



KS Bedrift

– samfunnsansvarlig forretningsdrift

Fornebu 3. april 2019

Tone Molvær Berset og Elen S. Gimnæs

Tema

1. Den nye kommuneloven
2. Konsekvenser for IKS og AS?
3. Delegering til egne selskaper
4. Fra § 27-selskap til kommunalt oppgavefellesskap eller interkommunalt politisk råd



Ny kommunelov

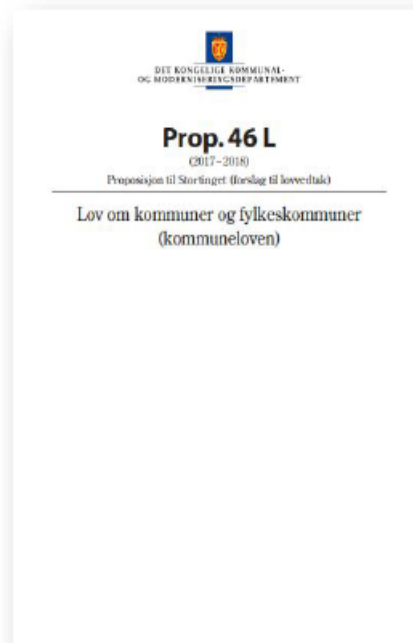
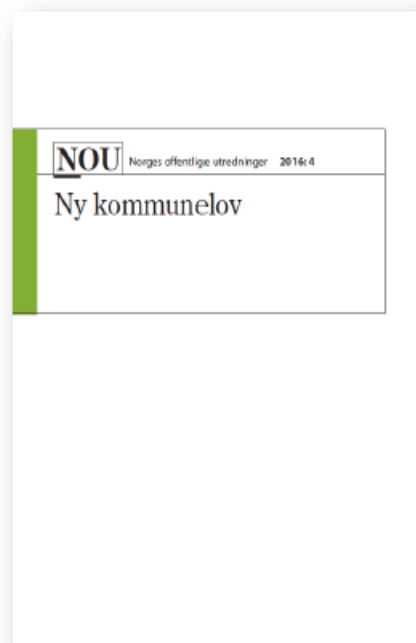
Kommuneloven - kommunenes grunnlov

- Om den nye kommuneloven: Grunnstammen videreføres, men ny struktur og en del endringer.
- Overordnet om nye regler om interkommunalt samarbeid kapitlene 17–21.
- Lovlige selskapsformer for kommunene – valg av selskapsform.



Ny kommunelov

- Lang prosess – vedtatt av Stortinget 7. juni 2018
- I kraft konst. K-styremøte 2019 eller 1. januar 2020



Ny struktur - 200 bestemmelser

1. Generelle bestemmelser
2. Folkevalgte (§ 5-4)
3. Innbyggerdeltakelse
4. Administrasjon
5. Økonomi
- 6. Interkommunalt samarbeid**
7. Egenkontroll
8. Statlig kontroll og tilsyn
9. Ikrafttredelse, overgangsbest. mv.



De viktigste endringene



- Lovfesting av det kommunale selvstyret - legalitetsprinsippet § 2-1.
- Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til kommunene – § 2-2
- Folkevalgte organer. Kun de organer som er omtalt i loven er tillatt - hovedregel om åpne møter.
- Administrasjonen. Leder for administrasjonen kalles *kommunedirektør*. Tydeliggjøring av ansvaret og myndigheten som kommunedirektøren har.

De viktigste endringene forts.

- Kommunal parlamentarisme – 2/3 flertall
- Suspensjon og fratakelse av verv – ordfører
- Velferdsgoder – plikt til å sikre rettigheter for folkevalgte



De viktigste endringene forts.

- Oppheve § 27 - omdanning til kommunale oppgavefellesskap eller interkommunale politiske råd.
- Økonomiforvaltning – tydeliggjøre kommunenes ansvar for egen økonomi.
- Lovfesting av selvkost.
- Styring og kontroll – eierskapsmelding, prinsipper for eierstyring, formål med eierskapet.
- Statlig tilsyn. Partsrettigheter i alle faser av tilsynet.

