håndtert dersom det er nødvendig for at oppgavefellesskapet skal kunne behandle saken.

Det følger av kommuneloven § 19-4 fjerde ledd bokstav j (§ 19 5 fjerde ledd bokstav j i dette lovforslaget) at deltakerne i et oppgavefellesskap må ta stilling til hvordan oppgavefellesskapets arkiver skal oppbevares etter en eventuell oppløsning av samarbeidet. I forarbeidene til kommuneloven vises det til at det følger av arkivfaglige prinsipper at arkiver skal holdes samlet og atskilt fra andre arkivskaperes arkiver, og at deltakerne derfor må ta stilling til behandling av arkivmaterialet ved en eventuell oppløsning, jf. Prop. 46 L (2017–2018) side 402. Oppbevaringen må skje i tråd med arkivlova med forskrifter.

Arkivlova § 12 har regler om dokumentasjon som skal bevares for ettertiden, og § 14 har regler om avlevering av slik dokumentasjon for de ulike organene som er omfattet av loven. Med avlevering menes overføring til langtidsbevaring i en bevaringsinstitusjon, med den følge at råderetten går over til bevaringsinstitusjonen, jf. arkivlova § 2 bokstav b. Kommuner og fylkeskommuner er forpliktet til å ha ordninger for langtidsbevaring av arkivene sine, jf. § 14 andre ledd. For andre rettssubjekter som fatter enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, er det Nasjonalarkivet som fastsetter hvilken bevaringsinstitusjon arkivene skal avleveres til, se § 14 fjerde ledd bokstav b. Bestemmelsen vil omfatte oppgavefellesskap som er gitt myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift. Bevaringsforskrifta har nærmere regler om hva slags dokumentasjon som skal tas vare på for ettertiden.

Dersom et oppgavefellesskap skal være bevaringsinstitusjon for kommuner eller fylkeskommuner etter arkivlova § 14 andre ledd, skal oppgavefellesskapet følge arkivlova når det løser denne oppgaven, se arkivlova § 14 andre ledd tredje punktum.

Vurdering og lovforslag

Departementet foreslår at det tas inn en bestemmelse i kommuneloven som tydeliggjør at arkivlova gjelder for oppgavefelleskap som er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift, se § 19-19 i lovforslaget. Det blir dermed klart at arkivlova gjelder direkte for slike oppgavefellesskap, og at loven gjelder for håndtering av all dokumentasjon i oppgavefellesskapet.

Departementet foreslår at det i bestemmelsen vises til § 19-5 fjerde ledd bokstav j, som sier at det skal fastsettes i samarbeidsavtalen hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter at oppgavefellesskapet er oppløst. Dette for å tydeliggjøre at det er samarbeidsavtalen som setter rammene for hvordan arkivmaterialet skal behandles etter en eventuell oppløsning. Dersom dokumentasjon i oppgavefellesskapet skal bevares for ettertiden, er det likevel Nasjonalarkivet som fastsetter hvilken bevaringsinstitusjon som skal ha ansvaret for arkivene, jf. arkivlova § 14 fjerde ledd. Det vil være nærliggende at Nasjonalarkivet legger seg på samme løsning som samarbeidsavtalens bestemmelser om oppbevaring, så fremt løsningen er i tråd med arkivregelverket for øvrig.

For oppgavefellesskap som *ikke* har fått delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift, er det deltakerkommunene som må sørge for at pliktene i arkivlova følges ved utføring av lovpålagte oppgaver, i tråd med arkivlova § 7. Det kan være hensiktsmessig at samarbeidsavtalen eller andre styrende dokumenter fastsetter nærmere bestemmelser om hvordan oppgavefellesskapet skal oppfylle reglene i arkivlova og deltakernes mulighet til å ettergå at dette blir gjort.

4.9.5 Deling av opplysninger

4.9.5.1 Deling av taushetsbelagte opplysninger mellom forvaltningsorganer

Om oppgavefellesskap er et eget rettssubjekt eller ikke, kan få betydning for om oppgavefellesskapet har tilgang til opplysninger. Dersom oppgavefelleskapet er et eget rettssubjekt, vil ikke oppgavefelleskapet være en del av kommunen som rettssubjekt. Forvaltningsloven vil likevel som klar hovedregel gjelde for oppgavefellesskapet, se omtale i kapittel 4.9.2.

Departementet viser til at det i enkelte tilfeller kan være behov for å dele taushetsbelagt informasjon mellom oppgavefelleskapet og kommunen, også når oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt. Det er flere aktuelle unntaksbestemmelser som kan gi grunnlag for deling av opplysninger.

Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 2 er taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 ikke til hinder for at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for. Opplysningen kan blant annet brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll. Det gjelder uavhengig av om en person har gitt opplysningene selv til forvaltningsorganet, eller om de er innhentet på annen måte. Bestemmelsen åpner for at taushetsbelagte opplysninger kan deles med ansatte i samme organ, men også med ansatte i andre organer. Det vil si at bestemmelsen

etter en konkret vurdering kan gi grunnlag for å dele opplysninger underlagt taushetsplikt mellom kommunen og oppgavefellesskapet.

Etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 er det tillatt for et forvaltningsorgan å dele informasjon med et annet forvaltningsorgan om en persons forbindelse med organet, informasjon om avgjørelser som er truffet og opplysninger som er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver. Så lenge delingen av taushetsbelagte opplysninger skjer for å fremme kommunens oppgaver, vil det være adgang for kommunen til å dele opplysninger med oppgavefellesskapet. På samme måte vil det være adgang for oppgavefelleskapet til å dele slik informasjon med kommunen, så fremt delingen skjer for å fremme oppgavefellesskapets oppgaver.

Bestemmelsen om deling av opplysninger er i all hovedsak videreført i ny forvaltningslov, se ny forvaltningslov § 34 første og andre ledd.

Departementet viser også til at deltakerne kan fastsette innsynsrett i samarbeidsavtalen, som kan inkludere taushetsbelagte opplysninger, se omtale i kapittel 4.4.2.2.

4.9.5.2 Særlig om deling av personopplysninger

Etter personopplysningsloven § 1 gjelder EUs personvernforordning (GDPR) som norsk lov. Behandling av personopplysninger må ha et behandlingsgrunnlag for å være lovlig, se artikkel 6 nr. 1 bokstav a til f. Personopplysninger kan brukes til nye formål dersom det nye formålet er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet. Dersom det nye formålet *ikke* er forenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet, må viderebehandling ha grunnlag i lov eller samtykke. Noen personopplysninger, for eksempel helseopplysninger, opplysninger om etnisitet, religion og seksuell legning har et særskilt vern etter artikkel 9 og 10.

Kommunene og oppgavefelleskap har en plikt til å følge personvernregelverket, noe som inkluderer å sørge for et lovlig behandlingsgrunnlag ved behandling av personopplysninger, uansett kategori.

4.9.5.3 Deling av opplysninger fra Folkeregisteret og skattemyndighetene

Oppgavefellesskapet vil kunne være avhengig av tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret eller fra skattemyndighetene for å utføre sine oppgaver. Et eksempel på dette er besøksbidragsloven § 2-6.

Når det gjelder tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret kreves det hjemmel i særlov for å få tilgang, jf. folkeregisterloven § 10-2. Om oppgavefellesskap har hjemmel til å innhente taushetsbelagte opplysninger, må vurderes etter en konkret vurdering av den enkelte loven. Noen eksempler på slike hjemler er pasientjournalloven § 21, gravplassloven § 23 fjerde ledd og sosialtjenesteloven § 43.

Departementet vil vurdere om det er behov for lovendringer, for eksempel i kommuneloven eller i særlov, for å sikre at oppgavefellesskap får tilgang til nødvendige taushetsbelagte opplysninger på lik linje med kommunen. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på dette.

4.9.6 Tvisteloven

Departementet viser til kapittel 4.3.3 der det foreslås en lovbestemmelse i kommuneloven om at oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt har partsevne etter tvisteloven. Departementet omtaler her forholdet til andre relevante bestemmelser i tvisteloven for oppgavefellesskap som er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak, og foreslår enkelte endringer i tvisteloven.

4.9.6.1 Alminnelig verneting

Tvisteloven kapittel 4 II om stedlig domsmyndighet har regler om hvilken rettskrets en sak hører under (verneting). Det følger av § 4-4 første ledd at søksmål kan reises ved saksøktes alminnelige verneting. Saksøker kan imidlertid velge å anlegge søksmål ved et av de valgfrie vernetingene i § 4-5. Videre kan partene inngå avtale om verneting, se § 4-6.

Tvisteloven § 4-4 tredje til sjette ledd har regler om hvilken domsmyndighet som er alminnelig verneting for juridiske personer. Det følger av femte ledd at «virksomheter eller sammenslutninger uten alminnelig verneting etter tredje og fjerde ledd har alminnelig verneting der styret har sitt sete, eller der slikt ikke kan påvises, samme sted som den person stevningen skal forkynnes for». Bestemmelsen får anvendelse for kommunale oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt, siden disse verken omfattes av tredje ledd (virksomheter registrert i Foretaksregisteret) eller fjerde ledd (stat, kommune og fylkeskommune).

Dersom et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt har et styre, er dermed alminnelig verneting der styret har sitt sete. Hvis det ikke kan påvises hvor dette er, eller dersom oppgavefellesskapet ikke har et styre, er alminnelig verneting der den som anses som «stedfortreder» etter domstolloven § 191 annet ledd har sin bopel, se kapittel 4.3.2.4 om slik «stedfortreder» i et oppgavefellesskap.

Oppgavefellesskap som ikke er eget rettssubjekt, og som dermed er del av en av deltakerkommunene som rettssubjekt, følger denne kommunens alminnelige verneting.

Vurdering og lovforslag

Hvor oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt har sitt alminnelige verneting vil etter gjeldende rett variere avhengig av om det har et styre eller ikke, og om det kan påvises hvor styret «har sitt sete» etter tvisteloven § 4-4 femte ledd. Departementet foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse i tvisteloven om kommunalt oppgavefellesskaps alminnelige verneting, slik at dette klargjøres og regelen blir lik for alle oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt.

Siden oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt vil måtte registreres i Enhetsregisteret, se kapittel 4.9.8, bør alminnelig verneting være der oppgavefellesskapet har sin registrerte adresse. Dette gjør det enkelt å vurdere hvor alminnelig verneting er, og departementet antar at en slik regel vil være hensiktsmessig både for saksøker og for oppgavefellesskapet som saksøkt. Departementet foreslår derfor et nytt tredje punktum i tvisteloven § 4-4 fjerde ledd om at oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt har sitt alminnelige verneting

på det stedet virksomhetens adresse ifølge Enhetsregisteret ligger. De øvrige reglene om verneting i tvisteloven gjelder på vanlig måte. Verneting kan dermed avtales etter § 4-6 eller velges av saksøkeren etter § 4-5.

Når oppgavefellesskap ikke er et eget rettssubjekt, vil en av deltakerne være part i en sak for domstolene, og reglene om kommuners alminnelige verneting får anvendelse. Det følger av tvisteloven § 4-4 (4) at kommuner og fylkeskommuner har alminnelig verneting der hovedadministrasjonen ligger.

4.9.6.2 Søksmål mot staten

Tvisteloven § 1-4a første ledd åpner for at kommuner og fylkeskommuner kan reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelse, blant annet om pålegg etter tilsyn, oppheving av enkeltvedtak og oppheving av avgjørelser etter lovlighetskontroll. Søksmålsadgangen gjelder altså der den statlige avgjørelsen får følger for kommunene i egenskap av å være offentlig myndighet, jf. Prop. 64 L (2016–2017) side 30. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for samarbeidskommuner i et vertskommunesamarbeid, jf. andre ledd. Det er imidlertid ikke hjemmel for interkommunale samarbeidsorganer til å reise søksmål om et statlig organs avgjørelse.

Reglene i § 1-4a kom inn i tvisteloven i 2017. Da lovforslaget ble sendt på høring, ble det også foreslått at en samkommune skulle kunne reise søksmål mot staten etter bestemmelsen, men siden Stortinget vedtok å oppheve reglene om samkommune, ble forslaget ikke fulgt opp.

Vurdering og lovforslag

Med forslagene i dette høringsnotatet, vil et oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt kunne utøve offentlig myndighet og fatte enkeltvedtak på vegne av deltakerkommunene. Videre skal pålegg i forbindelse med statlig tilsyn rettes mot et oppgavefelleskap som er eget rettssubjekt, og ikke mot den enkelte deltakerkommune. Når det er oppgavefellesskapet som fatter enkeltvedtakene og gis eventuelle pålegg, vil oppgavefellesskapet være nærmest til å vurdere om det bør reises sak mot staten. Oppgavefellesskapet er i slike tilfeller et eget rettssubjekt, og kan være part i en sak for domstolene. Etter departementets vurdering bør derfor et slikt oppgavefellesskap ha mulighet til å reises søksmål mot staten etter tvisteloven § 1-4a. Dette på samme måte som samarbeidskommuner i et vertskommunesamarbeid.

Departementet foreslår derfor at kommunalt oppgavefelleskap tas inn i opplistingen i tvisteloven § 1-4 tredje ledd. Det vil fremgå av kommuneloven at det kun er oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt som selv kan foreta rettslige disposisjoner, se § 19-3 og § 19-4 i lovforslaget. Det er dermed ikke nødvendig å presisere dette i tvisteloven.

4.9.6.3 Varsel ved søksmål om gyldigheten av offentlige vedtak

Etter tvisteloven § 1-5 første punktum skal søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak reises mot den myndighet som har truffet avgjørelsen i siste instans. Det innebærer at søksmål som hovedregel skal rettes mot klageorganet. For forvaltningsvedtak som er fattet av et oppgavefellesskap etter delegert myndighet vil det i de fleste tilfeller være et statlig

organ som er klageorgan. Dersom klageinstansen er en særskilt klagenemnd oppnevnt av representantskapet etter forvaltningsloven § 28 andre ledd andre punktum (ny forvaltningslov § 62 fjerde ledd), må søksmålet rettes mot oppgavefellesskapet siden særskilte klagenemnder ikke er egne rettssubjekter.

Det følger videre av tvisteloven § 1-5 andre punktum at dersom et statlig organ har truffet avgjørelsen i siste instans, skal retten gi varsel om et søksmål til en kommune eller en fylkeskommune som har truffet avgjørelse i saken i tidligere instans. Dette er for at kommunen eller fylkeskommunen skal kunne tre inn i saken etter tvisteloven § 15-3, eventuelt opptre som partshjelper etter § 15-7, se tvistelovens forarbeider (Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) side 368.

Vurdering og lovforslag

Departementet foreslår i dette høringsnotatet at oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt skal kunne delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak. Det innebærer at oppgavefellesskapet står rettslig ansvarlig for vedtakene, er underinstans ved klager og kan være part i en sak for domstolene. Etter departementets vurdering bør derfor varsel om søksmål om gyldigheten av vedtak som oppgavefellesskapet har fattet, rettes mot oppgavefellesskapet som rettssubjekt. På den måten får samarbeidet anledning til å vurdere om det skal tre inn i saken. Dette er noe oppgavefellesskapet, som har truffet vedtaket, er nærmest til å vurdere. Departementet antar at dette også vil være det enkleste for domstolen, siden vedtaket ikke er truffet av den enkelte deltakerkommune.

Departementet foreslår derfor at det tas inn i tvisteloven § 1-5 andre punktum at rettens varsel skal rettes til et kommunalt oppgavefellesskap dersom det har truffet avgjørelse i saken i tidligere instans. Dersom det er behov for å orientere deltakerkommunene om slike søksmål, kan det reguleres i samarbeidsavtalen.

4.9.6.4 Part i sak om administrativt tvangsvedtak

Tvisteloven kapittel 36 har egne prosessregler for administrative vedtak om tvang mot personer. Reglene gjelder dersom det foreligger en særskilt lovbestemmelse om at søksmål kan reises for rettslig prøving av slike vedtak. Det følger av § 36-3 tredje ledd at søksmål om tvangsvedtak skal rettes mot kommunen i saker som gjelder vedtak truffet av barneverns- og helsenemnda, og dersom kommunen reiser søksmålet, må det rettes mot den eller de private parter i det vedtak som blir angrepet.

Vurdering og lovforslag

Et oppgavefellesskap vil kunne delegeres myndighet fra kommuner til å begjære eller fatte administrative tvangstiltak, og bør i slike tilfeller være part i en sak for domstolene om et slikt vedtak når det er truffet av barneverns- og helsenemnda. Departementet viser til at et oppgavefellesskap som er et eget rettsubjekt selv bør være rettslig ansvarlig for de vedtakene som fattes. Videre kan et slikt oppgavefellesskap være part i andre saker for domstolene, se omtale av dette i kapittel 4.3.3.

Departementet foreslår derfor endringer i tvisteloven § 36-3 tredje ledd. Endringene går for det første ut på at søksmål skal rettes mot oppgavefellesskapet i tilfeller der kommunens myndighet til å treffe eller begjære administrative tvangsvedtak er delegert til oppgavefellesskapet. I tillegg tas kommunalt oppgavefellesskap inn i fjerde punktum, slik at det blir tydelig at et søksmål som reises av det kommunale oppgavefellesskapet må rettes mot den eller de private parter i det vedtaket som blir angrepet, på samme måte som når kommunen reiser søksmålet.

4.9.7 Reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte

Reglene om offentlig støtte og offentlige anskaffelser kan komme til anvendelse for interkommunalt samarbeid.

Reglene om offentlig støtte

Offentlig støtte defineres i EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1. Det er seks vilkår som alle må være oppfylt for at et tiltak skal definseres som offentlig støtte. Støttereglene er bygget opp som et generelt forbud mot å gi støtte, men med en rekke unntak.

Statsstøtteregelverket vil kunne få betydning der et kommunalt oppgavefellesskap (også) utgjør et foretak i statsstøtterettslig forstand. For at foretaksvilkåret skal være oppfylt, må støttemottaker drive økonomisk aktivitet ved at det kommunale oppgavefellesskapet leverer varer og tjenester i et marked. Dersom det kommunale oppgavefelleskapet driver økonomisk aktivitet i statsstøtterettslig forstand, vil tilskudd eller andre økonomiske fordeler anses som offentlig støtte dersom alle vilkårene i EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 er oppfylt.

Selv om et tiltak utgjør offentlig støtte i henhold til EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1, kan støtten tildeles dersom det foreligger et rettslig grunnlag for å tildele støtten (unntak). Det kan for eksempel være aktuelt å tildele støtten på grunnlag av reglene om bagatellmessig støtte eller reglene i det alminnelige gruppeunntaket (GBER), jf. forordning (EU) 2023/2831 (bagatellstøtteforordningen) og forordning (EU) nr. 651/2014 (gruppe unntaksforordningen), jf. forskrift 2. januar 2023 nr. 2 om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte §§ 1 og 2.

Reglene om offentlige anskaffelser

Kommunale oppgavefellesskap kan gjøre anskaffelser av varer og tjenester, og må i likhet med andre offentlige organer følge anskaffelsesreglene. De generelle reglene framgår av anskaffelsesloven og tilhørende forskrifter.

Dersom kommuner kjøper tjenester fra andre kommuner over 500 000 kroner (ny terskel, som trer i kraft 1. juli), må også anskaffelsesreglene følges, jf. anskaffelsesloven § 2 første ledd. Ordninger som kommuner oppfatter som et rent samarbeid kan dermed i realiteten være å anse som en utveksling av ytelser, som må følge reglene om offentlige anskaffelser.

Kommuneloven § 17-1 tredje ledd presiserer derfor at «hvorvidt et samarbeid omfattes av reglene om offentlige anskaffelser må vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser». Bestemmelsen er kun en henvisning til og påminnelse om at anskaffelsesreglene *kan* komme til anvendelse ved interkommunale samarbeid. I forarbeidene til bestemmelsen (Prop. 46 L (2017–2018), merknaden til § 17-1) framgår det at regelen innebærer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan etablere et samarbeid etter modellene for interkommunalt samarbeid i kommuneloven, og være sikker på at samarbeidet ikke utgjør en kontrakt om kjøp av varer og tjenester som skal lyses ut gjennom offentlig anbud. Om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse må alltid vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det er elementene i avtalen som må vurderes, og ikke om avtalen er betegnet som et *samarbeid* eller lignende.

Utgangspunktet er at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse når det inngås en gjensidig bebyrdende avtale om kjøp av varer eller tjenester, jf. blant annet anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav a. Det er flere generelle unntak fra denne hovedregelen. For at et samarbeid ikke skal omfattes av anskaffelsesreglene, må det enten faktisk være noe annet enn en avtale om kjøp av varer eller tjenester, eller noen av unntakene i anskaffelsesreglene må komme til anvendelse.

