



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER  

---

NOU 1995:17

# Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet

---

Utredning fra utvalg oppnevnt  
ved kongelig resolusjon av 11. desember 1992.

Avgitt til Kommunal- og arbeidsdepartementet 23. mai 1995.

---

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE  
STATENS TRYKNING

---

OSLO 1995

*Til Kommunal- og arbeidsdepartementet*

Kommuneselskapsutvalget ble opprettet ved kgl.res. av 11. desember 1992 med mandat å vurdere behovet for særlige lovregler for organisering av (fylkes)kommunal og inter(fylkes)kommunal virksomhet i andre former enn det kommunelov, særlov og selskapslovgivningen gir adgang til og eventuelt å foreslå slik lovgivning. Utvalget legger med dette frem sin utredning med forslag til ny lovgivning.

Oslo, 23. mai 1995

*Gudmund Knudsen* leder

*Kristin Bjella*

*Bjarne Jensen*

*Arne J. Nymo*

*Randi Wisnes Haugen*

*Jan Ellertsen*

*Toril J. Svaan*

*Ståle Ris*

*Berit Haga/Jostein Selle* Utvalgssekretærer

## KAPITTEL 1

**Utvalgets mandat, sammensetning m.v.****1.1 OPPNEVNING OG SAMMENSETNING**

Utvalget til å vurdere behovet for særlige lovregler for organisering av kommunal, fylkeskommunal og inter(fylkes)kommunal virksomhet og eventuelt fremme forslag til slike lovregler, ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. desember 1992. Utvalget fikk følgende sammensetning:

Advokat Gudmund Knudsen, advokatfirmaet Bugge, Arentz-Hansen og Rasmussen, leder.

Advokat Kristin Bjella, advokatfirmaet Vislie, Ødegaard og Kolrud.

Rådmann Bjarne Jensen, Bergen kommune (senere adm.dir. i Kommunekreditt Norge A/S).

Adm.dir. Arne J. Nymo, A/S Trondheim Trafikkselskap.

Utredningsleder Randi Wisnes Haugen, Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Rådgiver Jan Ellertsen, Finansdepartementet (senere avdelingsdirektør i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet).

Førstekonsulent, senere byråsjef, Toril J. Svaan, Nærings- og energidepartementet.

Rådgiver Ståle Rist, Administrasjonsdepartementet.

Utvalgets sekretærer har vært advokat Berit Haga og førstekonsulent Jostein Selle.

**1.2 UTVALGETS MANDAT****1.2.1 Mandatet**

Utvalget ble gitt følgende mandat:

- 1.«Utvalget skal vurdere behovet for særlige lovregler for organisering av (fylkes)kommunal/inter(fylkes)kommunal virksomhet i andre former enn det kommunelov/særlov/selskapslovgivningen gir adgang til.
- 2.Dersom utvalget finner at det er behov for særlige lovregler, skal det foreslå en lovgivning som muliggjør at (fylkes)kommunal virksomhet som utføres gjennom andre organer enn de tradisjonelle forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter, kan drives effektivt og forretningsmessig uavhengig, samtidig som det gis mulighet for nødvendig økonomisk og politisk styring, og statlig kontroll med virksomheten.
- 3.Arbeidet skal omfatte en klargjøring av de rammer gjeldende rett setter for (fylkes)kommunenes adgang til å organisere virksomhet i form av privatrettslige sammenslutninger, herunder etablering av heleide (fylkes)kommunale selskaper, deltakelse i sammenslutninger sammen med private (deleide selskaper) og adgangen til å overlate virksomhet til helt ut privat eide foretak (privatisering). Utvalget skal imidlertid ikke vurdere i hvilken grad kommunene *bør* kunne overlate oppgaver til privateide sammenslutninger.
- 4.Utvalgets vurderinger bør bl.a. omfatte følgende:
  - om staten bør godkjenne etablering av visse typer selskaper eller disposisjoner disse selskapene foretar. Utvalget skal videre vurdere om overlating av oppgaver til helt ut privateide sammenslutninger bør underlegges statlig

- kontroll i form av f.eks. bestemmelse om krav om konsesjon.
- oppnevning av styringsorganer i kommunale foretak, og hvilken myndighet organene skal ha.
- spørsmålet om arbeidsgiverstatus, arbeidstagneres rettigheter og ansattes representasjon i kommunale foretaks styrende organer.
- om innbyggernes rettigheter etter forvaltningsloven og offentlighetsloven bør sikres også der (fylkes)kommunal virksomhet utføres av organer som faller utenfor disse lovenes virkeområde.
- forslag til prinsipper for regnskapsføring i eventuelle ulike selskapsformer. Vurderingen av prinsippene skal ta utgangspunkt i ønsket om likhet med privat virksomhet, men også behovet for politisk styring og ønsket om oversikt over kommunens/fylkeskommunens ressursbruk.
- om revisjonene av (fylkes)kommunale/inter(fylkes)kommunale foretak skal foretas av kommunerevisjonene eller frittstående private revisjonsfirmaer.
- behovet for særlige regler om økonomiforvaltning, konkurs og gjeldsforhandling.

5. Utvalget skal vurdere om eventuelle regler skal tas inn i kommuneloven, de eksisterende selskapslover, eller om det vil være hensiktsmessig med en egen lov for (fylkes)kommuners adgang til selskapsorganisering - en kommunal selskapslov. 6. Det er ønskelig at utvalget foretar en kartlegging av antall, formål og bakgrunn for at kommuner og fylkeskommuner etablerer privatrettslige sammenslutninger for ulike formål. 7. Utredningsarbeidet skal omfatte forholdet til EF, EØS og annet internasjonalt regelverk. Det bør videre omfatte en oversikt over rettstilstanden i andre nordiske land.»

Utvalget ble gitt frist til utgangen av juni 1994 med å avslutte sitt arbeid. Ved departementets brev av 27. juni 1994 ble fristen forlenget til 31. desember 1994. Fristen ble senere ytterligere forlenget til mai 1995.

### 1.2.2 Bakgrunnen for mandatet

Om bakgrunnen for oppnevningen av utvalget siteres fra det foredrag som lå til grunn for den kongelige resolusjon av 11. desember 1992:

«Kommunenes adgang til å skille ut deler av virksomheten og organisere den i form av egne selskaper innebærer muligheter for at driften skjer i former som er tilpasset mer forretningspreget virksomhet. Det er imidlertid ikke gitt at de eksisterende selskapsformer egner seg så godt der det er kommuner og fylkeskommuner som driver virksomheten. Dette gjelder særlig når det er tale om kommunal tjenesteyting/ servicevirksomhet. Men også når det gjelder kommunal næringsvirksomhet er det grunn til å se nærmere på om hensynet til politisk styring og kontroll blir godt nok ivaretatt. Dette reiser for det første et behov for å klargjøre hvor stor adgang kommunene/fylkeskommunene har til å finne alternative organisasjonsformer for deler av sin virksomhet. En slik klargjøring bør innebære en grenseoppgang mot typer av virksomhet som etter gjeldende rett ikke kan organiseres i form av selskaper m.v., men som må håndteres av de ordinære forvaltningsorganer. Dernest bør det vurderes om de regler som gjelder for de ulike organisasjonsformer kommunene/fylkeskommunene kan benytte seg av, i tilstrekkelig grad ivaretar de hensyn som bør tilgodeses i forbindelse med den virksomhet det er tale om. Hvis så ikke er tilfelle, bør siktemålet være å etablere en lovgivning som sikrer at den kommunale/fylkeskommunale virk-

somhet som kan utføres i andre former enn gjennom de tradisjonelle forvaltningsorganer, kan skje på en måte som muliggjør effektiv drift og forretningsmessig uavhengighet, samtidig som det sikres mulighet for nødvendig økonomisk og politisk styring inklusive statlig kontroll med virksomheten. Hensynet til politisk styring og demokratisk kontroll på den ene side og hensynet til effektiv forretningsmessig drift på den annen, vil måtte vektlegges ulikt alt etter hvilken virksomhet det er tale om. Som nevnt vil kommuners og fylkeskommuners virksomhet omfatte alt fra typisk forretningsvirksomhet via gråsoner over til den typiske offentlige myndighetsutøvelse. Det er åpenbart at hensynet til politisk styring vil måtte vektlegges sterkere jo nærmere man kommer det som må karakteriseres som offentlig myndighetsutøvelse. Andre sentrale spørsmål i denne sammenheng vil være om etablering av visse typer selskaper bør være utelukket ut fra risikohensyn (f.eks. ansvarlige selskaper). Videre bør det vurderes om etablering av enkelte selskapsformer bør undergis statlig godkjenning, eventuelt at visse disposisjoner disse selskapene foretar blir gjenstand for godkjenning, f.eks. lån og garantier. Kommunal styring av virksomheten innebærer at de bestemmelser som utformes ikke må gjøre det vanskelig å få resultatoversikter som omhandler hele den kommunale virksomheten. Det må også klargjøres hvem som skal forestå revisjon av virksomheten. Det vil videre være et aktuelt spørsmål om de alminnelige regler om gjeldsforhandling og konkurs skal gjelde fullt ut. Videre bør ulike arbeidsrettslige spørsmål vurderes. Bl.a. må det tas stilling til spørsmål som gjelder arbeidsgiverstatus og ansattes representasjon i foretakets styrende organer. Et sentralt spørsmål er hvilke styringsorganer virksomheten skal ha, og hvilken myndighet som skal ligge til de ulike organer. Dette vil innebære en avveining mellom hensynet til politisk styring og kontroll og mer faglige og driftsmessige hensyn. Kommunens eierrolle bør også klargjøres....»

Om forholdet til offentlighetsloven og forvaltningsloven het det bl.a. i foredraget:

«Sett fra innbyggernes side kan det være betenkelig at kommunal virksomhet utøves av organer som ikke er underlagt saksbehandlingsregler i forvaltningslov og offentlighetslov, og således bl.a. vil være unndratt offentlig innsyn og den mulighet for demokratisk kontroll dette gir. Det bør vurderes om det er grunn til å gjøre deler av disse lovene gjeldende for kommunal virksomhet som drives i mer privatrettslige organisasjonsformer. Der kommunale ombudsmenn og tjenestemenn deltar i foretakets styringsorganer reises ofte spørsmål om inhabilitet. Det bør også vurderes om de gjeldende regler om inhabilitet er tilstrekkelige, eller om det bør være særlige regler for ulike typer virksomheter....»

I foredraget ble det videre pekt på at de skisserte spørsmålsstillinger også i stor grad vil være aktuelle der kommunene deltar i privatrettslige sammenslutninger sammen med private og/eller statlige aktører.

Når det gjaldt problemene omkring privatisering av kommunale tjenester, het det bl.a. i foredraget:

«Før det eventuelt foretas en bred vurdering av privatisering av kommunale tjenester generelt, vil det være av stor verdi å ha mer rettslige spørsmål om adgang til selskapsorganisering av kommunal virksomhet utredet, slik at dette kan tjene som basis for bredere politiske hensiktsmessighetsvurderinger.»

### **1.3 UTVALGETS ARBEID**

Utvalget avholdt sitt første møte 20. januar 1993 og sitt siste møte 23. mai 1995. Ialt har utvalget avholdt 32 møter.

## KAPITTEL 2

**Sammendrag****2.1 SAMMENDRAG AV UTVALGETS UTREDNING**

1. Utredningen inneholder utvalgets vurdering av behovet for særlige lovregler om organisering av kommunal, fylkeskommunal og inter(fylkes)-kommunal virksomhet og utvalgets forslag til slike regler. Utredningen gjelder særlig virksomhet som har et forretningsmessig innslag.
2. I utredningen gir utvalget en oversikt over tidligere arbeid med emnet ("*Historikk - tidligere arbeid med kommunal selskapsorganisering*" i kap 3), en oversikt over ulike typer kommunal virksomhet og måter kommunal virksomhet kan organiseres på innenfor gjeldende kommunelovgivning ("*Kommunal virksomhet - organisering innenfor kommunelovens system - gjeldende rett*" i kap 4) og hvilke organisasjonstilbud som eksisterer utenfor kommunelovgivningen ("*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgivningen - gjeldende rett*" i kap 5). I "*Organisasjonsformer i praksis - utbredelse og erfaringer*" i kap 6 gir utvalget en oversikt over bruken av de någjeldende organisasjonsformer i praksis og hvilke erfaringer kommunene og fylkeskommunene har gjort med disse. Utvalgets inntrykk er at det er en alminnelig oppfatning at kommunal bedrift etter kommuneloven § 11 gir bedre grunnlag for politisk styring og kontroll over virksomheten enn der hvor virksomheten er organisert som aksjeselskap. En ulempe ved aksjeselskapsformen kan være at selskapet blir forholdsvis uavhengig av kommunens politiske styringssystem. Beslutningsprosessen for virksomheter organisert som kommunal bedrift etter kommuneloven § 11 kan imidlertid være omstendelig.
3. I "*Kommunenes organisering av virksomhet - rettslige rammer*" i kap 7 behandler utvalget de rettslige rammer som gjelder for organisering av kommunal virksomhet. Utvalget behandler her særlig hvilken frihet kommunene har til å legge oppgaver til enheter som rettslig og økonomisk er skilt ut fra kommunen (egne rettssubjekter). Det skilles mellom lovpålagte oppgaver og oppgaver som kommunene frivillig påtar seg. Kommunene står fritt til å drive alle typer virksomhet, så sant ikke lov eller alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper er til hinder for det. All kommunal virksomhet kan organiseres som kommunale organer innenfor kommunen. Det som kan være usikkert er hvilken adgang kommunene har til å legge kommunal virksomhet til enheter som rettslig og økonomisk ikke er en del av kommunen - dvs til egne rettssubjekter. Når det gjelder oppgaver som kommunene er pålagt i lov å utføre, må spørsmålet om å legge oppgaven til egne rettssubjekter avgjøres med utgangspunkt i den aktuelle lovbestemmelse og en tolkning av denne. Er det ikke holdepunkter for annet, mener utvalget at hovedregelen vil være at lovpålagte oppgaver må drives av kommunen selv. Særlig når det gjelder utøvelse av offentligrettslig myndighet, må det kreves klar hjemmel i lov for å kunne legge oppgaver til andre rettssubjekter enn kommunen. Oppgaver som ikke er pålagt kommunene ved lov eller som på annen måte er undergitt lovregulering som har betydning for organisasjonsfriheten, står som hovedregel kommunene fritt i å organisere på den måten som finnes hensiktsmessig. Når en kommune driver forretningsvirksomhet, vil det derfor vanligvis ikke være noe rettslig hinder for at virksomheten legges til et rettssubjekt utenfor kommunen selv, f.eks. til aksjeselskap.
4. I "*Utenlandsk rett*" i kap 8 har utvalget gitt en oversikt over de regler som etter

svensk, dansk og finsk rett gjelder for organisering av kommunenes virksomhet, og da særlig med sikte på virksomhet med et forretningsmessig innslag. Oversikten viser at det ikke er noen enhetlig rettstilstand i de nordiske land når det gjelder disse spørsmål.

5. I "*Kommunal næringsvirksomhet - forholdet til EØS-avtalen*" i kap 9 behandler utvalget forholdet mellom kommunal næringsvirksomhet og EØS-avtalen. Utvalget drøfter her særlig hvorvidt det er elementer i de organisasjonsformer utvalget foreslår som kan være i konflikt med EØS-avtalen. Utvalget mener at de organisasjonsformer som foreslås i seg selv ikke vil være i strid med EØS-avtalens statsstøtteforbud. Kommunalt og fylkeskommunalt foretak etter utvalgets forslag omfattes av EØS-reglene om offentlige anskaffelser. Det samme vil som hovedregel gjelde for anskaffelser foretatt av interkommunale selskaper.
6. I "*Behovet for ny lovgivning*" i kap 10 vurderer utvalget behovet for ny lovgivning. Utvalget foreslår ingen begrensning i den adgangen kommunene i dag har til å drive virksomhet organisert som aksjeselskap, enten selskapet eies av kommunen alene, sammen med andre kommuner, sammen med private, eller sammen med staten. Det er utvalgets oppfatning at kommunene i hovedsak bør reservere aksjeselskapsformen for virksomheter som kan gis en relativt selvstendig stilling i forhold til den sentrale kommunale administrasjon og hvor ansvarsbegrensningen fra kommunens side er ment å være en realitet. Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå særregler for aksjeselskaper som eies av kommuner eller fylkeskommuner. Utvalget har vurdert om det er behov for en særlig organisasjonsform for kommunal virksomhet som er et eget rettssubjekt og hvor kommunene har et begrenset gjeldsansvar. En slik organisasjonsform vil i tilfelle være et alternativ til aksjeselskapet. Utvalget mener at det ikke kan påvises noe slikt behov, og fremmer derfor ikke forslag om en slik organisasjonsform. Utvalget mener at dagens regelverk for kommunale og fylkeskommunale bedrifter etablert med eget styre etter kommuneloven § 11, ikke dekker det behov som finnes for en organisasjonsform innenfor kommunen, men som ikke er en ordinær kommunal eller fylkeskommunal etat. Utvalget mener derfor at det bør innføres en ny organisasjonsform for kommunale og fylkeskommunale foretak som rettslig sett inngår som en del av kommunen eller fylkeskommunen, men hvor virksomheten ledes av et styre med forholdsmessig stor grad av selvstendig myndighet og ansvar. Når kommunen har et ubegrenset gjeldsansvar bør virksomheten ikke vær skilt ut som et eget rettssubjekt.

Når det gjelder inter(fylkes)-kommunale virksomheter, peker utvalget på at det i dag er flere organisasjonsformer for slikt samarbeid. Samarbeidet kan bl.a. organiseres som aksjeselskap, som selskap med begrenset ansvar som ikke er aksjeselskap, jf aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1, som interkommunalt selskap etter kommuneloven § 27 og som ansvarlig selskap etter selskapsloven av 1985. Utvalget mener at det ikke er noe avgjørende behov for å opprettholde to alminnelige former for interkommunale selskaper med begrenset ansvar - både aksjeselskapet og interkommunalt selskap med begrenset ansvar etter unntaksbestemmelsen i aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1. Utvalget foreslår på denne bakgrunn å oppheve unntaksbestemmelsen for inter(fylkes)-kommunale selskaper med begrenset ansvar i aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1. Etter utvalgets forslag vil dermed aksjeselskapet være det eneste alternativet for inter(fylkes)-kommunale selskaper med begrenset deltakeransvar, med mindre vilkårene for å opprette selskapet som samvirkelag (aksjeloven § 18-2 første ledd nr 2) eller selskap som ikke har økonomisk formål (aksjeloven § 18-2 første ledd nr 3) er oppfylt.

Som nevnt kan interkommunale selskaper der deltakerne har ubegrenset ansvar



for selskapsforpliktelser dannes som ansvarlig selskap etter selskapsloven eller som interkommunalt selskap med eget styre etter kommuneloven § 27. Det er den siste organisasjonsformen som er den vanligste. Utvalget mener at det er behov for en særlig lovregulering av interkommunale selskaper hvor deltakerne har et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser, og foreslår i samsvar med dette en egen lov om slike selskaper. Utvalget kan ikke se at det foreligger noe særlig behov for å opprettholde kommuners og fylkeskommuners adgang til å etablere interkommunale selskaper etter selskapsloven av 1985. Som en konsekvens av utvalgets forslag om en egen lov om interkommunale selskaper, foreslår utvalget at kommuneloven § 27 begrenses til å gjelde interkommunale samarbeidstiltak som ikke er egne rettssubjekter. Utvalget har også vurdert kommuners og fylkeskommuners deltakelse i selskaper sammen med private. Utvalget vil ikke begrense den muligheten kommuner og fylkeskommuner i dag har til å delta i aksjeselskap sammen med private. Når det gjelder ansvarlige selskaper, mener utvalget at kommunal deltakelse i slike selskaper sammen med private kan være betenkelig pga det ubegrensede deltakeransvaret. Utvalget foreslår et generelt forbud mot at kommuner og fylkeskommuner deltar i ansvarlig selskap etter selskapsloven.

7. *"Alminnelige motiver til lovutkastene"* i Kap 11, *"Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag"* i Kap 12 og *"Motiver til de enkelte bestemmelser i lovutkastene"* i Kap 13 inneholder utvalgets lovutkast med motiver. Utvalget foreslår en egen lov om interkommunale selskaper. Loven gjelder for selskapsforhold hvor det bare er kommuner eller fylkeskommuner som er deltakere. Loven gjelder likevel ikke for selskaper hvor samtlige deltakere har et begrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Slike selskaper må i alminnelighet stiftes som aksjeselskap, jf over i pkt. 6.

Etter utkastet vil et interkommunalt selskap være et eget rettssubjekt som selv har rettigheter og plikter, partsstilling i avtaler med private og offentlige myndigheter og som selv er part overfor domstol og andre myndigheter. Selskapet vil således rettslig og økonomisk være skilt ut fra deltakerkommunene og selv disponere sin inntekt og formue innenfor lovens og selskapsavtalens rammer.

Etter utkastet vil den enkelte deltaker i et interkommunalt selskap ikke ha et solidaransvar for selskapsforpliktelser, men hefte ubegrenset for en prosent- eller brøkdell. Tilsammen skal delene utgjøre selskapets samlede forpliktelser.

Et interkommunalt selskap har grunnlag i en skriftlig selskapsavtale som deltakerkommunene oppretter. Det enkelte kommunestyre eller fylkesting skal selv vedta avtalen. Lovutkastet inneholder nærmere bestemmelser om hva selskapsavtalen i det minste skal regulere. Selskapsavtalen og endringer i denne må, for å være bindende, være godkjent av departementet.

Selskapets øverste organ er representantskapet hvor samtlige deltakerkommuner skal være representert med minst en representant. Medlemmene oppnevnes av vedkommende kommunestyre eller fylkestinget selv. Selskapets representantskap velger styret og behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan samt andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet. Det kan dessuten fastsettes i selskapsavtalen at visse arter saker som ellers hører under styret skal godkjennes av representantskapet. Vedtak om å avhende eller pantsette fast eiendom eller andre eiendeler eller foreta investeringer som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne, treffes av representantskapet etter forslag fra styret. Selskapets ledende organer er styret og daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for forvaltningen av selskapet og har ansvaret for en tilfredsstillende organisasjon av selskapets virksomhet. Styret velges av representantskapet og skal ha

minst tre medlemmer. I større selskaper har de ansatte rett til styrerepresentasjon etter tilsvarende regler som gjelder i aksjeselskaper, ansvarlige selskaper og statsforetak. Hvis de ansatte har rett til styrerepresentasjon, skal styret ha minst fem eventuelt syv medlemmer. Et interkommunalt selskap skal ha en daglig leder som forestår den daglige ledelsen av selskapet. Daglig leder ansettes av styret med mindre det i selskapsavtalen er fastsatt at daglig leder ansettes av representantskapet.

Representantskapet skal vedta selskapets budsjett for kommende kalenderår. Dersom selskapets budsjett forutsetter tilskudd fra deltakerne, skal budsjettet samordnes med deltakernes budsjetter. Ved vesentlige budsjettavvik, skal representantskapet sammenkalles og det skal legges fram forslag til revidert budsjett. Representantskapet skal også vedta selskapets økonomiplan for de fire neste budsjettår.

Selskapet kan ikke ta opp lån med mindre dette er særskilt fastsatt i selskapsavtalen. Avtalen skal i så tilfelle fastsette en høyeste ramme for selskapets samlede låneopptak. Vedtak om å oppta lån må godkjennes av departementet. Et interkommunalt selskap kan ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. Et interkommunalt selskap kan ikke gå konkurs. Lovutkastet har særlige regler for det tilfelle at et interkommunalt selskap ikke kan oppfylle sine forpliktelser. Utvalget foreslår at et interkommunalt selskap skal ha regnskapsplikt etter regnskapsloven. Det er likevel åpnet for at det i selskapsavtalen kan bestemmes at selskapet i tillegg skal avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper, eller at selskapet bare skal avgi regnskap etter slike prinsipper. Selskap som avgir regnskap etter regnskapsloven, har revisjonsplikt etter revisorloven.

Lovutkastet har nærmere regler om uttreden, utelukkelse og oppløsning av interkommunalt selskap. Lovutkastet gir departementet hjemmel til å overprøve deltakernes eller selskapets beslutning om å tre ut selskapet, utelukke en deltaker eller oppløse selskapet. Departementet kan i denne forbindelse bl.a. bestemme at deltakerforholdet skal fortsette eller nekte å godkjenne et vedtak om å oppløse selskapet. Som nevnt i pkt 6 vil utvalgets forslag til regler om interkommunalt selskap avløse interkommunale selskaper etter kommuneloven § 27. Slike selskaper må innen to år etter lovens ikrafttreden være organisert som interkommunalt selskap. Det samme gjelder interkommunalt selskap som er organisert som selskap etter selskapsloven av 1985.

Som også nevnt foreslår utvalget opphevet den adgangen någjeldende aksjelov § 18-2 første ledd nr 1 gir til å organisere interkommunale selskaper utenom aksjeselskapsloven. Slike selskaper må etter forslaget være omorganisert til aksjeselskap eller interkommunalt selskap innen to år fra lovens ikrafttreden.

8. Utvalget foreslår også en ny organisasjonsform for kommunalt og fylkeskommunalt foretak som vil avløse reglene om kommunal bedrift i kommuneloven § 11. Reglene om kommunalt og fylkeskommunalt foretak foreslås tatt inn som nytt "*Alminnelige motiver til lovutkastene*" i kap 11 i gjeldende kommunelov. Et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak vil rettslig og økonomisk være en del av vedkommende kommune eller fylkeskommune. Kommunen, eventuelt fylkeskommunen, vil derfor svare for foretakets forpliktelser, og kommunestyret, eventuelt fylkestinget, vil være foretakets øverste organ.

Kommunestyret, eventuelt fylkestinget, treffer vedtak om opprettelse av et kommunalt eller interkommunalt foretak, og velger i forbindelse med opprettelsen foretakets styre og fastsetter dets vedtekter.

Et kommunalt foretak ledes av et styre og en daglig leder. Styret skal ha minst tre medlemmer som velges av kommunestyret eller fylkestinget selv. I vedtek-

tene kan det bestemmes at inntil en tredel av styrets medlemmer skal velges av og blant de ansatte i foretaket.

Styret har etter lovutkastet myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Det påligger styret å drive virksomheten i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget. Styret har et tilsynsansvar overfor daglig leder.

I vedtektene kan det bestemmes at styrets vedtak i nærmere angitte saker må være godkjent av kommunestyret eller fylkestinget.

Styret er direkte underordnet kommunestyret og eventuelt fylkestinget, og daglig leder er direkte underordnet styret. Dette innebærer at daglig leder ikke vil stå i noe direkte underordningsforhold til kommunens administrasjonssjef, som følgelig heller ikke har noen omgjørings- eller instruksjonsmyndighet overfor daglig leder. Administrasjonssjefen vil imidlertid som den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon ha et særlig ansvar for at foretakets saker vurderes i en samlet kommunal/fylkeskommunal sammenheng, og han kan i den anledning legge frem en sak som er eller har vært til behandling i foretaket for kommunestyret/fylkestinget med sin innstilling. Administrasjonssjefen har etter gjeldende kommunelov § 23 nr 3 møterett i foretakets styre, og vil ordinært få tilsendt dagsorden for styremøtene. Administrasjonssjefen er i lovforslaget gitt en rett til å vedta utsatt iverksetting av et vedtak som er truffet i foretaket. I slike tilfeller må vedtaket forelegges kommunestyret/fylkestinget til endelig avgjørelse. Kommunelovens alminnelige regler om budsjett og regnskap vil gjelde for kommunale og fylkeskommunale foretak fordi foretaket er en del av kommunen/fylkeskommunen.

Et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak som driver næringsvirksomhet har i tillegg til regnskapsplikten etter kommunalrettslige regnskapsprinsipper, plikt til å avgi regnskap etter regnskapsloven med mindre noe annet er fastsatt i vedtektene. Foretak som avgir regnskap etter regnskapsloven har også revisjonsplikt etter revisorloven.

Utvalgets forslag til regler om kommunalt eller fylkeskommunalt foretak vil avløse reglene om kommunal bedrift med eget styre etter nåværende kommunelov § 11. Kommunale virksomheter som er organisert som kommunal bedrift etter kommuneloven § 11, må innen to år fra loven trer i kraft være omorganisert til kommunalt eller fylkeskommunalt foretak. Har omorganiseringen ikke funnet sted innen fristen, anses styret som fast utvalg etter kommuneloven § 10. Paragraf 11 opprettholdes for så vidt gjelder institusjoner.

9. Interkommunale selskaper og kommunalt og fylkeskommunalt foretak skal registreres i Foretaksregisteret. Det foreslås at et interkommunalt selskaps firma skal inneholde ordene «interkommunalt selskap» eller forkortelsen IKS. Firmaet for kommunalt foretak skal inneholde ordene «kommunalt foretak» eller forkortelsen KF. Firmaet for fylkeskommunalt foretak skal inneholde ordene «fylkeskommunalt foretak» eller forkortelsen FKF.
10. Det foreslås ikke særskilte regler om forvaltningslovens og offentliglovens anvendelse i interkommunale selskaper og kommunalt og fylkeskommunalt foretak. Forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven må derfor avgjøres etter de vanlige reglene som gjelder for disse lovenes virkeområder. Dette innebærer at et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak er omfattet av offentlighetsloven og forvaltningsloven. Et interkommunalt selskap vil som nevnt ha status som et eget rettssubjekt, og vil dermed i utgangspunktet ikke omfattes av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Det kan likevel bli spørsmål om lovene gjelder fordi virksomheten har en særlig offentlig tilknytning. Det må

foretas en konkret vurdering for hvert enkelt selskap.

## KAPITTEL 3

## Historikk - tidligere arbeid med kommunal selskapsorganisering

### 3.1 TIDLIGERE KOMMUNELOVER

#### 3.1.1 Kommunestyrelovene av 1921

Lovene om kommunestyret på landet og i byene av 30. september 1921 (kommunelovene av 1921) åpnet adgang for en kommune til å etablere et eget styre, eventuelt styre og råd, for en kommunal bedrift. Forutsetningen var at bedriften ikke trengte stadige driftstilskudd fra kommunekassen. Lovene fastsatte ikke nærmere hvilke typer virksomheter som kunne organiseres på denne måten, og bestemmelsene kunne anvendes både på typiske kommunale monopolvirksomheter, som elektrisitetsverk, og på virksomheter som ble drevet av en kommune i konkurranse med private - f.eks. bakeri, teglverk, kullforretning. Kravet om at virksomheten ikke skulle være avhengig av stadige driftstilskudd fra kommunekassen, begrenset imidlertid bestemmelsens virkeområde. Det var også et krav til all virksomhet som skulle drives av kommunen, at det dreiet seg om «kommunale anliggender». Dersom kommunen skulle etablere en virksomhet som i og for seg også kunne vært drevet av private, jf eksemplene foran, måtte formålet primært være å dekke et kommunalt behov, f.eks. at man ønsket å skaffe arbeidsplasser.

I kommunestyrelovene av 1921 ble det også inntatt bestemmelser om interkommunale sammenslutninger. I landkommuneloven § 32 het det således at to eller flere kommuner kunne opprette et felles styre til løsning av en kommunal oppgave. Det fremgår av Ot.prp. nr 30 (1921) der lovforslagene ble fremmet, at bestemmelsen var ment å være midlertidig, idet lovkomiteén tok sikte på senere å fremme et forslag til lov om «kommunelag». Departementet var i tvil om behovet for en slik midlertidig bestemmelse, men besluttet å gå inn for den. I begrunnelsen for dette het det i proposisjonen på s. 22:

«Da det vil kunne gå adskillig tid før der foreligger en ny lov i dette emne, som lovgivningen tidligere ikke har beskjeftiget sig med og som vil fremby mange vanskelige spørsmål, har man dog ansett det hensiktsmessig å foreslå komiteens utkast ophøiet til lov.»

#### 3.1.2 Kommunestyrelovene av 1938

Ved lovene av 10. juni 1938 om kommunestyre på landet og om kommunestyre i byene (kommunestyrelovene av 1938) - begge lovers § 31 - ble det åpnet adgang for kommunene til å etablere styre eller styre og råd for enhver kommunal bedrift. Styret, eventuelt sammen med rådet, skulle fungere som en «driftsledelse». For den type bedrifter som ikke hadde behov for «stadig tilskudd av herredskassen (bykassen) til driftsutgifter utenom renter» åpnet lovene for at styret (eventuelt styret og rådet) kunne få en større myndighet enn det som fulgte av begrepet «driftsledelse». Hadde bedriften bare et styre, kunne dette få den samme myndighet som den herredsstyret/bystyret kunne overføre til formannskapet.

Dersom bedriften hadde både styre og råd, kunne kommunestyret også til disse organer overføre myndighet som til formannskapet. I tillegg kunne det overføres endel myndighet som ellers ikke kunne overlates til formannskapet: bedriftens organer kunne inngå kontrakter som bandt bedriften utover en periode på 5 år, de

kunne opprette og nedlegge stillinger, og de kunne få en viss budsjettmyndighet. Lovutkastene ble fremmet av Den departementale Kommunallovkomite i komitéens «Innstilling II». Forslaget som gjaldt bestemmelse om interkommunalt samarbeid ble fremsatt i lovutkastets § 32 forsåvidt angikk landkommunene, og i § 33 forsåvidt angikk bykommunene. Forslagene og motivene til dem var imidlertid likelydende.

Lovforslaget lød (utkast til landkommunelov, Innstilling II, s. 39):

«To eller flere kommuner kan opprette et felles styre til løsning av en kommunal oppgave. Hvis det ikke er foreskrevet noget annet i lov, kan til dette styre overdras den myndighet som vedkommende kommuner blir enige om. Kommunene kan danne fellesskapet i selskapsform hvis dette ansees hensiktsmessig. Det som i § 31 er foreskrevet om kasserer og revisor skal også gjelde ved bedrift, organisert etter denne paragraf.»

I motivene til denne bestemmelse het det fra komitéens side (Innstilling II, s. 10):

«Det var i sin tid Formannskapslovskomiteens forutsetning at nærmere lov om sammenslutning av kommuner til fremme av særskilte formål (kommunelag) skulle utferdiges, og komitéen avgav i 1923 innstilling til sådan lov. Innstillingen har imidlertid ikke ledet til nogen lov, idet de økonomiske vanskeligheter for kommunene allerede på den tid var begynt å melde sig, og man fant det da ikke praktisk å fremme denne lovsak. *Nærværende komité* finner heller ikke grunn til nu å anbefale at der gis en særskilt lov om kommunelag. Man vil i § 32 bare foreslå den tilføielse at fellesskapet skal kunne dannes i selskapsform, hvis dette anses hensiktsmessig. *Formannen* optar likeledes forslag om tilsvarende regel for administrerende direktør som han har foreslått i § 31.»

Departementet sluttet seg til formannens syn på administrerende direktørs stilling når det gjaldt medlemskap i styret, og foreslo ellers å sløyfe siste punktum i § 32 første ledd som overflødig (Ot.prp. nr 1 (1938), s. 10). Stortinget fant at administrerende direktør burde kunne være fullt medlem av styret og eventuelt råd. Således het det i innstillingen fra kommunalkomiteén (Innst. O. X - 1938, s. 9):

«*Komiteén* mener at for administrerende direktør i felleskommunale styre, bør gjelde en annen regel enn i kommunale styre og råd. Det bør ikke være forbudt at han er stemmeberettiget medlem i felleskommunale styre og råd.»

Vedtaket om overdragelse av myndighet til et interkommunalt styre - det ville i praksis si samarbeidsordningens vedtekter - måtte etter lovens § 60 godkjennes av Kongen. Dette hadde også vært ordningen etter loven av 1921.

Den vedtatte lovtekst ble som § 32 i lovutkastet, jf over.

Hverken lovene av 1921 eller av 1938 forhindret kommunene fra å danne aksjeselskap - det være seg alene eller sammen med andre - andre kommuner, staten eller private. Dette ble også gjort i praksis. Den eneste begrensningen lå i at kommunestyret bare kunne beskjeftige seg med «kommunale anliggender». Etableringen av et aksjeselskap måtte derfor ha et formål som kunne omfattes av dette begrepet. Det var ingen særlige regler for kommunalt eide aksjeselskaper i den daværende aksjelov, lov av 19. juli 1910.

### 3.1.3 Kommunestyreløven av 1954 - fylkeskommuneløven av 1961

Da man fikk lov av 12. november 1954 om styret i herreds- og bykommunene (heretter kalt kommunestyreløven av 1954), ble det ikke gjort endringer i bestemmel-

sene om kommunale bedrifter og interkommunalt samarbeid, og spørsmålet om kommunenes mer forretningsmessige virksomhet ble ikke berørt under arbeidet med loven. Det ble det heller ikke i forbindelse med arbeidet med lov av 16. juni 1961 om fylkeskommuner (heretter kalt fylkeskommuneloven), da det i §§ 30 og 31 (senere §§ 28 og 29) ble fastsatt tilsvarende bestemmelser for fylkeskommunale bedrifter og interfylkeskommunalt samarbeid som de som var inntatt i kommune-styreløven.

### 3.2 AKSJESELSKAPSLOVEN AV 1957

Lov om aksjeselskaper 6. juli 1957 (som avløste aksjeloven av 1910) var fra aksjelovkomitéens side i utgangspunktet ment å skulle gjelde for alle selskaper med begrenset ansvar. Unntatt var bare samvirkelag og endel beslektede selskapsformer, samt selskaper som det var gitt særlover for.

I brev 18. desember 1952 til Justisdepartementet pekte Kommunal- og arbeidsdepartementet på de særlige problemer som gjaldt interkommunale selskaper, og henstilte til (Justis)departementet å unnta interkommunale virksomheter fra aksjelovens anvendelsesområde, dersom de ikke i stiftelsesgrunnlaget var betegnet som aksjeselskap. Bakgrunnen for denne henstillingen var at det etter departementets kjennskap til praksis var etablert interkommunalt samarbeid der deltakerne hadde begrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Departementet (Kommunal- og arbeidsdepartementet) pekte i brevet på den økte betydning slike selskaper hadde fått og ville komme til å få i fremtiden, og viste til at kommunelovene bare inneholdt ufullstendige bestemmelser om slike sammenslutninger. I brevet het det videre bl.a.:

«Vedtektene for de interkommunale selskaper varierer. I enkelte selskaper svarer deltakerkommunene helt ut for gjelden, som oftest proratarisk. I andre selskaper overtar kommunene ansvar for gjeld bare i henhold til særskilte garantivedtak, eller bare inntil et bestemt beløp fastsatt i vedtektene. En del selskaper er stiftet i aksjeselskaps former. En har også noen selskaper som i formen er ordinære aksjeselskaper, men i realiteten eies av en enkelt kommune, jfr. bl.a. A/S Oslo Sporveier. (...)

Etter dette departements mening bør det ikke bli spørsmål om å la loven omfatte de interkommunale selskaper uten at de særskilte forhold vedrørende disse selskaper i tilfelle blir nærmere utredet. (...)

Det kan være grunn til å ta opp til overveielse spørsmålet om å få nærmere utredet de interkommunale selskapers stilling. I sammenheng med dette kan det også være grunn til å ta opp til nærmere drøftelse de såkalte «kommunale aksjeselskaper» hvor en kommune i realiteten eier alle aksjer, men der hvor 2 aksjer av omsyn til aksjelovens § 3 er plassert på andre hender. Det ble forøvrig allerede i Ot.prp. nr 1 (1938) om lover om kommune-styre på landet og i byene uttalt at de spørsmål disse selskaper reiser, burde gjøres til gjenstand for nærmere utredning og drøftelse.»

Justisdepartementet sluttet seg til dette synet og uttalte i proposisjonen (Ot.prp. nr 4 (1957), s. 22) bl.a.:

«Departementet er i det vesentlige enig i det som her er anført vedrørende de interkommunale selskaper. Felleskommunale foretagender av den omhandlede art har ofte en overveiende offentligrettslig karakter og står også ellers i en så vidt særegen stilling at det etter departementets mening ikke er grunnlag for å kreve at de organiseres i aksjeselskaps form. Departementet har derfor i sitt utkast tatt dem med blant de selskaper som aksjeloven ikke får anvendelse på med mindre de er stiftet som aksjeselskap, jfr. § 4 i depar-

tementets utkast. Unntaksbestemmelsen for kommunale selskaper tar etter utkastet sikte bare på *felles* kommunale foretagender, dvs. sammenslutninger som dannes med to eller flere kommuner (fylkeskommuner) som deltakere. Økonomiske foretagender som drives av en enkelt kommune, og som formelt er organisert som et selvstendig selskap, men som i realiteten er en kommunal bedrift, vil derfor etter utkastet omfattes av kravet til aksjeselskaps form, på samme måte som de selskaper som i realiteten er rene statsforetagender...»

Under sakens behandling i Stortinget fikk departementenes syn gjennomslag, og interkommunale selskaper ble således unntatt fra aksjelovens virkeområde.

### 3.3 AKSJESELSKAPSLOVEN AV 1976

Under arbeidet med forslag til ny lov om aksjeselskaper (lov av 4. juni 1976 nr 59, heretter kalt aksjeloven) fremmet aksjelovutvalget forslag om at unntaket for interkommunal virksomhet skulle videreføres i den nye loven. Noen nærmere begrunnelse for dette punktet i lovforslaget ble ikke gitt, og forslaget ble videre fremmet uten merknader både i departementets innstilling, Ot.prp. nr 19 (1974-75) og i komitéinnstillingen, Innst.O. nr 50 (1975-76). Begrunnelsen for unntaket må derfor antas å være den samme som for loven av 1957.

### 3.4 SELSKAPSLOVEN AV 1985

Ved vedtakelsen omfattet lov om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper av 21. juni 1985 nr 83 (heretter kalt selskapsloven) også inter(fylkes)kommunale selskaper. Det var ikke gjort unntak for slike selskaper fra lovens § 1-1, som fastsatte at loven skulle gjelde «når en økonomisk virksomhet utøves for to eller flere deltakeres felles regning og risiko, og minst en av deltakerne har et ubegrenset, personlig ansvar for virksomhetens samlede forpliktelser». Loven skulle også gjelde «hvor to eller flere deltakere har et ubegrenset ansvar for deler av forpliktelsene når disse deler til sammen utgjør virksomhetens samlede forpliktelser».

Ved lov av 27. juni 1986 nr 49 fikk selskapsloven § 1-1 et nytt femte ledd som unntok inter(fylkes)kommunale selskaper fra lovens virkeområde, «(n)år ikke annet er avtalt».

Bakgrunnen for endringen fremgår av Ot.prp nr 52 (1985-86) der det på s. 1 bl.a. heter:

«... Etter selskapsloven § 1-1 omfatter selskapsloven interkommunale selskaper opprettet i medhold av kommunestyreløven § 29 og selskaper opprettet med hjemmel i fylkeskommuneløven § 31, dersom selskapene driver «økonomisk virksomhet.» Kommunaldepartementet har i brev ... til Justisdepartementet pekt på at de beste grunner taler for at de nevnte selskaper holdes utenfor selskapsloven. I brevet heter det bl.a.:

«Bakgrunnen for opprettelse av slike styrever er at kommunene skal løse en kommunal oppgave, - som regel uten at formålet med driften er at den skal gi økonomisk gevinst. Ofte vil oppgaven være pålagt kommunene i lov. Se som eksempel lov om samordnet næringsmiddelkontroll av 17. mars 1978 nr 6 og forurensningsloven av 13. mars 1981 nr 6. Det økonomiske moment er her lite fremtredende. Imidlertid synes det ikke naturlig å betegne dette som ideell virksomhet, som ofte sies å være motsetningen til økonomisk virksomhet. Kommuneløven og fylkeskommuneløven er imidlertid ikke til hinder for opprettelse av selskaper som driver mer tradisjonell næringsvirksomhet. Vi vil her nevne som eksempel sagbruk og andre industribedrifter. Kommunale, fylkeskommunale og interkommunale selskaper kan



gi økonomisk overskudd uten at dette er enformålet med virksomheten. Dette gjelder f.eks. elektrisitetsverker, transportselskaper m.m.»

Justisdepartementet sluttet seg til Kommunaldepartementets syn, og fremmet lovendringsforslag i samsvar med den lovtekst som ble vedtatt, jf foran.

### 3.5 KOMMUNELOVEN AV 1992

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107 (heretter kalt kommuneloven) har i likhet med de tidligere (fylkes)kommunelover bestemmelser som gir adgang til opprettelse av eget styre for kommunale og fylkeskommunale bedrifter - herunder inter(fylkes)kommunale virksomheter. Rammene for disse virksomhetene omtales nedenfor i "*Kommunal virksomhet - organisering innenfor kommunelovens system - gjeldende rett*" i kap. 4, under pkt. 4.3 og 4.4.

Både i den offentlige utredning som lå til grunn for lovforslaget (NOU 1990:13) og i odelstingsproposisjonen (Ot.prp. nr 42 (1991-92)) ble det understreket at det var behov for en gjennomgang av gjeldende regelverk for kommunale selskapsdannelser og annen kommunal organisering av særlig virksomhet. Det ble understreket at det ville være nødvendig å vurdere behovet for egne lovregler for dette saksfeltet. Det ble imidlertid konkludert med at spørsmålet burde utredes særskilt av et eget utvalg på et senere tidspunkt. I Ot.prp. nr 42 (1991-92) uttaler departementet på s. 120 om dette bl.a.:

«Det synes i stadig stigende utstrekning å bli vanlig at kommuner/fylkeskommuner skiller ut deler av sin virksomhet (hvor det er lovlig adgang til det), og organiserer denne virksomheten i form av privatrettslige sammenslutninger - aksjeselskaper, stiftelser o.l. Dagens kommunelover har ingen særskilte bestemmelser om dette, og det samme gjelder for særlovgivningens del. Rettstilstanden på området er uklar på flere punkter, også når det gjelder grensene for de områder hvor det er adgang til å skille ut virksomheten i form av slike sammenslutninger. I likhet med Kommunelovutvalget legger departementet til grunn at det har vist seg å være behov for å kunne organisere deler av den kommunale virksomhet i form av heleide kommunale selskaper. Den aktuelle problemstilling er på denne bakgrunn ikke om selskapsorganisering i det hele tatt skal tillates eller ikke. Det er mer aktuelt å foreta en nærmere grenseoppgang mellom de områder hvor kommunen/fylkeskommunen skal kunne organisere virksomhet i form av privatrettslige sammenslutninger, og de felt hvor virksomheten må drives innenfor det ordinære forvaltningssystemet. Departementet mener at det er ønskelig å utrede temaet selskapsorganisering av kommunal virksomhet ytterligere. Det foreligger ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere og ta stilling til eventuelle lovregler om etablering av kommunale/fylkeskommunale selskaper. Det tas derfor sikte på å nedsette et eget utvalg til å utrede disse spørsmål, slik Kommunelovutvalget foreslår. Et slikt utvalg bør på bred basis vurdere ulike sider av selskapsorganisering av kommunal/fylkeskommunal virksomhet - herunder selskapsorganisering av interkommunalt samarbeid - og lovregulering i den forbindelse. Sett i forhold til kommuneloven innebærer selskapsorganisering en stor grad av fristilling. Dette kan vanskeliggjøre den politiske styring av virksomheten. Et hovedspørsmål er derfor om det bør innføres særlige lovregler for å ivareta offentlige hensyn, herunder spørsmålet om innføring av en egen lov for kommunale/interkommunale selskaper. Utvalget bør også vurdere spørsmålet om hvor man skal trekke grensen for hvilke områder som er aktuelle for selskapsorganisering. Utredningsarbeidet bør dessuten omfatte kommunal/fylkeskommunal deltagelse

i selskaper m.v. sammen med private og også kanalisering av kommunale/fylkeskommunale oppgaver til private, se nedenfor.»

På denne bakgrunn ble utvalget til vurdering av behovet for særlige lovregler for organisering av (fylkes)kommunal og inter(fylkes)kommunal virksomhet og for eventuelt å fremme forslag til slike lovregler, nedsatt ved kongelig resolusjon av 11. desember 1992. Om utvalgets mandat, se "[Utvalgets mandat, sammensetning m.v.](#)" i kap. 1.

## KAPITTEL 4

## **Kommunal virksomhet - organisering innenfor kommunelovens system - gjeldende rett**

### **4.1 GENERELT OM KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL VIRKSOMHET**

#### **4.1.1 Bakgrunn og innledning**

I middelalderen var små lokalsamfunn selvstyrte gjennom tingskipnaden, men under det dansk-norske eneveldet lå det lokale selvstyret nede. Under og tildels etter denne tiden bestemte statens behov inndelingen av landet i mindre forvaltningsmessige enheter for forsvar, kirken, rettsvesen og skatteinnkreving. Statens representanter - embets- og tjenestemenn - forvaltet de enkelte enheter. Med formannskapslovene av 1837 ble den historiske arv med de små lokalsamfunn tatt opp igjen. Disse lovene la grunnlaget for utviklingen av det kommunale selvstyret slik vi kjenner det idag. Innbyggerne såvel på landet som i byene fikk større mulighet til å avgjøre lokale saker gjennom de formannskap som ble etablert. De to lovene gikk ikke inn på hvilke oppgaver som skulle være kommunale og hvilke som fremdeles skulle være statlige. I særlover ble imidlertid kommunenes oppgaver nærmere fastlagt, og frem til århundreskiftet var de fire sentrale virkeområdene fattigvesen, skolevesen, kirkevesen og veivesen.

Formannskapslovene av 1837 ble senere avløst av nye kommunelover av henholdsvis 1921, 1938 og 1954. I 1961 fikk man en egen lov om fylkeskommuner og i 1992 ble det vedtatt en felles lov for kommuner og fylkeskommuner (lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107) - i utredningen her betegnet som kommuneloven.

Det var imidlertid etablert et forvaltningsorgan på fylkesnivå før man fikk fylkeskommuneloven av 1961. Allerede ved loven av 1837 fikk landkommunene sitt «amtsformannskap» bestående av ordførerne i landkommunene i amtet, amtmannen og fogdene. Siden den tid har fylkeskommunen fra å være en «sekundærkommune» som i hovedsak hentet sine inntekter og oppgaver fra primærkommunene, utviklet seg til å bli et eget forvaltningsnivå ved siden av den statlige fylkesforvaltning. Fylkeskommunen er imidlertid ikke en forvaltningsenhet overordnet kommunene i fylket.

Lovene om kommuner og fylkeskommuner har, som de opprinnelige formannskapslovene av 1837, bare gitt en ramme for hvorledes kommunene skal organiseres og drives. Lovene ga ikke, og gir heller ikke idag, noen nærmere anvisning på hva som skal være de kommunale virkeområder. Fremdeles må man til særlovgivningen for å finne hvilke oppgaver som kommuner og fylkeskommuner er pålagt. I tillegg til de lovpålagte oppgaver kan både kommuner og fylkeskommuner påta seg oppgaver på frivillig basis, i kraft av sin autonomi, og det gjør de også i stor utstrekning. Alt i alt arbeider både kommuner og fylkeskommuner på de fleste felt av samfunnslivet. I kapitlet her gis en fremstilling av de organiseringsformer kommuner og fylkeskommuner er henvist til å benytte seg av når de skal drive virksomhet i egen regi, dvs. innenfor kommunen eller fylkeskommunen selv. I "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgevingen - gjeldende rett*" i kap. 5 gis en fremstilling av de øvrige organiseringsformer som kommuner og fylkeskommuner i endel sammenhenger har adgang til å bruke. Nedenfor under pkt. 4.1.2 gis det en kortfattet oversikt over kommuners og fylkeskommuners forskjelligeartede oppga-

ver, og under pkt. 4.1.3 gjennomgås, likeledes kortfattet, disse oppgavenes forskjellige karakter i forvaltningsrettslig sammenheng. Fremstillingen er bare ment å gi en bakgrunn for gjennomgangen i dette kapitlet og i "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgivningen - gjeldende rett*" i kap. 5 av de organiseringsformer som kommuner og fylkeskommuner har mulighet til å benytte seg av. En beskrivelse av hvilke organiseringsformer som kommuner og fylkeskommuner rent faktisk benytter seg av, er gitt i "*Organisasjonsformer i praksis - utbredelse og erfaringer*" i kap. 6. I "*Kommunenes organisering av virksomhet - rettslige rammer*" i kap. 7 er drøftet i hvilken utstrekning kommunene rettslig sett har adgang til å privatisere de oppgaver som de idag har eller som de har påtatt seg.

I utvalgets fremstilling vil det, dersom noe annet ikke fremgår av sammenhengen, med «kommune» menes både kommune og fylkeskommune. Med «kommunestyre» og «formannskap» vil det - også dersom ikke annet fremgår av sammenhengen - menes h.h.v. «kommunestyre og fylkesting» og «formannskap og fylkesutvalg».

#### 4.1.2 Kommunenes og fylkeskommunenes virkeområder idag

Kommunens kompetanse er etter langvarig og sikker praksis negativt avgrenset. Kommunen kan ut fra sitt kompetansegrunnlag fritt ta på seg de oppgaver den ønsker, men innenfor de til enhver tid gjeldende rettslige rammer. I tillegg kommer de oppgaver som kommunene er pålagt å utføre.

Kommunens og fylkeskommunens lovpålagte oppgaver fremgår, som nevnt foran, også idag av særlovgivningen. Hovedinnsatsområdene gjenspeiles i den obligatoriske oppstilling i kommuners og fylkeskommuners drifts- og kapitalbudsjetter.

De seks hovedkapitlene i kommunenes og fylkeskommunenes budsjetter som omfatter de forskjellige kommunale og fylkeskommunale sektorer, er

- undervisning
- helsevesen, sosiale tjenester, pleie og omsorg
- boligformål, tiltaks- og næringsformål, miljø- og naturvernformål
- kultur- og kirkeformål
- tekniske formål og
- samferdselsformål.

Inndelingen i hovedkapitler avspeiler det som kan karakteriseres som kommunenes og fylkeskommunenes primæroppgaver. Endel av disse oppgavene er lovpålagt, mens endel oppgaver betraktes som sentrale, kommunale oppgaver uten at de direkte er pålagt kommunene. Når det f.eks. gjelder undervisning, har kommunene en plikt etter grunnskoleloven til å gi alle et tilbud om ni års skolegang. Kommunene har også ansvaret for grunnskoleopplæringen for funksjonshemmede barn, og de har ansvaret for voksenopplæringen innenfor rammen av grunnskoleloven. Under undervisningskapitlet føres imidlertid også kommunenes utgifter til drift av barnehager. På dette feltet er ikke kommunenes rettslige utbyggings- og driftsansvar så absolutt som når det gjelder grunnskolen, men det betraktes likevel som et sentralt innsatsområde for kommunene.

Det er innenfor sektoren helsevern, sosiale tjenester, pleie og omsorg at kommunene har de største utgiftene på sine driftsbudsjetter. Kommunene har ansvaret for primærhelsetjenesten og fyller sine oppgaver på denne sektoren enten ved å ansette helsepersonell selv, eller ved å inngå avtaler med leger, fysioterapeuter osv. om driftsstøtte. På samme måte har kommunene ansvaret for tilbudet om hjemme- sykepleie, sykehjem og f.eks. boformer som tilbyr heldøgns omsorg og pleie. Ved

HVPU-reformen ble også omsorgen for psykisk utviklingshemmede et kommunalt ansvar.

Det er kommunene som skal yte den enkelte sosialhjelp - enten økonomisk eller ved annen bistand og/eller opplæring, og kommunene har også et stort ansvar innen rusmiddelomsorgen og barnevernet.

Når det gjelder flyktninger og asylsøkere, er det staten som har det overordnede ansvar for disse, men det er kommunene som, etter avtale med staten, påtar seg ansvaret for flyktningenes bosetting osv.

Innenfor sektorene boligformål og tiltaks- og næringsformål har kommunene ofte påtatt seg ansvar utover det rene planarbeidet. Kommunene tilrettelegger tomtearealer både til boliger og til industri- og annen forretningspreget virksomhet. Dette kan foruten fremføring av vei, vann og kloakk til de aktuelle områdene, også omfatte anskaffelse og tilrettelegging av selve byggeområdet. Dette er typiske oppgaver som kommunene påtar seg frivillig for å fremme bosetting og næringsgrunnlag i den enkelte kommune, og som i mange tilfeller innebærer store kommunale uttellinginger. Også av den grunn inngår kommunene ofte i et samarbeide med private på disse feltene.

Kommunene har store oppgaver innenfor miljøvernsektoren, såvel på planleggingssiden, som i egenskap av forvaltningsmyndighet.

Når det gjelder kultur- og kirkeformål, har kommunene en plikt til å drive folke- og skolebibliotek. Kommunene har videre en plikt til å vedlikeholde kirkebygg og bygge nødvendige kirker. Kommunene har likeledes ansvaret for anlegg og drift av kirkegårder. Utover de rent pliktmessige oppgaver, påtar kommunene seg ofte å drive eller yte bidrag til museer, kinoer og teatre, idrett osv.

På den tekniske sektor har kommunene foruten utgifter til drift av bygningsadministrasjonen med ansvaret for arbeidet etter f.eks. plan- og bygningsloven og delingsloven, i de fleste tilfelle også utgifter i forbindelse med drift av vannverk, renseanlegg, behandling av forbruksavfall o.l. Kommunene har også ansvaret for brannvernet på det lokale plan, og i mange tilfelle organiseres elektrisitetsforsyningen gjennom et kommunalt energiverk.

Innenfor samferdsel har kommunene oppgaver når det gjelder bygging og vedlikehold av kommunale veier, og ikke sjelden driver de trafikksselskap - alene eller i samarbeid med andre (kommuner, fylkeskommuner, private). Kommunene langs kysten har også ansvar for fyrlys og sjømerker og for kaier og havner.

Kommunene står for innkreving av inntekts- og formuesskatt og behandler søknader om nedsettelse eller ettergivelse av ilignet skatt (innenfor visse beløpsgrenser).

For fylkeskommunene er innsatsområdet innenfor undervisningssektoren den videregående opplæring. Dette inkluderer også ansvaret for voksenopplæringen på dette feltet og for spesialundervisning til elever som trenger det.

Også for fylkeskommunene er det kapitlet helsevern, sosiale tjenester, pleie og omsorg som representerer den største utgiftsposten. Fylkeskommunene har ansvaret for både somatiske og psykiatriske sykehus og institusjoner og for spesialisthelsetjenesten utenfor institusjon. Videre har fylkeskommunene ansvaret for institusjonsplassene innen rusmiddelomsorgen og barnevernet, og de har ansvaret for den offentlige tannhelsetjenesten i fylkene.

Fylkeskommunene har ikke noe særskilt ansvar innenfor kirkesektoren, men når det gjelder kultursiden, er de bl.a. pålagt å opprette og drive fylkesbibliotek. Ellers påtar fylkeskommunene seg forskjellige oppgaver innenfor denne sektoren, på samme måte som kommunene gjør, men fylkeskommunenes engasjement gjelder gjerne oppgaver av noe større art enn det som den enkelte kommune kan påta seg.

Fylkeskommunene er gjennom plan- og bygningsloven pålagt oppgaver med planlegging på fylkesnivå. Ellers er både kraftforsyning og renseanlegg, avløpssamband o.l. mange ganger organisert gjennom fylkeskommunale tiltak.

På samferdselssektoren har fylkeskommunene særlig utgifter til fylkesveier og transportselskaper, men de har også forvaltningsoppgaver som f.eks. tildeling av transportkonsesjoner både i og utenfor rute.

I henhold til rapporten fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, juni 1994, gikk i 1991 44,8 % av kommunesektorens driftsutgifter til helsevern, sosiale tjenester og pleie og omsorg, mens 25 % gikk til undervisning. Når det gjelder inntekter, får kommunesektoren noe under 50 % av disse fra de direkte skattene, mellom 30 og 40 % kommer som overføringer fra staten. Det resterende utgjøres av kommunale avgifter, renter m.m. (inntektstallene fra 1993). Dette er imidlertid gjennomsnittstall. Strukturen på inntektssammensetningen kan variere sterkt - særlig for kommunene, men også blant fylkeskommunene gjør det seg gjeldende store forskjeller.

Som det er understreket foran, har kommunene både lovpålagte oppgaver og oppgaver som de har valgt å ta på seg. I loven av 1992 heter det i § 2 at loven gjelder for «kommuners og fylkeskommuners virksomhet», en formulering som synes å fastslå at det ikke er noen skranker for de oppgaver en kommune/ fylkeskommune kan påta seg, utover det som måtte finnes av skranker i lovverket ellers. Det er imidlertid også idag spørsmål som vil falle utenfor det en kommune kan behandle eller ha beslutningsmyndighet over, men det dreier seg under enhver omstendighet om forhold som ikke har betydning for utvalgets arbeid. Det sentrale er at for den virksomhet som kommuner og fylkeskommuner driver, er det kommunelovens regler for organisering, saksbehandling, delegasjon av myndighet osv. som i all hovedsak gjelder. For de lovpålagte oppgaver var det tidligere ofte angitt særskilte saksbehandlingsregler m.v. i vedkommende særlov. I forbindelse med den nye kommunelovens ikrafttreden ble særlovgivningen gjennomgått med sikte på å harmonisere regelverkene, og i hovedsak kan det nå sies at så godt som alle kommunale oppgaver som kommunen eller fylkeskommunen løser innenfor kommunen/fylkeskommunen selv, må behandles etter de regler som er nedfelt i kommuneloven. Dette gjelder med bare noen få unntak som det ikke er grunn til å gå inn på her.

I prinsippet er det således vide rettslige rammer for kommunal og fylkeskommunal virksomhet, selv om de økonomiske rammevilkår og begrensningene i adgangen etter kommuneloven til f.eks. å ta opp lån eller gi garantier, rent faktisk setter skranker for omfanget av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet i den utstrekning virksomheten skal drives innenfor kommunen/fylkeskommunen selv.

#### **4.1.3 Forvaltningsmyndighet, tjenesteyting og næringsvirksomhet**

Kommunal og fylkeskommunal virksomhet kan inndeles etter art, som foran: undervisning, helsevern, miljøvern osv. Det er imidlertid også vanlig å inndele ordinær kommunal og fylkeskommunal virksomhet etter dens karakter, og da gjerne i to hovedkategorier:

1. Utøvelse av forvaltningsmyndighet.
2. Tjenesteyting (lovpålagt eller frivillig).

I tillegg til disse to hovedgrupper av virksomhet, kan kommuner og fylkeskommuner drive

3. Næringsvirksomhet.

Under utøvelse av disse forskjellige typer virksomheter vil kommunen og fylkeskommunen også i mange sammenhenger opptre som privat part, f.eks. ved inngåelse av kontrakter om leie av kontorlokaler, kjøp av materiell m.v. Kommunen og fylkeskommunen er også arbeidsgiver i likhet med de fleste andre foretak.

Ofte vil det være klart i hvilken av disse kategorier den enkelte kommunale virksomhet hører hjemme. Tildeling av byggetillatelse eller utskrivning av eiendomsskatt representerer uten tvil utøvelse av forvaltningsmyndighet - og vedtakene må ha hjemmel i lov. På noen områder er kommunene forpliktet til å utøve forvaltningsmyndighet (de plikter således å ta stilling til søknader om byggetillatelse), på andre områder foreligger ikke en slik plikt (de plikter ikke å skrive ut eiendomsskatt selv om vilkårene for slik utskrivning foreligger). Når det gjelder tjenesteyting, er det også enkelte oppgaver som kommunene og fylkeskommuner plikter å oppfylle, mens andre er basert på frivillighet fra kommunenes side.

Kommunene plikter å etablere og drive grunnskoler slik at opplæringsretten og -plikten for den enkelte kan bli oppfylt. Dette er etter sin art tjenesteyting, men innenfor slik tjenesteyting utøves det også ofte forvaltningsmyndighet. F.eks. kan det fattes vedtak om endring av kretsgrenser, flytting av en elev fra en skole til en annen, disiplinære tiltak, karakterfastsetting m.v. Fylkeskommunenes ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten representerer en lovpålagt plikt til tjenesteyting overfor de grupper som omfattes av ordningen. Tjenesten må riktignok ikke utføres av fylkeskommunenes egne ansatte, men fylkeskommunene skal dekke utgiftene ved tjenesten. En slik mulighet for blandet ordning (plikt til å sørge for at en tjeneste er tilgjengelig, men ikke til å la tjenesten utføres av egne ansatte), har man på flere felt. Særlig viktig er det innenfor primærhelsetjenesten.

Med ikke-lovpålagt tjenesteyting siktes det her til tjenesteyting der kommunene/fylkeskommunene hverken har plikt til selv å yte tjenesten eller har et lovpålagt ansvar for at slik tjeneste etableres. Etablering og drift av vannverk er et eksempel på dette. Ofte er slike tjenester opprinnelig etablert av private, som regel med sikte på en begrenset krets. Kommunal overtakelse skjedde da ikke sjelden ut fra ønsket om å kunne yte tjenesten overfor kommunens innbyggere generelt og gjøre tjenesten uavhengig av et privat markedsbasert grunnlag - noe det kanskje ikke var forretningsmessig basis for. Etterhvert har den ikke-lovpålagte tjenesteyting utviklet seg til å gjelde andre viktige oppgaver som faktisk etterspørres i kommunene, men som ikke ville blitt dekket i det hele tatt eller blitt dekket på lite ønskede vilkår eller forøvrig på en mindre ønsket måte av private. Flere slike oppgaver er etterhvert betraktet som liggende innenfor det offentliges ansvarsområde, som f.eks. å drive rutetrafikk med båt eller buss også på strekninger med svakt trafikkgrunnlag.

Mye av denne tjenesteytingen har hatt monopolkarakter fordi det faktisk ikke har vært andre som har vært interessert i å drive den samme type virksomhet.

Gjennom de siste ti-år har fylkeskommunene, og kanskje særlig kommunene, også tatt på seg å yte tjenester utenfor de felt som tradisjonelt har vært betraktet som primærområdene. De kommunale musikkskolene er et eksempel på dette.

Endel typer av tjenesteyting grenser til næringsvirksomhet. Både etablering og drift av kino og andre virksomheter innen f.eks. kultur og idrett, kan ha elementer av begge deler i seg. Det gjelder også virksomhet som etableres med sikte på å styrke eller utvikle et bestemt næringsområde innen kommunen, så som skiheiser som anlegges av kommunen for å styrke turistnæringen. I vurderingen av kommunalt engasjement i slike saker teller også muligheten for en rimelig avkastning på den kapital som kommunen har tilført virksomheten. Også når kommunen eller fylkeskommunen opptre som privat part, kan det oppstå særlige problemer knyttet til det faktum at det dreier seg om et offentlig organ. I utgangspunktet skulle ikke en kommune eller fylkeskommune som opptre som privat part, være i noen annen

rettslig stilling enn andre. For de kommunale og fylkeskommunale organer som skal ta beslutninger i saker der kommunen eller fylkeskommunen opptrer som privat part, gjelder imidlertid fremdeles saksbehandlingsreglene i kommuneloven og f.eks. bestemmelsene i forvaltningsloven om inhabilitet. Videre kan det i en virksomhet som etter sin art er næringsmessig, være blandet inn elementer av forvaltningsmyndighet. Et eksempel er en kommunes salg av subsidierte boligtomter etter f.eks. sosialt bestemte fordelingsprinsipper.

## 4.2 ORDINÆRE KOMMUNALE ORGANER OG DE RETTSLIGE RAMMER FOR DERES VIRKSOMHET

### 4.2.1 Innledning

I dette kapitlet og i "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgivningen - gjeldende rett*" i kapittel 5 vil utvalget se nærmere på forskjellige selskaps- eller organisasjonsformer i et kommunalt og fylkeskommunalt perspektiv. Først gjennomgås kort de ordinære kommunale og fylkeskommunale organer (pkt 4.2).

Derneft gjennomgås de muligheter kommunene og fylkeskommunene har innenfor rammen av kommuneloven til å danne selvstendige styrer for særskilte virksomheter (pkt. 4.3 og 4.4).

Ett av formålene med utarbeidelsen av kommuneloven av 1992 var å legge til rette for en størst mulig grad av frihet for kommunene til å organisere sin virksomhet slik de fant det mest hensiktsmessig. Ikke bare preger dette formålet selve kommuneloven, men det ble også i proposisjonen til loven trukket opp retningslinjer for tilpasning av kommunal og fylkeskommunal særlovgivning til prinsippene i kommuneloven om en stor grad av organiseringsfrihet. Stortinget ga sin tilslutning til disse retningslinjene. Ved Ot.prp. nr 59 (1992-93) ble det fremmet forslag om endringer i særlovgivningen, hvoretter kommunene i stor grad ble gitt adgang til selv å bestemme hvorledes oppgavene som kommunene hadde etter denne lovgivningen, organisatorisk ble løst i den enkelte kommune. Stortinget sluttet seg i hovedsak til forslagene i proposisjonen. Som en følge av dette falt de fleste av de tradisjonelle særlovsnemndene som f.eks. bygningsråd, skolestyre, helse- og sosialstyre og samferdselsstyre bort som lovpålagte organer fra 1. januar 1994, og kommunene fikk adgang til selv å ta stilling til hvilke organer i kommunen som skulle ha ansvaret for det saksfelt som de forskjellige lovene omhandlet.

I selve kommuneloven er det likevel gitt en del bestemmelser om obligatoriske organer, som er tillagt lovbestemte oppgaver innenfor kommunens egenforvaltning. Kommunen står fritt til også å legge andre oppgaver til disse organene. Videre angir loven hvilke andre organer kommunene kan ha, og hvilke administrative stillinger som er obligatoriske.

I dette kapittel gis en oversikt over ordinære kommunale organer og rammene for deres virksomhet. Siktemålet er å beskrive i grove trekk de rettslige rammer om interkommunalt samarbeid og kommunale styrer/bedrifter av ulike slag.

De obligatoriske organene og stillingskategoriene er det redegjort for nedenfor i 4.2.2. De ikke-obligatoriske organene er det redegjort for under pkt 4.2.3. Av særskilt interesse i forhold til utvalgets mandat er styrene som er hjemlet i kommuneloven §§ 11 og 27. Slike ikke-obligatoriske organer omtales kort under pkt. 4.2.4. Det er ellers gitt en fyldigere fremstilling i pkt. 4.3 (§ 11) og 4.4 (§ 27).



## 4.2.2 Obligatoriske organer og stillinger etter kommuneloven

### 4.2.2.1 Kommunestyret

#### 4.2.2.1.1 Generelt

Kommunestyret er kommunens øverste organ, jf kommuneloven § 6. Kommunestyret er øverste ansvarlige for alle sider ved den kommunale forvaltning. Dette ansvaret kommer også til uttrykk i kommuneloven § 60 der det uttrykkelig er presisert at kommunestyret og fylkestinget har «det øverste tilsyn med den kommunale forvaltning, og kan forlange enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse. De kan omgjøre vedtak av andre folkevalgte organer eller administrasjonen i samme utstrekning som disse kunne omgjøre vedtak selv...». Kommunestyret er det eneste kommunale organ som har slik generell kompetanse nedfelt i loven.

Kommunestyret er enn videre det eneste kommunale organ der medlemmene er direkte folkevalgt. Medlemmer i underordnede organer som f.eks. formannskap, faste utvalg osv. blir med få unntak, nevnt nedenfor under pkt. 4.3 og 4.4 (h.h.v. styre for kommunal bedrift og styre for interkommunalt samarbeidstiltak) og pkt. 4.2.2.4 (partssammensatt utvalg), valgt av kommunestyret. Kommunestyremedlemmene er i all hovedsak valgt på politisk grunnlag, selv om man i enkelte kommuner fra tid til annen også har valgt der det forekommer upolitiske lister.

På dette grunnlag blir kommunestyret det sentrale organ for utformingen av den politikk som skal føres i lokalsamfunnet. Av praktiske årsaker vil kommunestyret ofte måtte nøye seg med å trekke opp de store linjer og legge de økonomiske og andre rammer for den kommunale virksomhet, mens det gjennom sin delegasjonsadgang, jf nedenfor, i stor utstrekning overlater detaljutformingen og detaljstyringen til underordnede organer. I siste ledd har administrasjonen ansvaret for å gjennomføre planer og sette i verk tiltak. Også for virksomheter delegert til slike underordnede organer beholder imidlertid kommunestyret det øverste politiske ansvar.

#### 4.2.2.1.2 Kommunestyrets myndighet

Det kan være grunn til å understreke at kommuneloven bare regulerer kommunestyrets og andre kommunale organers myndighet innenfor kommunen som rettssubjekt. Når kommunal virksomhet er organisert som f.eks. aksjeselskap, stiftelse eller annet, skjer styringen av virksomheten etter reglene som gjelder for vedkommende organiseringsform, se "[Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallov-givningen - gjeldende rett](#)" i kap. 5.

Kommunestyrets generelle myndighet innenfor kommunen er nedfelt i § 6 i kommuneloven: Kommunestyret og fylkestinget «treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen...». Med «vedtak» menes ikke bare vedtak i forvaltningsrettslig forstand. Det siktes til alle typer beslutninger som skal tas av kommunen, enten det er innenfor virksomheter som kommunen er pålagt eller på annen måte har ansvar for etter særlovgivningen, eller som kommunen frivillig har tatt på seg. Det inkluderer også beslutninger knyttet til den virksomhet som ikke er utadrettet, kommunens interne virksomhet. I begrepet «vedtak» ligger også beslutninger om beskatning, avgifter og avgiftsnivå, og anvendelsen av kommunens tilgjengelige midler, se nedenfor om budsjettmyndighet, alt innenfor gjeldende rettslige rammer for de ulike gjøremål.

Begrepet «treffe vedtak» innbefatter også avgivelse av uttalelser, som f.eks. etter konsesjonsloven § 21 første ledd (lov 31. mai 1974 nr 19).

Kommunestyrets myndighet etter § 6 er negativt avgrenset på den måte at kommunestyret fatter vedtak på vegne av kommunen i den utstrekning annet ikke er bestemt ved lov (eventuelt i forskrift gitt med hjemmel i lov).

Først og fremst er kommunestyrets myndighet begrenset av de materielle og prosessuelle rammer som på de forskjellige områder av samfunnslivet er nedfelt i lov eller som følger av alminnelige rettsgrunnsetninger.

Derneft legger kommuneloven selv kompetanse for enkelte typer av saker til andre organer enn kommunestyret, som f.eks. kontrollutvalg som har eksklusiv kompetanse når det gjelder ansettelse av kommunerevisjonens personale.

I tillegg kan særlovgivningen legge konkret angitte oppgaver til særlige organer i kommunen. Som en følge av den harmonisering som har funnet sted mellom kommuneloven og særlovgivningen, jf foran under pkt. 4.2.1, følger det nå bare unntaksvis av særlovgivningen at kommunens vedtak skal fattes av særskilt angitte organer.

Innenfor disse rammene, og innenfor kommunens geografiske avgrensning, har kommunestyret all myndighet i saker som behandles av kommunen. Det fremgår imidlertid av lovens § 6 at kommunestyret kan delegerer myndighet til andre, jf om delegasjon etter kommuneloven under pkt. 4.2.2.1. I tillegg kan det forekomme særskilte delegasjonsbestemmelser i særlovgivningen.

#### 4.2.2.1.3 *Delegasjon fra kommunestyret*

##### a) Innledning

Det er ikke praktisk mulig for kommunestyret selv å behandle alle saker for kommunen. Loven gir derfor kommunestyret en vid delegasjonsadgang. Kommunestyret kan delegerer myndighet i alle de tilfelle der loven ikke selv oppstiller en grense for delegasjon. Fordi delegasjonsadgangen er så vid, er det viktig at kommunestyrets delegasjonsvedtak blir klart utformet, slik at man unngår kompetansestrid mellom de forskjellige utvalg (f.eks. sektorutvalg og administrasjonsutvalg, se nedenfor) eller mellom utvalg og administrasjonen, dvs. administrasjonssjefen.

##### b) Grenser for delegasjon

Grensene for delegasjonsadgangen fremgår av kommunelovens enkelte bestemmelser om underordnede organer og administrative stillinger. For de sakstyper der loven ikke åpner for delegasjon, er dette kommet til uttrykk ved at det i den aktuelle lovbestemmelse heter at vedtak skal fattes av kommunestyret «selv». Etter kommuneloven skal kommunestyret selv fatte vedtak om slike overordnede forhold som fastsettelse av antall kommunestyremedlemmer, valg av styringssystem, tildeiling av ledelsesansvar til enkeltmedlemmer av kommunerådet, fastsettelse av retningslinjer for de ansattes møterett i kommunale nemnder, utarbeidelse av forskjellige reglementer for saksbehandling, føring av møtebok, skyss- og kostgodtgjørelse for folkevalgte, regler om avholdelse av lukkede møter i visse typer saker m.v. Videre skal kommunestyret selv fatte vedtak i saker som er av sentral betydning for kommunen, for forvaltningen av den og av dens økonomi, og der det således er viktig at det er kommunens øverste myndighet som fatter vedtak.

Kommuneloven § 28 åpner for at kommunen kan gi «en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale, samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på kommunens eller fylkeskommunens vegne». Myndigheten til å gi slik fullmakt kan ikke delegeres.

Av andre vedtak som kommunestyret må fatte selv, er det grunn til først og fremst å nevne fastsettelsen av kommunens årsbudsjett og økonomiplan (kommuneloven §§ 44 og 45). Det er kommunestyret som gjennom budsjettvedtaket og vedtakelsen av økonomiplanen fastsetter den totale ramme for det kommunale aktivitetsnivå og prioriteringer innenfor de forskjellige sektorer, såvel på drifts- som på investeringssiden. Heri ligger at kommunestyret må ta standpunkt til både budsjettets inntektsside, ved at man fastsetter skatte- og avgiftsnivået (innenfor de rammer

som er trukket opp av statlige myndigheter) og til hvorledes disse og andre inntekter skal benyttes. På investeringssiden (kapitalbudsjettet) må kommunestyret ta stilling til hva man konkret skal investere i, investeringsrammen og hvorledes investeringene skal finansieres.

Kommunestyret står imidlertid relativt fritt når det gjelder hvilken grad av detaljstyring det vil foreta i budsjettsaken. Selv om de totale rammene og enkelte nøkkeltall må fastsettes av kommunestyret, åpner kommuneloven § 46 nr 4 for at departementet i forskrift kan gi bestemmelser om delegasjon av myndighet i budsjettsaker, og dette er også gjort i budsjett- og regnskapsforskriftene av 27. oktober 1993. Her forutsettes det også at kommunestyret utarbeider et eget delegasjonsreglement. Se nærmere om dette under pkt. 4.2.4.2 om budsjett og regnskap.

I egenskap av øverste myndighet er det også kommunestyret som fastsetter nemndsstrukturen i kommunen - hvilke faste utvalg, eventuelt styrer kommunen skal ha i tillegg til de obligatoriske, og hvilke oppgaver de skal tildeles, fremdeles under forutsetning av at ikke særlovgivningen har egne bestemmelser for det aktuelle området. Det samme gjelder nedlegging eller omorganisering av slike nemnder - vedtak om dette kan bare fattes av kommunestyret.

Med få unntak (se nedenfor under pkt. 4.3 og 4.4 om styrer for kommunale bedrifter og interkommunale samarbeidstiltak) er det heller ikke adgang for kommunestyret til å delegere myndighet til å velge medlemmer til de forskjellige nemndene. Delegasjonssperren her har delvis sin begrunnelse i valgenes store betydning, men henger også sammen med at en delegasjonsadgang ofte ville kunne føre til svekket mulighet for representasjon for de små partiene.

Viktige vedtak, som vedtak om ansettelse av administrasjonssjef og revisor, må fattes av kommunestyret. Det er også kommunestyret som må bestemme om ledende administrative stillinger i kommunen skal besettes på åremål.

Også visse sakstyper bør etter sin betydning for kommunen behandles i kommunestyret, selv om det ikke uttrykkelig er fastsatt i lov. Dette kan gjelde f.eks. vedtak om å gå inn i et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27.

I særlovgivningen vil det ofte være bestemmelser som legger myndighet til å fatte vedtak eller til å avgi uttalelse i en sak til kommunestyret. Det vil da bero på en fortolkning av vedkommende lov om kommunestyret i et slikt tilfelle har adgang til å delegere den myndighet som det er tillagt i loven. I forbindelse med tilpasningen av særlovgivningen til kommuneloven ble det søkt innført i all særlovgivning at eventuelle delegasjonssperrer angis ved bruk av formuleringen «kommunestyret selv».

#### c) Delegasjonsadgangen

Kommuneloven åpner adgang for kommunestyret til å delegere myndighet både til underordnede folkevalgte organer som faste utvalg, kommunedelsutvalg osv. og til administrasjonen. Generelt kan man si at det er større adgang til å delegere til folkevalgte organer enn til kommunens administrasjon. Kommuneloven inneholder følgende rammer for den delegasjonskompetanse som er tillagt kommunestyret:

- i. til formannskapet og til faste utvalg, kan kommunestyret delegere «avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov», jf §§ 8 og 10,
- ii. til kommunedelsutvalg kan kommunestyret delegere samme myndighet som til faste utvalg, men sakene må gjelde vedkommende kommunedel, jf § 12,
- iii. til kommuneråd i kommuner med parlamentarisk styringssystem kan kommunestyret delegere samme myndighet som til formannskapet og til fast utvalg, jf § 19,
- iv. til administrasjonsutvalg kan kommunestyret delegere den samme myndighet som til faste utvalg, innenfor det saksfelt som er administrasjonsutvalgets, jf

- lovens § 25 nr 4,
- v. til styret for en kommunal bedrift eller styret for et interkommunalt samarbeids-tiltak, kan kommunestyret delegere myndighet til å fatte avgjørelser som gjelder bedriften eller samarbeidstiltaket. Delegasjonsadgangen er imidlertid begrenset til det som gjelder virksomhetens «drift og organisering», jf §§ 11 og 27,
  - vi. kommunestyret kan tildele formannskapet, fast utvalg eller kommuneråd myndighet til å treffe vedtak i saker som «skulle vært avgjort av annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle dette» - såkalte «haste-saker», § 13 nr 1. Både formannskap, fast utvalg og kommuneråd kan derfor etter denne bestemmelsen gis myndighet til å fatte vedtak for f.eks. andre faste utvalg eller for kommunestyret selv.

Det nærmere innhold i de enkelte delegasjonsbestemmelsene er drøftet nedenfor under de enkelte organer, funksjoner og stillingskategorier.

I tillegg til disse generelle delegasjonsbestemmelsene, der delegasjonsadgangen utelukkende ligger til kommunestyret, har kommuneloven endel særlige bestemmelser om forskjellige elementer i kommunestyrets kompetanse, der bestemmelsen er utformet uten delegasjonssperre. Det vil si at kommunestyret for disse bestemmelsenes vedkommende kan delegere sin kompetanse etter bestemmelsen til andre. Dette gjelder

- *kommuneloven § 9 nr 5* hvoretter kommunestyret kan gi *ordføreren* myndighet til å «treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning». Kommunestyret kan således delegere til andre organer myndigheten til å tildele ordføreren beslutningskompetanse.
- *kommuneloven § 10 nr 5* hvoretter kommunestyret kan opprette *komitéer* «til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv». En slik komité kan også tildeles myndighet til å «avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komitéens oppdrag».
- *kommuneloven § 15 nr 2* gir kommunestyret myndighet til etter søknad å *frita et nemndsmedlem fra sitt verv* for et nærmere angitt tidsrom dersom visse vilkår foreligger.
- *kommuneloven § 15 nr 3* har bestemmelser om suspensjon av en folkevalgt som er siktet eller tiltalt for et straffbart forhold etter straffelovens kap. 11 eller 33.
- *kommuneloven § 24 nr 1* fastslår at kommunestyret kan tildele nærmere angitte nemnder samt administrasjonssjefen myndighet til å «*opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker*».
- *kommuneloven § 23 nr 4* hvoretter kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan delegere myndighet til administrasjonssjefen. Slik delegasjonskompetanse er ikke forbeholdt kommunestyret. Administrasjonssjefens vedtakskompetanse omtales derfor nedenfor under pkt. 4.2.2.5.

#### d) Virkningen av delegasjon

At kommunestyret har overført myndighet til et annet, underordnet organ eller til administrasjonssjefen, innebærer ikke at kommunestyret har frasagt seg myndighet innenfor det aktuelle saksområdet. For det første avskjæres ikke kommunestyrets egen myndighet til å fatte vedtak i saker der avgjørelsesmyndigheten er delegert. Dernest kan kommunestyret sette vilkår for delegasjonen, trekke opp rammer for det underordnede organs virksomhet, herunder bestemme at vedtak, eller visse typer vedtak, må fattes med kvalifisert flertall der delegasjonen er gått til et kollegialt organ. Kommunestyret kan også på annen måte instruere organet, og det har dessuten adgang til å omgjøre det underordnede organs vedtak i samme utstrekning

som organet selv hadde kunnet omgjøre vedtaket. Dette følger av alminnelige ulovfestede prinsipper for delegasjon, men kommuneloven § 60 nr 1 fastslår også dette ubetinget i forhold til det organ som har fattet vedtaket. Dersom et vedtak skal kunne omgjøres med virkning overfor tredjemann, må i tillegg vilkårene i forvaltningsloven § 35 være oppfylt.

Delegasjonsvedtaket innebærer en plikt for det organ som har fått delegert myndighet til å ta standpunkt i saker innenfor det delegerte området. Organet kan ikke velge å henvise saken til kommunestyret medmindre delegasjonsvedtaket åpner for en slik mulighet. Kommunestyret kan bestemme i delegasjonsvedtaket at et mindretall i det underordnede organ skal kunne bringe vedtaket inn for kommunestyret til vurdering og eventuelt omgjøring, med mindre partsrettigheter etter forvaltningsloven er til hinder for slik omgjøring.

#### 4.2.2.2 *Formannskapet*

##### 4.2.2.2.1 *Generelt*

Lovens bestemmelser om formannskap er inntatt i § 8.

For kommuner som har en tradisjonell styringsmodell (se nedenfor under pkt. 4.2.3.7 om kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme), gjelder at de må ha et formannskap på minst 5 medlemmer valgt av og blant kommunestyrets medlemmer. Medlemmene velges ved forholdsvalg, og dette sikrer at formannskapet som utgangspunkt og i praksis også som hovedregel, har en sammensetning som avspeiler det politiske styrkeforhold i kommunestyret.

##### 4.2.2.2.2 *Formannskapets myndighet*

Formannskapet er pålagt å behandle kommunens årsbudsjett, økonomiplan og skattevedtak, jf § 8 nr 3. Kommunestyret kan ikke beslutte at formannskapet ikke skal behandle disse sakene. Formannskapets vedtak representerer imidlertid bare en innstilling til kommunestyret, jf §§ 44 og 45.

I tillegg til formannskapets lovpålagte oppgaver kan kommunestyret i henhold til § 8 nr 3 annet punktum fastsette hvilke andre oppgaver formannskapet eventuelt skal ha. Ikke sjelden blir formannskapet pålagt å avgi innstilling i alle saker som skal avgjøres i kommunestyret, slik også etter den tidligere kommunelov. Kommunestyret kan også delegere avgjørelsesmyndighet til formannskapet (§ 8 nr 3 i.f.). Delegasjonsbestemmelsen er generelt utformet, og formannskapet kan således få alminnelig avgjørelsesmyndighet i alle saker som kan avgjøres etter delegasjon, men myndigheten kan også begrenses til å gjelde avgjørelser innenfor et bestemt saksområde eller en bestemt type av saker. Det kan også tildeles myndighet for en enkelt sak. På bakgrunn av dets sammensetning vil det ofte være lite problematisk å delegere en relativt vid myndighet til formannskapet.

Formannskapet kan enn videre tildeles en viss budsjettmyndighet etter budsjett- og regnskapsforskriftene gitt med hjemmel i kommuneloven § 46 nr 4. Dette er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 4.2.4.2.

Delegasjonsadgangen rekker imidlertid ikke lenger enn det lovverket tillater. Både kommuneloven og særlovgivningen inneholder således bestemmelser som innebærer at vedtak bare kan fattes av et særskilt angitt organ, som regel kommunestyret. Etter kommuneloven § 13 kan imidlertid kommunestyret på generelt grunnlag gi bl.a. formannskapet myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort av et annet organ, herunder kommunestyret, dersom det er påkrevet at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organ som egentlig skulle fattet vedtak (den såkalte hasteparagrafen).

I de tilfelle der formannskapet fatter vedtak etter delegasjon, gjelder de vanlige reglene for slik delegasjon m.h.t. kommunestyrets instruksjonsmyndighet, omgjøringsadgang osv. Kommunestyret har imidlertid ikke instruksjonsmyndighet når det gjelder formannskapets arbeid med årsbudsjett, økonomiplan og skattevedtak. I disse tilfelle for formannskapet lovpålagte sakene, arbeider formannskapet i prinsippet selvstendig og utarbeider den innstilling til kommunestyret som det selv finner riktigst. Formannskapets forslag til årsbudsjett og økonomiplan må imidlertid tilfredsstille kravene i kommuneloven §§ 44, 45 og 46.

#### 4.2.2.3 Ordfører

##### 4.2.2.3.1 Generelt

Etter kommuneloven § 9 skal kommunen ha en ordfører og en varaordfører. Begge velges av kommunestyret og blant formannskapets medlemmer - under forutsetning av at kommunen har en tradisjonell styringsform. I kommuner med parlamentarisk styringsform må ordfører og varaordfører være medlem av kommunestyret. De velges for hele valgperioden, og loven har nærmere bestemmelser om vilkårene for fritak, om uttreden osv. Det siste er det ikke grunn til å gå nærmere inn på her.

##### 4.2.2.3.2 Ordførerens myndighet

Etter § 9 nr 3 er det ordføreren som leder møtene i kommunestyret og formannskapet. Dette er ordførerens sentrale oppgave. I disse organene er ordføreren også valgt medlem, og har således stemmerett. I tillegg har ordføreren møte- og talerett i alle andre kommunale organer, og har derfor mulighet for å utøve en viss innflytelse på de vedtak som eventuelt fattes i underordnede organer. Dersom ordføreren ikke også er valgt medlem av vedkommende organ, har han eller hun imidlertid ikke stemmerett i organet (§ 9 nr 4).

I tillegg til disse lovbestemte oppgaver og rettigheter som tilligger ham eller henne, kan kommunestyret eller fylkestinget etter lovens § 9 nr 5 delegerer en viss myndighet til ordføreren. Kommunestyret og fylkestinget kan også i forbindelse med delegasjon til andre folkevalgte organer åpne for at den tildelegerte myndighet delegeres videre til ordføreren innenfor samme ramme som fastsatt i § 9 nr 5. Det delegerende organ har også omgjøringsadgang innenfor det som ellers gjelder ved delegasjon, og kommunestyrets omgjøringsadgang etter § 60 nr 1 gjelder tilsvarende.

Det samme gjelder dersom ordføreren har fått delegert myndighet til å fatte vedtak i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Begrepet «prinsipiell betydning», er av utpreget skjønnsmessig karakter. Om dette heter det i NOU 1990:13 s. 370:

«Hva som er av prinsipiell betydning, må fastsettes ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser og ut fra kommunens eller fylkeskommunens størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønnsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruksjoner eller tidligere praksis.»

Ordføreren kan ikke tildeles særskilt myndighet i «hastesaker».

##### 4.2.2.3.3 Særlig om ordføreren som kommunens rettslige representant

I lovens § 9 nr 3 i.f. heter det om ordføreren:

«Han eller hun er rettslig representant for kommunen og fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre.»

En tilsvarende bestemmelse om ordføreren som kommunens lovlige stedfortreder hadde man både i kommuneloven av 1954, 1938 og 1921. Bestemmelsen var da redigert slik:

«Ordføreren er kommunens rettslige representant. Han underskriver på kommunens vegne i alle tilfelle der denne myndighet ikke er overdratt til andre.»(lovteksten fra 1954-loven)

For fylkesordføreren fantes før kommuneloven av 1992 tilsvarende bestemmelse i § 36 i fylkeskommuneloven.

Det gikk altså klart frem at forbeholdet i paragrafens siste del («i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre») bare refererte seg til ordførerens rett til å underskrive på kommunens vegne. Ordførerens rett og plikt til å være kommunens rettslige representant kunne ikke overdras til andre.

