



Medlemmer i Bodø kommunes kontrollutvalg

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

Møtedato: Tirsdag, 28. november 2023, kl 09.00

Møtested: Møterom Formannskapssalen, Bodø rådhus.

SAKSLISTE

| Saksnummer | Sakstittel |
|------------|---|
| 53/23 | Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgets møte 17. oktober 2023 |
| 54/23 | Redegjørelse om status for kommunens barnevern |
| 55/23 | Oppfølging av bystyrets vedtak Forvaltningsrevisjon Barnevern (3. gangs behandling) |
| 56/23 | Oppfølging av bystyrets vedtak Forvaltningsrevisjon Eiendomsforvaltning boliger |
| 57/23 | Rapport Eierskapskontroll Bodø kommune |
| 58/23 | Bestilling av forvaltningsrevisjon Informasjonssikkerhet |
| 59/23 | Engasjementsbrev 2023 – 2027 fra revisor |
| 60/23 | Dialog med revisor |
| 61/23 | Interkommunal klageordning Iris Salten IKS |
| 62/23 | Orienteringer |
| 63/23 | Eventuelt |

Eventuelle forfall bes meldt leder eller sekretariat (470 37 452)

Bodø, 20. november 2023

Sander Delp Horn (s)
Leder kontrollutvalget

Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

Kopi sendes: Ordfører, kommunedirektør, Salten kommunerevisjon IKS, varamedlemmer i kontrollutvalget til orientering (eventuell innkalling skjer særskilt).

SAK 53/23

Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgets møte 17. oktober 2023

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.11.2023

Vedlegg:

- a) Bodø kontrollutvalg: Protokoll møte 17. oktober 2023

Bakgrunn for saken:

Protokoll fra forrige møte i kontrollutvalget legges frem for godkjenning.

Forslag til vedtak:

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 17. oktober 2023 godkjennes.

Inndyr, 20. november 2023

Lars Hansen
Sekretariatsleder



PROTOKOLL – BODØ KONTROLLUTVALG

Møtedato: Tirsdag, 17. oktober 2023, 09.00 – 11.30

Møtested: Formannskapssalen, Bodø rådhus

Saksnr.: 46/23 – 52/23

Deltagere:

Sander Delp Horn, Ap, leder
Kirsten Springer Hasvoll, SV, nestleder
Bodil Bjørnaali Brattli, H, medlem
Torill Cecilie Mehus, uavh, medlem

Forfall:

Torje Imøy, uavh., medlem

Varamedlemmer:

Åshild Opøyen, uavh. møtte for Torje Imøy

Øvrige:

Salten kommunerevisjon IKS:

- Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Bjørn Vegard Gamst
- Daglig leder Liv Anne Kildal

Salten kontrollutvalgsservice KO:

- Sekretariatsleder Lars Hansen

Godkjenning av innkalling og sakliste

Innkalling og sakliste til møtet ble godkjent.

Merknader: Ingen

SAKSLISTE

| Saksnummer | Sakstittel |
|------------|---|
| 46/23 | Orientering om saker fra forrige periode – Utvalgets arbeid i den kommende perioden |
| 47/23 | Notat fra revisor etter undersøkelse vedr tvistesaker |
| 48/23 | Dialog med revisor |
| 49/23 | Møteplan 2024 for kontrollutvalget |
| 50/23 | Virksomhetsplan for kontrollutvalget 2024 |
| 51/23 | Orienteringer |
| 52/23 | Eventuelt |

46/23 **Orientering om saker fra forrige periode – Utvalgets arbeid i den kommende perioden**

Forslag til vedtak:

Saken legges frem til orientering og drøfting.

Omforent forslag til vedtak:

Saken tas til orientering. Kontrollutvalget ber revisor utarbeide prosjektplan for forvaltningsrevisjon med tema informasjonssikkerhet til neste møte.

Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Saken tas til orientering. Kontrollutvalget ber revisor utarbeide prosjektplan for forvaltningsrevisjon med tema informasjonssikkerhet til neste møte.

47/23 **Notat fra revisor etter undersøkelse vedr tvistesaker**

Forslag til vedtak:

Revisors notat om kommunens håndtering av tvistesaker er lagt frem for kontrollutvalget. Utvalget registrerer at håndtering av tvistesaker har vært noe mangelfullt regulert. Videre at det etter revisors vurdering burde vært klare formelle rutiner for håndtering av saker av denne type.

Kontrollutvalget kommer tilbake til forholdene som er beskrevet i notatet i sitt møte i mai 2024.

Omforent forslag til vedtak:

Revisors notat om kommunens håndtering av tvistesaker er lagt frem for kontrollutvalget. Utvalget registrerer at håndtering av tvistesaker har vært noe mangelfullt regulert. Videre at det etter revisors vurdering burde vært klare formelle rutiner for håndtering av saker av denne type.

Kontrollutvalget kommer tilbake til forholdene som er beskrevet i notatet i sitt møte i mai 2024, herunder

- Orientering fra administrasjonen om det er utarbeidet et rammeverk med rutiner, maler, systemer på området.
- Orientering om anskaffelse, omfang og bruk av ekstern advokatbistand.

Votering:

Omførent forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Revisors notat om kommunens håndtering av tvistesaker er lagt frem for kontrollutvalget. Utvalget registrerer at håndtering av tvistesaker har vært noe mangelfullt regulert. Videre at det etter revisors vurdering burde vært klare formelle rutiner for håndtering av saker av denne type.

Kontrollutvalget kommer tilbake til forholdene som er beskrevet i notatet i sitt møte i mai 2024, herunder

- Orientering fra administrasjonen om det er utarbeidet et rammeverk med rutiner, maler, systemer på området.
- Orientering om anskaffelse, omfang og bruk av ekstern advokatbistand.

48/23 Dialog med revisor

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget i Bodø kommune tar dialog med revisor til orientering.

Kontrollutvalget tar til orientering endring av utførende revisor for eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon.

Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget i Bodø kommune tar dialog med revisor til orientering.

Kontrollutvalget tar til orientering endring av utførende revisor for eierskapskontroll med forvaltningsrevisjon.

49/23 Møteplan 2024 for kontrollutvalget

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget avholder møte følgende datoer i 2024:

Fredag 19. januar
Torsdag 7. mars
Torsdag 18. april (uttalelse til kommuneregnskap)
Onsdag 29. mai

Mandag 26. august
Tirsdag 15. oktober
Fredag 22. november

Ytterligere møter avholdes ved behov.

Omforent forslag til vedtak:

Kontrollutvalget avholder møte følgende datoer i 2024:

Fredag 19. januar
Torsdag 7. mars
Torsdag 18. april (uttalelse til kommuneregnskap) (reservedato 23. april)
Onsdag 29. mai

Mandag 26. august
Tirsdag 15. oktober
Fredag 22. november

Ytterligere møter avholdes ved behov.

Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget avholder møte følgende datoer i 2024:

Fredag 19. januar
Torsdag 7. mars
Torsdag 18. april (uttalelse til kommuneregnskap) (reservedato 23. april)
Onsdag 29. mai

Mandag 26. august
Tirsdag 15. oktober
Fredag 22. november

Ytterligere møter avholdes ved behov.

50/23 Virksomhetsplan for kontrollutvalget 2024

Forslag til vedtak:

Virksomhetsplan 2024 oversendes bystyret med de endringer som kom frem i møtet.

Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Virksomhetsplan 2024 oversendes bystyret med de endringer som kom frem i møtet.

51/23 Orienteringer

Sekretariatet orienterte:

- Kort om dokumenter vedlagt saken.
- Angående vedlegg j): Det er nå kommet svar fra Iris sin særskilte klagenemnd. Sak legges frem for kontrollutvalget i neste møte.
- Folkevalgtopplæring gjennomføres 22.-23. november 2023.

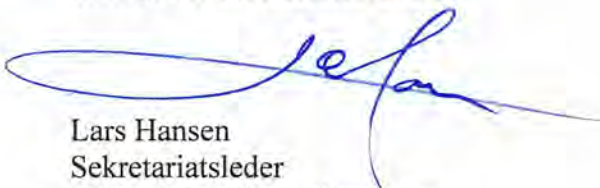
Omforent forslag til vedtak:

Kontrollutvalget tar de innkomne vedleggene til orientering.

52/23 Eventuelt

Ingen ytterligere saker til behandling.

Bodø, den 17. oktober 2023



Lars Hansen
Sekretariatsleder
Saltens Kontrollutvalgsservice

Utskrift sendes:

Kontrollutvalgets medlemmer, varamedlemmer
Bodø kommune v/ ordfører og kommunedirektør,
Saltens kommunerevisjon IKS

SAK 54/23

Redegjørelse om status for kommunens barnevern

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.11.2023

Vedlegg:

-

Bakgrunn for saken:

Saken er satt på dagsorden i samsvar med Virksomhetsplan 2023.

I forbindelse med at saken er satt på dagsorden er kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren bemyndiger, bedt om å komme til møtet kl 09.05 for å redegjøre om status for kommunens barnevern.

Det er bedt om at redegjørelsen inneholder status og utviklingstrekk når det gjelder følgende

- Utviklingen i mengde saker i barnevernet i perioden 2022-2023, herunder
 - omfanget av saker hvor barnevernet ikke overholder frist for behandling av meldinger, eller frist for gjennomføring av undersøkelser
 - utvikling i hjelpetiltak for barn og barnefamilier,
- En kortfattet status og utviklingstrekk når det gjelder bemannings- og kompetansesituasjonen i kommunens barnevern.

Ifølge opplysninger i Tilsynskalenderen (statlig oversikt og rapporter over planlagte og gjennomførte statlige tilsyn og forvaltningsrevisjoner i kommuner og fylkeskommuner) skal

Statsforvalteren i Nordland ha gjennomført et tilsyn med Bodø kommunes barnevern. Tilsynet ble gjennomført uke 37, men tilsynsrapport er ikke publisert per dags dato.

Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Inndyr, 20. november 2023

Lars Hansen
Sekretariatsleder



SAK 55/23

Oppfølging av bystyrets vedtak - Forvaltningsrevisjon barnevern (3. gangs behandling)

| | |
|------------------|------------------|
| Saksgang: | Møtedato: |
| Kontrollutvalget | 01.06.2023 |
| Kontrollutvalget | 28.11.2023 |

Vedlegg:

- Salten kommunerevisjon IKS, februar 2022: Rapport forvaltningsrevisjon Økonomisk styring og internkontroll barnevern (utdrag: sammendrag, konklusjon og anbefalinger)
- Saksfremlegg 11/22 Rapport forvaltningsrevisjon Økonomisk styring og internkontroll barnevern
- Bodø kommune v/ avdelingsdirektør, 19.01.2023. Oppfølging bystyrets vedtak forvaltningsrevisjon barnevern
- Bodø kommune, 29. mai 2023: Notat – Kontrollutvalgets møte 1.juni 2023 – ad oppfølging av Forvaltningsrevisjon barnevern

Bakgrunn for saken:

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 skal kontrollutvalget påse at bystyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp.

Rapporten ble behandlet av bystyret i sak 046/22, med følgende vedtak:

- Forvaltningsrevisjonsrapporten Økonomisk styring og internkontroll barnevern er forelagt bystyret i Bodø og tas til etterretning*
- Bystyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger.*

Vedlagt saken er utdrag fra rapporten, samt saksfremlegget som lå til grunn for kontrollutvalgets og bystyrets behandling. Rapporten ga følgende anbefalinger:

at Bodø kommune:

- 1. Skal utarbeide realistiske budsjett for Barnevernet i Bodø*
- 2. Bør utarbeide oppdaterte rutinebeskrivelser økonomihåndbok og ta med vertskommunesamarbeid i disse oppdateringene.*
- 3. Bør oppdatere vertskommunesamarbeidsavtalene, det bør også henvises til eksterne avtaler om fordeling av kostnader hvis dette foreligger.*
- 4 Bør jobbe videre med å avklare hva som ligger til grunn for KOSTRA rapportering, slik at statistikk kan brukes hensiktsmessig.*

Kontrollutvalget gjorde første gangs oppfølging av vedtaket i sitt møte 19.01.2023, der administrasjonen ved kommunedirektør og kommunaldirektør var til stede for å gi utvalget en orientering. Vedlagt er skriftlig redegjørelse som den gang ble gitt med kommentar knyttet til hver av rapportens 4 anbefalinger. Noen av punktene syntes å være under utarbeidelse, men den skriftlige tilbakemeldingen var noe knapp til at kontrollutvalget den gang kunne gi en adekvat vurdering av oppfølgingen. Kontrollutvalget gjorde så følgende vedtak:

Kontrollutvalget kommer tilbake til saken i junimøtet. Til behandlingen bes det om informasjon om oppdaterte vertskommuneavtaler.

Ut fra at saken er satt på ny dagsorden er kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren bemyndiger, bedt om å møte i kontrollutvalget kl 11.00 for å redegjøre om den videre oppfølging bystyrets vedtak har fått fra administrasjonens side, herunder også informasjon om oppdaterte vertskommuneavtaler. Det er i tillegg bedt om at en skriftlig versjon av redegjørelsen, oversendes sekretariatet innen 31.mai, slik at det kan sendes utvalgets medlemmer i forkant av møtet. Denne vil ettersendes så snart den kommer sekretariatet i hende.

Forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget har i samsvar med Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av bystyrets vedtak i sak 046/21 Rapport forvaltningsrevisjon Økonomisk styring og internkontroll barnevern.
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte bystyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer
3. Kontrollutvalgets vedtak oversendes bystyret til orientering, vedlagt notat fra administrasjonen om oppfølging av bystyrets vedtak.

Vedtak 1. juni 2023:

1. Kontrollutvalget har i samsvar med Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av bystyrets vedtak i sak 046/21 Rapport forvaltningsrevisjon Økonomisk styring og internkontroll barnevern.
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte bystyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer at vertskommuneavtalene er under revidering og at disse ventes ferdig i løpet av sommeren. Utvalget bes om en orientering når disse er ferdigstilt. Kontrollutvalget registrerer videre at det fremmes egen sak for bystyret høsten 2023 som

blant annet vil omhandle forvaltningsrevisjonsrapportens anbefalinger og oppfølging av disse.

3. Kontrollutvalgets vedtak oversendes bystyret til orientering, vedlagt notat fra administrasjonen om oppfølging av bystyrets vedtak.

Til behandling 28. november 2023:

Ut fra at saken er satt på dagsorden er kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren bemyndiger, bedt om å møte i kontrollutvalget kl 09.25 for å redegjøre om den videre oppfølging bystyrets vedtak har fått fra administrasjonens side. Det er satt av inntil 20 minutter til utvalgets behandling. Videre er det bedt om at sekretariatet får tilsendt kopi av de oppdaterte vertskommuneavtalene som var nevnt i notatet fra 29. mai 2023, og ber i tillegg om at en skriftlig versjon av redegjørelsen oversendes sekretariatet **innen 23. november**. Dette slik at den kan sendes utvalgets medlemmer i forkant av møtet. I tillegg kan kontrollutvalget ha ønske om å stille spørsmål i tilknytning til saken.

Forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget har i samsvar med Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av bystyrets vedtak i sak 046/21 Rapport forvaltningsrevisjon Økonomisk styring og internkontroll barnevern.
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte bystyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer
3. Kontrollutvalgets vedtak oversendes bystyret til orientering, vedlagt notat fra administrasjonen om oppfølging av bystyrets vedtak.

Inndyr, 20. november 2023

Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget



Forvaltningsrevisjon: Bodø kommune

Økonomisk styring og interkontroll i

Barnevern

SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon om økonomistyring i Barnevernet i Bodø og vertskommunesamarbeidsavtalen mellom kommunene. Formålet med prosjektet er å finne ut om økonomistyringen i vertskommunesamarbeidet er tilfredsstillende med henblikk på budsjettering, interkontroll, ansvarsområder, rapportering og oppfølging av avtaler.

Problemstillingen for undersøkelsen har vært:

I hvilken grad ivaretar Bodø kommune økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern»?

For å besvare problemstillingen har vi utledet revisjonskriterier i 3 forskjellige temaer som vurderes. Disse temaene er:

- Budsjett, økonomiplan og rapportering
- Internkontroll og rutiner
- Oppfølging av samarbeidsavtalene

Vi har i tillegg tatt med litt statistisk tallmateriale for å vise hvordan Bodø kommune gjør det opp imot sammenlignbare kommuner, og hvor det er de største kostnadene påløper. Disse tallene er hentet fra KOSTRA. Revisjonen har fått bemerkninger fra Barnevernet i Bodø om at tallmaterialet i KOSTRA inneholder feil slik at bruttotall vises istedenfor nettotall.

Innsamlingen av data baserer seg på dokumentstudier samt intervju med relevante informanter. Vi har analysert dokumenter og statistikk, gjennomgått rutiner og planer.

Våre funn som er beskrevet nærmere i rapporten er:

Revisors vurdering er at Bodø kommune ikke oppfyller kriteriet om at det årlig skal legges frem for kommunestyret forslag til realistisk årsbudsjett som fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.

Bodø kommune har oppfylt kriteriet om at det årlig skal legges frem for kommunestyret forslag til realistisk økonomiplan for de neste fire årene.

Gjennom budsjettåret legges det frem rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og utgifter sammenlignet med vedtatt årsbudsjett. Tertialrapportene skal fremmes for kommunestyret i juni, og i oktober hvert år, men ønsker at det tas med endringer i budsjett og regulert budsjett i tertialrapportene.

Administrasjonen har oppfylt kriteriet om å gi melding til kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for årsbudsjettets grunnlag.

Revisor legger til grunn at Bodø kommune har nødvendige rutiner for å ha tilstrekkelig internkontroll i Barnevernstjenesten i Bodø, men rutinene må oppdateres.

Samarbeidsavtalen mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet er etter sitt innhold ikke i henhold til kommuneloven § 20-4.

Som svar på problemstillingen:

Bodø kommune ivaretar i god grad økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern».

Med bakgrunn i våre funn er revisors anbefalinger at Bodø kommune:

1. Skal utarbeide realistiske budsjett for Barnevernet i Bodø
2. Bør utarbeide oppdaterte rutinebeskrivelser økonomihåndbok og ta med vertskommunesamarbeid i disse oppdateringene.
3. Bør oppdatere vertskommunesamarbeidsavtalene, det bør også henvises til eksterne avtaler om fordeling av kostnader hvis dette foreligger.
4. Bør jobbe videre med å avklare hva som ligger til grunn for KOSTRA rapportering, slik at statistikk kan brukes hensiktsmessig.

3 Konklusjon og anbefaling

3.1. Konklusjon

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon om økonomistyring i Barnevernet i Bodø og om vertskommunesamarbeidsavtalen mellom kommunene. Formålet med prosjektet er å finne ut om økonomistyringen i vertskommunesamarbeidet er tilfredsstillende med henblikk på budsjettering, interkontroll, ansvarsområder, rapportering og oppfølging av avtaler.

Problemstillingen for undersøkelsen har vært:

I hvilken grad ivaretar Bodø kommune økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern»?

For å besvare problemstillingen har vi utledet revisjonskriterier i 3 forskjellige temaer som vurderes. Disse temaene er:

- Budsjett, økonomiplan og rapportering
- Internkontroll og rutiner
- Oppfølging av samarbeidsavtalene

Vi har i tillegg tatt med litt statistisk tallmateriale for å vise hvordan Bodø kommune ligger an på dette området sammenliknet med andre kommuner, og hvor det er de største kostnadene påløper. Disse tallene er hentet fra KOSTRA. Revisjonen har fått bemerkninger fra Barnevernet i Bodø om at tallmaterialet i KOSTRA inneholder feil slik at bruttotall vises istedenfor nettotall.

Innsamlingen av data baserer seg på dokumentstudier samt intervju med relevante informanter. Vi har analysert dokumenter og statistikk, gjennomgått rutiner og planer.

Våre funn som er beskrevet nærmere i rapporten er:

Revisors vurdering er at Bodø kommune ikke oppfyller kriteriet om at det årlig skal legges frem for kommunestyret forslag til realistisk årsbudsjett som fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.

Bodø kommune har oppfylt kriteriet om at det årlig skal legges frem for kommunestyret forslag til realistisk økonomiplan for de neste fire årene.

Gjennom budsjettåret legges det frem rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og utgifter sammenlignet med vedtatt årsbudsjett. Tertialrapportene skal fremmes for kommunestyret i juni, og i oktober hvert år, men ønsker at det tas med endringer i budsjett og regulert budsjett i tertialrapportene.

Administrasjonen har oppfylt kriteriet om å gi melding til kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for årsbudsjettets grunnlag.

Revisor legger til grunn at Bodø kommune har nødvendige rutiner for å ha tilstrekkelig internkontroll i Barnevernstjenesten i Bodø, men rutinene må oppdateres.

Samarbeidsavtalen mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet er etter sitt innhold ikke i henhold til kommuneloven § 20-4.

Som svar på problemstillingen:

Bodø kommune ivaretar i god grad økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern».

3.2 Anbefalinger

Med bakgrunn i våre funn er revisors anbefalinger at Bodø kommune:

1. Skal utarbeide realistiske budsjett for Barnevernet i Bodø
2. Bør utarbeide oppdaterte rutinebeskrivelser økonomihåndbok og ta med vertskommunesamarbeid i disse oppdateringene.

3. Bør oppdatere verskommunesamarbeidsavtalene, det bør også henvises til eksterne avtaler om fordeling av kostnader hvis dette foreligger.
- 4 Bør jobbe videre med å avklare hva som ligger til grunn for KOSTRA rapportering, slik at statistikk kan brukes hensiktsmessig.



SAK 11/22

Rapport forvaltningsrevisjon: Økonomisk styring og internkontroll Barnevern

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
15.03.2022

Vedlegg:

- Salten kommunerevisjon IKS: Rapport forvaltningsrevisjon: Økonomisk styring og internkontroll Barnevern (datert 17.2.2022, mottatt 7.3.2022)

Bakgrunn for saken:

Rapporten er bestilt med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2023 som ble vedtatt i bystyrets sak 20/72. Vedtatte prioriterte tema i rekkefølge:

1. Renovasjon (gjennomført)
2. Helse og omsorg – institusjonsdrift (gjennomført)
3. Grunnskole, spesialundervisning (bestilt av kontrollutvalget)
4. Personvern / Informasjonssikkerhet
5. Sykefraværsoppfølging, heltidsprosjektet
6. **Barnevern – vertskommunesamarbeid (til behandling)**
7. Forvaltning av boliger
8. Offentlige anskaffelser

Etter opprinnelig tidsplan skulle rapporten vært ferdig november 2021 og med et timebruk på 250 - 300 timer. Ved overlevering av rapport 7. mars 2022 ble det opplyst at det har gått med

310 timer til denne revisjonen. I utvalgets møte i november 2021 orienterte revisor om at rapporten blir ferdig i januar 2022, mens det i januar ble orientert om ytterligere forsinkelse.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å finne ut om økonomistyringen i det interkommunale samarbeidet om Barnevernet er tilfredsstillende med henblikk på budsjettering, internkontroll, ansvarsområder, rapportering, oppfølging av avtaler etc.

Følgende problemstilling har vært undersøkt i denne revisjonen:

I hvilken grad ivaretar Bodø kommune økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern»?

Bodø er vertskommune, og samarbeidskommunene er Gildeskål, Hamarøy, Steigen, Rødøy, Røst og Værøy.

Revisjonskriterier (krav og forventinger som kan stilles til den funksjon/aktivitet som undersøkes av revisjonen), er utledet fra bl.a:

- Kommunens egne rutiner
- Kommuneloven
- COSO-rapport I: Internkontroll – et integrert rammeverk, 2013-utgaven
- Kommunal- og regionaldepartementet: “85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane”

Utledning av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 2 til rapporten (side 46-54).
Revisjonskriteriene er inndelt i følgende tre tema;

- Budsjett, økonomiplan og rapportering
- Internkontroll og rutiner
- Oppfølging av samarbeidsavtalene

Undersøkelsene er gjennomført ved gjennomgang av dokumenter, samt intervjuer.

Revisors funn og vurderinger: Problemstilling: I hvilken grad ivaretar Bodø kommune økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern»?

1. Budsjett, økonomiplan og rapportering

Revisjonskriterier:

- Administrasjonen skal årlig legge frem for kommunestyret forslag til realistisk økonomiplan for de neste fire årene.
- Administrasjonen skal årlig legge frem for kommunestyret forslag til realistisk årsbudsjett som fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.
- Kommunedirektøren skal gjennom budsjettåret legge frem rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og utgifter sammenlignet med vedtatt årsbudsjett. Tertialrapportene skal fremmes for kommunestyret i juni, og i oktober hvert år.

- Administrasjonen skal gi melding til kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for årsbudsjettets grunnlag. Dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik, skal det foreslås nødvendige tiltak.

Vurdering budsjett: Administrasjonen har for hvert år lagt frem forslag til årsbudsjett, og for samtlige undersøkte år har driftsutgiftene vært høyere enn opprinnelig budsjett. For årene 2018 og 2019 er avviket mer enn 10 %. *Når Bodø kommune for de undersøkte årene har fastsatt et driftsbudsjett som er lavere enn faktiske regnskapsførte driftsutgifter det foregående året, så er dette et moment som etter revisors syn kan tale for at årsbudsjettene har vært urealistiske.* Etter revisors vurdering oppfyller Bodø kommune ikke kriteriet om at det årlig skal legges frem realistisk budsjett for kommunestyret.

Vurdering økonomiplan: Det er lagt frem økonomiplan for alle de undersøkte årene, og kommunen har derfor etter revisors vurdering oppfylt kriteriet om at det årlig skal legges frem forslag til realistisk økonomiplan.

Vurdering Økonomiske rapporteringer og budsjettreguleringer: I samsvar med kriteriet legges det frem for kommunestyret rapporter som viser utvikling inntekter og utgifter sammenholdt med vedtatt budsjett. *Når det gjelder tertialrapporteringer så viser ikke disse endringer i budsjettreguleringer eller opprinnelig regulert budsjett. Dette gjør det vanskelig å kontrollere om det har blitt foretatt endringer mellom tertialrapportene.* Administrasjonen har etter revisors vurdering oppfylt kriteriet om å gi melding til kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for årsbudsjettets grunnlag.

2. Internkontroll og rutiner.

Revisjonskriterium: Bodø kommune skal ha nødvendige rutiner for å ha tilstrekkelig økonomisk internkontroll for Barneverntjenesten Bodø.

Vurdering Internkontroll og rutiner: Kommunen har gode rutiner og internkontroll, men noen rutiner er klare for oppdateringer. Rutinene viser fordeling av roller og ansvar år det gjelder økonomisk internkontroll i barnevernet, herunder at økonomisystemet hindrer at samme person kan attestere og anvise. Alle direkte kostnader belastes den kommunen som pådrar seg kostnaden. Men det er i tillegg felleskostnader for 3 stillinger (merkantil, juridisk og veiledningsressurs) som deles på kommunene. Sist nevnt fordeling skjer ut fra en brøk, og revisor ser ikke noe problem med en slik fordeling og det virker både hensiktsmessig og fornuftig. Når det gjelder rapportering opplyser revisor at det jobbes godt med dette, men peker på at månedsrapporteringen må arkiveres på en bedre måte enn på en epoststreng.

3. Oppfølging av samarbeidsavtalene.

Revisjonskriterium: Bodø kommune skal ha en god skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet i henhold til Kommuneloven § 20-4.

Vurdering Oppfølging av samarbeidsavtalene: Det er vedtatt avtale med alle de samarbeidende kommunene, men med små forskjeller i innholdet. Avtalepunkter er bl.a

Plikter for partene, Kostnader og Søksmål/krav. Revisor opplyser at avtalene er *enkelt satt opp og inneholder i liten grad av spesifikasjoner og hvilke kostnader Bodo kommune skal dekke, utover at Bodo kommune skal ha ansvaret for og oppfølgingen av barneverntjenester i samarbeidskommunen etter lov om barneverntjenester (barnevernloven). Det er heller ikke nevnt i avtalen der de henviser til andre vedtak eller rutiner som kan redegjøre for konkrete kostnadsfordelinger. I avtalene er det dermed stor forskjell på hva som er oppført under kostnader. Det er heller ikke tatt høyde for administrasjonskostnader som leder, merkantil og systemansvarlig.*

Revisors vurderer det slik at avtalene inneholder et minimum av det de skal inneholde: *Når det gjelder krav om oppdatering eller endring av avtalene som bør gjøres, så er ikke dette blitt gjort. Når det gjelder kostnadsfordelingen så mener revisjonen den er mangelfull og gitt liten oppmerksomhet i avtalen. Det står heller ingenting i avtalen om henvisning til rutiner eller andre avtaler som viser en mer konkret kostnadsfordeling mellom kommunene.*

Sett i forhold til revisjonskriteriet mener revisor kommunen ikke har god nok skriftlig samarbeidsavtale med deltakerne i vertskommunesamarbeidet.

Revisors konklusjon og anbefaling:

Revisor konklusjon på problemstillingen er følgende:

Bodo kommune ivaretar i god grad økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern».

Basert på undersøkelsene, funnene og konklusjonen, gir revisor følgende anbefalinger om at det:

1. Skal utarbeides realistiske budsjett for Barnevernet i Bodø
2. Bør utarbeides oppdaterte rutinebeskrivelser økonomihåndbok og ta med vertskommunesamarbeid i disse oppdateringene.
3. Bør oppdateres verskommunesamarbeidsavtalene, det bør også henvises til eksterne avtaler om fordeling av kostnader hvis dette foreligger.
4. Bør jobbes videre med å avklare hva som ligger til grunn for KOSTRA rapportering, slik at statistikk kan brukes hensiktsmessig.

Kommunedirektørens kommentar:

Kommunedirektørens kommentar er i sin helhet lagt ved rapporten (vedlegg 1)

Vurdering:

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en undersøkelse og utarbeidet en rapport angående Økonomisk styring og internkontroll Barnevern i samsvar med bestillingens tematiske innhold. Det er imidlertid rapportert et høyere timetall enn forutsatt og leveransen er tre måneder på overtid i forhold til opprinnelig plan.

Rapporten får frem at kommunen har på plass en del elementer når det gjelder økonomistyring og interkontroll. Det er imidlertid forbedringspunkter ved at årsbudsjett innen barnevern ikke har vært realistisk slik kommuneloven krever, og at det er en del rutiner med behov for oppdatering.


Når det gjelder innholdet i samarbeidsavtalene får rapporten frem at oppdatering / endring av avtaler ikke har blitt gjort, og at kostnadsfordelingen er mangelfull. Revisor mener det som kommer frem i avtalene om kostnader ikke er godt nok. I den kommunale verden er det ikke uvanlig at avtaler mellom kommuner kan være vage, lite spesifikke og at de heller ikke inneholder avtalemekanismer for løsning av uenighet. På områder med stor økonomisk eller omdømmemessig betydning kan dette øke risikoen for tvister mellom partene.

Revisor har gitt konkrete anbefalinger til forbedringer.

Forslag til vedtak (innstilling til bystyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Økonomisk styring og internkontroll Barnevern er forelagt bystyret i Bodø og tas til etterretning.
2. Bystyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger.

Inndyr, 8. mars 2022


Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

Kontrollutvalget
her

Dato
19.01.2023

Oppfølging bystyrets vedtak forvaltningsrevisjon barnevern

Det vises til bystyrets vedtak i sak forvaltningsrevisjon barnevern.

Bystyret gjorde slikt vedtak i sak 46/22 med følgende vedtak:

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Økonomisk styring og internkontroll barnevern er forelagt bystyret i Bodø og tas til etterretning.
2. Bystyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger .

Rapporten ga følgende anbefalinger:

At Bodø kommune:

1. Skal utarbeide realistiske budsjett for Barnevernet i Bodø
2. Bør utarbeide oppdaterte rutinebeskrivelser økonomihåndbok og ta med vertskommunesamarbeid i disse oppdateringene.
3. Bør oppdatere vertskommunesamarbeidsavtalene, det bør også henvises til eksterne avtaler om fordeling av kostnader hvis dette foreligger.
4. Bør jobbe videre med å avklare hva som ligger til grunn for KOSTRA rapportering, slik at statistikk kan brukes hensiktsmessig.

Redegjørelse

1. Budsjett
Det vises til egen kostnadsutvikling regnskap i vedlagt tabell. Denne viser historiske tall.
Kommunedirektøren har både i forbindelse med framlegg av budsjettforslag før jul samt i flere møter med BV-ledelsen igangsatt en gjennomgang med sikte på å sikre kvaliteten på barnevernets budsjett.
2. Barnevernets (BV) ledelse viser til rapporten og vil innarbeide rutiner for rapportering til det administrative nivået i vertskommunene. BV ønsker å invitere vertskommunene til gjennomgang av reviderte avtaler og rutinene slik at alle for lik forståelse av disse. Det er også en ambisjon hos BV å ved litt tid få til en felles målsetting for alle barnevernstjenester.

Avdeling

Postadresse: [Postboks]
Besøksadresse: [Adresse]

Tel: [Telefonnummer]
E-post:[E-postadresse]

Orgnr:[Orgnr]



Det anses ikke som nødvendig å ha en egen økonomihåndbok for BV, men at man bruker BKs gjeldende økonomirutiner/ - reglementer.

3. Ekstern advokat (vertskommuner) har utarbeidet utkast til nye avtaler. De nye forslagene er gjennomgått av kommuneadvokaten. Dette vil samordnes med kommunedirektørens intensjon om gjennomgang av alle vertskommuneavtaler hos Bodø kommune.
4. Hvordan det rapporteres på KOSTRA i detalj tilligger tjenesten selv. Kvalitetssikring av rapporteringen følges fortløpende.

Med vennlig hilsen

Elin Eidsvik
Avd. dir. OK

Avdeling

Postadresse: [Postboks]
Besøksadresse: [Adresse]

Tel: [Telefonnummer]
E-post:[E-postadresse]

Orgnr:[Orgnr]

Til Kontrollutvalget

Her

Notat – Kontrollutvalgets møte 1.juni 2023 – ad oppfølging av Forvaltningsrevisjon barnevern

Bakgrunn

Det vises til rapporten Forvaltningsrevisjon barnevern i Bodø kommune datert 17.2.2022, som ble behandlet i Kontrollutvalget.

Problemstillingen for undersøkelsen har vært:

I hvilken grad ivaretar Bodø kommune økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern»?

Og utledet følgende revisjonskriterier i 3 forskjellige tema som vurderes. Disse tema er:

- Budsjett, økonomiplan og rapportering
- Internkontroll og rutiner
- Oppfølging av samarbeidsavtalene

I rapporten anbefales følgende oppfølging i pkt.3.2. Anbefalinger:

Med bakgrunn i våre funn er revisors anbefalinger at Bodø kommune:

- 1. Skal utarbeide realistiske budsjett for Barnevernet i Bodø*
- 2. Bør utarbeide oppdaterte rutinebeskrivelser økonomihåndbok og ta med vertskommunesamarbeid i disse oppdateringene.*
- 3. Bør oppdatere vertskommunesamarbeidsavtalene, det bør også henvises til eksterne avtaler om fordeling av kostnader hvis dette foreligger.*
- 4. Bør jobbe videre med å avklare hva som ligger i KOSTRA rapportering, slik at statistikk kan brukes hensiktsmessig.*

Status pr mai 2023:

1. Realistiske budsjett for barnevernet

Revisjonsrapportens funn og anbefalinger fra kontrollutvalgets behandling av rapporten vurderes innarbeidet i prosessene i tilknytning til utarbeidelsen av budsjettet for 2024.

En mindre justering er innarbeidet i T1-saken i 2023.

2. Oppdaterte rutinebeskrivelser økonomihåndbok og ta med vertskommunesamarbeid i disse oppdateringene

Endringer og revisjon av økonomihåndbok og andre rutiner ble satt på vent for å kunne ajourføres med nytt fagprogram. Det gamle blir utfaset av leverandørene. Det er nylig avklart at nytt fagprogram ikke kan være innført før i 2025.

3. Oppdatere vertskommuneavtalene.

Oppdaterte vertskommuneavtaler er utarbeidet, og er til intern avtalemessige kvalitetssikring og slutføring i Bodø kommune.

4. Bør jobbe videre med å avklare hva som ligger til grunn for KOSTRA rapportering, slik at statistikk kan brukes hensiktsmessig.

Forholdet er i stor grad avklart. Avklares i løpende samhandling mellom økonomikontoret og barnevernet.

I tillegg til ovenstående status-punkter, nevnes dessuten følgende:

5. Kommunedirektøren har varslet en sak som omhandler barnevernets økonomi til behandling i bystyret i løpet av høsten.

Bodø 29.mai 2023

Kjell Hugvik
kommunedirektør

Elin Eidsvik
avd.dir oppvekst og kultur

SAK 56/23

Oppfølging av bystyrets vedtak Forvaltningsrevisjon Eiendomsforvaltning boliger

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.11.2023

Vedlegg:

- a) Salten kommunerevisjon IKS, 5. april 2023: Rapport forvaltningsrevisjon Eiendomsforvaltning boliger (utdrag)
- b) Bodø kontrollutvalg, sak 25/23 Rapport forvaltningsrevisjon: Eiendomsforvaltning boliger

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget skal i henhold til Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 påse at bystyrets vedtak fra forvaltningsrevisjon følges opp.

Rapporten ble behandlet av bystyret i sak 23/79, med følgende vedtak:

1. *Forvaltningsrevisjonsrapporten Eiendomsforvaltning boliger er forelagt bystyret i Bodø og tas til etterretning.*
2. *Bystyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger: Bodø kommune bør:*
 1. *prioritere å få på plass systematisk registrering og oppdatering av tilstanden på kommunens boliger.*
 2. *sørge for å få på plass en oversikt over vedlikeholdsbehov og etterslep for boligene.*

3. utarbeide en rutine for systematisk rapportering om tilstanden og vedlikeholdsbehovet til kommunens bygningsmasse.
4. søke å få på plass midler og ressurser slik at de kan følge opp boligene i henhold til målene.
5. skaffe seg oversikt over bygningsmassens (boliger) verdier og gjeld pr. enheter.
6. følge «Norsk prisbok» når det gjelder anbefalinger til vedlikehold og kostnader.
7. vurdere behovet for utgiftsdekkende husleie.

3. Bystyret ber kontrollutvalget påse at bystyrets vedtak om forvaltningsrevisjon følges opp. Kontrollutvalget anmodes om at oppfølging av rapporten gjøres høsten 2023.

Ut fra at saken er satt på dagsorden er kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren bemyndiger, bedt om å møte i kontrollutvalget kl 09.45 for å redegjøre om den oppfølging bystyrets vedtak har fått fra administrasjonens side. Det er satt av inntil 20 minutter til utvalgets behandling. I tillegg der det bedt om at en skriftlig versjon av redegjørelsen oversendes sekretariatet innen 23. november. Dette slik at den kan sendes utvalgets medlemmer i forkant av møtet. Det er også gjort oppmerksom på at kontrollutvalget kan ha ønske om å stille spørsmål i tilknytning til saken.

Forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget har i samsvar med Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av bystyrets vedtak i sak 23/79 Rapport forvaltningsrevisjon Eiendomsforvaltning boliger.
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte bystyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer
3. Kontrollutvalgets vedtak oversendes bystyret til orientering, vedlagt notat fra administrasjonen om oppfølging av bystyrets vedtak.

Inndyr, 20. november 2023

Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget



Forvaltningsrevisjon

***Eiendomsforvaltning
Boliger***

Bodø kommune

SAMMENDRAG

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Bodø kommune har Salten Kommunerevisjon IKS gjennomført en revisjon av forvaltningen av boliger i Bodø kommune. Formålet med prosjektet er å belyse om Bodø kommune har et rasjonelt dokumenterbart system, for vedlikehold av boliger/boligkompleks, som er egnet til å forhindre verdiforringelse i bygningsmassen. Videre å gi kommunestyret tilstrekkelig informasjon om tilstand/vedlikeholdsbehov på kommunens eide boligmasse.

I undersøkelsen har vi forsøkt å svare ut følgende problemstilling:



**HAR KOMMUNEN ETABLERT HENSIKTMESSIGE SYSTEM OG
RUTINER SOM KAN IVARETA ET GODT OG LANGSIKTIG
VEDLIKEHOLD AV SINE KOMMUNALE BOLIGER?**

Fakta baserer seg på dokumentanalyse og intervjuer.

Revisjonen vil takke FDVU-avdelingen for godt samarbeid under gjennomføring av prosjektet.

Bodø kommune har i all hovedsak klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens boligmasse. Imidlertid mangler de vedtak om vedlikeholdsstandard og mangler tallmateriale til å følge opp selvkost og utgiftsdekkende husleie.

Etter revisjonens vurdering foreligger det ikke en oppdatert dokumentert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsetterslepet til kommunens boliger. De har programmet Facilit som etter revisors forståelse er et egnet program for å ivareta internkontrollen på dette området. De arbeider også med å få på plass kartleggingsdata slik at Facilit kan tas i bruk også for

kommunens boliger. Hvis alt går etter planen, vil de ha utarbeidet en oversikt til kommunestyret i oktober.

Slik revisor forstår det arbeides det godt i avdelingen med å bygge opp kompetanse og organisering som vil skape bedre utnyttelse av den kompetansen de har, men også utvikle kompetanse. De har likevel ikke på det nåværende tidspunkt en formell kompetanseplan. Ressurssituasjonen gjør at de må låne store ressurser fra den øvrige driften for å få kartlagt boligene. Når boligene blir fullt ut innpasset i den øvrige driften virker organiseringen å kunne fungere godt.

Det foreligger ikke formelle rutiner for systematisk rapportering av tilstand og vedlikeholdsetterslep. Dette er svært uheldig ettersom dette er den viktigste kanalen for å få det politiske nivået med seg på viktigheten av gode langtidsplaner og godt planmessig vedlikehold.

Kommunen har rutiner for at avvik på boligene skal registreres i Facilit. Dette har ikke blitt gjort på grunn av manglende ressurser. Brukerne av boligene må levere sine behov til boligkontoret eller servicetorget. Kommunen har rutiner, men mangler ressurser til å få satt dette i system.

Revisor vurderer at det å få samlet framtidige og løpende behov i et og samme system i seg selv vil bidra til en effektivisering innen eiendomsforvaltningen ved at man får bedre oversikt og kontroll. En vil da kunne prioritere og planlegge slik at en får mer ut av ressursene en har.

Konklusjon:

Bodø kommune har i noen grad opp mot stor grad etablert hensiktsmessige systemer og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av boligene.

Anbefalinger

Bodø kommune bør:

1. prioritere å få på plass systematisk registrering og oppdatering av tilstanden på kommunens boliger.
2. sørge for å få på plass en oversikt over vedlikeholdsbehov og etterslep for boligene.
3. utarbeide en rutine for systematisk rapportering om tilstanden og vedlikeholdsbehovet til kommunens bygningsmasse.
4. søke å få på plass midler og ressurser slik at de kan følge opp boligene i henhold til målene.
5. skaffe seg oversikt over bygningsmassens (boliger) verdier og gjeld pr. enheter.
6. følge «Norsk prisbok» når det gjelder anbefalinger til vedlikehold og kostnader.
7. vurdere behovet for utgiftsdekkende husleie.

SAK 25/23**Rapport forvaltningsrevisjon: Eiendomsforvaltning boliger****Saksgang:**
Kontrollutvalget**Møtedato:**
25.04.2023**Vedlegg:**

- Salten kommunerevisjon IKS, april 2023: Rapport forvaltningsrevisjon Eiendomsforvaltning boliger

Bakgrunn for saken:

Rapporten er bestilt med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2023 som ble vedtatt i bystyrets sak 20/72. Vedtatte prioriterte tema i rekkefølge:

1. Renovasjon (gjennomført)
2. Helse og omsorg – institusjonsdrift (gjennomført)
3. Grunnskole, spesialundervisning (gjennomført)
4. Personvern / Informasjonssikkerhet
5. Sykefraværsoppfølging, heltidsprosjektet
6. Barnevern – vertskommunesamarbeid (gjennomført)
7. **Forvaltning av boliger (til behandling)**
8. Offentlige anskaffelser

Etter opprinnelig tidsplan skulle rapporten vært ferdig til utvalgets møte i mars 2023. og med et timebruk på 300 timer. Ved oversendelse av ferdig rapport 19. april 2023 ble det opplyst at det har gått med 370 timer til denne revisjonen. Kontrollutvalget ble orientert i møte i januar og mars 2023 om at prosjektet var forsinket.

Formålet med prosjektet er å belyse om Bodø kommune har et rasjonelt dokumenterbart system, for vedlikehold av boliger/boligkompleks, som er egnet til å forhindre verdiforringelse i bygningsmassen. Videre å gi kommunestyret tilstrekkelig informasjon om tilstand/vedlikeholdsbehov på kommunens eide boligmasse.

På tidspunktet for kontrollutvalgets bestilling lå det til grunn følgende to problemstillinger som skulle undersøkes:

1. *Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av boligene?*
2. *Er det etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av stiftelsens boliger?*

Problemstilling 2 ble forkastet ettersom boligstiftelsen hadde inngått en ny avtale med kommunen der stiftelsen selv skulle ha ansvar for vedlikehold av egne boliger.

Revisjonskriterier (krav og forventinger som kan stilles til den funksjon/aktivitet som undersøkes av revisjonen), er utledet fra bl.a:

- Kommuneloven
- Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner
- NOU 2004:22 «Velholdte bygninger gir mer til alle».
- Multiconsult KS
- Standarder NS3424, NS3454
- Kommunens egne retningslinjer og reglementer

Utledning av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 2 til rapporten (side 37-39).

Undersøkelsene er gjennomført ved gjennomgang av dokumenter (boligplaner, årsmeldinger, budsjetter, boligportefølje, vedlikeholdsplaner), samt intervju med åtte fagpersoner (7 i kommunen, pluss leder av boligstiftelsen).

Revisors funn og vurderinger: Problemstilling: 1: Har kommunen etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av boligene?

Revisjonskriterium: Kommunen bør ha klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens boliger.

Revisors funn og vurderinger: Kommunen har klare målsettinger for bærekraft, noe revisor mener er viktig for å ivareta riktig utvikling over tid. Etter revisors vurdering gir vedlikeholdsplanen og FDVU-planen (forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av bygg) *målsetninger om å utvikle boligmassen på en måte som tilpasser seg behovet framover.* Revisor påpeker imidlertid at når det er vedtatt at boligdrift skal være et selvkostområde, så er det en forutsetning at detaljkostnader foreligger - dette mangler når det gjelder kapitalkostnader. Revisor mener Bodø kommune i all hovedsak har klare mål og strategier for vedlikehold av kommunens boligmasse

Revisjonskriterium: Kommunen bør ha en oppdatert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsbehovet for boligene.

Revisors funn og vurderinger: Det foreligger ikke en oppdatert dokumentert oversikt tilstanden og vedlikeholdsetterslepet for kommunens boliger. Det er imidlertid igangsatt et arbeid med å skaffe oversikt, men dette er per dags dato mangelfullt og ikke tilstrekkelig oppdatert.

Revisjonskriterium: Kommunen bør ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta boligene, og organiseringen bør reflektere ansvarsforholdene.

Revisors funn og vurderinger: Etter revisors vurdering arbeides det godt i avdelingen med å bygge kompetanse, og med organisering for å skape bedre utnyttelse av kompetansen de har. Det mangler en kompetanseplan. *Vurdert på bakgrunn av dagens arbeidsoppgaver kan det se ut til at 200% stilling ikke er tilstrekkelig til å ta seg av boligene på sikt. ikke minst vil det være viktig med kompetanse på kartlegging og analyse av bygninger for å hente sørge for oppdatering av Facilit (et FDVU-system for rapportering av avvik). Revisor peker på at organiseringen i dag fungerer godt, men at det er viktig å få boligene fullt ut under FDVU-avdelingen for å dra nytte av stordriftsfordelene.*

Revisjonskriterium: Kommunedirektøren bør rapportere til kommunestyret om tilstanden og vedlikeholdsbehovet for boligene på en systematisk måte.

Revisors funn og vurderinger: Revisor mener rapportering om bygningers tilstands- og vedlikeholdsbehov er grunnleggende for at kommunestyret skal kunne prioritere ressursene. *Det foreligger ikke formelle rutiner for systematisk rapportering av tilstand og vedlikeholdsetterlep. Dette er svært uheldig ettersom dette er den viktigste kanalen for å få det politiske nivået med seg på viktigheten av gode langtidsplaner og godt planmessig vedlikehold.*

Revisjonskriterium: Kommunen bør ha system og rutiner som sikrer at innmeldte vedlikeholdsbehov fra de tjenesteytende enhetene og brukerne følges opp.

Revisors funn og vurderinger: Kommunen har rutiner for registrering av avvik, men dette er ikke fulgt opp grunnet manglende ressurser

Revisors konklusjon og anbefaling:

Revisor konklusjon på problemstillingen er følgende:

Bodø kommune har i noen grad opp mot stor grad etablert hensiktsmessige system og rutiner som kan ivareta et godt og langsiktig vedlikehold av boliger.

Basert på undersøkelsene, funnene og konklusjonen, gir revisor følgende anbefalinger om at

Bodø kommune bør:

- 1. prioritere å få på plass systematisk registrering og oppdatering av tilstanden på kommunens boliger.*
- 2. sørge for å få på plass en oversikt over vedlikeholdsbehov og etterslep for boligene.*
- 3. utarbeide en rutine for systematisk rapportering om tilstanden og vedlikeholdsbehovet til kommunens bygningsmasse.*
- 4. søke å få på plass midler og ressurser slik at de kan følge opp boligene i henhold til målene.*
- 5. skaffe seg oversikt over bygningsmassens (boliger) verdier og gjeld pr. enheter.*
- 6. følge «Norsk prisbok» når det gjelder anbefalinger til vedlikehold og kostnader.*
- 7. vurdere behovet for utgiftsdekkende husleie.*

Kommunedirektørens kommentar:

Kommunedirektørens kommentar er i sin helhet lagt ved rapporten (vedlegg 1)

Vurdering:

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en undersøkelse og utarbeidet en rapport angående Eiendomsforvaltning boliger i samsvar med bestillingens tematiske innhold. Det er imidlertid rapportert et betydelig høyere timetall enn forutsatt og leveransen er forsinket i forhold til opprinnelig plan.

Rapporten får frem at kommunen har på plass mål og strategier for vedlikehold av kommunens boliger, men at det mangler dokumentert oversikt over tilstanden og vedlikeholdsetterslepet på boligene. Videre kommer det frem at det ikke foreligger rutiner for systematisk rapportering til bystyret om tilstand og vedlikeholdsetterslep.

Revisor har gitt konkrete anbefalinger til forbedringer.

Forslag til vedtak (innstilling til bystyret):

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Eiendomsforvaltning boliger er forelagt bystyret i Bodø og tas til etterretning.
2. Bystyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger.
3. Bystyret ber kontrollutvalget påse at bystyrets vedtak om forvaltningsrevisjon følges opp. Kontrollutvalget anmodes om at oppfølging av rapporten gjøres høsten 2023.

Inndyr, 20. april 2023

Lars Hansen
Sekretariatsleder

SAK 57/23**Rapport Eierskapskontroll Bodø kommune****Saksgang:**
Kontrollutvalget**Møtedato:**
28.11.2023**Vedlegg:**

- a) Salten kommunerevisjon IKS, 21.11.2023: Rapport Eierskapskontroll Bodø kommune

Bakgrunn for saken:

Rapporten er bestilt med bakgrunn i bystyrets sak 22/136 Plan for eierskapskontroller 2022-2023. Prioritert tema i vedtatt plan var som følger:

- *Generell eierskapskontroll om utøvelse av kommunens eierinteresser. Kontrollen skal avdekke om kommunen har en oppdatert eierskapsmelding som tilfredsstillende kravene i kommuneloven §26-1 med særlig fokus om kommunen har et avklart formål med sine eierskap, herunder om eierrepresentantene har nødvendig grunnlag og et avklart mandat for å utøve eierinteressene på vegne av kommunen.*

Kontrollutvalget har deretter i møte 22. november 2022 bestilt en eierskapskontroll med formål å belyse om Bodø kommune oppfyller lover og retningslinjer for god eierstyring.

Etter opprinnelig tidsplan skulle rapporten vært ferdig våren 2023, og med et timebruk på 350 timer. Ved overlevering av rapport 21.11.2023 ble det opplyst at det har gått med 420 timer til denne revisjonen. I utvalgets møte i mars 2023 orienterte revisor om at de forventer forsinkelser fremover, grunnet mye opplæring av nyansatte og sykemelding. Kontrollutvalget har ikke blitt orientert om at ressursbruken ville bli høyere enn det antall timer som lå til grunn ved bestillingen.

Følgende to problemstillinger har vært undersøkt av revisor:

1. Har Bodø kommune eierskapsmeldinger i samsvar med kommuneloven § 26-1 og gjeldende anbefalinger om eierstyring?
2. I hvilken grad muliggjør kommunen eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og etablerte normer for god eierstyring?

Revisjonskriterier (krav og forventinger som kan stilles til den funksjon/aktivitet som undersøkes av revisjonen), er utledet fra bl.a:

- Kommuneloven
- Bodø kommunes eierskapsmelding
- KS folkevalgtprogram 2019 Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

Utledning av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 2 til rapporten (side 52-60).

Revisors funn og vurderinger: Problemstilling 1.: Har Bodø kommune eierskapsmeldinger i samsvar med kommuneloven § 26-1 og gjeldende anbefalinger om eierstyring?

Revisjonskriterium: *1. Bodø kommune skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av bystyret selv.* Revisors vurdering: Revisors undersøkelser gjelder valgperioden 2019-2023. Eierskapsmelding for kommunen ble vedtatt i 2021. Revisor trekker frem at eierstrategier for kommunale foretak ble vedtatt mai 2018, altså utenfor valgperioden.

Revisjonskriterium 2.: *Bodø kommunes eierskapsmelding skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring.* Revisors vurdering: Kommunens vedtatte 10 prinsipper for eierstyring dekker i det vesentlige innholdet i KS sine anbefalinger for eierstyring.

Revisjonskriterium 3.: *Bodø kommunes eierskapsmelding bør inneholde et prinsipp om opplæring..* Revisors vurdering: Ifølge eierskapsmeldingen skal styresammensetning være kjennetegnet av kompetanse. Revisor peker på at det fremgår ikke tydelig av eierskapsmeldingen at kommunen skal sikre opplæring av folkevalgte styremedlemmer.

Revisjonskriterium 4. *Bodø kommunes eierskapsmelding bør være tilgjengelig for alle som har interesse å sette seg inn i denne.* Revisors vurdering: Meldingen er ikke lett tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Selv om eierskapsmeldingen er sendt ut til alle selskaper, så bør den også være tilgjengelig for borgerne som ønsker å vite noe om styringen av kommunens selskaper.

Revisjonskriterium 5. *Bodø kommunes eierskapsmelding skal inneholde en oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i.* Revisors vurdering: Kriteriet er oppfylt

Revisjonskriterium 6. *Bodø kommunes eierskapsmelding skal inneholde kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomheten..* Revisors vurdering:

Kriteriet er ikke fullt ut oppfylt: Kommunen har eierstrategier for aksjeselskap og kommunale foretak, men ikke konkrete eierstrategier for interkommunale selskaper eller samvirkeforetak.

Revisjonskriterium 7. *Bodø kommunes eierskapsmelding bør inneholde et prinsipp om årlig utarbeidelse av rapport om selskapenes status for bystyret.* Revisors vurdering:

Eierberetningen informasjon som i stor grad oppfyller formålet med et prinsipp om årlig rapport om tilstanden til selskapene Kriteriet er anses som oppfylt.

Revisors funn og vurderinger: Problemstilling 2.: I hvilken grad muliggjør kommunen eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og etablerte normer for god eierstyring?

Revisjonskriterier - Tilrettelegging for eierstyring

1. Eierstyringen skal utøves i tråd med kommunens prinsipper og innenfor rammen av bystyrets vedtak
2. Bodø kommune bør utarbeide og jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet

Revisors oppsummering - Tilrettelegging for eierstyring:

Revisor ser at det er gjort betydelige forbedringer i eierskapsmeldingen og tilhørende dokumenter de seneste årene. Bodø kommune har gjennom sine konkrete eierstrategier for aksjeselskap og kommunale foretak, i all hovedsak gitt relativt klare mål for disse selskapsformene. Imidlertid har ikke kommunen vedtatt eierstrategier for kommunale foretak innenfor valgperioden 2019- 2023. Bystyret har ikke utarbeidet eierstrategier for de interkommunale selskapene, samvirkeforetakene eller selskap med delt ansvar.

Eierstyringen foregår etter revisors vurdering ikke fullt ut i tråd med kommunens prinsipper og innen rammen av bystyrets vedtak.

Revisjonskriterier - Krav til valg og sammensetning av styrene

3. Bodø kommune skal ha tydelige krav om hva slags kompetanse og erfaring som kreves for å bli styremedlem i kommunens selskaper
4. Eierorganet bør sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styrene
5. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer
6. Styrene bør etablere rutiner for å jevnlig vurdere styrets kompetanse opp mot eiernes mål for virksomheten
7. Bruk av valgkomite bør vedtektsfestes i selskapets vedtekter eller selskapsavtalen

Revisors oppsummering - Krav til valg og sammensetning av styrene:

Bodø kommune har ikke tilstrekkelig tydelige krav om hva slags kompetanse og erfaring som kreves for å bli styremedlem i kommunens selskaper.

Eierorganet har ikke fullt ut sørget for balansert kjønnsrepresentasjon i styrene.

Kommunen har ikke en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

Bare er fåtall av de utvalgte virksomhetene kan vise til etablerte rutiner for å jevnlig vurdere styrets kompetanse opp mot eiernes mål for virksomheten.

Bruk av valgkomite er som hovedregel beskrevet i selskapenes styringsdokumenter.

Revisor kommer til at kriteriene om valg og sammensetning av styrene i noen grad er oppfylt.

Revisjonskriterier - Eiermøter

8. Det bør gjennomføres regelmessige eiermøter mellom eierne og selskapet for å bidra til god kunnskap og dialog med selskapet
9. Bodø kommune bør ha retningslinjer for gjennomføring av eiermøtene, slik at det ikke gjennomføres eierstyring utover det som er vedtatt av bystyret/og eller formannskapet
10. Det bør føres formelle referater fra alle eiermøter

Revisors oppsummering - Eiermøter

Det jobbes med å få tilbake mer regelmessighet og fasthet i gjennomføringen av eiermøter. Regelmessige eiermøter er imidlertid ikke på plass for alle selskapene ennå.

Kommunen har delvis oppfylt kriteriet om regelmessige eiermøter.

Revisjonens vurdering er at Bodø kommune ikke har tilstrekkelige tydelige retningslinjer for gjennomføring av eiermøter. Kommunen bør utarbeide retningslinjer for gjennomføring av eiermøter for å sikre at det ikke gis styringssignaler i møtene, og for å sikre at dette forblir en uformell arena.

Det føres i hovedsak referat fra eiermøtene. Det finnes ingen formell rutine for hvem som har ansvaret for dette. Revisor mener kommunen bør ha en rutine for referatføring som sikrer at det føres referat selv om formannskapssekretæren ikke møter.

Vi kommer til at det ikke føres referat fra alle eiermøter og kriteriet er dermed ikke fullt ut oppfylt.

Revisors konklusjon og anbefaling:

Revisor konklusjon på problemstillingene er som følger:

Bodø kommune har i noen grad til stor grad eierskapsmelding i samsvar med kommuneloven §26-1 og gjeldende anbefalinger om eierstyring.

Bodø kommune muliggjør i noen grad eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og etablerte normer for god eierstyring.

Basert på undersøkelsene, funnene og konklusjonen, gir revisor følgende anbefalinger:

1. Bodø kommune skal minst en gang hver valgperiode utarbeide en fullstendig eierskapsmelding som skal vedtas av bystyret.
2. Bodø kommune må i eierskapsmeldingen få på plass konkrete eierstrategier for alle sine selskap.
3. Bodø kommune bør i eierskapsmeldingen få på plass et prinsipp om opplæring, og hvem som skal ha tilbud om dette.
4. Bodø kommunes eierskapsmelding bør være lett tilgjengelig på kommunens hjemmesider.
5. Bodø kommune bør i eierskapsmeldingen konkretisere et prinsipp om balansert kjønnsrepresentasjon, og følge opp dette i styrene.

6. Bodø kommune bør ha retningslinjer for gjennomføring av eiermøtene.
7. Bodø kommune bør utarbeide en rutine for å jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.
8. Bodø kommune bør søke å få etablert rutiner for å jevnlig vurdere styrets kompetanse opp mot eiernes mål for virksomheten.
9. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

Kommunedirektørens kommentar:

Kommunedirektørens kommentar er i sin helhet lagt ved rapporten (vedlegg 1)

Vurdering:

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en undersøkelse og utarbeidet en rapport angående eierskapskontroll i samsvar med bestillingens tematiske innhold.

Ressursbruken er vesentlig høyere enn hva kontrollutvalget fikk opplyst på tidspunktet for bestilling (420 timer vs 350 timer). Kontrollutvalget burde vært informert underveis om dette avviket.

Leveransen er seks måneder forsinket i forhold til opprinnelig plan. Kontrollutvalget ble på et tidlig tidspunkt i 2023 orientert om at revisor forventet forsinkelser på den delen av revisors oppdrag som gjelder forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. De to siste forvaltningsrevisjonene som var bestilt (barnevern 2022, eiendomsforvaltning boliger 2023) var også forsinket.

Rapporten får frem at kommunens eierskapsmelding på mange områder er i samsvar med lovkrav og anbefalinger. Det er bl.a utarbeidet mål og strategier for kommunens eierinteresser i aksjeselskap og kommunale foretak. På den annen side har ikke kommunen konkrete eierstrategier for interkommunale selskaper og samvirkeforetak.

Videre viser rapporten at eierstyringen ikke fullt ut foregår i tråd med kommunens prinsipper og innen rammen av bystyrets vedtak. Revisor har gitt konkrete anbefalinger til forbedringer.

Forslag til vedtak (innstilling til bystyret):

1. Rapport fra Eierskapskontroll med Bodø kommune er forelagt bystyret i Bodø og tas til etterretning.
2. Bystyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger.
3. Bystyret ber kontrollutvalget påse at bystyrets vedtak om eierskapskontroll følges opp. Det bes om at oppfølging av rapporten gjennomføres i løpet av 3. kvartal 2024.
4. Bystyret understreker at revisor skal rapportere underveis til kontrollutvalget om fremdrift og avvik ved bestilte oppdrag.

Inndyr, 21. november 2023

Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

Eierskapskontroll – Bodø kommune

November 2023

FORORD

Salten kommunerevisjon IKS har på grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Bodø kommune, i sak 52/22 den 22.11.22, gjennomført en eierskapskontroll. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen.

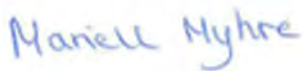
Eierskapskontrollen er gjennomført i overensstemmelse med kommunelovens regler om eierskapskontroll i § 23-4, og forskrift om kontrollutvalg § 14. Formålet med eierskapskontrollen er å belyse om den som utøver kommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets/bystyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Salten kommunerevisjon IKS eies av kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold, og gjennomfører forvaltningsrevisjon innenfor en rekke områder. Vi har fire forvaltningsrevisorer, hvorav en er samfunnsviter og tre jurister.

Vi gjennomfører oppdragene i samsvar med NKRF – kontroll og revisjon i kommunene sin standard for eierskapskontroll RSK 001 og 002. Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon. Vi har i forkant av og underveis i undersøkelsen vurdert vår egen uavhengighet overfor Bodø kommune. Vi er ikke kjent med at det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Bodø kommune og virksomhetene for samarbeidet gjennom prosjektet.

Bodø, den 21.11.2023



Prosjektleder, forvaltningsrevisor



Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Innhold

| | |
|--|----|
| FORORD | 2 |
| Sammendrag | 5 |
| Del 1 kommunens eierskapsmelding | 5 |
| Del 2 eierstyring | 5 |
| Del 3 opplæring..... | 7 |
| 1 Innledning | 8 |
| 1.1 Bakgrunn og bestilling..... | 8 |
| 1.2 Revisjonskriterier | 8 |
| 1.3 Begreper | 9 |
| 2.0 Metode | 10 |
| 2.1 Generelt | 10 |
| 2.2 Bruk av kilder | 11 |
| 2.2.1 Problemstilling 1..... | 12 |
| 2.2.2 Problemstilling 2..... | 12 |
| 2.3 Del 3 om opplæring..... | 14 |
| 2.4 Kvalitetssikring og verifiseringsprosesser..... | 14 |
| 3 Del 1 kommunens eierskapsmelding | 15 |
| 3.1 Problemstilling 1 | 15 |
| 3.2 Revisjonskriterier | 15 |
| 3.3 Fakta og vurderinger | 16 |
| 4. Del 2 eierstyring | 23 |
| 4.1 Problemstilling 2 | 23 |
| 4.2 Revisjonskriterier | 23 |
| 4.3 Tilrettelegging for eierstyring..... | 24 |
| 4.3.1 Eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og bystyrets vedtak..... | 24 |
| 4.3.2 Jevnlig revidere styringsdokumentene..... | 27 |
| 4.3 Krav til valg og sammensetning av styrene | 29 |
| 4.3.1 Krav til kompetanse og erfaring | 29 |
| 4.3.2 Balansert kjønnsrepresentasjon | 31 |
| 4.3.3 Rutine for vurdering av habilitet | 33 |

| | |
|---|-----------|
| 4.3.4 Jevnlig vurdere styrets kompetanse | 34 |
| 4.3.5 Bruk av valgkomite | 36 |
| 4.4 Eiermøter | 37 |
| 5. Del 3 opplæring | 41 |
| 5.1 Opplæring av styremedlemmer | 41 |
| 5.1.1 Styremedlemmenes behov for opplæring..... | 42 |
| 5.1.2 Daglige ledere og styrelederens behov for opplæring | 43 |
| 6. Oppsummering, konklusjoner og anbefalinger..... | 45 |
| 6.1 Del 1 kommunens eierskapsmelding | 45 |
| 6.1.1 Konklusjon: | 45 |
| 6.2 Del 2 eierstyring | 45 |
| 6.2.1 Konklusjon: | 46 |
| 6.3 Del 3 opplæring..... | 47 |
| 6.4 Anbefalinger..... | 47 |
| 7. Kommunedirektørens kommentar | 48 |
| 8. Referanser | 49 |
| 9. Vedlegg | 51 |
| Vedlegg 1 – Kommunedirektørens uttalelse..... | 51 |
| Vedlegg 2 – Utleddning til revisjonskriterier | 52 |
| Utleddning til revisjonskriterier del 1 | 52 |
| Utleddning til revisjonskriterier del 2..... | 55 |

Sammendrag

Salten kommunerevisjon IKS har på bestilling fra kontrollutvalget i Bodø kommune gjennomført en eierskapskontroll.

Formålet med bestillingen er å belyse om Bodø kommune oppfyller lover og retningslinjer for god eierstyring. Det var også en målsetning å belyse eventuelle svakheter, som kan danne grunnlag for en dypere gjennomgang med eierskapskontroll senere.

Prosjektet er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *I hvilken grad har Bodø kommune eierskapsmelding i samsvar med kommuneloven §26-1 og gjeldende anbefalinger om eierstyring?*
2. *I hvilken grad muliggjør kommunen eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og etablerte normer for god eierstyring?*

I tillegg inneholder rapporten en del 3 om opplæring av styremedlemmer i Bodø kommune.

Del 1 kommunens eierskapsmelding

Bodø kommune har utarbeidet eierskapsmelding med generelle prinsipper og retningslinjer for eierskapene sine. De har også utarbeidet mål og strategier for sine eierinteresser i aksjeselskap og kommunale foretak, gjennom konkrete eierstrategier. Imidlertid har ikke kommunen vedtatt eierstrategier for kommunale foretak for perioden 2019-2023. Mål og strategier for selskapene må tilpasses utviklingen, og er ikke nødvendigvis de samme i dag som for 5 år siden.

Kommunen har heller ikke utarbeidet konkrete eierstrategier for interkommunale selskaper, samvirkeforetak eller selskap med delt ansvar. De konkrete målene og eierstrategiene må derfor revideres/utarbeides, og vedtas for alle selskapsformene som mangler dette.

Konklusjon:

Bodø kommune har i noen grad til stor grad eierskapsmelding i samsvar med kommuneloven §26-1 og gjeldende anbefalinger om eierstyring.

Del 2 eierstyring

Tilrettelegging for eierstyring

Revisor ser at det er gjort betydelige forbedringer i eierskapsmeldingen og tilhørende dokumenter de seneste årene. Selv om noen selskaper mangler konkrete mål og strategier,

kjenner styrene i hovedsak til kommunens mål, og eierstyringen foregår med noen unntak i de riktige fora.

Eierstyringen foregår ikke fullt ut i tråd med kommunens prinsipper og innen rammen av bystyrets vedtak.

Det er gjort mye godt arbeid på dette området, men når det gjelder jevnlig revisjon er det flere styringsdokumenter som ikke kan dokumenteres å være revidert ofte nok i henhold til gjeldende anbefalinger.

Krav til valg og sammensetning av styrene

Bodø kommune har ikke tilstrekkelig tydelige krav om hva slags kompetanse og erfaring som kreves for å bli styremedlem i kommunens selskaper.

Eierorganet har ikke fullt ut sørget for balansert kjønnsrepresentasjon i styrene.

Kommunen har ikke en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

Bare er fåtall selskaper kan vise til etablerte rutiner for å jevnlig vurdere styrets kompetanse opp mot eiernes mål for virksomheten.

Bruk av valgkomite er som hovedregel beskrevet i selskapenes styringsdokumenter.

Eiermøter

Bodø kommune jobber med å få tilbake mer regelmessighet og fasthet i gjennomføringen av eiermøter. Regelmessige eiermøter er imidlertid ikke på plass for alle selskapene ennå.

Bodø kommune har ikke eksplisitte retningslinjer for gjennomføring av eiermøter.

Kommunen bør utarbeide retningslinjer for gjennomføring av eiermøter for å sikre at det ikke gis styringssignaler i møtene, og for å sikre at dette blir en uformell arena.

I hovedsak føres det referat fra eiermøtene. Det finnes ingen formell rutine for hvem som har ansvaret for dette. Formannskapssekretæren har tatt ansvar for referatføring, men kommunen bør ha en rutine for referatføring som sikrer referatføring uavhengig av oppmøte i eiermøtet.

Konklusjon:

Bodø kommune muliggjør i noen grad eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og etablerte normer for god eierstyring.

Del 3 opplæring

I denne delen en beskriver vi hvordan Bodø kommune har forholdt seg til opplæring av folkevalgte og styremedlemmer. Denne delen krever dermed ingen konklusjon. Vi har likevel valgt å kort oppsummere våre funn.

Kommunen mangler en strategi om opplæring, i eierskapsmeldingen. Vår vurdering er at Bodø kommune er best tjent med riktig kompetanse i sine styrer.

Selv om opplæring har vært gjennomført og tilbudt også til styremedlemmer tidligere, kan det være en fordel å få formalisert dette gjennom et prinsipp om opplæring av folkevalgte og styremedlemmer, i eierskapsmeldingen.