Det finne relevante unntak for samarbeid i offentlig sektor. Det første av disse unntakene er for såkalt «utvidet egenregi», jf. anskaffelsesforskriften § 3-1. Det følger av dette unntaket at anskaffelsesreglene ikke gjelder når en oppdragsgiver inngår kontrakt med et annet rettssubjekt («utfører») som oppdragsgiveren utøver kontroll over som svarer til den kontrollen han utøver over sin egen virksomhet. Videre må utføreren utføre mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer, og til slutt må det ikke være direkte private eierandeler i rettssubjektet som er utfører. Unntaket for utvidet egenregi er anvendelig når kommuner oppretter et kommunalt oppgavefellesskap som er organisert som et eget rettssubjekt.

Alle de tre vilkårene i anskaffelsesforskriften § 3-1 må være oppfylt. Om det første vilkåret om kontroll er oppfylt, skal vurderes konkret ut fra flere momenter. EU-domstolen har i en rekke saker lagt til grunn at eierskap inngår som et viktig moment ved vurderingen, uten at eierskapet i seg selv er tilstrekkelig for å utøve nødvendig kontroll. Kravet til kontroll vil være oppfylt når kommunen utøver bestemmende innflytelse over både strategiske mål og viktige beslutninger i det kontrollerte rettssubjektet.

Når departementet i dette høringsnotatet foreslår en regel om at kommunestyrene i deltakerkommunene kan vedta instruks om hvordan sine medlemmer skal stemme når en sak tas opp til avstemning i representantskapet i et oppgavefellesskap, legger dette til rette for at kravet til kontroll i henhold til unntaket i anskaffelsesregelverket vil være oppfylt.

Det andre unntaket fra anskaffelsesreglene for samarbeid i offentlig sektor er unntaket for «samarbeidsavtaler», jf. anskaffelsesforskriften § 3-3. Det følger av denne regelen at anskaffelsesreglene ikke gjelder for kontrakter som inngås utelukkende mellom to eller flere oppdragsgivere som etablerer eller gjennomfører et samarbeid som har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå et felles mål, som blir utført utelukkende av hensyn til offentlige interesser og der mindre enn 20 prosent av

aktivitetene som samarbeidet omfatter blir utført for andre enn oppdragsgiverne. Også her må alle vilkårene være oppfylt. Reglene om kommunalt oppgavefellesskap legger til rette for at unntaket for «samarbeidsavtaler» kan oppfylles ved samarbeid om kommunale oppgaver.

4.9.8 Enhetsregisterloven

Når oppgavefellesskapet er eget rettssubjekt med arbeidsgiveransvar, må det registreres i Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret etter bestemmelsene i enhetsregisterloven, jf. folketrygdloven § 25-1. Virksomheten skal dermed også registreres i Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven § 3-1. Oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt kan registreres som en underenhet (organisasjonsledd) for kontorkommunen.

4.9.9 Arbeidsmiljøloven

Oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt vil sysselsette arbeidstakere, og arbeidsmiljøloven gjelder derfor for virksomheten, se arbeidsmiljøloven § 1-2.

Når et slikt samarbeid opprettes, kan det blir spørsmål om overføring av virksomhet fra en eller flere av deltakerkommunene til oppgavefellesskapet må betraktes som en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 16. Dette må avgjøres etter en konkret vurdering i hvert tilfelle knyttet til blant annet hvor stor og hvilken del av deltakerkommunens virksomhet som overføres. Dersom det dreier seg om virksomhetsoverdragelse, skal ansettelsesforholdet til ansatte som tidligere har utført det aktuelle arbeidet i deltakerkommunen, overføres til oppgavefellesskapet med de samme lønns- og arbeidsvilkårene.

4.9.10 Matrikkellova

Departementet ser behov for å oppdatere matrikkellova som følge av endringene i kommuneloven kapittel 19 om at kommunalt oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt kan utøve offentlig myndighet.

Matrikkellova har regler om matrikkelen, som er det offisielle registeret over fast eiendom i Norge. Lovens §5a har regler om de ulike matrikkelmyndighetene. I andre ledd framgår det at kommunen er lokal matrikkelmyndighet, og har ansvaret for å utføre oppmålingsforretninger og føre matrikkelen i kommunen. I henhold til bestemmelsen kan kommunen etter avtale overlate til en annen kommune etter reglane i kommuneloven kapittel 20 (vertskommune), eller til sentral matrikkelmyndighet, å føre matrikkelen på sine vegne.

Bestemmelsen ble endret med vedtakelsen av ny kommunelov i 2018. Begrunnelsen for å kun vise til kommuneloven kapittel 20 om vertskommune og ikke til de andre kapitlene om interkommunalt samarbeid, var at interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap ikke kunne benyttes dersom oppgaven omfattet utøvelse av myndighet. Vertskommunesamarbeid ville dermed være den aktuelle samarbeidsformen ved delegering av myndighet etter matrikkellova (se Prop. 46 L (2017–2018) side 424). Når

departementet nå foreslår at oppgavefellesskap kan delegeres oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse bør kapittel 19 om oppgavefellesskap nevnes i bestemmelsen. Dette er viktig for å unngå tvil om at også oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet kan brukes.

4.9.11 Delegeringssperrer i annen lovgiving

Lovforslaget innebærer at myndighet og oppgaver som ligger til kommunestyret eller fylkestinget selv eller andre kommunale eller fylkeskommunale organer, ikke kan delegeres til et oppgavefellesskap. Slike delegeringssperrer ligger fast.

Med lovendringene som åpner for at oppgavefellesskap som er et rettssubjekt kan delegeres enhver annen myndighet til å fatte enkeltvedtak og annen avgjørelsesmyndighet, kan det likevel tenkes at enkeltstående delegeringssperrer kan forhindre kommunene fra å samarbeide om oppgaver som ellers ville være egnet for samarbeid gjennom oppgavefellesskap. Myndigheten til å oppnevne meddommere og til å inngå samarbeidsavtaler mellom kommunen og regionale helseforetak/helseforetak, er eksempler på dette, se nærmere vurderinger nedenfor.

I den grad det finnes flere delegeringssperrer i særlovgivingen som kan forhindre hensiktsmessig samarbeid gjennom oppgavefellesskap, ber vi om høringsinstansenes innspill om dette.

4.9.11.1 Valg av meddommere

Domstolloven kapittel fire har regler om utvalg av meddommere. Det følger av § 66 at medlemmene til utvalgene velges av «kommunestyret selv» hvert fjerde år. Det innebærer at kommunestyret ikke kan delegere oppgaven videre til andre, verken til andre folkevalgte organer eller til administrasjonen. Departementet vurderer å åpne for at kommunestyret kan delegere valg av meddommere videre, slik at denne oppgaven kan utføres av et kommunalt oppgavefellesskap. En slik endring vil innebære at et oppgavefellesskap vil kunne delegeres oppgaven å velge meddommere på vegne av alle deltakerkommunene, forberede valget og gjøre andre oppgaver i forbindelse med valg av meddommere. Ettersom myndighet til å oppnevne meddommere vanligvis ligger til det øverste organet i kommunen, er det naturlig at myndigheten legges til representantskapet selv i oppgavefellesskapet. Siden representantskapet er et folkevalgt organ, sikres demokratisk forankring og legitimitet.

Alternativt kan det åpnes for at myndigheten til å velge meddommere kan delegeres til folkevalgte organer, inkludert representantskap i oppgavefellesskap. Dersom en slik løsning velges, vil myndigheten også kunne delegeres videre innad i den enkelte kommunen, i tråd med de alminnelige reglene om delegering i kommuneloven.

Departementet viser også til enkelte andre lover som regulerer særdomstoler/nemnder viser til domstollovens regler om meddommere, se jordskiftelova § 2-5 andre ledd og barnevernsloven § 14-2 andre ledd.

Departementet vil understreke at dersom et kommunalt oppgavefellesskap delegeres oppgaven med å velge meddommere på vegne av deltakerkommunene, må reglene i

tvisteloven og regler for eventuelle særdomstoler eller nemnder følges. Dersom en domstol eller nemnds stedlige virkeområde ikke omfatter alle deltakerkommunene i et oppgavefellesskap, vil det kunne være en begrensning for at oppgavefellesskapet kan utføre oppgaven med å velge meddommere på vegne av kommunene.

Når det gjelder jordskifterettene, har ikke disse sammenfallende rettskretser med tingrettene, noe som innebærer at det ikke alltid vil være de samme kommunene som omfattes av et jordskiftesokn og en rettskrets. Det kan begrense muligheten for at et kommunalt oppgavefellesskap både kan gis oppgaven med å velge medlemmer til et utvalg av meddommere for tingrett, og gis oppgaven med å foreslå medlemmer til et utvalg av jordskiftemeddommere for jordskifterett.

Departementet presiserer at dette ikke endrer på at det er kommunestyret, som kommunens øverste organ, som treffer beslutninger på vegne av kommunen, jf. kommuneloven § 5-3, og at det derfor vil være opp til kommunestyret om myndighet til å velge meddommere skal delegeres videre.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er hensiktsmessig å åpne delegeringssperren i domstolloven kapittel fire, slik at kommunestyret kan delegere sin myndighet til oppgavefellesskap.

4.9.11.2 Samarbeidsavtaler mellom kommunen og regionalt helseforetak/helseforetak

På helse- og omsorgstjenesteområdet er det innført en ordning med lovpålagte samarbeidsavtaler mellom kommunen og regionalt helseforetak/helseforetak (RHF/HF), jf. helse- og omsorgstjenesteloven §§ 6-1 til 6-5 og spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 e fjerde ledd.

Av helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 første ledd første punktum fremgår det at «(K)ommunestyret selv skal inngå samarbeidsavtale med det regionale helseforetaket i helseregionen eller med helseforetak som det regionale helseforetaket bestemmer». Av loven § 6-5 første ledd fremgår det videre at «(A)vtalepartene skal årlig gjennomgå avtalen med sikte på nødvendige oppdateringer eller utvidelser».

Selv om det i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven §§ 6-1 flg. ikke vil være aktuelt å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak eller å fastsette forskrifter, oppstår likevel spørsmålet om et kommunalt oppgavefellesskap bør kunne delegeres myndighet til å inngå, endre eller si opp slik samarbeidsavtale med RHF/HF. Ved innføring av denne ordningen ble det i forarbeidene, jf. Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (helse- og omsorgstjenesteloven) punkt 28.6.1, blant annet uttalt:

> Departementet mener at lovpålagte samarbeidsavtaler er et egnet virkemiddel for å oppnå samhandling mellom kommuner og spesialisthelsetjenesten for å kunne tilby pasienter og brukere koordinerte tjenester og helhetlige pasientforløp når de har behov for det.

Når det gjelder beslutningen om å legge myndighet til å inngå avtale til «kommunestyret selv» er det i forarbeidene, jf. Prop. 91 L (2010–2011) punkt 28.6.2, blant annet uttalt:

> Samarbeidsavtalene vil være av både praktisk og prinsipiell betydning for kommunens oppfyllelse av det lovpålagte ansvaret for den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Ansvaret for at det lovpålagte ansvaret for å inngå samarbeidsavtaler oppfylles, bør derfor legges på øverste politiske nivå i kommunen, hos kommunestyret, slik at politikerne blir orientert om og engasjert i samarbeidet med spesialisthelsetjenesten.

Departementet mener likevel at myndighet til å inngå samarbeidsavtale med RHF/HF bør kunne delegeres til et kommunalt oppgavefellesskap. Kommunen vil fortsatt beholde det overordnede ansvaret for kommunens helse- og omsorgstjeneste. Ved delegeringen til oppgavefellesskapet kan det gjennom samarbeidsavtalen gis pålegg om at kommunen til enhver tid skal holdes orientert om samarbeidsavtalenes innhold, for eksempel i forkant av årlig gjennomgang av avtalene, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 6-5 første ledd.

Departementet viser også til at alle landets kommuner allerede har inngått slike samarbeidsavtaler. I tiden fremover vil det derfor i hovedsak være snakk om at det kommunale oppgavefelleskapet beslutter mindre endringer i allerede inngåtte avtaler. Når det gjelder årlig gjennomgang/fornyelser av avtalen er det i lovens forarbeider også forutsatt at kommunestyret kan overlate til administrasjonen å fornye avtalene, jf. Prop. 91 L (2010–2011) punkt 28.6.2. Departementet foreslår derfor å endre helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 første ledd første punktum slik at delegeringssperren oppheves. Dette gjøres ved at den myndighet som i dag er lagt til «kommunestyret selv» legges til «kommunen».

5 Andre endringer i reglene om interkommunalt samarbeid

5.1 Innledning

Kommuneloven regulerer tre samarbeidsmodeller: interkommunalt politisk råd i kommuneloven kapittel 18, kommunalt oppgavefellesskap i kapittel 19 og vertskommunesamarbeid i kapittel 20. I kapittel 4 i dette høringsnotatet foreslår departementet en rekke endringer i reglene for kommunalt oppgavefellesskap. I dette kapitlet foreslår departementet en del tilsvarende endringer i reglene for interkommunalt politisk råd. I tillegg foreslås det noen endringer i reglene for vertskommunesamarbeid, deriblant at kommuner og fylkeskommuner skal kunne være vertskommune for hverandre om felles oppgaver.

5.2 Endringer i reglene for interkommunalt politisk råd (IPR)

5.2.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet presiseringer i kapittel 18 om interkommunalt politisk råd, i tråd med tilsvarende forslag om endringer i kapittel 19 om kommunalt oppgavefellesskap. Departementet foreslår også å tydeliggjøre ansvar og myndighet i

interkommunalt politisk råd, inkludert hva det innebærer om rådet er et eget rettssubjekt eller ikke.

5.2.2 Gjeldende rett

Interkommunalt politisk råd (IPR) er politiske samarbeidsorganer som behandler saker på tvers av kommune- og fylkesgrensene i den regionen rådet representerer. Interkommunalt politisk råd er regulert i kommuneloven kapittel 18. I likhet med oppgavefellesskap ble interkommunalt politisk råd innført med kommuneloven (2018). Før dette var de såkalte regionrådene organisert som § 27-styrer, interkommunale selskap eller på annen måte.

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap har forholdsvis lik regulering, men skal brukes til samarbeid om ulike oppgaver. Ordet *politisk* i kommuneloven § 18-1 første ledd illustrerer den viktigste forskjellen. Interkommunalt politisk råd er ment for politisk samarbeid om generelle samfunnsspørsmål på tvers av kommunegrensene. Det er presisert i forarbeidene at interkommunalt politisk råd ikke kan gis i oppgave å yte tjenester, jf. Prop. 46 L (2017–2018) side 398.

Interkommunalt politisk råd er en obligatorisk samarbeidsmodell for varig og formalisert politisk samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om saker av felles interesse for deltakerne. Kommuner og fylkeskommuner kan altså ikke velge å bruke en annen organisasjonsform eller avtale til å regulere slikt formalisert politisk samarbeid på en annen måte.

Interkommunalt politisk råd kan opprettes som et eget rettssubjekt eller ikke være organisert som et eget rettssubjekt. Det skal framgå av samarbeidsavtalen om rådet er et eget rettssubjekt, jf. kommuneloven § 18-4 fjerde ledd bokstav b.

Reglene om organene i interkommunalt politisk råd følger av § 18-3. Bestemmelsen er i stor grad sammenfallende med § 19-3 om kommunalt oppgavefellesskap. Det eneste obligatoriske organet er representantskapet, men representantskapet kan selv velge å opprette andre organer til styring av rådet. Se kapittel 4.5.2 i høringsnotatet som gjør rede for gjeldende rett for oppgavefellesskap, som er relevant også for råd.

Når det opprettes et interkommunalt politisk råd, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i rådet, jf. § 18-4. Ettersom rådet ikke skal kunne yte tjenester, har kommuneloven noe færre minimumskrav til hva samarbeidsavtalen skal fastsette sammenliknet med oppgavefellesskap. Ellers er § 18-4 om samarbeidsavtalen i hovedsak lik som tilsvarende bestemmelse for oppgavefellesskap i § 19-4. Se derfor kapittel 4.7.2.2 i høringsnotatet om gjeldende rett.

De andre kapitlene i kommuneloven gjelder tilsvarende for råd «så langt de passer», jf. kommuneloven § 18-1 fjerde ledd. Se gjeldende rett i kapittel 4.8.2.2, som også er relevant for råd.

Ettersom interkommunalt politisk råd er et politisk samarbeid som ikke skal yte tjenester, er det noen regler for råd som skiller seg fra tilsvarende bestemmelser for oppgavefellesskap. Det er blant annet bare de som er innført i folkeregistret som bosatt i en av kommunene i rådet som er valgbare. Det er altså ikke noe tilsvarende unntak for

interkommunalt politisk råd etter kommuneloven § 7-2 fjerde ledd, som det er for oppgavefellesskap. Det er videre tillatt for administrativ leder (daglig leder) i råd å være medlem av representantskapet.

5.2.3 Vurdering og lovforslag

I likhet med kommunalt oppgavefellesskap, gjelder de andre kapitlene i kommuneloven på tilsvarende måte for råd «så langt de passer», jf. kommuneloven § 18-1 fjerde ledd. Som beskrevet i kapittel 2.4.1 og 4.8.2 oppstår det mange tolkningsspørsmål når de generelle reglene i kommuneloven skal anvendes på et interkommunalt samarbeid. Siden reglene for kommunalt oppgavefellesskap og interkommunalt politisk råd i stor grad er sammenfallende, er tolkningsspørsmålene og uklarhetene som oppstår for oppgavefellesskap like relevante for råd.

Departementet foreslår derfor å klargjøre gjeldende rett også for samarbeidsmodellen interkommunalt politisk råd. Departementet foreslår at råd og oppgavefellesskap i stor grad reguleres likt, slik gjeldende rett er i dag. Det er en fordel at kommunene ikke må forholde seg til svært ulike typer regelsett.

Departementet har vurdert om kapittel 18 bør vise til de relevante bestemmelsene i kapittel 19 som skal gjelde tilsvarende for interkommunale politiske råd, eller om kapittel 18 i stedet burde regulere samarbeidsmodellen fullt ut, så langt det er mulig. Fordelen med det første alternativet er at loven ikke blir så omfangsrik. Fordelen med det andre alternativet er at kommuner og andre som skal bruke regelverket finner en samlet regulering av samarbeidsmodellen i ett kapittel. Departementet har lagt vekt på det siste, og viser særlig til at interkommunalt politisk råd er en helt annen samarbeidsmodell for andre typer oppgaver enn oppgavefellesskap. I dette høringsnotatet foreslås det derfor en god del endringer i kapittel 18 for å klargjøre gjeldende regelverk. Departementet ber likevel om høringsinstansenes syn på dette spørsmålet.

Departementet foreslår dermed flere bestemmelser som tilsvarer samme regulering for oppgavefellesskap. Disse skal forstås på samme måte, men med utgangspunkt i at råd har andre oppgaver og kan få annen myndighet enn oppgavefellesskap. Bestemmelser som blir like for råd og oppgavefellesskap er

- deltakeransvar (§ 18-2)
- at det kan fastsettes i samarbeidsavtalen hvordan rådet skal være organisert (§ 18-4 femte ledd)
- representantskap (§ 18-5)
- muligheten for gi instruks til representantskapsmedlemmer (§ 18-5 fjerde ledd)
- leder og nestleder i representantskapet (§ 18-6)
- underordnete organer (§ 18-7)
- møte- og talerett for ordførere og kommunedirektører (§ 18-8)
- møte- og talerett for de ansatte (§ 18-10)
- forholdet til kommunelovens øvrige regler (§ 18-12)
- forholdet til forvaltningsloven (§ 18-13)

Ettersom oppgavefellesskap og råd skal løse ulike oppgaver, er det likevel behov for noen ulike regler i kapittel 18 enn i kapittel 19.

Deltakerkommunene kan velge om et interkommunalt politisk råd skal være et eget rettssubjekt eller ikke. Departementet foreslår å tydeliggjøre hva det betyr å være et eget rettssubjekt i en ny § 18-3. Tydeliggjøringen av dette er i tråd med tilsvarende bestemmelser for kommunalt oppgavefellesskap i § 19-3 andre ledd og § 19-4 andre og tredje ledd, se omtale i kapittel 4.3.3. Forslaget innebærer en klargjøring av at interkommunalt politisk råd som er et eget rettssubjekt kan ha rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor offentlige myndigheter, og har partsevne etter tvisteloven. Det innebærer også at lederen av representantskapet er rettslig representant for råd som er et eget rettssubjekt og underskriver på dets vegne. Departementet foreslår også at det klargjøres i tvisteloven at slike råd har alminnelig verneting på det stedet virksomhetens registrerte adresse ifølge Enhetsregisteret ligger, se kapittel 4.9.6 om tvisteloven.

