



Nittedal kommune/SNR  
Rådhuset  
1482 NITTEDAL

**Advokater MNA**  
Tor Allstrin – avd.dir.  
Elisabeth Aasheim (adv.flm.)  
Kristine Røed Brun  
Gry Brandshaug Dale  
Mårten Brandsnes Farete  
Øyvind Gjelstad  
Solfrid Vaage Haukaas  
Anne-Lise Hellebostad  
Hakon Huus-Hansen  
Erna Larsen  
Øyvind Renslo  
Jostein Selle  
Cecilie R. Sæther  
Siri Tofte  
Kristine Vigander  
Geir S. Winters

Frode Lauareid  
Silje Tangen (adv.flm)

Sabrina Becher (adv.sek)  
Linda Hansen (adv.sek.)

<i>Dato:</i>	<i>Vår referanse:</i>	<i>Arkivkode:</i>	<i>Ansvarlig advokat:</i>	<i>Deres referanse:</i>
24.06.2015	15/00933-1	0	Jostein Selle/Øyvind Renslo	

## Vurdering av utkast til avtale for SNR

### 1. Innledning

Det vises til møte 2. juni 2015 med leder og nestleder i styret for «Samarbeidsrådet for Nedre Romerike» (heretter SNR), og til tidligere kontakt om saken.

Deltakerkommunene har gjennom sine styrerepresentanter gjort vedtak hvor de ber om at KS Advokatene går igjennom et utkast til avtale for organisering av SNR.

Som grunnlag for vår vurdering har vi fått tilsendt avtaleutkast datert 24. april 2015, samt et udatert utkast til saksfremlegg fra Rælingen kommune.

Vi er også kjent med at virksomheten i SNR har vært belyst i en forskningsrapport fra Telemarksforskning<sup>1</sup> (2008), og en forvaltningsrevisjonsrapport<sup>2</sup> fra 2014.

For ordens skyld gjøres oppmerksom på at vår vurdering er basert på de dokumenter vi har fått tilsendt. Dersom faktum skulle vise seg å avvike fra dette, vil også den rettslige vurdering og konklusjon kunne bli annerledes.

<sup>1</sup> Brandtzæg og Sanda: «Evaluering av samarbeidsrådet for Nedre Romerike», arbeidsrapport nr. 17 2008.

<sup>2</sup> Revisjonsrapport fra Romerike Revisjon IKS: «Samarbeidsrådet for Nedre Romerike organisering og virksomhetsstyring» (januar 2015).

Vurderingen er gjort av advokatene Øyvind Renslo og Jostein Selle. Da vurderingen har blitt forholdsvis omfattende er det nedenfor under punkt 2 gitt et sammendrag av vurderingen.

## 2. Sammendrag

Det avgjørende for om SNR må organiseres etter kommuneloven § 27 er etter vår vurdering om SNR er tildelt «avgjørelsesmyndighet». Et rent drøftingsorgan uten avgjørelsesmyndighet vil kunne organiseres utenfor kommunelovens system, basert på en alminnelig avtale om dette. Det vil imidlertid ikke være anledning til å overlate avgjørelsesmyndighet til et rent avtalebasert organ utenfor lovgivningens system.

Begrepet *avgjørelsesmyndighet* har ikke et fast definert rettslig innhold. Det vil derfor i grensetilfeller være en skjønnspreget vurdering om et organ kan sies å ha fått slik myndighet eller ikke. For at et organ skal falle helt utenfor loven på dette grunnlag må det imidlertid etter vårt skjønn være relativt klart at det bare er tale om et drøftings-/forhandlingsorgan uten myndighet til å treffe beslutninger innenfor rammen av sitt virksomhetsområde. Ved en slik vurdering vil det også måtte tas hensyn til hvilken rolle og funksjon organet er ment å ha, omfanget av samarbeidet og hvordan samarbeidet/organet opptrer/fremstår utad.

Dersom SNR treffer avgjørelser som går ut på å tildele økonomiske midler til private rettssubjekter – drive «tilskuddsforvaltning», vil samarbeidet ikke kunne organiseres som et avtalebasert samarbeid. Dersom SNR inngår kontrakter om utredningsarbeid med eksterne leverandører, vil tilsvarende gjelde. Vi forstår at beslutninger fra SNR krever enstemmighet. Det er imidlertid i seg selv neppe avgjørende for vurderingen når den enkelte representants fullmakt er utledet av en mer eller mindre generell fullmakt til deltakelse i SNR fra hjemkommunen. Dersom SNR avgir uttalelser på vegne av deltakerkommunene i felleskap vil vurderingen sannsynligvis avhenge av hva slags uttalelse det er tale om. Dersom det er tale om at organet som sådan for eksempel gir en uttalelse til statlig myndighet på vegne av deltakerkommunene i felleskap til en statlig reguleringsplan, vil vi anta at dette må betraktes som en avgjørelse, og at samarbeidet derfor ikke kan være organisert som et avtalebasert samarbeid utenfor kommunelovens regler. Dette selv om uttalelsen som nevnt krever enstemmighet. Det at enkelte saker også er drøftet i hjemkommunen og representanten således har et «bundet» mandat vil neppe endre vurderingen, så lenge SNR i andre saker/andre kommuner, er gitt beslutningsmyndighet i medhold av en mer generell fullmakt fra hjemkommunen. Dersom organet bare drøfter seg fram til en felles uttalelse som så avgis av hver enkelt kommune, antar vi at organet vil bli ansett for å være et drøftingsorgan uten avgjørelsesmyndighet.