Anbefalinger

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner slik de kommer frem i rapporten her, gir vi følgende anbefalinger:

- 1 Bodø kommune skal minst en gang hver valgperiode utarbeide en fullstendig eierskapsmelding som skal vedtas av bystyret.
- 2 Bodø kommune må i eierskapsmeldingen få på plass konkrete eierstrategier for alle sine selskap.
- 3 Bodø kommune bør i eierskapsmeldingen få på plass et prinsipp om opplæring, og hvem som skal ha tilbud om dette.
- 4 Bodø kommunes eierskapsmelding bør være lett tilgjengelig på kommunens hjemmesider.
- 5 Bodø kommune bør i eierskapsmeldingen konkretisere et prinsipp om balansert kjønnsrepresentasjon, og følge opp dette i styrene.
- 6 Bodø kommune bør ha retningslinjer for gjennomføring av eiermøtene.
- 7 Bodø kommune bør utarbeide en rutine for å jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.
- 8 Bodø kommune bør søke å få etablert rutiner for å jevnlig vurdere styrets kompetanse opp mot eiernes mål for virksomheten.
- 9 Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og bestilling

Salten kommunerevisjon IKS har på bestilling fra kontrollutvalget i Bodø kommune gjennomført en eierskapskontroll. Bakgrunnen for bestillingen er kontrollutvalget sitt vedtak i sak 52/22 den 22.12.22. Formålet med bestillingen er å belyse om Bodø kommune oppfyller lover og retningslinjer for god eierstyring. Det var også en målsetning å belyse eventuelle svakheter, som kan danne grunnlag for en dypere gjennomgang med eierskapskontroll senere.

Kontrollutvalget ønsker i sin bestilling informasjon om kommunes opplæring av folkevalgte styremedlemmer. Vi har ikke funnet kriterier i autoritative kilder som stiller krav til kommunens opplæring av styremedlemmer ut over de som er folkevalgte. Dette er løst ved å tilføye en del 3 til rapporten, som beskriver våre funn på dette området.

Prosjektet er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *I hvilken grad har Bodø kommune eierskapsmelding i samsvar med kommuneloven § 26-1 og gjeldende anbefalinger om eierstyring?*
2. *I hvilken grad muliggjør kommunen eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og etablerte normer for god eierstyring?*

Kontrollutvalget ønsket i sin bestilling innhenting av dokumentasjon fra 9 av kommunens største selskaper. Vi har valgt ut følgende selskaper:

- Aksjeselskap: Bodø Energi, Salten Kraftsamband, Saltens Gruppen og Bodø Spektrum
- Interkommunale selskap: IRIS Salten og Salten Brann
- Kommunale foretak: Bodø Spektrum, Stormen Konserthus og Bodø Havn

Valget av selskaper er gjort for å få med selskaper som representerer ulike typer virksomhet og for å se om eierstyringen blir praktisert ulikt ovenfor selskaper innenfor samme eller ulike selskapsformer.

1.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for eierskapskontroll. I dette prosjektet er revisjonskriteriene hentet fra:

- Kommuneloven
- Bodø kommunes eierskapsmelding
- KS folkevalgtprogram 2019 Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll

Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av arbeidet innenfor området. Kriteriene er oppstilt på bakgrunn av revisjonens vurdering av hva som er det sentrale, for kommunen ved oppfølging av sine eierskap og styring av disse.

1.3 Begreper

- Eierorgan: Eierens øverste organ for styring av den eide virksomheten. For Bodø kommune er bystyret eierorgan for kommunale foretak, formannskapet er eierorgan for heleide aksjeselskap, representantskap er eierorgan for interkommunale selskap. For deleide aksjeselskap er enten representantskap eller generalforsamling selskapets eierorgan.¹
- Eierstyring: Eiers anvendelse av lovlige virkemidler i riktig organ for å drive styring av sine eierskap. Styring gjennom dokumenter er et anvendt virkemiddel innen eierstyring, i form av ulike strategier, rutinebeskrivelser, årsrapporter, planer og meldinger.²
- Folkevalgt: Som folkevalgte menes medlemmer av organer som kommunestyret, kontrollutvalg og lignende. KS definisjon tar utgangspunkt i at de fleste folkevalgte er direkte valgt av folket, mens andre folkevalgte er indirekte valgt av folket, det vil si valgt av andre folkevalgte.³
- Styringsdokumenter: Det finnes ulike styringsdokumenter som eiere kan utarbeide for styring av sine selskaper. Alle selskapsformene har relevante lover, forskrifter, instruksjoner med mer som styringsdokumenter i tillegg til de selskaps-spesifikke dokumentene. Eierskapsmelding må utarbeides uavhengig av selskapsform. Ulike styringsdokumenter kan være vedtekter/selskapsavtaler/aksjonæravtaler.⁴
- Virksomhet/selskap: I rapporten anvendt som en felles betegnelse for alle organisasjonsformer for kommunens eierskap.

¹ Bodø kommunes eierskapsmelding (2021, s.3).

² Norsk by og regionforskning (NIBR). Rapport 2015:1, *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*.

³ KS (2020, s.6). *Folkevalgtes rettigheter og plikter*.

⁴ Samfunnsbedriftene (2022). *Eierstyring av kommunale selskaper: Hva kjennetegner god eierstyring?*

2.0 Metode

2.1 Generelt

Prosjektet er gjennomført i henhold til NKRF sine standarder RSK 001 og 002. Standardene angir hva som er god kommunal revisjonsskikk innen forvaltningsrevisjonsfeltet, og består av krav og anbefalinger knyttet til hvordan en prosjekter innenfor forvaltningsrevisjon skal gjennomføres. Den første problemstillingen handler om eierskapskontroll, mens undersøkelsen av den andre problemstillingen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon. I prosjektet retter vi oss mot perioden 2019- 2023.

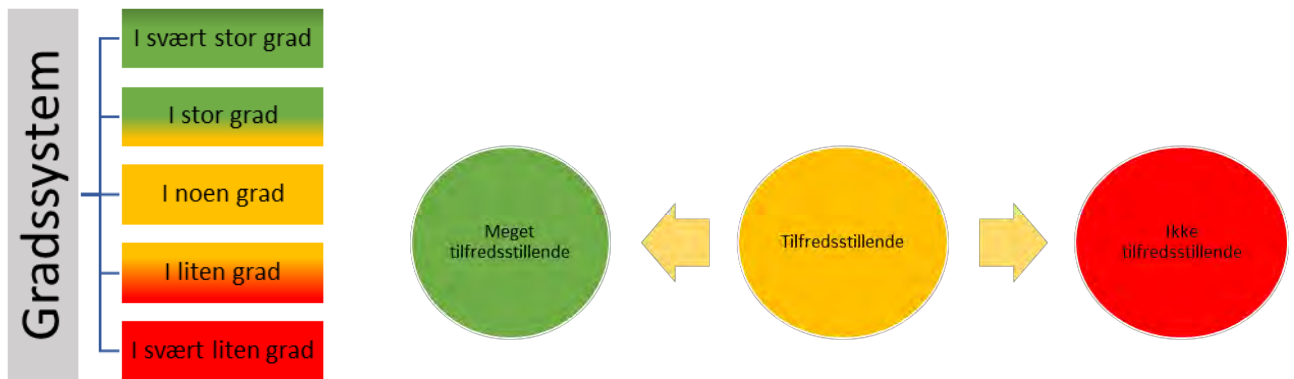
Forvaltningsrevisjon blir i kommuneloven § 23- 3 definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak. Eierskapskontroll er en form for forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens håndtering av sine eierskap, og hjemlet i kommuneloven § 23- 4. Dette innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrevedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Revisors kontaktperson for gjennomføringen av eierskapskontrollen har vært stabsleder for næringsutvikling i Bodø kommune. Oppstartsmøte for eierskapskontrollen ble avholdt den 21.06.2023 med kontaktperson, kommunedirektør og en representant fra økonomi og finansavdelingen.

Kommunen har utarbeidet prinsipper for eierstyring med utgangspunkt i KS sine anbefalinger. KS sine anbefalinger representerer praksis i Norge i dag, og er en del av grunnlaget som kontrollkriteriene som denne eierskapskontrollen er basert på.

Eierskapsmelding kan deles inn i del 1 og del 2, hvor første del omhandler generelle prinsipper og styringsregler for kommunens eierskap. Andre del skal inneholde en oversikt over alle kommunens eierskap med konkrete eierstrategier og mål for hvert enkelt selskap. Vi vil i det videre omtale disse som del 1 og del 2 av eierskapsmeldingen.

Konklusjonen i rapporten relaterer seg til gradssystemet nedenfor:



2.2 Bruk av kilder

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i prosjektet skal utgjøre et relevant, tilstrekkelig og sannferdig grunnlag for å vurdere den reviderte enhet opp mot revisjonskriteriene og problemstillingene. Vi har benyttet oss av kildetriangulering for å styrke rapportens reliabilitet og validitet, dette vil si å innhente data om samme forhold gjennom flere ulike kilder og ved bruk av forskjellige metoder.

Vi vurderer at dokumentasjonen og informasjonen som er innhentet, dekkende for de forhold vi har søkt å undersøke. Videre har vi vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har benyttet oss av dokumentanalyse, intervju, spørreundersøkelse og skriftlige spørsmål. Herunder:

- Dokumentanalyse: Bodø kommunes eierskapsmelding, vedtekter/selskapsavtale, styreinstrukser, styredokumenter og referat fra eiermøter.
- Det er gjennomført intervju med kommunalsjef næringsutvikling (kommunalsjef NU), og intervju med formannskapssekretær og stabsleder næringsutvikling (stabsleder NU). Kommunedirektør og tidligere ordfører (perioden 2019- 2023) ble gitt anledning til å komme med innspill utover data gitt av kommunalsjef NU og stabsleder NU gjennom forespørsel fra revisjonen på e-post. Revisjonen har ikke mottatt tilbakemelding på at de ville komme med innspill.
- Vi har gjennomført spørreundersøkelse blant alle styremedlemmer i sju av de ni utvalgte selskapene.
- Det er sendt ut skriftlige spørsmål til alle daglige ledere og styreledere i de utvalgte selskapene.

Samlet sett mener vi at datagrunnlaget gir et tilstrekkelig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

2.2.1 Problemstilling 1

Det er kommunens system og rutiner knyttet til kommuneloven §26-1 kontrollutvalget ønsker belyst. Besvarelse av problemstillingen er derfor i all hovedsak basert på dokumentanalyse med utgangspunkt i kommunens eierskapsmelding.

I kommuneloven § 26-1 andre ledd bokstav c, fremgår det et krav om at eierskapsmeldingen skal inneholde kommunens formål med sine eierinteresser. I KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll forutsettes det at kommunene har konkrete eierstrategier som grunnlag for styringen av sine eierskap.⁵ Revisor har derfor tolket lovens krav om «formål» som en videreføring av kravet til konkrete eierstrategier og målsetninger for kommunens eierskap.

2.2.2 Problemstilling 2

Kontrollutvalget ønsker å undersøke i hvilken grad kommunen muliggjør eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og etablerte normer for god eierstyring. I samarbeid med revisor ble det bestemt at det skulle innhentes dokumenter fra 4 aksjeselskap, 2 interkommunale selskap og 3 kommunale foretak.

Vi har valgt ut følgende selskaper:

- Aksjeselskap: Bodø Energi, Salten Kraftsamband, Saltens Gruppen og Bodø Spektrum
- Interkommunale selskap: IRIS Salten og Salten Brann
- Kommunale foretak: Bodø Spektrum, Stormen Konserthus og Bodø Havn

Begrunnelsen for utvalget er å få undersøkt praktiseringen av eierstyring i de ulike selskapsformene.

Kontrollutvalget ønsket i sin bestilling å gjennomføre intervju med sentrale personer med ansvar for å følge opp ovenfor folkevalgte styrerepresentanter. I tillegg skulle det gjennomføres en spørreundersøkelse blant alle folkevalgte styrerepresentanter i Bodø kommune. Det skal i henhold til gjeldende retningslinjer⁶ ikke foregå eierstyring i styrene, men styrene er forpliktet til å levere i henhold til eierorganenes overordnede krav og målsetninger. Dette betyr at eierorganet må sørge for tydelige og tilstrekkelig konkrete eierstrategier for hvert selskap, slik at styrerepresentantene har klare signaler å forholde seg til ved styrearbeidet. Virksomhetene må ha gode nok overordnede mål og kjennskap til selskapets oppgaver for kommunen til å kunne bidra til at styret gjør gode valg.

⁵ KS Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll (2020, s.14).

⁶ Se vedlegg 2 del 3- utledning av revisjonskriterier.

Bodø kommune og virksomhetene vi har vært i kontakt med gir uttrykk for at det er et fåtall av styremedlemmene som er folkevalgte.⁷ Styremedlemmene er likevel valgt inn i styrene av Bodø kommune eller valgkomiteen til selskapene eller kommunen. Det er derfor likevel naturlig at disse forholder seg til Bodø kommune for opplæring til vervet de er satt inn i. På denne måten har det ingen vesentlig betydning for spørreundersøkelsen om styremedlemmene er folkevalgt eller ikke. Kommunen har ingen oppdatert oversikt over de som er valgt inn i selskapenes styrer, og har henvendt seg til de daglige lederne for kommunikasjon med disse. Revisor har derfor ikke hatt mulighet til å kommunisere direkte med disse styremedlemmene. Siden det viste seg at det var så få folkevalgte styremedlemmer (under fem) har vi sendt spørreundersøkelsen til alle styremedlemmene fra de utvalgte virksomhetene.

De to interkommunale selskapene er plukket ut av referansegruppen for spørreundersøkelsen, grunnet sin særstilling knyttet til eierforholdene. Styremedlemmer i deleide AS (Saltens Gruppen) som ikke har geografisk tilhørighet til Bodø kommune, er også plukket ut av referansegruppen for å redusere feilmarginen ettersom disse ikke kjenner til Bodø kommunes retningslinjer for eierstyring. Spørreundersøkelsen er derfor gjennomført blant styremedlemmene i syv av de ni utvalgte virksomhetene. Målet er å få kjennskap til om styrerepresentantene har eller kjenner til utfordringer ved styrearbeidet og eierstyringen.

Av 37 aktuelle styremedlemmer fra virksomhetene, besvarte 31 spørreundersøkelsen. Dette utgjør en svarprosent på 84 %. For nettbaserte spørreundersøkelser regnes en svarprosent over 70 som svært god, og en svarprosent mellom 50 og 60 som tilstrekkelig⁸. Vi er oppmerksomme på at spørreundersøkelsen kun er tilsendt et utvalg av kommunens styremedlemmer, men mener utvalget vi har gjort gir et representativt bilde av kommunens styremedlemmer.

⁷ Med folkevalgt menes i denne sammenheng at de sitter i kommunestyret eller har andre politiske verv i Bodø kommune.

⁸ Jacobsen (2005).

2.3 Del 3 om opplæring

Kontrollutvalget ønsker i sin bestilling informasjon om kommunes opplæring av folkevalgte styremedlemmer. Vi har ikke funnet kriterier som følger av lov, forskrift eller annen autoritativ kilde som stiller krav til kommunens opplæring av styremedlemmer ut over de som er folkevalgte. KS anbefaler et prinsipp om opplæring av folkevalgte, men ikke for styremedlemmer generelt. Vi har derfor ikke under problemstilling 2 kunne stille krav om opplæring av styremedlemmer. Dette er løst ved å tilføye en del 3 til rapporten, som beskriver våre funn på dette området.

2.4 Kvalitetssikring og verifiseringsprosesser

Denne eierskapskontrollen er gjennomført og kvalitetssikret etter kravene i RSK 001 og 002, og Salten kommunerevisjons interne kvalitetssikringssystem for eierskapskontroll.

Alle fakta kommer fra verifiserte intervjuer og dokumentasjon revisjonen har mottatt fra de ni selskapene og kommunen. De utvalgte virksomhetene ble gjennom et oppstartsbrev informert om at informasjonen utelukkende ville bli anvendt i rapporten.

Et utkast til rapporten ble den 10.11.23 blitt oversendt kommunedirektøren til uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse er lagt ved i sin helhet som vedlegg 1 til rapporten.

3 Del 1 kommunens eierskapsmelding

3.1 Problemstilling 1

Eierskapskontrollen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstilling:

1. I hvilken grad har Bodø kommune eierskapsmelding i samsvar med kommuneloven § 26-1 og gjeldende anbefalinger om eierstyring?

Vi har med følgende punkter:

- Kommunens eierskapsmelding som skal vedtas av bystyret.
- Eierskapsmeldingens innhold.
- Kommunens prinsipper for eierstyring.
- Oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i.
- Kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomheten, herunder konkrete eierstrategier for hvert selskap.
- Eierskapsmeldingens tilgjengelighet.
- Kommunens systematiske rapportering om tilstanden for selskapene.

3.2 Revisjonskriterier

Vi har nedenfor satt opp revisjonskriteriene del 1 bygger på.⁹ Utledningen til revisjonskriteriene er å finne i vedlegg 2 til denne rapporten. I påfølgende kapitler vil vi ta for oss fakta og vurdere om kriteriene er oppfylt. Vurderingene er knyttet til de data som er samlet inn og som blir gjengitt i de påfølgende kapitlene.

1. Bodø kommune skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av bystyret selv.
2. Bodø kommunes eierskapsmelding skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring.
3. Bodø kommunes eierskapsmelding bør inneholde et prinsipp om opplæring.
4. Bodø kommunes eierskapsmelding bør være tilgjengelig for selskapene og alle som har interesse av å sette seg inn i denne.
5. Bodø kommunes eierskapsmelding skal inneholde en oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i.
6. Bodø kommunes eierskapsmelding skal inneholde kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomheten.
7. Bodø kommunes eierskapsmelding bør inneholde et prinsipp om årlig utarbeidelse av rapport om selskapenes status for bystyret.

⁹ Utledning til kriteriene ligger i vedlegg 2.

3.3 Fakta og vurderinger

3.3.1 Bodø kommunes eierskapsmelding

Revisjonskriterium:

1. Bodø kommune skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av bystyret selv.

Fakta:

Bodø kommune har en eierskapsmelding del 1¹⁰ som er vedtatt av bystyret i PS 85/21, den 21.06.2021. Eierskapsmeldingen angir innledningsvis at den skal gi rammer for hvordan bystyret gjennom styring og kontroll skal utøve eierskap på vegne av Bodø kommune gjennom en målrettet, forutsigbar og langsiktig eierskapspolitikk.

Som et tillegg til eierskapsmeldingen har Bodø kommune utarbeidet en del 2, som består av to dokumenter med eierstrategier for aksjeselskap og kommunale foretak. «Eierstrategier for aksjeselskap» ble vedtatt av bystyret i PS 19/56, den 09.05.19. Dokumentet inneholder beskrivelse av hovedmotiv for eierskap, Bodø kommunes behov og prioriteringer fremover og eierstrategier for aksjeselskapene.

«Eierstrategier og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen i Bodø kommune» ble vedtatt av bystyret i PS 18/53, den 09.05.18. Dokumentet inneholder beskrivelse av kommunale foretak med tanke på roller, ansvar og myndighet. Videre inneholder dokumentet kapitler om overordnede rammebetingelser, årshjulsaktiviteter, omdømme og profilering, administrative støttefunksjoner og forholdet til kommunens øverste administrasjon.

Under «organisasjonsmodell, roller, ansvar og myndighet» blir det henvist til kommuneloven § 64, § 65 og § 73, når gjelder ledelse, styrets myndighet og styrets representasjon. Det blir videre henvist til kommuneloven § 67 (tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten), § 72 (rådmannens stedfortreder), og §§ 36 og 38 om valg av styre.

Videre blir det referert til kommunelovens § 46, årsbudsjettets innhold, under kapittelet «regnskapsprinsipper».

Vurdering:

I kommuneloven § 26- 1 fremkommer det at kommunen minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding med nærmere bestemt innhold, og at den skal vedtas av kommunestyret/bystyret.

¹⁰ Se 2.1 Generelt for beskrivelse av eierskapsmelding del 1 og 2.

Valgperioden vi har undersøkt strekker seg fra 2019- 2023. Sist vedtatte eierskapsmelding for Bodø kommune er vedtatt 21.06.21. Eierstrategier for aksjeselskap ble vedtatt av bystyret 09.05.19. Eierstrategier for kommunale foretak er imidlertid vedtatt av bystyret den 09.05.18, og dermed ikke vedtatt innenfor valgperioden.

Ettersom del 2 ikke er vedtatt på nytt for alle kommunens eierskap inneværende periode er ikke kriteriet fullt ut oppfylt.

3.3.2 Kommunens prinsipper for eierstyring

Kommuneloven § 26-1 angir krav til hva eierskapsmeldingen skal inneholde, herunder at den skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring. I sin veileder gir KS en rekke anbefalinger til prinsipper for eierstyring. I sin veileder gir KS en rekke anbefalinger til prinsipper de mener eierskapsmeldingen bør inneholde. I det følgende skal vi se om kommunen oppfyller krav til innhold i eierskapsmeldingen knyttet til prinsipper for eierstyring.

Revisjonskriterium:

2. Bodø kommunes eierskapsmelding skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring.

Fakta:

Av eierskapsmeldingen fremgår det at Bodø kommune har lagt KS sine anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll til grunn som kommunens egne prinsipper for eierstyring, tilpasset eierskap i kommunal sektor og lokale forhold.

Bodø kommune har satt opp ti prinsipper for sin eierstyring. Prinsippene er som følger:

- *Valget om å etablere et selskap og valg av selskapsform skal baseres på en analyse av kommunens styringsbehov og mål for virksomheten.*
- *Bodø kommune skal angi klare og langsiktige mål for selskapene. Styret er ansvarlig for å realisere målene.*
- *Bodø kommune skal fremme sine interesser ovenfor kommunale selskap gjennom eierorganene.*
- *Selskapenes kapitalstruktur skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapenes situasjon.*
- *Det skal være åpenhet knyttet til Bodø kommunes eierskap og selskapenes virksomheter basert på prinsipp om meroffentlighet, samt legges til rette for interne dialogprosesser foran møter i representantskap og bedriftsforsamlinger.*
- *Selskapene skal være bevisst på sitt samfunnsansvar.*

- *Styret skal på et uavhengig grunnlag ha en aktiv rolle med hensyn til service, kontroll, strategi og ressursituasjon.*
- *Styresammensetning skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet, mangfold ut fra selskapets egenart.*
- *Godtgjørelse til styret skal fremstå som rimelig ut fra ansvar, kompetanse, arbeidsbyrde og virksomhetens kompleksitet. Lønnsnivå for ledere skal være konkurransedyktig, men ikke nødvendigvis lønnsledende innenfor sektoren.*
- *Styret skal påse at selskapet har god internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring i forhold til virksomhetens karakter.*

Det er omtalt av prinsippene for eierstyring at styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart. Noe konkret prinsipp om opplæring foreligger ikke.

Vurdering:

Revisor har gjennomgått kommunens prinsipper for eierstyring som framkommer av eierskapsmeldingen. Kommunen har utarbeidet ti prinsipper for eierstyring.

Med bakgrunn i våre funn, er vår vurdering at prinsippene i det vesentlige dekker opp innholdet i anbefalingene fra KS. Likevel mener vi at KS sitt prinsipp om opplæring med fordel kunne hatt en plass i Bodø kommunes prinsipper.¹¹

Kommunen har prinsipper for eierstyring. Disse prinsippene er i all hovedsak i tråd med anbefalinger på dette området, og vi vurderer kriteriet dermed oppfylt.

3.3.3 God opplæring

Revisjonskriterium:

3. Bodø kommunes eierskapsmelding bør inneholde et prinsipp om opplæring.

Fakta:

Eierskapsmeldingens prinsipp 8 for eierstyring, angir at styresammensetning skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart.

Noe konkret prinsipp om opplæring av folkevalgte styremedlemmer foreligger ikke i listen over kommunens prinsipper for eierstyring som vi har redegjort for over, eller andre steder i eierskapsmeldingen.

¹¹ Punkt 3.3.3 «God opplæring» tar for seg dette.

Vurdering:

Bodø kommune har i eierskapsmeldingen angitt at styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse. Revisjon legger til grunn at opplæring av folkevalgte styremedlemmer kan falle inn under punktet om kompetanse.

Det fremkommer likevel ikke tydelig av eierskapsmeldingen at kommunen skal sikre opplæring av folkevalgte styremedlemmer. Bodø kommune bør konkretisere et prinsipp om opplæring i eierskapsmeldingen for å sikre nødvendig kompetansebygging.

Revisor vurderer kriteriet som ikke oppfylt.

3.3.4 Eierskapsmeldingens tilgjengelighet

Revisjonskriterium:

4. Bodø kommunes eierskapsmelding bør være tilgjengelig for alle som har interesse å sette seg inn i denne.

Fakta:

Bodø kommune har på sine hjemmesider en oversikt over «Bodø kommunes eierskapsmelding og eierskapspolitikk», utformet som en presentasjon. Her ligger oversikt over forsiden til eierskapsmeldingen del 1 og 2. Det ligger også begrunnelse for eierskapsmelding, kommunens prinsipper for eierstyring og informasjons- og styringslinjer i kommunen.

Eierskapsmeldingen ligger ikke på kommunens hjemmesider, men kan imidlertid finnes dersom en søker gjennom kommunestyrevedtakene.

Vurdering:

Revisor har fått Bodø kommunes eierskapsmelding tilsendt av kommunen, men har ikke funnet dokumentet lett tilgjengelig på kommunens hjemmesider. Revisjonen vil trekke frem at det er viktig at slike dokumenter er lett tilgjengelige for alle som har behov for dem, og interesse for å sette seg inn i dette. Selv om eierskapsmeldingen kan være sendt ut til alle selskaper, så bør den også være tilgjengelig for borgerne som ønsker å vite noe om styringen av kommunens selskaper. Både for selskapene, ansatte i kommunen og øvrig befolkning.

Kriteriet vurderes på bakgrunn av overnevnte som ikke fullt ut oppfylt.

3.3.5 Oversikt over kommunens eierinteresser

Revisjonskriterium:

5. Bodø kommunes eierskapsmelding skal inneholde en oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i.

Fakta:

Kapittel 9 i eierskapsmeldingen del 1 inneholder oversikt over kommunens eierskap i ulike selskap; aksjeselskap, interkommunale selskap, kommunale foretak, samvirkeforetak og selskap med delt ansvar.

Bodø kommunes eierskapsmelding del to, består av «Eierstrategier for aksjeselskap» og «Eierstrategier og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen¹² i Bodø kommune».

«Eierstrategier for aksjeselskap» inneholder en oversikt over kommunens eierinteresser i 17 aksjeselskap med nøkkelinfo.

«Eierstrategier og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen i Bodø kommune» inneholder tilsvarende en oversikt over kommunens eierinteresser i tre kommunale foretak. Kommunens tre kommunale foretak er Bodø Havn KF, Bodø Spektrum KF og Stormen konserthus Bodø KF.

Vurdering:

Bodø kommune har systematisk inndelt oversikt over sine eierinteresser i eierskapsmeldingen del 1 og 2. Det fremgår oversikt over aksjeselskap, kommunale foretak, interkommunale selskap og samvirkeforetak.

Revisors vurdering er at kriteriet er oppfylt.

¹² I dokumentet betegnes kommunen som «basisorganisasjonen».

3.3.6 Kommunens formål med sine eierinteresser

Revisjonskriterium:

6. Bodø kommunes eierskapsmelding skal inneholde kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomheten.

Fakta:

I dokumentet «Eierstrategi for aksjeselskap» framgår det konkrete eierstrategier for kommunens eierinteresser i aksjeselskap. Dokumentet har definert kommunens hovedmotiv for eierskap, i form av punktene: finansielt motivert, politisk motivert, effektivisering av tjenesteproduksjonen, samfunnsøkonomisk motivert og regionalpolitisk posisjonering. I kapittel 2 i «eierstrategi for aksjeselskap», nevnes det at en grunnleggende forutsetning for god eierstyring er at eierstrategier formuleres for hvert enkelt selskap. I kapitlet er eierstrategiene for de ulike selskapene skissert. Avslutningsvis i kapittel 3, «oppsummering», nevnes det at i eierstrategiene søker eier å avklare sitt ståsted i forhold til de ulike selskapene, samt definere forventninger.

Av dokumentet «eierstrategier og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen i Bodø kommune» foreligger det konkrete eierstrategier for kommunens tre kommunale foretak. Dette gjelder Bodø Havn KF, Bodø Spektrum KF og Stormen konserthus Bodø KF.

Det framgår ikke konkrete eierstrategier for interkommunale selskaper, selskap med delt ansvar eller samvirkeforetak av eierskapsmeldingen del 1 eller 2.

Vurdering:

Bodø kommune har utarbeidet eierstrategier for aksjeselskap og kommunale foretak. Kommunen har ikke utarbeidet konkrete eierstrategier for interkommunale selskaper eller samvirkeforetak.

På bakgrunn av overnevnte er revisors vurdering at kriteriet ikke er fullt ut oppfylt.

3.3.7 Prinsipp om årlig utarbeidelse av rapport om selskapenes status

Revisjonskriterium:

7. Bodø kommunes eierskapsmelding bør inneholde et prinsipp om årlig utarbeidelse av rapport om selskapenes status for bystyret.

Fakta:

Bodø kommune har i eierskapsmeldingen et kapittel om eierskapspolitikk. Eierskapsmeldingen legger i kapittelet premisser for hvordan kommunedirektøren skal ivareta det løpende arbeidet med eierskap og oppfølging av selskapene som Bodø kommune eier helt eller delvis. Den angir at kommunedirektøren har en sentral rolle med hensyn til å utarbeide årlig eierberetning.

Vurdering:

Eierberetning kan forstås som en oppsummering og rapportering av resultater og hendelser fra generalforsamlinger og representantskapsmøter, som legges frem for bystyret. Slik revisor har forstått dette inneholder beretningen informasjon som i stor grad fyller formålet med et prinsipp om årlig rapport om tilstanden til selskapene.

På bakgrunn av overnevnte anser revisor kriteriet som oppfylt.

4. Del 2 eierstyring

4.1 Problemstilling 2

Prosjektets del 2 er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstilling:

2. *I hvilken grad muliggjør kommunen eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og etablerte normer for god eierstyring?*

Vi har i henhold til bestillingen tatt med følgende punkter:

- Kommunens prinsipper for eierstyring
- Tilrettelegging for eierstyring: utvelgelseskriterier, opplæring, kompetanse og innsikt i bystyrets interesser
- Gjennomføres eiermøtene i henhold til gjeldende retningslinjer: bruk av eiermøter, saker til eiermøter og begrunnelse for bruk av eiermøter
- Styreinstrukser

4.2 Revisjonskriterier

Vi har delt kriteriene etter følgende tema:

Tilrettelegging for eierstyring

1. Eierstyringen skal utøves i tråd med kommunens prinsipper og innenfor rammen av bystyrets vedtak
2. Bodø kommune bør utarbeide og jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet

Krav til valg og sammensetning av styrene

3. Bodø kommune skal ha tydelige krav om hva slags kompetanse og erfaring som kreves for å bli styremedlem i kommunens selskaper
4. Eierorganet bør sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styrene
5. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer
6. Styrene bør etablere rutiner for å jevnlig vurdere styrets kompetanse opp mot eiernes mål for virksomheten
7. Bruk av valgkomite bør vedtektsfestes i selskapets vedtekter eller selskapsavtalen

Eiermøter

8. Det bør gjennomføres regelmessige eiermøter mellom eierne og selskapet for å bidra til god kunnskap og dialog med selskapet
9. Bodø kommune bør ha retningslinjer for gjennomføring av eiermøtene, slik at det ikke gjennomføres eierstyring utover det som er vedtatt av bystyret/og eller formannskapet
10. Det bør føres formelle referater fra alle eiermøter

I det videre har vi delt opp problemstillingen i tre tema, med tilhørende temaer.

4.3 Tilrettelegging for eierstyring

Under dette temaet har vi satt opp to kriterier.

4.3.1 Eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og bystyrets vedtak

Revisjonskriterium:

1. Eierstyringen skal utøves i tråd med kommunens prinsipper og innenfor rammen av bystyrets vedtak

Fakta:

Kommunens prinsipp nr. 2 for god eierstyring, slik det fremgår av eierskapsmeldingen er følgende: «Bodø kommune skal angi klare og langsiktige mål for selskapene. Styret er ansvarlig for å realisere målene». Bodø kommune har i det videre angitt sine eierstrategier for sine eierinteresser i aksjeselskap og kommunale foretak i eierskapsmeldingen del 2. Kommunen har ikke utarbeidet egne eierstrategier som beskriver Bodø kommunes formål med sine eierskap i interkommunale selskap, samvirkeforetak eller selskap med delt ansvar.

Konsernsjef og styreleder i Bodø Energi opplyser om at de utøver eierstyring i tråd med kommunens eierskapsmelding, og «Eierstrategier for aksjeselskap»¹³ som sier mer spesifikt hvilke forventninger kommunen har til virksomheten. I selskapets styreinstruks kommer det frem at styret skal fastsette en årsplan som angir hvordan og hvilket tidspunkt styret vil ivareta sine funksjoner i henhold til instruksen og lovgivning. Virksomheten har årlig rapportert til bystyret, blant annet om resultatregnskap og fremtidsutsikter. Revisor har gjennomgått rapporteringen, og ser at det har blitt gjort: 29.05.19, 28.05.20, 02.06.21, 02.06.22 og 08.06.23.

¹³ Vedtatt av bystyret i PS 19/56 (09.05.19)

Salten Kraftsamband AS (SKS) ved konsernsjef og styreleder trekker frem at det fremgår av aksjonæravtalen hva som er forventet av virksomheten. I tillegg forholder virksomheten seg til konsernstrategi for selskapet 2021- 25, samt instruks for styret.

Saltens Gruppen AS (Saltens Gruppen) har 326 aksjonærer, og hovedandelen av aktiviteten er lokalisert; Nord- Norge og Nord- Sverige. Administrerende direktør og styreleder har kjennskap til at kommunen har utarbeidet selskapsspesifikke mål og strategier som konkretiserer kommunens forventninger til selskapet.

I «Eierstrategier for aksjeselskap»¹⁴, fremkommer det selskapsspesifikk strategi for Bodø Spektrum AS. Daglig leder og styreleder i Bodø Spektrum AS trekker frem dette som en konkretisering av kommunens forventninger til selskapet. Styrets leder skal sørge for behandlingen av aktuelle saker som hører inn under styret, i henhold til selskapets styreinstruks. Styret skal sørge for strategisk styring og forvaltning av Bodø Spektrum AS, herunder: vedta Bodø Spektrums AS sin strategi og langsiktige mål. Styret skal også kontrollere at disse målene oppfylles (Styreinstruks for Bodø Spektrum KF og AS, punkt 3).

IRIS Salten IKS (IRIS) forholder seg til dokumentet «Felles strategi for samarbeid og eierstyring» utarbeidet av Salten Regionråd i 2017. Dokumentet utgjør en felles eierstrategi for de interkommunale selskapene i Salten kommunene.¹⁵Eierstrategien er utarbeidet med tanke på å øke det politiske engasjement, legge felles føringer og sikre nødvendig handlingsrom for styring av de interkommunale selskapene og samarbeidene i Salten.

I Salten Brann IKS (Salten Brann) sin selskapsavtale er det vedtektsfestet under «§3 Formål» at selskapets formål i videste forstand er å ivareta eierkommunenes behov, plikter og oppgaver som gjelder formål som hører inn under brannberedskap¹⁶ innenfor det til enhver tid gjeldende regelverk. Salten Brann har en virksomhetsstrategi som styret har jobbet fram siden 2017. Denne skal rulleres i 2024. Styreledelsen i Salten Brann har informert om at brannlov med forskrifter er delegert til selskapet fullt ut, men vedtak om kommunal brannstruktur og dermed grunnlaget for selskapets driftsstruktur skal vedtas av kommunen selv.

Bodø Spektrum KF forholder seg til kommunens vedtatte eierstrategier og retningslinjer for kommunale foretak¹⁷, opplyser daglig leder og styreleder om. I disse ligger det selskapsspesifikke mål og strategier for foretaket. Det står nedfelt i Bodø Spektrums vedtekter (§11) at foretaket skal utarbeide nødvendige styringsdokumenter med utgangspunkt i bystyrets vedtatte overordnede strategier og foretaksspesifikke

¹⁴ «Eierstrategier for aksjeselskap» (Vedtatt av bystyret 09.05.19, PS 19/56)

¹⁵ For kommunene: Bodø, Fauske, Meløy, Saltdal, Steigen, Gildeskål, Sørfold, Hamarøy og Beiarn.

¹⁶ Brann- og ulykkesberedskap, brannforebyggende og kontrollerende art, samt andre tiltak som hører inn under dette formål.

¹⁷ «Eierstrategier og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen i Bodø kommune» (Vedtatt av bystyret 09.05.18, PS 18/53)

eierstrategier. I henhold til styreledelsen i Bodø Spektrum KF får virksomheten den informasjonen de har bruk for gjennom eiermøter, bystyrets vedtak og administrasjonen fra Bodø kommune.

Direktør og styreleder i Stormen Konserthus KF (Stormen) opplyser at styret i virksomheten skal påse at virksomheten drives i samsvar med eierstrategier¹⁸, kommuneloven og selskapets vedtekter. Videre skal eierstrategiene bidra til å klargjøre hvordan kommunen (basisorganisasjonen) og foretakene skal samhandle. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med eierstrategi, kommuneloven og vedtektene for Stormen Konserthus (styreinstruks punkt 1 formål).

Styreledelsen i Bodø Havn KF (Bodø Havn) opplyser om at kommunes eierstrategier for kommunale foretak¹⁹ har vært førende i virksomhetens arbeid med å utarbeide egen strategi. Det står i virksomhetens vedtekter § 2 at foretaket skal ivareta Bodø kommunes eierstrategier. Videre framkommer det av vedtektene § 11 at foretaket skal utarbeide nødvendige styringsdokumenter med utgangspunkt i bystyrets vedtak om overordnede strategier og foretaksspesifikke eierstrategier. Foretaket skal i henhold til styreinstruksens punkt 1 følge opp og iverksette eierstrategier vedtatt av Bodø bystyre. Havnedirektør og styreleder opplyser at Bodø Havn har etterlyst nye føringer i bystyret med bakgrunn i at eierstrategiene er 5 år gamle og at samfunnet har utviklet seg. Havne og farvannsloven ble endret i 2020, og loven legger opp til at havn skal være selvfinansiert og kunne gi utbytte til eier. Forventninger til denne aktiviteten er ikke omtalt i dagens strategi fra Bodø kommune.

Vurdering:

Revisor ser at det er gjort betydelige forbedringer på dette området i eierskapsmeldingen de seneste årene. Bodø kommune har gjennom sine konkrete eierstrategier for aksjeselskap og kommunale foretak, i all hovedsak gitt relativt klare mål for disse selskapsformene. Imidlertid har ikke kommunen vedtatt eierstrategier for kommunale foretak innenfor valgperioden 2019- 2023. Kommunens mål og strategier for selskapene er ikke nødvendigvis de samme som de var for 5 år siden.

Bystyret har ikke utarbeidet eierstrategier for de interkommunale selskapene, samvirkeforetakene eller selskap med delt ansvar. For at Bodø kommunes representanter i representantskapet skal kunne påvirke kommunenes felles mål i tråd med Bodø kommunes ønsker for de disse eierskapene, bør kommunen utarbeide konkrete eierstrategier for disse selskapsformene.

¹⁸ «Eierstrategier og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen i Bodø kommune». Vedtatt av bystyret i PS 18/53 (09.05.18).

¹⁹ «Eierstrategier og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen i Bodø kommune» (Vedtatt av bystyret 09.05.18, PS 18/53)

Når representantskapet deretter vedtar målene og strategiene som styrene ide interkommunale må forholde seg til, vil Bodø kommunes representanter ha stor mulighet til å påvirke disse målene i tråd med Bodø kommunes ønsker.

På samme måte som interkommunale selskap, har deleide aksjeselskap flere eiere. Bodø kommune må likevel på samme måte som for interkommunale selskap gjennom sine representanter i eierorganet forsøke å gi styret mål og retningslinjer som ivaretar Bodø kommune som eier gjennom sine representanter i eierorganet.

På bakgrunn av vår gjennomgang ser vi at de fleste selskapene har vedtatte mål og strategier de kan styre etter og styrene gir tilbakemelding om at de kjenner til disse og at eierstyringen i hovedsak foregår i de riktige fora. Noen selskaper har også etterlyst oppdaterte konkrete mål og strategier. Det framgår også av fakta nedenfor om eiermøter at eierstyring kan skje i eiermøter og dermed utenfor kommunestyrets vedtak.

Med bakgrunn i det foregående, er revisors vurdering at kriteriet ikke fullt ut er oppfylt.

4.3.2 Jevnlig revidere styringsdokumentene

Revisjonskriterium:

2. Bodø kommune bør utarbeide og jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet

Fakta:

Bodø kommune har ikke en strategi om at kommunen jevnlig må revidere sine styringsdokumenter i eierskapsmeldingen. Ulike styringsdokumenter eierne kan utarbeide for styring av sine selskaper er eierskapsmelding, eierstrategi, vedtekter, selskapsavtale, samarbeidsavtaler og aksjonæravtaler.²⁰

Stabsleder har i intervju redegjort for at nåværende eierskapsmelding vedtatt av bystyret i 2021, er fornyet og at det har vært gjort en betydelig revisjon og utarbeidelse av dokumenter tilhørende denne den senere tid. Revisor har mottatt og gjennomgått disse dokumentene.

Kommunalsjef for nærings og utviklingsavdelingen i kommunen, trekker frem at kommunen i all hovedsak forholder seg til de skriftlige eierstrategiene²¹ og eierskapsmeldingen. På spørsmål om hvilke dokumenter som er vesentlig for eierstyring, omtaler kommunalsjef NU også styreinstruks og aksjonæravtalene.

²⁰ Se rapporten punkt 1.3 Begreper.

²¹ «Eierstrategier for aksjeselskap» og «Eierstrategier og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen i Bodø kommune».

Det er ifølge kommunalsjef NU vedtatt at kommunen skal få på plass en ny stilling som rådgiver for eierskapsoppfølging²². En av oppgavene som følger med den nye stillingen, vil være å oppdatere eierskapsmeldingen i henhold til gjeldende regelverk, og utvikle overordnede eierskapsstrategier i selskaper kommunen har eierinteresser i.

I det følgende vil vi gå gjennom tidspunktene for siste revisjon av styreinstrukser, aksjonæravtaler og vedtekter for virksomhetene:

Bodø bystyre vedtok den 08.12.22 i PS 22/179 reviderte selskapsavtaler for Salten Brann IKS og IRIS Salten IKS. Denne trer i kraft når deltakerkommunene har godkjent den i kommunestyrene/bystyret.

Konsernsjef og styreleder i Bodø Energi har informert om at «Eierstrategier for aksjeselskap» inneholder kommunens forventninger til Bodø Energi. Videre har de prøvd å svare ut kommunens forventninger, samt løftet inn de ti prinsippene for eierstyring i revidert strategiplan for Bodø Energi, som skal styrebehandles i oktober 2023. Revisor har ikke gjennomgått ny revidert strategiplan.

Salten Kraftsamband AS har den 16.03.23 inngått ny aksjonæravtale. Denne gjelder også Bodø kommune som største enkeltaksjonær.

Saltens Gruppen AS ved administrerende direktør og styreleder opplyser at de har kjennskap til at Bodø kommune har utarbeidet selskapsspesifikke mål og strategier som konkretiserer kommunens forventninger til selskapet. Saltens Gruppen har jevnlig endret vedtektene i generalsamling. Vedtektenes § 4-1 ble sist endret i generalforsamling 20.06.17. Vedtektene §§ 1-1 og 2-1 ble sist endret i generalforsamling 28.06.22.

Bodø Spektrum AS tilhørende vedtekter ble sist revidert 08.06.16. Det foreligger ikke opplysninger om at vedtektene er revidert etter 2016.

Bodø Spektrum KF tilhørende vedtekter ble vedtatt av Bodø bystyre i møte den 14.02.18. Det foreligger ikke her at vedtektene er revidert etter 2018.

Stormen Konserthus sine vedtekter er vedtatt av Bodø bystyre i møte den 14.06.2018 i sak 18/111. Vedtektsendring §3 er vedtatt av Bodø bystyre i møte den 11.06.20 i sak 20/69.

Bodø bystyre vedtok i PS 102/20, den 10.09.2020 nye vedtekter for Bodø Havn. Dette med bakgrunn i at det ble kom en ny lov om havner og farvann i 2019.²³

²² Ansettelsesprosessen var i gang da vi snakket med kommunalsjef NU.

²³ Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)

Vurdering:

Kravet til eierskapsmelding markerer kommunens ansvar for verdier og tjenester som forvaltes av andre, og som kommunen har eierinteresser i. Bodø kommune har vedtatt å etablere en ny stilling som rådgiver i eierskapsoppfølging. Revisors vurdering er at dette kan være et godt grep for å sikre at selskapene får felles og tydelige styringssignaler fra Bodø kommune som eier eller deleier. Revisor ser det også som positivt å få en egen stilling med ansvar for at styringsdokumentene som regulerer selskapenes styring jevnlig blir revidert.

Det er også positivt at det er gjort en revisjon av eierskapsmeldingen og utarbeidelse av de selskaps-spesifikke målene og strategiene tilknyttet denne.

Revisor har gjennomgått styreinstrukser, aksjonæravtaler, selskapsavtaler og vedtekter for virksomhetene. Styringsdokumentene kan ses på som en viktig del av styremedlemmenes verktøykasse når de skal styre sine selskaper, da de angir formålet med virksomheten og retningen styret skal styre etter. Vi ser ovenfor at det har blitt gjort endringer i mange styringsdokumenter tilbake i tid.

Revisor etterlyser likevel tydeligere rutiner for gjennomgang og revisjon av styringsdokumentene. Mange av dokumentene i gjennomgangen ovenfor har ikke vært revidert på mange år. Revisor nevner at manglende rutiner for revisjon av disse dokumentene kan føre til at det gjennomføres gjennomgang og revisjon av dokumenter uten at dette dokumenteres. I tillegg vil revisor påpeke at gjennomgang av dokumenter for oppdatering bør dokumenteres som revisjon, selv om en ender med at endring ikke er påkrevet. Dokumentasjon av slike gjennomganger vil ofte bli stående udokumentert dersom en ikke har en rutine for dokumentasjon av dette.

Det er gjort mye godt arbeid på dette området, men når det gjelder jevnlig revisjon foreligger det ikke dokumentasjon som viser at dette er utført i tilstrekkelig grad. Revisor vurderer dermed at dette kriteriet ikke er oppfylt.

4.3 Krav til valg og sammensetning av styrene

Vi har her samlet kriteriene som handler om valg og sammensetning av styrene og vil presentere fakta og vurderinger for et og et kriterium.

4.3.1 Krav til kompetanse og erfaring

Revisjonskriterium:

3. Bodø kommune skal ha tydelige krav om hva slags kompetanse og erfaring som kreves for å bli styremedlem i kommunens selskaper

Fakta:

Kravene til kompetanse og erfaring som kreves for å bli styremedlemmer i kommunens selskaper, tas opp i eierskapsmeldingen del 1 og del 2.

I Bodø kommunes eierskapsmelding punkt 8 går det frem at «*styresammensetning skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart*».

Bodø kommune har i eierskapsmeldingen kapittel 7 angitt at selskap og foretak som kommunen har eierskap i, skal ta samfunns- og miljøansvar, ut over det som er pålagt ved lov. Videre framgår det at bedrifter har en viktig samfunnsrolle, påvirker samfunnsutviklingen og nærmiljøet der de virker, og det er viktig at dette reflekteres både i styring og ledelse. Dette samfunnsansvaret skal også innlemmes i selskapets virksomhet og strategier.

I dokumentet «Eierstrategier for aksjeselskap» fremkommer det at styret bør sammensettes slik at det kan ivareta aksjonærfellesskapets interesser og selskapets behov for kompetanse, kapasitet og mangfold. Det bør tas hensyn til at styret kan fungere godt som et kollegialt organ.

Revisjonen har fått tilsendt dokumentet «Felles strategi for samarbeid og eierstyring Salten», som er gjeldende for interkommunale selskap. Her kommer det frem under punktet valgkomite, at bruk av valgkomite skal sikre at styresammensetningen totalt sett gir selskapet den nødvendige erfaring og innsikt når det gjelder nødvendig politisk, faglig, juridisk og økonomisk kompetanse.

Bodø kommune har i dokumentet «Eierstrategier og retningslinjer for foretak» henvist til Bodø kommunes overordnede prinsipper for eierstyring, herunder til prinsipp åtte.²⁴ Videre utdypes at dette betyr at styrets sammensetning må avstemmes i forhold til virksomhetens strategiske og forretningsmessige karakter. Dokumentet viser også til viktigheten av at styret er bredt sammensatt og innehar kunnskap som vil være viktig innenfor foretakets ansvarsområde. Her trekkes det til slutt fram at god kjennskap til offentlig forvaltning og politikkutøvelse også er viktig i kommunens selskaper.

Vurdering:

KS anbefaler at både kommunen og eierorganet definerer hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene.

Bodø kommune har i sin dokumentasjon bestemmelser om at styrene skal sammensettes på bakgrunn av kompetanse. Det nevnes også samfunns og miljøansvar som sier noe om kompetansebehov. Det vi finner er imidlertid svært generelle betraktninger rundt

²⁴ «Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapet egenart» (Bodø kommunes eierskapsmelding, prinsipp 8 for eierstyring).

kompetansebehovet. Vi forstår at eier ikke ønsker å stille for konkrete krav. Dette kan gjøre det vanskelig å finne tilstrekkelig kompetanse til å fylle opp styrene. Imidlertid kunne mer konkrete kompetansekrav vært satt opp som anbefalinger til valgkomiteen og styrene. Dette ville gitt valgkomiteen et bedre grunnlag for å vurdere hvilken konkret kompetanse som er ønskelig i de ulike styrene, og gjøre valgprosessen mindre personavhengig.

Revisor presiserer at vi ikke har gjort undersøkelser eller vurderinger om de sittende styrene har den kompetansen som er vurdert som nødvendig for et styreverv i de ulike virksomhetene. Litt av årsaken til dette er at kompetansekravene er så generelle at det er vanskelig å definere hva som er kommunens krav.

Vi kommer til at kriteriet ikke er fullt ut oppfylt.

4.3.2 Balansert kjønnsrepresentasjon

Revisjonskriterium:

4. Eierorganet bør sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styrene

Fakta:

Bodø kommune har, i henhold til vår undersøkelse i del 1 av denne rapporten, ingen konkrete strategier eller bestemmelser om kjønnsrepresentasjon i eierskapsmeldingen og dokumentene tilhørende denne. Vi har derfor vurdert kommunen opp mot krav i lovverket som regulerer dette.

Kommuneloven § 21-1 henviser til aksjelovens bestemmelse i § 20-6, hvor det stilles krav til representasjon av begge kjønn i styret for selskaper²⁵ der minst 2/3 av aksjene er kommunalt eid.

Aksjeloven § 20-6 første ledd nr. 3 inneholder konkrete krav til kjønns sammensetning ut fra styrets størrelse.

1. Har styret to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert.
2. Har styret fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to medlemmer.
3. Har styret seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre medlemmer.
4. Har styret ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og har styret flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 %.

²⁵ Reglene i aksjeloven § 20-6 gjelder i henhold til IKS-loven tilsvarende for IKS

5. Reglene i nr. 1 til 4 gjelder tilsvarende ved valg av varamedlemmer

For våre ni utvalgte virksomheter er følgende opplysninger oppført i Proff.no:

- Bodø Energi AS: Kommunen eier 100 % av aksjene i Bodø Energi. Styret er sammensatt av fem menn og to kvinner, varamedlemmer: en kvinne og fire menn. Hvert kjønn er ikke representert med tre i styret og ikke med to for varamedlemmer.
- Salten Kraftsamband AS: I Salten Kraftsamband er over 67 % av aksjene eid av kommune eller fylkeskommune. Aksjeloven § 20-6 vil også gjøre seg gjeldende for selskapet. Bodø kommune eier 40 % av aksjene i SKS²⁶. Styret består av fire menn og tre kvinner, varamedlemmer: tre menn og tre kvinner. Styret er representert med minst tre av hvert kjønn. Det samme gjelder for varamedlemmene.
- Bodø Spektrum AS: Bodø kommune eier 100 % av aksjene. Styret er sammensatt av to menn og fire kvinner, varamedlemmer: tre menn og to kvinner. Hvert kjønn er ikke representert med tre i styret, men er representert med to blant varamedlemmene.
- Saltens Gruppen AS: Reglene om aksjeloven gjelder for aksjeselskap hvor kommuner og fylkeskommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet. Kommuner og fylkeskommuner eier ikke minst to tredeler av aksjene i selskapet, og vi kan ikke sette krav til representasjon av begge kjønn etter bestemmelsen i § 20-6.

Årsrapport for Saltens Gruppen 2022 har et eget punkt som gjelder kvinneandel. Her problematiseres utfordringene i transport og avfallsbransjen; begge bransjene er mannsdominerte, og Saltens Gruppen er ikke noe unntak. Saltens Gruppen ønsker at flere skal velge denne bransjen, og jobber kontinuerlig med egnede tiltak som kan markedsføre og gjøre bransjen mer attraktiv for kvinner. Kvinneandel i 2022 for Saltens Gruppen utgjorde 36 % ifølge årsrapport 2022.

- IRIS Salten IKS: Bodø kommune sin eierandel i er på 62%, og selskapet er 100% kommunalt eid. Styret består av tre menn og fire kvinner. Som varamedlemmer er det satt opp to menn og en kvinne. Hvert kjønn er representert med tre i styret, og begge kjønn er representert blant varamedlemmene.
- Salten Brann IKS: Bodø kommune sin eierandel i er på 61%, men selskapet er 100% kommunalt eid. Styret består av fire menn og to kvinner. Som varamedlemmer er det satt opp fire menn og to kvinner. Hvert kjønn er ikke representert med tre i styret eller blant varamedlemmene.

Kommuneloven kapittel 9 om kommunale foretak inneholder ikke bestemmelser om kjønnsrepresentasjon i styrene. KS anbefaler derimot at eierorganet uavhengig av organisasjonsform bør tilstrebe balansert kjønnsrepresentasjon i styret.

²⁶ Salten Kraftsamband AS

Det følgende er oppført om selskapene i Proff.no:

- Bodø Spektrum KF: Styret er besatt med to menn og fire kvinner. Som varamedlemmer er det satt opp tre menn og to kvinner.
- Stormen Konserthus KF: Styret er besatt med to menn og fire kvinner. Som varamedlemmer er det satt opp en mann og to kvinner.
- Bodø Havn KF: Styret er besatt med fire menn og tre kvinner. Som varamedlemmer er det satt opp fem menn og to kvinner.

Begge kjønn er representert i styrene både som faste medlemmer og vara for alle kommunens KF.

Vurdering:

Sett opp mot opplysninger hentet fra Proff.no, er det flere styrer som ikke oppfyller kravene til kjønnsrepresentasjon.

Kommunen mangler et prinsipp om lik kjønnsrepresentasjon i eierskapsmeldingen. Hvorvidt dette er en medvirkende årsak til at styrene ikke overholder lovkravet, kan ikke revisjonen uttale seg om. Likevel kan en strategi være et godt tiltak for å sikre dette. Når det er flere styrer som ikke oppfyller krav til kjønnsrepresentasjon mener vi å kunne legge til grunn at eierorganet ikke har gjort nok for å sikre dette.

Eierorganet har på bakgrunn av våre funn ikke sørget for balansert kjønnsrepresentasjon i styrene.

4.3.3 Rutine for vurdering av habilitet

Revisjonskriterium:

5. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer

Fakta:

Bodø kommune har ingen bestemmelser om habilitet i sin eierskapsmelding eller tilhørende dokumentasjon. Stabsleder NU²⁷ og formannskapssekretær trekker i intervju frem at styremedlemmene må følge alminnelige bestemmelser om habilitet og bør ha i mente hvilke roller som kan skape utfordringer for styrearbeidet utover roller som fører til inhabilitet på generelt grunnlag. Virksomhetene har imidlertid bestemmelser for dette. Revisor har gjennomgått styreinstruks, etiske retningslinjer for ansatte og styremedlemmer, samt

²⁷ Næring og utviklingsavdelingen i Bodø kommune

lignende dokumenter, hvor bestemmelser for habilitet foreligger. Revisor har etterspurt habilitetsutfordringer i styrene uten at vi har fått informasjon om særskilte utfordringer på dette området.

Vurdering:

Bodø kommune har ikke egne retningslinjer som gjelder generelt for habilitet ved valg av styremedlemmer. Det vises til alminnelige regler om habilitet og at styrene også må ha søkelys på roller som kan gå på tvers av styrevervet. Revisor legger til grunn at det ikke regnes som en rutine å skulle følge alminnelige regler. En rutine skal gi retningslinjer til hvordan en kan sikre at en følger loven og de etiske føringene slik at habilitet ikke blir en utfordring i styrene. Slik det er nå vil dette bli veldig avhengig av styremedlemmene og ikke minst styreleder sin kompetanse på dette området.

Det at en ikke har fått opplysning om habilitetsutfordringer i styrene, betyr ikke nødvendigvis at de ikke er der. Det kan like godt hende at en i mangel av gode rutiner ikke har avdekket utfordringene.

Kommunen har ingen klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

4.3.4 Jevnlig vurdere styrets kompetanse

Revisjonskriterium:

6. Styrene bør etablere rutiner for å jevnlig vurdere styrets kompetanse opp mot eiernes mål for virksomheten

Fakta:

Det framgår av Bodø Energi sitt årshjul at de har styreevaluering hvert år. Styreleder har redegjort for at denne evalueringen også inneholder en vurdering av sammensetning av styret sett opp mot strategiske målsetninger. Disse opplysningene skal så overleveres til kommunens valgkomite.

I henhold til Salten Kraftsamband sin aksjonæravtale (punkt 10.3) skal styret være profesjonelt sammensatt, og det er aksjonærenes ambisjon at styret skal bestå av personer som komplementerer hverandres kompetanse. Styret skal bestå av inntil 5 aksjonærvalgte styremedlemmer, samt representanter valgt av og blant de ansatte i henhold til aksjeloven.

Revisjonen har gjennomgått valgkomiteens innstilling til styret i SKS i 2023. Valgkomiteen har basert arbeidet på mandat gitt i aksjonæravtalen og «instruks for valgkomite SKS». Videre har valgkomiteen gjennomgått styrets egnevaluering, aksjonæravtale og styreinstruks som grunnlag for arbeidet i valgkomiteen. Valgkomiteen gjennomgikk også selskapets behov ved

sammensetning av styret. Det ble her lagt vekt på selskapets behov for et kompetent og godt sammensatt styre med komplementær kompetanse.

I henhold til Saltens Gruppens styreinstruks (punkt 2) skal styret sørge for forvaltningen av selskapet. I selskapets styreinstruks fremgår det at styret årlig bør evaluere sitt arbeid og sin kompetanse.

Valgkomiteen til IRIS skal i henhold til selskapsavtalen foreslå et kompetansessammensatt styre. Styreleder i IRIS har informert om at virksomheten kommuniserer kompetanseønsker til valgkomiteen. Valgkomiteen har selv myndighet til å avgjøre om de vektlegger ønskene.

Hos Salten Brann er det også nedfelt i selskapsavtalen at valgkomiteen skal foreslå et kompetansessammensatt styre. Styret i Salten Brann evaluerer egen innsats og gjør tilgjengelig evaluering for valgkomiteen.

For Bodø Spektrum KF står det i vedtektenes § 3 at styret består av seks personer med personlige varamedlemmer, hvorav et styremedlem søkes fra idretten og et styremedlem etter forslag av og blant de ansatte i foretaket.

Styremedlemmene i Stormen konserthus KF velges i henhold til vedtekter §2 for en periode på fire år. Foretakets styre skal bestå av inntil seks styremedlemmer. Det framgår at en av seks styrerepresentanter skal velges blant de ansatte.

Av Bodø Havns vedtekter framgår om sammensetning av styret, at av syv styremedlemmene skal et styremedlem innsettes etter forslag fra Nordland fylkeskommune og et styremedlem velges av og blant de ansatte i foretaket.

Bodø Spektrum AS eller KS har ikke gitt opplysninger om styrets løpende arbeid med egen kompetanse. Vi har ikke funnet informasjon om krav til sammensetning av styret for Bodø spektrum AS utover at dette skal være det samme styret som Spektrum KS har.

Vurdering:

Bare et fåtall av styrene har bestemmelser om jevnlig å vurdere styrets kompetanse. Vi kan ikke på bakgrunn av undersøkelsen si at dette ikke gjennomføres på mer uformelt sett i styrene, men det er ikke etablert rutiner for å sikre dette i alle styrene.

Vi ser likevel at noen styrer kan vise til årlige evalueringer av kompetanse der de også skal sørge for at kunnskapen om behovene meddeles valgkomiteen.

Her kunne det vært fordelaktig dersom kommunen hadde gitt selskapene anbefaling om dette og at selskapet kunne hatt dette som et fast punkt i sin årlige rapportering til kommunen. Da ville valgkomiteen kunne hentet informasjon om dette til sitt videre arbeid for å finne representanter til styrene.

Vi vurderer at kriteriet delvis er oppfylt.

4.3.5 Bruk av valgkomite

Revisjonskriterium:

7. Bruk av valgkomite bør vedtektsfestes i selskapets vedtekter eller selskapsavtalen

Fakta:

For Bodø Energi er det formannskapet i Bodø kommune som er selskapets generalforsamling, og dermed eierorgan. I henhold til styreinstruksen punkt 8 skal eierorganet velge styremedlemmer til virksomheten. Styreleder har informert om at det er Bodø kommune sin valgkomite som foreslår styremedlemmer til styret i Bodø Energi.

For Salten Kraftsamband er det er vedtektsfestet i aksjonæravtalen punkt 10.2 at det skal etableres en valgkomite bestående av 4 medlemmer med personlige varamedlemmer.

Saltens Gruppen har en valgkomite som består av tre medlemmer som velges av generalforsamlingen for en periode på to år. Valgkomiteen skal utarbeide forslag til aksjonærvalgt styresammensetning og gi innstilling til generalforsamlingen om valg av styre. Hensynet til aksjonærfellesskapet er ivaretatt ved at flertallet i komiteen er uavhengig av styret og øvrige ledende ansatte (Årsrapport 2022).

Ifølge styrelederen til Bodø Spektrum er det er bystyret som velger styremedlemmer. I henhold til vedtektene (§ 6 styret) skal styremedlemmene i Bodø Spektrum AS være de samme som i Bodø Spektrum KF.

I selskapsavtalen til IRIS Salten, i § 8 om styret og styrets sammensetning, fremkommer det at representantskapet velger styremedlemmene og eventuelle varamedlemmer i overensstemmelse med IKS- loven²⁸ § 10. For valg til styret i datterselskaper benyttes valgkomite i henhold til selskapsavtalen § 7.

Styremedlemmene i Salten Brann velges ved bruk av valgkomite. Representantskapet utarbeider instruks for valgkomiteen. Dette er vedtektsfestet i selskapsavtalen § 9 om valgkomite. Medlemmene, leder og nestleder velges av representantskapet.

For Bodø Spektrum KF fremkommer det ikke noe om valgkomite av vedtektene. Men i vedtektenes § 3 står det at bystyret i Bodø kommune oppnevner styret, styrets leder og nestleder.

²⁸ Lov om interkommunale selskaper

Også for Stormen Konserthus er det vedtektsfestet at bystyret i Bodø kommune oppnevner styret, styrets leder og nestleder.

I henhold til Bodø Havns vedtekter § 3 skal bystyret på samme måte som i de andre kommunale foretakene oppnevne styre, styrets leder og nestleder.

Vurdering:

Alle virksomhetene har bestemmelser om hvilket organ som skal velge ut medlemmer til styret. Hvorvidt dette er en valgt valgkomite, et politisk organ eller et eierorgan som har fått rollen som valgkomite, har vi valgt å ikke legge avgjørende vekt på. Slik vi forstår anbefalingen handler dette om at noen bør være satt til å sette sammen et styre på bakgrunn av virksomhetens behov.

Vi finner at kriteriet i all hovedsak er oppfylt.

4.4 Eiermøter

Vi har i det følgende satt opp tre kriterier som er behandlet samlet.

Revisjonskriterier:

8. Det bør regelmessig gjennomføres eiermøter mellom eierne og selskapet for å bidra til god kunnskap og dialog med selskapet.
9. Bodø kommune bør ha retningslinjer for gjennomføring av eiermøtene, slik at det ikke gjennomføres eierstyring utover det som er vedtatt av bystyret og/eller formannskapet.
10. Det bør føres formelle referater fra eiermøtene.

Fakta:

Formannskapssekretær i Bodø kommune har opplyst om at praksis for gjennomføring av eiermøter i de kommunale foretakene har vært to møter i året. I etterkant av korona har møtene vært gjennomført etter behov. Det er ønskelig å få dette inn i faste linjer igjen. Ordfører, assisterende kommunedirektør, økonomidirektør og formannskapssekretær møter fast fra kommunen.

Videre forteller formannskapssekretær at innholdet ofte handler om informasjon om selskapet, oppklaring av saker, svar på spørsmål og tilbakemelding til selskapet. Vedkommende forteller at Salten Kraftsamband som et eksempel også har eiermøter, men alle beslutninger om eierstyring tas av generalforsamlingen.

Daglige ledere og styreledere i de ni virksomhetene har gitt informasjon om gjennomføring av eiermøter. Revisor har i tillegg gjennomgått selskapets vedtekter. Gjennomgangen gir informasjon om virksomhetenes gjennomføring av eiermøter:

Bodø Energi gjennomfører faste eiermøter på samme dag som generalforsamlingen.

Salten Kraftsamband legger opp til at det gjennomføres minimum to eiermøter i året.

Saltens Gruppen gjennomfører ikke faste eiermøter, men virksomheten stiller i møte med de største aksjonærene på forespørsel. Revisor har ikke informasjon som sier noe om hvor jevnlig det har blitt gjennomført eiermøter.

Bodø Spektrum AS gjennomfører eiermøter etter behov. Revisor har fått informasjon om at de seneste gjennomførte eiermøter er 20.04.22 og 18.04.23. Daglig leders vurdering er at selskapet i liten grad får styring til sin drift gjennom eiermøtene.

IRIS Salten har gjennomført årlige eiermøter de siste 4 årene. IRIS Salten har gitt tilbakemelding på at i spesielle saker kan selskapet i eiermøtene få føringer fra eierne for videre arbeid.

Salten Brann gjennomfører systematisk eiermøter i tilknytning til møter i representantskapet.

Styreleder i Bodø Spektrum KF har informert om at det gjennomføres minimum tre eiermøter i året. I henhold til selskapets vedtekter (§10 Eiermøter). skal Bodø Spektrum KF gjennomføre eiermøter to ganger i året, mellom styrets leder, daglig leder, ordfører og kommunedirektør. Styreleder informerer om at i spesielle tilfeller får selskapet gjennom eiermøtene styring til sin drift. Under pandemien ble det gitt direkte styring som gjaldt å åpne anlegget for særskilte grupper.

Stormen Konserthus gjennomfører eiermøter to ganger i året, mellom styrets leder, daglige leder, ordfører og kommunedirektør. Eiermøtene har ifølge Stormen konserthus fungert som koordineringsmøter hvor informasjon om saksgang har blitt utvekslet. Det har ikke skjedd at Stormen har mottatt instruksjoner eller oppgaver fra eier i dette forumet.

I Bodø Havns vedtekter (§2) fremkommer det at eiermøter skal gjennomføres to ganger i året, mellom styrets leder, havnedirektør, ordfører og kommunedirektøren. I eiermøte er det blitt diskutert ulike forutsetninger, håndtering av tiltak, og behov for bistand. Havnedirektør og styreleder har informert om at det som et utgangspunkt skal gjennomføres faste eiermøter i virksomheten. Dette har imidlertid ikke blitt avholdt. Videre informerer de

om at det kan skyldes at virksomheten har hatt flere egne møter med administrasjonen som politisk ledelse er blitt informert om.

I spørreundersøkelsen som ble utsendt kunne styrerepresentantene i virksomhetene komme med kommentarer. Noen av disse tilbakemeldingene er gjengitt nedenfor:

«Jeg har ikke selv deltatt på eiermøter, men jeg får tilbakemelding i styremøter på at eiermøtene ikke fungerer spesielt godt. Det er viktig at eiermøtene prioriteres av eier og fungerer som gode arbeidsmøter hvor man kan ha gode diskusjoner om selskapets utfordringer og muligheter».

«Det er viktig å huske at virksomheten er et A/S hvor kommunen er største eier. På grunn av aksjelovens bestemmelser må alle aksjonærer likebehandles, og kommunens eierinteresser må ivaretas gjennom generalforsamlingen eller eiermøter».

Stabsleder NU og formannskapssekretær har fortalt at i de spesielle tilfellene det utføres eierstyring i eiermøtene følges dette opp i påfølgende bystyre som på fritt grunnlag tar stilling til om styringen er riktig.

På spørsmål om retningslinjer for gjennomføring av eiermøter, opplyser stabsleder NU og formannskapssekretær om at Bodø kommunes vedtatte prinsipper for eierstyring er relevant i denne sammenheng. Prinsipp 3 for eierstyring omtaler følgende: *«Bodø kommune skal fremme sine interesser ovenfor kommunale selskap gjennom eierorganene»*. Videre omtaler eierskapsmeldingen at bystyret er eierorgan for kommunale foretak, formannskapet er eierorgan for heleide aksjeselskap og representantskap er eierorgan for interkommunale selskap. For deleide aksjeselskap er enten representantskap eller generalforsamlingen selskapets eierorgan. Det går fram av eierskapsmeldingen at formannskapet skal være det foretrukne organ for dialog mellom eier og selskap der dette ikke ivaretas gjennom spesifikke eiermøter. Det foreligger ikke retningslinjer for gjennomføring av eiermøter utover dette.

I eierstrategiene for kommunale foretak²⁹ uttrykkes det retningslinjer om gjennomføring av eiermøtene. Eiermøtene vil være en arena for dialog og benyttes til:

- Implementering av den foretaksspesifikke eierstrategien
- Arena for avklaring av målforståelse og forutsetning for å nå målene
- Informasjon

På spørsmål om det føres referat fra eiermøtene, opplyser formannskapssekretær at eiermøter følges opp av formannskapssekretær. Vedkommende fører referat fra

²⁹ «Eierstrategier og retningslinjer for samhandling mellom kommunale foretak og basisorganisasjonen i Bodø kommune» (09.05.18, PS 18/53)

eiermøtene. Dersom formannskapssekretær ikke er til stede, føres det ikke referat fra eiermøtene.

Følgende virksomheter har informert om at det føres referat fra eiermøtene: IRIS Salten, Salten Brann, Salten Kraftsamband, Bodø Spektrum AS, Bodø Spektrum KF, Stormen Konserthus, Bodø Havn. Bodø Energi ved konsernsjef og styreleder har informert om at det ikke føres referat fra eiermøtene utover presentasjonen som gjennomgås før generalforsamlingen. Saltens Gruppen ved administrerende direktør og styreleder har informert om at det ikke føres referat fra eiermøtene.

Vurdering:

Gjennom skriftlige intervjuer og ut fra selskapenes styringsdokumenter fremkommer det at selskapene i all hovedsak gjennomfører eiermøter jevnlig. Revisor mener det er positivt at det jobbes med å få tilbake mer regelmessighet i gjennomføringen av eiermøter. På den måten kan det skapes god dialog og informasjonsflyt mellom eierne og selskapene. Regelmessige eiermøter er imidlertid ikke på plass for alle selskapene ennå.

Kommunen har delvis oppfylt kriteriet om regelmessige eiermøter.