I NOU 1990:13 s. 352 heter det: «Ordfører og fylkesordfører er ikke nødt til alltid personlig å utøve sitt verv som rettslig representant eller den som underskriver på kommunens eller fylkeskommunens vegne. Dette kan delegeres til andre folkevalgte eller til administrasjonssjefen, avhengig av sakens karakter.»

Når det heter at ordføreren er kommunens «rettslige representant» sikter lovbestemmelsen til representasjonsretten overfor domstolen.

Bestemmelsen innebærer at det er ordføreren som må ta imot forkynnelser og meddelelser på vegne av kommunen i de tilfelle kommunen blir saksøkt. Ordførerens stilling som kommunens rettslige representant innebærer også at ordføreren er den som kan reise søksmål på vegne av kommunen, dvs. ta ut forliksklage og eventuelt stevning.

Bestemmelsen gir ikke ordføreren beslutningskompetanse. Funksjonen som kommunens rettslige representant gir i seg selv ikke noen myndighet til å avgjøre om det i det konkrete tilfellet f.eks. skal reises søksmål eller begjæres offentlig påtale. Hvilket organ som har denne myndigheten, beror på hvilke bestemmelser som er truffet eller blir truffet i kommunen om dette. Det er i og for seg mulig å delegeres slik myndighet til ordføreren for en enkelt sak, jf § 9 nr 5. Dersom man kan tenke seg typer av saker der det ikke vil være av prinsipiell betydning om kommunen f.eks. går til søksmål eller ikke, kan det også delegeres for en slik sakstype. Dersom intet annet er bestemt, tilligger myndigheten til å beslutte å reise sak, begjære påtale osv. kommunestyret som kommunens øverste myndighet.

Hvis ordføreren benytter sin «legitimasjon» til å foreta rettergangsskritt uten å ha den nødvendige myndighet til det gjennom et tilstrekkelig delegasjonsvedtak fra det rette organ i kommunen, oppstår spørsmålet om konsekvensen av dette. Spørsmålet er drøftet i Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer»(1993), s. 71:

«.. Noen sikker løsning på spørsmålet er også vanskelig å gi. Jeg vil imidlertid anta at dersom ordføreren/fylkesordføreren, uten å ha fullmakt til det fra kompetent organ, på egen hånd har besluttet å gå til søksmål på kommunens/fylkeskommunens vegne, og dette blir påvist og påberopt av motparten under saken, så må konsekvensen trolig bli at saken avvises. Men retten bør først sette en frist til å få mangelen avhjulpet, og under enhver omstendighet må en anta at en etterfølgende godkjenning av kompetent myndighet, som kommer før avvisningsspørsmålet er avgjort, vil føre til at feilen anses

som reparert, med virkning fra det tidspunkt rettergangsskrittet ble begjært.»

Til støtte for dette synet ble det vist til en høyesterettsavgjørelse inntatt i Rt. 1958 s. 1047.

Bestemmelsen om at ordføreren er kommunens rettslige representant, gjelder utelukkende på prosessrettens område, jf at ordføreren er kommunens «rettslige representant», ikke kommunens «representant». Innenfor privatretten går ikke ordførerens legitimasjon lenger enn den faktiske myndighet han eller hun har.

Allerede i Dybsjord: «Lov om kommunestyre i byene av 10. juni 1938 med kommentarer» (1939), het det om de tilsvarende bestemmelsene i lovene av 1938 at de ikke ga «ordføreren legitimasjon til ved privatrettslige viljeserklæringer utenfor prosessrettens område å binde kommunen, hvor det gjelder forpliktelser som han i forhold til kommunen ikke er berettiget til å pådra denne ....» Dette standpunkt ble også inntatt etter kommuneloven av 1954. I Overå: «Kommuneloven med kommentarer» (1988), heter det på s. 221 flg som et eksempel på denne begrensning at dersom kommunen eier aksjer, «og den skal representeres som aksjeeier f.eks. på vedkommende selskaps generalforsamling, avgjør kommunestyret - eller det organ som er bemyndighet til dette etter reglene i lovens kap. 4 - hvem som skal møte for kommunen.» Bestemmelsen om ordføreren som kommunens rettslige representant ga ikke ordføreren hjemmel til å møte for kommunen.

I Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer» (1993), heter det tilsvarende (s. 71):

«Bestemmelsen om den rettslige representasjonsrett for ordføreren og fylkesordføreren refererer seg bare til situasjonen under rettergang. Den har ingen betydning for kommunens/fylkeskommunens representasjon i organer utenom rettsapparatet. Ordføreren og fylkesordføreren kan altså ikke med hjemmel i nevnte bestemmelser representere kommunen/fylkeskommunen for eksempel i et aksjeselskap eller et borettslagsstyre eller generalforsamling. Representanter til slike organer må velges på vanlig måte av kommunestyret/fylkestinget, eller av formannskapet/fylkesutvalget etter delegasjon. En annen sak er at det er meget vanlig at ordføreren og fylkesordføreren velges til slike verv.»

#### 4.2.2.3.4 *Særlig om ordførerens kompetanse til å undertegne på kommunens vegne*

Etter § 9 nr 3 siste punktum underskriver ordføreren på kommunens vegne «i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre».

Også dette er en representasjonsregel og gir ikke ordføreren kompetanse til å binde kommunen utover det han/hun har fått myndighet til. Dette har vært rettstilstanden ihvertfall siden kommunelovene av 1921, og er opprettholdt bl.a. i Høyesteretts dom inntatt i Rt. 1992 s. 1642 (Gamvik-dommen).

Saken gjaldt en kommunal garanti for lån, der ordføreren hadde underskrevet på garantierklæringen uten at det var fattet noe gyldig garantivedtak. Høyesterett la til grunn at hovedkreditor ikke kunne bygge noen rett på garantierklæringen. P.g.a. ordførerens særlige stilling som «ett av kommunens viktigste organer» ble imidlertid kommunen idømt et erstatningsansvar. I den forbindelse uttalte førstvoterende bl.a.:

«..Grunnlaget for erstatningsansvaret er det tap som Kreditkassen har lidt ved å stole på at kausjonserklæringen av 11. juli 1985 var gyldig. Jeg er ikke enig med Gamvik kommune i at et erstatningsansvar innebærer en omgåelse av de rettsregler som regulerer kommunale organers myndighetsutøvel-



se, og som i dette tilfelle medfører at kausjonserklæringen er uforpliktende for kommunene. ...»

Når det gjelder rettstilstanden etter loven av 1992, vises det til Ot.prp. nr 42 (1991-92) der det på s. 267 i merknaden til den paragraf som svarer til lovens § 9, bl.a. heter:

«Ordførerens/fylkesordførerens funksjon som kommunens rettslige representant med kompetanse til å underskrive på kommunens/fylkeskommunens vegne etter nr 3 medfører - som etter gjeldende kommunelover - ikke i seg selv noen kompetanse til å treffe vedtak eller inngå bindende avtale. Spørsmålet om kommunen/fylkeskommunen blir bundet hvis ordfører/fylkesordfører går utover sin kompetanse her, må - på samme måte som i dag - avgjøres utfra den forvaltningsrettslige og kontraktsrettslige ugyldighetslære, avhengig av disposisjonens karakter. Tilsvarende gjelder spørsmål om eventuelt erstatningsansvar eller andre rettsvirkninger av kompetanseoverskridelsen.»

Det vises også til Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer» (1993), der det på s. 72 bl.a. heter:

«I uttrykket «underskriver på kommunens/fylkeskommunens vegne» ligger at det er ordføreren/fylkesordføreren som - med mindre annet er bestemt - forplikter kommunen juridisk ved sin underskrift. Disse bestemmelser gir imidlertid (utenom rettergang) ingen legitimasjon til å binde kommunen/fylkeskommunen lenger enn det underliggende forhold tilsier. Dersom ordføreren/fylkesordføreren handler utenfor den fullmakt han/hun har etter vedtak i det kompetente organ, oppstår det altså ingen forpliktelser for kommunen/fylkeskommunen.»

På s. 74 samme sted er det også vist til en voldgiftsdom avsagt i 1993 i en sak mellom Kommunal Landspensjonskasse og en kommune og en fylkeskommune, der det samme standpunktet ble inntatt.

Voldgiftssaken gjaldt spørsmålet om en kommunes rettslige stilling etter at ordføreren på kommunens vegne hadde undertegnet en garantierklæring for et pantelån i en utstrekning og på vilkår som ikke hadde dekning i kommunale vedtak og som heller ikke var godkjent av fylkesmannen etter kommunelovens regler.

Voldgiftsretten pekte innledningsvis på problemstillingen rent generelt:

«Ordfører eller rådmann har på kommunens vegne avgitt en garanti som han visste eller burde visst at det ikke var dekning for i vedtak av de kompetente kommunale organer godkjent av fylkesmannen; ordfører (rådmann) har forsåvidt utvist et erstatningsbetingende forhold. Långiveren har derimot ikke hatt kjennskap til de forhold som gjør garantien ugyldig. Blir kommunen i et slikt tilfelle holdt ansvarlig for den del av lånet som garantien ville ha dekket, blir kommunestyrelovens regler om de kommunale organers kompetanse mht. garantistillelse og om den statlige kontroll ved fylkesmannen av kommunale garantivedtak, reelt sett satt til side.»

I den konkrete saken ble således ikke kommunen ansett bundet. I motsetning til det som ble resultatet i Høyesteretts dom fra 1992 (Gamvik-dommen), referert foran, ble imidlertid kommunen heller ikke idømt erstatningsplikt. Det heter om dette bl.a.:

«Ordføreren, assistert av rådmannen, burde ha innsett at han etter dette ikke hadde rett til å avgi garantierklæringen av 16. september; han må forsåvidt sies å ha opptrådt uaktsomt. Men hvis en uaktsomhet av denne art skal på-

føre kommunen et ansvar for en større eller mindre del av det lån garantien skulle dekke, vil det bety en vesentlig uthuling av den beskyttelse som kommunestyrelovens saksbehandlingsregler og regler om statlig kontroll skal gi kommunene. Voldgiftsretten antar derfor at kommunestyrelovens regler som spesialbestemmelser må medføre en viss innsnevring av området for de rent erstatningsrettslige reaksjoner, og at erstatningsansvar derfor ikke kan gjøres gjeldende mot kommunene i det foreliggende tilfelle.»

Spørsmål som gjelder legitimasjon og representasjonsrett generelt i den kommunale sektor, er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 4.2.4.4.

#### 4.2.2.4 Obligatoriske utvalg med særskilte oppgaver

##### 4.2.2.4.1 Partssammensatt utvalg/administrasjonsutvalg

Etter kommuneloven § 25 nr 1 skal det i alle kommuner etableres et, eventuelt flere, partssammensatt(e) utvalg «for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte, med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på annen måte».

Kommunen kan, slik loven er utformet, etablere ett felles utvalg for hele kommunen, eller f.eks. etablere et utvalg for hver av kommunens sektorer, teknisk sektor, helsesektoren, undervisningssektoren osv. I kommuner som er inndelt i kommunedeler, vil det også være mulig å ha et partssammensatt utvalg for hver kommunedel. Som det fremgår av lovteksten, kan kommunen også bli enig med de ansatte om at den aktuelle typen saker skal behandles på annen måte uten at loven angir noen modell eller gir retningslinjer for hvorledes dette i såfall skal gjøres.

Dette utvalget, eventuelt disse utvalgene, har ingen funksjon i kommunens utadrettede virksomhet, idet det/de bare skal behandle saker som angår kommunens ansatte i forhold til kommunen som arbeidsgiver. Det er kommunestyret som - uten delegasjonsadgang - fastsetter utvalgets arbeidsområde, og normalt vil dette bli bestemt etter drøftinger med de ansatte. I praksis vil det dreie seg om utformingen av kommunens personal-, lønns- og ansettelsespolitikk. Med hjemmel i lovens § 25 nr 4, jf § 10 nr 2 kan utvalget tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Dette innebærer som tidligere påpekt under pkt. 4.2.2.1, at kommunestyret, ved delegasjon av myndighet etter lovens § 24 nr 1 (myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å fatte avgjørelser i personalsaker), må sørge for at det blir trukket en klar grense mellom den myndighet som tillegges faste utvalg, administrasjonsutvalget og administrasjonssjefen, slik at det ikke oppstår kompetansestrid eller på annen måte etableres uklare ansvarsforhold.

Utvalget skal sammensettes av representanter for kommunen og for de ansatte. Kommunens representanter skal være i flertall i utvalget og velges av kommunestyret, som også velger leder og nestleder for utvalget. De ansattes representanter velges av og blant de ansatte. Nærmere regler om dette fremgår av avtaleverket for kommunene.

Særlige spørsmål om administrasjonsutvalgets stilling reiser seg i forbindelse med hvorledes den tilsvarende funksjon ivaretas for de kommunale bedrifter og for de interkommunale virksomheters vedkommende, jf §§ 11 og 27. Dette er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 4.3 og 4.4. Se forøvrig også pkt. 4.2.4.8.

##### 4.2.2.4.2 Kontrollutvalg

I alle kommuner uansett styringsform, skal det være et kontrollutvalg, jf § 60 nr 2.

Kontrollutvalget har etter loven til oppgave å forestå «det løpende tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning ...». I lovforarbeidene (Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 196) er oppgaven utdypet nærmere slik:

«Kontrollutvalgets oppgave ligger i dets funksjon som tilsyns- og kontrollorgan. Det innebærer at dette organet skal påse at organisasjon, saksforberedelse og beslutningsprosesser i de politiske organer og administrasjonen fungerer på en måte som garanterer oppfyllelse av alle faglige krav og ivaretar grunnleggende rettssikkerhetshensyn overfor kommunens/fylkeskommunens innbyggere og andre som berøres av vedtakene.»

Utvalget fører tilsynet på kommunestyrets/fylkestingets vegne og er underlagt disse organers instruksjonsmyndighet. Det er også kommunestyret/fylkestinget som velger medlemmene til kontrollutvalget. Retten eller plikten til å velge medlemmer kan kommunestyret/fylkestinget ikke delegerer til andre.

Fordi kontrollutvalget skal føre tilsyn med hele den kommunale forvaltning, herunder også de kommunale bedrifter, kan utvalget ikke tildeles andre oppgaver. Det må også tas hensyn til utvalgets særlige funksjon når det skal velges medlemmer til utvalget, og det er gitt nærmere regler i loven om valgbarhet til dette utvalget. Som medlem av utvalget kan velges kommunestyremedlemmer og andre som er valgbare etter § 14, men som ikke er medlem eller varamedlem av formannskapet eller fylkesutvalget, medlem eller varamedlem av nemnd med beslutningsmyndighet, medlem av kommune- eller fylkesråd (aktuelt for kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styringssystem) eller ansatt i kommunen/fylkeskommunen.

Kommunelovens bestemmelser om møte- og talerett for administrasjonssjefen i kommunale nemnder og tilsvarende bestemmelser for representanter for de ansatte i særlige saker gjelder ikke i forhold til kontrollutvalget.

Den måte utvalget skal føre sitt tilsyn på, er nærmere beskrevet i forskrifter gitt av departementet den 13. januar 1993 med hjemmel i lovens § 60 nr 9. Det fremgår her at kontrollutvalget er kommunerevisjonens overordnede organ og skal føre tilsyn med at revisjonsarbeidet er å jour og foregår i samsvar med gjeldende regler. Revisjonen er sekretariat for kontrollutvalget. På grunnlag av revisjonens rapporter og eventuell annen informasjon skal utvalget føre tilsyn med at forvaltningen er i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak. Dernest skal utvalget i samarbeid med revisjonen foreta en «systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater» (forskriftens § 4 nr 2) - såkalt «forvaltningsrevisjon». Det er intet i veien for at kontrollutvalget kan engasjere særskilt konsulenthjelp i sitt arbeide, se § 5 i forskriften. Slik konsulenthjelp kan det kanskje særlig tenkes å være aktuelt å benytte når det gjelder sider av forvaltningsrevisjonen. Se også under pkt. 4.2.2.5 om det tilsvarende spørsmål for revisor.

Etter kommuneloven § 60 nr 8 skal kontrollutvalget fremlegge revisjonens rapporter for kommunestyret med utvalgets egne merknader og forslag til vedtak. Det sentrale virkemiddel for utvalget vil være å avgi rapporter til kommunestyret om forhold som utvalget mener bør ha oppmerksomhet i kontrollsammenheng. Utvalget har imidlertid selvstendig myndighet til å gi pålegg dersom administrasjonssjefen ikke har etablert et pålitelig internkontrollsystem i administrasjonen. Utover dette har ikke kontrollutvalget myndighet til å gi instruks eller pålegg overfor andre enn revisjonen, selv om det i sin virksomhet kan påpeke regelbrudd eller andre uheldige forhold i administrasjonen. En slik påpeking vil ikke gi den det gjelder større plikt enn vedkommende allerede har, til å etterleve regelverket.

Utvalget utøver sin virksomhet selvstendig, og er ansvarlig bare overfor kommunestyret. Administrasjonen og de øvrige politiske organer har ingen instruksjonsmyndighet over kontrollutvalget, men heller intet ansvar for dets virksomhet.

For at kontrollutvalget skal kunne utøve sin virksomhet på tilfredsstillende måte, er det påkrevet at det har tilgang til alle saksdokumenter o.l. Dette er sikret gjennom lovens § 60 nr 6, hvorefter kontrollutvalget (og revisjonen) «uavhengig av reglene om taushetsplikt, (har) rett til nødvendig innsyn i kommunens eller fylkeskommunens saksdokumenter og arkiver».

Særskilte problemer reiser seg når det gjelder kontrollutvalgets stilling i forhold til interkommunale selskaper etablert etter kommuneloven § 27, se nedenfor under pkt. 4.4.

#### 4.2.2.5 Obligatoriske administrative stillinger og funksjoner

##### 4.2.2.5.1 Innledning

I de siste ti-årene har den kommunale administrasjon vært bygget opp slik at det har vært samsvar mellom den administrative og den politiske oppbygning av kommunen. Kommunestyreloven av 1954 påla bare kommunene å opprette stilling som administrasjonssjef (rådmann), kommunekasserer og revisor. Imidlertid hadde særlovgivningen en rekke bestemmelser som styrte kommunenes stillingsstruktur - ikke sjelden koblet med bestemmelser om opprettelse av særlovsnemnder. Kommunene fant det som regel hensiktsmessig å etablere administrasjoner knyttet til de forskjellige politiske nemndene, samtidig som rådmann og - i enkelte tilfeller - ordfører gjerne hadde egne administrasjoner eller staber, knyttet til sine funksjoner.

På bakgrunn av at man i forbindelse med videreføringen av arbeidet med den nye kommuneloven fant å ville fristille kommunene i større grad når det gjaldt nemndsstrukturen, var det også påkrevet med en større grad av fristilling når det gjaldt stillingsstrukturen. Dette resulterte i den tidligere omtalte gjennomgang av særlovgivningen. Når det gjaldt kommuneloven, ble det imidlertid til at man beholdt kravet om administrasjonssjef og revisor. Stillingen som kommunekasserer ble ikke opprettholdt som en obligatorisk stilling, men kommunene ble pålagt å ha en regnskapskyndig tjenestemann med det faglige ansvar for kommunens regnskaper.

##### 4.2.2.5.2 Administrasjonssjef

###### a) Innledning

Kommuner med en tradisjonell styringsstruktur er etter kommuneloven § 22 pålagt å ha en administrasjonssjef (rådmann). Administrasjonssjefen er, som tittelen sier, en del av den kommunale administrasjon (i motsetning til den politiske del av kommunen) og leder for denne - både for den sentrale stab og de forskjellige kommunale etater - dvs. for den samlede kommunale administrasjon. Det var et sentralt poeng under arbeidet med den nye kommuneloven å få etablert et system for den kommunale administrasjon der det klart fremgikk at administrasjonssjefen både faglig og administrativt var overordnet de øvrige kommunalt ansatte.

Som bakgrunn for sitt forslag om å opprettholde administrasjonssjefstillingen og med sikte på en harmonisering mellom kommuneloven og særlovgivningen, uttalte Kommunelovutvalget på s. 136 (NOU 1990:13) bl.a.:

«Administrasjonen spiller en viktig og sentral rolle i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning. Effektiviteten i og kvaliteten av det arbeid som utføres i kommunene/fylkeskommunene er helt avhengig av at de har en ad-

ministrasjon som fungerer tilfredsstillende. Administrasjonen har også en viktig oppgave som tilrettelegger av premissene for de politiske avgjørelser. Det er i denne sammenheng av største betydning at administrasjonen blir *ledet* på den best mulige måte, og at forholdene legges til rette for det. Koordinering, klare kommandolinjer og klare ansvarsforhold er sentrale stikkord i denne forbindelse. Det bør derfor legges opp til et *enhetlig* ledelsessystem på tvers av sektorene ... slik at administrasjonen kan fungere som en enhet under en felles ledelse.»

Det er kommunestyret som ansetter administrasjonssjefen, og dette er en oppgave som kommunestyret ikke kan delegere til andre organer. Eventuelle forhandlinger om lønn og andre arbeidsvilkår er det imidlertid antatt at kommunestyret i hovedsak kan delegere til andre organer.

Kommunestyret kan bestemme at administrasjonssjefen - og eventuelt andre i ledende administrative stillinger i kommunen - skal ansettes på åremål, med en åremålsperiode som minst må være på 6 år. Kommunestyret kan ikke delegere myndigheten til å fastsette slike ansettelsesvilkår til andre.

På bakgrunn av de oppgaver stillingen som administrasjonssjef innebærer, kan ikke administrasjonssjefen velges til medlem av kommunestyret (valgloven av 1. mars 1985 nr 3 § 13 annet og tredje ledd) eller til kommunale nemnder og utvalg (kommuneloven § 14). Dette gjelder uavhengig av om disse organene er etablert med hjemmel i kommuneloven eller særlovgivningen.

#### b) Administrasjonssjefens myndighet

Administrasjonssjefens myndighet hviler på to forskjellige hjemmelsgrunnlag - myndighet nedfelt i loven og eventuelt delegert myndighet.

#### *Myndighet nedfelt i loven*

i) Det følger av § 23 nr 1 at administrasjonssjefen er øverste leder for den samlede kommunale administrasjon. Administrasjonssjefens ledelsesansvar omfatter hele den kommunale administrasjon, herunder de kommunale bedrifter og de deler av administrasjonen som forvalter og har oppgaver i henhold til særlovgivningen. Dette gjelder bare i den utstrekning annet ikke er bestemt i vedkommende særlov - noe som etter harmoniseringen med kommuneloven bare forekommer i liten utstrekning. Som øverste leder av den kommunale administrasjon har administrasjonssjefen instruksjonsmyndighet over de underordnede kommunale tjenestemenn, i praksis etatsjefer og ledere for de kommunale bedrifter. Det er viktig å være klar over at administrasjonssjefens ledelsesansvar ikke bare er av administrativ og økonomisk, men også av faglig art, se dog nedenfor under pkt. 4.2.2.5 om regnskap-sansvarlig og pkt. 4.2.2.5 om revisor.

Det ligger i § 23 nr 1 at administrasjonssjefen skal sørge for at kommunen har en effektiv og fornuftig oppbygget administrasjon. I den sammenheng må han/hun sørge for at organisasjonskartet er best mulig og i godt samsvar med den politiske struktur som kommunestyret har etablert for kommunens virksomhet, slik at de politiske organer har de nødvendige administrative hjelpemidler (sekretariater) til sitt arbeid. I mange kommuner vil det fortsatt være kommunestyret som fastsetter den administrative strukturen - ihvertfall i hovedtrekk, jf bestemmelsen i § 23 nr 1 i.f. som forutsetter at kommunestyret kan fastsette rammer for administrasjonssjefens ledelsesansvar, se nedenfor.

Som et ledd i dette må administrasjonssjefen fordele arbeidsoppgavene internt i kommunen og herunder utarbeide stillingsinstrukser der det er nødvendig. Det alminnelige administrative arbeidet som følger med det man kan kalle egendriften av en kommune utføres av administrasjonen etter den arbeidsfordeling som admi-

nistrasjonssjefen finner hensiktsmessig, og under hans/hennes instruksjonsmyndighet.

Den administrative struktur som administrasjonssjefen finner riktig og nødvendig må imidlertid kunne realiseres innenfor rammen av det budsjett som kommunestyret vedtar. Etablering av en god organisasjonsplan blir derfor til syvende og sist et samspill mellom administrasjonssjefen og kommunestyret, hvor kommunestyret som budsjettmyndighet vil ha det siste ord.

Administrasjonssjefen skal samordne kommunens virksomhet og føre det daglige tilsyn med kommunens forvaltning og økonomi. Dette innebærer, foruten den instruksjonsmyndighet som er nevnt foran, at administrasjonssjefen må sørge for at det etableres tilfredsstillende rutiner for økonomistyring og kontroll. Det må utarbeides systemer for å få til den nødvendige kvalitet på internkontrollen, og dette er en prosess som administrasjonssjefen har det øverste ansvaret for, jf § 15 i «Forskrifter for kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper» av 27. oktober 1993 (heretter kalt «budsjett- og regnskapsforskriftene»).

Tidligere kommunelover hadde særskilte bestemmelser om anvisningsmyndighet. Etter loven av 1954 lå denne til administrasjonssjefen. Den nye kommuneloven har ingen bestemmelser om dette, og anvisningsmyndigheten må kommunestyret som øverste myndighet delegeres. Ikke sjelden delegeres slik myndighet da til administrasjonssjefen med en viss adgang til videredelegering.

Administrasjonssjefens ledelsesansvar etter § 23 nr 1 er imidlertid begrenset av de unntak som følger av lov.

Unntaket gjelder de tjenestemenn som etter uttrykkelig lovbestemmelse er tillagt bestemt angitte oppgaver. Slike unntak kan følge av enkelte særlover, uten at det er grunn til å gå nærmere inn på disse her. Generelt er det kommunelovens egne unntak som har størst praktisk betydning.

Etter lovens § 24 nr 2 er den regnskapsansvarlige (se nedenfor under pkt. 4.2.2.5) den som har det faglige ansvar for regnskapene. Administrativt og økonomisk har administrasjonssjefen, som nevnt over, ledelsesansvaret også overfor den regnskapsansvarlige.

Det fremgår implisitt av lovens § 60 at hver kommune skal ha en revisjonsordning, enten ved egen kommunal revisjon, eller ved felles revisjon med andre kommuner (distriktsrevisjon). Revisor (se nedenfor under pkt. 4.2.2.5) er ikke underlagt administrasjonssjefen i faglige spørsmål, og av § 2 første ledd i departementets forskrift av 13. januar 1993 fremgår også at revisor har det administrative ansvar for revisjonsarbeidet. Ledelsesansvaret i rent administrative spørsmål - dvs. administrative spørsmål uten tilknytning til gjennomføringen av den faglige siden av revisjonsarbeidet - ligger imidlertid, som nevnt over, til administrasjonssjefen.

Etter § 23 nr 1 skal administrasjonssjefen enn videre utøve sitt ledelsesansvar «innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter». Denne tilføyelsen ble foreslått av departementet i proposisjonen, men det ble presisert at tilføyelsen ikke innebar noen realitetsendring i forhold til kommunelovutvalgets forslag. Det må forutsettes at det bare er kommunestyret/fylkestinget som kan fastsette slike rammer.

I Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer» (1993), heter det at bestemmelsen gir hjemmel for kommunestyret til å definere administrasjonssjefens oppgaver og kompetanse nærmere gjennom instruksjoner o.l., f.eks. om møteplikt i folkevalgte organer, initiativrett og -plikt i forskjellige saker, rett eller plikt til å foreta innstilling i saker der dette ikke særskilt er pålagt i lov, regler om rapporteringsrutiner osv.

Gjennom bruken av ordet «rammer» må det imidlertid antas at man i tillegg har ment å åpne for en adgang til ikke bare å gi regler for hvorledes ledelsesansvaret

skal utøves, men det må også ligge en adgang til å trekke opp grensen mellom det administrative og det politiske ansvarsområdet, generelt eller for enkelte saksfelt eller sakstyper. Samtidig må det være klart at en slik grense ikke kan trekkes så snevert at administrasjonssjefen i realiteten fratas det vesentlige av sitt ledelsesansvar, f.eks. ved at de fleste sentrale administrative beslutninger må forelegges et folkevalgt organ. Det kan i tillegg være særskilt grunn til å nevne, som også nevnt i Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer» (1993), at det ikke kan fastsettes i instruks at f.eks. enkelte etatsjefer skal rapportere direkte til kommunestyret eller til et annet folkevalgt organ, f.eks. sitt sektorstyre.

Dette gjelder også i de tilfelle der det er etablert eget styre for en kommunal bedrift. Bedriftens daglige ledelse vil, som det også fremgår av fremstillingen foran, være underlagt administrasjonssjefen - ikke styret.

ii) Nedfelt i loven er også administrasjonssjefens ansvar for at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet (§ 23 nr 2).

Heri ligger at de saker som legges frem for folkevalgte organer, legges frem på administrasjonssjefens vegne, og at han eller hun har det rettslige ansvar for at sakene er forsvarlig utredet. Det følger imidlertid ikke av loven at administrasjonssjefen har en innstillingsrett eller -plikt. En slik rett eller plikt vil administrasjonssjefen likevel ofte bli tillagt gjennom sin arbeidsinstruks.

I praksis vil administrasjonssjefen måtte overlate utredningsarbeidet til de forskjellige kommunale tjenestemenn i de enkelte etater. Dette understreker også betydningen av at administrasjonssjefen har ansvaret for organisasjonsstrukturen i kommunen. Administrasjonssjefen er avhengig av å ha til disposisjon en administrasjon som er i stand til å utføre det arbeid som pålegges den. Utredningsplikten omfatter også at administrasjonssjefen må gi uttrykk for det dersom det ved saken hefter særskilte problemer eller tvil av rettslig eller annen art som administrasjonen finner det vanskelig å ta stilling til. Dersom saken etter administrasjonssjefens syn ikke er tilstrekkelig utredet før den tas opp i det aktuelle folkevalgte organ, kan ikke administrasjonssjefen holde saken tilbake, men plikter å gjøre oppmerksom på sitt syn, slik at organet kan ta hensyn til det - eventuelt vedta å utsette behandlingen. I mange saker vil det ikke være administrasjonssjefen selv som legger frem sakene, men en tjenestemann som gjør det på administrasjonssjefens vegne. Dette vil særlig være tilfellet der saker legges frem for faste utvalg eller styret etablert etter lovens §§ 10 eller 11. De samme plikter gjelder da for vedkommende tjenestemann som for administrasjonssjefen i denne sammenheng.

Når det gjelder kommunens viktigste styringsinstrumenter, økonomiplanen og årsbudsjettet, er det imidlertid formannskapet som legger disse sakene frem for kommunestyret med sin innstilling, og som således har ansvaret for at de er forsvarlig utredet. Det forutsettes imidlertid i loven at administrasjonssjefen på sin side er ansvarlig for den administrative forberedelsen av både økonomiplanen og årsbudsjettet for formannskapet, jf §§ 44 nr 4 og 45 nr 3. Som regel vil dette være arbeidsoppgaver som administrasjonssjefen er pålagt. Ikke sjelden vil han eller hun også pålegges utredningsarbeid knyttet til særskilte prosjekter eller annet som skal innarbeides i økonomiplanen/årsbudsjettet.

iii) Videre har administrasjonssjefen etter loven et ansvar for at vedtak blir iverksatt (§ 23 nr 2). Hverken kommunestyret eller andre folkevalgte organer kan vedta særskilte ordninger omkring dette som i praksis fratar administrasjonssjefen hans/hennes utøvende myndighet. Også på dette felt vil administrasjonssjefen være avhengig av å fordele oppgavene på etatsjefene og andre tjenestemenn, men administrasjonssjefens instruksjonsmyndighet gjelder fullt ut.

Dersom administrasjonssjefen finner at et vedtak må anses ulovlig, må han/hun gjøre oppmerksom på det, men kan ikke på egen hånd utsette iverksettelsen av ved-

taket dersom vedtaket blir opprettholdt, se nedenfor under pkt. 4.2.4.3 om «Internt tilsyn og kontroll».

iv) Administrasjonssjefen har, personlig eller ved en av sine underordnede, møte- og talerett i alle folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget, jf § 23 nr 3. Dersom administrasjonssjefen ikke selv velger å utøve denne retten, kan han/hun generelt eller for det enkelte tilfelle, bestemme hvem som skal møte istedet i de forskjellige organer. Det er ikke organet selv som kan utpeke en representant for administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen kan i sin instruks også tillegges en møteplikt. Det vil da bero på en fortolkning av instruksens hvorvidt administrasjonssjefen kan overlate til en annen tjenestemann, f.eks. en etatsjef, å møte for seg.

Møte- og taleretten innebærer ikke en rett til å fremsette forslag. Selv ikke i de tilfelle der administrasjonen har en innstillingsrett eller -plikt, vil administrasjonssjefen ha rett til å fremsette forslag i den forstand at han/hun kan kreve at det blir votert over innstillingen/forslaget.

Med folkevalgte organer menes ikke bare kommunestyre og formannskap, men alle kommunale utvalg og nemnder som er oppnevnt etter kommuneloven eller særlovgivningen. Det må antas at bestemmelsen også gjelder i et styre etablert etter lovens § 11 der medlemmene helt eller delvis er oppnevnt av administrasjonssjefen, se forøvrig nedenfor under pkt. 4.3 om «Styre for bedrift, institusjon o.l.». I forhold til styrer etablert etter kommunelovens § 27, oppstår det særskilte problemer, se nedenfor under pkt. 4.4.

#### *Delegert myndighet til administrasjonssjefen*

i) Etter § 23 nr 4 kan både kommunestyret og andre folkevalgte organer, dvs. alle kommunale utvalg og nemnder etablert etter kommuneloven (eller særlovgivningen dersom ikke annet er bestemt), delegerer avgjørelsesmyndighet til administrasjonssjefen.

Denne myndigheten har de folkevalgte organene fått direkte i loven, og de er således ikke avhengig av at kommunestyret delegerer slik myndighet til dem. Myndigheten kan heller ikke fratras dem av kommunestyret på generelt grunnlag. I og med at det ikke dreier seg om en delegert myndighet som de folkevalgte organene har, har kommunestyret heller ikke adgang til generelt å instruere de forskjellige nemnder når det gjelder den myndighet nemndene eventuelt delegerer til administrasjonssjefen. En annen sak er at de konkrete oppgaver som de enkelte utvalg blir tildelt, i utgangspunktet blir tildelt fra kommunestyret på samme måte som utvalgenes avgjørelsesmyndighet er tildelt fra kommunestyret. Kommunestyret vil således ved delegasjon av den materielle myndighet kunne sette vilkår for delegasjonen, og f.eks. i den forbindelse fastsette at utvalget ikke har adgang til videre delegasjon. Dersom det ikke er sagt noe om dette, gjelder i prinsippet § 23 nr 4 om adgang til videredelegasjon til administrasjonssjefen.

Delegasjonen kan gjelde en enkelt sak eller i «typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning». Dette er den samme delegasjonsadgang som den som gjelder i forhold til ordføreren, og er ment å ha det samme meningsinnhold, se foran under pkt. 4.2.2.3 og NOU 1990:13 s. 352, merknaden til § 8 nr 5.

Det særpregede ved nemndenes delegasjonsadgang etter den nye kommuneloven, er at enhver delegasjon til administrasjonen må skje til administrasjonssjefen. Paragraf 23 nr 4 er lovens eneste bestemmelse om delegasjon fra folkevalgt organ til administrasjonen. Tidligere kommunelovs bestemmelser om at folkevalgte organer kunne delegerer myndighet til sin etatsjef, ble tatt ut i forslaget til ny kommunelov av hensyn til det siktemål å skape en enhetlig administrasjon. Tilsvarende endringer er gjort i særlovgivningen, med ett unntak (brannsjef). All annen delegasjon



til administrasjonen fra folkevalgte organer skal nå skje til administrasjonssjefen, som eventuelt kan delegere videre, f.eks. til sine etatsjefer. Dersom et helse- og sosialstyre ønsker å overlate endel typer av beslutninger til sosialsjefen, må delegasjon formelt skje til administrasjonssjefen, som så eventuelt delegerer videre til sosialsjefen. Tilsvarende gjelder i forholdet mellom styret for en kommunal bedrift og daglig leder for bedriften.

På bakgrunn av at det dreier seg om delegert myndighet, vil det delegerende organ likevel kunne sette vilkår for delegasjonen, gi retningslinjer for hvorledes myndigheten skal utøves, og eventuelt kunne omgjøre den beslutning som administrasjonssjefen har tatt - under forutsetning av at vilkårene for omgjøring ellers er til stede. Det er et åpent spørsmål i hvilken utstrekning det delegerende organ kan instruere administrasjonssjefen når det gjelder videredelegasjon, f.eks. til etatsjef. Det skal formodentlig ikke særlig meget til før en slik instruks vil støte mot prinsippet som er nedfelt i loven om at administrasjonssjefen er leder for administrasjonen og har det overordnede ansvar for den. Her er man imidlertid over i en vanskelig grenseoppgang, jf at administrasjonssjefens myndighet ligger innenfor de rammer som kommunestyret trekker opp (lovens § 23 nr 1).

ii) Etter § 24 nr 1 kan kommunestyret delegere til andre folkevalgte organer - formannskap, utvalg eller styre, eller til administrasjonssjefen å opprette og nedlegge stillinger. Denne myndigheten må, enten den tilligger administrasjonssjefen eller folkevalgte organer, utøves innenfor rammen av kommunens årsbudsjett og økonomiplan og vedtatte krav til virksomhet og ytelsesnivå. Som en følge av administrasjonssjefens ansvar for den kommunale forvaltning, for forberedelse av saker og gjennomføring av vedtak, vil det som regel være naturlig at administrasjonssjefen også har et vesentlig ansvar for stillingsstrukturen i kommunen.

iii) Etter den samme bestemmelsen kan kommunestyret også delegere myndighet til å treffe avgjørelser i personalsaker. Begrunnelsen for denne bestemmelsen er den samme som for adgangen til å delegere myndighet til å opprette/nedlegge stillinger, men det er også et sentralt moment at det i praksis vil være umulig for folkevalgte organer å treffe avgjørelser i alle slike saker. Det dreier seg om ansettelse, oppsigelse, avgjørelse av søknader om permisjoner, ferieavvikling m.v. For mange av disse sakstypenes vedkommende vil det være bestemt at de skal behandles i administrasjonsutvalget. Det er derfor påkrevet at kommunestyret, ved delegasjon etter § 24 nr 1 trekker opp en prinsipiell grense mellom administrasjonsutvalgets og administrasjonssjefens eller andre organers myndighet etter § 24. I motivene til kommuneloven (proposisjonen) er det understreket at bestemmelsen i § 25 om partssammensatte utvalg ikke er til hinder for at administrasjonssjefen gis betydelig myndighet i personalsaker.

I praksis vil det ofte være slik at administrasjonssjefen utøver sin delegerte myndighet etter § 24 nr 1 innenfor rammen av et regelverk fastsatt av kommunestyret eller administrasjonsutvalget (det partssammensatte utvalg).

#### 4.2.2.5.3 *Regnskapsansvarlig*

Etter kommuneloven § 24 nr 2 skal hver kommune ha ansatt en «regnskapskyndig person med faglig ansvar for regnskapet». Administrasjonssjefens ansvar for å føre tilsyn med kommunens forvaltning og økonomi, innebærer som nevnt foran under pkt. 4.2.2.5.2 at han eller hun har det overordnede administrative ansvar for å påse at bl.a. regnskapsfunksjonen fungerer tilfredsstillende. Med dette er det i lovens system bragt inn en uklarhet m.h.t. hvem som har det overordnede ansvar for regnskapsføringen.

#### 4.2.2.5.4 Revisor

##### a) Innledning

Alle kommuner må ha etablert en revisjonsordning. Dette er så selvsagt at det bare indirekte fremgår av kommuneloven.

Etter regnskapsloven § 1 (lov av 13. mai 1977 nr 35 om regnskapsplikt) har enhver som driver næringsvirksomhet regnskapsplikt. Den som har regnskapsplikt etter regnskapsloven, har revisjonsplikt i henhold til revisorloven § 1 første ledd (lov 14. mars 1964 om revisjon og revisorer). Regnskapsloven § 2 annet ledd, som fastslår at Kongen ved forskrift eller enkeltvedtak kan bestemme om regnskapsplikten skal gjelde for virksomhet drevet av stat eller kommune, forstås imidlertid slik at bestemmelsen om regnskapsplikt ved næringsvirksomhet som utgangspunkt ikke gjelder for disse. Forskrift om regnskapsplikt er ikke gitt. Av dette følger at heller ikke når kommuner driver næringsvirksomhet, enten det skjer gjennom en kommunal bedrift eller som en integrert del av en kommunal etat, har de regnskapsplikt etter regnskapsloven, og dermed heller ikke revisjonsplikt etter revisorloven.

I lovens § 60 om internt tilsyn og kontroll er det fastsatt at revisjon kan skje på to måter: ved at kommunen har sin egen revisjon eller ved at flere kommuner sammen etablerer en felles revisjon, såkalt distriktsrevisjon. Kommunene er henvist til å velge en av disse to ordningene for sitt revisjonsvesen (departementet kan også pålegge nærmere angitte kommuner å etablere distriktsrevisjon). Ingen kommune har adgang til f.eks. å engasjere frittstående revisorer på fast basis som sin eneste revisjonsordning. Det var tildels delte meninger om dette spørsmålet i Kommune- og utvalget, men flertallet ble stående ved at det for alle typer av revisjon - både tallrevisjonen og forvaltningsrevisjonen, se nedenfor - ville være å foretrekke at revisjonsarbeidet ble utført av offentlig ansatt revisor. Dette synspunktet vant også frem i departementet og hos Stortingets flertall. En annen sak er at revisor, som andre etatsjefer, kan engasjere faghjelp utenfra for enkelte oppdrag dersom han eller hun finner grunn til det (og under forutsetning at man har budsjettdekning for utgiftene). På samme måte som den regnskapsansvarlige er revisor avskåret fra å motta valg til noe kommunalt organ, jf kommuneloven § 14 nr 2.

Departementet har med hjemmel i kommuneloven § 60 nr 9 gitt nærmere forskrifter om revisjon i kommunene, nedenfor kalt revisjonsforskriften.

##### b) Kommunal revisjon

Kommunens revisor ansettes av kommunestyret selv, jf kommuneloven § 60 nr 5, dvs. at kommunestyret er avskåret fra å delegere ansettelsesmyndigheten når det gjelder denne stillingen. Revisjonens øvrige tjenestemenn ansettes imidlertid av kontrollutvalget. Det er adgang til delegasjon av denne kompetansen til revisor. Loven krever at revisor har regnskaps- og revisjonskompetanse, og de nærmere kvalifikasjonskrav kan fastsettes i forskrift. Slike forskrifter er nå under utarbeidelse i departementet. Departementets utkast har vært ute til høring, men på det tidspunkt utvalgets utredning avgis, er det ikke tatt endelig stilling til hvilke konkrete krav som skal gjelde. I departementets høringsutkast ble det foreslått at kommune-revisor skal være registrert eller statsautorisert revisor.

Revisor rapporterer direkte til kontrollutvalget som er revisors umiddelbare overordnede. Kontrollutvalget har i en viss utstrekning instruksjonsmyndighet overfor revisor, og opptrer som nevnt foran under pkt. 4.2.2.4 på vegne av kommunestyret. Revisor er således ikke faglig underlagt administrasjonssjefen. Grensen mellom revisors og administrasjonssjefs administrative ansvar vil måtte trekkes etter en konkret vurdering av de enkelte spørsmål.

##### c) Felles revisjon innen et revisjonsdistrikt

Flere kommuner kan gå sammen om å opprette en felles revisjon, såkalt distriktsrevisjon. Departementet kan, som nevnt over, også gi pålegg om etablering av

en slik felles revisjon. Dersom det blir etablert en distriktsrevisjon, skal det velges et styre for revisjonen, og dette styret ansetter både distriktsrevisor og distriktsrevisjonens øvrige personale. Kompetanse til å ansette personale (unntatt distriktsrevisor) kan delegeres til distriktsrevisor. Formelt stilles det ikke andre faglige krav til distriktsrevisor enn til en kommunerevisor.

I de tilfelle der det etableres en distriktsrevisjon på frivillig grunnlag, må styret for distriktsrevisjonen dannes etter bestemmelsene i kommuneloven § 27 og deltakerkommunene må selv bli enige om organiseringen av revisjonen, utgiftsfordeling m.v. Ved etablering av distriktsrevisjon etter vedtak fra departementet, vil slike forhold kunne reguleres i selve vedtaket.

Distriktsrevisjonens faglige oppgaver er relatert til hver enkelt kommune, og distriktsrevisor rapporterer til den enkelte kommunes kontrollutvalg. Administrativt sorterer imidlertid distriktsrevisor under styret for distriktsrevisjonen, men styret har altså ingen kontrollfunksjon i forhold til deltakerkommunenes økonomiforvaltning e.l., slik som kontrollutvalget. Den instruksjonsmyndighet som ved kommunal revisjon tilligger kontrollutvalget, må likevel i noen sammenhenger tilligge distriktsrevisjonsstyret der hvor det er etablert en slik felles revisjon.

#### d) Revisjonens arbeidsområde og oppgaver

##### *Arbeidsområde*

Den kommunale revisjon, hva enten den er revisjon for bare én kommune eller den er en distriktsrevisjon, har hele den enkelte kommunes virksomhet som sitt arbeidsområde, inklusiv fond og legater som bestyres av kommunen, samt kommunale bedrifter og institusjoner. Særskilte problemer oppstår i forhold til interkommunale virksomheter, og dette er omtalt nærmere nedenfor under pkt. 4.4 om styre etablert etter kommuneloven § 27.

Det er også adgang til å legge revisjonsoppgavene for andre selskaper, institusjoner o.l. enn dem som er direkte tilknyttet kommunen, til kommunerevisjonen dersom annen lovgivning ikke er til hinder for det. Dette er nærmere regulert i revisjonsforskriften (Forskrift om revisjon og kontrollutvalg av 13. januar 1993). Etter aksjeloven § 10-2 kan enn videre Finansdepartementet i forskrift eller for det enkelte tilfelle bestemme at revisjonen i selskap der en eller flere kommuner har mer enn 50 % av stemmene, kan foretas av kommunerevisjonen i en av de deltakende kommunene. Slik bestemmelse var tidligere gitt i forskrift av 28. desember 1976. Denne er opphevet, men i brev av 20. juni 1991 til Kommunaldepartementet og Kredittilsynet fra Finansdepartementet heter det bl.a.:

«Finansdepartementet viser til brev av 25. april 1991 til Kommunaldepartementet og Kredittilsynet hvorved det på nærmere vilkår inntil videre ble gitt dispensasjon etter aksjeloven § 10-2 for revisjon av kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper ved den kommunale/fylkeskommunale revisjon. For aksjeselskaper stiftet etter aksjeloven av 4. juni 1976 nr 59 gjaldt dispensasjonen bare aksjeselskaper der kommuner/fylkeskommuner har 100 pst. av aksjene. *Finansdepartementet har vurdert denne begrensningen påny, og utvider med dette dispensasjonen til å gjelde alle aksjeselskaper der en eller flere kommuner (herunder fylkeskommuner) har mer enn 50 pst av stemmene. Dispensasjonen gis inntil videre ...»*

##### *Oppgaver*

Revisjonens oppgaver faller for såvidt sammen med kontrollutvalgets i den forstand at revisjonen er kontrollutvalgets sekretariat og rapporterer til dette.

Enten det er kommunal revisjon eller distriktsrevisjon, har revisjonen som oppgave å gjennomføre en betryggende revisjon av regnskapene og å «kontrollere at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og ved-

tak» - en ordinær regnskapsrevisjon. I tillegg skal revisjonen etter den nye kommuneloven foreta en «systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater» - en forvaltningsrevisjon av mer dyptpløyende karakter enn den rent tallmessige revisjonen. Plikten til å utføre slik revisjon ble sterkere fremhevet i den nye kommuneloven, og denne forvaltningsrevisjonen vil stille større krav til revisjonsarbeidet og muligens også fremtvinge en større grad av revisjonsmessig samarbeid i form av distriktsrevisjoner for å sikre den nødvendige kompetanse.

Revisjonens oppgaver etter loven er nærmere definert og beskrevet i detalj i revisjonsforskriften. Av budsjett- og regnskapsforskriften § 15 fremgår også at administrasjonssjefens utarbeidelse av systemer og rutiner for internkontroll skal skje i samråd med revisor.

Det er ved all økonomisk virksomhet av sentral betydning at revisjonen er uavhengig av det øvrige administrative apparat. Dette gjelder også i kommunesektoren og sikres på flere måter.

Ansettelsesmyndighet når det gjelder revisor kan ikke delegeres, jf foran.

Revisjonen rapporterer direkte til kontrollutvalget, som er et selvstendig utvalg som igjen bare svarer overfor kommunestyret, jf foran under pkt. 4.2.2.4. Prinsippet om revisors uavhengighet er videre nedfelt i revisjonsforskriften der det heter at revisor er «leder av revisjonen og har det administrative og faglige ansvar for revisjonsarbeidet».

For å kunne løse sine oppgaver har revisor, på samme måte som kontrollutvalget, «rett til nødvendig innsyn i kommunens eller fylkeskommunens saksdokumenter og arkiver», lovens § 60 nr 6. I revisjonsforskriften er denne retten ytterligere understreket:

«Revisjonen har adgang til forhandlingsprotokoller, arkiver og lignende, og kan av kommunens/fylkeskommunens organer og tjenestemenn kreve alle de opplysninger som den anser nødvendig.»

Dette gjelder uavhengig av taushetsplikten, men revisor er selvfølgelig selv som utgangspunkt underlagt taushetsplikt når det gjelder de opplysninger han mottar i sitt arbeide og som er underlagt slik plikt.

Revisjonens rett til innsyn er uavkortet i den forstand at det er revisjonen selv som avgjør hvilke opplysninger den anser nødvendig for utførelsen av revisjonsarbeidet. Dersom administrasjonen i kommunen nekter revisjonen tilgang på slike opplysninger, vil det være kontrollutvalget som avgjør spørsmålet.

### **4.2.3 Ikke-obligatoriske organer etter kommuneloven**

#### *4.2.3.1 Innledning*

I tillegg til de organer og stillinger som kommunene er pålagt å ha etter kommuneloven, åpner loven også for etablering av andre organer: faste utvalg, kommunedelsutvalg, komitéer og styrer for kommunale bedrifter eller interkommunale virksomheter. De forskjellige organer kan tildeles forskjellige arter av myndighet, og når det opprettes særorganer eller nemnder, er det således viktig å presisere hva slags organ det dreier seg om - dvs. hvilken bestemmelse i kommuneloven som hjemler opprettelsen.

I et eget kapittel i kommuneloven omtales også kommune- og fylkesråd som trer istedet for administrasjonssjef i de kommuner/fylker der man velger en parlamentarisk styreform.

Når det gjelder kommunenes stillingsstruktur, er det opp til kommunene selv hvorledes de vil bygge opp den utover de stillingene som er pålagt som obligatoriske etter loven, eventuelt etter særlovgivningen.

#### 4.2.3.2 *Faste utvalg*

##### 4.2.3.2.1 *Innledning*

Som påpekt foran under pkt. 4.2.2.1, er det kommunestyret som har det øverste ansvar for den kommunale virksomhet og som trekker opp de politiske prinsipper og prioriteringer som skal gjelde i kommunen innenfor valgperioden. Detaljutføringen og detaljstyringen er kommunestyret imidlertid henvist til å overlate til underordnede organer, og det sentrale instrument for dette, er de faste utvalg, dvs. utvalg som i motsetning til f.eks. komitéer, som utgangspunkt er permanente nemnder. De vil som regel inngå fast i kommunens nemndsstruktur og ha tildelt oppgaver som ikke er av tidsbegrenset art, men som består fra år til år.

Opprettelsen av faste utvalg er hjemlet i kommuneloven § 10.

##### 4.2.3.2.2 *Opprettelsen av faste utvalg*

Det er kommunestyret som bestemmer i hvilken utstrekning det skal opprettes faste utvalg. Når et fast utvalg er besluttet opprettet, er det normalt også kommunestyret som bestemmer hvor mange medlemmer utvalget skal ha (særlovgivningen kan ha egne regler om dette, jf f.eks. lov av 13. desember 1991 nr 81 om sosiale tjenester, § 8-5a) utover det minsteantall som loven fastsetter, 3 medlemmer. Det er kommunestyret som fastsetter området for utvalgets virksomhet. Enn videre er det kommunestyret som velger medlemmer og varamedlemmer til utvalget og bestemmer hvem som skal være leder og nestleder.

De faste utvalgenes sentrale posisjon som en del av det politiske beslutnings- og styringsapparat i kommunene understrekes av at kommunestyret ikke kan delegerer de foran nevnte beslutninger til andre.

Kommunestyrets myndighet til å opprette faste utvalg har sin motsats i dets myndighet til når som helst å omorganisere eller nedlegge et fast utvalg. Dersom det ikke foreligger et tilfelle av mulig suspensjon, jf § 15 nr 3 eller et medlem har søkt om fritakelse fra vervet som utvalgsmedlem, eventuelt taper valgbarhet, har ikke kommunestyret adgang til å bytte ut enkeltmedlemmer i utvalget. Hvis kommunestyret eller dets flertall ønsker utskifting av en eller flere medlemmer av utvalget, må det skje gjennom en omorganisering der alle medlemmene fratrer og nyvalg avholdes i kommunestyret.

Alle som er valgbar (jf kommuneloven § 14 nr 1) kan, med de unntak som er nevnt i § 14 - bl.a. fylkesmann, administrasjonssjef, formannskapssekretær, etatsjef, regnskapsansvarlige og revisor - velges som medlemmer av et fast utvalg.

Som en del av det politiske element i kommunen vil et fast utvalg som regel bestå av medlemmer av kommunestyret eller andre med en viss tilknytning til det politiske miljø i kommunen. I de tilfelle man går utenfor kommunestyret når medlemmer til faste utvalg velges, kan det ofte være for å innhente folk med særlig kompetanse innen et saksfelt til utvalget, men begrunnelsen kan også samtidig være at man har behov for å spre arbeidsbelastningen ved kommunale verv og for å ivareta behovet for politisk «skolering» og eventuelt rekruttering til andre verv senere.

Dersom ett medlem av kommunestyret krever det, vil valget av medlemmer måtte gjennomføres som forholdsvalg, og dette gjøres nok i de fleste tilfelle. Sammensetningen av de faste utvalg vil derfor som regel gjenspeile den politiske sammensetning av kommunestyret.

Etter at den tidligere omtalte harmonisering mellom særlovgivningen og kommuneloven ble gjennomført, vil kommunale nemnder som skal opprettes etter særlovgivningen (f.eks. det faste utvalg for plansaker omtalt i plan- og bygningsloven), i de fleste tilfelle måtte etableres etter kommunelovens regler.

#### 4.2.3.2.3 *Faste utvalgs kompetanse/myndighet*

Ved opprettelsen av et fast utvalg må kommunestyret fastsette utvalgets virkeområde, jf lovens § 10 nr 2. Både kommunen og fylkeskommunen har lovpålagte oppgaver og normalt vil de også ha påtatt seg oppgaver uten at disse er direkte lovpålagt. Fordelingen av de forskjellige kommunale oppgaver administrativt og i de politiske organene er av stor betydning for en effektiv ressursbruk, og en av hensiktene med den nye kommuneloven og harmoniseringen mellom den og særlovgivningen var nettopp å fristille kommunene når det gjaldt strukturen på administrasjonen og fordeling av oppgaver på nemndene. I den utstrekning lovverket ikke fremdeles krever særlovsnemnder på et område eller legger særskilte oppgaver til obligatoriske utvalg som f.eks. administrasjonsutvalg, står altså kommunene fritt til å fordele sine oppgaver på de forskjellige nemnder, det vil i hovedsak si formannskap, faste utvalg og styrer, eventuelt også kommunedelsutvalg.

Kommunen kan derfor opprette det antall faste utvalg som den ønsker og fordele oppgavene mellom dem slik den finner det mest hensiktsmessig. Her kan det være særlig grunn til å nevne at man kan finne at virksomheter som i noen kommuner organiseres som kommunale bedrifter med egne styrer etter kommuneloven § 11, i andre kommuner organiseres som en kommunal etat eller del av en kommunal etat, og med et fast utvalg som det styrende folkevalgte organ mellom bedriften og kommunestyret.

Under forutsetning av at annet ikke er bestemt i lov - i kommuneloven selv eller i en særlov - kan kommunestyret beslutte hvilken kompetanse utvalget skal ha innenfor sitt virkeområde. Kommunestyret kan velge bare å la utvalget få myndighet til å foreta innstilling i aktuelle saker, men i praksis vil kommunestyret som regel delegere avgjørelsesmyndighet til utvalget. En slik delegasjon er nødvendig for at utvalgene skal kunne fylle den rolle de er tiltenkt i det kommunale og fylkeskommunale politiske system - de skal være avlastningsorganer for kommunestyre og fylkesting.

Etter lovens § 10 nr 2 kan et fast utvalg tildeles avgjørelsesmyndighet i «alle saker hvor ikke annet følger av lov». Delegasjonsadgangen er således meget vid. Unntaket «saker hvor ikke annet følger av lov», gjelder først og fremst saker der kommuneloven selv fastsetter at vedtak skal fattes av kommunestyret eller av et annet organ, f.eks. kontrollutvalget eller av en særlovsnemnd, og hvor bestemmelsen må fortolkes slik at det ikke er adgang til å delegere avgjørelsesmyndighet til andre.

Innenfor rammen av den myndighet som etter lov kan tillegges et fast utvalg, kan utvalget således fatte enkeltvedtak, fastsette generelle retningslinjer for sin virksomhet (i den utstrekning det ikke dreier seg om regelverk som etter sin art må behandles av kommunestyret), ta beslutninger som gjelder kommunens egen drift. En særskilt hjemmel for delegasjon til fast utvalg finner man også i budsjett- og regnskapsforskriften § 11 pkt. 4.4.2. Se nærmere om delegasjon av budsjettmyndighet nedenfor under pkt. 4.2.4.2. Det faste utvalg kan innen sitt virkeområde ha fått tildelt oppgaver direkte i en særlov. I den utstrekning særloven legger avgjørelsesmyndighet til utvalget, utøver utvalget sin myndighet med hjemmel i loven (særloven) og ikke som et resultat av delegasjon. Den instruksjonsmyndighet og eventuelle omgjøringsadgang som kommunestyret ellers har som følge av prinsippene for

delegering av myndighet, gjelder da ikke. Kommunestyrets omgjøringsadgang etter kommuneloven § 60 nr 1 gjelder imidlertid generelt - uavhengig av om et vedtak av administrasjonen eller et underordnet folkevalgt organ er truffet etter delegasjon eller med hjemmel direkte i lov.

Etter § 10 nr 4 har utvalget også adgang til å videredelegere sin myndighet i en viss grad. Utvalget kan gi utvalgets leder eller et arbeidsutvalg - dvs. et utvalg som består av bare en del av det faste utvalgs medlemmer - myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Se tilsvarende delegasjonsadgang for ordføreren, jf § 9 nr 5 og administrasjonssjefen, jf § 23 nr 4. Kommunestyret kan imidlertid bestemme at det faste utvalg ikke skal ha en slik delegasjonsadgang.

I praksis vil en slik videredelegasjon skje kombinert med at det faste utvalg trekker opp de ytre rammer for lederens eller arbeidsutvalgets handlefrihet.

Det faste utvalg kan også opprette komitéer «til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv» (§ 10 nr 5). Slike komitéer behøver ikke nødvendigvis være sammensatt av medlemmer av det faste utvalg. Se også nedenfor under pkt. 4.2.3.3.

#### 4.2.3.3 *Komitéer*

Etter lovens § 10 nr 5 kan kommunestyret og fylkestinget opprette komitéer til «forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv». For denne bestemmelsen i § 10 er det ikke oppstilt noen delegasjonssperre. Komitéer kan således opprettes ikke bare av kommunestyret/fylkestinget, men også f.eks. av faste utvalg, styrer etablert etter lovens § 11 m.v. dersom organet har fått myndighet til det.

Komitéene adskiller seg fra de faste utvalg ved at deres oppdrag ofte er tidsbegrenset, knyttet til en særskilt oppgave, og ved at delegasjonsadgangen til en slik komité er begrenset. Komitéen kan få myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komitéens oppdrag. Ikke sjelden etableres f.eks. en byggekomité når kommunen skal ha bygget en ny skole, barnehage e.l. En slik komité vil kunne få myndighet til f.eks. å akseptere tilbud. Normalt vil det organ som etablerte komitéen, ha vedtatt rammer for komitéens handlefrihet når det gjelder adgangen til å avgjøre enkeltsaker, i eksempelet nevnt over f.eks. fastsatt øvre grense for anbudssummen og regulert i hovedtrekk hvilke arbeider som skal utføres.

En komité kan når som helst omorganiseres og eventuelt nedlegges. En slik omorganisering eller nedlegging kan vedtas av det organ som etablerte komitéen, selv om dette ikke var kommunestyret, jf § 10 nr 6.

#### 4.2.3.4 *Kommunedelsutvalg*

Etter kommuneloven § 12 nr 1 kan kommunestyret beslutte å etablere kommunedelsutvalg «for deler av kommunen». Bestemmelsen gjelder således ikke for fylkeskommunen, og beslutningen om å opprette et slikt utvalg kan ikke delegeres fra kommunestyret.

Bestemmelsene i § 12 om kommunedelsutvalg svarer helt ut til de tilsvarende bestemmelser om faste utvalg: kommunestyret «selv» oppretter utvalget, velger medlemmene (slik at man kan få en annen politisk sammensetning i kommunedelsutvalget enn den man eventuelt ville fått hvis utvalgets medlemmer ble valgt av kommunedelens innbyggere), bestemmer arbeidsområdet og kan tildelegere avgjørelsesmyndighet «i alle saker ... hvor ikke annet følger av lov». Det er på enkelte områder en noe større begrensning i delegasjonsadgangen som følge av lovverket når det gjelder kommunedelsutvalg enn når det gjelder faste utvalg, uten at det er grunn til å gå nærmere inn på det her. Den vesentlige forskjellen fra faste utvalg er

at kommunedelsutvalget bare har en nærmere angitt geografisk del av kommunen som sitt virkeområde.

Dersom kommunestyret etablerer kommunedelsutvalg, er det ikke påkrevet at dette gjøres slik at hele kommunen blir inndelt i kommunedeler. Rettslig sett er det adgang til å etablere kommunedeler bare for enkelte geografiske områder i kommunen, f.eks. de som er tettest befolket.

#### *4.2.3.5 Styre for kommunal bedrift - kommuneloven § 11*

Kommuneloven inneholder i § 11 bestemmelse om at kommunestyret selv kan beslutte å opprette egne styre for kommunale bedrifter, institusjoner o.l.

For disse styre gjelder det regler både om sammensetning og om delegasjon som avviker fra de bestemmelsene som gjelder de øvrige nemnder etter kommuneloven, og regelverket omkring slike styre blir behandlet særskilt nedenfor under pkt. 4.3.

#### *4.2.3.6 Styre for interkommunalt samarbeidstiltak - kommuneloven § 27*

Kommuneloven § 27 inneholder bestemmelse om at to eller flere kommuner kan gå sammen og etablere et styre til løsning av felles oppgaver.

Som for styre for kommunale bedrifter gjelder det særlige regler for etablering m.v. av slike styre, og de vil bli behandlet særskilt nedenfor under pkt. 4.4.

#### *4.2.3.7 Kommuneråd og fylkeskommuneråd*

Kommuneloven åpner adgang for kommunene til å velge en parlamentarisk styreform. Denne styreformen reguleres av kommunelovens kapittel 3. Den reiser ikke særlige rettslige spørsmål i forhold til de problemstillinger utvalget har til vurdering, og prinsippene ved en slik styreform blir bare referert her i hovedtrekk.

Ved innføring av en parlamentarisk styreform bortfaller kommunens formannskap og fylkets fylkesutvalg som kommunale organer, jf lovens § 8 nr 1 annet punktum.

Den vesentlige forskjell på den parlamentariske styreform og ordinær kommunal organiseringsform, er imidlertid at ved den parlamentariske styreform er det kommunerådet som utgjør den øverste administrative ledelse i kommunen og således erstatter administrasjonssjefen. Kommunestyret kan også bestemme at enkeltmedlemmer av rådet kan tildeles ledelsesansvar på rådets vegne for deler av den kommunale administrasjon. Det ledelsesansvar som administrasjonssjefen har i en kommune med ordinær styringsstruktur, blir i såfall delt på medlemmene av rådet.

Når kommunerådet erstatter administrasjonssjefen, har det som konsekvens at delegasjon fra folkevalgte organer til administrasjonen, må skje til kommunerådet. I ledelsesansvaret ligger at rådet har ansvaret for organiseringen av den kommunale administrasjon, slik administrasjonssjefen har i en ordinært organisert kommune. Det er ellers uttrykkelig uttalt i loven at rådet også har ansvaret for at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt (§ 20 nr 2). I likhet med hva som gjelder administrasjonssjefen, må kommunerådet her benytte seg av en stor grad av delegasjon og instruksjon til det administrative apparat.

I kommuner med parlamentarisk styreform skal det ikke være formannskap. Dette innebærer at det er kommunerådet som med hjemmel i den generelle bestemmelsen i § 20 nr 2 om plikten til forsvarlig å utrede saker som skal legges frem for folkevalgte organer, fremlegger forslag til årsbudsjett og økonomiplan for kommunestyret.



Det er kommunestyret eller fylkestinget som bestemmer hvorvidt parlamentarisk styreform skal innføres i kommunen, men vedtaket må ha 2/3 flertall og forslag om innføring av denne styreformen må fremsettes i kommunestyreperioden før det skal stemmes over forslaget. Det er kommunestyret som selv velger rådets medlemmer, leder og nestleder i rådet, og kommunestyret kan «kaste» rådet eller enkeltmedlemmer i rådet i løpet av valgperioden, samtidig som rådet selv eller dets enkelte medlemmer kan fratre dersom de selv ønsker det. Kommunestyret kan også med simpelt flertall bestemme å gå tilbake til en ordinær styreform. Et slikt vedtak kan isåfall ikke gjennomføres før etter det påfølgende kommunestyrevalg.

Selv om rådet skal erstatte administrasjonssjefen, er det likevel slik at kommunestyret kan delegerere en større grad av avgjørelsesmyndighet til rådet enn det som kan delegeres til administrasjonssjefen i en kommune med ordinær styringsform. Rådet kan få avgjørelsesmyndighet i «alle saker hvor ikke annet følger av lov». Rådet kan således få den samme myndighet som formannskapet i en kommune med ordinær styringsstruktur, eller et fast utvalg, og rådet kan også delegerere videre til rådets enkeltmedlemmer den samme myndighet som kommunestyret ellers kan delegerere til administrasjonssjefen, dersom vedkommende har fått ledelsesansvar for en del av den kommunale administrasjon, jf foran. Dvs. at den enkelte kommuneråd med ledelsesansvar kan få myndighet til å avgjøre enkeltsaker eller saker som ikke er av prinsipiell betydning, innenfor sitt ansvarsområde.

#### **4.2.4 Rettslige rammer for kommunenes virksomhet**

##### *4.2.4.1 Innledning*

Foran under pkt. 4.1 er det gitt en kort oversikt over kommunenes virksomhet. Som det fremgår der, er denne meget forskjelligartet. Noe er basert på oppgaver som er pålagt kommunene i særlovgivningen og noen oppgaver har de påtatt seg uten at det har foreligget noen klar rettslig plikt til dette.

Kommunene har også, som det fremgår av fremstillingen foran under pkt. 4.2.3, en høy grad av frihet når det gjelder organiseringen av sin virksomhet - i hovedsak uavhengig av om virksomheten skjer med utgangspunkt i særlovgivningen eller ikke.

Felles for all kommunal virksomhet, når den foregår i eller ved kommunen selv, og altså ikke f.eks. gjennom et aksjeselskap der kommunen eier samtlige aksjer, er at den må foregå innenfor det regelverk som er oppstilt i kommuneloven for kommunal virksomhet.

Først og fremst har kommuneloven, som de tidligere kommunelover, bestemmelser som gjelder kommunenes økonomiforvaltning. Dernest oppstiller loven en del saksbehandlingsregler som kommunene må følge i sin virksomhet. Der er regler om de ansattes rettigheter og om intern kontroll og statlig og annet tilsyn. Kommunal virksomhet faller også inn under forvaltningslovens og offentlighetslovens bestemmelser når virksomheten skjer i kommunenes egen regi.

Nedenfor vil utvalget gå nærmere inn på enkelthetene i de rammebetingelser som er nedfelt i kommuneloven og som således gjelder for kommunal virksomhet når den skjer innenfor rettssubjektet kommunen.

##### *4.2.4.2 Kommunelovens økonomibestemmelser*

###### *4.2.4.2.1 Innledning*

Med «kommunelovens økonomibestemmelser» tenker man gjerne på de bestemmelser som gjelder for kommunale budsjetter, opptak av lån, tilståelse av garantier o.l. Her er begrepet gitt en videre betydning, nemlig alle de bestemmelsene i kom-

muneloven som gjelder kommunens økonomi og økonomiforvaltning. Det vil i praksis si foruten bestemmelsene om kommunale budsjetter og regnskaper, lån og garantier, også bestemmelsene om anvendelsen av kommunens midler, vernet av kommunens betalingsevne, skrankene for gjeldsforfølgelse mot kommunen og konkurslignende situasjoner. Lovreglene om disse forhold er nedfelt i kommunelovens kap. 8 («Økonomiplan og årsbudsjett») og kap. 9 («Gjeldsforpliktelser, vern av betalingsevne, gjeldsinndrivelse, betalingsinnstilling»). I tillegg er det med hjemmel i kommuneloven §§ 46 nr 4 og 60 nr 4 gitt forskrifter av 27. oktober 1993 om budsjett- og regnskap (H-14/90). Det er med hjemmel i kommuneloven § 50 nr 5 gitt forskrifter av 1. januar 1993 om avdragstid og andre lånevilkår (H-1/93) og med hjemmel i kommuneloven § 51 nr 3 forskrifter av 2. februar 1993 om garantistillelser (H-10/93).

Forskriftene tjener sammen med loven flere forskjellige formål, bl.a. skal de gjennom den adgang til delegasjon som forskriftene åpner for, muliggjøre en viss fleksibilitet i kommunens arbeid gjennom budsjettåret. Budsjettforskriftene gir ellers utfyllende bestemmelser om balansekravet som kommunene står overfor, men de er også i stor grad et instrument for økonomirapportering fra kommune til stat. Låne- og garantibestemmelsene i lov og forskrifter har som formål å sikre kommunene mot økonomisk risiko og økonomiske vanskeligheter av forskjellig slag, og ett av formålene er også å sikre at det lett skal kunne konstateres hvorvidt lovens materielle bestemmelser om økonomiforvaltning blir oppfylt eller ikke. Mange av økonomibestemmelsene har sin bakgrunn i de store økonomiske vanskelighetene som norske kommuner fikk i mellomkrigstiden.

Som det fremgår av fremstillingen foran under pkt. 4.1.2, får kommuner og fylkeskommuner i gjennomsnitt mellom 80 og 90 % av sine inntekter fra de direkte skattene og fra overføringer fra staten. De resterende inntektene er avgifter, leieinntekter, renteinntekter o.a. Dette innebærer at kommunene ikke har direkte innflytelse over de vesentligste elementer i de totale inntekter som de vil kunne disponere i løpet av et år. For mange kommunale avgifters vedkommende er det jo også slik at disse ikke kan fastsettes til et beløp som gir kommunen inntekter utover det som medgår til å yte den tjeneste som avgiften kreves for. Når Stortinget har fastsatt det maksimale skattøre - som alle kommuner idag benytter i sin skatteutskrivning - og overføringene fra staten er fastsatt, har kommunene få muligheter til å øke sine inntekter i budsjettåret i noen vesentlig grad. Dette er en del av bakgrunnen for formuleringen i budsjett- og regnskapsforskriftene der det i del 1 heter:

«Økonomibestemmelsene i kommuneloven bygger på det hovedprinsipp at løpende inntekter skal finansiere løpende utgifter, sparing (avsetninger) og investeringer (kapitalutgifter). Kapitalinntekter skal kun finansiere kapitalutgifter (investeringer). Bakgrunnen for en slik grensedragning er at en kommune og fylkeskommune for sin alminnelige drift ikke skal etablere et aktivitetsnivå som den ikke kan finansiere av de løpende inntektene.»

Bak regelverket ligger også den hovedtanke at kommunene skal søke å bevare sin formue, og at den enkelte generasjon ikke skal forbruke i større grad enn det den selv har økonomisk bæreevne til.

#### 4.2.4.2.2 *Kommunens og fylkeskommunens budsjetter og regnskaper*

##### a) Innledning

Kravet om at kommunene skal utarbeide årsbudsjett er nedfelt i kommuneloven § 45, og kravene til budsjettets innhold fremgår av § 46. Budsjettet er, sammen med økonomiplanen, det sentrale styringsdokument for kommunen, og det må vedtas av

kommunestyret. Kommunestyret bestemmer imidlertid til en viss grad hvor spesifisert budsjettet skal være fra kommunestyrets hånd. Budsjettforskriftene åpner for en relativt vid adgang til delegasjon i budsjettsaker, se nedenfor om delegasjon av budsjettmyndighet.

Behandlingen av neste års budsjett må være ferdig innen utgangen av det foregående år, og budsjettforslaget fremmes av formannskapet med innstilling til kommunestyret. Etter de tidligere kommunelover var det administrasjonssjefen som hadde plikt og rett til å fremme budsjettforslag. Selv om dette nå er overført til formannskapet, forutsettes det likevel i loven at administrasjonssjefen kan fremme budsjettsaken for formannskapet med «saksframlegg og forslag» (§ 45 nr 3). Det er imidlertid formannskapet som må ta stilling til administrasjonens rolle i budsjettbehandlingen.

Når formannskapet har vedtatt sin innstilling, kan ikke kommunestyret behandle budsjettet før etter minst åtte dager. I denne tiden skal budsjettforslaget ligge ute til alminnelig ettersyn - en bestemmelse som understreker viktigheten av budsjettvedtaket for kommunens innbyggere.

#### b) Krav til årsbudsjettets innhold

Kommunenes budsjett og regnskap har to felles obligatoriske hovedelementer: Driftsbudsjettet og -regnskapet og kapitalbudsjettet og -regnskapet. Kommunenes regnskaper må i tillegg inkludere et balanseregnskap. Dersom kommunen har etablert bedrifter som rettslig sett er en del av kommunen, kan disse bedriftenes budsjett og regnskap inkorporeres i det ordinære kommunebudsjettet/regnskapet, men det kan også utarbeides egne budsjetter og regnskaper for hver bedrift (såkalt «særbedrift» med «særbudsjett og -regnskap»). Dette fremgår ikke direkte av loven, men er fastsatt i budsjett- og regnskapsforskriftene. Budsjett- og regnskapsreglene for særbedrifter vil utvalget komme tilbake til nedenfor under pkt. 4.3 i den utstrekning det dreier seg om særregler. Tilsvarende blir reglene for interkommunale virksomheter som er egne rettssubjekter, behandlet nedenfor under pkt. 4.4.

I tillegg har kommunene som regel ansvar for flere legater som det i såfall føres særskilt budsjett og regnskap for. Disse omtales ikke videre her.

Både drifts- og kapitalbudsjettet må vise hvilke midler som ialt anvendes til de forskjellige kommunale formål, nevnt foran under pkt. 4.1.2 (undervisning, helse/sosial, samferdsel m.v.) i tillegg til hva som brukes til sentrale styringsorganer og fellesutgifter.

I henhold til budsjett- og regnskapsforskriftene må kommunene også utarbeide et såkalt bevilgningsregnskap, som ikke er et regnskap i egentlig forstand, men et sammendrag som viser regnskapstall for både drifts- og kapitalsiden i én oversikt. I denne oversikten er driftsutgiftene gruppert etter type slik at det fremkommer hvilke midler som totalt er benyttet til lønn, utstyr/maskiner, vedlikehold osv. uavhengig av formål. Samtidig gis det en samlet oversikt over finansieringen uavhengig av hvilken sektor midlene stammer fra. Bevilgningsregnskapet er en finansiell oppstilling over anskaffelse og anvendelse av midler, og tilsvarer i hovedsak den finansieringsanalyse som benyttes for privat næringsvirksomhet, jf aksjeloven § 11-8 og regnskapsloven § 19 siste ledd.

Forskriftsverket for kommunale budsjetter og regnskaper er, av hensyn til behovet for pålitelig statistikk, meget omfattende og detaljert når det gjelder budsjettets og regnskapets oppstilling, og nedenfor skal bare gjengis hovedtrekkene i de bestemmelser som gjelder for kommunal budsjettering og regnskapsføring.

Lovens krav til de kommunale budsjetter er som nevnt, nedfelt i § 46 nr 1 - 3:

- «1. Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal omfatte alle økonomiske midler som disponeres for året og anvendelsen av disse midler. 2. Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke ren-

ter, ordinære avdrag og nødvendige investeringer. 3. Kommunestyret og fylkestinget skal ved budsjetteringen påse at det til enhver tid er tilstrekkelige midler til å dekke løpende utbetalinger.»

Kravet om at budsjettet skal være realistisk gjelder både drifts- og kapitalbudsjettet. Det er ikke adgang til å over- eller underbudsjettere enkeltposter, selv om totalbudsjettet likevel skulle bli «korrekt». Budsjettet skal gi en oversikt over alle økonomiske midler som kommunen vil kunne disponere for det angjeldende år, og det må vise hvorledes disse midler tenkes anvendt. Det benyttes således bruttobudsjettering. Dersom man under utarbeidelse av budsjettforslaget ser at kommunen vil ha større driftsinntekter enn driftsutgifter, må det allerede i budsjettbehandlingen bestemmes hvorledes differansen skal disponeres. Man kan øke innsatsen på den ordinære driftssiden, man kan øke investeringene eller f.eks. redusere bruken av lånemidler på de investeringer man har bestemt seg for å foreta, eller man kan velge å avsette midlene til bruk i senere år. Det kan avsettes til alle typer formål, både driftsformål og kapitalformål, og de eventuelle bestemmelser som gjøres vedrørende avsetningen (f.eks. at midlene skal gå til et særskilt byggefond) er ikke rettslig bindende for disponeringen av midlene for senere år.

I mange tilfelle vil det også være nødvendig å legge inn i budsjettet midler til dekning av tidligere års underskudd, jf at slike underskudd etter § 49 nr 2 må dekkes inn senest året etter det år da regnskapet legges frem - eventuelt med en fristforlengelse på maksimum to år.

Av kapitalbudsjettet må fremgå hvilke investeringer som skal gjøres i budsjettåret og hvorledes disse er tenkt finansiert - ved lån - enten eksternt eller fra kommunens lånefond, tilskudd og refusjoner (beregnet på investeringsformål), anvendelse av fondsmidler og/eller overføringer fra driftsbudsjettet.

I kommunenes driftsbudsjett vil det - som for mange andre virksomheter - være inntektssiden som bestemmer utgiftssidens størrelse. Kommunenes inntekter er, som nevnt innledningsvis, stort sett fastlagt gjennom vedtak som kommunen selv ikke har innflytelse over - det maksimale skattøre fastsatt av Stortinget og beløpet som overføres etter inntektssystemet, der prinsippene fastsettes av Stortinget. Det er også Stortinget som fastsetter det totale beløp som kan fordeles av departementet på kommuner og fylkeskommuner etter skjønn («skjønnsmidlene»).

På denne bakgrunn er det vesentlig at kommunene ikke pådrar seg utgifter som de ikke vil kunne ha midler til å dekke. Paragraf 46 nr 2 fastsetter således at man over driftsbudsjettet skal dekke både renteutgifter som vil påløpe i budsjettåret, ordinære låneavdrag, og det bør også av driftsmidlene kunne avsettes det som må anses nødvendig for å ha tilstrekkelig egenkapital til fremtidige investeringer. Med «nødvendige avsetninger» menes etter forarbeidene både de avsetninger som kommunen har plikt til å foreta etter § 49 nr 2 for å dekke tidligere underskudd, de avsetninger som følger av inngåtte kontrakter eller avsetninger som følger av lovbestemmelser om spesiell bruk av visse inntekter. Differansen mellom disse utgiftene og de totale driftsinntekter kan så benyttes til kommunens egentlige drift.

Det må ved budsjetteringen også påses at kommunen ikke får likviditetsproblemer. Det må til enhver tid være tilstrekkelige midler i kommunekassen til å dekke løpende utbetalinger (§ 46 nr 3). Kommunen har adgang til å oppta likviditetslån, se nedenfor, men dersom det ved budsjetteringen er klart at det blir nødvendig å oppta slike lån, må de omkostninger som følger med opptakelsen av dem, inkluderes i budsjettet.

Det er et særtrekk ved kommunenes driftsbudsjetter og -regnskaper at det, i motsetning til hva som er tilfellet for regnskaper som føres etter regnskapslovens prinsipper, utgiftsføres ordinære låneavdrag, men ikke avskrivninger. Dette har

sammenheng med det prinsipp som må gjelde for kommunenes økonomiforvaltning, og som ligger bak bestemmelsen i § 46 nr 2, jf over, og som er omtalt foran.

Løpende inntekter må kunne dekke løpende utgifter - herunder de beløp som medgår til ordinær nedbetaling av gjeld og de beløp som det er fornuftig å avsette av hensyn til fremtidige behov for egenkapital ved ny-investeringer. Også kommunale kapitalverdier slites og forringes i verdi med bruk og over tid. Siden siktemålet for den kommunale virksomhet som regel ikke er å få størst mulig avkastning av investeringene (skole, sykehjem, brannstasjon, bro), er det ikke et sentralt poeng å få vite hvor stor denne verdiforringelsen er i tall. I budsjettmessig sammenheng vil det for en kommune være viktigere å kunne kontrollere at man har midler til et tilfredsstillende vedlikehold av skolene, sykehjemmene osv., og at man har mulighet til å legge seg opp egenkapital til fremtidige investeringer som man vet kommer, og som kan være av en helt annen art enn de eventuelle avskrivningsobjekter. Det vil si at det er nødvendig å foreta konkrete avsetninger av de driftsinntekter man har til disposisjon, og se disse i relasjon til det fremtidige investeringsbehovet og ikke i relasjon til verdiforringelsen på allerede foretatte investeringer. Samtidig er det også nødvendig å vite at man kan dekke de utgiftene man har til låneavdrag av de tilgjengelige midler for året.

Fordi loven åpner for avsetning til nødvendige investeringer, ivaretas også muligheten til å erstatte varige driftsmidler etterhvert som de blir nedslitt.

Av hensyn til behovet for å få et mest mulig riktig balanseregnskap er det imidlertid anbefalt at varige driftsmidler gjøres til gjenstand for ordinære avskrivninger i den forstand at denne kapitalkostnaden føres som en korrigeringsfaktor i balansen. Det er også adgang til å utgiftsføre denne type kostnad i driftsbudsjettet, men det må gjøres på en slik måte at det ikke påvirker det endelige driftsresultat. Om dette heter det i budsjett- og regnskapsforskriftene, del 1 bl.a.:

«Det gis anledning til å budsjettere/registrere kalkulatoriske renter og avskrivninger på de enkelte virksomheter i driftsregnskapet. Kapitalkostnadene f.eks. forbundet med drift av en barnehage kan derfor framvises. Slike kalkulatoriske kostnader utlignes i driftsregnskapet ved at det foretas en tilsvarende inntektsføring, og påvirker dermed ikke netto driftsresultat.»

For enkelte typer av tjenester som kommunen yter, og hvor det ikke kan kreves betaling for ytelsen utover selvkost, er det adgang til også å inkludere avskrivningskostnadene, eventuelt også kalkulerte finanskostnader, i beregningen av selvkosten på det aktuelle området.

#### c) Bestemmelser om anvendelse av særlige midler

I lovens § 48 nr 2 er bestemt at midler som er innkommet ved salg av fast eiendom eller av «andre større kapitalgjenstander», bare må benyttes til investeringer eller ekstraordinære låneavdrag. De kan ikke benyttes til å dekke «løpende utgifter». Dette har sammenheng med prinsippet om at kommunen må søke å bevare sin formue og ikke benytte den til ordinær drift. Departementet kan imidlertid dispensere fra denne bestemmelsen.

Hva som må anses som «løpende utgifter», må vurderes konkret, og det gis også en viss veiledning om dette i forskriftene. Det er således klart at ordinære låneavdrag tilhører denne kategorien sammen med gjenstander med kort levetid - to år eller mindre. Forøvrig vil hva som må anses som «løpende utgifter» variere noe fra kommune til kommune, alt etter kommunens størrelse og virksomhetsnivå på de forskjellige sektorer (kommunenes «forbruksmønster»).

Det er på den annen side ikke noe forbud mot at man avsetter noen av driftsinntektene til bruk i senere år, eventuelt også til drift (§ 48 nr 1), jf foran. Men dette kan da ikke være midler som stammer fra realiserte kapitalverdier.

Ut fra det samme prinsipp om formuesbevaring kommer bestemmelsene i § 50 nr 1 og 2. Lån kan tas opp til kapitalformål eller til dekning av eldre gjeld (nr 1), og hvis det tas opp til likviditetsformål, er det strenge regler om rask tilbakebetaling. Det er ikke adgang til å låne direkte til driften, men det er adgang til å lånefinansiere et regnskapsmessig underskudd.

d) Budsjettets bindende virkning

Etter § 45 nr 1 er årsbudsjettet en bindende plan for kommunens inntekter og utgifter i budsjettåret. Hva som nærmere bestemt ligger i dette, fremgår av § 47.

Kommunestyret eller fylkestinget skal varsles av administrasjonsledelsen (administrasjonssjefen eller kommune/fylkesrådets leder) dersom det skjer vesentlige endringer i løpet av budsjettåret når det gjelder utgifter eller inntekter i forhold til det som er budsjettert (§ 47 nr 1). Dette gjelder også selv om det bare er inntektene som stiger vesentlig, f.eks. hvis skatteinngangen viser seg å være betydelig bedre enn forutsatt i budsjettet.

Ved slike vesentlige endringer, må det ny budsjettbehandling til, og denne foregår på samme måte som den ordinære budsjettbehandlingen, bortsett fra at det ikke er påkrevet med alminnelig ettersyn. Det er kommunestyret som må behandle det endrede budsjettet, jf bestemmelsen i § 45 nr 2 hvoretter kommunestyret og fylkestinget «selv» vedtar årsbudsjettet og *vesentlige endringer i rammene for dette*.

Det faktum at budsjettet er bindende, har ikke bare konsekvenser der hvor endringene i rammene er vesentlige. Paragraf 47 nr 2 lyder således:

«De rammer som er angitt i årsbudsjettet for utgifter til bestemte formål, må ikke overskrides uten at det på forhånd er foretatt de nødvendige endringer i budsjettet. Tilleggsbevilgninger og bevilgninger til formål utenom det vedtatte årsbudsjett må ikke gis uten at det samtidig fattes vedtak om hvordan utgiftene skal dekkes på årets budsjett. Når særlige forhold foreligger, kan departementet dispensere fra denne regel. Viser det seg at det blir vesentlig svikt i de budsjetterte inntekter, må det foretas de nødvendige endringer i budsjettet.»

Siden det budsjettet som kommunestyret har vedtatt, er bindende i den forstand at endringer må foretas hvis utgiftene til et angitt formål stiger uten at stigningen er vesentlig, er det av betydning for en effektiv drift at de forskjellige sektorer har en viss frihet når det gjelder anvendelsen av midler. Dette oppnås ved at kommunestyret ikke vedtar et altfor spesifisert budsjett og ved at de enkelte sektorutvalg, eventuelt administrasjonssjefen tildeles visse fullmakter når det gjelder overføring mellom postene innen de forskjellige sektorer, se nedenfor om delegasjon av budsjettmyndighet.

Dersom man ser at utgiftene til bestemte formål (snørydding) kommer til å gå ut over det som er budsjettert, må det organ som har myndighet til det, justere budsjettet på dette punkt og samtidig se til at det er budsjettmessig dekning for den økning som er foretatt, slik at ikke budsjettbalansen ødelegges. Det må kunne anvendes dekning for tilleggsbevilgninger og for bevilgninger til formål som ikke opprinnelig var tatt med i budsjettet, men som det viser seg nødvendig å dekke.

Den relevante budsjettmyndighet må også foreta endringer i budsjettet dersom det blir en vesentlig svikt i inntektene (§ 47 nr 2 i.f.). Vesentlighetskravet her må referere seg til den enkelte post, avhengig av detaljeringsgrad, og ikke til kommunens totalinntekter, der vesentlige endringer fører til fornyet budsjettbehandling i kommunestyret.

Det at budsjettet er bindende, har ikke betydning i forhold til mulige uforutsette fordringer som kommunen er rettslig forpliktet til å betale. Dersom kommunen blir ilagt et erstatningsansvar eller utgiftene til lovbestemte sosiale ytelser overskrider

de beløp det er budsjettert med, må budsjettet endres i tråd med bestemmelsen i § 47 nr 2 (hvis det dreier seg om beløp som får betydning for totalbalansen, i tråd med § 45 nr 2), men utbetaling kan foretas uten at det på forhånd er anvist dekning.

e) Delegasjon av budsjettmyndighet - unntatt budsjett for særbedrifter og interkommunale sammenslutninger

De ordinære delegasjonsbestemmelsene i kommuneloven gir ikke mulighet for den nødvendige fleksibilitet i gjennomføringen av det program som gjennom budsjettet er lagt for kommunens virksomhet. Heller ikke gir de mulighet for tilpasningen til de forskjellige typer av situasjoner som dukker opp i løpet av året og som kan føre til at det blir nødvendig med forskjellige endringer i anvendelsen av de tilgjengelige midler, uten at det dreier seg om forhold av en slik viktighet at vedtak må fattes på kommunestyrenivå.

På denne bakgrunn åpner kommuneloven § 46 nr 4 for at departementet i forskrift kan gi bestemmelser om delegasjon av budsjettmyndighet, og slike bestemmelser er, som nevnt foran, gitt 27. oktober 1993 i de alminnelige budsjett- og regnskapsforskrifter for kommuner og fylkeskommuner. Delegasjonsbestemmelsene er gitt i forskriftenes § 11, og de to hovedprinsipper for delegasjon er nedfelt i § 11 nr 2:

«Dersom kommunestyret/fylkestinget selv ikke ønsker å foreta en slik detaljert fordeling som obligatorisk kontoplan for kommune/fylkeskasse, særbedrifter og inter(fylkes)kommunale sammenslutninger forutsetter, kan myndighet til å foreta en slik fordeling delegeres til andre organer etter kommuneloven eller særlover. Slik delegering kan også omfatte myndighet til å foreta endringer i budsjettet.»

Kommunestyret kan altså velge delegasjon i form av fastsettelse av et budsjett som ikke er detaljert eller spesifisert i større grad enn det minimum som forskriftene krever, se nedenfor, eller det kan velge å vedta et mer spesifisert budsjett, men med myndighet for andre organer til å foreta endringer i budsjettet innenfor de rammer som forskriftene angir. Eventuelt kan kommunestyret velge en kombinasjon av disse to prinsipper.

I forskriftenes § 11 nr 3 er fastsatt hva som er kommunestyrets og fylkestingets enekompetanse, dvs. hvilke deler av budsjettet som ikke kan gjøres til gjenstand for delegasjon og hvilken spesifikasjonsgrad som kommunestyret/fylkestinget under enhver omstendighet må gjennomføre/benytt seg av. Det er fastsatt særskilte regler for driftsbudsjettet, kapitalbudsjettet, særbedrifter og inter(fylkes)kommunale sammenslutninger. Reglene for særbedrifter og inter(fylkes)kommunale sammenslutninger er omtalt nedenfor under h.h.v. pkt. 4.3 og 4.4.

For driftsbudsjettet gjelder i hovedtrekk at kommunestyret må fatte vedtak om inntekter og utgifter som henføres til hovedkapitlene 1.8 og 1.9 - dvs. skatter og rammetilskudd, eventuelt overskudd på den ordinære driften samt renter og ordinære avdrag. Kommunestyret må videre selv ta standpunkt til hvor meget av årets inntekter som skal benyttes til investeringer, og hva som skal avsettes til senere års drift eller investeringer. Kommunestyret må også bestemme i hvilken utstrekning kommunen skal gjøre bruk av avsetninger som er gjort i tidligere år.