Ny del om interkommunale samarbeid

Sjette del. Interkommunalt samarbeid (§§ 17-1 - 21-1)

Kapittel 17. Interkommunalt samarbeid (§17-1)

Kapittel 18. Interkommunalt politisk råd (§§ 18-1 - 18-4)

Kapittel 19. Kommunalt oppgavefellesskap (§§ 19-1 - 19-4)

Kapittel 20. Vertskommune (§§ 20-1 - 20-10)

Kapittel 21. Representasjon av begge kjønn i styret i aksjeselskaper (§21-1)



Nye regler om interkommunalt samarbeid – kapittel 17

§ 17-1 Interkommunalt samarbeid

- Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid.
- Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.
- Om samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser.

Lovlige formelle samarbeidsmodeller

- Interkommunalt politisk råd (KMD)
 - Kommunalt oppgavefellesskap (KMD)
 - Vertskommunesamarbeid
-
- Interkommunale selskap (IKS-loven)
 - Aksjeselskap (aksjeloven)
 - Samvirkeforetak (samvirkelova)
 - Foreninger
 - Andre etter særlov

Kommuneloven



Valg av samarbeidsform - selskapsmodell

- Organisasjonsfrihet
- Oppgavene
- Formålet
- Graden av selvstendighet



Oppsummering ny kommunelov

- Ny oppdatert kommunelov.
- Lovfester etablerte prinsipper og det kommunale selvstyret.
- Grunnstammen videreføres - ny lovstruktur og ny språkdrakt.
- Regler om interkommunalt samarbeid i kapitlene 17-21
- Fastsetter lovlige samarbeidsmodeller.
- Avvikler § 27 – lovfester politisk råd og oppgavefelleskap
- Organisasjonsfrihet
- Kommunene avgjør selv samarbeids- eller selskapsform, de samme prinsipper som før.



Ny kommunelov – konsekvenser for IKS eller AS?

Kommunesammenslåing



Ny kommunelov



Lovendringer som følge av ny lov

- Få, små og indirekte endringer som følge av ny kommunelov
- IKS og AS reguleres av IKS-loven og aksjeloven. Kommuneloven påvirker bare indirekte.
- Ingen endringer i aksjeloven
- Én relevant endring i IKS-loven

Nytt for AS og IKS

- Daglig ledere i IKS får ansvar for internkontroll av lovpålagte oppgaver
- Selvkostprinsippet er lovfestet
- *Kommunen* skal utarbeide eierskapsmelding
- *Kommunen* har fått en utvidet informasjonsplikt om eierskap
- *Kommuner* kan ta opp gjeld for kjøp eiendom ved aksjekjøp
- Utvidet kontrolladgang for kontrollutvalg og revisor
- Nye delegasjonsregler
- Fortsatt ikke valgbarhetsbegrensninger for kommunestyrerepr.

Nytt: daglig leder i IKS får nytt ansvar

- Daglig leder får ansvar for internkontrollen (IKS-loven § 14 nytt fjerde ledd)
- «Daglig leder er ansvarlig for internkontroll med lovpålagte oppgaver som selskapet utfører på vegne av kommuner. Kommuneloven § 25-1 gjelder på tilsvarende måte så langt den passer.»
- Hva det innebærer følger av kommuneloven § 25-1
- Beskrive virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik, dokumentere internkontrollen, evaluere og forbedre.
- Internkontroll må tilpasses virksomhetens størrelse og aktivitet

Nytt: selvkostprinsippet lovfestes

- Lovfesting av selvkostprinsippet i § 15-1
- Basert på någjeldende retningslinjer fra departementet
- Kostnadene ved å yte tjenesten. Kostnader som påløper uavhengig av tjenesteytelsen er ikke inkludert.