Bodø kommune har noen spredte retningslinjer for gjennomføring av eiermøtene, men disse er ikke samlet i en rutine eller helhetlig beskrivelse. Dette kan føre til at gjennomføringen blir personavhengig og mindre uniform enn den bør være. Eiermøter skal ikke være en del av den formelle eierstyringen.

Det har framkommet opplysninger om at det forekommer eierstyring på eiermøtene. Formannskapssekretæren har imidlertid gjort rede for at dette eventuelt følges opp med et vedtak i formannskapet eller bystyret. Revisor må understreke at dette burde gjøres i motsatt rekkefølge. Det er vanskelig å se at det ikke vil ligge et aspekt av press på eierorganet når selskapet allerede har fått sin føring eller beslutning i foregående eiermøte. Eiermøter skal ikke kompensere for manglende tydelighet i målene og strategiene i eierskapsmeldingen.

Slik eiermøtene er forklart gjennomført i sin alminnelighet, ser dette imidlertid ut til å fungere relativt god for både selskapene og kommunen. Det er ikke i eiermøtene eierne skal gi styret instruks, men møtene kan bidra til å gi en god indikasjon på forhold som er omdiskutert, og som selskapet derfor bør ha en tett dialog med eierne om, før det eventuelt treffes beslutninger.

Bodø kommune mangler en formell rutine for gjennomføring av sine eiermøter.

Vi har mottatt opplysninger om at det i hovedsak føres referat fra eiermøtene. To unntak er Bodø Energi og Saltens Gruppen. Imidlertid finnes det ingen formell rutine for hvem som har

ansvaret for dette. Revisor mener kommunen bør ha en rutine for referatføring som ivaretar at det føres referat selv om formannskapssekretæren ikke møter.

Vi kommer til at det ikke føres referat fra alle eiermøter og kriteriet er dermed ikke fullt ut oppfylt.

5. Del 3 opplæring

5.1 Opplæring av styremedlemmer

Ansvar for opplæring er i skrivende stund knyttet til stillingen som formannskapssekretær i Bodø kommune. Funksjonene til denne stillingen vil bli flyttet over i den nyopprettede stillingen rådgiver eierskapsoppfølging.

Formannskapssekretær og stabsleder NU trekker frem at det er viktig at opplæring for folkevalgte tilpasses til både de folkevalgte i bystyret og formannskapet. Per nå har kommunen ikke en liste over styremedlemmer. En gang i året etter nyvalg utarbeider kommunen liste, men denne oppdateres ikke underveis i valgperioden.

Stabsleder NU og formannskapssekretær gir opplysning om at noen selskaper også har egen styreopplæring, men at de folkevalgte og de fleste styrene er blitt invitert til felles opplæring. De legger videre vekt på at eierskapsmeldingen er blitt et mye bedre redskap nå enn tidligere, og de 10 prinsippene for eierstyring er viktig å ha med seg. Opplæringen har ifølge formannskapssekretær og stabsleder NU ikke hatt så mye fokus på eierstyring. Fokuset har i større grad rettet seg mot forståelsen av systemet kommunen operer i, bystyret. Eksempelvis: hva er et kommunalt foretak, hva er eierorganet og hvem gjør hva. Bystyret velger nye styreverter til de kommunale foretakene i desember 2023, og vil deretter planlegge en slik opplæring i begynnelsen av 2024.

Revisor har gjennomgått presentasjon fra KS konsulent, som ble presentert på styrekurs i Bodø kommune den 03.09.20. Temaene var følgende:

- Kommunal selskapsorganisering: eier eller medeier, selskapsorganisering for eierstyring og selskapsledelse.
- Rolleforståelse: styremedlem og styreleder, styrets rolle og ansvar, kommunen som eier, interkommunalt eierskap og daglig leders rolle og ansvar.
- Styrets oppgaver og eierform: hva kjennetegner et godt styrearbeid og hvordan er det ønskelig å utvikle styrearbeidet i Bodø kommune.

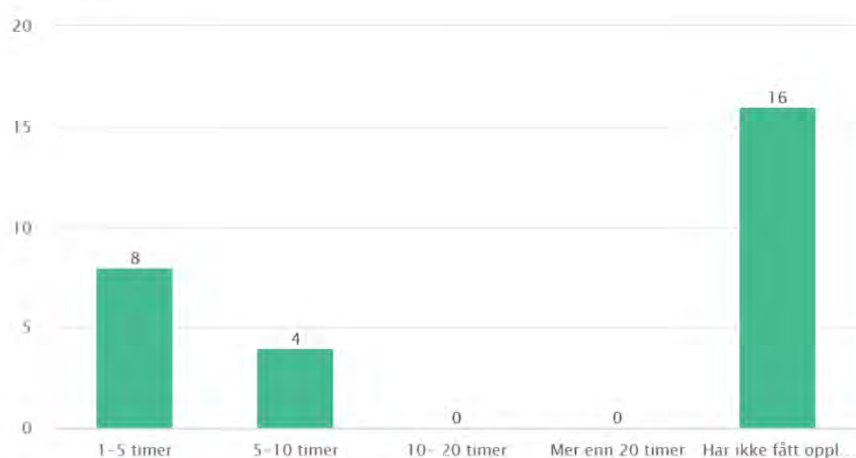
På innkallingen til fagdagen skriver kommunen at de som en del av folkevalgtopplæringen etter kommunevalget 2019 og i tråd med eierskapsmeldingen, ønsker å gjennomføre en fagdag for styremedlemmer oppnevnt fra Bodø kommune. Videre at formålet er å

introdusere styremedlemmene til Bodø kommunes eierstrategier, eierskapsutøvelse og opplæring i styrearbeid og styrets rolle og funksjon.

5.1.1 Styremedlemmenes behov for opplæring

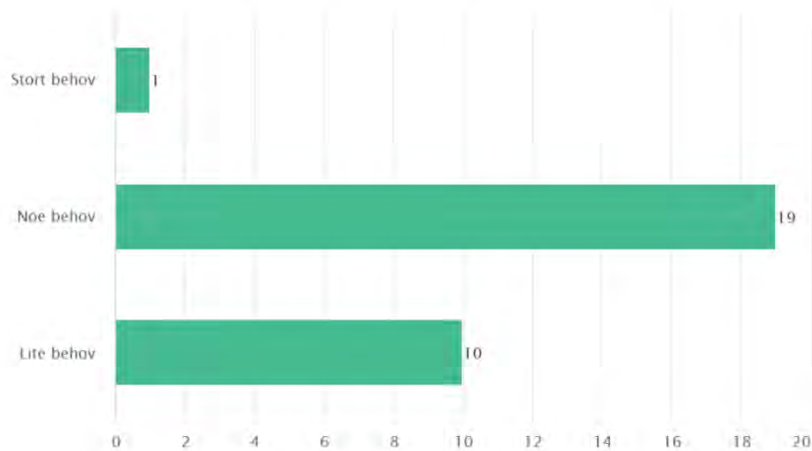
Styremedlemmene i de utvalgte kommunale foretakene og aksjeselskapene ble i spørreundersøkelsen spurt om Bodø kommune har gitt vedkommende opplæring i emnet eierstyring, i form av antall timer. Tilbakemeldingene ble følgende:

4. Hvor mye opplæring har Bodø kommune gitt deg i emnet eierstyring?



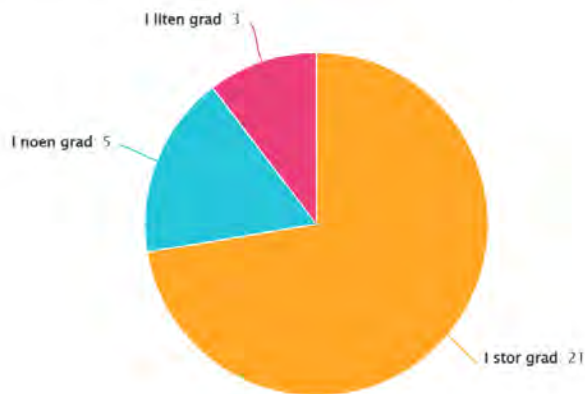
Revisor har stilt spørsmål om hvordan respondentene vurderer sitt behov for opplæring i eierstyring. Under følger respondentenes svar:

5. Hvordan vil du vurdere ditt behov for opplæring i eierstyring?



På spørsmål om hvor godt styremedlemmene kjenner til Bodø bystyrets overordnede strategi og mål for virksomheten ble resultatet følgende:

6. Hvor godt kjenner du Bodø bystyres overordnede strategi og mål for virksomheten?



5.1.2 Daglige ledere og styrelederens behov for opplæring

Vi har spurt alle daglige ledere og styreledere om de har fått opplæring i eierstyring av kommunen, og eventuelt antall timer.

Styreledelsen i IRIS Salten informerer om at det er gjennomført opplæring i emnet eierstyring i 2021. Opplæringen er gjennomført av Samfunnsbedriftene og utgjorde 2 timer.

Havnledelsen i Bodø Havn har vært på et seminar hvor eierstyring var tema, men vurderer ikke dette som en fullgod opplæring.

Konsernsjef og styreleder i Bodø Energi gir opplysninger om at de ikke har fått opplæring i eierstyring, men begge har lang erfaring fra styrearbeid fra interkommunale selskap og andre kommunale selskaper.

Administrerende direktør og styreleder i Saltens Gruppen har ikke fått opplæring i eierstyring av kommunen. Begge opplyser om at de har lang erfaring fra offentlig virksomhet og privat sektor, samt lang erfaring med eierstyring.

Salten Kraftsambands konsernsjef har jobbet i virksomheten siden 2019, og har ikke blitt innkalt til opplæring i eierstyring av Bodø kommune. Konsernsjefen trekker frem at eierstyring har vært en del av opplæringen i styreutdanningen vedkommende har tatt. Styreleder har kun vært ansatt fire måneder, og ikke fått tilbud om opplæring fra kommunen.

Daglig leder og styreleder i Bodø Spektrum AS og KF har ikke fått opplæring i eierstyring av kommunen. Stormen Konserthus styreledelse har heller ikke fått tilbud om opplæring av kommunen.

Oppsummering og revisors bemerkninger:

Vår vurdering er at Bodø kommune er best tjent med riktig kompetanse i sine styrer. Det må derfor kunne hevdes at kommunen bør tilby grunnleggende opplæring i eierstyring og i temaet «kommunen som eier av selskaper», til alle kommunens styrerepresentanter.

I spørreundersøkelsen og ved spørsmål til styreledelsen, har vi etterspurt om kommunen har gitt opplæring i tema eierstyring. På bakgrunn av svarene på spørsmålene som er sendt ut kan vi legge til grunn at en del av styremedlemmene ikke har fått opplæring i tema eierstyring. Formannskapssekretæren har trukket fram at de fleste folkevalgte og representantene i styrene tidligere har vært invitert til folkevalgtopplæring. Opplæringen har vært avholdt i begynnelsen av hver valgperiode. Selv om dette har vært gjennomført tidligere, kan det være en fordel å få formalisert dette gjennom et prinsipp om opplæring i eierskapsmeldingen. Dette kan være både generell opplæring og fagopplæring dersom det er behov for det.

Formannskapssekretæren har på forespørsel fra revisjonen svart at kommunen ikke har en oppdatert liste over styremedlemmene. Styremedlemmer som velges underveis i valgperioden vil derfor ikke fanges opp av kommunen og få tilbud om opplæring. Om disse får opplæring organisert gjennom selskapet er usikkert. For å sikre slik oppfølging av styremedlemmene, bør kommunens liste over styremedlemmer med kontaktinformasjon oppdateres løpende.

6. Oppsummering, konklusjoner og anbefalinger

6.1 Del 1 kommunens eierskapsmelding

1. *I hvilken grad har Bodø kommune eierskapsmelding i samsvar med kommuneloven § 26-1 og gjeldende anbefalinger om eierstyring?*

Bodø kommune har utarbeidet eierskapsmelding med generelle prinsipper og retningslinjer for eierskapene sine. De har også utarbeidet mål og strategier for sine eierinteresser i aksjeselskap og kommunale foretak, gjennom konkrete eierstrategier. Imidlertid har ikke kommunen vedtatt eierstrategier for kommunale foretak for perioden 2019-2023. Mål og strategier med selskapene må tilpasses utviklingen og er ikke nødvendigvis de samme i dag som for 5 år siden. Dette må derfor revideres.

Kommunen har ikke utarbeidet konkrete eierstrategier for interkommunale selskaper, samvirkeforetak eller selskap med delt ansvar. Revisjonens konklusjon er at kommunen ikke har fullverdige eierstrategier for alle sine selskaper, og må utarbeide konkrete eierstrategier for alle sine eierskap.

6.1.1 Konklusjon:

Bodø kommune har i noen grad til stor grad eierskapsmelding i samsvar med kommuneloven §26-1 og gjeldende anbefalinger om eierstyring.

Konklusjonen bunner i at det i utgangspunktet er utarbeidet dekkende dokumenter på flere områder. På andre områder mangler det inntil videre formell dokumentasjon. På disse områdene må kommunen foreta seg noe, for å komme inn under kommunelovens krav.

6.2 Del 2 eierstyring

2. *I hvilken grad muliggjør kommunen eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og etablerte normer for god eierstyring?*

Tilrettelegging for eierstyring

Revisor ser at det er gjort betydelige forbedringer i eierskapsmeldingen og tilhørende dokumenter de seneste årene. Bodø kommune har gjennom sine konkrete eierstrategier for aksjeselskap og kommunale foretak, i all hovedsak gitt relativt klare mål for disse selskapsformene. Imidlertid har ikke kommunen vedtatt eierstrategier for kommunale foretak innenfor valgperioden 2019- 2023. Bystyret har ikke utarbeidet eierstrategier for de interkommunale selskapene, samvirkeforetakene eller selskap med delt ansvar.

Eierstyringen foregår etter revisors vurdering ikke fullt ut i tråd med kommunens prinsipper og innen rammen av bystyrets vedtak.

Det er gjort mye godt arbeid på dette området, men når det gjelder jevnlig revisjon er det flere styringsdokumenter som ikke kan dokumenteres å være revidert ofte nok til å oppfylle kriteriet om jevnlig revisjon.

Krav til valg og sammensetning av styrene

Bodø kommune har ikke tilstrekkelig tydelige krav om hva slags kompetanse og erfaring som kreves for å bli styremedlem i kommunens selskaper.

Eierorganet har ikke fullt ut sørget for balansert kjønnsrepresentasjon i styrene.

Kommunen har ikke en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

Bare et fåtall av de utvalgte virksomhetene kan vise til etablerte rutiner for å jevnlig vurdere styrets kompetanse opp mot eiernes mål for virksomheten.

Bruk av valgkomite er som hovedregel beskrevet i selskapenes styringsdokumenter.

Revisor kommer til at kriteriene om valg og sammensetning av styrene i noen grad er oppfylt.

Eiermøter

Det jobbes med å få tilbake mer regelmessighet og fasthet i gjennomføringen av eiermøter. Regelmessige eiermøter er imidlertid ikke på plass for alle selskapene ennå.

Kommunen har delvis oppfylt kriteriet om regelmessige eiermøter.

Revisjonens vurdering er at Bodø kommune ikke har tilstrekkelige tydelige retningslinjer for gjennomføring av eiermøter. Kommunen bør utarbeide retningslinjer for gjennomføring av eiermøter for å sikre at det ikke gis styringssignaler i møtene, og for å sikre at dette forblir en uformell arena.

Det føres i hovedsak referat fra eiermøtene. Det finnes ingen formell rutine for hvem som har ansvaret for dette. Revisor mener kommunen bør ha en rutine for referatføring som sikrer at det føres referat selv om formannskapssekretæren ikke møter.

Vi kommer til at det ikke føres referat fra alle eiermøter og kriteriet er dermed ikke fullt ut oppfylt.

6.2.1 Konklusjon:

Bodø kommune muliggjør i noen grad eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og etablerte normer for god eierstyring.

6.3 Del 3 opplæring

I denne delen en beskriver vi hvordan Bodø kommune har forholdt seg til opplæring av folkevalgte og styremedlemmer. Denne delen krever dermed ingen konklusjon. Vi har likevel valgt å kort oppsummere våre funn.

Kommunen mangler en strategi om opplæring i eierskapsmeldingen. Vår vurdering er at Bodø kommune er best tjent med riktig kompetanse i sine styrer.

Selv om opplæring har vært gjennomført og tilbudt også til styremedlemmer tidligere, kan det være en fordel å få formalisert dette gjennom et prinsipp om opplæring av folkevalgte og styremedlemmer i eierskapsmeldingen.

6.4 Anbefalinger

1. Bodø kommune skal minst en gang hver valgperiode utarbeide en fullstendig eierskapsmelding som skal vedtas av bystyret.
2. Bodø kommune må i eierskapsmeldingen få på plass konkrete eierstrategier for alle sine selskap.
3. Bodø kommune bør i eierskapsmeldingen få på plass et prinsipp om opplæring, og hvem som skal ha tilbud om dette.
4. Bodø kommunes eierskapsmelding bør være lett tilgjengelig på kommunens hjemmesider.
5. Bodø kommune bør i eierskapsmeldingen konkretisere et prinsipp om balansert kjønnsrepresentasjon, og følge opp dette i styrene.
6. Bodø kommune bør ha retningslinjer for gjennomføring av eiermøtene.
7. Bodø kommune bør utarbeide en rutine for å jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.
8. Bodø kommune bør søke å få etablert rutiner for å jevnlig vurdere styrets kompetanse opp mot eiernes mål for virksomheten.
9. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

7. Kommunedirektørens kommentar

Rapporten ble sendt til kommunedirektøren for høringsvar. Revisjonen mottok kommentar fra kommunedirektøren den 21.11.2023.

Kommunedirektørens kommentar har ikke ført til endringer i rapportens innhold.

Kommentaren ligger i sin helhet som vedlegg nr. 1 til denne rapporten.

8. Referanser

Lover og forskrifter

Aksjeloven (1997). Lov om aksjeselskaper (aksjeloven) (Lov 13.06.97)

IKS- loven (1999). Lov om interkommunale selskaper (IKS- loven)) (Lov 29.01.99)

Kommuneloven (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (Lov 22.06.2018).

Havne- og farvannsloven (2019). Lov om havner og farvann. (Lov 21.06.19).

Offentlige dokument

Ot. Prp. Nr. 97 (2002- 2003) om endringer i aksjeloven, allmennaksjeloven og i enkelte andre lover

Prop. 46 L (2017-2018) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Elektroniske kilder

Framsikt (2023). *Eierstyring og eierskapsmelding- bedre og mer effektivt med Framsikt?* <https://framsikt.no/blogg/eierstyring-og-eierskapsmelding-bedre-og-mer-effektivt-med-framsikt/> (Lest: 13.10.23)

Karrierestart- Stillingsannonse rådgiver eierskapsoppfølging: <https://karrierestart.no/ledig-stilling/2390699>

KS Folkevalgtprogram (2020) Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll.

Norsk by- og regionforskning (NIBR) Rapport 2015:1. *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap.*

Samfunnsbedriftene (2022). *Eierstyring av kommunale selskaper: hva kjennetegner god eierstyring?* <https://www.samfunnsbedriftene.no/artikkel/hva-kjennetegner-god-eierstyring> (Lest: 07.11.23)

Dokumenter Bodø kommune

Agenda fagdag styremedlemmer

Bodø kommunes eierskapsforvaltning- administrativ opplæring

Bystyrevedtak

Eierskapsmelding 2021

Eierstrategier for aksjeselskap

Eierstrategier og retningslinjer for foretak

Felles strategier for samarbeid og eierstyring

Invitasjon til fagdag 03.09.20

KS Konsulent styrekurs- september 2020

Selskapsoversikt Bodø kommune

Dokumenter selskapene

Aksjonæravtaler

Dokumenter fra representantskapsmøter

Generalforsamlingsdokumenter

Protokoller styremøter i perioden 2019- 2023

Referat fra eiermøter perioden 2019-2023

Selskapsavtaler

Styreinstrukser

Vedtekter

Årsberetninger

Annet

Jacobsen (2005). *Hvordan gjennomføres undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Høyskoleforlaget.

Salten Regionråd strategidokumenter «Saltenstrategier» (2016-2020 og 2020-2024)

9. Vedlegg

Vedlegg 1 – Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren er i hovedsak enig i de funn og anbefalinger som fremkommer i Salten kommunerevisjons rapport. Rapporten danner et godt grunnlag for den videre profesjonaliseringen av kommunens eierstyring- og oppfølging, og vil inngå som et viktig underlagsdokument ved revisjon av eierskapsmeldingen og eierstrategiene.

Kommunedirektøren mener det er jobbet strukturert og målrettet med eierskap i siste kommunevalgperiode, men ser også behov for forbedringer. Bystyret har vedtatt å etablere en ny stilling som rådgiver for eierskapsoppfølging. Kommunedirektøren samler med dette eierstyringen og eierskapsoppfølgingen i Samfunns- og næringsavdelingen, i nært samarbeid med Økonomi- og finansavdelingen. Dette grepet skal bidra til koordinering av eierskapet og bidra til å se det bedre i sammenheng. Stillingen vil sammen med andre fagressurser i administrasjonen utgjøre et team, og vil være et viktig innsatsmiddel for å imøtekomme anbefalingene fra kommunerevisjon. Stillingen vil ha som oppdrag å fungere som et strategisk og faglig sekretariat for politisk og administrativ ledelse, gjennom ytterligere profesjonalisering av eierskapsutøvelsen. Dette innebærer blant annet å bidra til gode prosesser for kompetent styresammensetting, eierskapsrapportering til bystyret, samt å følge opp selskapenes måloppnåelse og arbeid med kommunens eierforventninger.

For at formannskapet og bystyret skal kunne påvirke og styre selskapene i tråd med de mål og formål som er satt, er det viktig å være bevisst de mulighetene som ligger i en god og profesjonell eierstyring, og at eierskapspolitikken blir gjenstand for en bred og helhetlig prosess. Et grep for å sikre dette, kan blant annet være å forankre eierskapspolitikken i kommuneplanens samfunnsdel. Dette vil kommunedirektøren vurdere i forbindelse med rullering av denne. I oppfølgingen vil kommunedirektøren ta med seg revisjonens anbefalinger, men også benytte anbefalinger fra KS folkeopplæringsprogram 2019-2023 «Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll» <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/AnbefalingerEierskap2020.PDF>. Det er et viktig mål at revidering av eierstyringsdokumentene skal bidra til økt kunnskap om viktige hensyn en profesjonell eier må ta, og hva må på plass for å få til en god eierstyring av kommunens selskaper og foretak.



Med vennlig hilsen

Kjell Hugvik
Kommunedirektør
Bodø kommune



Vedlegg 2 – Utledning til revisjonskriterier

Utledning til revisjonskriterier del 1

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for eierskapskontroll. De utgjør målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er utledet fra kommuneloven §26- 1 og KS- Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll 2019-2023, heretter KS-anbefalinger. KS sine anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll er ikke obligatoriske, men er uttrykk for god praksis for kommunal eierstyring og er relevante kriterier å vurdere kommunens praksis mot.

Nedenfor vil vi oppstille kriteriene vi har utledet fra kommuneloven og KS- anbefalinger.

Problemstilling 1:

I hvilken grad har Bodø kommune eierskapsmelding i samsvar med kommuneloven § 26-1 og gjeldende anbefalinger om eierstyring?

Revidering av eierskapsmeldingen

Det går frem av kommuneloven § 26- 1 at kommuner minst en gang i valgperioden skal utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret/bystyret selv.

Kravet markerer kommunestyret/bystyrets ansvar for de verdier og tjenester som forvaltes av virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i, jmfør bokstav b.

På bakgrunn av dette har vi satt opp følgende kriterium:

1. Bodø kommune skal minst en gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret/bystyret selv.

Kommunens prinsipper for eierstyring

For å kunne definere en eierskapsmelding i henhold til kommuneloven § 26-1, stiller KS i sine anbefalinger krav til prinsipper en eierskapsmelding bør inneholde.

Eierskapsmeldingen skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, jmfør kommuneloven § 26- 1 andre ledd, bokstav a. Andre ledd oppstiller minimumskravet til innholdet i en eierskapsmelding. At det dreier seg om minimumskrav innebærer at kommunene står fritt til å omtale andre forhold i tillegg, i henhold til kommuneloven §26- 1 andre ledd, bokstav a.

For å se om kommunens eierskapsmelding innholdsmessig er i henhold til KS- anbefalinger om eierstyring vil vi nedenfor ta utgangspunkt i de viktigste prinsippene fra KS- anbefalinger.

Vi går gjennom prinsippene og nedfeller kriterier for hvilket innhold eierskapsmeldingen skal ha.

På bakgrunn av dette har vi satt opp følgende kriterium:

2. Bodø kommunes eierskapsmelding skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring.

God opplæring

Det følger av KS anbefaling nr. 3 at kommunen bør sørge for god opplæring til folkevalgte om eierskap. For å styrke det kommunale eierskapet anbefales det at kommunestyret eller fylkestinget får tid til kompetanseutvikling, eksempelvis ved å avholde eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte tidlig i perioden.

I henhold til KS anbefaling nr. 3 er det viktig at kommunestyret som eier får kunnskap og innsikt i omfanget av selskapsorganisering og de styringsmuligheter kommunen har for de selskapene kommunen har eierandeler i. Det er ifølge KS anbefaling nr. 3 også viktig at folkevalgte får innsikt i de ulike rollene de har som folkevalgte, som styremedlemmer eller som medlemmer av representantskap eller generalforsamling. Rollen man har som folkevalgt i kommunestyret er ulik den rollen man har i selskapsorgan. Det er dermed viktig å være bevisst roller, styringslinjer og ansvarsfordeling, i henhold til anbefalingen.

På bakgrunn av dette har vi satt opp følgende kriterium:

3. Bodø kommunes eierskapsmelding bør inneholde et prinsipp om opplæring.

Eierskapsmeldingens tilgjengelighet

I henhold til KS anbefaling nr. 4 vil en eierskapsmelding sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. I tillegg vil en eierskapsmelding bidra til å skaffe oversikt over kommunens samlede virksomhet, og bidra til åpenhet ovenfor omverdenen, jamfør anbefaling nr.4.

KS anbefaling nr. 4 tar for seg at eierskapsmeldingen bør være tydelig kommunisert og lett tilgjengelig. Både med tanke på selskapenes organer og kommunens innbyggere.

På bakgrunn av dette har vi satt følgende kriterium:

4. Bodø kommunes eierskapsmelding bør være tilgjengelig for selskapene og alle som har interesse av å sette seg inn i denne.

Oversikt over kommunens eierinteresser

Eierskapsmeldingen skal inneholde en oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i, jamfør kommuneloven § 26-1 andre ledd, bokstav b.

I merknad til kommuneloven § 26-1 bokstav b, fremgår det at eierskapsmeldingen skal inneholde en oversikt over alle virksomheter som kommunen har en form for eierinteresse i, uavhengig av hvilken organisasjonsform som er benyttet, og uavhengig av eierandelen størrelse. Eierskapsmeldingen skal omtale aksjeselskaper og interkommunale samarbeid etter IKS- loven, uansett om kommunen bare er deleier og selv om det er samarbeid. I tillegg skal eierskapsmeldingen i henhold til merknader til lovteksten, omtale samvirkeforetak, kommunalt oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid.

På bakgrunn av dette har vi satt følgende kriterium:

5. Bodø kommunes eierskapsmelding skal inneholde en oversikt over selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i.

Kommunens formål med sine eierinteresser

Eierskapsmeldingen skal inneholde kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i selskap/foretak i virksomhetene nevnt i bokstav b, jamfør kommuneloven § 26-1, bokstav c. Lovens bokstav c) stiller et krav om at eierskapsmeldingen skal ha konkrete eierstrategier per selskap.

Ettersom eierskapsmeldingen skal redegjøre for formålet med eierskapet i virksomheten må formålet ikke nødvendigvis være identisk med selskapets formål, i henhold til merknad til lovteksten.

I henhold til KS anbefaling nr. 1 bør kommunen kommunisere klart hva den ønsker å oppnå med sine selskaper og samarbeid. Revisjonen legger på bakgrunn av overnevnte til grunn at formål omfatter eierstrategi- hva kommunen ønsker å oppnå med sine selskaper og samarbeid, som det framkommer av KS anbefaling nr.1.

På bakgrunn av dette har vi satt følgende kriterium:

6. Bodø kommunes eierskapsmelding skal inneholde kommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomheten.

Årlig utarbeidelse av rapport om selskapenes tilstand

KS anbefaling nr. 4 tar for seg at lovens krav om utarbeiding av eierskapsmelding en gang i valgperioden er ikke til hinder for at dette kan skje oftere. Dette er særlig hensiktsmessig dersom kommunen har eierandeler i mange selskaper.

KS anbefaling nr. 4 anbefaler at kommunestyret/bystyret bør årlig utarbeide en eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret/bystyret. I henhold til KS anbefaling nr. 4 vil en eierskapsmelding sikre et grunnlag for nødvendige styringssignaler til selskapene og tydeliggjøre de folkevalgtes ansvar. I tillegg vil en eierskapsmelding bidra til å

skaffe oversikt over kommunens samlede virksomhet, og bidra til åpenhet ovenfor omverdenen, jamfør anbefaling nr.4.

Samtidig kan det i henhold til anbefaling nr. 4, være voldsomt å legge fram en full vurdering av eierskapet hvert år. Hvis ikke dette skjer fullt så ofte, så bør uansett kommunestyret/bystyret få seg forelagt en rapport om selskapene hvert år om økonomi, spesielle saker osv.

7. Bodø kommunes eierskapsmelding bør inneholde et prinsipp om årlig utarbeidelse av rapport om selskapenes status for bystyret.

Utledning til revisjonskriterier del 2

Problemstilling 2: I hvilken grad muliggjør kommunen eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og etablerte normer for god eierstyring?

Eierstyring i tråd med kommunens prinsipper og bystyrets vedtak

Kapittel 4 i eierskapsmeldingen angir at kommunens prinsipper for eierstyring i utgangspunktet er gjeldende for samtlige selskap. Kommunen skal utøve eierstyring i tråd med prinsippene. Der kommunens eierskapsmelding ikke dekker opp KS anbefalinger, vil vi anvende KS anbefalinger som kriterier.

Eierskapsmeldingen angir at når kommunen organiserer tjenesteproduksjonen innenfor kommunen som organisasjon, gjelder de styringssystemene som følger av kommuneloven: bystyret har i utgangspunktet all beslutningsmyndighet. Når bystyret velger å organisere en del av kommunens virksomhet gjennom ulike typer selskaper, får bystyret en eierrolle og må styre selskapet gjennom selskapets eierorgan. Det uttrykkes i eierskapsmeldingen at for at folkevalgte skal kunne styre selskapene i tråd med gitte formål, er det viktig at eierskapspolitikken blir gjenstand for en bred og helhetlig prosess.

Kapittel 2 i eierskapsmeldingen omhandler eierskapspolitikk. Det fremkommer i kapittelet at Bodø kommune har direkte eierandeler i aksjeselskaper, interkommunale selskaper, samt engasjement i stiftelser/selveide institusjoner. Disse selskapene forvalter store verdier. Videre deltar Bodø kommune i interkommunalt samarbeid.

Kommunens prinsipp nr. 2 for god eierstyring er følgende: Bodø kommune skal angi klare og langsiktige mål for selskapene. Styret er ansvarlig for å realisere målene.

KS anbefaling nr. 7 trekker frem at eierstyring skal utøves innenfor rammen av kommunestyrets vedtak. Videre at eierstyringen skal skje gjennom eierorganet for selskapene og gjennom bystyret for foretakene. For selskapsformene AS og IKS anbefaler KS gjennom anbefaling nr. 7, at det bør etableres forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret og eierorganet som forankres i eierskapsmeldingen.

På bakgrunn av overnevnte har vi utledet følgende kriterium:

1. Eierstyringen skal utøves i tråd med kommunens prinsipper og innenfor rammen av bystyrets vedtak

Jevnlig revidere styringsdokumentene

Bodø kommunes eierskapsmelding angir at kommunedirektøren har en sentral rolle med hensyn til å utarbeide årlig eierberetning. Det er uklart hva som ligger i begrepet «eierberetning», men revisjonen velger å forstå dette som et dokument med innhold som samsvarer med en del av KS anbefaling nr. 5 om jevnlig revisjon av styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

Det fremgår av KS anbefaling nr. 5 at kommunestyret jevnlig bør utarbeide og revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet. Dette vil eksempelvis være vedtekter i aksjeselskaper, og eventuelle andre styringsdokumenter. Anbefaling nr. 5 trekker frem at styret som et tillegg kan utarbeide egne strategidokumenter som peker ut hvordan og med hvilke faktorer selskapet kan oppnå de målene eierne har fastsatt. I mange selskaper vil det være aktuelt å ha en styreinstruks som legger føringer for styrets arbeid og saksbehandling.

På bakgrunn av overnevnte har vi utledet følgende kriterium:

2. Bodø kommune bør utarbeide og jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.

Krav til kompetanse og erfaring

Kommunens prinsipp nr. 8 for eierstyring, angir at styresammensetning skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra selskapets egenart. Prinsipp nr. 9 for eierstyring omtaler at godtgjørelse til styret skal fremstå som rimelig ut fra ansvar, kompetanse, arbeidsbyrde og virksomhetens kompleksitet.

KS anbefaling nr. 9 sier at kommunen som eierorgan må definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. Det bør tilstrebes å ha en sammensetning med komplementær kompetanse og erfaring. Videre trekker KS anbefaling nr.9 frem at styret skal gjenspeile og representere selskapets behov, og bør ha supplerende kompetanse innen blant annet økonomi, organisasjon og om det markedet som selskapet opererer i. Styret bør også inneha faglig innsikt og god kjennskap til selskapets formål.

På bakgrunn av overnevnte har vi utledet følgende kriterium:

3. Bodø kommune skal ha tydelige krav om hva slags kompetanse og erfaring som kreves for å bli styremedlem i kommunens selskaper.

Balansert kjønnsrepresentasjon

Av KS anbefaling nr. 11 fremkommer det at eierorganet bør uavhengig av organisasjonsform tilstrebe balansert kjønnsrepresentasjon i styret. Kjønnsbalansen bør sikres både blant de faste medlemmene til styret og blant varamedlemmene. I henhold til IKS- loven § 10 er det krav om balansert kjønnsrepresentasjon i styrene. Reglene i aksjeloven § 20- 6 om representasjon av begge kjønn i styret gjelder tilsvarende for aksjeselskap hvor kommuner til sammen eier minst to tredeler av aksjene i selskapet.

På bakgrunn av overnevnte har vi utledet følgende kriterium:

4. Eierorganet bør sørge for balansert kjønnsrepresentasjon i styrene.

Rutine for vurdering av habilitet

KS anbefaling nr. 9 inneholder en anbefaling om å vurdere spørsmål om habilitet ved valg av styremedlemmer. Anbefaling nr. 9 angir at styreverv i selskaper er et personlig verv, hvor medlemmer i styret representerer bare seg selv og skal ivareta det beste for alle eierne. Dersom medlemmer av folkevalgte organer (medlemmer av kommunestyret) velges til styremedlemmer i selskaper, bør det vurderes om vedkommende kan bli inhabil.

På bakgrunn av overnevnte har vi utledet følgende kriterium:

5. Bodø kommune bør ha en klar rutine for vurdering av habilitet ved valg av styremedlemmer.

Jevnlig vurdere styrets kompetanse

Etter KS anbefaling nr. 12 bør styret jevnlig vurdere egen kompetanse ut fra eiernes formål med selskapet. Styret bør derfor etablere rutiner for å sikre nødvendig kompetanse. For å sikre at styret har den nødvendige kompetansen for å nå selskapets mål, anbefales det etter anbefaling nr. 12 at styret etablerer følgende rutiner:

- Foreta en egnevaluering hvert år.
- Vurderer behovet for ekstern styreopplæring. Nye styremedlemmer skal gis opplæring om ansvar, oppgaver og rollefordeling.
- Gjennomfører styreseminarer om roller, ansvar og oppgaver.
- Fastsetter en årlig plan, herunder møteplan, for sitt arbeid med vekt på mål, strategi og gjennomføring.
- Gir en samlet redegjørelse for selskapets styring og ledelse i en årsrapport.

På bakgrunn av overnevnte har vi satt følgende kriterium:

6. Styrene bør etablere rutiner for å jevnlig vurdere styrets kompetanse opp mot eiernes mål for virksomheten.

Bruk av valgkomite

Eierskapsmeldingens kapittel med overskriften «bystyret» omtaler bystyrets ansvar og oppgaver. Bystyret som kommunens øverste myndighet, har ansvar for den samlede virksomheten, og har av den grunn en sentral rolle i kommunens eierforvaltning. Av eierskapsmeldingen fremgår det at formannskapet skal:

Videre kommer det frem av eierskapsmeldingen at bystyret skal oppnevne en valgkomite bestående av tre personer som fremmer forslag på kandidater til selskapenes styrer der selskapene ikke har valgkomite. I selskaper med egen valgkomite vil valgkomiteen innstille medlemmer til selskapets valgkomite der dette ikke ivaretas av selskapenes vedtekter.

KS anbefaling nr. 10 mener det bør fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen at valg av styrer bør skje ved bruk av valgkomite. Det bør lages retningslinjer som regulerer komiteens arbeid. Ordningen med valgkomite er ikke lovregulert, og den bør derfor vedtektsfestes eller nedfelles i selskapsavtalen.

På bakgrunn av overnevnte har vi utledet følgende kriterier:

7. Bruk av valgkomite bør vedtektsfestes i selskapets vedtekter eller selskapsavtalen

Eiermøter

Under kapittel 3, «eierstyring i Bodø kommune» fremkommer det at hovedformålet med eierstyring er å sikre god utvikling for selskapene, langsiktig verdiskapning og god og forutsigbar styring, samt sørge for å følge opp vedtatt eierpolitikk og eierstrategier. Løpende eierstyring innebærer regelmessig og formalisert kontakt mellom kommunen og selskapene/-foretakene, sikre god rapportering på mål og forventninger, sikre gode prosesser ved gjennomføring av valg, strategiendringer med videre. Revisjonen velger å tolke dette som at det siktes til uformelle møter som eiermøter.

Eierskapsmeldingen har et punkt gjeldende kommunedirektørens rolle. Kommunedirektøren har en sentral rolle med hensyn til å bistå/delta i eiermøter sammen med selskapsledelse. Det fremgår videre at ordfører og kommunedirektør representerer kommunen på eiermøter.

I henhold til KS anbefaling nr. 6 bør det ikke legges føringer eller «gis signaler» i eiermøtene som kan anses å gripe inn i styrets myndighetsområde. Jamfør KS anbefaling nr. 6 er et eiermøte et møte mellom kommunen som eier, styret og daglig leder for selskapet. Et eiermøte er en uformell arena, der det ikke skal treffes vedtak, men hvor både eieren og selskapet kan ha gjensidig informasjonsutveksling, forventningsavklaringer og drøfte generell utvikling og rammevilkår for virksomheten. Eiermøter er ikke lovpålagt, men kan være

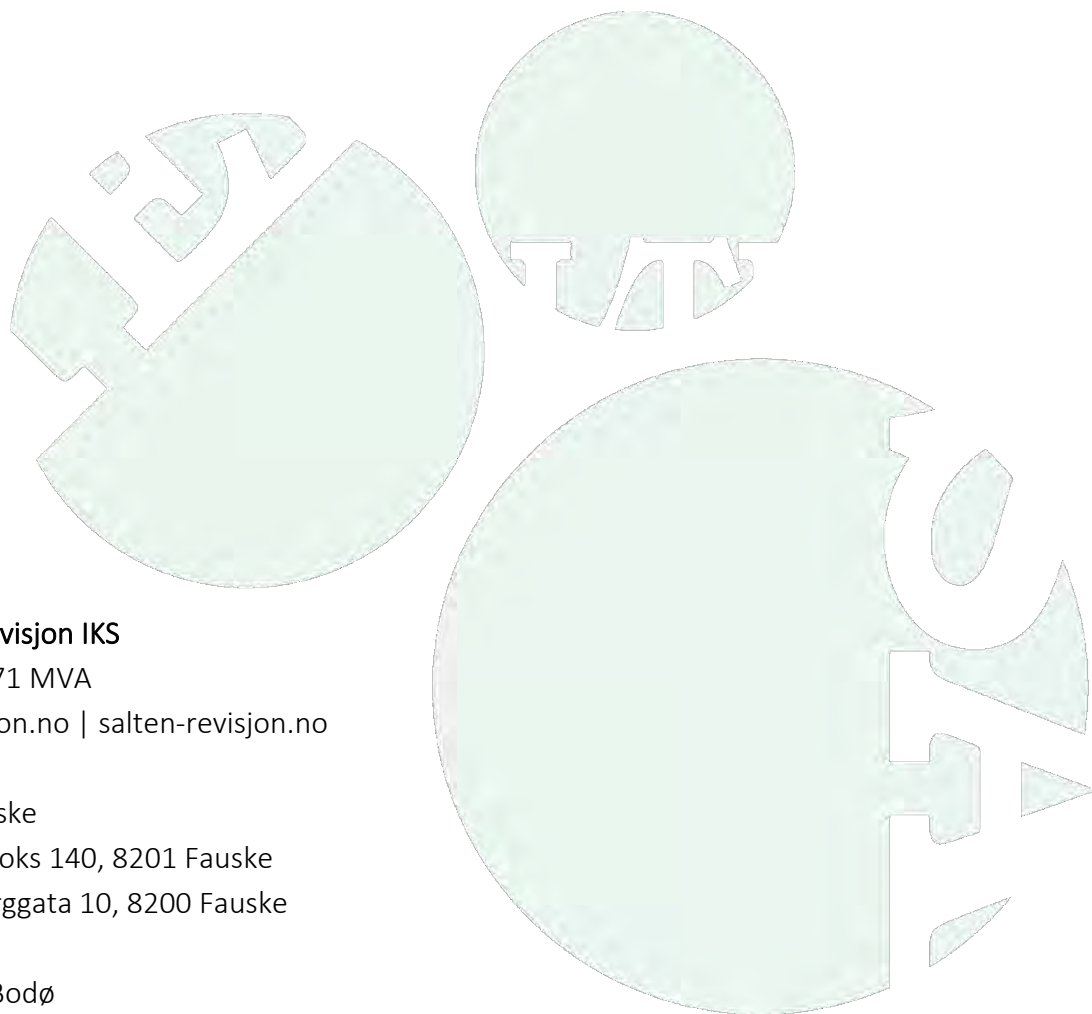
hensiktsmessige for kommunens eierstyring av selskapet. Etter anbefaling nr. 6 skal all eierstyring formelt skje i representantskapet eller generalforsamlingen.

Styring som griper inn i styrets myndighetsområde gitt av formannskapet og bystyret (generalforsamlingen) bør etter dette ikke forekomme i eiermøtene.

For at bystyret skal kunne føre kontroll med eierstyringen, slik det fremgår ovenfor under punktet om bystyrets oppgaver, er det helt nødvendig at det føres formelle referater fra eiermøtene.

På bakgrunn av dette har vi utarbeidet følgende kriterier:

8. Det bør regelmessig gjennomføres eiermøter mellom eierne og selskapet for å bidra til god kunnskap og dialog med selskapet
9. Bodø kommune bør ha retningslinjer for gjennomføring av eiermøtene, slik at det ikke gjennomføres eierstyring utover det som er vedtatt av bystyret og/eller formannskapet
10. Det bør føres formelle referater fra alle eiermøter



Salten kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 986 655 271 MVA

post@salten-revisjon.no | salten-revisjon.no

Hovedkontor - Fauske

Postadresse: Postboks 140, 8201 Fauske

Besøksadresse: Torggata 10, 8200 Fauske

Avdelingskontor - Bodø

Postadresse: Postboks 429, 8001 Bodø

Besøksadresse: Central Atrium, Dronningensgt. 18 4.etg

SAK 58/23

Bestilling av forvaltningsrevisjon Informasjonssikkerhet

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.11.2023

Vedlegg:

- Salten kommunerevisjon IKS, 17.11.2023: Prosjektplan forvaltningsrevisjon Informasjonssikkerhet

Bakgrunn for saken

Kontrollutvalget besluttet i møte 17. oktober 2023 å be revisor utarbeide prosjektplan for forvaltningsrevisjon med tema informasjonssikkerhet til neste møte. Saken har i tillegg bakgrunn i vedtatt Plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2023 vedtatt i bystyrets sak 20/72. Vedtatte prioriterte tema i rekkefølge:

1. Renovasjon (levert)
2. Helse og omsorg – institusjonsdrift (levert)
3. Grunnskole, spesialundervisning (levert)
- 4. Personvern / Informasjonssikkerhet (til behandling)**
5. Sykefraværsoppfølging, heltidsprosjektet
6. Barnevern – vertskommunesamarbeid (levert)
7. Forvaltning av boliger (levert)
8. Offentlige anskaffelser

I vedlagte prosjektplan har revisor beskrevet følgende formål med forvaltningsrevisjonen:
å finne ut av om Bodø kommune har et tilfredsstillende system for regelverksetterlevelse på dette området.

For å få belyst dette, legger revisor opp til undersøkelser som skal gi svar på følgende fire problemstillinger:

1. I hvilken grad er det etablert tiltak for å tilfredsstille krav i lovverket knyttet til informasjonssikkerhet?
2. I hvilken grad er det gitt føringer for å sikre en helhetlig tilnærming til informasjonssikkerhet i kommunen?
3. I hvilken grad er ansvar og oppgaver knyttet til informasjonssikkerhet tydeliggjort?
4. I hvilken grad har de ansatte kjennskap til retningslinjer og rutiner for informasjonssikkerhet?

I tillegg opplyser revisor at tema for undersøkelsen vil være

- Internkontroll
- Risiko og sårbarhetsanalyse
- Kommunens styringssystem
- Avvikshåndtering
- Behandling og håndtering av personopplysninger
- Opplæring, kompetanse og praksis

Som grunnlag for vurdering vil det bli utledet revisjonskriterier fra bl.a

- Kommuneloven
- Sikkerhetsloven
- Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR)
- Forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften
- Eventuelle politiske vedtak, mål og føringer
- Eventuelle administrative retningslinjer, mål, føringer o.l.

Revisor legger opp til at det brukes 400 timer på denne rapporten. Ifølge prosjektplan beregnes oppstart «*vår 2024*», deretter «*Endelig utarbeidelse av rapport – sommer / høst 2024*»

Vurdering:

Prosjektplanen inneholder problemstillinger, revisjonskriterier, og metodebruk slik det rådes til i Norges Kommunerevisorforbunds (NKRF) RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon.

Revisor angir sommer / høst som tidspunkt for endelig utarbeidelse av rapport, altså en ikke spesifisert dato innenfor en periode på 6 måneder. Vedtatt virksomhetsplan for 2024 legger opp til behandling i kontrollutvalgets augustomte, og dette legges til grunn ved bestilling av rapporten.

Det legges opp til en nærmere gjennomgang og drøfting av prosjektplanen i utvalgets møte, og at prosjektplan med eventuelle endringer / presiseringer vedtas som kontrollutvalgets bestilling.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget godkjenner bestilling av forvaltningsrevisjon Informasjonssikkerhet slik det er beskrevet i revisors prosjektplan datert 17.11.2023. Utvalget ber om at rapporten blir klar i tide slik at den kan behandles i utvalgets møte 26. august 2024.

Innenfor rammen av forvaltningsrevisjonens formål gir kontrollutvalget revisor fullmakt til å foreta justering av fastsatt problemstilling ved behov.

Kontrollutvalget ber revisor fortløpende rapportere til kontrollutvalget om fremdriften og om det er gjort endringer i prosjektets problemstillinger.

Inndyr, 20. november 2023

Lars Hansen
Sekretariatsleder

| | | | |
|--|--|------------------|---------------------------------|
| SALTEN KOMMUNEREVISJON | Kommune/Etat/Institusjon: Bodø kommune | År: 2023 | Arkiv: 1. Planl. av prosj |
| Utført dato: 17.11.23 Navn: Malin Bruun | Informasjonssikkerhet | Bestilt KU dato: | Side: 1 av 3 |

Sjekkpunkter

1. Bakgrunn prosjektinformasjon (Hvorfor forvaltningsrevisjon)

På bakgrunn av risiko- og vesentlighetsvurderingen 2020, er informasjonssikkerhet et område der det er anbefalt en forvaltningsrevisjon. Regelverket på området er relativt nytt og omfattende. Dette innebærer en risiko for at kommunen ikke har tilfredsstillende og nødvendige systemer for regelverksetterlevelse. Tilfredsstillende og nødvendige systemer er vesentlige for at informasjon, inkludert personopplysninger, ikke kommer på avveie. I tillegg for å sikre at ansatte har nødvendig informasjon.

2. Formål (Målformulering) (Er revisjonens formål av interesse for kommunen og/eller administrasjonen?)

Formålet med prosjektet er å finne ut av om Bodø kommune har et tilfredsstillende system for regelverksetterlevelse på dette området.

3. Problemstillinger (En spesifisering/konkretisering av formålet).

I hvilken grad er det etablert tiltak for å tilfredsstille krav i lovverket knyttet til informasjonssikkerhet?

I hvilken grad er det gitt føringer for å sikre en helhetlig tilnærming til informasjonssikkerhet i kommunen?

I hvilken grad er ansvar og oppgaver knyttet til informasjonssikkerhet tydeliggjort?

I hvilken grad har de ansatte kjennskap til retningslinjer og rutiner for informasjonssikkerhet?

Tema for undersøkelsen:

- Internkontroll
- Risiko og sårbarhetsanalyse
- Kommunens styringssystem
- Avvikshåndtering
- Behandling og håndtering av personopplysninger
- Opplæring, kompetanse og praksis

4. Revisjonskriterier (Grunnlag for vurdering). Relevante revisjonskriterier kan være utledet av vedtak og forutsetninger, lov, forskrift, veiledere, rundskriv, resultatmål, anerkjent praksis, fagteori og kommunale planer mv.

| | | | |
|--|--|------------------|---------------------------------|
| SALTEN KOMMUNEREVISJON | Kommune/Etat/Institusjon: Bodø kommune | År: 2023 | Arkiv: 1. Planl. av prosj |
| Utført dato: 17.11.23 Navn: Malin Bruun | Informasjonssikkerhet | Bestilt KU dato: | Side: 2 av 3 |

- Kommuneloven
- Sikkerhetsloven
- Personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR)
- Forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften
- Eventuelle politiske vedtak, mål og føringer
- Eventuelle administrative retningslinjer, mål, føringer o.l.

5. Metodisk tilnærming og gjennomføring/revisjonshandlinger

(Datainnsamling og – analyse) Hvordan? Hensiktsmessig? Gjennomførbart? Tilstrekkelig kompetanse? Relevant?

- Dokumentgjennomgang
- Intervju
- Spørreundersøkelse

6. Organisering og ressursbehov *(Personell, budsjett, ansvarsfordeling) Har vi nødvendig kompetanse? Ekstra bistand? Kritiske punkter?*

Ansvarlig for prosjektet er: Bjørn Vegard Gamst
Utførende revisor er: Malin Bruun

7. Milepæler *(Oversikt over milepæler) Er fremdriftsplanen realistisk?*

- Godkjenning av prosjektplan november 2023
- Oppstartsbrev vår 2024
- Dokumentanalyse vår/sommer 2024
- Intervjuer av sentrale personer vår/sommer 2024
- Endelig utarbeidelse av rapport sommer/høst 2024

Ansvarlig revisor og utførende revisor bekrefter sin uavhengighet i henhold til forskrift om revisjon av kommuner § 15.

Sted/dato: Bodø / 17.11.23

| | | | |
|--|--|------------------|---------------------------------|
| SALTEN KOMMUNEREVISJON | Kommune/Etat/Institusjon: Bodø kommune | År: 2023 | Arkiv: 1. Planl. av prosj |
| Utført dato: 17.11.23 Navn: Malin Bruun | Informasjonssikkerhet | Bestilt KU dato: | Side: 3 av 3 |

Utførende revisor: *Malin Bruun*

Ansvarlig revisor: *Bjørn Vegard Gaurst.*

8. Ressursbruk

Vi har anslått et timeomfang på 400 på grunn av antall problemstillinger og temaets kompleksitet. Vi påregner derfor å bruke noe tid til å sette oss inn i temaet.

400 timer

SAK 59/23

Engasjementsbrev 2023 – 2027 fra revisor

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
29.11.2023

Vedlegg:

- Salten kommunerevisjon IKS 5. oktober 2023: Engasjementsbrev Bodø kommune
- Salten kommunerevisjon IKS 15. november 2023: Fordeling av forvaltningsrevisjon hos Salten kommunerevisjon sine eierkommuner
- Salten kommunerevisjon IKS, udatert: Selskapsavtale

Bakgrunn for saken:

Revisor skal utføre sitt arbeid i samsvar med revisjonsforskriften og god kommunal revisjonsskikk, herunder de internasjonale revisjonsstandardene. En av disse standardene er ISA 210 *Inngåelse av avtale om vilkårene for revisjonsoppdrag*. Standarden angir at vilkårene for revisjonsoppdrag som hovedregel skal nedtegnes i en skriftlig avtale, oftest ivaretatt gjennom bruk av engasjementsbrev.

Hensikten med et engasjementsbrev er å nedtegne vilkårene for oppdraget og kommunisere dette med oppdragsgiver, slik at det er en felles forståelse for arbeidsoppgaver og ansvarsdeling på ulike områder. Vedlagte brev fra Salten kommunerevisjon IKS gir grunnleggende informasjon om

- Revisjonens formål og innhold
- Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll
- Regnskapsrevisjon, herunder forenklet etterlevelseskontroll
- Rapportering og dialog, herunder nummererte brev

Ut over revisjonsberetningen som revisor årlig utarbeider til kommuneregnskapet, så har kontrollutvalget årlig fått et brev fra revisor i tillegg, som har hatt tittelen «OPPSUMMERING REVISJON AV ÅRSREGNSKAPET 20xx». I dette brevet har revisor gitt utdypende informasjon om sitt arbeid med revisjon av regnskapet.

Norsk kommunerevisorforbund (NKRF) har utarbeidet en veileder for kontrollutvalgets påse-ansvar overfor revisor, hvor det bl.a fokuseres på god dialog mellom kontrollutvalg og revisor:

I praksis er det ofte gjort skriftlige avtaler mellom revisor og kommune/kontrollutvalg, og/eller revisor skriver et engasjementsbrev som avklarer formålet med og innholdet i revisjonen og revisors plikter. I disse ligger det en god mulighet til å avtale og avklare blant annet forventinger til og innhold i dialogen mellom revisor og kontrollutvalg. Se nærmere om forslag til innhold i slike avtaler nedenfor.

Fra Veilederens punkt 6 Avtaler mellom revisor og kontrollutvalget:

Mange har funnet det hensiktsmessig å utarbeide avtaler eller rutiner som regulerer samarbeidet og arbeidsfordelingen mellom kontrollutvalget og revisor. Dette blir ofte gjort for forhold som ikke er tilstrekkelig regulert gjennom lov og forskrift.

Slike avtaler/rutiner kan eksempelvis omtale:

- *Krav til skriftlighet i rapportering /kommunikasjon*
- *Avklare kontrollutvalgets innsynsrett i revisors arbeidspapirer*
- *Definere kvalitet på tjenesteleveransen med resultatmål og frister*
 - *Revisjonsstrategi / Planleggingsmemo pr oppdrag med fordeling av ressurser (i løpet av høsten)*
 - *Nummererte revisjonsbrev (løpende)*
 - *Kopi av revisjonsberetning innen angitte frister*
 - *Årsrapport / Oppsummeringsbrev pr. revisjonsoppdrag (våren) som kan inneholde:*
 - *Funn og resultater i forhold til overordnet revisjonsstrategi*
 - *Hovedtrekkene i gjennomført revisjon*
 - *Kommentarer/merknader til årsregnskap og årsberetning*
 - *Administrasjonens oppfølging av revisors merknader,*
 - *revisjonsbrev og prosjekter*
- *Revisors forslag til budsjett for revisjonsoppdraget for kommende år og hvilke tjenester som dekkes (høsten), og evt. benchmarking*
- *Avklare hva som er tilleggstjenester*
- *Skriftlig egenvurdering av uavhengighet (årlig)*
- *Forholdet til media og avtale om hvem som uttaler seg*
- *Oppsigelse og reforhandling*

Oppstillingen over er ikke uttømmende. Slike avtaler/rutiner vil etter vårt syn bidra til en tydeligere avklaring av roller og hva kontrollutvalget kan forvente fra revisor. Behovet for slike avtaler/rutiner må imidlertid ses i sammenheng med selskapsavtaler og andre avtaler som allerede regulerer det enkelte oppdraget.

Representantskapet i kontrollutvalgets sekretariat har i møte juni 2023 besluttet å be sekretariatet gå i dialog med revisor om utarbeidelse av avtale mellom kontrollutvalg og revisjon, bl.a med avklaring av omfang av og frister for leveranse. Resultatet av dette arbeidet legges frem for kontrollutvalget så snart som mulig.

Økonomi:

I engasjementsbrevet nevnes at *De økonomiske forhold mellom revisjonen og kontrollutvalget som oppdragsgiver er behandlet i en egen avtale.* Avtalen det siktes til er selskapsavtalen i Salten kommunerevisjon IKS, hvor det i § 8 er listet opp saker til ordinært representantskapsmøte, herunder *Rammer for låneopptak og tilskudd fra deltagerne.* De økonomiske forhold mellom revisjon og kontrollutvalg er dermed ikke behandlet ut over at representantskapet årlig skal behandle tilskudd, altså revisjonshonorar fra deltagerkommunene. Daglig leder i revisjonsselskapet opplyser at ved omdanningen til IKS i 2004 ble det *«lagt opp til at årets lønns- og prisvekst skal være førende for justering av eierkommunenes honorar om ikke spesielle forhold inntreffer.»*

Ved behandling av budsjett for kontroll og tilsyn 2024, er det lagt til grunn følgende revisjonshonorar for den enkelte kommune:

| Kommune | Revisjonshonorar (kr) |
|----------------|------------------------------|
| Beiarn | 653 000 |
| Steigen | 698 000 |
| Gildeskål | 706 000 |
| Sørfold | 715 000 |
| Hamarøy | 755 000 |
| Meløy | 1 051 000 |
| Saltdal | 1 366 000 |
| Fauske | 1 984 000 |
| Bodø | 3 128 000 |

Styret i Salten kommunerevisjon har i sin sak 07/2020 fastsatt følgende fordeling kommunene imellom når det gjelder forvaltningsrevisjon:

| Kommune | Andel forvaltningsrevisjon per år | Antall timer 4 år |
|----------------|--|--------------------------|
| Beiarn | 300 | 1200 |
| Sørfold | 300 | 1200 |
| Steigen | 300 | 1200 |
| Hamarøy | 300 | 1200 |
| Gildeskål | 300 | 1200 |
| Saltdal | 400 | 1600 |
| Meløy | 420 | 1680 |
| Fauske | 780 | 3120 |
| Bodø | 1100 | 4400 |

Vedlagt er et notat fra Salten kommunerevisjon datert 15.11.2023 som nærmere beskriver fordeling av timer til forvaltningsrevisjon mellom kommunene.

Vurdering:

Det fremlagte engasjementsbrevet gir en grunnleggende informasjon om arbeidsoppgaver og ansvarsforhold. For å utøve sitt påse-ansvar overfor revisjonen, er det særlig viktig at det avklares hensiktsmessige former for rapportering og dialog mellom revisjon og kontrollutvalg. NKRFs veileder gir en del innspill til avtaler / rutiner for å regulere samarbeidet og arbeidsfordelingen mellom kontrollutvalg og revisor. Det finnes allerede etablerte rutiner når det gjelder

- Nummererte revisjonsbrev
- Kopi av revisjonsberetning innen angitte frister
- Årlig oppsummeringsbrev fra revisor
- Budsjettbehandling med innspill fra revisor
- Årlig skriftlig egenvurdering av uavhengighet

Selskapsavtalens § 8 slår fast at representantskapet skal vedta tilskudd, altså revisjonshonorar, for deltagerkommunene. Det fremkommer ikke hvordan revisjonshonoraret til den enkelte kommune er beregnet. Engasjementsbrevets formulering om at de økonomiske forhold mellom revisjonen og kontrollutvalget er behandlet i en egen avtale, er dermed lite dekkende og avklarende.

Forslag til vedtak:

1. Bodø kontrollutvalg tar engasjementsbrev av 5.10.2023 for revisjon av Bodø kommune til etterretning.
2. Ved endringer i kommunen eller hos revisor, som tilsier at det er behov for nytt engasjementsbrev, sendes nytt brev i løpet av valgperioden.
3. Kontrollutvalget tar til orientering at det arbeides med avtale mellom kontrollutvalg og revisjon, bl.a med avklaring av omfang av og frister for leveranse. Utvalget kommer tilbake til behandling av avtalen i senere møte.
4. Kontrollutvalget viser til engasjementsbrevets formulering om at *De økonomiske forhold mellom revisjonen og kontrollutvalget som oppdragsgiver er behandlet i en egen avtale*. Utvalget ber Salten kommunerevisjon IKS redegjøre skriftlig om hvordan størrelsen på Bodø kommunes tilskudd / honorar til revisjonen beregnes.

Inndyr, 20. november 2023

Lars Hansen
Sekretær for kontrollutvalget

Kontrollutvalget i Bodø kommune

Deres ref.: *

Vår ref.: 5010 A2/lak

Dato: 5 oktober 2023

Engasjementsbrev – Bodø kommune

1. Innledning

Salten kommunerevisjon IKS er i hht avtale valgt til revisor for Bodø kommune. Revisjonen består av regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov og andre uttalelser og kontrollhandlinger, og omfatter revisjonen av kommuneregnskapet, årsregnskapene for kommunale foretak og konsolidert årsregnskap.

Med utgangspunkt i de revisjonsbestemmelsene som gjelder for kommuner og fylkeskommuner, herunder standarder for god kommunal revisjonsskikk, vil vi i dette brevet beskrive vår forståelse av revisjonsoppdraget, slik at utvalget får en oppfatning av rollefordeling og hva som kan forventes av oss.

De økonomiske forhold mellom revisjonen og kontrollutvalget som oppdragsgiver er behandlet i en egen avtale.

2. Revisjonen – formål og innhold

Revisor skal utføre regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og annen kontroll som er bestemt i lov eller i medhold av lov, jf. kommuneloven § 24-2. Revisjon av kommunal og fylkeskommunal virksomhet skal skje i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

Vi vil gjennomføre og rapportere resultatene av vår revisjon i henhold til god kommunal revisjonsskikk, som er en rettslig standard. Innholdet i dette begrepet er normert av kommunelovens bestemmelser om revisjon, tilhørende forskrifter og etablerte og anerkjente standarder på området. Som medlem av NKRF – kontroll og revisjon i kommunene er vi underlagt jevnlig eksterne kvalitetskontroller.

Revisor har plikt til løpende å foreta en vurdering av egen uavhengighet. Oppdragsansvarlig revisor skal hvert år avgi en skriftlig egenvurdering av sin uavhengighet til kontrollutvalget i samsvar med forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 19.

Ledelsenes ansvar

I henhold til kommuneloven er kommunedirektøren ansvarlig for at kommunens interne kontroll sikrer at lover og forskrifter følges, herunder at økonomiforvaltningen er ordnet på en betryggende måte. Det er også kommunedirektørens ansvar å utarbeide og fremme kommunens årsberetning og avlegge årsregnskapet i samsvar med bestemmelsene i kommuneloven, forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv. og god kommunal regnskapsskikk.

Hovedkontor Fauske

Postadresse: Postboks 140, 8201 Fauske
Besøksadresse: Torggata 10, 2.etg.
Telefon: 75 61 03 80

Avdeling Bodø

Postadresse: Postboks 429, 8001 Bodø
Besøksadresse: Posthusgården, Havnegata 9
Telefon: 75 61 03 80

Kommunens ledelse har også ansvaret for at vi som revisor har ubegrenset tilgang til registrerte opplysninger, dokumentasjon og annen informasjon vi finner nødvendig for å kunne utføre vårt arbeid, herunder korrespondanse, kontrakter, protokoller mv. Dette inkluderer også tilgang til systembeskrivelser og nødvendig veiledning.

Kommunestyret og kontrollutvalgets ansvar

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og har det øverste ansvaret for å kontrollere den kommunale forvaltning. Kommunestyret velger selv et kontrollutvalg til å forestå løpende kontroll med den kommunale forvaltning på sine vegne. Kontrollutvalget skal påse at kommunens regnskap blir forsvarlig revidert. Videre skal kontrollutvalget påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet og av selskaper kommunen har eierinteresser i. Kontrollutvalget skal også påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskaper (eierskapskontroll).

Forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, kommuneloven § 23-3.

Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring, jf. kommuneloven § 23-4.

Kontrollutvalget skal minst én gang i valgperioden, og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, utarbeide planer som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller. Planene skal baseres på en risikovurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, virksomheten i kommunens eller fylkeskommunens selskaper og av kommunens eierskap. Hensikten med risiko- og vesentlighetsvurderingen er å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Planene skal vedtas av kommunestyret og fylkestinget selv. Kommunestyret og fylkestinget kan delegere til kontrollutvalget å gjøre endringer i planen. Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller basert på plan vedtatt av kommunestyret.

Innenfor forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll er det NKRF som er det standardsettende organ. Grunnlaget og bakgrunnen for den enkelte forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll vil være beskrevet ved planlegging og rapportering av hvert oppdrag, slik at denne oppgaven ikke blir beskrevet ytterligere i dette brevet. Se for øvrig nærmere om rapportering under eget avsnitt.

Oppdragsansvarlig revisor utpekes av revisjonsenheten til hvert oppdrag i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll.

Regnskapsrevisjon

Årsregnskapet og de aktuelle delene av årsberetningen

I regnskapsrevisjonen er vår hovedoppgave å kontrollere om årsregnskapet inneholder vesentlig feilinformasjon og å avgitt en uavhengig uttalelse (revisjonsberetning) om at revisor har betryggende sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlig feilinformasjon og at det er avgitt i samsvar med lov og forskrifter. I tillegg kontrollerer vi om den revisjonspliktiges ledelse har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger.

Vi kontrollerer om årsberetningen inneholder de opplysningene som lov og forskrift krever, og om opplysningene om økonomi i årsberetningen stemmer overens med årsregnskapet. Vi ser også etter om årsberetningen gir dekkende opplysninger om vesentlige beløpsmessige avvik fra årsbudsjettet og om vesentlige avvik fra kommunestyrets eller fylkestingets premisser for bruken av bevilgningene er dekkende beskrevet i årsberetningen.

Årsregnskapet, herunder konsolidert årsregnskap, skal iht. kommuneloven § 14-6 være avlagt av kommunedirektøren innen 22. februar i året etter regnskapsåret. Årsberetningen skal avgis senest 31. mars.

Videre er det vår oppgave å se etter at kommunen har ordnet den økonomiske internkontrollen på en betryggende måte og med forsvarlig kontroll.

Revisjonens utførelse og forholdet til intern kontroll

God kommunal revisjonsskikk innebærer blant annet at vi kontrollerer utvalgte deler av materialet som underbygger informasjonen i årsregnskapet, foretar analytiske vurderinger og andre revisjonshandlinger som vi etter forholdene finner hensiktsmessige.

På grunn av en revisjons iboende begrensninger, sammen med den interne kontrollens iboende begrensninger, er det alltid risiko for at ikke all vesentlig feilinformasjon i regnskapet avdekkes, selv om revisjonen er planlagt og utført i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, herunder de internasjonale revisjonsstandardene (ISA-ene). Ved vår risikovurdering vurderer vi de interne kontrollene som er relevant for kommunens eller enhetens utarbeidelse av årsregnskapet med det formål å utforme revisjonshandlinger som er hensiktsmessige ut fra omstendighetene, men ikke for å gi uttrykk for effektiviteten av enhetens interne kontroll. Slike revisjoner eller gjennomganger vil eventuelt kunne avtales.

Generelt vil en effektiv intern kontroll redusere risikoen for at misligheter og feil vil oppstå uten å bli avdekket, men vil aldri kunne eliminere denne risikoen. Omfanget av vårt revisjonsarbeid påvirkes av kvaliteten på, og effektiviteten av kommunens interne kontroll, samt regnskaps- og rapporteringsrutiner. Vi vil rapportere skriftlig om eventuelle vesentlige mangler i den interne kontrollen som vi har identifisert under revisjonen, se nærmere om dette under avsnittet rapportering.

Registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger

Når vi konkluderer om registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger i revisjonsberetningen, vil revisjonen være utført i samsvar med den internasjonale standard for attestasjonsoppdrag (ISAE) 3000 «Attestasjonsoppdrag som ikke er revisjon eller begrenset revisjon av historisk finansiell informasjon». De valgte kontrollhandlingene avhenger av revisors skjønn, herunder vurderingen av risikoene for vesentlige mangler.

Ved vurderingen av ledelsens plikter med hensyn til registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger, innhenter revisor informasjon om kommunens interne rutiner for å vurdere samsvaret med lov, forskrift og god bokføringsskikk, men ikke for å gi uttrykk for en mening om effektiviteten av kommunens interne kontroll.

Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen

I samsvar med kommuneloven § 24-9 er det vår oppgave å se etter om kommunens økonomiforvaltning i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak. Kontrollen skal i utgangspunktet gjennomføres med begrensede ressurser og baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering som legges

fram for kontrollutvalget. Resultatet av kontrollen rapporteres i en skriftlig uttalelse til kontrollutvalget som avgis senest 30. juni.

Kontrollen utføres i samsvar med standarden RSK 301 «Forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen». Standarden krever at vi etterlever etiske krav, planlegger og gjennomfører vårt arbeid for å oppnå moderat sikkerhet i uttalelsen om etterlevelse på det området som velges for kontroll.

Moderat sikkert innebærer en lavere sikkerhet enn betryggende sikkerhet, men skal gi brukerne en klart økt tillit til informasjonen eller forholdet som er kontrollert. Vi gjennomfører handlinger som forespørslar, inspeksjon av dokumenter og analytiske handlinger for å oppnå moderat sikkerhet. I uttalelsen gir vi uttrykk for om vi har blitt oppmerksomme på forhold som gir grunn til å tro at økonomiforvaltningen på det aktuelle området ikke følger sentrale bestemmelser og vedtak.

Misligheter

Revisor bidrar gjennom revisjonen til å forebygge og avdekke misligheter og feil. Hvis revisor avdekker eller på annen måte blir kjent med misligheter, skal revisor straks melde fra om det til kontrollutvalget i nummerert brev, dette fremkommer i kommuneloven § 24-7.

Når saksforholdet er nærmere klarlagt, skal revisor sende nytt brev til kontrollutvalget. Revisor skal sende kopi av brevet til kommunedirektøren.

Andre bekreftelser enn revisjonsberetningen som inngår i oppdraget

Vi vil avgi følgende revisorbekreftelser mv. i samsvar med lov og god kommunal revisjonsskikk:

- Underskrift på kontrolloppstilling over bokførte og innberettede beløp (skatteforvaltningsforskriften § 7-2-11).
- Kompensasjonsmelding for merverdiavgift
- Bekreftelser på prosjektrengskap o.l. i henhold til ISA 805
- Uttalelse om kommunens dokumentasjon for låneopptak, jf. kommuneloven § 14-14
- Kommunens rapportering av antall personer med psykisk utviklingshemming
- Refusjonskrav for utgifter til særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester
- Skattemelding for formues- og inntektsskatt - næringsspesifikasjonen
- Andre revisjonsbekreftelser etter forespørsel fra kommunen

Oppdragsansvarlig revisor

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor er Liv Anne Kildal.