Det utkast til avtale som vi er blitt forelagt, fremstår som noe uklart med hensyn til om SNR skal ha avgjørelsesmyndighet eller ikke, slik vi har definert avgjørelsesmyndighet/ beslutningsmyndighet ovenfor. Vårt inntrykk er likevel, blant annet basert på saksfremlegget for Rælingen kommune, at SNR er noe mer enn et rent drøftingsorgan. Det forhold at SNR slik vi forstår det skal kunne disponere en budsjetttramme på 3 – 4 millioner kroner i tråd med sin rolle og oppgaver, taler også mot at det er et rent drøftingsorgan. Det synes derfor som om organet har fått beslutningsmyndighet, riktignok etter enstemmighet, både til å forvalte midler, men også

til avgi uttalelser innenfor organets oppgaver. Etter vår oppfatning kan et slikt samarbeid ikke skje på bakgrunn av at avtalebasert samarbeid, men det må organiseres etter de regler som kommuneloven beskriver, som her typisk vil være kommuneloven § 27. På denne bakgrunn vil organisering som et rent avtalebasert samarbeid utenfor lovens system etter vår vurdering sannsynligvis være ulovlig.

Det understrekes at det er sparsomt med rettskilder på dette området, og løsningen vi skisserer har slik ikke et solid rettskildemessig grunnlag. Dette gjelder ikke minst fordi SNR, etter det vi forstår, skal bygge på enstemmighet blant deltakerne. Vår vurdering er basert på vårt beste skjønn, men det understrekes at det vil knytte seg noe usikkerhet til konklusjonen som følge av at det er lite rettskilder på området. Det tas som nevnt også forbehold om at det faktum vi beskriver er riktig og fullstendig, jf. også det forbehold som er tatt ovenfor under punkt 1.

Vi har nedenfor også gått noe nærmere inn på hvilke konsekvenser det vil ha for SNRs organisasjonsstruktur om § 27 gjelder for virksomheten.

Dersom samarbeidet skal organiseres utenfor lovens system i et avtalebasert samarbeid, vil det etter vår vurdering være nødvendig at avtalen slår fast at SNR bare skal være et rent drøftingsorgan uten avgjørelsesmyndighet, og at dette også samsvarer med realitetene, slik vi har definert avgjørelsesbegrepet i denne vurderingen. Organet kan da ikke treffe avgjørelser knyttet til virksomheten, selv om det skjer etter enstemmighet.

Dersom SNR etableres innenfor rammen av kommuneloven § 27 vil det være relativt klart at offentlighetslovens regler om dokumentoffentlighet, og kommunelovens regler om åpne møter i folkevalgte organer vil gjelde. Dersom SNR organiseres utenfor lovens system som et rent avtalebasert samarbeid, vil dette være mer uklart. Det vises for øvrig til drøftelsen under punkt 3.4 om virkningen av at samarbeidet organiseres som et § 27 - samarbeid.

### **3. Kort om virksomheten i SNR**

#### *2.1 Virksomheten i dag*

Samarbeidsrådet for Nedre Romerike har eksistert siden 1998 og omfatter kommunene Aurskog-Høland, Fet, Lørenskog, Nittedal, Rælingen, Skedsmo, Sørumsdal samt Akershus fylkeskommune.

Virksomheten i SNR kan best karakteriseres som en form for «regionråd». Dette begrepet har ikke noe fast juridisk innhold. Det eksisterer en rekke regionråd. I sin alminnelighet dreier det seg om politiske samarbeidsorganer som deltakerkommunene har opprettet av eget tiltak, og som behandler generelle samfunnsspørsmål som går på tvers av kommunegrensene i den region rådet representerer. Et regionråd har normalt ikke ansvar for å produsere tjenester til innbyggerne, selv om enkelte samarbeidstiltak også har slike oppgaver. Den typiske oppgave for et regionråd er å drøfte regionalpolitiske saker. Hvilken myndighet og funksjon det enkelte regionråd har, beror på hvilken myndighet deltakerkommunene har delegert til rådet.

Det er opplyst at SNR er i dag organisert med basis i kommuneloven § 27 om felles interkommunalt styre, som et eget rettssubjekt. Ordførerne i de deltakende kommunene/fylkeskommunene sitter i styret for virksomheten.

Rådmennene i deltakerkommunene har møte- og talerett i styret. Det fremstår som noe uklart hvilken rolle rådmannsgruppen har, og om det er tale om en «ett-nivå» eller «to-nivå» modell.<sup>3</sup>

Vi forstår det slik at hovedoppgaven til SNR har vært å hevde regionens interesser regionalt eller nasjonalt, særlig innenfor sektorene næringsutvikling, areal- og transportpolitikk.