Nytt: Gjeld for å kjøpe eiendomsselskap

- Kommuner kan ikke ta opp gjeld for å kjøpe aksjer
- Kommuner kan ta opp gjeld for å kjøpe og bygge eiendom
- IKS kan ikke ta opp lån for kjøpe aksjer i eiendomsselskap, bare kommunen «selv»

Nytt: krav om eierskapsmelding

- Minst én gang i valgperioden skal det utarbeides en eierskapsmelding (§ 26-1)
- Kommunestyret må «selv» vedta den, men utarbeidelsen kan delegeres
- Minimumskrav til innhold: prinsipper for eierstyring, oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser
- Mange kommuner har dette allerede. Nå blir det en plikt.

KS Bedrifts anbefalinger om eierstyring og selskapsledelse

KS Bedrift



Nytt: informasjonsplikt om selskaper

- § 4-1: «Kommuner og fylkeskommuner skal aktivt informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner. De skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon.»
- Både informasjon om utførelse av oppgaver og utøvelse av myndighet
- Kommunene vil antagelig kreve mer informasjon fra andre rettssubjekter, eller pålegge disse å oppfylle kommunens informasjonsplikt.

Nytt: Utvidet innsynsrett for kontrollutvalget og revisor

- Kontrollutvalg og revisor har kunnet kreve innsyn og foreta undersøkelser hos IKS og kommunalt eide AS (tidligere § 80)
- Nå også for «andre virksomheter som utfører oppgaver på vegne av kommunen» (ny lov § 23-6 (5) og § 24-10)
- Ikke behov for kommunalt eierskap – også privatisert tjenesteyting omfattes av ordlyden
- Begrensning: «Innsynet og undersøkelsene skal imidlertid bare omfatte det som er nødvendig for å undersøke om kontrakten blir oppfylt.»

Endrede regler for valg av styre?

- IKS : Ingen endring
- AS: Ingen endring
- Fortsatt krav om representasjon av begge kjønn i styret, jf. kommunelov § 21-1 og IKS-lov § 10
- Var foreslått at kommunestyremedlemmer ikke kunne velges som styremedlemmer i KF. Ikke vedtatt i Stortinget

Medfører ny kommunelov behov for endring i selskapsavtale og vedtekter?

Nyhet	Behov for å oppdatere vedtekter/selskapsavtale?
Daglig ledere i IKS får ansvar for internkontroll av lovpålagte oppgaver	Fornuftig å oppdatere
Selvkostprinsippet er lovfestet	Muligens behov
Kommunen skal avgi eierskapsmelding	Neppe behov
Kommunen har fått en utvidet informasjonsplikt om eierskap	Kanskje behov
Nye (og klargjørende?) delegasjonsregler	Kanskje behov, men delegasjonsvedtaket er det sentrale, ikke vedtektene/selskapsavtalen som sådanne
Kommuner kan ta opp gjeld for kjøp av eiendom ved aksjekjøp	Neppe behov
Utvidet kontrolladgang for kontrollutvalg og revisor	Neppe behov

Delegering av myndighet

3. Delegering av myndighet

- Delegering av myndighet og oppgaver fra kommunen til selvstendige rettssubjekter (IKS, AS, SA, oppgavefellesskap)
- Offentlig myndighet: treffe forvaltningsvedtak, forbud, påbud, tillatelser, fritak, regulering, kontroll, tilsyn, omfordeling av goder, lovregulerte tjenester
- Ny kommunelov § 5-4

Hva er delegering?



Ekstern delegering

- Delegering er ikke å gi fra seg myndighet, men å gi i tillegg
- Hvorfor delegerere myndighet?
- *Hvem* kan bestemme *hva*, og *hvordan* (personell, materiell og prosessuell kompetanse)
- Delegert myndighet kan når som helst trekkes tilbake
- Krav om hjemmel i lov



Når kan kommunen delegere?