De midler som etter dette er disponible til kommunens ordinære drift, kan kommunestyret fordele som rammebevilgninger til de forskjellige virksomhetsfelt etter den utvalgsstruktur som kommunen har, dog slik at kommunestyret minst må fastsette 3 rammeområder (budsjett- og regnskapsforskriftene § 11 nr 3.1). Innenfor disse tre rammeområdene må det altså tilsammen være midler som skal dekke alle kommunens oppgaver, og etter de underordnede organers nærmere bestemmelse må midlene fordeles på de hovedkapitler som er angitt i budsjett- og regnskapsfor-

skriftene (undervisning, helsevern, boligformål m.v.). På de områder der kommunestyret/fylkestinget har enekompetanse til å fastsette budsjettets størrelse, har det også enekompetanse til å foreta endringer.

Når det gjelder kapitalbudsjettet, fastslår forskriftene at dette i sin helhet må fastsettes av kommunestyret/fylkestinget. Det vil si at det er den øverste myndighet som må fatte vedtak om investeringene på de forskjellige sektorer og hvilken finansiering investeringene skal ha. Vesentlige endringer må også vedtas av kommunestyret/fylkestinget. Det er imidlertid åpnet for at «underliggende organ» kan foreta omfordelinger mellom prosjekter i den utstrekning inntektssiden i kapitalbudsjettet totalt sett ikke øker. Et underliggende organ kan således få myndighet til å øke innsatsen investeringsmessig i prosjekt A under forutsetning av at man vedtar en tilsvarende reduksjon i innsatsen i prosjekt B. Begge prosjektene må imidlertid allerede inngå i kapitalbudsjettet. Det underliggende organ kan ikke redusere innsatsen i prosjekt B for å satse på et prosjekt som ikke er inkludert i kapitalbudsjettet fra før.

Foruten å fastsette hvilke elementer i budsjettet som kommunestyret/fylkestinget kan overlate til underordnede organer å fordele, eventuelt foreta endringer i, fastsetter forskriftene hvilke kommunale organer det kan delegeres til. Dette fremgår av § 11 nr 4.

Formannskapet/fylkesutvalget (kommuneråd/fylkesråd i kommuner/fylker med parlamentarisk styringssystem) kan tildeles myndighet til å foreta den nødvendige fordeling på sektorene i den utstrekning kommunestyret/fylkestinget bare har fastsatt driftsbudsjettet i rammer på tre eller flere områder. De kan også tildeles myndighet til å foreta endringer innen hvert område. Endringer mellom rammeområdene slik de er fastsatt av kommunestyret/fylkestinget, kan disse organene ikke få myndighet til å foreta.

For kapitalbudsjettets del er investeringene fordelt på sektorene fra kommunestyrets/fylkestingets side, men formannskapet/fylkesutvalget kan som et sektorovergripende organ tildeles myndighet til å foreta endringer i denne fordelingen - under den forutsetning som det er redegjort for over: den totale investeringsrammen må ikke økes.

Faste utvalg kan tildeles den samme myndighet som formannskapet/fylkesutvalget, både når det gjelder drifts- og kapitalbudsjettet, men begrenset til å gjelde det rammeområde som sorterer under utvalget.

For kommunedelsutvalg er tilsvarende bestemt at de kan tildeles den samme myndighet til å fordele de midlene som er tilgjengelige på driftsbudsjettet, i den utstrekning dette ikke er gjort av kommunestyret/formannskapet, og til å foreta endringer i fordelingen. For kapitalbudsjettet gjelder det samme: kommunedelsutvalget kan få myndighet til å foreta endringer, under forutsetning av at investeringsrammen ikke økes. Både når det gjelder drifts- og kapitalbudsjettet kan kommunedelsutvalget bare tildeles myndighet innenfor sitt rammeområde.

Det er også mulig for et kommunalt organ å delegere myndighet i budsjettsaker innenfor driftsbudsjettet til administrasjonssjefen, såfremt saken ikke er av prinsipiell betydning. Det samme gjelder delegasjon til ordføreren dersom kommunestyret ikke har bestemt noe annet. Et kommunalt utvalg kan også tildele utvalgets leder myndighet i saker som gjelder driftsbudsjettet under forutsetning av at kommunestyret ikke har bestemt noe annet.

Budsjett- og regnskapsforskriftene har også en generell bestemmelse i § 11 nr 5 om at et kommunalt eller fylkeskommunalt organ kan videredelegere budsjettmyndighet når ikke annet følger av lov eller forskrift eller er bestemt av kommunestyre/fylkesting.

Avslutningsvis heter det i § 11 nr 6 om delegasjon:



«Kommunestyret/fylkesting må selv fastsette et delegasjonsreglement hvor budsjettansvarsområdet for formannskap/fylkesutvalg, kommuneråd/fylkesråd, faste utvalg, styre for bedrift og institusjon o.l. samt administrasjonssjef, ordfører og utvalgsledere framgår og hvor delegert budsjettmyndighet kan utøves. Reglementet må videre inneholde bestemmelser om hvordan videre delegert budsjettmyndighet skal praktiseres.»

#### f) Statlig kontroll med det kommunale budsjettvedtak

Etter lovens § 45 nr 4 skal departementet (myndigheten delegert til fylkesmannen ved rundskriv H-25/92, med hjemmel i kongelig resolusjon av 18. desember 1992) føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets budsjettvedtak. Denne bestemmelsen gjelder ikke i forhold til fylkeskommunen. Kommuneloven har imidlertid en generell bestemmelse i § 59 nr 5 om at departementet kan ta enhver avgjørelse opp til lovlighetskontroll. Selv om departementet ikke skal foreta en rutinemessig lovlighetskontroll av fylkeskommunenenes budsjetter, kan departementet - enten etter lovlighetsklage eller av eget tiltak - derfor foreta lovlighetskontroll av budsjettet etter bestemmelsen i § 59. For at departementet skal ta opp en slik sak av eget tiltak, må det imidlertid ha særlige holdepunkter for å anta at det er grunn til å foreta en slik kontroll.

Lovlighetskontrollen innebærer at departementet/fylkesmannen må vurdere hvorvidt budsjettet er i samsvar med de krav som stilles i kommuneloven - dvs. kravene i lovens § 45 om at budsjettet er realistisk, at det er midler til å dekke renter, ordinære avdrag og «nødvendige avsetninger» av driftsmidlene, og at omkostningene ved eventuelle likviditetslån er inkludert. Videre må det kontrolleres at det ikke er benyttet midler til driften som etter § 48 nr 2 skulle vært benyttet til investering eller avsetning til kapitalfond, eventuelt til betaling av ekstraordinære avdrag på lån.

En lovlighetsklage kan i henhold til § 59 nr 3 innebære at klagen gir oppsettende virkning. Bestemmelsen fortolkes slik at departementet i de tilfelle der departementet av eget tiltak tar opp en avgjørelse til lovlighetskontroll, også kan beslutte at dette får oppsettende virkning. Hvorvidt dette også er tilfelle ved departementets lovlighetskontroll etter § 45 nr 4, er tvilsomt.

Dersom departementet finner at budsjettet ikke fyller lovens krav, må saken gå tilbake til kommunestyret for ny behandling. Departementet kan ikke fastsette et nytt, lovlig budsjett for kommunen. Departementet kan således ikke endre budsjettvedtaket, bare oppheve det.

#### g) Regnskapsmessig overskudd/underskudd

Dersom det viser seg at det er udisponerte midler ved regnskapsårets avslutning, føres disse midlene til avsetning (§ 49 nr 1) - dvs. at midlene i senere budsjetter kan benyttes enten til drift eller investeringer eller de kan spares (overføres til fond) i tråd med det som er bestemt om avsetninger i § 48.

Hvis årsregnskapet viser at det er brukt midler i større utstrekning enn budsjettet, fremkommer et regnskapsmessig underskudd. Dette underskuddet må inndeckes i løpet av det budsjettåret som følger det året da regnskapet fremlegges - det er således ikke påkrevet å gjøre endringer i det løpende budsjettet. Underskuddet kan i særlige tilfelle dekket inn over ytterligere ett eller to år etter vedtak i kommunestyret/fylkestinget. Økonomiplanen må isåfall endres tilsvarende.

#### 4.2.4.2.3 Økonomiplan

Etter kommuneloven § 44 skal både kommuner og fylkeskommuner utarbeide en økonomiplan. Planen skal gjelde for en periode på minst fire år, og skal rulleres. Det innebærer at den vurderes hvert år og bringes ett år fremover. Loven fastsetter ikke

når planen skal behandles i kommunen, men årsbudsjettet kan ikke fastsettes i strid med økonomiplanen. Dersom økonomiplanen er fastsatt først, må årsbudsjettet enten holde seg innenfor planen eller så må endringer i planen senest vedtas samtidig med årsbudsjettet.

Foruten å være et rullerende langtidsbudsjett er økonomiplanen en plan for kommunens prioriteringer i perioden. Planen skal også vise kommunens samlede gjeldsbyrde og garantiansvar og eksplisitt vise hvilke utgifter som vil påløpe til renter og avdrag i planperioden.

I motsetning til hva som gjelder for årsbudsjettet, er det ikke uttrykkelig fastsatt i kommuneloven at økonomiplanen er bindende. Den skal imidlertid legges til grunn ved kommunens budsjettarbeid og i den øvrige planleggingsvirksomhet (§ 44 nr 1). Planen skal, i likhet med årsbudsjettet, være realistisk («gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver ...»). Den skal omfatte hele den kommunale virksomhet, og også gi en oversikt over kommunale bedrifter og annen økonomisk virksomhet som kommunen eller fylkeskommunen er involvert i - uansett tilknytningsform. Det samme gjelder den obligatoriske oversikten over gjeldsbyrde, garantiansvar og forventede utgifter til renter og avdrag i planperioden.

Det er bare kommunestyret/fylkestinget som kan vedta økonomiplanen og eventuelt endringer i den, og saken fremmes for disse organene etter innstilling fra formannskapet/fylkesutvalget. Loven regulerer ikke hvilket organ som skal fremme innstilling for kommunestyret/fylkestinget i de tilfelle der man har etablert et parlamentarisk styringssystem, slik at formannskap/fylkesutvalg er bortfalt som organer. Det må da være opp til kommunestyret/fylkestinget som øverste organ å bestemme dette.

Også økonomiplanen skal ligge ute til alminnelig ettersyn når formannskapet/fylkesutvalget, eventuelt et annet organ, jf foran, har avgitt sin innstilling. Ettersynsperioden er fjorten dager. Kravet om ettersyn gjelder imidlertid ikke i de tilfellene der det foretas endringer i økonomiplanen.

Økonomiplanen og eventuelle endringer i den, skal oversendes departementet til orientering. Økonomiplanen skal ikke formelt godkjennes, men det er klart at planen kan underkastes lovlighetskontroll fra departementets side. Som for årsbudsjettet gjelder da at departementet ikke kan vedta en endret økonomiplan, men må nøye seg med å sende økonomiplanen tilbake til kommunen/fylkeskommunen for ny behandling.

Etter § 44 nr 6 kan departementet gi forskrifter med nærmere regler om økonomiplanens innhold. Slike forskrifter er gitt 27. desember 1994.

#### 4.2.4.2.4 *Lån og garantier, sikkerhet for andres gjeld*

##### a) Lån, låneformål, lånevilkår

Etter kommuneloven § 50 nr 1 kan kommuner ta opp lån til kapitalformål og til konvertering av eldre gjeld. En kommune eller fylkeskommune skal etter lovens system ikke formelt kunne svekke sin formuesstilling ved å oppta lån til drift. Reelt vil det imidlertid ofte være slik at kommunens investeringer er av så spesiell art at investeringens kostnad ikke nødvendigvis vil svare til dens markedsmessige verdi.

Kommunen kan også ta opp lån til likviditetsformål, men § 50 nr 2 som åpner for det, stiller krav om at slike lån må være gjort opp innen avslutningen av kommunens regnskap for det budsjettåret da lånet ble tatt opp. En løpende kassakreditt må således gjøres opp ved hver regnskapsavslutning.

I tillegg er det adgang til å oppta lån for å dekke underskudd på årsregnskapet. Således heter det i paragrafens nr 2 i.f.: «Foreligger det regnskapsmessig under-

skudd som etter økonomiplanen skal dekkes over flere år, kan motsvarende lån tilbakebetales over samme tidsrom.» I praksis vil det si maksimalt i løpet av de tre første år etter det år da regnskapet legges frem, jf § 49 nr 2. Det er også adgang til å ta opp lån til lånefond, men for bruken av slike fondsmidler gjelder kommunelovens regler om opptak av lån tilsvarende m.h.t. hva midlene kan benyttes til osv.

Vedtak om låneopptak må angi hvorledes lånet skal avdras, og departementet kan med hjemmel i § 50 nr 5 gi forskrift om avdragstid og andre lånevilkår. Dette er også gjort i forskrift av 1. januar 1993. Etter denne forskriften er hovedregelen at avdragstiden på lån til kapitalformål må sees i forhold til låneobjektets levetid, men at den ikke under noen omstendighet kan settes lenger enn 40 år. Dersom lånet løper uten at det skal betales avdrag i løpetiden, er kommunen forpliktet til å foreta de nødvendige avsetninger i sine budsjetter for å kunne inndekke lånebeløpet når det forfaller.

Når unntas lån i Husbanken der formålet er å låne midler ut til kommunens innbyggere, er det ikke adgang for kommunen å ta opp lån til videre utlån, selv om det dreier seg om en eventuell debitor som eies av kommunen selv, f.eks. et aksjeselskap der alle aksjene eies av kommunen.

I § 50 nr 4 er bestemt at kommunens samlede gjeldsbyrde ikke må være større enn det som er forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjett og økonomiplan. Forsvarlighetskriteriet er drøftet nedenfor under bokstav c). I økonomiplanen skal det fremgå hva som er kommunens samlede gjeldsbyrde og garantiansvar.

#### b) Lån, delegasjon

Det fremgår ikke direkte av § 50 hvilket kommunalt organ som kan fatte vedtak om å ta opp lån. På bakgrunn av de formål som det kan tas opp lån til, må det ihvertfall som utgangspunkt antas at det bare er kommunestyret som kan fatte slike vedtak, jf at lånene vil inngå som en del av inntektssiden i kapitalbudsjettet og dette er det kommunestyret som fastsetter. Det er likevel antatt at det foreligger en viss delegasjonsmyndighet når det gjelder låneopptak, slik at myndighet til å føre forhandlinger om opptak av lån og vedtakelse av lånebetingelsene kan delegeres - ihvertfall dersom kommunestyret har gitt visse rammer for handlefriheten. Således heter det i proposisjonen (Ot.prp. nr 42 (1991-92)) på s. 295 bl.a.:

«Kommunestyret/fylkestinget vil også kunne delegere myndighet til å ta opp lån til andre folkevalgte organer og til administrasjonen. I praksis vil imidlertid (prinsipp)vedtak om opptak av lån foretas av kommunestyret/fylkestinget i tilknytning til årsbudsjett/økonomiplan.»

Når det gjelder opptak av lån og delegasjon av myndighet til å fatte lånevedtak, reiser det seg særlige spørsmål for interkommunale virksomheter. Se nærmere om dette nedenfor under pkt. 4.4.

#### c) Lån, statlig godkjenning

Et flertall i kommunelovutvalget foreslo at den tidligere ordning med statlig godkjenning av kommunale låneopptak skulle opphøre, men departementet fant å ville foreslå for Stortinget at det fortsatt skulle være en betingelse for kommuners opptak av lån at lånevedtaket ble godkjent av departementet. Dette ble også resultatet, jf § 50 nr 6. Kommuneloven gjør, i motsetning til tidligere kommunelover, heller ikke unntak fra godkjenningskravet for lån som er tatt opp i statsbankene. For kommuners låneopptak er godkjenningsmyndigheten lagt til fylkesmannen med hjemmel i kongelig resolusjon av 18. desember 1992, jf rundskriv H-25/92. I denne myndigheten ligger også en adgang til å *nekte* godkjenning, hvilket er nytt i forhold til tidligere lov.

For kommuners vedkommende kan godkjenning av lånet skje samtidig med lovlighetskontrollen av budsjettet, men det er da et minstekrav at avdragsvilkårene fremgår allerede på budsjett-tidspunktet.

Under behandlingen av godkjennesspørsmålet må det sees hen til hvorvidt lånevilkårene ligger innenfor de krav som er fastsatt i forskriften om låneopptak, og om lånet skal benyttes til et formål som ligger innenfor lovens bestemmelser.

Avgjørende for om et lån skal godkjennes vil være om vilkåret i § 50 nr 4 er oppfylt, dvs. hvorvidt vedtaket fører til at den samlede gjeldsbyrde blir forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjett og økonomiplan. Forsvarlighetskriteriet må bl.a. ses i forhold til hvilken inntektsbringende evne den planlagte investering eventuelt kan tenkes å ha, og motsatt, hvilke driftsutgifter investeringen kan tenkes å føre til. Selv om godkjennelsesmyndigheten som utgangspunkt ikke kan ta hensyn til i hvilken utstrekning de disposisjoner kommunen ønsker å gjøre på investeringssiden isolert sett er fornuftige eller ikke, går det en grense der hvor investeringene, dvs. låneopptaket, vil belaste kommunens økonomi i en slik grad i fremtiden at det oppstår fare for aktivitetsnivået på sentrale ansvarsområder. I så fall må gjeldsbyrden karakteriseres som uforsvarlig.

Det kan i enkelte tilfelle oppstå spørsmål om en inngått avtale i realiteten er en låneavtale. Kredittkjøp av kapitalvarer kan f.eks. tenkes å bli rammet av godkjennelseskravet, avhengig av de nærmere avtalevilkår. Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette her.

#### d) Virkningen av manglende godkjenning

I kommunestyreloven av 1954 het det at et vedtak som trengte godkjenning av Kongen og som ikke var godkjent, var ugyldig. En slik uttrykkelig bestemmelse er ikke inntatt i kommuneloven av 1992.

I spesialmotivene til lovens lånebestemmelse heter det imidlertid at låneopptak ikke er gyldig før godkjenning foreligger (jf Ot.prp. nr 42 (1991-92) s.295), og i de alminnelige motivene heter det på s.178 bl.a.: «Forslaget om lånegodkjenning innebærer, i likhet med någjeldende kommunelovgivning, at vedtak om opptak av lån ikke er gyldig før statlig myndighet har godkjent det. En låneavtale er derfor ikke bindende før fra det øyeblikk lånegodkjenning gis.»

Dersom et lån er utbetalt uten at den nødvendige godkjenning foreligger, beror det på alminnelige privatrettslige regler hvilke konsekvenser dette skal ha. Kontraktrettslig vil kommunen som hovedregel ikke være bundet av låneavtalen.

#### e) Garantier, sikkerhet for andres gjeld

En relativt fri adgang til garantistillelse etter den tidligere kommuneloven, førte i mange tilfelle til store økonomiske problemer for enkeltkommuner, og regelverket ble derfor innstrammet ved utarbeidelsen av kommuneloven av 1992. Det er fremdeles adgang for en kommune eller fylkeskommune til å stille garanti for andres økonomiske forpliktelser (kommuneloven § 51), men når man ser bort fra de tilfellene hvor det kan være stillet krav om slik garantistillelse i lov eller i stortingsvedtak, er imidlertid forutsetningen at det er i en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse at slik garanti stilles.

Med «økonomiske forpliktelser» siktes det i første rekke til gjeld som oppstår som følge av låneavtaler, men det kan også dreie seg om f.eks. ilagt erstatningsansvar eller oppfyllelse av avtaler. Det er således adgang til også å gi kommunal garanti for driftsrelaterte forpliktelser.

Hva som nærmere bestemt anses for å være en særlig kommunal/fylkeskommunal interesse, er omtalt nærmere i garantiforskriften. Etter forskriftens § 2 foreligger en slik interesse når

«formålet med virksomheten det garanteres for er en kommunal/fylkeskommunal primæroppgave og tyngden av brukerne av primæroppgaven bor i kommunen/fylket.»

I tillegg forutsettes det både i loven (jf § 51 nr 3) og i forskriften at det vil foreligge en særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse når det er tale om garantistilleggelse for enkelte typer av lån til ansatte - boliglån og lån til «annet formuesobjekt som er forutsatt nytt i tjenesten», i praksis vil det ofte være lån til bil.

Forskriften gir eksempler på hva som vil være typiske kommunale og fylkeskommunale primæroppgaver i garantisammenheng, og viser bl.a. til tiltak for barn og unge, skole, primær- og annenlinjetjenesten innenfor helse- og sosialområdet, idretts- og kulturformål og oppgaver knyttet til infrastruktur både på lokalt plan og på fylkesplan.

Loven oppstiller imidlertid et forbud mot å garantere for økonomiske forpliktelser som er «knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet». Det er intet forbud i kommuneloven mot at kommunen selv driver næringsvirksomhet, men i slike tilfelle har kommunen også selv styringen av virksomheten. Forbudet retter seg mot å garantere for næringsvirksomhet som kommunen ikke selv har den direkte styringen av.

Det kan i mange tilfelle være vanskelig å ta standpunkt til om en virksomhet er næringsvirksomhet i lovens forstand eller ikke. Det er i garantiforskriften understreket at begrepet ikke har noen presis avgrensning, men det heter bl.a.:

«Når virksomheten utøves i et marked og formålet er å tilføre eieren en økonomisk gevinst ved drift av virksomheten, må en regne denne som næringsvirksomhet(...) Ved vurderingen av begrepet må det også tillegges vekt i hvilken grad virksomheten opererer i et marked som medfører reell økonomisk risiko eller ikke. Det understrekes videre at hvilke personer som er eiere av virksomheten ikke kan påvirke vurderingen av om denne er å anse som næringsvirksomhet(...)»

Et særlig praktisk eksempel på næringsvirksomhet i denne sammenheng er produksjon og omsetning av elektrisk kraft etter liberaliseringen av kraftmarkedet. Kommunen selv kan således drive en virksomhet som dreier seg om slik produksjon og salg. Dersom andre driver den samme type virksomhet, kan ikke kommunen gi garantier knyttet til de økonomiske forpliktelsene som måtte oppstå som følge av virksomheten, selv om «andre» f.eks. er et aksjeselskap som eies av kommunen.

Det er i den forbindelse grunn til å understreke at «andres økonomiske forpliktelser» omfatter forpliktelser knyttet til rettssubjekter utenfor kommunen selv. I Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer» (1993), heter det på s. 334 at «andre» må være virksomheter som ikke styres av et kommunalt/fylkeskommunalt organ i henhold til kommuneloven eller særlovgivningen. Interkommunale selskaper etablert etter kommuneloven § 27 vil etter en slik betraktningstype ikke være «andre». Siden kommunen er direkte ansvarlig for selskapets forpliktelser som følge av organiseringsformen, se nedenfor under pkt. 4.4, er denne problemstillingen ikke aktuell med mindre deltakerne har avtalt delt ansvar. I såfall kan det være aktuelt å påta seg et garantiansvar overfor enkelte kreditorer ut over det ansvar som følger av organisasjonsformen. Et aksjeselskap som helt ut eies av kommunen, vil imidlertid, som nevnt over, være «andre» i kommunelovens og garantiforskriftens forstand.

Interkommunale selskaper med begrenset ansvar er unntatt fra aksjeloven § 18-2 nr 1, og er ifølge departementets uttalelse i brev 28. juni 1994 til Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar heller ikke ment å være omfattet av kommunelovens bestemmelser. Slike selskaper vil ha en formuesmasse og økonomi

atskilt fra den enkelte deltakerkommune. I forhold til den enkelte deltakerkommune vil interkommunale selskaper med begrenset ansvar være egne rettssubjekt, og dermed også «andre» i kommuneloven § 51 nr 1's forstand. Dersom slike selskaper driver næringsvirksomhet som omtalt i § 53 nr 1, kan deltakerkommunene heller ikke garantere for selskapets økonomiske forpliktelser.

Den risiko som alltid vil være knyttet til garantigivning, har medført at reglene rundt garantistillelse er skjerpet ytterligere i forhold til de tidligere bestemmelser: det er et krav om at garantien skal være tids- og beløpsbegrenset, og det er gitt regler for fastsettelse av maksimale garantitider. I økonomiplanen (kommuneloven § 44) skal det også inntas en oversikt over kommunens totale garantiansvar.

Selv om loven åpner for at det innenfor visse rammer kan gis kommunale garantier dersom det foreligger en særlig kommunal interesse i at garantien gis, har loven et totalforbud mot pantsettelse av kommunal eiendom «til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser». Det har ingen betydning om den type garanti som ligger i slik pantsettelse eventuelt hadde vært i en særlig kommunal interesse. Her kommer det formuesbevaringsprinsipp inn som ligger bak kommunelovens økonomibestemmelser. Loven legger opp til at en kommunes eller fylkeskommunes eventuelle økonomiske problemer må løses uten salg av deler av kommunens formue, men ved at det foretas justeringer på driftssiden, se nedenfor under pkt. 4.2.4.2 om betalingsinnstilling m.v. Garantiansvar som fører til økonomiske problemer vil i verste fall føre til en slik situasjon som omhandlet i §§ 56 - 58, en situasjon som imidlertid ikke leder til formuestap. Ved pantsettelse for andres økonomiske forpliktelser, vil ikke kreditor være henvist til å vente på sitt tilgodehavende, men kan realisere pantet. Dersom debitor ikke er betalingsdyktig, vil kommunen ha lidd et formuestap.

Det er intet tilsvarende forbud mot at kommunen pantsetter sine eiendeler som sikkerhet for kommunens egen gjeld. Kommunen har da for det første den direkte styring med den virksomhet det lånes til. Som utgangspunkt kan det heller ikke lånes til annet enn kapitalformål. Faren for formuestap ved pantsettelse er således ikke tilstede i samme grad som ved pantstillelse av egne eiendeler som sikkerhet for andres gjeld.

#### f) Garanti, delegasjon

Kommuneloven § 51 inneholder ingen delegasjonssperre, og myndighet til å gi garantier kan således delegeres. Særlig praktisk vil det være å delegerer adgangen til å gi garantier for ansattes økonomiske forpliktelser. Det er imidlertid i garantiforskriften bestemt at dersom kommunestyret delegerer myndighet til å gi enkeltgarantier, skal delegasjonsvedtaket inneholde en samlet ramme for de garantier som kan gis etter delegasjonen og en øvre beløpsgrense for den enkelte garanti. Det må også fastsettes hvilken prosedyre som skal følges dersom garantien blir aktuell.

#### g) Garanti, statlig godkjenning

Kommunelovutvalget foreslo at adgangen til å gi garantier helt skulle bortfalle i den nye loven. Departementet fant at det fortsatt burde være en viss garantiadgang, men foreslo samtidig at garantier måtte underkastes en statlig godkjenningsordning, og dette ble resultatet i Stortinget. Etter § 51 nr 2 skal garantivedtak godkjennes av departementet. For kommunale garantivedtak er fylkesmannen gitt fullmakt til å godkjenne, eventuelt nekte å godkjenne, de fleste typer av garantivedtak. Dersom vedtaket ikke blir godkjent, kan saken bringes inn for departementet.

Ved vurderingen av hvorvidt et garantivedtak kan godkjennes eller ikke, vil det først og fremst måtte foretas en kontroll med at vilkårene for å gi garanti er til stede og for at innholdet i garantien ligger innenfor de rammer som er oppstilt i garantiforskriften m.h.t. varighet og vilkår forøvrig. Dernest må det foretas både en risikovurdering og en samlet vurdering av kommunens/fylkeskommunens totale eksponering for risiko gjennom tidligere garantivedtak. Det må også sees hen til kommu-

nens økonomiske situasjon og hvilken evne den eventuelt vil ha til å møte sine øvrige forpliktelser og løse sine primære oppgaver dersom garantien skulle bli aktuell. Dersom en slik helhetsvurdering ikke i seg selv tilsier at vedtaket nektes godkjenning, kan ikke den statlige myndighet foreta en overprøving av hvorvidt det var hensiktsmessig eller fornuftig av kommunen å gi den aktuelle garanti.

h) Garanti, virkningen av manglende godkjenning

Som ved lånevedtak, er et garantivedtak som ikke blir godkjent, ikke bindende for kommunen og garantien ikke gyldig, jf drøftelsen foran under bokstav d). Hvilke andre konsekvenser som et slikt garantivedtak eventuelt skulle få, beror på omstendighetene omkring vedtaket og alminnelige privatrettslige regler.

#### 4.2.4.2.5 Gjeldsinndrivelse, vern av betalingsevnen, betalingsinnstilling

a) Gjeldsinndrivelse, vern av betalingsevnen

Kommuner og fylkeskommuner pådrar seg forpliktelser av forskjellig art. Kommuneloven oppstiller en rekke særregler for hvorledes kommunene kan dekke disse forpliktelsene og hvorledes de eventuelt kan inndrives. Slike bestemmelser har kommunelovgivningen inneholdt siden mellomkrigstiden da mange kommuner hadde betydelige økonomiske problemer, tildels av en slik art at de gikk konkurs.

Kreditor kan ikke tvangsinndrive sitt krav gjennom utlegg eller arrest (kommuneloven § 52). Kommunen kan ikke tilby sikkerhet i form av overdragelse av fremtidige krav på skatter og avgifter (kommuneloven § 54). Det er disse inntektene som er kjernen i kommunens økonomi og som danner basis for dens mulighet til å løse de oppgaver den er pålagt. Også av denne grunn er det heller ikke adgang for den som skylder kommunen skatt, avgift eller gebyr til å gjøre opp sitt mellomværende ved å motregne kravet mot fordringer som vedkommende har på kommunen (§ 53 nr. 1), og etter § 53 nr 2 kan en bank aldri bringe sin fordring på kommunen eller fylkeskommunen i motregning mot kommunens eller fylkeskommunens innskudd i banken.

Kommuneloven regulerer i §§ 56 - 58 hvorledes situasjonen skal løses dersom en kommune eller fylkeskommune kommer i betalingsvanskeligheter som ikke er av helt forbigående art.

b) Betalingsinnstilling

Når en kommune eller fylkeskommune på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, ikke kan betale forfalt gjeld, skal det etter kommuneloven § 56 treffes vedtak om at kommunen må innstille sine betalinger. Kommunen vil da bli satt under administrasjon av en tilsynsmyndighet der også representanter for kommunen selv er med. Tilsynsmyndigheten er i funksjon til den har utarbeidet nytt budsjett og ny økonomiplan for kommunen, og disse er blitt godkjent av departementet. Kommuneloven §§ 56 - 58 oppstiller en detaljert prosedyre for dette.

Kommunen/fylkeskommunen plikter selv å treffe vedtak om betalingsinnstilling dersom den ser at den ikke kan betale forfalt gjeld og at vanskelighetene med dette ikke er helt forbigående. Departementet skal straks underrettes om vedtaket. Dersom kommunen/fylkeskommunen unnlater å fatte slikt vedtak selv om vilkårene for det foreligger, kan departementet fatte vedtaket. Melding om betalingsinnstilling skal kunngjøres i pressen og i Norsk Lysingsblad.

Når vedtaket er truffet (og departementet har fått melding), skal det oppnevnes en tilsynsmyndighet for kommunen/fylkeskommunen. Denne myndigheten skal sammen med tre eller flere medlemmer oppnevnt av departementet, bestå av ordføreren/fylkesordføreren og administrasjonssjefen (i kommuner/fylkeskommuner med parlamentarisk styreform, er det kommunerådets/fylkesrådets leder som trer inn i myndigheten til erstatning for administrasjonssjefen).

Nemndas oppgave er å kontrollere hvilke utgifter som dekkes av kommunen og sørge for at utbetalinger skjer bare etter en prioritering av fordringene i tråd med det som foreskrives i kommuneloven § 57 nr 1 og 2. Derrest skal nemnda utarbeide et nytt årsbudsjett og en ny økonomiplan som forelegges for kommunestyret/fylkestinget til uttalelse og deretter vedtas av nemnda og oversendes departementet. Det er viktig at perioden med betalingsinnstilling blir så kort som mulig, bl.a. for at det ikke skal skje en for stor gjeldsopphopning på kommunens hånd. Departementet kan derfor foreta de endringer i budsjettet og økonomiplanen som det finner påkrevet, i stedet for å returnere saken til tilsynsnemnda for ny behandling dersom budsjett og økonomiplan ikke kan godkjennes i sin foreslåtte form.

Så snart nytt budsjett og ny økonomiplan foreligger i godkjent stand, opphører betalingsinnstillingen og tilsynsnemndas funksjon. I de tre påfølgende år skal imidlertid departementet føre et visst tilsyn med kommunens økonomi i den forstand at økonomiplanen må godkjennes samtidig som departementet kan foreta endringer i denne og i årsbudsjettet, dersom det finnes påkrevet «av hensyn til kommunens eller fylkeskommunens framtidige økonomi» (kommuneloven § 58 nr 4).

Kommuneloven gir ingen hjemmel til i forbindelse med vedtak om betalingsinnstilling å pålegge kommunens kreditorer å finne seg i en reduksjon av gjelden. Tilsvarende gjelder for betalingsutsettelse i tiden etter at betalingsinnstillingen er opphørt. Slike tiltak kan heller ikke treffes etter reglene om tvangsakkord etter konkursloven kap. VI fordi kommuneloven § 55 fastsetter et alminnelig forbud mot at det åpnes gjeldsforhandling etter konkurslovens regler i en kommune, se Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 298.

#### 4.2.4.3 Saksbehandlingsregler m.v. etter kommuneloven

##### 4.2.4.3.1 Innledning

I særlovgivningen er det gitt flere typer av bestemmelser som skal sikre en forsvarlig saksbehandling innen det aktuelle saksfelt. Utvalget går ikke nærmere inn på disse reglene her, men skal redegjøre nærmere for de saksbehandlingsregler som er nedfelt i kommuneloven. Reglene har det samme siktemål: å sikre en så åpen og samtidig forsvarlig saksbehandling som mulig i alle ledd av beslutningsprosessen. I tillegg til disse generelle saksbehandlingsreglene gjelder flere saksbehandlingsbestemmelser i kommuneloven særlige typer av saker. Dette er det redegjort nærmere for andre steder i kapitlet her, så langt utvalget har funnet det påkrevet (se f.eks. bestemmelsene om budsjettbehandlingen under pkt. 4.2.4.2). Det er videre nedenfor under pkt. 4.2.4.6 og 4.2.4.7 gjort særskilt rede for forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven. Saksbehandlingsreglene i kommuneloven er først og fremst gitt i "*Organisasjonsformer i praksis - utbredelse og erfaringer*" i kap. 6. Kapittel 6 omhandler saksbehandlingen i alle de folkevalgte organer som er nevnt foran under pkt. 4.2.2 og 4.2.3, med unntak av kontrollutvalg, administrasjonsutvalg, komitéer, styrever for kommunale bedrifter (kommuneloven § 11) og interkommunale samarbeidstiltak (kommuneloven § 27), jf § 29. For de sistnevnte organene gjelder reglene bare i den utstrekning kommunestyret/fylkestinget eller oppnevningssorganet ikke har bestemt noe annet. Saksbehandlingsreglene i lovens kap. 6 gjelder i utgangspunktet også for nemnder opprettet i medhold av andre lover. Dersom det i særlovgivningen er gitt egne saksbehandlingsregler for kommunale eller fylkeskommunale nemnder vil særlovens bestemmelser gå foran. Saksbehandlingsreglene nedfelt i loven kan suppleres med reglement gitt av kommunestyret eller fylkestinget selv (§ 39 nr 1).



#### 4.2.4.3.2 Valg av nemnder

Et sentralt element i åpenheten i det kommunale styringssystemet, er de prinsipper som sikrer at også den politiske opposisjon deltar i styringsprosessen. Dette sikres først og fremst ved reglene om forholdsvalg til nemnder. Medlemmer av nemnder (unntatt leder og nestleder) velges ved forholdsvalg dersom ett medlem av det organ som skal foreta valget, krever det (§ 35 nr 4). Med nemnder forstås både organer etablert med hjemmel i kommuneloven (bortsett fra kommunestyre/fylkesting og eventuelt kommuneråd/fylkesråd) og i særlovgivningen. For formannskapenes og fylkesutvalgenes vedkommende er bruk av forholdsvalg nedfelt i kommuneloven som ufravikelig prinsipp for valg av medlemmer, jf § 8 nr 2 i.f. Ved forholdsvalg skal det innleveres lister med forslag til kandidater, og det stemmes på disse listene. Ved valgoppgjøret fordeles medlemsplassene i nemnda på listene i forhold til listenes stemmetall (§ 37 nr 1). Leder og nestleder i nemndene velges imidlertid ved flertallsvalg.

#### 4.2.4.3.3 Møter i folkevalgte organer

##### a) Møteprinsippet

Hovedprinsippet når det gjelder beslutninger som skal tas i folkevalgte organer, er at de skal tas i møte (§ 30). I visse situasjoner, der det haster å få behandlet saken, er det adgang til å behandle saker i såkalt fjernmøte eller ved skriftlig saksbehandling. Departementet har med hjemmel i § 30 nr 2 fastsatt særskilte forskrifter for skriftlig saksbehandling i nemnder og om adgangen til å benytte fjernmøter, jf forskrift (H-4/93).

Det er i forskriftene gitt regler om når organene skal møtes - som regel på de tidspunkter som organet selv, eventuelt kommunestyret eller fylkestinget, har fastsatt. Det er imidlertid åpnet for at lederen eller en tredel av medlemmene i organet kan kreve at det blir sammenkalt til møte. Lederen har ansvaret for å utarbeide sakliste og innkalle medlemmene «med høvelig varsel».

Saklisten er offentlig etter offentlighetsloven, men den skal også etter uttrykkelig bestemmelse i kommuneloven § 32 nr 3 være tilgjengelig for allmennheten - dvs. at den som et minimum må ligge fremme på det relevante kommunale kontor. Dokumenter knyttet til de saker som skal behandles, og som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige på samme måte. Dersom møtet skal holdes for åpne dører, se nedenfor, skal møtetidspunktet også gjøres kjent «på hensiktsmessig måte».

Etter § 40 nr 1 og 2 har et medlem av et folkevalgt organ både møteplikt og stemmeplikt. Møteplikten innebærer at et medlem bare kan være fraværende fra møtet ved «gyldig forfall». Fordi en arbeidstaker har krav på fri fra arbeidet «i det omfang det er nødvendig på grunn av møteplikt i kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer», vil det som hovedregel bare være sykdom og andre sterke velferdsgrunner som kan forårsake «gyldig forfall». Stemmeplikten innebærer at et medlem ikke kan stemme blankt eller avholde seg fra å stemme. Unntaket fra denne regelen gjelder saker om valg eller ansettelse. I slike saker er det tillatt å stemme blankt (§ 40 nr 2 siste punktum).

##### b) Åpne/lukkede møter

Paragraf 31 gir retningslinjer for om et møte skal være åpent eller ikke.

Hovedregelen er at møter i kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer skal være åpne. Det kreves en særskilt hjemmel for å avholde lukkede møter eller lukke et møte under behandlingen av en konkret sak. Det følger av § 31 at

1. møtet skal være lukket dersom det behandles en sak som er undergitt lovbestemt taushetsplikt

2.møtet skal være lukket dersom det er truffet vedtak om å lukke det etter bestemmelsene i kommuneloven selv, § 31 nr 3 - 6.

Ethvert folkevalgt organ kan vedta å behandle en sak for lukkede dører dersom hensynet til personvernet eller andre tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier det, jf § 31 nr 3. Personalsaker skal imidlertid alltid behandles i lukket møte. Hovedprinsippet om lukket møte gjelder også for kommuneråd og fylkesråd, men disse organene kan selv bestemme noe annet - dersom ikke unntaksbestemmelsene som tilsier lukket møte må komme til anvendelse (f.eks. hensynet til personvernet).

I tillegg til de typetilfelle som tilsier eller krever lukket møte og som er nevnt i loven, kan kommunestyret på generelt grunnlag fastsette regler om at møtene skal være lukket i enkelte organer eller når enkelte typer av saker behandles i organet, dersom hensynet til personvernet tilsier det, jf § 31 nr 4.

Kommunestyret kan også bestemme at møtene skal være lukket i enkelte organer eller når enkelte typer av saker behandles i organet dersom organet ikke selv skal fatte vedtak i saken, f.eks. i saker der underordnede organer bare skal avgi en innstilling enten dette er til et overordnet kommunalt organ eller det er til andre, jf § 31 nr 5.

#### c) Møteavviklingen

Møtet i et folkevalgt organ ledes av organets leder eller nestleder. Det er imidlertid ikke påkrevet at den ene eller begge er tilstede i møtet for at møtet skal være beslutningsdyktig, men hvis de begge har gyldig forfall, må de tilstedeværende medlemmer velge en møteleder. Organet er vedtaksført bare hvis minst halvparten av medlemmene er tilstede - dvs. at de har vært tilstede under forhandlingene og avgitt stemme i den aktuelle sak.

Loven åpner for at en sak som er oppført på saklisten, kan utsettes. Et vedtak om utsettelse kan fattes med alminnelig flertall. Det er også adgang til å fatte vedtak i en sak som ikke er oppført på saklisten dersom ikke møtelederen eller en tredel av de møtende motsetter seg det (§ 34 nr 1, siste punktum).

Vedtak i ordinære saker fattes med alminnelig flertall. Kommuneloven gjør selv unntak fra denne hovedbestemmelsen i § 34 nr 1 siste punktum (nevnt over) og i § 18 nr 1 hvorefter det kreves to tredels flertall for å velge en parlamentarisk styreform. Det vil også være adgang for et delegerende organ å fastsette som et delegasjonsvilkår at vedtak i det underordnede organ bare skal være gyldig dersom det blir fattet med et nærmere angitt kvalifisert flertall. Samtidig kan det også bestemmes at mindretallet kan påklage vedtaket til det delegerende organ.

#### 4.2.4.3.4 *Internt tilsyn og kontroll*

All virksomhet i kommunen, enten den skjer i folkevalgte organer eller i administrasjonen, er gjenstand for det som i kommunelovens terminologi kalles «internt tilsyn og kontroll» (dette i motsetning til statlig tilsyn og kontroll). Reglene om dette er nedfelt i lovens § 60. Det er foran under pkt. 4.2.2.5 og pkt. 4.2.2.4 redegjort for den kontrollerende funksjon som etter § 60 innehas av revisor og av kontrollutvalget i kommunen. Kontrollutvalget utøver sin virksomhet på vegne av kommunestyret/fylkestinget som har det øverste tilsyn med kommunens/fylkeskommunens forvaltning. I kraft av sin posisjon som øverste (tilsyns)myndighet kan de forlange å få «enhver sak lagt fram for seg til orientering eller avgjørelse». Kommunestyret og fylkestinget kan omgjøre ethvert vedtak som er fattet av underordnede organer så fremt vilkårene for omgjøring er tilstede. Dette gjelder uavhengig av om vedtak er fattet som følge av delegert myndighet til folkevalgte organer eller administrasjonen, og det omfatter hele den kommunale forvaltning.

Betingelsen for at kommunestyret/fylkestinget skal kunne føre det nødvendige tilsyn, er at det blir informert om de vedtak som gjøres og den virksomhet som drives. Både revisor og kontrollutvalget har et særlig ansvar for å holde kommunestyret underrettet om saker av betydning, men begge disse instanser vil til en viss grad måtte konsentrere sin oppmerksomhet mot irregulære forhold eller forhold som av andre årsaker reiser tvil om vedtakene eller virksomheten i relasjon til de retningslinjer som er trukket opp. For at kommunestyret skal kunne utøve sitt tilsyn i saker som av andre grunner kan være av særlig interesse - f.eks. av prinsipielle eller politiske grunner - må det utarbeides egne meldingsrutiner i den enkelte kommune.

Når det gjelder folkevalgtes innsynsrett, er det forutsatt i kommuneloven § 40 nr 5 at kommunestyret og fylkestinget utarbeider reglement «for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling». Ofte vil innsynsretten være påkrevet for at kommunestyret/fylkestinget og andre organer skal kunne føre det nødvendige tilsyn med underordnede organers og administrasjonens virksomhet. Departementet har utarbeidet forslag til normalreglement for slik innsynsrett. Innsynsretten er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 4.2.4.7 sammen med kommunenes forhold til offentlighetsloven.

#### 4.2.4.4 Representasjonsrett - legitimasjon

##### 4.2.4.4.1 Innledning - beslutningskompetanse

For juridiske personer er det i privatretten vanlig å skille kompetanse i to elementer: beslutningskompetanse (materiell kompetanse) ligger hos den eller de som rettslig sett har adgang til å beslutte at en avtale skal inngås, og representasjonskompetanse som ligger hos den som har rett til å opptre utad på den juridiske personens vegne i forbindelse med selve avtaleslutningen eller handlingen. De to typer av kompetanse behøver ikke nødvendigvis ligge på samme hånd.

En som opptrer på vegne av den juridiske person, f.eks. et selskap, uten å ha hverken beslutnings- eller representasjonskompetanse, kan likevel være legitimert til å opptre på vegne av selskapet, og således binde selskapet i forhold til en tredjemann som ikke kjente eller burde kjent kompetansemangelen.

Beslutningskompetansen i kommuner og fylkeskommuner er i all hovedsak lagt til kommunestyret og fylkestinget, jf kommuneloven § 6, men loven gir en vid adgang til delegasjon av denne kompetansen både til underliggende nemnder og til administrasjonssjefen. Med delegert myndighet følger det imidlertid ikke automatisk representasjonsrett. Adgangen til å opptre på vegne av kommunen og eventuelt binde den med sin underskrift, er regulert i lovens § 9.

##### 4.2.4.4.2 Representasjonsrett

Etter kommuneloven § 9 nr 3 i.f. er representasjonsretten i utgangspunktet lagt til ordføreren:

«...Han eller hun er rettslig representant for kommunen og fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre.»

Om ordførerens myndighet etter denne bestemmelsen vises det til fremstillingen foran under pkt. 4.2.2.3.

Ordføreren kan ikke delegere sin myndighet etter § 9 til andre. En tildeling av myndigheten må gjøres av kommunestyret eller fylkestinget som kommunens og fylkeskommunens øverste organ. Loven oppstiller ingen skranke for delegasjonsadgangen i denne sammenheng, og det er således intet til hinder for at kommunestyret

og fylkestinget delegerer myndighet til å underskrive på kommunens vegne til f.eks. etatsjefer eller daglig leder for en kommunal bedrift. I budsjettet bevilges det beløp til en lang rekke formål. Det vil vanligvis være kommunestyrets forutsetning at disse beløpene skal kunne disponeres til det budsjetterte formål uten at spørsmålet om de enkelte disposisjoner skal forelegges for noe folkevalgt organ.

Når det gjelder konsekvensene av at noen som representerer kommunen, har gått ut over sin materielle myndighet, vises det til fremstillingen nedenfor om legitimasjon og overskridelse av representasjonsretten.

#### 4.2.4.4.3 *Legitimasjon - overskridelse av representasjonsretten*

Kommuneloven har ingen bestemmelser om legitimasjon, dvs. om regler som medfører at kommunen blir bundet av f.eks. en avtale selv om den som inngår avtalen på kommunens vegne ikke hadde myndighet eller kompetanse til det. Dette har trolig sammenheng med at spørsmålet om kompetanseoverskridelser av offentlige organer normalt blir vurdert som et spørsmål om ugyldige forvaltningsvedtak.

Den tradisjonelle lære er at legitimasjonsvirkninger er utelukket i offentligrettslige forhold. Nyere teori synes imidlertid å avdempe dette utgangspunkt noe. Således heter det f.eks. hos Frihagen: «Forvaltningsrett III» (1992), s. 240 flg bl.a.:

«I samsvar med de prinsipper som ellers gjelder ved kompetanseoverskridelser, bør vi etter mitt skjønn legge til grunn at det offentlige etter forholdene vil være bundet av tilsagn gitt av organets tjenestemenn på ellers regulær måte, selv om vedkommende går ut over de rammer eller regler som er fastsatt ved interne bestemmelser. Særlig nærliggende er dette ved ellers kurante økonomiske tilsagn og ved privatrettslige avtaler - f.eks. regulære kjøp og salg av fast eiendom av kommunens eiendomssjef(...) Det kan nok generelt være grunn til større varsomhet med bruk av en legitimasjonsregel ved utpreget forvaltningsrettslige forvaltningsvedtak enn ved rent forretningsmessige forhold. Det må i alle fall legges en viss vekt på arten forpliktelse og hvilke generelle og konkrete skadevirkninger en legitimasjonsregel vil ha - f.eks. slik at det er mindre betenkelig å anse det offentlige bundet der det bare er tale om økonomiske ytelser. Det kan ikke forventes at en privat medkontrahent kjenner til bevilgningsregler og avtalekompetanse verken i forhold til den enkelte tjenestemann eller i forhold til hvilket organ som opptrer.»

Dette er imidlertid spørsmål som hverken er avklart i lovgivningen eller gjennom rettspraksis. Utgangspunktet må fremdeles være at det ikke inntreffer noen legitimasjonsvirkning dersom en folkevalgt eller en tjenestemann går utenfor sin fullmakt. Dette hovedprinsipp må også gjelde styre og daglig leder for en kommunal bedrift.

Konsekvensen av at det som utgangspunkt ikke eksisterer noen legitimasjonsvirkning dersom den som opptrer på vegne av kommunen, går utover sin fullmakt, er at kommunen heller ikke er bundet av den avtale som er inngått. Avhengig av de faktiske forhold i den konkrete sak, kan imidlertid kommunen eller den som har opptrådt på kommunens vegne, bli erstatningspliktig overfor medkontrahenten.

Om rettspraksis på dette området vises til fremstillingen foran under pkt. 4.2.2.3.

#### 4.2.4.5 *Lovlighetskontroll etter kommuneloven*

Etter den tidligere kommunelov skulle alle kommunestyrets vedtak forelegges fylkesmannen for legalitetskontroll. I tillegg var flere typer av kommunale vedtak underlagt krav om statlig godkjenning (kommunestyreløven § 59), bl.a. gjaldt det

kommunestyrets vedtak om overføring av myndighet til et styre for interkommunal virksomhet. Godkjenningskravet er i den nye kommuneloven bare opprettholdt for vedtak som gjelder lån og garantier, og automatisk legalitetskontroll gjelder bare i forhold til kommunens vedtak om årsbudsjettet.

De hensyn som skulle ivaretas gjennom de tidligere ordninger, er i den nye kommuneloven søkt ivaretatt gjennom en ordning med lovlighetskontroll. Bestemmelsene om slik kontroll er inntatt i kommuneloven § 59.

Etter denne bestemmelsen kan en avgjørelse truffet av et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ eller av den kommunale eller fylkeskommunale administrasjon bringes inn for departementet for vurdering av avgjørelsens lovlighet. Avgjørelsen gjelder ikke overfor vedtak som bare representerer en innstilling o.l., men må være endelig. Med «avgjørelse» menes vedtak i videre forstand enn det som tilsvarende vedtak etter forvaltningsloven. Et praktisk eksempel kan være alminnelige privatrettslige disposisjoner som kommunene/fylkeskommunene måtte gjøre.

Lovlighetsklagen kan gis oppsettende virkning. Den påklagede avgjørelsen kan omgjøres av kommunen/fylkeskommunen innenfor rammen av den vanlige omgjørringsadgangen som overordnede folkevalgte organer - i siste instans kommunestyret eller fylkestinget - har, men dersom avgjørelsen blir stående, går saken til departementet som prøver om avgjørelsen

1.er innholdsmessig lovlig - dvs. ikke strider mot noen lovbestemmelse eller alminnelige rettsgrunnsetninger

2.er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse, dvs. enten av kommunestyret/fylkestinget eller av et underordnet organ med hjemmel i lov eller i et delegasjonsvedtak

3.er blitt til på lovlig måte, det vil f.eks. si at lovfestede og ulovfestede saksbehandlingsregler skal være fulgt, avgjørelsen skal bygge på korrekte og fullstendige fakta og det skal ikke være tatt utenforliggende hensyn.

Dersom avgjørelsen finnes å være ugyldig etter ett eller flere av disse kriteriene, skal departementet oppheve avgjørelsen. Enhver feil fører imidlertid ikke nødvendigvis til at vedtaket må oppheves som ugyldig. Her vil forvaltningsloven § 41 gjelde tilsvarende, jf NOU 1990:13 s. 412.

Det er et vilkår at minst tre av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer går sammen om å fremsette krav om lovlighetskontroll (§ 59 nr 1). Departementet har videre en særskilt hjemmel i § 59 nr 5 til å ta en sak opp av eget tiltak.

For å kunne vurdere en avgjørelse som er bragt inn for departementet eller for eventuelt å kunne vurdere hvorvidt man ønsker å ta en sak opp av eget tiltak og ta standpunkt til den, kan departementet etter § 59 nr 6 kreve at kommunen og fylkeskommunen gir opplysninger om «enkeltsaker eller sider av kommunens og fylkeskommunens virksomhet». Departementet har videre etter den samme bestemmelsen rett til innsyn i alle kommunale og fylkeskommunale saksdokumenter. Departementets rett etter § 59 nr 6 gjelder også i forhold til andre typer saker enn det som eventuelt er gjort til eller kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll, f.eks. dersom det finnes å være grunnlag for en nærmere vurdering av hvorvidt det bør innføres betalingsinnstilling for kommunen/fylkeskommunen.

Initiativet til gjennomføring av lovlighetskontroll etter kommuneloven ligger bare hos kommunestyrets/fylkestingets medlemmer eller den relevante statlige myndighet. Parter og utenforstående tredjemenn som ønsker å påklage et kommunalt vedtak, må følge alminnelige klageregler.

#### 4.2.4.6 *Forholdet til forvaltningsloven, inhabilitet m.v.*

##### 4.2.4.6.1 *Innledning*

Forvaltningsloven gjelder for «den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov». Som forvaltningsorgan regnes i denne sammenheng «et hvert organ for stat eller kommune» (forvaltningsloven § 1) og med «kommune» menes i forvaltningsloven både kommune og fylkeskommune. Forvaltningsloven gjelder således i utgangspunktet (med mindre annet er bestemt i lov eller i medhold av lov) for all kommunal virksomhet som skjer gjennom den kommunale administrasjon og de ordinære kommunale organer. I tillegg til de bestemmelser som oppstilles i forvaltningsloven, kan særlovgivningen inneholde særlige saksbehandlingsregler.

##### 4.2.4.6.2 *Saksbehandling*

At forvaltningsloven gjelder, innebærer at saksforberedelsen - enten det dreier seg om utarbeidelse av forskrifter eller beslutninger om enkeltvedtak eller andre avgjørelser - må skje etter lovens regler i den utstrekning kommuneloven eller særlovgivningen ikke uttrykkelig sier noe annet. De saken gjelder, skal således ha anledning til å uttale seg før vedtak fattes, og m.h.t. enkeltvedtak gjelder reglene om dokumentinnsyn for sakens part(er) og om begrunnelse og klage. Forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet (forvaltningsloven kapittel II) er etter uttrykkelig bestemmelse i kommuneloven § 40 nr 3 gjort gjeldende for den kommunale forvaltning. Paragraf 40 nr 3 regulerer særskilt det forhold at både ansatte og folkevalgte i kraft av sine stillinger kan tenkes å komme i befatning med en klagesak i klageomgangen som de også har behandlet eller tilrettelagt forut for behandlingen i førsteinstansen. For ansatte inntreer også inhabilitet i førsteinstansen dersom de har deltatt i forberedelsen av en sak som skal behandles i et organ der vedkommende ansatte også er valgt medlem.

##### 4.2.4.6.3 *Klage*

I særlovgivningen er det i mange tilfelle gitt egne regler om klageadgang, klagebehandling og hvilket organ som er klageinstans. I forbindelse med harmoniseringen av kommuneloven med særlovgivningen, ga Stortinget også uttrykk for at det kunne være grunn til å se nærmere på de ulike klageordningene og vurdere muligheten for å forenkle regelverket, særlig med sikte på hvilke organer som skulle være klageinstans etter de forskjellige særlovene. Dette arbeidet er i gang på interdepartementalt nivå, men er foreløpig ikke avsluttet.

For kommunale vedtak som ikke blir fattet med hjemmel i særlovgivningen, blir spørsmål som gjelder klageadgang i forhold til enkeltvedtak regulert av forvaltningsloven, slik de også blir i de tilfelle der særloven ikke har egne bestemmelser om klage.

Forut for kommuneloven av 1992 var klageretten innskrenket dersom vedtaket var truffet av kommunestyre/fylkesting, formannskap/fylkesutvalg eller annet forvaltningsorgan opprettet i medhold av kommunestyreloven eller fylkeskommuneloven, som f.eks. rådmann eller kommunekasserer (forvaltningsloven § 28 annet ledd). I forbindelse med kommunelovens ikrafttreden ble forvaltningsloven § 28 endret slik at annet ledd nå lyder:

«For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget eller særskilt klagenemnd oppnevnt av dette. Departementet er likevel klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret eller

fylkestinget. Vedkommende statlige organ er klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan.»

Denne bestemmelsen gjelder således i den utstrekning annet ikke er bestemt i særlovgivningen eller i forvaltningsloven selv (f.eks. forvaltningsloven § 21 annet ledd). Kommunene står fritt m.h.t. om de vil opprette klagenemnd, og om de i tilfelle vil etablere flere nemnder som fordeler saksområdene mellom seg. For mange typer av enkeltvedtak vil det imidlertid nettopp være særlovgivningen som er bestemmende for hvilke klageordninger som gjelder.

Særlige spørsmål reiser seg i forbindelse med eventuelt enkeltvedtak fattet i styrever for interkommunale samarbeidstiltak, kommuneloven § 27, se nedenfor om dette under pkt. 4.4.

#### 4.2.4.7 Dokumentinnsyn, forholdet til offentlighetsloven

##### 4.2.4.7.1 Offentlighetsloven i kommunal sammenheng

Retten til dokumentinnsyn for allmennheten er en viktig rettssikkerhetsgaranti. På samme måte som forvaltningsloven gjelder for kommunal virksomhet som finner sted innenfor rammen av kommunelovens organiseringsmåte, gjelder også offentlighetsloven for slik kommunal og fylkeskommunal virksomhet. De to lovenes virkeområde er i hovedsak det samme.

Offentlighetslovens hovedregel er at det enkelte saksdokument i forvaltningen er offentlig så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov (§ 2 første ledd). I § 2 annet ledd, første punktum er dette prinsippet presisert slik: «Enhver kan hos vedkommende forvaltningsorgan kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak.» I annet punktum er det så understreket at det samme gjelder journal og lignende register og møtekart til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Med dette hovedprinsippet blir det lovens unntaksbestemmelser som blir av betydning, og nedenfor skal det redegjøres kort for disse bestemmelsene i den utstrekning de har betydning for kommunale forhold i sin alminnelighet - utvalget går ikke inn på reglens anvendelse i mer spesielle kommunale sammenhenger. De problemer som konkret reiser seg i forhold til kommunale og interkommunale bedrifter vil bli drøftet særskilt nedenfor under pkt. 4.3 og 4.4.

Når man ser bort fra bestemmelsen i lovens § 4 om utsatt offentlighet i visse tilfelle, er unntaksbestemmelsene inntatt i lovens §§ 5, 5a og 6. Paragrafene 5 og 6 regulerer mulighetene for å unnta dokumenter - dvs. de redegjør for hvilke typer av dokumenter som kan unntas fra offentlighet. Av § 5a fremgår det hvilke opplysninger eller dokumenter som skal unntas fra offentlighet.

Etter § 5a har forvaltningen plikt til å unnta fra offentlighet opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov. Det er opplysningene som skal unntas, dokumentet for øvrig «er offentlig, når ikke disse delene alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold...»

I § 6 er angitt de dokumenter som kan unntas fra offentlighet på grunn av sitt innhold. For kommuner og fylkeskommuner vil det i hovedsak være dokumentene nevnt under § 6 første ledd nr 2 og 4 som forvaltningen vil kunne ha et ønske om å unnta fra offentlighet:

(nr 2): «*Dokument hvor unntak er påkrevd a) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens, kommunens eller vedkommende organs økonomi-, lønns- eller personalforvaltning b) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet c) fordi offentlighet*

ville motvirke offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres.»

(nr 4): «*Dokument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste. Unntaket gjelder ikke søkerliste. Søkerliste skal settes opp snarest etter søknadsfristens utløp og skal foruten søkerens navn inneholde deres alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune.*»

I § 6 annet ledd blir det presisert at dersom et saksdokument er unntatt fra offentlighet etter første ledd, kan hele saken unntas fra offentlighet «dersom de øvrige saksdokumenter ville gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser».

Demokratiet hviler imidlertid på en forutsetning om en stor grad av åpenhet i beslutningsprosessen, og siden kommunestyre og fylkesting anses som en del av den offentlige forvaltning - i motsetning til f.eks. Stortinget - er det gitt særskilte regler om offentlighet for kommunale, interne dokumenter. Disse reglene er inntatt i § 5 tredje ledd. Bestemmelsene om unntaket for interne dokumenter, nevnt ovenfor, gjelder ikke

«innstilling som administrasjonen gir når avgjørelse skal treffes av kommunestyre eller fylkesting eller av andre folkevalgte organer i kommuner eller fylkeskommuner.»

Bestemmelsene gjelder heller ikke

«innstilling fra folkevalgte organer når vedtak skal treffes av kommunestyre eller fylkesting.»

Når vedtak skal treffes av et folkevalgt organ vil administrasjonens innstilling til det aktuelle organet alltid være offentlig. Dersom kommunestyret eller fylkestinget skal treffe vedtak etter innstilling fra et folkevalgt organ, vil også denne innstillingen være offentlig. I begge tilfelle under den forutsetning at unntak ikke må gjøres etter § 5a eller man kan og ønsker å gjøre det etter § 6.

Med folkevalgt organ menes et organ som er etablert etter kommunelovens bestemmelser, herunder kommuneråd, uansett om organets virkeområde reguleres av særlovgivningen eller ikke.

Bortsett fra bestemmelsene nevnt foran om innstillinger til kommunestyret/fylkestinget og andre folkevalgte organer, er det i kommunal sammenheng særlig grunn til å merke seg offentlighetslovens betydning i forhold til møtebøkene for de forskjellige nemnder, budsjettene, avtaleinngåelser, lønnsforhandlinger og -fastsettelser. Disse forhold er drøftet nærmere under pkt. 4.3 og 4.4 om kommunale bedrifter og interkommunale samarbeidstiltak.

#### 4.2.4.7.2 Folkevalgtes innsynsrett

De folkevalgte vil som alle andre ha tilgang til opplysninger som er offentlige etter offentlighetsloven. Uten å være parter i de saker som skal behandles, kan de likevel ha behov for en større tilgang til saksdokumenter enn offentlighetsloven gir. I kommuneloven § 40 nr 5 er det således fastslått at kommunestyret og fylkestinget skal utarbeide reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.

Kommunaldepartementet har utarbeidet et veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett. Det uttales der bl.a. at folkevalgtes rett til innsyn i utgangspunktet ikke omfatter taushetsbelagte opplysninger. «Kommunestyret og andre folkevalgte organer kan imidlertid ved flertallsvedtak kreve innsyn i taushetsbelagte



opplysninger når det er klart behov for dette ved behandling av en konkret sak i vedkommende organ, jf forvaltningsloven § 13 b nr 2 og 4.»

Forøvrig legger normalreglementet opp til at kommunestyret som overordnet organ for hele den kommunale forvaltning har rett til innsyn i alle kommunale saksdokumenter, og at formannskap, faste utvalg og andre folkevalgte organer har rett til innsyn i saksdokumenter som «omfatter de deler av kommunens virksomhet som ligger innenfor organets virkeområde....» Enkeltmedlemmer av folkevalgte organer foreslås bare gitt innsyn i dokumenter i saker som behandles i det organ de er medlem av. På den annen side kan minst tre medlemmer av kommunestyret kreve innsyn i alle kommunale saksdokumenter, og dette henger sammen med den adgang som kommunestyrets medlemmer har til å bringe en sak inn for departementet til lovlighetskontroll. Departementet har videre inntatt det standpunkt at det ikke vil være ulovlig å fastsette i kommunens reglement at alle kommunestyrets enkeltmedlemmer hver for seg skulle kunne forlange innsyn i alle kommunale saksdokumenter (Kommunal- og arbeidsdepartementets «Veiledende normalreglement for folkevalgtes innsynsrett - kommuneloven § 40 nr 5», august 1994).

Normalreglementet gir også en del andre bestemmelser, bl.a. reguleres tidspunktet for rett til innsyn.

#### 4.2.4.8 *De ansattes rettigheter*

##### 4.2.4.8.1 *Innledning*

Både kommunelovene av 1938 og 1954 åpnet for at kommunestyret kunne bestemme at funksjonærer og/eller arbeidere ved en kommunal bedrift kunne ha en eller flere representanter i bedriftens styrende organer. Fylkeskommuneloven hadde tilsvarende bestemmelse for arbeidstakere i fylkeskommunale bedrifter.

Hjemlene for deltakelse i kommunale og fylkeskommunale bedriftsstyrer ble opphevet ved lov 5. juni 1987 nr 25. I proposisjonen (Ot.prp. nr 39 (1986-87)) uttalte Kommunaldepartementet, med støtte fra Justisdepartementets lovavdeling, at kommunene hadde adgang til å la ansatte velge representanter - ikke bare til bedriftsstyrer, men også til faste utvalg, og at disse representantene i såfall kunne ha både tale- og stemmerett. Forutsetningen var imidlertid at det ikke gjaldt utvalg som i hovedsak behandlet politiske saker, men at det dreiet seg om f.eks. administrasjonsutvalg. Departementet fremmet i proposisjonen forslag om at kommunene skulle kunne gi arbeidstakerne representasjon i nemnder. Etter forslaget skulle kommunestyret/fylkestinget kunne overlate til de ansatte å velge inntil en tredel av medlemmene i nemnder som bare eller i hovedsak behandlet saker av administrativ karakter. Dette forslaget ble imidlertid ikke vedtatt i det det bl.a. ble henvist til den forestående revisjon av kommunelovene og behovet for mer inngående vurdering av spørsmålet.

##### 4.2.4.8.2 *De ansattes rettigheter etter kommuneloven*

###### a) Administrasjonsutvalg

Prinsippet med administrasjonsutvalg i kommunesektoren slik det er nedfelt i Hovedavtalen om medbestemmelse, er nå inntatt i kommuneloven § 25 hvoretter kommunene er forpliktet til å etablere partssammensatte utvalg. Se om etableringen og sammensetningen av slike utvalg foran under pkt. 4.2.2.4.

Administrasjonsutvalget skal - med mindre annet er avtalt mellom partene - behandle saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Utover dette regulerer ikke loven hvilke saker utvalget skal behandle, og det ble i proposisjonen også understreket at dette måtte være opp til kommunestyret/fylkestinget selv å bestemme, eventuelt etter drøftinger med

de ansatte. Departementet understreket imidlertid at arbeidsområdet etter loven kunne være det samme som etter hovedavtalen - dvs. ansettelsessaker, omgjøring og endring av stillinger, reglement, instruksjer, permisjoner, tolking av avtaler, utarbeiding av personalpolitiske retningslinjer m.v.

Det må likevel påses at administrasjonsutvalgets virkeområde ikke blir så omfattende at det overskrider grensen for det som er administrasjonssjefens ansvar. I praksis vil formodentlig utvalgets oppgaver i stor utstrekning bli å trekke opp de generelle retningslinjene for personal-, lønns- og ansettelsespolitikken, mens det vil ligge innen administrasjonssjefens ansvarsområde å fatte enkeltvedtakene innenfor de retningslinjer som er fastlagt.

#### b) Møterett i nemnder

Etter kommuneloven § 26 har representanter for de ansatte møte- og talerett i nemnder «når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte» (§ 26 nr 1). Møteretten gjelder imidlertid ikke i de tilfelle der den aktuelle nemnda behandler saker som gjelder «arbeidsgivers forberedelse til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettstvister med arbeidstakerorganisasjoner eller oppsigelse av tariffavtaler» (§ 26 nr 2), og heller ikke i formannskap/fylkesutvalg, kontrollutvalg eller i organ som behandler klagesaker etter forvaltningsloven § 26 andre ledd (§ 26 nr 3). At møteretten ikke gjelder i kommunestyret/fylkestinget, følger av at disse organer ikke er nemnder i kommunelovens forstand.

Det fremgår ikke av loven hvorledes de ansattes representanter skal utpekes eller velges, og dette vil det da være opp til de ansatte selv og deres organisasjoner å bestemme. Det fremgår heller ikke hvor mange representanter de ansatte kan ha i nemndene, men dette vil det være opp til kommunestyret/fylkestinget å ta standpunkt til, jf § 26 nr 4 hvorefter disse organene skal fastsette retningslinjer for de ansattes møterett. I disse retningslinjene, som må forutsettes å komme istand etter drøftinger med organisasjonene, vil det måtte fastsettes hvilke regler som skal gjelde ikke bare for antallet ansatterepresentanter, men også for hvilke saker de skal kunne delta under behandlingen av, eventuelt bestemmelser om taletid osv.

Møteretten i nemndene vil som utgangspunkt bare være aktuell for de saker som gjelder forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstakere og som ikke skal behandles i administrasjonsutvalget. Departementet har inntatt det standpunkt at møteretten bare gjelder i utvalg som har fått delegert beslutningsmyndighet i saker der møteretten gjelder. Det kan imidlertid tenkes at saker som skal avgjøres i administrasjonsutvalget eller f.eks. i kommunestyret eller formannskapet, vil være til forberedende behandling i faste utvalg, f.eks. fordi disse skal avgi uttalelse i saken. Det er i slike tilfelle adgang for kommunestyret til å gi utvidet møterett dersom det sees som formålstjenlig at de ansattes representanter kan være til stede i den aktuelle nemnda før denne fatter beslutning om hvilken uttalelse som skal avgis.

De ansatte har bare møte- og talerett - i motsetning til hva som gjelder for deres representanter i administrasjonsutvalget. Foruten at de ikke har adgang til å stemme, innebærer dette at de ikke har forslagsrett og heller ikke kan kreve at det stemmes over forslag som er fremsatt av andre.

Møte- og taleretten i nemnder gjelder også i forhold til styre for kommunale bedrifter og styre for interkommunale samarbeidstiltak, fordi slike organer er å betrakte som nemnder i kommunelovens forstand. På den annen side er det i forarbeidene antatt at denne retten faller bort dersom de ansatte i bedriften eller i samarbeidstiltaket har fast styrerepresentasjon i disse organene i henhold til § 11 nr 2 eller selskapets vedtekter. Utvalget kommer tilbake til dette nedenfor under pkt. 4.3 og 4.4.

#### c) De ansattes rettigheter ellers

De kommunalt og fylkeskommunalt ansatte er for øvrig sikret det samme rettsvern og de samme rettigheter som andre arbeidstakere gjennom sine arbeidsavtaler, tariffavtaler og gjennom den alminnelige lovgivning, f.eks. arbeidsmiljøloven.

#### 4.2.4.9 Erstatningsplikt

Kommuneloven har ingen særskilte regler om erstatningsplikt for kommunen for skade som kommunens ansatte eller folkevalgte måtte komme til å forvolde overfor tredjemann. Det vil således være de alminnelige rettsregler om skadeserstatning og de ulovfestede regler om erstatningsplikt som vil komme til anvendelse, der slik skade oppstår. Hvilke aktsomhetsnormer som vil gjelde, vil variere sterkt både i forhold til hvem som er skadeforvolder, dvs. hvilken funksjon vedkommende har i det kommunale system, og innenfor hvilken sektor av den kommunale virksomhet skaden har oppstått.

### 4.3 STYRE FOR KOMMUNAL BEDRIFT OG DE RETTSLIGE RAMMENE FOR DETS VIRKSOMHET

#### 4.3.1 Innledning

Som fremstillingen i "*Historikk - tidligere arbeid med kommunal selskapsorganisering*" i kap. 3 viser, har det helt siden kommunelovene av 1921 vært adgang for kommunene til å etablere egne styrever for kommunale bedrifter. I praksis ble hjemmelen etter hvert også benyttet til å etablere særlige ledelsesformer for institusjoner. Dagens kommunelov regulerer dette i § 11:

«1. Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette eget styrever for kommunale eller fylkeskommunale bedrifter, institusjoner o.l. Slike styrever skal ha minst tre medlemmer. 2. Kommunestyret og fylkestinget gir bestemmelser om styrets sammensetning. Det kan her fastsettes at styret helt eller delvis skal oppnevnes av administrasjonssjefen eller velges av de ansatte ved vedkommende bedrift eller institusjon eller av brukerne av en institusjon. Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges på denne måten, velges av kommunestyret eller fylkestinget. 3. Et slikt styrever kan tildeles myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. 4. Kommunestyret og fylkestinget kan når som helst omorganisere eller nedlegge slike styrever.»

Loven presiserer ikke nærmere hvilke virksomheter som kan komme inn under begrepene bedrifter og institusjoner. Det kan imidlertid være av en viss praktisk betydning å trekke en grense mellom hva som må anses som «bedrift» og hva som må anses som «institusjon» i og med at det i institusjonsstyrever også kan sitte representanter for brukerne. Det vises til Ot.prp. nr 42 (1991-92) der det på s. 268 bl.a. heter:

«Med institusjoner siktes det til virksomheter som etter sitt formål ikke tar sikte på økonomisk gevinst, men primært på å gi et visst servicetilbud, f.eks. barnehager, sykehjem osv. Dette i motsetning til bedrifter som vanligvis vil være virksomheter med et mer forretningsmessig preg.»

At de primære oppgavene er å gi et visst servicetilbud, innebærer imidlertid ikke at virksomheten nødvendigvis må anses som en institusjon. Mange kommunale bedrifter har nettopp som formål å yte befolkningen tjenester, og det kan også dreie seg om virksomheter som ikke gir økonomisk avkastning og der driften også kan

tenkes å omfatte elementer som man på forhånd vet vil være direkte tapsbringende ( f.eks. kinodrift i utkantstrøk).

I siste instans vil det være kommunestyret og fylkestinget som selv må ta standpunkt til hvorvidt en virksomhet kommer inn under ett av disse begrepene, samtidig som de tar standpunkt til om de ønsker å oppnevne eget styre for virksomheten, se nedenfor.

Utvalget vil, på bakgrunn av sitt mandat, konsentrere fremstillingen her om det som tradisjonelt forstås som bedrifter.

Uansett styringsform, vil bedriften eller institusjonen, så lenge den er organisert etter kommunelovens regler, være en del av kommunen som juridisk enhet. Selv om en kommunal bedrift eller institusjon etableres med eget styre etter § 11, vil virksomheten ikke være et eget rettssubjekt, og dette vil gjelde uavhengig av virksomhetens omfang, hvilke aktiva som er knyttet til virksomheten o.l. Kommunekassen svarer for bedriftens utgifter og gjeld, og avtaler mellom bedriften og utenforstående tredjemenn skjer i kommunens navn. Det er kommunen som er eier av de aktiva som bedriften benytter, som f.eks. mulige administrasjonsbygg.

#### 4.3.2 Opprettelse av styre for kommunal bedrift

En kommunal bedrift eller institusjon kan etter kommuneloven etableres uten at det blir opprettet eget styre i medhold av § 11. Virksomheten kan også organiseres som en kommunal etat eller del av en slik etat med f.eks. et fast utvalg som det styrende folkevalgte organ. Ved etableringen av en kommunal bedrift er det p.g.a. ulik delegasjonsadgang viktig at kommunestyret tar et klart standpunkt til hvorledes bedriften skal innpasses i kommunens totale organisasjon og hvilken styringsform den skal ha. Dersom virksomheten er regulert av en særlov, vil det bero på vedkommende lov om det er adgang til å etablere et styre for virksomheten, eller om man må benytte en annen organiseringsform, f.eks. med et fast utvalg.

Beslutning om at den kommunale bedriften eller institusjonen skal ha et eget styre, eventuelt at flere bedrifter eller institusjoner sammen skal ha et felles styre, må fattes av kommunestyret eller fylkestinget, og det er ikke adgang til å delegerer denne beslutningsmyndigheten. Dette innebærer at kommunestyret eller fylkestinget fastsetter hva som skal være bedriftens virksomhetsområde og sørger for eventuell nødvendig avgrensning i forhold til annen kommunal virksomhet. Det innebærer videre at bedriftens vedtekter i hovedtrekk må fastsettes av kommunestyret/fylkestinget. Detaljene i slike vedtekter må kunne delegeres til f.eks. et fast utvalg etter § 10 nr 2.

I likhet med faste utvalg skal slike styre har minst tre medlemmer. Det fremgår av lovteksten at det er adgang til å delegerer valgmyndigheten. Styret kan helt eller delvis oppnevnes av administrasjonssjefen eller velges av de ansatte ved vedkommende bedrift.

Det siste avviker fra kommunelovens ordinære system. Hverken for faste utvalg eller kommunedelsutvalg kan kommunestyret delegerer myndigheten til å velge utvalgsmedlemmer til andre. Forskjellen i delegasjonsadgangen har sin bakgrunn i at bedriftsstyrene har begrenset mandat. Videre er det lagt vekt på slike bedrifters behov for en effektiv drift, som man har antatt i noen tilfeller lettere kunne oppnås på denne måten. Om dette heter det i kommunelovutvalgets innstilling (NOU 1990:13, s. 129) bl.a.:

«Som nevnt ovenfor vil de funksjoner som styret har etter utvalgets forslag være knyttet til driften. Styret har således ingen klart definert *politisk* funksjon. Denne funksjonen tilligger kommunestyret/fylkestinget og de faste utvalg (...) Det er etter dette ingen nødvendighet at styrene er helt eller delvis

politisk sammensatt, det vil si at styremedlemmer velges av kommunestyret/fylkestinget på politisk grunnlag (...) Utvalget vil derfor foreslå at det åpnes for at kommunestyret/fylkestinget skal kunne sette sammen styrene på fritt grunnlag, uten å være bundet av krav om politisk representativitet. Dette innebærer bl.a. at kommunestyret/fylkestinget vil kunne overlate til administrasjonssjefen å foreta oppnevning av styremedlemmer, eller at de velges av de ansatte ved vedkommende bedrift eller institusjon.»

I Ot.prp. nr 42 (1991-92) på s. 268 er det understreket at

«(b)estemmelsen innebærer at det etableres et klart skille mellom faste utvalg med medlemmer valgt på politisk grunnlag og styrer med mer driftspregede oppgaver for bedrifter og institusjoner.»

Det er således et selvstendig poeng ved bestemmelsen om styresammensetningen for en kommunal bedrift at det skal kunne velges medlemmer til styret ut fra kandidatens faglige og/eller administrative eller andre kvalifikasjoner, og da med den konsekvens at politisk tilhørighet ikke tillegges noen (eller bare mindre) vekt. Loven krever ikke at ansattes representanter skal velges blant de ansatte selv.

De som ikke velges av de ansatte eller oppnevnes av administrasjonssjefen, velges av kommunestyret eller det organ som kommunestyret eventuelt delegerer valgmyndigheten til. For slike valg gjelder kommuneloven § 35 nr 4 tilsvarende, dvs. at valget skal skje som forholdsvalg dersom ett medlem av det organ som foretar valget, krever det.

Reglene om hvorledes styret skal sammensettes, dvs. antall medlemmer og prinsipper for sammensetningen, skal utarbeides av kommunestyret eller fylkestinget. Loven er her ikke til hinder for delegasjon. Spørsmålet om hvorledes styret skal sammensettes er et prinsipielt viktig spørsmål, og i Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer» (1993), heter det på s. 87 om dette: «Lovteksten kan tyde på at denne kompetansen kan delegeres, men det virker lite naturlig å overlate bestemmelsesrett til andre organer på akkurat dette punkt.» Forarbeidene omtaler ikke spørsmålet særskilt. Det kan imidlertid spørres om ikke dette er en type beslutning som etter sin art må tas av kommunestyret eller fylkestinget.

På samme måte som for faste utvalg kan kommunestyret eller fylkestinget når som helst omorganisere eller nedlegge styret. Heller ikke her oppstiller loven en delegasjonssperre. Det er imidlertid klart at det bare er kommunestyret eller fylkestinget som kan opprette et styre, og det følger naturlig av dette at en omorganisering eller nedleggelse må besluttes av det samme organet. Et uavklart spørsmål er om det organ som har fått delegert myndighet til å velge medlemmene av styret, kan beslutte omorganisering i den forstand at organet kan fatte vedtak om nyvalg av styremedlemmer.

Dersom kommunestyret bestemmer seg for å nedlegge styret som organ, må de andre grupperingene som eventuelt har styrerepresentasjon, i alle fall akseptere et slikt vedtak - selv om kommunestyret deretter velger et nytt styre, valgt av kommunestyret selv eller av et fast utvalg.

For nyvalg av medlemmer valgt av et folkevalgt organ må antas å gjelde det samme som for medlemmer av faste utvalg, at enkeltmedlemmer ikke kan byttes ut. Det må foretas nyvalg av samtlige styremedlemmer som er valgt på denne måten, med mindre det er tale om suspensjon, tap av stemmerett eller at vilkårene for valgbarhet ikke lenger er oppfylt.

Av kommuneloven § 14 nr 1 fremgår at ingen er forpliktet til å motta valg til styret for en kommunal bedrift eller institusjon. Det er imidlertid antatt at dersom

man først mottar valg, sitter man i vervet med de rettigheter og plikter som følger med kommunale tillitsverv.

### 4.3.3 Styrets kompetanse

#### 4.3.3.1 Innledning

Styret for en kommunal bedrift eller institusjon er ikke tillagt oppgaver direkte i kommuneloven og bygger sin kompetanse på delegasjon. Styre opprettet med hjemmel i en særlov holdes utenfor fremstillingen her.

Et styre kan «tildeles myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering» (§ 11 nr 3). Etter kommuneloven § 46 nr 4 kan enn videre departementet gi forskrift med nærmere regler om årsbudsjettets innhold og om delegasjon av myndighet i budsjettsaker. Slik forskrift er gitt 27. oktober 1993 og det åpnes der for mulighet til å delegerer myndighet i budsjettsaker også til styret for en kommunal bedrift. Videre er det bestemt i lovens § 24 nr 1 at styret, i likhet med andre kommunale organer som f.eks. faste utvalg eller administrasjonssjefen, av kommunestyret (eller et annet organ som har fått delegert myndighet til det) kan tildeles myndighet til å «opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker». Det er ikke gjort noen forskjell i rammene for delegasjonskompetanse etter hvorledes styret er sammensatt. Omfanget av den myndighet som et slikt bedriftsstyre kan tildeles etter kommuneloven, er fremstilt nedenfor under pkt. 4.3.3.2 - 4.3.3.5.

#### 4.3.3.2 Nærmere om «drift og organisering»

Det er lovens § 11 som regulerer den generelle kompetanse som kan delegeres til styret, og med formuleringen «drift og organisering» er muligheten til å delegerer myndighet til styret vesentlig snevrere enn muligheten til å delegerer til et fast utvalg. Et fast utvalg kan således få større frihet ved styringen av en kommunal bedrift enn et styre oppnevnt etter § 11. Forskjellen må sees i lys av den vide adgangen til å la andre grupper enn folkevalgte stå for valget av styremedlemmer.

Bestemmelsen i § 11 nr 3 angir den ytterste ramme for hva som kan delegeres av generell myndighet - det er intet i veien for at rammen kan trekkes snevrere.

Begrepet «drift og organisering» er nytt i forhold til tidligere lovgivning, og det foreligger ennå ikke noen særlig praksis når det gjelder fortolkningen av uttrykket. Ved anvendelsen av begrepet må man derfor for uten å se hen til forarbeidene, ta hensyn til hvilke praktiske behov som nødvendigvis må kunne dekkes ved etableringen av et styre. Videre er det et relevant moment at styret kan sammensettes etter andre prinsipper enn de faste utvalg.

Begrepet «drift og organisering», er nærmere omtalt i forarbeidene.

I kommunelovutvalgets utredning NOU 1990:13 het det på s. 111 bl.a.:

«Utvalget foreslår i pkt. 9 at kommunene/fylkeskommunene får lovfestet adgang til å opprette *styrer for kommunale/fylkeskommunale bedrifter og institusjoner*, og slik at styrenes funksjon skal være knyttet til *drift og organisasjon* av vedkommende bedrift eller institusjon. Innenfor disse rammene bør styret kunne tildeles samme avgjørelsesmyndighet som faste utvalg. Det vil bl.a. si at de kan gis myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, foreta tilsetninger/oppsigelser og treffe avgjørelse i andre personalsaker samt utøve budsjettmyndighet innenfor de rammer som trekkes opp i kommunestyrets/fylkestingets budsjett.»

I det etterfølgende pkt. 9 heter det videre (utredningens s. 129) om styrenes funksjoner:

«Når det gjelder bedrifts/institusjonsstyrenes *funksjoner*, foreslås disse - i tråd med utvalgets prinsipielle syn - gjort betinget av vedtak i kommunestyret/fylkestinget. Kommunestyret/fylkestinget må kunne bestemme hvilke oppgaver de skal ha og omfanget av deres myndighet. Utvalget foreslår at det for klarhets skyld sies eksplisitt i loven at funksjonene skal være knyttet til forhold som gjelder virksomhetens *drift og organisering*. Innenfor denne ramme bør kommunestyret/fylkestinget kunne fastsette at styrene gis samme avgjørelsesmyndighet som faste utvalg ...»

I utvalgets spesialmotiver til lovforslaget heter det til bestemmelsen om styrets kompetanse på s. 355 bl.a.:

«Styrets kompetanse er avgrenset til spørsmål som knytter seg til selve driften av virksomheten. Mer prinsipielle og potensielt politisk kontroversielle spørsmål vedrørende forholdet til brukere, større investeringer, eller omlegging av virksomheten, må henhøre under kommunestyre og fylkesting, eller det faste utvalg dette måtte utpeke (...)

Kompetanse til å treffe beslutninger som angår «virksomhetens drift og organisering» vil etter dette måtte anses begrenset til det som naturlig faller inn under virksomhetsledelsen, ut fra de eksisterende bestemmelser om bedriften eller institusjonen og de gitte økonomiske rammer, som ikke må anses som av mer prinsipiell politisk interesse.

Den nærmere avgrensning av styrets kompetanse må foretas konkret ved reglement og praksis...»

Dette synet på forståelsen av begrepet «drift og organisering» finner man igjen i Ot.prp. nr 42 (1991-92) der det på s. 268 bl.a. heter:

«Bestemmelsen forutsetter at den politiske ledelse og kontroll med virksomheten skal ligge til politisk valgte organer, mens selve driftsledelsen kan legges til et styre med faglig og administrativ kompetanse.»

Om begrepet «drift og organisering» heter det videre bl.a.:

«Dette innebærer at kompetansen må anses begrenset til det som naturlig faller inn under ledelsen av virksomheten, utfra eksisterende bestemmelser om bedriften/institusjonen og gitte økonomiske rammer. Avgjørelsesmyndighet i mer prinsipielle og potensielt politisk kontroversielle spørsmål angående forholdet til brukere, større investeringer eller omlegging av virksomheten kan ikke delegeres til styret, men må avgjøres av kommunestyret/fylkestinget eventuelt et fast utvalg eller kommuneråd/fylkesråd som har fått delegert slik myndighet. Den nærmere avgrensning av styrets kompetanse må foretas konkret ved reglement og instruks.»

Ved etableringen av en kommunal bedrift vil det måtte utarbeides vedtekter for virksomheten der bl.a. formålet for bedriften og styrets kompetanse fastsettes nærmere. I den forbindelse vil det som regel være aktuelt å presisere hvorvidt, eller i hvilken utstrekning, enkelte typer vedtak under enhver omstendighet må forelegges for kommunestyret eller et annet kommunalt organ. Selv ikke en konkret avgrensning av styrets myndighet i bedriftens vedtekter vil kunne forhindre at det i praksis kan være vanskelig å trekke grensen mellom beslutninger av prinsipiell og politisk art, og slike som gjelder alminnelig drift av virksomheten.

Styrets utøvelse av sin generelle myndighet vil for øvrig måtte skje innenfor de økonomiske rammer som er fastsatt for virksomheten.

Ut fra en alminnelig fortolkning av begrepet «drift og organisering», kunne det være naturlig å vurdere det slik at det inkluderer de sider av en virksomhet som gjel-

der stillingsstruktur og personalsaker. Det kan derfor være grunn til å understreke at det må fattes et særskilt delegasjonsvedtak etter kommuneloven § 24 nr 1 for at styret skal ha en slik myndighet.

#### 4.3.3.3 *Budsjettmyndighet*

Den styringsmulighet som styret har gjennom å få overført myndighet til å fatte avgjørelser som gjelder selskapets «drift og organisering» vil i realiteten henge sterkt sammen med hvilken myndighet styret er tildelt i budsjettsammenheng.

Etter kommuneloven § 45 nr 2 vedtar kommunestyret «selv» kommunens årsbudsjett og eventuelt vesentlige endringer i budsjetttrammene. De alminnelige budsjettregler for kommunene er omtalt foran under pkt. 4.2.4. Det er der også redegjort for behovet for å kunne delegere detaljutformingen av de kommunale budsjetter og myndigheten til å foreta endringer i løpet av budsjettåret. Slike behov vil også være til stede for kommunale bedrifter, og budsjett- og regnskapsforskriftene av 27. oktober 1993 har også særlige regler for en del slike bedrifter (i den forbindelse kalt særbedrift).

En bedrift som er etablert med eget styre etter kommuneloven § 11, kan ha sitt budsjett inkorporert i kommunens budsjett, slik at det inngår som en del av det ordinære kommunebudsjettet. For slike bedrifter gjelder de alminnelige budsjett- og delegasjonsregler som er omtalt under pkt. 4.2.4. Bedriften kan alternativt ha sitt budsjett helt adskilt fra kommunens ordinære budsjett, i den forstand at det i dette budsjett og regnskap bare fremgår hvilket beløp som eventuelt skal overføres mellom (til eller fra) kommunekassen og bedriften. Det er denne type bedrift, i budsjett- og regnskapsforskriftene betegnet særbedrift, som skal omtales her.

Også overfor særbedriftene har kommunestyret enekompetansen til å fastsette hvilke investeringer som skal gjøres i løpet av budsjettåret og hvorledes de skal finansieres - dvs. hvor meget av investeringene som skal lånefinansieres, hvor meget som skal finansieres ved hjelp av fondsmidler, eventuelle overføringer fra driften osv. Detaljeringsgraden for kapitalbudsjettet fastsettes av kommunestyret selv, jf forskriftens § 11 nr 3.3. Her fremgår det også at endringer i det fastsatte kapitalbudsjett må vedtas av kommunestyret dersom endringene gjelder omfordelinger mellom prosjekter som ikke fremgår av det opprinnelige budsjettet. Kommunestyret kan således ikke delegere slik kompetanse til styret.

Innenfor styrets kompetanseområde slik det er fastsatt av kommunestyret etter kommuneloven § 11, kan styret få delegert myndighet både til å fastsette driftsbudsjettet og til å foreta endringer i det. Dersom bedriften er avhengig av tilskudd fra kommunekassen, vil tilskuddet inngå i kommunekassens budsjett og måtte fastsettes av kommunestyret.

#### 4.3.3.4 *Myndighet i personalsaker*

Etter § 24 nr 1 kan styret tildeles myndighet til å «opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker». Denne kompetansen kan således etter sin ordlyd omfatte alt fra å innvilge søknader om permisjon til å nedlegge en hel avdeling i bedriften. Kompetansen må imidlertid vurderes ut fra det faktum at den hele tiden er begrenset av rammen for den generelle myndighet: treffe avgjørelser som ligger innenfor begrepet «drift og organisering». Beslutninger av «prinsipielle og potensielt politisk kontroversielle spørsmål» må fattes av kommunestyret eller et annet organ med «politisk» myndighet. Dette må gjelde selv om styret utelukkende er sammensatt av medlemmer valgt av kommunestyret eller et annet politisk organ. Kompetansebegrensningen er riktignok begrunnet i den mulighet for særlig sam-



menstning av styret som § 11 åpner for, men den gjelder uavhengig av hvorledes styret rent faktisk er sammensatt.