Av revisjonsrapporten fra Romerike Revisjon IKS, fremgår at SNR ikke er delegert fullmakter til å treffe bindende avgjørelser på vegne av sine deltakerkommuner.<sup>4</sup> Det fremgår der at *«(i)nitiativ og vedtak i styret må derfor forankres i deltakerkommunenes styringsorganer for at de skal være bindende.»* Videre fremgår der at *«SNR ikke er overført myndighet til å binde deltakerkommunene med sine vedtak, og at den enkelte ordfører må opptre innenfor de fullmakter han/hun er gitt fra sin kommune.»*<sup>5</sup>

På denne bakgrunn kan det se ut til at SNR i dag er et rent drøftingsorgan, hvor samarbeidsrådet hverken ved flertallsvedtak eller enstemmighet kan binde deltakerkommunene i større utstrekning enn representantene i rådet har fått fullmakt til i den konkrete sak. Ut fra dette fremstår det som om rådet som sådan ikke har noen beslutningsmyndighet, men skal diskutere seg fram til enighet/konsensus om saker som legges fram for styret.<sup>6</sup>

Samtidig fremgår det imidlertid av revisjonsrapporten at SNR inngår avtaler og kontrakter og treffer vedtak i den forbindelse.<sup>7</sup> Vi forstår det slik at SNR både initierer egne prosjekter, og finansierer prosjekter drevet av andre, og herunder også fordeler økonomiske tilskudd på vegne av kommunene. Av revisjonsrapporten fremgår blant annet at *«SNR høyst sannsynlig driver tilskuddsforvaltning»*.<sup>8</sup>

Det fremgår videre at SNR's samlede budsjett for 2015 utgjorde 3,5 millioner kroner, og at ressursbruken har ligget i denne størrelsesorden de siste årene.

Det har vært ansatt en daglig leder. For øvrig har det ikke vært ansatte i SNR.

## 2.2 Forslag til endret avtale

SNR har nå besluttet at virksomheten ikke lenger skal organiseres med basis i kommuneloven § 27, men at denne samarbeidsformen oppløses og at samarbeidet skal videreføres i form av et «løser» samarbeid basert på en avtale. Det ble i SNRden 24. april 2015 vedtatt et utkast til avtale. Avtalen skal være tidsbegrenset til to år. Det er lagt opp til at kommunene deretter skal

---

<sup>3</sup> Revisjonsrapporten, sammendraget side i og ii.

<sup>4</sup> Revisjonsrapporten, sammendraget side ii.

<sup>5</sup> L.c. side 14.

<sup>6</sup> L.c.

<sup>7</sup> L.c. sammendraget side iii.

<sup>8</sup> L.c. side 70.

vurdere eventuell utvidelse av oppgaver til SNR, og eventuelt en fastere organisering/struktur på samarbeidet. Det er denne avtalen vi er bedt om å vurdere.

Etter avtaleutkastet skal det etableres et styre bestående av ordførerne i samarbeidskommunene samt fylkesordfører.

Et kollegium bestående av rådmennene i deltakerkommunene/fylkeskommunen skal ha ansvar for å legge saker frem for styret, og at disse er forsvarlig utredet. Dette kollegiet skal også ha ansvaret for iverksetting av vedtak. Dette kollegiet skal «innstille i saker til styringsrådet».

I tillegg skal det engasjeres en såkalt «koordinator» i inntil 100 prosent (midlertidig) stilling. Vedkommende skal tilsettes i en av deltakerkommunene. Det framgår av avtaleutkastet at koordinatoren skal være sekretær for både styringsrådet og rådmannskollegiet. Koordinatoren skal etter avtalen «rapportere til leder i rådmannskollegiet».

Der det er dissens mellom rådmenn og/eller koordinator skal de ulike syn fremkomme saksfremlegget til styringsrådet.

Rådmennene skal ha møterett i styringsrådet.

I utkastet pkt. 2 fremgår hva hovedsatsingsområdet for samarbeidet skal være. Det heter i pkt. 2:

«2. Hovedsatsingen i det SNR skal være å fremme samarbeid om saker av regional betydning med hovedvekt på følgende områder:

a. Samordnet areal og transport.

Gjennom en målrettet satsning skal SNR bidra til at det sikres tilstrekkelige midler til planlegging, utbedring og vedlikehold av samferdselsprosjekter. Utgangspunktet for arbeidet er SNRs felles uttalelse til Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

b. Utvikling av næringsmiljøer av nasjonal og regional betydning

c. Kommunereformen

d. Tilrettelegger som møteplass og arena for erfaringsutveksling på regionnivå.

Målet er å synliggjøre regionens felles interesser overfor nasjonale myndigheter og andre samarbeidspartnere.»

Utover dette sier ikke avtaleutkastet noe nærmere om hvorvidt styret skal få overført myndighet fra deltakerkommunene. Avtaleteksten sier heller ikke noe om hvilke typer konkrete tiltak SNR skal kunne sette i verk for å nå de mål som er beskrevet. Vi forstår det slik at rådet etter eget skjønn kan beslutte hvilke tiltak som er egnet til å realisere de målsettinger som fremgår.

Ut fra avtalen fremstår det slik som noe uklart i hvilken utstrekning SNR bare er et rent drøftingsorgan for regionalpolitiske spørsmål, eller om det også har fått myndighet til å «*treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering*» (jf. kommuneloven § 27).

Kommunenes egen oppfatning av hvordan avtalen skal forstås kan ha betydning for tolkningen av den. Vi er ikke kjent med om det er enighet mellom kommunene om hvordan avtalen skal forstås. Vi har imidlertid fått oversendt et utkast til saksframlegg i saken om omorganisering av SNR som administrasjonen i Rælingen kommune har utarbeidet.