Myndighet kommunen har i kraft av å være kommune

- Eierrådighet / privat autonomi
- Avtaler – samtykke
- Vid adgang til delegering

Myndighet gitt/pålagt ved lov

- Loven kan sette betingelsene for hvem som skal utøve myndigheten
- Delegering av lovpålagt myndighet er i realiteten videredelegering
- Det er først og fremst delegering av lovpålagte oppgaver som kan være problematisk – er det tillatt?

Delegering av lovpålagt myndighet etter kommuneloven 1992

KS Bedrift

- Tradisjonelt; «*Kommuner må derfor ha hjemmel i lov for å kunne delegere den kompetansen som i lov blir lagt til kommunen*» (NOU 2016:4 s. 95)
- Høyesterett: «*Hvorvidt myndighet etter særlovgivning kan overføres (...) beror på en tolkning av vedkommende lov*» (Rt-1997-623)
- KS i høringen: «*KS vil opprettholde gjeldende rett der kommunen kan overlate lovpålagte oppgaver, også av prinsipiell karakter med unntak av myndighetsutøvelse (fatte enkeltvedtak overfor innbyggerne), til et selskap som kommunen enten eier alene eller sammen med andre så langt dette ikke strider mot lov*»

Ny kommunelov § 5-4

§ 5-4 Kommunestyrets og fylkestingets adgang til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter

- (1) «For saker som gjelder lovpålagte oppgaver, kan kommunestyret og fylkestinget delegere myndigheten til å treffe vedtak til andre rettssubjekter så langt lovgivningen åpner for det.»
- (2) «For andre saker kan kommunestyret og fylkestinget delegere myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter hvis saken ikke har prinsipiell betydning.»

Hva er egentlig avklart?

Prop. 46 L (2017-2018):

- «*Departementet presiserer at forslaget ikke handler om adgangen til å overlate utførelsen av oppgaver til noen utenfor kommunen. Forslaget handler om adgangen til å delegere myndighet til å treffe vedtak i saker*»
- «*Dette betyr at det fortsatt vil være vid adgang for kommunen til å løse oppgaver gjennom andre rettssubjekter*»

Men henger ikke oppgaver og beslutningsmyndighet sammen?

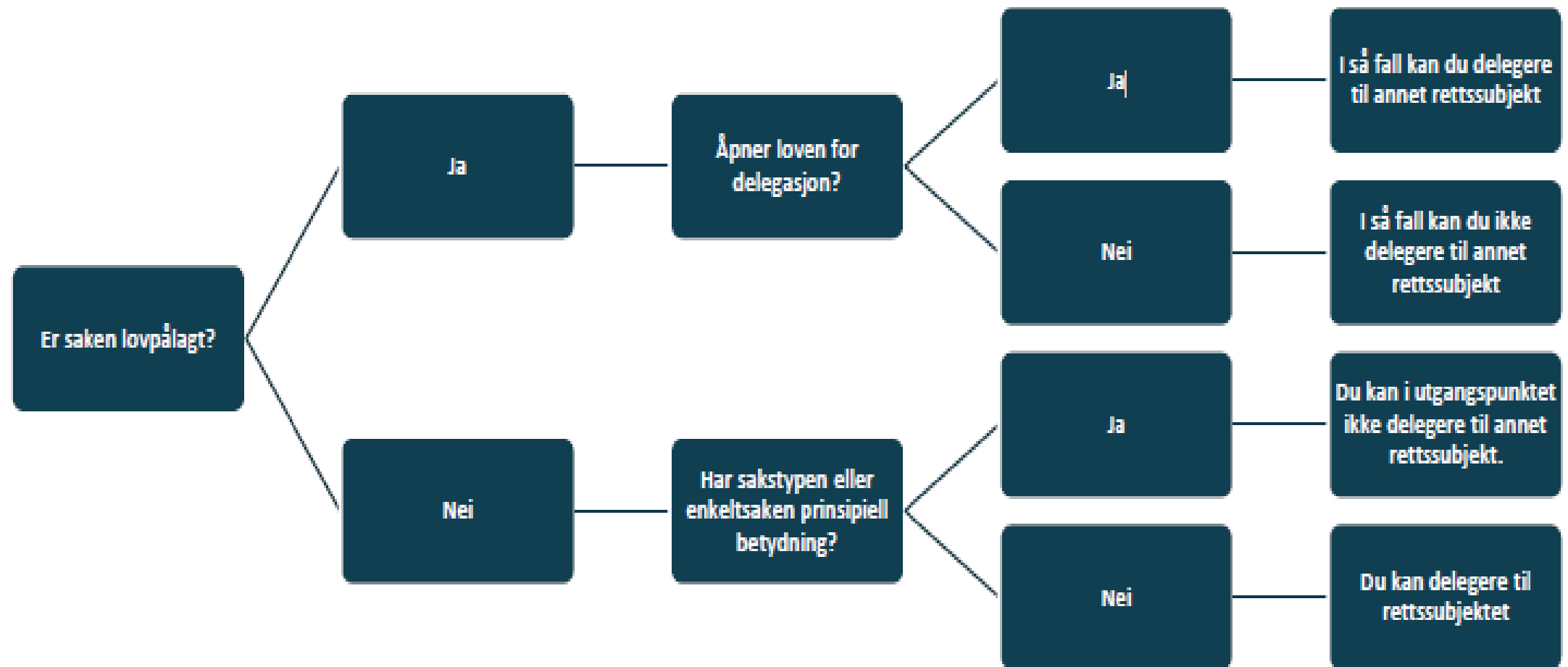
Saker som gjelder lovpålagte oppgaver ^{KS}Bedrift kan bare delegeres hvis loven åpner for det