På samme måte som for oppgavefellesskap bør det framgå av § 18-1 at deltakerne må bli enige om at samarbeidet skal være et eget rettssubjekt når rådet opprettes.

I § 18-3 foreslår departementet at det gjøres klarere hva slags myndighet og oppgaver interkommunalt politisk råd kan ha. Etter departementets vurdering bør det komme tydeligere fram av loven, ikke bare omtales i forarbeidene, at råd *ikke* kan yte tjenester. Forslaget innebærer derfor å lovfeste dette, og samtidig videreføre gjeldende rett om at råd ikke kan gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Som i dag skal interkommunalt politisk råd likevel kunne fatte enkeltvedtak og forskrift om interne forhold i samarbeidet, typisk ved ansettelser i tilfeller hvor rådet er et eget rettssubjekt, og forvalte tilskuddsordninger.

Interkommunalt politisk råd kan ha behov for administrative ressurser. Behovet er imidlertid langt mindre enn i oppgavefellesskap, som kan settes til å forvalte større tjenesteområder og oppgaver på vegne av deltakerne. Administrasjonen i et råd vil ofte bære mer preg av å være et politisk sekretariat. I en del tilfeller vil det kunne være tilstrekkelig at en eller flere deltakere avgir ressurser når det er behov. Ettersom interkommunalt politisk råd er et politisk samarbeidsorgan som ikke skal yte tjenester, er det heller ikke behov for å skille mellom det folkevalgte nivået og den administrative driften av rådet på samme måte som i oppgavefellesskap. Det foreslås derfor ikke tilsvarende regel som for oppgavefellesskap, om at administrativ leder ikke kan være medlem av representantskapet eller andre underordnete organer i rådet. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

Departementet foreslår å tydeliggjøre at interkommunalt politisk råd kan ha en administrativ leder, men at det ikke er noe krav. Videre foreslår departementet tilsvarende regel som for oppgavefellesskap om at en eventuell administrativ leder ansettes av representantskapet selv når rådet er et eget rettssubjekt, men at det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at dette skal gjøres av et styre. Deltakerne kan legge føringer for hvordan ansettelsen skal skje i samarbeidsavtalen. Hvis rådet ikke er et eget rettssubjekt, må en av deltakerkommunene (kontorkommune) ansette en administrativ leder. Se forslaget til § 18-9 første ledd og § 18-3 andre ledd. I tilfeller hvor rådet har en

administrativ leder, vil hen ha tilsvarende ansvar som kommunedirektør, jf. §§ 13-1, 25-1 og 25-2.

Etter departementets vurderinger er det neppe relevant for interkommunalt politisk råd med en administrasjon med over 30 egne ansatte, slik det kan være for noen oppgavefellesskap. Departementet foreslår derfor ikke et tilsvarende krav om å ha partssammensatte utvalg. Dersom rådet er et eget rettssubjekt og har ansatte, bør representanter for de ansatte likevel ha møte- og talerett, se forslaget til § 18-10.

Videre er konsekvensene av å tre ut av et interkommunalt politisk råd vesentlig mindre enn i et oppgavefellesskap. Departementet foreslår derfor at den enkelte deltakeren kan tre ut med seks måneders varsel, med mindre deltakerne avtaler noe annet, se forslaget til § 18-11 første ledd. Dersom en deltakers rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold, bør det være mulig for deltakeren å tre ut med umiddelbar virkning.

En god del av lovforslagene som gjelder for oppgavefellesskap knytter seg til myndigheten slike samarbeid har til å fatte enkeltvedtak og til å yte tjenester rettet mot innbyggerne. Slike bestemmelser er ikke relevante for interkommunalt politisk råd. Departementet foreslår derfor *ikke* egne bestemmelser for råd om følgende:

- Instruksjons- og omgjøringsadgang (§ 19-12)
- Tilleggskrav til samarbeidsavtalen ved delegering av myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi forskrift (§ 19-13)
- Statlig kontroll og tilsyn (§ 19-14)
- Orientering til statsforvalteren (§ 19-15)
- Forholdet til arkivlova (§ 19-19)

5.3 Endringer i reglene for vertskommunesamarbeid

5.3.1 Innledning

I dette kapitlet foreslår departementet endringer i reglene for vertskommunesamarbeid, som gjør det mulig å inngå et vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om oppgaver de har felles. Departementet foreslår også endringer i reglene om administrativt vertskommunesamarbeid som åpner for at det kan inngås en felles samarbeidsavtale mellom flere kommuner. I tillegg foreslår departementet å avvikle vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd.

5.3.2 Gjeldende rett

5.3.2.1 Generelt om samarbeidsmodellen

Vertskommunemodellen er regulert i kommuneloven kapittel 20, og innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) overlater bestemte oppgaver og avgjørelsesmyndighet til en annen kommune (vertskommunen).

Vertskommunesamarbeidet er organisatorisk en del av vertskommunens virksomhet, og innebærer ikke etablering av et eget rettssubjekt. Vertskommunemodellen gir en generell

adgang til å delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til vertskommunen, se kommuneloven § 20-1.

Vertskommunemodellen er spesielt utviklet for samarbeid om lovpålagte oppgaver som krever at det fattes enkeltvedtak eller gis forskrift. Vertskommunesamarbeid brukes for eksempel ved individrettete tjenester, som barnevern og sosiale tjenester. Dette er reflektert i lovteksten ved at det fremgår av § 20-1 at en kommune kan overlate utførelsen av «lovpålagte oppgaver» til en vertskommune. I forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) side 135) står det at adgangen til å overlate avgjørelsesmyndighet til en vertskommune innenfor oppgaver som ikke er lovpålagte, må avgjøres på ulovfestet grunnlag. Disse forarbeidene er imidlertid fra 2006, og gir ikke uttrykk for gjeldende rett etter dagens kommunelov. Med kommuneloven 2018 har det kommet en generell hjemmel til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter i saker som ikke gjelder lovpålagte oppgaver, såfremt saken ikke er av prinsipiell betydning, se § 5-4 andre ledd. Videre er det tatt inn en bestemmelse i § 17-1 om at kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles *oppgaver* gjennom et interkommunalt samarbeid. Disse bestemmelsene innebærer at det også er adgang til å overlate utførelsen av oppgaver som ikke er lovpålagte til en vertskommune.

Kommuneloven regulerer to former for vertskommunesamarbeid – administrativt samarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd (som består av minst to folkevalgte fra hver av deltakerkommunene). I begge modellene vil de konkrete oppgavene det blir samarbeidet om, bli utført av administrasjonen til vertskommunen. Hovedforskjellen på de to formene er knyttet til om samarbeidet er på rent administrativt nivå eller om samarbeidet har en overordnet nemnd som er felles for kommunene. En annen viktig forskjell er at en kommune ikke kan delegere saker av prinsipiell betydning til et administrativt vertskommunesamarbeid, noe det er mulighet for i et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd.

5.3.2.2 Statlig kontroll og tilsyn

Kommuneloven § 20-7 har regler om lovlighetskontroll av vedtak som treffes av vertskommunen. Det følger av bestemmelsen at tre eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre eller fylkesting kan kreve at departementet kontrollerer om vedtaket er lovlig etter reglene om lovlighetskontroll i kommuneloven kapittel 27. Når det gjelder vertskommunesamarbeid mellom kommuner, har departementet delegert myndigheten til å føre lovlighetskontroll til statsforvalteren.

Dersom det utføres statlig tilsyn med de oppgavene vertskommunen utfører for samarbeidskommunen, skal pålegg eller sanksjoner fra tilsynsmyndigheten rettes mot vertskommunen, og det er vertskommunen som er ansvarlig for at pålegg eller sanksjoner blir fulgt opp, jf. kommuneloven § 20-10.

Hvis det fremgår av den enkelte sektorlov at det er statlig klageinstans for kommunale vedtak, vil det også gjelde når vertskommunen fatter enkeltvedtak på vegne av en samarbeidskommune. Administrasjonen i vertskommunen er underinstans, jf. kommuneloven § 20-5. I vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd, er det nemnda som er underinstans, jf. § 20-6.

Det følger av kommuneloven § 20-4 femte ledd at vertskommunen skal orientere statsforvalteren om at samarbeidet er opprettet. I et vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner er det departementet som skal orienteres.

5.3.2.3 Vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner

En kommune kan være vertskommune for flere kommuner, og innenfor flere områder. I lovverket er det imidlertid ikke åpnet opp for at kommuner og fylkeskommuner sammen kan inngå i et vertskommunesamarbeid. I forarbeidene begrunnes dette med at kommuner og fylkeskommuner har ulike oppgaver, og at det derfor vil være avgrenset praktisk mulighet til å samarbeide om felles forvaltningsoppgaver i en vertskommune (se Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) punkt 5.3):

> Når det gjeld samarbeid mellom kommunar og fylkeskommunar gjennom ein vertskommune, vart det lagt til grunn i høyringsnotatet at dette ikkje vil vere aktuelt. Dette har samanheng med at kommunar og fylkeskommunar har ulike oppgåver, og at det derfor vil vere avgrensa praktiske høve til å samarbeide om felles forvaltningsoppgåver i ein vertskommune. Det kan likevel vere aktuelt med kjøp av administrative tenester mellom nivåa, men da utanfor eit vertskommunesamarbeid slik det er regulert i dette lovframlegget.

5.3.2.4 Separate samarbeidsavtaler i administrativt vertskommunesamarbeid

Det følger av kommuneloven § 20-2 første ledd at en kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. En slik samarbeidsavtale må vedtas av hvert enkelt kommunestyre eller fylkesting, se kommuneloven § 20-4. Det må altså inngås separate avtaler mellom vertskommunen og hver enkelt samarbeidskommune. Dette er presisert i forarbeidene (Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) punkt 5.6.2), der det står:

> I eit administrativt vertskommunesamarbeid er avtalen eit forhold mellom vertskommunen og kvar enkelt samarbeidskommune, sjølv om vertskommunen har gjort avtale om å utføre dei same oppgåvene for fleire kommunar. Dette har samanheng med at vertskommunen kan utføre ulike oppgåver for ulike samarbeidskommunar. I eit vertskommunesamarbeid med felles nemnd må ein inngå ein felles avtale. Dette har samanheng med at kommunane må samarbeide om dei same oppgåvene i ein slik modell, og at alle deltakarkommunane blir medlemmer i den felles folkevalde nemnda som gjer vedtak på vegner av alle kommunane.

5.3.2.5 Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Det følger av kommuneloven § 20-3 at kommuner som deltar i et vertskommunesamarbeid kan avtale å opprette en felles, folkevalgt nemnd i vertskommunen. I et slikt vertskommunesamarbeid skal det inngås en felles samarbeidsavtale for alle deltakerkommunene. Deltakerne kan gi nemnda myndighet til å fatte enkeltvedtak i alle typer saker hvis ikke noe annet følger av lov. Nemnda kan dermed fatte vedtak i saker av prinsipiell karakter, i motsetning til administrativt vertskommunesamarbeid. Deltakernes kommunestyrer eller fylkesting må selv delegere den samme myndigheten til nemnda. Det innebærer at nemnda bare kan treffe vedtak i samme typer saker på vegne av deltakerne. Når nemnda har fått delegert myndighet til å fatte vedtak, kan nemnda gi kommunedirektøren i vertskommunen myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

I nemnda skal hver av deltakerne være representert med to eller flere medlemmer. Nemnda skal ha en leder og en nestleder som velges blant medlemmene. Kommunelovens bestemmelser for utvalg gjelder på tilsvarende måte så langt det passer.

Den enkelte samarbeidskommunen kan gi vertskommunen instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som bare gjelder samarbeidskommunen eller dens innbyggere. Samarbeidskommunen kan også omgjøre vedtak som er truffet etter delegert myndighet, i henhold til reglene i forvaltningsloven § 35 første ledd. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- og omgjøringsmyndighet når samarbeidskommunen har delegert myndighet til vertskommunen.

5.3.3 Vurdering og lovforslag

5.3.3.1 Vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner

I motsetning til andre samarbeidsmodeller kan vertskommunesamarbeid bare inngås mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner. Begrunnelsen er at vertskommunesamarbeid ble utviklet spesielt for lovpålagte oppgaver og individrettet tjenesteyting, som typisk er lagt til enten kommunene eller fylkeskommunene.

Departementet mener denne begrensningen er til hinder for hensiktsmessig organisering av samarbeid om oppgaver som kommuner og fylkeskommuner har til felles. Dette kan for eksempel være administrative støttetjenester som arkiv, IKT og kontrollutvalgssekretariat. I likhet med kommunene, driver fylkeskommunen også med disse tjenestene, men de har ofte en større drift og administrasjon rundt disse oppgavene. Både kvalitet- og effektivitetshensyn kan derfor tilsi at et vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommunen og kommunene i et område kan være hensiktsmessig. Fylkeskommunene kan dermed blant annet bidra til å avlaste kommunene.

Selv om kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide gjennom andre samarbeidsformer, kan vertskommunesamarbeid i mange tilfeller være mer ønskelig. Det gjelder særlig hvis det er tale om et oppgaveområde der det er mindre behov for løpende politisk styring og kontroll fra deltakerkommunene. Arkivsamarbeidet mellom kommunene i Sogn og Fjordane og Vestland fylkeskommune (*Kommunearkivordninga i Vestland KO*) er et eksempel på dette. Disse har fått godkjenning for et forsøk om vertskommunesamarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen fordi de mener dette gir en mer hensiktsmessig og effektiv organisering.

På bakgrunn av dette foreslår departementet endringer som innebærer at kommuner og fylkeskommuner kan være vertskommune for hverandre. Det må imidlertid dreie seg om oppgaver kommunene og fylkeskommune har felles. Ellers vil fylkeskommunene kunne utføre oppgaver som bare kommunene er pålagt å gjøre, og omvendt. Det vises for øvrig til drøftelsen under kapittel 4.2.3.5 om samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner i et oppgavefellesskap, der de samme hensynene gjør seg gjeldende.

Departementet foreslår en lovbestemmelse om at reglene for vertskommune gjelder for vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, når kommuner og fylkeskommuner kan utføre samme oppgaver eller utøve samme myndighet.

I likhet med hva som gjelder for annet interkommunalt samarbeid, må også kommuner og fylkeskommuner som ønsker å inngå et vertskommunesamarbeid være bevisste på å overholde reglene om offentlige anskaffelser. En ordning som partene oppfatter som en avtale om vertskommunesamarbeid, *kan* i realiteten være å anse som utveksling av ytelser (et kjøp), som må følge reglene om offentlige anskaffelser. Om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse på et forhold må alltid vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Det er elementene i avtalen som må vurderes, ikke om avtalen er betegnet som et vertskommunesamarbeid.

Statlig kontroll og tilsyn

Statsforvalteren har kontroll- og veiledningsoppgaver overfor kommunene. Det samme gjelder departementet overfor fylkeskommunene. Dersom en kommune og en fylkeskommune inngår et vertskommunesamarbeid, bør derfor statsforvalteren og departementet orienteres. Departementet foreslår en bestemmelse om at vertskommunen skal orientere statsforvalteren og departementet om at et vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner er opprettet, se forslag til endringer i § 20-4 femte ledd.

Reglene om lovlighetskontroll i § 20-7 og statlig tilsyn i § 20-10 vil også gjelde i et vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Det samme gjelder reglene om klagebehandling i § 20-5.

Når en fylkeskommune er vertskommune for en kommune om oppgaver der staten har en klage-, tilsyns- eller kontrollfunksjon, kan det bli spørsmål om hvilket statlig organ som er klage-, kontroll-, eller tilsynsinstans. Når det gjelder lovlighetskontroll, vil fortsatt departementet føre lovlighetskontroll med fylkeskommunens vedtak, også når vedtaket er truffet på vegne av en kommune. Videre vil statsforvalteren føre lovlighetskontroll med kommunens vedtak, også dersom det er truffet på vegne av en fylkeskommune. Departementet vil klargjøre dette i forskrift 30. juli 2019 nr. 1096 om delegering av myndighet etter kommuneloven mv.

Hvilket statlig organ som er klage-, eller tilsynsinstans, må i utgangspunktet avklares gjennom en tolkning av den bestemmelsen som gir staten den aktuelle tilsyns- eller kontrollmyndigheten. Det kan også gis egne retningslinjer eller veiledning i den aktuelle sektoren. Hvis det ikke er tilfellet, må spørsmål løses konkret, og berørte statlige instanser bør ha dialog for å finne en løsning.

Departementet antar likevel at dette sjeldent vil komme på spissen, ettersom det er få områder der kommuner og fylkeskommuner er tildelt den samme enkeltvedtakskompetansen, eller der det føres tilsyn med oppgaver som er tildelt både kommuner og fylkeskommuner. Eksempler på dette er behandling av innsynsbegjæringer, der statsforvalteren er klageinstans både for kommuner og fylkeskommuner, se offentleglova § 32 første ledd tredje punktum. Et annet eksempel er arkiv, der Nasjonalarkivet har tilsynsansvar overfor alle offentlige organer, se arkivlova § 21.

5.3.3.2 Felles samarbeidsavtale i administrativt vertskommunesamarbeid

Dersom en kommune skal være vertskommune for flere kommuner (i administrative vertskommunesamarbeid), må det inngås separate avtaler mellom vertskommunen og hver enkelt samarbeidskommune. Dette er begrunnet med at vertskommunen kan utføre ulike oppgaver for ulike samarbeidskommuner. Vertskommune A kan for eksempel løse oppgaver innen barnevern for kommune B, sosiale tjenester for kommune C og både barnevern og sosiale tjenester for kommune D. Dersom det hadde vært mulig med en felles avtale i slike tilfeller, kunne det fått som konsekvens at kommunene B og C var med på å påvirke og sette rammer for tjenesteområder og oppgaver som disse kommunene ikke hadde delegert til vertskommunen.

I tilfeller der en vertskommune utfører *de samme* oppgavene og delegeres *den samme* myndigheten fra samarbeidskommunene, gjør ikke dette hensynet seg gjeldende. Vertskommunen inngår gjerne i praksis likelydende bilaterale avtaler med alle samarbeidskommunene i slike situasjoner. Dette kan oppleves som tungvint, og det vil kunne være tidsbesparende for kommunene å inngå en felles avtale. Etter departementets vurdering bør regelverket åpne for dette, og foreslår en bestemmelse i § 20-4 første ledd om at det kan inngås en felles samarbeidsavtale mellom samarbeidskommunene og vertskommunen dersom flere samarbeidskommuner overlater de samme oppgavene og delegerer den samme myndigheten til en vertskommune.

Dersom det inngås en slik felles avtale, må kommunene bli enige om alle punktene i avtalen, inkludert hvordan vertskommunen skal kompenseres. Ved eventuelle endringer i sentrale punkter samarbeidsavtalen, jf. kommuneloven § 20-4, for eksempel om hvilke oppgaver vertskommunen skal utføre eller hva slags myndighet som skal delegeres, må kommunestyrene i alle deltakerkommunene vedta endringene. Kommunene kan imidlertid delegere til kommunedirektøren i vertskommunen å gjøre mindre endringer i samarbeidsavtalen, se Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) side 139.

5.3.3.3 Avvikle vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Vertskommune med felles, folkevalgt nemnd er en samarbeidsform som har vært svært lite i bruk siden den kom inn i kommuneloven i 2006. I dag er nemndsmodellen en alternativ samarbeidsform hvis det skal tas prinsipielle avgjørelser i et vertskommunesamarbeid.

Rapportene *Bruk av vertskommunemodellen blant norske kommuner 2008–2016* (NIBR, 2019) og *Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid* (Oslo Economics m.fl., 2022) peker på noen mulige forklaringer på hvorfor vertskommune med felles, folkevalgt nemnd er lite i bruk. Det kan skyldes at kommunene ikke ser behov for vertskommunesamarbeid om prinsipielle saker. Det kan også forklares med at nemndas mandat, plassering i vertskommunens organisasjon og forholdet mellom nemnda og administrasjonen oppleves uklar. Siden det er administrasjonen i vertskommunen som utfører oppgavene, viser erfaringer at det uansett er behov for direkte styring og dialog mellom administrasjonen i vertskommunen og i samarbeidskommunene. Nemnda kan dermed bli satt på sidelinjen, og oppleves ikke relevant for samarbeidet. Videre kan det oppleves som ressurskrevende med nemnd.