Det framgår der blant annet at virksomheten ikke skal være en egen juridisk person. Det fremgår også at avtalen der forstås slik at den ikke innebærer avgivelse av myndighet fra deltakerkommunene.

Det fremgår blant annet at «*Sammenlignet med dagens avtale er oppgaveporteføljen avgrenset betydelig for den kommende perioden*». Saksframlegget gir imidlertid begrenset informasjon om på hvilke punkter oppgaveporteføljen er innskrenket.

Om SNRs myndighet fremgår blant annet følgende:

«Gjennom forslag til avtale er ikke SNR gitt myndighet til å beslutte politikk på vegne av kommunene, men er gitt myndighet til å disponere en årlig bevilgning i tråd med rolle og oppgaver. SNR vil fortsatt være et konsensusorgan som henter sin myndighet gjennom likelydende vedtak i alle kommunestyrer.»

Videre heter det at:

«SNR er primært tenkt å være et politisk samarbeid mellom kommunene representert ved kommunene ordførere. Dette må gjøres gjennom at styrets medlemmer tar initiativ, setter saker på dagsorden og drøfter innhold i sakene som legges fram.»

Samtidig heter det følgende:

«Det vil også være mindre saker som skal behandles i SNR som vil kreve saksutredning som grunnlag for styrebeslutning. Dette kan være saker som krever enkel utredning av hvordan budsjett disponeres eller en plan for hvordan påvirkningsarbeid skal gjennomføres.»

Videre heter det:

«Kommunestyrene vil vedta kommunens politikk sak for sak på de saksområder som omfattes av samarbeidet. Dette skjer gjennom at saker fremmes på vanlig måte for beslutning med grunnlag i de prosesser som har foregått i SNR. Kommunestyret vedtar en årlig bevilgning fra hver kommune til SNR's arbeid, herunder for å dekke nødvendig stillingsressurs.»

Om rådmennenes funksjon heter det:

«Rådmennenes rolle vil tilsvare den rollen rådmannen har i den enkelte kommune (forsvarlig utredning, iverksetting av vedtak, betryggende kontroll). (...) Når rådmennene innstiller i saker til styret i SNR som innebærer iverksetting av tiltak, må rådmennene gjøre en vurdering av om innstillinger er i tråd med hver enkelt kommunes politikk på området. Rådmennene må sammen og hver for seg sørge for at sakene som legges fram for styret og videre til kommunestyrene er forsvarlig behandlet. (...) Ordningen med at saker av prinsipiell karakter vedtas i det enkelte kommunestyret sikrer at det ikke skal oppstå lojalitetskonflikt i utredningen av større saker. En slik

lojalitetskonflikt kunne oppstått dersom SNR hadde mandat til å vedta saker på områder der også kommunene selv vedtar saker hver for seg.»

Samlet sett fremstår det som noe uklart hvilken avgjørelsesmyndighet SNR skal ha. Formuleringene i selve avtaleutkastet bærer preg av å være målformuleringer og beskrivelser fokusområder. Avtaleutkastet sier lite om hvilke tiltak SNR kan iverksette for å realisere disse målene.

Det fremgår som nevnt videre at SNR's samlede budsjett for 2015 utgjorde 3,5 millioner kroner, og at ressursbruken har ligget i denne størrelsesorden de siste årene. Det er ikke er lagt opp til å øke ressursbruken.

SNR er – etter det som fremgår av Rælingen kommunes saksfremlegg - gitt myndighet til å disponere denne bevilgningen i «i tråd med rolle og oppgaver». Vi forstår det slik at styret i SNR selv avgjør hvordan disse midlene skal disponeres og hvilke tiltak som er egnet til å realisere de satsingsområder og mål som fremgår av avtaleutkastet. Vi finner det sannsynlig at et organ som har fått myndighet til å disponere beløp i denne størrelsesorden er mer enn et rent drøftingsorgan, og at det nødvendigvis må treffe beslutninger som angår drift og organisering av den virksomhet som ligger innenfor formålet.

Siden avtalen er uklar med hensyn til dette, er det imidlertid ikke mulig for oss å fastslå med sikkerhet hvilken avgjørelsesmyndighet SNR skal ha etter det utkastet til avtale som er fremlagt. Som det fremgår nedenfor under punkt 3 vil spørsmålet om avgjørelsesmyndighet være sentralt i den rettslige vurdering av hvorvidt det avtalebaserte samarbeid det nå legges opp til er lovlig. Da det etter vår oppfatning også er andre momenter enn beslutningsmyndighet som er relevant å vurdere, slik faktum her ligger an, vil spørsmålet om tolkning av faktum, likevel ikke være avgjørende for vår rettslige vurdering av om et rent avtalebasert samarbeid er lovlig, jf. punkt 3 nedenfor.

#### **4. Vurdering**

##### *3.1 Innledning*

SNR har vært gjenstand for evaluering av Telemarksforskning i 2008.<sup>9</sup> Videre har SNR vært gjenstand for en forvaltningsrevisjon i regi av Romerike revisjon IKS.<sup>10</sup> Disse rapportene tar opp en rekke forhold som går utenfor vårt oppdrag å gå nærmere inn på.