For at det skal ha noen hensikt å gi styret myndighet til å opprette stillinger og treffe avgjørelser i personalsaker, må styret også ha fått tildelt en viss budsjettmyndighet. Dersom budsjettet er fastsatt av kommunestyret med stor detaljeringsgrad, må styret i hvert fall ha fått tildelt myndighet til å foreta budsjettendringer. Hvis styret ikke har fått spesielt vide fullmakter når det gjelder budsjettet, vil dets myndighet til å opprette og nedlegge stillinger osv. være begrenset av at de vedtak som i såfall fattes, ikke har større økonomiske konsekvenser enn slike som ligger innenfor det vedtatte budsjett.

#### 4.3.3.5 Særlige kompetansespørsmål

##### 4.3.3.5.1 Lån

Kommunelovens alminnelige regler om vilkårene for å ta opp lån gjelder også for kommunale bedrifter. Lån kan således bare tas opp til kapitalformål, eventuelt til konvertering av eldre gjeld eller til styrking av likviditeten i en periode.

Som nevnt foran, har kommunestyret enekompetanse til å fastsette bedriftens kapitalbudsjett. Kommunestyret skal også selv bestemme hvorledes investeringer skal finansieres. Når kommunestyret har fastsatt hvor stor del av investeringene som skal lånefinansieres, ligger det etter utvalgets oppfatning innenfor bedriftens alminnelige kompetanse å gjennomføre de planer for bedriften som ligger i budsjettet. Dette omfatter kompetanse til å foreta konkrete opptak av de budsjetterte lån, herunder å forhandle om lånevilkårene. Det kan imidlertid være mer tvilsomt om det i dette kan ligge en adgang til å pantsette annet enn bedriftens alminnelige driftsmidler, varelagre o.l. Det generelle kommunalrettslige prinsipp om å bevare kommunens kapitalverdier, tilsier at et vedtak om pantsettelse av kommunens faste eiendom må fattes av kommunestyret eller annet politisk sammensatt organ. Pantsettelse må antas å ligge utenfor den fullmakt som kan gis til å fatte vedtak som gjelder «drift og organisering».

##### 4.3.3.5.2 Garantier

Etter kommuneloven § 51 nr 1 kan en kommune stille garanti for andres økonomiske forpliktelser når det foreligger en særlig kommunal interesse og forpliktelsene ikke knytter seg til næringsvirksomhet. Retten til å stille garanti er i loven knyttet til «kommunen», og selv om garanti da alltid kan gis av kommunestyret, foreligger det ingen delegasjonssperre.

Det må antas at spørsmålet om å gi garantier for andres økonomiske forpliktelser sjelden vil oppstå for en kommunal bedrift. Lovgiver har imidlertid i § 51 nr 3 oppstilt en formodning om at det kan foreligge en særlig kommunal interesse i å gi garanti for ansattes økonomiske forpliktelser. I praksis har dette også vært gjort i stor utstrekning, særlig når det gjelder ansattes lån til bil og bolig.

Spørsmålet kan da reises om styret kan få myndighet til å gi garantier for forpliktelsene til de ansatte som har sitt ansettelsesforhold knyttet til arbeid i bedriften. Slike latente forpliktelser vil kunne påvirke kommunens fremtidige økonomi og bør tas i betraktning ved fastsettelse av bedriftens/kommunens budsjett. Som for låneopptak må det falle inn under bedriftens kompetanse å konkret gi en garanti dersom kommunestyret har inntatt slike forpliktelser i økonomiplanen for bedriften.

#### 4.3.3.5.3 *Enkeltvedtak*

Et styre for en kommunal bedrift kan også være tildelt kompetanse til å fatte enkeltvedtak, for eksempel hvor det er gitt myndighet til styret etter § 24 nr 1 til å fatte vedtak i personalsaker.

Det kan stilles spørsmål ved om det er adgang til å delegere slik myndighet til et styre som utelukkende er sammensatt av ansatte eller av medlemmer oppnevnt av administrasjonssjefen. Kommuneloven oppstiller imidlertid ingen begrensninger i delegasjonsadgangen når det gjelder slike styrever, og i forarbeidene er det fra kommunelovutvalgets side uttrykkelig nevnt (NOU 1990:13, s. 355) at styrets kompetanse også vil kunne omfatte myndighet til å fatte enkeltvedtak som f.eks. vedtak om opptak i institusjon, uten at dette er imøtegått i proposisjonen. Forvaltningslovens regler om klage vil komme til anvendelse uansett hvorledes styret er sammensatt.

### 4.3.4 **Bedriftens daglige leder**

#### 4.3.4.1 *Tilsetting av daglig leder*

Dersom styret har fått myndighet etter § 24 nr 1 til å treffe vedtak i personalsaker, og denne myndighet ikke er begrenset i forhold til visse stillinger eller stillingskategorier, vil styret ha myndighet til å tilsette daglig leder. Denne kompetanse vil omfatte rett til å forhandle om og avgjøre den daglige leders arbeidsvilkår innenfor rammen av det avtaleverk og det lønnsregulativ som gjelder i kommunen, og innenfor det gjeldende budsjett.

#### 4.3.4.2 *Daglig leders kompetanse*

Det er ikke gitt særskilte regler i kommuneloven om bedriftens administrasjon, daglige leder e.l. Daglig leder av en kommunal bedrift vil høre inn under kommunens administrasjon. Kommunelovens alminnelige bestemmelser om administrasjonen vil derfor gi veiledning også for daglig leder av kommunal bedrift.

Med den nye kommuneloven ble det etablert et nytt prinsipp for delegasjon av myndighet fra det politiske til det administrative nivå, se foran under pkt. 4.2.2.5 om administrasjonssjefens stilling. Den myndighet som etter kommuneloven er tillagt administrasjonen, er tillagt administrasjonssjefen. Den myndighet som kan delegeres til administrasjonen fra kommunestyret og andre folkevalgte organer, skal delegeres til administrasjonssjefen. Det prinsipp at den øvrige administrasjon henter sin myndighet fra administrasjonssjefen, er nå også i stor grad gjennomført i særlovgivningen.

For kommunale bedrifter innebærer dette at styret, i den utstrekning det ønsker å videredelegere sin myndighet til det administrative nivå, må delegere denne til kommunens administrasjonssjef. Den myndighet som et styre eventuelt kan delegere til administrasjonssjefen, fremgår av kommuneloven §§ 23 nr 4 og 24 nr 1. Delest myndighet til administrasjonssjefen fra styret kan bare videredelegeres til daglig leder innenfor den rammen som trekkes opp i disse bestemmelsene: myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, og myndighet til å opprette/nedlegge stillinger og treffe avgjørelser i personalsaker. Fra styret (via administrasjonssjefen) kan daglig leder følgelig bare tildeles myndighet til å fatte vedtak i «enkeltsaker og i typer av saker uten prinsipiell betydning».

Som omtalt foran, kan et styre for kommunal bedrift ikke tildeles kompetanse til å fatte vedtak i saker av politisk kontroversiell eller prinsipiell betydning. Til administrasjonssjefen kan det som nevnt tildeles kompetanse bl.a. i typer av saker

uten prinsipiell betydning. Det må naturlig utledes av dette at den daglige leder for en kommunal bedrift via administrasjonssjefen kan tillegges kompetanse til å forestå den daglige drift av virksomheten.

I egenskap av øverste administrative leder for kommunen har administrasjonssjefen også instruksjonsmyndighet overfor den daglige leder, og i likhet med hva som gjelder på de øvrige sektorer i kommunen, gjelder denne instruksjonsretten både administrative og faglige spørsmål. Administrasjonssjefen har imidlertid bare myndighet innenfor de rammer kommunestyret fastsetter. Disse rammer må imidlertid gjelde grensen mellom det administrative og det politiske ansvarsområdet, f.eks. bestemme hvem som skal ha innstillingsrett i de forskjellige typer av saker. I Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer» (1993), heter det på s. 155 bl.a.:

«Selve det administrative ledelsesansvar, slik dette er forankret i loven, kan imidlertid ikke fratras administrasjonssjefen, heller ikke i den form at det fastsettes i instruks at for eksempel enkelte etatsjefer skal rapportere direkte til et folkevalgt organ.»

At bedriftens daglige leder er underlagt administrasjonssjefens instruksjon, fratar ikke bedriftens styre et overordnet ansvar for den daglige leder. Den daglige leder må etter kommunelovens system i prinsippet rette seg etter instruksjoner både fra administrasjonssjef og styret for bedriften. Siden også administrasjonssjefens kompetanse innen dette området følger av delegasjonen fra bedriftens styre, følger det av alminnelig delegasjons- og instruksjonslære at bedriftens styre også må kunne instruere administrasjonssjefen innenfor det tildelegerte område.

#### **4.3.5 Representasjonsrett - legitimasjon**

Det gjelder ikke særskilte regler om representasjon og legitimasjon hverken for styret eller for administrasjonen i en kommunal bedrift, og det vises til den generelle fremstillingen av dette foran under pkt. 4.2.4.4.

Beslutningskompetanse vil kommunestyret og fylkestinget kunne delegere til styret for en kommunal bedrift innenfor de rammer som stilles opp i kommuneloven. Til det administrative nivå kan det delegeres bare til administrasjonssjefen, men med adgang til videre delegasjon til f.eks. daglig leder for bedriften.

Når det gjelder representasjonskompetansen, oppstiller loven som nevnt foran under pkt. 4.2.4.4 ingen særlig skranke for kommunestyrets og fylkestingets delegasjonsadgang, og slik kompetanse må derfor kunne legges både til styret og til daglig leder direkte. Det gjelder imidlertid ingen legitimasjonsregler hverken for daglig leder eller styret, og den som eventuelt har inngått avtaler som går utover vedkommendes fullmakt, binder som utgangspunkt ikke kommunen ved sin underskrift, jf fremstillingen foran under pkt. 4.2.4.4. De konsekvenser som en fullmaktsoverskridelse har, vil bero på en konkret vurdering etter vanlige avtalerettslige prinsipper, eventuelt også etter regler som gjelder for skadeserstatning.

#### **4.3.6 De rettslige rammene for styrets virksomhet**

##### *4.3.6.1 Kommunelovens økonomibestemmelser*

###### *4.3.6.1.1 Budsjettering og økonomiforvaltning*

Det er ikke gitt særlige bestemmelser i kommuneloven m.h.t. hvilke hovedprinsipper som gjelder for kommunale bedrifters økonomiforvaltning. For en bedrift med særbudsjett gjelder således de samme prinsipper som for kommunen ellers. Bedriftens budsjett må være reelt og fullstendig, det må gjøres opp i balanse, dvs. det må allerede på budsjetteringstidspunktet tas standpunkt til hvorledes et eventuelt drifts-

messig overskudd skal anvendes, og det er ikke anledning til å etablere et aktivitetsnivå for bedriften som ikke kan finansieres av de løpende inntekter. Det må budsjetteres slik at inntektene dekker utgiftene til renter, avdrag og nødvendige avsetninger. Dersom budsjettet tillater det, er det også adgang til å foreta avsetninger til fremtidig drift eller til andre formål, f.eks. generelle investeringsfond. Lånemidler kan som for kommunen ellers, bare benyttes til finansiering av investeringer, til konvertering av eldre gjeld og til likviditetsformål - i så fall på de strenge vilkår for tilbakebetaling som gjelder for kommunen generelt. Det er nødvendig at bedriften budsjetterer etter de samme prinsipper som kommunen selv for at kommunens totale budsjett skal tilfredsstillе lovens krav.

Departementets (fylkesmannens) plikt til å føre lovlighetskontroll med budsjettvedtaket gjelder også overfor kommunale bedrifter, jf at disse bedriftene er en del av de respektive kommuner. For fylkeskommunale bedrifter gjelder det samme som for fylkeskommunen selv - budsjettet er ikke underlagt statlig kontroll.

Budsjett- og regnskapsforskriftene som er gitt med hjemmel i kommuneloven, gjelder også for kommunale særbedrifter, når man ser bort fra kommunale energiverk som det er gitt særskilte forskrifter for, og som skal føre resultatorientert regnskap basert på regnskapslovens prinsipper. Ordinære kommunale særbedrifter kan føre kalkulatoriske avskrivninger, men disse skal bare slå ut i bedriftens balanse. Det er imidlertid adgang til å inkludere slike avskrivninger i beregningen av bedriftens utgiftsnivå i de tilfelle der virksomheten finansieres ved kommunale avgifter, selv om kommunen/bedriften er henvist til å begrense avgiftsnivået til det som er tilstrekkelig for å dekke selvkost.

Som nevnt foran under pkt. 4.3.3.3 vil forbindelsen mellom en kommunal særbedrift og kommunekassen rent regnskapsmessig bare fremkomme ved en eventuell post i budsjetter og regnskaper som viser hvilket tilskudd som har gått til eller fra kommunekassen i forhold til bedriften. Dette tilskuddet er det kommunestyret i egenskap av øverste kommunale budsjettmyndighet som tar standpunkt til, og bedriftens styre har således ikke en ubetinget adgang til å disponere over de midler som etter et godt driftsår representerer et reelt overskudd for bedriften.

#### 4.3.6.1.2 *Lån og garantier*

Som nevnt foran, vil også de kommunale bedrifter være henvist til å benytte lån til de formål som er angitt i kommuneloven. Lån vil også måtte godkjennes av departementet (fylkesmannen for kommunenes vedkommende etter delegasjon fra departementet), uansett om bedriftens styre har fått adgang til selv å oppta lånet eller ikke. Når det fra statlige myndigheters side da skal tas standpunkt til godkjennesspørsmålet, vil det ikke bare være bedriftens egen økonomi som vil være avgjørende, men kommunens totale økonomi vil også måtte tas med i betraktningen - dens evne til å tåle lånebelastningen dersom bedriften selv i første omgang ikke skulle kunne klare «sine» forpliktelser. Hvis låneopptaket innebærer at bedriften utsetter seg for en vesentlig risiko, og kommunens ansvar for lånet vil innebære at den kommer i en situasjon der den vil ha vanskelig for å klare sine helt sentrale oppgaver, vil det kunne innebære at godkjennelse ikke vil kunne gis, selv om bedriften isolert sett vil kunne betjene lånet.

For garantier gjelder på samme måte kommunelovens regler sammen med garantiforskriften av 9. februar 1993. Vilkårene for å gi garanti er de samme som for kommunen som helhet, vedtak om garanti må godkjennes av statlige organer og kommunens totale garantiansvar vil måtte inngå som et element i vurderingen av om godkjennelse skulle gis.

#### 4.3.6.1.3 Gjeldsinndrivelse

Som en følge av at bedriften er en del av kommunen og ikke en egen juridisk person, gjelder reglene om motregning, gjeldsinndrivelse, utpanting osv. fullt ut for bedriften, jf foran under pkt. 4.2.4.2. Bedriften kan ikke gå konkurs, og betalingsinnstilling vil ikke være aktuelt annet enn for det tilfellet at det blir aktuelt for kommunen som sådan. Det er kommunekassen som er ansvarlig for bedriftens forpliktelser dersom bedriften selv får økonomiske vanskeligheter.

#### 4.3.6.2 Oppløsning/nedleggelse

Den kommunale bedrift er en del av den enkelte kommune som juridisk person, og det er derfor ikke korrekt å tale om oppløsning av bedriften. Det kan imidlertid bli besluttet å endre bedriftens plass i den kommunale organiseringen, f.eks. slik at den blir en del av en kommunal etat, styrt av et fast utvalg og ikke et styre etter § 11. Det kan også besluttes å nedlegge hele den virksomhet bedriften har hatt. Denne type vedtak må fattes av det organ som opprettet bedriften som en § 11-bedrift, kommunestyret/fylkestinget.

For bedriftens medkontrahenter har slike vedtak ingen betydning for annet enn muligheten for fremtidige avtaler. De avtaler bedriften allerede har inngått, er formelt inngått med kommunen, og kommunen må som utgangspunkt stå ved avtalene så langt bedriften selv ville vært rettslig forpliktet til det. De ansatte er ansatt i kommunen som sådan, og deres forhold vil ikke være annerledes enn om de var ansatt i en kommunal etat som skulle omorganiseres eller der deler av virksomheten skulle opphøre.

#### 4.3.6.3 De ansattes rettigheter

Som det har vært understreket i flere sammenhenger foran, er de ansatte som arbeider i bedriften, ansatt i kommunen. Det er således kommunens lønnsregulativ og andre tariffmessige avtaler som gjelder. Saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte, skal behandles i kommunens administrasjonsutvalg (lovens § 25), også når det gjelder bedriftens ansatte, dersom ikke annet er avtalt etter § 25. Bestemmelsen åpner for en oppsplitting av administrasjonsutvalgets virkeområde, bl.a. slik at det kan etableres egne administrasjonsutvalg for hver kommunal sektor, eventuelt også egne utvalg for kommunale bedrifter eller for hver enkelt bedrift. Det vil være kommunestyret som tar standpunkt til organiseringsformen, eventuelt etter drøftinger med organisasjonene. Styret for bedriften kan ikke selv bestemme at man skal ha eget partssammensatt utvalg for bedriften da en slik beslutning må anses å ligge utenfor kompetansen til å fatte avgjørelser som gjelder «drift og organisering».

Administrasjonsutvalgets kompetanse, særlig sett i forhold til administrasjonssjefens myndighetsområde, er omtalt foran under pkt. 4.2.2.4 og 4.2.4.8.

Etter kommuneloven § 26 har de ansatte med unntak for visse saker og organer «møte- og talerett i nemnder når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte».

Det heter i Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 280 at en slik møte- og talerett i styret for en kommunal bedrift bare gjelder «i den utstrekning de ansatte ikke er representert som medlemmer i styret». Dette legges også til grunn i Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer» (1993), der det på s. 173 bl.a. heter:

«Møteretten gjelder i utgangspunktet for faste utvalg, styre for bedrift/institusjon og styre for inter(fylkes)kommunalt tiltak. For styrenes vedkommende kan det likevel ikke antas at de ansatte skal ha representasjonsrett etter §

26 nr 1 dersom de i medhold av § 11 nr 2 er representert som medlemmer i disse organer. Dette er også forutsatt i forarbeidene, jf Ot.prp. nr 42 s. 280.»

Dette standpunkt bygger på den forutsetning at de ansattes styrerepresentanter i saker som gjelder forholdet til kommunen som arbeidsgiver, vil ivareta de ansattes interesser.

#### *4.3.6.4 Andres møte- og talerett*

##### *4.3.6.4.1 Ordførerens møte- og talerett*

Ordførerens møte- og talerett er omtalt foran under pkt. 4.2.2.3. Den gjelder i alle «folkevalgte organer», og som utgangspunkt vil det også være slik at ordføreren har møte- og talerett i styret for en kommunal bedrift. I Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer» (1993) er det også lagt til grunn at ordføreren har slik rett uansett hvorledes styret er sammensatt, jf at det på s. 75 der bl.a. heter: «Her gis ordføreren/fylkesordføreren en generell møterett i alle kommunale/fylkeskommunale nemnder.»

##### *4.3.6.4.2 Administrasjonssjefens møte- og talerett*

Administrasjonssjefens møte- og talerett er omtalt foran under pkt. 4.2.2.5. For administrasjonssjefens vedkommende er det, i likhet med det som er bestemt for ordføreren, bestemt at møteretten gjelder i «folkevalgte organer», men også her må løsningen bli som for ordføreren, at møteretten gjelder i alle styrer for kommunale bedrifter, uansett hvorledes de er sammensatt.

Administrasjonssjefen har møte- og talerett «personlig eller ved en av sine underordnede». Han eller hun kan således bestemme at f.eks. den relevante etatsjef skal møte i de forskjellige faste utvalg. Slik kan administrasjonssjefen også bestemme at bedriftens daglige leder skal ha møte- og talerett i styret for den kommunale bedriften i stedet for administrasjonssjefen selv.

##### *4.3.6.4.3 Daglig leders møte- og talerett*

Daglig leder for en kommunal bedrift har ikke noen lovfestet møte- og talerett i bedriftens styre. Som nevnt foran, kan imidlertid administrasjonssjefen bestemme at daglig leder skal møte istedet for ham eller henne. Dette er imidlertid opp til administrasjonssjefen selv.

Det må antas å være adgang for kommunestyret til å bestemme i bedriftens vedtekter at daglig leder skal ha møte- og talerett i styret. Dette vil i såfall ikke være en rett til foretrekk for administrasjonssjefens lovfestede rett etter § 23 nr 3. Hvis daglig leder har en vedtektsfestet møterett, vil administrasjonssjefen likevel ha sin rett etter kommuneloven i behold.

#### *4.3.6.5 Regnskap og revisjon - tilsyn og kontroll*

Etter kommuneloven § 24 nr 2 skal det i alle kommuner ansettes en regnskapskyndig person med faglig ansvar for regnskapet. Kommunale bedrifter kan imidlertid ha en betydelig størrelse, og det vil kunne være behov for egen regnskapsansvarlig i den enkelte bedrift. Dette er også forutsatt i kommuneloven idet det i lovens § 14 nr 2 er bestemt at reglene om valgbarhet etter § 14 som gjelder for revisor i kommunen, også gjelder for «regnskapsansvarlig for kommunal bedrift eller interkommunal sammenslutning».

For revisjon av bedriftens regnskaper og forvaltning gjelder de alminnelige reglene om kommunal revisjon. Enten kommunens revisjon bare har vedkommende

kommune som sitt arbeidsområde eller det dreier seg om en distriktsrevisjon, vil den kommunale bedriften sortere under den revisjonsordning som kommunen har etablert.

Kommunelovens bestemmelser om tilsyn og kontroll forøvrig gjelder fullt ut for den kommunale bedriften. Tre eller flere av kommunestyrets medlemmer kan således bringe styrets vedtak inn for departementet for lovlighetskontroll, uavhengig av styrets sammensetning. Kommunestyret kan enn videre forlange enhver sak som styret eller bedriftens administrasjon, daglig leder, har behandlet, lagt frem for seg til orientering eller avgjørelse. Kommunens kontrollutvalg skal likeledes føre tilsyn med bedriftens virksomhet.

#### 4.3.6.6 Saksbehandlingsregler - rettssikkerhet

##### 4.3.6.6.1 Forholdet til forvaltningsloven

Styre for en kommunal bedrift er, i likhet med andre kommunale nemnder, et «organ for stat eller kommune», og forvaltningslovens regler om saksbehandling, inhabilitet, taushetsplikt, klage osv. gjelder for styrets behandling av saker og for dets vedtak. Det er ikke grunn til å gå nærmere inn på betydningen av dette her utover å peke på at forvaltningsloven åpner for at kommunene istedet for å la klager bli behandlet av kommunestyret, kan etablere særskilte klagenemnder til å behandle klager over enkeltvedtak fattet av forvaltningsorganer oppnevnt med hjemmel i kommuneloven, som f.eks. et § 11-styre vil være.

##### 4.3.6.6.2 Kommunelovens saksbehandlingsregler

Kommuneloven har i "[Organisasjonsformer i praksis - utbredelse og erfaringer](#)" i kap. 6 oppstilt særskilte saksbehandlingsregler for folkevalgte organer. Etter § 29 gjelder reglene for styret for kommunal bedrift («andre folkevalgte organer» enn dem som er uttrykkelig oppregnet i bestemmelsen) så langt kommunestyret «eller oppnevningensorganet» ikke bestemmer noe annet.

Reglene må således ikke gjøres ubetinget gjeldende for et bedriftsstyre. Kommunestyret kan følgelig bestemme at "[Organisasjonsformer i praksis - utbredelse og erfaringer](#)" i kap. 6 ikke skal gjelde. Eventuelle andre saksbehandlingsregler må imidlertid være i samsvar med forvaltningsloven.

Dersom ikke annet er bestemt, må styret for en kommunal bedrift etter dette følge de alminnelige saksbehandlingsregler i "[Organisasjonsformer i praksis - utbredelse og erfaringer](#)" i kap. 6. Det vises til fremstillingen av de alminnelige regler foran under pkt. 4.2.4.3.

##### 4.3.6.6.3 Forholdet til offentlighetsloven - dokumenter generelt

Offentlighetslovens hovedprinsipp er nedfelt i lovens § 2, annet ledd:

«Enhver kan hos vedkommende forvaltningsorgan kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak. Det samme gjelder journal og lignende register og møtekart til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner.»

Loven har det samme anvendelsesområde som de alminnelige regler i forvaltningsloven, og dette medfører for de kommunale bedrifters del at enhver vil kunne kreve innsyn i bedriftens dokumenter med mindre de kan unntas fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven selv. Offentlighetsloven har to typer av unntaksbestemmelser: §§ 5 og 6 som angir hvilke dokumenter som kan unntas, og § 5a som angir hvilke dokumenter som skal unntas.

a) For det første kan dokumenter som er utarbeidet for et organs interne saksforberedelse, av organet selv eller andre, unntas fra offentlighet (§ 5).

b) Videre er det hjemmel for at dokumenter kan unntas på grunn av sitt innhold (§ 6).

c) Dernest skal dokumenter som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, unntas fra offentlighet (§ 5a).

Det vil som regel ikke være vanskelig å fastslå hva som er interne dokumenter, men spørsmålet kan for kommunale bedrifters vedkommende særlig oppstå når det gjelder innstillinger til styret fra bedriftens administrasjon. Dette er det nærmere redegjort for nedenfor under pkt. 4.3.6.6.

Dersom styret ønsker å unnta fra offentlighet dokumenter som er mottatt fra bedriftens administrasjon som et ledd i styrets saksforberedelse, må hjemmelen søkes i § 6 om unntak p.g.a. dokumentets innhold. Det mest aktuelle alternativet vil her være nr 2 a) som gir adgang til å unnta dokumenter der dette er nødvendig av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av kommunens økonomi-, lønns- eller personalforvaltning. Alternativet «økonomiforvaltning» er tolket innskrenkende slik at det bare tar sikte på å beskytte det offentliges rent privat-økonomiske interesser. Det er antatt at unntaket er særlig praktisk for offentlige organer som driver forretningsmessig virksomhet. Med hjemmel i denne bestemmelsen må det antas at styret kan unnta dokumenter fra offentlighet såfremt det er nødvendig ut fra konkurransemessige hensyn.

Forøvrig kan det reises spørsmål om unntaket i § 5a som gjelder opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, kan påberopes av bedriften dersom det vil være i bedriftens interesse å unnta «opplysninger om tekniske innretninger og framgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår» (jf forvaltningsloven § 13 første ledd nr 2).

I forarbeidene til bestemmelsene om taushetsplikt i forvaltningsloven går det imidlertid frem at bestemmelsene ikke tok sikte på å beskytte det offentliges interesser. I Ot.prp. nr 3 (1976-77) «Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m.m.)» heter det på s. 13 bl.a.:

«Når det gjelder spørsmålet om taushetsplikt til vern for offentlige interesser, er det i høringsnotatet pekt på at siktemålet ikke må være å beskytte forvaltningen selv mot ubehag og merarbeid f.eks. ved at forvaltningssaker blir bragt fram til offentlig debatt. De avveininger som det i denne forbindelse har vært nødvendig å foreta, er kommet til uttrykk gjennom partsoffentlighets- og offentlighetsreglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Disse lover inneholder selv de unntak som er ansett nødvendige for å beskytte offentlige interesser, og lovbestemmelser om taushetsplikt til vern for den enkeltes personlige forhold eller visse næringsopplysninger bør derfor ikke utformes eller tolkes slik at beskyttelse av forvaltningen blir det reelle hovedinnhold i bestemmelsene.»

På denne bakgrunn må det antas at en kommunal bedrift ikke generelt kan bruke unntaket for næringsopplysninger i forvaltningsloven § 13 første ledd nr 2, jf offentlighetsloven § 5a, til vern mot innsyn i denne delen av forvaltningen. Men som nevnt vil de hensyn som kan begrunne unntak fra offentlighet etter § 6 nr 2a, kunne komme til anvendelse når det gjelder opplysninger som ville kunne skade bedriftens konkurransemessige stilling.



#### 4.3.6.6.4 *Forholdet til offentlighetsloven - en del særlige spørsmål*

Journaler og møtekart vil som ellers i den kommunale forvaltning være offentlige dokumenter. Det vil for alle typer journaler og møtekart være påkrevet å sørge for anonymisering eller utstrykning av taushetsbelagte opplysninger. Dokumenter eller saker som kan unntas av andre grunner enn at de rammes av taushetspliktbestemmelsen, må føres inn i journal og føres opp på møtekart «slik at allmennheten kan bli kjent med at de eksisterer...» (Ot.prp. nr 4 (1981-82), s. 12).

Styret er i likhet med andre folkevalgte organer pålagt å føre møtebok.

På bakgrunn av forarbeidene til kommuneloven antas det at en møtebok som et minimum må inneholde

- tid og sted for møtet
- hvem som møtte og hvem som var fraværende
- hvilke saker som ble behandlet
- alle fremsatte forslag og avstemningsresultat.

Møteboken behøver således ikke inneholde innstillinger med saksfremstilling. Allmennheten vil likevel kunne få relativt god oversikt over en sak via journaler, møtekart og møtebok.

Når det gjelder innstillinger, som i kommunal sammenheng ikke bare betyr forslag til vedtak, men også saksfremstillingen, vil de etter vanlig språkbruk måtte betraktes som «interne dokumenter». I offentlighetsloven § 5 tredje ledd er det uttrykkelig bestemt at bestemmelsene om unntak fra offentlighet for interne dokumenter ikke skal gjelde «innstilling som administrasjonen gir når avgjørelse skal treffes av kommunestyre eller fylkesting eller av andre folkevalgte organer i kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsen gjelder heller ikke innstilling fra folkevalgte organer når vedtak skal treffes av kommunestyre eller fylkesting.»

Administrasjonens innstilling til styret vil derfor som utgangspunkt være offentlig etter bestemmelsen i offentlighetsloven § 5 tredje ledd. De innstillinger som kan unntas, må gjelde saker som skal unntas fordi opplysninger er undergitt lovbestemt taushetsplikt, eller fordi dokument kan unntas på grunn av sitt innhold. For den kommunale særbedriftens budsjetter oppstår det særlige problemer. De elementer i budsjettet, kapitalbudsjettet og det eventuelle tilskuddet til eller fra kommunekassen, som skal behandles av kommunestyret, vil måtte følge de regler som gjelder for kommunestyrets budsjettbehandling. Dette medfører en stor grad av offentlighet etter reglene i kommuneloven om budsjettbehandlingen - se § 45 nr 3, omtalt foran under pkt. 4.2.4.2. Budsjettinnstillingen fra administrasjonen til formannskapet er offentlig når den er behandlet av formannskapet og lagt ut til ettersyn forut for behandlingen i kommunestyret, men offentlighetsloven §§ 5a og 6 gjelder også i forhold til innstillingen.

Når det gjelder den del av bedriftens budsjett som styret selv har myndighet til å utforme, vil administrasjonens innstilling være offentlig fra den legges frem, men også her skal eller kan opplysninger som faller inn under offentlighetsloven §§ 5a og 6, unntas fra offentlighet.

#### 4.3.6.6.5 *Stortingets ombudsmann for forvaltningen*

Etter § 4 i lov av 22. juni 1962 nr 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen omfatter sivilombudsmannens arbeidsområde i utgangspunktet hele «den offentlige forvaltning, og alle som virker i dens tjeneste».

Den kommunale bedriften er en del av kommunen og således også av den offentlige forvaltning. De ansatte i bedriften virker derfor i den offentlige forvaltnings tjeneste og administrasjonens og styrets vedtak kan bringes inn for sivilom-

budsmannen til vurdering dersom vilkårene for klage forøvrig er til stede, eller dersom sivilombudsmannen av eget tiltak finner å ville ta opp en sak til behandling. Avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan fattes av kommunestyret eller fylkestinget selv faller imidlertid i prinsippet utenfor ombudsmannens kompetanse. I forhold til en kommunal bedrift og reglene i kommuneloven, vil dette begrense seg til å gjelde vedtak om opprettelse av bedriften, herunder også beslutning om hvorledes styret skal sammensettes, og fastsettelse av de deler av budsjettet der kommunestyret har enekompetanse, jf foran. I særlovgivningen er det ikke mange bestemmelser som kan ha betydning for det som normalt vil bli organisert som kommunale bedrifter, men av vedtak som ofte utelukkende kan fattes av kommunestyret, er det særlig fastsettelsen av forskjellige typer av avgifter som kan være aktuelle i bedriftssammenheng.

#### 4.4 INTERKOMMUNALT STYRE OG DE RETTSLIGE RAMMENE FOR DETS VIRKSOMHET

##### 4.4.1 Innledning

I praksis samarbeider kommuner på mange forskjellige måter, fra det helt formløse samarbeid til samarbeid innenfor en definert selskapsstruktur som f.eks. aksjeselskap eller gjennom en stiftelse som de går sammen om å etablere. I *"Organisasjonsformer i praksis - utbredelse og erfaringer"* i kap. 6 er gitt en fremstilling av de forskjellige organisasjonsformer som faktisk benyttes i kommunene, og i *"Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgivningen - gjeldende rett"* i kap. 5 er gitt en fremstilling av de rettslige særpreg ved organisasjonsformer som ikke har utgangspunkt i kommuneloven. Den mest alminnelige samarbeidsform er likevel det interkommunale samarbeid med hjemmel i kommuneloven § 27.

Som det fremgår av fremstillingen foran i *"Historikk - tidlige arbeid med kommunal selskapsorganisering"* i kap. 3, var det allerede etter kommunelovene av 1921 adgang for to eller flere kommuner til å etablere et felles styre til løsning av en kommunal oppgave. Lignende bestemmelser har vært inntatt i alle kommunelover siden da, og i kommuneloven av 1992 er hjemmelen for etablering av eget styre for interkommunalt samarbeid inntatt i § 27 som lyder:

- 1.« To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Til slikt styre kan det gis myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Kongen kan gi pålegg om opprettelse av styre som nevnt i første ledd.
2. Vedtektene for det interkommunale styre skal inneholde bestemmelser om:
  - a) styrets sammensetning og hvordan det utpekes,
  - b) området for styrets virksomhet,
  - c) hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd i virksomheten,
  - d) hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser,
  - e) uttreden fra eller oppløsning av samarbeidet.

3. Den enkelte kommune eller fylkeskommune kan i alle fall med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i det interkommunale samarbeid og kreve seg utløst av det. Utløsningssummen fastsettes til andelens nettoverdi ved oppsigelsesfristens utløp, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune eller fylkeskommune har skutt inn. Den uttredende kommune eller fylkeskommune fortsetter å

hefte for den gjeld det interkommunale styre måtte ha på det tidspunkt uttreten finner sted. Oppsigelse av avtale om interkommunalt styre kan bringes inn for departementet. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette.»

Det er intet i veien for at flere kommuner kan gå sammen om å etablere et felles forum som bare har som formål å drøfte og finne frem til mulige løsninger på felles problemer innen en nærmere angitt sektor, og å fremme forslag til slike løsninger for de respektive deltakerkommuner. Selv om et slikt organ kan sies å være etablert for å løse «felles oppgaver», vil det ikke være å betrakte som et styre etter § 27. Et interkommunalt styre etter § 27 må ha som formål selv å forestå løsningen av disse felles oppgaver. Et styre etter § 27 må følgelig også få tildelt en viss grad av avgjørelseskompetanse. Normalt vil avgjørelseskompetansen være inntatt i vedtektene, men det er ikke nødvendig. Fremstillingen av styrets myndighet er inntatt nedenfor under pkt. 4.4.4.

Loven angir ikke særlige virksomhetsområder for § 27. Interkommunalt samarbeide med eget styre kan etableres for å løse «felles oppgaver». Virkeområdene kan således være noe videre enn hva som gjelder for virksomheter med eget styre etter kommuneloven § 11 som bare gjelder «bedrifter, institusjoner o.l.».

Paragraf 27 om interkommunalt styre i kommunestyreloven av 1954 hadde heller ikke en særlig angivelse av virksomhetsområdet for et interkommunalt styre. Til et slikt styre kunne kommunene overdra den myndighet de ble enige om, når annet ikke var fastsatt i lov. Spesielt kan nevnes at lovens grenser for å delegerer til bl.a. formannskap og faste utvalg, ikke gjaldt for overdragelse av myndighet etter § 27. Helt fritt m.h.t. hvilke typer av virksomheter som kunne organiseres på den måte, stod kommunene likevel ikke. Særlovgivningen kunne sette skranker.

I særlovgivningen var det en rekke bestemmelser om egne nemnder, såkalte særlovsnemnder, f.eks. bygningsråd, brannstyre, havnestyre, helse- og sosialstyre, skolestyre. Om slike nemnders myndighet kunne overdras til et interkommunalt styre, berodde på en fortolkning av vedkommende særlov. Noen lover hadde også egne bestemmelser om interkommunalt samarbeid.

Med den gjennomgang av særlovgivningen som har funnet sted etter den nye kommunelovens ikrafttreden, er bestemmelsene om særlovsnemnder i stor grad bortfalt. Kommunene står i hovedsak fritt til å organisere de virksomheter som reguleres av særlovene, på den måten de finner hensiktsmessig. Konkret må spørsmålet avgjøres etter fortolkning av vedkommende særlov.

Kommunelovutvalget, og senere departementet, foreslo at den nye kommunelov skulle presisere at et interkommunalt styre bare kunne ha kompetanse innenfor et virksomhetsområdes «drift og organisering», jf Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 110 og 112. Stortinget sluttet seg til dette.

## 4.4.2 Opprettelse av interkommunalt styre

### 4.4.2.1 Deltakere i et interkommunalt styre

Kommuneloven § 27 nr 1 regulerer uttømmende hvem som kan være deltaker i et interkommunalt samarbeid etter § 27. Bare kommuner og fylkeskommuner kan være deltakere i slikt samarbeid. I NOU 1990:13 s. 416 heter det til § 27 nr 1:

«Bestemmelsen utelukker imidlertid ikke at slikt samarbeid kan organiseres som et samarbeid mellom flere interkommunale styrer, eller mellom et interkommunalt styre og en fylkeskommune eller kommune. Den avskjærer

heller ikke samarbeidsavtaler med stat eller private parter, men disse faller utenfor lovens regler og må vurderes på alminnelig kontrakts- eller selskapsrettslig grunnlag.»

#### 4.4.2.2 *Hvilket organ fattet vedtak om deltakelse i et interkommunalt styre?*

Et vedtak om å opprette et interkommunalt styre omfatter både en beslutning om å opprette et særskilt samarbeidsorgan, og om å tildele organet kompetanse.

I motsetning til opprettelse av eget styre for en kommunal bedrift (kommuneloven § 11), fremgår det ikke av loven hvilket kommunalt organ som kan beslutte at kommunen skal inngå i et interkommunalt samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommuner etter § 27. Kommuneloven av 1992 gir kommunestyret vid adgang til å delegere av sin myndighet til andre kommunale organer. I utgangspunktet skulle dette tilsi at beslutningen om å opprette et interkommunalt samarbeid kan delegeres, f.eks. til formannskapet eller et fast utvalg. Konkret kan det likevel være grunn til å hevde at en slik beslutning er av såvidt prinsipiell art at det må fattes av kommunestyret eller fylkestinget selv. Vedtaket om å gå inn i et interkommunalt samarbeid med eget styre kan få vidtrekkende konsekvenser både økonomisk og politisk/styringsmessig. Selv om loven ikke regulerer spørsmålet uttrykkelig, og det heller ikke er drøftet i forarbeidene, er det her som oftest tale om vedtak som på grunn av sin betydning for kommunens fremtidige virksomhet innen det angjeldende område, og dets prinsipielle og/eller politiske karakter, må fastsettes av kommunestyre og fylkesting uten adgang til delegasjon. Dette er også antatt i Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer» (1993), s. 178.

Som etter tidligere kommunelov, kan Kongen gi pålegg om opprettelse av et interkommunalt styre. Etter § 27 nr 3 siste ledd kan departementet også gi pålegg om at et etablert samarbeid skal fortsette på tross av et ønske fra en deltaker om å tre ut.

#### 4.4.2.3 *Styrets partsstilling*

Loven regulerer ikke uttrykkelig spørsmålet om det interkommunale styret er et eget rettssubjekt eller ikke. Dette må avgjøres helt konkret for den enkelte virksomhet. Momenter i vurderingen vil foruten virksomhetens formuesmasse være den grad av selvstendighet styret har i forhold til deltakerne. I den vurderingen vil det være av sentral betydning om styret er tildelt budsjettmyndighet, myndighet til å ta opp lån, til å fatte vedtak i personalsaker, og eventuelt til å binde virksomheten utad uten å måtte innhente samtykke fra deltakerne. Slik var rettstilstanden etter kommunestyreloven, og den nye kommuneloven synes ikke å ta sikte på å endre dette.

#### 4.4.2.4 *Styremedlemmene*

Man har ingen plikt til å motta valg som styremedlem i et interkommunalt styre, jf kommuneloven § 14 nr 1, men dersom man først har mottatt valg, har man de samme plikter til å fungere i vervet som andre folkevalgte. De alminnelige valgbarhetsbestemmelsene i § 14 nr 1 gjelder heller ikke for mulige styremedlemmer. Men som for andre, vil den være unntatt fra valg som har mistet sin stemmerett eller som foretar revisjon for vedkommende kommune eller fylkeskommune, eller som er regnskapsansvarlig for kommunal bedrift eller interkommunal sammenslutning (§ 14 nr 2). Den regnskapsansvarlige må imidlertid antas bare å være unntatt fra valgbarhet når det gjelder styret for den virksomhet vedkommende er regnskapsansvarlig for, jf Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer» (1993), s. 109.

Kommuneloven § 15 om uttreden og suspensjon vil også gjelde for et medlem av et interkommunalt styre. Det er imidlertid uklart om retten til å sitte i vervet er like sterk for et slikt medlem som for f.eks. medlem av fast utvalg. Det er lagt til grunn i kommunalretten at så lenge en folkevalgt har beholdt sin valgbarhet til vervet og ikke er siktet eller tiltalt for en straffbar handling som kan føre til suspensjon etter § 15 nr 3, så har vedkommende en rett til å sitte i vervet, under forutsetning av at den aktuelle nemnd ikke blir gjort til gjenstand for nedleggelse eller omorganisering. I det siste tilfellet vil man f.eks. kunne redusere nemndas medlemstall, og det vil under enhver omstendighet måtte foretas nyvalg av medlemmer. Hjemmelen for slik omorganisering eller nedleggelse er inntatt i kommunelovens bestemmelser om de forskjellige typer nemnder. For interkommunale styrever er det ikke inntatt slik bestemmelse om omorganisering eller nedleggelse. En omorganisering eller nedleggelse av styret ville kreve enighet om dette.

Kommunelovens kap. 7 om de folkevalgtes rettigheter og plikter gjelder også for medlemmer av interkommunale styrever. Spesielt kan det pekes på at det er kommunestyret selv som fastsetter møtegodtgjørelsen for sine medlemmer i forskjellige nemnder. Dersom deltakerne i den interkommunale virksomheten ikke blir enige om styremedlemmenes møtegodtgjørelse, vil medlemmene kunne ha forskjellig godtgjørelse - alt etter hva som blir fastsatt av de respektive kommunestyrever.

#### 4.4.2.5 Vedtektenes innhold

##### 4.4.2.5.1 Innledning

Vedtektene vil være en del av eller utgjøre hele den avtale de deltakende kommuner inngår for å etablere et styre til løsning av felles oppgaver. Det må derfor være enighet om vedtektenes innhold.

Vedtektene skal som et minimum regulere de forhold som er omtalt i § 27 nr 2, og vil danne den ytre ramme for styrets virksomhet. Det lovbestemte krav om vedtektenes minsteinnhold kan ikke fravikes. Deltakerkommunene står imidlertid fritt til å avtale mer utførlige vedtekter enn lovens minstekrav.

##### 4.4.2.5.2 Styrets sammensetning og oppnevning

Vedtektene skal etter § 27 nr 2 bokstav a) regulere styrets sammensetning og hvordan det utpekes.

Kommunene må bli enige om antallet styremedlemmer og fordelingen av disse mellom kommunene. Hver deltaker må være representert i styret. Representasjon fra hver deltaker vil kunne være upraktisk i interkommunale virksomheter med mange deltakere, og det er antatt at bestemmelsen kan forstås slik at det er tilstrekkelig at samtlige deltakere er representert i virksomhetens øverste organ.

Virksomheten vil kunne organiseres med et øverste, for eierne representativt organ, og et underordnet, mindre organ, valgt av det øverste. Det vil da være det øverste organet som formelt er styre etter § 27, men kalles i praksis som regel representantskap e.l. Dette organet vil i så fall ha full instruksjonsrett og omgjøringsadgang i forhold til det underordnede organ og dets vedtak innenfor organets egne delegerte kompetanse. En slik organiseringsform må være nedfelt i vedtektene.

Det må fremgå av vedtektene hvordan styremedlemmene utpekes. I merknaene til dette punktet i lovbestemmelsen om interkommunalt styre heter det i lovutkastet (NOU 1990:13, s. 416) bl.a.:

«Vedtektene må også angi hvordan de enkelte medlemmer velges eller utpekes, både for at dette spørsmålet skal være avklart innen den enkelte kommune eller fylkeskommune, og for å sikre at de enkelte deltakere utpeker

sine representanter på samme grunnlag og dermed med mest mulig samme mandat. Valg av medlemmer til det interkommunale styre skal skje som forholdsvalg i den enkelte kommune eller fylkeskommune hvis minst ett medlem av den velgende forsamling krever dette. Dette vil likevel ha begrenset praktisk betydning fordi deltakerne normalt bare vil ha ett eller noen få medlemmer i styret. Det vil imidlertid være adgang til å inngå en uformell avtale på forhånd om hvem som skal velges fra de enkelte deltakende kommuner eller fylkeskommuner f.eks. for å sikre at styret får en balansert partipolitisk sammensetning.»

Vedtektene kan bestemme at deltakerne står fritt m.h.t. hvorledes den enkelte kommunens styremedlem(mer) skal velges eller oppnevnes, og i så fall reguleres valget av kommunelovens alminnelige bestemmelser. Et praktisk spørsmål vil da være i hvilken utstrekning kommunestyret har adgang til å delegerer valgmyndighet til f.eks. et fast utvalg, eller for den saks skyld til administrasjonssjefen på samme måte som etter § 11. Utvalget finner ikke grunn til å gå videre inn i denne problemstillingen, men nøyer seg med å påpeke at dette spørsmål ikke synes løst i kommuneloven. Lovteksten påbyr imidlertid ikke at kommunestyret selv skal foreta valget.

Bestemmelsen om forholdsvalg i § 35 nr 4 gjelder bare for valg til interkommunale styre i den utstrekning kommunestyret ikke har bestemt noe annet, jf § 29 annet punktum.

Paragraf 27 nr 2 bokstav a) åpner også for en adgang til å gi de ansatte representasjon i styret, jf formuleringen «styrets sammensetning og hvordan det utpekes». Dette er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 4.7.2 om de ansattes rettigheter.

#### 4.4.2.5.3 *Området for styrets virksomhet*

Etter § 27 nr 2 bokstav b) skal vedtektene også angi området for styrets virksomhet. Det vil si at virksomheten må avgrensnes saklig, og det vil være naturlig å angi styrets kompetanse innenfor virkeområdet samtidig. Denne kompetanse vil under enhver omstendighet være begrenset til å gjelde virksomhetens «drift og organisering». Det vil ikke kunne delegeres alminnelig forvaltningsmyndighet til styret, selv om det å fatte enkeltvedtak i noen sammenhenger vil kunne ligge innenfor «myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering», jf Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 200. Se nærmere under pkt. 4.4.

#### 4.4.2.5.4 *Deltakernes innskuddsplikt*

I forbindelse med vurderingen av om en virksomhet skal etableres som interkommunal, vil det være nødvendig å ta stilling til om deltakerne skal være forpliktet til å gjøre innskudd i virksomheten. Ofte vil det være en nødvendig forutsetning for å starte virksomheten overhodet, og det bør derfor også avklares hvilket omfang innskuddsplikten skal ha for den enkelte deltaker.

Enhver plikt til å gjøre innskudd i virksomheten må fremgå av selskapets vedtekter. Dette må også omfatte innskudd i annet enn penger. Eventuelle andre forpliktelser for den enkelte deltaker kan ikke kreves uten særskilt avtale. Se nærmere i pkt. 4.4.4 om styrets kompetanse.

#### 4.4.2.5.5 *Uttreden og oppløsning*

Vedtektene skal etter § 27 nr 2 e) inneholde bestemmelser om uttreden og oppløsning. Slike vedtektsbestemmelser suppleres av § 27 nr 3. Etter lovens ordlyd vil reglene i § 27 nr 3 gå foran vedtektene dersom det foreligger motstrid. Se nærmere om dette i pkt. 4.4.8.

### 4.4.3 Deltakernes ansvar og eierandel

Paragraf 27 nr 2 bokstav c) fastslår at det skal fastsettes i vedtektene dersom deltakerkommunene skal gjøre innskudd i virksomheten. Forholdet mellom innskuddenes størrelse vil være en indikasjon på hvorledes eierforholdet er ment å være deltakerne imellom. Dette vil ha betydning for vurderingen av deltakernes andel av eventuelt overskudd og likvidasjonsutbytte. Er det ikke holdepunkter for noe annet, vil det være naturlig å legge til grunn at det er samsvar mellom eierforhold og ansvarsforhold deltakerne imellom.

Overfor virksomhetens kreditorer vil deltakerne hefte solidarisk for de samlede forpliktelser med mindre annet er avtalt med kreditor, jf gjeldsbrevloven av 17. februar 1939 nr 1 § 2 første ledd. Dette er også lagt til grunn i § 27 nr 3, jf at en uttredende kommune «fortsetter å hefte for den gjeld det interkommunale styre måtte ha på det tidspunkt uttreden finner sted».

Det kreves således notoritet for at et proratarisk ansvarsforhold skal kunne gjelde overfor kreditorene. Se forøvrig om interkommunale selskap med begrenset ansvar i "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgivningen - gjeldende rett*" i kapittel 5.

For interkommunale selskaper som er registrert i Foretaksregisteret, anses avtale om avvikende ansvarsform for å ha kommet til tredjemanns kunnskap ved registreringen der, jf foretaksregisterloven § 10-1 første ledd. For selskaper eller andre samarbeidsforhold som ikke er registrert, må pro rata ansvar særskilt avtales med kreditor, jf gjeldsbrevloven § 2 første ledd.

### 4.4.4 Styrets kompetanse

#### 4.4.4.1 Innledning

Heller ikke interkommunale styreverv opprettet etter § 27 har fått tildelt myndighet direkte i loven. For at styret skal kunne fungere, må det tildeles kompetanse, og samtlige deltakere må bli enige om omfanget av denne kompetansen.

Etter § 27 kan styret tildeles myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens «drift og organisering». Videre følger det av § 24 nr 1 at det kan tildeles kompetanse i personalsaker i tillegg til at styret kan få myndighet til å opprette eller nedlegge stillinger.

De kommunale budsjett- og regnskapsforskrifter gitt etter kommuneloven § 46 nr 4 inneholder en særskilt hjemmel til delegasjon av myndighet i budsjettsaker. Videre fremgår det av § 27 nr 2 bokstav d) at styret kan tildeles myndighet til å ta opp lån og på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser.

Nedenfor under pkt. 4.4.4.2 - 4.4.4.5 er det gitt en fremstilling av det nærmere innholdet i disse delegasjonsbestemmelsene.

#### 4.4.4.2 Drift og organisering

Det fremgår av forarbeidene at begrepet «drift og organisering» som utgangspunkt har det samme innhold etter § 27 som etter § 11. Det vises til fremstillingen foran under pkt. 4.3.3.2. Begrensningen i delegasjonsadgangen til avgjørelser som gjelder «drift og organisering» kom inn under departementets behandling av lovutkastet. I Ot.prp. nr 42 (1991-92) heter det i den forbindelse (s. 112):

«Denne begrensningen gjelder styre for kommunal bedrift/institusjon, jf § 10 nr. 3 i departementets lovforslag, og departementet mener at det på samme måte bør framgå av loven at adgangen til å gi kompetanse til et interkommunalt styre ikke er ubegrenset. Dette innebærer at de funksjoner som styret kan tildeles må være relatert til den faktiske virksomhet som samar-

beidsprosjektet omfatter. Men skal styret kunne fungere etter intensjonene, kan det være nødvendig å gi det utstrakt budsjetmyndighet, myndighet til å opprette/nedlegge stillinger, foreta ansettelser m.v. og treffe andre disposisjoner som er naturlige ledd i virksomheten.»

Imidlertid må det antas at begrepet av praktiske hensyn må fortolkes noe videre enn for styret for en kommunal bedrift. Det må f.eks. kunne legges til grunn at styret kan treffe enkelte typer av avgjørelser i personalsaker - f.eks. avgjøre søknader om kortere velferdspermisjoner - uten at det er gitt særskilt delegasjonsfullmakt etter § 24 nr 1.

#### 4.4.4.3 Budsjetmyndighet

Styret for interkommunalt tiltak kan tildeles kompetanse til å fastsette eget budsjett. Dette fremgår av forarbeidene i Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 113. Etter budsjettskriftene § 11 pkt. 3.4. har kommunenes og fylkeskommunenes øverste budsjetmyndighet, kommunestyrene og fylkestingene, enekompetanse når det gjelder å fastsette investeringsdelen av den interkommunale virksomhetens budsjett, herunder hvorledes investeringene skal finansieres. Dette innebærer at de deltakende kommuner må fatte likelydende vedtak om investeringsdelen av budsjettet.

Utover bestemmelsene om investeringsdelen av budsjettet inneholder ikke budsjettskriftene regler om delegasjon av budsjetmyndighet til interkommunale styrever.

#### 4.4.4.4 Myndighet i personalsaker

Det følger av § 24 nr 1 at kommunestyret/fylkestinget kan tildele styre for inter(fylkes)kommunal virksomhet myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker. I et interkommunalt samarbeide med mange deltakere vil det eneste praktiske være å tildele det felles styre personalkompetanse. Hvor langt styrets myndighet i slike saker rekker, vil bero på delegasjonsvedtaket og en fortolkning av dette.

#### 4.4.4.5 Lån

Det er forutsatt i § 27 at styret skal kunne få fullmakt til å oppta lån. Fordi kommunelovens bestemmelser om økonomiforvaltning også gjelder interkommunale virksomheter, se nedenfor under pkt. 4.4.7.1, vil lån bare kunne benyttes til formål som angitt i § 50. På bakgrunn av bestemmelsen i § 27 vil styret formodentlig også kunne få fullmakt til å oppta lån til lånefond, men i praksis vil dette vel begrense seg til opptak av lån innenfor visse rammer.

Fullmakt til å oppta lån vil ikke nødvendigvis innebære en fullmakt til å pantsette virksomhetens aktiva. Men det må være adgang for deltakerne til å gi styret slik myndighet, jf § 27 nr 2 bokstav d). Det følger av § 27 nr 2 bokstav d) at det skal fremgå av vedtektene om styret ved lån eller på annen måte kan pådra deltakerne økonomiske forpliktelser.

#### 4.4.4.6 Garantier

Kompetanse til å stille garanti må antas å ligge utenfor begrepet «drift og organisering». Men det kan ligge innenfor den myndighet som etter § 27 nr 2 bokstav d) eventuelt kan tildeles styret. I praksis vil det neppe være aktuelt med annen garantistillelse enn den som eventuelt gjelder ansattes lån o.l.



#### 4.4.4.7 *Enkeltvedtak*

Interkommunale styrever skal som hovedregel ikke kunne tildeles kompetanse til å treffe enkeltvedtak eller fastsette forskrifter, «med mindre dette relaterer seg direkte til fellestilltakets drift og organisasjon - f.eks. å foreta ansettelser og treffe andre avgjørelser i personalsaker», jf NOU 1990:13 s. 203. Her heter det videre:

«Hvis det er aktuelt å gi styret slik myndighet utover dette, må det reguleres i særlov.»

Enkeltvedtak skal etter forvaltningsloven kunne påklages. For kommunale bedrifter vil kommunens klagenemnd kunne fungere som klageorgan for styrets vedtak. For interkommunale virksomheter må det etableres særskilte klageordninger. Det er imidlertid antatt at kontorkommunens klagenemnd kan fungere som klageorgan for det interkommunale styrets vedtak (jf departementets rundskriv mai 1994, H-12/94, om intern klage i kommuner og fylkeskommuner), men det må forutsettes at dette er nedfelt i vedtektene.

### 4.4.5 **Virksomhetens daglige leder**

#### 4.4.5.1 *Tilsetting av daglig leder*

Det vil normalt være praktisk for interkommunal virksomhet av et visst omfang å ansette en daglig leder. Dersom styret er tildelt tilsettingsmyndighet etter § 24 nr 1, herunder myndighet til å tilsette daglig leder, vil styret kunne tilsette daglig leder og også inngå avtale om hans eller hennes arbeidsvilkår, herunder lønnsmessige forhold. Forutsetningen er at det er budsjettmessig dekning for tilsettingen på de aktuelle vilkår, og at vilkårene ikke fremstår som såvidt uvanlige i forhold til kommunal praksis at de bør behandles av kommunestyrene i de deltakende kommuner som politisk eller prinsipielt viktige.

#### 4.4.5.2 *Daglig leders kompetanse*

Det er ikke gitt særlige regler i kommuneloven om den interkommunale virksomhets administrasjon. Som følge av at virksomheten er et fellestilltak for flere kommuner, vil virksomhetens daglige leder være direkte underlagt styret. Dette innebærer at det mellom daglig leder og styret vil være det direkte instruksjons- og rapporteringsforhold som man ellers finner i andre typer av selskaper.

Daglig leder vil også få sin kompetanse fra styret. Det vil da i stor utstrekning bero på en fortolkning av vedtektene hvilken myndighet styret kan delegeres videre til daglig leder. Daglig leders kompetanse kan også fastsettes gjennom bestemmelser nedfelt i vedtektene.

### 4.4.6 **Kompetanse/legitimasjon**

#### 4.4.6.1 *Innledning*

Det vises innledningsvis til fremstillingen foran under pkt. 4.3.5 om beslutnings- og representasjonskompetanse. Drøftelsen her er begrenset til å gjelde interkommunale virksomheter som er egne rettssubjekter.

Styret for en interkommunal virksomhet har, slik det fremgår av fremstillingen foran, ingen normalkompetanse nedfelt i kommuneloven, og dets beslutningskompetanse fremgår av vedtektene og fortolkningen av disse innenfor rammen av virksomhetens «drift og organisering».

For den respektive kommune har ordføreren representasjonskompetanse i prosessrettslig sammenheng. For interkommunale virksomheter vil dette ikke gjelde.

Både prosessrettslig og annen kompetanse må derfor tildeles styret eller enkelte styremedlemmer ved særskilt vedtak.

#### 4.4.6.2 *Legitimasjon*

Det vises om dette til det som er sagt foran under pkt. 3.5.

### 4.4.7 **Rammene for styrets virksomhet**

#### 4.4.7.1 *Kommunelovens økonomibestemmelser*

##### 4.4.7.1.1 *Innledning - gjelder økonomibestemmelsene for den interkommunale virksomhet?*

Økonomibestemmelsene i kommunelovens kap. 8 og 9 omhandler kommuners og fylkeskommuners budsjettering og økonomiforvaltning og regulerer ikke særskilt interkommunale virksomheter. Av kommunestyreløven av 1954 fulgte det at lovens økonomibestemmelser (lovens §§ 51 - 57) også gjaldt for de interkommunale selskapene, dersom deltakerne hadde ansvar for gjelden (kommunestyreløven § 65). Kravet om statlig godkjenning av låneopptak (kommunestyreløven § 59) gjaldt også for disse virksomhetene.

Kommuneløven av 1992 har ingen tilsvarende bestemmelser. Det kan derfor reises spørsmål om økonomibestemmelsene gjelder for interkommunale virksomheter som er egne rettssubjekter.

Dette spørsmål er ikke undergitt generell drøftelse i forarbeidene. Det er imidlertid lite trolig at lovgiver har ment å unnta interkommunale virksomheter, der deltakerne har felles ansvar for virksomhetens forpliktelser, fra kommunelovens sentrale økonomibestemmelser. Til § 50 om låneopptak fremgår det av Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 295 at denne bestemmelse også skal gjelde for samarbeid etablert etter § 27. Dersom økonomibestemmelsene forøvrig ikke skulle gjelde for interkommunale sammenslutninger, ville det være naturlig å innta i loven at § 50 likevel skulle gjelde. Departementet har etter lovens vedtakelse lagt til grunn at lovens økonomibestemmelser gjelder for interkommunale styrever etablert etter § 27. Det vises også til departementets budsjett- og regnskapsforskrifter og -prinsipper for interkommunale virksomheter, jf forskriftenes § 1.

Det må etter dette legges til grunn at lovgiver har ment at kommunelovens økonomibestemmelser gjelder tilsvarende for interkommunale styrever etter § 27, så langt de passer.

##### 4.4.7.1.2 *Budsjettering og økonomiforvaltning*

Som det fremgår av fremstillingen foran, er det ikke gitt særskilte regler i kommuneløven om interkommunale virksomheters budsjett og regnskap. For de interkommunale virksomheter som er så selvstendige at de fastsetter sine egne budsjetter, må de alminnelige bestemmelser nedfelt i kommuneløven gjelde tilsvarende, jf pkt. 4.2.4.2 og for kommunal bedrift under pkt. 4.3.6.1.

Etter kommuneløven § 44 skal det også utarbeides økonomiplan. I merknadene til forskrift om økonomiplan § 1 heter det bl.a.:

«Det stilles ikke krav om at det skal utarbeides særskilte økonomiplaner for (fylkes)kommunale bedrifter og inter(fylkes)kommunale sammenslutninger/ selskaper i henhold til denne forskrift. Det skal imidlertid også for disse enheter drives økonomiplanlegging, slik at en bl.a. kan anslå størrelsesordenen på mellomværende mellom (fylkes)kommunale bedrifter/inter(fylkes)kommunale sammenslutninger/selskaper og fylkeskasse eller

kommunekasse. Det skal utarbeides egen oversikt over tilskudd til/fra (fylkes)kommunale bedrifter og inter(fylkes)kommunale sammenslutninger/selskaper, jf § 3 med merknad. Det vises også til at gjelds- og garantiansvarsutviklingen for (fylkes)kommunale bedrifter og inter(fylkes)kommunale sammenslutninger/selskaper skal framgå, jf merknader til oversikten over arbeidskapital, langsiktig gjeld og fond og oversikten over utvikling i garantiansvar.»

Et særlig problem knytter seg til de interkommunale virksomheter og den statlige kontroll med budsjetteringen. Etter § 45 nr 4 skal departementet føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets budsjettvedtak (myndigheten er delegert til fylkesmannen). Fylkeskommunens budsjetter skal ikke undergis en slik kontroll. Det kan stilles spørsmål ved om interkommunale virksomheters budsjetter også skal undergis lovlighetskontroll.

Det må antas at budsjettene til interkommunale virksomheter der det bare er kommuner som er deltakere, må undergis slik lovlighetskontroll. Det må også kunne legges til grunn at for virksomheter som bare har fylkeskommuner som deltakere, gjelder de samme regler som for deltakerne selv, budsjettene skal ikke lovlighetskontrolleres. Dersom både kommuner og fylkeskommuner er deltakere, er svaret ikke gitt. Utvalget er ikke kjent med om dette spørsmålet har vært gjenstand for vurdering i departementet. Det følger av § 48 nr 2 at midler inkommet ved salg av fast eiendom eller større kapitalgjenstander, ikke kan nyttes til å dekke løpende utgifter. Dersom interkommunale virksomheter med både kommunale og fylkeskommunale deltakere ikke skal innsende sine budsjetter til lovlighetskontroll, vil det være vanskelig å gjennomføre en kontroll fra departementets (fylkesmannens) side m.h.t. overholdelsen av dette prinsippet, som anses som en viktig del av det formuesbevaringsprinsipp som gjelder i kommunesektoren.

#### 4.4.7.1.3 Lån og garantier

Det gjelder de samme grenser for låneopptak og garantiforpliktelser for interkommunale styrer som for kommunen ellers, jf §§ 50 - 51, jf pkt. 4.4.7.1. Det vises også her til fremstillingen foran under pkt. 4.2.4.2 og 4.3.6.1. Virksomheten kan bare benytte lånemidler til investeringer, til likviditetslån - som må gjøres opp på den måte kommuneloven foreskriver - og til konvertering av eldre gjeld. At disse bestemmelser blir overholdt, vil som regel fremgå av virksomhetens budsjett. Som det fremgår av fremstillingen foran, er det imidlertid for en del virksomheters vedkommende uklart hvorvidt budsjettet skal undergis en lovlighetskontroll. All den stund opptak av lån ikke kan gjennomføres uten etter forutgående godkjenning av statlige myndigheter (departementet eller fylkesmannen etter delegasjon), vil det likevel kunne være mulig å føre en viss kontroll med dette, ved at det av lånevedtakene skal fremgå til hvilket formål lånet tas opp.

Forbudet i § 51 nr 1 i.f. mot å stille garanti for forpliktelser som er knyttet til næringsvirksomhet, gjelder også for interkommunale styrer.

For å kunne gi garanti, krever kommuneloven § 51 at det foreligger en «særlig kommunal eller fylkeskommunal interesse». Når loven åpner adgang for å garantere for ansattes økonomiske forpliktelser (§ 51 nr 3), må det være presumert at det foreligger en slik interesse i disse tilfellene. For interkommunale styrer vil interessen i såfall ikke være knyttet til den enkelte kommune eller fylkeskommune, men til den virksomheten som deltakerne driver i fellesskap.

Enten det interkommunale styret tar opp lån eller gir garantier, gjelder kommunelovens bestemmelser om at slike vedtak skal godkjennes av departementet. Når det gjelder rent kommunale lån og garantier, er denne godkjennelsesmyndigheten

delegert til fylkesmannen, mens det er departementet som behandler saker som gjelder fylkeskommunen. For interkommunale virksomheters vedkommende har departementet inntatt det standpunkt at dersom en av deltakerne er en fylkeskommune, vil godkjennelsesmyndigheten fremdeles ligge i departementet.

Når den statlige myndighet vurderer om godkjennelse skal gis, vil vurderingstemaet ikke bare være i hvilken utstrekning virksomheten selv har evne til å betjene det konkrete lån eller tåle at et garantiansvar blir aktuelt. Det kan også være nødvendig å trekke inn deltakernes økonomiske evne. Spesielt vil det kunne være tilfelle der den virksomhet det lånes til, vil kunne være risikoutsatt.

#### 4.4.7.1.4 Gjeldsinndrivelse m.v.

Etter kommuneloven § 55 kan en kommune eller fylkeskommune ikke tas under konkurs eller åpne gjeldsforhandling etter konkursloven. Dersom en kommune ikke klarer å møte sine økonomiske forpliktelser, skal det treffes vedtak om betalingsinnstilling etter § 56 og fordringene dekkes etter bestemmelsene i § 57, se foran under pkt. 4.2.4.2.

En kreditor som ikke får dekket sitt tilgodehavende av styret for den interkommunale virksomhet, kan gjøre sin fordring gjeldende overfor deltakerne. En konkursliknende situasjon vil derfor uansett bare vanskelig kunne tenkes for et interkommunalt foretak, og utvalget ser ikke grunn til å problematisere dette spørsmål nærmere her.

#### 4.4.7.2 De ansattes rettigheter

##### 4.4.7.2.1 Innledning

For en interkommunal virksomhet som er et eget rettssubjekt, vil virksomheten selv være arbeidsgiver for de ansatte. Men det er antatt i forarbeidene at en deltakerkommune (i praksis vil det som regel være kontorkommunen) skal kunne påta seg arbeidsgiverfunksjonen for virksomheten. I Ot.prp. nr 42 (1991-92) heter det på s. 112 om dette bl.a.:

«Som Kommunelovutvalget finner departementet at det ikke bør åpnes adgang til å legge styrekompetanse til én kommune/fylkeskommune, slik at denne utøver kompetanse på vegne av de øvrige. Dette innebærer en type fraskrivelse av ansvar og innflytelse som må anses uheldig. Departementet mener imidlertid at det uten å fravike dette prinsipielle utgangspunkt kan åpnes for at en saklig avgrenset del av styrekompetansen legges til én kommune/fylkeskommune, dersom særlige praktiske hensyn gjør seg gjeldende. Dette vil gi adgang til f.eks. å legge arbeidsgiverfunksjonen til vertskommunen. Departementet vil imidlertid presisere at adgangen til å legge en begrenset del av styrekompetansen til en av de samarbeidende kommuner/fylkeskommuner bare gjelder i klare unntakstilfeller.»

Det er noe uklart hva departementet her legger i begrepet «arbeidsgiverfunksjonen», og hvordan arbeidstakernes forhold til denne kommunen er å forstå i forhold til lønnsreglement, representasjonsrett osv. Slike spørsmål løses ikke av lovteksten eller forarbeidene, og bør være av de ting som deltakerne eventuelt blir enige om forut for overdragelsen av arbeidsgiveransvaret til en av deltakerne.

##### 4.4.7.2.2 De ansattes representasjon i styret

For kommunale bedrifter etablert etter kommuneloven § 11 kan det bestemmes at styrets medlemmer helt ut skal kunne velges av administrasjonssjefen, av de ansatte

eller av brukerne. En slik generell delegasjonshjemmel er ikke oppstilt i § 27, og det fremgår også av forarbeidene at selv om deltakerne har en viss grad av frihet til å bestemme hvorledes styret skal sammensettes, jf § 27 nr 2 bokstav a), er det en forutsetning at de skal ha minst en representant hver i styret.

Det er imidlertid ikke tvil om at de ansatte skal kunne ha representanter i styret, jf Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 280. Som en følge av de samme prinsipper som fører til at styrefunksjonen ikke fullt ut kan overlates til de ansatte, må det antas at et flertall av styremedlemmene må velges av deltakerne selv.

De ansattes representanter i styret vil som utgangspunkt ha fulle rettigheter og plikter som styremedlemmer. Særlige spørsmål om habiliteten vil imidlertid kunne oppstå i saker som direkte angår f.eks. de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Det gjelder ingen regel om automatisk inhabilitet i slike situasjoner. Ansattes representasjon i interkommunale styrer er ikke lovfestet, og det vil være nødvendig for deltakerne å avklare habilitetsspørsmålene i forbindelse med en eventuelt vedtektsfesting av at de ansatte skal ha representanter i styret. Det kan reises spørsmål ved om de ansattes representanter må fratres når styret behandler saker som er omhandlet i § 26 nr 2. Utvalget tar ikke stilling til det, men det kan neppe være tvil om at det vil være adgang til å innta en slik bestemmelse i vedtektene.

#### 4.4.7.2.3 *Møterett i nemnder*

Representanter for de ansatte har etter § 26 i kommuneloven møterett i alle kommunale nemnder, når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen og fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Den mulige interessekonflikt som kan tenkes å eksistere mellom de ansatte som har sitt arbeide i en kommunal bedrift og de øvrige kommunalt ansatte, vil ikke være like aktuell i den interkommunale virksomheten. Det er derfor naturlig å legge til grunn at dersom de ansatte har representanter i styret i henhold til virksomhetens vedtekter, vil de ikke ha møterett i styret basert på en analogi fra § 26. Dersom de ansatte ikke er representert i styret, vil de formodentlig ha møterett i de tilfelle som er nevnt i § 26. Dette er best i samsvar med den begrunnelse som er gitt i Ot.prp. nr 42 (1991-92) både for muligheten til å gi de ansatte styrerepresentasjon i driftsstyret (styrer etablert etter §§ 11 og 27) og for den begrunnelse som er gitt for å gi de ansatte møterett i andre nemnder, se s. 93 flg.

Det må imidlertid antas at representanter for de ansatte i deltakerkommunene uansett ikke har møterett i styret.

#### 4.4.7.2.4 *Partssammensatt utvalg*

Det vil i hver deltakerkommune være ett eller flere partssammensatte utvalg, men for interkommunale virksomheter som er egne rettssubjekter, vil disse virksomhetenes ansatte ikke omfattes av slike utvalg. Det er mulig dette kan stille seg annerledes dersom en av deltakerkommunene er tillagt arbeidsgiverfunksjonen, slik at vedkommende kommunes partssammensatte utvalg også fungerer som utvalg i forhold til virksomhetens ansatte. Dette vil bero på den avtale som er inngått mellom deltakerne.

Det vil ikke være noe i veien for at det for den interkommunale virksomhet etableres et partssammensatt utvalg til behandling av den type saker som kan høre inn under § 25.

#### 4.4.7.3 *Andres møte- og talerett*

Ordførerens og administrasjonssjefens møte- og talerett i nemnder, slik disse rettighetene er nedfelt i kommuneloven, kan ikke antas å gjelde tilsvarende i interkommunale styrer. Det kan imidlertid ikke være noe i veien for å regulere spørsmålet om møterett i vedtektene for virksomheten.

Daglig leder av den interkommunale virksomheten har ikke nedfelt hverken møterett eller -plikt i loven, men vedkommendes forhold i slike spørsmål vil kunne reguleres i vedtektene. Det må også antas å ligge innenfor begrepet «drift og organisering» å gi daglig leder møterett/møteplikt i styret, slik at styret kan vedta dette uavhengig av om spørsmålet er regulert i vedtektene.

#### 4.4.7.4 *Regnskap og revisjon - tilsyn og kontroll*

##### 4.4.7.4.1 *Regnskap og revisjon*

Kommunenes regnskapsplikt er ikke direkte nedfelt i kommuneloven, men kan sies å følge både av sedvane og være forutsatt i loven. Således er kommunene etter § 24 nr 2 pålagt å ansette en regnskapskyndig person med faglig ansvar for regnskapet. Etter lovens § 60 nr 9 kan departementet fastsette forskrifter bl.a. om regnskapsføring, og det er også gjort i budsjett- og regnskapsforskriftene av 27. oktober 1993.

Når det gjelder de interkommunale virksomheter, er regnskapsplikten for disse heller ikke nedfelt direkte i loven, men i likhet med hva som gjelder for kommunene, må det kunne hevdes at regnskapslikt følger av sedvane. Forskriftene om kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper er også i stor utstrekning gjort gjeldende for interkommunale virksomheter, således f.eks. forskriftens § 13 om regnskapsføring.

Det er opp til deltakerne selv å sørge for en tilfredsstillende revisjon av virksomhetens regnskaper. Revisjonen kan legges til en av deltakerkommunenes revisjon. Dette fremgår av revisjonsforskriften (forskrift 13. januar 1993) § 4 der det i annet ledd i.f. heter: «Revisjonen skal videre utføre revisjonsarbeidet i interkommunalt foretak der det blir bestemt.» På bakgrunn av at kommuneloven selv ikke regulerer revisjonsspørsmålet, står imidlertid deltakerne fritt til å engasjere private revisorer til revidering av virksomhetens regnskaper.

Departementet har i en uttalelse av 18. februar 1994 til fylkesmannen i Østfold uttalt at virksomhetens regnskap må behandles av deltakernes egne organer, kommunestyre/fylkesting.

##### 4.4.7.4.2 *Tilsyn og kontroll*

Kommuneloven § 60 om internt tilsyn og kontroll gjelder ikke for interkommunale virksomheter. Deltakernes egne kontrollutvalg har bare kompetanse i forhold til den enkelte kommune. I uttalelse 18. februar 1994 til fylkesmannen i Østfold sier departementet om dette bl.a.:

«Dette innebærer imidlertid ikke at deltakerkommunene er uten ansvar for å føre tilsyn med den virksomhet som skjer i regi av en interkommunal sammenslutning som er organisert med et eget styre etter § 27. Dette følger av at det øverste tilsynsorgan i kommunen er kommunestyret. Når kommunestyret delegerer utøvelsen av en virksomhet til et interkommunalt styringsorgan, blir det ikke dermed fri sitt ansvar for å føre tilsyn med denne del av sin virksomhet. Men loven regulerer ikke nærmere hvordan dette tilsynet i praksis skal skje.

Med mindre annet er avtalt ligger tilsynsansvaret til de deltakende kommuners kommunestyre i fellesskap. Spørsmålet blir i hvilken grad kommunen kan avtale andre organer, f.eks. et særskilt (felles)organ som skal ha

ansvar for å føre tilsyn med sammenslutningen på vegne av kommunestyrene.

Et slikt organ ville imidlertid være omfattet av bestemmelsene i § 27. Det er ikke adgang til å delegerer myndighet til interkommunale organer uten at § 27 kommer til anvendelse. Til slike organer kan det bare delegeres myndighet til å stå for virksomhetens «drift og organisering». Det ansvar kommunestyrene har for å føre tilsyn med det interkommunale styrets virksomhet vil ikke falle inn under dette begrepet. Kommunestyrene kan derfor ikke etablere et felles kontrollorgan for den interkommunale sammenslutningen.

Dette vil imidlertid trolig ikke føre til store problemer i praksis. Den enkelte kommunes kontrollutvalg vil ha myndighet til å føre kontroll med kommunens forbindelse/«kobling» med den interkommunale sammenslutning. Kontrollutvalget vil kunne føre tilsyn med at kommunens interesser overfor sammenslutningen ivaretas. Dersom kommunen gir tilskudd til, eller får tilskudd fra sammenslutningen, vil kontrollutvalget kunne føre kontroll med at dette skjer etter forutsetningene. Også ellers vil kontrollutvalget i forbindelse med utøvelsen av forvaltningsrevisjon ha myndighet til å føre tilsyn med om kommunen får de ytelser og den nytte av samarbeidet som kommunestyret har forutsatt - om den har nytte av det i tilstrekkelig grad. Dersom kontrollutvalget finner at så ikke er tilfelle må det kunne gi rapport til kommunestyret om at det f.eks. ikke lenger anser det for gagnlig for kommunen å delta i samarbeidet.»

#### 4.4.7.5 Saksbehandlingsregler - rettssikkerhet

##### 4.4.7.5.1 Forholdet til forvaltningsloven

Et interkommunalt styre etablert etter kommuneloven § 27 vil være et «organ for stat eller kommune» i forvaltningslovens forstand. Forvaltningslovens regler om saksbehandling, inhabilitet, taushetsplikt osv. gjelder derfor for styret. Om klage heter det i forvaltningsloven § 28 annet ledd:

«For enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageinstansen kommunestyret eller fylkestinget eller særskilt klagenemnd oppnevnt av dette. Departementet er likevel klageinstans når vedtak er truffet av kommunestyret eller fylkestinget. Vedkommende statlige organ er klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan».

Bestemmelsen regulerer ikke særskilt klageadgangen der vedtak er fattet av et interkommunalt styre, men slike styrer vil være forvaltningsorganer etter forvaltningsloven.

Selv med deres begrensede kompetanse, er det klart at også interkommunale styrer i en viss utstrekning kan komme til å fatte vedtak som etter sin art vil omfattes av klagebestemmelsen i forvaltningsloven. Det gjelder f.eks. i de tilfeller der styret har fått myndighet til å fatte vedtak i personalsaker.

I departementets rundskriv av mai 1994 om intern klage i kommuner og fylkeskommuner, H-12/94, uttaler departementet om dette bl.a.:

«Etter departementets oppfatning er det to aktuelle alternativer for hvilket organ som skal være klageinstans i disse tilfellene. Det første alternativet er at klager behandles av vertskommunens klageorgan, og det andre alternativet er at det etableres et eget klageorgan for den interkommunale virksomheten».

Nærmere bestemmelser om dette bør nedfelles i vedtektene.

#### 4.4.7.5.2 *Kommunelovens regelverk - saksbehandling og klage*

Kommunelovens kap. 6 om saksbehandlingsregler i folkevalgte organer gjelder også for interkommunale styrer, dersom ikke «kommunestyret, fylkestinget eller oppnevningsorganet bestemmer noe annet», jf § 29 i.f. Dette innebærer at deltakerne må bli enige om hvorvidt saksbehandlingsreglene skal gjelde eller ikke, og dersom intet er uttalt i vedtektene om dette, vil "*Organisasjonsformer i praksis - utbredelse og erfaringer*" i kap. 6 gjelde.

I flere av saksbehandlingsbestemmelsene heter det at en nærmere angitt regel gjelder såfremt annet ikke er bestemt av kommunestyret eller fylkestinget. For interkommunale styrer gjelder da at samtlige deltakere ved deres respektive kommunestyre eller fylkesting må ha blitt enige om «noe annet» dersom ikke den angjeldende regel skal gjelde. For virksomheter som har et forretningsmessig preg, vil det f.eks. kunne være formålstjenlig at møtene avholdes for lukkede dører (§ 31) selv om dette ikke i det enkelte tilfelle vil være påbudt.

Selv om deltakerne kan fastsette andre saksbehandlingsregler enn de som er nedfelt i kommuneloven, kan de ikke fastsette regler i strid med prinsippene i forvaltningsloven, jf foran.

#### 4.4.7.5.3 *Offentlighetsloven*

Offentlighetsloven har det samme anvendelsesområde som forvaltningsloven, og de interkommunale styrers dokumenter vil derfor omfattes av offentlighetsloven. Det innebærer at dokumentene er offentlige i den utstrekning de ikke kan eller skal unntas etter bestemmelsene i offentlighetsloven selv. Det vises til fremstillingen foran under pkt. 4.3.6.6.

#### 4.4.7.5.4 *Sivilombudsmannsloven*

Selv om den interkommunale virksomheten ikke inngår som en del av de deltakende kommuner, er det neppe tvilsomt at slike virksomheter som utgangspunkt inngår i den offentlige forvaltning. Virksomheten vil derfor i prinsippet falle inn under ombudsmannens arbeidsområde. Det vises til fremstillingen foran under pkt. 4.3.6.6.

### 4.4.8 **Uttreden og oppløsning**

Vedtektene for et interkommunalt styre skal etter § 27 nr 2 e) inneholde bestemmelser om uttreden og oppløsning. Selv om slike særlige bestemmelser er vedtektsfestet, er kommunedeltakeren gitt en alminnelig rett til å tre ut etter § 27 nr 3. Av denne bestemmelse fremgår bl.a. at:

- Den enkelte kommune kan «i alle fall med ett års skriftlig varsel» si opp sitt deltakerforhold og kreve seg utløst.
- Utløsningssummen fastsettes til andelens nettoverdi ved oppsigelsesfristens utløp, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune har skutt inn.
- Den uttredende kommune fortsetter å hefte for den gjeld som hvilte på styret på det tidspunkt uttreden finner sted.

Deltakerkommunene kan etter dette påberope seg rett til uttreden selv om det ikke er avtalt noe i vedtektene om oppsigelsesfrist, utløsningssum m.v.

Det fremgår ikke av lovteksten om det kan vedtektsfestes annen oppsigelsesfrist og rett til økonomisk oppgjør enn den som følger av § 27 nr 3. Kommunelovutvalget viser i sin begrunnelse til selskapslovens bestemmelser om uttreden, og til den avta-



lefrihet slike selskaper har, jf NOU 1990:13 s. 417. Videre heter det: «Bestemmelsen i pkt. 2 e) sikrer at dette spørsmål er regulert i vedtektene for det interkommunale styre, og dette må være den klart foretrukne måte å løse disse problemer på.»

Uttalelsene videre synes å indikere at § 27 nr 3 er ment som en sikkerhetsventil dersom ikke annet er avtalt.

I Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 281 heter det imidlertid at § 27 nr 3 «fastsetter visse minsterettigheter for de deltakende kommuner/fylkeskommuner som vedtektene ikke kan innskrenke».

Om oppsigelsesfrist sies det uttrykkelig i NOU 1990:13 s. 204 jf s. 417, at den lovfestede rett til å tre ut etter oppsigelsesfrist på ett år gjelder selv om lengre frist er vedtektsfestet. Sett i sammenheng med Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 281, jf over, må det antas at lovgiver har ment at vedtektene ikke kan binde deltakerne til en lengre oppsigelsesfrist enn ett år.

Når det gjelder utløsningssum heter det i NOU 1990:13 s. 204:

«Utvalget finner det ellers nødvendig å lovfeste visse bestemmelser om de økonomiske forhold ved enkeltmedlemmers utreden, siden det i slike situasjoner lett vil kunne oppstå uklarhet. Dette gjelder særlig spørsmål om hvilke økonomiske krav som den utredende deltaker kan stille. For å få en enkel og klar regel, og som tar tilstrekkelig hensyn til de gjenværende deltakere, foreslår utvalget at utløsningssummen settes lik nettoverdien av de midler som den utredende har skutt inn, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune eller fylkeskommune har skutt inn pr. innskuddstidspunktet.»

Forarbeidene er lite opplysende om det er adgang til å avtale utløsning etter andre prinsipper. Kommunelovutvalgets generelle henvisning til avtalefrihetens fordeler, synes imidlertid å indikere at det er ment å la vedtektene fastsette andre utløsningsprinsipper enn etter § 27 nr 3. Denne forståelse legges også til grunn i Overå/Bernt: «Kommuneloven med kommentarer» (1993) s. 186:

«Bestemmelsene i vedtektene om utreden og oppløsning bør også inneholde bestemmelser om det økonomiske oppgjør. Slike bestemmelser vil i utgangspunktet gå foran de generelle regler om dette i nr 3 første avsnitt annen setn.»

Når det gjelder den utredende kommunes ansvar for virksomhetens (styrets) gjeld, følger det av alminnelige selskapsrettslige regler at den utredende kommune fortsetter å hefte for den gjeld som det interkommunale styret måtte ha på det tidspunkt da utreden finner sted. Dette er også regelen fastsatt i § 27 nr 3, annet ledd. Forholdet til kreditorene kan ikke ensidig avtales deltakerne imellom på en slik måte at kreditorene kommer dårligere ut enn alminnelige obligasjonsrettslige regler tilsier.

Etter nr 3 siste ledd kan oppsigelse av en avtale om interkommunalt styre bringes inn for departementet. «Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier det.» Bestemmelsen er en logisk forlengelse av § 27 nr 1 annet ledd hvoretter Kongen kan gi pålegg om opprettelse av et interkommunalt styre.

I Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 281 heter det: «Ved departementets vurdering av om pålegg om fortsatt samarbeid bør gis, skal det ikke bare legges vekt på økonomisk belastning og ulempe for den kommune som ønsker å tre ut, men også på konsekvensen for de øvrige deltakere og for publikum.»

Det følger av § 27 nr 2 bokstav e) at vedtektene også skal inneholde bestemmelser om oppløsning av samarbeidet. Dersom vedtektene ikke sier annet eller andre

forhold tilsier det, må det legges til grunn at en så viktig beslutning krever enstemmighet blant deltakerne. Uten særlig grunnlag for det, kan ikke den enkelte deltaker forlange samarbeidet oppløst, men er henvist til selv å kunne tre ut av samarbeidet. Etter alminnelige obligasjonsrettslige prinsipper (mislighold, bristende forutsetninger) kan det likevel tenkes at en deltaker har rett til å kreve virksomheten oppløst.

Ved oppløsning av samarbeidet vil hver deltaker ha krav på å få utdelt det som svarer til vedkommendes nettoandel i virksomheten. Deltakerne vil også etter oppløsning og avvikling av virksomheten hefte overfor kreditorer som ikke har fått dekning ved avviklingen, med mindre annet avtales med den enkelte kreditor.

Det må antas at departementets myndighet til å kreve samarbeidet fortsatt etter § 27 nr 3 tredje ledd i.f. også må gjelde der partene er enige om å oppløse samarbeidet, jf bestemmelsen i § 27 nr 1 annet ledd. En annen sak er at det i praksis vil måtte foreligge en meget stor overvekt av samfunnsmessige hensyn som krever fortsatt samarbeid, for at departementet skal benytte en slik hjemmel.

## KAPITTEL 5

## Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgevingen - gjeldende rett

### 5.1 AKSJESELSKAP

#### 5.1.1 Allment

Aksjeselskapet er den mest utbredte organisasjonsform for næringsvirksomhet her i landet. Selskapsformen særpreges ved at deltakerne - aksjeeierne - har et begrenset ansvar for selskapsforpliktelsene.

Aksjeselskapet er lovregulert i lov 4. juni 1976 nr 59 om aksjeselskaper (aksjeloven av 1976). Det ble i 1994 fremmet forslag til Stortinget om ny aksjelov. Forslaget ble i mai 1995 sendt tilbake til regjeringen uten realitetsbehandling, men med pålegg om innen 1. november 1995 å legge frem for Stortinget et forslag til de endringer i gjeldende aksjelov som er nødvendig av hensyn til EØS-avtalen, samt legge frem forslag til to nye aksjelover innen utgangen av 1996.

Etter aksjeloven § 1-1 gjelder aksjeloven for ethvert aksjeselskap når ikke annet er fastsatt i lov. Dette innebærer at når det stiftes et selskap hvor samtlige deltakere skal ha et begrenset ansvar for selskapsgjelden, må selskapet stiftes som et aksjeselskap i samsvar med aksjelovens regler med mindre lovgivningen gir hjemmel for noe annet. Som utvalget skal komme tilbake til i pkt. 5.2 inneholder aksjeloven i § 18-2 visse unntak fra aksjeselskapsformen som er av betydning for kommunale og fylkeskommunale selskaper. Av særlig betydning er unntaket i aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 som bestemmer at aksjeloven ikke gjelder for selskaper dannet av kommuner til fremme av økonomiske fellesinteresser (interkommunale selskaper) med mindre selskapet i stiftelsesgrunnlaget uttrykkelig er betegnet som aksjeselskap.

#### 5.1.2 Allment om kommunal og fylkeskommunal deltakelse i aksjeselskap

Det er i Norge lang tradisjon for at kommuner og fylkeskommuner deltar i aksjeselskap, både sammen med andre kommuner/fylkeskommuner, sammen med andre offentlige rettssubjekter og sammen med private. I den grad det tidligere var uklart om en kommune eller fylkeskommune kunne delta som aksjeeier i et aksjeselskap, må dette nå anses avklart gjennom langvarig og fast praksis.

Etter at aksjeloven av 1976 ga adgang til å danne aksjeselskaper med bare én aksjeeier, er det også på det rene at det kan etableres aksjeselskaper med kommune eller fylkeskommune som eneste aksjonær.

Når det gjelder spørsmålet om hva slags virksomhet som et aksjeselskap med kommunal deltakelse kan drive, avhenger dette dels av den alminnelige nærings- og reguleringslovgivning og dels av kommunalrettslige regler og prinsipper om hvilke kommunale oppgaver som kan overlates til andre. Det siste spørsmålet kommer utvalget nærmere tilbake til i "*Kommunenes organisering av virksomhet - rettslige rammer*" i kap. 7 om kommunenes organisering av virksomhet - rettslige rammer.

Forholdet mellom aksjeloven og kommuneloven i aksjeselskaper med kommunal deltakelse må avgjøres med utgangspunkt i aksjeloven § 1-1 som fastsetter at aksjeloven får anvendelse på ethvert aksjeselskap og kommuneloven § 2 som fastsetter at kommuneloven gjelder for «... kommuners og fylkeskommuners virksomhet, herunder kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre

lover». Den virksomheten som drives i regi av aksjeselskapet, er ikke kommunal eller fylkeskommunal virksomhet i forhold til kommuneloven § 2, og det er derfor aksjeloven som gjelder for aksjeselskapets virksomhet. Dette innebærer at det er aksjeloven som gjelder i organisasjonsmessige spørsmål innenfor aksjeselskapet, så som hvilke organer selskapet skal ha, hvordan de sammensettes, hvem som har beslutningskompetanse, hvordan beslutninger treffes, hvem som representerer selskapet utad, og hva som skal til for at selskapet er bundet i forhold til tredjemann mv. Videre er det aksjeloven som regulerer forholdet mellom selskapet og kommunen som aksjeeier. En viktig side ved dette er at det er aksjeloven som regulerer hvordan kommunen utøver myndighet i selskapet og hvordan og i hvilken utstrekning kommunen som aksjeeier kan disponere over selskapets midler. Videre er det aksjeloven som regulerer aksjeselskapets regnskaps- og revisjonsplikt. Kommunelovens økonomibestemmelser eller de kommunale budsjett- og regnskapsforskriftene gjelder ikke for kommunalt eide aksjeselskaper. Det samme gjelder kommunelovens regler om låneopptak og garantier. Et kommunalt eid aksjeselskap kan uten hinder av kommuneloven § 51 nr 1 annet ledd stille garantier.

