

Til:
Salten Regionråd
v/ Kjersti Bye Pedersen

Fra:
Advokatfullmektig Håkon Riegels
Ansvarlig advokat: Agnete B. Sommerset
Samfunnsbedriftene

Dato: 12.8.2020

Organisering av Salten Regionråd

1. Innledning

Samfunnsbedriftene Advokattjenester er engasjert av Salten Regionråd (SR) for å utrede ulike organisasjonsalternativer for SR som en følge av at muligheten for å organisere virksomheten som såkalt § 27 selskap opphører i 2024.

Redegjørelsen tar utgangspunkt i presentasjonen som ble holdt for styret 15.5.2020 og påfølgende dialog vedrørende valg av selskapsform.

Det legges til grunn at SR også i fremtiden skal ha arbeidsgiveransvaret for virksomheten. Dette gjelder også for de såkalte permanente tiltakene: Felles Ansvar i Salten, Salten Friluftsråd og Salten Kultursamarbeid.

Fra diskusjonen i styret som fant sted den 15 mai, fremgikk det at det er ønskelig at SR legger til rette for omfattende politisk samarbeid og diskusjon. Det ble ytret et tydelig ønske om at dette skulle muliggjøres også i en fremtidig organisasjonsmodell for SR. Det er derfor tatt høyde for dette i vurderingene under.

De fremgikk videre at interkommunalt selskap ikke anses som et egnet alternativ for SR. Dette ble begrunnet i at det i representantskapsmøtene er liten plass til politiske samtaler av den typen man ønsker i SR. Jeg vil derfor bare kort trekke fram IKS som et alternativ i redegjørelsen under.

2. Dagens organisering - § 27 selskap

Salten Regionråd er organisert som et samarbeidsorgan mellom kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Rødøy, Saltdal, Steigen og Sørfold.

SR er i dag organisert som et interkommunalt samarbeid organisert etter dagjeldende kommunelov § 27 – et såkalt § 27 selskap. Etter § 27 kan to eller flere



kommuner opprette «et eget styre til løsning av felles oppgaver.» Styret kan delegeres oppgaver til «drift og organisering». Innenfor denne rammen er det stor fleksibilitet til å delegeres beslutningsmyndighet til styret.

Regionrådet er øverste organ i SR og har 20 ordinære medlemmer. Disse er ordfører og en fra opposisjonen fra hver kommune. I tillegg har kommunedirektørene tale- og forslagsrett i Regionrådet.

Et § 27 selskap kan enten være et selvstendig rettssubjekt eller ikke. Det legges til grunn at Salten Regionråd er et selvstendig rettssubjekt.

SRs styre består av 5 personer valgt blant Regionrådets faste medlemmer. Et Sekretariat har ansvar for den daglige driften av Salten Regionråd.

Under Salten Regionråd er det underlagt tre såkalte permanente tiltak; Felles Ansvar i Salten, Salten Friluftsråd og Salten Kultursamarbeid.

Fra hjemmesidene til SR presenteres organisasjonskartet slik.



3. Valg av selskapsform.

Etter ny kommunelov vedtatt i 2018, § 31-2, følger det at alle såkalte § 27 selskap må omdannes ettersom § 27-formen opphører. Kommunelovens § 17-1 angir hvilke organisasjonsformer kommunen kan samarbeide gjennom. Det fremgår av bestemmelsen at interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom: «*et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.*»

Reguleringen av interkommunalt politisk råd følger av kommunelovens § 18-1 mens kommunalt oppgavefelleskap reguleres i kommunelovens § 19-1. Omdanningen skal finne sted senest innen 4 år etter lovens ikrafttredelse¹.

Jeg vil under redegjøre for hvordan alternativene interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap passer som fremtidig organisasjonsform for SR. Jeg vil også kort nevne Interkommunalt selskap (IKS) som alternativ organisasjonsform.

3.1 Interkommunalt politisk råd, kommunelovens § 18-1

I valget mellom ulike organisasjonsformer for SR må det vurderes hva slags aktiviteter SR skal ha ansvar for opp imot de krav loven stiller for de ulike organisasjonsformene.

Kommunelovens § 18-1 slår fast at:

«To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et interkommunalt politisk råd. Rådet kan behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et slikt råd.»

Ordlyden, «politisk råd», tilsier at det er lovgivers intensjon er at rådet skal være et politisk samarbeidsorgan. Rådet kan gis kompetanse til å behandle politiske saker som går på tvers av kommune- (og fylkes) grensene. Forarbeidene nevner som eksempler på slike saker behandling og avgivelse av felles høringssaker, drøftelser av regionale satsninger og tiltak. *De samme forarbeidene slår fast at rådet ikke kan produsere tjenester for innbyggerne eller kommunene eller fylkeskommunene i regionen.* Et interkommunalt politisk råd er altså ment å være et organ for politisk samarbeid.