Vi er i denne omgang utelukkende bedt om å ta stilling til om det er rettslig adgang til å etablere et slikt samarbeid som er skissert i avtaleutkastet utenfor kommunelovens bestemmelse om interkommunale styrer i § 27. Det ligger utenfor vårt oppdrag å gå nærmere inn på om en slik samarbeidsmodell er hensiktsmessig for den konkrete virksomhet SNR skal drive. Vi har heller ikke vurdert om den organisasjonsform som avtaleutkastet nå legger opp til er i tråd med anbefalingene i forvaltningsrevisjonsrapporten.

---

<sup>9</sup> Brandtzæg og Sanda: «Evaluering av samarbeidsrådet for Nedre Romerike», arbeidsrapport nr. 17 2008.

<sup>10</sup> Revisjonsrapport fra Romerike Revisjon IKS: «Samarbeidsrådet for Nedre Romerike organisering og virksomhetsstyring» (januar 2015).

### 3.2 Tilgjengelige organisasjonsmodeller for regionrådssamarbeid - generelt

Lovgivningen tilbyr ingen organisasjonsmodell som er spesielt tilpasset regionrådsamarbeid. I prinsippet står kommunene svært fritt ved valg av organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid, så lenge man ikke overlater offentlig myndighetsutøvelse.<sup>11</sup> I praksis er imidlertid de fleste regionråd, trolig i mangel av en bedre tilpasset modell, organisert etter kommuneloven § 27.<sup>12</sup> Vurderingen av hvilken organisasjonsmodell som kan brukes for SNR må derfor ta utgangspunkt i de generelle reglene for interkommunalt samarbeid.

Kommuneloven regulerer ikke uttømmende hvilke *organisasjonsmodeller* kommuner kan bruke ved interkommunalt samarbeid. Kommuneloven tilbyr tre ulike organisasjonsmodeller for dette; samkommune (loven kap. 5B), vertskommune (kap. 5A), og felles styre etter § 27. Det er imidlertid sikker rett at kommuner også kan samarbeide i form av interkommunale selskap (IKS) samt privatrettslige organisasjonsformer som aksjeselskap, samvirkeforetak foreninger og stiftelser.<sup>13</sup>

Hvilken *myndighet* som kan overføres/delegeres til en interkommunal sammenslutning/selskap vil delvis bero på hvilken type organisasjonsform det er tale om, og delvis på hvilken myndighet det er tale om. På det privatrettslige området har kommunene i utgangspunktet samme frihet som private rettssubjekter til å overlate oppgaver til et selskap. På det offentligrettslige området er adgangen snevrere. Særlig gjelder dette for lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse. For offentlig myndighetsutøvelse er det lagt til grunn at slik myndighet ikke kan delegeres til et andre enn kommunen selv uten at det er klar hjemmel for det i lov.

### 3.3 Spørsmålet om loven krever at SNR må organiseres etter kommuneloven § 27

Et spørsmålet som utkastet til avtale om ny organisering av SNR reiser, er om det eksisterer en «nedre grense» for når det er nødvendig å organisere samarbeidet i en av de lovregulerte samarbeidsformer som er nevnt ovenfor. Nærmere bestemt om det vil være mulig å organisere et interkommunalt samarbeid helt utenfor kommunelovens system, eller om det rettslig sett er nødvendig å organisere samarbeidet slik som § 27 om felles styrer gir anvisning på.

Vi er ikke kjent med rettspraksis som avklarer spørsmålet. Spørsmålet er også sparsomt berørt i juridisk teori. Det er imidlertid gjort noen refleksjoner om det i Bernt/Overå: «Kommuneloven med kommentarer» (2011). Under omtalen av kommuneloven § 27 heter det der (s. 211):

«§ 27 er en bestemmelse om etablering av en bestemt type samarbeidsordning, «et eget styre». Dette må forstås slik at bestemmelsen kommer til anvendelse der det etableres et selvstendig interkommunalt beslutningsnivå, et organ med avgjørelsesmyndighet på et saklig avgrenset område – «til løsning av felles oppgaver». Forutsetningen for at det skal være tale om et interkommunalt samarbeid i forhold til § 27, er med andre ord at det foretas *en tildeling av*

<sup>11</sup> Myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrifter, jf. definisjonene i forvaltningsloven § 2.

<sup>12</sup> I en omfattende gjennomgang av interkommunalt samarbeid fra 2013: Rapport IRIS - 2013/008 «Interkommunalt samarbeid Konsekvenser, muligheter og utfordringer», Leknes m.fl., er det identifisert 78 slik samarbeid, hvorav 66 er organisert med basis i kommuneloven § 27, 11 som interkommunalt selskap IKS, og ett som vertskommunesamarbeid med nemnd etter kommuneloven § 28c. (s. 45).

<sup>13</sup> Ettersom stiftelse ikke er en sammenslutning men en «selveiende formuesmasse» er det ikke naturlig å kategorisere den som en modell for *samarbeid*, men den er tatt med her for oversiktens skyld.



*avgjørelsesmyndighet.* Rene samarbeidsorganer, uten myndighet til å treffe avgjørelser vedrørende den aktuelle virksomheten og uten selvstendig ansvar for denne, kan ikke oppfattes som «styre til løsning av felles oppgaver». Her trengs det ingen særskilt hjemmel eller spesielle lovregler. Det vil normalt være ganske meningsløst å underkaste rene samarbeids- og forhandlingsorganer den formaliserte regulering med vedtekter og regler om oppløsning av samarbeidet som vi finner i § 27. Trenger man unntaksvis slike regler, kan man utforme disse i den enkelte samarbeidsavtale.»