Selv om rollefordelingen mellom aksjeloven og kommuneloven i utgangspunktet er klar, kan det på enkelte områder være behov for presiseringer. I det følgende vil utvalget komme inn på enkelte slike områder.

### 5.1.3 Stiftelse av aksjeselskap

En kommune kan alene eller sammen med andre stifte aksjeselskap, jf aksjeloven § 2-1 første ledd. Selskapsstiftelsen må skje etter de vanlige reglene for stiftelse av aksjeselskap i aksjeloven kap. 2. Stiftelsesreglene krever bl.a. at det i forbindelse med stiftelsen av selskapet skal foretas et kapitalinnskudd som etter aksjeloven § 1-1 tredje ledd må være på minst kr 50.000. Kapitalinnskuddet kan gjøres opp med et kontantbeløp eller med andre formuesverdier, herunder med en igangværende kommunal virksomhet som ønskes omorganisert til et aksjeselskap.

Aksjeloven har ikke regler om hvem som skal opptre på kommunens vegne i forbindelse med stiftelse av et aksjeselskap med kommunal deltakelse. Dette spørsmålet må avgjøres med utgangspunkt i kommunelovens regler om hvilke kommunale organer som har myndighet til å treffe beslutninger i slike saker og hvem som har myndighet til å representere kommunen utad som stifter.

Kommunens kapitalinnskudd vil normalt være en investering som må fremgå av kommunens kapitalbudsjett. Etablering av et aksjeselskap som innebærer at en bestående kommunal virksomhet skal overføres til aksjeselskapet, vil dessuten i alminnelighet være en såpass vesentlig eller prinsipiell beslutning innenfor en kommune at vedtaket - uavhengig av budsjettbehandlingen - må treffes av kommunestyret selv. Den umiddelbare gjennomføringen av selskapsstiftelsen og myndighet til å representere kommunen i denne forbindelse kan imidlertid delegeres til kommunens administrasjon.

### 5.1.4 Forvaltning av aksjeselskap

Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt som rettslig og økonomisk er skilt fra kommunen. Aksjeloven har detaljerte regler for forvaltningen av selskapet. De sentrale regler finnes i aksjeloven kap. 8 om aksjeselskapets ledelse.

Aksjeselskapet forvaltes av selskapets egne ledelsesorganer som etter aksjeloven kap. 8 er selskapets styre og administrerende direktør, samt i enkelte tilfeller bedriftsforsamling. Aksjeselskapet representeres utad av selskapets styre og admi-

nistrerende direktør, eventuelt andre som etter vanlige avtalerettslige fullmaktsregler har fått fullmakt.

Selskapets formål setter en ytre ramme for styrets og administrerende direktørs myndighet. Forøvrig kan selskapets øvrige vedtektsbestemmelser og andre generalforsamlingsbeslutninger regulere styrets og administrerende direktørs forvaltning av selskapet.

Det som her er sagt, gjelder også forvaltningen av fullt ut kommunalt eide aksjeselskaper. Dette innebærer at forvaltningen av selskapet ikke hører under kommunale organer, men under selskapets styre og administrerende direktør. Aksjeloven har ingen særlige regler som innebærer at styret i et kommunalt eiet aksjeselskap må forelegge visse forvaltningssaker for generalforsamlingen eller kommunestyret til godkjenning. En slik regel var foreslått av kommunelovutvalget i NOU 1990:13, se utvalgets forslag til ny § 18-8 i aksjeloven på side 438 i utredningen. Som utvalget skal komme nærmere inn på i "*Behovet for ny lovgivning*" i kap. 10 pkt. 10.2 vil ikke utvalget foreslå en slik bestemmelse i aksjeloven. En annen sak er at det i selskapets vedtekter kan bestemmes at visse forvaltningssaker skal forelegges generalforsamlingen til godkjenning.

### 5.1.5 Særlig om styrets erstatningsansvar

Styrets og administrerende direktørs oppgave er å forvalte aksjeselskapet på vegne av eierne. Styret og administrerende direktør gjør dette under ansvar. Etter aksjeloven § 15-1 kan styremedlemmene og administrerende direktør bli erstatningsansvarlige for skade som de under utførelsen av sin oppgave forsettlig eller aktløst volder selskapet, aksjeeier eller andre.

De handlinger som kan føre til erstatningsplikt kan være tilsidesettelse av aksjeloven eller selskapets vedtekter, men kan også bestå i at styret eller selskapets administrerende direktør ikke har ledet selskapet i samsvar med de generelle normer som stilles til forsvarlig foretaksledelse, så som når ledelsen påfører selskapet en risiko som går utover det som er forretningsmessig forsvarlig. Aktsomhetsplikten skjerpes når selskapet er i en økonomisk krisesituasjon. I slike situasjoner vil særlig styrets plikter i forhold til kreditorene stå sentralt.

Ansvarsspørsmålet bedømmes i utgangspunktet uavhengig av om styret i et kommunalt eiet aksjeselskap er sammensatt for å gjenspeile den politiske sammensetningen i kommunestyret, og det er lagt mindre vekt på å gi selskapet en ledelse med innsikt i forretningsmessige spørsmål. Den som påtar seg et styreverv, forutsettes å ha visse kvalifikasjoner, og vil normalt ikke bli fritatt for ansvar under henvisning til manglende innsikt i forretningsdrift.

### 5.1.6 Kommunens styringsmuligheter - Allment

I et kommunalt eiet aksjeselskap kan kommunen ha muligheter til på ulike måter å styre selskapet. Som eier utøves styringen gjennom generalforsamlingen. Men en kommune kan også ha andre forhold til aksjeselskapet enn aksjeeierforholdet. Hvis selskapet er avhengig av kommunal økonomisk støtte, kan kommunen stille vilkår for støtten, og om kommunen står i et kontraktsforhold til selskapet, kan også dette gi grunnlag for å påvirke driften av selskapet uavhengig av eierskapet. Kommunen kan også i egenskap av offentlig myndighet øve påvirkning på selskapet når dette i sin virksomhet er avhengig av kommunale tillatelser, reguleringer mv. etter den alminnelige nærings-, verne-, og reguleringslovgivningen og annen alminnelig offentligrettslig rammelovgivning.

I det følgende skal utvalget særlig behandle kommunens styring og kontroll med et aksjeselskap i kraft av kommunens aksjeeie.

### 5.1.7 Kommunens representasjon i generalforsamlingen

Som nevnt flere ganger tidligere utøver kommunen i et kommunalt eiet aksjeselskap sin eiermyndighet gjennom generalforsamlingen. Kommunestyret eller andre kommunale politiske eller administrative organer har ingen direkte myndighet i selskapet utenom generalforsamlingen.

Hverken aksjeloven eller kommuneloven har særlige regler om hvem som representerer en kommune som aksjeeier i selskapets generalforsamling. Etter kommuneloven § 9 nr 3 er ordføreren kommunens «rettslige representant» og «underskriver på dennes (dvs. kommunens eller fylkeskommunens) vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre». Bestemmelsen er imidlertid forstått slik at den bare gjelder representasjonsrett på prosessrettens område og alternativet «underskrive på dennes vegne» gjelder bare ved avtaleinngåelse, se "[Kommunal virksomhet - organisering innenfor kommunelovens system - gjeldende rett](#)" i kap. 4 pkt. 4.2.2.3 og 4.2.2.3.4. Ingen av alternativene gir dermed ordføreren legal representasjonskompetanse på generalforsamlingen (motsatt Skåre/Knudsen «Lov om aksjeselskaper med kommentarer» (1988) s. 204 og Marthinussen/Aarbakke: «Aksjeloven med kommentarer» (1991) s. 283 som begge mener at ordføreren har legalkompetanse). Heller ikke andre kommunale organer har, i kraft av kommuneloven, direkte kompetanse til å representere kommunen på generalforsamlingen i selskaper hvor kommunen eier aksjer. Etter dette må den som skal representere kommunen på generalforsamlingen ha særskilt fullmakt til dette fra kommunestyret, jf kommuneloven § 6 og aksjeloven § 9-2. Ofte er det ordføreren eller administrasjonssjefen som gis slik fullmakt, men noen lovmessig grense for hvem som kan gis fullmakt er hverken fastsatt i kommuneloven eller aksjeloven.

Aksjelovens utgangspunkt er at en aksjeeier bare kan møte med én fullmektig som representerer samtlige av aksjeeierens aksjer. Når en kommune eier aksjer i et aksjeselskap kan det imidlertid være ønskelig at de forskjellige grupper i kommunestyret er representert på generalforsamlingen. Kommuneloven er ikke til hinder for at kommunestyret bestemmer at kommunen skal være representert med flere som gjenspeiler styrkeforholdet i kommunestyret.

Når det gjelder den aksjerettslige siden av spørsmålet, vil det i aksjeselskapets vedtekter kunne tas inn en bestemmelse om flermannsrepresentasjon, eventuelt at en kommune som aksjeeier kan være representert med kommunestyrets medlemmer i generalforsamlingen. Dessuten må det for den enkelte generalforsamling med simpelt flertall kunne vedtas at en kommune kan være representert med flere representanter, eventuelt samtlige medlemmer av kommunestyret. Marthinussen/Aarbakke i «Aksjeloven med kommentarer» (1991) s. 283, synes å gå lenger, og vil gi den enkelte aksjeeier anledning til selv å avgjøre om han vil møte med flere representanter.

Når det gjelder voteringen er utgangspunktet at selv om en kommune møter med flere representanter, må kommunen stemme samlet for sitt aksjeinnehav. Dette innebærer at i heleide kommunale aksjeselskaper hvor kommunens aksjer er representert med flere representanter, f.eks. hele kommunestyret, avgis det bare én stemme som representerer samtlige aksjer, slik at det alternativet som flertallet i kommunestyret har stemt for, anses for enstemmig vedtatt i selskapets generalforsamling.

Spørsmålet er imidlertid om man kan fravike denne ordningen slik at hver representant har en stemme. Dette har praktisk betydning hvor aksjeloven eller ved-

tektene krever kvalifisert flertall, så som ved vedtektsendringer, jf aksjeloven § 9-14. Det er antatt at aksjeloven åpner for å vedtektsfeste en ordning med delt stemmerett for de tilfeller hvor en aksjeeier møter med flere representanter slik at hver representant har én stemme. En slik ordning kan også vedtas for den enkelte generalforsamling med simpelt flertall. Marthinussen/Aarbakke i «Aksjeloven med kommentarer» (1991) s. 283, antar at den enkelte aksjeeier må kunne la seg representere med flere fullmektiger som avgir en stemme hver.

Problemstillingen som er drøftet i avsnittet over, forutsetter at ikke kommunestyret har truffet vedtak om kommunens stemmegivning. Et slikt vedtak vil være bindende for representantene, og kan treffes i kommunestyret med simpelt flertall etter kommuneloven § 35 nr 1 også i saker som etter aksjeloven krever kvalifisert flertall i selskapets generalforsamling.

### 5.1.8 Nærmere om generalforsamlingens myndighet

Etter aksjeloven § 9-1 utøver aksjeeierne gjennom generalforsamlingen den øverste myndighet i aksjeselskapet. Aksjeloven krever at enkelte saker skal behandles i generalforsamlingen. Dette gjelder bl.a. selskapets årsoppgjør, vedtektsendringer, endringer av aksjekapitalens størrelse mv. I selskap som ikke har bedriftsforsamling, skal også styret, eventuelt styrets flertall velges av generalforsamlingen. Etter aksjeloven § 8-3 første ledd kan generalforsamlingen dessuten når som helst fjerne styremedlemmer den har valgt, og foreta nyvalg. Generalforsamlingen har dermed fullt herredømme over styresammensetningen, eventuelt styrets flertall.

I vedtektene kan det bestemmes at også andre saker enn de som etter loven skal behandles av generalforsamlingen skal forelegges generalforsamlingen til godkjenning.

Utenom de sakene som skal behandles i generalforsamlingen, har generalforsamlingen med enkelte unntak rett til å ta opp en hvilket som helst sak som gjelder selskapet, til behandling, og generalforsamlingens vedtak i saken vil i så tilfelle være bindende for andre selskapsorganer. Generalforsamlingen kan dermed som hovedregel gi selskapets styre instruks om forvaltningen av selskapet, eller omgjøre vedtak som styret har truffet med mindre selskapet allerede er bundet i forhold til tredjemann.

De reglene som er nevnt over, innebærer at i kommunalt eide aksjeselskaper har kommunen/kommunene en rettslig mulighet til å gå svært langt i å styre og kontrollere selskapet, også i saker som gjelder den daglige virksomheten. En for detaljert innblanding i driften vil imidlertid harmonere dårlig med den generelle rollefordelingen mellom selskapsledelsen og eierne som aksjeloven forutsetter. Utvalget vil også peke på at i den utstrekning kommunen selv gjennom generalforsamlingen eller på andre måter overtar den reelle styringen av selskapet, vil dette kunne pådra kommunen et ansvar etter aksjeloven § 15-1. Dessuten kan det gi tredjemann et grunnlag for å holde kommunen ansvarlig for selskapets forpliktelser etter reglene om gjennomskjæring av aksjeselskapsformen, se pkt. 5.1.9.

Som aksjeeier forholder en kommune seg gjennom generalforsamlingen til styret - og ikke til administrerende direktør. Administrerende direktør er etter aksjeloven styrets underordnede, og styret har i forhold til generalforsamlingen et tilsynsansvar med administrerende direktør. Det kan skape uklare ansvarsforhold om kommunen som aksjeeier holder seg direkte til administrerende direktør.

Særlig i heleide kommunale aksjeselskaper vil det være naturlig med en viss uformell kontakt mellom kommunens og selskapets administrasjon. Aksjeloven er ikke til hinder for slik kommunikasjon som i en viss utstrekning kan være hensiktsmessig. Blir slik kommunikasjon for omfattende kan det imidlertid oppstå uklare

ansvarsforhold. Uansett må det holdes fast ved at instruksjer og andre vedtak som er ment å være bindende for selskapet, må skje ved formelle vedtak i generalforsamlingen.

### 5.1.9 Kommunens ansvar

Som nevnt i pkt. 5.1.1 er det et grunnleggende trekk ved aksjeselskapsformen at aksjeeierne ikke er personlig ansvarlig for selskapsforpliktelsene. Ansvar for selskapsforpliktelser kan bare gjøres gjeldende mot selskapet, og aksjeeierne svarer bare med aksjeinnskuddet. Dette utgangspunktet gjelder også når det bare er én aksjeeier, så som i et heleid kommunalt aksjeselskap.

I visse situasjoner kan det oppstå spørsmål om et mer vidtgående ansvar enn det som følger av hovedregelen som nevnt over, slik at en kommune får et personlig og direkte ansvar overfor selskapskreditorene i det selskapet kommunen er aksjeeier i.

Et direkte ansvar kan ha sitt grunnlag i en særskilt garanti deltakeren har stilt overfor selskapets kreditorer. Etter kommuneloven § 51 har kommunene ikke lenger adgang til å stille garanti for økonomiske forpliktelser som er knyttet til utøvelse av næringsvirksomhet som et kommunalt eiet aksjeselskap driver. Forbudet er imidlertid ikke gitt virkning for eldre garantier som derfor fortsatt forplikter de kommunene som har avgitt dem.

Et ansvar for aksjeeierne kan også ha grunnlag i aksjeloven § 15-1 annet punktum som pålegger erstatningsansvar for en aksjeeier som forsettlig eller uaktsomt medvirker til at selskapet, annen aksjeeier eller andre, f.eks. kreditorene, på ansvarsbetingende måte påføres tap. Den skadevoldende handlingen kan ha grunnlag i stemmegivningen på generalforsamlingen, men kan også ha grunnlag i at en dominerende aksjeeier utenom generalforsamlingen øver avgjørende påvirkning på selskapets virksomhet.

En aksjeeier kan bli ansvarlig overfor selskapskreditorene etter prinsippene om ansvarsgjennombrudd. Spørsmålet om ansvarsgjennombrudd kan bl.a. tenkes å oppstå når en dominerende aksjeeier, så som kommunen i et heleid kommunalt aksjeselskap, tar avgjørende beslutninger i selskapsforholdet uten å overholde reglene i aksjeloven, f.eks. ved å treffe beslutninger om selskapets drift eller økonomiske forhold utenfor selskapets organer, og selskapets eller selskapskreditorenes interesser blir skadelidende. En annen situasjon hvor ansvarsgjennombrudd kan være aktuelt, er hvor selskapet er underfinansiert.

### 5.1.10 Regnskap

Et aksjeselskap er en egen regnskapsmessig enhet som skal avgi eget årsoppgjør etter aksjeloven kap. 11. Selskapets regnskap tas ikke inn i kommuneregnskapet, men kan selvsagt legges frem for kommunestyret som et tillegg til kommuneregnskapet. Som nevnt i pkt. 5.1.8 skal selskapets årsoppgjør behandles i selskapets generalforsamling, og det er denne som fastsetter selskapets resultatregnskap og balanse, jf aksjeloven § 9-5 annet ledd nr 1.

### 5.1.11 Revisjon

Etter aksjeloven er det generalforsamlingen som velger revisor etter forslag fra bedriftsforsamlingen, jf § 10-1 første ledd. Revisor skal være registrert eller statsautorisert, jf § 10-2 første ledd. Et tilsvarende krav gjelder ikke for kommunerevisor. Det er likevel åpnet adgang for kommunene til å benytte kommunerevisor ved



revisjon av kommunale aksjeselskap. I aksjeloven § 10-2 annet ledd heter det om dette:

«Kongen kan ved forskrift eller i det enkelte tilfelle gjøre unntak fra kravet om at revisor skal være registrert eller statsautorisert, og kan på samme måte bestemme at i selskap hvor en eller flere kommuner har mer enn femti prosent av stemmene, kan kommune- eller fylkesrevisjonen velges som revisor. Bestemmelsen om taushetsplikt i lov 14. mars 1964 om revisjon og revisorer § 15 annet ledd gjelder i så fall tilsvarende.»

Slik bestemmelse var tidligere gitt i forskrift av 28. desember 1976. Denne er opphevet, men i brev av 20. juni 1991 til Kommunaldepartementet og Kredittilsynet fra Finansdepartementet heter det bl.a.:

«Finansdepartementet viser til brev av 25. april 1991 til Kommunaldepartementet og Kredittilsynet hvorved det på nærmere vilkår inntil videre ble gitt dispensasjon etter aksjeloven § 10-2 for revisjon av kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper ved den kommunale/fylkeskommunale revisjon. For aksjeselskaper stiftet etter aksjeloven av 4. juni 1976 nr 59 gjaldt dispensasjonen bare aksjeselskaper der kommuner/fylkeskommuner har 100 pst. av aksjene. Finansdepartementet har vurdert denne begrensningen påny, og utvider med dette dispensasjonen til å gjelde alle aksjeselskaper der en eller flere kommuner (herunder fylkeskommuner) har mer enn 50 pst. av stemmene. Dispensasjonen gis inntil videre ...»

Dersom kommune- eller fylkesrevisjonen velges som revisor, er det en forutsetning at revisjonen skal følge revisorlovgivningens bestemmelser. Om dette uttaler departementet nærmere i brevet 25. april 1991 bl.a.:

«Dette innebærer at den valgte revisor (kommune- eller fylkesrevisjonen) får taushetsplikt etter revisorloven av 1964 § 17. Utenom revisors pliktmessige opplysningsplikt til å uttale seg om regnskapet i revisjonsberetningen og på generalforsamlingen kan revisor ikke gi videre opplysninger om selskapet til selskapets aksjonærer og/eller kommunens/fylkeskommunens administrasjon. For at hensynet til kommunalt/fylkeskommunalt innsyn skal bli ivaretatt på forsvarlig måte, vil Finansdepartementet sette som vilkår at det i kommunale/fylkeskommunale aksjeselskaper som velger den kommunale/fylkeskommunale revisjon som revisor, skal det av selskapets vedtekter, eventuelt av beslutning truffet på selskapets generalforsamling, fremgå at selskapet fritar den valgte revisor for taushetsplikt etter revisorlovgivningen overfor kommunale og fylkeskommunale organer.»

### 5.1.12 Særlig om kommunelovens regler om tilsyn og kontroll

Etter kommuneloven § 60 nr 2 skal kontrollutvalget føre tilsyn med kommunens forvaltning på vegne av kommunestyret. Det ligger i dette at kommunestyret er det øverste tilsynsorgan i kommunen. Kommunestyret skal imidlertid bare føre tilsyn med kommunen som juridisk person. Dersom kommunen organiserer en del av sin virksomhet i form av aksjeselskap, vil denne virksomheten være en egen juridisk person som kommunestyret som sådan ikke har noen myndighet over. Følgelig har heller ikke kontrollutvalget rett eller plikt til å føre tilsyn med selskapet i egenskap av kommunens kontrollutvalg. Dersom kommunestyret representerer kommunens aksjer i selskapet, vil det imidlertid være øverste styringsorgan i selskapet, men da i egenskap av selskapsorgan og ikke i egenskap av kommunestyre. Men heller ikke i egenskap av selskapsorgan kan kommunestyret som generalforsamling gi kommunens kontrollutvalg myndighet til eller pålegg om å føre tilsyn med selskapet, etter-

som kontrollutvalget ikke er et selskapsorgan. Etter aksjeloven kan imidlertid generalforsamlingen, eventuelt bedriftsforsamlingen, velge en egen kontrollkomité for selskapet. I utgangspunktet er det da adgang til å gjøre denne kontrollkomitéen personidentisk med kommunens kontrollutvalg. Kontrollutvalget opptrer i så fall som selskapsorgan, og dets virksomhet er ikke regulert av kommuneloven eller forskriftene om kontrollutvalg. Det kan også vedtektsfestes at selskapet skal ha egen kontrollkomité.

### **5.1.13 De ansattes stilling**

De ansatte har representasjonsrett i selskapets ledende organer etter reglene i aksjeloven § 8-17 flg. Kommunelovens bestemmelser om administrasjonsutvalg og møterett for ansatte i nemnder gjelder ikke i kommunalt eide aksjeselskaper.

Hvis det er fattet vedtak om overdragelse av tariffavtalemyndighet etter kommuneloven § 28, omfatter ikke dette aksjeselskaper som kommunen eier. Et kommunalt eiet aksjeselskap kan imidlertid bli assosiert medlem av Kommunenes Sentralforbund, og forbundet kan dermed forhandle på selskapets vegne.

### **5.1.14 Rådigheten over selskapsformuen**

Et karakteristisk trekk ved aksjelovgivningen som også gjelder kommunalt eide aksjeselskaper, er at selskapets eiere ikke rår fritt over selskapets inntekter og formue. Ønsker aksjeeierne å ta midler ut av selskapet, må dette skje etter nærmere regler i aksjeloven, og kan bare gjøres etter de regler som gjelder for utdeling av utbytte, nedsettelse av aksjekapitalen eller oppløsning av selskapet. Dette gjelder uansett om det gjelder disponering over kontanter eller andre formuesgjenstander.

Utdeling av utbytte kan bare besluttes av generalforsamlingen, og forutsetter at selskapet har en nettoformue som overstiger aksjekapitalen og selskapets reservefond. Et tilsvarende krav om at det skal være dekning for aksjekapital og reservefond, gjelder for utdeling av selskapsformuen ved kapitalnedsettelse.

Utbetalinger til aksjeeierne som ikke skjer etter reglene i aksjeloven, skal tilbakeføres til selskapet.

### **5.1.15 Forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven**

Ettersom et aksjeselskap er et eget rettssubjekt som er utskilt fra den sentrale kommunale forvaltningen, gjelder som utgangspunkt ikke forvaltningsloven og offentlighetsloven for kommunalt eide aksjeselskaper. Hvis et kommunalt eid aksjeselskap utøver offentlig myndighet, gjelder likevel forvaltningsloven og offentlighetsloven for denne delen av selskapets virksomhet, jf forvaltningsloven § 1 tredje punktum og offentlighetsloven § 1 første ledd tredje punktum.

### **5.1.16 Statlig kontroll**

De kontrollmuligheter som staten har overfor den enkelte kommune gjennom kommuneloven, gjelder ikke overfor et aksjeselskap som helt eller delvis er eid av en kommune/fylkeskommune. Dette har bl.a. som konsekvens at selskapets låneopp- tak eller vedtak om garantistillelse ikke er underlagt kommunelovens regler om kommunale lån og garantier mv. Bestemmelsen i kommuneloven § 59 om lovlighetskontroll og kommunens plikt til å gi de opplysninger om kommunens virksomhet som departementet krever, gjelder heller ikke for kommunalt eid aksjeselskap.

## 5.2 SAMMENSLUTNINGER MED BEGRENSET ANSVAR UTENOM AKSJELOVEN

### 5.2.1 Interkommunale selskaper med begrenset ansvar

#### 5.2.1.1 Innledning

Sammenslutninger med begrenset ansvar skal etableres og organiseres etter aksjeloven med mindre aksjeloven selv eller annen lov gir hjemmel for annet, jf aksjeloven § 1-1 første ledd. Aksjeloven selv gjør imidlertid unntak for selskaper med begrenset ansvar som kommuner går sammen om. Det følger av aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 at loven ikke får anvendelse på «selskaper dannet av kommuner til fremme av økonomiske fellesinteresser (interkommunale selskaper)», med mindre selskapet i stiftelsesgrunnlaget er betegnet som aksjeselskap.

Aksjeloven forutsetter følgelig at kommuner kan etablere sammenslutninger med begrenset ansvar uten at aksjeloven gjelder for sammenslutningen. Dersom ikke selskapet selv betegner seg som aksjeselskap, faller slike sammenslutninger utenom aksjeloven.

Også samvirkelag og sammenslutninger med ideelt formål faller etter § 18-2 første ledd nr 2 og 3 utenom aksjeloven, se nærmere om disse under. Med unntaket for interkommunale selskaper i § 18-2 første ledd nr 1 har lovgiver m.a.o. tenkt på andre sammenslutninger enn slike. Interkommunale selskaper med begrenset ansvar kaller seg ofte andelslag. Andelslagsbegrepet er imidlertid benyttet både for selskapsformer med begrenset og ubegrenset ansvar, og også om samvirkelag. Avgjørende for om selskapet reguleres av aksjeloven eller ikke er ikke hva sammenslutningen kaller seg, men om den i stiftelsesgrunnlaget kaller seg aksjeselskap og for øvrig har et aksjeselskaps kjennetegn.

#### 5.2.1.2 Deltakere

Aksjeloven unntar etter ordlyden i § 18-2 første ledd nr 1 bare kommuner, ikke fylkeskommuner. Det er uklart om det med dette er ment at fylkeskommuner seg i mellom eller i samarbeid med kommuner ikke kan etablere seg i samarbeid med begrenset ansvar utenom aksjeloven.

Andre enn kommuner kan for øvrig ikke gå sammen om samarbeid med begrenset ansvar utenom aksjeloven, med mindre det er tale om et samvirkelag eller selskaper som ikke har økonomisk formål (§ 18-2 første ledd nr 2 og 3).

#### 5.2.1.3 Rettslige rammer

##### 5.2.1.3.1 Bakgrunn

Unntaket fra aksjeloven for interkommunale selskaper kom inn med aksjeloven av 1957. Forarbeidene til loven gir ikke nærmere veiledning om hvordan slike sammenslutninger skulle reguleres utenom aksjeloven, eller hvilket rettslig grunnlag de bygget på. I Kommunaldepartementets høringsbrev het det at det ikke burde «bli spørsmål om å la (aksje)loven omfatte de interkommunale selskaper uten at de særskilte forhold vedrørende disse selskaper i tilfelle blir nærmere utredet». Departementet pekte på at flere lovbestemmelser i utkastet passet mindre godt på slike selskaper, og at det i tilfelle kunne være behov for særregler.

Aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 gir i seg selv ikke rettslig grunnlag for å stifte interkommunalt samarbeid med begrenset ansvar, men forutsetter at slikt samarbeid kan etableres. Etter alminnelig tolking, og administrativ praksis, falt det også utenfor den tidligere kommuneloven § 27 å etablere slikt samarbeid, jf Overå: «Kommuneloven med kommentarer» (1988) s. 175. Det fulgte imidlertid av langvarig og sikker administrativ praksis til tidligere kommunelover at kommunene kunne eta-

blere samarbeid med begrenset ansvar både i aksjeselskaps og i annen form. Det er ikke holdepunkter i forarbeidene til den nye kommuneloven for at man har ment å gjøre noen endring i dette.

#### 5.2.1.3.2 *Kommuneloven*

Det fulgte av tidligere kommunestyrelov § 65 at interkommunalt samarbeid der deltakerne hadde ansvar for gjelden, falt inn under kommunelovens økonomibestemmelser, §§ 51-57. Denne bestemmelsen ble motsetningsvis tolket slik at interkommunale selskap der deltakerne ikke hadde ansvar for gjelden, falt utenfor kommunelovens økonomibestemmelser.

Bakgrunnen for § 65 var at sammenslutninger som var egne rettssubjekter, med egen økonomi og formuesmasse, ble antatt å falle utenfor kommunelovens bestemmelser. Det var derfor nødvendig å bestemme særskilt i § 65 at også slike sammenslutninger skulle følge kommunelovens økonomibestemmelser dersom deltakerne hadde ansvar for sammenslutningens forpliktelser.

Den nye kommuneloven § 27 skiller etter sin ordlyd ikke mellom interkommunalt samarbeide i ulike ansvarsformer. Innholdet i § 27 nr 3, som regulerer rett til uttreden og utløsning, passer imidlertid bare for samarbeid der deltakerne har ansvar for gjelden.

Den tidligere § 65 er ikke videreført i den nye loven, uten at dette er kommentert i forarbeidene. Forarbeidene sier ellers ikke noe om man har ment at interkommunale selskap med begrenset ansvar utenom aksjeloven skal reguleres helt eller delvis av kommunelovens bestemmelser. Forsåvidt sies det heller ikke noe om at man som etter den tidligere kommunestyrelov har ment å skille mellom sammenslutninger som er egne rettssubjekt eller ikke. Kommuneloven er etter sin ordlyd og forarbeidene følgelig ikke klar når det gjelder spørsmålet om hvilke organisasjonsformer som reguleres av § 27 og kommuneloven forøvrig.

I brev av 28. juni 1994 til Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar gir Kommunal- og arbeidsdepartementet uttrykk for at lovgiver neppe har ment å gjøre noen endring i tidligere rettstilstand på dette område, og viser til langvarig praksis til den tidligere kommunestyrelov. Det hevdes videre at man heller ikke etter den nye kommunelov har ment å la loven gjelde for sammenslutninger som er egne rettssubjekter.

Etter denne tolking faller interkommunale sammenslutninger som er egne rettssubjekter utenfor kommunelovens regulering. Interkommunalt samarbeid der deltakerne ikke har ansvar for selskapets forpliktelser, vil ha egen formuesmasse og økonomiforvaltning, og vil som hovedregel fremstå som egne rettssubjekter i forhold til de kommunale eierne, og følgelig falle utenfor kommunelovens regulering.

Det er imidlertid vanskelig å se at det er gode grunner for å unnta interkommunalt samarbeid der deltakerne har ansvar for gjelden fra kommunelovens økonomibestemmelser. Se også "[Kommunal virksomhet - organisering innenfor kommunelovens system - gjeldende rett](#)" i kap. 4 pkt. 4.4.7.1.

#### 5.2.1.3.3 *Forvaltningsloven, offentlighetsloven*

Forvaltningsloven gjelder etter § 1 virksomhet som drives av forvaltningsorganer. Som forvaltningsorganer regnes videre «et hvert organ for stat eller kommune». Offentlighetsloven har samme anvendelsesområde, jf lovens § 1.

Som omtalt over, vil et interkommunalt selskap med begrenset ansvar regnes som et eget rettssubjekt i forhold til de kommunale eierne. Det kan i praksis volde tvil om enheter som er egne rettssubjekter kan anses som «organ for stat eller kommune», jf Eckhoff: «Forvaltningsrett» (1994) s. 399. Virksomheter som driver

alminnelig næringsvirksomhet faller etter alminnelig tolkning som hovedregel utenfor lovenes anvendelsesområde. Spørsmålet må likevel avgjøres etter en konkret vurdering av den enkelte virksomhet. Eckhoff sier videre om dette:

«En bedrift eller institusjon kan imidlertid bli ansett som «organ for stat eller kommune» selv om den er et eget rettssubjekt og driver forretningsvirksomhet eller tjenesteytelse. Ved bedømmelsen av dette spørsmålet må det legges vekt på virksomhetens art, særlig om den er kombinert med en viss myndighetsutøvelse, på hvor sterk organisatorisk tilknytning den har til stat eller kommune, om den har monopol og om den tjener som redskap for den offentlige politikk.»

#### 5.2.1.3.4 *Foretaksregisterloven*

Det følger av § 2-1 første ledd i lov 21. juni 1985 nr 78 (foretaksregisterloven) at alle næringsdrivende selskaper skal registreres i Foretaksregisteret. Det er ikke gjort særskilt unntak for selskaper som eies av kommuner. Også notoritets hensyn taler for at et selskap med begrenset ansvar bør være registreringspliktig. Et interkommunalt selskap med begrenset ansvar vil etter lovens ordlyd være registreringspliktig dersom det driver næringsvirksomhet, jf også Dahl, Fossum og Hanssen: «Selskapsstiftelse og foretaksregistrering» (1992) s. 178.

#### 5.2.1.3.5 *Organisatoriske regler*

Interkommunale selskaper med begrenset ansvar som ikke kaller seg aksjeselskaper faller som omtalt over utenfor aksjeloven, og reguleres heller ikke av annen lovfestet selskapsrett. Da slike selskaper heller ikke antas å være regulert av kommuneloven, står det kommunedeltakerne fritt å bestemme hvordan selskapet skal organiseres.

For spørsmål som ikke er regulert i selskapets vedtekter eller stiftelsesgrunnlag, må det ses hen til alminnelige tolkningsprinsipper som partenes forutsetninger for samarbeidet osv. Videre vil alminnelig selskapslovgivning kunne gi utfyllende retningslinjer for hvordan uregulerte spørsmål kan løses. På bakgrunn av selskapets ansvarsform vil det være nærliggende å anvende aksjelovens bestemmelser tilsvarende der det passer.

#### 5.2.1.4 *Ansvar for selskapets forpliktelser*

##### 5.2.1.4.1 *Forholdet deltakerne imellom*

Selskapsavtalen, stiftelsesgrunnlaget, vedtekter eller annen avtale deltakerne imellom vil avgjøre hvilket økonomisk ansvar deltakerne har overfor de øvrige deltakere og selskapet selv. Den alminnelige hovedregel er at ansvaret ikke er begrenset med mindre det er særskilt avtalt. Som ellers må en avtale om å fravike hovedregelen være tydelig. Men også andre momenter enn avtalens ordlyd kan gi indikasjoner på at deltakerne har ment å avtale et annet ansvar enn fullt solidarisk. Bestemmelser om å stille garanti for bestemte, avgrensede forpliktelser, om innskuddsplikt i bestemte situasjoner osv. kan være momenter som taler for at deltakerne har ment å begrense ansvaret overfor selskapet og seg imellom.

##### 5.2.1.4.2 *Forholdet til tredjemann*

En avtale deltakerne imellom om å begrense sitt ansvar for selskapets forpliktelser, er ikke uten videre bindende for tredjemann.

Med mindre annet er avtalt med kreditor, er den alminnelige hovedregel at deltakerne hefter solidarisk for gjeld som de i fellesskap påtar seg, jf prinsippet i gjeldsbrevloven § 2.

Det kreves notoritet eller aksept for at en avtale om annen ansvarsform skal gjelde overfor tredjemann. Dersom det er tale om næringsvirksomhet, skal selskapet registreres i Foretaksregisteret, jf over. Opplysninger som er registrert i Foretaksregisteret regnes som å ha kommet til tredjemanns kunnskap, jf § 10-1 første ledd. For selskaper som er registrert i Foretaksregisteret, vil en avtale om begrenset ansvar fremgå av registeret, og må dermed respekteres av tredjemann. For selskaper som ikke er registrert, må det i utgangspunktet særskilt avtales med kreditor at deltakernes ansvar skal være begrenset. Dersom tredjemann er kjent med at deltakerne i vedtekter eller stiftelsesgrunnlaget har begrenset sitt ansvar, vil han vanskelig kunne være i god tro mht. ansvarsbegrensningen, og vil kunne anses for å ha godtatt dette da avtalen ble inngått.

#### 5.2.1.5 Regnskap og revisjon

Et interkommunalt selskap med begrenset ansvar som driver næringsvirksomhet vil være regnskapspliktig etter regnskapsloven § 1 (lov 13. mai 1977 nr 35). Det følger av § 2 annet ledd at Kongen ved forskrift eller enkeltvedtak kan bestemme om, og i tilfelle i hvilken utstrekning loven skal gjelde for næringsvirksomhet som drives av stat eller kommune. Slike forskrifter er ikke gitt.

Selskaper som er regnskapspliktige etter regnskapsloven har revisjonsplikt etter revisorloven, jf revisorloven § 1 første ledd (lov 14. mars 1964 nr 2). Det følger imidlertid av § 2 at bestemmelsen ikke gjelder for virksomhet som drives av flere kommuner i fellesskap. Interkommunale selskaper har etter dette ikke revisjonsplikt etter revisorloven, selv om selskapet driver næringsvirksomhet.

#### 5.2.1.6 Ansattes rettigheter

Ansatte i et interkommunalt selskap med begrenset ansvar har ikke særskilte lovbestemte rettigheter, i motsetning til ansatte i aksjeselskap eller ansvarlig selskap. De alminnelige generelle retningslinjer for arbeidslivet gjelder selvsagt også for interkommunale selskap med begrenset ansvar.

### 5.2.2 Samvirkelag

Det følger av aksjeloven § 18-2 første ledd nr 2 at også såkalte samvirkelag skal falle utenfor aksjeloven, med mindre det i stiftelsesgrunnlaget betegnes som et aksjeselskap. Med samvirkelag menes etter § 18-2 «selskaper som har til formål å fremme medlemmenes forbruksmessige eller yrkesmessige interesser eller som har til formål å skaffe medlemmene arbeidsplasser».

Til forståelsen av innholdet av denne bestemmelse må det tas utgangspunkt i de tradisjonelt bestemte kjennetegn på kooperative sammenslutninger slik de er oppstilt bl.a. i juridisk teori.

Tradisjonelle kjennetegn er at laget har vekslende medlemstall og vekslende kapital. I Ot.prp. nr 42 (1957) s. 23 til aksjeloven § 3 heter det at disse kriterier har vært ansett som å ha vesentlig betydning for bedømmelsen av organisasjonsformen. Av Ot.prp. nr 19 (1974-75) s. 220 fremgår at disse kriterier likevel ikke skal være noen forutsetning for å kalle en sammenslutning for et samvirkelag. Her heter det at «det som karakteriserer et samvirkelag i motsetning til et vanlig aksjeselskap, er at selskapet yter medlemmene varer eller tjenester, og at medlemmenes økonomiske interesser i selskapet i det vesentlige er knyttet til disse ytelser. En rekke selskaper

som tilfredsstillende disse vilkår, driver virksomhet som medfører at muligheten for å ta opp nye medlemmer faktisk er begrenset.»

Et annet tradisjonelt kriterium er at det ikke skal være adgang til å dele ut lagets midler til medlemmene på grunnlag av kapitalandel i laget. Stemmerett skal ikke være knyttet til kapitalandel, men til person. Det er også gjerne lagt til grunn at laget skal handle med sine egne medlemmer.

Ingen av disse prinsipper alene er imidlertid avgjørende. Avgjørende er om sammenslutningen etter en helhetsvurdering kan sies å tilfredsstille det vesentlige i de kooperative prinsipper.

Både fysiske og juridiske personer kan være medlemmer i et samvirkelag. Det kan også forekomme at samtlige medlemmer er juridiske personer, f.eks. innkjøps-samarbeid mellom aksjeselskaper, uten at dette har vært sett som et hinder for at virksomheten kan kalles et samvirkelag. Det kan på denne bakgrunn ikke være noe i veien for at kommuner eller fylkeskommuner danner samvirkelag, f.eks. for innkjøp av kontorrekvisita eller andre forbruksvarer til kommunale/ fylkeskommunale institusjoner.

Et spørsmål som er relevant i forhold til interkommunalt samarbeid, er om kommuner kan danne samvirkelag der det ikke er kommunene selv, men deres innbyggere som er de egentlige forbrukere av lagets tjenester. Det harmonerer ikke helt med aksjelovens ordlyd at en slik sammenslutning kan kalles et samvirkelag, etter som de egentlige forbrukere ikke er direkte medlemmer i laget. Det er m.a.o. spørsmål om selskapet i slike tilfelle kan sies å fremme medlemmenes forbruksmessige interesser, jf aksjeloven § 18-2 første ledd nr 2. Jan Skåre, «Lov og rett» (1976) s. 397, nevner i sin gjennomgang av Justisdepartementets praksis til tidligere aksjelov § 3 tre tilfelle der sammenslutninger ble akseptert som samvirkelag til tross for at lagets målgruppe ikke var medlemmene selv, men medlemmenes kunder/medlemmer. I disse lagene kunne m.a.o. forbrukerne selv bare indirekte styre og kontrollere virksomheten. I alle tre tilfellene var medlemmene av samvirkelaget selv kooperative eller organisasjoner som selv må antas å ha tilfredstilt de kooperative prinsipper. Innbyggerne i en kommune vil overfor kommunen som medlem i et samvirkelag stå i en annen stilling, og det er ikke opplagt at en slik sammenslutning vil kunne kalles et samvirkelag.

### 5.2.3 Selskap som ikke har økonomisk formål

Selskap som ikke har økonomisk formål, er også unntatt fra aksjeloven, med mindre selskapet i stiftelsesgrunnlaget er betegnet som et aksjeselskap, jf § 18-2 første ledd nr 3.

For å falle utenfor aksjeloven må selskapet drive en virksomhet som har en egenverdi, dvs. en virksomhet som ikke primært er egnet som et middel til å gi deltakerne økonomisk overskudd. At selskapet drives uten sikte på eget overskudd, er ikke tilstrekkelig. Dersom det driver noen form for næringsvirksomhet, vil det ha økonomisk formål i lovens forstand (Marthinussen/Aarbakke: «Aksjeloven med kommentarer» (1986) s. 563 og Skåre/Knudsen: «Lov om aksjeselskaper» (1987) s. 372).

Interkommunalt samarbeid kan etter sine formål lett tenkes å falle inn under dette unntaket fra aksjeloven. Interkommunalt samarbeid om bibliotek tjenester, pp-tjeneste o.l. ville etter all sannsynlighet falle inn under dette unntaket selv om samarbeidet var organisert med begrenset ansvar, se pkt. 5.2.1.4 over om økonomisk ansvar. Om den enkelte virksomhet kan være unntatt fra aksjeloven i medhold av § 18-2 første ledd nr 3, må imidlertid som for samvirkelag vurderes konkret.

Dersom bare kommuner er medlemmer, vil samarbeidet likevel allerede være unntatt i medhold av § 18-2 første ledd nr 1. Unntaket i § 18-2 første ledd nr 3 kan være praktisk dersom det er tale om å inngå samarbeid med andre enn kommuner.

### **5.3 ANSVARLIGE SELSKAPER ETTER SELSKAPSLOVEN**

#### **5.3.1 Allment om ansvarlige selskaper etter selskapsloven**

Karakteristisk for et ansvarlig selskap er at deltakerne har et ubegrenset ansvar for selskapsgjelden. Selskapsformen er regulert i lov av 21. juni 1985 nr 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven).

Hovedregelen etter selskapsloven § 2-4 første ledd er at selskapsdeltakerne svarer en for alle og alle for en for selskapets forpliktelser, dvs. at deltakerne svarer solidarisk for selskapsgjelden. Selskapsloven tillater imidlertid at det avtales avvikende former for ubegrenset deltakeransvar, og et hovedalternativ er at det avtales at deltakerne har et ubegrenset ansvar for deler (prosentdeler eller brøkdeler) av selskapsgjelden forutsatt at delene til sammen utgjør selskapets samlede forpliktelser, jf selskapsloven § 1-1 første ledd siste punktum. Denne type av ansvarlig selskap betegnes ofte som ansvarlig selskap med delt ansvar eller pro-rata selskap.

Selskapsloven gjelder også for kommandittselskaper, dvs. selskaper hvor minst én deltaker har et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser og minst én annen deltaker har et begrenset ansvar med en fastsatt sum for selskapets forpliktelser. Utvalget er ikke kjent med at kommandittselskapsformen er noen aktuell selskapsform for kommuner, og vil ikke komme nærmere inn på denne selskapsformen.

#### **5.3.2 Selskapets ledelse og selskapsmøte**

Selskapets eneste obligatoriske organ er selskapsmøtet. Dette har myndighet til å behandle og ta beslutning i alle saker som vedrører selskapet. Selskapslovens ordning er at samtlige deltakere i selskapet skal være medlemmer av selskapsmøtet. Videre er lovens ordning at det bare er deltakerne som har stemmerett på selskapsmøtet, og som utgangspunkt må samtlige deltakere ha stemt for et forslag for at det skal bli vedtatt. I selskapsavtalen kan det imidlertid avtales andre stemmerettsregler, og avgjørelsesmyndigheten kan legges til et flertall av møtedeltakerne.

Det kan avtales at et ansvarlig selskap skal ha styre og/eller daglig leder. Hvor dette er avtalt har selskapsmøtet instruksjonsrett og omgjøringsrett overfor alle vedtak som treffes av styret og/eller daglig leder. I ansvarlige selskap med styre må dette overlates den alminnelige forvaltningen av selskapet. Styret i ansvarlige selskaper vil med andre ord ha den samme myndighet som styret i et aksjeselskap.

Er det avtalt at selskapet skal ha daglig leder, skal denne forestå den daglige ledelse av selskapet. Daglig leder er underlagt styret, men ansettes av selskapsmøtet.

Selskapsloven gir de ansatte representasjonsrett i ansvarlig selskaps styrende organer etter samme prinsipper som gjelder i aksjeselskap. Det er imidlertid én markert forskjell. De ansattes representanter i selskapsmøtet har bare møte-, tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. I styret har derimot de ansattes representanter fulle rettigheter.

#### **5.3.3 Allment om forholdet mellom interkommunale selskaper med ubegrenset deltakeransvar og selskapsloven**

Kommuner og fylkeskommuner har i lang tid dannet sammenslutninger sammen med andre kommuner og fylkeskommuner (interkommunale selskaper) hvor delta-



kerne har et ubegrenset deltakeransvar. Bestemmelser om slike interkommunale sammenslutninger kom inn i kommunelovgivningen ved kommunelovene av 1921, der det i lov om kommunestyre på landet og lov om kommunestyre i byene hhv §§ 32 og 34 het at:

«To eller flere kommuner kan opprette et felles styre til løsning av en kommunal oppgave; til dette styre kan overdrages den myndighet som vedkommende kommuner blir enige om innbyrdes, eller som fastsettes etter hvad lov foreskriver om slike tilfelle.»

Før dette tidspunkt var det interkommunale samarbeid ikke særskilt lovhjemlet.

Flere av de interkommunale sammenslutningene faller inn under selskapslovens definisjon av ansvarlig selskap, ved at de driver «en økonomisk virksomhet» i selskapslovens forstand, jf selskapsloven § 1-1 første ledd som gjør dette til et vilkår for at loven skal gjelde. Interkommunale selskaper med ubegrenset deltakeransvar er imidlertid etter selskapsloven § 1-1 femte ledd unntatt fra selskapsloven med mindre det er avtalt at loven skal gjelde. Hvor et interkommunalt selskap i samsvar med lovens § 1-1 femte ledd er unntatt fra selskapsloven, vil selskapsforholdet være regulert av kommuneloven § 27 og selskapsavtalen, samt ulovfestet selskapsrett og eventuelt analogisk bruk av selskapsloven.

Om unntaket fra selskapsloven i lovens § 1-1 femte ledd heter det blant annet følgende i Ot.prp. nr 52 (1985-86) s. 2:

«For interkommunale selskaper opprettet etter kommunestyreloven § 29 og selskaper opprettet etter fylkeskommuneloven § 31 har departementet kommet til at disse bør unntas fra selskapsloven. Etter departementets mening er det verken påkrevd eller hensiktsmessig at selskapsloven skal gjelde for disse selskapene. De selskapene det gjelder er underlagt reglene i kommune- og fylkeskommuneloven og den praksis som har utviklet seg omkring disse lovene. De regler som her gjelder er til dels av offentligrettslig karakter og synes best å ivareta de særlige behov som her gjør seg gjeldende. Det vises f.eks. til at kommunestyre- og fylkeskommunestyreloven gir adgang til å delegerer kommunal og fylkeskommunal myndighet til selskapene, jf kommunestyreloven § 29 og fylkeskommuneloven § 31. Videre gjelder budsjettreglene i kommunestyreloven § 50 og fylkesmannens kontroll etter kommunestyreloven § 59 for selskaper opprettet etter kommunestyrelovens § 29. For selskaper opprettet i medhold av fylkeskommuneloven § 31 gjelder tilsvarende regler etter lovens §§ 47 og 60. Det kan være vanskelig å gjennomføre disse reglene dersom selskapsloven skal gjelde.

En anvendelse av selskapsloven på de nevnte selskapene vil videre kunne føre til at det oppstår uklare spørsmål om hvor langt selskapsloven rekker hvis det oppstår motstrid eller annen konflikt med kommune- og fylkeskommunestyrelovens regler.

Et unntak som gjør det klart at selskaper som nevnt faller utenfor selskapslovens virkeområde, passer også best med reguleringen i den øvrige selskapsrettslige lovgivning. Selskapene er uttrykkelig unntatt fra aksjelovens virkeområde etter § 18-2 første ledd nr 1, som bygger på tilsvarende unntak i § 4 nr 1 i den tidligere aksjeloven av 1957. Det gjør seg ikke gjeldende særlige grunner som kan tale for at selskapene skal behandles forskjellig alt etter som de er organisert som selskap med begrenset ansvar eller selskap hvor deltakerkommunene har fullt ansvar for selskapsforpliktelsene.

Departementets lovforslag gjør det klart at unntaket for kommunale og fylkeskommunale selskaper gjelder der disse er dannet for å fremme «økonomiske fellesinteresser». Der hvor selskapene ikke driver økonomisk virk-

somhet, faller de allerede av denne grunn utenfor området for selskapsloven, jf § 1-1 første ledd.

Den foreslåtte bestemmelsen er ikke til hinder for at kommuner eller fylkeskommuner organiserer virksomhet som ansvarlig selskap eller kommandittselskap etter selskapsloven. Dette kan gjøres ved at deltakerkommunene uttrykkelig avtaler at selskapet skal organiseres på denne måten, jf innledningen til det foreslåtte nye femte ledd i § 1-1 som svarer til innledningen i aksjeloven § 18-2.»

Unntaket i selskapsloven § 1-1 femte ledd innebærer at kommuner/fylkeskommuner som stifter et ansvarlig selskap kan velge om de ønsker at selskapsloven skal regulere samarbeidet. Dette innebærer at man i praksis har to selskapsformer for ansvarlige selskaper med kommuner/fylkeskommuner som deltakere.

En forutsetning for at et interkommunalt selskap kan organiseres etter selskapsloven, er at det dreier seg om en økonomisk virksomhet. Dette følger som nevnt av at selskapsloven etter lovens § 1-1 første ledd bare gjelder «økonomisk virksomhet». For interkommunalt samarbeid som ikke har karakter av «økonomisk virksomhet» er derfor samarbeid etter kommuneloven § 27 det eneste alternativ.

Når kommuner/fylkeskommuner etablerer samarbeid etter kommuneloven § 27 er den myndighet som kan legges til en interkommunal sammenslutning begrenset til «virksomhetens drift og organisering», jf kommuneloven § 27 første ledd. En slik begrensning gjelder ikke for den myndighet som deltakerne i et ansvarlig selskap etter selskapsloven kan overføre til selskapsmøtet og eventuelt styret i et ansvarlig selskap.

#### 5.3.4 Forholdet til kommuneloven § 51 om kommunalt garantiansvar

Etter kommuneloven § 51 gjelder et generelt forbud mot at kommuner stiller garanti for økonomisk risiko som er knyttet til noens næringsvirksomhet. I et ansvarlig selskap kan en selskapskreditor som ikke får oppfyllelse av selskapet ved forfall etter selskapsloven § 2-4, gjøre deltakerne ansvarlige for selskapets forpliktelser. I ansvarlig selskap med solidaransvar kan den enkelte deltaker av kreditor gjøres ansvarlig for hele forpliktelsen, også for den delen som etter selskapsforholdet skal bæres av de øvrige selskapsdeltakerne. Hvor det er avtalt delt ansvar (pro-rata selskap) kan kreditor bare gjøre den enkelte deltaker ansvarlig for vedkommendes del av selskapsgjelden.

Det fremgår av det som er sagt i avsnittet over at selskapsformen ansvarlig selskap med solidaransvar har mye til felles med en garantiforpliktelse hvor den enkelte deltaker overfor selskapskreditorene garanterer for selskapets og de øvrige deltakernes forpliktelser i selskapsforholdet. Når det gjelder kommuner og fylkeskommuner som deltakere i ansvarlig selskap med solidaransvar, reiser dette et spørsmål i forholdet til garantiforbudet i kommuneloven § 51. Spørsmålet hadde også betydning i forhold til den tidligere kommuneloven som åpnet for at kommuner med departementets godkjennelse kunne påta seg garantiansvar.

Utvalget kan ikke se at forholdet mellom kommunelovens garantiforbud og kommunal deltakelse i ansvarlige selskap med et solidaransvar er avklart. Spørsmålet er ikke drøftet i forarbeidene til de aktuelle lovbestemmelsene, og har heller ikke vært tatt opp i departementets praksis eller i juridisk litteratur på området.

For utvalgets arbeid er det ikke nødvendig å ta noe klart standpunkt til forholdet mellom garantiforbudet i kommuneloven § 51 og kommunal deltakelse i ansvarlig selskap med solidarisk deltakeransvar. I *"Behovet for ny lovgivning"* i kapittel 10 pkt. 10.7 vil imidlertid utvalget gjøre rede for sin vurdering av hvordan spørsmålet bør reguleres.

### 5.3.5 Forholdet mellom selskapsloven og kommuneloven

Etter selskapsloven § 1-1 første ledd er det selskapsloven som gjelder for ansvarlig selskap. Hvor to eller flere kommuner danner et ansvarlig selskap og avtaler at selskapsloven skal gjelde, er det dermed selskapsloven, og ikke kommunelovens regler som gjelder for selskapsforholdet.

Denne rollefordelingen mellom selskapsloven og kommuneloven harmonerer også med kommuneloven § 2 som fastsetter at kommuneloven gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet.

Inntil kommuneloven av 1992 hadde kommunelovgivningen en egen bestemmelse som uttrykkelig gjorde enkelte av kommunelovens bestemmelser gjeldende også for interkommunale sammenslutninger som var egne rettssubjekter. Bestemmelsen ble gjort gjeldende for interkommunale sammenslutninger i 1933. I kommunestyreløven av 1954 hadde bestemmelsen som er inntatt i denne lovens § 65 følgende ordlyd:

«Bestemmelsene i denne lovs §§ 51 - 57 gjelder tilsvarende for selskaper og andre sammenslutninger når det bare er kommuner som er deltakere, og deltakerne har ansvar for gjelden.»

Bestemmelsene i §§ 51 - 57 omhandlet låneopptak, garantistillelser, begrensninger i adgangen til å pantsette for andres gjeld, begrensningene i adgangen til å ta utlegg og arrest i kommunens eiendom, begrensningene i adgangen til å foreta motregning overfor kommunen og forbud mot overdragelse av krav på skatt og avgifter, bestemmelser om at en kommune ikke kan tas under konkursbehandling eller innlede gjeldsforhandling og bestemmelser om betalingsinnstilling.

Kommuneloven av 1992 har ingen tilsvarende bestemmelse som § 65 i 1954-loven. Noen begrunnelse for hvorfor bestemmelsen ikke ble tatt inn i den nye loven, fremgår verken av NOU 1990:13 eller Ot.prp. nr 42 (1991-92) som er de sentrale forarbeidene til loven. Det er derfor vanskelig å fastslå hva som var bakgrunnen for at bestemmelsen ble fjernet fra kommunallovgivningen. En nærliggende konsekvens av endringen synes imidlertid uansett å være at ingen av kommunelovens regler gjelder for ansvarlig selskap etter selskapsloven slik at det nå er selskapets egne organer som kan ta opp lån uavhengig av kommunelovens bestemmelser. Det kan diskuteres om dette er en heldig løsning, særlig i ansvarlige selskaper med solidaransvar. I det ubegrensede solidaransvaret ligger det en mulighet for økonomisk ansvar for deltakerkommunene som økonomibestemmelsene i kommuneloven kap. 9 har til formål å verne mot, se ellers pkt. 5.3.4, om forholdet til kommuneloven § 51.

Selv om det interkommunale ansvarlige selskapet i seg selv ikke omfattes av kommunelovens regler, kan det spørres om det ikke følger direkte av kommuneloven at blant annet reglene om låneopptak i kommuneloven § 50, reglene om garantiforpliktelser og pantsetting for andres gjeld i § 51 og andre av økonomibestemmelsene i kommuneloven kap. 9 gjelder direkte for kommunen i egenskap av selskapsdeltaker. En konsekvens av et slikt syn, måtte i tilfelle være at en kommune som selskapsdeltaker ikke kan stemme for at selskapet tar opp lån uten at vilkårene i kommuneloven § 50 er oppfylt, eller at selskapet avgir garantiforpliktelse eller foretar pantsetting i strid med regelen i § 51. En ytterligere konsekvens av et slikt syn kan være at en kommune heller ikke kan akseptere å overlate myndighet i selskapet til et flertall som kan pådra kommunen forpliktelser. Når det gjelder forholdet til garantiforbudet i § 51 vises forøvrig til punkt 5.3.4.

Utvalget finner det tvilsomt om en kommune som selskapsdeltaker i ansvarlig selskap etter selskapsloven er underlagt reglene i kommuneloven kap. 9 med slike

konsekvenser som er antydnet i avsnittet over. Dette henger blant annet sammen med at selskapsloven § 1-1 femte ledd åpenbart forutsetter at en kommune kan være deltaker i selskaper etter selskapsloven, og slike begrensninger som er antydnet i avsnittet over vil begrense sterkt den praktiske muligheten for slik deltakelse.

Utvalget ser det heller ikke på dette punkt nødvendig å trekke noen klar konklusjon fordi utvalget mener at kommuner og fylkeskommuner under enhver omstendighet ikke bør få delta i ansvarlig selskap etter selskapsloven, se "*Behovet for ny lovgivning*" i kap. 10 punkt 10.7 og 10.8.

### 5.3.6 Særlig om deltakelse i ansvarlig selskap sammen med private

I den grad kommuners deltakelse i ansvarlige selskaper etter selskapsloven har vært drøftet, har det hovedsakelig dreid seg om sammenslutninger med utelukkende kommuner som deltakere. Spørsmålet om kommunal deltakelse i ansvarlige selskaper sammen med private er svært sparsomt berørt. Det er imidlertid vanskelig å finne holdepunkter for at kommuner skulle være avskåret fra slik deltakelse.

Ot. prp. nr 42 (1991-92) synes å forutsette at kommuner har slik adgang, jf s. 115 der det heter følgende: «Det antas at det som utgangspunkt ikke er noe til hinder for kommunal/fylkeskommunal deltakelse i ansvarlige selskaper sammen med private.» En uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling synes å bygge på den samme oppfatning, se sak 701/81 886/81, der det om Engerdal kommunes deltakelse i sameiet Femund Turistsenter bl.a. heter: «Justisdepartementet antar at det etter gjeldende rett ikke kan oppstilles noe forbud mot at kommuner påtar seg et ubegrenset solidaransvar ved deltakelse i private foretak». I samme uttalelse problematiseres imidlertid forholdet til kommunelovens bestemmelser om statlig godkjenning av visse disposisjoner, særlig låneopptak og garantistillelse. Om dette heter det:

«Beslutning om å delta i privat foretak vil imidlertid kunne falle inn under kommunestyreloven § 59, og samtykke fra kompetent statlig myndighet må da innhentes. Slik beslutning vil også kunne medføre låneopptak eller garantistillelse som bare kan skje innen rammen av kommunestyreloven §§ 51 og 52. Det kan forøvrig også reises spørsmål om det at kommunen blir ansvarlig for selskapets gjeldsforpliktelser i sin helhet også ut over den andel den skal svare for etter sameieavtalen, kan sies å innebære en garantistillelse etter kommunestyreloven § 52, jf § 59 nr 1 annet alternativ. Tilsvarende spørsmål har vært reist i forhold til aksjeloven § 12-10 som bl.a. begrenser et aksjeselskaps adgang til å stille sikkerhet for aksjonærenes forpliktelser. Man har imidlertid kommet til at denne bestemmelsen i alminnelighet ikke får anvendelse når aksjeselskapet trer inn i et ansvarlig selskap sammen med selskapets aksjonærer. På bakgrunn av den forholdsvis vide formuleringen i § 52 nr 1 har spørsmålet ikke stor praktisk betydning, og uten nærmere holdepunkter finner departementet ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet i denne omgang.»

Justisdepartementet sa seg ellers «enig med Kommunal- og arbeidsdepartementet i at det kan være betenkelig at en kommune påtar seg et ubegrenset solidaransvar ved deltakelse i private foretak». I den konkrete saken ble det derfor antatt at kommunen burde vurdere andre former for deltakelse. Bl.a. ble det antydnet at en løsning kunne være at kommunen først dannet et aksjeselskap og deretter lot selskapet stå som eier av andelen i sameiet.

Spørsmålet om kommunelovens bestemmelser om låneopptak og garantier gjelder for kommuner dersom de deltar i ansvarlige selskaper sammen med private,

står ikke i en vesentlig annen stilling enn når det gjelder det tilsvarende spørsmål for ansvarlige selskaper med utelukkende kommuner som eiere, se pkt. 5.3.3 og 5.3.4.

## 5.4 STIFTELSE

### 5.4.1 Innledning

En stiftelse karakteriseres ved at en formuesverdi er stilt til disposisjon for å fremme et bestemt formål av ideell, humanitær, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art. Stiftelsene er egne rettssubjekter, og kan som sådan inneha rettigheter og plikter. Stiftelsene karakteriseres videre ved at de er selveiende. Dette innebærer at det ikke er noen utenforstående som eier stiftelsens formue, svarer for stiftelsens gjeld eller i kraft av eierposisjon kan utøve styringsrett over stiftelsen eller ha rett til andel i stiftelsens overskudd.

Stiftelsene er regulert i lov av 23. mai 1980 nr 11 om stiftelser m.m. (stiftelsesloven).

En stiftelse dannes ved at en stifter stiller en formuesverdi til rådighet for et nærmere bestemt formål (stiftelsesloven § 2). En kommune kan være stifter av en stiftelse, alene eller sammen med andre.

Av betydning for stiftelser som er opprettet av kommuner eller fylkeskommuner, er imidlertid stiftelsesloven § 3 første ledd som gir Justisdepartementet myndighet til i det enkelte tilfellet å bestemme at stiftelsesloven ikke skal gjelde for stiftelser som helt eller delvis er opprettet av et offentlig organ.

Utenfor stiftelsesloven faller etter lovens § 3 annet ledd «... fond som offentlige organ har avsatt til bestemt formål ved bevilgning eller avgiftspålegg». Bestemmelsen gir imidlertid vedkommende myndighet hjemmel til å bestemme at slike offentlige fond likevel skal omfattes av stiftelsesloven. For fond som er opprettet av kommuner/fylkeskommuner, vil kommunestyret, eventuelt fylkestinget, med hjemmel i bestemmelsen kunne bestemme at slike offentlige fond skal gå inn under stiftelsesloven. Bestemmelsen i stiftelsesloven § 3 annet ledd tar sikte på offentlige «fond», «institusjoner» mv. som ikke er stiftelser i lovens forstand, men som likevel har flere eller færre likhetstrekk med stiftelser. Bestemmelsen har i følge forarbeidene (Ot.prp. nr 3 (1979-80) s. 38 og NOU 1975:63 s. 124-125) til hensikt å gjøre det mindre nødvendig å ta prinsipielt standpunkt til den ofte uklare grensen mellom stiftelser opprettet av det offentlige og andre offentlige innretninger mv. som stiftelsesloven i utgangspunktet ikke gjelder for.

### 5.4.2 Offentlige og private stiftelser

Stiftelsesloven skiller mellom to hovedtyper av stiftelser; offentlige og private. Forskjellen mellom offentlige og private stiftelser knytter seg ikke til om stiftelsen er opprettet av eller har en annen tilknytning til et offentlig organ, men om den er offentlig stadfestet, jf stiftelsesloven § 14.

Vilkårene for å få offentlig stadfestelse er etter lovens § 16 blant annet at stiftelsen har en viss allmenn interesse. I dette ligger at formålet ikke må være av helt privat karakter eller ta sikte på å tilgodese en snever krets av personer. Videre er det et krav at stiftelsens forvaltningskapital står i et rimelig forhold til formålet, og grunnkapitalen må ha en viss størrelse som fastsettes av Kongen (pr. 01.01.95 kr 50.000,- for private stiftelser som ikke er næringsdrivende, og kr 200.000,- for øvrige stiftelser). Grunnkapitalen skal dessuten være urørlig og minst 10 % av kapitalavkastningen skal vanligvis legges til kapitalen.

Forskjellen mellom offentlige og private stiftelser ligger først og fremst i at de offentlige stiftelsene er undergitt offentlig tilsyn etter nærmere bestemmelser fast-

satt av Justisdepartementet i forskrift om offentlige stiftelser av 10. oktober 1990. Tilsynet går blant annet ut på å se til at stiftelsens virksomhet utøves lovlig og i samsvar med formålet og vedtektene, at verdiene forvaltes og plasseres i samsvar med reglene i forskriften og at stiftelsen fører regnskap og underkaster seg revisjon slik det er bestemt i lov og forskrifter.

Også private stiftelser står under et visst tilsyn av det offentlige. Fylkesmannen har etter stiftelsesloven § 22 en viss adgang til å iverksette granskning for å bringe på det rene om stiftelsen forvaltes i samsvar med lov, forskrifter og stiftelsens vedtekter.

### 5.4.3 Næringsdrivende og ikke-næringsdrivende stiftelser

Stiftelsesloven skiller videre mellom næringsdrivende stiftelser og stiftelser som ikke driver næringsvirksomhet. For styret og forretningsfører i næringsdrivende stiftelser gjelder etter lovens § 28 reglene om styre og administrerende direktør i aksjeselskaper tilsvarende. Videre er næringsdrivende stiftelser underlagt revisjon etter reglene i aksjeloven.

### 5.4.4 Særlig om stiftelser med kommunal tilknytning

#### 5.4.4.1 *Kompetanse til å opprette stiftelsen*

Et sentralt element i dannelsen av en stiftelse er som nevnt at stiftelsen blir tilført en grunnkapital. Hvor det er en kommune som er stifter, og grunnkapitalen skal tilføres av kommunens midler, må dette ha grunnlag i et budsjettvedtak. Hvis en bestående kommunal virksomhet skal overføres til stiftelsen, må dette, på tilsvarende måte som når en kommunal virksomhet overføres til aksjeselskap, uavhengig av budsjettbehandlingen ha grunnlag i et vedtak av kommunestyret selv. Den umiddelbare gjennomføringen av etableringen av stiftelsen og myndigheten til å representere kommunene i denne forbindelse, kan imidlertid delegeres til kommunens administrasjon.

#### 5.4.4.2 *Styring av stiftelser*

Som nevnt over karakteriseres stiftelsene ved at de er selveiende institusjoner. Dette innebærer at ingen, heller ikke en kommune som har skutt inn grunnkapitalen, i kraft av eiendomsrett kan utøve styring over stiftelsens virksomhet.

Etter stiftelsesloven § 5 skal enhver stiftelse ha et styre, og etter lovens § 6 skal stiftelsens vedtekter alltid angi hvordan styret dannes. I stiftelser med tilknytning til en kommune kan kommunen på ulike måter sikres innflytelse over styresammensetningen. Det kan f.eks. fastsettes at styret, eventuelt et visst antall av styremedlemmene skal oppnevnes av kommunen, at kommunen skal godkjenne styremedlemmer, eller at det stilles kvalifikasjonskrav til styremedlemmene.

Hvor en stiftelse får kommunal støtte, kan det stilles vilkår for støtten. Slike vilkår kan gjelde styresammensetningen, bruken av stiftelsens midler mv. Forutsetningen er at vilkårene kan oppfylles innenfor rammen av stiftelsens vedtekter.

Det er ikke uvanlig at en stiftelse ved siden av styret, også har andre organer, f.eks. et råd eller et representantskap. På tilsvarende måte som for styret, kan også kommunen gis oppnevningsrett mv. til slike organer.

#### 5.4.4.3 *Forvaltningen av stiftelsesmidler*

Det kan være hensiktsmessig at kommunens administrasjon utfører administrative oppgaver for stiftelser med kommunal tilknytning. Stiftelsens midler må imidlertid

holdes atskilt fra kommunens midler, jf stiftelsesloven § 12 første ledd som fastsetter at en stiftelses eiendeler skal holdes atskilt fra andre midler. Etter stiftelsesloven § 12 første ledd annet punktum kan imidlertid flere stiftelsers midler, etter tillatelse fra fylkesmannen legges under fellesforvaltning. Slik fellesforvaltning kan bl.a. være hensiktsmessig hvor kommunen forestår administrasjonen av flere stiftelser med kommunal tilknytning.

#### 5.4.4.4 Regnskaps- og revisjonsplikt

Etter stiftelsesloven § 10 har enhver stiftelse regnskapsplikt etter regnskapsloven, og årsoppgjør og revisjonsberetning skal sendes fylkesmannen.

Når det gjelder revisjonsplikten, inneholder stiftelsesloven § 11 nest siste ledd, slik bestemmelsen lyder etter endringen ved lov 7. april 1995 nr 14, en adgang til å velge kommune- eller fylkesrevisjonen som stiftelsens revisor. Særordningen gjelder for stiftelser hvor én eller flere kommuner eller en fylkeskommune har betydelig styringsfunksjon i forhold til stiftelsen, så som ved rett til å velge eller oppnevne styret eller et flertall i styret eller stiftelsens virksomhet i vesentlig grad er basert på tilskudd eller bevilgning fra kommune eller fylkeskommune.

#### 5.4.4.5 Inhabilitet

Etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) er en kommunal tjenestemann inhabil i en forvaltningssak hvor en stiftelse han eller hun har ledende stilling i eller er medlem av styret i er part.

Mens forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) gjelder habilitet som offentlig tjenestemann, har stiftelsesloven § 7 en inhabilitetsbestemmelse som gjelder for en stiftelses styremedlemmer og forretningsfører. Etter bestemmelsen kan et styremedlem mv. bli inhabil hvis vedkommende har «stilling eller tillitsverv i en privat eller offentlig institusjon, organisasjon eller et foretak som har økonomisk eller annen fremtredende interesse i saken, eller når han i slik egenskap tidligere har deltatt i behandling i saken». I bestemmelsens siste punktum er det imidlertid gjort unntak fra dette hvis saken i det vesentlige gjelder bruken av midler fra det offentlige. Siste punktum tar blant annet sikte på situasjoner hvor driften av en institusjon bekostes av det offentlige. I slike tilfeller vil det ofte være hensiktsmessig at offentlige tjenestemenn får plass i styret i institusjonen (stiftelsen) for å samordne institusjonens (stiftelsens) og det offentliges interesser. Unntaksbestemmelsen for saker som i det vesentlige gjelder bruken av midler fra det offentlige fastslår at det offentliges styrerepresentant i disse tilfellene ikke vil være inhabil i saker som gjelder bruk av midler som kommer fra det offentlige.

Det kan imidlertid oppstå andre typer habilitetskonflikter i stiftelser med kommunal tilknytning hvor kommunen er representert i styret. Det gjelder f.eks. utbyggingssaker og lokaliseringssaker hvor vedkommende tjenestemann kan tenkes å være inhabil såvel i kommunen som i stiftelsens styre.

#### 5.4.4.6 Forholdet til forvaltningsloven og offentlighetsloven

Spørsmålet om forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for en stiftelse, må avgjøres med utgangspunkt i om stiftelsen kan anses som «et organ for stat eller kommune», jf forvaltningsloven § 1 annet punktum og offentlighetsloven § 1 første ledd annet punktum. Som hovedregel vil egne rettssubjekter falle utenfor offentlighetsloven og forvaltningsloven. I enkelte tilfeller vil imidlertid en stiftelse med kommunal tilknytning ut fra en konkret vurdering bli ansett som et organ for kommunen. Ved bedømmelsen må det blant annet legges vekt på om stiftelsens virk-

somhet kan ses som et redskap for kommunens service- eller tjenesteyting overfor innbyggerne, om stiftelsen får økonomisk støtte fra kommunen eller om kommunen utfører administrative oppgaver for stiftelsen.

#### 5.4.4.7 Rådigheten over stiftelsens midler

Som nevnt over er en stiftelse selveiende, og selv om en stiftelse er finansiert med offentlige midler eller kommuneforvaltningen utfører administrative oppgaver for stiftelsen, gir ikke dette kommunen grunnlag for fritt å råde over stiftelsens midler. En stiftelses midler skal brukes til å fremme stiftelsens formål. Dette innebærer at stiftelsens midler ikke kan benyttes til andre formål, herunder kommunale tiltak som ikke omfattes av formålet.

Eierne av et aksjeselskap kan etter nærmere regler i aksjeloven oppløse selskapet og overføre selskapets midler til personlige formål. Ettersom en stiftelse ikke har eiere, er det ingen som i kraft av eierskap kan oppløse en stiftelse og overføre midlene til seg selv.

Hvis en stiftelses midler skal benyttes til andre tiltak enn det stiftelsens formål gir rom for, må stiftelsen omdannes etter reglene i stiftelsesloven kap. VI. Etter stiftelsesloven § 37 kan det i den disposisjonen som oppretter stiftelsen, utpekes noen som skal ha kompetanse til å omdanne stiftelsen. Dette kan være stiftelsens styre eller et annet organ, men også en utenforstående, f.eks. kommunen. Når det er fastsatt egne omdanningsregler i vedtektene, vil det bero på tolkning av disse hvor langt omdanningskompetansen går. Etter stiftelsesloven § 37 kan stifteren ikke gis fri skjønnsmessig myndighet til å beslutte omdanning. Dette innebærer blant annet at når en kommune oppretter en stiftelse, kan kommunen ikke forbeholde seg en fri skjønnsmessig adgang til å endre stiftelsens formål, eventuelt oppløse stiftelsen og så tilbakeføre midlene til kommunen til fri benyttelse.



## KAPITTEL 6

**Organisasjonsformer i praksis - utbredelse og erfaringer****6.1 INNLEDNING**

Utvalget har i *"Kommunal virksomhet - organisering innenfor kommunelovens system - gjeldende rett"* i kap. 4 og 5 redegjort for hvilke organisasjonsalternativer som finnes for kommunal og fylkeskommunal virksomhet. I dette kapitlet vil utvalget gjøre nærmere rede for hvilke organisasjonsformer som blir brukt i praksis og kommunenes erfaringer med disse.

Fremstillingen bygger på de undersøkelser som det er gjort rede for nedenfor supplert med den erfaring og de inntrykk utvalgets medlemmer selv sitter inne med på området.

I samsvar med mandatets pkt. 6 har utvalget søkt å kartlegge omfanget av kommuners og fylkeskommuners etablering av privatrettslige sammenslutninger for forskjellige typer av virksomheter. På bakgrunn av at det var relativt kort tid siden kommuneloven av 1992 trådte i kraft, har utvalget ment at en kartlegging ville si mer om hvorledes kommunene og fylkeskommunene organiserte sin virksomhet etter den tidligere kommunestyrelov, enn hvorledes de ønsket å organisere den med de muligheter som nåværende lov gir. Enn videre kom utvalget i arbeid før endringene i særlovgivningen for kommuner og fylkeskommuner var behandlet i Stortinget og trådt i kraft. På denne bakgrunn fant utvalget det ikke riktig å nedlegge et betydelig arbeid når det gjaldt denne delen av mandatet. Utvalget engasjerte imidlertid forsker Jarle Weigård ved NORUT Samfunnsforskning A/S til å foreta en undersøkelse av et mindre antall kommuner og fylkeskommuner (8 kommuner av forskjellig størrelse og 2 fylkeskommuner) og deres valg av og erfaring med organisasjonsformer for forskjellige typer av virksomhet. Undersøkelsen ble foretatt i 1993 («Weigård, 1993») og ble gjennomført ved telefonintervjuer av nøkkelpersoner i de aktuelle kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget forela også tilsvarende spørsmål for fylkesmennene, og fikk svar fra ni fylkesmenn. Med en del av svarene fulgte som vedlegg uttalelser fra kommunene i fylket.

Utvalget har i tillegg hatt tilgang på to tidligere foretatte undersøkelser:

1. NIBR-rapport 1991:22 - «Interkommunalt samarbeid - et alternativ til kommunesammenslåing?» Rapporten er utarbeidet av Jarle Weigård og gir en beskrivelse av ulike typiske trekk ved det interkommunale samarbeidet slik det var organisert i perioden for undersøkelsen, 1990/91 («Weigård, 1991»).

2. «Kommunal tjenesteyting mellom liberalistisk retorikk og praktiske realiteter» - en rapport utarbeidet av Atle Midttun, Handelshøyskolen BI, og avgitt i november 1992. Undersøkelsen kartlegger og søker forklaring på organisatoriske endringer i den avgiftsbaserte kommunale tjenesteyting i de 25 største kommuner i landet («Midttun, 1992»).

**6.2 ORGANISASJONSFORMER FOR VIRKSOMHET SOM DRIVES AV ÉN KOMMUNE ELLER FYLKESKOMMUNE****6.2.1 Kommunal etat**

Midttuns undersøkelse («Midttun, 1992») viser at den avgiftsbaserte tjenesteyting som han konsentrerer sin undersøkelse omkring (vann/avløp, renovasjon, parke-

ring, kinoer, havnevesen og energiverk), i stor utstrekning er organisert som en del av en kommunal etat med et utvalg som styringsorgan. Nesten 50 % av disse virksomhetene var organisert slik. Det var særlig fremtredende for virksomheter som vann/avløp, parkering og kinodrift der organisering innen kommunal etat lå på henholdsvis 84 %, 76,5 % og 64 %.

### **6.2.2 Kommunal bedrift - § 26 i kommuneloven av 1954/§ 11 i kommuneloven av 1992**

I Midttuns materiale er ca 20 % av de avgiftsfinansierte tjenestetypene organisert som kommunal bedrift. Dette er en særlig vanlig organiseringsform for havner og energiverk.

Av Weigårds undersøkelse («Weigård, 1993») fremgår at kommunal bedriftsformen også benyttes til andre typer av virksomheter, som f.eks. kulturhus og sandforretning. I noen kommuner utgjør også kommunens skogeiendommer en slik bedrift. Det eksisterer enn videre både vann- og avløpsverk og renovasjonsordninger som er organisert som kommunale bedrifter. Havnene er, som nevnt over, i stor utstrekning organisert som kommunal bedrift, men da med styrer etablert etter § 12 første ledd i lov av 8. juni 1984 nr 51 om havner og farvann (havneloven). En stor bykommune opplyser at både kino, parkeringsselskap, renholdsverk og havnen er etablert som kommunale bedrifter med egne styrer etter kommuneloven § 11. Denne kommunen har imidlertid også noen av sine betydeligste virksomheter innen teknisk sektor organisert som en del av en kommunal etat med et utvalg etablert etter kommuneloven § 10 som styrende folkevalgt organ, i tillegg til at den deltar i interkommunalt samarbeid for å løse kommunale oppgaver.

### **6.2.3 Aksjeselskap**

Mange kommuner har aksjeselskaper som er 100 % eiet av kommunen. Det kan f.eks. dreie seg om kommunale energiverk, tomteselskaper, selskaper med næringsutvikling eller utleie av industri- eller kontorbygg som formål, og vernede bedrifter. Det materialet som utvalget har innhentet fra fylkesmennene, støtter opp om dette bildet - både når det gjelder omfanget av heleide, kommunale aksjeselskaper og når det gjelder hvilke formål disse selskapene har. Der er også eksempler på at store kommuner eier sine egne transportselskaper (rutebilselskaper og sporvognselskaper) organisert som aksjeselskap.

### **6.2.4 Stiftelser**

I de senere år har det vært en økning i tallet på stiftelser der kommuner har bidratt med grunnkapitalen, har vært initiativtaker på annen måte, oppnevner styremedlemmer eller på annen måte engasjerer seg i driften. Når en kommune engasjerer seg i en stiftelse, er det ofte sammen med private interesser, og stiftelsen vil vanligvis ha et eller annet ideelt formål, så som sosialt, kulturelt, undervisning m.v. Det er sjelden at kommuner engasjerer seg i næringsdrivende stiftelser. Et unntak gjelder likevel for næringsdrivende stiftelser som har til formål å skaffe særskilte grupper bolig, så som ungdom, eldre, flyktninger eller personale ved kommunale institusjoner. Det er også tilfeller hvor vernede bedrifter er organisert som stiftelser.

### 6.2.5 Utviklingstendenser

Det har i de senere år gjort seg gjeldende en forskyvning når det gjelder hvilke organisasjonsformer som benyttes. Kommunale virksomheter er i større utstrekning enn tidligere blitt skilt ut fra kommunen og lagt til egne juridiske personer, så som aksjeselskaper. Utvalgets inntrykk er imidlertid at utviklingen ikke kan sies å ha vært dramatisk, og heller ikke helt entydig. Midttuns undersøkelser viser at det av 144 virksomheter som drev kommunal tjenesteyting og som var integrert i en vanlig kommunal etat med kommunalt fast utvalg som styringsorgan, var organisasjonsformen over en 7-års periode opprettholdt for 124 av dem. Endringene var målt over 7-årsperioden 1985-1992. For 20 virksomheter hadde det skjedd en organisasjonsmessig endring, hvorav for 16 av dem i retning av en friere organisasjonsform med løsere tilknytning til de sentrale, kommunale organer. Midttun peker på at «det har i det typiske tilfelle dreiet seg om små endringer i små trinn, f.eks. fra forvaltningsenhet til særbedrift og/eller fra særbedrift til offentlig eide aksjeselskaper. Det er bare ett eksempel på full privatisering, dvs. endring fra organisasjonsmodeller med offentlig kontroll til full privat eiendomsrett...» («Midttun, 1992», s. 15)

## 6.3 INTERKOMMUNALE VIRKSOMHETER

### 6.3.1 Innledning

Av Weigårds første undersøkelse («Weigård, 1991») fremgår at over 60 % av samarbeidsavtalene var hjemlet i særlovgivningen. Disse avtalene gjaldt særlig undervisnings- og helsesektoren, men særlovgivningen var også et aktuelt hjemmelsgrunnlag for oppgaver innen f.eks. forurensning og brannvern.

Den tidligere kommuneloven § 27 om interkommunalt samarbeid var hjemmelsgrunnlaget for etablering av mellom 20 og 30 % av samarbeidet. Særlig var denne organiseringsformen meget benyttet innenfor vann, avløp, renovasjon og annet kommunalteknisk samarbeid, energiforsyning og næringspolitiske tiltak.

Aksjeselskapsformen var benyttet i noe over 10 % av tilfellene og syntes å være særlig aktuelt på samferdselssektoren, energisektoren og innenfor næringspolitisk samarbeid.

Stiftelsene representerte bare 2 % av tiltakene og gjaldt særlig ideelle virksomheter, så som stiftelser med utdannings- og kulturformål (museer, teatre), men det fantes også næringspolitiske tiltak som var organisert som stiftelser.

### 6.3.2 Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven/særlovgivningen

De aller fleste kommuner deltar i ett eller flere interkommunale samarbeidstiltak organisert etter den tidligere kommuneloven § 27 eller etter særlovgivningen. De virksomheter som særlig er aktuelle, er, som nevnt foran, tiltak innenfor vann, avløp og renovasjon og innenfor brannvern, energiforsyning og næringsmiddelkontroll. I tillegg deltar mange kommuner i interkommunalt samarbeid organisert på denne måten innenfor så forskjellige områder som kultur-, reiselivs- og helsesektoren. Både små og store kommuner og fylkeskommuner deltar i interkommunalt samarbeid etter § 27 eller særlovgivningen.

Utvalget er også kjent med at det forekommer interfylkeskommunale tiltak, men dette er neppe en utbredt organiseringsform.

Som utvalget skal komme nærmere inn på i pkt. 6.3.4 kan det for øvrig i de konkrete tilfellene være uklart om et interkommunalt samarbeid er etablert med grunnlag i den tidligere kommuneloven § 27 (nåværende lovs § 27) eller som et selskap med begrenset ansvar, jf aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1.

### 6.3.3 Aksjeselskap

Aksjeselskapsformen har fått en større utbredelse som organiseringsform for interkommunale virksomheter i de senere år. Samtlige kommuner i Weigårds undersøkelse fra 1993 er deltaker i ett eller flere aksjeselskap sammen med andre kommuner og/eller fylkeskommuner. Fremdeles synes det å være slik at denne samarbeidsformen er særlig aktuell på

- samferdselssektoren - ikke bare når det gjelder rene trafikkelskaper, men også når det gjelder bro- og tunnelselskaper og flyhavner. Mange reiselivstiltak er også organisert på denne måten.
- Eneregisektoren og
- næringspolitisk sektor. Her er det aktuelt med aksjeselskapsformen både til rene næringsutviklingselskap, selskaper som driver med utleie av industri- eller kontorbygg og til vernede bedrifter både innenfor sysselsettingssektoren og innenfor PU-sektoren.

Også fylkeskommuner deltar i aksjeselskap sammen med andre kommuner/fylkeskommuner - særlig praktisk er samarbeid i aksjeselskapsformen for trafikkelskapers vedkommende.

### 6.3.4 Interkommunalt selskap med begrenset ansvar, jf aksjelovens § 18-2 første ledd nr 1

Det er utvalgets inntrykk at interkommunale selskaper med begrenset ansvar som med hjemmel i aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 er holdt utenfor aksjeloven, har ganske stor utbredelse. Dette gjelder særlig innenfor infrastrukturen, så som energiverk og selskaper på det kommunaltekniske område, f.eks. vann og renovasjon.

Betegnelsen «andelslag» blir fra tid til annen brukt som betegnelse på interkommunalt selskap med begrenset ansvar. Begrepsbruken er imidlertid ikke klar, og det er utvalgets inntrykk at det fra tid til annen kan være uklart om det som betegnes som et «andelslag» dekker et selskapsforhold med begrenset eller ubegrenset deltakeransvar. Dette henger bl.a. sammen med at deltakerkommunen ikke sjelden har garantert for selskapets lån og/eller underskudd, og selve ansvarsformen kan da være uklar. I tillegg kommer at betegnelsen «andelslag» ikke har noe klart lovfestet innhold hverken i aksjelovgivningen eller kommunallovgivningen, og derfor ikke i loven er knyttet til noen bestemt ansvarsform.

Den uklarhet som utvalget peker på i avsnittet over, kan innebære at det som av deltakerne blir betegnet som «andelslag» ikke nødvendigvis behøver å være et selskap med begrenset ansvar, men kan være et selskap hvor det er avtalt ubegrenset deltakeransvar.

### 6.3.5 Stiftelser

Det er utvalgets inntrykk at det ikke er vanlig at kommuner/fylkeskommuner går sammen om å organisere virksomhet i form av stiftelser. I den grad kommuner eller fylkeskommuner er engasjert i stiftelser, vil det vanligvis være sammen med private interesser, jf pkt. 6.4.

## 6.4 FORMER FOR SAMARBEID MED PRIVATE

Når kommuner eller fylkeskommuner skal samarbeide med private om en virksomhet, vil dette vanligvis være i aksjeselskaps form. Slike samarbeid strekker seg over et vidt spekter av virksomhetstyper. I praksis er det etablert flere energiverk som

både har kommunale og private aksjeeiere. Det samme gjelder en del selskaper innen reiselivssektoren og næringsutvikling, herunder utleie av industri- eller kontorbygg. Ikke sjelden er en lokal bank en sentral samarbeidspartner i slike aksjeselskaper.

Det er også eksempler på at virksomheter med ideelt formål, så som innen kultur og idrett er organisert som aksjeselskap med kommunale og private deltakere. Det er også eksempler på at fylkeskommuner er deltakere i aksjeselskap der det også er private aksjeeiere. Eksempler på dette har man innen samferdselssektoren, men det er også eksempler på slike aksjeselskaper innen f.eks. næringsutvikling og kultur (teater).

Så langt utvalget kjenner til, har ikke kommuner eller fylkeskommuner inngått samarbeid med private gjennom et ansvarlig selskap eller kommandittselskap etter selskapsloven.

Som nevnt foran i pkt. 6.2.4, vil ofte kommuner og fylkeskommuner etablere stiftelser sammen med private organisasjoner eller andre private interesser. Dette er særlig innenfor ideell virksomhet, så som høyere undervisnings- eller forskningsinstitusjoner, museer m.v. Det er også eksempler på at vernede bedrifter og boligstiftelser for særskilte grupper av boligsøkende blir etablert som stiftelser. Ikke sjelden er det private interesseorganisasjoner og foreninger som i slike tilfeller står bak stiftelsen sammen med kommunen.

## **6.5 HENSYN SOM GJØR SEG GJELDENE VED VALG AV ORGANISASJONSFORM**

### **6.5.1 Innledning**

Utvalget har ikke foretatt noen systematisk undersøkelse av hvilke hensyn som i praksis gjør seg gjeldende ved kommunenes og fylkeskommunenes valg av organisasjonsform når det gjelder virksomhet med et større eller mindre element av næringsvirksomhet i seg. Trolig vil en slik undersøkelse heller ikke frembringe noen klare resultater. I sin undersøkelse fra 1992 søkte Midttun å finne ut hvilke typer av kommuner som tok i bruk mer fristilte organisasjonsmodeller for deler av sin virksomhet. Han reiste i denne forbindelse spørsmålet om valg av organisasjonsform hadde politisk-ideologisk forankring, om valg av organisasjonsform kunne forklares utfra beliggenhet eller kommunens størrelse eller om valget var begrunnet i mer samfunnsøkonomiske betraktninger. Midttuns hovedkonklusjon var at de tre forholdene bare i begrenset utstrekning kunne forklare valg av organisasjon, selv om samfunnsøkonomiske argumenter ofte synes å bli tillagt størst vekt. Midttuns hovedinntrykk var at organiseringsvalgene ofte var en følge av lokale forhold.

I det følgende vil utvalget gjøre rede for noen hovedhensyn som utvalget har inntrykk av gjør seg gjeldende ved valg av organisasjonsform for den type virksomheter utvalgets mandat omfatter.

### **6.5.2 Kommunal etat/kommunal bedrift**

Det naturlige utgangspunktet for virksomhet som drives av en kommune alene, vil være at virksomheten organiseres som en kommunal etat eller en del av en kommunal etat. Dette er kommunelovens normale organisasjonsform for kommunal virksomhet, og krever derfor vanligvis ikke noen særskilt begrunnelse eller vurdering fra kommunens side. Når det gjelder mer forretningsmessig preget virksomhet, kan det imidlertid være aktuelt å foreta en nærmere vurdering av organisasjonsformen. Hvor en virksomhet dekker et viktig behov hos kommunens innbyggere som ikke på noen tilfredsstillende måte kan overlates til noen private tjenesteytere, vil det ofte

være ønskelig med en nær tilknytning til kommunens politiske og administrative ledelse. Dette vil særlig være tilfelle hvor virksomheten ikke er økonomisk selv bærende, men har behov for overføring av midler fra kommunekassen i større eller mindre utstrekning. Hvor en virksomhet er av sammensatt karakter, så som hvor virksomheten dels har elementer av kommunal service- og tjenesteyting og dels elementer av myndighetsutøving, vil dette også være et element som taler for å organisere virksomheten som en kommunal etat eller en del av kommunal etat.

Når det gjelder valget mellom å organisere virksomheter innenfor en kommunal etat, eller som kommunal bedrift etter gjeldende kommunelov § 11, har utvalget ikke grunnlag for å si noe mer konkret om dette valget. Formen kommunal bedrift vil nok imidlertid ofte bli sett på som en mellomform mellom kommunal etat og utskilling av virksomheten i et eget rettssubjekt. For noen virksomheters del kan imidlertid etableringen som kommunal bedrift ha sammenheng med at slike bedrifter kan ha sine egne budsjetter og regnskaper innenfor rammen av kommunens budsjett og regnskap.