For å forenkle regelverket og redusere antall samarbeidsformer, foreslår departementet å avvikle modellen. Dette må sees i sammenheng med forslaget om at oppgavefelleskap som er eget rettssubjekt skal kunne delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak. Det vil dermed være mulig å legge tjenester som innebærer myndighetsutøvelse til et samarbeid der alle kommunene får innflytelse gjennom folkevalgt organisering og styring. Etter departementets vurdering er det dermed ikke lenger behov for vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd.

Departementet foreslår en bestemmelse om at kommuner som har opprettet en felles, folkevalgt nemnd i et vertskommunesamarbeid, skal avvikle nemnda innen to år etter ikrafttredelsen av de andre lovendringene. Dermed får kommunene tid til å omorganisere og endre samarbeidet, se lovforslaget § 20-3 første ledd.

Når fristen for å avvikle nemnda er ute, bør reglene i kommuneloven om vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd oppheves. Dette gjelder § 20-3, § 20-4 fjerde ledd og § 20-6. Når disse bestemmelsene oppheves, vil det kun være én type vertskommunesamarbeid etter loven. Departementet mener derfor at begrepet «administrativt» vertskommunesamarbeid bør utgå fra lovteksten når det ikke lenger blir mulig å opprette nemnd.

Opphevelsen av reglene i kapittel 20 om vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd og lovtekniske tilpasninger i reglene om administrativt vertskommunesamarbeid, bør skje fra samme tidspunkt. Departementet vil fremme et eget lovforslag om dette når fristen for å avvikle felles, folkevalgt nemnd har gått ut. Endringene, som vil tre i kraft på et senere tidspunkt, sendes likevel på høring nå, se kapittel 9.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Med dette lovforslaget får kommunene flere muligheter til å løse oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. Det åpnes for at kommunene kan inngå mer helhetlige samarbeid om flere tjenesteområder, også oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. Dette kan gjøres gjennom et oppgavefellesskap der alle kommunene får innflytelse gjennom folkevalgt organisering og styring.

Dersom målet om å etablere fastere og mer langsiktige samarbeid om flere tjenesteområder skal oppnås, vil det innebære at mange kommuner gjennomgår og endrer dagens strukturer for interkommunalt samarbeid. Det vil medføre økonomiske og administrative ressurser. Hvor store disse blir, vil avhenge av mange ulike forhold, og vil variere fra kommune til kommune. Det vil først og fremst avhenge av om kommunene ønsker å gjøre endringer. Det vil også bero på om kommunene ønsker å etablere nye eller bygge videre på eksisterende oppgavefellesskap, omfanget av eksisterende samarbeid som kommunene vil endre eller legge ned, hvilke tjenesteområder man vil flytte til oppgavefellesskapet og om kommunene ønsker å endre lokalisering av tjenester og arbeidsplasser.

Det å samle samarbeid og etablere fastere konstellasjoner vil likevel gi besparelser for kommunene på sikt, både administrativt og økonomisk. Slik Generalistkommuneutvalget

pekte på, vil langsiktige samarbeidsrelasjoner kunne minske transaksjonskostnadene ved etablering av samarbeid og føre til at ressurser kan brukes til å drifte og utvikle samarbeidet, framfor stadige «reforhandlinger» av samarbeidsvilkår. Det vil også kunne føre til mer stabil organisering og langsiktig drift av tjenestene, sterkere fagmiljøer, bedre tilgang på arbeidskraft og færre samarbeid å administrere for kommunene.

Med lovforslaget blir også regelverket for oppgavefellesskap klarere, noe som vil gjøre det enklere å administrere og styre samarbeidet, både for deltakerkommunene og samarbeidet.

Enkelte av lovendringene kan føre til at det må gjøres endringer i eksisterende oppgavefellesskap. Departementet foreslår et krav om at oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt må ansette en administrativ leder. Kravet kan få økonomiske og administrative konsekvenser for enkelte oppgavefellesskap, ved at det må ansettes en administrativ leder. Siden det er deltakerkommunene som finansierer samarbeidet, vil det i praksis være kommunene som må dekke eventuelle merkostnader knyttet til en slik ansettelse. Departementet legger til grunn at kravet om administrativ leder bare vil få konsekvenser for et fåtall samarbeid. Det vanlige er at oppgavefellesskap som er organisert som et eget rettssubjekt har ansatt en daglig/administrativ leder. Departementet presiserer at det ikke er et krav om å ansette en administrativ leder på fulltid. Dersom samarbeidet har lite behov for administrativ kapasitet, kan derfor oppgavefellesskapet ansette en administrativ leder i en liten stillingsprosent.

Videre foreslår departementet at det skal fastsettes i samarbeidsavtalen om deltakerne skal orienteres om samarbeidets økonomi, eventuelle forvaltningsrevisjoner og tilsynsrapporter. Dette er en konkretisering av dagens krav. Det krever ikke endring av avtalene, men kommuner som er deltakere i oppgavefellesskap må gå gjennom samarbeidsavtalen og vurdere om det er nødvendig å ta inn ytterligere krav til hva oppgavefellesskapet skal rapportere om til deltakerne. Dette vil kreve svært beskjedne administrative ressurser i de aktuelle kommunene.

Departementet foreslår også at oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt og som har mer enn 30 ansatte må opprette et partssammensatte utvalg. I dag er det få oppgavefellesskap som har over 30 ansatte. I Enhetsregisteret er det registrert fire oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt med over 30 ansatte. Disse samarbeidene vil måtte bruke noe administrative ressurser på å etablere og drifte et partssammensatte utvalg.

De øvrige endringene i regelverket for kommunalt oppgavefellesskap får ikke økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Det samme gjelder endringene i regelverket for interkommunalt politisk råd, som bare er klargjøringer.

Når det gjelder regelverket om vertskommunesamarbeid, vil forslaget om å oppheve samarbeidsformen vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd få økonomiske og administrative konsekvenser for kommuner som bruker denne modellen. Det finnes i dag ingen oppdatert oversikt over hvor mange slike samarbeid som finnes, men alle kartlegginger som er gjort tyder på at samarbeidsmodellen knapt er brukt. For kommunene som eventuelt bruker vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd, foreslår

departementet en overgangsperiode på to år, slik at det er tid til å gjøre nødvendige omorganiseringer.

De øvrige endringene i reglene om vertskommunesamarbeid gir kommuner og fylkeskommuner flere muligheter til å samarbeide, men har ikke i seg selv økonomiske eller administrative konsekvenser. Når det gjelder muligheten til å inngå en felles samarbeidsavtale i tilfeller der flere samarbeidskommuner overlater de samme oppgavene til en vertskommune, vil lovendringen være en forenkling som kan føre til noen besparelser for deltakerne.

Endringer i samarbeidsstrukturer vil i de fleste tilfeller kreve grundige økonomiske, juridiske og administrative analyser og vurderinger. Det er kommunene som må sørge for dette. Departementet viser til at KS og Samfunnsbedriftene gir råd og veiledning om interkommunalt samarbeid, blant annet gjennom medlemsservice og advokatoppdrag. Slik det framgår av kapittel 2.4.2 vil departementet også vurdere andre pedagogiske og økonomiske virkemidler.

Det følger av hovedinstruksen for statsforvalteren at statsforvalterne skal sørge for god og oppdatert kompetanse knyttet til regelverket om modeller for interkommunalt samarbeid. Statsforvalteren skal videre veilede om muligheter og begrensninger for reglene om interkommunalt samarbeid etter kommuneloven og IKS-loven.

Å gi veiledning om reglene i kommuneloven vil derfor ikke være en ny oppgave for statsforvalterne. I en overgangsperiode vil statsforvalterne måtte bruke noe kapasitet på å sette seg inn i de nye reglene, for å kunne veilede kommuner i samsvar med veiledningsoppgaven i hovedinstruksen. Departementet vil utarbeide veiledning og bistå med annen støtte i den forbindelse. Formålet med endringene i reglene er at kommunene får større handlingsrom, men også at regelverket skal bli klarere og enklere å forstå. Dette vil på sikt kunne bidra til at samarbeid kan etableres av kommunene på en mer effektiv måte, som igjen vil kunne gi mindre behov for veiledning og oppfølging av statsforvalterne.

Endringene i regelverket innebærer at oppgavefellesskap skal kunne brukes som samarbeidsmodell for oppgaver om offentlig myndighetsutøvelse. Derfor skal statsforvalterne etter lovforslaget bli orientert om at samarbeid som fatter enkeltvedtak eller gir forskrift er opprettet. Dette er viktig for at statsforvalterne skal ha oversikt over det interkommunale samarbeidet i fylke og for å kunne ivareta sine oppgaver som blant annet tilsyns- og klageinstans. Etter kommuneloven i dag mottar statsforvalterne tilsvarende informasjon om vertskommunesamarbeid. Opplysningene statsforvalterne mottar vil inngå i statsforvalternes helhetlige oversikt over situasjonen i enkeltkommuner, og danne grunnlag for en mer effektiv og målrettet veiledning og kommunedialog.

Dersom flere oppgaver og tjenesteområder samles i ett samarbeid, vil statsforvalteren kunne forholde seg til ett samarbeid i stedet for flere kommuner. Samlet vurderer departementet at endringene i kommuneloven ikke vil føre til noe vesentlig merarbeid for statsforvalterne.

7 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til endringer i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Til § 5-1 andre og femte ledd

I *andre ledd* bokstav i og i *femte ledd* gjøres en språklig justering i tråd med begrepsbruken i kapitlene 18 og 19. Justeringen går ut på styringsorganer endres til underordnete organer. Endringen har ikke innholdsmessig betydning.

Til § 5-2 andre ledd

I *andre ledd* bokstav c gjøres en språklig justering av begrepet underordnet styringsorgan. Se merknaden til § 5-1.

Til § 5-13 andre ledd

I *andre ledd* gjøres en språklig justering av begrepet andre styringsorganer. Se merknaden til § 5-1.

Til § 7-2 første og fjerde ledd

I *første ledd* bokstav f og bokstav g og *fjerde ledd* gjøres en språklig justering av begrepet andre styringsorganer. Se merknaden til § 5-1.

Til § 7-3 femte ledd

I *femte ledd* andre punktum gjøres en språklig justering av begrepet andre styringsorganer. Se merknaden til § 5-1.

Til § 18-1 Interkommunalt politisk råd

Første ledd videreføres uendret.

Nytt *andre ledd* tydeliggjør at deltakerne må ta stilling til om rådet skal være et eget rettssubjekt når samarbeidet opprettes. Dette følger også av § 18-4 fjerde ledd bokstav b om minimumskravene til samarbeidsavtalen, og er dermed ingen endring av gjeldende rett. Gjeldende andre ledd flyttes og presiseres i nytt § 18-3 første ledd.

Tredje ledd videreføres uendret.

Gjeldende fjerde ledd flyttes og presiseres i ny bestemmelse om forholdet til kommuneloven i § 18-12.

Til § 18-2 Deltakeransvar

Paragrafen videreføres. I *andre ledd* endres ordet «må» til «skal». Dette er en språklig justering uten innholdsmessig betydning.

Til § 18-3 Oppgaver og myndighet

Paragrafen er ny og tydeliggjør hvilke oppgaver og ansvar interkommunalt politisk råd har. Gjeldende § 18-3 videreføres i §§ 18-5, 18-6 første ledd og 18-7 første ledd.

Første ledd første punktum viderefører gjeldende § 18-1 første ledd andre punktum. I *andre punktum* presiseres det at interkommunale politiske råd ikke kan yte tjenester. Dette er en videreføring av gjeldende rett. Råd kan utføre oppgaver som har sammenheng med det politiske arbeidet i samarbeidet. Dette kan for eksempel være å koordinere oppgaver, lede prosjekter eller utrede ulike tiltak i regionen, slik som behov for endringer i strukturer eller samarbeid.

Første ledd tredje og fjerde punktum viderefører § 18-1 andre ledd. I tillegg klargjøres det at rådet må være et eget rettssubjekt dersom det skal treffe enkeltvedtak og gi forskrift om interne forhold i samarbeidet. Dette henger sammen med at en eller flere av deltakerne må foreta eventuelle ansettelser i råd som ikke er eget rettssubjekt, jf. § 18-3 andre ledd. Dersom råd som *ikke* er eget rettssubjekt fatter enkeltvedtak om forvaltning av tilskuddsordninger, gjelder i utgangspunktet forvaltningsloven § 28 første ledd første punktum [ny forvaltningslov § 62 andre ledd] om klageinstans. For råd som *er* eget rettssubjekt gjelder i utgangspunktet forvaltningsloven § 28 andre ledd andre og tredje punktum [ny forvaltningslov § 62 fjerde ledd].

Andre ledd tilsvarer § 19-3 andre ledd og skal forstås på samme måte.

Tredje ledd tilsvarer § 19-4 andre ledd og skal forstås på samme måte.

Fjerde ledd tilsvarer § 19-4 tredje ledd og skal forstås på samme måte.

Til § 18-4 Samarbeidsavtale

Første, tredje og *fjerde ledd* videreføres uten innholdsmessige endringer.

I *andre ledd* tas det inn en henvisning til femte ledd. Det innebærer at avtaleendringer som gjelder forhold nevnt i femte ledd må vedtas av de enkelte kommunestyrene og fylkestingene selv i alle deltakerkommunene.

I *tredje ledd andre punktum* endres ordlyden fra «slike endringer *må* vedtas», til «slike endringer *skal* vedtas». Endringen har ikke innholdsmessig betydning.

Nytt *femte ledd* åpner for at det kan fastsettes i samarbeidsavtalen hvordan rådet skal være organisert, for eksempel om rådet skal ha et styre. På denne måten kan deltakerne, med bindende virkning for representantskapet, bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres. Bestemmelsen tilsvarer § 19-5 femte ledd første punktum, og skal forstås på samme måte.

Til § 18-5 Representantskap

Første ledd viderefører gjeldende § 18-3 første ledd, første, andre, tredje og fjerde punktum. Gjeldende femte og sjette punktum flyttes til ny § 18-6 første ledd om leder og nestleder i representantskapet.

Andre ledd viderefører § 18-3 andre ledd. Det gjøres en språklig justering uten innholdsmessig betydning, ved at ordet «videredelegere» endres til «delegere».

Tredje ledd viderefører § 18-3 tredje ledd. Det gjøres to språklige justeringer som ikke har innholdsmessig betydning, ved at ordet «skal» legges til i første og tredje punktum.

Nytt *fjerde ledd* tilsvarer § 19-6 fjerde ledd og skal forstås på samme måte.

Gjeldende § 18-3 fjerde ledd flyttes til ny § 18-7 første ledd første og andre punktum med språklige justeringer.

Til § 18-6 Leder og nestleder i representantskapet

Paragrafen er ny. *Første ledd* viderefører gjeldende § 18-3 første ledd femte og sjette punktum. Bestemmelsene tilsvarer § 19-7 og skal forstås på samme måte.

Til § 18-7 Underordnete organer

Bestemmelsen er ny og gir regler om underordnete organer i råd, inkludert styrer. Paragrafen tilsvarer § 19-8.

Første ledd første og andre punktum viderefører gjeldende § 18-3 fjerde ledd med noen språklige justeringer. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 18-4 femte ledd, som innebærer at dersom det er fastsatt i samarbeidsavtalen at rådet skal ha en bestemt organisering, er dette bindende for representantskapet. Andre punktum slår fast at representantskapet i utgangspunktet velger leder, nestleder og øvrige medlemmer av underordnete organer. Valg av medlemmer til underordnete organer følger reglene i kapittel 7. Representantskapet må følge de alminnelige valgbarhetsreglene, blant annet regelen i § 7-2 tredje ledd bokstav b om at det bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i en av deltakerkommunene som er valgbare til underordnete organer. Se ellers merknaden til § 19-8 første ledd.

Første ledd første og andre punktum viderefører gjeldende § 18-3 fjerde ledd med noen språklige justeringer. Myndigheten til opprette underordnete organer ligger til representantskapet selv, som betyr at denne myndigheten ikke kan delegeres til andre organer eller administrasjonen i oppgavefellesskapet. Dersom deltakerkommunene har fastsatt noe om organiseringen av oppgavefellesskapet i samarbeidsavtalen, for eksempel hva slags organer oppgavefellesskapet skal ha, er dette likevel bindende for representantskapet, jf. forslaget i § 18-4 femte ledd. *Andre punktum* slår fast at representantskapet i utgangspunktet velger leder, nestleder og øvrige medlemmer av underordnete organer. Valg av medlemmer til underordnete organer følger reglene i kapittel 7. Representantskapet må følge de alminnelige valgbarhetsreglene, blant annet regelen i § 7-2 tredje ledd bokstav b om at det bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i en av deltakerkommunene som er valgbare til underordnete organer. Se ellers merknaden til § 19-8 første ledd.

Andre ledd tilsvarer § 19-8 andre ledd. Bestemmelsen skal forstås på samme måte, men må tolkes med de begrensningene som følger av at råd er et politisk samarbeid som ikke kan yte tjenester. Dette betyr at underordnete organer bare kan gis myndighet til å fatte

endelige vedtak innenfor rådets myndighets- og ansvarsområde, for eksempel om tilskudd eller om en konkret høringsuttalelse. Et underordnet organ kan også gis innstillingsrett innenfor et saksområde eller det kan være et rent rådgivende organ.

Paragrafen skal ellers forstås på samme måte som § 19-8.

Til § 18-8 Møte- og talerett for ordførere og kommunedirektører

Paragrafen er ny. Bestemmelsene tilsvarer § 19-9 og skal forstås på samme måte.

Til § 18-9 Administrasjon

Første ledd første punktum tydeliggjør at interkommunale politiske råd kan ha en administrativ leder. Det er dermed valgfritt å ha en administrativ leder for råd, uavhengig av om rådet er et eget rettssubjekt eller ikke.

Andre punktum slår fast at en eventuell administrativ leder i et interkommunalt politisk råd som er et eget rettssubjekt ansettes av representantskapet selv. *Tredje punktum* åpner for at det likevel kan fastsettes i samarbeidsavtalen at administrativ leder skal ansettes av et styre. Dette tilsvarer § 19-10 første ledd andre punktum og skal forstås på samme måte. For råd som ikke er et eget rettssubjekt gjelder § 18-3 andre ledd om at en eller flere av deltakerkommunene (kontorkommune) må ansette personell en eventuell administrativ leder.

Fjerde og femte punktum tilsvarer § 19-10 første ledd tredje og fjerde punktum og skal forstås på samme måte.

Andre ledd tydeliggjør at en administrativ leder vil ha tilsvarende ansvar som kommunedirektøren i en kommune, jf. §§ 13-1, 25-1 og 25-2. Myndighet som ligger til kommunestyret eller fylkestinget etter bestemmelsene skal forstås som representantskapet.

Til § 18-10 Ansatterepresentasjon

Paragrafen er ny. Bestemmelsene tilsvarer § 19-11 første ledd og skal forstås på samme måte.

Til § 18-11 Uttreden og oppløsning

Paragrafen er ny og tilsvarer § 19-16, med to unntak. Det ene er at oppsigelsesfristen etter *første ledd* er på seks måneder, med mindre deltakerne avtaler noe annet. Det andre er at en deltaker etter *andre ledd* kan tre ut av samarbeidet med umiddelbar virkning hvis deltakerens rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av deltakerforholdet. Bestemmelsene i paragrafen skal ellers forstås på samme måte som § 19-16.

Til § 18-12 Forholdet til andre kapitler i loven

Paragrafen er ny og viderefører gjeldende § 18-1 fjerde ledd med noen tillegg og presiseringer. Bestemmelsene tilsvarer § 19-17 og skal forstås på samme måte. *Andre ledd andre punktum* innebærer at interkommunale politiske råd som er et eget rettssubjekt, kan gi forskrift etter §§ 8-3, 8-4, 8-6 og 8-10, for eksempel om godtgjøring til de

folkevalgte i rådet. Dette er å anse som interne forhold i samarbeidet, jf. § 18-3 første ledd. Dersom rådet ikke er et eget rettssubjekt, må en eller flere av deltakerne gi slik forskrift, jf. § 18-3 andre ledd.

Til § 18-13 Forholdet til forvaltningsloven

Bestemmelsen er flyttet fra § 18-1 femte ledd til en ny paragraf om forholdet til forvaltningsloven. Bestemmelsen ble tatt inn i kommuneloven med vedtakelsen av ny forvaltningslov (lov 20. juni 2025 nr. 81 om saksbehandlingen i offentlig forvaltning).

Til § 19-1 Kommunalt oppgavefellesskap

Første ledd videreføres uten endringer.