Eventuelt skifte av oppdragsansvarlig revisor vil bli varslet skriftlig til kontrollutvalget.

3. Innsynsrett og taushetsplikt

Revisor kan kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument hos kommunen og foreta de undersøkelser som revisor finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene.

Både oppdragsansvarlig revisor og revisjonsmedarbeiderne har taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 til 13e. Dette følger av kommunelovens § 24-2 femte ledd. Det er gjort unntak fra taushetsplikten for rapportering av mulige straffbare handlinger, herunder ivaretagelse av rapporteringsplikt etter hvitvaskingsloven. Taushetsplikten gjelder ubegrenset i tid, også etter at oppdraget er avsluttet.

Taushetsplikten er dog ikke til hinder for at kontrollutvalget får den informasjon om resultater av revisjonen som er nødvendige.

Våre leverandører av IKT-tjenester og -programvare får tilgang til fortrolig informasjon når det er nødvendig i forbindelse med drift av og endringer i våre informasjonssystemer. Vi har ansvar for å ha et forsvarlig system for informasjonssikring. Dette omfatter også våre leverandører av IKT-tjenester.

4. Personvern

For å gjennomføre revisjonen og andre oppdrag under dette engasjementsbrevet, vil vi behandle personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside. Vi er behandlingsansvarlig etter personvernreglene for de personopplysningene vi behandler i forbindelse med oppdraget og vi inngår derfor ikke en databehandleravtale.

5. Rapportering og dialog

Engasjementsbrev for revisjonsoppdraget utarbeides for hver valgperiode eller oftere dersom det er forhold som tilsier det.

Revisjonen utarbeider oppstartsbrev årlig i forbindelse med oppstart av regnskapsrevisjonen og ved oppstart av det enkelte forvaltningsrevisjonsprosjektet og eierskapskontrollen. Oppstartbrevene sendes administrasjonen.

Revisjonen rapporterer forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller til kontrollutvalget i egne rapporter.

Regnskapsrevisjonen rapporteres slik til kontrollutvalget:

1. Presentasjon av revisjonsstrategi for nytt revisjonsår
2. Oppsummering av årets revisjon og revisjonsresultater ved avslutning av revisjonen
3. Revisjonsberetning
4. Nummererte brev (se nedenfor)
5. Skriftlig uttalelse om forenklet etterlevelseskontroll

Vi legger vekt på å ha en god dialog med kontrollutvalget.

Nummererte brev

Vi kan gjennom regnskapsrevisjonen finne forhold som ikke blir påpekt i revisjonsberetningen, men vi finner det nødvendig å påpeke i nummerert brev. Slike nummererte brev vil bli sendt til kontrollutvalget med kopi til kommunedirektøren. Kontrollutvalget har et ansvar for å påse at forhold som er påpekt av revisor blir fulgt opp.

I henhold til kommuneloven § 24-7 skal revisor påpeke følgende forhold i nummererte brev:

- a. vesentlige feil som kan føre til at årsregnskapet ikke gir riktig informasjon
- b. vesentlige mangler ved registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- c. vesentlige mangler ved den økonomiske internkontrollen

- d. manglende eller mangelfull redegjørelse i årsberetningen for vesentlige budsjettavvik
- e. enhver mislighet
- f. hvorfor han eller hun ikke har skrevet under på oppgaver som kommunen eller fylkeskommunen skal sende til offentlige myndigheter, og som revisor etter lov eller forskrift skal bekrefte
- g. hvorfor han eller hun sier fra seg revisjonsoppdraget.

Revisor skal årlig gi en skriftlig oppsummering til kontrollutvalget om forhold som er tatt opp i nummererte brev, men som ikke er rettet opp eller som ikke er tilstrekkelig fulgt opp.

Brev med påpekning av mindre vesentlige feil eller mangler vil bli sendt direkte til administrasjonen.

Uttalelser fra kommunens ledelse

I forbindelse med gjennomføring av våre oppdrag vil vi i henhold til god kommunal revisjonsskikk innhente en skriftlig uttalelse fra ledelsen om vi er gitt all informasjon som er nødvendig for oppdraget og om fullstendigheten og riktigheten av det forholdet som kontrolleres. Dette gjelder i alle tilfeller:

- I forbindelse med avslutningen av revisjonen av årsregnskapet. Denne uttalelsen inneholder også skriftlige uttalelser fra ledelsen om kjennskap til eller mistanke om misligheter mv.
- I forbindelse med avslutningen av forenklet etterlevelsesk kontroll av økonomiforvaltningen.

6. Avslutning

Vi håper innholdet i dette brevet samsvarer med kontrollutvalgets forståelse av revisors rolle og ansvarsområder, og vi ser frem til et godt og konstruktivt samarbeid. Hvis noe er uklart eller utvalget har spørsmål, er det bare å ta kontakt.

Med hilsen



Liv Anne Kildal
Daglig leder

Til
Kontrollutvalgene i Beiarn, Bodø,
Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy,
Saltdal, Steigen og Sørfold.

15.11.2023

Fra
Salten kommunerevisjon IKS

Fordeling av forvaltningsrevisjon hos Salten kommunerevisjon sine eierkommuner

Dagens fordeling av forvaltningsrevisjon til våre eierkommuner er gjort utfra hvor mye de ulike kommuner betaler for revisjon hensyntatt reisetid ut fra vårt kontor i Bodø. Timene er fordelt omtrentlig. Dette er understreket i vedtaket fra styret.

Utfordringen med dagens time-system:

Et standard prosjekt har i henhold til praksis den siste tiden vært ca. 300 timer. På nye prosjekter kan vi trenge opp til 100-150 timer ekstra for å finne en god måte å løse oppdraget på. Når vi får flere prosjekter av samme art, kan vi allerede på prosjekt nummer to klare oss med 300 timer. Slik vil alle kommunene kunne spare timer på å bestille likelydende prosjekter, ettersom timebruken i gjennomsnitt går ned totalt sett etter hvert som vi gjør flere prosjekter av samme art. For at dette ikke skal føre til uforholdsmessig stor belastning på den første kommunen som velger å bestille et slikt prosjekt, bør vi kunne fordele timene utover slik at alle prosjektene av samme art koster kommunene like mange timer.

En kan hevde at dette vil jevne seg ut over tid ved at det er litt forskjell på hvem som bestiller de nye prosjektene fra gang til gang. Dette blir etter vår vurdering likevel litt for tilfeldig. Ofte er det de samme utvalgene som tenker nytt hver gang. For en liten kommune, med 1200 timer til rådighet pr valgperiode, kan et nytt prosjekt gjøre et uforholdsmessig stort innhogg i timene de har til rådighet, slik at de ikke får mulighet til å bestille mer enn 3 prosjekter i en valgperiode, mot at de ellers kunne fått fire.

Målsetning:

Målsetningen er å få fordelt timene som er merarbeid i de nye prosjektene slik at kommuner som får tilsvarende prosjekter benytter like mange av sine timer på dem. Vi ønsker også å få en dynamisk løsning som gjør det lettere å føre timer for forvaltningsrevisorene. Det er uheldig dersom utfordringer med timeføring blir en åre til stress og frustrasjon i prosjektene, dette vil vi derfor unngå.

Hovedkontor Fauske

Postadresse: Postboks 140, 8201 Fauske
Besøksadresse: Torggata 10, 2.etg.
Telefon: 75 61 03 80

Avdeling Bodø

Postadresse: Postboks 429, 8001 Bodø
Besøksadresse: Central Atrium, Dronningens gt. 18
Telefon: 75 61 03 80

Forslag til løsning:

Vi leverer prosjektplaner på samme måten som tidligere, og angir størrelsen på prosjektene i timer. På samme måte som tidligere er standardstørrelsen 300 timer. Dette utgangspunktet handler i hovedsak om at vi forsøker å legge timebruken i prosjektene rundt 300 timer. Vi skal fortsatt estimere timer og sette opp timebudsjett i prosjektplanen.

Sekretariatet kan følge opp på bakgrunn av «timestørrelsen» i prosjektplanen, og forholde seg til timeantallet der. Dersom revisor får utfordringer som skyldes kommunens egne forhold, og trenger flere timer i prosjektet, må vi melde dette til kontrollutvalget før prosjektet ferdigstilles. Tidsbruk på bakgrunn av slike utfordringer bør ikke gå til fordeling på alle kommunene.

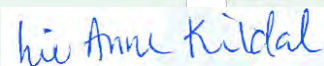
Vårt måltall pr. kommune blir det samme som det har vært og beskriver idealleveransen uten sykdom og uten utskifting av bemanning. Revisorene skriver reelt antall benyttede timer i hvert prosjekt, men trekker kommunen det antall timer som framgår av prosjektplanen. Merforbruk og mindre forbruk av timer utjevnes dermed mellom kommunene. Eksempelvis dersom Beiarn har ca. 1200 timer til rådighet, og har fått et prosjekt som er oppgitt til ca. 300 timer i prosjektplanen, vil de ha ca. 900 timer igjen til bestilling i resten av perioden. Timer vi faktisk bruker ut over de budsjetterte 300 vil vi trekke fra på andre prosjekter av samme art som nyter godt av kompetansen vi har opparbeidet og planene vi har utarbeidet ved merforbruket.

For kontrollutvalgene blir dette mer forutsigbart ved at de i hovedsak kan forholde seg til sin egen bestilling for å vite hvor mange timer de har benyttet.

Vennlig hilsen



Bjørn Vegard Gamst
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Liv Anne Kildal
Daglig leder

SELSKAPSAVTALE

§ 1 Selskapet.

Salten kommunerevisjon IKS er en interkommunal virksomhet som er opprettet med hjemmel i lov av 29.01.1999 nr. 06 om interkommunale selskaper.

Salten kommunerevisjon IKS har følgende deltakere:

Beiarn kommune
Bodø kommune
Fauske kommune
Gildeskål kommune
Hamarøy kommune
Meløy kommune
Saltdal kommune
Steigen kommune
Sørfold kommune

§ 2 Rettslig status.

Salten kommunerevisjon IKS er et eget rettssubjekt, og styret har arbeidsgiveransvaret.

§ 3 Hovedkontor.

Salten kommunerevisjon IKS har sitt hovedkontor i Fauske kommune.

§ 4 Formål og ansvarsområde.

Salten kommunerevisjon IKS skal, innenfor de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter for kommunal revisjon, utføre de lovpålagte revisjonsoppgaver innenfor regnskaps- og forvaltningsrevisjon for deltakerne.

Salten kommunerevisjon IKS kan utføre andre revisjonsoppdrag, kontroller og rådgivning for deltakerne og i tillegg utføre revisjonsoppdrag og rådgivning på andre oppdrag.

§ 5 Innskuddsplikt og eierandel.

Deltakernes eierandel og ansvarsdel samsvarer med deltakernes innskudd til selskapets driftsfond (frie egenkapital), kr. 1.000.000,-, etter følgende fordeling:

| Deltakerkommuner | Egenkapital- innskudd | Eierandel i prosent |
|-------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Beiarn kommune | 50 000 | 5 % |
| Bodø kommune | 450 000 | 45 % |
| Fauske kommune | 150 000 | 15 % |
| Gildeskål kommune | 50 000 | 5 % |
| Hamarøy kommune | 50 000 | 5 % |
| Meløy kommune | 100 000 | 10 % |
| Saltdal kommune | 50 000 | 5 % |
| Steigen kommune | 50 000 | 5 % |
| Sørfold kommune | 50 000 | 5 % |
| Sum | 1 000 000 | 100 % |

Deltakernes eierandel kan endres med bakgrunn i endringer i folketall, belastet honorar og/eller kommunesammenslutning, første gang fra 01.01.2007.

Ingen deltaker kan eie mer enn 49 % av selskapet.

§ 6 Organisering av selskapet.

Organiseringen av selskapet, til løsning av felles oppgaver, har tre nivå:

- Representantskapet
- Styret
- Daglig leder

§ 7 Representantskapet.

Representantskapet er selskapets øverste myndighet. Representantskapet består av 10 medlemmer, hvor hver kommune får 1 medlem, bortsett fra Bodø som får 2 medlemmer. For hvert medlem velges et personlig varamedlem.

Ved voteringer vektet den enkelte kommunes stemme svarende til deltakernes eierandel i selskapet med utgangspunkt i fremmøtte deltakere.

Representantskapets medlemmer med varamedlemmer velges av kommunestyrene i eierkommunene for en periode på 4 år, i samsvar med den kommunale valgperioden. Den enkelte deltaker kan være representert i representantskapets møter gjennom andre ved bruk av fullmakt.

§ 8 Representantskapets møter.

Representantskapets leder innkaller til representantskapsmøte. Innkalling til ordinært representantskapsmøte skal skje skriftlig, innen utgangen av mai måned og minst fire uker før møtet. Tilsvarende frist gjelder for varsling av deltakerne i selskapet. Innkallingen skal inneholde en saksliste.

Ordinært representantskapsmøte skal behandle:

1. Årsmelding og regnskap
2. Valg til styret
3. Valg av revisor
4. Overordnede mål og retningslinjer for driften
5. Budsjettforutsetninger og -rammer
6. Rammer for låneopptak og tilskudd fra deltakerne
7. Andre saker som er forberedt ved innkallingen

Møtelederen skal sørge for at det føres protokoll fra møtene. Protokollen underskrives av møtelederen og to av representantskapets medlemmer som velges ved møtets begynnelse.

Spørsmål om kjøp av aksjer i andre selskap og inngåelse av langsiktige samarbeidsavtaler avgjøres av representantskapet.

Ekstraordinært representantskapsmøte til behandling av særskilt angitte spørsmål skal innkalles med to ukers varsel når to styremedlemmer eller 1/3 av representantskapets medlemmer ber om det eller om representantskapets leder finner behov for dette.

Daglig leder og styrets leder har møteplikt i representantskapet, og alle styremedlemmene og daglig leder har møte og talerett.

Representantskapets leder og nestleder er valgkomité til styret.

§ 9 Styret.

Styret i selskapet består av 5 medlemmer med personlige varamedlemmer.

4 styremedlemmer og 4 varamedlemmer velges av representantskapet mens en representant med vararepresentant velges av og blant de fast ansatte.

Daglig leder eller representantskapsmedlem kan ikke være medlem av styret.

§ 10 Styrets møter.

Styremøtene ledes av styrets leder. Styret fatter vedtak med alminnelig flertall. Ved votering i styret skal hver stemme telle likt. Ved stemmelikhet teller møteleders stemme dobbelt.

Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er til stede, inkludert møtende varamedlemmer. Styrets leder sørger for at det blir ført protokoll fra styremøtene.

Protokollen underskrives av styrets medlemmer.

De ansattes representant i styret har ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse til forhandlinger med arbeidstakerne, arbeidskonflikter, rettstvister med arbeidsgiverorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler.

§ 11 Daglig leder.

Daglig leder administrerer virksomheten og har ansvaret for at enhver arbeidsoppgave utføres i overensstemmelse med gjeldende bestemmelser og i henhold til de vedtak som er fattet av styret og representantskapet.

Daglig leder er styrets sekretær og saksbehandler. Vedkommende har tale- og forslagsrett i styrets og representantskapets møter, dersom ikke styret i enkeltsaker vedtar at vedkommende ikke skal kunne møte.

§ 12 Organisering av tilsynsfunksjoner.

Daglig leder skal til enhver tid holde styret orientert om alle forhold av betydning for virksomheten og om økonomi og personalforhold. Vedkommende skal rapportere til styret på en slik måte og så ofte som situasjonen tilsier det og styret for øvrig måtte bestemme. Styret skal sørge for at representantskapet til enhver tid har nødvendig oversikt og i tide kan forberede nødvendige disposisjoner. Representantskapets møtebøker skal fortløpende sendes til deltakerne.

§ 13 Personvern og offentlighetsloven.

De lovbestemte rutiner og saksbehandlingsregler som er etablert for ivaretagelse av personvern skal gjelde for selskapet.

§14 Låneopptak og garantistillelse.

Representantskapet vedtar rammer for virksomhetens låneopptak, begrenset til kr. 2.500.000. Låneopptak skal godkjennes av departementet, jf. Kommunelovens § 50 nr. 1. Virksomheten kan ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. Virksomheten kan ikke selv låne ut penger.

§ 15 Endring av selskapsavtalen.

Selskapsavtalen kan endres. Ved avstemning gjelder reglene i § 4 i lov om interkommunale selskaper av 29.01.1999 nr. 06.

Ved kommunesammenslåing legger styret frem forslag til endring av selskapsavtalen til første ordinære representantskapsmøte etter at kommunesammenslåingen er gjennomført.

§ 16 Uttreden og oppløsning.

Den enkelte deltaker kan ensidig si opp sin deltakelse. Oppsigelse må varsles av deltakeren minimum ett år før uttredelse. Tidligste uttredelse er 3 år etter inngåelse av avtalen.

Ved uttreden fra selskapet skal deltakeren tilbakebetales sin andel av egenkapitalen i henhold til lov om interkommunale selskaper, jf § 30.

Forslag til oppløsning av selskapet må vedtas enstemmig av representantskapet. Vedtak om oppløsning må godkjennes av samtlige deltakere og av departementet, jf lov om interkommunale selskaper § 32.

Styret plikter å melde fra om avviklingen til Foretaksregisteret.

§ 17 Voldgift.

Eventuell tvist om forståelsen av selskapsavtalen og om fordeling av utgifter eller i forbindelse med det økonomiske oppgjøret etter oppløsning, avgjøres endelig av en voldgiftsnemnd på tre medlemmer. Denne oppnevnes av fylkesmannen om ikke annen ordning følger av lov eller forskrift.

§ 18 Øvrige bestemmelser.

For øvrig gjelder den til enhver tid gjeldende lov om interkommunale selskaper.

* * * * *



SAK 60/23

Dialog med revisor

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.11.2023

Vedlegg:
e) Ingen

Bakgrunn for saken:

Saken har bakgrunn i oppgaver kontrollutvalget er pålagt etter Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 3 Kontrollutvalgets oppgaver ved regnskapsrevisjon:

Kontrollutvalget skal holde seg løpende orientert om revisjonsarbeidet og påse at

- a. kommunens eller fylkeskommunens årsregnskaper blir revidert på en betryggende måte*
- b. regnskapsrevisjonen utføres i samsvar med lov, forskrift og kontrollutvalgets instruksjer og avtaler med revisor*
- c. regnskapsrevisjonen blir utført av revisorer som oppfyller kravene i kapittel 2 og 3.*

Bestemmelsen retter seg mot revisors arbeid med regnskapsrevisjon, men revisors oppdrag omfatter i tillegg forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og ikke-lovpålagte kontroller med forvaltningen (mindre omfattende undersøkelser). Av denne grunn er det hensiktsmessig at revisor gir en bred orientering om status for sitt oppdrag, og at kontrollutvalget kan stille spørsmål, drøfte og gi innspill til revisor.

Utvalget skal i egne saker behandle revisors uttalelse til regnskap, rapporter fra forvaltningsrevisjon og fra eierskapskontroll, nummererte brev og revisors uttalelse til

gjennomført etterlevelseskontroll. Tema utenom dette som naturlig hører med i utvalgets dialog med revisor vil være:

- Revisjonsplan (årlig)
- Revisors vurdering av egen uavhengighet (årlig)
- Status og funn ved gjennomføring av løpende regnskapsrevisjon. Status for gjennomføring av bestillinger innen forvaltningsrevisjon, eierskapskontroller og andre mindre omfattende undersøkelser
- Revisors valg av tema for etterlevelseskontroll og bakgrunn for valget
- Gjennomført kvalitetskontroll av revisor
- Revisors oppstartsmøte med administrasjonen

Til innværende møte har revisor ikke meldt inn tema eller oversendt dokumentasjon, ut over engasjementsbrev (sak 59/23)

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget i Bodø kommune tar dialog med revisor til orientering.

Inndyr, 20. november 2023

Lars Hansen
Sekretariatsleder



SAK 61/23

Interkommunal klageordning Iris Salten IKS

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.11.2023

Vedlegg:

- Leder interkommunalt klageorgan Iris Salten IKS, 5.10.2023: Tilsvar til spørsmål om behandling av klager i interkommunalt klageorgan for Iris Salten IKS, vedlagt
 - Anbefaling fra Samfunnsbedriftene vedr. klagebehandling
 - Vedlegg regler særskilt klagenemnd, Samfunnsbedriftene

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget fikk i sak 15/23 en orientering fra Iris Salten IKS om Fastsettelse av gebyr for undergroundanlegg / klageordning. Bakgrunnen for saken var en hevdelse fra et boligsameie i Bodø, som tok opp og problematiserte deler av selskapets praksis:

Boligsameiet har såkalt underground levering av avfall, og skriver i henvendelsen at de uten forvarsel ble *ilagt økt gebyr for renovasjon fra 01.01.22*, og at de deretter sendte inn klage. Videre skriver de at etter en tid *«ble klagegangen fullført, med det resultat at endelig avgjørelse (kan ikke påklages) ble fattet i "Interkommunalt klageorgan", selyfølgelig negativ for vår del, i og med at IRIS er sekretariat for nevnte utvalg.»* Boligsameiet problematiserer saksbehandlingen på følgende vis:

Vi opplever dette som "overkjøring" fra IRIS' side.

- bl.a er vi "beskyldt" for å legge fra oss restavfall langt utover hva som er tilfelle, dokumentert med grafer vi ikke kjenner oss igjen i!

- I avslaget fra Interkommunalt klageorgan for IRIS Salten IKS får vi beskjed om at veiing av restavfallet viser at vi leverer over minstemålet. Det er nok slik at det aldri har skjedd noen form for veiing her, (avhenting av husholdnings-restavfall avregnes i volum) noe som dessverre betyr at utvalget som er satt til å behandle klagen ikke har kompetansen som kreves i saken.

- Vi har aldri fått svar på hvorfor det er forskjell på restavfall-gebyret ut fra om man bor i leilighet eller enebolig?

Ved klagenemnda sin behandling av den nevnte klagen nevner som bakgrunn for saken at kunder som er knyttet til underbakken-anlegg betaler et gebyr tilsvarende en dunkstørrelse på 130 liter, Dette ble justert opp fra 80 liter etter veiing av restavfall fra en del sameier for å kartlegge reell mengde restavfall som kastes i slike anlegg. Sameiet som hadde klaget mente de kunne dokumentere at de produserer betydelig mindre restavfall enn 130 liter, men Iris Salten IKS er uenig i dette ut fra sine målinger. Nemnda fattet følgende vedtak 22.11.2022:

Klageorganet har forståelse for kundens synspunkter. Dagens regelverk for fakturering er fulgt. Iris Salten sin løsninger på gebyrstruktur knyttet til underbakken-anlegg fremmer ikke selskapets ønske om bedre utsortering. Klageorganet understreker at selskapet må fremskynde arbeidet med individuell fakturering av kunder som benytter underbakken-anlegg.

Beskrivelsen av klageordning / klagenemnd fra sak 15/23:

Om klageordningen / klagenemnd:

Ny kommunelov (2018) førte bl.a til en endring i forvaltningsloven § 28 andre ledd om klagenemnd for selvstendige rettssubjekter. Endringen avklarte hvem som skal stå for klagebehandlingen når et eget rettssubjekt treffer enkeltvedtak etter overført myndighet fra en kommune:

«For enkeltvedtak som er truffet av egne rettssubjekter som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen, er klageinstansen én eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet.»

Organisasjonen Samfunnsbedriftene (arbeidsgiver- og næringsorganisasjon for kommunalt eide bedrifter) beskriver saksbehandling ved klage på enkeltvedtak som følger:

- Klagen skal fremsettes for selskapet, som er det forvaltingsorganet som traff vedtaket. Dette følger av fvl. § 32 første ledd, bokstav a). Klagebehandlingen følger forvaltningslovens system.
- Når selskapet mottar klagen, skal det som underinstans i klagesaken «foreta de undersøkelser klagen gir grunn til». Det skal altså ikke opprettes noe eget sekretariat for klagenemnda som skal forberede sakene. Selskapet kan oppheve eller endre vedtaket, dersom det finner klagen begrunnet. Dette betyr at selskapet har kompetanse til å omgjøre egne vedtak hvis det f.eks. ser det er feil ved innholdet eller saksbehandlingen. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger (klager har ikke klagerett på det aktuelle vedtaket, klagen er fremsatt alt for sent el.), kan selskapet også på visse vilkår avvise saken. Dette følger av fvl. § 33 andre ledd.
- Hvis selskapet etter denne vurderingen ikke opphever vedtaket eller treffer nytt vedtak, så skal saken oversendes til klageorganet (klageinstansen) «så snart den er tilrettelagt», jf. fvl. § 33 fjerde ledd. Dersom underinstansen/selskapet fastholder sitt vedtak etter klagen, er det vanlig at det lages et oversendelsesbrev som følger saken til klageorganet, der man f.eks. kommenterer de innsigelser som er reist i klagen og begrunner hvorfor de ikke er tatt til følge. Kopi av dette må som hovedregel også sendes til den som har klaget. Klageren kan på den måten få anledning til å kommentere eventuelle nye momenter som fremkommer i oversendelsen.
- Det oppnevnte klageorganet kan deretter prøve *alle sider av saken*, herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klagenemnda kan treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen/selskapet til helt eller delvis ny behandling. Klageorganets kompetanse fremgår av fvl. § 34. Sentralt står plikten til påse at saken er så godt opplyst som mulig før nytt vedtak treffes. Klageorganet kan i denne sammenheng også pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser.
- Klageorganets vedtak kan som hovedregel ikke påklages videre. Klageorganets vedtak blir dermed det endelige vedtaket som får konkrete rettsvirkninger for den som vedtaket retter seg mot. Unntak kan tenkes i tilfeller der det følger av særlov at vedtaket likevel kan påklages til Statsforvalteren, departementet el. Når forvaltningens klagemuligheter er oppbrukte, har klageren adgang til å bringe saken inn for domstolen.
- Kommunens administrasjon har ikke noen formell rolle i behandlingen av klagesaker truffet av selskaper som er interkommunalt eid.

Verken eierkommunene (eller andre) har instruksjonsmyndighet overfor nemnda i konkrete saker som nemnda behandler og avgjør.

Representantskapet i Iris Salten IKS har oppnevnt 3 av sine 3 representantskapsmedlemmer som selskapets klagenemnd.

Iris Salten IKS ga i sak 15/23 kontrollutvalget en orientering om grunnlaget for dagens gebyrsats for undergroundanlegg, samt bakgrunnen for at selskapet i 2021 foreslo å endre struktur for gebyrutregning. Kontrollutvalget vedtok å ta selskapets redegjørelse om disse forholdene til orientering.

Utover nevnte informasjon fra selskapets ledelse, har kontrollutvalget (januar 2023) bedt om at det innhentes informasjon fra selskapets klagenemnd angående dens klagebehandling. Det er derfor sendt brev til selskapets klagenemnd med følgende spørsmål:

- Har representantskapet eller klagenemnda selv fastsatt skriftlige retningslinjer for nemndas arbeid? Dersom det foreligger slike retningslinjer, ber jeg om å få kopi av disse.
- Hvilken informasjon får klagerne om klagenemndas myndighet og arbeidsoppgaver?
- Hvor mange klager har nemnda behandlet siden opprettelsen?
- Klagenemnda kan som kjent overprøve alle sider av en sak, både de faktiske og rettslige forhold. Hvordan foregår klagenemnda sin saksbehandling for å avklare / utrede innholdet i mottatte klager?
- Hvordan dokumenterer klagenemnda sin saksbehandling?
- Har klagenemnda etter egen vurdering hatt tilstrekkelig kompetanse til å vurdere innholdet i de behandlede klagene? I hvilken grad er det eventuelt innhentet ekstern kompetanse i vurderingene?
- Interkommunalt Klageorgan for Iris Salten IKS er opprettet av selskapets representantskap. Rapporterer dere til representantskapet om klageorganets behandling, enten sak-for-sak, eller i en årsmelding?

Vedlagt saken er svarbrev fra klagenemnda datert 5.10.2023 (mottatt 11. oktober 2023). Selskapets svar på det enkelte spørsmål er som følger:

- Har representantskapet eller klagenemnda selv fastsatt skriftlige retningslinjer for nemndas arbeid?
 - Svar: Iris følger anbefalingen fra Samfunnsbedriftene utarbeidet i 2021, se vedlegg.
- Hvilken informasjon får klagerne om klagenemndas myndighet og arbeidsoppgaver?
 - Svar: I enkeltvedtak gjort av Iris Salten, informeres det om retten til å påklage vedtaket
- Hvor mange klager har nemnda behandlet siden opprettelsen?
 - Svar: Det er behandlet 6 saker i 2021, 1 sak i 2022, og ingen saker i 2023.
- Klagenemnda kan som kjent overprøve alle sider av en sak, både de faktiske og rettslige forhold. Hvordan foregår klagenemnda sin saksbehandling for å avklare / utrede innholdet i mottatte klager?
 - Svar: Alle klager er behandlet av selskapet før klager sender endelig klage for behandling i Interkommunalt klageorgan. Der saksutredningene er mangelfulle på noen måte går saken tilbake til selskapet for nærmere utredning av mangelen. Deretter går saksdokumentene tilbake til Klageorganet.
- Hvordan dokumenterer klagenemnda sin saksbehandling?
 - Svar: Saksgrunnlaget sendes ut til medlemmene fra Iris Salten i god tid før møte. Saksdokumentene gjennomgås og diskuteres av klageorganet. Vedtak refereres av sekretær.

- Har klagenemnda etter egen vurdering hatt tilstrekkelig kompetanse til å vurdere innholdet i de behandlede klagenene? I hvilken grad er det eventuelt innhentet ekstern kompetanse i vurderingene?
 - Svar 1: Vurdering av medlemmenes kompetanse er vurdert av valgkomiteen utnevnt av representantskapet. Svar 2: Klagebehandlingen er forankret i eksisterende renovasjonsforskrift. Det er ikke hentet inn ekstern kompetanse i saksbehandlingen. Iris Salten arbeider med å innarbeide Statens Vegvesen håndbok N100 som beskriver snuplass, vendhammer for lastebil L i selskapets veileder.
- Interkommunalt Klageorgan for Iris Salten IKS er opprettet av selskapets representantskap. Rapporterer dere til representantskapet om klageorganets behandling, enten sak-for-sak, eller i en årsmelding?
 - Svar: Det rapporteres ikke antall saker eller saksbehandling til representantskapet. Sakene med vedtak er offentlig tilgjengelig på Iris Saltens sine hjemmesider.

Vurdering:

1. Retten til å klage over en avgjørelse, og retten til å få klagen behandlet, er sentral for rettssikkerheten til den person avgjørelsen berører. Klageren kan hevde at førsteinstansens vedtak lider av feil eller mangler, men dette er ingen forutsetning for å fremme en klage. Det er nok at klager ønsker at saken behandles på nytt av en klageinstans. Klageinstansen skal være uavhengig av førsteinstansen. Ny kommunelov og endret forvaltningslov resulterte altså i at *rettssubjekter som har fått overført myndighet fra kommunen, er klageinstansen én eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet*. Iris Salten IKS er et slikt rettssubjekt, og selskapets øverste organ, representantskapet, har opprettet en særskilt klagenemnd: Interkommunalt klageorgan Iris Salten IKS.
2. I Samfunnsbedriftenes anbefaling beskrives hvilke regler som gjelder for saksbehandlingen av klager, bl.a at *Når selskapet mottar klagen, skal det som underinstans i klagesaken «foreta de undersøkelser klagen gir grunn til». Det skal altså ikke opprettes noe eget sekretariat for klagenemnda som skal forberede sakene*. Spørsmålet om eget sekretariat for klagenemnda er ikke nevnt verken i NOU eller Stortingsproposisjon for ny kommunelov, så det er uklart hvordan Samfunnsbedriftene kommer frem til denne konklusjonen. Som det fremgår av svarbrev fra klagenemnda har den ikke eget sekretariat. Jfr anbefalingene behandler Iris Salten IKS klager og i de tilfeller selskapet som underinstans ikke opphever eller treffer nytt vedtak, oversender selskapet klagen til klagenemnda for behandling. Selskapet fører klagenemndas vedtak i pennen.
3. Som det kommer frem av svar fra klagenemnda har den ikke egne skriftlige retningslinjer for sitt arbeid, men at den følger anbefalinger fra Samfunnsbedriftene. Samfunnsbedriftene sin anbefaling inneholder en overordnet og forholdsvis generell informasjon om krav til klageordningen og de lovbestemmelser som regulerer

klagebehandling. I anbefalingen ligger overordnede føringer, mens en retningslinje, vil ha et mer praktisk rettet innhold konkret for det aktuelle fagområdet.

4. Klagenemndas vedtak nevnt over konkluderer med å svare ut klagen med at *dagens regelverk for fakturering er fulgt*. I tillegg har vedtaket en del politisk og / eller styringsmessig innhold, jfr *Klageorganet har forståelse for kundens synspunkter*, og *Klageorganet understreker at selskapet må fremskynde arbeidet med individuell fakturering av kunder som benytter underbakken-anlegg*. De to nevnte utsagnene går ut over klagenemndas oppdrag med å vurdere og konkludere på momentene i selve klagen. Slike vurderinger og konklusjoner utenom klagebehandlingsoppdraget kan gi utfordringer for selskapets og klagenemndas kommunikasjon med sine kunder og de som får sin klage behandlet. Skriftlige retningslinjer for nemndas arbeid kan avklare og gi tydeligere føringer for nemndas oppdrag.
 - a. Spørsmål om klagerne får informasjon om klagenemndas myndighet og arbeidsoppgaver, besvares fra nemnda med at Iris Salten informerer den som har fått et vedtak om klagerett for vedtaket. En skriftlig retningslinje vil gi mulige og faktiske klager en reell mulighet til å sette seg inn nemndas oppdrag og hvordan oppdraget skal løses. I tillegg til mer åpenhet og informasjon overfor kundene, vil dette kunne bidra til å klargjøre hvilke forventninger en klager realistisk skal kunne ha til behandlingen.
5. I mangel av uavhengige ressurser til saksbehandling bør nemnda i det minste ha på plass skriftlige rutiner som sikrer at saken utredes og behandles slik det er krav om i forvaltningsloven: bl.a 1. at saken er så godt opplyst som mulig, 2. at nye opplysninger skal forelegges part / klager (med de unntak som gjelder), 3. gjøre parten / klager kjent med nye opplysninger av vesentlig betydning som de kan ha grunnlag for å uttale seg om, 4. informere om adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, 5. krav til utforming av vedtak, 6. ivaretagelse av krav til begrunnelse og krav til begrunnelsens innhold, 7. underretning om vedtaket etc etc. I tillegg kan / bør en slik retningslinje si noe om hvordan krav til dokumentasjon ivaretas. Jfr også at klagenemnda ikke svarer direkte på spørsmål om hvordan den dokumenterer sin saksbehandling.
6. Interkommunal klagenemnd for Iris Salten sine avgjørelser behandler ikke saker som er svært inngripende overfor innbyggerne eller av et stort økonomisk omfang. Det kan ut fra dette argumenteres med at ressurser til saksbehandling i interkommunal nemnd må stå i forhold til den type avgjørelse som skal fattes. Så kan det på den annen side argumenteres med at nemnda uansett bør ha en uavhengig og faglig bistand til sitt arbeid. Slike utgifter til klagebehandling vil i så fall kunne finansieres som en utgift innen selvkost renovasjon. Det anbefales i første omgang at det utarbeides skriftlige retningslinjer for klagenemndas arbeid. Dersom praksis i tiden fremover synliggjør behov for et uavhengig sekretariat, så kan dette i så fall deretter innføres.
7. Klagebehandling skal først og fremst sikre innbyggerne retten til toinstans behandling av en sak, men på samme måte som med kontroll saker, så kan slike saker i tillegg ha potensial for lærings- og forbedringsarbeid. Da virker det uhensiktsmessig at nemnda

ikke rapporterer f.eks årlig om sitt arbeid til det organet som har oppnevnt dem – representantskapet.

Forslag til vedtak:

Kontrollutvalget drøfter sakens innhold og beslutter eventuell innstilling / rapportering til Bystyret.

Inndyr, 27. november 2023

Lars Hansen
Sekretariatsleder

Spørsmål om behandling av klager i Interkommunalt klageorgan for Iris Salten IKS:

- Har representantskapet eller klagenemnda selv fastsatt skriftlige retningslinjer for nemndas arbeid? Dersom det foreligger slike retningslinjer, ber jeg om å få kopi av disse.
- Hvilken informasjon får klagerne om klagenemndas myndighet og arbeidsoppgaver?
- Hvor mange klager har nemnda behandlet siden opprettelsen?
- Klagenemnda kan som kjent overprøve alle sider av en sak, både de faktiske og rettslige forhold. Hvordan foregår klagenemnda sin saksbehandling for å avklare / utrede innholdet i mottatte klager?
- Hvordan dokumenterer klagenemnda sin saksbehandling?
- Har klagenemnda etter egen vurdering hatt tilstrekkelig kompetanse til å vurdere innholdet i de behandlede klagenene? I hvilken grad er det eventuelt innhentet ekstern kompetanse i vurderingene?
- Interkommunalt Klageorgan for Iris Salten IKS er opprettet av selskapets representantskap. Rapporterer dere til representantskapet om klageorganets behandling, enten sak-for-sak, eller i en årsmelding?

Tilsvaret til spørsmål om behandling av klager i Interkommunalt klageorgan for Iris Salten IKS:

- Har representantskapet eller klagenemnda selv fastsatt skriftlige retningslinjer for nemndas arbeid? Dersom det foreligger slike retningslinjer, ber jeg om å få kopi av disse.

Iris følger anbefalingen fra Samfunnsbedriftene utarbeidet i 2021, se vedlegg.

- Hvilken informasjon får klagerne om klagenemndas myndighet og arbeidsoppgaver?

I enkeltvedtak gjort av Iris Salten, informeres det om retten til å påklage vedtaket. Tekst i brev:

Vedtaket kan påklages jf Renovasjonsforskriften for Salten § 15 Klage.

Vedtaket som er fattet av kommune eller Iris Salten som er delegert myndighet i medhold av forskriften, kan påklages til interkommunalt klageorgan.

Vedtaket kan påklages innen 13.08.21 jf Forvaltningslovens § 29.

Eventuell klage stiles til Interkommunalt klageorgan for Iris Salten IKS, men sendes via Iris Salten IKS, PB 6094, 8031 Bodø.

- Hvor mange klager har nemnda behandlet siden opprettelsen?

Det er behandlet 6 saker i 2021 og 1 sak i 2022, og ingen saker i 2023.

- Klagenemnda kan som kjent overprøve alle sider av en sak, både de faktiske og rettslige forhold. Hvordan foregår klagenemnda sin saksbehandling for å avklare / utrede innholdet i mottatte klager?

Alle klager er behandlet av selskapet før klager sender endelig klage for behandling i Interkommunalt klageorgan. Der saksutredningene er mangelfulle på noen måte går saken tilbake til selskapet for nærmere utredning av mangelen. Deretter går saksdokumentene tilbake til Klageorganet.

- Hvordan dokumenterer klagenemnda sin saksbehandling?

Saksgrunnlaget sendes ut til medlemmene fra Iris Salten i god tid før møte. Saksdokumentene gjennomgås og diskuteres av klageorganet. Vedtak refereres av sekretær.

- Har klagenemnda etter egen vurdering hatt tilstrekkelig kompetanse til å vurdere innholdet i de behandlede klagenene? I hvilken grad er det eventuelt innhentet ekstern kompetanse i vurderingene?

Vurdering av medlemmenes kompetanse er vurdert av valgkomiteen utnevnt av representantskapet.

- I hvilken grad er det eventuelt innhentet ekstern kompetanse i vurderingene?

I klagebehandlingen er forankret i eksisterende renovasjonsforskrift. Det er ikke hentet inn ekstern kompetanse i saksbehandlingen. Iris Salten arbeider med å innarbeide Statens Vegvesens håndbok N100 som beskriver snuplass, vendhammer for lastebil L i selskapets veileder.

Her er det behov for tilpasning og mulighet for skjønn i vurderingene (siktlinje, hastighet).

- Interkommunalt Klageorgan for Iris Salten IKS er opprettet av selskapets representantskap. Rapporterer dere til representantskapet om klageorganets behandling, enten sak-for-sak, eller i en årsmelding?

Det rapporteres ikke antall saker eller saksbehandling til representantskapet. Sakene med vedtak er offentlig tilgjengelige på Iris Salten sine hjemmesider.

05.10.23

Gisle Hansen

Leder Interkommunalt Klageorgan Iris Salten IKS

Vedlegg: Anbefaling fra Samfunnsbedriftene vedr. klagebehandling

Forvaltningsretten og klagebehandling er et krevende rettsområde. I denne saken står forvaltningsloven § 28 sentralt. Lovdata:

https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1967-02-10/KAPITTEL_6

Det rettslige utgangspunktet etter fvl. § 28 første ledd er at enkeltvedtak truffet av forvaltningen, kommunen og andre forvaltningsorganer kan påklages.

Klageinstansen kan som hovedregel prøve alle sider av det påklagede vedtaket, herunder treffe nytt vedtak, jfr. fvl. § 34 andre til fjerde ledd.

Videre fremgår det av forvaltningsloven § 28 tredje ledd at *klageinstansens vedtak i klagesak som hovedregel ikke kan påklages*. Det betyr at når klageinstans eller særskilt klagenemnd har behandlet saken og truffet nytt vedtak, så kan dette vedtaket som regel ikke påklages videre til et annet forvaltningsorgan. Saken har med dette fått sin endelige behandling i forvaltningen. Dersom parten ikke er fornøyd med klagenemndas vedtak, vil muligheten være å bringe saken inn for Sivilombudet eller domstolen. Sivilombudet har ingen myndighet til å omgjøre vedtaket, kun en adgang til å gi juridisk vurdering av saken og uttale seg. Dersom SOMB mener det foreligger feil ved vedtaket, f.eks. at vedtaket er materielt ulovlig eller saksbehandlingen ikke har vært riktig, er det vanlig at forvaltningen retter seg etter dette og behandler saken på nytt.

Til spørsmål 1:

Klageinstansens vedtak kan likevel påklages dersom klageinstansen velger å *avvise klagen*. Dette følger av fvl. § 28 tredje ledd. Klageinstansen mener da at vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt, jf. fvl. § 34 første ledd. Det finnes noen unntak om at vedtak om avvising kan påklages jf. tredje ledd bokstav a til d, men de går jeg ikke gjennom her. Hvis klageinstansen som avviste klagen er et kommunalt organ, skal klage på avvsningsvedtaket gå til Statsforvalteren.

I denne saken har den særskilte klagenemnda til Iris Salten IKS etter opplysningene nedenfor *truffet et vedtak*, og ikke avvist klagen. Dermed følger det ingen klagerett på dette vedtaket etter forvaltningsloven jf. § 28 tredje ledd. Kan heller ikke se at en slik klagerett på klagenemndas vedtak følger av forurensingslovens bestemmelser.

Til spørsmål 2:

Abonnenten kan jf. nr. 1 ikke påklage klagenemndas vedtak videre til Statsforvalteren (eller andre forvaltningsorganer). Generelt er jeg av den oppfatning at opplysningene dere feilaktig ga abonnenten om klagerett på klageinstansens vedtak ikke leder til ugyldighet, selv om det naturligvis er uheldig. Dette med bakgrunn i at saken allerede hadde vært behandlet i én instans (selskapet), og at abonnenten dermed hadde informasjon og gode muligheter til å ivareta sine interesser i forbindelse med klagebehandlingen i den særskilte klagenemnda. Abonnenten bør informeres om at det har vært gjennomført en reell toinstansbehandling av saken og at klagenemndas vedtak er endelig og ikke kan påklages. Uriktig/upresis informasjon mht. klageadgangen er svært beklagelig, men dette medfører ikke i seg selv ugyldighet eller en rett til å få saken behandlet på nytt, etter mitt skjønn. Hvis abonnenten ikke

slår seg til ro med dette, må han selv bringe saken videre til Sivilombudet eller domstolen.

Håper dette kan bidra til en avklaring.


Minner ellers om at vi planlegger et webinar for medlemmer den 24. november om klagebehandling og særskilt klagenemnd.

Med vennlig hilsen

Elen Schmedling Gimnæs

Advokatfullmektig

+47 48 28 75 50 | esg@samfunnsbedriftene.no

 **Samfunnsbedriftene**

Haakon VIIs gate 9, Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
samfunnsbedriftene.no | [Facebook](#) | [Twitter](#)

Vedlegg regler særskilt klagenemnd

Samfunnsbedriftene / Aktuelt

Om «særskilt klagenemnd»

Ny kommunelov fra 2018 medførte krav om en egen klagenemnd for mange av våre medlemmer. Vi ser på hvilke forpliktelser det kan gi for aksjeselskaper og interkommunale selskaper.

Med den nye kommuneloven kom det også en endring i forvaltningsloven § 28 andre ledd om klagenemnd for selvstendige rettssubjekter. Denne endringen har direkte betydning for de kommunalt eide selskapene som etter delegert myndighet fatter enkeltvedtak.

Samfunnsbedriftene har fått flere spørsmål om innholdet og rekkevidden av forpliktelser som følger av den nye bestemmelsen. Her får du vite hva ditt selskap må forholde seg til.

Krav om klagenemnd

I forbindelse med den nye kommuneloven ble det uttrykt ønske om å klargjøre hvem som skal stå for klagebehandlingen når et eget rettssubjekt treffer enkeltvedtak etter overført myndighet fra en kommune eller fylkeskommune.

For noen virksomheter følger det av særloven som gir hjemmel til å delegere myndighet, hvordan klageordningen er. Uklarheten som eksisterte gjaldt i de tilfeller hvor klagesystemet ikke fremgikk av den enkelte særloven. Dette er en situasjon som er vanlig for svært mange av våre medlemmer; for eksempel innen avfall ved søknader om fritak fra renovasjonsordningen, innen brann og redning ved vedtak om feiertilsyn, samt flere andre tilfeller.

For medlemmer med interkommunalt eierskap kunne det, inntil denne lovendringen kom, være uklart hvor klager over slike vedtak skulle rettes, og det har vært noe ulik praksis i ulike kommuner/samarbeid.

Etter å ha vurdert ulike alternativer i høringsrunden, besluttet lovgiver at en særskilt klagenemnd var det rette for slike selskaper. Kravet om en særskilt klagenemnd ble innført ved en endring i forvaltningsloven § 28, som trådte i kraft samtidig med ny kommunelov (ved første konstituering etter kommunevalget), ønsket lovgiver å klargjøre dette.

Hva regulerer bestemmelsen i forvaltningsloven?

Bestemmelsen i forvaltningsloven (fvl) § 28, andre ledd, andre punktum lyder:

«For enkeltvedtak som er truffet av egne rettssubjekter som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen, er klageinstansen én eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet.»

To betingelser må være oppfylt for at en virksomhet må opprette en særskilt klagenemnd.

1. For det første må virksomheten regnes som et «eget rettssubjekt». Aksjeselskap (AS) og interkommunale selskaper (IKS) omfattes av denne ordlyden. Kommunale og fylkeskommunale foretak faller imidlertid utenfor denne reguleringen da de ikke er selvstendige rettssubjekter. Det samme gjelder enkelte andre samarbeid som er opprettet med hjemmel i kommuneloven. Vi vil i det følgende fokusere på de selskapene som har flere kommuner inne på eiersiden; altså IKS og interkommunale AS.
2. For det andre må kommunen ha delegert myndighet til å treffe enkeltvedtak som kan påklages. Enkeltvedtak er etter forvaltningsloven § 2 første ledd b) et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer. Slike vedtak kan påklages. Klager på andre beslutninger selskapet

treffer – som for eksempel administrative beslutninger eller beslutninger om å inngå kontrakter, skal ikke behandles av den særskilte klagenemnda.

Dersom disse to betingelsene er oppfylt, skal «det øverste organet i rettssubjektet» oppnevne klagenemnd. I et AS er det generalforsamlingen, mens i et IKS er det representantskapet som skal oppnevne klagenemnden. Det er altså ikke kommunens oppgave.

For de fleste selskaper vil det være mest aktuelt å opprette én særskilt klagenemnd. I tilfeller hvor det er en stor saksmengde som skal behandles og mange klager innenfor ulike fagområder, kan det være aktuelt med flere klagenemnder, men dette er mindre aktuelt for våre medlemmer.

Bestemmelsen kan etter ordlyden se ut til å åpne for en særskilt klagenemnd i hver eierkommune for selskaper med flere kommuner som eiere. Det er imidlertid ikke riktig tolkning. I forarbeidene til kommuneloven, Prop. L 46 (2017-2018) punkt 19.5.2, kan man lese følgende om dette:

«...en slik klageordning (med klage til hver enkelt kommune) kan undergrave det forpliktende elementet i samarbeidet. Mange vil dessuten kunne komme til å klage for å få saken behandlet i hjemkommunen sin. En ordning med egne klagenemnder for hver av deltakerkommunene vil også kunne føre til forskjellsbehandling basert på hvilken kommune klagerne er bosatt i, noe som vil kunne redusere legitimiteten samarbeidet har i befolkningen.

Utvalget viser til at et annet argument mot denne løsningen er at den vil kunne gjøre det vanskelig for det interkommunale organet å praktisere regelverket i framtidige saker. Organet skal jo innrette seg etter praksisen fra klagebehandlingen. Med flere klagenemnder kan dette bli vanskelig dersom klageinstansene kommer til ulike resultater.

Departementet følger i proposisjonen punkt 19.5.4 opp med å slutte seg til at klagebehandlingen bør legges til særskilte klagenemnder og begrunner det hovedsakelig med at en slik ordning vil sikre en enhetlig praksis og bygge opp under samarbeidets forpliktende karakter.

Kravet om at klagenemnda skal være «særskilt» må tolkes slik at eierkommunene ikke kan ha instruksjonsmyndighet overfor nemnda i konkrete saker som skal avgjøres. Det følger også forutsetningsvis av forvaltningslovens system at ingen har instruksjonsrett over klageinstansen (se bl.a. forvaltningsloven § 34 om klageinstansens myndighet). Derfor har heller ikke representantskapets eller generalforsamlingens medlemmer slik instruksjonsmyndighet.

Hvem kan sitte i den særskilte klagenemnda?

Det fremgår ikke av forvaltningsloven eller av forarbeidene til bestemmelsen hvordan valg av klagenemnd skal skje. Det kan besluttes av deltakerkommunene (eierne) selv. Det er heller ikke gitt noen føringer eller begrensninger knyttet til oppnevning, sammensetning, hvor mange eller hvem som kan være deltakere i klagenemnden. Eierorganet til det enkelte selskapet er således gitt et handlingsrom.

Sivilombudsmannen har imidlertid i sak (2019/3089) uttalt at styret i et IKS ikke kan opptre som klageorgan for vedtak truffet av selskapets administrasjon i første instans.

Det er ellers naturlig å minne om at det finnes rettslige føringer etter forvaltningslovens habilitetsregler, som må ivaretas både ved oppnevning av nemndsmedlemmer og ved arbeid i konkrete saker i klagenemnda.

Hvilke regler gjelder for saksbehandlingen av klager?

Der selskapet treffer enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, som påklages, vil klagebehandlingen i hovedtrekk se slik ut:

- Klagen skal fremsettes for selskapet, som er det forvaltingsorganet som traff vedtaket. Dette følger av fvl. § 32 første ledd, bokstav a). Klagebehandlingen følger forvaltningslovens system.
- Når selskapet mottar klagen, skal det som underinstans i klagesaken «foreta de undersøkelser klagen gir grunn til». Det skal altså ikke opprettes noe eget sekretariat for klagenemnda som skal forberede sakene. Selskapet kan oppheve eller endre vedtaket, dersom det finner klagen begrunnet. Dette betyr at

selskapet har kompetanse til å omgjøre egne vedtak hvis det f.eks. ser det er feil ved innholdet eller saksbehandlingen. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger (klager har ikke klagerett på det aktuelle vedtaket, klagen er fremsatt alt for sent el.), kan selskapet også på visse vilkår avvise saken. Dette følger av fvl. § 33 andre ledd.

- Hvis selskapet etter denne vurderingen ikke opphever vedtaket eller treffer nytt vedtak, så skal saken oversendes til klageorganet (klageinstansen) «så snart den er tilrettelagt», jf. fvl. § 33 fjerde ledd. Dersom underinstansen/selskapet fastholder sitt vedtak etter klagen, er det vanlig at det lages et oversendelsesbrev som følger saken til klageorganet, der man f.eks. kommenterer de innsigelser som er reist i klagen og begrunner hvorfor de ikke er tatt til følge. Kopi av dette må som hovedregel også sendes til den som har klaget. Klageren kan på den måten få anledning til å kommentere eventuelle nye momenter som fremkommer i oversendelsen.
- Det oppnevnte klageorganet kan deretter prøve *alle sider av saken*, herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klagenemnda kan treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen/selskapet til helt eller delvis ny behandling. Klageorganets kompetanse fremgår av fvl. § 34. Sentralt står plikten til påse at saken er så godt opplyst som mulig før nytt vedtak treffes. Klageorganet kan i denne sammenheng også pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser.
- Klageorganets vedtak kan som hovedregel ikke påklages videre. Klageorganets vedtak blir dermed det endelige vedtaket som får konkrete rettsvirkninger for den som vedtaket retter seg mot. Unntak kan tenkes i tilfeller der det følger av særlov at vedtaket likevel kan påklages til Statsforvalteren, departementet el. Når forvaltningens klagemuligheter er oppbrukte, har klageren adgang til å bringe saken inn for domstolen.
- Kommunens administrasjon har ikke noen formell rolle i behandlingen av klagesaker truffet av selskaper som er interkommunalt eid.

Skrevet av Agnete Busengdal Sommerset / 19. februar 2021

SAK 62/23

Orienteringer

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.11.2023

Vedlegg:

- a) Forum for kontroll og tilsyn, 1. november 2023: Invitasjon til medlemskap i Forum for kontroll og tilsyn
- b) Salten Regionråd, Møte i Salten Regionråd KO og Salten Regionråd IPR 09. – 10. November 2023
- c) Salten kontrollutvalgsservice 19.10.2023, brev til Bodø kommune: Ny bestemmelse i kommuneloven § 23-6. Oversendelse til kontrollutvalget av kopi av innkallinger til møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer
- d) Kommunal- og distriktsdepartementet, oktober 2023: Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven
- e) Inge Sund, epost 17.10.2023 til Bodø kommune – kopi til kontrollutvalget: Korrekt registrering av eiendom / avtale 10663, vedlagt
 - a. Matrikelbrev for 1804 88/11
- f) Bodø kommune 23.10.2023, brev til Inge Sund – kopi til kontrollutvalget: Svar på henvendelse "Korrekt registrering av eiendom", vedlagt
 - a. Krav om matrikelretting
 - b. Svar på krav om matrikelretting
 - c. Statsforvalteren Bodø kommune OKF om 161 F - skjemabasert klage.docx
 - d. Unntatt etter off.l. § 13, jf. esktl § 29: Oversendelse av Klage på avslag - matrikelretting - gbnr 88/11 i Bodø kommune
 - e. Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak -88_11 Bodø.pdf
 - f. Kommunal- og distriktsdepartementet: Registrering i matrikkelen - gnr. 88 bnr. 11 i Bodø kommune.pdf

Bakgrunn for saken:

Mottatte og aktuelle dokumenter og henvendelser legges frem for kontrollutvalget til orientering, og vurdering av eventuell oppfølging. I tillegg til brev og andre henvendelser vil dette gjelde

- Innkallinger til representantskap og generalforsamlinger (vedlegg b)
- Uttalelser, tolkninger og annet fagstoff fra departement og interesseorganisasjoner innen kontroll og tilsyn (FKT og NKRF) (vedlegg a, c)
- Rapporter etter statlige tilsyn

Vedlegg a) er kopi av brev til leder av kontrollutvalget med Invitasjon til medlemskap i Forum for kontroll og tilsyn (FKT). FKT har som primæroppgave å styrke kontrollutvalgets uavhengige rolle som bestiller av revisjonsoppdrag på kommunestyrets vegne, samt være en uavhengig og synlig organisasjon som kanaliser medlemmenes interesser til sentrale myndigheter. Årlig kontingent for 2024 er 18 000 for kommuner med 50001-75000 innbyggere.

Vedlegg b) er innkallinger til representantskap i Salten Regionråd KO (kommunalt oppgavefelleskap) og Salten Regionråd IPR (interkommunalt politisk råd). I samsvar med tidligere praksis og anbefalinger legges innkallingene frem for kontrollutvalget til orientering.

I vedlegg c) har sekretariatet på bakgrunn av endret kommunelov, bedt kommunen om kopi av innkallinger til møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer.

Inndyr, 20. november 2023

Lars Hansen
Sekretariatsleder

Kommuner og fylkeskommuner

Attn.: leder av kontrollutvalget

1. november 2023

Invitasjon til medlemskap i Forum for kontroll og tilsyn (FKT)

Vel overstått konstituering og valg av nytt kontrollutvalg.

Stortinget har gitt kommunestyret det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens virksomhet. Som kommunestyrets utøvende organ, har kontrollutvalget en sentral rolle ved å legge føringer på hvor kontrollen kan settes inn. Det kan være undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og om vedtak iverksettes, for å nevne noe.

For at kontrollutvalget skal være i stand til å fylle funksjonen sin, må medlemmene ha tilstrekkelig kunnskap om kontrollutvalgets rolle og oppgaver.

FKT KAN TILBY

- En organisasjon som har som primæroppgave å styrke kontrollutvalgets uavhengige rolle som bestiller av revisjonsoppdrag på kommunestyrets vegne.
- En uavhengig og synlig organisasjon som kanaliser medlemmenes interesser til sentrale myndigheter. Dette gjør vi ved å bidra med kompetanse og påvirkning.



- Kompetansepåfyll gjennom fagkonferanse i forbindelse med årsmøtet. Vi tilbyr et eget tilbud til kontrollutvalgsledere gjennom «Kontrollutvalgslederskolen» og vi setter opp webinarer på ulike tema når det er aktuelt. For kontrollutvalgssekretariatene har vi en årlig samling.

På alle våre arrangement gir vi medlemsrabatter.

[Våre konferanser og fagsamlinger i 2024.](#)

- Veiledere som er rettet særskilt til kontrollutvalget: «Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget», «Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskap og årsberetning» og «Kontrollutvalgets påseansvar overfor revisor». Vi utvikler nye veiledere løpende og medlemmene får bidra ved å delta i arbeidsgrupper og inviteres til å gi hørings svar.

[Våre veiledere.](#)

KONTROLLUTVALGET MÅ LØFTES FRAM

Det viktig at kontrollutvalgene gis muligheten til å være direkte representert i en organisasjon som har som mål å ivareta utvalgets rolle og funksjon i det kommunale egenkontrollsystemet. [Styret i FKT](#) er derfor sammensatt med lik fordeling av folkevalgte representanter og ansatte i sekretariat.

FKT har i dag 195 kommuner og 7 fylkeskommuner som medlemmer. I tillegg er det 22 kontrollutvalgssekretariat som er medlemmer. Disse dekker mer enn 250 kommuner/fylkeskommuner. Det eksisterer pr. i dag ingen andre organisasjoner som organiserer kommunale kontrollutvalg.

[Våre medlemmer](#)

Vi har registrert at deres kommune ikke er medlem og håper dere vil bli med på laget. Vi henvender oss til kontrollutvalget fordi vårt medlemstilbud først og fremst en hjelp og støtte for dere.

Med alt vi gjør ønsker FKT å oppnå en bedre kommunal egenkontroll som kan gi økt tillit til kommunen. Med et medlemskap i FKT står kommunen sterkere i arbeidet med å få til en godt fungerende egenkontroll.



INNMELDING

Innmelding skjer på bakgrunn av et vedtak i kontrollutvalget. Kontrollutvalgsleder kan be sekretariatet forberede en sak om medlemskap.

Innmelding i FKT kan gjøres ved å sende e-post til fkt@fkt.no eller via hjemmesiden: www.fkt.no/bli-medlem. Her finnes også en oversikt over våre kontingentsatser.

Kopi:

- Ordfører
- Politisk sekretariat

Med vennlig hilsen

Anne-Karin Femanger Pettersen

Forum for kontroll og tilsyn



MØTE I SALTEN REGIONRÅD KO OG SALTEN REGIONRÅD IPR 09. – 10. NOVEMBER 2023

NORDLAND NASJONALPARKSENTER / ROGNAN HOTELL

SAKSLISTE

Møtestart kl. 13.00

Velkommen til Saltdal

Torsdag kl. 13:00

Presentasjon av Salten Regionråds virksomhet

ved administrasjonen

Gjennomgang av ny selskapsstruktur

ved advokat Håkon A. Riegels, Samfunnsbedriftene

Presentasjon av representantene i møtet

Representantskapsmøte i Salten Regionråd Kommunale Oppgavefelleskap ca. kl. 15:00

- KO-sak 01/23 **Valg av møteleder, referent og representanter til å signere protokollen**
- KO-sak 02/23 **Godkjenning av innkalling og dagsorden**
- KO-sak 03/23 **Valg av leder og nestleder til Representantskapet**
- KO-sak 04/23 **Oppnevning av valgkomite for valg av styre**
- KO-sak 05/23 **Valg av interimsstyre, herunder leder og nestleder**
- KO-sak 06/23 **Intern organisering – vedtekter for Salten Friluftsråd, Salten Kultursamarbeid og Felles Ansvar i Salten**

Representantskapsmøte i Salten Regionråd Interkommunale Politiske Råd ca. kl. 16:30

- IPR-sak 01/23 **Valg av møteleder, referent og representanter til å signere protokollen**
- IPR-sak 02/23 **Godkjenning av innkalling og dagsorden**
- IPR-sak 03/23 **Valg av leder og nestleder til Representantskapet**
- IPR-sak 04/23 **Valg av Arbeidsutvalg**
- IPR-sak 05/23 **Innmeldt sak fra Bodø kommune**
 - a) Bodø kommune v/kommunedirektør: Rapportering om status i «Ett digitalt Salten»
- IPR-sak 06/23 **Valg av representant til Nordlandsmuseets Råd**
- IPR-sak 07/23 **Valg av representanter til Vannregionutvalg Nordland (RVU)**
- IPR-sak 08/23 **Valg av representant til Rådet for Nordland Nasjonalparksenter**
- IPR-sak 09/23 **Valg av representant til Statskog regionutvalg**



Fredag kl. 09:00

Morgensamling v/ Saltdal kommune

Møte i Salten Regionråd Interkommunale Politiske Råd fortsetter

- IPR-sak 10/23 **Referat fra forrige møte i Salten Regionråd**
- IPR-sak 11/23 **Orienteringer**
- sekretariatet
- rådmanns- og kommunedirektørutvalget
- IPR-sak 12/23 **Orientering fra Helsefelleskap Lofoten, Vesterålen og Salten**
- IPR-sak 13/23 **Saltenstrategier 2024-2028 – oppstart og organisering av prosess**
- IPR-sak 14/23 **Høringsuttalelse KVVU for transportløsninger i Nord-Norge og KVVU Nord-Norgebanen**
- IPR-sak 15/23 **Høringsuttalelse KVVU Green**
- IPR-sak 16/23 **Orientering om Barents Road International Organisation**
- IPR-sak 17/23 **Orienteringssak om Iris-fondet**

Praktiske opplysninger

Møte dag 1: Nordland Nasjonalparksenter, Storjord i Saltdal

Møte dag 2: Rognan Hotell

Overnatting på Rognan Hotell

| | | |
|---------------------|--------------|---|
| Torsdag 9. november | 12.00 | Lunsj på Nordland nasjonalparksenter |
| | 13.00 | Møtestart Salten Regionråd KO og Salten Regionråd IPR |
| | 15.00 | Representantskapsmøte Salten Regionråd KO |
| | 16.30 | Representantskapsmøte Salten Regionråd IPR |
| | 17.30 | Møteslutt |
| | 19.30 | Aperetiff Rognan hotell |
| | 20.00 | Middag Rognan hotell |
| Fredag 10. november | 08.00 | Frokost på Rognan Hotell |
| | 09.00 | Morgensamling v/Saltdal kommune |
| | 10.00 | Møtestart Salten Regionråd IPR |
| | 13.00 | Lunsj og hjemreise |

Regionrådet skal fotograferes i løpet av møtet. Fotograferingen skjer på torsdag.

Det tas forbehold om endringer i tidspunkt.

Bodø kommune
v/ kommunedirektøren
Postboks 319

8001 BODØ

Ny bestemmelse i kommuneloven § 23-6. Oversendelse til kontrollutvalget av kopi av innkallinger til møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer

Kommuneloven 23-6, femte ledd er endret fra 1.7.2023: *Kommuner og fylkeskommuner skal sørge for at kontrollutvalget blir varslet om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer. Kontrollutvalget har rett til å være til stede i disse møtene.* I forhold til tidligere er det nå slått fast at det er kommunen / fylkeskommunen som skal sørge for at kontrollutvalget blir varslet om de nevnte møtene.

Jeg ber derfor om at sekretariatet får tilsendt kopi av innkallinger til generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer som er omfattet av bestemmelsen i kommuneloven § 23-6, 1. ledd (*a. interkommunale selskaper etter IKS-loven, b. interkommunale politiske råd, c. kommunale oppgavefelleskap d. aksjeselskap der en kommune eller fylkeskommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer*)

Vi har på plass rutiner hvor følgende enheter selv sender kopi av sine innkallinger, og ber derfor om å **ikke** få tilsendt kopi av innkallinger angående følgende virksomheter:

- Iris Salten IKS,
- Salten Brann IKS,
- Helse- og Miljøtilsyn Salten IKS,
- Salten kommunerevisjon IKS
- Salten Regionråd KO
- Salten Regionråd IPR
- Salten kontrollutvalgsservice KO
- KO Arkiv i Nordland

For **øvrige eierskap** omfattet av kom.l § 23-6 1.ledd ber jeg om at kopi av innkallinger sendes til post@sekretariatet.no.

Inndyr, 19. oktober 2023

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lars Hansen', with a long horizontal flourish extending to the right.