### 6.5.3 Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven/særlovgivningen

De forhold som utvalget har pekt på når det gjelder organisering av kommunal virksomhet, har også betydning når det gjelder organiseringen av interkommunalt samarbeid. Valget vil i praksis her vanligvis stå mellom å organisere samarbeidet som et aksjeselskap etter aksjeloven, interkommunalt selskap med begrenset ansvar, jf aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 eller som et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27.

Hvor virksomheten er basert på bidrag fra deltakerkommunene, og virksomheten har karakter av tjeneste- eller serviceyting, ofte med elementer av samfunnsstyring og myndighetsutøvelse, vil hensynet til deltakerkommunenes mulighet for innsyn i virksomheten og politisk styring bli tillagt stor vekt, mens hensynet til forretningsmessig frihet for ledelsen har mindre betydning. I slike tilfeller vil interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 være nærliggende.

Et spesielt forhold som gjør seg gjeldende etter kommuneloven av 1992 er hensynet til kommunal garantistillelse. Etter den nye kommuneloven § 51 gjelder et generelt forbud mot at kommuner garanterer for økonomiske forpliktelser i tilknytning til utøvelse av næringsvirksomhet. Forbudet gjelder også for rent interkommunale aksjeselskaper eller interkommunale selskaper med begrenset ansvar som med hjemmel i aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 ikke er organisert som aksjeselskap. Dette kan være et moment som tilsier at virksomheter som tidligere ville blitt organisert som aksjeselskap eller interkommunalt selskap etter aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 med garantier fra deltakerne, i dag blir organisert som kommunalt selskap med ubegrenset deltakeransvar.

Noen av de særlover som har betydning for kommunal virksomhet, har egne bestemmelser om interkommunalt samarbeid.

### 6.5.4 Aksjeselskap

Det er særlig når en kommune enten alene eller flere kommuner sammen opptrer som næringsdrivende at aksjeselskapsformen er nærliggende. Når flere kommuner driver sammen, har de til rådighet også andre selskapsformer enn aksjeselskapsformen, så som interkommunalt selskap med begrenset ansvar, jf aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 eller interkommunalt selskap med ubegrenset deltakeransvar etter selskapsloven eller kommuneloven § 27. For kommuner som driver næringsvirksomhet alene, er aksjeselskapsformen den eneste selskapsform som står til rådighet.

Når kommuner eller fylkeskommuner driver virksomhet med et sterkt element av næringsvirksomhet, kan det være en målsetting at virksomheten organiseres på en måte som mest mulig gir den de samme organisasjonsmessige rammevilkår som private virksomheter. Dette gjelder særlig hvor virksomheten driver i et marked i konkurranse med private, og virksomheten blir stilt overfor de samme lønnsomhetskrav som private konkurrenter. I slike tilfeller vil ofte aksjeselskapsformen fremstå som hensiktsmessig fordi aksjeselskapet økonomisk såvel som rettslig har en selvstendig stilling i forhold til eierne, og forholdet til eierkommunene er basert på de rettigheter og plikter som aksjeeierne har etter aksjeloven. Aksjeselskapsformen innebærer også en hensiktsmessig avgrensning av det økonomiske ansvaret i forhold til eierkommunen eller eierkommunene ettersom disse ikke vil ha et ansvar for selskapsforpliktelser utover aksjekapitalinnskuddet.

Aksjeselskapsformen kan være mindre hensiktsmessig for virksomheter hvor hensynet til økonomisk avkastning er mindre fremtredende, men som er et redskap for å løse en viktig kommunal eller interkommunal oppgave. I slike tilfeller kan det være ønskelig med en tettere tilknytning til eierkommunen eller eierkommunens politiske og administrative ledelse enn det som aksjeselskapsformen legger opp til.

Det er utvalgets inntrykk at når aksjeselskapsformen i praksis blir brukt til organisering av kommunal og interkommunal virksomhet, er ansvarsbegrensningen ofte ikke noen sentral begrunnelse for valget. Dette viser seg bl.a. ved at under den tidligere kommuneloven hvor kommunene hadde adgang til å garantere for aksjeselskapets forpliktelser, ble slike garantier gitt i stor utstrekning.

I tider der kommunene har hatt sterke kredittrestriksjoner, har det - særlig for inntektsbringende virksomhet - vært lettere å oppnå lån for et aksjeselskap enn til en tilsvarende virksomhet drevet i kommunens regi. Dette er neppe tilfellet i dag. På den annen side er det fremdeles slik at aksjeselskapet ikke er avhengig av statlig godkjenning for opptak av lån og aksjeselskap med kommunale aksjeeiere omfattes heller ikke av kommunelovens bestemmelser om begrensninger i låneformål, bruk av midler anskaffet ved salg av faste eiendommer osv.

Utvalget vil heller ikke se bort fra at aksjeselskapsformen kan gjøre det lettere å rekruttere ledere og annet nøkkelpersonell til virksomheten. Gjennom aksjeselskapsformen har man mulighet til å løsrive lønnsnivået i virksomheten fra det kommunale lønnsregulativet og aksjeselskapsformen kan i seg selv ha en signalfunksjon som gjør det lettere å rekruttere personer med bakgrunn i det private næringsliv.

I noen tilfeller skyter kommunen inn aksjekapital i et aksjeselskap utfra et rent kommunalpolitisk motiv om å støtte opp under virksomheten økonomisk, men uten at kommunen i særlig grad ønsker å styre virksomheten.

### **6.5.5 Interkommunalt selskap med begrenset ansvar, jf aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1**

Interkommunalt selskap med begrenset ansvar som med hjemmel i aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 ikke er stiftet som aksjeselskap, har vært en meget benyttet selskapsform for interkommunalt samarbeid. Selskapsformen har nok ofte vært valgt utfra politiske eller tradisjonelle hensyn bl.a. fordi aksjeselskapsformen kan fremstå som en organisasjonsform som tradisjonelt har vært brukt i den private sektor. Der til kommer at selskapsformen ikke har vært lovregulert, og at deltakerne derfor har større mulighet for tilpassing til den aktuelle virksomhet og ikke minst kommunenes behov for en nærmere tilknytning til virksomheten enn det aksjeloven legger opp til.

Selskaper med begrenset ansvar som nevnt i aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 har ofte vært kombinert med en utstrakt bruk av kommunale garantier for virksom-

heten, eller hvor deltakerne forplikter seg til å dekke selskapets underskudd. Bl.a. slike forhold har medført at ansvarsformen ofte kan være uklar.

I praksis har denne selskapsformen vært utbredt for energiverk og andre virksomheter som inngår i infrastrukturen. For konkurranseutsatte virksomheter som opererer i et marked med private aktører, kan det være en ulempe at selskapsformen ikke på samme måte som aksjeselskapsformen er innarbeidet i næringslivet. I et aksjeselskap kan det også trekkes inn private og statlige eierinteresser. Dette kan ikke gjøres i et interkommunalt selskap med begrenset ansvar som med hjemmel i aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 ikke er stiftet som aksjeselskap.

### 6.5.6 Stiftelser

Kommuner og fylkeskommuner deltar i en viss utstrekning ved etablering og drift av stiftelser. Dette er særlig aktuelt i virksomheter av ikke økonomisk karakter, særlig med et kulturelt eller sosialt formål. Kommuner og fylkeskommuner kan på ulike måter gi økonomiske bidrag til stiftelser. En kommune alene eller sammen med andre interesserte kan yte bidrag til grunnkapitalen, eller bidrag kan være i form av faste årlige beløp. Kommunale bidrag kan være mer eller mindre spesifiserte når det gjelder stiftelsens bruk av midlene. Ettersom en stiftelse er selveiende, vil kommuner som har bidratt til finansiering av en stiftelse, i større grad ha skilt seg fra midlene enn om midlene overføres til et aksjeselskap eller et annet selskap som er kommunalt eiet. Dette innebærer at stiftelsesformen er lite egnet hvor kommunene vil ha frihet til etter eget skjønn å omdisponere de midler som ligger i en stiftelse, til andre kommunale formål.

Stiftelsesformen brukes i liten grad som organisasjonsform for næringsvirksomhet. Et unntak gjelder boligstiftelser som har til formål å dekke spesielle gruppers boligbehov, så som eldre, personale ved institusjoner, elever, studenter og flyktninger. I slike tilfeller kan stiftelsesformen også ha bakgrunn i et krav fra sentralt hold eller fra finansinstitusjoner (Husbanken) som setter som vilkår for å yte lån eller støtte at boligene blir organisert som en stiftelse.

## 6.6 KOMMUNENES ERFARINGER MED DE FORSKJELLIGE ORGANISASJONSFORMER

### 6.6.1 Innledning

I «Weigård, 1991» ble kommuner og fylkeskommuner spurt om hvilke erfaringer de hadde gjort med de forskjellige organisasjonsformer i forhold til praktiske resultater, økonomiske konsekvenser og styringsmuligheter. Det viste seg at kommunene var mest fornøyd med de praktiske resultater hvor virksomheten ble organisert etter kommuneloven. Deretter kom organisering etter særlov, stiftelsesloven og til sist aksjeselskapsloven. Det var på området «praktiske resultater» at kommunene var mest fornøyd med virksomheter organisert etter kommuneloven. Dernest ble det lagt vekt på «økonomiske konsekvenser» og «styringsmuligheter». Den samme innbyrdes rekkefølgen gjorde seg gjeldende for de øvrige organisasjonsformene hvor altså også «praktiske resultater» ble tillagt mest vekt fremfor «økonomiske konsekvenser» og «styringsmuligheter».

Det fremgår imidlertid av det materialet utvalget selv har tatt initiativ til å innhente, herunder resultatene i «Weigård, 1993», at kommunene på mange måter er tilfreds med de organisasjonsformer de har valgt til de ulike typer av virksomhet, men at det nok er elementer i hver enkelt form som kunne vært annerledes. Samtidig gjør det seg for enkelte organisasjonsformer også gjeldende en del usikkerhet omkring gjeldende rett, noe som dels har forbindelse med den nye kommuneloven.



De forholdsvis mange former for selskaper og interkommunale samarbeidsordninger med forskjellige vedtektsfestede ansvarsforhold tyder i seg selv på at de eksisterende ordningene ikke helt tilfredsstillende behovene eller at regelverket ikke er tilstrekkelig klart. Dette kan tilsi at det gjør seg gjeldende et standardiseringsbehov.

Utvalget kommer nærmere tilbake til behovet for lovtiltak i "*Behovet for ny lovgivning*" i kap. 10, men skal her først redegjøre nærmere for enkelte erfaringer kommunene har gjort. Fremstillingen bygger dels på de undersøkelser utvalget selv har tatt initiativ til og dels på utvalgsmedlemmenes egne inntrykk og erfaringer.

### 6.6.2 Kommunal etat/kommunal bedrift

De undersøkelser utvalget selv har tatt initiativ til, tyder på at organisering som kommunal etat, eventuelt som kommunal bedrift gir det beste grunnlag for politisk styring og kontroll. Denne organisasjonsformen gir også den beste mulighet for bred politisk deltakelse i styringen og for å se virksomheten i sammenheng med annen kommunal virksomhet og andre kommunale behov. Hvor virksomheten blir organisert innenfor kommunen, gir dette også de beste muligheter for innsyn i virksomheten både for kommunens politikere og for innbyggerne. Det er gitt uttrykk for at beslutningsprosessen for virksomheter som er organisert innenfor kommunene kan være omstendelig, men dette er i noen grad opp til de ansvarlige innenfor kommunene selv å regulere gjennom den vide delegasjonsadgang som nå foreligger etter kommuneloven.

Det at kommunene har fullt ansvar for virksomheten, har bare i liten utstrekning vært sett på som et problem. Kommunenes ansvar har imidlertid i den senere tid blitt aktualisert ved at kommunale energibedrifter i enkelte tilfeller har hatt økonomiske vanskeligheter av mer eller mindre forbigående art etter at kraftmarkedet er liberalisert med derav følgende prisvariasjoner for kraft.

### 6.6.3 Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven/særlovgivningen

Mange kommuner gir uttrykk for at de i hovedsak er fornøyd med det interkommunale samarbeidet. Det som gjennomgående oppfattes som et problem, er at interkommunale selskaper lever sitt eget liv på den måten at budsjettforslag utelukkende er basert på virksomhetens eget behov og ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til hvilke prioriteringer de enkelte deltakerkommuner må foreta. De interkommunale selskapene legger ofte inn andre vekstforutsetninger i sine budsjetter enn deltakerkommunene selv har mulighet til å legge inn i sine. Dersom det er mange deltakere i samarbeidet, er det imidlertid vanskelig å finne frem til alternative forslag som alle kan enes om. En kommune peker på at 60 % av budsjettmidlene i teknisk sektor går til å dekke kommunens andel av den interkommunale virksomheten i denne sektor.

Det oppfattes også ofte slik at det er en ulempe at deltakerne må være enige for å endre vedtektene. Litt avhengig av hvorledes disse er utformet, kan et slikt krav til enighet f.eks. gjøre det vanskelig å finne frem til endrede fordelinger av kostnadene dersom de faktiske forhold endrer seg og en eller flere kommuner skulle ønske å endre kostnadsfordelingen.

Ved en utstrakt bruk av delegasjonsadgangen til interkommunale selskapers egne ledende organer kan man få beslutningsprosessen i et interkommunalt selskap meget effektiv, men dette bidrar på den annen side til å fjerne styringen av selskapet fra de politiske organer i de enkelte deltakerkommunene.

#### 6.6.4 Aksjeselskap

Når aksjeselskapsformen først er valgt, gir kommunene uttrykk for at de har erfaring for at det velkjente og veletablerte lovverket har bidratt til den effektive beslutningsprosess som de forventet.

Det pekes også på som positivt at aksjelovens utbytteregele fører til at selskapene må bygge opp sin egen kapitalbase før eieren/eierne kan ta midler ut av selskapet.

Det som gjennomgående fremheves som ulempen ved aksjeselskapsformen, er at selskapet blir forholdsvis uavhengig av kommunenes politiske styringssystem, spesielt i de tilfellene der selskapet også er uavhengig av kommunen økonomisk. Dette blir et større problem enn ved interkommunalt samarbeid som ikke er organisert som aksjeselskap fordi kommunen som eier ikke har den tilsvarende innsynsretten i selskapets virksomhet som kommunen har overfor virksomhet drevet med hjemmel i kommuneloven/særlovgivningen. Det tilføyes imidlertid at dette ikke i seg selv går ut over den forretningsmessige driften av virksomheten.

Et særlig spørsmål oppstår for de aksjeselskaper der kommunene ikke er aksjeeiere alene. Kommunens styremedlemmer i slike selskaper blir inhabile i de mulige kommunale organene de er medlemmer av, når selskapets saker eventuelt behandles i disse organene, jf forvaltningsloven § 6 første ledd, bokstav e), jf kommuneloven § 40 nr 3. Dette fører til at sentrale politikere vanskelig kan være styremedlemmer i slike selskaper, noe som ytterligere bidrar til å svekke båndene til kommunen.

Det går igjen i svarene at man betrakter aksjeselskap som en form som vanskelig lar seg styre politisk. Derfor uttrykkes det også forsiktighet med å bruke den på tradisjonelle kommunale forvaltningsområder. Det er i første rekke der hvor markedstilpasning og forretningsmessige hensyn gjør det nødvendig at man tar aksjeselskapsformen i bruk. Det er i første rekke næringspolitiske tiltak, så som trafikk-selskap og andre samferdselstiltak og kraftselskap som organiseres som aksjeselskap. Men det finnes også eksempler på at både renovasjonsselskap og renseanlegg og vernede bedrifter er organisert som aksjeselskap.

#### 6.6.5 Interkommunale selskaper med begrenset ansvar, jf aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1

I den utstrekning det innhentede materiale belyser kommunenes erfaringer med selskaper hvor deltakerne har begrenset ansvar uten å organisere selskapet som aksjeselskap, jf aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1, gjelder dette at disse selskapene ikke er lovregulert. Dette kan skape problemer, særlig i de tilfellene hvor vedtektene er mangelfulle.

#### 6.6.6 Stiftelser

Som en av fordelene ved stiftelsesformen fremheves at beslutningsprosessen blir enklere enn for de tilfellene en virksomhet er organisert etter kommuneloven. Som for aksjeselskap gjør det seg imidlertid også her gjeldende at virksomheten i stiftelsen lettere kan få preg av å være en virksomhet som kommunen ikke har innflytelse over, og som lever sitt eget liv. «En satelitt i det politiske system» uttrykkes det fra en kommunes side. Dette er bl.a. en konsekvens av at en stiftelse er selveiende og allerede av den grunn får en fjernere distanse til kommunen enn aksjeselskapet.

I hvilken grad dette er et problem for kommunens politikere og tjenestemenn på annen måte enn rent følelsesmessig, vil for øvrig i noen grad bero på i hvilken grad kommunen har sikret seg innflytelse over stiftelsens styrende organer gjennom stif-

telsens vedtekter og i hvilken utstrekning kommunen har påtatt seg forpliktelser i forhold til stiftelsen utover å skyte inn grunnkapitalen.

Et særlig problem i relasjon til stiftelsen oppstår hvis man ønsker å nedlegge den, f.eks. fordi formålet ikke lenger er aktuelt eller man ser det slik at formålet lettere nås på andre måter enn gjennom stiftelsens virksomhet. Som en følge av at stiftelsen er selveiende står ikke kommunen fritt til å oppløse stiftelsen, og overføre midlene til kommunekassen. Det vises i den forbindelse til det som er uttalt foran under "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgevingen - gjeldende rett*" i kap. 5 om omdanning av stiftelser.

## KAPITTEL 7

**Kommunenes organisering av virksomhet - rettslige rammer****7.1 INNLEDNING**

I utvalgets mandat heter det i pkt. 3:

«Utvalgets arbeid skal omfatte en klargjøring av de rammer gjeldende rett setter for (fylkes)kommunenes adgang til å organisere virksomhet i form av privatrettslige sammenslutninger, herunder etablering av heleide (fylkes)kommunale selskaper, deltakelse i sammenslutninger sammen med private (deleide selskaper) og adgangen til å overlate virksomhet til helt ut privateide foretak (privatisering). Utvalget skal imidlertid ikke vurdere i hvilken grad kommunene *bør* kunne overlate oppgaver til privateide sammenslutninger.»

Mandatet pålegger utvalget å vurdere (fylkes)kommunens adgang til å organisere virksomhet i form av privatrettslige sammenslutninger. Utvalget legger til grunn at uttrykket «virksomhet» her ikke bare refererer seg til forretningspreget virksomhet, men at de omfatter både kommunenes lovpålagte oppgaver og de oppgaver kommunene har adgang til å ta på seg frivillig. Med «privatrettslige sammenslutninger» forstår utvalget i denne sammenheng tradisjonelle privatrettslige sammenslutningsformer som aksjeselskaper, ansvarlige selskaper, kommandittselskaper, andelslag, samvirkelag, stiftelser og foreninger, i motsetning til organiseringsformer som er regulert i kommuneloven og den kommunale særlovgivning. Selv om mandatet strengt tatt er begrenset til «sammenslutninger», er det i den følgende vurdering også naturlig å ta med aksjeselskap som er helt ut eid av en kommune eller en fylkeskommune.

Det følger av mandatet at utvalget ikke skal vurdere i hvilken grad kommunene bør kunne overlate oppgaver til «privateide sammenslutninger». Utvalget forstår dette slik at mandatet her ikke mener at denne avgrensning bare skal gjelde i forhold til de sammenslutninger som er eiet av private. Utvalget forstår mandatets pkt. 3 slik det begrenses til en klargjøring av de rettslige rammer for kommuners organisering av sin virksomhet. I en slik klargjøring inngår imidlertid også en omtale av de ulike hensyn som kommunene må ta i betraktning i vurderingen av hvordan oppgaven kan organiseres. Disse hensyn inngår i vurderingen av de rettslige rammer, men vil også veie tungt i den politiske vurderingen av om kommunen bør overlate oppgaven til andre sammenslutninger.

Kommunenes virksomhet omfatter dels lovpålagte oppgaver og dels virksomheter som kommunene har tatt på seg på annet grunnlag. Det følger av legalitetsprinsippet at kommunene må ha hjemmel i lov for å utøve offentlig myndighet av inngripende art, dvs. myndighet til å binde innbyggerne uten deres samtykke i form av forbud, påbud o.a. Men også store deler av den kommunale tjenesteyting er lovregulert, ikke for det formål å gi kommunen hjemmel i lov for å gjøre inngrep i innbyggernes frihet, men for å sikre et minstenivå av velferdstjenester til kommunenes innbyggere landet over.

I en vurdering av hvilke oppgaver kommunene kan legge til andre enn de tradisjonelle kommunale forvaltningsorganer, vil det være av stor betydning om det er tale om en lovregulert eller ikke lovregulert virksomhet. Der oppgaven er pålagt

kommunen eller på annen måte regulert i lov, vil vurderingen av kommunenes frihet til å organisere slike oppgaver, avhenge av en tolkning av det lovmessige grunnlaget. Dersom det er tale om oppgaver som ikke er pålagt kommunen ved lov, slik at virksomheten ikke er undergitt annen lovregulering enn det som vil gjelde virksomheten generelt (prislov, markedsføringslov etc.), vil det i stor grad avhenge av en skjønnsmessig vurdering om virksomheten kan legges til andre enn kommunale forvaltningsorganer.

I det følgende skilles det mellom lovpålagte og andre oppgaver. Innledningsvis i pkt. 7.2, omtales kommunenes frihet til å ta på seg oppgaver. I pkt. 7.3 følger en nærmere vurdering av kommunenes organisatoriske frihet. Her vurderes kommunenes adgang til å legge ulike oppgaver til andre rettssubjekter enn kommunen selv.

## **7.2 KOMMUNENES FRIHET TIL Å TA PÅ SEG OPPGAVER**

### **7.2.1 Den kommunale autonomi**

Kommunenes kompetanse er negativt avgrenset, dvs. at kommunene står fritt til å drive enhver virksomhet, så sant ikke lov eller ulovfestede prinsipper er til hinder for det. Dette følger av langvarig og sikker praksis, gradvis utviklet fra formannskapslovene kom i 1837 (se Bjella: «Interkommunale selskap og det kommunale sjølstyre, rettferdighet og styring - en studenthilsen til Torstein Eckhoff» (1986)). I den tidligere kommunestyreloven og fylkeskommuneloven het det at lovene gjaldt for h.h.v. «kommunale anliggender» og «fylkeskommunale saker». Dette ble ikke oppfattet som selvstendige skranker for den kommunale og fylkeskommunale handlingsfrihet. Heller ikke den nye kommunelov setter rettslige skranker for hvilke oppgaver en kommune/fylkeskommune kan påta seg. Dette fremgår av forarbeidenes merknader til lovens § 2, jf Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 264, der det bl.a. heter:

«§ 2 fastsetter ingen begrensninger i hvilke oppgaver kommunene/fylkeskommunene kan ta på seg. Som hittil vil de kunne påta seg enhver oppgave, så langt dette ikke strider mot lov eller ulovfestede prinsipper.»

Det følger av kommuneloven § 2 at loven gjelder for kommuners og fylkeskommuners «virksomhet». Loven omfatter i utgangspunktet den virksomhet kommunen faktisk er engasjert i, enten denne er lovpålagt eller det er en oppgave som kommunen i kraft av sin autonomi selvstendig har tatt på seg.

### **7.2.2 Lovpålagte oppgaver**

Kommunen/fylkeskommunen er tillagt viktige oppgaver for å sikre innbyggerne i alle kommuner i landet et visst nivå av velferdstjenester. Slike oppgaver er ofte tillagt kommunen i form av lov. Som eksempel kan nevnes kommunehelsetjenesteloven (lov 19. november 1982 nr 66), der det følger av § 1-1 at kommunen har plikt til å sørge for «nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller oppholder seg midlertidig i kommunen». Av forurensningsloven (lov 13. mars 1981 nr 6) § 30 første ledd følger at kommunen har plikt til å «sørge for innsamling av forbruksavfall». Etter lov om brannvern (lov 5. juni 1987 nr 26) skal hver kommune ha en brannordning som sikrer at «brannvesenet og feiervesenet er organisert og utstyrt på en slik måte at de oppgaver som følger av loven til enhver tid kan gjennomføres i kommunen på en tilfredsstillende måte, og i samsvar med forskrifter fastsatt av departementet» (§ 7).

Videre kan nevnes barnehageloven (lov 6. juni 1975 nr 30). Her heter det i § 4 første ledd at: «(k)ommunen har ansvar for å sikre barn gode oppvekstvilkår bl.a. ved utbygging og drift av barnehager eller ved å gi støtte til slike tiltak.»

Andre lovpålagte oppgaver kan bære preg av offentlig myndighetsutøvelse i snever forstand, som kompetanse til å gi pålegg eller nedlegge forbud, eller å tildele tillatelser eller dispensasjoner. Det er m.a.o. tale om myndighetsutøvelse av mer inngrepsmessig karakter. Som eksempel kan nevnes plan- og bygningslovens bestemmelser om kommunen som reguleringsmyndighet, bygningsmyndighet osv.

Regjering og departement har ingen generell instruksjonsmyndighet overfor kommunene. Oppgaver som regjeringen vil pålegge kommunene å utføre, må ha grunnlag i lov. Hvordan kommunen kan organisere den oppgave den tillegges ved loven, må følgelig først og fremst utledes av en konkret tolkning av den enkelte lovtekst, se nærmere pkt. 7.3.

### 7.2.3 Andre, ikke-lovpålagte oppgaver

Som omtalt over, har den kommunale autonomi tradisjonelt vært negativt avgrenset, slik at kommunene i utgangspunktet står fritt til å påta seg enhver oppgave kommunen finner hensiktsmessig. Rettslig sett er det følgelig ikke noe til hinder for at en kommune kan engasjere seg i alminnelig næringsvirksomhet. Heller ikke er det noe i veien for at en kommune som har økonomi til det, kan tilby sine innbyggere andre tjenester enn det kommunen er pålagt ved lov.

Kommunens frihet til faktisk å ta på seg slike oppgaver vil bestemmes av kommunens økonomi, ved siden av politiske vurderinger. Formålet med å frivillig ta på seg slike oppgaver, vil ofte være å høyne velferdsnivået i kommunen, sikre arbeidsplasser, eller å disponere økonomiske midler på en måte som gir best mulig avkastning for fremtidige oppgaver. At innbyggernes behov vil forandre seg over tid, kan også påvirke slike beslutninger. Som eksempel kan nevnes de kommunale bad, som for en tid tilbake ble ansett som en nødvendighet av hensyn til kommunens innbyggere, da det slett ikke var vanlig for enhver å ha eget bad.

Som omtalt står den enkelte kommune i utgangspunktet fritt til å påta seg den oppgave det måtte være politisk vilje i kommunens styrende organer til å påta seg. En grense for denne friheten følger imidlertid av at kommunen gjennom lov er pålagt å sørge for et minstemål av visse tjenester. Kommunens adgang til frivillig å ta på seg andre oppgaver, vil følgelig avhenge av at kommunen har økonomisk mulighet til dette når de lovpålagte oppgaver er utført. En ytre grense for kommunens disposisjonsfrihet må det også ligge i kravet til en forsvarlig forvaltning av fellesskapets ressurser. Hvilke oppgaver som anses å være til fellesskapets beste eller ikke, vil imidlertid variere etter det rådende politiske syn i kommunen. Rettslig sett kan det følgelig vanskelig trekkes noen sikker ytre grense for kommunenes frihet til å påta seg oppgaver, i allefall så lenge kommunen oppfyller alminnelige forventninger til den sosiale velferd for innbyggerne, i form av tilfredsstillende infrastruktur, helsetjeneste osv. Den alminnelige forvaltningsrettslige lære om myndighetsmisbruk (usaklig forskjellsbehandling, utenforliggende hensyn) vil imidlertid kunne sette grenser for friheten til å påta seg oppgaver.

## 7.3 KOMMUNENES ORGANISATORISKE FRIHET

### 7.3.1 Innledning

Ved bruk av sine ordinære kommunale organer, kan en kommune innen lovbestemte rammer påta seg den oppgave den måtte ønske. Spørsmålet her er i hvilken

grad kommunen kan tildele andre rettssubjekter oppgaver som den selv har påtatt seg eller er pålagt ved lov.

Andre rettssubjekters organisatoriske oppbygning og sammensetning, og selvstendighet i forhold til eiere/stiftere vil variere stort.

Det er stor forskjell i styringsmulighetene overfor et selskap der kommunen selv er eneste deltaker og har sikret seg styringsrett faktisk og økonomisk, og et aksjeselskap helt ut eid av private. Mellom disse to ytterpunkter av egne rettssubjekter, står organer opprettet i samarbeid med andre kommuner. Her vil det være begrenset mulighet til styring for den enkelte kommune, men offentlige interesser vil på grunn av deltakersammensetningen likevel være dominerende. En annen mellomform, nærmere den organisasjon som er eiet fullt ut av private, er organisasjoner i samarbeid med private.

Om en kommunal oppgave, frivillig påtatt eller lovpålagt, kan tildeles andre enn kommunen selv, må følgelig vurderes ikke bare i forhold til virksomhetens eller oppgavens rettslige grunnlag, men også i forhold til den organisasjonsform som vurderes, kommunenes styrings- og kontrollmuligheter og den deltakersammensetning dette organet vil ha.

### 7.3.2 Kommunelovens ramme

Kommuneloven gjelder for all virksomhet kommunen driver. Dette fremgår av kommuneloven § 2, der det heter:

«Denne lov gjelder for kommuners og fylkeskommuners virksomhet, herunder kommunal og fylkeskommunal virksomhet i medhold av andre lover.»

Kommuneloven inneholder et omfattende regelverk om hvilke organer en kommune skal ha, disses oppgaver og sammensetning, og forholdet dem imellom. Om kommunelovens virkeområde heter det videre i Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 264:

«§ 2 omfatter all kommunal/fylkeskommunal virksomhet - uavhengig av om virksomheten er lovpålagt eller ikke. Det vil si at kommuneloven i sin alminnelighet gjelder, hvis det ikke etter særlov er uttrykkelig fastsatt eller klart forutsatt at andre regler skal gjelde. Tvilstilfelle må m.a.o. som utgangspunkt avgjøres i favør av kommuneloven.»

På denne bakgrunn kunne det ligge nær å trekke den slutning at det i mangel av særlig lovhjemmel ikke er adgang til å organisere kommunal/fylkeskommunal virksomhet i andre former enn kommuneloven gir anvisning på. Kommuneloven har ingen uttrykkelig hjemmel for at kommuner kan organisere virksomhet etter den alminnelige selskapslovgivning. Som omtalt i "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgivningen - gjeldende rett*" i kap. 5, reises det likevel ikke idag tvil om at kommunene har adgang til å organisere virksomhet på annen måte enn gjennom det regelverk som er nedfelt i kommuneloven. Det følger av langvarig administrativ praksis til tidligere kommunelover at kommunen har anledning til å organisere virksomhet i tradisjonelle selskapsrettslige former. Den nye kommunelovens lovtekst eller forarbeider gir ikke holdepunkter for å anta at lovgiver har ment å endre på dette.

### 7.3.3 Kort om styringsmuligheter og ulike sammenslutningsformer

#### 7.3.3.1 Innledning

Som nevnt innledningsvis i pkt. 7.3.1, vil kommunens styringsmuligheter variere sterkt alt etter hvilken organisasjonsform det er tale om, og hvilken deltakersammensetning denne har. Kommunens styringsmuligheter i forhold til de ulike organisasjonsformer er behandlet i "[Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgivningen - gjeldende rett](#)" i kap. 5. I det følgende skal gis en kort oppsummering av hovedpunktene for den enkelte organisasjonform, fordi kommunenes styrings- og kontrollmuligheter ofte vil være et moment i den vurderingen som må foretas når det oppstår spørsmål om å legge en kommunal oppgave utenfor kommunen.

#### 7.3.3.2 Aksjeselskap

Kommunens mulighet til å styre og føre kontroll med et aksjeselskap vil avhenge av hvor stor andel av aksjene kommunen eier. Der kommunen eier alle aksjene i selskapet, vil den i kraft av sin ene-eierposisjon ha full kontroll med selskapet. Dette innebærer at det organ i kommunen som forvalter kommunens aksjer også er den enerådende øverste myndighet i selskapet. Generalforsamlingen/bedriftsforsamlingen har herredømme over styresammensetningen, eller i allefall styrets flertall. Generalforsamlingen kan gi rettslig bindende pålegg om de andre selskapsorganers myndighetsutøvelse både generelt og i konkrete saker. Vedtektene i selskapet kan tillegge generalforsamlingen mer inngripende myndighet enn det som følger av den alminnelige hovedregel.

Dersom kommunen ikke eier alle aksjene, vil styringsmulighetene for den enkelte kommune bero på hvor stor eierandel kommunen har.

Aksjene i et aksjeselskap er i utgangspunktet fritt omsettelige. Selskapsrettslig sett kan m.a.o. den kommunale eier fritt overdra sine aksjer til private. Andre rettslige rammer enn de selskapsrettslige kan imidlertid binde kommunens frihet til å disponere over aksjene på denne måten. Selv om lovbestemte og andre rettslige rammer ikke anses å være til hinder for at en kommunal oppgave legges til et aksjeselskap eiet av en eller flere kommuner, er det langt fra opplagt at den samme oppgave også kan legges til et aksjeselskap helt eller delvis sammensatt av private.

Et aksjeselskap utgjør en selvstendig økonomisk enhet i forhold til kommunen. Den kommunale eiers økonomiske ansvar er begrenset. Selskapet kan gå konkurs og virksomheten overtas av private gjennom konkursoppgjøret, eller legges ned. Riktignok vil kommunen som eier kunne skyte inn nye midler for å forhindre konkurs eller forbigående betalingsvansker. I denne sammenheng må imidlertid kommunen holde seg innenfor de rammer som følger av EØS-avtalens forbud mot statsstøtte, se nærmere "[Kommunal næringsvirksomhet - forholdet til EØS-avtalen](#)" i kap. 9. I en konkurssituasjon vil kommunen også risikere å bli møtt med spørsmål om å skjære gjennom ansvarsbegrensningen i selskapet, slik at den kommunale eier i tilfelle skal holdes fullt ansvarlig for selskapets forpliktelser. Dette er konsekvenser ved valg av aksjeselskapsformen som må tas i betraktning i vurderingen av hvilke oppgaver som kan legges til et aksjeselskap.

#### 7.3.3.3 Interkommunalt selskap med begrenset ansvar

Interkommunalt selskap med begrenset ansvar er ikke undergitt lovregulering, og den enkelte kommunes mulighet for å styre selskapet vil måtte bestemmes gjennom selskapets vedtekter/selskapsavtale. I selskapets organer har den enkelte kommune ikke større innflytelse enn det som følger av den stemmerett kommunen er tillagt i



vedtektene. Den enkelte kommune har ingen instruksjonsrett overfor selskapets forvaltning, men vil kunne instruere sin representant i selskapets øverste organ. Eiernes samlede styringsmyndighet vil også i stor grad bestemmes av vedtektene. Eiernes organ vil imidlertid være selskapets øverste organ og ha myndighet til å instruere styre og daglig leder.

#### 7.3.3.4 *Ansvarlig selskap*

I et ansvarlig selskap organisert etter selskapsloven vil deltakernes styringsmulighet avhenge av selskapsavtalens innhold. Selskapsavtalen gir i utgangspunktet vidt rom for å vedtektsfeste selskapsmøtets styring og kontroll med virksomheten.

Deltakernes ubegrensede ansvar for selskapets forpliktelser tilsier at den kommunale deltaker har behov for sterk innflytelse over selskapets disposisjoner for ikke å pådra kommunen unødige forpliktelser.

#### 7.3.3.5 *Stiftelser*

En stiftelse har formelt sett ingen eiere som kan ha styringsmulighet overfor stiftelsen. Heller ikke stifteren selv har rettslig sett slik styringsmulighet. Muligheten til å styre overfor en stiftelse må utøves gjennom stiftelsens styre. Kommunens adgang til å utøve innflytelse overfor en stiftelse, er følgelig avhengig av at kommunen har representanter i stiftelsens styre, og instruerer disse direkte. Et vedtak fattet i stiftelsens styre er imidlertid endelig, og kan ikke omgjøres av et kommunalt organ.

En kommunal stifter kan også legge rammer for stiftelsens virksomhet ved å fastsette stiftelsens vedtekter.

#### 7.3.3.6 *Andre styringsmekanismer*

For alle organisasjonformer vil det kunne gjøres gjeldende styringsmuligheter av en annen karakter enn de kommunen har i egenskap av eier eller stifter av virksomheten. Ved overføring av virksomhet til egne rettssubjekter vil kommunen som en del av avtalen kunne stille vilkår for hvordan den skal utøves. Særlig praktisk kan slike virkemidler være der det er tale om å legge en oppgave til et rettssubjekt der kommunen ikke har noen eierposisjon i det hele tatt, som f.eks. til et aksjeselskap eid av private.

Tilsvarende vil kommunene overfor virksomheter som får økonomisk støtte fra kommunen, kunne sette vilkår for støtten som gir innflytelse på driften. Det kan også tenkes at kommunen uavhengig av eierforholdet inngår avtaler med selskapet, og i denne forbindelse avtaler vilkår som gir innflytelse. Endelig kan det tenkes at kommunen får innflytelse i egenskap av offentlig myndighet ved tildeling av tillatelser mv.

### 7.3.4 **Rettsikkerhetshensyn og ressursforvaltning**

Å overlate kompetanse til private, eller å organisere egen kompetanse i privatrettslige former, fører til at beslutninger i slike organer ikke vil være underlagt de samme saksbehandlingsregler som de alminnelige forvaltningsorganer. Slike saksbehandlingsregler er en viktig rettsikkerhetsgaranti for de innbyggere som skal benytte seg av de tjenester som ytes.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler og offentlighetsloven vil gjelde for forvaltningsorganer. Forvaltningsloven vil også gjelde for private rettssubjekter dersom de utøver offentlig myndighet. Mange former for avgjørelser om tjeneste-

ytelser vil måtte ses som myndighetsutøvelse i forvaltningslovens forstand, slik at forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder.

Forbudet mot utenforliggende hensyn mv. har et enda videre virkeområde. Det følger av alminnelig forvaltningslære at dette hensyn gjelder for all offentlig tjenesteytelse, også om den ytes av egne rettssubjekter, (Eckhoff: «Forvaltningsrett» (1994), s. 319). Dette følger også av rettspraksis om samme. Dette innebærer at et vedtak fattet av et eget rettssubjekt som er tillagt den kompetanse å yte tjenester til kommunens innbyggere, vil kunne settes til side som ugyldig dersom det er tatt utenforliggende hensyn, foretatt en usaklig forskjellsbehandling osv. Iverksettelse av en slik beslutning kan også lede til erstatningsansvar for organet. At disse prinsipper i stor grad vil komme til anvendelse for offentlig tjenesteytelse, kan avbøte at forvaltningslovens saksbehandlingsregler ikke i like stor utstrekning kan gjøres gjeldende.

Dersom virksomheten ikke er fullt ut selvfinansierende, vil den kunne være avhengig av økonomisk støtte fra kommunen for å være sikret et forsvarlig finansielt grunnlag. Slik støtte må vanligvis tas fra kommunens alminnelige inntekter, skatteinntekter og statlige tilskudd. Det kan hevdes at det vil være uheldig dersom en kommune kom i den situasjon at store deler av kommunens midler ble forvaltet av virksomheter drevet i privatrettslige organisasjonsformer, der virksomhetens øverste ansvarlige organ ikke var underlagt den alminnelige demokratiske kontroll. Dette gjelder særlig der det er tale om sentrale oppgaver av stor viktighet for innbyggerne. Dette kan være hensyn som politisk sett kan tale mot å legge sentrale kommunale oppgaver til andre rettssubjekter enn kommunen selv. Dette hensyn i seg selv representerer imidlertid neppe noen egen rettslig skranke mot å overlate kompetansen. En annen sak er at slike rettslige skranker kan følge av at virksomheten reguleres av særlovgivningen.

### **7.3.5 Lovpålagte oppgaver**

#### *7.3.5.1 Innledning*

Det ansvar lovgivningen pålegger kommunen i forbindelse med løsning av særskilte lovpålagte oppgaver er av ulik karakter. Det er ikke alltid slik at kommunen må drive virksomheten selv ved egne kommunalt ansatte og gjennom de ordinære kommunale organer. Det forekommer ofte at kommuner bare er pålagt et ansvar for at en virksomhet finner sted, men at selve utførelsen kan overlates til andre.

For lovpålagte oppgaver vil det være nødvendig å ta utgangspunkt i lovteksten for en vurdering om kommunen står fritt mht. å organisere oppgavene. Lovgivningen om den kommunale tjenesteyting vil imidlertid ofte gi dårlig veiledning om dette spørsmålet. Dette skyldes at det i forberedelsen av en rekke av de lover som pålegger kommunen oppgaver, ikke er viet særlig oppmerksomhet til spørsmålet om kommunenes adgang til å organisere virksomheten på andre måter enn som en del av den kommunale forvaltning. At dette spørsmål ikke i særlig grad er berørt, har antakelig sin årsak i at slike virksomheter som regel har vært drevet gjennom kommunens ordinære forvaltningsorganer - kommunestyre, formannskap og ulike styrer, råd og utvalg opprettet i medhold av kommuneloven eller den kommunale særlovgivning.

I Ot.prp. nr 59 (1992-93) «Om tilpasning av særlovgivningen til ny kommunelov» foretas en gjennomgang av organisatoriske bestemmelser i den kommunale særlovgivningen. Siktemålet med denne gjennomgang var å tilpasse slike bestemmelser til kommuneloven. Arbeidet resulterte i at en rekke bestemmelser som påla kommunen å opprette spesielle styringsorganer ble foreslått opphevet. Proposisjonen gir imidlertid ikke holdepunkter for at man med dette har ment å stille kommu-

nene friere til å organisere slik virksomhet i andre former enn etter kommunelovens system.

### 7.3.5.2 *Delegasjon av lovpålagt kompetanse*

I alminnelig forvaltningsrettslig teori (Eckhoff: «Forvaltningsrett» (1994), s. 211) pekes det på at det faktisk at et organ selv er gitt kompetanse til å treffe vedtak av en bestemt type, ikke utelukker at det også har kompetanse til å gi slik myndighet til andre. Men den omstendighet at et organ har kompetanse til selv å fatte vedtak, gir likevel ikke grunnlag for å trekke avgjørende slutninger om hvorvidt kompetansen kan tildeles videre.

Det lar seg ikke gjøre å si generelt om lovpålagt kompetanse kan delegeres til andre rettssubjekter eller ikke. Den konkrete tolkningen av lovgrunnlaget vil være avgjørende. Dersom ikke lovgrunnlaget sier noe om kommunens adgang til å organisere virksomheten i egne rettssubjekter, må det foretas en vurdering av oppgavens art, og av hvilke behov lovgiver må antas å ha sett som vesentlige for saksbehandling og styring med virksomheten. Etter alminnelig forvaltningsrettslig lære er hovedregelen for andre forvaltningsorganer enn Regjeringen og departementene, at de ikke kan delegerer den tillagte kompetanse til andre rettssubjekter uten holdpunkter i lovgrunnlaget. Dette må være den alminnelige hovedregel for kommunene når de tillegges oppgaver i særskilt lov. Selv om ikke lovteksten sier noe direkte om det, kan det på grunnlag av lovens forarbeider og de hensyn loven skal tilgodese, likevel være forsvarlig å tolke loven slik at kompetanse kan utøves av andre enn kommunens egne organer. I tillegg til de allmenne hensyn som er omtalt over i pkt. 7.3.3 og 7.3.4, skal det i det følgende nevnes enkelte særlige momenter som kan ha betydning for tolkningen av den aktuelle lovtekst.

Dersom den særlov som tillegger kommunen særskilte oppgaver, har utpekt et statlig organ som klageorgan med instruksjonsmyndighet overfor kommunen, kan dette tale mot adgang til å legge kompetanse til et organ som kommunen ikke har instruksjonsmyndighet over, og som heller ikke på annen måte lar seg styre direkte. Det kan som eksempel være vanskelig å føre kontroll med private, som ikke kan pålegges plikter uten hjemmel i lov. På den annen side kan overføring av oppgaver til en slik organisasjon gjøres avhengig av at organisasjonen underkaster seg en viss kontroll- og instruksjonsmyndighet. Dersom kommunen er eier eller medeier av organisasjonen, kan kommunen være gitt styringsmuligheter gjennom vedtekter som gjør det mindre betenkelig å legge kompetansen til slike organer.

Generelt må det imidlertid kreves klar hjemmel i loven for å kunne legge oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse av inngrepsmessig karakter til andre rettssubjekter enn kommunen selv. Det samme må som hovedregel gjelde forvaltningsansvar av offentligrettslig art som gjelder organisering av offentlig forvaltning og samfunnsmessig styring. Som eksempler kan nevnes at kommunens oppgaver etter f.eks. barnevernloven (lov 17. juli 1992 nr 100) og plan- og bygningsloven (lov 14. juni 1985 nr 77) ikke uten særskilt hjemmel kan legges til andre organer enn kommunens egentlige forvaltningsorganer, eller de organer loven utpeker.

### 7.3.6 **Andre, ikke-lovpålagte oppgaver**

For de deler av den kommunale virksomhet som ikke er lagt til kommunen ved lov, eller på annen måte undergitt lovregulering som har betydning for organisasjonsfriheten, ligger det nær å anta at kommunene i utgangspunktet står fritt mht. i hvilken form virksomheten kan drives. Men også der kommunene tar på seg en oppgave uten å ha lovbestemt plikt til det, vil det kunne gjøres gjeldende hensyn som gjør det

betenkelig å overlate oppgavene til andre rettssubjekter enn kommunen selv. De ulike virksomheter kommunen har frihet til å ta på seg, kan ha svært ulik karakter. Spørsmålet om kommunen kan overlate slik virksomhet til andre, må derfor vurderes helt konkret.

Kommunene har gjennom årtier drevet virksomhet som tradisjonelt må karakteriseres som forretningsdrift. Eksempler fra tidligere praksis er kullforretninger og teglverk, fra nyere praksis kan nevnes transportselskaper og energiverk. Dette er virksomheter der hensynet til effektiv drift og raske beslutningsprosedyrer er viktig, ikke minst fordi bedriften ofte skal operere i et marked. Om det for slike virksomheter anses å være et behov for å utøve politisk innflytelse på de beslutninger som fattes av virksomheten, er i all hovedsak et politisk spørsmål som vil variere etter kommunestyrets politiske sammensetning. Rettslig sett kan det imidlertid neppe være noe til hinder for at kommunen driver forretningsdrift organisert i andre rettssubjekter enn kommunen selv.

En begrensning, som i sin ytterste konsekvens også må utgjøre en rettslig ramme, er hensynet til en forsvarlig forvaltning av fellesskapets ressurser. Kommunen vil ha et ansvar for å sikre sine innbyggere et visst minstenivå av velferd, og følgelig også for å forvalte fellesskapets ressurser på en saklig og forsvarlig måte. Dersom det er spørsmål om å engasjere seg i næringsvirksomhet som er risikoutsatt, kan hensynet til kommunens økonomi være et argument for å skille virksomheten ut i et aksjeselskap der kommunens ansvar er begrenset. I såfall må kommunen også være forberedt på at virksomheten skal kunne gå konkurs, og at kommunen ikke må gripe inn i selskapets drift på en måte som kan lede til gjennomskjæring av det begrensede ansvar. På den annen side kan også hensynet til en offentlig forsvarlig forvaltning av kommunale ressurser tilsi at det bør vises varsomhet med å overføre kommunale midler til selskaper eller institusjoner som kommunen har liten eller ingen styring og kontroll over.

Tjenesteytende virksomheter kan være av slik art at ulike forvaltningsmessige hensyn gjør seg sterkt gjeldende. Et eksempel kan være at kommunen subsidierer et boligfelt, og skal tildele tomtene etter sosiale kriterier. Avhending av tomtene kan her anses å ha preg av tildeling av et offentlig gode. I slike saker kan tilskudds- og bidragselementet være såvidt fremtredende at kommunen kan være bundet til å følge visse prinsipper for fordelingen av tjenestene. Slike hensyn kan tale for at virksomheten bør utøves av kommunens egne organer, eller i allefall i organisasjonsformer som gjør det mulig for kommunen å føre en direkte styring og kontroll med hvordan virksomheten utøves. Selv om den forvaltningsmessige lære om myndighetsmisbruk (forbud mot usaklig forskjellsbehandling, utenforliggende hensyn) vil kunne komme til anvendelse på offentlig tjenesteytelse som også utøves av private, vil det gi en sterkere rettssikkerhetsgaranti for de innbyggere som skal forholde seg til tjenestene om forvaltningslovens saksbehandlingsregler kommer til anvendelse. Dette er hensyn som kan tale for eller imot å tillegge oppgaver til egne rettssubjekter. Hvor sterkt disse hensyn vil veie for den enkelte virksomhet det er tale om, vil variere stort i forhold til hvilken organisasjonsform det er tale om å velge. Siden det her ikke er tale om oppgaver som er pålagt kommunen i lov, og kommunen i utgangspunktet har fri adgang til å velge å benytte seg av privatrettslige organisasjonsformer, vil de nevnte hensyn neppe utgjøre selvstendige rettslige skranker for slik kompetansetildeling. Men det er hensyn som bør tillegges adskillig vekt i kommunenes vurdering av om det er politisk ønskelig å legge virksomheten til private.

## KAPITTEL 8

**Utenlandsk rett****8.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet gir utvalget en oversikt over de regler som gjelder for henholdsvis svenske, danske og finske kommuners organisering av virksomhet utenfor kommunallovgivningen, interkommunalt samarbeid og organisering av forretningspreget virksomhet. Det blir særlig lagt vekt på adgangen til å organisere virksomhet i form av selskaper, og i denne forbindelse om det gjelder særlige regler for dette.

**8.2 SVERIGE****8.2.1 Allment om kommunenes organisering og kommunallovgivningen**

Sverige har i likhet med Norge en egen lov om kommunenes organisering. Den någjeldende svenske kommuneloven er fra 1991. I likhet med den norske kommuneloven gir den svenske loven regler om kommunenes organisasjon, de folkevalgte, de ansattes rettigheter, økonomiforvaltning, revisjon og lovlighetskontroll, og fremtrer således hovedsakelig som en lov om organisering av kommunenes virksomhet. Den svenske kommuneloven er felles for kommuner og landsting.

Kommuneloven angir kommunenes generelle kompetanse. Lovens kap. 2 § 1 gir kommunene og landstingene myndighet til å ta hånd om saker av allmenn interesse som har tilknytning til kommunens eller landstingets område eller deres innbyggere, og som ikke er lagt til andre. I tillegg finnes det en rekke spesiallover som regulerer kommunenes oppgaver på ulike områder.

Loven har bestemmelser om to obligatoriske organer: kommunfullmäktiget og kommunstyrelsen. I tillegg finnes det ulike obligatoriske og frivillige nemnder, med ansvar for deler av den kommunale forvaltning. Den svenske kommuneloven har i motsetning til den norske ikke bestemmelser om særskilte styringsorganer for kommunale bedrifter eller interkommunalt samarbeid.

Kommunfullmäktiget er kommunens øverste politiske organ. Valgreglene finnes i en særkilt lov. Fullmäktiget velger blant sine medlemmer en ordfører og en eller flere viseordførere. Fullmäktiget skal avgjøre saker av prinsipiell betydning eller som ellers er av større betydning for kommunen eller landstinget, herunder bl.a. trekke opp mål og retningslinjer for virksomheten, vedta budsjett, gjøre vedtak om skatt og ta avgjørelse i andre viktige økonomiske spørsmål. Det er også kommunfullmäktiget som velger revisor.

Fullmäktiget har ellers en alminnelig adgang til å opprette nemnder. Valg av nemnder skal skje ved forholdsvalg. Fullmäktiget bestemmer virkeområdet for nemndene det selv oppretter. Nemndene har ansvar for å sørge for at virksomheten innen deres område drives i samsvar med de mål og retningslinjer som fullmäktiget har bestemt og de regler som ellers gjelder for virksomheten. Fullmäktiget kan overlate til en nemnd å ta avgjørelse i enkeltsaker eller typer av saker, såfremt det ikke gjelder beslutninger som kommuneloven eller annen lov legger til fullmäktiget.

Kommunstyrelsen skal lede og samordne forvaltningen av kommunens eller landstingets anliggender, og ha tilsyn med de øvrige nemnders virksomhet. Styrelsen skal også ha tilsyn med selskaper der kommunen deltar. Styrelsen velges av fullmäktiget ved forholdstallsvalg, og skal ha minst fem medlemmer. Styrelsen har anledning til å nedsette «utskott» til å forestå bestemte oppgaver, dersom fullmäk-

tiget ikke har gitt bestemmelser om annet. Et særtrekk ved den svenske kommune-loven i forhold til den norske, er at den svenske loven ikke har bestemmelser om at kommunen skal ha en administrativ toppledelse.

Kommunenes finansieringskilder er kommuneskatt, kommunale avgifter og statlige tilskudd. Et viktig trekk ved svensk kommunalforvaltning er at kommunene og landstingene selv fastsetter størrelsen på den kommunale skattlegging. En annen forskjell fra norsk kommunelovgivning er at svenske kommuner ikke kan pantsette sine eiendommer til sikkerhet for noen fordring, selv ikke for lån kommunen tar opp. Den svenske kommuneloven har ingen uttrykkelig bestemmelser om konkurs, men det er antatt at svenske kommuner ikke kan tas under konkursbehandling. Loven har heller ikke spesielle regler om utleggspant, og spørsmålet om det kan tas utlegg i kommunal eiendom er tvilsomt.

Den svenske kommunallagen har ikke bestemmelser om særskilte godkjenningsordninger for økonomiske disposisjoner.

### 8.2.2 Særlig om kommunenes adgang til å drive næringsvirksomhet og annen virksomhet med næringsmessig preg

De svenske kommunenes generelle kompetanse er mer begrenset enn hva tilfellet er i Norge. Svenske kommuner kan bare beskjeftige seg med såkalte kommunale anliggender, jf "*Sammendrag*" i kap. 2, § 1:

«Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.»

I dette ligger for det første at det må være i allmenn interesse at kommunen tar på seg en oppgave. Hvorvidt det er i allmenn interesse bedømmes ut fra en skjønnsmessig vurdering av om det er formålstjenlig (lämpligt), eller rimelig grunn til at kommunen fremmer det aktuelle formål. For eksempel er elektrisitetsforsyning ansett som en kommunal oppgave.

I regelen om kommunenes allmenne kompetanse ligger også at et kommunalt tiltak må være knyttet til kommunens eller landstingets eget område eller dens innbyggere for at det skal være lovlig. Dette prinsippet er imidlertid undergitt vesentlige modifikasjoner, bl.a. som følge av at kommuneinndelingen ikke alltid er like hensiktsmessig. Loven er heller ikke ansett for å være til hinder for at kommuner driver hotell, selv om hovedtyngden av hotellgjestene ikke kommer fra kommunen.

Den svenske kommuneloven har også spesialregulert kommuners adgang til å drive næringsvirksomhet. Etter "*Sammendrag*" i kap. 2 § 7 kan

«kommuner och landsting (...) driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandehålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.»

Heller ikke svensk kommunalrett opererer med et klart skille mellom den kommunale sektor og områder som i dagligtale betegnes som næringslivet. Kommuner og landsting kan drive virksomhet på områder som vanligvis ses som en del av næringslivet. Kommunene kan f.eks. drive boligselskaper, vaskerier, el-, gass- og varmeverk, renholdsverk, fryserier, messehaller, parkeringsanlegg, buss-, sporvogns- og sjøtrafikksforetak, flyplasser osv. Eksemplene betegnes gjerne som «sedvanlig kommunal affärsverksamhet». Kommunene får imidlertid ikke drive virksomhet innen «det egentlige næringslivet». Paragraf 7 regulerer kommunenes kompetanse innen området for «sedvanlig kommunal affärsverksamhet».

At virksomheten ikke kan ha gevinstformål er forstått slik at den ikke kan ha som primært siktemål å oppnå en forretningsmessig gevinst. Gjennom angivelse av denne forutsetningen fremtrer forskjellen mellom det private næringslivet og kommunal «næringsdrift». Bestemmelsen bygger på en forutsetning om at det private næringslivet har til formål å gi økonomisk gevinst, mens siktemålet for den kommunale virksomheten er en mer allmenn samfunnsmessig interesse. Det råder ikke noe absolutt gevinstforbud. Hvorvidt virksomheten får gi overskudd og hvordan dette kan anvendes, bedømmes i lys av selvkostprinsippet, som i Sverige er regnet som et av de kommunalrettslige grunnprinsipper.

Av § 7 fremgår det videre at hensikten må være å betjene kommunens egne innbyggere. Dette er imidlertid ikke til hinder for at tjenestene også utnyttes av andre, eller at kommuner danner et «internselskap» som bare betjener kommunen selv, f.eks. et vaskeri.

### 8.2.3 Organisering av kommunal virksomhet som eget rettssubjekt

#### 8.2.3.1 Innledning

Svenske kommuner kan organisere kommunal næringsvirksomhet som en del av det kommunale nemndssystemet. Men den svenske kommuneloven har i motsetning til norsk rett ikke særlige regler for kommunal foretaksvirksomhet i regi av kommunen som juridisk person («kommunale bedrifter»). Derimot har man i Sverige regler om kommunal foretaks/selskapsdannelse utenfor kommunen som juridisk person, som kan etableres innenfor rammer fastsatt i kommuneloven. Det er forutsatt at kommunene ikke kan danne foretak for å gå ut over grensene for hva kommuner kan drive med (den kommunale kompetansen), eller for å minske innsynet i kommunal virksomhet.

#### 8.2.3.2 Nærmere om selskapsorganisering

Det er på det rene at svenske kommuner har adgang til å drive virksomhet i form av selskaper, og dette gjøres i relativt stort omfang. Kommunal selskapsdannelse og deltakelse i selskaper sammen med andre, er ikke nytt i Sverige. Allerede fra siste halvdel av 1800-tallet foreligger det rettspraksis der det fremgår at kommuner kunne tegne aksjer i bl.a. jernbaneselskaper.

Spørsmålet om kommunal selskapsdannelse og deltakelse i selskaper sammen med private har i Sverige blitt behandlet i flere utredninger. Bl.a. SOU 1965:40, SOU 1982:13 og DsC 1985:13. I den nye svenske kommuneloven er de kommunale selskapers rettsstilling nå undergitt spesiell lovregulering på enkelte punkter. Siktemålet har bl.a. vært å tilgodese krav på innsyn i slike selskaper. Bakgrunnen for lovreguleringen er bl.a. at antallet kommunale foretak har økt, og at omsetningen i slike foretak beløper seg til over 50 milliarder svenske kroner (1992).

Paragraf 16 i den svenske kommuneloven gir uttrykkelig hjemmel for at kommunal virksomhet kan overlates til bl.a. selskaper, men bestemmelsen setter vilkår for at kommuner kan overlate kommunale anliggender til foretak. Bestemmelsen lyder:

«Kommuner och landsting får genom beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6§ regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.»

Bestemmelsen i § 16 innebærer for det første at den virksomhet som overlates til et selskap e.l., må være et kommunalt anliggende, jf lovens kap. 2 § 1 (se under pkt. 8.2.2). Hensikten er at man ikke ved å organisere virksomheten som et selskap skal kunne utvide det kommunale virkeområdet, d.v.s. gå ut over grensene for hva kommunene kan drive med. Dersom en kommunal særlov krever at et kommunalt anliggende skal ivaretas av et bestemt kommunalt organ, kan virksomheten imidlertid ikke overlates til et selskap. Det er lovfestet at myndighetsutøvelse ikke kan overlates til et privatrettslig organ uten uttrykkelig lovhjemmel, § 16 annet ledd. Loven er på dette punkt en lovfesting av grenser som tidligere er trukket opp i rettspraksis.

### 8.2.3.3 *Særlig om aksjeselskaper eiet av en enkelt kommune*

Den svenske kommunelovens kap. 3 § 17 stiller nærmere vilkår for at en kommune skal kunne overlate en virksomhet til et heleid kommunalt aksjeselskap. Bestemmelsen gir regler om formål, styremedlemmer, revisor, kommunestyrets rett til å uttale seg om vesentlige beslutninger i selskapet og om offentlighet.

#### 8.2.3.3.1 *Virksomhetens siktemål*

Etter § 17 nr 1 skal kommunestyret fastsette siktemålet med virksomheten. Hensikten er å minske risikoen for overskridelse av begrensningene for hva kommuner kan drive med. Forskjellen mellom aksjelovens krav til formålsangivelse (föremål), og kommunelovens krav til angivelse av siktemål (ändamål), er at formålet skal angi hva selskapet skal drive med, mens siktemålet angir hensikten med virksomheten. Hva som kan aksepteres som formålsangivelse etter selskapsretten vil ikke nødvendigvis være tilstrekkelig for kommunale foretak, på bakgrunn av § 17 nr 1 og kommunalrettens kompetanseregler. Intensjonen med å stille krav til angivelse av virksomhetens siktemål, er å sikre at det blir gjort klart at de grunnsetninger som gjelder for kommunal virksomhet blir ivaretatt. Ettersom en kommune f.eks. ikke kan drive næringsvirksomhet med gevinstformål, må det dersom det er tale om næringsvirksomhet, fremgå at siktemålet ikke er at virksomheten skal drives med gevinstformål, men at driften av den aktuelle virksomhet har en mer overordnet hensikt, som ligger innenfor den kommunale kompetansen. Det kan f.eks. dreie seg om å skaffe tilveie lokaler for håndverksindustrien i kommunen.

Etter § 17 nr 2 er det kommunestyret som skal velge samtlige styremedlemmer til selskapets styre. Det er altså ikke generalforsamlingen (bolagsstämman) som velger styre. På denne måten gjøres bestemmelsene om forholdvalg gjeldende. Loven er imidlertid ikke til hinder for at styremedlemmer velges «på profesjonelt grunnlag», og ikke på partipolitisk grunnlag, dersom partiene er enige om at forholdvalg ikke skal kreves. Et styremedlem er imidlertid ikke «folkevalgt» (förtroendevald) i kommunelovens forstand. Det er således ikke kommunelovens regler om de folkevalgtes rettigheter og plikter som gjelder, men aksjelovens alminnelig regler.

#### 8.2.3.3.2 *Kommunestyrets uttalerett*

Etter § 17 nr 3 skal kommunestyret uttale seg før det i selskapet treffes beslutninger av prinsipiell karakter, eller beslutninger som av andre grunner fremstår som viktige. Det er ikke tale om en godkjenningsadgang. Forskjellen på godkjenningsadgang og en uttalerett viser seg ved at når selskapets vedtak skal godkjennes, er vedtaket ikke gyldig før kommunestyrets godkjennelse foreligger. Når kommunestyret bare har uttalerett, kan selskapet rettslig sett treffe beslutning i strid med kommunestyrets uttalelse. Kommunestyret kan i så tilfelle - med hjemmel i den svenske loven om aksjeselskaper - avsette selskapets ledelse. Selskapet blir bundet av regelen om



uttalerett gjennom bestemmelser om dette i «bolagsordningen» - eller gjennom «ägardirektiv».

Det kan være uklart når loven krever at kommunestyret skal uttale seg. Som eksempel på slike saker nevner forarbeidene endring av bolagsordning, endring av aksjekapitalen, fusjon av foretak, etablering av datterselskaper og erverv av aksjer i et annet foretak. På den annen side behøver ikke spørsmål som gjelder den løpende drift, forelegges kommunestyret til uttalelse. Mellom disse ytterpunkter er spørsmålet uklart. Lovtekstens formulering er knyttet til den kommunalrettslige terminologi, og svarer ikke til oppgavefordelingen i aksjeselskapsretten mellom generalforsamling, styre og administrerende direktør. En sak som etter aksjeloven vil være en del av den løpende driften, kan likevel være av prinsipiell karakter sett fra et kommunalrettslig synspunkt.

#### 8.2.3.3 *Offentlighet*

I henhold til § 17 nr 4 skal kommunestyret treffe avgjørelse om at allmenheten skal ha samme innsyn i virksomheten som det som følger av «tryckfrihetsförordningen» og «sekretesslagen». Siktemålet er at allmenheten skal ha samme innsyn i virksomheten som om den var drevet av kommunen selv.

#### 8.2.4 **Interkommunalt samarbeid, deleide selskaper m.v.**

Den svenske kommuneloven har ingen bestemmelse som tilsvarer den norske kommunelovens bestemmelse om interkommunalt samarbeid. I Sverige har likevel interkommunalt samarbeid mellom kommuner i form av privatrettslige sammenlutninger lange tradisjoner. Det samme gjelder samarbeid med private i slike former. Interkommunalt samarbeid i privatrettslige former, og samarbeid med private i slike former, talte i 1992 omkring 200 foretak. (Paulsson, Riberdahl, Westerling «Den nya kommunallagen» (1992) s. 153.) Også samarbeid i slike former må ligge innenfor kommunenes alminnelige myndighetsområde, se pkt. 8.2.2.

Den svenske kommuneloven har i § 18 bestemmelser om hva som skal gjelde der kommunen overlater et kommunalt anliggende til et selskap eller en forening der kommunen deltar sammen med «nagon annan». Med «annan» menes både en kommune, et landsting, staten og private. Bestemmelsen i den svenske kommuneloven § 18, fastslår at når kommunen overlater en kommunal oppgave til en slik sammenslutning, så skal kommunestyret

«se till at den juridiske personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn til andelsförhållandena, verksamhetens art och omstendigheterna i övrigt.»

Det samme gjelder om kommunen eller landstinget sammen med noen annen danner en stiftelse for å ta seg av en kommunal oppgave.

Når det gjelder allmennhetens rett til innsyn er det i forarbeidene til den svenske kommuneloven ut talt at om det offentliges andel i foretaket er stort, så bør reglene i § 17 pkt. 4 gjelde fullt ut. Er det offentliges andel meget liten, kan det være grunn til å se bort fra det (1990/91: KU38 s. 46).

## 8.3 DANMARK

### 8.3.1 Allment om kommunenes organisering og kommunallovgivningen

Som Norge og Sverige har også Danmark en egen lov om organisering av kommunal virksomhet - Lov om kommunernes styrelse av 31. mai 1968 nr 223 (styrelsesloven).

Loven fastslår at *kommunalbestyrelsen* er kommunens øverste politiske organ. Amdsrådet er øverste politiske organ i amtskommunene (tilsvarende norske fylker). Regler for valg av kommunalbestyrelsen og amtsrådet er nedfelt i en særskilt kommunal valglov.

Loven gir selv en mulighet til å vedta utfyllende bestemmelser om «kommunernes styrelse» i en særskilt styrelsesvedtekt (§ 2). Ordningen med styrelsesvedtekt er et særtrekk ved dansk kommunalrett. Flere bestemmelser i styrelsesloven foreskriver at bestemte forhold skal reguleres nærmere i styrelsesvedtekten, mens andre bestemmelser bare gir anledning til dette. Vedtekten kan bare omhandle de kommunalpolitiske organers oppgaver og virksomhet. Styrelsesvedtekten skulle inntil 1989 stadfestes av indenrigsministeren.

Til å ivareta den «umiddelbare forvaltning av kommunens anliggender» skal det nedsettes et økonomiutvalg, og minst ett fast utvalg. Styrelsesloven inneholder ingen andre bindinger vedrørende utvalgsstrukturen. Utvalgenes sammensetning og myndighetsområde skal fastsettes i styrelsesvedtekten. I det omfang kommunalbestyrelsen ikke treffer nærmere bestemmelse, påhviler det utvalgene å treffe de beslutninger som er nødvendige eller naturlige ledd i forvaltningen av det saksområde som er lagt til utvalget. Kommunalbestyrelsen kan opprette flere faste utvalg, og står ellers fritt til å oppnevne særlige utvalg til å forestå bestemte oppgaver eller med rådgivende og forberedende funksjoner overfor kommunalbestyrelsen, økonomiutvalget og de faste utvalg.

Økonomiutvalget, som kan sammenliknes med formannskapet i en norsk kommune, består av kommunalbestyrelsens formann (som også er formann for utvalget) og andre medlemmer fra kommunalbestyrelsen. Utvalget skal etter § 18 ha oppsyn med økonomiske og administrative forhold innen alle kommunes administrasjonsområder, og utvalgets uttalelse skal innhentes om enhver sak som berører slike forhold. Utvalget har også det generelle ansvar for personalforvaltningen, og «forestår eller samordner kommunens planlægning». I likhet med den svenske kommuneloven har styrelsesloven ingen bestemmelser som direkte regulerer den kommunale administrasjon. Noe som direkte tilsvarende den norske rådmannens/administrasjonssjefens stilling finnes ikke. Kommunen står derfor fritt til å organisere sin administrative struktur.

I dansk kommunalrett har imidlertid borgermesterembetet en sentral posisjon. Borgermesteren (kommunalbestyrelsens formand) forbereder og leder kommunalbestyrelsens møter, er daglig leder av den kommunale administrasjon, kan avgjøre visse saker på kommunalbestyrelsens vegne, og har dessuten en rekke koordinerende funksjoner når det gjelder utvalgenes virksomhet. Han fordeler saker til de aktuelle faste utvalg og sørger for at saker som krever kommunalbestyrelsens beslutning, forelegges denne. Han forestår ellers den umiddelbare forvaltning av de anliggender som ikke er lagt til et utvalg. Borgermesterens instruksjonsmyndighet overfor administrasjonen er imidlertid begrenset. Han kan ikke gi direktiver om hvordan bestemte saker under et stående (fast) utvalgs ansvarsområde skal behandles eller avgjøres. Innenfor vedkommende stående utvalgs saksområde vil normalt en eller flere administrasjonsgrener ivareta det daglige arbeid. Ordningen med politisk valgte borgere skriver seg fra 1919. Før den tid ble borgere utnevnt av Kongen.

Når det gjelder danske kommuners økonomiforvaltning, bestemmer styrelsesloven § 37 at økonomiutvalget skal legge frem forslag til både årsbudsjett og langtidsbudsjett. Nærmere regler om budsjett og regnskap er fastsatt i «Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner». Et viktig trekk ved danske kommuners økonomiforvaltning er at kommunene og amtskommunene selv fastsetter størrelsen på den kommunale skattlegging (fri skattøre).

Beslutninger om låneopptak og garantistillelse skal etter loven treffes av kommunestyret. Med hjemmel i regler gitt av indenrigsministeriet kan økonomiutvalget eller de stående utvalg gis myndighet til å treffe beslutning om å pådra kommunen garantiansvar innenfor en ramme som kommunalbestyrelsen fastsetter.

Når det gjelder kommunenes revisjon stilles ikke andre krav i loven enn at den skal være «sagkyndig». I mange kommuner ivaretas revisjonen av Kommunernes Revisjonsafdeling, en institusjon med tilknytning til Kommunernes Landsforening, men med fullstendig uavhengighet av landsforeningen i revisjonsfaglige spørsmål.

Styrelsesloven har ikke bestemmelser om statlig godkjenning av spesielle økonomiske disposisjoner kommunene måtte ønske å foreta, som f.eks. låneopptak og garantistillelse.

Det generelle tilsyn med kommunene utøves av såkalte tilsynsråd. Disse opprettes for hver amtsrådskrets, og består av amtmannen (leder) og 4 andre medlemmer som velges av og blant amtsrådets medlemmer. Tilsynsrådets oppgaver tilsvare stort sett fylkesmannens legalitetskontroll og godkjenningsmyndighet etter den norske kommuneloven.

### **8.3.2 Særlig om kommunenes adgang til å drive næringsvirksomhet og annen virksomhet med næringsmessig preg**

I likhet med den norske kommuneloven, er den danske kommuneloven en lov om organisering og styring av kommunal virksomhet. Loven pålegger ikke kommuner oppgaver, og begrenser heller ikke deres adgang til å påta seg oppgaver. De oppgaver kommunene skal utføre, er lagt til kommunene i egne lover. Motsetningsvis fremgår det av lover som legger oppgaver til andre instanser - statlige eller private - at kommunene ikke kan påta seg slike oppgaver. På denne bakgrunn synes kommunenes kompetanse i utgangspunktet å være negativt avgrenset.

I tillegg til oppgaver som er lagt til kommunen i lov, har danske kommuner påtatt seg en rekke oppgaver uten at de har noen lovbestemt plikt til det. Slik virksomhet har hovedsakelig hatt karakter av serviceytelser overfor borgerne. Domstolene har akseptert at kommuner i et visst omfang påtar seg oppgaver uten lovhjemmel.

I dansk rett har man en egen betegnelse på de ulovfestede regler om kommunenes ulovbestemte oppgaver - «kommunalfuldmagtsreglerne». Etter disse kommunalrettslige grunnsetningene er det i dansk rett et generelt forbud mot at kommuner uten lovhjemmel påvirker konkurransen i den private sektor, eller overskrider det som er betegnet som grensen mellom offentlig og privat sektor. Utgangspunktet er at en kommune må ha lovhjemmel for å yte varer og tjenester som tradisjonelt omsettes mot betaling i den private sektor. Begrunnelsen er bl.a. at kommunenes rett til å skrive ut skatter m.v. ville gi dem en uakseptabel konkurransemessig fordel. Kjernen i denne rettsgrunnsetningen er at kommuner ikke må drive en virksomhet i konkurranse med private bare med økonomisk vinning som siktemål.

Danske kommuner kan likevel i en viss utstrekning levere varer eller yte tjenester som er gjenstand for omsetning i den private sektor, selv om det skjer uten lovhjemmel. Grensene for kommunens adgang til å drive næringsvirksomhet fastlegges ut fra en avveining av de formål kommunen ivaretar, mot hensynet til konkur-

ransen i privat sektor. Således har danske kommuner en alminnelig adgang til å produsere ytelser til eget bruk. Kommuner kan f.eks. drive vaskerier som betjener kommunale institusjoner. Det er her tale om produksjon av ytelser som kommunene skal bruke når de skal ivareta sine oppgaver. Danske kommuner kan også i en viss utstrekning levere ytelser mot betaling til borgerne, som f.eks. varme, vann, gass, transport, og visse tekniske ytelser som f.eks. renovasjon. Det er imidlertid et vilkår at ytelsene leveres til selvkost.

Såkalte kommunale «biprodukter» kan omsettes til markedspris i konkurranse med private virksomheter, under forutsetning av at det ikke ved dette skjer en konkurransevridning i forhold til det private næringsliv. Biprodukter kan fremkomme som naturlige følger av svært mange kommunale virksomheter. Det er tale om produkter som ikke primært er fremstilt med sikte på salg, men som først og fremst er fremstilt med sikte på løsningen av en kommunal oppgave eller produsert for å brukes av kommunen selv. Det dreier seg ikke bare om varer som fremkommer ved driften av en kommunal oppgave - f.eks. grus til kommunale veier, som kommunen produserer til eget bruk - men også om ledig kapasitet i forbindelse med tjenesteyting. Også fast eiendom kan ha karakter av et «biprodukt» når den ikke lenger brukes til formålet, og således er blitt overflødig. Kommunen kan da selge eiendommen på alminnelige markedsvilkår med det formål å tjene penger. En kommune kan imidlertid ikke kjøpe faste eiendommer med det formål å selge dem igjen med for tjeneste.

### 8.3.3 Organisering av kommunal virksomhet som eget rettssubjekt

I motsetning til den svenske kommuneloven har ikke den danske kommuneloven noen bestemmelse som uttrykkelig gir hjemmel for å skille ut en kommunal virksomhet i en privatrettslig organisasjonsform.

Det følger av styrelsesloven at kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhet og kan treffe avgjørelse i enhver sak som gjelder kommunen. En konsekvens av dette er at kommunestyret som hovedregel ikke kan skille ut deler av kommunens virksomhet i selvstendige selskaper som ikke kommuneloven gjelder for. Det er likevel antatt at det for visse oppgavetyper foreligger særlige hensyn, som kan begrunne at kommunen overlater til en privatrettslig organisasjon å ivareta oppgaven. Dette vil typisk være tilfelle hvor den aktuelle oppgave har mindre sammenheng med den øvrige kommunale virksomhet, eller hvor hensynet til en forretningsmessig ledelse av virksomheten er fremtredende. Som eksempel på tilfeller hvor det foreligger slike særlige hensyn, som kan begrunne en privatrettslig organisering av kommunal virksomhet, nevnes i Espersen, le Maire, Preisler «Lov om kommunernes styrelse med kommentarer» (1991) s. 40 «forarbejdning og afsætning af biprodukter fra en kommunal virksomhed og udførelse af kommunal forsyningsvirksomhed». Videre kan det i den danske lovgivning være fastsatt eller forutsatt at oppgaveløsningen kan finne sted i en privatrettslig organisasjonsform.

Danske kommuner har således i et visst omfang adgang til å delta i privatrettslige selskapsdannelser med henblikk på å ivareta kommunale oppgaver. En kommune vil eksempelvis kunne eie aksjer i et aksjeselskap, som utelukkende har til formål å forestå fremstilling og omsetning av såkalte «biprodukter». Kommunen vil også kunne eie aksjer eller andeler i selskaper som ivaretar forsyningsvirksomhet som kommunen selv lovlig vil kunne drive.

Når det gjelder danske kommuners deltakelse i ansvarlige selskaper, krever dette godkjenning av statlig myndighet etter regler som er gitt med hjemmel i den

danske kommunelovs bestemmelse om kommunale garantier. Bestemmelsen (§ 57) lyder:

«Indenrigsministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsens adgang til at forpligte kommunen ved kaution eller anden økonomisk garanti samt ved tilsagn om regelmæssige ydelser og lignende, som kommunen ikke efter loven er forpligtet til at præstere.»

«Anden økonomisk garanti» omfatter her deltakelse i selskaper med solidarisk ansvar. Etter regler gitt med hjemmel i denne bestemmelsen, kan ikke kommunestyret uten statlig godkjenning pådra kommunen solidarisk ansvar gjennom deltakelse i en sammenslutning.

#### 8.3.4 Særlig om interkommunalt samarbeid

Styrelsesloven har en egen bestemmelse om interkommunalt samarbeid (§ 60). Paragrafen omhandler samarbeidsavtaler med utelukkende kommuner som deltakere, og hvor kommunestyrene ved avtalen har avgitt kompetanse til sammenslutningens organer. Bestemmelsen i første ledd lyder:

«Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre innskærkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.»

Når det etableres et samarbeid mellom kommuner, og samarbeidet innebærer at den enkelte deltakerkommunes myndighet begrenses ved at beslutningskompetanse overlates til sammenslutningen, innebærer dette et unntak fra grunnprinsippet i den danske kommuneloven § 2. Bestemmelsen fastslår at kommunestyret (kommunalbestyrelsen) har den øverste myndighet og det øverste ansvar for alle kommunens anliggender. Paragrafen om interkommunalt samarbeid er således en hjemmel for å fravike kommunestyrelsesloven i tilfeller hvor flere kommuner løser en oppgave i fellesskap. For at styrelseslovens regler ikke vilkårlig skal settes til side gjennom en slik samarbeidsavtale, er det foreskrevet at avtalene skal godkjennes av den tilsynsmyndighet som også fører tilsyn med kommunenes øvrige virksomhet.

Tilsynsmyndigheten utøver ved godkjennelsen såvel en legalitets- som en hensiktsmessighetskontroll. Det skal derfor kontrolleres om samarbeidet er ulovlig. Videre skal det påses at avtalens innhold harmonerer med kommunallovgivningen og dens forutsetninger, derunder at de enkelte kommunestyre får en rimelig innflytelse på samarbeidet. Det skal dessuten sikres at samarbeidsavtalen i nødvendig omfang inneholder bestemmelser om tilsynsmyndighetens godkjennelse av visse disposisjoner, spesielt beslutninger vedrørende endringer i eller opphevelse av avtalen, inn- og uttreden og opprettelse av eller deltakelse i selskaper.

I de tilfeller der det er etablert et selvstendig styringsorgan for fellesskapet, vil det ofte være tatt inn i avtalen bestemmelser om i hvilken utstrekning kommunallovgivningens regler skal gjelde for selskapets organer og deres virksomhet. Når det gjelder styringsspørsmål som ikke er regulert i avtalen, er utgangspunktet at kommunestyrelseslovens regler skal anvendes, når det er tale om regulering av interne forhold. De kommunale fellesskapene etter § 60, betraktes som en form for «spesialkommuner» til løsning av de oppgaver som fellesskapet omfatter. Dersom det ikke etableres et selvstendig styringsorgan for samarbeidet, idet forvaltningen av de felles oppgaver skal skje gjennom en enkelt deltakerkommunes styringsorganer, vil kommunelovens regler gjelde umiddelbart.

I Espersen, le Maire, Preisler «Lov om kommunernes styrelse med kommentarer» (1991) s. 202, er det antatt at kommunale samarbeidstiltak som styres av egne «fellesskapsorganer» er juridiske personer med selvstendig rettssubjektivitet. Det vises bl.a. til et tilfelle der et kommunalt samarbeidstiltak ble idømt bot for overtredelse av miljøbeskyttelsesloven.

Paragraf 60 annet og tredje ledd gir bestemmelser om oppløsning. Oppløsning krever som utgangspunkt enighet mellom deltakerne, men kan kreves av en enkelt deltaker dersom tilsynsmyndigheten finner rimelig grunn til det. Vilkårene for oppløsning skal godkjennes av tilsynsmyndigheten, og skal ved uenighet mellom deltakerne fastsettes av tilsynsmyndigheten.

Bestemmelsen om interkommunalt samarbeid i kommunestyrelsesloven omfatter bare samarbeid basert på avtale. Interkommunalt samarbeid som er fastlagt og regulert i lovgivningen for øvrig, faller utenfor. Kommunestyrelsesloven har ingen hjemmel til å pålegge interkommunalt samarbeid, men slik hjemmel finnes i særlovgivningen for visse saksområder. Samarbeidstiltak som også har andre deltakere enn kommuner, er ikke omfattet av § 60.

Bestemmelsen om interkommunalt samarbeid gjelder samarbeidsavtaler som «vil medføre innskrenkning i de enkelte deltagende kommunebestyrelses beføyelser etter denne lov». Bestemmelsen om interkommunalt samarbeid gir ikke i seg selv regler om hvilke avtalebestemmelser som medfører slike innskrenkninger i kommunestyrenes myndighet at bestemmelsen kommer til anvendelse. Det er imidlertid antatt at godkjenning er nødvendig i hvert fall dersom et fellesskapsorgan skal tillegges kompetanse til å treffe beslutninger som påfører deltakerne økonomiske forpliktelser, f.eks. beslutninger om å ta opp lån, stille garanti, om kjøp, salg og pantsetting av fast eiendom, iverksettelse av bygge- og anleggsarbeider m.v. Videre omfatter bestemmelsen avtaler som innebærer at en eller flere av deltakerne påtar seg «vedvarende forpliktelser» uten at det er avtalefestet en adgang til å si opp avtalen innenfor et relativt kort tidsrom. Som eksempel er nevnt avtaler hvor administrasjonen ivaretas av en av kommunene, og oppsigelse må skje med 5-6 års varsel. Lovens § 60 omfatter også samarbeid som er organisert som et interessentskap eller andelsselskap. Derimot omfatter bestemmelsen ikke fellesskap som er organisert som aksjeselskap eller anpartsselskap. Slike samarbeidsformer reguleres av egen lovgivning. Se forøvrig pkt. 8.3.3. om kommunenes adgang til å delta i aksjeselskaper.

## 8.4 FINLAND

### 8.4.1 Allment om kommunenes organisering og kommunallovgevingen

Som Sverige, Danmark og Norge, har også Finland en egen lov om kommunenes organisering, økonomiske forvaltning, statlig tilsyn osv. Den gjeldende finske kommuneloven er fra 1976.

Det er vedtatt en ny kommunelov, som skal tre i kraft 1. juli 1995. Loven skal styrke kommunelovens preg av overordnet styringslov, og fremtre som den grunnleggende lov om kommunalforvaltningen. Et hovedsiktemål er ellers å styrke kommunfullmaktigets (tilsvarer kommunestyret) stilling. Forøvrig skal kommunen ha stor frihet til å etablere de organer som finnes hensiktsmessig, og ellers organisere sin forvaltning etter lokale behov. Den følgende fremstilling baserer seg på loven fra 1976. Den nye loven vil ikke innebære store endringer av betydning for de spørsmål som er sentrale for utvalgets arbeid.

Det finske kommunalforvaltningssystemet har mange likhetstrekk med det svenske systemet. Den viktigste forskjell er at det i Finland ikke finnes noe selvstendig, politisk organ på länsnivået - tilsvarende landstings-, fylke- eller amtsordnin-

gen i de øvrige nordiske land. Som en følge av dette har det utviklet seg et omfattende og lite enhetlig system med store «kommunalförbund», som tar seg av betydelige oppgaver. Kommunens øverste organ er - i likhet med Sverige - *kommunfullmäktiget*. Valreglene finnes i en særskilt valglov.

Kommunfullmäktiget velger blant sine medlemmer en *kommunstyrelse* på minst 7 medlemmer. Organet tilsvarer det norske formannskapet, den svenske styrelsen og det danske økonomiudvalget. Kommunestyrelsen velges for en to-års periode, og har som oppgave å lede kommunens forvaltning. Det ligger også til kommunestyrelsen å slutte avtaler og foreta andre rettslige disposisjoner på vegne av kommunen, dersom ikke annet er bestemt. Kommunestyrelsen kan deles inn i «seksjoner» som kan gis avgjørelsesmyndighet i mindre viktige saker. Styrelsen kan også oppnevne komitéer, både til å utføre bestemte oppdrag og permanente oppgaver. Oppgavefordelingen mellom kommunfullmäktiget og kommunestyrelsen er i hovedsak den samme som etter svensk ordning.

I likhet med de øvrige nordiske land skilles det også i Finland mellom obligatoriske og frivillige nemnder. I Finland skilles det forøvrig mellom nemnder og direksjoner, selv om de følger de samme lovregler. Forskjellen ligger i at en nemnd opprettes for å ta hånd om en bestemt forvaltningssektor, mens en direksjon har ansvar for forvaltning av en bestemt oppgave. En direksjon vil i hovedsak tilsvare et driftsstyre for kommunal bedrift etter norsk kommunelov. En direksjon sorterer oftest under en nemnd, men kan også være direkte underlagt kommunestyrelsen.

Når det gjelder statlig tilsyn har loven et eget kapittel om dette. Visse beslutninger krever statlig godkjenning, men de fleste bestemmelser om dette finnes i særlovgivningen. Tilsynsordningen i Finland er ellers preget av at det regionale nivået er statlig. Loven fastslår at länsstyrelsen fører en alminnelig legalitetskontroll med både kommuner og kommunalförbund.

#### **8.4.2 Særlig om kommunenes adgang til å drive næringsvirksomhet og annen virksomhet med næringsmessig preg**

Den finske kommuneloven av 10. desember 1976 har i likhet med den svenske kommuneloven, en egen bestemmelse som angir kommunenes kompetanse (§ 5). På samme måte som i Norge deles kommunenes oppgaver systematisk inn i lovpålagte og frivillige oppgaver. I finsk juridisk litteratur brukes uttrykket spesiell kompetanse om de lovpålagte oppgaver, og uttrykket allmenn kompetanse om oppgaver som kommunene kan påta seg frivillig ut fra den kommunale autonomi (det kommunale selvstyre). I samsvar med dette heter det i den finske kommuneloven § 5:

«På kommun ankommer att handha till dess självstyrelse hörande och för kommunen i lag särskilt stadgade uppgifter ...»

Kommunenes alminnelige kompetanse (det kommunale selvstyre), er begrenset av visse allmenne forvaltningsprinsipper. Ett av disse prinsippene er i Finland uttrykt som «forvaltningens subsidiære oppgave» (förvaltningens subsidiära uppgift). I henhold til dette prinsippet skulle ikke kommuner kunne utvide sin virksomhet til områder som tradisjonelt har tilhørt den såkalte private sektor, med mindre hensynet til «det allmänna bästa» ikke kan anses ivaretatt på tilfredsstillende måte eller i tilstrekkelig grad ved at virksomheten ligger til privat sektor. Prinsippet om forvaltningens subsidiære oppgave er imidlertid blitt betydelig oppmyket etterhvert. Videre har det allerede fra gammelt av vært ansett for å høre til kommunenes alminnelige kompetanse å drive forretningsvirksomhet eller dermed beslektet virksomhet, på visse områder. Dette gjelder bl.a. jord- og skogbruk, vann-, elektrisitet- og gassverk. Finske kommuner har etterhvert også vist interesse for andre typer forret-

ningspreget virksomhet, så som sagbruk og teglstensfabrikker. Videre driver kommuner serviceforetak som badstu- og vaskeriforetak, hoteller, restauranter og kaféer. Særlig har virksomhet i tilknytning til turisme tiltatt. Mens kommuner har vært ansett for å kunne drive ulike typer servicevirksomhet, har de i alminnelighet ikke kunnet drive egentlig industriell eller kommersiell virksomhet.

#### **8.4.3 Organisering av kommunal virksomhet i form av egne rettssubjekter**

Finske kommuner er ikke bundet til å organisere forretningspreget virksomhet etter det alminnelige kommunale nemndssystemet, men kan organisere produksjons- og serviceinnretninger i form av f.eks. aksjeselskaper. Som praktiske eksempler kan nevnes slakterier, vaskerier, elverk, televirksomhet og trafikkselskaper. Spørsmålet om å skape en særskilt organisasjonsform, et «kommuneselskap», for drift av kommunal forretningspreget virksomhet, har vært utredet. Men det har ikke lyktes å komme frem til en løsning som kan forene fordelene ved henholdsvis den direkte kommunale forvaltning og privat foretaksvirksomhet i form av f.eks. aksjeselskap, samtidig som man kunne unngå ulempene som er forbundet med disse organisasjonsformene. Der finske kommuner danner aksjeselskap, andelslag, foreninger og stiftelser, er det den vanlige selskapslovgivning som gjelder. Kommuner står ikke i noen særstilling som deltakere i slike virksomheter.

#### **8.4.4 Særlig om interkommunalt samarbeid**

Når det gjelder interkommunalt samarbeide om forvaltningsoppgaver, har den finske kommuneloven omfattende regler. Den viktigste form for samarbeid om forvaltningsoppgaver skjer gjennom såkalte «kommunalförbund». Et «kommunalförbund» er en sammenslutning, en selvstendig juridisk person, organisert etter kommuneloven, og kan etableres for drift av felles oppgaver av varig karakter. I alminnelighet har et «kommunalförbund» bare én oppgave, f.eks. ansvar for folkehelse og oppgaver i forbindelse med det, drift av et distriktssykehus eller oppgaver i forbindelse med regional planlegging.

Finland er alene om å ha systemet med «kommunalförbund». Dette har for en del sammenheng med at det i Finland ikke er et eget regionalt lokalforvaltningsnivå over primærkommunene. Ordningen har vært kritisert for at virksomhetsområdene er blitt lite enhetlige. Videre er ordningen tildels ansett for å være betenkelig ut fra et demokratisynspunkt, ettersom virksomheten styres av personer som ikke er direkte folkevalgt. «Kommunalförbundene» er også blitt kritisert for å stå for fjernt fra medlemskommunenes innflytelse.



## KAPITTEL 9

**Kommunal næringsvirksomhet - forholdet til EØS-avtalen****9.1 INNLEDNING**

Utvalget vil her behandle forholdet mellom kommunal, fylkeskommunal og interkommunal næringsvirksomhet og EØS-avtalen. Spørsmålet er særlig om de organisasjonsformer som utvalget foreslår, er i samsvar med EØS-avtalens bestemmelser. Utvalget vil også behandle spørsmålet om hvilke EØS-regler som kan komme til anvendelse på den næringsvirksomhet som drives av kommunale og interkommunale foretak.

Innledningsvis vil det imidlertid bli gjort rede for EØS-avtalens forhold til offentlig virksomhet.

**9.2 EØS-AVTALEN OG OFFENTLIG VIRKSOMHET**

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige forvaltningsenheter og utgjør ikke en del av staten. De plikter en stat påtar seg under EØS-avtalen, må som hovedregel respekteres av det offentlige generelt, uavhengig av om det er stat, kommune eller fylkeskommune.