I vurderingen av om interkommunalt politisk råd kan være en aktuell organisasjonsform for SR må det ses hen til hvilke oppgaver regionrådet er satt til å løse. Det følger av vedtektene at SR er arena for relativt omfattende politisk samarbeid. Av oppgaver kan nevnes:

- samordne eksisterende og vurdere nye interkommunale samarbeidsordninger
- profilere Salten og ivareta regionens interesser utad
- øke påvirkning av fylkeskommunal og statlig tjenesteproduksjon
- medvirke til større åpenhet, samarbeid og gjensidig informasjon mellom kommunene

¹ Kommunelovens kap. 18-19 trer i kraft f.o.m det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyre og fylkesting for valgperioden 2019-2023.

For denne typen samarbeid er det klart at det interkommunalt politisk råd vil kunne være velegnet.

Utfordringene med denne modellen knytter seg til de permanente tiltakene underlagt Salten Friluftsråd, Salten kultursamarbeid og Felles Ansvar Salten. Alle disse tiltakene leverer, etter min vurdering, tjenester til innbyggerne (tjenesteproduksjon). Som nevnt over er det forutsatt at et interkommunalt politisk råd er ment for politisk samarbeid og ikke tjenesteproduksjon.

Det vil etter min vurdering derfor ikke være i tråd med kommunelovens bestemmelser å organisere SR som et interkommunalt politisk råd.

3.2 Kommunalt oppgavefelleskap, kommunelovens § 19-1

Kommunelovens § 19-1 slår fast at:

«To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan sammen opprette et kommunalt oppgavefelleskap for å løse felles oppgaver. Kommunestyrene og fylkestingene vedtar selv å opprette et oppgavefelleskap.»

Bestemmelsen slår fast at oppgavefelleskapet kan opprettes for å løse felles oppgaver. Ifølge forarbeidene² er kommunalt oppgavefelleskap, i motsetning til interkommunalt politisk råd, ment for tjenesteproduksjonssamarbeid.

Det kan nevnes at § 19-1 slår fast at et kommunalt oppgavefelleskap bare kan gis myndighet til å fatte enkeltvedtak dersom det er å anse som et selvstendig rettssubjekt. Hvorvidt oppgavefelleskapet skal være et selvstendig rettssubjekt må angis i samarbeidsavtalen, jf. kommunelovens § 19-4, bokstav B. Det må altså positivt erklæres i samarbeidsavtalen hvorvidt oppgavefelleskapet skal være et selvstendig rettssubjekt eller ikke.

Dersom det legges til grunn at SR skal være et selvstendig rettssubjekt vil kommunelovens § 5-4 regulere adgangen til delegasjon.

Bestemmelsen slår fast:

«For saker som gjelder lovpålagte oppgaver, kan kommunestyret og fylkestinget delegerer myndigheten til å treffe vedtak til andre rettssubjekter så langt lovgivningen åpner for det.»

For andre saker kan kommunestyret og fylkestinget delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter hvis saken ikke har prinsipiell betydning.»

Representantskapet er det øverste organet i et kommunalt oppgavefelleskap. Her må samtlige medlemmer være representert, med minst ett medlem. Representantskapet kan videre opprette andre organer til styring av oppgavefelleskapet. Dette er relevant for muligheten for SR til å organisere sin virksomhet og vil bli redegjort for videre under pkt. 6.

² Ot.prp. 46 L (2017-2017) [https://www.regjeringen.no/content-assets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf)

Generelt kan det nevnes at et kommunale oppgavefelleskap i forarbeidene er beskrevet som en enkel samarbeidsform for kommuner som ønsker å løse oppgaver i felleskap. Det kommunale oppgavefelleskapet forutsettes å kunne benyttes til alle typer oppgaver både lovpålagte og ikke lovpålagte. Etter loven vil det være opp til kommunen(e) å vurdere om omfanget av virksomheten passer til organisasjonsformen.

3.2.1 Regulering gjennom samarbeidsavtale

Samarbeidet i et kommunalt oppgavefelleskap reguleres gjennom en skriftlig samarbeidsavtale. Denne skal vedtas av kommunestyrene/fylkestingene. Eventuelle endringer til samarbeidsavtalen skal vedtas av representantskapet. Større endringer til avtalen skal vedtas med 2/3 flertall dersom ikke noe annet er fastsatt i samarbeidsavtalen. Det kan avtales at endringer skal vedtas kommunestyrene/fylkestingene selv. Til sammenligning ville det siste vært hovedregelen for et interkommunalt selskap (IKS).