I *andre ledd* tydeliggjøres det at fylkeskommuner og kommuner bare kan være deltakere i samme oppgavefellesskap når de kan utføre samme oppgaver eller utøve samme myndighet. Det er dermed en forutsetning for slikt samarbeid at det er tale om enten frivillige (ikke-lovpålagte) oppgaver, eller lovpålagte oppgaver der kommuner og fylkeskommuner har den samme myndigheten eller de samme oppgavene i henhold til lov. Eksempler på lovpålagte oppgaver som kan løses i et oppgavefellesskap mellom kommuner og fylkeskommuner er oppgaver innen dokumenthåndtering, arkiv og kontrollutvalgssekretariat.

Gjeldende andre ledd flyttes til § 19-3 første ledd.

Tredje ledd er en tydeliggjøring av at deltakerne, ved opprettelsen av samarbeidet, må bli enige om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt. Dette følger også av § 19-5 fjerde ledd bokstav b om minimumskravene til samarbeidsavtalen, og er dermed ingen endring av gjeldende rett.

Gjeldende tredje ledd blir *fjerde ledd*.

Gjeldende fjerde ledd flyttes og presiseres i ny bestemmelse om forholdet til kommuneloven i § 19-17.

Til § 19-2 Deltakeransvar

Paragrafen videreføres. I *andre ledd* endres ordet «må» til «skal». Dette er en språklig justering uten innholdsmessig betydning.

Til § 19-3 Oppgavefellesskap med begrenset myndighet – ikke eget rettssubjekt

Paragrafen er ny, og tydeliggjør myndighet og rettslig handleevne for oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt.

Første ledd viderefører gjeldende § 19-1 andre ledd om at oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt ikke kan gis myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi forskrift, unntatt ved forvaltning av tilskuddsordninger. Dersom oppgavefellesskapet fatter enkeltvedtak om forvaltning av tilskuddsordninger, gjelder i utgangspunktet forvaltningsloven § 28 første ledd første punktum [ny forvaltningslov § 62 andre ledd] om klageinstans.

I *andre ledd* klargjøres det at når et oppgavefellesskap ikke er et eget rettssubjekt, kan det ikke selv foreta rettslige disposisjoner og binde seg utad. Det innebærer at en eller flere av deltakerne (kontorkommune) må inngå kontrakter og foreta andre rettslige disposisjoner. En eller flere av deltakerne må også ansette eventuelt personell, inkludert en eventuell administrativ leder. Den eller de deltakerkommunene i samarbeidet som tar disse beslutningene, vil være rettslig ansvarlig for kontrakter som inngås og andre rettslige disposisjoner. Deltakerne kan avtale at én kommune skal ha ansvaret, at flere kommuner deler på dette eller at ansvaret skal rullere. Det kan tas inn bestemmelser i samarbeidsavtalen om hvordan kontorkommunen(e) eventuelt skal kompenseres. Uavhengig av hvilken deltakerkommune som foretar rettslige disposisjoner på vegne av samarbeidet, vil alle deltakerkommunene være økonomisk ansvarlig for sin andel av forpliktelsene, i tråd med § 19-2.

Til § 19-4 Oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet – eget rettssubjekt

Paragrafen er ny. Bestemmelsen fastsetter hvilken myndighet som kan delegeres til et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt og hvilken rettslig handleevne et slikt oppgavefellesskap har.

Første ledd første punktum gir en vid adgang for kommuner og fylkeskommuner til å delegere avgjørelsesmyndighet til et oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt. Så lenge ikke myndigheten ligger til kommunestyret eller fylkestinget selv eller andre kommunale eller fylkeskommunale organer, kan enhver avgjørelsesmyndighet delegeres til et slikt oppgavefellesskap. Det inkluderer myndighet til å fatte enkeltvedtak, vedta forskrifter og utøve andre former for offentlig myndighet. Det omfatter også avgjørelsesmyndighet i saker som er av prinsipiell betydning. Bestemmelsen gir en *generell* hjemmel, som betyr at ikke kreves hjemmel for delegering i hver enkelt sektorlov.

Første ledd andre punktum fastslår at kommunestyrene eller fylkestingene må delegere den samme myndigheten til oppgavefellesskapet. Oppgavefellesskapet kan dermed ikke utføre oppgaver innenfor ulike fag- eller tjenesteområder for deltakerne.

Det er kommunestyrene eller fylkestingene *selv* som må delegere myndighet til oppgavefellesskapet. Slike vedtak kan dermed ikke delegeres til andre folkevalgte organer eller til administrasjonen i kommunen eller fylkeskommunen. Delegering av myndighet til oppgavefellesskapet kan gjøres gjennom samarbeidsavtalen, der det skal framgå hvilken myndighet som gis til oppgavefellesskapet, jf. § 19-5 fjerde ledd. Alternativt kan kommunestyret eller fylkestinget fatte egne vedtak om delegering, så lenge vedtaket er i samsvar med samarbeidsavtalen.

Andre ledd første punktum tydeliggjør hva det innebærer at oppgavefellesskap er et eget rettssubjekt. Som eget rettssubjekt har samarbeidet rettsevne og kan dermed ha rettigheter og forpliktelser, og ha partsstilling overfor offentlige myndigheter. Det tydeliggjøres med dette at oppgavefellesskapet selv kan være part i avtaler, ansette personell og ha arbeidsgiveransvar, søke om tillatelser og lignende, og at offentlige vedtak kan rettes direkte mot oppgavefellesskapet. Dersom et kommunalt oppgavefellesskap delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak, kan samarbeidet selv fatte vedtakene. Videre kan

oppgavefellesskapet opptre som part overfor offentlige myndigheter, for eksempel statlig forvaltning, nemnder og andre domstolliknende organer.

Andre ledd andre punktum klargjør at oppgavefelleskap som er et eget rettssubjekt alltid har partsevne etter tvisteloven. Dermed er dette særregulert i kommuneloven, jf. tvisteloven § 2-1 første ledd bokstav f, som viser til at partsevne for andre sammenslutninger og selvstendige offentlige virksomheter kan følge av annen lovgivning.

Tredje ledd klargjør for det første at lederen av representantskapet er rettslig representant for oppgavefellesskapet når oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt. Det er dermed den fremste folkevalgte i oppgavefellesskapet som har denne rollen, på samme måte som i kommuner, hvor dette er ordfører, jf. kommuneloven § 6-1 andre ledd. Den rettslige representanten er den som ivaretar oppgavefellesskapets rettigheter og plikter i en rettssak («stedfortreder» etter tvisteloven § 2-3 og § 2-5, jf. domstolloven § 191 tredje ledd). Den rettslige representanten representerer også oppgavefellesskapet i andre domstolliknende organer. Lederen av representantskapet kan delegere oppgaven til andre i oppgavefellesskapet i tråd med reglene i tvisteloven § 2-5 andre ledd.

Bestemmelsen klargjør også at lederen av representantskapet underskriver på oppgavefellesskapets vegne (signeringsfullmakt). Bestemmelsen tilsvarer kommuneloven § 6-1 andre ledd, som regulerer dette for ordfører i kommunen. En signeringsfullmakt innebærer en kompetanse til å skrive under på avtaler og andre dokumenter, men ikke en rett til å ta beslutninger. Den som skal ta beslutninger må på vanlig måte få delegert myndigheten. Kompetansen til å skrive under på vegne av oppgavefellesskapet kan delegeres til andre i oppgavefellesskapet.

Fjerde ledd er et forbud mot at oppgavefellesskapet kan være deltaker i selskaper eller andre organisasjonsformer, som for eksempel samvirkeforetak, foreninger eller stiftelser. Oppgavefellesskapet kan dermed ikke løse oppgaver på vegne av deltakerne gjennom slik deltakelse. Oppgavefellesskapet kan heller ikke videredelegere vedtaksmyndighet til et selskap eller annet rettssubjekt. Oppgavefellesskap kan likevel kjøpe tjenester fra oppdragstakere, innenfor rammene av regelverket om offentlige anskaffelser. Det har også adgang til å forvalte midler i aksjer for finansielle formål, for eksempel ved å plassere midler i aksjefond.

Til § 19-5 Samarbeidsavtale

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 19-4 om samarbeidsavtale med enkelte endringer.

I *andre ledd* tas det inn en henvisning til femte ledd. Det innebærer at avtaleendringer som gjelder forhold nevnt i femte ledd må vedtas av de enkelte kommunestyrene og fylkestingene selv i alle deltakerkommunene.

I *tredje ledd andre punktum* endres ordlyden fra «slike endringer *må* vedtas», til «slike endringer *skal* vedtas». Endringen har ikke innholdsmessig betydning.

I *fjerde ledd bokstav h* legges det inn en presisering om hva samarbeidsavtalen skal fastsette om rapportering til deltakerne. Det skal tas inn i samarbeidsavtalen om deltakerne skal orienteres om samarbeidets økonomi, eventuelle forvaltningsrevisjoner og

tilsynsrapporter. Det innebærer at deltakerne må ta stilling til om oppgavefellesskapet skal rapportere om disse forholdene, og på hvilken måte. Det vil være opp til deltakerne om det skal rapporteres om dette, eventuelt hvordan og hvor ofte, eller ved hvilke hendelser.

Nytt *femte ledd første punktum* åpner for at det kan fastsettes i samarbeidsavtalen hvordan oppgavefellesskapet skal være organisert, for eksempel om oppgavefellesskapet skal ha et styre. På denne måten kan deltakerne, med bindende virkning for representantskapet, bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres. Nytt *andre punktum* åpner for at deltakerne kan stille krav om at medlemmer av underordnete organer i oppgavefellesskapet må være folkeregistrert i en av deltakerkommunene (bostedskrav). Det er valgfritt for deltakerne om de ønsker å fastsette bestemmelser om forhold nevnt i femte ledd. Bestemmelsen er ikke uttømmende, og deltakerne står fritt til å fastsette andre forhold i samarbeidsavtalen, så lenge det er innenfor rammene av regelverket.

Til § 19-6 Representantskap

Første ledd viderefører gjeldende § 19-3 første ledd første, andre og tredje punktum. *Første ledd første punktum* innebærer at representantskapet, som øverste organ i samarbeidet, har kompetansen til å fatte oppgavefellesskapets avgjørelser. Representantskapet kan delegere myndigheten videre til underordnete organer. Kompetansen kan også delegeres til administrativ leder i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Gjeldende fjerde og femte punktum flyttes til ny § 19-7 første ledd om leder og nestleder i representantskapet.

Andre ledd viderefører § 19-3 andre ledd. Det gjøres en språklig justering uten innholdsmessig betydning, ved at ordet «videredelegere» endres til «delegere».

Tredje ledd viderefører § 19-3 fjerde ledd. Det gjøres to språklige justeringer som ikke har innholdsmessig betydning, ved at ordet «skal» legges til i første og tredje punktum.

Nytt *fjerde ledd* slår fast at deltakerne i samarbeidet kan instruere sine medlemmer av representantskapet om hvordan de skal stemme når en sak tas opp til avstemning. Myndigheten til å gi instruks ligger til kommunestyret, men kan delegeres innenfor rammene av kommuneloven, for eksempel til formannskapet eller ordføreren. Loven gir ingen bestemte føringer for hvordan instruks skal utformes. Det er mulig å gi instruks til enkeltmøter og enkeltsaker eller en mer generell instruks knyttet til et saksområde.

Gjeldende fjerde ledd flyttes til ny § 19-8 første ledd første og andre punktum om underordnete organer.

Til § 19-7 Leder og nestleder i representantskapet

Første ledd viderefører gjeldende 19-3 første ledd, fjerde og femte punktum.

Andre ledd tilsvarer i all hovedsak § 6-1 tredje ledd for ordfører. *Første punktum* slår fast at lederen av representantskapet har møte-, tale- og forslagsrett i alle underordnete organer i oppgavefellesskapet, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Det innebærer at hen har rett til å møte (og få innkalling), ta ordet og fremme forslag til vedtak

som organet må behandle og stemme over, i alle møter i organene. Det kan likevel avtales noe annet i samarbeidsavtalen, for eksempel at lederen ikke skal ha forslagsrett i underordnete organer eller at forslagsretten bare gjelder for et eventuelt styre og ikke andre organer. *Andre punktum* presiserer at lederen av representantskapet bare har stemmerett i organer der hen er valgt inn som medlem. Etter *tredje punktum* kan lederen la seg representere av et annet medlem av representantskapet i underordnete organer, så fremt lederen ikke selv er medlem av organet.

Andre ledd tilsvarer § 6-2 fjerde ledd for ordfører og varaordfører og skal forstås på samme måte.

Tredje ledd klargjør at det er representantskapet som fastsetter godtgjøringen til lederen og nestlederen av representantskapet. Dette gjelder med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Det kan for eksempel avtales at godtgjøringen fastsettes i henhold til en av deltakerkommunenes godtgjøringsforskrift.

Til § 19-8 Underordnete organer

Bestemmelsen er ny og gir regler om underordnete organer, inkludert eventuelle styrer. Første til fjerde ledd tilsvarer i stor grad reglene som gjelder for utvalg etter § 5-7.

Første ledd første og andre punktum viderefører gjeldende § 19-3 femte ledd med noen språklige justeringer. Myndigheten til å opprette underordnete organer ligger til representantskapet selv, som betyr at denne myndigheten ikke kan delegeres til andre organer eller administrasjonen i oppgavefellesskapet. Dersom deltakerkommunene har fastsatt noe om organiseringen av oppgavefellesskapet i samarbeidsavtalen, for eksempel hva slags organer oppgavefellesskapet skal ha, er dette likevel bindende for representantskapet, jf. forslaget i § 19-5 femte ledd De underordnete organene som opprettes kan være midlertidige eller faste. Et slikt organ kan for eksempel gis myndighet til å fatte endelige vedtak, gis innstillingsrett innenfor et saksområde, eller det kan være et rent rådgivende organ. Et styre er å anse som et underordnet organ.

Andre punktum slår fast at representantskapet i utgangspunktet velger leder, nestleder og øvrige medlemmer av underordnete organer. Valg av medlemmer til underordnete organer følger reglene i kapittel 7. Representantskapet må følge de alminnelige valgbarhetsreglene. Dersom det er fastsatt i samarbeidsavtalen at bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i en av kommunene i oppgavefellesskapet er valgbare til underordnete organer, jf. § 19-5 femte ledd, må representantskapet følge dette ved valget. Administrativ leder og ledere på tilsvarende nivå som i § 7-3 første ledd bokstav c er utelukket fra valg til underordnete organer, se § 19-10 andre ledd.

Tredje punktum slår fast at alle underordnete organer, i likhet med utvalg etter § 5-7, må ha minimum tre medlemmer.

I henhold til *andre ledd første punktum* er det representantskapet som beslutter hva slags saker underordnete organer skal behandle. Dette kan dermed ikke delegeres til andre organer eller til administrasjonen. Det kan likevel fastsettes bestemmelser om dette i samarbeidsavtalen, som vil være bindende for representantskapet. Det følger av *andre*

punktum at underordnete organer kan få tildelt vedtaksmyndighet hvis ikke noe annet følger av lov. Det kan for eksempel følge av lov at myndighet er lagt til representantskapet *selv*, noe som innebærer at myndigheten ikke kan delegeres til et underordnet organ. Videre må vedtaksmyndigheten være innenfor den kompetansen oppgavefellesskapet har, både etter lov og etter samarbeidsavtalen. Underordnete organers vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal fremgå av oppgavefellesskapets delegeringsreglement som fastsettes av representantskapet, jf. § 19-17, jf. § 5-14.

Etter *tredje ledd* kan underordnete organer opprette arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av det underordnete organet. Det underordnete organet kan også omorganisere eller nedlegge slike arbeidsutvalg. Bestemmelsen svarer til § 5-7 tredje ledd, og skal forstås på tilsvarende måte.

Fjerde ledd regulerer hvilken myndighet et underordnet organ kan gi lederen eller et arbeidsutvalg. Bestemmelsen svarer til § 5-7 fjerde ledd for utvalg, og slår fast at det kun er vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning som kan delegeres videre. Bestemmelsen slår videre fast at representantskapet eller samarbeidsavtalen kan bestemme at det ikke skal være mulig å delegere myndighet videre til lederen av underordnete organer eller et arbeidsutvalg.

Femte ledd svarer til § 5-7 femte ledd om utvalg. Myndigheten til å omorganisere eller legge ned underordnete organer er lagt til representantskapet selv. Representantskapet kan dermed ikke delegere myndigheten. Det kan imidlertid fastsettes bestemmelser i samarbeidsavtalen som fraviker dette.

I *sjette ledd* er det tatt inn særlige regler som kun gjelder for styret som underordnet organ. Etter *bokstav a* er det representantskapet som velger styrets leder og nestleder, i likhet med det som gjelder for andre underordnete organer, jf. første ledd. I bestemmelsen gis det imidlertid en adgang til å fastsette i samarbeidsavtalen at valget skal foretas av styret selv.

I *bokstav b* er det åpnet for å gjøre unntak fra den generelle regelen i § 8-1 andre ledd om at det kun er medlemmene av det folkevalgte organet som kan gis møte-, tale- og forslagsrett i organets møter. Bestemmelsen åpner for at styreleder kan gis møte- og talerett i representantskapets møter, og at styremedlemmer kan gis møterett. Det kan for eksempel fastsettes regler om møte- og talerett i samarbeidsavtalen eller i andre styrende dokumenter for samarbeidet. En møterett innebærer en rett til å være til stede i møtene, også dersom møtet skal lukkes. Man har også krav på å få innkalling til møtet. En talerett er en rett til å ta ordet i møtene på lik linje som medlemmene. Retten kan begrenses til kun å gjelde for konkrete sakstyper eller for bestemte møter. Den kan også for styreleder begrenses til kun en møterett og ikke en talerett. Dersom det gis en møte- og talerett etter denne bestemmelsen, må de det gjelder få innkalling og saksliste til møtene, jf. kommuneloven § 11-3.

Til § 19-9 Møte- og talerett for ordførere og kommunedirektører

Paragrafen er ny.

Første ledd gir adgang for deltakerne til å fastsette i samarbeidsavtalen at ordførerne i kommunene som deltar i oppgavefellesskapet får en møte-, tale- og forslagsrett i representantskapet og i underordnete organer oppgavefellesskapet. Se merknaden til § 19-8 femte ledd bokstav b om møte- og talerett. Forslagsrett er en rett til å fremme forslag til vedtak. Retten kan i samarbeidsavtalen begrenses til kun å gjelde for konkrete sakstyper, bestemte møter eller organer, for ordførere i bare en eller flere utvalgte kommuner, eller til kun en møte- og talerett.

Andre ledd gir adgang for deltakerne til å fastsette i samarbeidsavtalen at kommunedirektørene i kommunene som deltar i oppgavefellesskapet får en møte- og talerett i representantskapet og i underordnete organer oppgavefellesskapet. Se merknaden til § 19-8 femte ledd bokstav b om møte- og talerett. En slik rett kan i samarbeidsavtalen begrenses til kun å gjelde for konkrete sakstyper, bestemte møter eller organer, eller for kommunedirektører i kun en eller flere utvalgte kommuner eller fylkeskommuner. Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å gi forslagsrett til kommunedirektørene.

Til § 19-10 Administrasjon

Første ledd første punktum slår fast at oppgavefellesskap som er organisert som et eget rettssubjekt skal ha en administrativ leder, det vil si en person som leder administrasjonen i oppgavefellesskapet, på samme måte som kommunedirektøren i en kommune.

Administrativ leder i oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt skal ansettes av representantskapet *selv*. Det innebærer for det første at personen må være ansatt i oppgavefellesskapet, og ikke i en av deltakerkommunene eller i et annet rettssubjekt. For det andre innebærer det at representantskapet ikke kan delegere ansettelsesmyndigheten til andre folkevalgte organer eller til administrasjonen. Dette skal forstås på samme måte som at kommunedirektøren må ansettes av kommunestyret selv i kommuneloven § 13-1.

Det er gjort unntak fra dette i *andre punktum*, der det åpnes for at administrativ leder skal kunne ansettes av et styre, dersom det er fastsatt i samarbeidsavtalen. Dersom styret har fått ansettelsesmyndigheten, vil styret ha arbeidsgiveransvaret.