- Oppgaver som kommunen ved lov er pålagt ansvaret for
- Konkret lovtolkning: *«Etter forslaget må man altså foreta en lovtolkning av hjemmelsgrunnlaget basert på alminnelige rettskildeprinsipper. Resultatet av en slik lovtolkning vil være avgjørende for om vilkåret «så langt lovgivningen åpner for det» er oppfylt.»*
- Noen nærmere veiledning gir ikke forarbeidene

Momenter delegeringsadgang

- Uttrykkelig delegringsadgang?
- «Kommunen» eller «kommunestyret selv»
- Er det særlige hensyn som tilsier at bare kommunen kan treffe avgjørelsen?
- Offentlig myndighet eller annen vedtaksmyndighet?
- Inngripende eller begunstigende avgjørelser?
- Sier loven noe om samarbeid med andre?
- Er delegasjon forsvarlig?
- Hvem er det aktuelt å delegere til?
- Heleid AS, IKS, deleid AS med private mv.

Kan kommunen delegere til selskapet?



Oppsummert: delegering - kommuneloven § 5-4

- Sier ikke noe nytt: Man må fortsatt til særloven for å avgjøre om det er adgang til delegering av lovpålagte oppgaver til andre rettssubjekter
- Departementets forsikring om at § 5-4 bare dreier seg om «vedtak»..? For å overlate oppgaver til andre rettssubjekter, bør ikke delegert vedtaksmyndighet følge med?
- Delegering ved vedtak i kommunestyret (ikke selskapsavtale/vedtekter)

Fra § 27 til kommunalt
oppgavefellesskap eller
interkommunalt politisk råd

Bakgrunn for nye regler

- Fortsatt behov for en enkel organisasjonsform for kommuner som vil samarbeide
- Modeller både for produksjonssamarbeid om mindre oppgaver og politiske samarbeid

Eksempel på oppgaver for interkommunalt politisk råd



Avgi
høringsuttalelser
som berører
næringsutvikling i
regionen



Drive aktivt
utviklingsarbeid
innenfor
samfunns- og
næringspolitikk



Bidra til å utvikle
regionen som
aktivt turistformål



Være pådriver og
kontaktpunkt for
utviklingen av
regionen.