Ifølge kommunelovens § 19-4 skal en samarbeidsavtale fastsette:

- oppgavefelleskapets navn
- om oppgavefelleskapet er et eget rettssubjekt
- hvor mange medlemmer den enkelte deltakeren skal ha i representantskapet
- hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefelleskapet
- deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefelleskapet
- den enkelte deltakerens eierandel i oppgavefelleskapet og ansvarsandel for felleskapets forpliktelser, hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- om oppgavefelleskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
- hva oppgavefelleskapet skal rapportere til deltakerne om
- hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefelleskapet
- hvordan oppgavefelleskapet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefelleskapets arkiver blir oppbevart etter at oppgavefelleskapet er oppløst.

3.2.2 Kommunalt oppgavefelleskap - konsernmodell

Ifølge prp. 46 L (2017-2018) kan et oppgavefelleskap ikke være deltaker i et annet oppgavefelleskap. Det er kommunestyrene og fylkestingene selv som må treffe vedtaket om å opprette et oppgavefelleskap og som vil være deltakere i oppgavefelleskapet. Dette står i motsetning til for eksempel et interkommunalt selskap (IKS), som selv kan beslutte å delta i et annet IKS eller opprette datterselskap.

Det er altså mye som tilsier at kommuneloven ikke legger opp til organisering etter en såkalt konsernmodell. Det som derimot er klart er at et kommunalt oppgavefelleskap kan opprette «organer til styring av oppgavefelleskapet», jf. § 19-3, siste ledd.

Dersom SR skulle velge å organisere seg som et kommunalt oppgavefelleskap vil det derfor kunne etableres egne styrer for å håndtere de permanente tiltakene etter behov.

4. Kan SR organiseres som IKS?

Det vil være mulig å organisere SR som et IKS. Etter dialogen som fant sted på SRs styremøte 15.5.2020, fremkom det imidlertid at aktivitetene knyttet til SR hadde til dels omfattende politisk karakter. Et IKS er i utgangspunktet en selskapsform som retter seg mot samarbeid om tjenesteproduksjon og flere styremedlemmer ga uttrykk for at de hadde erfaringer med at representantskapsmøter i IKS i liten grad legger til rette for nødvendig politisk dialog og samarbeid. På denne bakgrunn legges det til grunn at IKS ikke er en aktuell selskapsform for SR.

På den annen side er det viktig for oss å presisere at slike utfordringer kan løses i IKS-modellen ved å formulere tydelig i selskapsavtalen hva som forventes av eierrepresentantene, og at de pålegges å legge til rette for den ønskede politiske dialogen og samarbeid.

5. Andre selskapsformer

Som nevnt over angir kommunelovens § 17-1 hvilke organisasjonsformer en kommune kan samarbeide gjennom. Interkommunalt samarbeid kan foregå gjennom:

«et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.»

Generelt er det vår vurdering at når en virksomhet har skal ha ansvar for komplekse oppgaver eller er preget av stor kommersiell aktivitet bør organisasjonsformer som i større grad er lovregulert vurderes. Dette kan for eksempel være selskapsformer som interkommunalt selskap (IKS) eller aksjeselskap (AS). Begrunnelsen er at disse selskapsformene er mer detaljert regulert gjennom eget lovverk (IKS-loven og aksjeloven) og at lovene tilsier at det er tatt høyde for et bredt spekter av eventualiteter.

For et kommunalt oppgavefelleskap følger det av loven at det må inngås en samarbeidsavtale som regulerer forholdet mellom partene. Selv om loven stiller minstekrav til denne avtalen kan det allikevel være vanskelig å ta høyde for alle eventualiteter spesielt dersom virksomheten er kompleks, eller av kommersiell karakter.

Det legges til grunn at SR ikke i særlig grad har et kommersielt preg og at virksomheten heller ikke har slikt omfang at det bør anbefales å vurdere alternative selskapsformer regulert gjennom særlovgivning.

6. Forslag til mulig organisasjonsform for SR

Som det fremgår av redegjørelsen over er det et behov for en organisering av SR som legger til rette for tjenesteproduksjon og effektiv selskapsstyring samtidig som det gis rom for politisk diskusjon og samarbeid.

Det er derfor klart at det ikke vil være aktuelt å organisere virksomheten som et interkommunalt politisk råd da denne organisasjonsformen ikke er ment for

tjenesteproduksjon. Når heller ikke selskapsformen IKS er ønsket, så begrenses mulighetene en del.

Kommunalt oppgavefelleskap, § 19-4, er på den andre siden i utgangspunktet i større grad ment for samarbeid om tjenesteproduksjon fremfor politisk diskusjon og samarbeid. Spørsmålet er derfor i hvilken grad et kommunalt oppgavefelleskap er en egnet organisasjonsform for det politiske samarbeidet som SR i dag er vertskap for.