Lars Hansen
Sekretariatsleder



Kommunal- og
distriktsdepartementet

Veileder

Veileder om interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven



| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Innledning..... | 9 |
| 1.1 | Om veilederen | 9 |
| 1.2 | Har du spørsmål om interkommunalt samarbeid?..... | 10 |
| 1.3 | Har du forslag til hvordan veilederen kan bli bedre?..... | 11 |
| 2 | Generelt om interkommunalt samarbeid..... | 12 |
| 2.1 | Hva er interkommunalt samarbeid?..... | 12 |
| 2.2 | Hva er <i>ikke</i> interkommunalt samarbeid? | 13 |
| 2.3 | Hvilke oppgaver kan kommuner samarbeide om? | 14 |
| 2.4 | Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid..... | 15 |
| 2.5 | Flere oppgaver i samme interkommunale samarbeid..... | 17 |
| 2.6 | Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner | 18 |
| 2.7 | Hvilke samarbeidsformer kan kommuner bruke? | 18 |
| 2.7.1 | Innledning | 18 |
| 2.7.2 | Oversikt over samarbeidsmodellene..... | 18 |
| 2.7.3 | Når kan kommunene samarbeide på andre måter?..... | 19 |
| 2.7.4 | Kort om tidligere samarbeidsmodeller etter kommuneloven..... | 21 |
| 2.8 | Forholdet til sektorlover | 22 |
| 2.9 | Kommunen beholder ansvaret ved samarbeid..... | 23 |
| 2.10 | Hovedregelen er at samarbeid er frivillig..... | 24 |
| 3 | Overordnet om de ulike samarbeidsmodellene | 24 |
| 3.1 | Innledning..... | 24 |
| 3.2 | Hva kjennetegner de ulike samarbeidsmodellene? | 25 |
| 3.2.1 | Innledning | 25 |
| 3.2.2 | Interkommunalt politisk råd (IPR) | 25 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.2.3 | Kommunalt oppgavefelleskap (KO) | 26 |
| 3.2.4 | Vertskommunesamarbeid | 28 |
| 3.2.5 | Interkommunalt selskap (IKS)..... | 30 |
| 3.2.6 | Aksjeselskap (AS) | 31 |
| 3.2.7 | Samvirkeforetak (SA) | 32 |
| 3.2.8 | Foreninger | 33 |
| 3.3 | Hvilke samarbeidsmodeller kan fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift? | 34 |
| 3.3.1 | Innledning | 34 |
| 3.3.2 | Vertskommunesamarbeid gir en generell hjemmel..... | 34 |
| 3.3.3 | Andre samarbeidsmodeller krever at særlov åpner for det..... | 35 |
| 3.3.4 | Særlige regler for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap | 36 |
| 3.3.5 | Hvordan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak til et samarbeid? | 36 |
| 3.3.6 | Forvaltningsloven og klageregler gjelder når samarbeid fatter enkeltvedtak | 37 |
| 3.3.7 | Hva gjelder når loven ikke åpner for at samarbeidet selv kan fatte enkeltvedtak? | 38 |
| 3.4 | Hvilke samarbeid er et eget rettssubjekt?..... | 40 |
| 3.5 | Når gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven for ulike samarbeidsmodeller? | 41 |
| 3.5.1 | Forvaltningsloven | 41 |
| 3.5.2 | Offentlighetsloven | 43 |
| 4 | Reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte..... | 46 |
| 4.1 | Innledning..... | 46 |
| 4.2 | Reglene om offentlige anskaffelser | 46 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4.2.1 | Utgangspunkt: kjøp av varer og tjenester skal skje ved konkurranse | 46 |
| 4.2.2 | Unntak for samarbeid i offentlig sektor mv. | 47 |
| 4.2.3 | Oppsummering..... | 50 |
| 4.3 | Reglene om offentlig støtte | 50 |
| 5 | Vertskommunesamarbeid | 51 |
| 5.1 | Overordnet om vertskommunesamarbeid..... | 51 |
| 5.1.1 | Begrepene vertskommune, samarbeidskommune og deltakerkommune 52 | |
| 5.1.2 | Samarbeid mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner | 52 |
| 5.2 | Når kan vertskommunemodellen brukes? | 53 |
| 5.2.1 | To modeller for vertskommunesamarbeid | 54 |
| 5.2.2 | Administrativt verstkommunesamarbeid | 55 |
| 5.2.3 | Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd | 55 |
| 5.3 | Delegering av myndighet ved vertskommunesamarbeid | 57 |
| 5.3.1 | Overordnet om delegering | 57 |
| 5.3.2 | Forholdet mellom samarbeidsavtalen og delegeringsvedtak | 57 |
| 5.3.3 | Delegering ved administrativt vertskommunesamarbeid | 58 |
| 5.3.4 | Delegering ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd | 59 |
| 5.3.5 | Saker av prinsipiell betydning | 60 |
| 5.4 | Samarbeidsavtalen..... | 61 |
| 5.4.1 | Administrativt vertskommunesamarbeid: avtale mellom samarbeidskommunen og vertskommunen..... | 62 |
| 5.4.2 | Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd: felles avtale | 62 |
| 5.4.3 | Obligatorisk innhold i samarbeidsavtalen..... | 62 |
| 5.4.4 | Eksempler på hva samarbeidsavtalen ellers kan regulere | 63 |

| | | |
|-------|---|----|
| 5.4.5 | Endringer i samarbeidsavtalen..... | 64 |
| 5.4.6 | Fordelingen av kostnader mellom deltakerkommunene skal fastsettes i samarbeidsavtalen | 64 |
| 5.4.7 | Kopi av samarbeidsavtalen skal sendes til statsforvalteren..... | 65 |
| 5.5 | Samarbeidskommunenes styringsmuligheter | 65 |
| 5.5.1 | Overordnet om styring..... | 65 |
| 5.5.2 | Rutiner for orientering av samarbeidskommunene..... | 65 |
| 5.5.3 | Kommunene kan trekke tilbake vertskommunens myndighet – en sikkerhetsventil | 66 |
| 5.5.4 | Oppfølging fra kommunedirektøren eller medlemmene av nemnda | 66 |
| 5.5.5 | Deltakerne kan gi instruksjer og omgjøre vedtak..... | 66 |
| 5.5.6 | Særlige krav til avstemninger i nemnda | 67 |
| 5.5.7 | Vertskommunens styringsrett..... | 67 |
| 5.5.8 | Eierskapsmelding og eierstyring | 67 |
| 5.6 | Vertskommunesamarbeid kan organiseres på mange ulike måter | 68 |
| 5.6.1 | Vertskommune med eller uten folkevalgt nemnd? | 68 |
| 5.6.2 | Handlingsrommet ved administrativt vertskommunesamarbeid..... | 70 |
| 5.6.3 | Handlingsrommet ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd | 73 |
| 5.6.4 | Lokalisering av tjenester | 75 |
| 5.7 | Budsjett og regnskap i vertskommunen | 75 |
| 5.8 | Klage, omgjøring, kontroll og tilsyn | 76 |
| 5.8.1 | Klage og omgjøring..... | 76 |
| 5.8.2 | Omgjøring uten klage..... | 78 |
| 5.8.3 | Lovlighetskontroll | 78 |

| | | |
|-------|--|----|
| 5.8.4 | Domstolsprøving | 79 |
| 5.8.5 | Kontrollutvalget | 79 |
| 5.8.6 | Statlig tilsyn | 80 |
| 5.8.7 | Internkontroll..... | 80 |
| 5.9 | Oppløsning og uttreden | 81 |
| 5.10 | Regelverket for ansattes rettigheter | 82 |
| 6 | Kommunalt oppgavefellesskap og interkommunalt politisk råd..... | 82 |
| 6.1 | Overordnet om kommunalt oppgavefellesskap og interkommunalt politisk råd 82 | |
| 6.2 | Begrepene deltakerkommune og kontorkommune | 83 |
| 6.3 | Når kan samarbeidsmodellene brukes? | 84 |
| 6.3.2 | Interkommunalt politisk råd..... | 85 |
| 6.3.3 | Kommunalt oppgavefellesskap..... | 86 |
| 6.4 | Forholdet til kommunelovens øvrige regler..... | 87 |
| 6.5 | Regler for å opprette et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefellesskap | 87 |
| 6.5.1 | Kommunestyrene vedtar å opprette samarbeidet og må være enige om hvem som skal være med | 87 |
| 6.5.2 | Minst to kommuner eller fylkeskommuner | 88 |
| 6.5.3 | Samarbeid forbeholdt kommuner og fylkeskommuner | 88 |
| 6.5.4 | Kan ikke fatte enkeltvedtak, unntatt om interne forhold og tilskudd | 88 |
| 6.5.5 | Krav til samarbeidets navn | 89 |
| 6.5.6 | Valgfritt om samarbeidet skal være eget rettssubjekt | 90 |
| 6.6 | Samarbeidsavtalen..... | 91 |
| 6.6.1 | Obligatorisk innhold i samarbeidsavtalen..... | 91 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 6.6.2 | Eksempler på hva samarbeidsavtalen ellers kan regulere | 92 |
| 6.6.3 | Endringer i samarbeidsavtalen..... | 93 |
| 6.7 | Styringsorganene og styringen av samarbeidet..... | 94 |
| 6.7.1 | Overordnet om styringsorganene | 94 |
| 6.7.2 | Representantskap | 94 |
| 6.7.3 | Underordnede styringsorganer | 96 |
| 6.7.4 | Daglig leder | 97 |
| 6.7.5 | Representantskap og andre styringsorganer er folkevalgte organer | 98 |
| 6.7.6 | Hvem er folkevalgte?..... | 98 |
| 6.7.7 | Møte- og talerett i organenes møter | 99 |
| 6.7.8 | Adgang til å bruke fjernmøte besluttes i det enkelte kommunestyret i samtlige deltakerkommuner | 100 |
| 6.7.9 | Reglement | 100 |
| 6.7.10 | Eierskapsmelding og eierstyring | 101 |
| 6.8 | Valg til organer i samarbeidet..... | 102 |
| 6.8.1 | Valgreglene i kommuneloven gjelder så langt de passer | 102 |
| 6.8.2 | Krav om kjønnsbalanse..... | 103 |
| 6.8.3 | Valgbarhet i representantskap..... | 104 |
| 6.8.4 | Valgbarhet i underordnede styringsorganer | 105 |
| 6.9 | Deltakernes økonomiske ansvar og forpliktelser..... | 106 |
| 6.9.1 | Ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel | 106 |
| 6.9.2 | Deltakernes innskuddsplikt og andre bidrag fastsettes i samarbeidsavtalen | 108 |
| 6.9.3 | Eierandel og ansvarsdel..... | 109 |
| 6.10 | Samarbeidet kan organiseres på mange ulike måter | 109 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 6.10.1 | Samarbeid som er eget rettssubjekt..... | 110 |
| 6.10.2 | Samarbeid som <i>ikke</i> er eget rettssubjekt | 111 |
| 6.10.3 | Lokalisering av tjenester | 113 |
| 6.11 | Krav om budsjett og regnskap | 113 |
| 6.11.1 | Krav om eget årsbudsjett og årsregnskap | 113 |
| 6.11.2 | Unntak fra kravet om eget årsbudsjett og årsregnskap for «små» samarbeid som ikke er eget rettssubjekt | 115 |
| 6.11.3 | Innarbeiding i kontorkommunens konsoliderte årsregnskap..... | 115 |
| 6.12 | Folkevalgt og administrativ kontroll..... | 116 |
| 6.12.1 | Kontrollutvalget | 116 |
| 6.12.2 | Internkontroll..... | 117 |
| 6.13 | Uttreden og oppløsning..... | 118 |
| 6.13.1 | Uttreden | 118 |
| 6.13.2 | Oppløsning..... | 119 |
| 6.14 | Regelverket for ansattes rettigheter | 119 |
| 7 | Sentrale begreper i veilederen | 120 |
| 8 | Kilder og kunnskapsgrunnlag | 123 |

1 Innledning

1.1 Om veilederen

I Norge er samarbeid mellom kommuner vanlig. Omfanget av samarbeid og hva kommunene samarbeider om varierer, men alle kommuner i Norge samarbeider med hverandre. Interkommunalt samarbeid er dermed en svært viktig del av kommunenes virksomhet.

Reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven gjelder i utgangspunktet for all organisering av virksomhet i et interkommunalt samarbeid. Det er derfor viktig at kommunene har god kjennskap til disse reglene. Målet er at denne veilederen kan være et bidrag til at kommuner forstår og følger reglene for interkommunalt samarbeid som følger av kommuneloven.

Departementet har tilknyttet seg en innspillsgruppe i arbeidet med veilederen. Innspillsgruppen har bestått av representanter fra tre statsforvalterembeter, KS, Samfunnsbedriftene, Forum for kontroll og tilsyn, NKRF, Distriktssenteret og Indre Østfold kommune. Departementet takker innspillsgruppen, som har kommet med viktige bidrag til arbeidet.

Målgruppe

Hovedmålgruppen for veilederen er lokalpolitikere, administrasjonen i kommuner og fylkeskommuner og andre som arbeider med interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven.

Innholdet i veilederen

I denne veilederen gir Kommunal- og distriktsdepartementet veiledning om reglene for interkommunalt samarbeid som følger av kommuneloven.

Veilederen har to generelle kapitler om hva interkommunalt samarbeid er, muligheter og begrensninger for interkommunalt samarbeid og kjennetegn på ulike samarbeidsmodeller, se kapittel 2 og 3.

I tillegg går veilederen mer i detalj om hvilke regler som gjelder for samarbeidsmodellene som reguleres i kommuneloven. I kapittel 5 er det et eget kapittel om vertskommunesamarbeid. I dette kapitlet er innholdet i veilederen *Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.*, som ble utgitt av daværende

Kommunal- og regionaldepartementet i 2011, videreført og oppdatert. Veilederen har videre et felles kapittel om samarbeidsformene kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd, se kapittel 6. Disse to samarbeidsformene var nye med kommuneloven 2018.

Veilederen har noe overordnet omtale av annet regelverk som er relevant for interkommunale samarbeid, for eksempel forvaltningsloven og offentlighetsloven, i tilknytning til de ulike samarbeidsformene. Reglene om offentlig støtte og anskaffelsesregelverket er omtalt særskilt i kapittel 4, men departementet går ikke grundig inn i disse rettsområdene.

Departementet gjør oppmerksom på at når det i veilederen står «kommune» omfatter dette også fylkeskommune, med mindre noe annet er presisert eller framgår av sammenhengen.

Forholdet mellom lovkrav og råd

Et av formålene med veilederen er å bidra til regeletterlevelse gjennom veiledning om kravene i loven. Når det står «skal», «må», «krav» eller lignende i veilederen, bygger teksten på bestemmelser i lov- eller forskrift, som skal følges.

I mange tilfeller gir loven bare minimumskrav, hvor kommunene ut over disse kan velge ulike løsninger. Generelt har kommunene stort handlingsrom både i valg av samarbeidsform og i hvordan samarbeidet innrettes. Når det i veilederen står «kan» eller det vises til ulike eksempler, betyr det at det er valgfrihet innenfor rammene av loven.

Et annet formål med veilederen er å spre kunnskap og erfaringer om hvordan kommuner kan arbeide for å oppnå velfungerende interkommunalt samarbeid. Noen steder i veilederen skriver departementet derfor om forhold det kan være «hensiktsmessig» å vurdere eller som kommuner «bør» gjøre, eller lignende formuleringer. Departementet presiserer at slike råd ikke er rettslig bindende. Det er valgfritt å forholde seg til rådene.

1.2 Har du spørsmål om interkommunalt samarbeid?

Statsforvalteren har i oppgave å veilede om muligheter og begrensninger i reglene for interkommunalt samarbeid etter kommuneloven og IKS-loven. Dersom du ikke finner

svar i denne veilederen eller i regelverket, kan du derfor ta kontakt med statsforvalteren i ditt fylke for å få råd og veiledning.

Dersom du har spørsmål om aksjeselskap, samvirkeforetak, anskaffelsesregler eller regler om offentlig støtte, er det Nærings- og fiskeridepartementet som har ansvaret for disse områdene. Det er DFØ som har fått i oppdrag å veilede om anskaffelsesreglene. Se fagsider om offentlige anskaffelser på Anskaffelser.no

KS er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for kommuner og fylkeskommuner. KS gir råd og veiledning om interkommunalt samarbeid, uansett samarbeidsmodell, både gjennom medlemsservice og gjennom advokatoppdrag for fylkeskommuner, kommuner og selskaper som eies av disse.¹

Samfunnsbedriftene (tidligere KS Bedrift) er arbeidsgiver- og interesseorganisasjon for små og mellomstore kommunalt eide selskaper. Samfunnsbedriftene organiserer mange interkommunale selskap, aksjeselskap, samvirkeforetak og foreninger, og flere interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap. Samfunnsbedriftene kan gi generell veiledning om organisering av interkommunalt samarbeid.

1.3 Har du forslag til hvordan veilederen kan bli bedre?

Kommunal- og distriktsdepartementet har som mål å videreutvikle veilederen og innarbeide flere temaer. Departementet ønsker derfor tilbakemeldinger om hvordan veilederen kan forbedres. Innspill kan sendes til postmottak@kdd.dep.no. Endringer vil kunne legges inn fortløpende. Oppdatert veileder vil alltid ligge tilgjengelig digitalt på regjeringen.no, inkludert informasjon om når veilederen ble endret sist.

¹ KS har også kurs og foredrag, og gir ut veiledning og bestiller utredninger. KS har blant annet gitt ut en rapport om interkommunalt samarbeid om IKT (2015) og KS advokatene har skrevet en FOU-utredning om samvirkeforetak for kommuner (2014).

2 Generelt om interkommunalt samarbeid

2.1 Hva er interkommunalt samarbeid?

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. 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. Interkommunale samarbeid kan dermed bestå av

- To eller flere kommuner
- To eller flere fylkeskommuner
- En eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner
- En eller flere kommuner/fylkeskommuner og ett eller flere interkommunale selskaper (IKS)

Interkommunalt samarbeid er altså 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.

Et interkommunalt samarbeid kan foregå gjennom interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til, se kommuneloven § 17-1 andre ledd. Kommunene har stor frihet til å velge hvordan de skal organisere samarbeidet, så lenge de er innenfor alternativene som er nevnt i bestemmelsen.

Figur 2.1 gir en oversikt over ulike måter kommuner kan løse oppgaver på. I figuren er lovfestede former for interkommunalt samarbeid markert med grønt.

Figur 2.1 Oversikt over ulike måter kommuner kan løse oppgaver på



Kilde: Figur av Oslo Economics, bearbeidet av Kommunal- og distriktsdepartementet

2.2 Hva er *ikke* interkommunalt samarbeid?

Samarbeid mellom kommuner og staten, private eller ideelle aktører

Der kommuner samarbeider med for eksempel staten eller private eller ideelle aktører, er det noe annet enn interkommunalt samarbeid, slik dette begrepet brukes i veilederen. Dette gjelder uavhengig av om flere kommuner er med i et slikt samarbeid med andre aktører. Slikt samarbeid kan for eksempel være organisert i en avtale, eller særlov kan regulere egne samarbeidsformer mellom stat og kommune.

Det er ingenting i veien for at et interkommunalt samarbeid inngår et samarbeid med statlige myndigheter. For eksempel kan et vertskommunesamarbeid ha en samarbeidsavtale med et statlig organ. Det statlige organet vil i slike tilfeller *ikke* være en del av vertskommunesamarbeidet.

Kjøp og salg av tjenester

Kjøp og salg av tjenester mellom kommuner omtales ikke som interkommunalt samarbeid i denne veilederen. Ved kjøp og salg av tjenester mellom kommuner er det viktig å være oppmerksom på at reglene om offentlige anskaffelser som utgangspunkt kommer til anvendelse.

Kjøp og salg av tjenester mellom kommuner, mellom kommuner og kommunale samarbeidsordninger og mellom kommunale samarbeidsordninger er på visse vilkår unntatt fra anskaffelsesreglene. Dette er i hovedsak regulert i forskrift om offentlige anskaffelser kapittel 3. Se nærmere omtale av interkommunalt samarbeid og forholdet til reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte i kapittel 4.

Kommunale foretak

Det er ikke interkommunalt samarbeid når kommuner løser oppgaver gjennom å opprette kommunale foretak etter kommuneloven kapittel 9. Kommunale foretak opprettes av enkeltkommuner. Dette betyr at to eller flere kommuner ikke kan opprette felles kommunale foretak.

Kommunalt foretak er beregnet på tilfeller hvor kommunen ønsker å gi virksomhetens ledelse noe større frihet enn det kommuneloven ellers gir rom for.

Et alternativ til kommunalt foretak kan være et kommunalt heleid aksjeselskap. Men hvis kommunen ikke ønsker å gi virksomheten så stor grad av frihet og juridisk selvstendighet som aksjeselskapsformen i utgangspunktet innebærer, kan kommunalt foretak være en bedre organisering.

Stiftelser

Stiftelser er selveiende. Det betyr at det formelt sett ikke er noen eiere som har direkte styring med virksomheten. Stiftelse regnes dermed ikke som et interkommunalt samarbeid, og er ikke med i opplistingen av samarbeidsmodeller for interkommunalt samarbeid i kommuneloven § 17-1 andre ledd.

Stiftelser reguleres av stiftelsesloven. Kommunen kan ta initiativ til å opprette stiftelser. Kommunen kan legge rammene for stiftelsen når vedtektene fastsettes, men har ut over dette liten mulighet til å påvirke stiftelsen. Vedtak som fattes i styret til stiftelsen er endelige, og kan ikke omgjøres av et kommunalt organ. Når stiftelsen er opprettet, har ikke den som opprettet stiftelsen lenger rådighet over verdien som er overført til stiftelsen.

2.3 Hvilke oppgaver kan kommuner samarbeide om?

Kommuneloven § 17-1 første ledd slår fast at kommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid. 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 delegeringssperre, som krever at visse beslutninger må tas av kommunestyret eller formannskapet i kommunen (se definisjon av delegeringssperre i kapittel 7). Det er også begrensninger i hvilke samarbeidsmodeller man kan bruke til ulike typer samarbeid. For eksempel er det begrenset hvilke samarbeidsformer som

kan brukes for samarbeid om lovpålagte oppgaver hvor det er nødvendig å fatte enkeltvedtak.

Generelt har likevel kommuner stor frihet til å velge hva de vil samarbeide om. Kommuner kan samarbeide om utførelsen av tjenester eller andre felles oppgaver. Kommuner kan for eksempel inngå samarbeid om driftsoppgaver, administrative tjenester som IKT, HR og kompetanseutvikling. Samarbeid kan dreie seg om forretningsmessig virksomhet, ha et ideelt formål eller løse oppgaver som følger av lov, for eksempel innen beredskap, helse eller barnevern. Det kan også inngås rent politisk samarbeid om samfunnsutviklingen innenfor et geografisk område.

Samarbeid kan være langsiktig eller mer ad-hoc, for eksempel knyttet til en bestemt oppgave eller tidsavgrenset prosjekt. Det kan være store samarbeid med mange, faste samarbeidspartnere og mange ansatte, eller bare to kommuner som går sammen for å løse en begrenset oppgave.

2.4 Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid

Alle kommuner i Norge samarbeider, men omfanget av samarbeid varierer. Det kan være ulike grunner til at kommuner inngår i et interkommunalt samarbeid. Én grunn kan være å bedre kvaliteten på tjenesten eller oppgaven. Samarbeid kan for eksempel være gunstig for å sikre store og robuste fagmiljøer, eller hvis det er nødvendig med spesialisert utstyr som det er krevende for hver kommune å ivareta på egenhånd. Samarbeid er særlig aktuelt hvis kommunen ellers mangler ressurser og kvalifisert personell. Det kan for eksempel føre til bedre kvalitet og robusthet å samarbeide om barnevern, krisesenter, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og legevakt.

Et samarbeid kan videre føre til større volum på tjenesteproduksjonen, noe som legger til rette for mer hensiktsmessig drift av tjenesten. Samarbeid om brann- og redningstjeneste, renovasjon og krisesenter er eksempler på samarbeid som kan gi slike effekter.

En annen grunn til å samarbeide, kan være kostnadseffektivitet. 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. Det er viktig å være klar over at kostnader knyttet til etablering og styring av samarbeidet kan «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.²

Forvaltning av felles områder kan være en grunn til å samarbeide. Dersom naturressurser eller infrastruktur strekker seg over flere kommuner, kan det være hensiktsmessig å samarbeide med andre kommuner om planlegging og forvaltning av områdene. Det kan for eksempel gjelde vann, skog, skiløyper, stier, veier og transport. Geografiske områder i en region kan også ha felles utfordringer som kan løses i et samarbeid, for eksempel samarbeid om felles beredskap ved naturkatastrofer, oversvømmelser og brann.

Videre kan et interkommunalt samarbeid opprettes for å styrke regionen, for eksempel ved å utvikle felles næringspolitikk for området eller fremme viktige saker som er felles for kommunene i samme område. Det kan være enklere å få gjennomslag overfor nasjonale myndigheter hvis flere kommuner eller fylkeskommuner står sammen. I tillegg kan et slikt politisk samarbeid gi de folkevalgte et nettverk på tvers av kommunegrensene, noe som kan føre til bedre relasjoner mellom kommunene.

Oppsummert er det mange grunner til å samarbeide på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

Før nye samarbeid etableres, og ved drift, styring og kontroll av eksisterende samarbeid, er det likevel viktig å være klar over at det også kan være noen utfordringer med interkommunalt samarbeid.

Det kan for eksempel være krevende å sørge for tilstrekkelig samordning med andre tjenester eller oppgaver i kommunen. I tillegg kan samarbeid føre til redusert fysisk

² Brandtzæg, B. A. (2006) *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*, Rapport nr 229, Telemarksforskning.

tilgjengelighet, eller at kan bli utfordrende å finne smidige, lokale løsninger.³ 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.

Slike utfordringer kan delvis motvirkes gjennom at kommunene avklarer hva som er formålet med samarbeidet, hvordan ansvarsforhold skal være og sørger for god styring og kontroll. I andre tilfeller kan det tenkes at det er best at oppgaven løses i kommunens egen driftsorganisasjon.

I mange tilfeller er det imidlertid ikke så relevant å stille spørsmål *om* kommunen skal være med i et interkommunale samarbeid, fordi det ikke er realistisk å ivareta oppgaven alene. Det sentrale spørsmålet er i stedet *hvordan* et samarbeid best kan organiseres og styres på en måte som ivaretar alle deltakerkommunenes og innbyggernes interesser.

2.5 Flere oppgaver i samme interkommunale samarbeid

Det er ingenting i veien for at de samme kommunene samarbeider om flere forskjellige oppgaver, organisert i ett interkommunalt samarbeid. For eksempel at to kommuner samarbeider både om brann- og redningsvesen og legevakt i samme vertskommunesamarbeid. Ved samarbeid om flere oppgaver, må samarbeidsavtalen i så fall omfatte alle de ulike oppgavene.

Det er også en forutsetning for å samle samarbeid om flere oppgaver i ett samarbeid at den valgte samarbeidsmodellen kan brukes for alle de ulike oppgavene. For eksempel følger det av kommuneloven at politisk samarbeid må skje i form av interkommunalt politisk råd, samtidig som denne samarbeidsmodellen ikke kan drive produksjon av tjenester. Politisk samarbeid og samarbeid om tjenester kan derfor ikke samles i ett interkommunalt samarbeid.

³ Dette var ett av flere funn i rapporten *Vertskommunesamarbeid om NAV-kontor*, [AFI-rapport 2022:10](#).

2.6 Samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner

Kommuner og fylkeskommuner kan ha felles plikter, interesser og oppgaver. Både kommuner og fylkeskommuner skal for eksempel ha kontrollutvalgssekretariat, og de er begge forvaltningsorganer som kan ha felles behov for ulike administrative støttetjenester som arkiv, innkjøp, økonomi, lønnsutbetaling og IT-tjenester. Siden fylkeskommuner ofte har en større organisasjon enn mange kommuner, kan et samarbeid med fylkeskommunen om for eksempel administrative støttetjenester være gunstig for mindre kommuner som ikke har samme kapasitet. De kan også ha felles interesse i politikk- og næringsutviklingen i et større geografisk område, og de kan ha behov for eller interesse i å samarbeide om arealplanlegging eller om samferdsel i et område.

Interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt selskap, aksjeselskap, samvirkeforetak og forening, åpner for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20 er derimot forbeholdt samarbeid mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner (altså samarbeid på samme «nivå»).

2.7 Hvilke samarbeidsformer kan kommuner bruke?

2.7.1 Innledning

Dette kapitlet gir en oversikt over samarbeidsmodellene som er listet opp i kommuneloven og som kommunene kan benytte seg av. I tillegg har kapitlet en overordnet omtale av hvordan kommunene kan samarbeide på andre måter enn gjennom de lovfestede samarbeidsmodellene som listes opp i kommuneloven. Til slutt gjør vi kort rede for samarbeidsmodellene som er tatt ut av kommuneloven, og som derfor ikke lenger kan brukes.

2.7.2 Oversikt over samarbeidsmodellene

Kommuneloven § 17-1 lister opp de ulike samarbeidsmodellene for interkommunalt samarbeid. Når kommuner skal utføre felles oppgaver, har kommunene stor frihet til å velge hvordan de skal organisere samarbeidet, så lenge de er innenfor alternativene som nevnes i bestemmelsen.

Samarbeidsformene som er listet opp i kommuneloven er:

- interkommunalt politisk råd
- kommunalt oppgavefelleskap
- vertskommunesamarbeid
- interkommunalt selskap
- aksjeselskap
- samvirkeforetak
- forening

Disse organisasjonsformene er regulert i forskjellige lover. Kommuneloven regulerer tre ulike samarbeidsformer: interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid. Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) regulerer interkommunale selskaper (IKS).

Kommunene kan også samarbeide interkommunalt i organisasjonsformer som ikke er forbeholdt kommunene, slik som aksjeselskap, samvirkeforetak eller forening. Når disse selskapsformene benyttes, er det henholdsvis aksjeloven, samvirkeloven og den ulovfestede foreningsretten som regulerer virksomheten og kommunens styringsmuligheter.

Figur 2.2. gir en oversikt over lovfestede modeller for interkommunalt samarbeid. Samarbeidsmodellene er plassert ut fra hvor tett tilknytning de har til kommunen.

Figur 2.2 Lovfestede modeller for interkommunalt samarbeid



2.7.3 Når kan kommunene samarbeide på andre måter?

Det følger av kommuneloven § 17-1 at kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid, og at et slikt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap, samvirkeforetak, en forening eller *på en annen måte som det er rettslig adgang til*.

Grensen for når kommunene kan organisere samarbeidet på *annen måte* enn etter de lovfestede samarbeidsmodellene som er listet opp i § 17-1 andre ledd, gir ikke ordlyden i loven fullt ut svar på. I forarbeidene står det at kommuner kan samarbeide på andre måter dersom lovgivningen åpner for det. Videre står det at kravet om å bruke organisasjonsformene bare gjelder i tilfeller hvor kommunene sammen skal stå for *utførelsen av en felles oppgave*.⁴

De klare tilfellene er der sektorlovgivningen som gjelder for det aktuelle fag- eller tjenesteområdet, åpner for samarbeid på andre måter. Et eksempel på det er brann- og eksplosjonsvernloven § 9 tredje ledd. Et annet eksempel er interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven kapittel 9. Om det foreligger sektorlovgivning som regulerer interkommunalt samarbeid må vurderes for det enkelte samarbeidet. I kapittel 2.8 er forholdet til sektorlover nærmere omtalt.

Utover disse tilfellene må det vurderes konkret om kommunene kan samarbeide på andre måter enn etter organisasjonsformene som er listet opp i § 17-1 andre ledd.

Faglige nettverk og liknende på tvers av kommunene, der administrasjonen eller de folkevalgte møtes for å diskutere og dele erfaringer, eller driver kompetansebygging og opplæring, kan være eksempler på slike samarbeid. Et annet eksempel kan være samlokalisering av fagmiljøer der de ansatte jobber på samme sted, men for hver sin kommune, eller at administrasjonene samarbeider om å utrede spørsmål som er av felles interesse for begge kommunene. I slike tilfeller kan det være tilstrekkelig at samarbeidet for eksempel forankres gjennom en avtale mellom kommunene.

Dersom samarbeidet skal *styres av et folkevalgt organ*, må kommunene velge mellom samarbeidsformene vertskommunesamarbeid med felles folkevalgte nemnd, interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap. Det er fordi det ikke kan opprettes andre folkevalgte organer enn de som er angitt i kommuneloven § 5-1 andre ledd.⁵ Bakgrunnen for dette er blant annet at kommunene ikke skal kunne organisere seg vekk fra reglene som gjelder for folkevalgte organer i kommuneloven ved å lage ordninger utenfor loven.

⁴ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 17-1 side 397.

⁵ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 5-1 side 358.

2.7.4 Kort om tidligere samarbeidsmodeller etter kommuneloven

Kommuneloven har tidligere regulert andre samarbeidsformer enn de som i dag er listet opp i § 17-1 andre ledd. Disse er tatt ut av kommuneloven, og kan ikke lenger brukes. Under gis en oversikt over disse samarbeidsmodellene.

§ 27-styrer og regionråd

Kommuneloven (1992) la til rette for samarbeid om driftsoppgaver gjennom såkalte § 27-styrer. Dette var en samarbeidsmodell som stilte få krav til hvordan samarbeidet skulle organiseres. Samarbeidsmodellen fastsatte overordnede rammer for samarbeid gjennom et felles styre. Styret kunne gis myndighet til å treffe avgjørelser om virksomhetens drift og organisering. Ut over minimumskravene, hadde kommunene valgfrihet. Det var også valgfritt om samarbeidet ble organisert som et eget rettssubjekt eller ikke.

§ 27-styrer må være omdannet til en lovlig samarbeidsform senest fire år etter at kommuneloven (2018) trådte i kraft. Loven trådte i kraft fra det konstituerende møtet i kommunestyret og fylkesting høsten 2019, som skal holdes innen utgangen av oktober måned. Det vil si at fra november 2023 vil ikke § 27-styrer lenger være en lovlig samarbeidsform i kommunene.

Før kommuneloven (2018) fantes det ingen egen samarbeidsmodell for de såkalte *regionrådene*. Disse var organisert som § 27-styrer, gjennom interkommunale selskaper (IKS) eller på andre måter. Kommuneloven (2018) slår fast at slike samarbeid nå skal skje gjennom den lovfestete samarbeidsmodellen interkommunalt politisk råd. Litt forenklet kan vi si at kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd samlet skal erstatte de tidligere § 27-styrene fra 1992-loven og de uregulerte regionrådene.

Samkommune

I 2012 ble regler om *samkommune* innført i kommuneloven. Samkommune var rettet mot samarbeid om myndighetsoppgaver, og var ment for mer omfattende, formalisert og forpliktende samarbeid om flere oppgaver enn etter vertskommunemodellen. Samkommunemodellen ble avviklet i forbindelse med regjeringen Solbergs kommunereform. De siste samkommunene måtte være avviklet innen 1. januar 2020.

2.8 Forholdet til sektorlover

Reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven gjelder i utgangspunktet som alminnelige regler og rammer for all organisering av virksomhet i interkommunalt samarbeid. Det finnes likevel regler i sektorlovgivningen som både utvider og innskrenker kommunenes organisasjonsfrihet. Kommuner må derfor være oppmerksom på begrensingene og mulighetene som både følger av det alminnelige regelverket om interkommunalt samarbeid i kommuneloven, og regelverket som kan følge av sektorlovgivningen.

Med sektorlov, også kalt særlov, menes i denne sammenhengen lover som regulerer en sektor, område, bransje eller et tjenesteområde. Eksempler er lover som regulerer kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenesten, barnehager, integrering, planarbeid, kommunal beredskap mot akutt forurensning eller vann og avløp.

Når særlovene har egne regler om organisering, saksbehandling, kompetanseforhold og beslutningsprosesser, må disse tolkes i lys av kommunelovens alminnelige regler. Hvis en særlov har bestemmelser om organisering av interkommunalt samarbeid, er utgangspunktet at disse særbestemmelsene ved motstrid går foran kommunelovens bestemmelser.

Der kommuneloven eller særlovene uttrykkelig legger kompetanse til for eksempel «kommunestyret selv» eller til «formannskapet selv», vil det si at denne kompetansen ikke kan delegeres til andre, heller ikke til interkommunale samarbeid. Slike delegeringssperre er begrunnet i at beslutningen det er tale om er av en slik karakter, eller har en slik betydning, at den er forbeholdt organet som utpekes i loven.

Mange av disse delegeringssperrene er markert i loven med at organet *selv* har myndighet eller plikt til å treffe en type beslutning. Et eksempel på en slik delegeringssperre er at det er kommunestyret selv som skal vedta årsbudsjettet og årsregnskapet, jf. kommuneloven § 14-2.

Sektorlovgivningen kan i noen tilfeller stille særlige krav eller vilkår til organiseringen av bestemte oppgaver eller tjenester. Eksempler på dette er at barnevernstjenesten skal ha en leder og at kommunen skal en eller flere kommuneleger, som skal utføre visse oppgaver som følger av lov. Slike krav er ikke i seg selv til hinder for et interkommunalt samarbeid om barnevern eller kommunelegefunksjonen, men det er viktig å innrette

samarbeidet slik at kravene følges.⁶ Dette kan for eksempel gjøres gjennom vertskommunesamarbeid, hvor kommunedirektøren i vertskommunen instrueres til å peke ut en kommunelege eller en leder for barnevernstjenesten, som er felles for alle kommunene i samarbeidet.

Det finnes få regler i særlovgivningen som direkte begrenser hvordan et interkommunalt samarbeid kan organiseres. Hvorvidt særlov begrenser organisasjonsfriheten, må imidlertid bero på en konkret tolkning av den enkelte loven.

Det finnes ellers noen få eksempler på at det i særlov er krav om at kommunene samarbeider, se kapittel 2.10 om dette.

Særlovene hjemler ikke bare skranker for og pålegg om interkommunalt samarbeid. I noen tilfeller utvider den også adgangen til å organisere virksomhet i interkommunale samarbeid.⁷

Det er ellers viktig å merke seg at reglene for offentlige anskaffelser vil kunne ha betydning for hvordan kommunene kan avtale at de skal utføre oppgaver og yte tjenester for hverandre. Reglene om statsstøtte kan også sette begrensninger for hvordan kommuner kan organisere og finansiere et interkommunalt samarbeid, dersom samarbeidet (blant annet) skal drive økonomisk aktivitet. Se kapittel 4 om dette.

2.9 Kommunen beholder ansvaret ved samarbeid

Kommunen står ansvarlig for at innbyggerne får de tjenester de har krav på, både når det er kommunen som selv løser oppgavene, og når oppgaveløsningen er lagt til interkommunale samarbeidsorganer. Kommunen beholder også ansvaret for å oppfylle alle lovkrav, selv om kommunen velger å løse den gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunen kan ikke delegere seg bort fra eller organisere seg bort fra ansvaret sitt.

⁶ For kommunelege følger det direkte av folkehelseloven § 27 og helse- og omsorgstjenesteloven § 5-5 at kommunene kan samarbeide om ansettelse av kommunelege.

⁷ Et eksempel på dette er brann- og eksplosjonsvernloven § 9 tredje ledd.

2.10 Hovedregelen er at samarbeid er frivillig

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.

Krav om å inngå interkommunalt samarbeid på noen områder

Selv om utgangspunktet er frivillighet, finnes det unntaksvis krav i særlovgivningen om at kommuner skal inngå interkommunalt samarbeid, eller at staten kan pålegge samarbeid. Krav om interkommunalt samarbeid er typisk begrunnet i at det ut fra faglige vurderinger er nødvendig at oppgaver løses på tvers av kommuneinndelingen. Et eksempel på dette er at kommunen skal delta i interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forurensning, se forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning § 7 første ledd.

Andre eksempler finnes i plan- og bygningsloven §§ 9-1 og 9-5, helse- og omsorgstjenesteloven § 6-6, folkehelseloven § 26, brann- og eksplosjonsvernloven §§ 15 og 16 og forurensningsloven § 44. Noen av hjemlene er «sikkerhetsventiler», som bare kan brukes når det er påkrevd fordi en kommune har utfordringer med å oppfylle lovkrav eller det foreligger andre særskilte utfordringer.

3 Overordnet om de ulike samarbeidsmodellene

3.1 Innledning

Kommuneloven § 17-1 lister opp hva som er lovlige samarbeidsformer for interkommunalt samarbeid. Kommunene har stor frihet til å velge hvordan de skal organisere samarbeidet, så lenge de er innenfor alternativene som er nevnt i bestemmelsen.

Selv om kommunene har stort handlingsrom, er det viktig å være klar over at det er noen rettslige begrensninger, som gjør at en samarbeidsmodell kan være utelukket for en viss type oppgaveløsning. Det er også noen samarbeidsformer som vil kunne egne seg bedre enn andre, avhengig av hva slags samarbeid og oppgaver det er tale om.

I dette kapitlet gir vi veiledning om noen sentrale forskjeller og likheter mellom samarbeidsformene interkommunalt politisk råd (IPR), kommunalt oppgavefelleskap (KO), vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap og samvirkeforetak.

3.2 Hva kjennetegner de ulike samarbeidsmodellene?

3.2.1 Innledning

I dette kapitlet gjør vi rede for særtrekk ved de ulike samarbeidsmodellene. Dette er ment som en overordnet oversikt. Vi har lagt vekt på å få fram viktige kjennetegn, og synliggjøre forskjeller og likheter.

Departementet har også utarbeidet en sammenstilling av de vanligste lovregulerte samarbeidsformene i en tabell. Tabellen viser hvilke oppgaver samarbeidsmodellene ofte egner seg til og andre sentrale forhold. Oversikten ligger her: [Oversikt over ulike samarbeidsmodeller - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

3.2.2 Interkommunalt politisk råd (IPR)

Interkommunalt politisk råd (IPR) reguleres av kommuneloven kapittel 18. Samarbeidsmodellen er spesielt utviklet for politisk samarbeid om generelle samfunnsproblemer 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 IPR kan for eksempel ha som oppgave å avgi høringsuttalelser om forhold som berører det geografiske området som dekkes av kommunene/fylkeskommunene som er med, utvikle politikk for området og gi tilskudd for å stimulere til utvikling innen nærmere bestemte områder. Videre kan interkommunale politiske råd brukes når kommunene i fellesskap ønsker å utvikle en region, for eksempel ved areal- og transportplanlegging. Et IPR kan også brukes som et strategisk organ for utviklingen av interkommunalt samarbeid mellom kommunene. Både kommuner og fylkeskommuner kan være deltakere i det samme interkommunale politiske rådet.

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.

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 underordnede styringsorganer er folkevalgte organer, og reglene i kommuneloven om folkevalgte organer gjelder for disse.

I denne samarbeidsmodellen har deltakerkommunene ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av rådets forpliktelser overfor kreditorer. Samarbeidsformen egner seg derfor ikke for virksomhet som er utsatt for økonomisk risiko. Det gjelder uavhengig av om samarbeidet er organisert som et eget rettssubjekt.

Kapittel 6 har mer veiledning om interkommunalt politisk råd.

3.2.3 Kommunalt oppgavefelleskap (KO)

Kommunalt oppgavefelleskap 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 oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, unntatt om interne forhold i samarbeidet og tilskuddsordninger.

Det er likevel anledning til å bruke kommunalt oppgavefelleskap ved samarbeid om individrettede tjenester, for eksempel PP-tjenester. Siden individrettede tjenester kan innebære at det fattes enkeltvedtak, som kommunalt oppgavefelleskap ikke kan gjøre, er vertskommunesamarbeid likevel vanligvis bedre egnet. Tjenesten kan imidlertid organiseres slik at det er deltakerkommunen som fatter eventuelle enkeltvedtak knyttet til tjenesten, og at det kommunale oppgavefelleskapet har andre oppgaver, for eksempel utredning, rådgivning, informasjon og opplæring.

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. Men ved omfattende samarbeid om produksjon av tjenester, vil det ofte være behov for mer regulering enn minimumskravene i kommuneloven, blant annet for å forhindre uenighet mellom deltakerne. Da er ofte vertskommunesamarbeid mer aktuelt, eller interkommunale selskap (IKS), fordi IKS-loven er en mer gjennomregulert organisasjonsform.

Dersom kommunene ønsker å regulere flere forhold i oppgavefelleskapets samarbeidsavtale, er det anledning til det, så lenge reguleringen er innenfor lovkravene som gjelder for kommunalt oppgavefelleskap. Kommunene kan dermed vedta regler som er tilpasset det enkelte samarbeidets innretning og behov.

Både kommuner og fylkeskommuner kan være deltakere i det samme oppgavefelleskapet. Deltakerkommunene velger selv om et kommunalt oppgavefelleskap skal være et eget rettssubjekt. Dette reguleres i samarbeidsavtalen, som er det dokumentet som legger grunnlaget for samarbeidet.

Samarbeidet styres av et representantskap med representanter fra alle kommunene. Utover dette står oppgavefelleskapet 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. Til sammenligning stiller IKS-loven krav om at det *skal* opprettes et styre og at det *skal* være en daglig leder. I tillegg er det krav i IKS-loven om en funksjonsdeling mellom organet som skal ivareta kommuneinteressen (representantskapet) og organet som skal ivareta interessene til samarbeidet (styret), som ikke finnes på samme måte for oppgavefelleskap.

Representantskapet og eventuelle underordnede styringsorganer er folkevalgte organer, og reglene i kommuneloven om folkevalgte organer gjelder for disse.

I et kommunalt oppgavefelleskap har kommunene ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av samarbeidets forpliktelser overfor kreditorer. Samarbeidsformen egner seg derfor ikke for virksomhet som er utsatt for økonomisk risiko. Det gjelder uavhengig av om samarbeidet er organisert som et eget rettssubjekt.

Kapittel 6 har mer veiledning om kommunalt oppgavefelleskap.

3.2.4 Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid reguleres av kommuneloven kapittel 20. Et vertskommunesamarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) overlater oppgaver eller delegerer myndighet til en annen kommune (vertskommunen). 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 delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til vertskommunen. Vertskommunesamarbeid er derfor ofte den aktuelle samarbeidsformen ved oppgaver der det skal fattes enkeltvedtak.

Samarbeidsmodellen brukes typisk ved samarbeid om oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, for eksempel individrettede tjenester som barnevern, sosiale tjenester eller helsetjenester. Vertskommunesamarbeid kan også være en aktuell samarbeidsform for andre tjenester og oppgaver, slik som legevakt, krisesenter, brann- og redningstjeneste, byggesaksbehandling, jord- og skogbruksforvaltning, landbrukskontor og kulturskole.

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.

Samarbeidsformen er godt egnet for oppgaver som krever spesialisert kompetanse. Vertskommunesamarbeid kan gjøre det mulig å etablere enheter og fagmiljøer som er større og mer bærekraftige enn det som er mulig for kommuner hver for seg. Vertskommunesamarbeid er også egnet for sammensatte samarbeid som omfatter flere tjenesteområder eller flere deltakerkommuner.

Vertskommunesamarbeid er ikke tiltenkt områder av mer forretningsmessig eller administrativ art, men loven avgrenser ikke mot dette. Vanligvis er likevel andre samarbeidsmodeller mer egnet, for eksempel kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt selskap eller aksjeselskap.

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. *Samarbeidskommunen* har ikke samme mulighet for tett oppfølging av oppgavene. Samarbeidskommunen har likevel flere styrings- og kontrollmuligheter som gjør at den kan gripe inn og ivareta egne interesser, blant annet kan den gi instruks om hvordan delegert myndighet skal utøves og omgjøre vedtak vertskommunen har fattet på vegne av samarbeidskommunen.

I denne modellen har vertskommunen ubegrenset ansvar for samarbeidets økonomiske forpliktelser overfor kreditorer, på samme måte som for annen virksomhet i kommunen. Det er fordi samarbeidet er en del av vertskommunen som rettssubjekt. Det skal framgå av samarbeidsavtalen hvordan vertskommunen skal kompenseres for utgifter og oppgaver som gjøres på vegne av de(n) andre kommunen(e).

To modeller for vertskommunesamarbeid

Kommuneloven skiller mellom to ulike modeller for vertskommunesamarbeid: administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. Administrativt vertskommunesamarbeid er mye brukt og godt kjent i kommunene. Vertskommunesamarbeid med nemnd er derimot svært lite brukt, og det er derfor begrenset erfaring med denne typen samarbeid.

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.

Administrativt vertskommunesamarbeid kan brukes i tilfeller hvor det ikke er nødvendig å delegere myndighet til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. Å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at samarbeidskommunen overlater til vertskommunens administrasjon å utføre oppgavene eller fatte vedtak på vegne av samarbeidskommunene, i de typene saker som inngår i samarbeidsavtalen. I denne modellen det ingen organisatorisk overbygning i form av et felles folkevalgt organ. Den er derfor ikke tilpasset samarbeid hvor det er behov for politisk behandling av sakene. Samarbeidsmodellen er egnet for samarbeidsområder som er mer regelstyrte og som krever særskilt kompetanse. Vertskommunen kan delegeres myndighet i alle de samme

typene saker som enhver kommune ellers kan delegere internt i kommunen til kommunedirektøren.

Kapittel 5 har mer veiledning om vertskommunesamarbeid.

3.2.5 Interkommunalt selskap (IKS)

Denne samarbeidsformen 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 er 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 kan egne seg for kommunal næringsvirksomhet, og for en rekke ulike former for oppgaver og tjenester, både lovpålagte og ikke lovpålagte. IKS kan brukes innenfor mange ulike områder av kommunens virksomhet, og benyttes innen tekniske tjenester som vann og avløp, IT-tjenester og andre administrative tjenester, revisjon, kontrollutvalgssekretariat, brann- og redningstjeneste, legevakt, krisesenter, havnevirksomhet og kulturvirksomhet.

IKS kan også være aktuell ved individrettete tjenester. Men for at IKS skal kunne fatte enkeltvedtak, kreves det at lovgivningen innenfor den aktuelle sektoren åpner for det.

I likhet med vertskommunesamarbeid er IKS vanligvis godt egnet ved større oppgaver som krever spesialisert kompetanse, og ved mer sammensatte samarbeid. IKS kan også være en egnet modell dersom det er mange kommuner som skal delta i samarbeidet. Dette fordi IKS-loven regulerer en rekke forhold ved samarbeidet. Dermed unngår man usikkerhet om juridiske forhold, og setter samarbeidet inn i en fastlagt ramme.

Representantskapet er øverste myndighet i et IKS. Behandling i representantskapet er obligatorisk for enkelte viktige saker, slik som fastsettelse av regnskap, budsjett og økonomiplan, og vedtak om salg eller pantsettelse av fast eiendom eller andre eiendeler som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne.

Representantskapet er ikke et folkevalgt organ. Representantskapet reguleres av IKS-loven, og ikke reglene om folkevalgte organer i kommuneloven. Når det gjelder møteoffentlighet, gjelder kommunelovens regler tilsvarende for

representantskapsmøter i et IKS, så lenge det interkommunale selskapet er omfattet av offentlighetsloven.⁸

IKS er en selskapsform som 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 eksempel må noen sentrale endringer i selskapsavtalen vedtas av kommunestyret i hver enkelt deltakerkommune, se IKS-loven § 4.

Et annet viktig kjennetegn ved IKS, er at deltakerkommunene har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av selskapets forpliktelser overfor kreditorer. Selskapsformen er derfor ikke egnet for virksomhet som er utsatt for økonomisk risiko. Selskapet kan heller ikke gå konkurs. Det er fordi konkurs vil ikke ha noen reell hensikt, da det ubegrensede deltakeransvaret likevel sikrer at kreditor får dekket sine fordringer. Dette er sentrale forskjeller fra aksjeselskaper og samvirkeforetak, der deltakerne har begrenset økonomisk ansvar for selskapets forpliktelser, og selskapet kan gå konkurs.

3.2.6 Aksjeselskap (AS)

Kommuner kan i fellesskap eie et aksjeselskap (AS), og utøve felles oppgaver gjennom selskapet. Private aktører eller staten kan også være eiere av selskapet. Aksjeselskaper er selvstendige rettssubjekter, og reguleres av lov om aksjeselskaper (aksjeloven). Loven regulerer en rekke forhold ved selskapet, blant annet om stiftelsesgrunnlaget, generalforsamlingen, selskapets ledelse, utdeling av utbytte, uttreden og oppløsning.

Samarbeidsformen benyttes typisk ved forretningsmessig virksomhet, og virksomhet der formålet er å oppnå avkastning. Dersom samarbeidet mellom kommunene omfatter virksomhet som skal tilby varer eller tjenester i et marked, kan denne selskapsformen være en hensiktsmessig måte å organisere samarbeidet på.

I et aksjeselskap har eierne begrenset økonomisk ansvar for selskapets forpliktelser, og selskapet kan gå konkurs. Det innebærer at kreditorer ikke kan kreve dekning for

⁸ Reglene ble vedtatt av Stortinget 2. juni 2023, og trer i kraft 1. januar 2024, se Prop. 61 L (2022–2023).

selskapets forpliktelser hos eierne (kommunene). Aksjeselskap er derfor en egnet samarbeidsform dersom virksomheten i det aktuelle samarbeidet vil kunne være utsatt for økonomisk risiko.

I denne samarbeidsformen eier hver kommune en andel av aksjene i selskapet. Selskapets øverste styringsorgan er generalforsamlingen, som består av aksjeeierne eller deres fullmektiger. Et aksjeselskap skal også ha et styre som forvalter selskapet. Videre kan selskapet ha en daglig leder, som står for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet.

Hver aksje gir som hovedregel en stemme på generalforsamlingen. Det innebærer at den enkelte kommunes innflytelse på generalforsamlingen er avhengig av hvor stor andel aksjer kommunen har i selskapet. Aksjeloven krever at noen sentrale beslutninger tas av generalforsamlingen. Dette gjelder blant annet godkjenning av årsregnskap og årsberetning, utbetaling av utbytte, endringer i aksjekapitalen, fusjon, fisjon og vedtektsendringer. Det kan reguleres i selskapets vedtekter at flere beslutninger enn det aksjeloven angir, skal tas i generalforsamlingen. På den måten kan man tilpasse ønsket balanse mellom ledelsens handlefrihet mot kommunenes behov for eierstyring.

3.2.7 Samvirkeforetak (SA)

Kommuner kan i fellesskap stifte et samvirkeforetak. Et samvirkeforetak er et eget rettssubjekt, og reguleres av lov om samvirkeforetak (samvirkelova). Et samvirkeforetak kan stiftes av minst to personer og må alltid ha minst to medlemmer. Med *personer* menes også juridiske personer som kommuner, fylkeskommuner og selskaper.

Hovedformålet med organisasjonsformen er å fremme «dei økonomiske interessene til medlemmane gjennom deira deltaking i verksemda som avtakarar, leverandørar eller på annan liknande måte», se samvirkelova § 1. Dette innebærer at foretaket skal drive økonomisk virksomhet, og medlemmene skal motta en ytelse fra foretaket som har en økonomisk verdi. Typisk for samvirkeforetak er at medlemmene også er foretakets avtaleparter.

Det er ikke et krav om at virksomheten må være egnet til å gi overskudd. Formålet med et samvirkeforetak er ikke å oppnå størst mulig avkastning på investert kapital, men å ivareta medlemmenes interesser som etterspørre eller tilbyder av varer eller tjenester. Denne samarbeidsformen kan derfor egne seg ved samarbeid om økonomisk aktivitet som innebærer å tilby varer eller tjenester, der kommunene normalt er den største

kunde- eller brukergruppen. Det kan i prinsippet dreie seg om avsetning eller forsyning av alle slags varer eller tjenester. Formålet er å dekke medlemmenes felles ønsker og behov.

Et samvirkeforetak skal ha et styre, som forvalter foretaket i tråd med vedtektene. Det skal også en daglig leder, såfremt ikke vedtektene sier noe annet.

Samvirkemodellen bygger på prinsippet om frivillig og åpent medlemskap, noe som innebærer at andre enn kommunene (både fysiske og juridiske personer) har rett til å bli medlem av et samvirkeforetak så lenge de kan få sine økonomiske interesser ivaretatt av foretaket. Medlemskap til andre kan imidlertid begrenses gjennom vedtektene dersom det foreligger «saklig grunn for det». Det er styret som avgjør søknader om medlemskap. Prinsippet om frivillig og åpent medlemskap innebærer også at medlemmene kan melde seg ut av foretaket med en oppsigelsesfrist som ikke kan settes lengre enn tre måneder.

Medlemmene har begrenset ansvar i denne selskapsformen, det vil si at kreditorer ikke kan kreve dekning for selskapets forpliktelser hos medlemmene (kommunene). Videre kan foretaket gå konkurs. Samvirkeforetak er derfor en egnet samarbeidsform dersom virksomheten i det aktuelle samarbeidet vil kunne være utsatt for økonomisk risiko.

I samvirkeforetak skal alle eierne behandles likt og som hovedregel ha samme innflytelse. Hovedregelen er derfor at alle medlemmene har én stemme på årsmøtet. Årsmøtet kan endre foretakets vedtekter med to tredjedeler av de avgitte stemmene, med mindre vedtektene setter strengere vedtakskrav. Noen endringer krever imidlertid tilslutning fra minst fire femdelere av de avgitte stemmene.⁹

3.2.8 Foreninger

Forening er med i opplistingen av hvilke samarbeidsmodeller kommunene kan bruke til å organisere interkommunalt samarbeid i kommuneloven § 17-1. Som medlem i en

⁹ For mer informasjon om organisering av interkommunalt samarbeid gjennom samvirkeforetak, se *Samvirkeforetak for kommuner. En vurdering av om samvirkeforetak kan være en aktuell organisasjonsform når kommuner skal drive en virksomhet i samarbeid med andre*, KS advokatene (2014).

forening vil kommunen normalt være med på å vedta vedtekter for foreningen og velge medlemmer til styret eller annet styringsorgan, men kommunen har få eller ingen direkte styringsmuligheter overfor foreninger utover dette. En forening er en selveiende, frivillig sammenslutning av medlemmer som skal fremme ett eller flere bestemte formål (for eksempel et ideelt eller politisk formål). Rettsforholdene til foreninger er ikke regulert i lov, men skal følge ulovfestede foreningsrettslige prinsipper. Medlemmer av foreninger er ikke ansvarlig for gjeld og kan ikke få utbetalt overskudd/formue.

3.3 Hvilke samarbeidsmodeller kan fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift?

3.3.1 Innledning

Kommunen ivaretar mange lovpålagte oppgaver. Dette kan enten være oppgaver som er lagt til kommunen som forvaltningsorgan (kommuneplikt) eller oppgaver kommunen har på lik linje med andre (aktørplikt). Mange slike lovpålagte oppgaver krever at det utøves offentlig myndighet. Med offentlig myndighetsutøvelse menes i denne sammenhengen å fatte enkeltvedtak eller forskrift, jf. forvaltningsloven § 2.

Dersom kommunene ønsker at et samarbeid skal ivareta lovpålagte oppgaver, hvor det å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift skal være en del av virksomheten, er det ikke fritt fram i valg av samarbeidsform. Dette kapitlet beskriver hvilke samarbeidsformer som kan få myndighet til å fatte enkeltvedtak, hvordan myndighet kan delegeres og hva som gjelder hvis loven ikke åpner for at samarbeidet selv kan fatte enkeltvedtak.

Vi presiserer at dette kapitlet ikke dreier seg om muligheten til å delegere vedtaksmyndighet i saker som *ikke* gjelder lovpålagte oppgaver. Et typisk eksempel på enkeltvedtak som ikke nødvendigvis følger av en lovpålagt oppgave, er tilskuddsordninger. I slike tilfeller har kommuner i utgangspunktet en generell adgang til å delegere myndighet til å fatte enkeltvedtak og vedta forskrifter til interkommunale samarbeid, så lenge saken ikke har prinsipiell betydning. Dette reguleres av kommuneloven § 5-4 andre ledd.

3.3.2 Vertskommunesamarbeid gir en generell hjemmel

Vertskommunemodellen gir en generell hjemmel til å inngå interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver, hvor det å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift skal være en

del av virksomheten. Se kommuneloven § 20-1 som slår fast at vertskommunesamarbeid kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift. Det er likevel viktig å være klar over at det *kan* finnes regler i særlov som hindrer samarbeid om offentlig myndighetsutøvelse, også ved vertskommunesamarbeid. Blant annet kan det finnes delegeringssperrer som gjør at myndigheten ikke kan delegeres, se kapittel 2.8 om dette.

3.3.3 Andre samarbeidsmodeller krever at særlov åpner for det

For at det skal være adgang til å delegerer myndighet til å fatte enkeltvedtak eller forskrift i saker som gjelder lovpålagte oppgaver til andre samarbeidsformer enn vertskommunesamarbeid, må særlovgivingen åpne for det, jf. kommuneloven § 5-4 første ledd.¹⁰ Med *særlovgivning* menes den lovgivningen som gjelder for det aktuelle tjeneste- eller fagområdet. Om særlovgivningen åpner for at vedtaksmyndighet kan delegeres, avgjøres etter en tolkning i tråd med alminnelige rettskildeprinsipper.

I noen tilfeller finnes det uttrykkelige lovbestemmelser som sier at det er adgang til å delegerer.¹¹ Det er imidlertid ikke et krav at det må finnes en *eksplisitt* lovbestemmelse.¹² Det kan for eksempel være tilstrekkelig at forarbeidene klargjør at det er adgang til å delegerer vedtaksmyndighet. Samarbeid om barnehage er et eksempel på dette, hvor det forutsettes i forarbeidene at myndighetsutøvelse etter barnehageloven kan

¹⁰ Kommuneloven § 5-4 regulerer kommunestyrets myndighet til å delegerer *myndighet til å fatte vedtak* ut av kommunen, til andre rettssubjekter. Dette kapitlet dreier seg om myndighet å fatte enkeltvedtak, men det er viktig å være klar over at vedtaksbegrepet omfatter mer enn enkeltvedtak etter forvaltningsloven (se forklaring av vedtaksbegrepet i kapittel 7). At bestemmelsen dreier seg om vedtaksmyndighet, betyr at faktiske handlinger som utførelse av oppgaver eller tjenester faller utenfor det som reguleres i bestemmelsen.

¹¹ Eksempler på dette er folkehelseloven § 9 første ledd og havne- og farvannsloven § 4 første ledd.

¹² Dette er presisert i forarbeidene til kommuneloven, se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 9.5.4 side 67.

delegeres til et IKS.¹³ Også brann- og eksplosjonsvernloven § 9 tredje ledd har blitt tolket som at myndighetsutøvelse kan skje gjennom et IKS.¹⁴

3.3.4 Særlige regler for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap kan bare gis myndighet til å fatte enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet og om forvaltning av tilskuddsordninger, se kommuneloven § 18-1 og § 19-1.¹⁵ Slike samarbeid kan derfor ikke gis myndighet til å fatte enkeltvedtak i andre sammenhenger. Dersom et oppgavefelleskap skal yte tjenester som krever at det fattes enkeltvedtak, for eksempel PP-tjenester, må derfor alle enkeltvedtakene fattes av deltakerkommunene. Oppgavefelleskap kan i slike tilfeller forberede enkeltvedtakene, før endelig beslutning tas i kommunen.

3.3.5 Hvordan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak til et samarbeid?

Dersom lovgivningen åpner for å gi et samarbeid myndighet til å fatte enkeltvedtak eller forskrift, er systemet i kommuneloven at slik myndighet *delegeres*, se § 5-4.

Kommuneloven stiller krav om at kommunestyret skal vedta et reglement om hvordan vedtaksmyndighet skal delegeres, se § 5-14. Delegeringsreglementet skal omfatte både hvordan vedtaksmyndighet skal delegeres internt i kommunen til kommunedirektøren og folkevalgte organer, til vertskommuner og eventuelt til andre rettssubjekter som IKS, aksjeselskap og samvirkeforetak. I reglementet bør det stå konkret hvilken myndighet som er delegert, for eksempel ved å vise til hvilke lovbestemmelser delegeringen omfatter.

¹³ Se Prop. 96 L (2019–2020) punkt 9.5 side 107.

¹⁴ Se [tolkningsuttalelse](#) 20. mars 2003 av daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet og [DSBs veileder](#) til § 5 til forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene.

¹⁵ Bestemmelsene om delegering i kommuneloven kapittel 18 og 19 er altså spesialregler som går foran den generelle regelen om delegering til egne rettssubjekter i kommuneloven § 5-4, se [tolkningsuttalelse](#) 13. april 2021.

Kommuneloven har ingen generelle formkrav til hvordan delegering av vedtaksmyndighet skal gjøres. Hvis deltakerkommunene ønsker å delegerer vedtaksmyndighet til samarbeidet, kan dette for eksempel gjøres gjennom samarbeidsavtalen, gjennom endringer i samarbeidsavtalen eller gjennom egne delegeringsvedtak. Eventuelle vedtak om delegering av vedtaksmyndighet må ligge innenfor rammene av samarbeidsavtalen. Det vil si at det må være samsvar mellom vedtaket og samarbeidsavtalen, og ikke motstrid mellom disse. Med samarbeidsavtale menes også her selskapsavtale og vedtekter.

Den som delegerer myndighet, kan i utgangspunktet trekke den tilbake eller endre delegeringen.¹⁶ Men når vedtaksmyndighet er delegert til et samarbeid, har kommunene valgt at samarbeidet til en viss grad skal være selvstendig og kunne ta beslutninger. Kommuner bør derfor normalt være tilbakeholdne med å trekke delegeringer tilbake. Dersom en kommune likevel ønsker å trekke en delegering tilbake, er det viktig å være bevisst på konsekvensene dette. I en del tilfeller vil dette føre til at innretningen på hele samarbeidet og samarbeidsavtalen må endres.

For *vertskommunesamarbeid* er det en del egne regler om delegering. Det er blant annet et krav om at hver av samarbeidskommunene fatter egne delegeringsvedtak om hvilken kompetanse vertskommunen skal ha, som kommer i tillegg til samarbeidsavtalen. Se kapittel 5.3, som gjøre rede for særlige regler ved vertskommunesamarbeid.

3.3.6 Forvaltningsloven og klageregler gjelder når samarbeid fatter enkeltvedtak

I tilfeller hvor et samarbeid treffer enkeltvedtak eller vedtar forskrift, regnes samarbeidet som et forvaltningsorgan, se forvaltningsloven § 1 tredje punktum. Dette betyr at også egne rettssubjekter som IKS, aksjeselskap og samvirkeforetak er bundet av forvaltningsloven i slike tilfeller. En konsekvens av dette er at reglene for å klage på enkeltvedtak kommer til anvendelse. For vertskommunesamarbeid er det egne regler om klagebehandling i kommuneloven § 20-5 og § 20-6, se kapittel 5.8 om dette.

¹⁶ Dette følger av den alminnelige delegeringslæren.

3.3.7 Hva gjelder når loven ikke åpner for at samarbeidet selv kan fatte enkeltvedtak?

I mange tilfeller er det ikke nødvendig at samarbeidet som sådan fatter enkeltvedtak eller forskrift. Dette fordi oppgavene som skal løses ikke gir behov for det. I andre tilfeller hender det at oppgaven eller tjenesten kommunene skal samarbeide om, krever at det må fattes enkeltvedtak i noen sammenhenger. Eksempler på slike områder er barnevern, brann- og redningstjenester, helsetjenester eller når kommunen utfører tilsyn.

Som beskrevet i kapittel 3.3.2 er det bare vertskommunemodellen som gir en generell hjemmel til å fatte enkeltvedtak. Ellers må det være hjemmel i lov for at samarbeidet skal kunne delegeres slik vedtaksmyndighet.

Hvis samarbeidsmodellen som er valgt ikke åpner for at vedtaksmyndighet kan delegeres, kan likevel *oppgavene* overlates til samarbeidet. At samarbeidet settes til å *utføre nærmere bestemte oppgaver*, for eksempel drift av et sykehjem, brannvesen, renovasjon eller arkiv, er altså noe annet enn at samarbeidet delegeres *vedtakskompetanse*. Faktiske handlinger som tjenesteyting er noe annet enn vedtakskompetanse. Hvis kommunene velger en organisering hvor oppgaver løses av for eksempel et oppgavefelleskap, IKS eller aksjeselskap som ikke kan få vedtakskompetanse, må eventuelle enkeltvedtak fattes av deltakerkommunen.¹⁷

| Oversikt over hvilke samarbeidsmodeller som kan fatte enkeltvedtak for saker som gjelder lovpålagte oppgaver og hvordan myndighet kan delegeres | | |
|--|--|---|
| Samarbeidsform | Kan samarbeidet fatte enkeltvedtak? | Hvordan kan myndighet delegeres til samarbeidet? |
| Administrativt vertskommunesamarbeid Kommuneloven § 20-2 | Generell hjemmel til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift, jf. kommuneloven § 20-1. | Eget delegeringsvedtak i tillegg til samarbeidsavtalen, i tråd med delegeringsreglement jf. kommuneloven § 5-14. Delegering skjer ved instruks fra kommunestyret til kommunedirektør om å delegere myndighet til vertskommunen. |

¹⁷ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 9.5.4 side 67 for mer detaljer om forskjellen på å delegere myndighet til å treffe vedtak og å overlate utførelsen av oppgaver til andre.

| | | |
|--|---|---|
| <p>Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd</p> <p>Kommuneloven § 20-3</p> | <p>Generell hjemmel til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift, jf. kommuneloven § 20-1. Kan også treffe vedtak i prinsipielle saker, jf, § 20-3 andre ledd.</p> | <p>Eget delegeringsvedtak i tillegg til samarbeidsavtalen, i tråd med delegeringsreglement jf. kommuneloven § 5-14. Alle deltakerkommunene delegerer samme myndighet til nemnda, jf. § 20-3 andre ledd.</p> |
| <p>Interkommunalt politisk råd</p> <p>Kommuneloven kapittel 18</p> | <p>Kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, med unntak av enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet og forvaltning av tilskuddsordninger, jf. kommuneloven § 18-1 andre ledd.</p> <p>Er et politisk samarbeidsorgan som ikke kan gi tjenester.</p> | <p>Delegering gjennom samarbeidsavtalen, eller gjennom eget vedtak, i tråd med delegeringsreglement etter kommuneloven § 5-14.</p> |
| <p>Kommunalt oppgavefelleskap</p> <p>Kommuneloven kapittel 19</p> | <p>Kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, med unntak av enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet og forvaltning av tilskuddsordninger, jf. § 19-1 andre ledd.</p> <p><i>Oppgaver</i> kan overlates til samarbeidet gjennom samarbeidsavtalen, selv om det ikke er hjemmel til at enkeltvedtak kan fattes av oppgavefellesskapet selv.</p> | <p>Delegering gjennom samarbeidsavtalen eller gjennom eget vedtak, i tråd med delegeringsreglement etter kommuneloven § 5-14.</p> |
| <p>Interkommunalt selskap</p> <p>IKS-loven</p> | <p>Kan fatte enkeltvedtak eller forskrift ved lovpålagte oppgaver hvis særlovgivningen gir hjemmel for det, jf. kommuneloven § 5-4 første ledd.</p> <p><i>Oppgaver</i> kan overlates til selskapet gjennom selskapsavtalen, selv om det ikke er hjemmel til at enkeltvedtak kan fattes av IKS-et selv.</p> | <p>Delegering gjennom selskapsavtalen, eller gjennom eget vedtak, i tråd med delegeringsreglement etter kommuneloven § 5-14.</p> |
| <p>Aksjeselskap</p> <p>Aksjeloven</p> | <p>Kan fatte enkeltvedtak eller forskrift ved lovpålagte oppgaver hvis særlovgivningen gir hjemmel</p> | <p>Delegering gjennom selskapets vedtekter, eller gjennom eget vedtak av kommunestyret, i tråd med</p> |

| | | |
|--|--|---|
| | for det, jf. kommuneloven § 5-4 første ledd. <i>Oppgaver</i> kan overlates til selskapet gjennom vedtektene, selv om det ikke er hjemmel til at aksjeselskapet kan fatte enkeltvedtak selv. | delegeringsreglement etter kommuneloven § 5-14. |
|--|--|---|

3.4 Hvilke samarbeid er et eget rettssubjekt?

Interkommunalt samarbeid kan organiseres på mange ulike måter. Samarbeid kan organiseres som en del av kommunen som virksomhet, men kan også være egne rettssubjekter utenfor kommunen. Om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke har stor praktisk betydning.

Interkommunale selskap (IKS), aksjeselskap og samvirkeforetak er alltid egne rettssubjekter. Dette betyr blant annet at de som jobber i samarbeidet er ansatt i selskapet og at selskapet er arbeidsgiver. Samarbeidet har videre partsevne, og kan på samme måte som kommunen blant annet inngå avtaler, kjøpe varer og tjenester og gå til søksmål. Samarbeidet er fristilt fra kommunen, og dermed må kommunens styring av oppgaveløsningen gjøres på andre måter enn når oppgaven løses i egen driftsorganisasjon.

Ved vertskommunesamarbeid blir ikke samarbeidet som sådan et eget rettssubjekt. Oppgavene løses gjennom at vertskommunen får delegert myndighet, som løses innenfor vertskommunenes egne driftsorganisasjon. Vertskommunen er dermed rettssubjektet i samarbeidet. Det er vertskommunen som for eksempel kan inngå kontrakter, som har arbeidsgiveransvaret og som må sørge for internkontroll innenfor rammene av kommuneloven. Vertskommunen får både ansvar og styringsmuligheter. Samtidig har vertskommunemodellen innebygd noen mekanismer som gjør at samarbeidskommunene bevarer noe av sin styring og kontroll.

Kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd *kan* være egne rettssubjekter. Om oppgavefelleskapet eller rådet er et eget rettssubjekt eller ikke, skal fastsettes i samarbeidsavtalen. Når oppgavefelleskap eller råd er egne rettssubjekter, er samarbeidet fristilt fra kommunene, og organiseringen kan sammenlignes mer med IKS, aksjeselskap og samvirkeforetak. Det er like fullt kommuneloven som regulerer

virksomheten. Dette følger av kommuneloven § 18-1 og § 19-1, som i fjerde ledd sier at kommuneloven gjelder så langt den passer.

Når kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd *ikke* er egne rettssubjekter, er samarbeidet organisatorisk en del av en av deltakerkommunene (kontorkommunen). Da er kontorkommunen rettssubjektet. Kontorkommunen inngår eventuelle kontrakter, er arbeidsgiver for personell, osv. Dette blir altså nokså likt som ved vertskommunesamarbeid.

| Er samarbeidet et eget rettssubjekt? | |
|--|---|
| Samarbeidsform | Eget rettssubjekt |
| Administrativt vertskommunesamarbeid | Nei. Vertskommunen er rettssubjekt. |
| Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd | Nei. Vertskommunen er rettssubjekt. |
| Interkommunalt politisk råd | Kan være eget rettssubjekt. Skal stå i samarbeidsavtalen. |
| Kommunalt oppgavefelleskap | Kan være eget rettssubjekt. Skal stå i samarbeidsavtalen. |
| Interkommunalt selskap | Ja. |
| Aksjeselskap | Ja. |
| Samvirkeforetak | Ja. |

3.5 Når gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven for ulike samarbeidsmodeller?

3.5.1 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gjelder for virksomhet som drives av forvaltningsorganer, det vil si alle organer for stat og kommune, jf. lovens § 1 første og andre punktum. Alt interkommunalt samarbeid som skjer innenfor (en av) kommunen(e) omfattes dermed av forvaltningsloven. Det vil si at vertskommunesamarbeid, og samarbeid organisert i et

kommunalt oppgavefelleskap eller et interkommunalt politisk råd når disse ikke er egne rettssubjekter, omfattes av forvaltningsloven.

Der interkommunalt samarbeid er organisert i et eget rettssubjekt (et kommunalt oppgavefellesskap, et interkommunalt politisk råd, et interkommunalt selskap, et aksjeselskap eller en annen selskapsform), må det foretas en vurdering av om det er et «organ for stat og kommune», slik at organet er omfattet av forvaltningsloven. Det gjøres ved å foreta en konkret helhetsvurdering av organets tilknytning til kommunene, og hva slags virksomhet organet driver.

I vurderingen av tilknytningen til kommunen er det *for det første* relevant å vurdere kommunenes eierrådighet over organet. Denne tilknytningen er i utgangspunktet sterk ved interkommunalt samarbeid. Det er kommunene som oppretter interkommunalt samarbeid, og normalt kommunene som eier rettssubjektet. Når det gjelder organets virksomhet vil det ha betydning om organet driver typisk offentlig tjenesteproduksjon som for eksempel drift av sykehjem, eller mer markedsrettet virksomhet som salg av varer eller tjenester. Driver samarbeidet tradisjonell forvaltningsvirksomhet betyr det at forvaltningsloven gjelder. Driver samarbeidet næringsvirksomhet taler det for at loven ikke gjelder. Mellom disse yttertilfellene må det foretas en bred samlet vurdering av blant annet virksomhetenes art, graden av tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.¹⁸

Ofte vil interkommunale samarbeid som er organisert i et eget rettssubjekt ha en slik tilknytning til kommuner at de er omfattet av forvaltningsloven. Hvis virksomheten i det interkommunale samarbeidet gjelder drift av tjenester som normalt ivaretas av det offentlige og ikke i markedet, taler det for at forvaltningsloven gjelder. Også når samarbeidet driver politisk samarbeid vil det være et «organ for stat og kommune». Interkommunale politiske råd vil derfor alltid være omfattet av forvaltningsloven.