Vi er enig i disse vurderingene. Der det ikke overdras avgjørelsesmyndighet til samarbeidsorganet vil det etter vårt syn ikke være nødvendig å organisere virksomheten med eget styre og vedtekter med det innhold denne bestemmelsen krever. Dette forutsetter imidlertid at samarbeidet er et rent drøftingsorgan uten beslutningsmyndighet.

Som det fremgår under pkt. 2 er det noe uklart om SNR skal ha beslutningsmyndighet eller om det bare skal være et forum for drøfting av saker. Hvor det er tvil om hvilken beslutningsmyndighet som er gitt, må det etter vår oppfatning også legges vekt på andre kjennetegn ved organiseringen, herunder hvordan denne fremstår utad, jf. nedenfor.

Som det fremgår av pkt. 2 ovenfor, har avtaleutkastet en bestemmelse om hva som skal være SNRs «hovedsatsing». Bestemmelsen har karakter av målformuleringer, og sier lite om hvilke tiltak og virkemidler SNR skal kunne ta i bruk, og hvilken beslutningsmyndighet SNR skal ha til å iverksette ulike tiltak.

Hovedvirksomheten til SNR er å drive interessepolitikk og påvirkningsarbeid på vegne av kommunene, derunder avgi uttalelser i aktuelle saker. SNR skal også drive regional politikktutvikling innenfor de oppgaver som er nedfelt i avtalen, og legge fram politiske saker innenfor disse temaene. (jf. saksframlegget fra Rælingen kommune).

Slik vi forstår det skal organet treffe vedtak. Jf. blant annet avtaleutkastet pkt. 4 der det fremgår indirekte, ved at det der er fastslått at rådmannskollegiet skal påse at «vedtak blir iverksatt». Det fremgår videre at SNR skal ha et budsjett (avtaleutkastet pkt. 8), og slik forutsetningsvis skal kunne disponere økonomiske midler. Disse midlene består av bevilgninger som er gitt av kommunene etter en nærmere fastsatt fordelingsnøkkel som framgår av siste avsnitt i pkt. 8. det fremgår videre av saksframlegg til sak i Rælingen kommune at SNR «gis myndighet til å disponere årlig bevilgning i tråd med rolle og oppgaver». Budsjettrammen ligger slik vi forstår det rundt 3,5 millioner kroner. En daglig leder/«koordinator» skal knyttes til virksomheten.

Dersom SNR skal drive *tilskuddsforvaltning* - det vil si dersom SNR for å realisere sitt formål skal kunne fordele økonomiske midler til private rettssubjekter på vegne av deltakerne gjennom ulike tilskuddsordninger – vil det etter vårt syn være helt klart at SNR har fått avgjørelsesmyndighet. Slik tildeling av offentlige midler innenfor rammen av kriterier og regler for hvem som skal kunne få tilskudd, vil ikke bare innebære avgjørelsesmyndighet, men også trolig innebære offentlig myndighetsutøvelse. Dette vil i så fall bety at slik myndighet ikke kan overlates til SNR selv om virksomheten er organisert etter kommuneloven § 27, ettersom det er lagt til grunn at offentlig myndighetsutøvelse ligger utenfor «drift og organisering», som er lovens betegnelse for den ytre ramme for hva som kan delegeres til et slikt styre.

Selv uten at SNR har fått slik myndighet til å fordele økonomiske tilskudd til private rettssubjekter, kan det likevel være tale om avgjørelsesmyndighet. Etter vår oppfatning fremstår virksomheten utad slik at den driver med bevilgning av midler, og organiseringen for øvrig har en slik fasthet og ramme at det tilsier at kommunelovens regler for organisering skal følges, hensett både til den organiseringen samarbeidet er gitt og som følge av det ikke er tydelig avklart hvilken beslutningsmyndighet SNR er gitt.

Vi tilføyer at begrepet «avgjørelse» heller ikke er entydig definert i kommuneloven eller forvaltningsloven. Det er på det rene at begrepet favner videre enn begrepet «vedtak».<sup>14</sup>

Det er etter forvaltningslovens regler lagt til grunn at både uttalelser og generelt utredningsarbeid, etter de nærmere omstendigheter kan bli regnet for å innebære avgjørelser i behandlingen av en forvaltningssak.<sup>15</sup> Det er lagt vekt på om det er tale om uttalelser som normalt vil bli fulgt, hvilken betydning utredningen har i saken, hvor naturlig det er å betegne saken som en forvaltningssak, og blant annet hvilket behov det er for at inhabilitetsreglene skal gjelder for den aktuelle sak. Den virksomhet som SNR driver kan slik også sies å falle inn under begrepet «avgjørelse» selv om tildeling av midler og uttalelser skjer etter «enstemmighet». Vi finner også grunn til her å peke på at et krav om konsensus i SNRs styre ikke i seg selv utelukker at det treffes avgjørelser i lovens forstand. At det kreves enstemmighet er et spørsmål om hvilket flertall som skal gjelde, og vil ikke i seg selv gjøre at det bare er tale om et drøftingsorgan.