Gi tilskudd til
grundere/idretts-
lag/annet for å
stimulere utvikling

Kapittel 18

Interkommunalt politisk råd

- Kommuner og/eller fylkeskommuner kan gå sammen om å opprette et interkommunalt politisk råd til behandling av saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrenser, f.eks. avgi høringsuttalelser ol.
- Kommunestyre og fylkesting vedtar selv å opprette slikt råd
- Rådets navn skal inneholde ordene interkommunalt politisk råd

Kapittel 18

Interkommunalt politisk råd

- Rådet skal ha et representantskap som øverste organ
 - Alle deltakerkommuner må være representert i det øverste organet – eierorganet (rep.skapet)
- Kommunestyrene oppnevner medlemmer og varamedlemmer
 - Medlemmene velges for fire år hvis ikke annet fremgår av samarbeidsavtalen
- Representantskapet kan opprette «andre organer til styring av rådet» - dvs. et styre
- Deltakerne har ubegrenset økonomisk ansvar for sin del av forpliktelsene (tilsvarende IKS)

Interkommunalt politisk råd – innstramming I

- Det skal være et *politisk* samarbeidsorgan
 - «....departementet støtter utvalget i at regionråd ikke bør kunne produsere tjenester for innbyggerne eller kommunene i regionen. Dersom kommunene ønsker å samarbeide om å yte tjenester må de derfor benytte en annen samarbeidsmodell »
- Dersom kommunene vil samarbeide om å yte tjenester må det brukes en annen modell (kommunalt oppgavefellesskap, IKS eller AS)
- Innebærer en innstramming i forhold til dagens regionråd

Interkommunalt politisk råd – innstramming II

- Kommunene kan ikke gi et interkommunalt politisk råd (samarbeidsorgan) myndighet til å utøve offentlig myndighet (eks fatte enkeltvedtak mm)
- Rådet kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak, men til å treffe vedtak om interne forhold om samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger

Eksempel på oppgaver for kommunalt oppgavefellskap



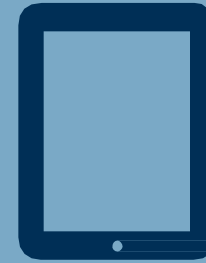
Felles sykehjem



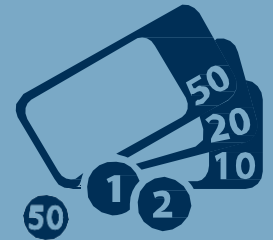
PP-tjenester



Kommuneadvokat



IKT



Lønnskjøring og
andre HR-
tjenester

Kapittel 19

Kommunalt oppgavefelleskap

- Alle deltakerkommuner må være representert i det øverste organet – eierorganet (rep.skapet)
- Kommunestyrene oppnevner medlemmer og varamedlemmer
- Representantskapet kan opprette «andre organer til styring av rådet» - dvs. et styre
- Deltakerne har ubegrenset økonomisk ansvar for sin del av forpliktelsene (tilsvarende IKS)

Samarbeidsavtale

- Krav til skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne
- Viktig å legge ned mye jobb i å lage en omfattende og grundig samarbeidsavtale, som ikke bare regulerer minimumskravene, men også øvrige forhold mellom kommunene

Samarbeidsavtalen skal fastsette

1. oppgavefellesskapets navn
2. om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt
3. hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
4. hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefellesskapet
5. deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefellesskapet
6. den enkelte deltakerens eierandel i oppgavefellesskapet og ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser, hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
7. om oppgavefellesskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
8. hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om
9. hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefellesskapet
10. hvordan oppgavefellesskapet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefellesskapets arkiver blir oppbevart etter at oppgavefellesskapet er oppløst.