Situasjoner der et interkommunalt samarbeid ikke anses for å være omfattet av forvaltningen er dermed nokså få. Det kan være tilfeller der det interkommunale samarbeidet er organisert i et eget rettssubjekt, og virksomheten i samarbeidet er av en slik art at det ikke er naturlig å klassifisere det som et «organ for stat og kommune». Det

¹⁸ Se blant annet NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) kapittel 12.2.1 side 163.

kan for eksempel være tale om at samarbeidet driver kommersiell virksomhet som salg av varer eller tjenester. Dette kan typisk gjelde for eiendomsselskaper som opererer i direkte konkurranse med private.

Når et interkommunalt samarbeid treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter vil det uansett være omfattet av forvaltningsloven i de aktuelle sakene, jf. forvaltningsloven § 1 tredje punktum.

Når det gjelder interkommunale selskaper, er det noen særregler. Reglene i forvaltningsloven kapittel II om inhabilitet gjelder for de ansatte i selskapet og for medlemmer av selskapets styrende organer i *alle* interkommunale selskaper, se IKS-loven § 15. Videre har Stortinget nylig vedtatt en ny bestemmelse i IKS-loven § 15 om at taushetsplikten etter forvaltningslovens §§ 13 til 13 g gjelder for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et interkommunalt selskap som er omfattet av offentlighetsloven. Regelen trer i kraft 1. januar 2024.

3.5.2 Offentlighetsloven

Det følger av offentlighetsloven § 2 at loven gjelder for staten, fylkeskommuner og kommuner og andre rettssubjekter i saker der de treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter. Det vil si at offentlighetsloven gjelder for interkommunal virksomhet som drives innenfor (en av) kommunen(e)s organisasjon, for eksempel en vertskommune. Offentlighetsloven gjelder også dersom et interkommunalt samarbeid fatter enkeltvedtak eller forskrift.

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 bokstavene c og d. Kommunen vil alltid ha slik råderett over interkommunale samarbeid, ettersom det bare er kommuner, fylkeskommuner og eventuelt IKS-er som kan være med i et interkommunalt samarbeid. Se definisjonen av interkommunalt samarbeid som er lagt til grunn i denne veilederen i kapittel 7.

Offentlighetsloven gjelder likevel ikke for selvstendige rettssubjekter som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private. Det vil si at interkommunale samarbeid som er organisert i et eget rettssubjekt, og i hovedsak

driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private, ikke er bundet av offentlighetsloven, med mindre de fatter enkeltvedtak eller forskrift.

Siden interkommunale politiske råd er rene politiske samarbeid, vil de være omfattet av offentlighetsloven.

| Gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven for samarbeidet? | | |
|---|---|---|
| Samarbeidsform | Gjelder forvaltningsloven? | Gjelder offentlighetsloven? |
| Administrativt vertskommunesamarbeid | Ja, er innenfor vertskommunen som rettssubjekt. | Ja, er innenfor vertskommunen som rettssubjekt. |
| Vertskommune med felles folkevalgt nemnd | Ja, er innenfor vertskommunen som rettssubjekt. | Ja, er innenfor vertskommunen som rettssubjekt. |
| Kommunalt oppgavefellesskap (KO) | Hvis <i>ikke</i> eget rettssubjekt: Ja, er innenfor kontorkommunen som rettssubjekt. Hvis eget rettssubjekt: Forvaltningsloven gjelder i de fleste tilfeller. Er avhengig av om samarbeidet må anses som et «organ for stat eller kommune». Det må ses hen til virksomhetenes art (eks. offentlig virksomhet eller næringsvirksomhet), graden av tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring. | Hvis <i>ikke</i> eget rettssubjekt: Ja, er innenfor kontorkommunen som rettssubjekt. Hvis eget rettssubjekt: Offentlighetsloven gjelder, med mindre samarbeidet i hovedsak driver næring i direkte konkurranse og på samme vilkår som private. |
| Interkommunalt politisk råd (IPR) | Ja, er et rent politisk samarbeid. | Ja, er et rent politisk samarbeid. |
| Interkommunalt selskap (IKS) | Forvaltningsloven gjelder i de fleste tilfeller. Er avhengig av om selskapet må anses som et «organ for stat eller kommune». Det må ses hen til virksomhetenes art (eks. offentlig virksomhet eller næringsvirksomhet), graden av | Offentlighetsloven gjelder, med mindre samarbeidet i hovedsak driver næring i direkte konkurranse og på samme vilkår som private. |

| | | |
|-------------------|--|---|
| | <p>tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.</p> <p>Habilitetsreglene i kapittel II gjelder uansett for selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer.</p> <p>Taushetsplikten etter forvaltningslovens §§ 13 til 13 g gjelder uansett for enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et interkommunalt selskap som er omfattet av offentlighetsloven.</p> | |
| Aksjeselskap (AS) | <p>Det vil avhenge av om selskapet må anses som et «organ for stat eller kommune». Det må ses hen til virksomhetenes art (eks. offentlig virksomhet eller næringsvirksomhet), graden av tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.</p> <p>Hvis aksjeselskapet driver ren næringsvirksomhet, taler det for at forvaltningsloven ikke gjelder.</p> | <p>Dersom selskapet treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter.</p> <p>Dersom kommunene til sammen kan velge mer enn halvparten av medlemmene til generalforsamlingen, og selskapet <i>ikke</i> i hovedsak driver næring i direkte konkurranse og på samme vilkår som private.</p> |
| Samvirkeforetak | <p>Det vil avhenge av om selskapet må anses som et «organ for stat eller kommune». Det må ses hen til virksomhetenes art (eks. offentlig virksomhet eller næringsvirksomhet), graden av tilknytning til det offentlige og graden av politisk styring.</p> <p>Hvis aksjeselskapet driver ren næringsvirksomhet, taler det for at forvaltningsloven ikke gjelder.</p> | <p>Dersom foretaket treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter.</p> <p>Dersom kommunene til sammen kan velge mer enn halvparten av medlemmene til årsmøtet, og selskapet <i>ikke</i> i hovedsak driver næring i direkte konkurranse og på samme vilkår som private.</p> |

4 Reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte

4.1 Innledning

Reglene om offentlige anskaffelser og om offentlig støtte kan komme til anvendelse ved interkommunalt samarbeid. Det er derfor viktig å avklare forholdet til disse reglene før samarbeidet etableres og samarbeidsmodell velges.

Anskaffelsesreglene skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, og bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Reglene kan få betydning for hvordan interkommunalt samarbeid må eller bør organiseres, og for hvordan kommunene kan motta eller kjøpe ytelser fra det interkommunale samarbeidet.

Reglene om offentlig støtte, ofte omtalt som statsstøtte, skal sikre like konkurranseforhold for markedsaktører, og vil primært kunne få betydning der interkommunalt samarbeid (også) skal tilby tjenester til andre enn «eierkommunene». Det interkommunale samarbeidet kan da bli å regne som en markedsaktør, og kommunene har ikke anledning til å gi det interkommunale samarbeidet noen konkurransefordeler som andre markedsaktører ikke har. Dette kan ha betydning for hvordan samarbeidsform bør organiseres, og for forholdet mellom kommunene og det interkommunale samarbeidet, blant annet når det gjelder overføring av midler fra kommunene til samarbeidet.

4.2 Reglene om offentlige anskaffelser

4.2.1 Utgangspunkt: kjøp av varer og tjenester skal skje ved konkurranse

Reglene om offentlige anskaffelser innebærer at offentlige myndigheter, inkludert kommuner og fylkeskommuner, som hovedregel skal gjennomføre en konkurranse når de kjøper varer og tjenester («lyse ut på anbud»)¹⁹ Dette utgangspunktet gjelder også når kommuner kjøper fra andre kommuner.

¹⁹ Reglene om offentlige anskaffelser er lov 17. juni 2016 nr. 73 (anskaffelsesloven) og tilhørende forskrifter, blant annet forskrift 8. desember 2016 nr. 974 (anskaffelsesforskriften). Reglene gjelder ved vare-, tjeneste- eller bygge- og

Grunnen til at anskaffelsesreglene omtales i forbindelse med interkommunalt samarbeid, er at ordninger kommuner oppfatter som et rent samarbeid i realiteten kan være å anse som en utveksling av ytelser («et kjøp»), som må følge reglene om offentlige anskaffelser. Kommuneloven § 17-1 tredje ledd presiserer at «hvorvidt et samarbeid omfattes av reglene om offentlige anskaffelser må vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser». I forarbeidene til bestemmelsen framgår det at regelen innebærer at kommuner og fylkeskommuner ikke kan etablere et samarbeid etter formene 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.²⁰ Om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse på et forhold må alltid vurderes konkret i det enkelte tilfelle, og det er elementene i avtalen som må vurderes, og ikke om avtalen er betegnet som et *samarbeid* eller lignende.

Interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter og som inngår kontrakter om kjøp av varer og tjenester, vil normalt selv være omfattet av anskaffelsesreglene. Det betyr at det interkommunale samarbeidet som hovedregel må følge anskaffelsesreglene ved kjøp av varer og tjenester.

4.2.2 Unntak for samarbeid i offentlig sektor mv.

Utgangspunktet er at anskaffelsesregelverket kommer til anvendelse når det inngås en gjensidig bebyrdende avtale om kjøp av varer eller tjenester mellom to separate, selvstendige rettssubjekter. Det er flere generelle unntak fra denne hovedregelen. Blant annet er avtaler om tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet helt unntatt fra regelverket.²¹ Det gjelder også spesielle regler for anskaffelse av helse- og

anleggskontrakter, herunder konsesjonskontrakter, og ved plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. merverdiavgift, jf. anskaffelsesloven § 2.

²⁰ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 17-1 tredje ledd side 397.

²¹ Anskaffelsesforskriften § 2-1 bokstav h lyder: Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke for kontrakter om tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet som er unntatt EØS-avtalen etter artikkel 39, jf. artikkel 32.

sosialtjenester. Disse to unntakene gjelder også ved interkommunalt samarbeid om slike tjenester.

I tillegg har anskaffelsesforskriften kapittel 3 egne regler om samarbeid i offentlig sektor. Det følger av disse at anskaffelsesreglene heller ikke gjelder ved avtaler mellom offentlige virksomheter med en særlig tilknytning til hverandre, og for visse typer samarbeidsavtaler mellom offentlige virksomheter.

Unntak for utvidet egenregi

Det første unntaket er for såkalt «utvidet egenregi» (anskaffelsesforskriften § 3-1). Bestemmelsen sier at anskaffelsesreglene ikke gjelder når oppdragsgiver²² inngår kontrakter med et annet rettssubjekt²³ som

- oppdragsgiveren utøver en kontroll over som svarer til den kontrollen han utøver over sin egen virksomhet,
- utfører mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer, og
- det ikke er direkte private eierandeler i.

Alle de tre vilkårene må være oppfylt i hele kontraktsperioden. Om det første vilkåret om krav til kontroll er oppfylt, må vurderes konkret ut fra flere momenter, der eierskap over det andre rettssubjektet inngår som en viktig del av vurderingen. Kravet til kontroll vil være oppfylt når kommunen utøver bestemmende innflytelse over både strategiske mål og viktige beslutninger i det kontrollerte rettssubjektet. Kravet til kontroll kan være oppfylt sammen med andre, for eksempel andre kommuner i det interkommunale samarbeidet, slik at flere oppdragsgivere i fellesskap utøver kontroll. Dette kan for eksempel i praksis skje ved at det interkommunale samarbeidets styrende organer er sammensatt av representanter for alle deltakerkommunene.

Det andre vilkåret handler om aktiviteten i det interkommunale samarbeidet. For at unntaket om utvidet egenregi skal komme til anvendelse, må det meste av aktiviteten i det interkommunale samarbeidet være for deltakerkommunene (og virksomheter kommunene kontrollerer), og ikke selges i et konkurranseutsatt marked.

²² I denne sammenheng normalt kommunen.

²³ I denne sammenheng normalt det interkommunale samarbeidet.

Det tredje vilkåret, om at det ikke skal være private eierandeler i det kontrollerte rettssubjektet, vil som hovedregel være oppfylt for interkommunale samarbeid. Om de to første vilkårene er oppfylt vil avhenge av hvordan samarbeidet er organisert, og hva slags virksomhet samarbeidet driver. Der et interkommunalt samarbeid driver mye aktivitet i markedet, vil ikke unntaket kunne komme til anvendelse.

Unntak for samarbeidsavtaler

Det andre unntaket er for «samarbeidsavtaler» (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.

Alle vilkårene må være oppfylt i hele kontraktsperioden. Med offentlige oppgaver forstås her både oppgaver som er lovpålagte og ikke-lovpålagte, og det antas at det blant annet kan omfatte støttetjenester som for eksempel IKT-, regnskaps- og kantinetjenester.

Kravet til at samarbeidet må være utelukkende av hensyn til offentlige interesser innebærer at formålet med samarbeidet ikke kan være å drive forretningsvirksomhet, selv om det er anledning til at en viss del av aktivitetene som samarbeidet omfatter (20 prosent) blir utført for markedet eller for andre enn oppdragsgiverne.

Videre må det være tale om et «reelt samarbeid» for å oppnå et felles mål. Ordinære vare- og tjenestekjøp omfattes dermed ikke. Samarbeidet må være basert på et «samarbeidende konsept», og alle deltakerne må bidra i den felles gjennomføringen av den aktuelle tjenesteytelsen.²⁴ Det er ikke krav om at alle deltakerne utfører den kontraktsmessige hovedforpliktelsen i samarbeidet, og deltakernes ytelser trenger ikke å være identiske. Det antas at vilkåret om deltakelse i samarbeidet kan være oppfylt der

²⁴ I henhold til fortalen til anskaffelsesdirektivet.

hver deltaker aktivt deltar i samarbeidets styrende organer, uten å delta i den faktiske utførelsen av den aktuelle tjenesteytelsen.

4.2.3 Oppsummering

Anskaffelsesreglene innebærer at offentlige myndigheter, inkludert kommuner og fylkeskommuner, som hovedregel skal gjennomføre konkurranse når de kjøper varer og tjenester. Dette utgangspunktet gjelder også når kommuner kjøper fra andre kommuner.

Interkommunalt samarbeid kan i realiteten utgjøre avtaler om utveksling av ytelser mellom kommuner, som skal følge anskaffelsesreglene. Kommunen bør derfor avklare forholdet til anskaffelsesreglene ved etablering av samarbeid.

Anskaffelsesregelverket har flere unntak som kan være relevante ved interkommunalt samarbeid. Samarbeid om tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet vil alltid være unntatt anskaffelsesreglene. Videre har anskaffelsesforskriften kapittel 3 regler om samarbeid i offentlig sektor, som unntar enkelte samarbeidsavtaler og avtaler mellom to rettssubjekter med særlig tilknytning til hverandre.

Mer informasjon om regelverket om offentlige anskaffelser finnes blant annet på DFØs fagsider om offentlige anskaffelser: [Anskaffelser.no](https://anskaffelser.no) | [Fagsider om offentlige anskaffelser](#)

4.3 Reglene om offentlig støtte

Reglene om offentlig støtte skal sikre at alle markedsaktører stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår. Markedsaktører er alle virksomheter som driver økonomisk aktivitet ved å tilby varer eller tjenester i et marked, uavhengig av om de er offentlig eller privat eid og uavhengig av hvordan de er organisert. Reglene skal hindre at nasjonale eller lokale offentlige myndigheter tilgodeser enkelte markedsaktører framfor andre, for eksempel ved å gi tilskudd eller subsidier eller gi lån og garantier som ikke er på markedsmessige vilkår.

Interkommunale samarbeid kan drive økonomisk aktivitet, og det er bare når samarbeidet driver slik aktivitet at støttereglene kommer til anvendelse. Kommunene bør derfor avklare om et interkommunalt samarbeid skal drive økonomisk aktivitet, eventuelt i tillegg til annen aktivitet, ved etablering av samarbeidet. Kommunene må også ha bevissthet om dette under driften av samarbeidet. Eksempler på når et

interkommunale samarbeid driver økonomisk aktivitet er når det selger eiendom på markedsmessige vilkår, samler inn og håndterer avfall fra næringsaktører eller driver kommersielt treningssenter.

Der det interkommunale samarbeid driver økonomisk aktivitet, følger det av statsstøtteregelveverket at kommunen som hovedregel ikke kan begunstige samarbeidet med økonomisk støtte, som ikke andre markedsaktører får. Begrepet økonomisk støtte favner vidt og omfatter blant annet rene tilskudd, gratis leie av lokaler, billige tomter, gunstige lån og å stille økonomisk garanti. Hvis kommuner yter slike goder til et interkommunalt samarbeid, som (også) driver økonomisk aktivitet, kan det komme i konflikt med statsstøttereglene. Kommunene må derfor organisere og drifte samarbeidet på en slik måte at samarbeidet ikke får økonomiske fordeler som deres konkurrenter ikke har. Dette innebærer at det bør opprettes et regnskapsmessig skille mellom økonomiske- og ikke-økonomiske aktiviteter, sørges for det skjer en fordeling av både direkte kostnader og en forholdsmessig andel av felleskostnader, og stilles krav om normal fortjeneste av den økonomiske aktiviteten.

Reglene om offentlig støtte aktualiseres på samme måte der kommunen selv driver økonomisk aktivitet, og hvis det interkommunale samarbeidet som sådan gir økonomisk støtte til markedsaktører. Også her må kommunen og det interkommunale samarbeidet innrette seg slik at de ikke begunstiger en markedsaktører med økonomisk støtte som ikke andre markedsaktører får.

Informasjon om reglene om offentlig støtte finnes blant annet på nettsidene til Nærings- og fiskeridepartementet: [Offentlig støtte - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

5 Vertskommunesamarbeid

5.1 Overordnet om vertskommunesamarbeid

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 delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til vertskommunen. Dette i motsetning til andre samarbeidsmodeller, hvor særlovgivningen må åpne for at slik utøvelse av offentlig myndighet kan delegeres til samarbeidet.

Vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven kapittel 20. Et vertskommunesamarbeid innebærer at en kommune (samarbeidskommunen) overlater oppgaver eller delegerer myndighet til å fatte vedtak til en annen kommune (vertskommunen).

Kommuneloven skiller mellom to ulike modeller for vertskommunesamarbeid: administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. Administrativt vertskommunesamarbeid er mye brukt og godt kjent i kommunene. Vertskommunesamarbeid med nemnd er derimot svært lite brukt, og det er derfor begrenset erfaring med denne typen samarbeid.

Et vertskommunesamarbeid er ikke et eget rettssubjekt, men organisatorisk en del av vertskommunens virksomhet. Regler som gjelder for kommunen, vil derfor i utgangspunktet også gjelde for kommunen når den opptrer som vertskommune. Dette gjelder både kommunelovens øvrige regler og annet regelverk som gjelder for kommunene.

5.1.1 Begrepene vertskommune, samarbeidskommune og deltakerkommune

Kommuneloven bruker ulike begreper om de kommunene som deltar i et vertskommunesamarbeid. *Vertskommune* brukes om kommunen som har fått delegert myndighet og skal utføre oppgaver på vegne av andre kommuner. *Samarbeidskommune* brukes om en kommune som deltar i et vertskommunesamarbeid, og som har avtalt at vertskommunen skal utføre oppgaver og/eller få delegert myndighet til å treffe vedtak på kommunens vegne. *Deltakerkommune* omfatter derimot alle kommunene som deltar i samarbeidet, det vil si både samarbeidskommunene og vertskommunen.

Vertskommunen + samarbeidskommune(ne) = deltakerkommunene

5.1.2 Samarbeid mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner

Vertskommunesamarbeid kan inngås mellom to eller flere kommuner, eller mellom to eller flere fylkeskommuner. Loven åpner ikke for at kommuner og fylkeskommuner kan inngå et vertskommunesamarbeid. En fylkeskommune kan dermed ikke være vertskommune for en kommune, og en kommune kan ikke være vertskommune for en fylkeskommune.

Forklaringen på dette er at vertskommunesamarbeid er innrettet mot å løse lovpålagte oppgaver, som typisk er lagt av lovgiver til et bestemt forvaltningsnivå, for eksempel

barnevernstjenester eller helse- og omsorgstjenester. Samarbeidet må da holdes på samme «nivå», og kan ikke fravike lovgivers plassering av ansvar. Det er altså kun de forvaltningsorganene som er tildelt oppgaven som kan inngå i samarbeidet.

5.2 Når kan vertskommunemodellen brukes?

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, helsetjenester, legevakt eller sosiale tjenester. Vertskommunemodellen er vanligvis godt egnet for slikt samarbeid, siden vertskommunen i utgangspunktet er fullt ut bundet av alle de alminnelige reglene kommuner ellers er bundet av når den skal gi tjenester.

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. Samarbeidskommunen har ikke samme mulighet for tett oppfølging av oppgavene. Samarbeidskommunen har likevel flere styrings- og kontrollmuligheter som gjør at den kan gripe inn og ivareta egne interesser, blant annet kan den gi instruks om hvordan delegert myndighet skal utøves og omgjøre vedtak i tråd med forvaltningsloven § 35 første ledd. Kommunene som er med i vertskommunesamarbeid beholder dermed styring og kontroll over viktige myndighetsoppgaver.

Samarbeidsformen er godt egnet for oppgaver som krever spesialisert kompetanse. Vertskommunesamarbeid kan gjøre det mulig å etablere enheter og fagmiljøer som er større og mer bærekraftige enn det som er mulig for kommuner hver for seg. Vertskommunesamarbeid kan for eksempel være en aktuell samarbeidsform innen jord- og skogbruksforvaltning, crisesenter, legevakt, byggesaksbehandling, brann- og redningstjeneste, landbrukskontor og kulturskole. Vertskommunesamarbeid er også egnet for sammensatte oppgaver som omfatter flere tjenesteområder eller flere deltakerkommuner.

Vertskommunesamarbeid er ikke tiltenkt områder av mer forretningsmessig eller administrativ art, men loven avgrensner ikke mot dette. Vanligvis er likevel andre samarbeidsmodeller mer egnet, for eksempel kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt selskap eller aksjeselskap.

Selv om vertskommunemodellen er utformet med tanke på å gjøre det forsvarlig å overlate til et interkommunalt samarbeid å treffe beslutninger på deltakernes vegne, kan kommuneloven og annen lovgivning begrense hvilke beslutninger eller samarbeidsområder kommunene kan delegere til vertskommunesamarbeidet. Der kommuneloven eller særlovene uttrykkelig legger kompetanse til «kommunestyret selv» eller til «formannskapet selv», vil det si at denne kompetansen ikke kan delegeres til andre, heller ikke til et vertskommunesamarbeid.

Sektorlovgivningen kan i noen tilfeller stille særlige krav eller vilkår til organiseringen av bestemte oppgaver eller tjenester. Eksempler på dette er at barnevernstjenesten skal ha en leder, jf. barnevernsloven § 15-3, og at kommunen skal en eller flere kommuneleger, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 5-5, som skal utføre visse oppgaver som følger av lov. Disse kravene er ikke til hinder for et interkommunalt samarbeid. Kommunedirektøren i vertskommunen kan i slike tilfeller utpeke en barnevernleder eller kommunelege, som kan utøve myndighet på vegne av flere kommuner i et vertskommunesamarbeid.

5.2.1 To modeller for vertskommunesamarbeid

Kommuneloven skiller mellom to modeller for vertskommunesamarbeid: administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. Av disse er administrativt vertskommunesamarbeid svært utbredt, mens vertskommunesamarbeid med felles nemnd er lite brukt. Som figur 5.1 illustrerer er det viktig å være klar over noen hovedforskjeller mellom samarbeidsmodellene.

Figur 5.1 Forskjeller mellom administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles,

folkevalgt nemnd

| | | |
|--|---|---|
|  Administrativt vertskommunesamarbeid | Bilateral avtale mellom samarbeidskommunen og vertskommunen | Saker som ikke har "prinsipiell betydning" |
|  Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd | Felles avtale for alle kommunene | Nemnda kan treffe vedtak i «alle typer saker» |

5.2.2 Administrativt vertskommunesamarbeid

Administrativt vertskommunesamarbeid er regulert i kommuneloven § 20-2.

Administrativt vertskommunesamarbeid kan brukes i tilfeller hvor det ikke er nødvendig å delegerer myndighet til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning. Se kapittel 5.3.5 om hva som menes med prinsipiell betydning. Vertskommunen kan altså delegeres myndighet i alle de samme typene sakene som enhver kommune ellers kan delegerer internt i kommunen til kommunedirektøren.

Modellen har ingen organisatorisk overbygning i form av et felles folkevalgt organ. Den er derfor ikke tilpasset samarbeid hvor det er behov for politisk behandling av sakene. Samarbeidsmodellen er egnet for samarbeidsområder som er mer regelstyrte og som krever særskilt kompetanse.

Å inngå et administrativt vertskommunesamarbeid innebærer at samarbeidskommunen overlater til vertskommunens administrasjon å utføre de oppgavene eller delegerer myndighet til å treffe avgjørelser, i de typene saker som inngår i samarbeidsavtalen.

5.2.3 Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er regulert i kommuneloven § 20-3. Dersom deltakerkommunene ønsker å delegerer beslutningsmyndighet i saker av prinsipiell betydning, må kommunene opprette en felles folkevalgt nemnd til å ta slike avgjørelser. Se kapittel 5.3.5 nedenfor om hva som menes med prinsipiell betydning.

Felles, folkevalgt nemnd som overordnet styringsorgan

Den felles nemnda er et overordnet styringsorgan for alle saksområder som legges inn i samarbeidet. Loven stiller krav til at hver deltakerkommune skal være representert med to eller flere medlemmer i den felles, folkevalgte nemnda, jf. kommuneloven § 20-3 tredje ledd.

Det stilles ikke noe krav til at kommunenes representanter skal velges blant kommunestyremedlemmene. Kommunene står fritt til selv å vurdere sammensetningen. Et vurderingstema er blant annet om hensynet til og behovet for demokratisk kontroll og politisk forankring fra deltakerkommunene tilsier at kommunestyremedlemmer i deltakerkommunene bør velges, eller om faglige hensyn tilsier at andre bør velges.

Nemnda er et folkevalgte organ

Felles, folkevalgt nemnd i vertskommunesamarbeid er et folkevalgt organ. Dette er presisert i § 5-1 andre ledd bokstav f. Loven presiserer også at de alminnelige reglene for utvalg i kommuneloven gjelder for nemnda så langt de passer, se § 20-3 fjerde ledd. Det betyr blant annet at saksbehandlingsreglene i kapittel 11 gjelder for nemnda, inkludert møteprinsippet, reglene om innkalling, møtebok og møteoffentlighet. Det betyr også at medlemmene av nemnda er folkevalgte etter kommuneloven § 5-1 fjerde ledd, og dermed har rettigheter og plikter i tråd med kapittel 8 i kommuneloven.

Reglene om valg og valgbarhet i kapittel 7 gjelder også. Medlemmene til nemnda skal velges med avtalevalg etter § 7-7, eller ved forholdsvalg etter § 7-5 og § 7-6 hvis minst ett medlem krever det. Leder og nestleder i nemnda skal velges ved flertallsvalg, jf. § 7-4 andre ledd. Flertallsvalg og avtalevalg skal skje åpent ved å vise stemmetegn. For mer informasjon om valgbarhet og gjennomføringen av valg, se regjeringen.no/konstituering.

Må delegere samme myndighet til nemnda

I motsetning til det som gjelder for administrativt vertskommunesamarbeid, må alle deltakerkommunene delegere samme myndighet til den felles folkevalgte nemnda, slik at nemnda skal kunne treffe vedtak i samme type saker på vegne av alle deltakerkommunene.

5.3 Delegering av myndighet ved vertskommunesamarbeid

5.3.1 Overordnet om delegering

Kommuneloven § 20-1 slår fast at vertskommunesamarbeid kan *delegeres* myndighet til å fatte enkeltvedtak eller vedta forskrift. Å delegerer betyr ikke å gi fra seg myndigheten. Selv om kommunestyret delegerer myndighet til en vertskommune, er det kommunestyret i den enkelte kommunen som til syvende og sist har ansvaret.

Kommuneloven stiller krav om at kommunestyret skal vedta et reglement om hvordan vedtaksmyndighet skal delegeres, se § 5-14. Delegeringsreglementet skal også omfatte hvordan vedtaksmyndighet skal delegeres til vertskommunen.

Hvilken vedtaksmyndighet vertskommunen skal få av samarbeidskommunene, skal fastsettes i egne delegeringsvedtak. Det bør framgå av vedtaket konkret hvilken myndighet som er delegert, for eksempel ved å vise til hvilke lovbestemmelser delegeringen omfatter. Som alltid er det viktig å være klar over at det kan finnes regler i særlov som kan begrense muligheten til å delegerer myndighet til en vertskommune.

5.3.2 Forholdet mellom samarbeidsavtalen og delegeringsvedtak

Prosessen med å inngå et vertskommunesamarbeid består av to elementer. For det første må kommunene inngå en samarbeidsavtale om vertskommunesamarbeid. Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene selv. Deretter skal alle deltakerkommunene fatte et eget vedtak om hvilken kompetanse som skal delegeres til vertskommunen.²⁵ Delegeringsvedtaket må ligge innenfor rammene av samarbeidsavtalen. Inngåelsen av samarbeidsavtalen og delegering av myndighet/instruks om delegering kan gjøres i samme kommunestyremøte og i samme sak, men det er viktig at dette er to ulike vedtak. Se figur 5.2 som illustrerer dette for administrativt vertskommunesamarbeid.

Hvordan vedtak om delegering skal gjøres er avhengig av om det er snakk om et administrativt vertskommunesamarbeid eller et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. De neste to kapitlene gjør rede for reglene mer i detalj.

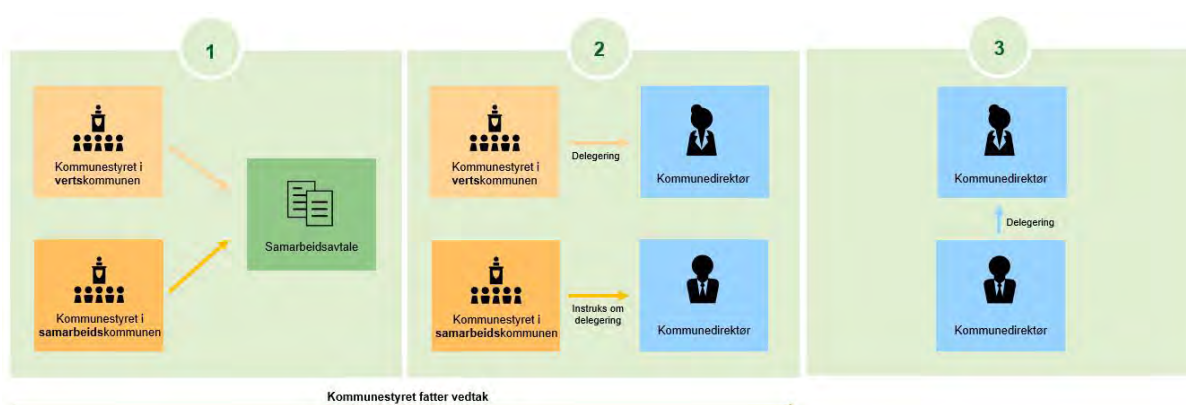
²⁵ Dette er tydelig slått fast i forarbeidene, se Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) punkt 5.6.2 side 105.

5.3.3 Delegering ved administrativt vertskommunesamarbeid

Reglene om delegering til administrativt vertskommunesamarbeid står i § 20-2. Kommuneloven bestemmer at samarbeidskommunen delegerer til vertskommunens administrasjon å utføre oppgaver og treffe avgjørelser i de sakene som inngår i samarbeidsavtalen. Delegeringen skjer formelt ved at kommunestyret i samarbeidskommunen gir instruks til egen kommunedirektør om å delegere myndigheten sin til kommunedirektøren i vertskommunen. Før slik instruks gis, er det viktig å sørge for at kommunedirektøren i samarbeidskommunen selv har nødvendige fullmakter.

Til denne type samarbeid kan det bare delegeres myndighet i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Det vil si at kommunedirektøren i vertskommunen i prinsippet kan få delegert myndighet i samme utstrekning som kommunedirektøren ellers kan delegeres myndighet internt i kommunen.

Figur 5.2 Hvordan inngå administrativt vertskommunesamarbeid?



Trekke delegering tilbake eller utøve myndigheten selv

Det følger av den alminnelige delegeringslæren at den som delegerer myndighet kan trekke den tilbake eller velge å utøve myndigheten selv. Dette gjelder også når vedtaksmyndighet delegeres til et administrativt vertskommunesamarbeid.

Kommunestyret kan endre et vedtak om delegering, endre delegeringsreglementet, velge å fatte vedtak selv og eventuelt også omgjøre vedtak som er fattet etter delegert myndighet, innenfor rammene av forvaltningsloven § 35 første ledd.

Dersom en samarbeidskommune velger å trekke delegering tilbake, vil ikke dette ha betydning for myndigheten som er delegert fra eventuelle andre samarbeidskommuner

til vertskommunen. De andre samarbeidskommunene må i så fall treffe egne vedtak om dette.

Kommuner bør være tilbakeholdne med å trekke tilbake eller endre delegeringer. Dette er en sikkerhetsventil, som kommunene bør være tilbakeholdne med å bruke. Når vedtaksmyndighet er delegert til et vertskommunesamarbeid, har kommunene valgt at samarbeidet til en viss grad skal være selvstendig og skal kunne ta beslutninger. Det kan få store konsekvenser for samarbeidet og samarbeidsklimaet om delegeringer trekkes tilbake uten en god nok prosess. Dersom det er aktuelt å trekke delegeringer tilbake, bør dette derfor varsles og helst ikke skje med umiddelbar virkning. Hvordan kommunene skal gå fram for å endre delegeringer eller trekke delegeringer tilbake, kan eventuelt reguleres nærmere i samarbeidsavtalen.

Dersom delegeringer trekkes tilbake, er det også viktig å være oppmerksom på at det kan bli nødvendig å endre samarbeidsavtalen. Dette siden det følger av kommuneloven § 20-4 tredje ledd bokstav c at det skal fastsettes i samarbeidsavtalen hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen.

Om en av samarbeidskommunene velger å trekke all myndighet tilbake med øyeblikkelig virkning, vil kommunen være bundet til å betale vederlag til vertskommunen ut oppsigelsestiden, se nærmere om dette i kapittel 5.9.

5.3.4 Delegering ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

Reglene om delegering ved vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd står i § 20-3. Ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd, skal delegering skje ved at kommunestyrene selv delegerer myndigheten til nemnda. Nemnda kan videredelegere alle saker som ikke er av prinsipiell betydning til kommunedirektøren i vertskommunen.

I motsetning til det som gjelder for administrativt vertskommunesamarbeid, må alle deltakerkommunene delegerer *samme myndighet* til den felles folkevalgte nemnda, slik at nemnda skal kunne treffe vedtak i samme type saker på vegne av alle deltakerkommunene. Det må foretas særskilte delegeringsvedtak i kommunestyret i hver enkelt deltakerkommune.

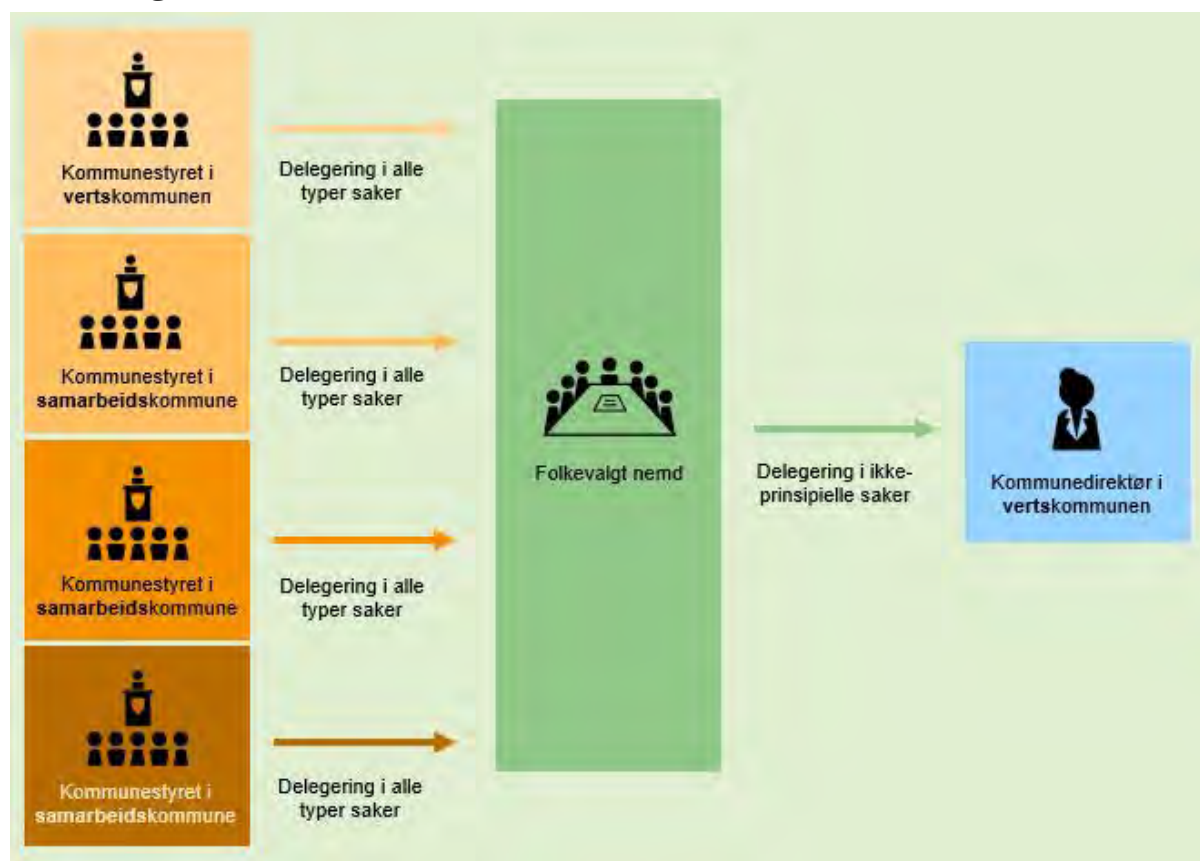
Den enkelte deltakerkommunen kan fastsette retningslinjer for hva kommunen mener er saker av prinsipiell betydning. Eventuelle saker av prinsipiell betydning som delegeres til samarbeidet, må avgjøres av nemnda. Selv om deltakerkommunene har

delegert samme kompetanse til nemnda, kan den enkelte kommunen gi ulike instruksjoner om hvordan myndigheten skal utøves i saker som alene berører kommunen eller dens innbyggere.

Trekke delegering tilbake

Samarbeidsmodellen forutsetter at nemnda skal utøve lik myndighet for alle deltakerkommunene. Dette innebærer at dersom en samarbeidskommune generelt trekker tilbake den delegerte myndigheten på et område, medfører det at kommunen må trekke seg ut av samarbeidet. Dersom det er vertskommunen som gjør dette, vil det medføre at hele samarbeidet må oppløses, se kapittel 5.9 om oppløsning av samarbeid.

Figur 5.3 Hvordan inngå vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd?



5.3.5 Saker av prinsipiell betydning

Loven setter en absolutt skranke ved at kommunene må opprette folkevalgt nemnd etter kommuneloven § 20-3 hvis de vil delegerer myndighet til å fatte vedtak i saker av

prinsipiell betydning til et vertskommunesamarbeid. For begge typene vertskommunesamarbeid kan kommunedirektøren i vertskommunen delegeres myndighet til å fatte vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.

Skrankene for delegering til vertskommunesamarbeid er dermed i tråd med kommunelovens generelle delegeringssystem, som er at saker av prinsipiell betydning som en klar hovedregel skal besluttet av folkevalgte organer som kan holdes ansvarlig gjennom valg, mens myndighet til å fatte andre vedtak kan delegeres til kommunedirektøren etter kommuneloven § 13-1 sjetten ledd.

Hvilke saker som er av prinsipiell betydning er i stor grad opp til det enkelte kommunestyret å vurdere. Kommunestyret har et vidt spillerom for å vurdere hva som i det enkelte tilfellet er forsvarlig og hensiktsmessig å delegere av myndighet. Hva som er av prinsipiell betydning er blant annet avhengig av vedtakets karakter, konsekvensene for kommunen og størrelsen på kommunen. Det er relevant å legge vekt på om viktige skjønsmessige sider av saken anses som klarlagt gjennom politiske vedtak. Dersom kommunestyret for eksempel har drøftet prinsipielle sider ved en sak og ut fra dette har gitt konkrete føringer i delegeringen, kan det være tilstrekkelig. Hva det har vært tradisjon og praksis for i kommunen vil også kunne tillegges vekt.²⁶

Selv om et samarbeid er avskåret fra å fatte beslutninger i saker som har prinsipiell betydning, kan det likevel dukke opp saker i samarbeidet i «grenseland» eller som klart anses prinsipielle. Derfor kan det være hensiktsmessig om samarbeidsavtalen avklarer hvordan deltakerkommunene skal håndtere slike saker, for eksempel om vertskommunen skal forberede saken før den sendes til den aktuelle deltakerkommunen for beslutning, eller om saken skal sendes til deltakerkommunen for både forberedelse og beslutning.

5.4 Samarbeidsavtalen

Grunnlaget for samarbeidet er samarbeidsavtalen om vertskommunesamarbeid. Denne avtalen må vedtas av kommunestyret selv. Vertskommunen kan imidlertid ikke utøve myndighet på vegne av samarbeidskommunene alene med utgangspunkt i en

²⁶ I forarbeidene til den tidligere kommuneloven er det beskrevet hvilke momenter som er relevante i vurderingen av om en sak er av prinsipiell betydning, se Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) merknad til § 23 side 277.

samarbeidsavtale. Som beskrevet i kapittel 5.3.2 må kommunene i tillegg fatte egne delegeringsvedtak, som må ligge innenfor rammene av samarbeidsavtalen.

5.4.1 Administrativt vertskommunesamarbeid: avtale mellom samarbeidskommunen og vertskommunen

I et administrativt vertskommunesamarbeid er avtalen et forhold mellom vertskommunen og den enkelte samarbeidskommunen, også der vertskommunen har inngått avtale om utførelse av de samme oppgavene for flere kommuner. Det er dermed snakk om bilaterale avtaler mellom vertskommunen og den enkelte samarbeidskommune. Vertskommunen kan derfor utføre ulike oppgaver for ulike samarbeidskommuner.

5.4.2 Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd: felles avtale

I et vertskommunesamarbeid med nemnd må kommunene inngå en felles avtale. Dette har sammenheng med at kommunene må samarbeide om de samme oppgavene i en slik modell, og at alle deltakerkommunene blir medlemmer i den felles folkevalgte nemnda, som treffer vedtak på vegne av alle kommunene. Det kan bare opprettes én nemnd for hvert samarbeid.

5.4.3 Obligatorisk innhold i samarbeidsavtalen

Når et vertskommunesamarbeid opprettes, skal deltakerkommunene inngå en skriftlig samarbeidsavtale. Samarbeidsavtalen skal vedtas av kommunestyrene i alle deltakerkommunene. Kommuneloven § 20-4 tredje og fjerde ledd fastsetter nærmere krav til hva en slik avtale skal inneholde.

Avtalen må som et minimum inneholde bestemmelser om:

- deltakerne i samarbeidet
- hvem av deltakerne som er vertskommune
- hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
- når oppgaver og myndighet skal overføres
- hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- hvordan samarbeidet skal oppløses

- annet som etter lov skal fastsettes i avtale

I et vertskommunesamarbeid med felles nemnd skal avtalen også inneholde bestemmelser om hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i nemnda.

Dersom avtalen skal endres på noen av disse punktene, må kommunestyret selv i den enkelte deltakerkommune vedta dette.

5.4.4 Eksempler på hva samarbeidsavtalen ellers kan regulere

Avtalen er selve grunnlaget for samarbeidet. Alle forhold av betydning for samarbeidet bør derfor reguleres i avtalen. Minstekravene som er listet opp i kommuneloven § 20-4 er bare det som *må* inngå i avtalen. Kommunene står fritt til å regulere også andre forhold enn det som følger av loven. Det kan for eksempel være hensiktsmessig at samarbeidsavtalen regulerer retningslinjer og rutiner for ulike deler av samhandlingen mellom deltakerkommunene.

Hvis deltakerkommunene forplikter seg til å evaluere samarbeidet før eventuell uenighet har fått utvikle seg, kan dette være konfliktdempende og bidra til et godt samarbeid over tid. Det kan derfor være hensiktsmessig å fastsette i samarbeidsavtalen at samarbeidet skal evalueres jevnlig, for eksempel minst en gang i hver valgperiode.

Her er noen eksempler på temaer det er aktuelt å ta inn bestemmelser om i avtalen:

- Hvilken informasjon som skal gis til innbyggerne i alle kommunene
- Hvordan tjenestene skal gjøres tilgjengelig for innbyggerne i samarbeidskommunene, for eksempel ved å ha kontorer eller kontordager i kommunene
- Innsynsrett for samarbeidskommunene i vertskommunens virksomhet
- Informasjon til deltakerkommunene om mottatte klager, tilsynsrapporter og forvaltningsrevisjoner
- Økonomisk oppgjør hvis en samarbeidskommune trer ut av samarbeidet
- Retningslinjer for samhandling mellom deltakerkommunene
- Hvordan eventuelle saker av prinsipiell betydning skal håndteres, for eksempel om vertskommunen i et administrativt vertskommunesamarbeid skal forberede saken før den sendes til samarbeidskommunen for folkevalgt beslutning, eller om saken sendes til samarbeidskommunen uten forberedelse
- Om samarbeidet skal evalueres jevnlig, for eksempel en gang hver valgperiode

I vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd, kan det i tillegg være aktuelt å avtale blant annet:

- hva slags saker som skal behandles i nemnda
- om det i visse sakstyper skal være krav om kvalifisert flertall eller enstemmighet
- om det skal være adgang til å holde møter som fjernmøte

5.4.5 Endringer i samarbeidsavtalen

Endringer i avtalen som gjelder det obligatoriske innholdet i samarbeidsavtalen etter kommuneloven § 20-4 tredje og fjerde ledd, må vedtas av kommunestyrene selv.

Kommunestyrene kan delegere til den felles nemnda eller kommunedirektøren i vertskommunen å utforme eller endre andre bestemmelser i samarbeidsavtalen. Dette kan for eksempel være å utarbeide retningslinjer og rutiner for ulike deler av samhandlingen mellom deltakerkommunene. Slik delegering kan være med å gjøre samarbeidet mer smidig, fordi det blir enklere å endre deler av avtalen.

5.4.6 Fordelingen av kostnader mellom deltakerkommunene skal fastsettes i samarbeidsavtalen

Et sentralt punkt i avtalen er det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen. Vertskommunen tar på seg oppgaver for samarbeidskommunene som krever ressurser. Det må derfor avtales hvordan vertskommunen skal kompenseres for utgiftene og arbeidet. Det er opp til kommunene selv å bestemme hvordan dette skal foregå.

En måte å fordele kostnadene på er å fordele dem prosentvis på kommunene etter innbyggertall. En annen måte kan være at oppgjøret skjer på grunnlag av hvilke kostnader som faktisk knytter seg til den enkelte samarbeidskommune. En tredje måte kan være å avtale en fast andel som fordeles likt mellom deltakerkommunene, og en variabel andel som fordeles etter bestemte kriterier, for eksempel innbyggertall.

Det kan også være hensiktsmessig å regulere blant annet hvordan det økonomiske oppgjøret skal være dersom en deltakerkommune omgjør et vedtak fattet i vertskommunen, og dette innebærer større kostnader for vertskommunen enn det opprinnelige vedtaket. Tilsvarende problemstilling kan oppstå dersom en kommune gir spesielle instruksjoner om hvordan et vedtak skal lyde, se nærmere om omgjørings- og instruksadgang i kapittel 5.5.5.

5.4.7 Kopi av samarbeidsavtalen skal sendes til statsforvalteren

I et vertskommunesamarbeid mellom kommuner skal vertskommunen orientere statsforvalteren om samarbeidet ved å sende kopi av samarbeidsavtalen til statsforvalteren, jf. § 20-4 femte ledd. Dette har sammenheng med statsforvalterens funksjon som klage-, tilsyns- og lovlighetskontrollinstans. På tilsvarende måte skal vertsfylkeskommunen orientere departementet om etablering av vertskommunesamarbeid mellom fylkeskommuner.

5.5 Samarbeidskommunenenes styringsmuligheter

5.5.1 Overordnet om styring

De folkevalgte i kommunene som deltar i et vertskommunesamarbeid, har et overordnet ansvar for at deres innbyggere får de tjenestene de har krav på. Dersom samarbeidskommunen mener at samarbeidet ikke fungerer, må samarbeidskommunen følge dette opp. Loven har derfor flere ordninger som gir deltakerne mulighet til å påvirke og styre de tjenestene vertskommunen utfører på deres vegne. I ytterste konsekvens kan samarbeidskommunen vurdere å avslutte samarbeidet.

Under har vi gjort rede for samarbeidskommunenenes styringsmuligheter. Disse gjelder både i administrativt vertskommunesamarbeid og i vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd. På noen punkter er det imidlertid ulikheter mellom modellene. Der det er ulikheter, framgår det av teksten.

5.5.2 Rutiner for orientering av samarbeidskommunene

For at samarbeidskommunene skal kunne ivareta sine interesser, må kommunene ha tilstrekkelig informasjon til at de kan vurdere tjenesteproduksjonen. Loven stiller derfor krav om at vertskommuneavtalen skal inneholde rutiner for hvordan deltakerne skal orienteres om vedtakene som fattes i vertskommunen på deres vegne. Det kan også være andre forhold som er viktig at samarbeidskommunene blir orientert om, for eksempel om tilsynsrapporter, forvaltningsrevisjoner og klagesaker på samarbeidsområdene. I tillegg kan det være aktuelt å avtale at samarbeidskommunen har innsynsrett i vertskommunen.

5.5.3 Kommunene kan trekke tilbake vertskommunens myndighet – en sikkerhetsventil

Et hvert organ som har delegert myndighet til et annet organ står i prinsippet fritt til når som helst å trekke denne myndigheten tilbake, enten i en enkelt sak eller generelt. Det samme vil gjelde for myndighet som er delegert fra en samarbeidskommune til en vertskommune. Dette er en sikkerhetsventil for helt spesielle tilfeller. Se kapittel 5.3.3 og 5.3.4 om dette.

5.5.4 Oppfølging fra kommunedirektøren eller medlemmene av nemnda

I et administrativt vertskommunesamarbeid skal delegering av myndighet gå fra kommunedirektøren i samarbeidskommunene til kommunedirektøren i vertskommunen. Det betyr at kommunedirektørene i samarbeidskommunene må følge opp hvordan myndighet og instruksjoner er fulgt opp av vertskommunen på samarbeidskommunenes vegne.

For vertskommune med nemnd går delegeringslinjene rett fra kommunestyrene til nemnda. Her vil representantene fra samarbeidskommunene i nemnda ha en viktig rolle i å følge opp at føringer og instruksjoner fra egen kommune blir fulgt opp av vertskommunen.

5.5.5 Deltakerne kan gi instruksjoner og omgjøre vedtak

Samarbeidskommunene har mulighet til å gi instruksjoner og til å omgjøre vedtak som er gjort av vertskommunen, se kommuneloven § 20-2 fjerde og femte ledd og § 20-3 sjette og syvende ledd.

Det kan være hensiktsmessig at samarbeidskommunene gir *generelle instruksjoner* om hvordan oppgavene på et område skal løses på vegne av kommunene i samarbeidsavtalen. Da legges premissene for hvordan vertskommunen skal løse sakene på vegne av samarbeidskommunen. Dette er kanskje det mest praktiske styringsvirkemiddelet samarbeidskommunene har til rådighet.

I tillegg kan deltakerkommunen gi *spesielle instruksjoner* til vertskommunen, typisk om utfallet i en særskilt sak. Denne retten til instruksjon er avgrenset til å gjelde saker som alene angår deltakerkommunen eller dens innbyggere. Denne avgrensningen er viktig å merke seg når det gjelder vertskommune med felles nemnd. Dersom det er tale om en avgjørelse i nemnda som gjelder alle deltakerkommunene kollektivt, for eksempel en

forskrift eller lokalisering av en virksomhet, åpner ikke loven for instruks eller omgjøring fra den enkelte deltaker. Det ville i tilfelle innebære at hver enkelt deltaker ble gitt vetorett, og det ville gjøre nemnda til et lite styringseffektivt organ.

Deltakerkommunen har også til en viss grad myndighet til å omgjøre vedtak som er fattet av vertskommunen. Dette er nærmere behandlet i kapittel 5.8.

5.5.6 Særlige krav til avstemninger i nemnda

I vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, kan deltakerkommunene legge inn i avtalen at visse typer saker skal behandles i nemnda. Det kan også stilles krav om at avgjørelse først er gyldig fattet når nemnda er enstemmig, eller at det kreves et kvalifisert flertall.

5.5.7 Vertskommunens styringsrett

Den kommunen som blir pekt ut til å være vertskommunen får en sterk stilling i det interkommunale samarbeidet, ettersom vertskommunen tar de løpende avgjørelsene og forvalter og utvikler fagområdet, innenfor delegeringene som foreligger.

Vertskommunen kan som ellers få instruks fra egen organisasjon om hvordan den skal løse saker som gjelder vertskommunen selv.

Vertskommunen har også den alminnelige styringsretten som arbeidsgiver.

Samarbeidskommunene kan ikke gi retningslinjer for organisering av arbeidet, gi instruks eller på annen måte gripe inn på en måte som kommer i strid med vertskommunens arbeidsgiveransvar. Det er kommunedirektøren i vertskommunen som forvalter dette arbeidsgiveransvaret, jf. kommuneloven § 13-1 syvende ledd.

Folkevalgte organer i vertskommunen kan derimot *ikke* instruere om hvordan en sak skal løses eller omgjøre vedtak som treffes i vertskommunen på vegne av en samarbeidskommune. Dette gjelder for begge typer vertskommunesamarbeid.

5.5.8 Eierskapsmelding og eierstyring

Alle kommuner skal utarbeide en eierskapsmelding som skal inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskaper mv. som kommunen har eierinteresser i og kommunens formål med sine eierinteresser, se § 26-1. Det er kommunestyret selv som skal vedta meldingen, minst en gang i hver valgperiode. Det er

presisert i forarbeidene at interkommunale samarbeid, inkludert vertskommunesamarbeid, skal omtales i eierskapsmeldingen.²⁷

Loven gir ikke utfyllende regler for utforming av eierskapsmeldingen. Det vil si at kommunene har et stort handlingsrom. I forarbeidene er det pekt på at de sentrale formålene bak lovkravet 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.²⁸ KS gir veiledning og anbefalinger om eierskapsmeldingen i sine [Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll](#).

5.6 Vertskommunesamarbeid kan organiseres på mange ulike måter

Det er mulig å organisere vertskommunesamarbeid på ulike måter. Regelverket åpner for fleksibilitet og organisatorisk frihet, samtidig som det er noen rettslige begrensninger. Begrensningene knytter seg særlig til om samarbeidet opprettes som et administrativt vertskommunesamarbeid eller et vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd.

Kommunene kan i utgangspunktet inngå så mange vertskommunesamarbeid de ønsker, både med og uten nemnd. Det vil likevel kunne gå en grense for hva som er demokratisk og administrativt forsvarlig, men denne grensen må kommunene selv trekke.

5.6.1 Vertskommune med eller uten folkevalgt nemnd?

Loven setter en absolutt skranke ved at kommunene må opprette folkevalgt nemnd hvis de vil delegerer myndighet til å fatte vedtak i saker av prinsipiell betydning til et vertskommunesamarbeid. Ut over denne absolutte skranken står kommunen fritt til å vurdere om det er hensiktsmessig å ha nemnd eller ikke. Det er ikke noe forbud mot å

²⁷ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 26-1 side 413–414.

²⁸ Jf. Prop. 46 L (2017–2018) punkt 26.1.2.1 side 315.

ha folkevalgt nemnd på saksområder som ikke er prinsipielle. Som figur 5.4 viser, gjelder mange av de samme reglene for begge samarbeidsmodellene.

Figur 5.4 Mange like regler om administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd



Administrativt vertskommunesamarbeid egner seg dersom deltakerkommunene har like prioriteringer og politiske ønsker for samarbeidet, og det ikke er behov for løpende politisk styring fra deltakerkommunene. Dette er en forholdsvis enkel samarbeidsform, siden oppgavene er delegert til kommunedirektøren i vertskommunen, og løses av administrasjonen i denne kommunen, uten noe overordnet styringsorgan.

Samarbeidsformen kan brukes på alt fra små samarbeid, for eksempel hvor to kommuner samarbeider om én spesialisert fagstilling, til mer omfattende samarbeid.

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd innebærer at det opprettes et eget styringsnivå med folkevalgte, og egner seg der samarbeidskommunene har større behov for politisk styring av samarbeidet. I et slikt samarbeid er det viktig at myndighets- og rollefordelingen mellom nemnda og kommunedirektøren i vertskommunen er tydelig. Dette for å sikre ryddig styring av samarbeidet og klarhet i

nemndas rolle, slik at man unngår at kommunene i realiteten styrer samarbeidet gjennom kommunedirektøren i vertskommunen, og ikke gjennom nemnda.

Det bør også klargjøres hvordan sekretariatsoppgaver for nemnda skal utøves. Dersom samarbeidet omfatter oppgaver der det fortløpende skal fattes enkeltvedtak, er det vanligvis hensiktsmessig at dette delegeres til kommunedirektøren i vertskommunen, mens nemnda tar overordnede og prinsipielle beslutninger om samarbeidet. Hvis enkeltvedtakene som skal fattes er å anse som prinsipielle, kan imidlertid ikke kommunedirektøren fatte disse.

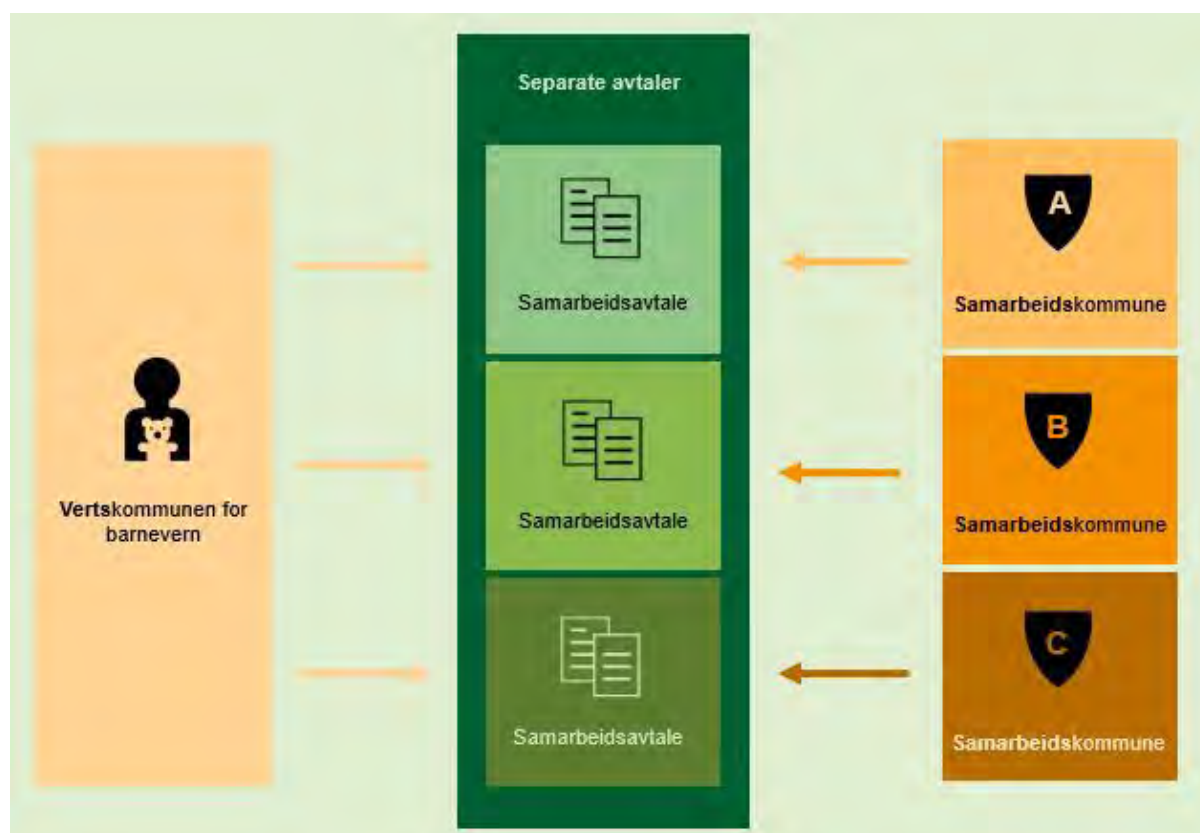
5.6.2 Handlingsrommet ved administrativt vertskommunesamarbeid

Ved administrativt vertskommunesamarbeid inngås avtalene bilateralt mellom den enkelte samarbeidskommune og vertskommunen. Dette i motsetning til vertskommunesamarbeid med nemnd, der avtalen skal være felles og likelydende for alle deltakerne. At det skal inngås samarbeidsavtale mellom den enkelte deltakeren og vertskommunen, åpner også for at avtalene kan inngås på forskjellige saksområder og med forskjellig føringer/instrukser. Dette gjør at modellen har forholdsvis stor fleksibilitet.

Én vertskommune – like samarbeidsområder

Ett alternativ er at én vertskommune utfører de samme oppgaver og blir tildelt den samme myndighet på vegne av alle deltakerkommunene. Deltakerkommunene skal likevel inngå separate avtaler, men kan tilstrebe at disse avtalene er nokså likelydende. Dette legger til rette for god koordinering på tvers av samarbeidsområdene. Dermed vil denne måten å organiseres seg på kunne egne seg for de tilfellene der det samarbeides om flere tjenesteområder med et behov for samhandling på tvers.

Figur 5.5 Eksempel på organisering av administrativt vertskommunesamarbeid



Én vertskommune – ulike samarbeidsområder

Et annet alternativ er at den samme vertskommunen og ulike deltakerkommuner inngår avtaler om samarbeid på forskjellige områder. For eksempel kan samme kommune være vertskommune for samarbeidskommune A innenfor barnevern og sosiale tjenester, og videre være vertskommune for kommune B bare på barnevernområdet, og for kommune C innen sosiale tjenester.

Figur 5.6 Eksempel på organisering av administrativt vertskommunesamarbeid



Flere vertskommuner – ulike samarbeidsområder

En annen mulighet er at flere kommuner er vertskommune. Kommunene må i så fall inngå egne samarbeidsavtaler for hvert enkelt samarbeid og delegeres myndighet til å fatte vedtak for ulike saksområder. Et eksempel kan være at tre kommuner inngår administrative vertskommunesamarbeid på tre ulike områder, og hvor hver av deltakerne er vertskommune for ett av samarbeidsområdene. Denne måten å organisere seg på kan være mindre «sentraliserende», siden hver av deltakerkommunene får forvalte og utvikle et fagområde på vegne av de andre deltakerkommunene.

Figur 5.7 Eksempel på organisering av administrativt vertskommunesamarbeid



Dersom en gruppe kommuner ønsker å knytte seg til hverandre gjennom gjensidige og faste samarbeid på flere områder, kan kommunene velge å inngå en overordnet avtale om dette. En slik avtale vil i så fall ikke være regulert av kommuneloven, men kommer i tillegg til krav om samarbeidsavtale og delegeringsvedtak for hvert enkelt samarbeid.²⁹

5.6.3 Handlingsrommet ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd

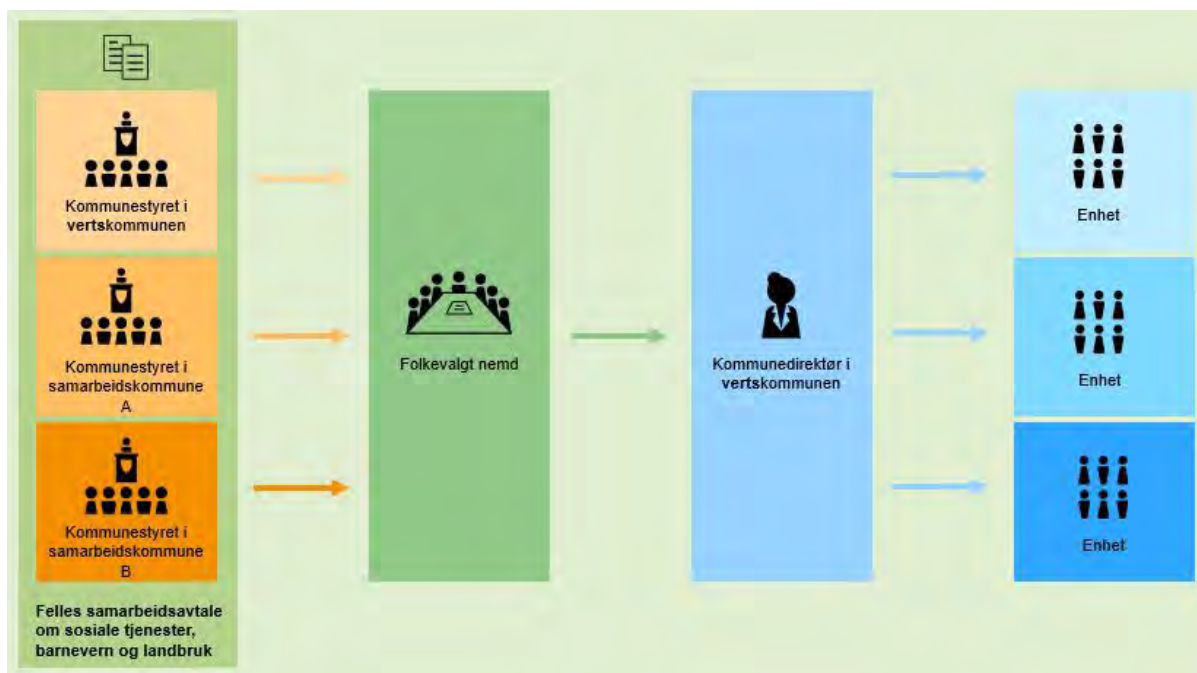
Ved vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd må det inngås en felles avtale mellom deltakerkommunene. Dette er en konsekvens av at kommunene skal sitte sammen i et felles folkevalgt organ. Det er derfor ikke mulig at vertskommunen løser ulike oppgaver på vegne av ulike deltakerkommuner, slik som ved administrativt vertskommunesamarbeid. Det følger videre av loven at det skal opprettes «en felles folkevalgt nemnd», som betyr at det ikke er mulig med flere nemnder i samme samarbeid. Modellen gir imidlertid muligheter for overordnet felles folkevalgt styring av samarbeidsområdene, som administrativt vertskommunesamarbeid ikke har.

²⁹ Et eksempel på denne typen organisering av vertskommunesamarbeid finnes i kommunene Tana, Berlevåg, Nesseby og Båtsfjord, som har gått sammen om å løse kommunale tjenester. De omtaler dette som en «balansert vertskommunemodell», som går ut på at hver kommune får ansvar for å utføre visse tjenester for andre. Samarbeidet omfatter områdene barnevern, forvaltning, IKT og økonomi.

Én vertskommune med nemnd – like samarbeidsområder

Lovens hovedmodell for vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd er at nemnda fungerer som overordnet styringsorgan for alle områdene i samarbeidet.

Figur 5.8 Eksempel på organisering av vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd



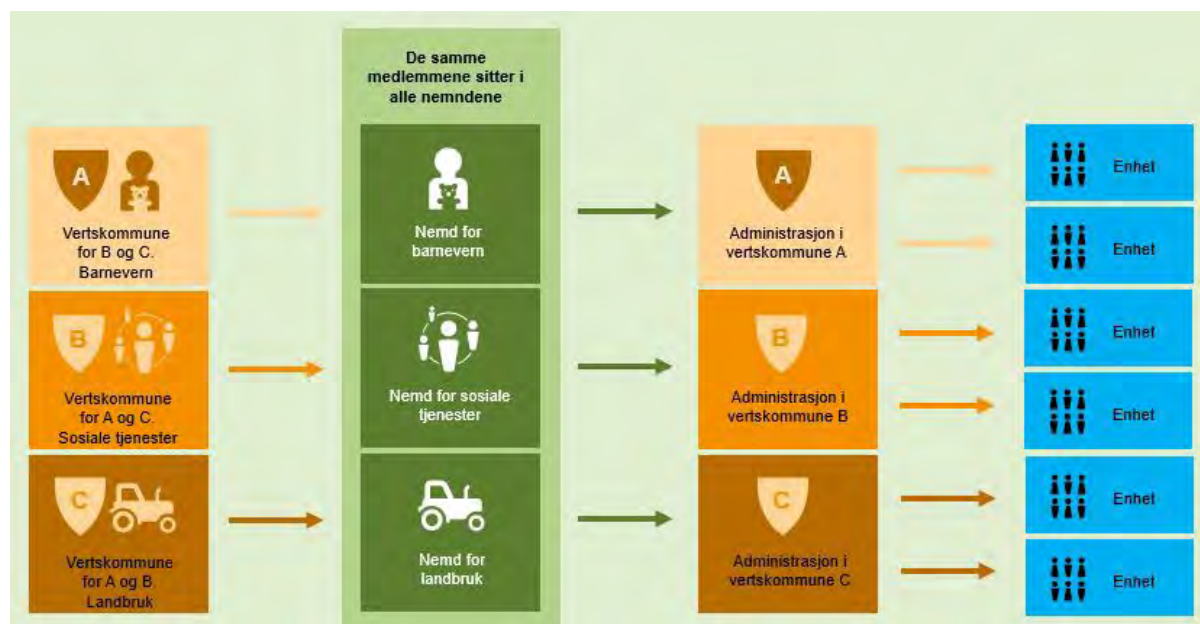
Flere vertskommuner med nemnd – ulike samarbeidsområder

Kommunene kan inngå i flere vertskommunesamarbeid med nemnd. Det er dermed mulig å fordele vertskommuneansvaret mellom flere kommuner. Dette kan for eksempel gjøres ved at hver deltakerkommune er vertskommune for én av oppgavene kommunene samarbeider om, og hvert samarbeid har egen nemnd. I så fall må deltakerkommunene inngå separate vertskommuneavtaler for hvert samarbeid. En mulig ulempe med en slik organisering er at det blir mange avtaler, mange organer og at det kan være fare for fragmentert folkevalgt styring og kontroll.

Den politiske forankringen og kontrollen kan styrkes ved at kommunestyrene velger de samme personene inn i alle de tre nemndene. Dette blir altså en form for «gjennomgående representasjon» i alle tre nemnder. Hvis de samme personene velges inn i nemndene, kan dette bidra til god samordning mellom de ulike tjenestoområdene. I tillegg til nemnda kan det opprettes formelle og uformelle kontaktpunkter

administrativt mellom ansatte i de ulike vertskommunesamarbeidene, for å sikre at oppgavene blir sett i sammenheng.