Vi har derfor kommet til at det avtalebaserte samarbeid det legges opp til i utkastet til avtale ikke er lovlig. All den tid det ikke er tilstrekkelig avklart hvorvidt SNR er gitt selvstendig beslutningsmyndighet, er det avgjørende etter vår oppfatning at SNR er organisert med en slik ramme og innhold at SNR må drives i henhold til en av de organisasjonsformer som kommuneloven tilbyr, typisk kommuneloven § 27. Det er også etter vår oppfatning belegg for å anføre at SNR er gitt myndighet til å treffe «avgjørelser», slik begrepet er definert ovenfor.

Dette innebærer at dersom SNR skal organiseres utenfor kommunelovens § 27 må det være helt klart at det bare er tale om et rent drøftingsorgan – et rent «samarbeids og forhandlingsorgan», som er uttrykket brukt i sitatet fra Bernt/Overå: «Kommuneloven med kommentarer» nevnt ovenfor. I denne saken foreligger det ikke en slik klarhet.

Dersom samarbeidet skal organiseres etter en løsere avtalebasert modell anbefales derfor at det klarere angis at SNR ikke kan treffe avgjørelser/vedtak på vegne av kommunene, og det avtalebaserte samarbeidet forutsetter at rådmann/ordfører kun kan forplikte seg i henhold til delegert fullmakt fra hjemkommunen i hver enkelt sak. Det må da også utad fremgå at det er de enkelte kommuner som forplikter seg/uttaler seg, og ikke SNR som sådan. Vi vil også anbefale at bevilgningskompetansen tas bort fra SNR, og eventuelt heller legges til en kommune, hvoretter SNR eventuelt kan komme med anbefalinger/råd, men hvor det er vertskommunen som treffer beslutningen om bevilgning av midler. Se nærmere om dette under punkt 3.5.

---

<sup>14</sup> Jf. forvaltningsloven § 2, hvor «vedtak» er definert som en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer.

<sup>15</sup> Jf. for eksempel Woxholt: «Forvaltningsloven med kommentarer»(2011) s. 142 – 143.

### 3.4 Konsekvenser for organisering av SNR dersom § 27 gjelder

Vi er derfor kommet til at et avtalebasert samarbeid med den organisasjonsform det er lagt opp til i utkastet til avtale ikke er lovlig i henhold til kommunelovens regler. Dersom virksomheten skal fortsette i sin nåværende form må derfor samarbeidet fortsette som et § 27 samarbeid.

Bestemmelsen i § 27 regulerer ikke nærmere hvordan samarbeidet kan organiseres utover å slå fast at det skal opprettes et «felles styre». Det knytter seg derfor usikkerhet til hvilke rettslige rammer som gjelder for den interne organisering av et samarbeid etter kommuneloven § 27.

Den mest utførlige beskrivelse av gjeldende rett for organisering av et interkommunalt samarbeid etter § 27 som vi er kjent med finnes i NOU 1995: 17 «Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet» side 69 – 81. Vi kan i det vesentlige slutte oss til de vurderinger som der er gjort.

Det følger av beskrivelsen i NOU 1995: 17 at det er anledning til å opprette en «to-nivå ledelse», med et øverste ansvarlig organ og et mindre operativt organ valgt av det øverste organ (s. 72).

Det vil i så fall si at det øverste organ vil være styre i lovens forstand. Det vil si at dette organet har full instruksjons og omgjøringsmyndighet i forhold til underordnede organ. Det underordnede organ vil opptre på delegert myndighet fra det overordnede organ.

Det vil etter loven ikke være noe til hinder for at det øverste organet kan bestå av ordførere og det underordnede organ av rådmenn. Rådmannskollegiets funksjon vil da som det fremgår være basert på delegert myndighet fra styret.

Når det gjelder fordelingen av myndighet mellom de to «nivåer» i organisasjonen må det antas at dette kan reguleres i vedtektene for samarbeidet.

I utkastet til avtale for SNR er det lagt opp til at det er rådmannskollegiet som skal ha ansvar for å legge fram saker for styringsrådet, og ha ansvaret for at disse er forsvarlig forberedt. Bestemmelsen i kommuneloven § 27 er neppe til hinder for at dette kollegiet legger fram saker for styringsrådet som øverste organ i organisasjonen.

Ansvaret for forsvarlig saksforberedelse og iverksetting av vedtak er imidlertid tradisjonelt administrative funksjoner som vanligvis ligger til en daglig leder/administrasjonssjef som enkeltperson. Det er usikkert om loven avskjærer en ordning der denne funksjonen legges til et kollegium av rådmenn som det her er tale om. I mangel av klare holdepunkter har vi vanskelig for å se at denne muligheten rettslig sett vil være avskåret. Etter vår vurdering vil dette mer være et spørsmål om hva som er egnet til å skape klare ansvarsforhold. Der et slikt ansvar er lagt til et kollegium vil det kunne innebære risiko for uklare ansvarsforhold. Det ligger imidlertid utenfor rammen av vår vurdering å gjøre en nærmere vurdering av dette.

Loven sier ikke noe om daglig ledelse. Det vil normalt være praktisk at en interkommunal virksomhet av et visst omfang ansetter en daglig leder. Daglig leders kompetanse kan fastsettes

i vedtektene for samarbeidet.<sup>16</sup> Vedkommende behøver ikke være ansatt i virksomheten som sådan, men kan være ansatt i en av deltakerkommunene. Der vedkommende skal betjene et interkommunalt styre vil det være nødvendig at det i arbeidsavtalen fremgår at det avgis nødvendig styringsmyndighet fra arbeidsgiver til det interkommunale organet som vedkommende skal ha sitt arbeid knyttet til.