I *tredje punktum* klargjøres det at administrativ leder har en lovfestet møte- og talerett i representantskapet og i underordnete organer i oppgavefelleskapet. Dette gjelder også i oppgavefellesskap som ikke organisert som et eget rettssubjekt, dersom et slikt samarbeid har en administrativ leder. Bestemmelsen tilsvarer § 13-1 femte ledd for kommunedirektøren, og skal forstås på samme måte. På samme måte som kommunedirektøren kan den administrative lederen la en av sine underordnete utøve retten på sine vegne, jf. *fjerde punktum.*

Andre ledd utgjør en valgbarhetsbegrensning for administrativ leder og andre ansatte i oppgavefellesskapet som er ledere på tilsvarende nivå som kommunalsjefer og etatssjefer i kommuner, jf. § 7-3 første ledd bokstav c. Personer i disse stillingene kan ikke velges inn i representantskapet eller i underordnete organer. Bestemmelsen tilsvarer § 7-3 første ledd bokstavene b og c, og skal forstås på tilsvarende måte. På samme måte som etter § 7-3 sjette ledd, vil en kandidat som ellers ville vært utelukket fra valg på grunn av sin stilling i

samarbeidet, likevel være valgbar hvis han eller hun har fratrådt stillingen når organet trer i funksjon.

I *tredje ledd* framgår det at administrativ leder har samme ansvar som kommunedirektøren har i en kommune.

Første punktum innebærer at administrativ leder skal lede oppgavefellesskapets administrasjon innenfor de instrukser, retningslinjer eller pålegg representantskapet gir, jf. § 13-1 første og andre ledd. Administrativ leder skal også ha det løpende personalansvaret for den enkelte, jf. § 13-1 syvende ledd. Videre skal administrativ leder påse at saker som legges fram for representantskapet og andre organer i samarbeidet er forsvarlig utredet, og at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold, jf. § 13-1 tredje og fjerde ledd. Representantskapet kan delegere myndighet til administrativ leder til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning hvis ikke representantskapet selv har bestemt noe annet, jf. § 13-1 sjette ledd. I *første og andre punktum* er det presisert at administrativ leder har ansvar for internkontrollen og rapportering om denne til representantskapet, tilsvarende det som gjelder for kommunedirektøren, jf. kommuneloven § 25-1 og § 25-2.

Tredje punktum slår fast at § 14-5 tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende for administrativ leder i oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt. Dette innebærer en plikt til å rapportere minst to ganger i året til representantskapet om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet som representantskapet har fastsatt etter kommuneloven § 14-8. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal administrativ leder foreslå endringer i årsbudsjettet. Hvis årsregnskapet legges fram med et merforbruk i driftsregnskapet, skal administrativ leder foreslå endringer i årets budsjett. Saken skal da behandles av representantskapet senest 30. juni. Bestemmelsen er ikke til hinder for at rapporteringen går via et styre eller et annet underordnet organ i oppgavefellesskapet.

Til § 19-11 Ansatterepresentasjon

I *første ledd første punktum* klargjøres de ansattes møte- og talerett i de folkevalgte organene i oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt og som har egne ansatte. Bestemmelsen tilsvarer § 13-4 første ledd første punktum, og skal forstås på samme måte for ansatte i oppgavefellesskap. Møte- og taleretten gjelder både i representantskapet og i underordnete organer når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og oppgavefellesskapet som arbeidsgiver.

I *andre punktum* framgår det at representantskapet selv kan fastsette retningslinjer for de ansattes møterett. Bestemmelsen tilsvarer § 13-4 fjerde ledd for kommuner og fylkeskommuner, og skal forstås på samme måte for oppgavefellesskap. Når det står representantskapet «selv», betyr det at myndigheten ikke kan delegeres til andre organer eller til administrasjonen i oppgavefellesskapet.

Tredje punktum klargjør at kommuneloven § 13-4 andre og tredje ledd om unntak fra møte- og taleretten gjelder tilsvarende for de ansatte i oppgavefellesskap. Det innebærer at bestemmelsen gjelder slike samarbeid, men må tolkes i lys av at det er tale om et

oppgavefellesskap, som ikke har samme organisering som en kommune eller en fylkeskommune.

Andre ledd oppstiller et nytt krav om partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg) for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og oppgavefellesskapet som arbeidsgiver. I *første punktum* framgår det at kravet gjelder for oppgavefellesskap med flere enn 30 ansatte. Kravet beregnes på grunnlag av antallet personer som er ansatt i oppgavefellesskapet, uavhengig av stillingsprosent. Bestemmelsen tilsvarer for øvrig § 5-11 første ledd første punktum, og skal forstås på samme måte for oppgavefellesskap.

Andre punktum slår fast at det er representantskapet selv som velger arbeidsgivers representanter og utvalgets leder og nestleder blant disse. Når representantskapet «selv» har fått denne myndigheten, betyr det at den ikke kan delegeres til andre organer eller til administrasjonen i oppgavefellesskapet.

I *tredje punktum* framgår det at reglene i kommuneloven § 5-11 ellers gjelder tilsvarende. Reglene i § 5-11 må forstås i lys av at det er tale om et interkommunalt samarbeid, som ikke har samme organisering som en kommune. Det betyr for det første at § 5-11 første ledd andre punktum om adgangen til å erstatte partssammensatte utvalg med andre ordninger gjelder for oppgavefellesskapet. Videre gjelder § 5-11 andre ledd om sammensetningen av slike utvalg. Her må «representanter for kommunen eller fylkeskommunen» forstås som representanter for oppgavefellesskapet. Bestemmelsen i § 5-11 tredje ledd, jf. §§ 7-2 og 7-3, om valgbarhetsregler for de ansattes representanter gjelder også. Her må særlig § 7-3 forstås i lys av at det ikke er tale om kommunal eller fylkeskommunal organisering, men organiseringen i et oppgavefellesskap. For øvrig gjelder de samme bestemmelsene som for andre utvalg etter § 5-7, jf. § 5-11 fjerde ledd.

Til § 19-12 Instruksjons- og omgjøringsadgang

Første ledd gir regler for den enkelte deltakerens adgang til å instruere oppgavefellesskapet. Det er kun i tilfeller der oppgavefellesskapet er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak eller gi forskrift at deltakeren kan gi instruks. Muligheten til å instruere gjelder bare i saker som utelukkende dreier seg om den enkelte deltakeren eller dens innbyggere. Instruksjonsadgangen vil dermed være mest aktuell for enkeltvedtak. Ved vedtakelse av forskrift vil instruksjonsadgangen bare gjelde dersom oppgavefellesskapet vedtar separate forskrifter for deltakerne. Videre er instruksjonsadgangen en sikkerhetsventil som bare kan brukes i særlige tilfeller. Det er dermed en høy terskel for å ta dette styringsvirkemiddelet i bruk. Det vil være opp til den enkelte deltakeren å avgjøre dette i det enkelte tilfellet. Det kan for eksempel være aktuelt der det er tale om en prinsipiell sak som innebærer skjønnsutøvelse.

Andre ledd setter rammene for den enkelte deltakerens mulighet til å omgjøre vedtak som fattes av oppgavefellesskapet. Bestemmelsen gir adgang til å omgjøre enkeltvedtak etter delegert myndighet fra den enkelte deltakeren etter reglene i ny forvaltningslov § 71 (tidligere § 35), som gir regler for omgjøring av forvaltningsorganets egne vedtak. Bestemmelsen gir også adgang til å omgjøre ugyldige vedtak etter reglene i § 74 fjerde ledd, som gir regler for overordnet organs adgang til å oppheve, endre eller opprettholde

ugyldige vedtak. Det er dermed ikke en plikt for deltakerne til å omgjøre ugyldige vedtak, slik det i enkelte tilfeller er for forvaltningsorganet selv (oppgavefellesskapet) etter reglene i forvaltningsloven § 74 tredje ledd.

Til § 19-13 Tilleggskrav til samarbeidsavtalen ved delegering av myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi forskrift

I *første ledd* er det tatt inn to obligatoriske krav til samarbeidsavtalen når oppgavefelleskapet har fått delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi forskrift. Disse gjelder i tillegg til kravene i § 19-5 fjerde ledd, og avtaleendringer om disse punktene må, i likhet med de andre minstekravene, vedtas av kommunestyrene eller fylkestingene selv. Det kan dermed ikke delegeres til andre folkevalgte organer eller til administrasjonen i kommunen eller fylkeskommunen.

Etter *første ledd bokstav a* skal samarbeidsavtalen fastsette hvilke vedtak og klager på enkeltvedtak deltakerne skal underrettes om. Det er det opp til deltakerne selv å bestemme hvor omfattende rapportering som er nødvendig. Det kan for eksempel fastsettes en plikt til løpende rapportering eller en mer overordnet, årlig orientering om visse sakstyper. Begrepet «vedtak» i bestemmelsen er ikke begrenset til enkeltvedtak, og kan også omfatte andre avgjørelser i oppgavefelleskapet.

Etter *bokstav b* skal samarbeidsavtalen fastsette om deltakerne skal ha rett til innsyn i opplysninger i oppgavefellesskapet. Det er ikke noe krav om at deltakerne avtaler en rett til innsyn, men deltakerne må ta stilling til dette i samarbeidsavtalen. Dersom det fastsettes en innsynsrett, vil det være opp til deltakerne hvilke opplysninger eller dokumenter den skal omfatte. Kontrollutvalgenes innsyns- og undersøkelsesrett etter § 23-6 første ledd bokstav c kommer i tillegg til en eventuell avtalt innsynsrett. En eventuell innsynsrett i samarbeidsavtalen kan inkludere opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Andre ledd gjør et unntak fra tilleggskravene til samarbeidsavtalen dersom oppgavefellesskapet bare fatter enkeltvedtak knyttet til interne forhold i samarbeidet eller til forvaltning av tilskuddsordninger. Med dette videreføres gjeldende rett for oppgavefellesskap som fatter slike enkeltvedtak.

Til § 19-14 Statlig kontroll og tilsyn

Bestemmelsens *første ledd første punktum* innebærer en plikt for statlige tilsynsmyndigheter om å rette pålegg og andre reaksjoner mot oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt, i tilfeller der kommunen eller fylkeskommunen har overlatt til oppgavefellesskapet å utføre de aktuelle lovpålagte oppgavene det føres tilsyn med. *Andre punktum* slår fast oppgavefellesskapets ansvar for at pålegg eller andre reaksjoner følges opp, for eksempel ved at lovbrudd rettes. Dersom det er fastsatt i samarbeidsavtalen, vil oppgavefellesskapet ha en plikt til å orientere deltakerne om tilsynet, jf. § 19-5 fjerde ledd bokstav h.

Andre ledd presiserer at oppgavefellesskapet har samme partsrettigheter ved tilsyn som kommuner har etter § 30-5.

Tredje ledd er en klargjøring av adgangen til å kreve lovlighetskontroll av vedtak som treffes i oppgavefellesskapet, etter reglene i kapittel 27. Hvis et vedtak er truffet i oppgavefellesskapet på vegne av en deltakerkommune, kan tre eller flere medlemmer i deltakerkommunens kommunestyre kreve at departementet kontrollerer om vedtaket er lovlig. Det kan kreves lovlighetskontroll både av vedtak som er truffet av de folkevalgte organene i oppgavefellesskapet, og av vedtak som treffes av administrasjonen. Det kan kreves lovlighetskontroll både av vedtak som kun er truffet på vegne av deltakerkommunen, og vedtak som er truffet på vegne av alle.

Fjerde ledd klargjør hvilket statlig organ (i praksis statsforvalterembete) som er rett klage-, kontroll- eller tilsynsinstans når deltakerne i oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt faller inn under ansvarsområdet til ulike organer (embeter). I slike tilfeller er det oppgavefellesskapets registrerte adresse i Enhetsregisteret som avgjør. Det innebærer at dersom deltakerkommunene ligger i ulike fylker, vil rett instans være det statsforvalterembetet som har ansvar for den kommunen der oppgavefellesskapet er registrert.

Til § 19-15 Orientering til statsforvalteren

Bestemmelsen forplikter representantskapet i oppgavefellesskap som er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi forskrift om å sørge for at statsforvalteren og/eller departementet orienteres om at samarbeidet er opprettet. Hvordan orienteringen gjennomføres er opp til representantskapet.

Til § 19-16 Uttreden og oppløsning

Etter *første ledd første punktum* kan den enkelte deltakeren med ett års varsel si opp sitt deltakerforhold, og dermed tre ut av samarbeidet. *Andre punktum* åpner for at det kan avtales en kortere eller lengre oppsigelsesfrist i samarbeidsavtalen. Det kan også avtales at deltakerne ikke skal kunne si opp avtalen i et nærmere angitt tidsrom, for eksempel de første tre årene etter opprettelsen av samarbeidet. At avtalen ikke kan sies opp i et nærmere angitt tidsrom, betyr at det må fastsettes en bestemt sluttdato. Deltakerne kan ikke avtale uoppsigelighet i ubegrenset tid. I oppsigelsestiden vil deltakeren ha sine rettigheter og forpliktelser som følge av samarbeidsavtalen i behold.

Andre ledd fastsetter en oppsigelsesfrist på seks måneder i tilfeller der en deltakers rett har blitt krenket ved vesentlig mislighold av deltakerforholdet. Hva som er å anse som vesentlig mislighold må vurderes konkret. Det kan for eksempel være der andre deltakere eller oppgavefellesskapet ikke overholder lovkrav eller sentrale forpliktelser i samarbeidsavtalen, og dette går utover samarbeidet, deltakeren eller dens innbyggere. Momenter i vurderingen vil være alvorligheten av misligholdet, hvilken skade misligholdet har påført samarbeidet, deltakerkommunene eller den kommunen som ønsker å forlate samarbeidet, misligholderens subjektive forhold og i hvilken utstrekning misligholdet kan rettes opp.

Tredje ledd gir regler om utløsningssum som kan fravikes i samarbeidsavtalen. Etter *første punktum* fastsettes utløsningssummen til andelens nettoverdi på det tidspunktet

oppsigelsesfristen utløper. Nettoverdien beregnes ut fra oppgavefellesskapets formuesstilling, det vil si eierdeler fratrukket gjeld. Den enkelte deltakers eierandel fastsettes i samarbeidsavtalen, jf. § 19-5 fjerde ledd bokstav f. I henhold til *andre punktum* har ikke deltakeren krav på en høyere utløsningssum enn det som svarer til verdien av de midlene deltakeren har skutt inn. Alle innskudd skal medberegnes. Dersom nettoverdien av andelen er mindre verdt på utløsningstidspunktet enn verdien av det deltakeren har skutt inn, vil det likevel være nettoverdien som vil gjelde som utløsningssum. Regelen i *tredje punktum* innebærer at dersom deltakeren trer ut som følge av vesentlig mislighold av deltakerforholdet, jf. andre ledd, skal utløsningssummen fastsettes til andelens nettoverdi, også dersom denne overstiger deltakerens innskudd.

Utløsningssummen skal utbetales straks oppsigelsesfristen er utløpt, jf. *fjerde punktum*. Summen utbetales av oppgavefellesskapet. Det følger av *femte punktum* at dersom deltakerens andel av oppgavefellesskapets nettoverdi er negativ, må denne summen dekkes av deltakeren. Oppgavefellesskapet kan dermed rette krav mot deltakeren om inndekning.

Når en deltaker trer ut, vil denne fortsatt ha et økonomisk ansvar overfor kreditorer for sin andel av de forpliktelsene oppgavefellesskapet har på det tidspunktet deltakeren trer ut, jf. § 19-2 tredje ledd. Dette gjelder med mindre kreditorene aksepterer at bare de gjenværende deltakerne hefter for forpliktelsene. Dersom kreditor retter krav mot deltakeren for dennes andel av en forpliktelse etter at deltakeren har trukket seg ut av samarbeidet, kan deltakeren kreve beløpet tilbakebetalt av oppgavefellesskapet i tråd med § 19-2 andre ledd.

Fjerde ledd presiserer at oppgavefellesskapet kan oppløses hvis det er enighet mellom deltakerne om det. Oppgavefellesskapet oppløses fra det tidspunktet deltakerne blir enige om. Hvis en eller flere deltakere trer ut av oppgavefellesskapet, slik at det bare er én kommune igjen, vil konsekvensen av dette også være at samarbeidet oppløses.

Det følger av *femte ledd* den enkelte deltakers beslutning om å si opp samarbeidet etter første ledd eller å oppløse samarbeidet etter fjerde ledd må treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv. Slike avgjørelser kan dermed ikke tas av representantskapet, delegeres til andre folkevalgte organer i kommunen eller til administrasjonen.

Til § 19-17 Forholdet til andre kapitler i loven

Første ledd viderefører gjeldende § 19-1 fjerde ledd om at de øvrige kapitlene i loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap. I tillegg klargjør den hvilke av lovens kapitler som ikke kommer til anvendelse for oppgavefellesskap. Bestemmelsen innebærer at andre kapitler i loven som ikke er særlig regulert i kapittel 19, i utgangspunktet gjelder for oppgavefellesskap.

I noen kapitler følger det direkte av de enkelte bestemmelsene at disse gjelder for oppgavefellesskap eller for folkevalgte organer i oppgavefellesskap, se eksempelvis kapitlene 5, 7, 8 og 11, og §§ 14-8 og 14-12. I andre kapitler vil dette følge av en tolkning. For eksempel vil reglene i kapittel 13 gjelde for administrasjonen, jf. også § 19-10. Videre

vil kravene i kapittel 14 om innholdet og fristene for årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning, samt krav og begrensninger på økonomiske disposisjoner og dokumentasjonskrav overfor tredjepart, gjelde.

Formuleringen «på tilsvarende måte så langt de passer» innebærer at bestemmelsene i andre kapitler i loven må tolkes i lys av at det er tale om et kommunalt oppgavefellesskap, og ikke organisering og oppgaveløsning gjennom folkevalgte organer og administrasjonen innad i en kommune. Begreper som brukes andre steder i loven er i utgangspunktet ikke tilpasset et oppgavefellesskap, som har en annen administrativ og folkevalgt oppbygging og en annen kompetanse og myndighet enn kommuner. For eksempel må kommunestyret i noen bestemmelser forstås som representantskapet, se §§ 25-2, 14-5 tredje og fjerde ledd, 11-9 tredje ledd og § 11-13 første ledd.

Andre ledd første punktum slår fast at for oppgavefellesskap ligger myndigheten etter §§ 5-14, 8-3 til 8-7, 8-10, 11-7, 11-8 og 11-12 til representantskapet selv. Når myndigheten er lagt til representantskapet «selv», kan den ikke delegeres til andre organer. Bestemmelsen tydeliggjør at representantskapet skal fastsette et reglement for delegering og innstillingsrett etter reglene i § 5-14.

For det andre kan representantskapet gi forskrift etter §§ 8-3, 8-4, 8-6 og 8-10. Dette gjelder ikke for oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt, se *andre punktum*. Videre kan representantskapet vedta godtgjøring ved frikjøp etter § 8-5. Det kan også vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i oppgavefellesskapet, jf. § 8-7.

Representantskapet kan etter § 11-7 første ledd beslutte at folkevalgte organer i oppgavefellesskapet skal ha adgang til å holde møter som fjernmøte og det kan delegere myndighet til underordnete organer i hastesaker etter § 11-8 første ledd. Det skal videre fastsette et reglement for saksbehandling i de folkevalgte organene i oppgavefellesskapet etter § 11-12. «Folkevalgte organer» etter denne bestemmelsen forstås som både representantskapet og eventuelle underordnete organer.

Til § 19-18 Forholdet til forvaltningsloven

Bestemmelsen er flyttet fra § 18-1 femte ledd til en ny paragraf om forholdet til forvaltningsloven. Bestemmelsen ble tatt inn i kommuneloven med vedtakelsen av ny forvaltningslov (lov 20. juni 2025 nr. 81 om saksbehandlingen i offentlig forvaltning).

Til § 19-19 Forholdet til arkivlova

Bestemmelsen slår i *første ledd første punktum* fast at arkivlova gjelder for oppgavefellesskap når det har fått delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi forskrift. Dette følger allerede av arkivlova § 3 første ledd bokstav b, men da kun i saker der de fatter slike vedtak. Bestemmelsen tydeliggjør dermed at arkivlova gjelder for håndtering av all dokumentasjon i et slikt oppgavefellesskap. For oppgavefellesskap som ikke har fått delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrift, er det deltakerkommunene som må sørge for at pliktene i arkivlova følges ved utføring av lovpålagte oppgaver, i tråd med arkivlova § 7. Dette kan reguleres i samarbeidsavtalen.

A*ndre punktum* er en henvisning til § 19-5 fjerde ledd bokstav j om at det skal fastsettes i samarbeidsavtalen hvilken deltaker som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter at samarbeidet er oppløst. Dersom dokumentasjon i oppgavefellesskapet skal bevares for ettertiden, jf. arkivlova § 12, er det Nasjonalarkivet som fastsetter hvilken bevaringsinstitusjon arkivene skal avleveres til, jf. arkivlova § 14 fjerde ledd bokstav b.