Figur 5.9 Eksempel på organisering av vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd



5.6.4 Lokalisering av tjenester

Vertskommunesamarbeid er spesielt tiltenkt interkommunalt samarbeid om lovpålagte og mer individrettede tjenester. For disse tjenesteområdene er ofte tilgjengelighet for brukerne viktig. Kommuneleien sier ingenting om hvordan den enkelte tjenesten bør organiseres eller hvor tjenestene skal ligge. Kommunene må selv vurdere hvordan tjenestene kan gjøres tilgjengelige for innbyggerne i alle deltakerkommunene. Det kan i den sammenhengen være relevant å vurdere gevinsten ved å samle et fagmiljø, opp mot verdien for publikum ved å ha desentraliserte kontorer med god tilgjengelighet. Det er ofte hensiktsmessig å fastsette noe om tilgjengelighet og lokalisering av tjenestene i samarbeidsavtalen.

5.7 Budsjett og regnskap i vertskommunen

Et vertskommunesamarbeid er en del av virksomheten til den kommunen som er vertskommune for samarbeidet. Vertskommunens årsbudsjett og årsregnskap omfatter derfor også bevilgningene, utgiftene og inntektene mv. til vertskommunesamarbeidet, på linje med andre virksomheter i vertskommunen. Vertskommunesamarbeid har ikke

eget årsbudsjett og årsregnskap slik som interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap.

Vertskommunens årsbudsjett og årsregnskap vedtas av kommunestyret i vertskommunen. Kommunestyret avgjør om den økonomiske rammen for vertskommunesamarbeidet skal føres opp som en egen bevilgning i årsbudsjettet, eller om rammen skal inngå i en annen bevilgning i årsbudsjettet. Den økonomiske rammen for vertskommunesamarbeidet vil normalt bygge på de avtalene som er inngått mellom kommunene i samarbeidet.

5.8 Klage, omgjøring, kontroll og tilsyn

5.8.1 Klage og omgjøring

Muligheten til å påklage et vedtak i forvaltningen er viktig for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet. Bestemmelsene om klage i et vertskommunesamarbeid står i kommuneloven § 20-5 og § 20-6 for henholdsvis administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles nemnd. Det kan være hensiktsmessig at det er rutiner i samarbeidet for hvordan deltakerne orienteres om for eksempel antall klagesaker og andelen vedtak som endres i klagebehandlingen, da dette kan være viktig styringsinformasjon til deltakerne.

Kommunen er klageinstans

På noen saksområder skal klager avgjøres internt i kommunen. I disse tilfellene er det kommunestyret, formannskapet eller egen klagenemnd som er klageinstans. I et administrativt vertskommunesamarbeid vil det være deltakerkommunens organer som er klageinstans (den kommunen som har delegert myndigheten til vertskommunen).

For vertskommune med nemnd skal deltakerkommunene oppnevne en særskilt klagenemnd som skal være klageinstans ved intern klage, jf. § 20-6 første ledd. Alle deltakerkommunene skal være representert i nemnda, og nemnda velger selv sin leder.

Staten er klageinstans

Innenfor en del saksområder er det fastsatt i de ulike særlovene at klage over kommunale vedtak skal avgjøres av et statlig klageorgan (ofte statsforvalteren). For mange vedtak som er fattet i en vertskommune på vegne av deltakerkommunene, vil

det derfor også være en statlig klageinstans. Klagesaken går ikke via deltakerkommunen, men direkte fra vertskommunen til det statlige klageorganet.

Underinstans

Etter forvaltningsloven § 33 andre ledd skal underinstansen forberede klagesaken til behandling i klageorganet. Det er slått fast i kommuneloven § 20-5 at i et administrativt vertskommunesamarbeid er det administrasjonen i vertskommunen som er underinstans i klagesaker. Tilsvarende er det slått fast i § 20-6 at det er den felles nemnda som er underinstans i klagesaker i vertskommunesamarbeid med felles nemnd, men nemnda kan delegere til administrasjonen i vertskommunen å være underinstans i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Boks 5.1 Eksempler på gangen i klagesak

Eksempel – statlig klageinstans

- Vertskommunen fatter vedtak om tildeling av økonomisk sosialhjelp til innbygger x som er bosatt i en samarbeidskommune
- Innbygger x klager på vedtaket
- Administrasjonen (eventuelt nemnda) i vertskommunen er underinstans og forbereder klagesaken
- Klagesaken går direkte til statsforvalteren

Eksempler – intern klage

Administrativt vertskommunesamarbeid

- Vertskommunen fatter vedtak om å avslå søknad om barnehageplass til innbygger x som er bosatt i en samarbeidskommune
- Innbygger x klager på vedtaket
- Administrasjonen i vertskommunen er underinstans og forbereder klagesaken
- Saken sendes til deltakerkommunens egne interne klageorgan

Vertskommunesamarbeid med nemnd

- Vertskommunen fatter vedtak om å avslå søknad om barnehageplass til innbygger x som er bosatt i en samarbeidskommune

- Innbygger x klager på vedtaket
- Nemnda (eventuelt administrasjonen) i vertskommunen er underinstans og forbereder klagesaken
- Saken sendes til felles klagenemnd i vertskommunen

5.8.2 Omgjøring uten klage

Forvaltningsloven § 35 første ledd regulerer adgangen et organ har til å omgjøre sitt eget enkeltvedtak. Bestemmelsen gir vedtaksorganet mulighet til å omgjøre eget vedtak der den vedtaket retter seg mot ikke har fått underretning om vedtaket. I tillegg gir den mulighet til å omgjøre vedtak som er ugyldige i forvaltningsrettslig forstand. Endelig gir den mulighet til å omgjøre vedtaket selv om det er gyldig, dersom endringen er til gunst for den vedtaket gjelder.

Denne omgjøringsadgangen vil også gjelde for deltakerne i et vertskommunesamarbeid. Hjemmelsgrunnlaget for omgjøringsadgangen er imidlertid ulik for vertskommunen og samarbeidskommunene. For samarbeidskommunene følger omgjøringsadgangen av kommuneloven §§ 20-2 femte ledd og 20-3 syvende ledd. Den er begrenset til de vedtak som retter seg mot samarbeidskommunenes innbyggere. Vertskommunens anledning til å omgjøre egne vedtak vil følge direkte av forvaltningsloven § 35, siden den løser saker på vanlig måte internt i sin kommune.

Deltakerkommunenes adgang til å omgjøre vedtak som blir fattet i et vertskommunesamarbeid er avgrenset til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 35, jf. § 3.

I et vertskommunesamarbeid med nemnd kan det være aktuelt at nemnda også fatter andre beslutninger enn enkeltvedtak, for eksempel lokalisering av en enhet. Dette vil være et vedtak som gjelder for alle deltakerkommunene, og den enkelte deltakerkommunen vil derfor ikke ha noen omgjøringsrett.

5.8.3 Lovlighetskontroll

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 til

departementet for lovlighetskontroll av tre eller flere medlemmer i samarbeidskommunens kommunestyre (statsforvalteren er delegert myndighet til å føre kontroll med de fleste kommunale vedtak).

Det er videre slått fast at medlemmer av kommunestyret i vertskommunen ikke har anledning til å kreve lovlighetskontroll av vedtak som er gjort på vegne av samarbeidskommunene, men kan selvsagt på ordinær måte kreve lovlighetskontroll av egne saker.

5.8.4 Domstolsprøving

Det følger av langvarig rettspraksis at domstolene har kompetanse til å prøve forvaltningsvedtak, herunder vedtak fattet av kommunale organer.

De alminnelige regler for domstolskontroll av forvaltningens avgjørelser vil også gjelde vedtak fattet i en vertskommune. Hvilken kommune, vertskommune eller samarbeidskommune, som vil være rett saksøkt, vil være et særlig spørsmål når det gjelder vertskommunesamarbeid. Ved eventuelle søksmål må dette avgjøres av domstolen. Det må da vurderes på bakgrunn av den feil som påstås begått, og hvem som har ansvaret.³⁰

5.8.5 Kontrollutvalget

Et vertskommunesamarbeid er en del av virksomheten til den kommunen som er vertskommune for samarbeidet. Kontrollutvalget i *vertskommunen* skal derfor etter de vanlige reglene i kommuneloven kapittel 23 føre løpende kontroll også med den delen av virksomheten i kommunen som dreier seg om saker som er delegert fra de andre kommunene i samarbeidet.

Kontrollutvalget i *samarbeidskommunen* skal ikke føre kontroll med den interne driften i vertskommunen. Det følger imidlertid av reglene for samarbeidsavtalen at avtalen skal inneholde bestemmelser om underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen. Disse opplysningene har kontrollutvalget i samarbeidskommunen full innsynsrett i. På grunnlag av opplysningene kan kontrollutvalget for eksempel undersøke om samarbeidet skjer innenfor rammen av det som er avtalt. Opplysningene

³⁰ Se nærmere om dette i Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) punkt 7.2 side 120.

vil også være viktig for å kunne vurdere om samarbeidet er egnet til å realisere de målsetningene kommunestyret har satt for samarbeidet.

Kommunal- og distriktsdepartementet har utgitt en veileder om kontrollutvalgets virksomhet, som også handler om interkommunale samarbeid. Veilederen finnes her: [Kontrollutvalgsboka - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-distrikter/kontrollutvalg/id2541171)

5.8.6 Statlig tilsyn

I et vertskommunesamarbeid, der vertskommunen etter avtale og delegering skal stå for den aktuelle tjenesten, skal statlig tilsyn og eventuelle pålegg etter tilsyn rettes mot vertskommunen.

Statlig tilsyn gjennomføres ofte av statsforvalteren. Når en oppgave er delegert til vertskommunen, har statsforvalteren rett til innsyn i vertskommunens saksdokumenter. Det samme gjelder rett til å kreve opplysninger, og foreta de undersøkelserne som statsforvalteren anser nødvendige jf. kommuneloven § 20-10, jf. 30-3 første ledd.

5.8.7 Internkontroll

Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Kravet om internkontroll er minimumskrav, og knytter seg til *lovpålagte oppgaver*. I praksis kan det være hensiktsmessig at internkontrollen omfatter mer enn disse minstekravene, men dette er ikke et lovkrav.

Internkontrollkravet gjelder også der kommunene samarbeider med andre kommuner om å utføre lovpålagte oppgaver. Kommuneloven har ingen egne regler om internkontroll ved interkommunalt samarbeid, men hvordan internkontrollregelen skal forstås ved interkommunale samarbeid er blant annet beskrevet i forarbeidene. I vertskommunesamarbeid er det kommunedirektøren i vertskommunen som har internkontrollansvaret for oppgave som gjøres i samarbeidet.³¹ Vertskommunens internkontrollansvar for oppgaver som utføres i samarbeidet gjelder på samme måte som for andre områder i kommunen.

³¹ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.2 side 276.

I tillegg vil også samarbeidskommunen(e) ha et visst internkontrollansvar. De har ikke gitt fra seg ansvaret for oppgavene selv om de gir fra seg utførelsen av oppgavene, og derfor har kommunedirektøren i samarbeidskommunene også noe internkontrollansvar. Dette ansvaret er tilsvarende som for andre interkommunale samarbeid, og vil i praksis innebære et ansvar for å følge med på at samarbeidsavtalen blir fulgt, slik at innbyggerne i samarbeidskommunen får det de har krav på, selv om det er vertskommunen som utfører oppgaven.

Kommunal- og distriktsdepartementet har en egen veileder om krav til internkontroll, hvor kommunedirektørens ansvar for internkontroll ved interkommunalt samarbeid er omtalt i [kapittel 3](#).

I tillegg til kravene om internkontroll etter kommuneloven, er det viktig å være klar over at annen lovgivning kan ha regler om internkontroll som utfyller og i enkelte tilfeller gjelder i stedet for de generelle kravene i kommuneloven. Eksempler på slike særlige krav til internkontroll finnes i matloven, arbeidsmiljøloven, personopplysningsloven og i forskrift om ledelse- og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.

5.9 Oppløsning og uttreden

Å oppløse et vertskommunesamarbeid vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for både samarbeidskommunene og vertskommunen. Tilsvarende gjelder dersom én kommune ønsker å tre ut av et samarbeid. Loven fastsetter derfor visse regler for oppløsning av og uttreden fra et vertskommunesamarbeid.

Hovedregelen er at partene kan bli enige om å oppløse samarbeidet med øyeblikkelig virkning, men da er det et vilkår at alle deltakerkommunene er enige om det, jf. § 20-8.

Den enkelte deltakerkommune kan også si opp sitt deltakerforhold med ett års varsel. Samarbeidet vil da kunne fortsette mellom øvrige deltakere. Oppsigelsesfristen er ikke til hinder for at en samarbeidskommune trekker seg ut av samarbeidet med øyeblikkelig virkning. Dette kan skje ved at samarbeidskommunen trekker tilbake den delegerte myndigheten. Oppsigelsesfristen innebærer imidlertid at vertskommunen i så fall vil ha krav på det vederlaget samarbeidskommunen skulle ha betalt til vertskommunen i oppsigelsestiden.

Det skal videre fastsettes nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet i samarbeidsavtalen. Kommunene kan for eksempel avtale en annen oppsigelsesfrist.

Det kan også være hensiktsmessig å ta inn regler om hvordan for eksempel kostnader forbundet med uttrede eller oppløsning skal fordeles.

5.10 Regelverket for ansattes rettigheter

Ved vertskommunesamarbeid kan det bli spørsmål om overføringen av virksomhet fra samarbeidskommunen til vertskommunen 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 samarbeidskommunens virksomhet som overføres til vertskommunen.

Dersom det dreier seg om virksomhetsoverdragelse, skal ansettelsesforholdet til ansatte som tidligere har utført det aktuelle arbeidet i samarbeidskommunen, overføres til vertskommunen med de samme lønns- og arbeidsvilkårene.

6 Kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd

6.1 Overordnet om kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd

Kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd kom inn i kommuneloven (2018) som egne samarbeidsmodeller. Litt forenklet kan man si at disse samarbeidsformene erstattet de tidligere § 27-styrene etter kommuneloven (1992) og de uregulerte regionrådene.

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap er beregnet for ulike typer samarbeid:

- *Kommunalt oppgavefelleskap (KO)* er spesielt utviklet for samarbeid om produksjon av tjenester, for eksempel administrative støttetjenester som HR, IKT og arkiv
- *Interkommunalt politisk råd (IPR)* er politiske samarbeidsorganer som behandler generelle samfunnsspørsmål på tvers av kommunegrensene i den regionen rådet representerer

Kommuneloven kapittel 18 har regler for interkommunalt politisk råd og kapittel 19 har regler for kommunalt oppgavefelleskap. Disse kapitlene regulerer bare de mest sentrale forholdene som er av betydning for samarbeidet. Samarbeidsmodellene kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd gir kommunene stor fleksibilitet og mulighet for å velge løsninger som er tilpasset behovet. Deltakerne kan avtale mer detaljerte regler enn det som følger av loven. De andre kapitlene i kommuneloven gjelder så langt de passer for samarbeidene.

Som figur 6.1 viser er mange av reglene som gjelder for råd og oppgavefelleskap forholdsvis like. I dette kapitlet er derfor samarbeidsformene i all hovedsak omtalt samlet. Der det er forskjeller i regelverket, vil vi gjøre rede for det.

Figur 6.1 Mange like regler for interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap



| Mange like regler | | | |
|--|---|---|---|
| Forbeholdt samarbeid mellom to eller flere kommuner eller fylkeskommuner | Kan <i>ikke</i> treffe enkeltvedtak, unntatt om interne forhold | Krav om at navnet må inneholde samarbeidsformen eller forkortelsen KO eller IPR | Representantskap som øverste organ, med medlemmer valgt av kommunestyret eller fylkestinget |
| Kommunestyret vedtar opprettelse og nedleggelse | Kan forvalte tilskuddsordninger | Ubegrenset økonomisk ansvar, men begrenset til egen andel | Minimumskrav til innholdet i samarbeidsavtalen |

6.2 Begrepene deltakerkommune og kontorkommune

Kommuneloven bruker ulike begreper om kommunene som deltar i et oppgavefelleskap eller råd, avhengig av hvilken rolle de har i samarbeidet. *Deltakerkommune* omfatter alle kommunene som er med i samarbeidet.

Begrepet *kontorkommune* brukes om den deltakerkommunen som avgir ressurser til samarbeidet og i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for eventuelle kontrakter som inngås.³² Begrepet brukes først og fremst i samarbeid som *ikke* er et eget rettssubjekt, se kapittel 6.5.6 om eget rettssubjekt. I samarbeid som er et eget rettssubjekt, er det ikke nødvendig å ha en kontorkommune, ettersom samarbeidet selv kan inngå kontrakter, ansette personell, osv. Da er alle kommunene deltakerkommuner.

6.3 Når kan samarbeidsmodellene brukes?

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap har forholdsvis lik regulering, men er tilpasset ulike former for samarbeid. Ordet *politisk* illustrerer den viktigste forskjellen. Interkommunalt politisk råd er ment for politisk samarbeid. Interkommunalt politisk råd kan ikke gis i oppgave å yte tjenester til innbyggerne. Oppgavefelleskapene er derimot spesielt utviklet for samarbeid om felles oppgaveløsning og tjenesteyting.

Figur 6.2 Forskjeller mellom interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap

| | | |
|---|---|---------------------------------|
|  <p>Interkommunalt politisk råd (IPR)</p> | <p>Politisk samarbeid. <i>Ikke</i> oppgaver som går ut på å yte tjenester</p> | <p>Kommuneloven kapittel 18</p> |
|  <p>Kommunalt oppgavefelleskap (KO)</p> | <p>Felles oppgaveløsning og tjenesteyting</p> | <p>Kommuneloven kapittel 19</p> |

³² Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 200. Se også nærmere forklaring av begrepet kontorkommune i kapittel 7.

6.3.2 Interkommunalt politisk råd

Loven definerer virkeområdet til samarbeidsmodellen ved at det er et interkommunalt *politisk råd*, og ved at rådet behandler saker som går på tvers av kommune- og fylkestingsgrenser.³³ Kjernen i samarbeidsmodellen er altså at det er et politisk samarbeid som behandler saker som er av felles interesse for deltakerne. At det er et politisk samarbeid, betyr at et interkommunalt politisk råd ikke kan samarbeide om å produsere tjenester.³⁴ Ved samarbeid om tjenesteyting må kommunalt oppgavefelleskap eller andre samarbeidsmodeller brukes.

Typiske oppgaver for et interkommunalt politisk råd kan være å gi høringsuttalelser om forhold som berører regionen, bidra til å utvikle området som turistmål, utvikle næringspolitikk for området, være pådriver og kontaktpunkt for utviklingen av regionen og gi tilskudd for å stimulere til utvikling innen nærmere bestemte felt. Videre er samferdsel, næring, kultur, idrett, naturforvaltning og regional planlegging saker som kan behandles i interkommunale politiske råd.

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 politisk samarbeid på en annen måte. Grunnen til dette er at rådene drøfter viktige politiske saker som kan ha betydning for hvordan deltakerne stiller seg til regionalpolitiske spørsmål. Da er det viktig med en formell overbygning gjennom et folkevalgt organ, og at reglene i kommuneloven om blant annet saksbehandling og møteoffentlighet følges. Folkevalgte kan imidlertid møtes *uformelt* og drøfte saker av felles interesse for kommunene og fylkeskommunene, uten at det vil være i strid med kommuneloven.

At interkommunalt politisk råd er en obligatorisk samarbeidsmodell for denne typen politisk samarbeid, betyr ikke at andre organisasjonsformer er utelukket fra å behandle

³³ Se tolkningsuttalelse i sak 21/3379, NOU 2016:4, punkt 18.6.5, side 203 og Prop. 46 L (2017–2018), punkt 19.3.4.3, side 176 og 398 for ytterligere veiledning om interkommunalt politisk råd.

³⁴ Dette er også slått klart fast i forarbeidene, se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 18-1 side 398.

saker av politisk karakter. Ved andre typer samarbeid vil det også fattes beslutninger som er «politiske». Det som er særegent med interkommunalt politisk råd, er at formålet med samarbeidsmodellen nettopp er politisk samarbeid på tvers av kommune- og fylkesgrenser – og ikke tjenesteyting. Et representantskap i et kommunalt oppgavefelleskap eller et interkommunalt selskap vil derimot kunne ta beslutninger med politisk betydning, men da er de politiske spørsmålene knyttet til tjenesteytingen eller oppgaveløsningen samarbeidet skal ivareta.

6.3.3 Kommunalt oppgavefelleskap

Loven definerer virkeområdet til samarbeidsmodellen ved at samarbeidet skal løse felles oppgaver.³⁵ Et kommunalt oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, unntatt om interne forhold i samarbeidet og tilskuddsordninger. Kommunalt oppgavefelleskap kan egne seg for samarbeid om ulike typer oppgaver eller produksjon av tjenester, for eksempel administrative fellestjenester som IKT, HR, innkjøp eller regnskap. Oppgavefelleskap kan også brukes på andre oppgaver som ikke krever at det fattes enkeltvedtak, for eksempel friluftsråd eller kontrollutvalgssekretariat.

Det er ingen direkte hindring i loven for at oppgavefelleskap også kan håndtere lovpålagte oppgaver eller individrettete tjenester. PP-tjenester og tjenester innen brann- og redning er eksempler på oppgaver som ofte ble organisert som § 27-styrer etter kommuneloven (1992), og hvor oppgavefelleskap var tenkt på som den aktuelle nye organisasjonsformen etter kommuneloven (2018). Det ligger likevel en tydelig begrensning i at oppgavefelleskapet ikke kan gis myndighet til å fatte enkeltvedtak, se § 19-1 andre ledd. Enkeltvedtakene kan likevel forberedes i oppgavefelleskapet.

Kommunalt oppgavefelleskap er særlig beregnet på samarbeid om mindre omfattende oppgaver.³⁶ Dette følger av at det er en organisasjonsform hvor kun de mest sentrale forholdene som gjelder virksomheten i samarbeidet er regulert. Det er ingen hindringer i loven for at oppgavefelleskap også kan brukes for mer omfattende samarbeid. Men ved omfattende samarbeid om produksjon av tjenester, vil det ofte være behov for mer

³⁵ Se NOU 2016: 4, punkt 18.6.4, side 201 og Prop. 46 L (2017–2018), punkt 19.3.4.2 side 175–176 for mer veiledning om oppgavefelleskap.

³⁶ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 19.3.4.1 og 19.3.4.2 side 175.

regulering enn minimumskravene i kommuneloven, blant annet for å forhindre uenighet mellom deltakerne. Da er ofte vertskommunesamarbeid mer aktuelt, eller interkommunale selskap (IKS), fordi IKS-loven er en mer gjennomregulert organisasjonsform.

6.4 Forholdet til kommunelovens øvrige regler

Interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap reguleres av kommuneloven kapittel 18 og 19. De andre kapitlene i kommuneloven gjelder på tilsvarende måte for råd og oppgavefelleskap «så langt de passer», jf. § 18-1 fjerde ledd og § 19-1 fjerde ledd. Dette betyr at reglene i kommuneloven i all hovedsak gjelder for råd og oppgavefelleskap. For eksempel vil kravene til saksbehandling i kapittel 11 gjelde, og de folkevalgte i råd og oppgavefelleskap vil ha rettigheter og plikter i samsvar med kapittel 8.

At kommunelovens regler gjelder så langt de passer, betyr 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. Bestemmelser i kapittel 18 og 19 er særbestemmelser, som i tråd med alminnelige rettskildeprinsipper vanligvis går foran kommunelovens generelle regler, i den grad bestemmelsene regulerer samme forhold eller det er motstrid (såkalt *lex specialis*).

6.5 Regler for å opprette et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap

Samarbeidsmodellene interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap skal brukes til ulike former for samarbeid. Men lovkravene som gjelder når kommuner ønsker å opprette interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap er ellers like. De rettslige rammene for å opprette råd og oppgavefelleskap følger av § 18-1 og § 19-1 og av reglene som stilles til samarbeidsavtalen i § 18-4 og § 19-4.

6.5.1 Kommunestyrene vedtar å opprette samarbeidet og må være enige om hvem som skal være med

Det er kommunestyrene og fylkestingene som *selv* vedtar å opprette råd og oppgavefelleskap. Det betyr at myndigheten til å opprette slikt samarbeid ikke kan delegeres. Alle deltakerne må bli enige om hvem som skal være med i samarbeidet.

Deltakerne må være enige dersom nye kommuner eller fylkeskommuner skal tre inn i rådet eller oppgavefelleskapet, og ingen kommuner kan kreve å få bli med.

Når det opprettes et råd eller et oppgavefellesskap, skal det inngås en samarbeidsavtale mellom alle deltakerne. Samarbeidsavtalen utgjør grunnlaget for samarbeidet. Det er de enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene som selv skal vedta samarbeidsavtalen.

6.5.2 Minst to kommuner eller fylkeskommuner

Interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefellesskap kan bestå av bare kommuner, bare fylkeskommuner, eller både kommuner og fylkeskommuner i samme samarbeid. Det må minst være to kommuner eller fylkeskommuner som sammen velger å opprette et samarbeid. Loven har ingen øvre grense for hvor mange deltakere som kan være med.

Kommuner og fylkeskommuner i samme område har ofte mange felles politiske interesser, for eksempel i hvordan regionen kan utvikles som turistmål eller hvordan næringslivet i området kan styrkes. Derfor har det tradisjonelt vært slik at interkommunale politiske råd («regionråd») har bestått av kommuner og fylkeskommuner fra samme region. Verken for oppgavefellesskap eller for råd er det imidlertid noe krav om at deltakerne er fra samme geografiske område.

6.5.3 Samarbeid forbeholdt kommuner og fylkeskommuner

Det er bare kommuner og fylkeskommuner som kan være deltakere i råd og oppgavefellesskap. Det vil si at statsforvaltere eller andre statlige aktører, private selskaper eller organisasjoner ikke kan være med i interkommunale politiske råd eller oppgavefellesskap. Det er heller ikke åpnet for at interkommunale selskap (IKS) eller andre interkommunale politiske råd og oppgavefellesskap kan være med i samarbeidet.

6.5.4 Kan ikke fatte enkeltvedtak, unntatt om interne forhold og tilskudd

Rådet og oppgavefellesskapet kan gis myndighet til å treffe enkeltvedtak om interne forhold i samarbeidet, typisk når samarbeidet er eget rettssubjekt og dermed kan være arbeidsgiver for ansatte. Samarbeidet kan også gis myndighet til å forvalte tilskuddsordninger.

Råd og oppgavefelleskap kan ikke delegeres myndighet til å treffe enkeltvedtak i andre tilfeller. Det gjelder uavhengig av om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke. Dette følger av §§ 18-1 andre ledd og 19-1 andre ledd.³⁷ Enkeltvedtak betyr her det samme som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er heller ikke anledning til å delegerer myndighet til å vedta forskrifter.

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.³⁸ Oppgavefelleskap kan i slike tilfeller forberede enkeltvedtakene, før endelig beslutning tas i kommunen. Se også kapittel 3.3 om dette.

6.5.5 Krav til samarbeidets navn

Rådets navn skal inneholde ordene interkommunalt politisk råd eller forkortelsen IPR. Oppgavefelleskapets navn skal inneholde ordene kommunalt oppgavefelleskap eller forkortelsen KO. Muligheten for å bruke forkortelsene IPR og KO som alternativer til hele samarbeidsformens navn, kom inn i loven ved en lovendring 1. juli 2023.³⁹

Det er et krav at navnet til samarbeidet skal fastsettes i samarbeidsavtalen. Det vil si at alle deltakerne må være enige om navnet. Formålet med kravet til navn, er å sikre klarhet både for deltakerne i samarbeidet og for innbyggerne og andre, om hva slags organ det er snakk om og hvilke regler som gjelder for samarbeidet.

³⁷ Bestemmelsene om delegering i kapittel 18 og 19 er altså spesialregler som går foran den generelle regelen om delegering til egne rettssubjekter i kommuneloven § 5-4, se [tolkningsuttalelse](#) 13. april 2021.

³⁸ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 9.5.4, side 65 for mer detaljer om forskjellen på å delegerer myndighet til å treffe vedtak og å overlate utførelsen av oppgaver til andre.

³⁹ Se Prop. 60 L (2022–2023) punkt 5.3 side 28.

Før kommuneloven (2018) var det vanlig å bruke begrepet *regionråd* om interkommunale politiske samarbeid. Regionråd kan fremdeles brukes, men etter dagens regler må navnet i så fall i tillegg inneholde ordene interkommunalt politisk råd eller forkortelsen IPR.

6.5.6 Valgfritt om samarbeidet skal være eget rettssubjekt

Kommunene velger om samarbeidet skal være et eget rettssubjekt. Kommuneloven stiller som krav i § 18-4 fjerde ledd bokstav b og § 19-4 fjerde ledd bokstav b at det skal stå i samarbeidsavtalen om det er et eget rettssubjekt eller ikke. Grunnen til dette kravet er at det tidligere har vært en del usikkerhet rundt om interkommunale samarbeid var et eget rettssubjekt, noe som førte til både praktiske og juridiske utfordringer.

Samarbeid som er et eget rettssubjekt

At et oppgavefelleskap eller råd er et eget rettssubjekt, innebærer at det har partsevne og dermed kan få rettigheter og pådra seg plikter i henhold til rettsregler. Det vil si at samarbeidet kan forplikte seg overfor en tredjepart, og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor en tredjepart. Oppgavefelleskapet eller rådet vil da blant annet kunne ha arbeidsgiveransvar for eventuelle ansatte. For at et råd eller oppgavefelleskap skal kunne ansette personell selv, må det opprettes som et eget rettssubjekt.

Selv om et samarbeid opprettes som et eget rettssubjekt, kan deltakerkommunene bestemme at personell som arbeider inn mot samarbeidet, skal være ansatt i en av deltakerkommunene, og ikke i samarbeidet.

Noen konsekvenser av at samarbeidet er et eget rettssubjekt:

- samarbeidet kan forplikte seg på selvstendig grunnlag overfor en tredjepart
- samarbeidet kan selv inngå kontrakter
- samarbeidet kan selv være arbeidsgiver og ansette personell
- samarbeidet må registreres i enhetsregisteret

Samarbeidet som ikke er et eget rettssubjekt

Oppgavefelleskapet eller rådet kan opprettes uten å være et eget rettssubjekt. Der rådet eller oppgavefelleskapet ikke er et eget rettssubjekt, innebærer det at deltakerkommunene står rettslig og økonomisk ansvarlig for, og derfor må tre inn i, alle

disposisjoner rådet eller oppgavefelleskapet foretar seg. En av deltakerkommunene må ansette personellet og inngå eventuelle kontrakter.

Når samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt kan ikke samarbeidet som sådan binde seg utad. Det må en av deltakerkommunene gjøre. Den kommunen som binder seg utad, og i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for kontraktene som inngås, kalles *kontorkommunen*. Hvilken av deltakerkommunene som skal være kontorkommune bør framgå av samarbeidsavtalen. Det følger av kommuneloven § 14-8 at regnskapet til oppgavefelleskap og råd som ikke er egne rettssubjekt, skal innarbeides i kontorkommunenes samlede årsregnskap.

Samarbeid som ikke organiseres som et eget rettssubjekt, egner seg best ved samarbeid av mindre omfang. Dersom det for eksempel trengs få personellressurser inn i samarbeidet, kan det være lite effektivt om samarbeidet selv ansetter personell og har arbeidsgiveransvar, med alle oppgavene det medfører. Samarbeid som ikke organiseres som et eget rettssubjekt kan videre være hensiktsmessig når samarbeidet ikke antas å være langvarig.

6.6 Samarbeidsavtalen

Når det opprettes et råd eller et oppgavefelleskap, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne. Regler om samarbeidsavtale følger av §§ 18-4 og 19-4. Det er de enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene som selv skal vedta samarbeidsavtalen. Denne myndigheten kan ikke delegeres.

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.

6.6.1 Obligatorisk innhold i samarbeidsavtalen

Kommuneloven stiller noen minstekrav til hva som skal reguleres i samarbeidsavtalen i §§ 18-4 fjerde ledd og 19-4 fjerde ledd. Det er altså noen forhold det er obligatorisk å ha bestemmelser om i samarbeidsavtalen. Samarbeidsavtalen skal fastsette:

- samarbeidets navn
- om samarbeidet er et eget rettssubjekt
- hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet

- hvilke saker rådet skal kunne behandle og hvilken myndighet som er lagt til rådet/hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet
- den enkelte deltakerens eierandel og ansvarsandel for samarbeidets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- hvordan samarbeidet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for oppbevaringen av arkiver etter at rådet eller oppgavefellesskapet er oppløst

Tilleggskrav til samarbeidsavtalen for oppgavefellesskap

Interkommunale politiske råd er politiske samarbeidsorganer, og vil derfor normalt ha en mindre økonomi enn oppgavefellesskapene som kan yte tjenester. For oppgavefellesskap er det derfor noen tilleggskrav til hva som må fastsettes i samarbeidsavtalen. Den skal også fastsette:

- deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet
- om oppgavefellesskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
- hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om

6.6.2 Eksempler på hva samarbeidsavtalen ellers kan regulere

Minimumskravene til hva som skal stå i samarbeidsavtalen vil i mindre grad enn for eksempel IKS-loven løse spørsmål og eventuell uenighet som dukker opp mellom deltakerne i samarbeidet. Det er derfor viktig å utarbeide en samarbeidsavtale som er basert på samarbeidets innretning og behov.

Deltakerne bør sørge for at ansvar, rettigheter og forpliktelser er såpass detaljert regulert at det ikke oppstår uenighet om sentrale forhold. Jo større og mer omfattende et samarbeid er, desto viktigere vil det ofte være med en utførlig samarbeidsavtale. For mindre samarbeid, for eksempel samarbeid som er midlertidig/prosjektbasert eller som omfatter få og avgrensede oppgaver, kan samarbeidsavtalen derimot være forholdsvis «enkel». For interkommunale politiske råd som skal avgi høringsuttalelser på vegne av deltakerkommunene, kan det være relevant at samarbeidsavtalen avklarer i hvilke tilfeller rådet kan uttale seg, og når kommunene eventuelt skal tale sin egen sak.

Det kan være relevant å se på hva som er regulert i andre organisasjonsformer. Gjenbruk av gode samarbeidsavtaler fra andre interkommunale samarbeid kan være hensiktsmessig, men det er i så fall viktig å være oppmerksom på at samarbeid er ulike

og at overføringsverdien derfor kan variere. Det er vanligvis nødvendig med «skreddersøm».

Hvis deltakerkommunene forplikter seg til å evaluere samarbeidet før eventuell uenighet har fått utvikle seg, kan dette være konfliktdempende og bidra til et godt samarbeid over tid. Det kan derfor være hensiktsmessig å fastsette i samarbeidsavtalen at samarbeidet skal evalueres jevnlig, for eksempel minst en gang i hver valgperiode.

Eksempler på forhold som kan reguleres i en samarbeidsavtale er:

- Hvor ofte det skal være møter i representantskapet og hvilke saker som skal behandles
- Hvilke oppgaver og hvilken myndighet eventuelle styringsorganer eller daglig leder skal ha
- Om samarbeidet skal ha én kontorkommune (og i så fall hvilken), eller om oppgaver skal fordeles på flere kommuner
- Hvordan tilgjengelighet til tjenester som produseres i et oppgavefelleskap skal sikres til alle deltakerkommunene
- Om møter i representantskapet og andre styringsorganer kan holdes som fjernmøte
- Det økonomiske oppgjøret ved uttreden eller oppløsning
- Forankring av beslutninger i deltakerkommunene, for eksempel om utkast til innstillinger skal forelegges deltakerkommunene i visse sakstyper før beslutning fattes i representantskapet
- Tvisteløsningsmekanisme ved uenighet
- Hvilke uttalelser et interkommunalt politisk råd kan avsi på vegne av kommunene
- Om revisor skal velges av representantskapet i tråd med kommuneloven § 24-1 fjerde ledd eller om samarbeidsavtalen skal fastsette noe annet
- Om samarbeidet skal evalueres jevnlig, for eksempel en gang hver valgperiode

6.6.3 Endringer i samarbeidsavtalen

Endringer i det obligatoriske innholdet må vedtas av kommunestyrene

Endringer i samarbeidsavtalen som gjelder det obligatoriske innholdet i § 18-4 fjerde ledd og § 19-4 fjerde ledd, må vedtas av de enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene. Dette betyr at endringer i for eksempel sammensetning av rådet

eller oppgavefelleskapet eller endringer i hvilken myndighet som er lagt til samarbeidet, krever at alle deltakerne i samarbeidet vedtar endringen.

Ved andre endringer i samarbeidsavtalen er det større frihet

Hvis ikke noe annet er avtalt, kan representantskapet gjøre endringer i de delene av avtalen som ikke gjelder punktene som er listet opp i fjerde ledd, med minst 2/3 av de avgitte stemmene. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at det i stedet kreves enstemmighet i representantskapet eller at det er tilstrekkelig med alminnelig flertall. Samarbeidsavtalen kan fastsette ulike krav til oppslutning i representantskapet, avhengig av hva slags avtaleendring det er snakk om.

Hvis det er stort behov for politisk styring og kontroll fra de folkevalgte, kan deltakerkommunene bestemme i samarbeidsavtalen at *alle* endringer i avtalen skal vedtas av de enkelte kommunestyrene, ikke bare når det skal gjøres avtaleendringer som gjelder punktene som er listet opp i fjerde ledd.

I samarbeid med mange deltakere kan det kreve mye ressurser og ta tid før alle deltakerkommunene får behandlet og vedtatt endringer i samarbeidsavtalen. Ofte er det derfor hensiktsmessig at representantskapet selv kan gjøre mindre endringer fortløpende.

6.7 Styringsorganene og styringen av samarbeidet

6.7.1 Overordnet om styringsorganene

Kommuneloven §§ 18-3 og 19-3 regulerer hvilke styringsorganer råd og oppgavefelleskap kan og skal ha. Det eneste obligatoriske organet er representantskapet. Reglene om styringsorganer er like for råd og oppgavefelleskap, men det er enkelte forskjeller i hvem som kan velges inn i representantskapet og underordnede styringsorganer.

6.7.2 Representantskap

Representantskapet er det øverste organet i råd og oppgavefelleskap, og er det eneste obligatoriske organet. Alle kommunene som deltar i samarbeidet, skal være representert i representantskapet med minst ett medlem. Grunnen til at det er krav om at alle kommuner skal være representert i representantskapet, er at dette sikrer

demokratisk forankring hos alle deltakerne og mulighet for styring og ivaretagelse av kommunens interesser.

Det er det enkelte kommunestyret eller fylkestinget som *selv* velger sine medlemmer. Denne myndigheten kan altså ikke delegeres. Det eneste unntaket er for parlamentarisk styrte kommuner, hvor loven åpner for at kommunestyret selv kan bestemme at kommunerådet velger medlemmer, se §§ 18-3 andre ledd og 19-3 andre ledd.

At det bare er kommunestyret og fylkestinget som kan velge sine medlemmer, betyr at deltakerne ikke kan bestemme i samarbeidsavtalen hvem som skal sitte i representantskapet. Kommunestyret vil for eksempel ikke være bundet av et krav i samarbeidsavtalen om at det er ordføreren i kommunen som skal sitte i representantskapet. Det er opp til det enkelte kommunestyret å bestemme dette.

Kommunestyret eller fylkestinget velger også selv sine varamedlemmer. Det må minst velges like mange varamedlemmer som medlemmer. Loven har ikke noen øvre grense for antall varamedlemmer som kan velges.

Antallet medlemmer den enkelte deltaker skal ha i representantskapet, skal framgå av samarbeidsavtalen, jf. §§ 18-4 fjerde ledd bokstav c og 19-4 fjerde ledd bokstav c. Det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at deltakerne skal ha ulikt antall medlemmer i representantskapet. Antall medlemmer i representantskapet kan for eksempel knyttes til den enkelte deltakerens eierandel.

Medlemmer og varamedlemmer av representantskapet velges i utgangspunktet for fire år. Dette er i tråd med den alminnelige hovedregelen i kommuneloven, om at medlemmer i folkevalgte organer velges etter hvert valg og har virketid i hele valgperioden.

Kommunestyret i den enkelte deltakerkommunen kan likevel når som helst skifte ut medlemmene og varamedlemmene deltakeren selv har valgt, jf. § 18-3 tredje ledd og § 19-3 fjerde ledd. Dette må i så fall skje ved fullstendig nyvalg, hvor alle medlemmene og varamedlemmene deltakerkommunen har valgt velges på nytt.⁴⁰ At det må gjøres et nyvalg av alle medlemmene, er i tråd med systemet ellers i kommuneloven. Sittende

⁴⁰ Dette er presisert i Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 18-3 og § 19-3 på henholdsvis side 399 og 401.

medlemmer og varamedlemmer i representantskapet kan eventuelt velges på nytt (gjenvelges), dersom det ikke er ønskelig å bytte ut alle medlemmene. Nye medlemmer velges da for resten av perioden. Selv om en kommune velger nye medlemmer til representantskapet, er det ikke nødvendig at de andre deltakerkommunene velger sine medlemmer på nytt.

Deltakerne kan bestemme i samarbeidsavtalen at representantskapets medlemmer skal velges for en kortere periode enn fire år. Dette kan for eksempel være hensiktsmessig hvis valg av medlemmer til råd og oppgavefelleskap har kommet i utakt med konstituerende møte etter kommunestyre- og fylkestingsvalg, hvor kommunen og fylkeskommunen velger medlemmer til folkevalgte organer.⁴¹

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. Det følger av kommuneloven § 7-4 at leder og nestleder av folkevalgte organer skal velges ved flertallsvalg. Reglene for flertallsvalg følger av kommuneloven § 7-8.

6.7.3 Underordnede styringsorganer

Representantskapet er det eneste obligatoriske organet i interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap. Representantskapet kan selv velge å opprette andre organer til styring av samarbeidet, se §§ 18-3 fjerde ledd og 19-3 femte ledd.

Myndigheten er lagt direkte til representantskapet, som betyr at representantskapet ikke kan delegere myndigheten til andre. Et underordnet styringsorgan eller administrasjonen i samarbeidet, kan dermed ikke gis myndighet til å opprette andre styringsorganer for representantskapet.

Samarbeidet har i utgangspunktet stor frihet til å bestemme selv hva slags underordnede styringsorganer det skal være. Representantskapet kan for eksempel opprette ett eller flere utvalg, arbeidsutvalg eller et styre som får ansvar for å forvalte den daglige driften av samarbeidet.

Representantskapet bestemmer hva slags saker underordnede styringsorganer skal håndtere og hvilken myndighet organet skal ha, for eksempel gjennom å vedta et

⁴¹ Se Bernt og Overå (2019) *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, side 411.

reglement (se kapittel 6.7.9 om reglement). Underordnede styringsorganer kan være varige eller midlertidige, forberedende organer for representantskapet eller organer med mer operative oppgaver. Underordnede styringsorganer er direkte underlagt representantskapet. Representantskapet har dermed full instruksjons- og omgjøringsrett over beslutninger slike organer treffer. Omgjøring av enkeltvedtak må som ellers gjøres innenfor rammene av forvaltningsloven § 35.

Det er representantskapet som *selv* velger medlemmer og varamedlemmer til underordnede organer, inkludert hvem som skal være leder og nestleder, jf. §§ 18-3 fjerde ledd og 19-3 femte ledd. Det vil si at den enkelte deltakerkommunen ikke kan velge hvem som skal være medlemmer i underordnede styringsorganer. Et underordnet styringsorgan kan heller ikke selv velge leder og nestleder. Det er representantskapet som skal gjøre dette. Valg av medlemmer skal gjøres i tråd med kommunelovens alminnelige valgeregler, se kapittel 6.8 om dette.

For samarbeid som skal håndtere avgrensede oppgaver som krever liten administrasjon, er det ikke alltid nødvendig å opprette underordnede styringsorganer. Eventuelle sekretariatsoppgaver kan for eksempel utføres av en av deltakerkommunene (kontorkommunen), eller det kan fastsettes i samarbeidsavtalen at deltakerkommunene ruller på å ta på seg nødvendige oppgaver for samarbeidet (kontorkommunen ruller).

6.7.4 Daglig leder

For mange råd og oppgavefelleskap er det praktisk å ha en daglig leder som kan stå for drift, styring, koordinering og eventuell sekretariatsbistand. Representantskapet kan gi en eventuell daglig leder instruks om hvordan oppgavefelleskapet og rådet skal drives. Det er ikke noe rettslig krav om å ha en daglig leder.

Hvis oppgavefelleskapet eller rådet ikke er et eget rettssubjekt, må daglig leder være ansatt av en av samarbeidskommunene (kontorkommunen). Hvis samarbeidet er et eget rettssubjekt, vil daglig leder vanligvis ansettes i rådet eller oppgavefelleskapet.

I *oppgavefelleskap* kan ikke daglig leder være medlem av representantskapet, se § 19-3 tredje ledd. Det samme forbudet gjelder for daglig leder i interkommunale selskap, se IKS-loven § 6 tredje ledd. Det er ikke noe forbud mot at daglig leder er medlem av eventuelle andre styringsorganer i oppgavefelleskapet.

I *interkommunale politiske råd* er det ingen begrensninger i hvem som kan velges som daglig leder. Rådet skal ikke yte tjenester, men være et politisk samarbeidsorgan. Derfor er det ikke samme behov for å skille mellom det folkevalgte nivået og driften av rådet.

6.7.5 Representantskap og andre styringsorganer er folkevalgte organer

Representantskap for oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd er folkevalgte organer. Det samme er underordnede styringsorganer for råd. Dette følger av kommuneloven § 5-1 andre ledd.

Underordnede styringsorganer for oppgavefelleskap faller inn under kategorien *andre kommunale organer*, se kommuneloven § 5-2 andre ledd bokstav c). Siden det i praksis ikke er forskjell på folkevalgte organer og andre kommunale organer, brukes folkevalgt organ for enkelhets skyld som en samlebetegnelse på både andre kommunale organer og folkevalgte organer.⁴²

At organene i interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap er folkevalgte organer betyr blant annet at det gjelder visse krav til saksbehandlingen og prosessene som skjer i organene. Kommuneloven har blant annet regler om valg og kjønnsrepresentasjon (kapittel 7) og saksbehandlingsregler (kapittel 11) som gjelder for folkevalgte organer.

Til sammenligning er representantskapet og andre styringsorganer i interkommunale selskap (IKS) ikke folkevalgte organer etter kommuneloven. For IKS reguleres organiseringen og saksbehandlingen i samarbeidet av IKS-loven.

6.7.6 Hvem er folkevalgte?

Hvem som er folkevalgte listes opp i kommuneloven § 5-1 fjerde ledd. Det klare utgangspunktet er at alle som er valgt inn som medlemmer i et representantskap eller i

⁴² Skillet mellom annet kommunalt organ og folkevalgt organ har ingen rettslig betydning, siden bestemmelsene i kommuneloven som gjelder for folkevalgte organer også gjelder for andre kommunale organer, se § 5-2 tredje ledd. Skillet mellom andre kommunale organer og folkevalgte organer kom inn i loven under komitebehandlingen, se nærmere om begrunnelsen i Innst. 369 L (2017–2018) side 103–104.

et underordnet styringsorgan i kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd er folkevalgte. Dette framgår av definisjonen i § 5-1 fjerde ledd bokstav b).

Det er likevel ett unntak fra denne hovedregelen, som gjelder for underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap. I *oppgavefelleskap* kan kommunedirektør, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå velges inn i underordnede styringsorganer. Hvis disse er valgt inn som medlemmer i et slikt underordnet organ, er de *ikke* folkevalgte, se § 5-1 femte ledd.

Grunnen til dette unntaket er at personer med sentrale stillinger i administrasjonen i kommunen velges til underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap på grunn av sin kompetanse og posisjon, ikke fordi de skal være folkevalgte. Kommuneloven bygger på et tydelig skille mellom administrasjonen og de folkevalgte, og det ville derfor vært uheldig om administrativt ansatte i noen sammenhenger kunne opptre som folkevalgte.⁴³ Andre som velges inn i slike underordnede styringsorganer vil være folkevalgte på vanlig måte. I underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap kan det derfor sitte både folkevalgte og «ikke-folkevalgte».

I *interkommunalt politisk råd* kan derimot ikke kommunedirektør, kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå velges inn i underordnede styringsorganer. Det vil si at alle medlemmene av underordnede styringsorganer er folkevalgte.

De som velges inn i folkevalgte organer må være valgbare og velges etter reglene om valg i kommuneloven. Det betyr at medlemmer som ikke lenger er valgbare, skal tre ut av organet, jf. § 7-9. Se ellers kapittel 6.8 om reglene for valg og valgbarhet.

6.7.7 Møte- og talerett i organenes møter

Det følger av kommuneloven § 8-1 andre ledd at medlemmene av folkevalgte organer har møte-, tale- og forslagsrett i organets møter og at det ikke kan gis slike rettigheter til andre enn organets medlemmer, hvis ikke noe annet følger av lov. Det er dermed ikke anledning til å gi andre enn *medlemmene* av organene i samarbeidet en generell møte- og talerett i representantskapet eller i møter i underordnede styringsorganer.

⁴³ Se nærmere om dette i forarbeidene til kommuneloven, blant annet i NOU 2016:4 kapittel 12.2.2 side 136 og Innst. 369 L (2017–2018) side 103.

Det vil si at kommuner og fylkeskommuner som ikke er med i samarbeidet, ikke kan få en generell møte- og talerett. Heller ikke statsforvalter eller representanter fra selskaper eller organisasjoner kan få en generell rett til å møte og tale i representantskapet eller i underordnede styringsorganer. Slike aktører kan likevel inviteres til møter og få anledning til å uttale seg i enkeltsaker.⁴⁴

Avhengig av hvordan rådet eller oppgavefelleskapet har organisert seg, kan det være hensiktsmessig at underordnede styringsorganer, typisk styret eller en daglig leder, er til stede i representantskapets møter. Heller ikke daglig leder eller styret kan få en *generell* møte- og talerett som er likestilt med medlemmene av representantskapet, men de kan få anledning til å uttale seg til enkeltsaker.

6.7.8 Adgang til å bruke fjernmøte besluttet i det enkelte kommunestyret i samtlige deltakerkommuner

Loven har ingen egen regel om fjernmøte for representantskap eller eventuelle underordnede styringsorganer. 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. Dette betyr at adgangen til å bruke fjernmøte besluttet i det enkelte kommunestyret i samtlige deltakerkommuner. Dette kan for eksempel gjøres ved at deltakerkommunene fastsetter i samarbeidsavtalen, som vedtas av kommunestyrene, at organene i samarbeidet kan ha møter som fjernmøte.

6.7.9 Reglement

Folkevalgte organer skal ha et reglement som blant annet fastsetter organets virkeområde og tidsperioden organet er opprettet for. Dette kravet gjelder ikke for interkommunale politiske råd eller kommunale oppgavefelleskap, se kommuneloven § 5-13 andre ledd. Grunnen til unntaket er at rammene for representantskapet vil følge av samarbeidsavtalen, slik at det ikke nødvendigvis er behov for et eget reglement.

Representantskapet kan likevel velge å vedta et reglement for egen virksomhet og for eventuelle underordnede styringsorganer. Særlig for underordnede styringsorganer kan

⁴⁴ For mer informasjon, se [tolkningsuttalelse](#) i sak 20/1739 og Prop. 60 L (2022–2023) punkt 5.1.4 side 25, og merknad til § 8-1 på side 41.

dette være hensiktsmessig. Representantskapet kan i så fall ikke vedta noe i reglementet som er i strid med samarbeidsavtalen.

6.7.10 Eierskapsmelding og eierstyring

Alle kommuner skal utarbeide en eierskapsmelding, se kommuneloven § 26-1. Det er kommunestyret *selv* som skal vedta denne. Eierskapsmeldingen skal behandles minst en gang i valgperioden, men kan behandles oftere. Eierskapsmeldingen skal blant annet inneholde kommunens prinsipper for eierstyring, en oversikt over selskaper mv. og kommunens formål med sine eierinteresser. Det er presisert i forarbeidene at interkommunale samarbeid, inkludert kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd, skal omtales i eierskapsmeldingen.⁴⁵

Loven gir ikke utfyllende regler for utforming av eierskapsmeldingen. Det vil si at kommunene har et stort handlingsrom. I forarbeidene til bestemmelsen er det pekt på at de sentrale formålene bak lovkravet 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.⁴⁶

For å drive god og hensiktsmessig eierstyring er det sjelden tilstrekkelig å bare oppfylle minimumskravet i kommuneloven om å ha en eierskapsmelding. God eierstyring kjennetegnes ved en rekke tiltak knyttet til informasjonsutveksling, rutiner og systemer med mer. Vi viser til at [KS har gitt anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll](#). Her er det også gitt anbefalinger knyttet til eierskapsmeldingen.

Figur 6.3 illustrerer ulike elementer i utøvelsen av eierskap i kommunen, og forholdet mellom dem.

⁴⁵ Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 26-1 side 413–414.

⁴⁶ Jf. Prop. 46 L (2017–2018) punkt 26.1.2.1 side 315.

Figur 6.3 Eksempel på utøvelse av eierskap i kommunen



Kilde: Samfunnsbedriftene

6.8 Valg til organer i samarbeidet

6.8.1 Valgreglene i kommuneloven gjelder så langt de passer

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

Valg av leder og nestleder i organene i råd og oppgavefelleskap skal gjøres ved flertallsvalg, se § 7-8. Avtalevalg og flertallsvalg skal skje åpent ved å vise stemmetegn. Ved forholdsvalg er det derimot mulig med skriftlig (hemmelig) stemmegiving.

Systemet i kommuneloven er at alle medlemmene til det folkevalgte organet velges samtidig. Dette skiller seg fra valg av medlemmer til representantskapet i råd og oppgavefelleskap, hvor det bare er kommunens egne medlemmer til et interkommunalt folkevalgt organ som skal velges. I dette kapitlet gjør vi rede for noen særlige forhold knyttet til valg og valgbarhet som gjelder for kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd.

For mer veiledning om gjennomføringen av valg og om valgreglene viser vi til regjeringen.no/konstituering.

6.8.2 Krav om kjønnsbalanse

Både ved valg av medlemmer til representantskapet og til eventuelle underordnede styringsorganer, må reglene om kjønnsbalanse i kommuneloven overholdes. I kommuneloven er kravene til kjønnsbalanse knyttet til valgmåtene (forholdsvalg og avtalevalg).

Ved forholdsvalg følger de alminnelige reglene om kjønnsbalanse av §§ 7-5 andre ledd og 7-6 tredje ledd. Ved forholdsvalg av medlemmer til representantskapet og eventuelle underordnede styringsorganer i råd og oppgavefelleskap, gjelder disse reglene fullt ut.

Ved avtalevalg er det § 7-7 tredje ledd som regulerer kravet om representasjon av begge kjønn. Kravet om kjønnsbalanse knyttes da til medlemmene som velges inn i det folkevalgte *organet*. Ved valg til underordnede styringsorganer, gjelder disse reglene fullt ut.

Ordlyden i § 7-7 tredje ledd passer imidlertid ikke helt ved valg av medlemmer til representantskapet i råd og oppgavefelleskap, ettersom hver enkelt deltaker bare velger *sine* medlemmer, uavhengig av hverandre. Det er dermed ingen som har kontroll over den helhetlige sammensetningen av hele organet. Departementet har lagt til grunn at kravet om kjønnsbalanse i stedet må knyttes til antallet medlemmer det enkelte kommunestyret eller fylkestinget skal velge. Dersom deltakerkommunen skal velge minst fire medlemmer til representantskapet, må hvert kjønn være representert med minst 40 prosent. Dersom det skal velges to eller tre medlemmer, må begge kjønn være representert.

Det er viktig å være oppmerksom på at reglene om kjønnsbalanse ikke kan settes til side begrunnet med at kommunene ønsker at visse personer/verv/stillingskategorier skal sitte i et underordnet styringsorgan. Et praktisk eksempel på dette er i tilfeller hvor

et oppgavefelleskap ønsker at kommunedirektørene til deltakerkommunene skal sitte sammen i et underordnet organ, typisk et utvalg. Det er ikke noe i veien for at det opprettes et slikt kommunedirektørutvalg i oppgavefelleskap, men kravene til kjønnsrepresentasjon må likevel følges.⁴⁷

6.8.3 Valgbarhet i representantskap

For å kunne velges inn i representantskap i kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd, må personen være valgbar etter de vanlige reglene i kommuneloven § 7-2. En person er valgbar og plikter å ta imot valg hvis

- a. Han eller hun har stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg
- b. Han eller hun er innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen eller i en av kommunene i fylket på tidspunktet for det aktuelle valget
- c. Han eller hun har skriftlig samtykket til å stille til valg

Kommuneloven presiserer at personer som ikke har nådd stemmerettsalderen, men som for øvrig fyller vilkårene for valgbarhet og stemmerett, er valgbare, men at de ikke er pliktige til å ta imot valg.

Kravet om å være bosatt i kommunen, innebærer at personen må være bosatt i den deltakerkommunen som skal velge «sine» medlemmer til representantskapet. Kommunestyret kan ikke velge medlemmer som er bosatt i en av de andre deltakerkommunene.

Kommuneloven har også regler om hvem som er utelukket fra valg. Personene som har en stilling som listes opp i § 7-3 første ledd bokstavene a. til h. kan ikke velges inn i representantskapet. Heller ikke den som er ansvarlig for regnskapet eller som foretar revisjon av interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap, er valgbar, jf. § 7-3 femte ledd. Personer som ville vært utelukket fra valg på grunn av sin stilling, er likevel valgbar hvis han eller hun har fratrudd stillingen når organet trer i funksjon. Begrunnelsen for at personer som har enkelte funksjoner ikke er valgbare, er at det er viktig å unngå sammenblanding av administrative og politiske funksjoner i kommunen

⁴⁷ Interkommunale politisk råd kan ikke ha slike kommunedirektørutvalg, siden kommunedirektører er utelukket fra valg, jf. kommuneloven § 7-3 bokstav b.

og at personer som har tilsyns- og kontrolloppgaver med kommunen ikke samtidig bør være folkevalgte.⁴⁸

I *kommunalt oppgavefelleskap* er det en særlig regel om valgbarhet i § 19-3 tredje ledd, som slår fast at daglig leder av oppgavefelleskapet ikke kan være medlem av representantskapet.

I *interkommunalt politisk råd* er det også en særlig regel om valgbarhet i § 18-3 første ledd fjerde punktum, som slår fast at medlemmer av kommuneråd og fylkesråd i parlamentarisk styrte kommuner kan velges til representantskapet. Disse medlemmene ville ellers vært utelukket, ettersom bestemmelsene for kommunedirektøren gjelder på tilsvarende måte for disse, jf. § 10-3 første ledd, og kommunedirektøren er utelukket, jf. § 7-3 første ledd bokstav b. Medlemmene av kommuneråd og fylkesråd har en sentral rolle i utøvelsen og utformingen av politikken i disse kommunene, noe som kan begrunne dette unntaket.⁴⁹

6.8.4 Valgbarhet i underordnede styringsorganer

I all hovedsak gjelder de samme reglene for valgbarhet for underordnede styringsorganer som for representantskapet. Med unntak av de særlige reglene vi gjør rede for her, gjelder derfor forrige punkt også for underordnede styringsorganer.

Felles for oppgavefelleskap og råd er at det ikke er noe krav om at deltakerne i representantskapet skal være representert i underordnede styringsorganer. Innenfor valgbarhetsreglene som følger av loven, står representantskapet fritt til å velge medlemmer. Det er ingen regler som hindrer daglig leder fra å være medlem av underordnede styringsorganer i verken råd eller oppgavefelleskap.

Vanligvis er kommunedirektør, kommunalsjefer, etatssjefer og andre ledere på tilsvarende nivå i kommunen, utelukket fra valg til folkevalgte organer. Grunnen til dette er at kommuneloven opererer med et tydelig skille mellom folkevalgte og administrasjonen. For underordnede organer i *kommunale oppgavefelleskap*, er det et unntak fra denne hovedregelen, se kommuneloven § 7-3 andre ledd. Hvis

⁴⁸ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 13.1.4 side 103.

⁴⁹ Denne valgbarhetsregelen kom inn i loven etter komiteens behandling av lovforslaget, se Innst. 369 L (2017–2018) side 112.

kommunedirektør kommunalsjefer, etatssjefer og andre ledere på tilsvarende nivå i kommunen velges inn i underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap, anses disse ikke som folkevalgte, se kapittel 6.7.6 om dette.

Kravet om å være bosatt i kommunen

Utgangspunktet i kommuneloven er at personer som velges til folkevalgte organer må være bosatt i kommunen, se § 7-2 tredje ledd bokstav b. Dette valgbarhetskravet er et utslag av det representative demokratiet, og skal sikre at det ikke er personer utenfra som tar beslutninger som gjelder innbyggerne i kommunen.

For *interkommunale politiske råd* må bosettingskravet forstås i lys av at det er snakk om et interkommunalt folkevalgt organ som består av flere kommuner og/eller fylkeskommuner. Det er tilstrekkelig at medlemmer er innført i folkeregisteret i en av kommunene eller i en av fylkeskommunene som er med i rådet. Loven stenger ikke for at representantskapet bare velger medlemmer fra én kommune eller fylkeskommune.

Det er ikke noe krav om at medlemmene i et annet styringsorgan for *kommunalt oppgavefelleskap* enn representantskapet er folkeregistrert som bosatt i kommunen når valget skjer, se kommuneloven § 7-2 fjerde ledd. Grunnen til dette er at det politiske og representative elementet i folkevalgtvervet ikke er like fremtredende for kommunalt oppgavefelleskap som for en del andre verv som folkevalgt. Underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap kan slik sett sammenlignes mer med styret i et interkommunalt selskap eller aksjeselskap, hvor det ikke er noe krav om hvor styremedlemmene er bosatt.⁵⁰

6.9 Deltakernes økonomiske ansvar og forpliktelser

6.9.1 Ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel

Den enkelte deltakeren har *ubegrenset* økonomisk ansvar for sin andel av rådets eller oppgavefellesskapets forpliktelser. Dette betyr at kommunene hefter for forpliktelsene de har i samarbeidet med hele sin formue. Til sammen skal andelene kommunene har utgjøre samarbeidets samlede forpliktelser. Det vil si at andelene deltakerkommunene har til sammen skal utgjøre 1/1 eller 100 prosent.

⁵⁰ Se NOU 2016:4 punkt 12.2.2 side 137–138.

Deltakerkommunene kan ikke avtale en annen ordning enn den som følger av reglene om deltakeransvar i §§ 18-2 og 19-2. Det er dermed ikke mulig å avtale at kommunene skal ha begrenset ansvar for sin andel av forpliktelsene. Det er heller ikke mulig å avtale at deltakerkommunene sammen skal være solidarisk ansvarlig for felleskapets samlede forpliktelser.

Deltakerkommunene i interkommunale selskap (IKS) har på samme måte som råd og oppgavefelleskap ubegrenset økonomisk ansvar, se IKS-loven § 3. Dette til forskjell fra aksjeselskap (AS), hvor deltakerne kan ha begrenset ansvar for organets forpliktelser, se aksjeloven § 1-1 andre ledd.

Kreditorer må først rette krav mot samarbeidet

Dersom oppgavefelleskap eller råd ikke betaler for sine forpliktelser, må eventuelle kreditorer *først* gjøre sitt krav gjeldende mot samarbeidet. Hvis kreditor ikke får dekket kravet sitt innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren for dennes andel av forpliktelsen. Kreditor kan bare kreve deltakerne for den andelen av fordringen som den enkelte deltakeren er ansvarlig for.

En deltaker som helt eller delvis har dekket sin andel av en fordring, kan straks kreve tilbake utlegget sitt fra oppgavefelleskapet eller rådet.

Fortsatt økonomisk ansvar for sin andel ved uttreden eller oppløsning

En deltaker som trer ut av samarbeidet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet eller oppgavefelleskapet hadde på det tidspunktet deltakeren trådte ut. Det samme gjelder hvis samarbeidet oppløses.⁵¹

Bakgrunnen er at det ikke skal ha betydning for kreditors rettsposisjon om en deltaker velger å gå ut av samarbeidet eller samarbeidet oppløses. Det er imidlertid forutsatt i forarbeidene at deltakerkommuner som går ut av samarbeidet kan få samtykke fra kreditorer om at det bare er de gjenværende deltakerne som skal hefte for forpliktelsene.⁵²

⁵¹ Dette er i samsvar med alminnelige obligasjonsrettslige prinsipper.

⁵² Se Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 19-2 side 401.

6.9.2 Deltakernes innskuddsplikt og andre bidrag fastsettes i samarbeidsavtalen

Det skal framgå av avtalen dersom deltakerne skal ha plikt til å yte innskudd eller eventuelle andre bidrag i samarbeidet. Dersom det ikke er tatt inn en bestemmelse om innskuddsplikt i avtalen til oppgavefelleskap eller råd, er ikke deltakerkommunene forpliktet til å yte innskudd. Tilsvarende gjelder for plikt til å yte eventuelle andre bidrag til samarbeidet.

Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag, er ett av de obligatoriske punktene i § 19-4 fjerde ledd som skal fastsettes i samarbeidsavtalen for *kommunale oppgavefelleskap*. Oppgavefelleskapet tar på seg oppgaver for kommunen, enten gjennom én kontorkommune, gjennom at utgifter og bidrag spres på flere deltakerkommuner eller ved at samarbeidet opprettes som et eget rettssubjekt som selv inngår eventuelle kontrakter mv. Disse utgiftene og bidragene må det på en eller annen måte må kompenseres for.

Innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag er ikke et obligatorisk punkt i samarbeidsavtalen til interkommunale politiske råd. Interkommunale politiske råd er politiske samarbeidsorganer, som sammenliknet med oppgavefelleskap vanligvis har mindre økonomi og dermed mindre behov for å regulere innskudd og andre bidrag.

Kommunene kan selv bestemme i samarbeidsavtalen hvilket innskudd deltakerne skal yte til samarbeidet. Dette kan fastsettes på ulike måter. Samarbeidet kan for eksempel finansieres gjennom

- en fastsatt sum eller prosentvis per innbygger i deltakerkommunene
- ved en fastsatt sum som er lik for alle deltakerne eller som knyttes til eierandel
- beregning av samarbeidets faktiske kostnader, for eksempel ved at kontorkommunen fører regnskap over utgifter som fordeles på deltakerne etter eierandel
- at deltakerkommunen betaler for kostnadene som direkte knytter seg til den enkelte kommunen
- kombinasjon av en fastsatt andel som er lik for deltakerkommune og en variabel andel som fordeles etter bestemte kriterier (for eksempel folketall)

Innskuddsplikt som knyttes til folketall i deltakerkommunene, kan være formålstjenlig for eksempel hvis et oppgavefelleskap gir tjenester eller løser oppgaver rettet mot innbyggerne, slik at gevinsten av samarbeidet også blir størst i folkerike kommuner.

Finansiering knyttet til folketall kan imidlertid også føre til at kommuner med mange innbyggere dekker en stor del av den økonomiske byrden sammenlignet med mindre kommuner, uten at den folkerike kommunen får en relativt sett like store gevinst ut av samarbeidet.

Samarbeidsavtalen bør også regulere hvordan endringer i innskuddsplikt skal skje.

Eksempler på forhold som kan avtales:

- Representantskapet fastsetter årlig hvilken innskuddsplikt deltakerkommunene har
- Innskuddsplikt baseres på befolkningstall fra statistisk sentralbyrå året før og oppdateres årlig
- Krav om 2/3 flertall i representantskapet ved fastsettelse av mer enn 5 prosent økning av innskuddsplikt
- Krav om vedtak i kommunestyret ved fastsettelse av mer enn 10 prosent økning av innskuddsplikt

6.9.3 Eierandel og ansvarsdel

Eierandelen i rådet og oppgavefellesskapet skal være oppgitt for de enkelte deltakerne i samarbeidsavtalen. Deltakerkommunene kan avtale ulike eierandeler, så lenge totalen er 1/1 eller 100 prosent. Det vil si at én deltakerkommune for eksempel kan ha 60 prosent eierandel, mens to deltakerkommuner har 20 prosent eierandel hver. Det er ikke noen regel om hva som kan være minste eller største eierandel.

Utgangspunktet er at eierandelen er lik ansvarsdelen. Men dersom deltakerkommunene ønsker en annen ordning, må dette framgå av samarbeidsavtalen. Både eierandelen og ansvarsandelen må i så fall angis i avtalen med brøk/andel.

6.10 Samarbeidet kan organiseres på mange ulike måter

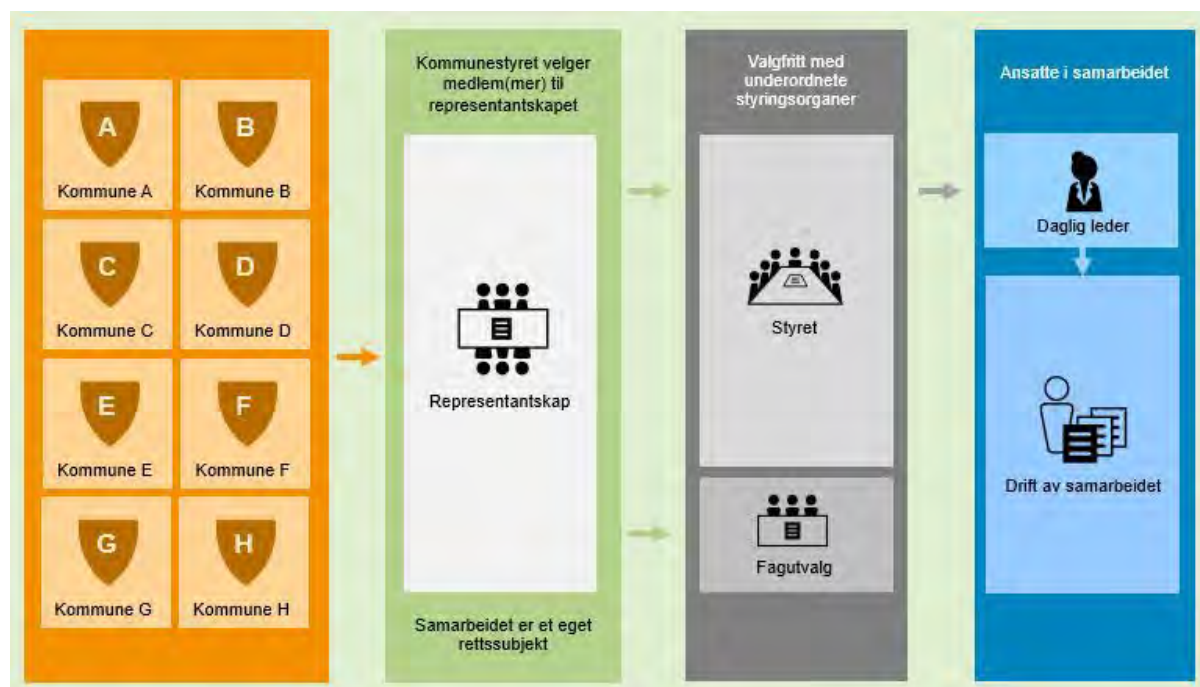
Deltakerkommunene har stor frihet til å bestemme selv hvordan samarbeidet skal innrettes, og hvordan ansvar og oppgaver skal fordeles. Et hovedskille går mellom samarbeid som er eget rettssubjekt og samarbeid som ikke er eget rettssubjekt. I tillegg kan deltakerkommunene langt på vei selv bestemme hvordan samarbeidet skal organiseres, om det for eksempel skal være ulike arbeidsutvalg, et styre og/eller en daglig leder. Her beskriver vi noen muligheter innenfor regelverket. Beskrivelsen er ikke uttømmende.