Den daglige leder vil da være underlagt styret – eventuelt det underordnede organ under styret – og daglig leders myndighet kan fastsettes i vedtektene.

I den organisasjonsform som det er lagt opp til i utkastet til avtale, skal det tilsettes en daglig leder/»koordinator» i en av kommunene. Denne personen skal etter avtaleutkastet være sekretær både for styringsrådet og rådmannskollegiet. Hva som ligger i at denne personen skal være sekretariat for *styringsrådet* er noe uklart, ettersom ansvaret for saksforberedelse og iverksetting for dette organet ligger til rådmannskollegiet (utkastet pkt. 4), og koordinatoren skal «rapportere» til rådmannskollegiets leder. Dersom denne personen skal ha to styringslinjer – både til styringsrådet og til rådmannskollegiet, kan det innebære risiko for uklare ansvarsforhold. Etter vårt syn bør det i avtalen reguleres nærmere hvilket ansvar og hvilken myndighet som ligger i funksjonen som «koordinator».

Et styre etter § 27 kan ikke få myndighet til å utøve offentlig myndighetsutøvelse. Det kan derfor ikke overlates til et slikt styre å forvalte tilskuddsordninger på vegne av kommunene.

### *3.5 Mulighetene for å organisere SNR utenfor kommunelovens system*

Som det fremgår ovenfor har vi lagt til grunn at et rent drøftings/forhandlingsorgan kan organiseres utenfor kommunelovens § 27.

Vi antar at avtalen for et slikt samarbeid i så fall eksplisitt må slå fast at det organ som opprettes bare skal være et rent drøftingsorgan uten avgjørelsesmyndighet. Det er imidlertid ikke avgjørende hva avtalen sier om dette – det må også samsvare med realitetene, slik at slik at organet ikke treffer avgjørelser knyttet til virksomheten. Dersom virksomheten skal fortsette i et løst avtalebasert samarbeid, må det derfor foretas endringer i avtaler og de respektive kommuners fullmakter for å delta i samarbeidet, og eventuelt også legges myndighet til å foreta bevilgninger til en av kommunene, hvor SNR eventuelt også kan gi råd til denne kommunen.

Blant annet vil SNR da ikke kunne treffe avgjørelser som går ut på å tildele økonomiske midler til private rettssubjekter – drive «tilskuddsforvaltning». Organet vil heller ikke kunne inngå kontrakter om utredningsarbeid med eksterne leverandører. Hvorvidt det vil bli ansett for å ta avgjørelser når organet avgir uttalelser på vegne av deltakerkommunene i felleskap vil avhenge av hva slags uttalelse det er tale om. Dersom det er tale om at organet som sådan for eksempel gir en uttalelse til statlig myndighet på vegne av deltakerkommunene i felleskap til en statlig reguleringsplan, vil vi anta at dette må betraktes som en avgjørelse. Dersom organet bare drøfter seg fram til en felles uttalelse som så avgis av hver enkelt kommune, antar vi at organet vil bli ansett for å være et drøftingsorgan uten avgjørelsesmyndighet. Vi understreker at oppregningen i dette avsnittet er ikke er en uttømmende beskrivelse, men en eksemplifisering.

---

<sup>16</sup> Slik også NOU 1995:17 s. 74.2

Vi påpeker at selv om det på dette grunnlag ikke vil gjelde krav om at avtalen må utformes i tråd med de krav til vedtekter mv. som gjelder etter § 27, vil det likevel kunne bli spørsmål om offentlighetslovens regler om dokumentoffentlighet og kommunelovens regler om åpne møter i folkevalgte organer gjelder. Vi vil anta at et slikt organ – selv om det ikke treffer avgjørelser på vegne av de deltakende kommuner, likevel vil bli ansett for å være omfattet av offentlighetslovens regler, slik at blant annet saksframlegg mv. i utgangspunktet vil være gjenstand for offentlig innsyn. Videre vil et slikt organ – som er oppnevnt av kommunestyrene i de deltakende kommuner - trolig bli regnet for et «folkevalgt organ» som er omfattet av kommunelovens regler om åpne møter når det behandler saker som hører under deltakerkommunenes ansvarsområder. Vi understreker her at det vil kunne være saksbehandling selv om organet ikke av vedtaks- eller avgjørelsesmyndighet.

Vil vi avslutningsvis fremheve at det er sparsomt med rettskilder på dette området, og løsningen vi skisserer har slik ikke et solid rettskildemessig grunnlag. Vår vurdering er basert på vårt beste skjønn. Det understrekes imidlertid at det vil knytte seg noe usikkerhet til konklusjonen som følge av at det er lite rettskilder på området.

\*\*\*\*\*

Med vennlig



Jostein Selle

Advokat

Tlf. dir.: 24 13 28 03

[Jostein.selle@ks.no](mailto:Jostein.selle@ks.no)



Øyvind Renslo

Advokat

Tlf. dir.: 24 13 26 23

[oyvind.renslo@ks.no](mailto:oyvind.renslo@ks.no)