Etter min vurdering er det to aktuelle tilnærminger som kan være aktuelle:

- Det ene alternativet er å organisere SR som et kommunalt oppgavefelleskap der man i representantskapets møter også tilrettelegger for egne agenda-punkt for politisk samarbeid.
- Det andre er å organisere SR som et kommunalt oppgavefelleskap med et løselig tilknyttet interkommunalt politisk råd, der de politiske diskusjonene og samarbeidet finner sted.

Jeg vil kort redegjøre for de to under.

En måte å organisere SR på kan være å etablere et kommunalt oppgavefelleskap for å håndtere driften av SR. Oppgavefelleskapet vil måtte etableres som et selvstendig rettssubjekt. SR vil kunne ansette og ha arbeidsgiveransvar samt inngå egne avtaler som forplikter oppgavefelleskapet rettslig. Regionrådet vil ha et eget representantskap og et styre. De tre permanente tiltakene kan organiseres under denne paraplyen som for eksempel tiltak eller aktiviteter under SR.

Som nevnt åpner kommuneloven for at det opprettes nødvendige styringsorganer i det kommunale oppgavefelleskapet og det kan derfor opprettes egne bransjestyrer (navnet på styrene er mindre viktig) til å lede tiltakene. Disse bransjestyrene må tildeles nødvendig kompetanse og det er viktig å avgrense kompetansen mot Regionrådets egen styrekompetanse - for å sikre gode styringslinjer.

Ettersom det politiske samarbeidet innen SR er en sentral del av formålet med SR – både i vedtektene og i realiteten – må det sørges for at det gode samarbeidet videreføres og gjenspeiles i organiseringen.

En mulighet er at man tilrettelegger for det politiske samarbeidet innen det kommunale oppgavefelleskapet. Selv om det kommunale oppgavefelleskapet i utgangspunktet er rettet mot samarbeid om tjenesteproduksjon er det etter min vurdering ikke noe i veien for at det i representantskapet også kan være rom for samarbeid om politiske saker. Det er naturlig at saker som skal håndteres av representantskapet i hovedsak samsvarer med det som er formålet med SR. For å sikre at dette aspektet ved samarbeidet ivaretas, bør det reguleres tydelig og godt i samarbeidsavtalen.

Dersom det er ønskelig å stå friere og utvide samarbeidet til områder som ikke er omfattet av formålet med SR kan det være naturlig å opprette et interkommunalt politisk råd. Rådet kan enten stå i en løs relasjon til det kommunale oppgavefelleskapet, for eksempel ved at det gir råd eller innspill til representantskapet på politiske spørsmål. Eller det kan opprettes uavhengig av SR. Det siste alternativet åpner for



at det interkommunale politiske rådet kan gis et bredere mandat, som i mindre grad er bundet av formålet med SRs virksomhet.

Dersom det besluttes å opprette et interkommunalt politisk råd er det, etter min vurdering, viktig å ha i mente at SR bør ha tydelige styringslinjer. Dette innebærer at det er representantskapet som er SRs øverste organ og fatter vedtak som binder virksomheten. Dersom det politiske samarbeidet legges til et eget interkommunalt råd må det være klart at vedtak her ikke er bindende for SR uten at representantskapet i det kommunale oppgavefellesskapet har fattet likelydende vedtak.

Uten slike bekreftende, likelydende vedtak, vil det interkommunale politiske rådet kun få en rådgivningsfunksjon til oppgavefellesskapet. Dersom det besluttes å organisere SR på denne måten anbefales det at styringslinjene mellom det interkommunale rådet og det kommunale oppgavefellesskapet er tydelige for å ivareta god styring av SR.

7. Konklusjon

Etter min vurdering vil den enkleste modellen for et fremtidig SR være etablering av et kommunalt oppgavefellesskap der det politiske samarbeidet videreføres i representantskapet. Rent praktisk kan det løses med en agenda for møtene i representantskapet som tydelig indikerer når representantskapet går over til å diskutere politisk samarbeid. Referatene fra møtene bør også tydeliggjøre hvilke agendapunkt som er en del av den politiske diskusjonen/samarbeidet.

Dersom en slik organisering anses som problematisk, er det min anbefaling at det opprettes et kommunalt oppgavefellesskap til å ivareta driften av SR og at den politiske dimensjonen av samarbeidet flyttes ut i et eget interkommunalt politisk råd. Det bør da være klart hvilke forutsetninger som gjelder for styring av SR og at vedtak fra i det interkommunale politiske rådet bare anses som rådgivende for oppgavefellesskapet. Fordelen med denne modellen er at den tilrettelegger for mer rendyrket drift av SR. På den annen side ivaretar den ikke like sterkt det uttalte ønsket om videreføring av politiske diskusjoner og samarbeid innen SR og forutsetter opprettelsen av et nytt, selvstendig organ.

Vennlig hilsen,
Samfunnsbedriftene

Håkon Riegels
Advokatfullmektig