6.10.1 Samarbeid som er eget rettssubjekt

Hvis samarbeidet er et eget rettssubjekt, vil samarbeidet fristilles juridisk fra deltakerkommunene. Samarbeidet kan ha både egne organer, egen administrasjon og egne ansatte som utfører tjenester/oppgaver. Samarbeidet kan inngå egne kontrakter, for eksempel kjøpe tjenester, og samarbeidet vil ha det samlede arbeidsgiveransvaret for alle ansatte.

Figur 6.4 er et eksempel på hvordan et råd eller oppgavefelleskap som er et eget rettssubjekt kan organiseres. I dette tilfellet har samarbeidet et styre og et fagutvalg, som begge er underordnede styringsorganer. Hvilken myndighet og hvilke oppgaver ulike styringsorganer har, kan fastsettes gjennom reglement, instruks og andre styringsdokumenter. For eksempel kan fagutvalget være et rådgivende organ for representantskapet, mens styret har ansvaret for forvaltningen av samarbeidet. I dette eksemplet har samarbeidet en daglig leder, som er ansatt av styret og underlagt styrets instruksjonsmyndighet. Daglig leder er her ansvarlig for den løpende driften av oppgavene som skal løses i samarbeidet.

Figur 6.4 Eksempel på organisering av interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap som er et eget rettssubjekt



6.10.2 Samarbeid som *ikke* er eget rettssubjekt

Én kontorkommune har hovedansvar

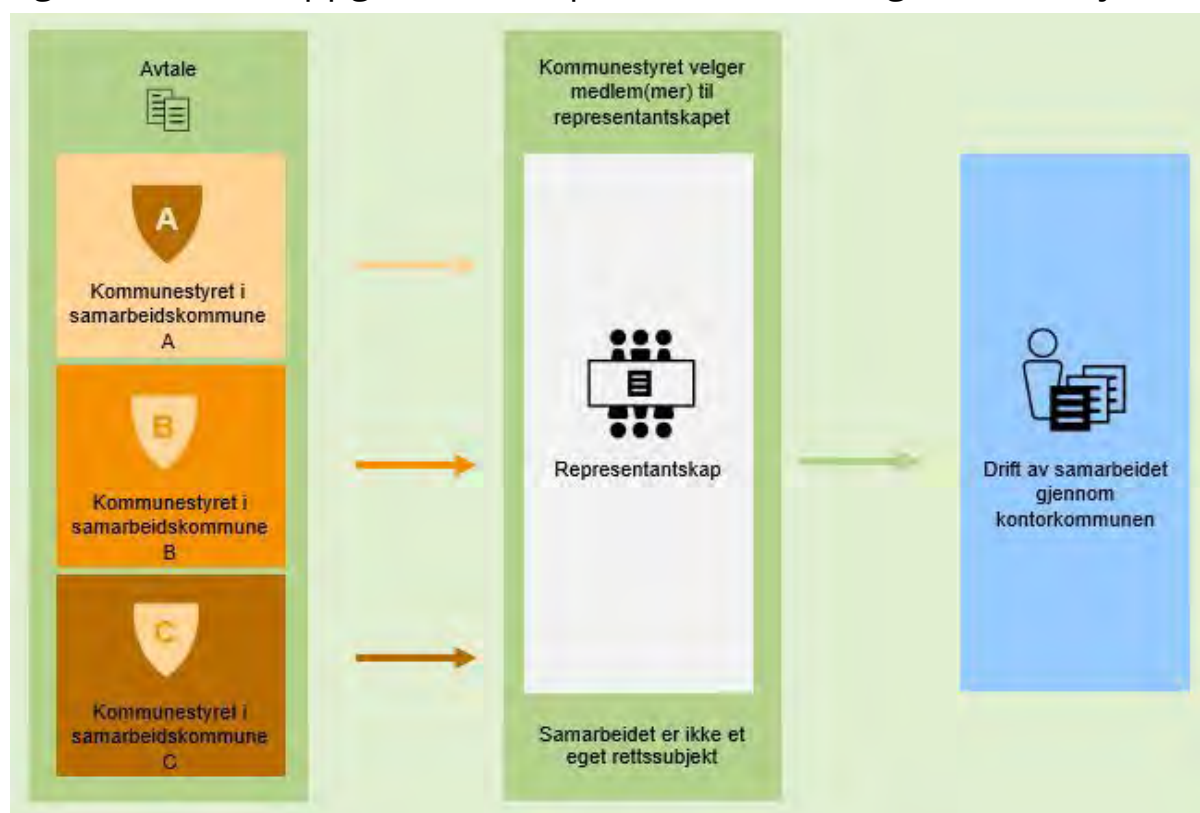
Når samarbeid ikke organiseres som et eget rettssubjekt er det ofte hensiktsmessig at samarbeidet velger ut én kontorkommune som bruker tilgjengelige ressurser inn i samarbeidet. Det er den kommunen som i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for kontraktene som inngås, som kalles kontorkommunen.

Kontorkommunens rolle kan i slike tilfeller sammenlignes litt med vertskommunen i et vertskommunesamarbeid. Kontorkommunen vil da ansette personell eller bruke av allerede tilgjengelig personell. Hvis det for eksempel er nødvendig å kjøpe tjenester eller å anskaffe materiell, er det kontorkommunen som må inngå slike kontrakter. Siden kontorkommunen bruker sine ressurser til å løse oppgavene i samarbeidet, bør deltakerkommunene i samarbeidsavtalen bli enige om hvordan kontorkommunen skal kompenseres for sine utgifter og sitt arbeid.

I samarbeid som ikke er eget rettssubjekt er det kontorkommunen som må innarbeide regnskapet til rådet eller oppgavefelleskapet i sitt samlede årsregnskap. Se kapittel 6.11 om dette.

Figur 6.5 er et eksempel på hvordan et råd eller oppgavefelleskap med tre samarbeidskommuner kan organiseres. Figuren viser en enkel organisering, hvor samarbeidet ikke har opprettet noen underordnede styringsorganer. Siden samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt, er det en kontorkommune som ivaretar driften av oppgavene i samarbeidet. Det er enten kommune A, B eller C som er kontorkommune. Hvilken av disse tre kommunene som er kontorkommune bør framgå tydelig av samarbeidsavtalen.

Figur 6.5 Eksempel på organisering av interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap som ikke er et eget rettssubjekt



Kontorkommune roterer mellom deltakerne

Rådet og oppgavefelleskapet kan velge at ansvar som kontorkommune skal gå på omgang mellom deltakerne, for eksempel ved at en ny kommune overtar som kontorkommune annet hvert år eller etter hver valgperiode. Dette kan være hensiktsmessig ved samarbeid om avgrensede oppgaver, for eksempel hvis kontorkommunen bare ivaretar rene sekretariatsoppgaver for et interkommunalt politisk råd. Samarbeidsavtalen bør i så fall avklare når og hvordan ansvar skal rulleres, og hvordan overføringer av oppgaver og ansvar fra en kontorkommune til en annen skal foregå.

Ansvar fordeles mellom flere av deltakerkommunene

Loven åpner for at flere kommuner får tildelt ansvar, for eksempel for å ansette personell eller avgi personellressurser til en konkret oppgave eller inngå kontrakter på vegne av samarbeidet. Dette kan være en mulighet hvis et oppgavefelleskap for

eksempel skal ivareta flere ulike og klart avgrensede oppgaver, som kan deles mellom deltakerne. Hvis ansvar fordeles på denne måten, må det likevel være én kontorkommune som skal innarbeide regnskapet til rådet eller oppgavefelleskapet i sitt samlede årsregnskap.

En organisering med delt ansvar kan føre til at ansvarsfordelingen blir uklar, som igjen gir risiko for konflikt i samarbeidet. Det kan for eksempel være utfordrende om flere kommunedirektører må følge opp egne ansatte i ulike deler av samme prosjekt. Hvis kommunene velger en slik organisering, er det derfor viktig at samarbeidsavtalen er tydelig på hvilke kommuner som har ansvar for hva, hvordan samordningen mellom deltakerkommunene skal skje og hvordan hver av kommunenes innsats, som kan være av ulik størrelse, eventuelt skal kompenseres av deltakerne.

6.10.3 Lokalisering av tjenester

Særlig for kommunale oppgavefelleskap som skal løse oppgaver eller gi tjenester til alle kommunene i samarbeidet, kan tilgjengelighet for brukerne være viktig. Kommuneloven sier ingenting om hvordan den enkelte tjenesten bør organiseres eller hvor tjenestene skal ligge. Deltakerkommunene må selv vurdere hvordan tjenestene kan gjøres tilgjengelige for innbyggerne. Det kan i den sammenhengen være relevant å vurdere gevinsten ved å samle et fagmiljø, opp mot verdien for publikum ved å ha desentraliserte kontorer med god tilgjengelighet. For oppgavefelleskap kan det derfor være hensiktsmessig å fastsette noe om tilgjengelighet og lokalisering av tjenestene i samarbeidsavtalen.

6.11 Krav om budsjett og regnskap

6.11.1 Krav om eget årsbudsjett og årsregnskap

Kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd skal ha eget årsbudsjett og eget årsregnskap og årsberetning, se kommuneloven § 14-8 første ledd. Dette gjelder både hvis samarbeidet er eget rettssubjekt og hvis det ikke er eget rettssubjekt. Årsbudsjettet og årsregnskapet til samarbeidet skal altså ikke inngå i årsbudsjettet og årsregnskapet til deltakerkommunene. Årsregnskapet til kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som ikke er eget rettssubjekt, skal inngå i kontorkommunens konsoliderte årsregnskap, se nedenfor kapittel 6.11.3.

For «små» samarbeid som ikke er eget rettssubjekt er det unntak kravet om eget årsbudsjett og -regnskap, se nedenfor om dette i kapittel 6.11.2.

Det er representantskapet i samarbeidet som skal vedta årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen. Årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen er dermed endelige når de er vedtatt av representantskapet, og krever ikke godkjenning fra kommunestyret hos deltakerne i samarbeidet.⁵³

Samarbeidets årsbudsjett må fastsettes innenfor de rammene for samarbeidet som er vedtatt av kommunestyret 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. Et vedtak i samarbeidet om ytterligere tilskudd fra deltakerne vil ikke binde deltakerne før deltakerkommunene har sluttet seg til dette.⁵⁴

Reglene i kommuneloven kapittel 14 (for eksempel kravet om realistisk budsjettering og skillet mellom drift og investering) og reglene i forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning kapittel 2 til 5, gjelder også for samarbeidets årsbudsjett og årsregnskap. I forskriften kapittel 8 er det gitt enkelte særlige regler for budsjettet og regnskapet til samarbeidet, se også [veilederen til forskriften](#).

Vi viser også til at foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har fastsatt standarder for håndtering av regnskapsmessige problemstillinger ved interkommunale samarbeid, se [KRS \(F\) nr. 12](#).

Årsregnskapet og årsberetningen til samarbeidet skal revideres av regnskapsrevisor, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 9. Det er presisert i forarbeidene at regnskapsrevisor også skal utføre forenklet etterlevelseskontroll etter kommuneloven § 24-9.⁵⁵ Det er representantskapet i samarbeidet som velger regnskapsrevisor, hvis ikke

⁵³ Se mer i NOU 2016:4 punkt 19.5.7 side 229 og Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 200.

⁵⁴ Jf. Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 14-8 side 387.

⁵⁵ Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 201.

noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, jf. kommuneloven § 24-1 fjerde ledd og forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 9 fjerde ledd.

6.11.2 Unntak fra kravet om eget årsbudsjett og årsregnskap for «små» samarbeid som ikke er eget rettssubjekt

For små samarbeid er det unntak fra det generelle kravet om at interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap skal ha eget årsbudsjett og årsregnskap. Dette følger av forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning § 8-3.

Kravet om eget årsbudsjett og årsregnskap gjelder ikke dersom alle følgende vilkår er oppfylt:

- det kommunale oppgavefelleskapet eller det interkommunale politiske rådet er *ikke* eget rettssubjekt
- samarbeidets forventede brutto driftsinntekter i budsjettåret er mindre enn 5 millioner kroner
- det er fastsatt i samarbeidsavtalen at samarbeidet kan unnlate å utarbeide eget budsjett og regnskap

Dersom disse vilkårene er oppfylt, og det ikke utarbeides eget årsbudsjett og årsregnskap for samarbeidet, skal samarbeidets inntekter og utgifter mv. inngå i årsbudsjettet og årsregnskapet til kontorkommunen. Nærmere regler er gitt i forskriften § 8-3 og § 8-4, se også [veilederen til forskriften](#).

Departementet viser også til at Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har fastsatt standarder for håndtering av regnskapsmessige problemstillinger ved interkommunale samarbeid, se [KRS \(F\) nr. 12](#).

Dersom samarbeidet inngår i årsbudsjettet og årsregnskapet til kontorkommunen, vil revisjonen av kontorkommunens årsregnskap også omfatte regnskapet til samarbeidet. I slike tilfeller er det altså kontorkommunens regnskapsrevisor som håndterer regnskapsrevisjonen og den forenklete etterlevelseskontrollen. Det er da ikke behov for at samarbeidet har egen regnskapsrevisor.

6.11.3 Innarbeiding i kontorkommunens konsoliderte årsregnskap

Årsregnskapet til kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som *ikke* er eget rettssubjekt, skal inngå i kontorkommunens *konsoliderte* årsregnskap etter

kommuneloven § 14-6 første ledd bokstav d, se kommuneloven § 14-8 andre ledd. Årsregnskapet skal ikke inngå i de øvrige deltakerkommunenes konsoliderte årsregnskap. Dette bygger på at samarbeid som ikke er eget rettssubjekt, heller ikke kan forplikte seg på selvstendig grunnlag overfor en tredjepart, og at forpliktelser normalt vil hvile på kontorkommunen. Kontorkommunen betyr i denne sammenhengen den deltakerkommunen som i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for de kontraktene som inngås.⁵⁶

Kravene til det konsoliderte årsregnskapet finnes i forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning kapittel 10. I forskriften § 10-3 er det gitt et begrenset unntak fra kravet om konsolidering som gjelder dersom konsolidering ikke har betydning for vurderingen av kontorkommunens økonomiske utvikling og stilling. Se [veilederen til forskriften](#) for mer informasjon.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) har fastsatt standarder for konsolidering av årsregnskap, se [KRS \(F\) nr. 14](#).

Årsregnskapet til kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som er eget rettssubjekt, skal ikke inngå i kontorkommunens eller deltakerkommunenes konsoliderte årsregnskap. Dette bygger på at samarbeid som er eget rettssubjekt har «en egen økonomi» og ikke er en del av kommunen som juridisk enhet.

6.12 Folkevalgt og administrativ kontroll

6.12.1 Kontrollutvalget

Det følger av kommuneloven kapittel 23 at kontrollutvalget blant annet skal 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).

Kravene til forvaltningsrevisjon er i utgangspunktet de samme uavhengig av om revisjonen gjennomføres i kommunen, i et interkommunalt samarbeid eller i et selskap. Tema for forvaltningsrevisjon kan for eksempel være måloppnåelse, habilitet, arbeidsmiljø og økonomisk drift.

⁵⁶ Jf. Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 200.

I interkommunale politiske råd og kommunale 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 anerkjenner prinsipper for eierstyring, jf. kommuneloven § 23-4. Et sentralt tema for eierskapskontrollen kan være å undersøke om formålene og føringer kommunen har fastsatt for eierskapet blir fulgt opp.

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 interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap, 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 oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd, og om hvilke dokumenter mv. som skal sendes til kontrollutvalget, se § 23-6 tredje ledd.

Kommunal- og distriktsdepartementet har utgitt en veileder om kontrollutvalgets virksomhet, som også handler om kontroll rettet mot interkommunale samarbeid. Veilederen finnes her: [Kontrollutvalsboka - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-distrikter/kontrollutvalg/id2544444)

6.12.2 Internkontroll

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 knytter seg til *lovpålagte oppgaver*. I praksis kan det være hensiktsmessig at internkontrollen omfatter mer enn disse minstekravene, men dette er ikke et lovkrav.

Internkontrollkravet gjelder også der kommunene samarbeider med andre kommuner om å utføre lovpålagte oppgaver. Kommuneloven har ingen egne regler om internkontroll ved interkommunalt samarbeid, men hvordan internkontrollregelen skal forstås ved interkommunale samarbeid er blant annet beskrevet i forarbeidene.

I forarbeidene pekes det på at kravet til interkontroll gjelder for kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd så langt "det passer", iht. § 19-1 og § 18-1. Det innebærer blant annet at kravet om internkontroll vil gjelde når samarbeidet utfører lovfestede oppgaver på vegne av kommunene. I slike tilfeller er det leder av virksomheten eller enheten som internkontrollansvaret, for eksempel en daglig leder.

Generelt ved interkommunale samarbeid vil kommunedirektøren i de enkelte kommunene ha 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, uavhengig av hva slags organisasjonsform samarbeidet utføres i.

Kommunedirektørens ansvar for å følge opp samarbeidet gjelder dermed uavhengig av om det er et interkommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt politisk råd, vertskommune, interkommunalt selskap eller aksjeselskap som utfører oppgaven. Det vil inngå i kommunedirektørens internkontrollansvar å ha rutiner, prosedyrer osv. for å følge med på at samarbeidsavtalen blir fulgt, slik at innbyggerne i egen kommune får det de har krav på uavhengig av om oppgaven utføres i et interkommunalt samarbeid.

Kommunal- og distriktsdepartementet har en egen veileder om krav til internkontroll, hvor kommunedirektørens ansvar for internkontroll ved interkommunalt samarbeid er omtalt i [kapittel 3](#).

6.13 Uttreden og oppløsning

Loven fastsetter ikke detaljerte regler for hvordan oppløsning og uttreden av samarbeid skal skje. Det eneste minimumskravet loven stiller er at deltakerkommunene fastsetter hvordan uttreden og oppløsning skal gjøres gjennom samarbeidsavtalen. Dersom deltakerkommunene vil gjøre avtaleendringer som gjelder uttreden eller oppløsning, må de enkelte kommunestyrene i alle deltakerkommunene vedta endringene i samarbeidsavtalen.

6.13.1 Uttreden

Samarbeidsavtalen skal fastsette hvordan deltakere skal tre ut av rådet eller oppgavefelleskapet. Det er opp til deltakerkommunene å bli enige om hvordan uttreden skal skje og på hvilke vilkår. Eventuell uenighet om reglene som gjelder for å tre ut av

samarbeidet, må avgjøres gjennom tolkning av det som er bestemt i samarbeidsavtalen.

Eksempler på forhold som kan reguleres i samarbeidsavtalen knyttet til uttredden:

- Frist for å varsle om uttredden fra samarbeidet (oppsigelsestid)
- Uttreden med øyeblikkelig virkning i særlige tilfeller
- Regler for det økonomiske oppgjøret, for eksempel utbetaling av deltakerkommunens andel av samarbeidets verdier
- Tvisteløsningsmekanisme

Hvis en eller flere av deltakerkommunene trer ut av samarbeidet, må samarbeidsavtalen oppdateres og vedtas på nytt i kommunestyrene i alle de gjenværende deltakerkommunene. Dette har sammenheng med at samarbeidsavtalen blant annet skal regulere antall medlemmer, deltakernes innskuddsplikt mv. Hvis en kommune vil gå ut av samarbeidet, kan dette derfor være et egnet tidspunkt for å gå gjennom samarbeidsavtalen og vurdere andre endringer.

En deltaker som trer ut av samarbeidet, fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet eller oppgavefelleskapet hadde på det tidspunktet deltakeren trådte ut.

6.13.2 Oppløsning

Hvordan rådet eller oppgavefelleskapet skal oppløses skal fastsettes i samarbeidsavtalen. Samarbeidet kan for eksempel fastsette regler for prosessen eller at det skal opprettes et avviklingsstyre. Deltakerkommunene må også i samarbeidsavtalen ta stilling til hvordan arkivmaterialet skal behandles etter en eventuell oppløsning.

Deltakerne fortsetter å ha økonomisk ansvar for sin andel av de forpliktelsene rådet eller oppgavefelleskapet hadde på det tidspunktet samarbeidet ble oppløst.

6.14 Regelverket for ansattes rettigheter

Hvis kommunen beslutter å inngå et interkommunalt samarbeid på et område hvor kommunen tidligere har gjennomført oppgavene selv, kan det bli spørsmål om overføringen av virksomheten til et samarbeid må anses som en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven kapittel 16. Dette har betydning blant annet for arbeidstakernes rettigheter.

Hvorvidt det er en virksomhetsoverdragelse, må avgjøres etter en konkret vurdering i hvert tilfelle. Det har blant annet betydning hvor stor og hvilken del av deltakerkommunens virksomhet som overføres til det interkommunale politiske rådet eller det kommunale oppgavefelleskapet (når samarbeidet er et eget rettssubjekt) eller til kontorkommunen (når samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt).

Dersom det dreier seg om virksomhetsoverdragelse, skal ansettelsesforholdet til ansatte som tidligere har utført det aktuelle arbeidet i deltakerkommunen, overføres med de samme lønns- og arbeidsvilkårene.

7 Sentrale begreper i veilederen

Kommune: Kommune omfatter også fylkeskommune i denne veilederen, med mindre noe annet er presisert eller framgår av sammenhengen.

Kommunestyret: det øverste organet i kommunen. Fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen. Begrepet kommunestyret brukes i denne veilederen som fellesbetegnelse på både kommunestyret og fylkestinget, hvis ikke noe annet framgår av sammenhengen. Kommunestyret er et folkevalgt organ hvor medlemmene velges gjennom valg. Det er kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen og som har det øverste ansvaret for all virksomhet i kommunen. Kommunestyret kan delegere oppgaver og myndighet videre.

Interkommunalt samarbeid: brukes i denne veilederen om samarbeid mellom to eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner eller to eller flere kommuner og fylkeskommuner. Ved interkommunalt samarbeid etter lov om interkommunale selskap (IKS-loven) kan deltakere i samarbeidet i tillegg være interkommunale selskaper (IKS). Kommunenes samarbeid med staten, frivillige organisasjoner eller andre aktører, omfattes ikke av begrepet interkommunalt samarbeid i denne veilederen.

Eget rettssubjekt: innebærer å ha partsevne og dermed kunne få rettigheter og pådra seg plikter, for eksempel ved å inngå kontrakter. Egne rettssubjekt kan forplikte seg overfor en tredjepart og gjøre krav gjeldende overfor andre. Egne rettssubjekter har vanligvis arbeidsgiveransvaret overfor ansatte. Aksjeselskap, samvirkeforetak og interkommunale selskap (IKS) er alltid egne rettssubjekter. Vertskommunesamarbeidet er ikke et eget rettssubjekt, men organisatorisk en del av vertskommunen, hvor vertskommunen er et eget rettssubjekt. Kommunale oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd *kan* være egne rettssubjekter. Kommunale

oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd som ikke er egne rettssubjekter, er organisatorisk en del av kontorkommunen.

Offentlig myndighetsutøvelse: kjernen i begrepet offentlig myndighet er å treffe enkeltvedtak og vedta forskrifter, jf. definisjonen i forvaltningsloven § 2.

Kontorkommune: brukes i denne veilederen om den deltakerkommunen i et interkommunalt politisk råd eller kommunalt oppgavefelleskap som avgir ressurser til samarbeidet og i hovedsak står rettslig og økonomisk ansvarlig for eventuelle kontrakter som inngås, se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 20.3.7.4 side 200. Det er når samarbeidet *ikke* er et eget rettssubjekt at det er nødvendig med en kontorkommune. I slike tilfeller kan ikke samarbeidet selv inngå kontrakter, ansette personell, osv. I stedet bruker kontorkommunen en eller flere av sine ansatte til å løse oppgavene, avgi kontorlokaler og annet materiell osv., på vegne av deltakerkommunene i samarbeidet. Det er også kontorkommunen, i samarbeid som ikke er eget rettssubjekt, som skal innarbeide regnskapet til rådet eller oppgavefelleskapet i sitt samlede årsregnskap, se kommuneloven § 14-8 andre ledd. Begrepet kontorkommune brukes i andre sammenhenger om den kommunen der samarbeidet/selskapet har sitt hovedkontor. For interkommunale selskaper (IKS) skal den kommunen der selskapet har sitt hovedkontor, altså kontorkommunen, angis i selskapsavtalen.

Vertskommune: kommunen som skal utføre oppgaver og treffe vedtak på vegne av andre kommuner i et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20. Begrepet brukes om kommunen som har fått delegert myndighet og skal utføre oppgaver på vegne av andre kommuner, uavhengig av hvor tjenestene ytes fra geografisk. Begrepet brukes *ikke* om kommuner som utfører oppgaver for andre kommuner i andre former for interkommunalt samarbeid enn vertskommunesamarbeid.

Samarbeidskommune: en kommune som deltar i et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20 og som har avtalt at vertskommunen skal utføre oppgaver og/eller få delegert myndighet til å treffe vedtak på kommunens vegne.

Deltakerkommune: kommune som deltar i et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven eller i et interkommunalt selskap etter IKS-loven.

Representantskap: det øverste organet i kommunalt oppgavefelleskap, interkommunalt politisk råd og interkommunalt selskap.

Samarbeidsavtale: brukes i veilederen om avtalen som vedtas mellom kommunene når de inngår et interkommunalt samarbeid. Samarbeidsavtalen er grunnlaget for samarbeidet og forplikter samarbeidet. Brukes noen steder i veilederen som et samlebegrep for samarbeidsavtaler som reguleres etter kommunelovens regler om interkommunalt samarbeid og selskapsavtaler etter IKS-loven.

Delegering: å gi et organ eller en enkeltperson myndighet til å treffe vedtak i nærmere angitte saker på sine vegne. Det er myndighet til å treffe *vedtak* som delegeres etter reglene i kommuneloven § 5-3 og § 5-4. Vedtaksbegrepet skal her forstås vidt. Kjernen i vedtaksbegrepet er enkeltvedtak og forskrifter etter forvaltningsloven. Men vedtaksbegrepet kan også omfatte andre bindende avgjørelser som tas på vegne av kommunen, se Prop. 46 L (2017–2018) side 330–331 om vedtaksbegrepet i kommuneloven. Å delegere betyr *ikke* å gi fra seg myndigheten. Selv om kommunestyret delegerer myndighet, er det kommunestyret som har ansvaret.

Delegeringssperre: Enkelte steder i lovgivningen er det bestemt at myndighet ikke kan gis videre. Hvis kommuneloven for eksempel sier at kommunestyret eller et annet folkevalgt organ *selv* skal fatte vedtak, betyr dette at kommunestyret eller det bestemte organet ikke kan delegere myndigheten videre til et interkommunalt samarbeid. Slike delegeringssperre finnes også i særlovgivningen. Eksempler er helse- og omsorgstjenesteloven § 6-1 som legger myndigheten til å inngå samarbeidsavtale til kommunestyret, at det er kommunestyret selv som må vedta eierskapsmeldingen og plan- og bygningsloven § 3-3 som fastsetter at kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan.

Folkevalgt organ: Begrepet omfatter organene som er listet opp i kommuneloven § 5-1 andre ledd. Noen organer, deriblant underordnede styringsorganer for kommunale oppgavefelleskap, faller inn under kategorien andre kommunale organer, se kommuneloven § 5-2 andre ledd bokstav c). I praksis er det imidlertid ikke forskjell på folkevalgte organer og andre kommunale organer siden de samme reglene gjelder, jf. § 5-2 tredje ledd. For enkelhets skyld brukes derfor folkevalgte organer som en samlebetegnelse på både andre kommunale organer og folkevalgte organer i denne veilederen. Skillet mellom andre kommunale organer og folkevalgte organer kom inn i loven under komitebehandlingen, se nærmere om begrunnelsen i Innst. 369 L (2017–2018) side 103–104.

Vedtak: Begrepet «vedtak» i kommuneloven og i denne veilederen har en videre betydning enn vedtak slik begrepet er definert i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. Kommuneloven har ingen definisjon av vedtak, og vedtak brukes litt forskjellig i loven. Vedtak omfatter blant annet enkeltvedtak, forskrift og andre avgjørelser i folkevalgte organer som tas etter votering i møter. Se Prop. 46 L (2017–2018) punkt 27.1.4 side 330–331 om vedtaksbegrepet i kommuneloven. Begrepet vedtak brukes også om vedtak som fattes i styrende organer som ikke er folkevalgte organer etter kommuneloven.

Enkeltvedtak: brukes på samme måte som etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

Sektorlov/særlov: Reglene om interkommunalt samarbeid i kommuneloven gjelder i utgangspunktet som alminnelige regler og rammer for all organisering av virksomhet i interkommunalt samarbeid. Det finnes likevel noen regler i sektorlovgivningen som både utvider og innskrenker kommunenes organisasjonsfrihet. Med sektorlov, også kalt særlov, menes i denne sammenhengen lover som regulerer en sektor, område, bransje eller et tjenesteområde. Eksempler er lover som regulerer kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenesten, barnehager, integrering, planarbeid, kommunal beredskap mot akutt forurensning eller vann og avløp.

IKS: interkommunalt selskap, opprettet etter lov om interkommunale selskap (IKS-loven).

IKS-loven: lov om interkommunale selskaper.

IPR: Interkommunalt politisk råd etter kommuneloven kapittel 18.

KO: Kommunalt oppgavefelleskap etter kommuneloven kapittel 19.

8 Kilder og kunnskapsgrunnlag

Kommuneloven fastsetter de overordnede rammene for reglene om interkommunalt samarbeid. Kommuneloven med forarbeider, særlig NOU 2016:4 *Ny kommunelov*, Prop. 46 L (2017–2018) og Ot.prp. nr. 95 (2005–2006), er derfor en viktige kilder i veilederen. For samarbeid som ikke reguleres etter samarbeidsmodellene i kommuneloven, er IKS-loven, aksjeloven og samvirkeoven de sentrale lovene.

Andre sentrale kunnskapskilder er rapporten *Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid* fra Oslo Economics, Rapport nr. 2022/98, Generalistkommuneutvalgets utredning NOU 2023:9 *Generalistkommunesystemet i Norge – Likt ansvar – ulike forutsetninger*, Dag Ingvar Jacobsens bok *Interkommunalt samarbeid i Norge*, 2. utgave (2022) og *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll av KS* (2020).

Departementet har tilknyttet seg en innspillsgruppe. Innspillsgruppen har bestått av representanter fra tre statsforvalterembeter, KS, Samfunnsbedriftene, Forum for kontroll og tilsyn, NKRF, Distriktssenteret og Indre Østfold kommune. Innspillsgruppen har kommet med viktige bidrag til arbeidet.

Utgitt av:
Kommunal- og distriktsdepartementet

Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: H-2550

Oktober 2023



Lars Hansen

Emne: VS: KORREKT REGISTRERING AV EIENDOM / AVTALE 10663
Vedlegg: Skann Matrikkkelbrev s 3.jpg

Fra: Inge Sund <isund@broadpark.no>
Sendt: tirsdag, oktober 17, 2023 2:31:25 p.m.
Til: «Bodø kommune» <postmottak@bodo.kommune.no>; Kommunalsjef Hernes <knut.andreas.hernes@bodo.kommune.no>; ole.kristian.furnes@bodo.kommune.no <ole.kristian.furnes@bodo.kommune.no>
Kopi: Utvalgsleder Espen Rokkan <post@espenrokk.no>
Emne: KORREKT REGISTRERING AV EIENDOM / AVTALE 10663

Denne e-post sendes til Bodø kommune, til Kommunalsjef Knut Andreas Hernes og til Seksjonsleder Ole Kristian Furnes. Juridisk rådgiver Øyvind Næss ser jeg ingen grunn til å stole på, slik som tidligere advisert. Leder av Kontrollutvalget, advokat Espen Rokkan får kopi.

Til mulig repetisjon, hitsettes fra Lovdata:

Lov om egedomsregistrering

Departement: Kommunal- og distriktsdepartementet

Lov om egedomsskatt til kommunane

Departement: Finansdepartementet

Slik saken er behandlet ved forskjellige behandlere i kommunen, ser det ut til at de ikke kjenner til "plasseringen ved Kongens bord".

Det viktigste er imidlertid at tidligere rådmann Jensens diskrepans-strategi enda henger i. Dette får innvirkning på lesing og korrekt forståelse av Kartverkets føringsinstruks.

Herfra (www.kartverket.no/eiendom/bygninger/foring-av-kode-for-bygningstype) hitsettes:

"Brev datert 22.09.2010 fra Miljøverndepartementet til Statens kartverk"

Presisering fra Skattedirektoratet om bygningstypekode 162 eller 163

I forbindelse med at det har kommet nye formuesskatteregler for boligeiendommer, har Skattedirektoratet kommet med følgende presisering:

"...De nye skattereglene gjelder i utgangspunktet for alle typer boligeiendommer. Hva eiendommen faktisk brukes til, er ikke avgjørende for om det foreligger en boligeiendom eller ikke etter de nye reglene. Skatteetaten tar utgangspunkt i om bygningen på eiendommen i henhold til matrikkelen er av typen helårsbolig. Dette innebærer at en eiendom som er registrert i matrikkelen med bygningstypekode 162 eller 163 i utgangspunktet vil bli ansett som en boligeiendom med mindre noe annet er sannsynliggjort/dokumentert. ..."

De presiserer i det følgende hvilke rutine de følger:

"...Hvorvidt eiendommen skal formuesverdsettes som bolig eller ikke, avhenger av om eiendommen er egnet til helårsbolig. Hva eier bruker eiendommen til er ikke avgjørende. Dersom eier kan gi opplysninger som tilsier at eiendommen ikke lenger er egnet til helårsbolig, skal eiendommen formuelignes som fritidseiendom. Eksempler på hvilke momenter det tas hensyn til er boligens standard, vann- og avløpsforhold og adkomstmuligheter til eiendommen. Dersom eier gir opplysninger om at eiendommen

enten ikke har innlagt vann, strøm eller vannklosett, vil Skatteetaten legge til grunn at eiendommen er en fritidseiendom. Skatteyder trenger bare å dokumentere/sannsynliggjøre disse opplysningen(e) hvis skattekontoret ber om det.

Dette vil si at matrikkelen bare er styrende men ikke avgjørende om vi skal anse eiendommen som bolig eller ei."

Der de to lover i 2010 hadde tilsynelatende motstridende interesser; som her: hva som skal regnes som helårsbolig alternativt fritidsbolig, var det Skatteetaten som avgjorde - i kraft av sin kompetanse. Kfr. departementstilhørigheten, nevnt ovenfor, innkopierte fra "Lovdata".

Formuleringen ".....ikke har.....vannklosett" levner ingen tvil. Tidligere rådmann Jensens diskrepansstrategi er for lengst avslørt Bodø kommune kan ikke overprøve Skatteetaten ved å påstå at fritidseiendom ved alminnelig ligning ikke er det samme som fritidseiendom ved registrering i matrikkelen. Det er eiendommens brukelighet og Skatteetatens jurisdiksjon som styrer.

Så legger jeg ved kopi av s 3 i matrikkelbrev for 88/11. Her kommer det fram at *huset har kjøkken, men IKKE WC.* Dette er kriterier på brukelighet. Denne og ovenstående regelverk, sier at eiendommen skal være registrert som fritidseiendom; 161F. Dette vil Øyvind Næss ikke innfri. Han har derfor ingen tillit.

Som en kuriositet tar jeg med at seksjonsleder Furnes har forlangt at jeg skal "bevise" at eiendommen ikke har vannklosett. Dette er, i tillegg til vedlegget, "bevist" i to filer med tekst og fotos tilsendt kommunalsjef Hernes. Det beste man kan si om forlangendet, er at det er et "rop om å få rett" fordi jeg "ikke kan bevise" (at eiendommen ikke har vannklosett). "Ropet" har stilnet.

Kfr. ovennevnte presisering fra Skatteetaten. Det er ikke kommunen som skal ha dokumentasjon, men Skatteetaten. Denne har de hatt lenge og kommunen er fornert informasjonen av meg. Kommunen er således godt kjent med Skatteetatens beslutning.

Tiden har forlengt "gått fra" Kulturveien 36. Kommunen og juridisk rådgiver Øyvind Næss har lenge før 1.1.2017 hatt alle adekvate opplysninger om eiendommen, men ikke villet ta dem til følge.

Vennligst korriger bygningstypen for gnr. 88 / bnr. 11 i Bodø; Kulturveien 36, 8056 Saltstraumen til 161 F.

Mvh
Inge Sund
Kleivaveien 27
8009 Bodø
Mob. 90092661

esser

| Adressetype | Adressenavn Adressetilleggsnavn | Adressekode Kildekode | Adressenr Koord.syst. Nord | Øst | Kretser | Atkomstpunkt |
|-------------|------------------------------------|--------------------------|--------------------------------|--------|---|--------------|
| Vegadresse | Kulturveien | 1340 | 36 | | Grunnkrets: 1103 TUV Valgkrets: 12 SALTSTRAUMEN Kirkesogn: 10010401 Saltstraumen Postnr.område: 8056 SALTSTRAUMEN Tettsted: | Nei |
| | | | EUREF89 UTM Sone 33 7455893 | 484038 | | |

Aktive bygg som er registrert på matrikkelenheten

| | | | | | |
|--|----------------------|----|----------------|-----|------------------------------|
| Bygningsnr: 187 046 408 | Bebygd areal: | 40 | Ant. boliger: | 1 | Datoer |
| Løpenr: | Bruksareal bolig: | 72 | Ant. etasjer: | 2 | Rammetillatelse: |
| Repr.punkt: Koordinatsystem: EUREF89 UTM Sone 33 Nord: 7455893 Øst: 484038 | Bruksareal annet: | 0 | Vannforsyning: | | Igangsettingstillatelse: |
| Bygningsendringskode: | Bruksareal totalt: | 72 | Avløp: | | Tatt i bruk: 01.01.1935 |
| Bygningstype: Helårsb.benytted som fritidsb. | Bruttoareal bolig: | 0 | Har heis: | Nei | Midlertidig brukstillatelse: |
| Næringsgruppe: Bolig | Bruttoareal annet: | 0 | | | Ferdigattest: |
| Bygningsstatus: Tatt i bruk | Bruttoareal totalt: | 0 | | | |
| Energikilder: | Alternativt areal: | 0 | | | |
| Oppvarming: | Alternativt areal 2: | 0 | | | |

Etasjer

| Etasje | Antall boenheter | BRA bolig | BRA annet | BRA totalt | BTA bolig | BTA annet | BTA totalt | Alt. areal | Alt. areal 2 |
|--------|------------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|------------|--------------|
| H02 | 0 | 32 | 0 | 32 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| H01 | 1 | 40 | 0 | 40 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Bruksenheter

| Adresse | Bruksenhetsnummer | Bruksenhetstype | Bruksareal | Ant. rom | Kjøkkentilgang | Bad | WC | Matrikkelenhet |
|---------------------|-------------------|-----------------|------------|----------|----------------|-----|----|----------------|
| 1340 Kulturveien 36 | H0101 | Bolig | 72 | 0 | Kjøkken | 0 | 0 | 88/11 |

INGE SUND

KLEIVAVEIEN 27
8009 BODØDato:23.10.2023
Saksbehandler:Ole Kristian Furnes
Telefon direkte:97146249
Deres ref.:
Løpenr.:98107/2023
Saksnr./vår ref.:2022/8261
Arkivkode:88/11

Svar på henvendelse "Korrekt registrering av eiendom"

Det vises til innsendt e-post av 17.10.2023 og tidligere korrespondanse i denne saken.

Krav om retting av bygningstype til «161 – Fritidsbolig» er fremsatt tidligere, avslått fra Bodø kommune, og behandlet av Statsforvalteren i Nordland i to omganger, senest 19.04.2023. Det siste ble deretter av klager oversendt Kommunal- og Distriktsdepartementet (KDD) for prøving av Forvaltningsloven §35 uten å få medhold.

Krav om retting underbygges med brev fra Miljøverndepartementet til Statens kartverk om presisering for bruk av bygningstypekode 162 og 163, hhv. helårsbolig eller våningshus benyttet som fritidsbolig. Presiseringen har vært tema i klage og behandlet tidligere. Det er fra Statsforvalteren i Nordland og KDD gitt medhold i kommunens vurdering om at Skatteetatens vurdering ikke er førende for matrikkelen og tilhørende bygningstype.

For klassifisering av bygningstype i matrikkelen er det ikke en vurdering om bygget har WC eller ikke, denne vurderingen er det kun Skatteetaten som har tatt med i **sin** vurdering for **formuesgrunnlag** av eiendom. Matrikkelen er ført med 0 bad og 0 WC, det er altså ikke mulig å føre færre bad eller WC. Påstanden om at det er «forlangt bevis for at eiendommen ikke har vannklosett» er ikke dokumentert, det er så langt vi finner ingen steder det fremgår et slikt krav. Dokumentasjon av manglende vannklosett vil uansett ikke ha innvirkning på vurderingen av bygningstype i matrikkelen.

Kontrollutvalget i Bodø kommune underrettes om denne henvendelsen via deres sekretariat, tidligere leder Espen Rokkan er en av mottakere på henvendelsen til Bodø kommune.

Med hilsen

Kari Skirbekk
Leder Bygg og miljø

Ole Kristian Furnes
Seksjonsleder Oppmåling

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift

Kopi til:

SALTEN
KONTROLLUTVALGSERVICE

c/o Gildeskål kommune Inndyrveien 8140 INNDYR
72

Oppmåling

Postadresse: Postboks 319, 8001 Bodø
Besøksadresse: Kongens gate 23

Sentralbord: 75 55 50 00
Saksbehandler 97146249

postmottak@bodo.kommune.no
Ole.Kristian.Furnes@bodo.kommune.no

Orgnr.:
972 418 013

Vedlegg:

- 1 Krav om matrikkelretting
- 2 Svar på krav om matrikkelretting
- 3 Statsforv Bodø komm OKF om 161 F - skjemabasert klage.docx
- 4 Oversendelse av Klage på avslag - matrikkelretting - gbnr 88/11 i Bodø kommune
- 5 Statsforvalteren%20stadfester%20kommunens%20vedtak%20-%2088_11%20-%20Bod%C3%B8.pdf
- 6 Registrering i matrikkelen - gnr. 88 bnr. 11 i Bodø kommune.pdf

Krav om retting av feil og mangler i matrikkelen

| | |
|--|---------------------|
| Innsendt | 27.12.2022 22.40.31 |
| ReferanselD | BKO162-1495440 |
| Generelle opplysninger | |
| Opplysning om søker | |
| Søker er | |
| <input checked="" type="checkbox"/> Privatperson | |
| <input type="checkbox"/> Firma/organisasjon | |
| Privatperson | |
| Fornavn | Etternavn |
| Inge | Sund |
| Adresse | |
| KLEIVAVEIEN 27 | |
| Postnr/sted | |
| 8009 BODØ | |
| Telefon | |
| 90092661 | |
| Epost | |
| isund@broadpark.no | |

| | |
|---|--|
| Kravet gjelder | |
| Kravet gjelder eiendommen: | |
| Gårdsnummer | |
| 88 | |
| Bruksnummer | |
| 11 | |
| Festenummer | |
| Hjemmelshaver er ektefelle. | |
| Seksjonsnummer | |
| Det er feil med: | |
| <input type="checkbox"/> Eiendomsgrenser | |
| <input checked="" type="checkbox"/> Bygningsinformasjon | |
| Er det andre hjemmelshavere på denne eiendommen? | |
| <input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nei | |
| Samtykker de berørte naboene til endringen? | |
| <input type="checkbox"/> Ja | |
| <input type="checkbox"/> Nei | |
| <input checked="" type="checkbox"/> Ikke informert | |
| Spesifiser | |
| Beskriv feilen nærmere | |

Eiendommen har ikke vannklosett. Den skal klassifiseres som 161F - fritidseiendom.

| |
|-------------------------------|
| Dokumentasjon |
| Krav til dokumentasjon |
| Vedlegg |
| Ingen vedlegg er lagt til |

Inge Sund

KLEIVAVEIEN 27
8009 BODØDato:02.01.2023
Saksbehandler:Ole Kristian Furnes
Telefon direkte:97146249
Deres ref.:
Løpenr.:21/2023
Saksnr./vår ref.:2022/8261
Arkivkode:88/11

Svar på Krav om matrikkelretting

Viser til innsendt krav om matrikkelretting av 27.12.2022.

Kravet gjelder eiendom gnr. 88, bnr. 11 og er spesifisert til å gjelde «*Eiendommen har ikke vannklosett. Den skal klassifiseres som 161F – fritidseiendom*».

Krav om matrikkelretting er fremsatt tidligere, senest i sak 2020/1858 hvor det ble gitt avslag på krav om retting. Saken ble påklaget og behandlet av Statsforvalteren med vedtak 12.10.2022.

Endring av bygningstype fra 162 Helårsbolig benyttes som fritidsbolig til 161 Fritidsbygning med tilhørende endring av bruksenhetstype fra B(olig) til F(ritidsbolig) er søknadspliktig tiltak etter Plan- og bygningsloven § 20-2, jf. byggesaksforskriften § 2-1 og krav om retting avslås med dette.

Anførsel om at eiendommen mangler vannklosett har innvirkning på Skatteetatens vurdering av formuesverdi for eiendommen, men har ikke virkning på kommunens føring av matrikkelen etter Matrikkeloven og matrikkelforskriften.

Det er klagerett på avslag om matrikkelretting, jevnfør Matrikkeloven § 46. Statsforvalteren i Nordland er klageinstans når ikke annet er bestemt. En eventuell klage stiles til Statsforvalteren i Nordland og sendes;

Bodø kommune

Bygg og miljø

Oppmåling og Matrikkel

Postboks 319, 8001 BODØ.

Epost: matrikkel_bygg@bodo.kommune.no

Klage på avslag om matrikkelretting må være sendt oss innen 3 uker fra mottatt brev.

Med hilsen

Ole Kristian Furnes
Seksjonsleder oppmåling

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift

Oppmåling

Postadresse: Postboks 319, 8001 Bodø

Besøksadresse: Kongens gate 23

Sentralbord: 75 55 50 00

Saksbehandler

postmottak@bodo.kommune.no

Ole.Kristian.Furnes@bodo.kommune.no

Orgnr.:

972 418 013

Orientering om klagerett og klage etter matrikkelloven.

Matrikkelloven §46, matrikkelforskrift §§20,21, forvaltningsloven kap. VI.

Hvem kan klage

Forretning etter matrikkelloven kan påklages til statsforvalteren av hjemmelshavere, eiere og festere som avgjørelsen får betydning for. Dessuten de som er listet i matrikkelloven §9 bokstav b, c, d og e.

Klagefrist

Klagefrist er 3 uker. Klagefristen løper fra det tidspunktet parten har mottatt matrikkelbrev eller underretning om føringen i matrikkelen (jfr matrikkelforskriften §21). Foreligger det særlige grunner kan det søkes om forlenget klagefrist. Grunnene må oppgis.

Utforming av klage

Klagen stiles til Statsforvalteren i Nordland, Postboks 1405, 8002 Bodø, men sendes: Bodø kommune, Bygg og miljø - oppmåling, Pb 319, 8001 Bodø, for saksforberedelse.

Forvaltningslovens krav gjelder: det skal fremgå at det er en klage, hva det klages over, og hvilken endring man ønsker.

(Matrikkelloven) § 46 Klage

Enkeltvedtak etter denne lova kan klagast på etter kapittel IV til VI i forvaltningslova. Det kan alltid klagast over vedtak om:

- a) matrikkelføring av saker som krev oppmålingsforretning etter § 6, under dette feil ved varslinga eller utføringa av forretninga,*
- b) klarlagt grense etter § 7 tredje ledd,*
- c) samanslåing, jf. § 18,*
- d) føring av referanse til avtale om eksisterande grense i matrikkelen, jf. § 19,*
- e) fastsetjing av samla fast eigedom, jf. § 20,*
- f) tildeling av offisiell adresse med heimel i § 21, unnateke vedtak om namn på gate, veg eller område som inngår i offisiell adresse,*
- g) sletting av matrikkeleining med heimel i § 26 andre ledd,*
- h) avslag på krav om retting av opplysning i matrikkelen, jf. § 26 tredje ledd,*
- i) avslag på førespurnad om innsyn i matrikkelen etter § 29,*
- j) utlevering av opplysningar frå matrikkelen, jf. § 30,*
- k) fastsetjing av gebyr, jf. § 32 første ledd,*
- l) avslag på rekvisisjon av oppmålingsforretning, jf. § 35 første ledd,*
- m) tvangsmulkt, jf. § 48.*

Statsforvalteren er klageinstans for kommunale vedtak når ikkje anna er bestemt. Departementet er klageinstans for vedtak gjort av sentral matrikkelstyresmakt. Sentral matrikkelstyresmakt er klageinstans for kommunale vedtak om utlevering av opplysningar frå matrikkelen, jf. første ledd bokstav j.

Departementet kan i forskrift gi nærare reglar om klage.

Jf. matrikkelforskriften § 20, § 21 og § 22.

I tillegg gjelder at endringer i matrikkelkartet regnes som enkeltvedtak og kan i henhold til matrikkelforskriften § 22 (1) bokstav b, og etter forvaltningslovens kapittel VI, påklages.

Elsa Høgdal Sund
Inge Sund
Kleivaveien 27
8009 Bodø

Bodø, 13. januar 2023

Til Statsforvalteren i Nordland
Via Bodø kommune
Sendes som vedlegg til e-post
postmottak@bodo.kommune.no
matrikkel_bygg@bodo.kommune.no

MATRIKKELETTERING KULTURVEIEN 36, GNR. 88 / BNR. 11 «AVTALE» 10663
TILSVAR PÅ KOMMUNENS «AVSLAG», MEDDELT I BREV AV 02.01.2023

PÅSTANDEN FRA KOMMUNEN OM SØKNADSPLIKT

Forskriften §2-1 til Plan- og bygningsloven dreier seg om ønskede bruksendringer av og som medfører endring i bygningsmassen. Det er altså den del av bygningsmassen som kan påvirkes ved endret bruk, som det, eventuelt, skal søkes om tillatelse til å endre. Det er ikke bruksendringen det skal søkes om, men brukeligheten. Det går, for øvrig, også fram av innledningen til PBL. Kommunen har feil fokus.

Eier/bruker av gnr. 88 / bnr. 11 skal bruke eiendommen på samme vis som den ble godkjent av daværende Bodin kommune, midt på 1930-tallet. Kommunen er tidligere fornert med skylddelingsforretningen som ga bl.a. Statsjordmoren for Tuv og Valnes lov til å bygge bolig på Tuv. Enhver mulig påstand om ulovlig oppsett og bruk av bolig og tomt bes bevist.

Kommunen er også fornert med tinglyst dokumentasjon på eiendomsoverdragelsen gjennom 2 generasjoner. Forrige og nåværende brukte og bruker eiendommen som fritidseiendom og har gjort det siden første eiergenerasjon suksessivt falt bort. Forskjellen i bruk er intensitet idet nåværende eiers vil være korte opphold, vesentlig i sommerhalvåret. Det betyr å ivareta ordinære, dagligdagse rutiner og slike rammes på ingen måte av forskriften. Stell av hagen kommer i samme kategori. I vinterhalvåret vil aktiviteten begrenses til ettersyn.

Det er, således ikke og kommer ikke, til å bli behov for endringer av noe slag eller noen størrelse, interiørt eller eksteriørt. Da er heller ingen grunn til å søke om endring av hele eller deler av bygningen. Se Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledningen og gjerne min tidligere referanse til Bygningsloven av 1965.

Mangelen på logikk i kommunens påstand er åpenbar. **Søknadskravet er med dette tilbakevist, fullt og helt og med hjemmel i Forskriften §2-1 til Plan- og bygningsloven samt Byggesaksforskriften (SAK10) og dennes veiledning.**

PÅSTANDEN FRA KOMMUNEN OM REGISTRERING OG VERDSETTING AV FRITIDSEIENDOM

Skatteetaten, Kartverket og det daværende Miljøverndepartement ble i 2010 enig om at **det er Skatteetaten som bestemmer** om en bygning er 162 Bolig eller 161 Fritidsbolig. Notatet henges ved, her. Overenskomsten er senere innarbeidd i Kartverkets regelverk:

<https://www.kartverket.no/eiendom/bygninger/foring-av-kode-for-bygningstype>:

Sitat herfra:

«...Hvorvidt eiendommen skal formuesverdsettes som bolig eller ikke, avhenger av om eiendommen er egnet til helårsbolig. Hva eier bruker eiendommen til er ikke avgjørende. Dersom eier kan gi opplysninger som tilsier at **eiendommen ikke lenger er egnet til helårsbolig**, skal eiendommen formuelignes som *fritidseiendom*. Eksempler på hvilke momenter det tas hensyn til er boligens standard, vann- og avløpsforhold og adkomstmuligheter til eiendommen. Dersom eier gir opplysninger om at eiendommen enten ikke har innlagt vann, strøm eller vannklosett, vil Skatteetaten legge til grunn at eiendommen er en *fritidseiendom*. Skatteyder trenger bare å dokumentere/sannsynliggjøre disse opplysningen(e) hvis skattekontoret ber om det.»

Teksten åpner ikke for at kommuner kan se bort fra klassifiseringen som fritidseiendom. Brukeligheten er den samme, enten det gjelder formueskatt eller eiendomsskatt. Eiendom ER en del av samlet formue. Algoritmene for verdiberegningen er derimot ikke like.

Kommunens påstand om selv å kunne bestemme over både registreringstype og formuesbeskatning faller på manglende innsikt i økonomisk/skatteteknisk terminologi.

Det er brukeligheten som styrer. Skatteetaten - og skatteetaten alene - er kompetent organ og reglene gjelder hele landet. I Bodø kommune plederer de annet. Der prøver de å bortforklare ved å skille mellom alminnelig formueskatt og eiendomsskatt. Vennligst se begge vedheng i sammenheng. Saken er at markedsverdien ligger til grunn for begge verdsettelsesmetoder. Også markedet skiller klart mellom eiendommer som er helårs beboelige og ikke.

Slike regler ER og MÅ være like for hele landet. Parametre; pris pr. m², ytre og indre faktorer, osv., bestemmes derimot av det politiske organet som har fullmakt iht. til lovens bestemmelser.

Statsforvalteren har tidligere fått oversendt prospekt over 3 fritidseiendommer (161 F) som var til salgs sist sommer. Den ene ligger på Straumøya og den andre ligger på Knaplundsøya. Altså ligger to i samme område som 88 /11. Den tredje ligger opp mot Rognlivatn, ovenfor Misvær. Alle ligger innenfor kommunegrensen. Ingen har vannklosett, men alle har forbrenningstolett. **Og alle var registrert som 161 F i matrikkelen.**

Sjablongverdsettelsen skal gjenspeile markedsverdien og nok en gang svikter kommunens logikk, ikke minst i forhold til eget takseringssystem. Herfra hitsettes:

| Sjablongverdier for bolig, fritidsbolig (per kvm.) | |
|---|-----------|
| Enebolig, tomannsbolig, rekkehus, våningshus m.v. | Kr 17 000 |
| Leilighet, terrassehus m.v. | Kr 20 000 |
| Fritidsbolig | Kr 7000 |
| Garasje, uthus, anneks til bolig, sjøbu, naust m.v. | Kr 2400 |

| Sjablongverdier tomt (pr kvm.) | |
|---------------------------------------|--------|
| Tomt – helårsbolig og fritidsbolig | Kr 240 |
| Tomt – næringseiendom og andre tomter | Kr 300 |

I tabellen ovenfor går den økonomiske essensen fram og

«Dette vil si at matrikkelen bare er styrende men ikke avgjørende om vi (Skatteetaten) skal anse eiendommen som bolig eller ei...». (Ei betyr at boenheten blir fritidsbygg.)

Sitatet er fra «overenskomsten» av 2010 og har forskrifts rettsfølge. Kommunen bør lese og etterkomme denne og særlig vilkårene for «helårsbolig», se ovenstående og vedheftede bilag samt webadresse for Kartverkets føringsinstruks. Fra denne hitsettes

«160 Fritidsbolig

Dette gjelder bygninger for hytter, sommerhus, landsteder (ekskl. utleiehytter, se 52 Bygning for overnatting). En fritidsbolig benyttes ikke som permanent bolig.

Typen skal deles i:

161 Hytter, sommerhus og lignende fritidsbygg

Her registreres også bygning med fritidsboliger hvor boligene enten er seksjonert eller på annen måte disponeres eksklusivt av fast bruker. Bruksenhetene skal registreres med bruksenhetskode 'F' fritidsbolig.

162 Helårsbolig utenom våningshus som benyttes som fritidsbolig.

Kan benyttes for bygninger som er tillatt eller lovlig etablert brukt som helårsbolig, men som i praksis bare blir bebodd fra tid til annen, uten at det blir tatt stilling til om slik bruk er innenfor rammen av tillatelse eller lovlig etablert bruk. Bruksenheten skal registreres med bruksenhetstype "B" bolig og arealet føres som "Bruksareal til bolig".

163 Våningshus som benyttes som fritidsbolig.

Kan benyttes tilsvarende som kode 162.»

SÅ kan man sammenfatte Kartverkets inndeling av typen «160 Fritidsbolig» med «overenskomstens» detaljerte regler, sitert nederst på side 1 i nærværende, slik:

| |
|---|
| 161 F – Hytter,...fritidsbygg som enten ikke har god adkomst, eller ikke har innlagt strøm, eller ikke har innlagt vann eller ikke har innlagt vannklosett, som IKKE oppfyller alle 4 kriteria til en helårsbolig |
| 162 B – fraflyttet helårsbolig, som oppfyller alle 4 kriteria til en helårsbolig |
| 163 B – fraflyttet helårs våningshus, som oppfyller alle 4 kriteria til en helårsbolig |

Og det er fremdeles Skatteetaten som avgjør.

SÅ kan man sammenligne ordlyden i sitatet med rådmannens tabell, ovenfor. Her er ALLE FRITIDSBOLIGER verdsatt til kr 7.000 pr, m². Ordlyden er ikke til å ta feil av. Og siden begynnelsen av 2017 har hjemmelshaver til 88/11 hevdet at eiendommen er nettopp det.

«Skattyter trenger bare å dokumentere/sannsynliggjøre ...». Vannforbruket viser dette. Ett av de 4 «berømte» fotos viser utedoen som også er tegnet inn på kartene N for uthuset. Statsforvalteren og kommunen har dessuten fått Skatteetatens bekreftelse på klassifikasjonen. Den kan ingen rokke ved.

Også her svikter fagkunnskapen OG logikken hos Bodø kommune.

«Alfheim», gnr. 88 / bnr. 11, Kulturveien 36, 8056 Saltstraumen, er definitivt ikke egnet som helårsbolig. Beregningsgrunnlaget for eiendommens sjablongmessige verdi ble satt til kr 10.000 mer pr. m² enn det er rettslig grunnlag for. Det medfører ulempe for eier: kfr. Forv.l. §41. **Eiendommen skal registreres som 161 F og underlegges adekvat beregning av eiendomsskatt og tilbakeføre for mye utfakturert, fra og med 1.1.2017.**

Kommunens påstand om registrering og eiendomsskatt av 88/11 er med dette fullstendig tilbakevist og har fått korrekt anvisning ovenfor.

Endelig vedheftes «vedtaks»brev av 06.10.2020 til hjemmelshaver. Brevet følger saken med fokus nettopp på at eiendommen faktisk er «**161 F – fritidsbolig**», altså ikke egnet til helårlig beboelse». Av dette ber jeg Statsforvalteren lese kommunens ordlyd slik den står. «*Slike bygninger blir i eiendomsskattesammenheng ansett som helårsbolig og ikke som fritidsbolig i Bodø kommune*» Pluralis-formen er bevisst og temmelig iøynefallende.

Leder av Klagenemnda er orientert om at «vedtak», bl.a. i møtet 18/6-2020 i nemnda er gjort på feil faktisk og juridisk grunnlag. **Beregningsgrunnlaget for eiendommens sjablongmessige verdi ble satt til kr 10.000 mer pr. m² enn det er rettslig grunnlag for.**

Vedtaksbrevets ordlyd, er dessuten klart på at Klagenemnda har gjort flere slike «vedtak» - uten hjemmel i lov eller forskrift. Leder av Klagenemnda svarer ikke på slike meldinger.

SLUTNING / ANMODNING TIL STATSFORVALTEREN I NORDLAND

1. Statsforvalteren i Nordland bes pålegge Bodø kommune å korrigere registreringen av Kulturveien 36, 8056 Saltstraumen / Gnr. 88 / bnr. 11 i Bodø til **161 F**
2. Statsforvalteren i Nordland bes pålegge Bodø kommune å regne ut både gale og korrekte tall for eiendomsskatten for alle år; perioden 2017 t.o.m. 2023 og oversende disse til Statsforvalteren som del av tilsvaret til nærværende.
3. Statsforvalteren i Nordland bes pålegge Bodø kommune å refundere eier av Kulturveien 36, 8056 Saltstraumen; gnr. 88 / bnr. 11 i Bodø, overskytende, med renter, av hittil utfakturert og anmodet, korrekt beregnet eiendomsskatt iht. ovenstående og Forv.l. § 41.

Bodø, 13. januar 2023

Inge Sund

E.f.

Nærværende vedlegges i oversendelses-epost av i dag.

Kommunens svar på krav om matrikkelretting, 2.1.2023 oversendes gjerne Statsforvalteren av kommunen.

APPENDIX til kommunalsjef Hernes:

Juridisk rådgiver Ø. Næss har utspilt sin rolle. Bløff om fotos og ansatte inngir ikke tillit.

Seksjonsleder oppmåling har praksis fra Bodø kommune i to omganger. Disse er adskilt av en periode hos Fylkesmannen i Nordland. I samtlige perioder hadde han arbeidsoppgaver ifm. implementeringen av ny lov og registrering av eiendommer. Han antas å ha tidligere kolleger innen Statsforvalterens embete. Uansett nyter han ingen faglig tillit.

Ingeniør May-Irén Vikholt har åpenbart ikke den juridiske kompetanse loven krever for at «jeg har endret til».

D.s,



Føring av kode for bygningstype

Oppdatert: 05.09.18

Miljøverndepartementet har i brev datert 22. september 2010 gitt føringer for hvorledes kode for bygningstype skal føres i matrikkelen.

Brev datert 22.09.2010 fra Miljøverndepartementet til Statens kartverk

Presisering fra Skattedirektoratet om bygningstypekode 162 eller 163

I forbindelse med at det har kommet nye formuesskatteregler for boligeiendommer, har Skattedirektoratet kommet med følgende presisering:

"...De nye skattereglene gjelder i utgangspunktet for alle typer boligeiendommer. Hva eiendommen faktisk brukes til, er ikke avgjørende for om det foreligger en boligeiendom eller ikke etter de nye reglene. Skatteetaten tar utgangspunkt i om bygningen på eiendommen i henhold til matrikkelen er av typen helårsbolig. Dette innebærer at en eiendom som er registrert i matrikkelen med bygningstypekode 162 eller 163 i utgangspunktet vil bli ansett som en boligeiendom med mindre noe annet er sannsynliggjort/dokumentert. ..."

De presiserer i det følgende hvilke rutine de følger:

"...Hvorvidt eiendommen skal formuesverdssettes som bolig eller ikke, avhenger av om eiendommen er egnet til helårsbolig. Hva eier bruker eiendommen til er ikke avgjørende. Dersom eier kan gi opplysninger som tilsier at eiendommen ikke lenger er egnet til helårsbolig, skal eiendommen formuelignes som fritidseiendom. Eksempler på hvilke momenter det tas hensyn til er boligens standard, vann- og avløpsforhold og adkomstmuligheter til eiendommen. Dersom eier gir opplysninger om at eiendommen enten ikke har innlagt vann, strøm eller vannklosett, vil Skatteetaten legge til grunn at eiendommen er en fritidseiendom. Skatteyter trenger bare å dokumentere/sannsynliggjøre disse opplysningene(e) hvis skattekontoret ber om det.

Dette vil si at matrikkelen bare er styrende men ikke avgjørende om vi skal anse eiendommen som bolig eller ei. ..."

Kommentar fra Kartverket

Kartverket vil i forhold til det som er skrevet fra Miljøverndepartementet og Skattedirektoratet presisere at bygningstypene 162 og 163 fortsatt skal være registrert i matrikkelen som bruksenhetstype "B" (Bolig) i henhold til Føringsinstruksen pkt 6.1.2 og 6.1.10 under eksempler på hva som regnes som selvstendig bolig. Kommunen skal ikke endre bruksenhet fra "B" til "F" (Fritidsbolig) eksempelvis dersom eier har kjøpt en leilighet i en bygård og bruker den som en fritidseiendom. Bruksenhetene skal kodes i henhold til det de er tillatt brukt til.

Vi gjør oppmerksom på at det i noen kommuner kan være spesielle forhold knyttet til bygningstype og reglene for boplikt etter konsesjonsloven.



BODØ KOMMUNE

Postboks 319

8001 BODØ

Saksbehandler, innvalgstelefon

Magnus Stien, 75 53 16 49

Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak - 88/11 - Bodø

Det vises til kommunens oversendelse av 14. februar 2023. Saken er vurdert og vi treffer følgende

vedtak:

Klagen fra Inge Sund tas ikke til følge.

Statsforvalteren stadfester Bodø kommunes vedtak av 2. januar 2023 i sak 2022/8261.

For en nærmere begrunnelse vises det til vårt vedtak av 12. oktober 2022 i sak 2021/7363 og etterfølgende brev til Inge Sund.

Sakens bakgrunn

Inge Sund oversendte 27. desember 2022 mv. krav om retting av feil i matrikkelen for gnr. 88 bnr. 11 i Bodø kommune. Det kreves at bygning nr. 187046408 rettes til bygningstype 161, hvilket er «hytter, sommerhus, fritidsbygg». Bygningen er per i dag registrert med type 162, «helårsbolig benyttes som fritidsbolig». Sund representerer Elsa Hogndal Sund.

Statsforvalteren har tidligere behandlet et sammenfallende rettingskrav fra Inge Sund. Det vises til vårt vedtak av 12. oktober 2022 i sak 2021/7363.

Kommunen behandlet rettingskravet i vedtak av 2. januar 2023. Kommunen viser til at kravet er tatt stilling til og avgjort tidligere, og at endring av bygningstype i matrikkelen forutsetter at helårsboligen brukesendres til fritidsbolig, jf. plan- og bygningsloven § 20-2, jf. byggesaksforskriften § 2-1. Kravet er dermed avslått.

Inge Sund påklaget vedtaket i brev av 13. januar 2023. Det anføres at endring av bygningstype ikke forutsetter brukesendring etter plan- og bygningsloven, og at Statsforvalteren må pålegge kommunen om å endre bygningstypen. Statsforvalteren bes om å beregne korrekt eiendomsskatt for feilen.



Kommunen behandlet saken i vedtak av 14. februar 2023. Klagen er ikke tatt til følge, og saken er oversendt hit for endelig avgjørelse.

Statsforvalterens lovforståelse og vurdering av saken

Statsforvalterens kompetanse

Statsforvalteren er klageinstans for vedtak om avslag på retting av opplysninger i matrikkelen, jf. matrikellova (ml.) § 46 første ledd bokstav h, jf. matrikkelforskriften (mf.) § 20. Forvaltningsloven gjelder ved siden av de særlige regler i matrikellova med tilhørende forskrift, jf. ml. § 46 annet ledd.

Statsforvalterens avgjørelse bygger på de opplysninger som fremgår i det skriftlige materialet som er oversendt fra kommunen, så vel kommunens egne opplysninger som de opplysninger klager har fremlagt.

Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Vi skal vurdere de synspunkter som klageren legger frem, og vi kan også ta opp forhold som ikke er berørt i klagen. Vi skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34 annet ledd.

Statsforvalteren ser slik på saken

1. Kravet avslås

Statsforvalteren vurderer at klagen er fremsatt i rett tid, og at Hogndal Sund har klagerett som part i saken, jf. fvl. §§ 28-32. Klagen skal dermed realitetsbehandles.

Etter en gjennomgang av sakens dokumenter finner vi grunn til å opprettholde begrunnelsen som ble gitt i vårt vedtak av 12. oktober 2021 i sak 2021/7363. Kravet avslås, jf. ml. § 26 fjerde ledd, jf. mf. § 60. Kopi av vedtaket følger vedlagt dette brev. Det vises ellers til etterfølgende brev som forklarer hvorfor det er nødvendig med bruksendring for at bygningstypen kan rettes i dette tilfellet, særlig vårt brev datert 28. oktober 2022 avsnitt fem. Det vises også til begrunnelsen i kommunens vedtak av 14. februar 2023. Om eiendommen har vannklosett eller ikke kan få konsekvenser for hvordan eiendommen skal formuesverdsettes av Skatteetaten; ikke bygningstypen i matrikkelen.

Bodø kommunes vedtak av 2. januar 2023 i sak 2022/8261 stadfestes.

Vedtaket er fattet med hjemmel i matrikellova § 46, jf. matrikkelforskriften § 20. Avgjørelsen kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28. Sakens parter er underrettet ved kopi av dette brev.

Med hilsen

Tor Sande (e.f.)
underdirektør

Magnus Stien
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Inge Sund

Kleivaveien 27

8009

BODØ

Inge Sund

Deres ref

Vår ref
23/2394-3

Dato
15. mai 2023

Svar på henvendelse om krav om retting i matrikkelen - gnr. 88 bnr. 11 i Bodø kommune

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til brev av 2. mai 2023 der det anmodes om at Statsforvalteren i Nordland sitt vedtak i klagesak 19. april 2023 omgjøres.

Statsforvalteren i Nordland har stadfestet Bodø kommune sitt vedtak av 2. januar 2023 vedrørende avslag på krav om retting i matrikkelen. Kommunen og statsforvalteren har behandlet saken også tidligere ved vedtak av 23. mars 2022 og 12. oktober 2022.

Departementets vurdering

Departementet viser til at statsforvalterens vedtak er endelig, og ikke kan påklages videre til departementet, jf. forvaltningsloven § 28. Departementet har derfor ikke anledning til å gjøre en ny klagebehandling av saken. Etter forvaltningsloven § 35 kan overordnet organ, på nærmere angitte vilkår, omgjøre et vedtak. Adgangen til slik omgjøring er likevel begrenset, og loven har strenge vilkår for å kunne foreta en omgjøring.

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til at statsforvalteren i dette tilfelle har stadfestet kommunens vedtak ved to anledninger, begrunnet med at vilkårene for retting i matrikkelen ikke er oppfylt, jf. matrikkelloven § 26 og matrikkelforskriften § 60. Departementet kan ikke se at statsforvalterens vedtak inneholder feil eller mangler som gjør at det er ugyldig. Vi har vurdert saken opp mot vilkårene i forvaltningsloven § 35, og anser at det ikke foreligger grunnlag for departementet til å omgjøre vedtaket i saken.

Med hilsen

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kdd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kdd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 858

Avdeling

Saksbehandler
Veslemøy Faafeng
22 24 59 40

Pål A. Frostad Lorentzen (e.f.)
avdelingsdirektør

Veslemøy Faafeng
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi:
Bodø kommune
Statsforvalteren i Nordland

KOPPI

SAK 63/23

Eventuelt

Saksgang:
Kontrollutvalget

Møtedato:
28.11.2023

Vedlegg:

Forslag til vedtak:

Inndyr, 20. november 2023

Lars Hansen
Sekretariatsleder