Til § 20-1 Vertskommunesamarbeid

Det gjøres endringer i *første ledd* som følge av at det åpnes for at kommuner og fylkeskommuner kan inngå i samme vertskommunesamarbeid, jf. forslag til nytt andre ledd. Første ledd erstatter også gjeldende andre ledd om at vertskommunesamarbeid både kan inngås mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Med endringen tydeliggjøres at begrepene «samarbeidskommune» og «vertskommune» også omfatter fylkeskommuner som er med i vertskommunesamarbeid.

I *andre ledd* åpnes det for at vertskommunesamarbeid kan inngås mellom kommuner og fylkeskommuner. En forutsetning for dette, er at fylkeskommunen og kommunen kan utføre samme oppgaver eller utøve samme myndighet. Det innebærer at det ikke kan inngås et slikt samarbeid om oppgaver eller tjenester der kommuner og fylkeskommuner ikke har den samme myndigheten eller de samme oppgavene i henhold til lov. Bestemmelsen åpner for eksempel ikke for at en fylkeskommune kan være vertskommune for en kommune med oppgaver som etter lov kun er lagt til kommunalt nivå og ikke til fylkeskommunalt nivå.

Til § 20-2 første ledd

I *første ledd* gjøres enkelte språklige justeringer som følge av endringene i § 20-1 første ledd. Endringene har ikke innholdsmessig betydning.

Til § 20-3 første ledd og andre ledd første punktum

Første ledd er nytt, og fastslår at dersom kommuner eller fylkeskommuner som deltar i et vertskommunesamarbeid med en felles, folkevalgt nemnd, skal nemnda avvikles innen [to år etter ikrafttredelse]. I tilfeller hvor kommunene ønsker å fortsette samarbeidet som et administrativt vertskommunesamarbeid, gjøres avviklingen ved at de enkelte kommunestyrene eller fylkestingene i alle deltakerkommunene trekker tilbake myndighet som er delegert til nemnda etter § 20-3 andre ledd, og vedtar nødvendige endringer i samarbeidsavtalen i tråd med § 20-4 andre ledd. Alternativt kan avvikling gjøres ved at hele vertskommunesamarbeidet oppløses, jf. § 20-8 første ledd og § 20-4 tredje ledd bokstav h. Kommunene kan sammen inngå et annet interkommunalt samarbeid, i henhold til de alminnelige reglene for den aktuelle samarbeidsmodellen.

Andre ledd første punktum justeres som følge av endringene i første ledd.

Til § 20-4 første og femte ledd

Første ledd andre og tredje punktum er nye. Dersom vertskommunen skal løse ulike oppgaver og utøve ulik myndighet på vegne av deltakerne, må det opprettes separate samarbeidsavtaler, jf. *andre punktum*. Dette er en videreføring av gjeldende rett.

I *tredje punktum* åpnes det for at vertskommunen og samarbeidskommunene kan opprette en felles samarbeidsavtale hvis samarbeidskommunene overlater de samme oppgavene og delegerer den samme myndigheten til vertskommunen. Dersom det inngås en slik felles avtale, må kommunene bli enige om alle punktene i avtalen, inkludert hvordan vertskommunen skal kompenseres. Ved eventuelle endringer i sentrale punkter samarbeidsavtalen, jf. § 20-4 tredje ledd, for eksempel om hvilke oppgaver vertskommunen skal utføre eller hva slags myndighet som skal delegeres, må kommunestyrene i alle deltakerkommunene vedta endringene. Andre endringer i samarbeidsavtalen kan delegeres.

I *femte ledd* tas det inn et nytt *tredje punktum,* som slår fast at vertskommunen skal orientere både statsforvalteren og departementet når fylkeskommuner og kommuner sammen inngår et vertskommunesamarbeid. Formålet med bestemmelsen er å sikre at statlige myndigheter, som ofte har et tilsyns- og kontrollansvar overfor virksomheten, orienteres om etableringen av slike samarbeid.

Til § 28-3 femte ledd

Femte ledd er nytt, og gir § 28-3 andre, tredje og fjerde ledd tilsvarende anvendelse for oppgavefellesskap dersom en av deltakerkommunene er ført inn i ROBEK-registeret, jf. § 28-1. Dermed vil oppgavefelleskapets vedtak om å ta opp lån eller om å inngå avtale om leie av varige driftsmidler være underlagt samme kontroll som kommuner eller fylkeskommuner som er innmeldt i ROBEK-registeret.

Til endringer i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Til § 6-1 første ledd første punktum

Endringen innebærer at delegeringssperren oppheves. Det betyr at det ikke kun vil være kommunestyret som kan inngå samarbeidsavtale med det regionale helseforetaket eller helseforetaket, men at slik myndighet også kan delegeres til andre folkevalgte organer, til administrasjonen eller til et kommunalt oppgavefellesskap.

Til endringer i lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

Til § 1-4a tredje ledd

Kommunalt oppgavefellesskap etter kommuneloven kapittel 19 tilføyes i bestemmelsen, slik at også oppgavefellesskap kan gå til søksmål mot staten etter første ledd. At første

ledd gjelder *tilsvarende* for oppgavefellesskap, innebærer at «kommunen» eller «fylkeskommunen» må forstås som «oppgavefellesskapet». Bestemmelsen vil bare gjelde for oppgavefellesskap som er organisert som eget rettssubjekt, siden det kun er slike oppgavefellesskap som har partsevne og som selv kan foreta rettslige disposisjoner, jf. kommuneloven §§ 19-3 andre ledd og 19-4 andre ledd.

Til § 1-5 første ledd

Kommunalt oppgavefellesskap tilføyes i bestemmelsen. Det innebærer at dersom et kommunalt oppgavefellesskap etter kommuneloven kapittel 19, har truffet avgjørelsen i siste instans, skal varselet gis til oppgavefellesskapet. Bestemmelsen vil bare gjelde for oppgavefellesskap som er organisert som eget rettssubjekt, siden det kun er slike oppgavefellesskap som kan treffe forvaltningsvedtak selv, jf. kommuneloven § 19-4 første ledd, og har partsevne, jf. kommuneloven § 19-3 andre ledd. Dersom det er behov for å orientere deltakerkommunene om slike søksmål, kan det reguleres i samarbeidsavtalen, jf. kommuneloven § 19-5.

Til § 4-4 fjerde ledd nytt tredje punktum

Bestemmelsen slår fast at kommunale oppgavefellesskap, jf. kommuneloven kapittel 19, og interkommunale politiske råd, jf. kommuneloven kapittel 18, har alminnelig verneting på det stedet virksomheten har sin registrerte adresse ifølge Enhetsregisteret, jf. enhetsregisterloven § 3-1. Dette gjelder bare dersom et slikt samarbeid er organisert som et eget rettssubjekt. Dersom samarbeidet er del av en av deltakerkommunene som rettssubjekt, er det den aktuelle kommunens alminnelige verneting som gjelder.

Til § 36-3 tredje ledd

Bestemmelsens andre og tredje punktum slår fast at dersom kommunen har delegert myndighet til å treffe eller begjære administrative vedtak om tvang mot personer til et kommunalt oppgavefellesskap, må søksmål må rettes mot, og reises av, oppgavefellesskapet. Kommunens delegeringsadgang fremgår av kommuneloven § 19-4 første ledd.

Til endringer i lov om eigedomsregistrering (matrikkellova)

Til § 5 a andre ledd tredje punktum

Som følge av endringene i kommuneloven kapittel 19 om at kommunalt oppgavefellesskap som er eget rettssubjekt kan utøve offentlig myndighet, endres bestemmelsen for å tydeliggjøre at det er adgang til å delegere myndighet til å føre matrikkelen til et slikt oppgavefellesskap etter reglene i kommuneloven kapittel 19.

Til endringer i lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)

Til § 16 Interkommunalt samarbeid

Bestemmelsen oppdateres som følge av at kommuneloven § 31-2 er utdatert og at kommuneloven § 19-4 blir til § 19-5. Videre endres «vedtektene» til «samarbeidsavtalen» i tråd med reglene i kapitlene 18, 19 og 20 i kommuneloven.

Fristen i § 16 vil utgjøre et unntak fra oppsigelsesfristen som nå tas inn i kommuneloven § 19-16 første ledd. Den går også foran bestemmelser i samarbeidsavtalen om lengre oppsigelsestid enn seks måneder, eller at deltakerne ikke skal kunne si opp avtalen i et nærmere angitt tidsrom.

Til endringer i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) som fremmes på et senere tidspunkt

Til § 5-1 andre ledd

Bokstav f tas ut av opplistingen som følge av at reglene om vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd oppheves.

Til § 7-2 første ledd

Bokstav c tas ut av opplistingen som følge av at reglene om vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd oppheves.

Til § 20-2 Administrativt vertskommunesamarbeid

Paragrafens overskrift justeres som følge av at det kun blir én form for vertskommunesamarbeid når reglene i § 20-3 om vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd oppheves.

Til § 20-3 Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Paragrafen oppheves, som følge av at vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd avvikles.

Til § 20-4 andre ledd

Henvisningen til fjerde ledd tas ut av bestemmelsen siden fjerde ledd oppheves.

Til § 20-4 fjerde ledd

Fjerde ledd tas ut av paragrafen som følge av at reglene om vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd oppheves.

Til § 20-5 Klagebehandling i et administrativt vertskommunesamarbeid

I overskriften og i *første ledd* gjøres en språklig justering som følge av at det kun blir én form for vertskommunesamarbeid når reglene i § 20-3 om vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd oppheves.

Til § 20-6 Klagebehandling i et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Paragrafen oppheves som følge av at reglene om vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd avvikles.

8 Forslag til lovendringer

I

I lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner gjøres følgende endringer:

§ 5-1 andre ledd bokstav i skal lyde:

i. representantskap og *underordnete organer i* et interkommunalt politisk råd

§ 5-1 femte ledd skal lyde:

Personer nevnt i § 7-3 første ledd bokstav b og c og som er valgt inn i *et underordnet organ i et* kommunalt oppgavefellesskap, er likevel ikke å anse som folkevalgte.

§ 5-2 andre ledd bokstav c skal lyde:

c. underordnete *organer* i et kommunalt oppgavefellesskap.

§ 5-13 andre ledd skal lyde:

Plikten etter første ledd gjelder ikke representantskap og *underordnete organer i* interkommunalt politisk råd, representantskap og *underordnete organer i* kommunalt oppgavefellesskap og styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

§ 7-2 første ledd bokstav f skal lyde:

representantskap og *underordnete organer i* et interkommunalt politisk råd.

§ 7-2 første ledd bokstav g skal lyde:

representantskap og *underordnete organer i* et kommunalt oppgavefellesskap.

§ 7-2 fjerde ledd skal lyde:

Når styret for en institusjon, et styre etter § 10-8, et *underordnet organ for kommunalt oppgavefellesskap*, eller styret for et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak skal velges, er også de som er innført i folkeregisteret som bosatt i en annen kommune når valget skjer, valgbare.

§ 7-3 femte ledd andre punktum skal lyde:

Den som er ansvarlig for regnskapet eller foretar revisjon av interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefellesskap, er ikke valgbar til representantskapet eller *underordnete organer i* virksomheten.

Kapittel 18 med §§ 18-1 til 18-13 skal lyde:

Kapittel 18. Interkommunalt politisk råd

§ 18-1 *Interkommunalt politisk råd* [bestemmelsen videreføres]

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et interkommunalt politisk råd. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et slikt råd.

Ved opprettelsen av et interkommunalt politisk råd må deltakerne bli enige om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt.

Rådets navn skal inneholde ordene interkommunalt politisk råd eller forkortelsen IPR.

§ 18-2 *Deltakeransvar* [bestemmelsen videreføres]

Den enkelte deltakeren i et interkommunalt politisk råd har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av rådets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre rådets samlete forpliktelser.

Rådets kreditorer *skal* først gjøre sitt krav gjeldende mot rådet. Hvis kreditor ikke får dekket kravet sitt innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen. En deltaker som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring på rådet, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra rådet.

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

§ 18-3 *Oppgaver og myndighet* [ny bestemmelse]

Et interkommunalt politisk råd kan behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Rådet kan ikke yte tjenester. Et råd kan ikke gis myndighet til å fatte enkeltvedtak eller gi forskrift, unntatt ved forvaltning av tilskuddsordninger. Råd som er et eget rettsubjekt kan likevel treffe enkeltvedtak og gi forskrift om interne forhold i samarbeidet.

I et råd som ikke er et eget rettssubjekt må en eller flere av deltakerne inngå kontrakter, foreta andre rettslige disposisjoner og ansette personell, inkludert en eventuell administrativ leder.

Et råd som er et eget rettssubjekt kan ha rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor offentlige myndigheter. Det har også partsevne etter tvisteloven.

Lederen av representantskapet er rettslig representant for et råd som er et eget rettssubjekt, og underskriver på rådets vegne.

§ 18-4 *Samarbeidsavtale* [bestemmelsen videreføres]

Når det opprettes et interkommunalt politisk råd, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i rådet.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og avtaleendringer som gjelder noen av momentene nevnt i fjerde *og femte* ledd.

Representantskapet vedtar selv endringer i de delene av samarbeidsavtalen som gjelder andre forhold enn de som er nevnt i fjerde ledd. Slike endringer *skal* vedtas med minst 2/3 av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Det kan også fastsettes i samarbeidsavtalen at slike endringer skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i samtlige deltakerkommuner.

Samarbeidsavtalen skal fastsette

a. rådets navn
b. om rådet er et eget rettssubjekt
c. hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
d. hvilke saker rådet skal kunne behandle
e. hvilken myndighet som er lagt til rådet
f. den enkelte deltakerens eierandel i rådet og ansvarsandel for rådets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
g. hvordan deltakerne kan tre ut av rådet
h. hvordan rådet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for oppbevaringen av rådets arkiver etter at rådet er oppløst.

Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen hvordan rådet skal være organisert, for eksempel at det skal ha et styre.

§ 18-5 *Representantskap* [tidligere § 18-3]

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd. Samtlige deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange varamedlemmer. Også medlemmer av kommunerådet og fylkesrådet kan *velges.*

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv fastsette at kommunerådet eller fylkesrådet skal velge kommunens eller fylkeskommunens medlemmer. Kommunerådet eller fylkesrådet kan *delegere* denne

myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer *skal* velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer *skal* velges for resten av valgperioden.

Den enkelte deltakeren kan instruere sine medlemmer om hvordan de skal stemme ved avstemninger i representantskapet.

§ 18-6 *Leder og nestleder i representantskapet* [ny bestemmelse]

Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

Lederen av representantskapet har møte-, tale- og forslagsrett i alle underordnete organer i det interkommunale politiske rådet, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Lederen av representantskapet har bare stemmerett i organer der han eller hun er valgt medlem. Lederen kan la et annet medlem av representantskapet representere seg i de organene som han eller hun ikke er medlem av.

Hvis lederen av representantskapet trer midlertidig ut av vervet, rykker nestlederen opp som leder. En ny nestleder skal da velges midlertidig. Hvis lederen trer endelig ut av vervet, skal det velges en ny leder. Hvis nestlederen trer midlertidig ut av vervet, skal det velges en ny nestleder midlertidig. Hvis nestlederen trer endelig ut av vervet, skal det velges en ny nestleder.

Godtgjøringen til lederen og nestlederen skal fastsettes av representantskapet selv, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.

§ 18-7 *Underordnete organer* [ny bestemmelse]

Representantskapet kan selv opprette underordnete organer i et interkommunalt politisk råd. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer. Underordnete organer skal ha minst tre medlemmer.

Representantskapet fastsetter selv hva slags saker underordnete organer skal behandle, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Organene kan få tildelt vedtaksmyndighet hvis ikke noe annet følger av lov.

Underordnete organer kan opprette arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av det underordnete organet. Underordnete organer kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge slike arbeidsutvalg.

Underordnete organer kan gi lederen eller arbeidsutvalget myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke representantskapet eller samarbeidsavtalen har bestemt noe annet.

Representantskapet kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge underordnete organer, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.

Hvis rådet har et styre, gjelder i tillegg følgende

a. representantskapet velger styrets leder og nestleder med mindre det er fastsatt i samarbeidsavtalen at valget foretas av styret selv
b. styreleder kan gis møte- og talerett i representantskapet og styremedlemmer kan gis møterett i representantskapet

§ 18-8 *Møte- og talerett for ordførere og kommunedirektører* [ny bestemmelse]

Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at ordførere i kommunene og fylkeskommunene som deltar i oppgavefellesskapet har møte-, tale- og forslagsrett i representantskapet og i underordnete organer i rådet.

Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at kommunedirektører i kommunene og fylkeskommunene som deltar i oppgavefellesskapet har møte- og talerett i representantskapet og i underordnete organer i rådet.

§ 18-9 *Administrasjon* [ny bestemmelse]

Rådet kan ha en administrativ leder. Administrativ leder i råd som er et eget rettssubjekt ansettes av representantskapet selv. Det kan likevel fastsettes i samarbeidsavtalen at administrativ leder skal ansettes av et styre. Administrativ leder har møte- og talerett i representantskapet og i underordnete organer i rådet. Administrativ leder kan la en av sine underordnete utøve denne retten på sine vegne.

Kommuneloven §§ 13-1 og 25-1 om kommunedirektøren gjelder tilsvarende for en eventuell administrativ leder. Administrativ leder skal rapportere til representantskapet om internkontroll og om eventuelle resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året, jf. § 25-2.

§ 18-10 *Ansatterepresentasjon* [ny bestemmelse]

Hvis rådet er et eget rettssubjekt, har representanter for de ansatte møte- og talerett i representantskapet og underordnete organer når samarbeidet behandler saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og rådet som arbeidsgiver. Representantskapet kan selv fastsette retningslinjer for de ansattes møterett. Kommuneloven § 13-4 andre og tredje ledd gjelder ellers tilsvarende.

§ 18-11 *Uttreden og oppløsning* [ny bestemmelse]

Den enkelte deltaker kan med seks måneders varsel si opp en avtale om interkommunalt politisk råd. Det kan i samarbeidsavtalen avtales en annen oppsigelsestid eller at deltakerne ikke skal kunne si opp avtalen i et nærmere angitt tidsrom.

Dersom en deltakers rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av deltakerforholdet, kan deltakeren tre ut av samarbeidet umiddelbart.

Dersom en deltaker trer ut etter første ledd, fastsettes utløsningssummen til andelens nettoverdi ved utløpet av oppsigelsesfristen. Summen kan likevel ikke overstige verdien av deltakerens innskudd. Dersom en deltaker trer ut etter annet ledd, fastsettes utløsningssummen til andelens nettoverdi umiddelbart før utløsningsgrunnen forelå, uavhengig av deltakerens innskudd. Utløsningssummen skal utbetales straks

oppsigelsesfristen er utløpt. Er deltakerens andel negativ, er dette deltakerens tap, som skal innbetales. Bestemmelsene i dette leddet gjelder med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.

Rådet kan oppløses dersom deltakerne er enige om det.

Vedtak etter første og fjerde ledd treffes av det enkelte kommunestyret eller fylkestinget selv.

§ 18-12 *Forholdet til andre kapitler i loven* [ny bestemmelse]

De øvrige kapitlene i loven her gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for interkommunale politiske råd. Kapitlene 3, 4, 6, 9, 10, 12, 19, 20 og 26 gjelder likevel ikke.

Myndigheten til kommunestyret og fylkestinget selv etter §§ 5-14, 8-3 til 8-7, 8-10, 11-7, 11-8 og 11-12 ligger til representantskapet selv, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Et råd som ikke er et eget rettssubjekt kan ikke selv gi forskrift etter §§ 8-3, 8-4, 8-6 og 8-10.

§ 18-13 *Forholdet til forvaltningsloven* [ny bestemmelse, videreføring av nytt § 18-1 femte ledd som ble vedtatt med ny forvaltningslov]

Forvaltningsloven gjelder for interkommunale politiske råd med de særreglene som følger av loven her.

Kapittel 19 med §§ 19-1 til 19-19 skal lyde:

Kapittel 19. Kommunalt oppgavefellesskap

§ 19-1 *Kommunalt oppgavefellesskap* [bestemmelsen videreføres]

To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et oppgavefellesskap.

Fylkeskommuner og kommuner kan bare være deltakere i samme oppgavefellesskap når de kan utføre samme oppgaver eller utøve samme myndighet.

Ved opprettelsen av kommunalt oppgavefellesskap må deltakerne bli enige om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt.