Etter EØS-avtalens artikkel 125 har avtalen ingen innvirkning på statenes regler om eiendomsretten. Avtalen legger således ingen begrensninger på det offentliges adgang til å eie næringsvirksomhet og å drive næringsvirksomhet i offentlig regi. Hvorvidt det offentlige skal drive næringsvirksomhet og hvorledes denne virksomheten skal organiseres, vil det derfor være opp til det enkelte land å avgjøre. Offentlig eiet virksomhet må imidlertid, i likhet med private virksomheter, respektere EØS-avtalens bestemmelser og kan hverken diskrimineres eller tillates konkurransefordeler i forhold til privat eiet virksomhet.

EØS-avtalens artikkel 59 første ledd svarer etter sitt innhold i det vesentlige til Romatraktatens artikkel 90. Artikkel 59, som er rettet til avtalepartene, foreskriver at EØS-avtalens bestemmelser, og da særlig reglene i artiklene 4 og 53-63 får tilsvarende anvendelse på offentlige foretak eller på foretak som har blitt tildelt særlige eller eksklusive rettigheter uten å være offentlig eiet. Bakgrunnen for regelen er å hindre at EØS-landene ved hjelp av offentlige foretak søker å omgå avtalens konkurranseregler, herunder statsstøtteforbudet, eller diskrimineringsforbudet i EØS-avtalens artikkel 4.

Artikkel 59 innebærer at EØS-avtalens konkurranseregler, herunder statsstøtteforbudet, gjelder for kommunalt og fylkeskommunalt eiet næringsvirksomhet.

Artikkel 59 første ledd modifiseres gjennom bestemmelsens annet ledd for det tilfellet at et foretak er tillagt oppgaver av allmenn økonomisk betydning. Bestemmelsen i artikkel 59 annet ledd må sees i sammenheng med at staten, herunder kommuner og fylkeskommuner, i allmenhetens interesse har et særlig ansvar for å utføre enkelte oppgaver. I slike tilfeller vil et offentlig foretak være bundet av konkurransereglene bare i den utstrekning dette ikke rettslig eller faktisk hindrer det i utførelsen av de særlige oppgaver av allmenn økonomisk betydning som foretaket er tillagt.

Annet ledd i artikkel 59 oppstiller tre kumulative vilkår for at avtalens konkurranseregler kan fravikes. For det første må virksomheten ha fått i oppdrag å utføre oppgaver av allmenn økonomisk betydning. Dernest kreves det at en fravikelse fra hovedregelen i første ledd må være nødvendig for å oppfylle disse særlige oppga-

ver. Til slutt må fravikelsen ikke påvirke samhandelen mellom landene på en slik måte at det strider mot avtalepartenes interesse.

Det forhold at en virksomhet faller inn under unntaket for oppgaver av allmenn økonomisk betydning, innebærer bare at de plikter EØS-avtalen pålegger EØS-landene, lempes i den utstrekning dette er nødvendig. Dette er et utslag av det alminnelige proporsjonalitetsprinsipp hvoretter et tiltak som er i strid med EØS-avtalens bestemmelser, men som beskytter interesser av allmenn økonomisk betydning, ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta disse interessene.

Det følger av EU-domstolens praksis at dette unntaket må tolkes restriktivt og at de virksomheter som påberoper seg dette unntaket, selv vil ha bevisbyrden for at foretaket oppfyller vilkårene for å falle innenfor unntakets virkeområde.

### 9.3 ORGANISASJONSFORMENE

Utvalget vil i det følgende drøfte hvorvidt det er elementer i de organisasjonsformer som foreslås, som vil representere et konkurransefortrinn for kommunale og interkommunale foretak i forhold til privat eiet virksomhet som vil være i strid med EØS-avtalen.

#### 9.3.1 Kommuneleven § 55

Etter kommuneloven § 55 kan det ikke åpnes konkurs eller gjeldsforhandlinger i kommuner og fylkeskommuner. Når en kommune eller fylkeskommune ikke kan betale forfalt gjeld på grunn av vanskeligheter som ikke er helt forbigående, skal det etter kommuneloven § 56 treffes vedtak om betalingsinnstilling. Det skal videre oppnevnes en tilsynsmyndighet for kommunen. Vedtak om betalingsinnstilling innebærer at kommunens betalingsforpliktelser blir utsatt til ny økonomiplan og nytt årsbudsjett er vedtatt, jf kommuneloven § 58. Vedtak om betalingsinnstilling medfører med andre ord ikke at kommunens gjeld reduseres eller faller bort. Derimot må en kreditor finne seg i en betalingsutsettelse til etter revidert økonomiplan og årsbudsjett er vedtatt og betalingsinnstillingen opphører.

Loven synes å bygge på den forutsetning at den nye økonomiplanen og det nye årsbudsjettet for kommunen eller fylkeskommunen skal omprioritere kommunale oppgaver på en slik måte at kommunen settes i stand til å betale den pådratte gjeld. Loven fastsetter ikke noen lovbestemt tilskuddsplikt for staten for å bringe kommunen ut av økonomisk uføre. Etter omstendighetene kan det imidlertid fremstå som nødvendig av politiske grunner for staten å yte tilskudd til kommunen. Staten har i enkelte tilfeller grepet inn med støtte til vanskeligstilte kommuner før betalingsinnstilling ble aktuelt (f.eks. for Lebesby kommune i 1992).

Som utvalget vil komme nærmere inn på i "*Utkast til ny lovgivning*" i kap. 14, foreslår utvalget en særlig organisasjonsform for kommunal og fylkeskommunal virksomhet: kommunalt eller fylkeskommunalt foretak. Et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak er en del av kommunen eller fylkeskommunen, jf § 61 i utvalgets forslag til tilføyelser i kommuneloven. Et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak vil i praksis på grunn av bestemmelsen i kommuneloven § 55 kunne tenkes å oppnå forretningsmessige fordeler. Foretaket vil f.eks. kunne tenkes å oppnå bedre kreditt og forretningsvilkår enn private konkurrenter.

For så vidt gjelder de interkommunale selskaper bestemmer lovutkastets § 23 at selskapets eiendeler ikke kan være gjenstand for utlegg eller arrest. Det kan heller ikke åpnes konkurs eller gjeldsforhandlinger i interkommunale selskaper. Etter lovutkastets § 3 vil derimot deltakerkommunene hefte ubegrenset for den del av selskapets forpliktelser som svarer til deltakerkommunens eierandel i selskapet. I det del-

takerne i interkommunale selskaper vil være kommuner og fylkeskommuner, vil kommuneloven § 55 få indirekte betydning også for interkommunale selskaper.

Spørsmålet blir så om kommuneloven § 55 representerer et konkurransefortrinn i relasjon til EØS-avtalen, og dernest hvorvidt forbudet mot statsstøtte i EØS-avtalens artikkel 61 setter begrensninger for statlig tilskudd til kommunal og interkommunal næringsvirksomhet.

Utvalget vil innledningsvis kort redegjøre for forbudet mot statsstøtte i EØS-avtalens artikkel 61.

### 9.3.2 Statsstøtteforbudet

Reglene om statsstøtte henger nøye sammen med EØS-avtalens konkurranseregler fordi en økonomisk støtte fra staten vil kunne bedre den aktuelle bedrifts konkurransedyktighet og derfor medføre en konkurransevridding på det aktuelle marked. EØS-avtalens artikkel 61 setter derfor forbud mot enhver form for støtte gitt med statsmidler dersom denne kan virke konkurransevridende og påvirke samhandelen mellom landene.

Begrepet statsstøtte må forstås vidt og vil omfatte alle tiltak som resulterer i en netto overføring av midler fra det offentlige. Dette gjelder uavhengig av om støtten er gitt til et offentlig eller et privat eiet foretak. Forbudet i EØS-avtalens artikkel 61 rammer ikke bare støtte gitt fra staten, men også støtte fra kommuner og fra regionale myndigheter som fylkeskommuner, og også selv om midlene har sitt opphav i kommunal beskatning (EU-domstolen, sakene 298/83 og 248/84).

Ved bedømmelsen av om offentlige tilskudd til en virksomhet skal anses som statsstøtte, har Europa-kommisjonen oppstilt et markedsøkonomisk investorprinsipp. Hovedinnholdet i dette prinsippet er at det offentlige skal handle ut fra de samme økonomiske parametre som en privat investor av samme størrelse ville gjøre, når den skyter inn kapital, yter lån mv. til en virksomhet. Dette vil gjelde uavhengig av om virksomheten er offentlig eller privat eiet. Dette prinsippet har blitt akseptert og presisert av Domstolen (sak C-301/87; sak 303/88). Dersom en kommune eller fylkeskommune yter tilskudd til et kommunalt eiet foretak på vilkår som vesentlig avviker fra hva en privat investor ville være forberedt på å akseptere, vil finansieringen kunne anses som statsstøtte etter EØS-avtalens artikkel 61. Dette vil bero på en konkret vurdering hvor blant annet foretakets markedssituasjon, konkurransedyktighet og fremtidsutsikter vil inngå som vesentlige elementer.

Statsstøtte vil ikke bare omfatte direkte statlige og kommunale tilskudd til en virksomhet, men også gunstige lån, skatte- og rentelettelser og statsgarantier. En garanti vil kunne anses som støtte allerede når den ytes, uansett om den blir aktuell eller ei. Den bedrift som mottar en slik garanti, vil kunne oppnå en konkurransefordel i forhold til andre aktører på markedet.

Statsstøttebegrepet omfatter i utgangspunktet også støtte som er gitt ut fra samfunnsøkonomiske formål som eksempelvis støtte for å bekjempe arbeidsledighet og forurensning. EØS-avtalens artikkel 61 annet og tredje ledd regner imidlertid opp enkelte former for støtte som er forenlig med EØS-avtalen.

Forbudet i EØS-avtalens artikkel 61 gjelder bare når støtten fordreier eller er egnet til å fordreie konkurransen og påvirker samhandelen mellom landene. Etter EU-domstolens og Europa-kommisjonens praksis skal det imidlertid svært lite til for at støtte gitt fra det offentlige anses for å påvirke konkurransesituasjonen og samhandelen mellom landene. Det er tilstrekkelig at den støtten som ytes, styrker virksomhetens konkurransevne sammenlignet med andre foretak som konkurrerer innen EØS-området (sak 730/79 Philip Morris, Saml. 1980 s. 2671).

For så vidt gjelder kommunal næringsvirksomhet, kan det anføres at virksomheten bare har påvirkning på et nasjonalt eller regionalt marked idet driften bare tar sikte på å komme kommunen til gode. Det kan i denne forbindelse nevnes at EU-domstolen i sak 102/87 anså støtte gitt til et fransk bryggeri som primært solgte til lokale kjøpere, i strid med den tilsvarende bestemmelse i Romatraktaten. EU-domstolen la til grunn at støtten representerte en hindring for potensielle utenlandske konkurrenter i å etablere seg på dette markedet. Det skal således svært lite til før dette vilkåret anses oppfylt.

Statsstøtteforbudet er ikke absolutt. EØS-avtalens artikkel 61 annet ledd regner opp de tilfeller hvor støtte gitt fra staten er forenlig med EØS-avtalen. I tillegg åpner artikkel 61 tredje ledd for å gi dispensasjon fra forbudet i første ledd.

### **9.3.3 Forholdet mellom kommuneloven § 55 og EØS-avtalens statsstøtteforbud**

Spørsmålet er så hvorvidt kommuneloven § 55, som forhindrer at konkurs åpnes i kommuner og fylkeskommuner, vil representere et konkurransefortrinn for virksomheter drevet i de organisasjonsformer som utvalget foreslår.

Som nevnt under pkt. 9.3.1 oppstiller kommuneloven § 55 ingen rettslig plikt for staten til å yte tilskudd til kommuner for det tilfellet at disse kommer i betalingsvanskeligheter. Etter utvalgets oppfatning kan denne bestemmelsen derfor ikke betraktes som noen garanti for at staten vil bidra med økonomiske midler til kommuner som ikke er i stand til å dekke sine løpende forpliktelser. På tilsvarende måte som staten, hvis betalingsevne regnes som udiskutabel, kan drive næringsvirksomhet, vil kommuners og fylkeskommuners søkegodhet i seg selv ikke kunne representere en konkurransefordel i strid med EØS-avtalens statsstøtteforbud.

## **9.4 BEGRENSNINGER FOR UTØVELSE AV KOMMUNAL VIRKSOMHET**

Som nevnt under pkt. 9.2 vil EØS-avtalens alminnelige konkurranseregler, herunder statsstøtteforbudet, komme til anvendelse på offentlige foretak. Spørsmålet i det følgende er hvilke begrensninger disse reglene kan sette for utøvelsen av kommunal og interkommunal virksomhet.

Det følger av EØS-avtalens artikkel 59 første ledd at dersom kommunal næringsvirksomhet drives i konkurranse med private eller opererer i et ordinært marked, må virksomheten drives i overensstemmelse med EØS-avtalens generelle regler for foretak. Dette innebærer at kommunale og interkommunale foretak må respektere EØS-avtalens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid i artikkel 53, og forbudet mot misbruk av dominerende markedsposisjon etter artikkel 54.

Videre vil enhver økonomisk støtte fra kommune eller fylkeskommune kunne representere statsstøtte i strid med artikkel 61. Kommunen og fylkeskommunen må derfor som eier av virksomheten ikke skyte inn ny kapital eller gi annen økonomisk støtte utover det man kunne forvente av en privat eier. Dersom kommunen eller fylkeskommunen finansierer det kommunale foretak eller det interkommunale selskap på vilkår som ikke ville vært akseptable for en investor i markedet, vil finansieringen lett kunne anses som statsstøtte i relasjon til EØS-avtalen.

Kommunal virksomhet drives imidlertid ofte fordi det foreligger et særlig ansvar for utførelsen av den aktuelle oppgave. Eksempelvis kan nevnes elektrisitetsforsyning, vannforsyning, renovasjon og lokal transport. Dette er tjenesteytelser som utgjør en del av den samfunnsmessige infrastruktur.

Som nevnt under pkt. 9.2, åpner EØS-avtalens artikkel 59 annet ledd for unntak fra de generelle konkurranseregler og fra statsstøtteforbudet for det tilfellet at et foretak utfører tjenester av allmenn økonomisk betydning. Hvilke tjenester som er å betrakte som tjenester av allmenn økonomisk betydning, endrer seg over tid. Flere kommuner vurderer i dag privatisering på flere felter som tradisjonelt har blitt betraktet som offentlige oppgaver. Eksempelvis kan nevnes renovasjon og lokal transport. Også elektrisitets-forsyning som tradisjonelt har vært en offentlig oppgave, vil nå kunne utføres i konkurranse med private.

Generelt kan det legges til grunn at dersom kommunal og interkommunal næringsvirksomhet er av en slik karakter at den kan drives i konkurranse med private, må kommunen og fylkeskommunen respektere EØS-avtalens konkurranseregler, herunder forbudet mot offentlig støtte. Dette betyr at kommunale og fylkeskommunale organer i så tilfelle må vise varsomhet både for så vidt gjelder deres finansiering av virksomheten og for så vidt gjelder virksomhetens atferd i markedet. Finansieringen må ikke gå utover det en privat eier ville vært villig til å yte, og kommunal næringsvirksomhet må ikke misbruke sin posisjon slik at konkurransen forvrenses.

## 9.5 REGLER OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Levering av varer og tjenester til det offentlige utgjør et betydelig marked. Tradisjonelt har det offentlige favorisert både lokale, regionale og nasjonale leverandører. Dette er imidlertid i strid med det generelle diskrimineringsforbud i EØS-avtalens artikkel 4 og hindrer leveranser til offentlige myndigheter på tvers av landegrensene som kunne øket konkurransen og derved redusert offentlige utgifter.

Før EØS-avtalens ikrafttredelse fantes det i norsk rett ingen bindende regler om kommuners anskaffelser. Kommunenes Sentralforbunds Normalinstruks om kommunenes anskaffelsesvirksomhet ble brukt av mange kommuner, men utgjorde ikke noe rettslig bindende dokument. Ikrafttredelsen av EØS-avtalen og Lov om offentlige anskaffelser av 27. november 1992 nr 116 (anskaffelsesloven) førte til at Kommunenes Sentralforbund i 1994 reviderte Normalinstruksen.

Ved EØS-avtalen er det vedtatt særskilte saksbehandlingsregler for offentlige anskaffelser som overstiger gitte verdigrenser, se forskrifter av 4. desember 1992 og 1. juli 1994 gitt i medhold av anskaffelsesloven.

Reglene i anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter gjelder statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og organer, herunder organer som utgjør et eget rettssubjekt og som i hovedsak finansieres eller kontrolleres av det offentlige. Som offentligrettslig organ regnes ikke virksomheter som er av industriell eller forretningsmessig karakter.

Regelen om offentlige anskaffelser vil gjelde for kommunal og interkommunal virksomhet i de tilfeller hvor anskaffelsene overstiger de verdigrenser som er angitt i forskriftene.

Mange offentlige oppdragsgivere er i stand til å dekke eget behov av en rekke ytelser som for eksempel ingeniørtjenester eller bygg- og anleggsvirksomhet. Slike ytelser som en offentlig oppdragsgiver utfører i egen regi, omfattes ikke av regelverket for offentlige anskaffelser. Hvorvidt det er tale om ytelser utført i egen regi, vil være avhengig av hva som regnes som en og samme oppdragsgiver. Ofte vil dette sammenfalle med hva som regnes som en juridisk person.

En kommune eller fylkeskommune med alle underliggende etater og nemnder regnes i forhold til reglene om offentlige anskaffelser som ett rettssubjekt. Det samme gjelder et kommunalt foretak som også vil være en del av kommunen som rettssubjekt. Når kommunen tildeler et oppdrag til et kommunalt foretak innen

samme kommune eller fylkeskommune blir derfor oppdraget å regne som arbeid i egen regi og kan tildeles uten å benytte anskaffelsesprosedyrene for offentlige anskaffelser. Tilsvarende vil gjelde i de tilfeller hvor det kommunale foretak opptrer som oppdragsgiver overfor et annet kommunalt organ. Når det kommunale foretak inngår kontrakter med leverandører utenfor kommunen som rettssubjekt, vil imidlertid reglene om offentlige anskaffelser gjelde.

I de tilfeller hvor kommunen skal tildele et oppdrag til et interkommunalt selskap, vil derimot hovedregelen være den motsatte. Et interkommunalt selskap utgjør etter utvalgets forslag et eget rettssubjekt, og kontrakter som skal tildeles til disse, må i utgangspunktet følge reglene om offentlige anskaffelser dersom kontrakten overstiger de angitte verdigrenser. Dette gjelder særlig i de tilfeller hvor det interkommunale selskap opptrer i konkurranse med private. Mer tvilsomt vil dette imidlertid være dersom det interkommunale selskap er opprettet med formål å tilgodese eiernes behov. I hvilken utstrekning et interkommunalt foretak i slike tilfeller skal anses som en selvstendig kontraktspart må avgjøres konkret ut fra graden av selvstendighet, kommunenes instruksjons- og organisasjonsmyndighet og det interkommunale selskapets markedsmessige opptreden. Hvorvidt det aktuelle oppdrag skal anses som arbeid i egen regi må videre bero på en vurdering av om foretaket utelukkende skal ivareta eiernes behov eller om dette også opptrer i konkurranse med private, samt på de aktuelle leveringsvilkår.

For så vidt gjelder anskaffelser foretatt av de interkommunale foretak, vil hovedregelen være at disse må følge reglene for offentlige anskaffelser ved tildeling av kontrakter som overstiger de angitte verdigrenser.

For anskaffelser innenfor de såkalte forsyningssektorene (vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon) er det gjort unntak fra denne hovedregelen for tjenestekontrakter som inngås mellom en offentlig oppdragsgiver og et tilknyttet foretak eller et fellesforetak opprettet av flere oppdragsgivere. Forskriftens § 1 nr 3 gir en definisjon av hva som er å anse som tilknyttede foretak.

Det er en forutsetning for de to unntakstilfellene at minst 80 % av den gjennomsnittlige omsetning av de aktuelle tjenester de tre siste år, skriver seg fra tjenester som er ytt fra det tilknyttede foretak. Det er m.a.o. ikke den samlede totale omsetning som skal legges til grunn for denne beregningen, men omsetningen av de aktuelle tjenester innen EØS-området.

Unntatt fra reglens virkeområde er videre organer eiet av det offentlige som driver ren industriell eller forretningsmessig virksomhet. Dette unntaket gjelder imidlertid bare for selvstendige rettssubjekter. Dette betyr at dersom kommunen selv driver næringsvirksomhet gjennom kommunalt foretak, vil virksomheten likevel omfattes av reglene om offentlige anskaffelser.

At anskaffelsen omfattes av regelverket medfører blant annet at den aktuelle anskaffelse må kunngjøres, at organet må foreta anskaffelsen etter anbudskonkurranse, og at oppdraget skal tildeles på bakgrunn av laveste pris eller det økonomisk mest fordelaktige tilbud.

I henhold til regelverket om offentlige anskaffelser er det bare kommunale innkjøp og kontraheringer som overstiger terskelverdiene (verdigrenser) som rammes av EØS-reglene om offentlige anskaffelser. Men EØS-avtalens generelle regler, blant annet forbudet mot å diskriminere på grunnlag av nasjonalitet, og forbudet mot kvantitative innførselsrestriksjoner gjelder imidlertid for alle offentlige anskaffelser, uavhengig av om disse overstiger terskelverdiene eller ei.

## KAPITTEL 10

**Behovet for ny lovgivning****10.1 ALLMENT OM BEHOVET FOR NYE ORGANISASJONSFORMER**

Kommunal virksomhet (virksomhet som drives av bare én kommune eller fylkeskommune) kan som utvalget har gjort nærmere rede for i "*Kommunal virksomhet - organisering innenfor kommunelovens system - gjeldende rett*" i kap. 4 og 5, i dag drives som kommunal etat, eventuelt som en del av en kommunal etat, kommunal bedrift etter kommuneloven § 11 eller som et aksjeselskap. Kommunen kan også legge kommunal virksomhet til en selvstendig stiftelse.

Den rene kommunale forvaltningsvirksomheten vil normalt bli organisert som en kommunal etat eller del av kommunal etat, og inngår da som et element i den sentrale kommunale forvaltningen etter kommuneloven. Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere denne organisasjonsformen som ble gjenstand for en omfattende vurdering i forbindelse med kommunelovreformen i 1992.

**10.2 SÆRLIG OM AKSJESELSKAPSFORMEN**

Kommunen kan ved siden av den egentlige forvaltningsvirksomheten, også drive ordinær næringsvirksomhet. Som pekt på i "*Organisasjonsformer i praksis - utbredelse og erfaringer*" i kap. 6 kan slik virksomhet drives i mer eller mindre konkurranse med private, hvor det er naturlig å stille de samme lønnsomhetskrav som til vanlig privat næringsvirksomhet. Når det gjelder slik virksomhet, vil kommunens behov som eier vanligvis være å fastsette de generelle mål for virksomheten, fastsette generelle rammer, tilføre virksomheten kapital og velge et styre som kommunen har tillit til driver virksomheten på en forretningsmessig forsvarlig måte innenfor de rammer kommunen har fastsatt. For slik virksomhet vil vanligvis aksjeselskapsformen fremstå som en naturlig organisasjonsform. Aksjeselskapsformen særpreges ved en deling mellom eierfunksjon og ledelsesoppgavene, og er særlig velegnet for forretningsvirksomhet som må tilpasses et marked og hvor ledelsen har behov for en frihet til å treffe raske beslutninger som en markedstilpasning tilsier. Utvalget mener at aksjeselskapsformen fortsatt bør stå åpen for organisering av kommunal virksomhet hvor dette etter en samlet vurdering av de kommunale interesser som gjør seg gjeldende, fremstår som det mest hensiktsmessige.

Som nevnt bygger aksjeloven på at aksjeselskaper ledes av et styre og en daglig leder med vide fullmakter når det gjelder forvaltningen av selskapet, jf aksjeloven § 8-7. Når kommunal virksomhet organiseres som aksjeselskap, følger det av aksjeloven at tilknytningsforholdet mellom eieren og selskapsledelsen blir løsere enn om virksomheten organiseres som en del av en kommune. Som nevnt i "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgevingen - gjeldende rett*" i kap. 5 er aksjelovens ordning at eierens innflytelse i selskapet utøves gjennom generalforsamlingen. Til gjengjeld har styret og daglig leder et klart ansvar i forhold til eieren for at selskapet blir ledet på forsvarlig måte innenfor de rammer som følger av lovgivningen, vedtekter, generalforsamlingsinstrukser mv. Dessuten har eieren et begrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Aksjelovens ledelsesstruktur kan komme i konflikt med kommunale styringsbehov som tilsier en nærmere politisk og administrativ kontroll fra kommunens side enn den rollefordeling mellom eier og ledelse som aksjeloven legger opp til. Dette kan bl.a. være forholdet hvor selskapet har til oppgave å løse særlige kommunale oppgaver, forvalte viktige kommunale

ressurser og sist, men ikke minst, hvor virksomheten ikke er økonomisk selv bærende, men basert på økonomisk støtte fra kommunen. I slike tilfelle vil gjerne ansvarsbegrensningen heller ikke innebære noen realitet fordi kommunens overordnede interesser medfører at virksomheten uansett økonomisk resultat må opprettholdes som et kommunalt ansvar. Dette tilsier at kommunen ikke kan tillate at virksomheten kan gjøres til gjenstand for vanlig kreditorforfølgning gjennom konkurs mv.

Det er utvalgets oppfatning at kommunene i hovedsak bør reservere aksjeselskapsformen for virksomheter som kan gis en relativt selvstendig stilling i forhold til den sentrale kommunale administrasjon og hvor ansvarsbegrensningen er ment å være en realitet.

Når kommunen etter en helhetsvurdering finner at en virksomhet bør organiseres som et aksjeselskap, mener utvalget at det er den alminnelige aksjeloven av 1976 som bør gjelde. Etter utvalgets syn er det generelt en fordel at aksjeselskapsformen beholdes mest mulig som en allmenn organisasjonsform for all virksomhet som organiseres etter aksjeloven, uavhengig av om det er private eller offentlige eiere. Utvalget vil også vise til at individuell tilpasning i noen grad vil kunne gjennomføres i vedtektene innenfor rammen av aksjelovens regler. Utvalget har således ikke funnet grunn til å foreslå slike særregler for kommunale aksjeselskaper som kommunelovutvalget i NOU 1990:13, s. 422 har foreslått inntatt i aksjeloven § 18-8. Når det gjelder forslaget her om at visse større økonomiske disposisjoner som selskapet foretar skal forelegges kommunestyret, viser utvalget til at hvor et slik behov gjøres gjeldende, kan dette ivaretas gjennom vedtektsbestemmelse om at styrets vedtak i slike saker må godkjennes av generalforsamlingen.

Når kommunale hensyn medfører at den alminnelige aksjeloven ikke passer, og individuell tilpasning heller ikke på tilfredsstillende måte kan ivaretas gjennom vedtekter, generalforsamlingsinstruksjoner mv., antar utvalget at kommunen bør velge en annen organisasjonsform som bedre ivaretar særlige kommunale styringsbehov.

### **10.3 SÆRLIG ORGANISASJONSFORM FOR KOMMUNAL VIRKSOMHET MED BEGRENSET ANSVAR**

I pkt. 10.2 har utvalget blitt stående ved at det ikke bør innføres særregler i aksjeloven som tar hensyn til særlige kommunale behov. Dette reiser imidlertid spørsmålet om det bør etableres en ny organisasjonsform for kommunal virksomhet hvor kommunen har et begrenset ansvar for selskapsforpliktelsene. Utvalget mener at det ikke kan påvises noe særlig behov for en slik organisasjonsform. Ansvarsbegrensningen er særlig på sin plass hvor det drives næringsvirksomhet i et marked i konkurranse med andre næringsdrivende. I en slik situasjon har aksjeselskapsformen langvarig tradisjon og har vist seg som en velegnet organisasjonsform for næringsvirksomhet. Dette har ikke minst sammenheng med at aktørene i næringslivet er fortrolige med selskapsformen og hvordan den fungerer. Utvalget har på denne bakgrunn vanskelig for å se at det er behov for en særlig organisasjonsform for kommunal næringsvirksomhet med begrenset ansvar eller at en slik organisasjonsform har mulighet for å bli noe reelt alternativ til aksjeselskapsformen.

### **10.4 KOMMUNAL BEDRIFT**

Hvor kommunene idag ikke ønsker å organisere virksomhet som et aksjeselskap, men samtidig ikke finner det hensiktsmessig å la virksomheten være en kommunal etat eller inngå som et ledd i en kommunal etat, åpner kommuneloven for at virksomheten organiseres som kommunal bedrift under eget styre etter kommuneloven



§ 11. I *"Kommunal virksomhet - organisering innenfor kommunelovens system - gjeldende rett"* i kap. 4 pkt. 4.3 har utvalget gjort nærmere rede for denne organisasjonsformen etter gjeldende kommunelov.

De kommunale bedrifter inngår som en del av kommunen. Styrets myndighet har grunnlag i delegasjonsvedtak fra kommunestyret, og bedriften er underlagt kommunale styringsprinsipper og folkevalgt innsyn. Kommunen, dvs. kommunestyret eller fylkestinget, er bedriftens øverste myndighet og tar også selv hånd om spørsmål som knytter seg til fortsatt drift, nedleggelse, omorganisering av virksomheten o.l. Kommunestyrets/fylkestingets overordnede myndighet følger direkte av kommuneloven § 6, og loven fastsetter ikke særlige formregler for hvordan kommunestyrets eller fylkestingets myndighet skal utøves. Bedriften er også underlagt kommunelovens vanlige regler om statlig kontroll med de økonomiske sider av virksomheten. Det er videre på det rene at forvaltningsloven, offentlighetsloven og ombudsmannsloven gjelder fullt ut for bedriftens virksomhet.

Administrativt hører bedriftens daglige leder under administrasjonssjefen, jf kommuneloven § 23, og av dette følger at administrasjonssjefen har full instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor daglig leder.

Etter utvalgets oppfatning dekker ikke kommunal bedrift etter kommuneloven § 11 det organisasjonsbehov for kommunal virksomhet som gjør seg gjeldende for virksomheter som ikke bør organiseres som aksjeselskap, og hvor det heller ikke vil være hensiktsmessig å organisere virksomhetene innenfor den sentrale kommunale forvaltning.

Dette har for det første sammenheng med at styrets myndighet - og dermed også dets ansvar - overfor bedriften er begrenset og til dels også uklar. Styret har etter kommuneloven status som et folkevalgt organ som utleder sin myndighet fra delegasjonsvedtak fra kommunestyret. Det kan dermed være uklart hvilket ansvar styret har for den forretningsmessige delen av bedriftens virksomhet. Uklarheten forsterkes ved at bedriftens daglige leder som nevnt er underlagt administrasjonssjefens instruksjons- og omgjøringsmyndighet. Etter utvalgets oppfatning sier det seg selv at et slikt system lett kan skape uklare ansvarsforhold når det gjelder bedriftens organisasjon og virksomhet.

Dagens regelverk for kommunal bedrift er i noen sammenhenger ikke godt nok egnet til å tilfredsstille bedriftens behov for en rasjonell og rask beslutningsprosess.

Etter utvalgets oppfatning tilsier de forhold som er pekt på ovenfor at kommunal bedrift etter kommuneloven § 11 fremstår som et dårlig alternativ til aksjeselskapsformen hvor kommunal styring og kontrollbehov tilsier en nærmere tilknytning til kommunen enn det som på en hensiktsmessig måte kan etableres innenfor aksjeloven. Etter utvalgets oppfatning bør det derfor utarbeides en organisasjonsform for kommunal virksomhet hvor virksomheten ledes av et styre med stor grad av selvstendig myndighet og ansvar, se nærmere nedenfor og *"Alminnelige motiver til lovutkastene"* i kap. 11 hvor utvalget gjør nærmere greie for sitt forslag.

Utvalget har på bakgrunn av de svakheter som hefter ved den kommunale bedrift etter kommuneloven § 11, foreslått en ny organisasjonsform til avløsning av denne. Se nærmere *"Alminnelige motiver til lovutkastene"* i kap. 11 hvor utvalget gjør rede for de generelle hensyn som er lagt til grunn ved utformingen av organisasjonsformen.

I *"Alminnelige motiver til lovutkastene"* i kap. 11 har utvalget gjort nærmere rede for hovedpunktene i forslaget.

## 10.5 INTERKOMMUNALE SELSKAPER - ALLMENT

I "*Kommunal virksomhet - organisering innenfor kommunelovens system - gjeldende rett*" i kap. 4 og 5 har utvalget redegjort for de alternative organisasjonsformer som står til rådighet når interkommunalt samarbeid skal organiseres i selskapsform. Når det gjelder selskaper med et begrenset ansvar, er det flere alternativer: Aksjeselskap etter aksjeloven av 1976 og interkommunalt selskap som unntas fra aksjeloven etter særregelen i aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1, og videre samvirke-lag (aksjeloven § 18-2 første ledd nr 2) og selskap med ideelt formål (aksjeloven § 18-2 første ledd nr 3).

Når det gjelder selskaper med ubegrenset deltakeransvar, finnes det to alternativer: Med grunnlag i kommuneloven § 27 kan det etableres selskapsforhold med ubegrenset deltakeransvar som ikke omfattes av selskapsloven, jf selskapsloven § 1-1 femte ledd. Samtidig må det antas å være adgang til å etablere et ansvarlig selskap etter selskapsloven.

Med unntak av samvirke-lag og selskaper med ideelle formål, benyttes de organisasjonsformer som er nevnt over, vanligvis for virksomheter som i større eller mindre grad har preg av næringsvirksomhet. Interkommunalt samarbeid kan også gjelde virksomhet av ideell, kulturell e.l. karakter. Slikt samarbeid kan organiseres under ledelse av et særskilt styre etter kommuneloven § 27, men omfattes ikke av utvalgets mandat. Det vises i denne forbindelse til utvalgets forslag til endring av kommuneloven § 27 som innebærer at bestemmelsen videreføres for såvidt gjelder samarbeidsformer som ikke utgjør et eget rettssubjekt.

## 10.6 INTERKOMMUNALE SELSKAPER MED BEGRENSET ANSVAR

Som nevnt i "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallov-givningen - gjeldende rett*" i kap. 5 forutsetter aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 at det kan etableres interkommunale selskaper med begrenset ansvar som ikke omfattes av aksjeloven. Etter det som er sagt i "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallov-givningen - gjeldende rett*" i kap. 5, under pkt. 5.2.1.3, fremgår det at slike selskaper etter Kommunaldepartementets tolkning hverken omfattes av kommuneloven § 27, øvrige bestemmelser i kommuneloven eller annen selskapsrettslig lov-givning. Interkommunale selskaper etter aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 reguleres etter dette primært av selskapsavtalen som suppleres med alminnelige kommunal-rettslige og selskapsrettslige prinsipper, eventuelt ved også å anvende reglene i aksjeloven tilsvarende så langt det passer.

Utvalget har vurdert rettstilstanden for interkommunale selskaper etter aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1. Det synes som om interkommunale selskaper har fungert forholdsvis tilfredsstillende i det praktiske liv uten noen særlig lovregulering. Det kan ikke ses bort fra at mangel på lovgivning har åpnet for større grad av individuell tilpasning til selskapsdeltakernes konkrete behov og utvikling av selskapsformen enn hva som ville vært mulig innenfor en lovregulering.

Utvalget ser det likevel som uheldig at en selskapsform med såpass stor praktisk betydning som interkommunale selskaper, ikke er lovregulert. Utvalget vil heller ikke se bort fra at ulempene ved mangel av lovregulering vil bli mer påtakelige i fremtiden på grunn av større grad av interkommunalt samarbeid om tildels store virksomheter som vil skape et større behov for en lovfestet bakgrunnsrett. En lovfesting av bakgrunnsretten vil gjøre avtaleutformingen enklere. Mangel på lovregulering vil nødvendigvis skape rettsusikkerhet og stiller store krav til avtaleutformingen fordi deltakeren må avtalerregulere spørsmål som med en lovregulering kan løses i loven.

Disse selskapers forhold til kommuneloven går ikke klart frem av loven. Det kan videre pekes på at det synes å være svært vanlig at deltakerne garanterer for større eller mindre deler av selskapets forpliktelser. Bestemmelser om garantiforpliktelser inntatt i vedtektene er ikke sjelden av slik art at det kan være vanskelig å forstå om det er tale om et selskap med begrenset ansvar eller ikke. Siden dette spørsmålet vil være avgjørende for om virksomheten reguleres av kommuneloven eller ikke, fører slike forhold til at de rettslige rammer for virksomheten blir svært uklare.

Utvalget legger dessuten vekt på at et selskap med et begrenset ansvar i stor utstrekning også gjelder forholdet til tredjemannsinteresser, så som kreditorer og andre medkontrahenter, de ansatte mv. Gjennomgangen i "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgevingen - gjeldende rett*" i kap. 5 viser at kreditorvernet er svakt utbygd i forhold til det som gjelder i den alminnelige aksjeretten. Således savnes regler som ivaretar kreditorenes interesser i forbindelse med utdelinger fra selskapet, oppløsning, endring av kapitalen mv. Utvalget vil også vise til den usikkerhet som gjelder om de interkommunale selskapenes registrering i Foretaksregisteret, om representasjonsretten utad og andre forhold som er av betydning for selskaper som ønsker å drive økonomisk virksomhet.

Spørsmålet for utvalget blir etter dette på hvilken måte interkommunale selskaper med begrenset ansvar skal undergis lovregulering. Utvalget vil da først vurdere om det bør gis en særlov for interkommunale selskaper med begrenset ansvar eller om kommuner som ønsker å etablere et selskap med begrenset ansvar, bør være henvist til aksjeloven.

For utvalget er et naturlig utgangspunkt at aksjeloven av 1976 er den alminnelige lovgivningen for selskaper med begrenset ansvar. Lovens virkeområde spenner fra enmannsselskaper til store børsnoterte selskaper. Når det har vært mulig å ha en generell lov som dekker et såpass vidt spekter av ulike selskapsforhold som har det til felles at deltakerne har et begrenset gjeldsansvar, henger dette sammen med at loven i stor grad åpner for individuell tilpasning, enten ved at loven selv gir alternative løsninger, at det åpnes for individuell tilpasning i vedtektene eller at loven kan suppleres med avtale mellom deltakerne. I det fremlagte utkast til ny aksjelov i Ot.prp. nr 36 (1993-94) ble det forøvrig foreslått et skille mellom private og offentlige selskaper hvor særreglene om private selskaper særlig var utformet med tanke på selskaper med få deltakere og liten omsetning av aksjene. Proposisjonen ble i mai 1995 sendt tilbake til Regjeringen uten realitetsbehandling, jf "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgevingen - gjeldende rett*" i kap 5, pkt. 5.1.1.

Som nevnt i "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgevingen - gjeldende rett*" i kap. 5, er kommunelovens regler ikke ment å gjelde for interkommunale selskaper med begrenset ansvar. Utvalget kan derfor ikke se at forholdet til kommuneloven skulle nødvendiggjøre en særregulering av disse selskapene utenfor aksjeloven.

Når det gjelder forholdet til tredjemann, først og fremst kreditorer og andre medkontrahenter, gjør de samme hensyn seg gjeldende for interkommunale selskaper som for aksjeselskaper allment. Utvalget kan heller ikke se at forholdet mellom deltakerne skulle tilsi en særregulering. Riktignok vil det ofte kunne være slik at en rekke av aksjelovens regler vil være av liten eller ingen interesse for interkommunale selskaper, men dette er en allmenn problemstilling som gjelder for aksjelovens anvendelse på aksjeselskaper med få deltakere. Videre vil aksjeselskapsformen i stor grad kunne ivareta kommunedeltakernes særlige behov i selskapets vedtekter.

Utvalget vil dessuten peke på at iallfall når det gjelder selskaper som driver utadrettet virksomhet, vil aksjeselskapsformen ha klare fortrinn fremfor en eventu-

ell særlov. Dette har sammenheng med at aksjeselskapsformen er velkjent innen næringslivet, og aktørene er fortrolige med selskapsformen. En særlig organisasjonsform for interkommunale selskaper vil neppe få den samme gjennomslagskraft som aksjeselskapsformen.

Utvalget har etter dette blitt stående ved at det ikke er behov for noen særskilt organisasjonsform for interkommunale selskaper med begrenset ansvar utenom aksjeselskapsformen. I lovtkastet har dette kommet til uttrykk ved at utvalget foreslår opphevet særregelen i aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1. I den utstrekning aksjeloven av 1976 blir erstattet med ny aksjelov, jf det pågående lovarbeid om dette, må det der eventuelt foretas en tilsvarende justering.

Når det gjelder overgangsregler for eksisterende interkommunale selskaper som er opprettet i medhold av aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1 vises det til "*Utkast til ny lovgivning*" i kap. 14.

Når det gjelder kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å etablere og delta i samvirkelag etter aksjeloven § 18-2 første ledd nr 2 og selskaper som der nevnt vises til "*Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgivningen - gjeldende rett*" i kap. 5 pkt 5.2.2.

På tilsvarende måte som for kommunale aksjeselskaper eid av en enkelt kommune/fylkeskommune, jf pkt. 10.2, har utvalget vurdert behovet for særregler i aksjeloven for interkommunale aksjeselskaper. Kommunelovutvalget foreslo enkelte slike bestemmelser, jf NOU 1990:13, s. 422.

Også når det gjelder interkommunale selskaper, har utvalget tatt utgangspunkt i betydningen av å opprettholde aksjeloven som en mest mulig allmenn lov uten særregler for spesielle virksomhetstyper eller eierforhold. Utvalget kan med dette utgangspunkt ikke se at det gjør seg gjeldende slike særlige hensyn for interkommunale selskaper at dette kan gi grunnlag for særregulering. Hvis den alminnelige aksjeselskapsformen, eventuelt med særlig tilpassede vedtekter, ikke tilfredsstiller deltakerkommunenes behov for styring og kontroll med virksomheten, er dette forhold som etter utvalgets oppfatning bør tilsi at deltakeren/deltakerne heller bør velge en annen organisasjonsform, så som utvalgets forslag til interkommunalt selskap. Dette henger også sammen med at utstrakt styring og kontroll med selskapet tilsier at deltakerne også bør ha ansvar økonomisk for virksomheten.

## **10.7 INTERKOMMUNALT SELSKAP MED UBEGRENSET DELTAKERANSVAR**

Når det gjelder spørsmålet om lovregulering av interkommunalt selskap med ubegrenset deltakeransvar, har utvalget vurdert om deltakerne skal ha frihet til å velge mellom selskap med ubegrenset solidaransvar og delt deltakeransvar (pro rata ansvar). Etter selskapsloven er utgangspunktet solidaransvar, jf lovens § 2-4 første ledd, men det kan avtales at deltakerne bare skal hefte for deler av selskapsforpliktelsen forutsatt at delene tilsammen utgjør selskapets samlede forpliktelser, jf selskapsloven § 1-1 første ledd.

Så langt utvalget har erfart, blir interkommunalt selskap med ubegrenset ansvar som oftest stiftet som selskap med delt deltakeransvar (pro rata ansvar) hvor ansvaret vanligvis svarer til deltakernes eierandel og økonomiske interesse i selskapet. Noe stort praktisk behov for å åpne for interkommunalt selskap med solidaransvar synes derfor ikke å gjøre seg gjeldende. Utvalget vil dessuten peke på at solidaransvar i realiteten innebærer at den enkelte deltaker overfor selskapskreditorene garanterer for de øvrige deltakernes forpliktelser, og dette harmonerer dårlig med garantiforbudet i kommuneloven § 51 nr 1. Det vises i denne forbindelse til "*Kom-*

*munal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgevingen - gjeldende rett" i kap 5 pkt 5.3.4.*

Det neste spørsmål blir så om man bør videreføre den valgfrihet kommunene idag har til å velge mellom hvorvidt et interkommunalt selskap med ubegrenset deltakeransvar skal organiseres etter selskapsloven eller etter særregler som avløser gjeldende kommunelov § 27.

Utvalget legger til grunn at når deltakerkommunene ikke finner det hensiktsmessig å organisere virksomhet etter aksjeloven, så vil det vanligvis ha sammenheng med at dette ikke anses nødvendig av hensyn til det marked selskapet skal drive i, og med at det vil være ønskelig med en nærmere tilknytning til deltakerne enn det aksjeloven gir, jf ovenfor. Dette gjelder ikke minst spørsmål som berører deltakernes økonomi, hvor det kan være behov for en viss tilpasning til kommunelovens økonomibestemmelser, herunder reglene om statlig kontroll.

Kommuneloven § 27 inneholder enkelte regler av selskapsrettslig karakter. Disse reglene er imidlertid ufullstendige, og etterlater betydelig usikkerhet i spørsmål som må løses, bl.a. gjennom alminnelig selskapsrettslig bakgrunnslovgivning. Som for dagens kommunale bedrift er ansvarsforholdet mellom det interkommunale styre og de deltakende kommuner lite avklart. Det samme gjelder til en viss grad forholdet til deltakerkommunenes økonomiforvaltning. Utvalget har blitt stående ved at den rådende uklarehet ikke på en hensiktsmessig måte kan løses innenfor rammen av selskapsloven. Et ytterligere moment er at selskapslovens regler primært er utformet med tanke på selskaper hvor deltakerne har et solidaransvar, mens utvalget som nevnt over, har blitt stående ved at ansvarsformen i interkommunale selskaper bør være delt ansvar. Utvalget har etter dette blitt stående ved å foreslå en egen lov om interkommunale selskaper. Formelt vil loven videreføre kommuneloven § 27 forsåvidt gjelder interkommunale selskaper, men vil innebære en betydelig utvidelse av den selskapsrettslige regulering.

Når utvalget foreslår en særlov for interkommunale selskaper hvor deltakerne har ubegrenset gjeldsansvar/pro rata, antar utvalget at dette bør være den obligatoriske organisasjonsform for slike selskaper. Noe tungtveiende behov for alternativt å organisere selskapet etter selskapsloven kan utvalget ikke se gjør seg gjeldende. Når bare kommuner eller fylkeskommuner er deltakere, vil virksomheten følgelig måtte organiseres etter den foreslåtte organisasjonsform.

En konsekvens av utvalgets forslag på dette punkt er at kommuneloven § 27 oppheves forsåvidt gjelder interkommunale selskaper. Bestemmelsen bør imidlertid videreføres forsåvidt gjelder andre samarbeidsformer, se nærmere spesialmerkningene til utvalgets utkast til endring av bestemmelsen.

## **10.8 VIRKSOMHETER DREVET I SAMARBEID MELLOM KOMMUNER OG/ELLER FYLKESKOMMUNER OG PRIVATE**

Utvalget ser ikke særlige problemer ved at en kommune deltar i et aksjeselskap sammen med private. Derimot har utvalget vurdert kommunal deltakelse i ansvarlig selskap sammen med private. Utvalget ser det slik at hvis kommunen i et slikt selskap har et solidaransvar for selskapsgjelden, innebærer dette i realiteten at kommunen garanterer for de private deltakeres forpliktelse i selskapsforholdet. Dette antar utvalget harmonerer dårlig med garantiforbudet i kommuneloven § 51 nr 1.

Når deltakerne i et ansvarlig selskap har avtalt delt deltakeransvar, gjør hensynet til garantiforbudet seg ikke gjeldende med samme styrke. Men også i slike selskapsforhold innebærer kommunal selskapsdeltakelse at deltakerkommunen overlater til selskapets organer å pådra deltakerne økonomiske forpliktelser uten at forholdet til reglene om låneopptak og garantiforpliktelser i kommuneloven §§ 50 og



51 er tilfredsstillende ivaretatt. Utvalget har på denne bakgrunn kommet til at det enten må innføres særregler i selskapsloven som ivaretar hensynet til kontroll med låneopptak og garantiforpliktelser i selskapsforhold med kommunal deltakelse, eller så må kommunal selskapsdeltakelse i ansvarlig selskaper avskjæres. Ettersom utvalget ikke kan se at det gjør seg gjeldende noe stort behov for kommunal deltakelse i ansvarlig selskap, har utvalget blitt stående ved det siste alternativet. Se utvalgets forslag til tilføyelse i selskapsloven § 1.

En konsekvens av utvalgets forslag om å forby kommunal deltakelse i selskap etter selskapsloven, er også at en kommune heller ikke kan delta i kommandittselskap, jf selskapsloven kap. 3. Utvalget har ikke registrert noe behov for slik deltakelse.

### **10.9 STATLIG KONTROLL AV OVERFØRING AV OPPGAVER TIL PRIVATEIDE SAMMENSLUTNINGER**

I mandatets pkt. 4 er det presisert at utvalgets vurderinger bl.a. bør omfatte spørsmålet om «overlating av oppgaver til helt ut privateide sammenslutninger bør underlegges statlig kontroll i form av f.eks. bestemmelse om krav om konsesjon».

Utvalget har vurdert spørsmålet, og kommet til at det ikke gjør seg gjeldende et avgjørende behov for en alminnelig ordning med statlig kontroll med overføring av oppgaver til private. Utvalget har i "*Kommunenes organisering av virksomhet - rettslige rammer*" i kap. 7 vurdert hvilke rettslige rammer som gjelder kommunenes adgang til å overlate oppgaver til selskaper m.v. utenfor kommunen. Innenfor de rammer som der er trukket opp mener utvalget det må være kommunenes eget valg og ansvar å organisere kommunal virksomhet på en hensiktsmessig måte. Utvalget viser til at kommuneloven § 59 gir departementet myndighet til å gripe inn hvis kommunene i strid med lov overlater oppgaver til private. Formålet med en godkjenningsordning i tillegg til legalitetskontrollen vil i tilfelle være å foreta en kvalitetssikring av kommunenes vurdering av spørsmålet. Utvalget kan ikke se at det generelt gjør seg gjeldende et behov for dette. Utvalget vil i denne forbindelse peke på at det generelt bør vises varsomhet med å begrense kommunenes autonomi.

Når det gjelder hensynet til kommunenes økonomi antar utvalget at dette allerede er tilstrekkelig ivaretatt gjennom den nåværende kommunelovs økonomibestemmelser, særlig garantireglene i lovens § 51 samt utvalgets forslag til regler om kommunenes adgang til å delta i selskaper sammen med private.

Utvalget vil ikke utelukke at det for enkelte oppgaver som særlovgivningen pålegger kommunene kan være behov for en godkjenningsordning hvis oppgaven ønskes lagt ut til private. En slik kontroll kan bl.a. ha som siktemål å påse at kommunene sikrer seg den nødvendige styring og kontroll med at oppgaven blir løst på en forsvarlig måte, at rettssikkerhetshensyn blir ivaretatt og at den som får overlatt oppgaven har de nødvendige økonomiske forutsetninger. Utvalget mener imidlertid at spørsmålet om slike kontrollordninger bør vurderes konkret i forhold til den enkelte særlov, og det vil falle utenfor dette utvalgets mandat å foreta en slik gjennomgang av særlovgivningen.

## KAPITTEL 11

**Alminnelige motiver til lovutkastene****11.1 ALLMENT****11.1.1 Innledning**

Utvalget har i det foregående kapittel konkludert med at det er behov for en utbygning og lovregulering av de former for kommunal og interkommunal virksomhet som er organisert med utgangspunkt i kommunelovens regler om «kommunal bedrift» (kommuneloven § 11) og «interkommunalt samarbeidstiltak» (kommuneloven § 27). I "*Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag*" i kap. 12 er inntatt utvalgets konkrete forslag til slik lovregulering. Utvalget foreslår at det vedtas et eget regelverk for kommunalt foretak, og at dette regelverket inntas som et eget kapittel i kommuneloven. Når det gjelder interkommunale samarbeidstiltak, foreslår utvalget en særskilt lov om interkommunale selskaper. Utvalget skal i dette kapittel redegjøre for de mer generelle synspunkter som ligger til grunn for utvalgets forslag.

**11.1.2 Generelt om eierfunksjon og ledelse**

Utvalgets oppgave har vært å vurdere organisasjonsformer for kommunal og interkommunal virksomhet som har et mer eller mindre forretningsmessig aspekt. Utvalget har i denne forbindelse sett hen til de organisasjonsformer for næringsvirksomhet vi ellers har, først og fremst aksjeselskapet, statsforetaket og ansvarlig selskap. Et karakteristisk trekk ved alle disse organisasjonsformene er at ledelsen er lagt til et eget styre og administrerende direktør med økonomisk og forretningsmessig handlefrihet i forhold til eieren eller eierne, men likevel slik at eieren eller eierne har en overordnet kontroll med ledelsen. Etter nærmere regler i lovgivningen for selskapsformene kan den eller de som eier virksomheten, til enhver tid skifte ut styret, og de har instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor styret. For ansvarlig selskap er det likevel den modifikasjon at styret og daglig leder er frivillige organer, jf selskapsloven §§ 2-13 første ledd og 2-18 første ledd.

Utvalget mener at de generelle prinsipper som er nevnt over, også bør legges til grunn ved utformingen av lovregler for kommunalt foretak og interkommunale selskaper. Det legges i denne forbindelse også vekt på at den rollefordelingen mellom eier og ledelse som er omtalt, har tradisjon i næringslivet og aktørene er vant til å forholde seg til den.

Utvalget legger likevel samtidig til grunn at det på atskillige punkter er behov for modifikasjoner i forhold til det skillet mellom eiermyndighet og foretaksledelse som f.eks. aksjeloven legger opp til. Dette har først og fremst sammenheng med at de virksomhetstyper utvalget er særlig opptatt av, er virksomheter hvor behovet for politisk og samfunnsmessig kontroll og styring i større grad gjør seg gjeldende enn det som vanligvis er tilfelle for virksomheter som drives i aksjeselskaps form. Dette har bl.a. sammenheng med at de virksomheter utvalget er opptatt av, vanligvis vil ha som overordnet målsetting å dekke et kommunalt behov. Ofte vil virksomheten også være avhengig av økonomisk støtte fra kommunene. Bl.a. disse forhold betyr at de kommuner og fylkeskommuner som står bak virksomheten, bør ha større styringsmuligheter enn det som f.eks. aksjeeierne har etter aksjeloven. Dette gjelder i

særlig grad for kommunalt foretak som etter utvalgets forslag vil være en del av kommunen som rettssubjekt, se nærmere pkt. 11.2.2.

### 11.1.3 Organisasjonsformer som et tilbud til kommuner og fylkeskommuner

Som nevnt tidligere er de organisasjonsformene utvalget foreslår, særlig utformet med tanke på kommunal og fylkeskommunal virksomhet som har egne inntekter og hvor det er et element av næringsvirksomhet. På denne bakgrunn har utvalget vurdert om det bør lovfestes hva slags typer virksomhet som kan organiseres etter de organisasjonsformene som foreslås, eventuelt om organisasjonsformene bør være obligatoriske for visse typer virksomheter.

Slike avgrensninger av organisasjonsformenes virkeområde kunne tenkes etter ulike kriterier, f.eks. slik at visse virksomhetstyper ble uttrykkelig oppregnet, eller organisasjonsformen knyttet til virksomhetens økonomiske grunnlag. Etter kommunestyreløven av 1954 var det mulig å gi en selvfinansierende kommunal bedrift en større selvstendighet enn man kunne gi til en bedrift som hadde behov for stadige tilskudd fra kommunekassen. Forskjellige organiseringsmuligheter etter slike kriterier er derfor kjent i kommunesektoren fra tidligere lovgivning.

Utvalget har imidlertid blitt stående ved at det ikke bør lovfestes hvilke konkrete kommunale og fylkeskommunale virksomheter som de foreslåtte organisasjonsformene skal gjelde for. Forslagene er - i likhet med annen sentral foretakslovgivning som aksjeløven og selskapsloven - et tilbud som kommunene og fylkeskommunene kan organisere virksomheten etter i den utstrekning organisasjonsformen er hensiktsmessig. Dette er en vurdering som kommunen eller fylkeskommunen må gjøre i det enkelte tilfelle og som vil avhenge av om de organisasjonsformene som foreslås, i det konkrete tilfelle bedre ivaretar de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende, enn andre måter å organisere virksomheten på, så som aksjeselskapsformen eller en kommunal eller fylkeskommunal etat.

Utvalget legger også vekt på at kommunenes virkeområde er omfattende og forskjelligartet og ikke alle kommuner har samme siktemål med etableringen av ellers lik virksomhet. Kommunene har også en stor grad av autonomi og kan påta seg så mange typer av oppgaver at det rent faktisk ville være forbundet med atskillig vanskelighet å finne en avgrensning som likevel vil være så vid at den ikke utelukker virksomhetstyper som i det konkrete tilfelle bør kunne organiseres etter utvalgets forslag.

Når dette er sagt, vil likevel utvalget peke på at de formene som foreslås, ikke er tilpasset virksomheter der innslaget av myndighetsutøvelse er utpreget. Men formene er på den andre siden heller ikke til hinder for at virksomhetens styrende organer tillegges slike oppgaver ved siden av andre hvis dette finnes hensiktsmessig.

Utvalget vil ellers peke på at begge de foreslåtte organisasjonsformene karakteriseres ved at de kommuner og fylkeskommuner som står bak virksomheten, har et ubegrenset ansvar for virksomhetens forpliktelser. Dette kan tilsi at hvor kommuner og fylkeskommuner engasjerer seg i risikoutsatt virksomhet, bør aksjeselskapsformen vurderes. Dette gjelder særlig hvor det er vanskelig å peke på at virksomheten dekker et viktig kommunalt behov slik at - hvis virksomheten viser seg ikke å være regningssvarende - kan kommunen la den gå konkurs uten at viktige kommunale eller fylkeskommunale oppgaver blir skadelidende. Utvalget vil også peke på at aksjeselskapsformen gir en såvidt løs tilknytning til de kommunale styringsorganer at det kan være en mindre ønskelig form der hvor det av en eller annen grunn eksisterer et forholdsvis sterkt kommunalt styringsbehov.

Lovutkastenes karakter av et tilbud kommer til uttrykk i utkast til ny § 62 i kommuneløven som legger det til kommunestyret eller fylkestinget å treffe vedtak om



opprettelse av kommunalt eller fylkeskommunalt foretak, og i § 4 i lov om interkommunale selskaper hvor det legges til det enkelte kommunestyre eller fylkesting å vedta avtale om stiftelse av et interkommunalt selskap.

#### 11.1.4 Adgangen til å fravike loven i vedtektene

Utvalget har vurdert om det i kommunale og fylkeskommunale virksomheter som organiseres etter de organisasjonsformer som utvalget foreslår, skal være adgang til å vedtektsfeste løsninger som avviker fra det som fastsettes i loven. En slik adgang kan imøtekomme et behov for differensiering og individuelle løsninger innenfor den enkelte organisasjonsform. Dette hensynet må veies mot ønsket om en viss standardisering av organisasjonsformene innenfor den kommunale og fylkeskommunale sektoren. En for stor mulighet til å fastsette avvikende løsninger i det enkelte tilfelle, vil gjøre organisasjonsformene uoversiktlige og vil kunne skape tvil om rettslige løsninger.

I utvalgets lovforslag er det på en rekke punkter åpnet for at lovens ordning kan fravikes i vedtektene, ofte slik at det angis en alternativ løsning som kan vedtektsfestes. Det er imidlertid utvalgets forutsetning at hvor ikke loven uttrykkelig gir hjemmel til å vedtektsfeste alternative løsninger, er de lovfestede ordningene bindende.

## 11.2 VIRKSOMHET DREVET AV ÉN KOMMUNE ELLER FYLKESKOMMUNE - KOMMUNALT ELLER FYLKESKOMMUNALT FORETAK

### 11.2.1 Innledning

Som nevnt i pkt. 11.1.1 foreslår utvalget en særlig organisasjonsform til avløsning av kommunal bedrift etter kommuneloven § 11. Organisasjonsformen er betegnet som «kommunalt foretak» eller «fylkeskommunalt foretak». Lovreglene om denne formen er foreslått inntatt i gjeldende kommunelov som nytt "*Alminnelige motiver til lovutkastene*" i kap. 11 (§§ 61-75).

### 11.2.2 Eget rettssubjekt eller en del av kommunen/fylkeskommunen

Utvalget har vurdert om den nye organisasjonsformen for kommunal og fylkeskommunal virksomhet bør være et eget rettssubjekt som rettslig og økonomisk er atskilt fra kommunen/fylkeskommunen eller om den bør være en del av vedkommende kommune/fylkeskommune som juridisk person. Når det gjelder statlig virksomhet, ble det ved statsforetaksformen som er lovregulert ved lov 30. august 1991 nr 71 om statsforetak (statsforetaksloven) etablert en særlig organisasjonsform for statlig eide virksomheter. Statsforetaket er et eget rettssubjekt som rettslig og økonomisk er atskilt fra staten. Et statsforetak kan imidlertid ikke gå konkurs, og staten har et ansvar for at foretaket kan oppfylle sine forpliktelser.

Når det gjelder kommunal og fylkeskommunal virksomhet, har utvalget blitt stående ved at det ikke gjør seg gjeldende noe avgjørende behov for å etablere en ny organisasjonsform som er skilt ut fra kommunen/fylkeskommunen som et eget rettssubjekt. Hvor kommunen/fylkeskommunen har behov for å begrense risikoen, ser utvalget det slik at aksjeselskapsformen bør benyttes. Utvalget kan ikke se at det gjør seg gjeldende noe sterkt behov for å ha en egen foretaksform for kommunal og fylkeskommunal virksomhet med begrenset ansvar ved siden aksjeselskapsloven. Utvalget ser det videre slik at i de tilfellene hvor hensynet til forretningsmessig handlefrihet tilsier at virksomheten bør ha en stor grad av frihet i forhold til eierne,

dekkes også behovet gjennom aksjeselskapsformen. En parallell til statsforetaksformen for den kommunale og fylkeskommunale sektor hvor kommunen/fylkeskommunen har et ubegrenset gjeldsansvar, men hvor ledelsen i stor grad er fristilt fra kommunen/fylkeskommunen når det bl.a. gjelder økonomiforvaltningen, vil derfor ikke utvalget foreslå.

Utvalget er etter dette blitt stående ved at kommunalt eller fylkeskommunalt foretak i likhet med dagens kommunale bedrift, bør være en del av kommunen som rettssubjekt. Dette innebærer bl.a. at kommunestyret/fylkestinget vil stå i et direkte overordningsforhold til foretaket og det vil ikke være noe rettslig skille mellom foretaket og kommunens økonomi. Den enkelte kommune driver foretaket som en del av den totale virksomhet. Foretakets budsjett og økonomiplan vil måtte vedtas av kommunestyret som et ledd i fastsettelsen av kommunens totale økonomiske virksomhet. Fastsettelsen av foretakets budsjett forutsettes som nå å kunne skje gjennom rammebudsjettering.

At foretaket ikke er en egen juridisk person, innebærer også at det i andre sammenhenger vil være kommunestyret eller fylkestinget som er foretakets øverste organ og at kommunen/fylkeskommunen er fullt ut ansvarlig for foretakets forpliktelser. Foretaket inngår således avtaler på vegne av kommunen, og er ikke selv part hverken i avtalerettslig sammenheng eller i forhold til offentlige myndigheter. Foretaket kan ikke selv være part i rettssaker.

Foretaket som sådan kan ikke gå konkurs fordi det er en del av kommunen som rettssubjekt, jf kommuneloven § 55. Dersom kommunen beslutter å nedlegge foretakets virksomhet eller styringsmessig overføre det til andre kommunale organer, vil kommunen fortsette å hefte for forpliktelser som foretaket har pådratt seg/kommunen. Utvalget foreslår derfor ingen særlige regler for avvikling og nedlegging av virksomheten. Slike regler er ikke påkrevet av hensyn til kreditorene, og det er ikke grunn til ved lov å begrense kommunenes rettslige adgang til å beslutte å nedlegge eller omorganisere virksomheten. Utvalget ser heller ikke grunn til å foreslå regler som begrenser adgangen til å foreta økonomiske transaksjoner mellom foretaket og resten av kommunen/fylkeskommunen.

En konsekvens av at foretaket er en del av kommunen, er at det ikke eksisterer noen selvstendig selskapsformue som foretakets kreditorer kan søke dekning i, dersom kommunen kommer i en situasjon der den må søke betalingsinnstilling.

Innenfor denne rammen legger forslaget opp til at foretaket skal ha en forholdsvis selvstendig stilling innenfor kommunen/fylkeskommunen. Denne selvstendige stilling er særlig kommet til uttrykk gjennom forslagens bestemmelser om styrets og daglig leders alminnelige myndighet, se nærmere nedenfor i pkt. 11.2.3.2 - 11.2.3.6.

Utvalget foreslår at foretaket skal registreres i Foretaksregisteret bl.a. med opplysninger om foretakets vedtekter, hvem som er styremedlemmer og daglig leder og hvem som representerer foretaket utad. Dette har sammenheng med representasjonsbestemmelsene i lovforslaget og myndigheten styret og daglig leder har til å binde kommunen i saker som ligger innenfor foretakets formål (styret) og den daglige ledelse (daglig leder). Som en følge av at foretaket ikke er eget rettssubjekt, må det imidlertid også sendes melding til Foretaksregisteret dersom kommunen kommer i en situasjon der det er truffet vedtak om betalingsinnstilling, fordi dette også vil omfatte foretaket, jf forslaget til tilføyelse i kommuneloven § 56 nr 3.

### **11.2.3 Foretakets ledelse**

#### *11.2.3.1 Innledning*

Som nevnt i pkt. 11.1.2 mener utvalget at et kommunalt/fylkeskommunalt foretak bør ledes av et styre og en daglig leder som innenfor de rammer kommunen/fylkes-

kommunen har trukket opp, har forholdsvis stor forretningsmessig handlefrihet. I det følgende vil utvalget komme inn på visse spørsmål som gjelder organiseringen av foretakets ledelse.

### *11.2.3.2 Styret*

Etter utvalgets forslag skal foretaket ha et styre på minst tre medlemmer. I visse tilfeller skal inntil en tredel av styrets medlemmer velges av og blant de ansatte. Bestemmelsene om dette er tatt inn i utkastet § 65 og nærmere omtalt i spesialmerknader til bestemmelsen.

#### *11.2.3.2.1 Valg av styre*

Styret leder virksomheten på vegne av kommunen/fylkeskommunen. Det i praksis viktigste styringsmidlet for kommunestyret/fylkestinget vil derfor være at foretaket har et styre kommunestyret/fylkestinget har tillit til, og at disse organene til enhver tid har herredømme over styresammensetningen - eller i alle fall over styrets flertall. Utvalget mener at valg - og eventuelt fjerning eller utskiftning av styremedlemmene vil være en såpass viktig avgjørelse, at ansvaret for dette bør ligge hos kommunestyret/fylkestinget selv. I motsetning til det som er fastsatt i kommuneloven § 11, bør det etter utvalgets oppfatning ikke være adgang til å delegerer valgmyndigheten til andre kommunale organer.

I utvalgets forslag er kommunestyrets/fylkestingets valgmyndighet kommet til uttrykk i § 65 tredje ledd, og i § 66 tredje ledd er det fastsatt at kommunestyret/fylkestinget når som helst kan foreta nyvalg av styremedlemmer det har valgt.

Det foreligger idag ingen plikt til å motta valg til styre for kommunal bedrift. Utvalget foreslår denne ordningen videreført for kommunalt og fylkeskommunalt foretak.

Når det gjelder valgmåten for styret, vises til spesialmerknadene til § 65.

#### *11.2.3.2.2 Styrets forhold til kommunestyret og fylkesting*

I avsnittet over er det pekt på at kommunestyrets/fylkestingets i praksis viktigste styringsmiddel ved siden av vedtak i tilknytning til årsbudsjett og økonomiplan, vil være å ha herredømme over styresammensetningen. Utkastet inneholder også andre regler som innebærer at kommunestyret/fylkestinget vil kunne ha en stor grad av styring og kontroll med den virksomheten som foregår i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak. Styret og daglig leder er generelt underordnet kommunestyret/fylkestinget som har full instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor styret og daglig leder. Som det fremgår av pkt. 11.2.2, er styret og daglig leder bundet av budsjett, eventuelt de budsjetttrammer og den økonomiplan som er vedtatt av kommunestyret/fylkestinget. Lovforslaget fastsetter dessuten i § 63 første ledd nr 2 at vedtektene skal angi et formål som fastsetter de nærmere rammer for virksomheten og som er avgjørende for styrets og daglig leders myndighet. Kommunestyret/fylkestinget vil ha herredømme over hvor omfattende formålet skal være og hvor vide fullmakter styret dermed skal ha.

Lovforslaget åpner i § 69 for at kommunestyret/fylkestinget i vedtektene kan begrense styrets selvstendige myndighet ved å fastsette at styrets vedtak i visse typer av saker må være godkjent av kommunestyret/fylkestinget. Etter forslaget § 67 annet ledd kan også styrets normalkompetanse i personalsaker begrenses gjennom bestemmelser i vedtektene. I praksis vil imidlertid kompetansen i slike saker sjelden legges til kommunestyret eller fylkestinget, jf fremstillingen nedenfor under pkt. 11.2.3.6. For ansettelse av daglig leder foreslår utvalget at myndigheten skal

ligge til styret med mindre det i vedtektene er bestemt at ansettelsesmyndigheten skal ligge til kommunestyret eller formannskapet, eventuelt fylkestinget eller fylkesutvalget.

Etter kommuneloven § 9 nr 4 har ordfører og fylkesordfører møte- og talerett i styremøtene. Det samme har administrasjonssjefen etter kommuneloven § 23 tredje ledd. Administrasjonssjefen kan også vedta utsatt iverksetting av vedtak dersom han eller hun finner at vedtaket bør forelegges kommunestyret/fylkestinget. Administrasjonssjefens syn på saker som skal vedtas av kommunestyret/fylkestinget skal foreligge allerede når styret behandler saken.

#### *11.2.3.2.3 Styrets oppgaver*

Som tidligere nevnt i pkt. 11.1.2 mener utvalget at styret for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak i utgangspunktet bør ha samme myndighet som styret for et aksjeselskap, ansvarlig selskap og statsforetak, dog med de begrensninger som må følge av at selskapet ikke er et eget rettssubjekt. Dette er foreslått lovfestet i § 67 som gir styret myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Innenfor denne rammen vil det være en hovedoppgave for styret å starte opp og lede virksomheten i samsvar med det formål som kommunestyret/fylkestinget har fastsatt i vedtektene.

For styret i et privat foretak vil den overordnede målsettingen normalt være å sørge for best mulig avkastning på den innskutte kapital. Dette vil vanligvis ikke være hovedpoenget for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak. Formålet vil vanligvis være å dekke et eller annet kommunalt behov, og oppgaven vil da være å realisere dette formålet best mulig innenfor rammen av de ressurser kommunen eller fylkeskommunen har stilt til rådighet for foretaket.

Et styre som er etablert etter gjeldende kommunelov § 11, kan bare tildeles myndighet til å treffe avgjørelser som gjelder «virksomhetens drift og organisering». Uttrykket svarer omtrent til det som gjelder den ordinære daglige ledelsen av virksomheten. Utvalget har ikke funnet grunn til å videreføre denne begrensningen i styrets myndighet, og mener, som nevnt, at styret bør gis den alminnelige myndigheten til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet.

Utvalget vil forøvrig peke på at innholdet i styrets myndighet i stor grad vil avhenge av den frihet kommunestyret/fylkestinget ønsker å gi styret gjennom budsjettfullmakter og i hvilken utstrekning kommunestyret/fylkestinget ønsker å benytte den muligheten det i kraft av den overordnede stilling har til å gi styret instruks, omgjøre styrets vedtak, benytte adgangen etter § 69 til å fastsette at styrevedtak må godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget mv. Loven fastsetter ikke noen grense for hvor langt kommunestyret/fylkestinget gjennom slike virkemidler kan sette rammer for styrets handlefrihet. Dette er noe kommunestyret/fylkestinget må vurdere for det enkelte tilfelle. Utvalget vil imidlertid peke på at den organisasjonsformen utvalget foreslår, bygger på en forutsetning om at styret har en viss handlefrihet, og hvis denne i alt for stor utstrekning blir begrenset, bør det vurderes om kommunalt/fylkeskommunalt foretak i det hele tatt er en hensiktsmessig organisasjonsform.

#### *11.2.3.3 Daglig leder*

Etter utkastet § 70 skal et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak ha en daglig leder.

Daglig leders hovedoppgave vil være å forestå den daglige ledelsen av foretaket. Det vil være en hovedoppgave for daglig leder å sørge for at de vedtak styret treffer om foretaket og dets virksomhet, blir satt ut i livet.

Styret kan gi både alminnelige retningslinjer og gi pålegg i enkeltsaker om hvordan den daglige leder skal utøve den daglige ledelsen. Styret kan også selv treffe vedtak som gjelder den daglige driften hvis det ser at situasjonen forlanger dette.

I hvilken utstrekning styret skal engasjere seg i den umiddelbare ledelsen av foretaket, vil avhenge av situasjonen. I en oppstartingsfase og hvis foretaket kommer i spesielle problemer, vil det være naturlig at styret tar mer aktivt del i ledelsen enn under normale forhold. I forhold til kommunestyret/fylkestinget vil det være styret som har ansvaret for virksomheten, og det er styret som kommunestyret/fylkestinget forholder seg til når det gjelder foretaket.

#### *11.2.3.4 Styrets forhold til kommunens eller fylkeskommunens øvrige administrasjon*

Utvalget mener at styret bør være direkte underordnet kommunestyret/fylkestinget og at daglig leder bør være styrets direkte underordnede. Utvalget ser på dette forholdet mellom kommunestyret/fylkesting, styre og daglig leder som helt sentralt når det gjelder hensynet til å etablere en fungerende organisasjonsform med klare over- og underordningsforhold og ansvarsforhold.

Den rollefordelingen som er skissert i avsnittet over, vil etter utvalgets forslag ikke kunne endres ved at kommunestyret delegerer til administrasjonssjefen å utøve den øverste myndigheten i foretaket. Likeledes vil heller ikke styret kunne overlate til administrasjonssjefen å utøve styrets myndighet i forhold til daglig leder. Dersom administrasjonssjefen gis oppgaven å være daglig leder, vil han eller hun være direkte underlagt styret under utøvelse av denne funksjonen.

#### *11.2.3.5 Daglig leders forhold til kommunens eller fylkeskommunens øvrige administrasjon*

Som nevnt i pkt. 11.2.3.4 ligger det i utvalgets utkast at daglig leder skal være direkte underlagt styret og være ansvarlig overfor dette. Dette innebærer at etter utvalgets forslag vil daglig leder ikke stå i noe underordningsforhold til administrasjonssjefen, som ikke har noen omgjørings- eller instruksjonsmyndighet overfor daglig leder. Dette hører under styret, jf § 67 tredje ledd i utvalgets lovforslag. Forslaget vil på dette punkt bryte med det ledelsessystemet som kommuneloven av 1992 etablerer, hvor administrasjonssjefen med få unntak er øverste administrative og faglige ansvarlige for hele den kommunale administrasjon herunder administrasjonen til kommunale bedrifter etter kommuneloven § 11, jf kommuneloven § 23 nr 1.

Utvalget mener at det er nødvendig å ta hensyn til det totalansvar som administrasjonssjefen har for kommunens/fylkeskommunens administrasjon og for å tilrettelegge saker for kommunestyret/fylkestinget. Administrasjonssjefen vil i denne forbindelse ha et særlig ansvar for at foretakets saker vurderes i en samlet kommunal/fylkeskommunal sammenheng, og kan i denne sammenheng legge frem en sak som er eller har vært til behandling i foretaket, for kommunestyret/fylkestinget med sin innstilling.

Informasjon om slike saker vil administrasjonssjefen bl.a. kunne få gjennom sin møterett i foretakets styre, jf kommuneloven § 23 nr 3. Ordinært vil administrasjonssjefen få tilsendt dagsorden for styremøtene. Hvor styret unntaksvis behandler en sak som ikke er oppført på dagsorden, skal administrasjonssjefen varsles slik at han også vil ha informasjon om slike saker, jf utkastet § 68 åttende ledd.

For at kommunestyret/fylkestingets skal ha en reell mulighet til å overprøve foretakets vedtak, er det i utkastet § 72 foreslått at administrasjonssjefen kan vedta

utsatt iverksetting av et vedtak som er truffet av foretaket (dvs. av styret eller daglig leder) dersom han eller hun finner at vedtaket bør forelegges kommunestyret/fylkestinget.

I saker som etter lov eller vedtektsbestemmelse skal behandles i kommunestyret eller fylkestinget, så som saker som etter utkastet § 69 skal godkjennes av kommunestyret/fylkestinget, skal administrasjonssjefen gis anledning til å uttale seg før saken behandles i styret, se utkastet § 72 annet ledd. Styret vil da ved styrebehandlingen kjenne administrasjonssjefens vurdering av saken. Det vil etter kommuneloven § 23 nr 3 være administrasjonssjefen som forbereder saker som gjelder foretaket for kommunestyret/fylkestinget, men det er utvalgets forutsetning at styrets vedtak i saken følger med som vedlegg til administrasjonssjefens innstilling til kommunestyret/fylkestinget.

Dette betyr at utvalgets forslag til nye lovbestemmelser om kommunalt/fylkeskommunalt foretak mer er på linje med de bestemmelser og den praksis som var vanlig for kommunale bedrifter etter bestemmelsen i § 26 i kommunestyreloven av 1954 og § 28 i fylkeskommuneloven.

#### *11.2.3.6 Nærmere om foretaksledelsens forhold til kommunens øvrige organer og administrasjon*

##### *11.2.3.6.1 Personalspørsmål*

Det er i lovforslaget bestemt at myndigheten til å opprette og nedlegge stillinger og til å ta avgjørelser i personalsaker ligger innenfor styrets normalkompetanse, dvs. uten at det treffes særskilt delegasjonsvedtak, jf utkastet § 67 annet ledd. Utvalget foreslår derfor at § 24 nr 1 endres i samsvar med dette, siden slik kompetanse etter kommuneloven § 24 nr 1 idag bare kan tillegges et bedriftsstyre etter særskilt delegasjonsvedtak. Dersom kommunestyret eller fylkestinget ønsker å innskrenke styrets kompetanse på dette området, må dette etter utvalgets forslag fastsettes i vedtektene, jf § 67 annet ledd i lovutkastet. Det må i såfall også bestemmes hvilket organ som skal ha denne kompetansen.

Som for andre kommunale nemnder, oppstår også spørsmålet om styrets kompetanse i personalsaker i forhold til administrasjonsutvalgets myndighetsområde. Se nedenfor under pkt. 11.2.3.6. For ansettelse av daglig leder foreslår imidlertid utvalget at det bare skal være to muligheter: myndigheten ligger etter forslaget som utgangspunkt hos styret, men med adgang til å vedtektsfeste at myndigheten skal ligge hos kommunestyret eller formannskapet, eventuelt fylkestinget eller fylkesutvalget.

##### *11.2.3.6.2 Administrasjonsutvalget*

Det vil også være påkrevet å regulere forholdet mellom styret og administrasjonsutvalget, jf kommuneloven § 25. Administrasjonsutvalgets stilling i kommuner og fylkeskommuner er det i stor grad opp til kommunene selv å bestemme etter drøftelser med de ansatte, og utvalget har funnet det vanskelig å foreslå en nærmere regulering av administrasjonsutvalgets og styrets innbyrdes forhold. Utvalget nøyer seg med å peke på at i de tilfelle der de ansatte har representasjon i styret, jf pkt. 11.2.5, kan det være et moment å vurdere administrasjonsutvalgets arbeidsområde i forhold til foretaket nærmere. Det pekes i denne sammenheng på at kommuneloven åpner for at partene kan bli enige om at saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver, kan behandles på annen måte enn gjennom administrasjonsutvalg. Det kan også opprettes flere slike utvalg innenfor en kommune eller fylkeskommune. Utvalget er imidlertid klar over at det her reiser seg betydelige problemer på bakgrunn av både kommunenes og de

ansattes behov for enhetlig styring av de saker som skal behandles av administrasjonsutvalget. Problemene vil imidlertid ikke være større i forhold til et foretaksstyre enn de vil være i forhold til et fast utvalg med vid, delegert kompetanse. Forskjellen ligger vesentlig i at styrets kompetanse er gitt i loven og positivt må innskrenkes, mens det faste utvalget får sin kompetanse gjennom delegasjon av myndighet.

Det understrekes imidlertid at dersom styret ikke skal ha hel eller delvis myndighet etter utkastet § 67, må dette etter utvalgets forslag fremgå av vedtektene. I den utstrekning slik myndighet legges til administrasjonsutvalget, vil utvalget etter kommuneloven kunne delegere myndighet til administrasjonssjefen.

#### *11.2.3.6.3 Kontrollutvalg*

Når det gjelder styrets forhold til kommunens kontrollutvalg, har ikke utvalget sett noen grunn til å foreslå særlige regler. Kontrollutvalget vil således også ha plikt til på vegne av kommunestyret eller fylkestinget å forestå det løpende tilsyn med foretaket.

Når det gjelder revisjon av foretakets regnskap, vises til fremstillingen nedenfor under pkt. 11.2.6.

### **11.2.4 Mulige andre foretaksorganer**

Utvalget har vurdert hvorvidt det bør åpnes for at kommunene/fylkeskommunene overfører noe av kommunestyrets/fylkestingets myndighet i forhold til foretaket til et særskilt opprettet organ, f.eks. et råd som kan fungere som foretakets øverste myndighet på vegne av kommunestyret/fylkestinget. Et slikt råd vil i tilfelle kunne få delegert myndighet til å velge styre, godkjenne vedtak som ellers skal godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget, ansette daglig leder mv. En slik delegasjon vil kunne avlaste kommunestyret/fylkestinget. Et særskilt opprettet råd vil også ha større mulighet enn kommunestyret/fylkestinget har til å følge opp styrets virksomhet og underlegge dette folkevalgt kontroll. Utvalget har imidlertid blitt stående ved at det ikke bør foreslås slik delegasjonsadgang, men at kommunestyret/fylkestinget selv bør utøve den øverste myndighet i foretaket uten noen mulighet til å skyte inn et mellomliggende organ. Dette har for det første sammenheng med at den aktive foretaksledelsen skal utøves av styret, og at kommunestyret/fylkestinget er forutsatt å utøve en mer tilbaketrukket eierrolle. Hensynet til å avlaste kommunestyret/fylkestinget har dermed begrenset vekt. Under enhver omstendighet vil det være kommunestyret/fylkestinget som har budsjettmyndigheten, og bl.a. av denne grunn bør disse organene ha en forholdsvis sterk tilknytning til foretaket.

Et særskilt oppnevnt råd mellom styret og kommunestyret/fylkestinget vil dessuten lett få karakter av et overstyre som kan svekke styrets rolle og ansvar for ledelsen av foretaket og skape uklare ansvarsforhold. Utvalget vil endelig peke på at hvis foretaket har behov for at kommunestyret/fylkestinget raskt tar standpunkt til en sak, vil det om nødvendig kunne treffes vedtak etter kommunelovens «hasteparagraf», slik at vedtak kan fattes av formannskap eller fylkesutvalg, jf kommuneloven § 13. Det er således ikke noe avgjørende behov for å etablere et slikt råd av hensyn til saksbehandlingstiden for saker som må avgjøres av kommunestyret/fylkestinget.

### **11.2.5 De ansattes representasjonsrett**

I vedtektene for kommunal bedrift etter kommuneloven § 11 kan det bestemmes at de ansatte skal være representert i styret.

Utvalget har vurdert om det i kommunale og fylkeskommunale foretak etter utvalgets forslag bør innføres obligatorisk representasjon for de ansatte i foretakets styre etter mønster av de representasjonsreglene som gjelder i næringslivet ellers, men har blitt stående ved at dette ikke bør innføres som obligatorisk ordning. Dette har sammenheng med at organisasjonsformene i praksis kan tenkes brukt til nokså ulike typer av virksomhet, og det kan tenkes at hensynet til et politisk sammensatt styre bør få fortrinn fremfor ansatterepresentasjon.

Utvalget mener derfor at ansatterepresentasjon i styret bør være avhengig av at kommunestyret/fylkestinget bestemmer dette i foretakets vedtekter, jf § 65 tredje ledd i utvalgets utkast.

Når ansatterepresentasjon i styret gjennomføres ved særskilt vedtektsbestemmelse om dette, mener utvalget at kommunene bør tilstrebe en representasjonsordning som svarer til det mønster for utformingen av representasjonsretten som går igjen i næringslivet ellers så som i aksjeselskaper, statsforetak, ansvarlig selskap mv. Disse alminnelige regler innebærer at i et foretak som de tre siste regnskapsår gjennomsnittlig har mer enn 30 ansatte, skal de ansatte velge et styremedlem og en observatør, i foretak som de tre siste regnskapsår gjennomsnittlig har hatt mer enn 50 ansatte, skal de ansatte velge en tredel av styrets medlemmer, men minst to, og har foretaket de tre siste regnskapsår gjennomsnittlig hatt mer enn 200 ansatte skal det velges ett styremedlem eventuelt to observatører i tillegg til den representasjonsretten som gjelder for foretak med mer enn 50 ansatte.

Hvor de ansatte er representert i styret, skal de ansattes representanter ha rettigheter, plikter og ansvar på linje med de øvrige styremedlemmene. Utvalget har vurdert spørsmålet om de ansattes representanter skal avstå fra å delta i behandlingen av saker som gjelder enkeltvedtak eller forskrifter etter forvaltningsloven, men er kommet til at dette ikke bør være ordningen. Utvalget antar at hvor først de ansatte gjennom vedtektsbestemmelse er gitt representasjonsrett, vil foretaket i praksis bare i liten eller ingen utstrekning utøve offentlig myndighet. Det vil da ikke være noe grunn til å innføre en slik begrensning i de ansattes styreprerentanters myndighet som nevnt.

Utvalget fremmer heller ikke forslag til regulering av forholdet mellom foretakets styre og kommunens eller fylkeskommunens partssammensatte utvalg for de tilfeller at de ansatte er representert i styret. De ansatte har som nevnt ikke etter lovutkastet noe rettskrav på representasjon i foretakets styre. Utvalget mener at det bør være opp til kommunen eller fylkeskommunen selv dersom en vedtar slik representasjon, å regulere forholdet til partssammensatte utvalg. Det samme gjelder forholdet til de ansattes møterett etter kommuneloven § 26. Det vises forøvrig til det som er sagt foran i pkt. 11.2.3.6 om styrets forhold til administrasjonsutvalget.

### 11.2.6 Budsjet, regnskap og revisjon

Kommunelovens alminnelige regler om budsjett og regnskap vil gjelde for kommunale og fylkeskommunale foretak fordi foretaket er en del av kommunen/fylkeskommunen. Dette innebærer at foretaket skal avgi regnskap etter de regler som er fastsatt i kommuneloven og i forskrift til denne. Utfra kommunens og fylkeskommunens behov for å kunne samordne og sammenligne budsjett- og regnskapstall fra kommunens ulike sektorer, og til å kunne integrere foretakets regnskap i kommunens, må foretaket avgi regnskap etter kommunale regnskapsregler. Bruken av kommunale regnskapsregler gir også et bedre grunnlag for å kontrollere om kommunelovens materielle bestemmelser om økonomiforvaltning blir overholdt.

Utvalget har vurdert om loven i tillegg bør pålegge kommunale og fylkeskommunale foretak å avgi regnskap etter regnskapslovens regler. Dette har sammen-



heng med at reglene for kommunale og fylkeskommunale foretak særlig er utformet med sikte på virksomheter som har et mer eller mindre fremtredende forretningsmessig element. Både vedkommende kommune/fylkeskommune og foretaksledelsen vil da ha behov for å få informasjon om foretakets resultat og stilling i henhold til vanlige bedriftsøkonomiske prinsipper.

Etter utvalgets lovutkast vil det imidlertid ikke være noen lovsatt forutsetning at foretaket skal drive næringsvirksomhet. Organisasjonsformen kan derfor etter en konkret vurdering tenkes brukt til virksomheter som ikke er næringsvirksomhet eller hvor næringsvirksomheten er et helt underordnet element. Det vil etter utvalgets oppfatning da ikke være grunn til i loven å pålegge foretaket å føre regnskap etter regnskapsloven ved siden av det regnskapet som det må føre etter kommunale regnskapsprinsipper. Utvalget er derfor blitt stående ved at det ikke bør pålegges kommunale og fylkeskommunale foretak en generell regnskapsplikt etter regnskapsloven.

Når det gjelder foretak som driver næringsvirksomhet, mener imidlertid utvalget at utgangspunktet bør være at slike foretak skal føre regnskap etter regnskapsloven. Dette vil være best i samsvar med det alminnelige utgangspunktet i regnskapsloven § 1 første ledd som fastsetter at «enhver som driver næringsvirksomhet har regnskapsplikt for slik virksomhet, når ikke annet er bestemt i eller i medhold av denne lov». Utvalget går inn for at foretak som driver næringsvirksomhet og som avgir regnskap etter regnskapslovens prinsipper, også må legge revisjonsansvaret til en revisjon som oppfyller revisorlovens krav. Bakgrunnen for dette er de forskjeller som eksisterer mellom regnskap avgitt etter kommunale prinsipper og etter regnskapslovens regelverk, og ønsket om at revisor i slike tilfelle skal være fortrolig også med regnskapslovens prinsipper, slik at kvaliteten på revisjonsarbeidet sikres. Dersom kommune- eller distriktsrevisjonen tilfredsstiller revisorlovens krav, er det intet til hinder for at revisjon av foretakets regnskaper foretas av den.

Foretak som driver næringsvirksomhet og som ikke fritas for plikten til å avgir regnskap etter regnskapslovens regler, må revideres etter revisorloven. Andre foretak som avgir regnskap etter regnskapslovens regler fordi kommunestyret har bestemt dette i vedtektene, kan benytte den alminnelige kommunerevisjonen.

### 11.2.7 Offentlighet, folkevalgtes innsyn m.v.

Bortsett fra utvalgets forslag om at styrets møter som utgangspunkt skal foregå for lukkede dører, jf utkastet § 68 femte ledd, mener utvalget at det er de vanlige kommunalrettslige reglene som skal gjelde for offentlighet for foretakets saker. Dokumenter, journaler mv. vil derfor ikke være unntatt for offentlighet i større utstrekning enn det som ellers gjelder for kommuner og fylkeskommuner. På grunn av virksomhetens art, vil likevel saker som gjelder foretaket, lettere være unntatt fra offentlighet enn det som ellers gjelder i kommuneforvaltningen.

Utvalget ser heller ingen grunn til å foreslå særlige regler om folkevalgtes innsynsrett i foretakets saksdokumenter, idet utvalget ser det slik at også for kommunale/fylkeskommunale foretak bør det være opp til kommunestyret og fylkestinget selv med hjemmel i kommuneloven § 40 nr 5 å fastsette et reglement for slikt innsyn. Det samme gjelder spørsmålet om klagenemnd etter forvaltningsloven § 28. I den utstrekning styret har myndighet til å fatte enkeltvedtak, mener utvalget at klagebehandling må skje etter det system som utarbeides i kommunene selv for behandling av slike klager.

Når det gjelder forholdet til forvaltningsloven, foreslår ikke utvalget særregler. Utgangspunktet vil derfor være at forvaltningsloven gjelder, med mindre noen av lovens alminnelige unntak gjelder.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå særlige regler for kommunalt/fylkeskommunalt foretak for de forhold som reguleres av kommuneloven kap. 10. Som det fremgår av fremstillingen foran under pkt. 11.2.3.6, vil styret være gjenstand for kontroll fra kontrollutvalget.