Krav til samarbeidsavtale

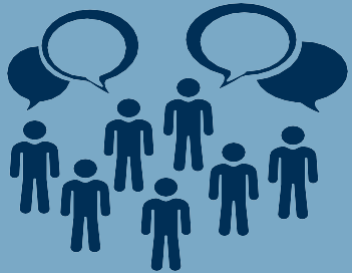
- Selve samarbeidsavtalen vedtas av det enkelte kommunestyre eller fylkesting selv
- Obligatoriske elementer i avtalen
- Kommunestyrene/fylkestingene vedtar selv *endringer* i de obligatoriske elementene i avtalen
- Representantskapet vedtar endringer som gjelder andre forhold med minst 2/3 av avgitte stemmer, med mindre annet følger av samarbeidsavtalen

Samarbeidsavtalen §§ 18-4 og 19-4



- Kommunestyret selv må vedta avtalen pluss endringer i pliktig innhold etter fjerde ledd.
- Avtalen skal inneholde: navn, eget rettssubjekt, antall medlemmer i representantskapet, hvilke saker/oppgaver og myndighet, eierandel og ansvarsdel, uttreden og oppløsning.
- § 19-4 fjerde ledd bokstav e, g og h inneholder særlige krav for kommunalt oppgavefelleskap: innskuddsplikt og bidrag, rett til å ta opp lån og rapportering til deltakerne.
- Representantskapet kan for øvrig vedta endringer med 2/3 flertall.

Hovedforskjeller mellom interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap



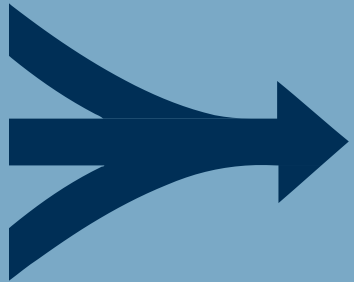
Interkommunalt
politisk råd

Kapittel 18

"saker som går på tvers"

Ikke oppgaver som går ut
på å yte tjenester

Tilsvareer oppgavene til
en del av dagens
regionråd



Kommunalt
oppgavefelleskap

Kapittel 19

"å løse felles oppgaver"

Avløser § 27-samarbeid

Mange like regler i kapittel 18 og 19

To eller flere kommuner
eller fylkeskommuner

Vedtaksmyndighet

- Kan ikke treffe enkeltvedtak
- Kan treffe vedtak om interne forhold om samarbeidet, også enkeltvedtak, eks ansettelse av sekretær
- Kan forvalte tilskuddsordninger

Kommunestyret selv vedtar
opprettelsen og nedleggelse

Krav til navn: «interkommunalt politisk råd» og
"kommunalt oppgavefellskap"



Like regler om økonomisk ansvar og organer

Økonomisk ansvar §§ 18-2 og 19-2

Ubegrenset
økonomisk ansvar,
men begrenset til
egen andel

Representantskap og andre organer §§ 18-3 og 19-3

- Skal ha et representantskap – øverste organ
- Alle deltagerne representert med minst et medlem
- Medlemmene velges av kommunestyret/fylkesting
- Velges for fire år – annet kan bestemmes i samarbeidsavtalen
- Representantskapet kan selv opprette andre organer

§§ 18-4 og 19-4 må framgå av samarbeidsavtalen om eget rettssubjekt.



OVERGANGSREGLER - § 27-samarbeid (§ 31-2)



- KI § 27 samarbeid må være omdannet til en lovlig samarbeidsmodell innen fire år etter at kap. 18 og 19 trer i kraft.
- Reglene trer i kraft fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019-2023.
- Samarbeidet anses oppløst dersom de ikke er omdannet innen fristen.
- Kommunestyret skal selv treffe vedtak om omdanning, og vedta ny samarbeidsavtale
- Regionrådene bortfaller ved lovens ikrafttredelse

Hvilket øvrig regelverk gjelder?



§§ 18-1 fjerde ledd
og 19-1 fjerde ledd

Kommunelovens øvrige
kapitler gjelder
tilsvarende

Andre lovregler?

Forvaltningsloven, jf. § 1

Offentleglova, jf. § 2
første ledd bokstav a og
d



KS Bedrift

– samfunnsansvarlig forretningsdrift

Takk for oss!