Oppgavefellesskapets navn skal inneholde ordene kommunalt oppgavefellesskap eller forkortelsen KO.

§ 19-2 *Deltakeransvar* [bestemmelsen videreføres]

Den enkelte deltakeren i et kommunalt oppgavefellesskap har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av oppgavefellesskapets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre oppgavefellesskapets samlete forpliktelser.

Oppgavefellesskapets kreditorer *skal* først gjøre sitt krav gjeldende mot oppgavefellesskapet. Hvis kreditor ikke får dekket kravet sitt innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen. En deltaker som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring på oppgavefellesskapet, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra oppgavefellesskapet.

En deltaker som trer ut av oppgavefellesskapet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene oppgavefellesskapet har på det tidspunktet deltakeren trer ut. Det samme gjelder hvis oppgavefellesskapet oppløses.

§ 19-3 *Oppgavefellesskap med begrenset myndighet – ikke eget rettssubjekt* [ny bestemmelse]

Et oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt kan ikke gis myndighet til å fatte enkeltvedtak eller gi forskrift, unntatt ved forvaltning av tilskuddsordninger.

I et oppgavefelleskap som ikke er et eget rettssubjekt må en eller flere av deltakerne inngå kontrakter, foreta andre rettslige disposisjoner og ansette personell, inkludert en eventuell administrativ leder.

§ 19-4 *Oppgavefellesskap som kan utøve offentlig myndighet – eget rettssubjekt* [ny bestemmelse]

Et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak og enhver annen avgjørelsesmyndighet som ikke i lov er lagt til kommunestyret eller fylkestinget selv eller andre kommunale eller fylkeskommunale organer. Kommunestyrene eller fylkestingene må selv delegere den samme myndigheten til oppgavefellesskapet.

Et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt kan ha rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor offentlige myndigheter. Det har også partsevne etter tvisteloven.

Lederen av representantskapet er rettslig representant for et oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt, og underskriver på oppgavefellesskapets vegne.

Oppgavefellesskapet kan ikke være deltaker i selskaper eller andre organisasjonsformer. Det kan likevel forvalte midler i aksjer når dette har et finansielt formål.

§ 19-5 *Samarbeidsavtale* [tidligere § 19-4]

Når det opprettes et oppgavefellesskap, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i oppgavefellesskapet.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og avtaleendringer som gjelder noen av momentene nevnt i fjerde *og femte* ledd.

Representantskapet i oppgavefellesskapet vedtar selv endringer i de delene av samarbeidsavtalen som gjelder andre forhold enn de som er nevnt i fjerde ledd. Slike endringer *skal* vedtas med tilslutning av minst 2/3 av de avgitte stemmene hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at slike

endringer skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv i samtlige deltakerkommuner.

Samarbeidsavtalen skal fastsette

a. oppgavefellesskapets navn
b. om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt
c. hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
d. hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet
e. deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet
f. den enkelte deltakerens eierandel i oppgavefellesskapet og ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
g. om oppgavefellesskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
h. hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om*, inkludert om deltakerne skal orienteres om samarbeidets økonomi, eventuelle forvaltningsrevisjoner og tilsynsrapporter*
i. hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefellesskapet
j. hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter at oppgavefellesskapet er oppløst.

Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen hvordan oppgavefellesskapet skal være organisert, for eksempel at det skal ha et styre. Samarbeidsavtalen kan også fastsette at bare de som er innført i folkeregisteret som bosatt i en av kommunene i oppgavefellesskapet er valgbare til underordnete organer.

§ 19-6 *Representantskap* [tidligere § 19-3]

Representantskapet er det øverste organet i et kommunalt oppgavefellesskap. Samtlige deltakere skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og minst like mange *varamedlemmer.*

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv fastsette at kommunerådet eller fylkesrådet skal velge kommunens eller fylkeskommunens medlemmer. Rådet kan *delegere* denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe *annet.*

Representantskapets medlemmer og varamedlemmer skal velges for fire år hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Den enkelte deltakeren kan selv når som helst ved nyvalg skifte ut de medlemmene og varamedlemmene som deltakeren selv har valgt. Nye medlemmer og varamedlemmer *skal* velges for resten av valgperioden.

Den enkelte deltakeren kan instruere sine medlemmer om hvordan de skal stemme ved avstemninger i representantskapet.

§ 19-7 *Leder og nestleder i representantskapet* [ny bestemmelse]

Hvis ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at vervene som leder og nestleder skal gå på omgang mellom deltakerne.

Lederen av representantskapet har møte-, tale- og forslagsrett i alle underordnete organer i oppgavefellesskapet, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Lederen av representantskapet har bare stemmerett i organer der han eller hun er valgt medlem. Lederen kan la et annet medlem av representantskapet representere seg i de organene som han eller hun ikke er medlem av.

Hvis lederen av representantskapet trer midlertidig ut av vervet, rykker nestlederen opp som leder. En ny nestleder skal da velges midlertidig. Hvis lederen trer endelig ut av vervet, skal det velges en ny leder. Hvis nestlederen trer midlertidig ut av vervet, skal det velges en ny nestleder midlertidig. Hvis nestlederen trer endelig ut av vervet, skal det velges en ny nestleder.

Godtgjøringen til lederen og nestlederen skal fastsettes av representantskapet selv, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.

§ 19-8 *Underordnete organer* [ny bestemmelse]

Representantskapet kan selv opprette underordnete organer i et oppgavefelleskap. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer. Underordnete organer skal ha minst tre medlemmer.

Representantskapet fastsetter selv hva slags saker underordnete organer skal behandle, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Organene kan få tildelt vedtaksmyndighet hvis ikke noe annet følger av lov.

Underordnete organer kan opprette arbeidsutvalg med medlemmer som er valgt blant medlemmene av det underordnete organet. Underordnete organer kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge slike arbeidsutvalg.

Underordnete organer kan gi lederen eller arbeidsutvalget myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke representantskapet eller samarbeidsavtalen har bestemt noe annet.

Representantskapet kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge underordnete organer, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.

Hvis oppgavefellesskapet har et styre, gjelder i tillegg følgende

a. representantskapet velger styrets leder og nestleder med mindre det er fastsatt i samarbeidsavtalen at valget foretas av styret selv
b. styreleder kan gis møte- og talerett i representantskapet og styremedlemmer kan gis møterett i representantskapet.

§ 19-9 *Møte- og talerett for ordførere og kommunedirektører* [ny bestemmelse]

Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at ordførere i kommunene og fylkeskommunene som deltar i oppgavefellesskapet har møte-, tale- og forslagsrett i representantskapet og i underordnete organer i oppgavefellesskapet.

Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at kommunedirektører i kommunene og fylkeskommunene som deltar i oppgavefellesskapet har møte- og talerett i representantskapet og i underordnete organer i oppgavefellesskapet.

§ 19-10 *Administrasjon* [ny bestemmelse]

Oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt skal ha en administrativ leder, som ansettes av representantskapet selv. Det kan likevel fastsettes i samarbeidsavtalen at administrativ leder skal ansettes av et styre. Administrativ leder har møte- og talerett i representantskapet og i underordnete organer i oppgavefellesskapet. Administrativ leder kan la en av sine underordnete utøve denne retten på sine vegne.

Administrativ leder kan ikke være medlem av representantskapet eller andre underordnete organer i oppgavefellesskapet. Utelukket fra valg i representantskapet og andre underordnete organer i oppgavefellesskapet er også ansatte i oppgavefellesskapet som er ledere på tilsvarende nivå som i kommuneloven § 7-3 første ledd bokstav c.

Kommuneloven §§ 13-1 og 25-1 om kommunedirektøren gjelder tilsvarende for administrativ leder. Administrativ leder skal rapportere til representantskapet om internkontroll og om eventuelle resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året, jf. § 25-2. I oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt skal administrativ leder rapportere til representantskapet om utviklingen i inntekter og utgifter og foreslå endringer i årsbudsjettet jf. § 14-5 tredje og fjerde ledd.

§ 19-11 *Ansatterepresentasjon* [ny bestemmelse]

Hvis oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt, har representanter for de ansatte møte- og talerett i representantskapet og underordnete organer når samarbeidet behandler saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og oppgavefellesskapet som arbeidsgiver. Representantskapet kan selv fastsette retningslinjer for de ansattes møterett. Kommuneloven § 13-4 andre og tredje ledd gjelder ellers tilsvarende.

Oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt med flere enn 30 ansatte skal ha et partssammensatte utvalg (administrasjonsutvalg) for behandling av saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og oppgavefellesskapet som arbeidsgiver. Representantskapet velger selv arbeidsgivers representanter og utvalgets leder og nestleder blant disse. Kommuneloven § 5-11 gjelder ellers tilsvarende.

§ 19-12 *Instruksjons- og omgjøringsadgang* [ny bestemmelse]

Når oppgavefellesskap er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak eller gi forskrift kan en deltaker i særlige tilfeller gi oppgavefellesskapet instruks om hvordan den delegerte myndigheten skal utøves i saker som bare gjelder den enkelte deltakeren eller dens innbyggere.

Hvis oppgavefellesskapet fatter enkeltvedtak etter delegert myndighet fra en deltaker, kan denne deltakeren omgjøre vedtaket etter reglene i forvaltningsloven § 35 første ledd. [Ny forvaltningslov: Hvis oppgavefellesskapet fatter enkeltvedtak etter delegert myndighet fra en deltaker, kan denne deltakeren omgjøre vedtaket etter reglene

forvaltningsloven § 71. Forvaltningsloven § 74 fjerde ledd om å oppheve, endre eller opprettholde et ugyldig vedtak gjelder på tilsvarende måte for deltakeren.]

§ 19-13 *Tilleggskrav til samarbeidsavtalen ved delegering av myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi forskrift* [ny bestemmelse]

Når oppgavefellesskap er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak eller gi forskrift skal samarbeidsavtalen fastsette følgende i tillegg til bestemmelsene i § 19-5 fjerde ledd

a. hvilke vedtak og klager på enkeltvedtak deltakerne skal underrettes om
b. eventuell innsynsrett for deltakerne i opplysninger i oppgavefellesskapet.

Tilleggskravene til samarbeidsavtalen i denne bestemmelsen gjelder likevel ikke for oppgavefellesskap som bare fatter enkeltvedtak knyttet til interne forhold i samarbeidet eller forvaltning av tilskuddsordninger.

§ 19-14 *Statlig kontroll og tilsyn* [ny bestemmelse]

Pålegg eller andre reaksjoner fra statlige tilsynsmyndigheter skal rettes mot oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt i tilfeller der en deltaker har overlatt til samarbeidet å utføre lovpålagte oppgaver. Oppgavefellesskapet er ansvarlig for at pålegg eller andre reaksjoner blir fulgt opp.

Ved statlig tilsyn kan oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt klage på vedtak og utøve andre partsrettigheter etter reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V og VI og §§ 14, 41 og 42 [Ny forvaltningslov: Ved statlig tilsyn kan oppgavefellesskap som er et eget rettssubjekt klage på vedtak og utøve andre partsrettigheter etter reglene i kapittel 7, 8 og 9 og §§ 19 og 76].

Hvis et vedtak er truffet i et oppgavefellesskap på vegne av en deltakerkommune, kan tre eller flere medlemmer i deltakerens kommunestyre eller fylkesting kreve at departementet kontrollerer om vedtaket er lovlig etter kapittel 27 om lovlighetskontroll.

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

§ 19-15 *Orientering til statsforvalteren* [ny bestemmelse]

I oppgavefellesskap mellom kommuner som er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi forskrift skal representantskapet sørge for at statsforvalteren blir orientert om at samarbeidet er opprettet. I oppgavefellesskap mellom fylkeskommuner skal representantskapet sørge for at departementet blir orientert om at samarbeidet er opprettet. I oppgavefellesskap mellom kommuner og fylkeskommuner, skal representantskapet sørge for at statsforvalteren og departementet blir orientert om at samarbeidet er opprettet.

§ 19-16 *Uttreden og oppløsning* [ny bestemmelse]

Den enkelte deltaker kan med ett års varsel si opp en avtale om kommunalt oppgavefellesskap. Det kan i samarbeidsavtalen avtales en annen oppsigelsestid eller at deltakerne ikke skal kunne si opp avtalen i et nærmere angitt tidsrom.

Dersom en deltakers rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av deltakerforholdet, kan deltakeren tre ut av samarbeidet med seks måneders varsel.

Dersom en deltaker trer ut etter første ledd, fastsettes utløsningssummen til andelens nettoverdi ved utløpet av oppsigelsesfristen. Summen kan likevel ikke overstige verdien av deltakerens innskudd. Dersom en deltaker trer ut etter annet ledd, fastsettes utløsningssummen til andelens nettoverdi umiddelbart før utløsningsgrunnen forelå, uavhengig av deltakerens innskudd. Utløsningssummen skal utbetales straks oppsigelsesfristen er utløpt. Er deltakerens andel negativ, er dette deltakerens tap, som skal innbetales. Bestemmelsene i dette leddet gjelder med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen.

Oppgavefellesskapet kan oppløses dersom deltakerne er enige om det.

Vedtak etter første og fjerde ledd treffes av det enkelte kommunestyret eller fylkestinget selv.

§ 19-17 *Forholdet til andre kapitler i loven* [ny bestemmelse]

De øvrige kapitlene i loven her gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap. Kapitlene 3, 4, 6, 9, 10, 12, 18, 20 og 26 i denne loven gjelder likevel ikke.

Myndigheten til kommunestyret og fylkestinget selv etter §§ 5-14, 8-3 til 8-7, 8-10, 11-7, 11-8 og 11-12 ligger til representantskapet selv, med mindre noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Et oppgavefellesskap som ikke er et eget rettssubjekt, kan ikke selv gi forskrift etter §§ 8-3, 8-4, 8-6 og 8-10.

§ 19-18 *Forholdet til forvaltningsloven* [ny bestemmelse, videreføring av nytt § 19-1 femte ledd som ble vedtatt med ny forvaltningslov]

Forvaltningsloven gjelder for kommunale oppgavefellesskap med de særreglene som følger av loven her.

§ 19-19 *Forholdet til arkivlova* [ny bestemmelse]

Arkivlova gjelder for kommunalt oppgavefelleskap som har fått delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak og gi forskrift. Hvilken deltaker som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter at samarbeidet er oppløst skal fastsettes i samarbeidsavtalen, jf. § 19-5 fjerde ledd bokstav j.

§ 20-1 skal lyde:

§ 20-1 *Vertskommunesamarbeid*

En kommune *eller en fylkeskommune (samarbeidskommune)* kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift

til en *annen kommune eller fylkeskommune* (vertskommune) etter reglene i dette kapitlet, så langt annen lovgivning ikke er til hinder for det.

Det kan bare inngås vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner når de kan utføre samme oppgaver eller utøve samme myndighet.

§ 20-2 første ledd skal lyde:

Samarbeidskommunen kan avtale med *vertskommunen at den* skal utføre oppgaver og treffe vedtak *på vegne av samarbeidskommunen* i saker som ikke har prinsipiell betydning.

§ 20-3 første ledd skal lyde:

Dersom kommuner som deltar i et vertskommunesamarbeid har opprettet en felles, folkevalgt nemnd i vertskommunen, skal nemnda avvikles innen [to år etter ikrafttredelse av øvrige endringer]. Dette gjelder på tilsvarende måte for vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd mellom fylkeskommuner.

§ 20-3 andre ledd første punktum skal lyde:

Deltakerne i et vertskommunesamarbeid som har avtalt å opprette en felles, folkevalgt nemnd, kan gi nemnda myndighet til å treffe vedtak i alle typer saker hvis ikke noe annet følger av lov.

§ 20-4 første ledd skal lyde:

Når et vertskommunesamarbeid opprettes, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet. *Dersom flere deltakere overlater ulike oppgaver og delegerer ulik myndighet til én vertskommune, må de inngå separate samarbeidsavtaler. Dersom flere deltakere overlater de samme oppgavene og delegerer den samme myndigheten til én vertskommune, kan de inngå en felles avtale.*

§ 20-4 femte ledd skal lyde:

I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere statsforvalteren om at samarbeidet er opprettet. I et vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner skal vertskommunen orientere departementet om at samarbeidet er opprettet. *I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner skal vertskommunen orientere statsforvalteren og departementet om at samarbeidet er opprettet.*

§ 28-3 nytt femte ledd skal lyde:

Andre, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende for et kommunalt oppgavefelleskap dersom en av deltakerne er ført inn i ROBEK-registeret etter § 28-1 første ledd.

II

I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. skal § 6-1 første ledd første punktum lyde:

Kommunen skal inngå samarbeidsavtale med det regionale helseforetaket i helseregionen eller med helseforetak som det regionale helseforetaket bestemmer.

III

I lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister gjøres følgende endringer:

§ 1-4a tredje ledd skal lyde:

(3) Første ledd gjelder tilsvarende *for kommunalt oppgavefellesskap, jf. kommuneloven kapittel 19,* for samarbeidskommuner i et vertskommunesamarbeid, jf. kommuneloven kapittel 20, og for Longyearbyen lokalstyre.

§ 1-5 første ledd skal lyde:

Søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak reises mot den myndighet som har truffet avgjørelsen i siste instans. Er dette et statlig organ, skal retten gi varsel om søksmålet til en *kommune, en fylkeskommune eller et kommunalt oppgavefellesskap* som har truffet avgjørelse i saken i tidligere instans.

§ 4-4 fjerde ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Kommunale oppgavefellesskap og interkommunale politiske råd som er egne rettssubjekter, har alminnelig verneting på det stedet virksomheten har sin registrerte adresse ifølge Enhetsregisteret.

§ 36-3 tredje ledd skal lyde:

Søksmålet rettes mot staten ved departementet. I saker som gjelder vedtak truffet av barneverns- og helsenemnda, rettes søksmålet mot kommunen. *Dersom kommunens myndighet til å treffe eller begjære administrative tvangsvedtak er delegert til et*

kommunalt oppgavefellesskap, rettes søksmål mot oppgavefellesskapet. Er det kommunen *eller det kommunale oppgavefellesskapet* som reiser søksmålet, må det rettes mot den eller de private parter i det vedtak som blir angrepet.

IV

I lov 17. juni 2005 nr. 101 om eigedomsregistrering skal § 5 a andre ledd tredje punktum lyde:

Kommunen kan etter avtale overlate til ein annan kommune etter reglane i kommuneloven kapittel *20, til eit oppgåvefelleskap etter reglane i kommuneloven kapittel 19,* eller til sentral matrikkelstyresmakt, å føre matrikkelen på sine vegner.

V

I lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser skal § 16 lyde:

§ 16 *Interkommunalt samarbeid*

Kommunar og fylkeskommunar som er med i interkommunalt samarbeid etter kommuneloven kapittel 18, 19, *20, IKS-loven* eller kommunal særlovgiving, kan innan eitt år frå iverksetjing av ei grenseendring seie opp deltakarforholdet sitt med ein frist på seks månader. Innan den same fristen kan også kvar av partane krevje at *samarbeidsavtalen eller* selskapsavtalen blir vurderte på nytt. Reglane som kommunane er samde om i samarbeidsavtalen etter kommuneloven *§§ 18-4, 19-5, 20-4 og* reglane i IKS-loven § 30 gjeld elles tilsvarande i slike tilfelle.

9 Forslag til lovendringer som fremmes på et senere tidspunkt

[Forslag til endringslov som fremmes på et senere tidspunkt. Forslag om ikrafttredelse etter at fristen på to år for avvikling av vertskommunesamarbeid som har felles, folkevalgt nemnd er utløpt, jf. lovutkastets § 20-3 første ledd]

I lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner gjøres følgende endringer:

I

§ 5-1 andre ledd bokstav f oppheves.

§ 7-2 første ledd bokstav c oppheves.

§ 20-2 overskriften skal lyde:

Delegering av vedtaksmyndighet

§ 20-3 oppheves.

§ 20-4 andre ledd skal lyde:

De enkelte kommunestyrene eller fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv vedta samarbeidsavtalen og endringer som gjelder forhold som er nevnt i *tredje ledd*.

§ 20-4 fjerde ledd oppheves. Nåværende femte ledd blir fjerde ledd.

§ 20-5 overskriften skal lyde:

Klagebehandling

§ 20-5 første ledd første punktum skal lyde:

Når det i *et vertskommunesamarbeid* treffes vedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 første ledd [ny forvaltningslov: § 61], er klageinstansen den kommunen eller fylkeskommunen som har delegert myndigheten.

§ 20-6 oppheves.

II

Loven trer i kraft… [to år etter ikrafttredelse av øvrige endringer]