### 11.3 INTERKOMMUNALE OG INTERFYLKESKOMMUNALE SELSKAPER

#### 11.3.1 Innledning

I "*Behovet for ny lovgivning*" i kap. 10 pkt. 10.7 har utvalget konkludert med at det bør etableres en egen selskapsform for interkommunalt samarbeid hvor deltakerne har et ubegrenset deltakeransvar. Utvalget har foreslått at lovregler om dette tas inn i en særlig lov, lov om interkommunale selskaper som er tatt inn i "*Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag*" i kap 12. I dette punkt vil utvalget gjøre nærmere rede for enkelte hovedprinsipper som er lagt grunn for lovutkastet. Allerede foran i pkt. 11.1.2 i dette kapitlet har imidlertid utvalget gjort rede for forholdet mellom eierfunksjon og ledelse som gjelder både utvalgets forslag til kommunalt/fylkeskommunalt foretak og inter(fylkes)kommunalt selskap. Som redegjort for der, er det et karakteristisk trekk ved de organisasjonsformer utvalget foreslår, at styret og daglig leder gis en forholdsvis stor handlefrihet i forhold til eieren/eierne, men likevel slik at disse har en overordnet kontroll. I kommunalt/fylkeskommunalt foretak må dette utgangspunktet tåle flere modifikasjoner på grunn av at denne organisasjonsformen er en del av vedkommende kommune/fylkeskommune. I interkommunalt selskap er ledelsen gitt noe større handlefrihet, men likevel slik at utvalget også her har lagt vekt på å gi deltakerkommunene/-fylkeskommunene større mulighet for styring og kontroll med selskapet enn det aksjeselskapsformen legger opp til.

#### 11.3.2 Selskapet som eget rettssubjekt

Samarbeidstiltak som er organisert etter nåværende kommunelov § 27 kan gis status som eget rettssubjekt, men det er ikke nødvendigvis slik. Spørsmålet om samarbeidet har egen rettssubjektivitet må prinsipielt avgjøres etter en konkret vurdering av den enkelte samarbeidsavtale.

Et siktemål med utvalgets forslag er å utarbeide forslag til en organisasjonsform for virksomheter med et større eller mindre fremtredende innslag av næringsvirksomhet. Dette forutsetter etter utvalgets syn at foretaksledelsen har en forholdsvis stor grad av økonomisk og forretningsmessig selvstendighet i forhold til deltakerne, herunder at foretaket har sin egen formue som selskapsledelsen kan disponere over. Denne friheten gjør det naturlig å gi selskaper som organiseres som interkommunalt selskap, status som eget rettssubjekt. I lovutkastet er dette kommet til uttrykk i § 2 hvor det er fastslått at interkommunalt selskap kan ha rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter. Dette innebærer at rettigheter og forpliktelser tilordnes selskapet, og ikke de enkelte deltakerne. Selskapet er part i avtaler med private og offentlige myndigheter, og hvor selskapet er involvert i rettsaker eller forvaltningssaker, er det foretaket som sådan som har partsstilling.

Utvalget har ikke ved å gjøre interkommunale selskaper til egne rettssubjekter fratatt kommuner og fylkeskommuner adgangen til å etablere samarbeid som ikke har slik status. Slikt samarbeid vil imidlertid falle utenfor loven, og være regulert av kommuneloven § 27 slik denne bestemmelsen er foreslått endret av utvalget.

### 11.3.3 Deltakeransvar

Når selskapet er et eget rettssubjekt, ligger det i dette at selskapet som sådan er ansvarlig for sine forpliktelser. En kreditor som ikke får oppfyllelse ved forfall, vil alltid kunne søke dekning i selskapets egne midler.

Spørsmålet om et ansvar for deltakerne ved siden av selskapets eget ansvar, vil være aktuelt hvor en kreditor på grunn av manglende betalingsevne eller -vilje ikke får oppfyllelse av selskapet.

I pkt. 10.7 i "*Behovet for ny lovgivning*" i kap 10 har utvalget når det gjelder deltakeransvaret, konkludert med at dette bør være ubegrenset, men pro rata. Det ubegrensede ansvaret gjenspeiler at selskapsformen særlig vil passe for virksomheter som deltakerne ikke uten videre kan la gå konkurs, men som deltakerne har et særlig ansvar for og som bør sikres på kommunenes hånd uavhengig av selskapets økonomi.

### 11.3.4 Deltakernes myndighet i selskapet

Etter utvalgets forslag er utgangspunktet at deltakerkommunene skal utøve sin myndighet i selskapet gjennom et representantskap som er selskapets høyeste organ, og hvor hver deltakerkommune i det minste er representert med én representant. Nærmere regler om representantskapets sammensetning er fastsatt i lovutkastet § 6.

Etter utkastet § 7 er representantskapet selskapets øverste myndighet, og det ligger i dette at representantskapet kan ta opp hvilken som helst selskaps sak til avgjørelse. Representantskapet kan instruere styret og omgjøre styrets beslutninger. I enkelte saker er representantskaps-behandling obligatorisk. Dette gjelder etter lovutkastet § 7 første ledd fastsettelse av regnskap, budsjett og økonomiplan. Representantskapet vil dermed få et grunnlag for å øve styring og kontroll med selskapets økonomi. Forøvrig er det slik at visse viktige forvaltningssaker krever representantskapets godkjenning. Det gjelder etter utkastet § 25 vedtak om salg eller pantsettelse av fast eiendom eller andre eiendeler som er av vesentlig betydning for selskapet eller en av flere av deltakerne. Ytterligere kontroll kan deltakerne skaffe seg over forvaltningen gjennom utkastet § 7 annet ledd som gir hjemmel til å fastsette i selskapsavtalen at visse nærmere angitte typer av saker må godkjennes av representantskapet. Dessuten er det representantskapet som treffer vedtak om utdelinger fra selskapet, se utkastet § 29 første ledd.

Representantskapets viktigste styringsmiddel vil likevel være dets kontroll over styresammensetningen. Etter lovutkastet § 10 annet ledd er det representantskapet som velger styret og som dessuten når som helst kan bytte ut ett eller flere styremedlemmer det har valgt.

Enkelte eierfunksjoner mener utvalget er så sentrale at vedtak som gjelder slike funksjoner bør treffes av det enkelte kommunestyre/fylkesting. Dette gjelder inngåelse av selskapsavtalen og endringer i denne. Mindre vesentlige endringer bør likevel kunne overlates til representantskapet. Reglene om selskapsavtalen er tatt inn i utkastet § 4. Av andre forhold som bør legges frem for den enkelte deltakerkommune/-fylkeskommune er spørsmålet om eierskifte (utkastet § 6), oppsigelse av selskapsforholdet (utkastet § 30), utelukkelse av en annen deltaker (utkastet § 31) og oppløsning av selskapsforholdet (utkastet § 32).

### 11.3.5 Særlig om lån og garantier

Utvalget har særlig vurdert spørsmålet om styrets adgang til å ta opp lån eller avgi garantier. Spørsmålet må ses i sammenheng med det ubegrensede deltakeransvaret og med kommunelovens regler om kommunale låneopptak og garantiforpliktelser.

Utvalget mener at selskapsledelsen ikke bør kunne ta opp lån med mindre deltakerne gjennom selskapsavtalen uttrykkelig har gitt selskapet en slik adgang. Hvis selskapet er gitt slik adgang, bør det i selskapsavtalen være fastsatt en høyeste ramme for selskapets låneopptak. Bestemmelsen om dette er tatt inn i lovutkastet § 22 første ledd. Den foreslåtte regelen om låneopptak og garantitilsagn vil begrense styrets forretningsmessige handlefrihet, men utvalget mener likevel at regelen er nødvendig av hensyn til deltakerkommunenes ansvar og sammenhengen med kommunelovens regler om låneopptak og garantiforpliktelser.

Etter kommuneloven §§ 50 nr 6 og 51 nr 2 skal kommunale lån og garantistillelser godkjennes av departementet. Utvalget mener at en tilsvarende godkjennelsesordning bør gjelde for selskapets låneopptak, ettersom deltakerne som følge av selskapsformen vil ha et ubegrenset ansvar for de lånene selskapet opptar. Utvalgets forslag på dette punkt er tatt inn i utkastet § 22 fjerde ledd.

### 11.3.6 Statlig kontroll

Statens kontroll etter kommuneloven går i første rekke ut på kontroll med kommunenes og fylkeskommunenes økonomi. De kontrollelementer som ligger i dagens lovgivning bør etter utvalgets syn ikke utvannes ved at det etableres interkommunale selskaper med egen økonomi og som styres av egne organer. Samtidig bør de muligheter for et hensiktsmessig samarbeide som ligger i selskapsdannelser ikke kompliseres unødig ved en omfattende statlig kontroll.

Etter utvalgets forslag vil de deltakende kommuner og fylkeskommuner innenfor lovens ramme ha avtalefrihet når det gjelder utformingen av selskapsavtalen, herunder ansvars- og eierforhold, stemmerett i representantskapet, innskuddsplikt mv. Utvalget mener deltakerne på disse og andre punkter bør ha frihet til i selskapsavtalen å fravike lovens normalordninger hvis dette er hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. Utvalget mener imidlertid samtidig at det er en risiko for at avtalefriheten kan føre til løsninger som er uheldige, for eksempel ved at ansvarsforholdet ikke står i noen rimelig sammenheng med vedkommende kommunes økonomiske interesse i selskapet. I verste fall kan uheldige avtalebestemmelser gå ut over kommunenes evne til å løse andre viktige kommunale oppgaver. Utvalget mener at dette bør tilsi at selskapsavtalen og endringer i denne bør godkjennes av departementet, og har foreslått en regel om dette i utkastet § 4 tredje ledd.

Når det spesielt gjelder låneopptak, er dette omtalt i 11.3.5 ovenfor.

Etter kommuneloven § 27 nr 1 annet ledd kan Kongen gi pålegg om opprettelse av interkommunalt samarbeid. Når det gjelder etablering av interkommunale selskaper, mener imidlertid utvalget at dette alltid bør være en frivillig sak for deltakerne, og foreslår ikke en tilsvarende regel som kommuneloven § 27 nr 1 annet ledd når det gjelder opprettelse av interkommunale selskaper.

Når et interkommunalt selskap er etablert, vil det ofte være slik at selskapet dekker et behov hos innbyggerne i deltakerkommunene slik at disse kan bli skadelidende om kommunen bryter ut av samarbeidet eller samarbeidet nedlegges. Utvalget antar derfor at departementet bør gis en viss myndighet til å gripe inn med pålegg dersom en deltaker skal tre ut, blir utelukket eller hvis deltakerne ønsker å oppløse selskapsforholdet. Dette bør gjelde uavhengig av om selskapsforholdet er blitt misligholdt på en måte som gir grunnlag for øyeblikkelig uttreden eller utelukkelse. Bestemmelsene er tatt inn i utvalgets utkast §§ 30 - 32. De foreslåtte bestem-

melsene viderefører for sitt område kommuneloven § 27 nr 3 i.f. som gir departementet hjemmel til å pålegge deltakerne i et samarbeide å fortsette dette «i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre».

### 11.3.7 De ansattes representasjonsrett

Etter gjeldende kommunelov kan det for et interkommunalt styre avtales at de ansatte skal være representert. Noen obligatorisk representasjonsordning fastsetter imidlertid ikke kommuneloven for interkommunale selskaper eller andre samarbeidsformer. Når det nå foreslås en særskilt lov for interkommunale selskaper, ligger det nær å vurdere de ansattes representasjonsrett i selskapets styrende organer. Interkommunalt selskap vil være styrt gjennom sine egne organer, og vil kunne drive virksomhet som ligger nær opp til det private selskaper driver. Det vil sjelden være aktuelt å legge utpregede forvaltningsoppgaver til slike selskaper.

Utvalget mener på denne bakgrunn at de ansatte i et interkommunalt selskap bør gis samme representasjonsrett i selskapets styre som det som gjelder i næringslivet ellers. Utvalgets forslag på dette punkt er inntatt i utkastet § 10 sjette til åttende ledd.

De ansattes representanter i styret vil i utgangspunktet ha de samme rettigheter og plikter som de øvrige styremedlemmene.

Unntaksvis kan det tenkes at deltakerne finner det hensiktsmessig å legge utøvelsen av offentligrettslig myndighet til selskapet der det måtte være adgang til dette. I slike tilfeller vil forholdet mellom ansattes representasjon og folkestyreprinsippet kunne komme i konflikt med hverandre, og utvalget mener at hensynet til folkestyreprinsippet i disse tilfellene tilsier at de ansattes styrerepresentanter skal fra- tre under behandlingen av saker som gjelder vedtak etter forvaltningsloven, se utkastet § 10 niende ledd.

### 11.3.8 Forholdet til offentlighetsloven og forvaltningsloven

Det alminnelige forvaltningsrettslig utgangspunktet er at forvaltnings- og offentlighetsloven ikke gjelder for virksomhet som er skilt ut som et eget rettssubjekt. Ut fra dette blir utgangspunktet at lovene ikke gjelder interkommunale selskaper. Det er allikevel slik at selv om virksomhet er skilt ut som et eget rettssubjekt, kan det likevel bli spørsmål om lovene gjelder fordi virksomheten har en særlig offentlig tilknytning. Det må da for hvert enkelt selskap foretas en konkret vurdering hvor det legges vekt på virksomhetens art, hvorvidt selskapet er redskap for offentlig politikk, om virksomheten driver konkurranse med andre o.l. Se nærmere Eckhoff «Forvaltningsrett» (1994) s. 398 flg.

Utvalget mener at spørsmålet om offentlighetsloven og forvaltningsloven gjelder for et interkommunalt selskap bør avgjøres konkret for hvert enkelt selskap, og foreslår derfor ikke noen særreguleringer i loven av dette spørsmålet.

Utvalget har imidlertid uttrykkelig foreslått at forvaltningslovens inhabilitetsregler skal gjelde for selskapets ansatte og medlemmene i dets organer. Inhabilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 vil derfor gjelde uansett om forvaltningsloven ellers gjelder, se utkastet § 15.

## KAPITTEL 12

**Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag**

Utvalget legger frem et utkast til lov om interkommunale selskaper og utkast til ny organisasjonsform for kommunalt og fylkeskommunalt foretak. Forslaget innebærer ingen nye materielle plikter for kommunene eller fylkeskommunene. De foreslåtte organisasjonsformene vil etter utvalgets oppfatning dekke et særlig organisasjonsbehov innenfor den kommunale og fylkeskommunale sektor. Forslagene til nye organisasjonsformer vil i større grad enn i dag gjøre det mulig å drive forretningsmessig uavhengig samtidig som det sikres en nødvendig økonomisk og politisk styring med virksomhetene. Utvalgets forslag vil dessuten avklare rettstilstanden på flere områder hvor det i dag er rettsusikkerhet. Utvalget mener at forslagene vil danne grunnlag for en bedre utnyttelse av kommunale og fylkeskommunale ressurser.

Det ligger i sakens natur at det ikke vil være mulig å tallfeste den samlede økonomiske gevinst av utvalgets forslag. Dette må gjøres i tilknytning til den enkelte virksomhet det kan være aktuelt å organisere etter utvalgets forslag. Bortsett fra utgifter i forbindelse med omorganiseringen av igangværende virksomheter, foretaksregistrering m.v. vil ikke utvalgets forslag innebære utgiftsøkninger for kommunene og fylkeskommunene.

Utvalgets forslag forutsetter ikke økt statlig engasjement overfor den kommunale og fylkeskommunale sektor i nevneverdig grad, og påfører heller ikke staten økte utgifter eller risiko i forhold til disse sektorene.

## KAPITTEL 13

**Motiver til de enkelte bestemmelser i lovutkastene****13.1 MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSER I UTKAST TIL LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAPER***Til § 1 Lovens virkeområde*

Bestemmelsen angir lovens materielle virkeområde. Lovens bestemmelser er pre-septoriske i den utstrekning det ikke fremgår av loven selv at bestemmelsen kan fra-vikes ved avtale - enten i selskapsavtalen eller for det enkelte tilfelle. Det vises i denne forbindelse til at selskapsavtalen kan regulere andre forhold i tillegg til dem som er nevnt i § 4.

Det ligger både i selskapsbegrepet og i det forhold at selskapet er interkommunalt, at det må være mer enn én deltaker. Et selskap organisert etter loven her kan bare ha kommuner og/eller fylkeskommuner som deltakere. Andre rettssubjekter som helt ut eies av kommuner eller fylkeskommuner, f.eks. aksjeselskap der samtlige aksjer eies av én kommune eller av et annet interkommunalt selskap, kan ikke være deltaker i et selskap organisert etter denne loven.

Foretak som har andre offentlige (f.eks. statlige) eller private eiere i tillegg til kommuner og/eller fylkeskommuner, kan heller ikke organiseres etter denne loven. Det samme gjelder foretak der deltakerne skal ha et begrenset ansvar for selskapsforpliktelsene, selv om deltakerne bare er kommuner og/eller fylkeskommuner.

Loven får heller ikke anvendelse for sameieforhold som ikke har karakter av et selskapsforhold selv om det bare er kommuner og/eller fylkeskommuner som er sameiere, og den gjelder heller ikke for samarbeidstiltak som er organisert etter kommuneloven § 27. Se nærmere om endringer av denne bestemmelsen nedenfor.

Paragraf 1 innebærer også at begrepet «interkommunalt selskap» bare gjelder selskap som er organisert etter denne loven. Andre former for interkommunalt samarbeid, uansett organiseringsform, vil rettslig sett ikke være interkommunale selskaper, heller ikke virksomheter organisert etter kommuneloven § 27, se nedenfor under § 2. Bestemmelsen innebærer videre, sett i sammenheng med § 3 og med utvalgets forslag til endring i selskapsloven § 1-1, at organisering i et interkommunalt selskap etter loven her for fremtiden vil være den eneste måte å organisere en virksomhet på der virksomheten - selskapet - bare har kommuner og/eller fylkeskommuner som deltakere og der deltakerne har et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser.

Loven reserverer ikke selskapsformen «interkommunalt selskap» for bestemte typer virksomheter. Dersom vilkårene nevnt foran er oppfylt, er ikke loven til hinder for at selskapsformen benyttes til alle de typer av virksomheter som deltakerne blir enige om å organisere på denne måten, dersom ikke kommuneloven selv eller annen lovgivning krever en annen organiseringsform. Selskap kan i prinsippet organiseres etter loven her uavhengig av om virksomheten etter sitt formål er egnet til å gi økonomisk avkastning, vil være selvfinansierende eller basert på overføringer fra deltakerne. Både energiverk, vann- og avløpsverk og sosiale institusjoner kan således rettslig sett organiseres etter loven her, såfremt særlovgivningen ikke er til hinder for det. Reglene for interkommunale selskaper er imidlertid ikke utformet med tanke på virksomhet der innslaget av offentlig myndighetsutøvelse er fremtredende.

Se nærmere om dette i de alminnelige motiver, "*Alminnelige motiver til lovutkastene*" i kap. 11 pkt.11.1.3.

#### *Til § 2 Partsstilling*

Bestemmelsen svarer til § 2-1 første ledd i selskapsloven og innebærer at selskap organisert etter loven her, vil være et eget rettssubjekt, adskilt fra de deltakende kommuner og fylkeskommuner. Det vil si at når selskapet inngår avtaler med tredjemann, gjør det det som en selvstendig part. De deltakende kommuner blir ikke selv direkte part i avtalen. I prosesser som går for domstolene, vil selskapet ha partsstilling - dvs. det er selskapet som vil være saksøker eller saksøkt og som en eventuelt dom vil rette seg mot. Også overfor andre myndigheter har selskapet egen partsstilling, og kan som sådant selv søke om tillatelser osv. og offentlige vedtak kan være rettet mot selskapet.

I de tilfelle der kommuner og/eller fylkeskommuner ønsker å etablere en virksomhet sammen, men uten at den er et eget rettssubjekt, gjelder den samarbeidsformen som er regulert i utvalgets forslag til kommuneloven § 27, dersom ikke annet er angitt i særlovgivningen.

#### *Til § 3 Deltakeransvar*

*Første ledd* fastslår at i motsetning til hva som er tilfelle for deltakerne i selskap organisert etter selskapsloven, der deltakerne har solidarisk ansvar dersom ikke noe annet er avtalt, har deltakerne i selskap etablert etter loven her et delt ansvar for selskapets forpliktelser. Ingen av deltakerne kan påta seg et solidaransvar for selskapets gjeld. Utvalget mener at et solidaransvar i realiteten vil ligge nær opp til en garanti for andres næringsvirksomhet, og dette vil harmonere dårlig med garantiforbudet i kommuneloven § 51 nr 1 annet ledd.

Deltakernes ansvarsandel må angis i prosent eller ved en brøk. Som ved ansvarlig selskap med delt ansvar etablert etter selskapsloven, må summen av deltakernes ansvarsdel dekke selskapets totale forpliktelser - dvs. 100 % eller 1/1. Dersom den enkelte deltakers del av ansvaret skal være større eller mindre enn vedkommende deltakers eierandel, må dette være avtalt, og det må - av hensyn til tredjemann - fremgå av selskapsavtalen som registreres i Foretaksregisteret, se utvalgets forslag til endring i foretaksregisterloven § 3-4. Ved opptak av nye deltakere må ansvarsdelene endres, og nye deltakere vil bli ansvarlige etter sin andel også for selskapets eldre gjeld dersom intet annet fremgår av selskapsavtalen. Om gjeldsansvar ved overdragelse av selskapsandel vises til § 26.

At den enkelte deltakers ansvar er «ubegrenset» innebærer at ansvaret ikke kan begrenses f.eks. til å gjelde særlig angitte deler av selskapets forpliktelser eller til å gjelde en viss sum. De enkelte deltakere hefter derfor med hele sin formue - både sin andel av selskapsformuen og sin øvrige formue - for sin prosentvise del, eventuelt brøkdel, av selskapets totale forpliktelser.

*Annet ledd* fastsetter nærmere vilkår for at en selskapskreditor kan gå på deltakerne. En tilsvarende bestemmelse er nedfelt i selskapsloven § 2-4 annet ledd. En selskapskreditor kan ikke kreve sin fordring dekket av en eller flere av deltakerne umiddelbart. Kreditor må fremsette kravet mot selskapet, og først 14 dager etter påkrav kan kreditor gjøre sin fordring gjeldende overfor deltakerne dersom selskapet ikke har oppfylt. Kreditor kan bare kreve deltakerne for den andel av fordringen som den enkelte etter det underliggende selskapsforhold er ansvarlig for, jf første ledd.



*Tredje ledd* fastslår at deltaker som har måttet innfri sin del av en fordring etter annet ledd, kan kreve sitt utlegg dekket av selskapet. Ettersom heftelsesforholdet utad forutsetter å svare til den interne ansvarsfordelingen, lovfestes ikke noen regressrett mot de øvrige deltakere. Slik regressrett kan imidlertid avtales.

#### *Til § 4 Selskapsavtale*

*Første ledd første punktum* angir at det skal opprettes en skriftlig selskapsavtale. Når slik avtale er inngått og er bindende for deltakerkommunene, er selskapet etablert. Det vises i denne forbindelse til tredje ledd om at avtalen først er bindende når den er godkjent av departementet.

Loven her benytter samme prinsipp som kommuneloven når det gjelder å presisere at det foreligger delegasjonssperre, jf bruken av ordet «selv». Det er således etter *første ledd annet punktum* bare den øverste myndighet i kommunene/fylkeskommunene, kommunestyret og fylkestinget, som kan vedta inngåelse av selskapsavtale for selskap som etableres etter denne loven.

Også de endringer i selskapsavtalen som gjelder forhold omtalt i annet ledd, må etter *første ledd tredje punktum* behandles av de respektive kommunestyrer og/eller fylkesting. Endringer av disse elementer i selskapsavtalen krever - i likhet med den opprinnelige inngåelsen av den - enighet samtlige deltakere imellom, og disse sakene må behandles av kommunenes og/eller fylkeskommunenes øverste organer, uten at det er adgang til delegasjon.

Det er i *første ledd fjerde punktum* bestemt at andre endringer kan foretas av representantskapet. Etter lovens deklarasjonsregel er det tilstrekkelig med to tredels flertall. Det kan imidlertid avtales i selskapsavtalen at også slike endringer må behandles i de enkelte deltakers kommunestyre/fylkesting. I så fall kreves det enighet samtlige deltakere imellom.

Det blir på denne bakgrunn viktig at deltakerne allerede ved stiftelsen av selskapet er bevisst hvilke selskapsforhold som - i tillegg til det som loven krever - bør reguleres i selskapsavtalen og om representantskapet skal kunne foreta endringer i denne.

Kravet om enstemmighet gjelder ved opptak av nye deltakere og ved overføring av selskapsandel. Slike endringer innebærer endring av det punkt i selskapsavtalen som er nevnt i § 4 annet ledd nr 2. Når nye deltakere kommer til, må også representantskapets, eventuelt styrets sammensetning endres. Med mindre overføringene gjelder en deltakers hele deltakerandel til en annen kommune eller fylkeskommune, vil det også oppstå endringer når det gjelder deltakernes ansvar og eierandel. Dette krever også endring av selskapsavtalen, jf § 4 annet ledd nr 7.

*Annet ledd* fastsetter hvilket materielt innhold selskapsavtalen som et minimum må ha. Det er intet i veien for at selskapsavtalen kan regulere andre forhold enn dem som er nevnt som obligatoriske i loven.

Om de enkelte punkter i annet ledd bemerkes:

1. Selskapets firma

For å klargjøre at det dreier seg om et interkommunalt selskap, er det foreslått at det i fimaloven § 2-2 åttende ledd tas inn en bestemmelse om at firmaet til et interkommunalt selskap skal inneholde ordene «interkommunalt selskap» eller forkortelsen «IKS».

2. Angivelse av deltakerkommunene

Med «deltakerkommunene» menes kommuner og fylkeskommuner som er deltakere i selskapet. Som påpekt under merknaden til første ledd, vil opptak av nye deltakere i selskapet eller salg av selskapsandel, kreve endring av selskapsavtalen fordi den skal angi hvem som er deltaker i selskapet.

### 3. Selskapets formål

Det må fremgå av selskapsavtalen hva som skal være selskapets formål, dvs. den virksomhet selskapet skal drive. Formålet angir den ytre rammen for selskapets virksomhet og må derfor angi en saklig begrensning for hva selskapet kan drive med. Angivelse av selskapets formål vil avspeile de oppgaver deltakerne har tillagt selskapet.

Ved fastsettelsen av formålsbestemmelsen vil deltakerne derfor måtte vurdere hvor stor frihet de ønsker at selskapets styrende organer skal ha når det gjelder virksomhetens omfang og art. Det må i denne forbindelse også legges vekt på at endringer i formålsangivelsen - dersom det viser seg nødvendig - må behandles som en endring i selskapsavtalen som krever tilslutning fra samtlige deltakere. En for snever formålsangivelse kan derfor være en u hensiktsmessig binding av styrets ledelse av selskapet.

### 4. Den kommune der selskapet har sitt hovedkontor

### 5. Antall styremedlemmer

Antallet styremedlemmer må angis med et fast tall. Det er ikke adgang til å fastsette antall styremedlemmer innenfor en ramme angitt av et høyeste og et laveste alternativ. Det laveste antall styremedlemmer er tre, jf § 10 femte ledd.

### 6. Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet

Loven fastsetter ikke en plikt for deltakerne til å yte innskudd, men vanligvis vil det være påkrevet med innskudd for at selskapets virksomhet skal kunne komme igang. Det må fastsettes i selskapsavtalen hvorvidt deltakerne har innskuddsplikt, og dersom de har slik plikt, må det også fastsettes hvor stort innskudd den enkelte deltaker er forpliktet til å gjøre. Om deltakernes innskuddsplikt vises også til § 5.

### 7. Den enkelte deltakers eierandel i selskapet

Eierandelen for de enkelte deltakere må angis ved en brøk eller i prosenter av selskapet, jf § 3 første ledd. Eierskapet til selskapsformuen ligger i et nettosameie mellom deltakerne, og ikke et bruttosameie hvor deltakernes eierskap er knyttet til fysiske deler av selskapet. Ved opptak av nye deltakere vil eierandelen i selskapet endres, og selskapsavtalen må endres tilsvarende på dette punkt. Dersom det ikke er samsvar mellom en deltakers ansvarsandel og eierandel, må dette fremgå av selskapsavtalen, der både eierandelen og ansvarsandelen i så fall må angis.

### 8. Antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner

Også når det gjelder representantskapsmedlemmer må selskapsavtalen angi et fast antall og angi - likeledes med faste tall - hvorledes medlemmene skal fordeles på de enkelte deltakere.

Det kan i selskapsavtalen fastsettes at hver enkelt deltaker skal ha ett medlem i representantskapet uansett deltakernes eierandel. Dette vil særlig kunne være en aktuell ordning i selskaper med mange deltakere, se nedenfor under merknaden til § 6. Bl.a. i slike tilfeller kan det være aktuelt å differensiere representantenes stemmevekt, f.eks. ved å gi representanter fra kommuner med stor deltakerandel større stemmevekt enn representanter fra kommuner med liten deltakerandel.

### 9. Annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen

Loven har bestemmelser som fastslår at deltakerne kan fravike lovens ordning, men at dette i så fall må fastsettes i selskapsavtalen, se f.eks. § 14 første ledd om tilsetting av daglig leder og § 22 første ledd om adgangen til å oppta lån.

*Tredje ledd* fastslår at selskapsavtalen og endringer i den for å være bindende, må være godkjent av departementet.

Det angis ikke hva departementet skal vurdere ved spørsmålet om avtalen, og departementet står for så vidt fritt med hensyn til hvilke sider det ønsker å ta opp. Det vil imidlertid være naturlig at departementet, på bakgrunn av bestemmelsen i kommuneloven § 45 nr 4, vurderer om den enkelte deltakerkommunes engasjement i selskapet er større enn det som må anses forsvarlig ut fra vedkommende kommunes totale økonomiske situasjon på kort og lang sikt, også under hensyn til den risiko som virksomheten må antas å være forbundet med, og om det er et tilstrekkelig samsvar mellom eierandel og ansvarsandel i de tilfelle der dette ikke er sammenfallende. Departementet vil også kunne vurdere forhold som ikke direkte har med deltakernes økonomi og risiko å gjøre. F.eks. må departementet nekte godkjenning der bestemmelser i selskapsavtalen er i strid med preseptoriske regler i kommuneloven eller annen lovgivning av betydning for kommunen/fylkeskommunen eller den virksomhet selskapet driver.

#### *Til § 5 Deltakernes innskuddsplikt*

*Første ledd* fastslår at deltakerne bare har plikt til å gjøre innskudd i selskapet når dette er fastsatt i selskapsavtalen. Selskapet kan derfor ikke uten særskilt hjemmel i selskapsavtalen kreve at deltakerne f.eks. skal dekke underskudd eller bidra med nye midler til utvidelse av virksomheten.

*Annet ledd* fastslår at innskuddsforpliktelser forfaller straks med mindre annet er avtalt mellom deltakerne. Er det avtalt kontantinnskudd, og innskuddet ikke betales ved forfall, påløper det forsinkelsesrente etter lov 17. desember 1976 nr 10 om renter ved forsinket betaling.

Dersom selskapet har lidt tap som følge av den manglende innbetaling, utover det som må anses dekket gjennom morarentene, kan det etter vanlige regler også bli tale om erstatningsansvar for den som misligholder sin innskuddsplikt.

Avtale om innskudd behøver ikke nødvendigvis være i penger, men kan bestå i realverdier, ved overdragelse av igangværende virksomhet m.v.

Omfanget av en eventuell innskuddsplikt skal være uttømmende regulert i selskapsavtalen. Dersom det skal gjøres ytterligere innskudd på et senere tidspunkt, må samtlige deltakere være enige om at det skal skytes inn ny kapital før noen ny plikt oppstår for den enkelte deltaker. Dersom innskuddet skal få betydning for eierandelen, må selskapsavtalen endres.

Plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet må også være avtalt. Særlig praktisk vil det kunne være at deltakerne forplikter seg til å kjøpe varer og/eller tjenester av selskapet eller dekker oppståtte underskudd. Deltakernes forpliktelser må i tilfelle ligge innenfor rammen av bl.a. reglene om offentlige innkjøp og bruk av anbudsprinsippet etter EØS-avtalen. Det henvises om dette nærmere til "[Kommunal næringsvirksomhet - forholdet til EØS-avtalen](#)" i kap. 9 pkt. 9.5.

#### *Til § 6 Representantskapet og dets sammensetning*

*Første ledd første punktum* fastslår at et interkommunalt selskap skal ha et representantskap.

Representantskapet er selskapets øverste organ, jf § 7. Loven fastsetter ikke noe høyeste antall representantskapsmedlemmer, men det kan ikke være færre enn to representanter - som en følge av at hver deltaker minst må ha én representant i organet og det minst må være to deltakere for å danne et selskap. Sammensetningen av

representantskapet - antall medlemmer og fordelingen av representantene på de enkelte deltakere - skal fremgå av selskapsavtalen, jf § 4 annet ledd nr 8.

Det kan fastsettes at hver deltaker bare har én representant i representantskapet. Dersom deltakerne ikke har lik eierandel, kan et ønske om samsvar mellom ansvar, eierandel og innflytelse (jf nedenfor) tilsi at de enkelte representantskapsmedlemmer i et slikt tilfelle har et ulikt antall stemmer eller ulik stemmevekt. Det stemmetall det enkelte representantskapsmedlem i så fall har, må fremgå av selskapsavtalen, jf § 9 første ledd. En slik løsning hvor representantskapsmedlemmene har ulik stemmevekt, har også som konsekvens at stemmene fra den enkelte deltakerkommune ikke kan bli splittet i noen sak - selv om det fra kommunestyrets eller fylkestingets side ikke er gitt instruksjoner om stemmegivningen, jf merknadene til § 7.

*Første ledd annet punktum* fastslår at det er kommunestyret/fylkestinget selv som oppnevner kommunens/fylkeskommunens representanter. Denne myndigheten kan derfor ikke delegeres.

Medlemmene av representantskapet behøver etter loven ikke være medlemmer av kommunestyre eller fylkesting. Kommunelovens regler om valgbarhet gjelder heller ikke for representantskapets medlemmer, med mindre det er fastsatt i selskapsavtalen at de skal gjelde. Dette betyr f.eks. at også kommunens/fylkeskommunens administrasjonssjef eller leder av forvaltningsgren kan oppnevnes som kommunens/fylkeskommunens medlem av representantskapet. I selskapsavtalen kan det fastsettes ytterligere regler for valg og tjenestegjøring i representantskapet enn de som fremgår av loven, herunder kan det fastsettes aldersgrense for representantskapsmedlemmene.

*Første ledd fjerde punktum* fastsetter at representantene selv velger en leder og nestleder om ikke noe annet er avtalt.

*Annet ledd* fastslår at det er opp til den enkelte deltakerkommune selv å bestemme om valget av kommunens representanter skal foregå ved forholdsvalg eller flertallsvalg, og denne beslutningen tas av kommunestyret eller fylkestinget selv. Dette representerer et unntak fra kommunelovens prinsipp om at ett enkelt medlem av det organ som skal velge, kan kreve forholdsvalg (kommuneloven § 35 nr 5).

*Fjerde ledd* fastsetter at representantskapets medlemmer velges for fire år om ikke annet er avtalt. Kommunestyret/fylkestinget kan foreta nyvalg av sine representantskapsmedlemmer i løpet av fireårsperioden (for den gjenværende del av fireårsperioden), men alle representantskapsmedlemmer for vedkommende kommune eller fylkeskommune - hvis det er flere enn én - er i såfall på valg.

#### *Til § 7 Representantskapets myndighet*

*Første ledd første punktum* fastslår at deltakerne utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet. Bestemmelsen innebærer at deltakerkommunene på grunnlag av deltakerforholdet ikke kan utøve noen myndighet i selskapet på annen måte enn gjennom sine representanter i representantskapsmøter.

*Første ledd annet punktum* fastslår at representantskapet er selskapets øverste myndighet.

Innenfor sitt myndighetsområde har representantskapet i kraft av sin stilling som selskapets øverste myndighet instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor andre selskapsorganer. Omgjøringsadgangen gjelder bare så langt selskapet ikke er bundet overfor tredjemann.

Representantskapsmedlemmene representerer sine respektive kommuner og fylkeskommuner i selskapsforholdet. Vedkommende (fylkes)kommune har instruksjonsrett overfor sine medlemmer i representantskapet. Dette innebærer at flertallet

i kommunestyret/fylkestinget eller det organ som har fått myndighet til det, kan gi sine representanter instruks om stemmegivningen i representantskapet. Dette vil også gjelde hvor deltakerens representanter er valgt ved forholdsvalg. Der det ikke foreligger noen instruks, er det opp til representantskapsmedlemmene å stemme etter sin egen vurdering i de konkrete saker som er til behandling innen rammen av lov, selskapsavtale og alminnelige krav til lojalitet mot selskapet og den kommune eller fylkeskommune vedkommende representerer.

Representantskapet skal behandle de saker som loven pålegger det å behandle (f.eks. velge styre, vedta budsjett, økonomiplan, regnskap eller saker etter § 25). I tillegg kan det være bestemt i selskapsavtalen at enkelte typer av saker skal behandles av representantskapet. At organet er selskapets øverste myndighet, innebærer også at organet kan ta opp og fatte vedtak i alle saker som angår selskapet - under forutsetning av at det ikke dreier seg om saker der andre har eksklusiv myndighet.

*Annet ledd* fastslår at i tillegg til representantskapets faste oppgaver kan deltakerne avtale at visse sakstyper skal godkjennes av representantskapet. Dette vil være aktuelt for forvaltningssaker som etter utkastet § 13 eller andre særlige lovbestemmelser hører under styret. Det følger av *annet punktum* at manglende godkjenning bare kan påberopes overfor tredjemann når vedtektsbestemmelsen om godkjenning er registrert i Foretaksregisteret eller tredjemann kjente eller burde kjent avtalebestemmelsen.

#### *Til § 8 Innkalling til møte i representantskapet*

*Første ledd* legger det til representantskapets leder å innkalle representantskapet. Dette gjelder også når representantskapsmøte er krevd av styret, revisor, en av deltakerne eller minst en tredel av representantskapets medlemmer etter *første ledd annet punktum*.

Det er lederens ansvar å sørge for at representantskapet blir innkalt til behandling av de saker som representantskapet skal behandle etter lov eller selskapsavtalen, eller det inntreffer en situasjon som gjør det nødvendig å innkalle representantskapet. Oppregningen av hvem som kan kreve representantskapsmøte avholdt, er uttømmende.

Innkallingsfristen for møter i representantskapet er etter *annet ledd* normalt fire uker. Dersom saklisten utarbeides og sendes ut etter selve møteinnkallelsen, må også saklisten være utsendt minst fire uker før møtet. Det samme gjelder i forhold til deltakerne. *Annet ledd annet punktum* fastsetter at den enkelte kommune og/eller fylkeskommune skal varsles om møtet og hva som skal behandles der. Eventuelle vedlegg som følger saklisten til representantskapets medlemmer, forutsettes også følge med den kopi av innkallelse og sakliste som sendes deltakerne.

*Tredje ledd* gir hjemmel til å fravike innkallingsfristen i *annet ledd første punktum* i særlige tilfeller hvor det er påtrengende nødvendig med kortere innkallingsfrist. Det hører under lederen å vurdere lengden av innkallingsfristen under hensyn til hvor mye det er om å gjøre å få en rask behandling av saken og til en etter forholdene forsvarlig saksbehandling i den enkelte kommune/fylkeskommune og i selskapet.

#### *Til § 9 Saksbehandlingen i representantskapet*

Etter *første ledd første punktum* kan det avtales at representantenes stemmegivning har ulik vekt, se også merknaden til § 6 første ledd. Representantskapets beslutningsdyktighet etter *annet punktum* vil i så tilfelle være avhengig av at de tilstedeværende representerer minst to tredeler av *stemmene*. Hvor hver representant har én

stemme, medfører kravet om at to tredeler av stemmene må være representert, at også to tredeler av representantene må være tilstede.

Det følger av *annet ledd* at representantskapet har adgang til å behandle saker som ikke er oppført på saklisten under de forutsetninger som er nevnt i loven. *Annet punktum* angir kretsen av personer som har adgang til å foreslå saker tatt opp til behandling utenom dagsorden. Hvis ikke alle representantskapets medlemmer er tilstede i møtet, er lovens krav likevel oppfylt dersom samtykke fra de fraværende innhentes f.eks. over telefon eller telefaks.

*Tredje ledd* fastslår at representantskapets møter ledes av nestlederen bare når lederen er forhindret fra å møte. Dersom begge er forhindret fra å møte, må representantskapet velge en møteleder.

*Fjerde ledd* fastslår at representantskapet fatter sine vedtak med simpelt flertall dersom annet ikke er bestemt i loven eller i selskapsavtalen, dvs. at det som flertallet av stemmene er avgitt for, gjelder som representantskapets vedtak. Loven åpner for at man i selskapsavtalen stiller et strengere flertallskrav. I selskapsavtalen kan f.eks. bestemmes at alle vedtak eller at vedtak i bestemte typer av saker krever kvalifisert flertall eller skal være enstemmige. Lovutkastet er heller ikke i veien for at det i selskapsavtalen bestemmes at et flertall av representanter for samtlige deltakerkommuner må stemme for et forslag for at det skal anses som vedtatt.

For det tilfellet at avstemningen i representantskapet ender med stemmelikhet i en sak som avgjøres ved simpelt flertall, har møtelederen dobbeltstemme, se likevel femte ledd.

Etter *femte ledd* er hovedregelen ved valg eller ansettelse at den som får flest stemmer, er valgt eller ansatt. Dette innebærer at det ved valg mellom flere enn to kandidater, kan velges en som ikke har flertallet av stemmene bak seg - dvs. som ikke har fått halvparten av stemmene eller mer. Det kan imidlertid etter *annet punktum* på forhånd bestemmes at den som skal velges eller ansettes etter bare én avstemning, må ha fått mer enn halvparten av de avgitte stemmer. Denne beslutningen tas i så fall med simpelt flertall av representantskapet. Dersom stemmetallet står likt, vil møteleders stemme være avgjørende i ansettelsessaker, mens valg avgjøres ved loddtrekning.

Det følger av *sjette ledd* at både daglig leder og styrets medlemmer har rett til å møte i representantskapet og til å uttale seg. Retten til å uttale seg innebærer - i likhet med hva som ellers gjelder i det kommunale system - ikke en rett til å fremsette forslag eller forlange avstemning over forslag som er fremsatt. Møteretten kan bare fratras dem som har den, i enkeltsaker. Vedtaket fattes i så fall med alminnelig flertall dersom annet ikke er bestemt i selskapsavtalen.

*Møteplikt* etter *annet punktum* er bare pålagt daglig leder og styrets leder. Møteplikten er en personlig plikt som følger med deres respektive stillinger. Den kan ikke pålegges andre med hjemmel i loven her, bortsett fra i situasjoner der det foreligger forfall. Da skal det utpekes stedfortreder(e). For styrets leder må det da utpekes et annet styremedlem, og for daglig leder må det utpekes en representant for administrasjonen, normalt daglig leders nærmeste underordnede.

Det kan ikke på generelt grunnlag bestemmes i selskapsavtalen eller i regelverk fastsatt av representantskapet at daglig leder og styrets leder ikke har møteplikt. Bortsett fra i de tilfelle der det er gyldig forfall, vil møteplikten bare kunne bortfalle dersom det for det enkelte tilfelle må anses åpenbart unødvendig at de to - eller en av dem - møter.

*Syvende ledd* inneholder regler om protokollasjon fra representantskapets møter.

*Til § 10 Styret og styrets sammensetning*

*Første ledd* fastslår at ethvert interkommunalt selskap må ha et styre med minst tre medlemmer. Paragrafens sjette og syvende ledd gir imidlertid de ansatte i selskaper av en viss størrelse et ubetinget krav på å være representert i styret hvis et kvalifisert flertall (sjette ledd) eller flertall (syvende ledd) av dem ønsker det. I så fall skal styret ha minst fem medlemmer. Dersom de ansatte har krav på å være representert i styret etter paragrafens åttende ledd, skal styret ha minst syv medlemmer. Flertallet av styremedlemmene må uansett velges av representantskapet, jf nedenfor.

Det er etter loven ikke noe vilkår at styremedlemmene er medlemmer av kommunestyre eller fylkesting, og kommunelovens valgbarhetsbestemmelser gjelder heller ikke for dem. Det kan imidlertid fastsettes i selskapsavtalen at valgbarhetsbestemmelsene skal gjelde. Den plikt som den enkelte har etter kommuneloven § 14 til å motta valg til kommunale nemnder, gjelder ikke for verv i styrer etablert etter kommunelovens bestemmelser (§§ 11 og 27), og utvalget foreslår heller ikke en slik plikt.

Når det ses bort fra sjette, syvende og åttende ledd, er det ikke sagt noe i utkastet om varamedlemmer til styret, og dersom det ikke er bestemt noe om dette i selskapsavtalen, er det opp til representantskapet å bestemme om det skal velges varamedlemmer.

Styret velges av representantskapet med de unntak som er nevnt i sjette, syvende og åttende ledd. Det er ikke adgang til å etablere en ordning hvor styremedlemmene oppnevnes av deltakerne.

*Annet ledd annet punktum* fastsetter at representantskapet når som helst kan fjerne ett eller flere styremedlemmer, eventuelt hele styret, og velge nye styremedlemmer.

*Tredje ledd* fastslår at styrets leder og nestleder velges av representantskapet. Det kan imidlertid fastsettes i selskapsavtalen at valget skal foretas av styret selv.

Det følger av *fjerde ledd* at dersom et representantskapsmedlem blir valgt til medlem av styret, må vedkommende tre ut av representantskapet. Daglig leder kan heller ikke være medlem av styret. En av styrets oppgaver er å føre kontroll med daglig leders ledelse av virksomheten, og daglig leder bør derfor ikke selv være medlem av styret. Daglig leder vil imidlertid ha møte- og talerett i selskapets styre, jf § 11 første ledd.

*Femte ledd* fastsetter at dersom intet annet er avtalt mellom deltakerne, velger representantskapet styremedlemmene for to år. Det kan avtales både lengre og kortere valgperiode, men ikke lengre enn fire år, som også er tjenestetiden for representantskapets medlemmer. Loven har en bestemmelse tilsvarende kommuneloven § 17 nr 4 og aksjeloven § 8-2 annet ledd om at styremedlem blir sittende til nytt styremedlem er valgt, selv om tjenestetiden er gått ut.

Lovutkastet er ikke til hinder for at styremedlemmer kan gjenvelges når tjenestetiden er ute. I selskapsavtalen kan det fastsettes en øvre grense for hvor mange ganger et styremedlem kan gjenvelges, og det kan f.eks. fastsettes aldersgrense for styremedlemmer.

Bestemmelsen i *sjette ledd* svarer til reglene om ansattes representasjonsrett i aksjeselskap og ansvarlig selskap hvor selskapet de tre siste regnskapsår gjennomsnittlig har hatt mer enn 30 ansatte, jf aksjeloven § 8-12 første ledd og selskapsloven § 2-13 annet ledd. Regelverket for valg, funksjonstid o.l. når det gjelder de ansattes styrerepresentanter, forutsettes fastsatt i forskrift i medhold av siste ledd.

De styremedlemmer som sitter som representanter for de ansatte, blir - med det unntak som er nevnt i niende ledd - styremedlemmer med fulle rettigheter og fullt ansvar på linje med de øvrige styremedlemmene når det gjelder driften av virksom-

heten. En observatør vil, i likhet med det som gjelder for ordinære ansvarlige selskaper, ha tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett i styret.

Bestemmelsen i *syvende ledd* regulerer de ansattes rett til styrerepresentasjon i selskap som de tre siste regnskapsår gjennomsnittlig har hatt mer enn 50 ansatte. Bestemmelsen svarer til aksjeloven § 8-12 annet ledd og selskapsloven § 2-13 tredje ledd.

*Åttende ledd* innfører obligatorisk representasjon i selskap som de tre siste regnskapsår gjennomsnittlig har hatt flere enn 200 ansatte. Bestemmelsen svarer til bl.a. selskapsloven § 2-13 fjerde ledd.

Som nevnt er de ansattes styrerepresentanter i utgangspunktet styremedlemmer med samme rettigheter og plikter som de øvrige styremedlemmer. Det er imidlertid i *niende ledd* fastsatt at hvor et interkommunalt selskap måtte være tillagt myndighet til å treffe enkeltvedtak eller utferdige forskrifter, jf forvaltningsloven § 2, skal de ansatte ikke være med på slike avgjørelser.

#### *Til § 11 Innkalling til styremøte*

*Første ledd* slår fast at det er styrelederens ansvar å sørge for at det avholdes styremøter når det trengs for behandling av sak som skal styrebehandles. Styret vil som regel legge opp til å møtes regelmessig. I praksis vil styret derfor selv sette opp en møteplan som skal gjelde dersom ikke annet særskilt blir avtalt. Det kan imidlertid oppstå spesielle situasjoner som gjør det nødvendig å ha styremøter utenom den eventuelt fastsatte møteplanen. Likeledes kan enkeltpersoner som nevnt i *annet punktum* kreve at styret blir sammenkalt.

*Første ledd tredje punktum* fastslår også at daglig leder har møte- og talerett i styret.

Loven pålegger ikke daglig leder møteplikt, men styret kan, som følge av sin overordnede stilling i forhold til daglig leder, pålegge vedkommende en slik møteplikt - generelt eller for den enkelte gang. Det normale vil være at daglig leder er til stede og redegjør for de saker som administrasjonen legger fram for styret.

*Annet ledd* fastslår at det er styrelederens ansvar å forestå innkallingen til styremøte. Hva som er rimelig tid, vil variere, og det må under enhver omstendighet vurderes konkret ut fra hva som vil være en forsvarlig behandling av styresaker.

#### *Til § 12 Saksbehandlingen i styret*

Bestemmelsen om beslutningsdyktighet i *første ledd* svarer til prinsippet nedfelt i kommuneloven § 33. Selskapsavtalen kan stille strengere krav til fremmøte.

*Annet ledd* fastslår at styremøtet ledes av lederen. Nestlederen leder bare møtet dersom lederen ikke er tilstede.

Det følger av *tredje ledd* at et forslag for å bli vedtatt må ha fått tilslutning fra flertallet av de tilstedeværende, og flertallet må representere mer enn en tredel av samtlige styremedlemmer, jf at styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er til stede. Som i representantskapet, er det møtelederens stemme som er avgjørende dersom det blir stemmelikhet ved avstemningen over et forslag.

Bestemmelsen åpner for at man kan fastsette noe annet i selskapsavtalen enn at vedtak i styret fattes med alminnelig flertall. Bestemmelsen tar sikte på at det kan fastsettes særskilte regler for enkelte typer av saker. Loven er prinsipielt ikke til hinder for at det kan fastsettes i selskapsavtalen at alle styrevedtak skal være enstemmige eller fattes med et nærmere angitt kvalifisert flertall for å være gyldige. En slik bestemmelse i selskapsavtalen vil imidlertid kunne gjøre det vanskelig for styret å treffe vedtak.



*Fjerde ledd* gjelder protokollasjon fra styremøtene.

### *Til § 13 Styrets myndighet*

*Første ledd* legger ansvaret for forvaltningen av selskapet til styret. Styrets kompetanse og plikter etter denne bestemmelsen svarer til den kompetanse og de plikter som etter de tilsvarende bestemmelser i aksjeloven og selskapsloven ligger til styret i selskaper etter disse lovene, jf aksjeloven § 8-7 og selskapsloven § 2-13.

Med «forvaltningen» av selskapet menes ledelsen av selskapets virksomhet i vid betydning og ansvaret for at de verdier som deltakerne har i selskapsforholdet, anvendes i samsvar med formålet. Styret skal påse at virksomheten drives i overensstemmelse med «bedriftens formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet». Styrets myndighet og kompetanse i et selskap organisert etter lovutkastet, er således videre enn styrets myndighet og kompetanse i en virksomhet organisert etter gjeldende kommunelov § 27 hvor styrets myndighet er begrenset til virksomhetens drift og organisering.

Ved etableringen av selskapet er det styrets ansvar at virksomheten startes opp i samsvar med formålet og andre stiftelsesforutsetninger, og styret har både da og senere et ansvar for at det etableres rutiner og administrative organisasjonsformer som gjør det mulig for dem som står for den daglige driften, å drive selskapet i tråd med de forutsetninger og vilkår som er lagt til grunn i selskapsavtalen og i instruksjoner m.v. fra representantskapet og styret. Styrets ansvar er således et overordnet ansvar, og det omfatter såvel driftsmessige aspekter - at virksomheten er i tråd med formålet og at dette nås best mulig - som økonomiske aspekter. Styret har ansvaret for at økonomiforvaltningen og kontrollen av den, herunder bokførings- og revisjonsordningen, er tilfredsstillende.

Styret må se til at selskapets virksomhet drives i tråd med årsbudsjettet og at lovens økonomibestemmelser ellers blir etterlevet. Der hvor selskapet driver virksomhet med et sterkt forretningsmessig preg, kan det overordnede formålet med selskapet fra eiernes side være best mulig avkastning på den innskutte kapital. Slike virksomheter vil imidlertid ofte være organisert som aksjeselskap. Det mer typiske vil nok være at formålet er å dekke et eller annet kommunalt behov for de deltakende kommuner/fylkeskommuner. Det vil da være et ansvar for styret å påse at formålet blir realisert på en mest mulig regningssvarende måte innenfor rammen av de tilgjengelige ressurser. I begge tilfelle vil det være et ansvar for styret at ressursene blir utnyttet mest mulig effektivt. Under enhver omstendighet må styret holde seg orientert om utviklingen innen den sektor selskapet virker, for å kunne være i stand til å vurdere om formålet oppnås på den best mulige måte. Styret må sørge for å tilpasse de virkemidler det tar i bruk bl.a. når det gjelder rapporterings- og andre administrative rutiner og organisasjonsmåter internt i selskapet, til de behov selskapet har. Til dette hører at styret må disponere selskapets midler innenfor rammen av de vedtatte budsjetter, slik at selskapet kan ha tilstrekkelig utstyr og kvalifisert personell til å løse de oppgaver som selskapet er pålagt. Styret har også et overordnet ansvar for at selskapet overholder den alminnelige rammelovgivning for selskapet og den virksomhet det driver, så som f.eks. verne-, regulerings- og miljølovgivning, lovgivning om rapportering til offentlige myndigheter, skatte- og avgiftslovgivning m.v.

Styret er underordnet representantskapet som selskapets høyeste myndighet, og må rette seg etter instruksjoner og pålegg fra dette, dersom annet ikke fremgår av lovens bestemmelser (f.eks. bestemmelsen i § 29 første ledd om at forslag om utdeling av selskapets midler må komme fra styret eller godkjennes av styret) eller av selskapsavtalen.

Det kan bestemmes i selskapsavtalen at enkelte nærmere angitte disposisjoner, som normalt vil høre inn under styrets ansvarsområde, ikke kan gjennomføres uten representantskapets godkjenning, jf § 7 annet ledd.

Dersom styret opptrer i strid med slike eventuelle instruksjoner eller pålegg, men ellers holder seg innenfor de rammer for styrets myndighet som trekkes opp i loven og selskapsavtalen, vil det ikke nødvendigvis kunne påberopes overfor en aktsom, godtroende tredjemann at styret opptrådte i strid med representantskapets instruksjoner eller pålegg, se § 17.

*Deltakerne*, dvs. den enkelte kommune/fylkeskommune, har ingen instruksjonsrett overfor styret eller enkeltmedlemmer av styret slik de har overfor sine representantskapsmedlemmer.

Selskapet skal i tillegg til representantskap og styre ha en daglig leder, jf § 14. Styrets overordnede ansvar innebærer at det har instruksjons- og omgjøringsmyndighet i forhold til daglig leders disposisjoner. Etter *annet ledd* skal styret føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. Dersom styret har mistanke om at daglig leder svikter, plikter styret å gripe inn. Når det gjelder omgjøringsadgangen, er den - som i andre situasjoner der omgjøring kan være aktuelt - avhengig av at selskapet ikke er bundet i forhold til tredjemann.

#### *Til § 14 Daglig leder*

Paragrafens *første ledd* fastslår at selskapet skal ha en daglig leder som ansettes av styret, dersom det ikke er fastsatt i selskapsavtalen at ansettelsesmyndigheten tilligger representantskapet. Det organ som har ansettelsesmyndighet, vil normalt også ha oppsigelsesmyndigheten. Daglig leder er ansatt i selskapet og er omfattet av bl.a. arbeidsmiljøloven.

Det er selve funksjonen, daglig leder, som omhandles i loven. Loven er ikke til hinder for at selskapet gir daglig leder en annen tittel, f.eks. administrerende direktør, forretningsfører e.l.

Daglig leders oppgave er angitt i *annet ledd*. Daglig leder forestår «den daglige ledelse av selskapet». Styret har etter § 13 et overordnet ansvar for at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet. Daglig leders oppgave er gjennom sin daglige ledelse av virksomheten å gjennomføre dette i praksis. I dette arbeidet er daglig leder også underlagt styrets instruksjonsmyndighet, og som nevnt i merknaden til § 13, har styret også en omgjøringsadgang i forhold til daglig leders beslutninger.

Daglig leders ansvarsområde er negativt avgrenset gjennom tredje ledd som angir at «saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning» ikke omfattes av daglig leders myndighetsområde, se nærmere nedenfor.

*Tredje ledd* avgrenser daglig leders myndighet mot saker som er av «uvanlig art eller av stor betydning». Hva som i det enkelte selskap vil være saker av «uvanlig art eller av stor betydning», vil variere fra selskap til selskap etter virksomhetens art og omfang, selskapets størrelse. Vurderingen av spørsmålet må også ses i lys av konkretiseringsgraden i selskapets budsjett og instruksjoner eller retningslinjer fastsatt av styret eller representantskapet. Selvom en sak isolert sett kan synes å være av «uvanlig art» og/eller «stor betydning», vil det kunne falle innenfor daglig leders ansvarsområde å fatte beslutning i saken dersom det av selskapets budsjett klart går frem hva slags beslutning selskapet skal ta. Daglig leders oppgaver vil da være å gjennomføre styrets og representantskapets vedtak. Også i andre enkeltsaker som er av uvanlig art eller av stor betydning, kan styret delegere avgjørelsesmyndighet til daglig leder.

Dersom daglig leder har gått utenfor sin kompetanse når det gjelder inngåelse av avtaler med tredjemann, beror det på de alminnelige avtale- og selskapsrettslige regler om avtalen skal kunne gjøres gjeldende mot selskapet, se § 17.

#### *Til § 15 Inhabilitet*

Inhabilitet vil inntre for selskapets ansatte og for medlemmene av selskapets styrende organer både når det gjelder tilrettelegging av en sak og for den endelige beslutning i saken så fremt vilkårene i forvaltningsloven § 6 er til stede. Med unntak av de tilfellene som omhandles i kommuneloven § 40 nr 3 kan inhabilitet inntreffe i alle typer av saker, og det er saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kap. II som vil gjelde for behandlingen av selve inhabilitetsspørsmålet og de konsekvenser en eventuell inhabilitet har på behandlingen av saken.

Særlige spørsmål oppstår når de ansatte er representert i styret. De ansattes representant skal normalt ikke anses som inhabile i saker som angår f.eks. de ansattes alminnelige lønns- og arbeidsforhold, se f.eks. Frihagen «Forvaltningsrett» (1992) bind II, s. 106 flg. Annerledes kan situasjonen være der det dreier seg om en sak hvor de ansattes organisasjon(er) er direkte part(er) i en sak, og hvor den ansatte representant har en ledende stilling i vedkommende organisasjon.

#### *Til § 16 Selskapets representasjon*

*Første ledd* innebærer at det er styret som har den generelle kompetansen til å representere selskapet utad, herunder binde selskapet overfor tredjemann ved avtaleinngåelse. Styret er ikke det eneste organ som etter loven representerer selskapet utad. Etter tredje ledd kan også daglig leder opptre på selskapets vegne, men dette er begrenset til saker som går inn under begrepet «daglig ledelse.»

Det er styret som tegner selskapets firma. Retten til å tegne firma kan styret etter *annet ledd* tildele daglig leder og ett eller flere styremedlemmer. Det kan også bestemmes at de som har slik rett til å tegne firma, må gjøre det i fellesskap.

Representasjonsreglene i første og annet ledd må ses i sammenheng med foretaksregisterloven § 3-4, jf § 3-3 nr 10 som fastsetter at Foretaksregisteret skal innholde opplysning om hvem som representerer selskapet utad. Se også foretaksregisterloven § 3-7 tredje ledd om hvilke begrensninger i representasjonsretten som kan registreres.

*Tredje ledd* gir daglig leder en selvstendig rett til å representere selskapet utad innenfor sitt myndighetsområde.

#### *Til § 17 Overskridelse av representasjonsretten*

*Første ledd* første punktum fastsetter at bestemmelse om signaturretten som nevnt i § 16 annet ledd kan gjøres gjeldende i forhold til en tredjemann som kjente eller burde kjent bestemmelsen. Dette gjelder selv om den ikke er registrert i Foretaksregisteret. I forhold til en tredjemann som er i god tro, kan slike bestemmelser gjøres gjeldende når de er registrert i Foretaksregisteret. Bestemmelsen her må ses i sammenheng med foretaksregisterloven § 3-7 tredje ledd.

*Annnet ledd* regulerer forholdet til tredjemann der noen som handler på vegne av selskapet går utover det vedkommende har rett til i forhold til selskapet. Bestemmelsen regulerer selskapets mulighet til å påberope overfor tredjemann at forvaltningssaker skal godkjennes av representantskapet, jf § 7 annet ledd første punktum. Bestemmelsen svarer til aksjeloven § 8-15 og selskapsloven § 2-22 annet ledd.

### *Til § 18 Årsbudsjettet*

*Første ledd* fastsetter en plikt for selskapet til å utarbeide budsjett. Loven setter ikke nærmere krav til når budsjettet må være vedtatt av representantskapet, men det bør være vedtatt før årets begynnelse. Hvis det forutsettes tilskudd fra deltakerne, må budsjettet være vedtatt så tidlig at deltakerne kan innpasse tilskuddet i sine budsjetter.

Loven oppstiller ingen nærmere krav til selve budsjetteringen. Selskaper som skal avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper, jf § 27 første ledd siste punktum, kan knytte sine budsjetter til budsjett- og regnskapsforskriftene som er gitt med hjemmel i kommuneloven, dersom det ikke er gitt forskrifter etter siste ledd. For selskaper som skal avgi regnskap etter regnskapslovens regler, som er lovens hovedregel, jf § 27 første ledd første punktum, er situasjonen den at det i regnskapsloven eller med hjemmel i den ikke er gitt regler om budsjettering. Det vil imidlertid være påkrevet å utarbeide budsjett av hensyn til de politiske styringsbehov, ved siden av selskapets eget behov for økonomisk styring. Budsjettet må også utarbeides på en slik måte at det lar seg gjøre å kontrollere om de materielle regler for økonomiforvaltningen i slike selskaper blir fulgt: at lånemidler ikke brukes til annet enn de formål som er fastsatt i loven, og at lovens § 22 ikke blir overtrådt.

Det er ikke regulert i loven hvorledes saksbehandlingen i budsjettsaker skal være, utover bestemmelsen i § 7 om at det er representantskapet som er budsjettmyndighet. Normalt vil budsjettforslag utarbeides av selskapets administrasjon. Forslaget blir så behandlet av selskapets styre som legger det frem for representantskapet. Deltakerne kan fatte beslutning om budsjettprosedyren, men hvis det ikke er gjort, vil det være opp til selskapets egne organer, i siste instans representantskapet selv, å utarbeide regler om dette.

Bestemmelsen i *annet ledd* gjelder uavhengig av hvilke prinsipper for budsjettering som selskapet ellers skal følge.

De interkommunale selskapers økonomi vil i mange tilfelle være nært knyttet opp mot deltakernes. I den utstrekning selskapets budsjett forutsetter at deltakerne skyter inn midler i virksomheten, må slike tilskudd også innarbeides i deltakernes egne budsjetter som en utgiftspost. Etter kommuneloven § 45 nr 4 skal kommuners budsjetter gjøres til gjenstand for departementets lovlighetskontroll. Myndigheten er delegert til fylkesmannen. Dersom det kommunale tilskudd er noe deltakerne allerede er forpliktet til etter selskapsavtalen, vil det normalt ikke kunne reises innvendinger fra statens side når det gjelder tilskuddet, fordi kommunen vil være rettslig forpliktet til å betale. Hvis det kommunale tilskuddet som selskapet budsjetterer med, derimot forutsetter en frivillig medvirkning fra deltakernes side, vil tilskuddet måtte ses på samme måte som andre typer utgifter som departementet/fylkesmannen må vurdere dersom kommunens budsjett ikke finnes å være i samsvar med kommunelovens krav.

*Tredje ledd* innebærer at selskapets budsjett i slike tilfeller avhenger av at fylkesmannen ikke har innvendinger mot de deltakende kommuners budsjetter, eventuelt at fylkesmannen finner å kunne akseptere tilskuddet separat, selv om det er andre elementer i budsjettet (budsjettene) som må behandles på nytt i kommunen(e).

I *fjerde ledd* gis en forskriftshjemmel for departementet. Departementet kan med hjemmel i denne bestemmelsen utarbeide nærmere regler om årsbudsjettets innhold, herunder hvilken detaljeringsgrad som budsjettet må ha fra representantskapets side. Slike forskrifter kan utarbeides særskilt for forskjellige typer av virksomhet. Departementet kan også, på samme måte som for kommunene, gi bestemmelser om delegasjon av budsjettmyndighet, slik at representantskapets budsjett ikke nødvendigvis må være helt detaljert, men kan fastsettes i større rammer dersom

det er ønskelig at f.eks. selskapets styre, eventuelt også daglig leder, bør kunne foreta selvstendige budsjettdisposisjoner innenfor disse rammene. Med hjemmel i bestemmelsen her kan departementet også fastsette frister for inndekking av underskudd. Slike frister kan eventuelt fastsettes forskjellig for ulike typer av virksomhet.

#### *Til § 19 Budsjettavvik*

Når årsbudsjettet er endelig, representerer det en plan for virksomheten som setter en ramme for styrets ledelse av selskapet, jf § 13 første ledd. Årsbudsjettet er bindende i den forstand at styret og daglig leder i driften av selskapet er forpliktet til å følge budsjettet slik dette er vedtatt av representantskapet. Det vil imidlertid kunne oppstå uforutsette situasjoner som endrer budsjettforutsetningene, og bestemmelsen regulerer nærmere hvorledes selskapets organer i såfall skal forholde seg.

Hvis det viser seg at det blir en vesentlig svikt i de budsjetterte inntekter, eller en tilsvarende økning i de budsjetterte utgifter i løpet av året, vil budsjettet måtte justeres. Selskapets styre, som etter § 13 har ansvaret for at selskapet holder seg innenfor sitt budsjett, har plikt til i såfall å varsle representantskapets medlemmer. Dette innebærer at hvert enkelt medlem skal varsles. På det representantskapsmøtet som representantskapets leder da skal innkalle til, skal styret redegjøre for den situasjon som er oppstått, årsaken til den og fremlegge forslag til budsjettendringer. Vedtak om justering må foretas av representantskapet som budsjettmyndighet.

Vesentlighetskravet svarer til kommuneloven § 47 første ledd. Det må være tale om endringer som forrykker budsjettbalansen, dvs. som vesentlig endrer driftsresultatet, eller som nødvendiggjør en omfordeling av ressurser internt i selskapet.

At budsjettet er bindende, innebærer ikke at bare utgifter som er inkludert i budsjettet, kan dekkes. Uforutsette utgifter som påløper, og som selskapet er rettslig forpliktet til å betale, må dekkes uansett budsjettsituasjonen. Det er ikke påkrevet at det foreligger rettskraftig dom eller annet tvangsgrunnlag før utbetaling skjer - det er tilstrekkelig at selskapet selv mener seg rettslig forpliktet. Dersom slike uforutsette utgifter er så store at de representerer en vesentlig økning i forhold til det budsjetterte, vil bestemmelsen her komme til anvendelse.

#### *Til § 20 Økonomiplan*

*Første ledd* fastslår at i likhet med hva som gjelder for kommuner og fylkeskommuner, må interkommunale selskaper utarbeide økonomiplan. Planen skal vedtas av representantskapet. Den skal gi en oversikt over den sannsynlige utvikling for de neste fire år for selskapet, og skal å jour-føres hvert år. Bestemmelsen gir en oppregning av hvilke elementer som må inngå i planen, men er selvsagt ikke til hinder for at planen omfatter andre forhold i tillegg. Økonomiplanen skal imidlertid ikke representere noen fullstendig og detaljert oversikt over selskapets økonomi og virksomhet i planperioden, fordi det under enhver omstendighet vil hefte betydelig usikkerhet omkring mange av de forhold økonomiplanen må bygge på. Presisjonsnivået og omfanget av planen vil måtte tilpasses det enkelte selskap. Dette vil kunne variere fra sektor til sektor.

Det er ikke satt noen tidsfrist for vedtakelsen av økonomiplanen innen det enkelte år, og representantskapet, som er det organ som skal behandle og vedta planen, jf § 7, bestemmer selv tidspunktet.

*Annet ledd* hjemler adgang for departementet til å gi forskrift om økonomiplanens nærmere innhold. Den hjemler imidlertid ikke en adgang til å stille krav om opplysninger ut over den type av informasjon som er nevnt i loven.

*Til § 21 Realiserte verdier*

Bestemmelsen har utspring i det samme formuesbevaringsprinsippet som er nedfelt i kommuneloven § 48 annet ledd, men rekker ikke fullt så langt som bestemmelsen i kommuneloven. Etter bestemmelsen her er det bare ved salg av eiendom eller eien- del som er av vesentlig betydning enten for selskapet eller for en eller flere av del- takerne at vederlaget ikke kan brukes til løpende drift. Hvorvidt salget dreier seg om en slik eiendom, vil forut for gjennomføringen av salget være avklart etter § 24.

Deltakerne kan i selskapsavtalen ta inn strengere bestemmelser om bruk av midler innkommet ved f.eks. salg av fast eiendom.

*Til § 22 Låneopptak og garantitilsagn*

*Første ledd* fastslår at samtlige deltakere må være enige for at selskapet skal kunne oppta lån uten å forelegge saken for dem på forhånd. Retten til å oppta lån må være inntatt i selskapsavtalen. Dersom selskapet ikke har adgang til å ta opp lån på egen hånd, vil heller ikke representantskapet kunne fastsette et budsjett som forutsetter låneopptak.

Deltakerne må, dersom selskapet skal ha adgang til å ta opp lån, også bli enige om en høyeste ramme for selskapets samlede låneforpliktelser.

Det ligger i første ledd at deltakerne også må kunne stille vilkår for låneopptak, f.eks. slik at det bare kan opptas lån til særskilte formål, dvs. at det kan gis en begrensning i forhold til de vilkår som etter loven selv gjelder for låneopptak. Det kan således bestemmes at det bare kan tas opp lån til særskilte, nærmere angitte kapitalformål. Likeledes kan det fastsettes rammer for lånevilkårene - f.eks. slik at selskapet må forelegge saken for deltakerne dersom det ønsker å gå utover en fast- satt maksimal avdragstid eller høyeste angitte rentesats.

Bestemmelsen forutsettes ikke å være til hinder for at selskapet kan kjøpe varer og tjenester på kreditt i samsvar med vanlige forretningsvilkår.

*Annet ledd* svarer innholdsmessig til det som følger av kommunelovens § 50 nr 1 og 2 mht. låneformål. Bestemmelsen er ikke til hinder for at lån opptas til låne- fond, men lånefondets midler må i såfall bare benyttes til de formål som angis her. I den utstrekning spørsmålet om hvilke formål som kan finansieres med lånemidler ikke er regulert gjennom departementets budsjettforskrifter, vil spørsmålet måtte avgjøres konkret for det enkelte selskap, i siste instans av representantskapet som budsjettmyndighet. Departementet vil imidlertid også måtte vurdere spørsmålet i forbindelse med lånegodkjenningen, jf fjerde ledd.

Likviditetslån må gjøres opp før regnskapet er avsluttet for det året da lånet ble tatt opp. Unntaket er de situasjoner der det oppstår et underskudd som ikke kan inn- dekkes i det året der regnskapet legges frem. Det/de likviditetslån man har måttet ta opp som en følge av sviktende inntekter og/eller økte utgifter - og ikke bare som en følge av problemer med samsvar mellom utbetalingstidspunkter og tilgangen på likviditet - er det adgang til å nedbetale over det samme tidsrom som økonomipla- nen eventuelt forutsetter at underskuddet skal nedbetales over.

*Tredje ledd* oppstiller et unntaksfritt forbud mot å gi garanti for eller pantsette eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser. «Andre» vil også være selskaper som selskapet selv eier helt ut, f.eks. et aksjeselskap der det interkommu- nale selskapet eier samtlige aksjer. Forbudet mot garantistillelse gjelder uavhengig av om garantien gis overfor en konkret kreditor eller ikke.

Med «økonomiske forpliktelser» siktes ikke bare til lån, men også til andre for- pliktelser av økonomisk art som f.eks. erstatningsansvar, rettidig oppfyllelse av avtaler av forskjellig slag o.l.

*Fjerde ledd* fastslår at lånevedtak, i likhet med det som gjelder for kommuner og fylkeskommuner, må godkjennes av departementet. Når godkjenningsspørsmålet skal vurderes, må det ikke bare sees hen til selskapets egen evne til å bære lånekostnadene, men også til den risiko som knytter seg til låneprosjektet, sett i sammenheng med deltakernes evne til å bære kostnadene dersom selskapet ikke selv skulle kunne klare sine forpliktelser. Departementet vil kunne nekte godkjenning selv om selskapet holder seg innenfor rammen for høyeste låneopptak.

Det er til dels den samme vurdering departementet må gjøre når det blir spørsmål om godkjenning av en pantstillelse: hvilken risiko vil det være for at forpliktelsen misligholdes slik at realisering av pantet kan bli aktuelt. Samtidig vil det måtte vurderes hvilken virkning en realisering av pantet vil ha for selskapets virksomhet og de mulige samfunnsmessige interesser som er knyttet til driften av selskapet.

Bruk av midler fra et eventuelt lånefond omfattes også av departementets godkjenningsmyndighet. Det er først ved bruken av midlene at det vil være klart hvilket prosjekt midlene skal anvendes til, og det er først da det vil være mulig å foreta den nødvendige helhetsvurdering av risiko osv.

*Femte ledd* fastslår at avtaler i strid med bestemmelsene i første, tredje eller fjerde ledd er ugyldige.

#### *Til § 23 Utlegg, arrest m.v.*

Bestemmelsen fastsetter et forbud mot at det tas utlegg eller arrest i selskapets eiendeler. Selskapet kan ved avtale pantsette sine eiendeler dersom vilkårene i § 22 tredje ledd og § 25 er oppfylt. Fordringer som er pantsikret på denne måten, kan innføres etter de vanlige regler om tvangsfullbyrdelse, se likevel § 24 annet ledd.

Forbudet mot utlegg og arrest svarer til det som gjelder for kommuner og fylkeskommuner etter kommuneloven § 52. Et forbud tilsvarende kommunelovens forbud mot konkurs og gjeldsforhandling, nedfelt i kommuneloven § 55, er i annet punktum også gjort gjeldende for selskap etablert etter loven her. En selskapskreditor som ikke oppnår dekning for sin usikrede fordring hos selskapet, er henvist til å gjøre sitt krav gjeldende overfor deltakerne, jf § 3-2 annet ledd.

#### *Til § 24 Betalingsvansker*

Bestemmelsen i *første ledd* er en parallell til statsforetaksloven § 47. Dersom styret ser at selskapet er illikvid, jf konkursloven § 1, må representantskapet og deltakerne underrettes, slik at det kan tas stilling til om virksomheten skal fortsettes og hva som i så fall kreves av tiltak, eventuelt tilførsler av midler.

Bestemmelsen i *annet ledd* har betydning i forhold til kreditorer som har fått sikkerhet etter avtale med selskapet, pga. forbudet mot utlegg og arrest.

#### *Til § 25 Salg av selskapets faste eiendommer m.v.*

Bestemmelsen om at vedtak som nevnt i paragrafen her bare kan fattes av representantskapet, begrenser styrets myndighet etter § 13.

Hva som er «vesentlig», må fortolkes i lys av dette, og vil variere etter både selskapets virksomhet og dets omfang. Det vil også i noen sammenhenger kunne være relevant å trekke inn den enkelte deltakers økonomiske og/eller faktiske situasjon i vurderingen av om vesentlighetskriteriet er oppfylt. Det vil således være tale om et vedtak som etter en vurdering av både selskapets og deltakernes behov, i minst én relasjon fremstår som en vesentlig beslutning.

Representantskapets vedtak om salg m.v. etter paragrafen her kan treffes i forbindelse med budsjettbehandlingen, men kan også behandles av representantskapet som egen sak.

#### *Til § 26 Eierskifte*

*Første ledd* fastslår at overdragelse av selskapsandel krever samtykke av samtlige øvrige deltakere. Dette er i tråd med prinsipper som også ellers gjelder i selskaper der deltakerne er personlig ansvarlig for selskapsforpliktelsene, jf selskapsloven § 2-28. Selv om deltakerne i selskap etablert etter loven her, bare har et delt ansvar, er det ikke uten betydning for den enkelte deltaker hvem de øvrige deltakere er. Det kan f.eks. ha avgjørende betydning for i hvilken utstrekning selskapet kan gjennomføre planer de øvrige deltakerne ønsker å gjennomføre. Ved en overdragelse av selskapsandel vil selskapsavtalen måtte endres, jf at det av selskapsavtalen skal fremgå hvem som er deltakere i selskapet.

Kravet om samtykke fra de øvrige deltakere gjelder også der en deltaker ønsker å overdra bare en del av sin andel.

Som en følge av at selskapsavtalen må endres ved endring i gruppen av deltakere, må avtalen godkjennes av departementet etter § 4 tredje ledd. Det vises til merknaden til denne bestemmelsen.

Bestemmelsene i *annet til fjerde ledd* svarer i hovedsak til bestemmelsene i selskapsloven § 2-30 første til tredje ledd.

#### *Til § 27 Selskapets regnskap*

*Første ledd første punktum* fastslår at selskapet skal føre regnskap etter regnskapsloven. Dette gjelder uavhengig av om selskapet driver næringsvirksomhet i regnskapslovens forstand eller ikke. Bestemmelsen har selvstendig betydning også der selskapet driver næringsvirksomhet, ettersom selskapet ikke vil være omfattet av regnskapsloven § 1 jf regnskapsloven § 2 annet ledd.

*Første ledd annet punktum* fastsetter at deltakerne kan bli enige om at selskapet i tillegg skal avgi regnskap etter kommuneregnskapsregler, eller at selskapet bare skal avgi regnskap etter slike regler. Deltakerne må i såfall ta inn dette i selskapsavtalen.

*Annet ledd* fastslår at det er selskapets øverste myndighet, representantskapet som fastsetter regnskapet/årsoppgjøret. Dette gjelder enten selskapet avlegger regnskap etter regnskapslovens eller etter kommunelovens prinsipper.

Etter regnskapsloven må regnskapet være fastsatt innen utløpet av april måned.

Etter *tredje ledd* kan departementet gi forskrifter om regnskapsavleggelsen for selskaper som skal avgi regnskap etter kommunale prinsipper.

#### *Til § 28 Selskapets revisjon*

*Første ledd* fastslår at representantskapet velger revisor. Representantskapet står i utgangspunktet fritt til å velge et privat revisjonsfirma, en av de deltakende kommuners/fylkeskommuners revisjoner eller en distriktsrevisjon, jf imidlertid annet ledd.

*Annet ledd* fastslår at dersom selskapet avgir regnskap etter regnskapsloven, har det revisjonsplikt etter revisorloven. Dette innebærer at revisor må være statsautorisert eller registrert, jf revisorloven § 3. Bestemmelsen har selvstendig betydning, ettersom selskapet ikke er regnskapspliktig direkte etter regnskapsloven, jf merkningene til § 27. At selskapet har revisjonsplikt etter revisorloven innebærer at kom-



munerevisjonen ikke kan velges til revisor dersom kommunerevisjonen ikke oppfyller de krav som følger av revisorloven.

#### *Til § 29 Utdelinger*

*Første ledd* fastslår at dersom vilkårene for utdeling er tilstede, jf nedenfor under annet ledd, kan representantskapet beslutte utdeling av selskapets midler etter forslag fra styret eller med styrets samtykke, og etter at regnskapet for siste regnskapsår er fastsatt. Dersom styret ikke går inn for utdeling av midler til deltakerne, kan ikke representantskapet ensidig beslutte slik utdeling. Representantskapet kan heller ikke beslutte en utdeling utover det beløp som er foreslått eller akseptert av styret, men representantskapet kan redusere utdelingen eller beslutte at et forslag om utdeling ikke skal etterkommes. Det skal i så fall gjøre vedtak om ny disponering av midlene.

Regelen om at utdeling av selskapets midler er avhengig av forslag eller i alle fall styrets samtykke, må ses i sammenheng med at det er styret som er ansvarlig for forvaltningen av selskapet. Bestemmelsen må forøvrig ses i sammenheng med at representantskapet har kontroll over styrets sammensetning, jf § 10 annet ledd.

Vedtak som gjelder spørsmålet om utdeling av midler fattes med alminnelig flertall dersom ikke annet er bestemt i selskapsavtalen. *Annet ledd første punktum* angir de nærmere vilkår for at utdeling kan foretas: utdeling kan bare besluttes dersom ikke midlene trenges til betaling av selskapsforpliktelser eller til selskapets virksomhet. I selskapsavtalen kan det oppstilles ytterligere krav som må tilfredsstilles før utdeling kan foretas, f.eks. regler om fondsavsetning.

*Annet ledd annet punktum* fastslår at utdeling ikke kan kreves av deltakerkommuner med forfalt innskuddsforpliktelse. For slike deltakerkommuner skal et eventuelt utdelingsbeløp motregnes mot innskuddsforpliktelsene.

#### *Til § 30 Uttreden*

*Første ledd* fastslår at den enkelte deltaker kan si opp deltakerforholdet i selskapet, dvs. tre ut av selskapet, og fastsetter at oppsigelse må gjøres skriftlig og med ett års frist dersom ikke kortere oppsigelsesfrist med hjemmel i *annet punktum* er fastsatt i selskapsavtalen. Det er ikke adgang til å avtale en lengre alminnelig oppsigelsesfrist, men det er i *tredje punktum* åpnet for å avtale at avtalen skal være uoppsigelig i en viss tid.

Uttreden kan erklæres ensidig fra den som ønsker å tre ut, og uten at det i forhold til de andre deltakerne er nødvendig å angi noen særskilt grunn for ønsket om uttreden. I oppsigelsestiden er den som har sagt opp fremdeles deltaker i selskapet og har sine deltakerrettigheter og -plikter i behold. Deltakerens medlemmer av representantskapet blir således sittende i sine verv og deltakeren har krav på utdeling i samme grad som de øvrige deltakere. Samtidig blir deltakeren ansvarlig for forpliktelser som selskapet pådrar seg i perioden. Ved sin uttreden - når det er gått ett år (eventuelt kortere tid dersom selskapsavtalen åpner for det) fra oppsigelsen - har vedkommende kommune eller fylkeskommune krav på å motta utløsning beregnet på grunnlag av selskapets formuesstilling ved oppsigelsesfristens utløp, men med den reservasjon som fremgår av tredje ledd.

Kravet på utløsningssummen rettes mot selskapet. Den uttredende deltaker får da en kreditorposisjon overfor selskapet som kan kreves dekket straks etter tredje ledd.

*Annet ledd* gir en deltaker rett til å tre ut med øyeblikkelig virkning - dvs. uten oppsigelsestid - når hans deltakerrett er krenket ved vesentlig mislighold. Hvorvidt

vilkåret etter annet ledd er oppfylt, vil i det enkelte tilfelle måtte bero på en konkret vurdering. Således vil hva som er «vesentlig mislighold» ha sammenheng med hvilken skade selskapet eller deltakerne er påført ved misligholdet, hvilken betydning skaden har for den som ønsker uttreden, misligholderens subjektive forhold, i hvilken utstrekning skaden kan rettes opp osv. Det vil ikke være ethvert mislighold av selskapsavtalen eller loven her som vil kunne føre til rett til uttreden etter annet ledd.

*Tredje ledd* har bestemmelse om utløsningssummens beregning og forfalltid. Den uttredende kommune har - med mindre annet fremgår av selskapsavtalen - ikke krav på en høyere utløsningssum enn det som svarer til verdien av de midler vedkommende deltaker har skutt inn. Nettoverdien av eierandelen kan i mange selskaper være vesentlig høyere enn innskuddet. Dersom nettoverdien av andelen er mindre verdt på utløsningstidspunktet enn verdien av det vedkommende deltaker har skutt inn, vil det likevel være nettoverdien som vil gjelde som utløsningssum. Bestemmelsen i tredje ledd kan fravikes ved avtale. Slike avtalebestemmelser kan tas inn i selskapsavtalen, men kan også avtales med den uttredende deltaker i forbindelse med uttredelsessituasjonen.

*Fjerde ledd* fastslår at selskapet har et krav på den uttredende deltaker dersom dennes andel har negativ verdi, hvis ikke annet er avtalt.

*Femte ledd* fastsetter at den uttredende deltaker fortsetter å hefte overfor kreditorene for sin andel av selskapsforpliktelsene slik de er påløpt på det tidspunkt uttreden finner sted. Ved uttreden vil selskapsavtalen måtte endres, og det vil fremgå av Foretaksregisteret hvilke deltakere selskapet har videre - forutsatt at meldeplikten er oppfylt. Det fremgår av foretaksregisterloven § 4-2 hvem som har ansvar for å sende melding om uttreden til registeret. Etter foretaksregisterloven § 4-6 første ledd første punktum har den uttredende deltaker adgang til selv å melde sin uttreden.

Den uttredende kommune kan ta opp spørsmålet om fritak fra ansvar for selskapsforpliktelsene med selskapets kreditorer etter regelen i § 26 fjerde ledd.

Dersom ansvar blir gjort gjeldende overfor den uttredende, har vedkommende deltaker sitt regresskrav i behold, jf femte ledd annet punktum.

*Sjette ledd* fastslår at deltakerkommunens beslutning om å tre ut av selskapet kan bringes inn for departementet av selskapet selv (representantskapet) eller av en av de øvrige deltakere, dersom dette skjer innen en måned etter at selskapet har mottatt melding om uttreden. Departementet kan gi pålegg om at den uttredende fortsetter som selskapsdeltaker inntil videre eller for en nærmere angitt tid. Departementet kan bestemme dette dersom det finner at samfunnsmessige interesser eller hensynet til de enkelte deltakerkommuner tilsier det.

Departementets vurderingstema når det skal ta standpunkt i saken, er hvorvidt de samfunnsmessige interesser, bl.a. hensynet til publikum i de berørte kommuner, eller hensynet til deltakerkommunene tilsier en fortsettelse av selskapsforholdet med samtlige deltakere.

Dersom departementet ikke gir adgang til uttreden, vil selskapet måtte fortsette med den selskapsavtale som forelå på tidspunktet for oppsigelsen. Departementet har ikke, som etter kommuneloven § 27, en selvstendig myndighet til å pålegge kommunene å danne et selskap etter loven her. Departementet har således ikke hjemmel til å fremtvinge en fortsettelse av selskapet med f.eks. et annet innhold i selskapsavtalen. En justering av selskapsavtalen forutsetter tilslutning fra deltakerne.

### *Til § 31 Utelukkelse*

*Første ledd* fastslår at dersom en deltaker vesentlig misligholder sine forpliktelser etter selskapsavtalen kan de øvrige deltakere beslutte at vedkommende deltaker skal utelukkes (ekskluderes). Det samme gjelder dersom misligholdet består av vesentlige brudd på forpliktelser som følger av alminnelige selskapsrettslige regler, f.eks. at deltakeren opptrer illojalt overfor selskapet. Det må stilles strenge krav til vesentlighetskriteriet. Spørsmålet om forpliktelsene er vesentlig misligholdt, må bero på en totalvurdering. Det må ses hen til både misligholdets art og om det dreier seg om gjentatte tilfeller eller et enkeltstående tilfelle. Det vil også kunne være aktuelt å se hen til om det er grunn til å anta at misligholdet vil fortsette eller om virkningene av det kan repareres av den aktuelle deltaker - dersom deltakeren er villig og har evnen til det.

En viss veiledning når det gjelder innholdet i begrepet «vesentlig mislighold» finner man også i forarbeidene (NOU 1980:19) til selskapsloven § 2-36 om utelukkelse. Det understrekes der at det stilles strenge krav til oppfyllelse av vesentlighetskriteriet, og vises til typer av mislighold som kan tenkes å være aktuelle, som f.eks. at den aktuelle deltaker har voldt selskapet skade eller fare for skade.

Fra det tidspunkt deltakeren er utelukket opphører deltakerens ansvar for de forpliktelser som selskapet pådrar seg. Betydningen av manglende melding til Foretaksregisteret reguleres av foretaksregisterloven § 10-1 annet ledd. Det fremgår av foretaksregisterloven § 4-2 hvem som plikter å underrette registeret om utelukkelsen. I motsetning til hva som er tilfellet etter selskapsloven, innebærer *annet ledd* at en deltaker i selskap etter loven her, ikke kan utelukkes (ekskluderes) av den grunn at deltakeren kommer i alvorlige betalingsvanskeligheter og det er truffet vedtak om betalingsinnstilling etter kommuneloven § 56. Heller ikke kan deltakeren pga. sin økonomiske situasjon utelukkes etter at tilsynsperioden er over og nytt budsjett og ny økonomiplan er utarbeidet - i budsjett og økonomiplan vil det være tatt hensyn til deltakerens selskapsrettslige forpliktelser. En manglende *vilje* til å dekke sine forpliktelser, vil imidlertid kunne representere et vesentlig mislighold som kan medføre at vilkårene for utelukkelse etter første ledd er tilstede.

*Tredje ledd første punktum* fastslår at deltaker som utelukkes har krav på utløsning etter reglene for uttreden. Når det gjelder fastsettelsen av utløsningssummen, vises det til det som er sagt foran under merknaden til § 30 tredje ledd. Kravet på utbetaling av utløsningssummen oppstår som følge av utelukkelsen. Det vil likevel av praktiske grunner kunne måtte gå noen tid før verdien av andelen kan fastslås, og forfallstiden må sees i lys av det. Der det er klart at utløsningssummen vil være begrenset til deltakerens innskudd, vil det imidlertid normalt være mulig å fastsette denne relativt raskt. I *tredje punktum* fastslås at deltakeren har en betalingsforpliktelse overfor selskapet dersom hans andel har negativ verdi.

Bestemmelsen i *fjerde ledd* om fortsatt hefte tilsvarende bestemmelsen som gjelder ved uttreden, jf merknaden foran til § 30 femte ledd.

*Femte ledd* fastslår at selv om vilkårene for utelukkelse er til stede, kan departementet likevel bestemme at utelukkelse ikke skal skje. Det kreves en større overvekt av samfunnsmessige hensyn m.v. enn det gjør ved uttreden (jf § 30 sjette ledd siste punktum) for at departementet skal kunne innta et slikt standpunkt, men momentene i avveiningen vil som utgangspunkt være de samme.

### *Til § 32 Oppløsning*

*Første ledd* fastslår at det kreves enighet blant deltakerne for at et interkommunalt selskap etablert etter loven her skal kunne oppløses, uten at det foreligger en situasjon som nevnt i annet ledd. Beslutningen om å oppløse selskapet må tas av kom-

munens eller fylkeskommunens høyeste myndighet, kommunestyret eller fylkestinget, og disse organene har ikke adgang til å delegerer myndighet til å fatte beslutningen om oppløsning.

Etter *annet ledd* kan den enkelte deltaker kreve selskapet oppløst dersom deltakerens rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av selskapsforholdet og henvisning til uttreden ikke ville være rimelig. På bakgrunn av at bestemmelsen bare gjelder dersom de øvrige deltakere ikke er enige i at selskapet bør oppløses, må det stilles strenge krav til det påståtte mislighold for at en deltaker ensidig skal kunne kreve selskapet oppløst. Vurderingen av om det foreligger en tilstrekkelig grad av mislighold overfor den deltaker som ønsker oppløsning, vil bero på en totalvurdering som i stor grad vil være av samme art som den vurdering som må foretas ved en utelukkelse pga. vesentlig mislighold. Inn i totalvurderingen vil også gå det forhold at deltakeren som ønsker oppløsning, normalt bare vil ha én annen vei ut av selskapsforholdet: gjennom uttreden. Det økonomiske oppgjør ved uttreden kan i det konkrete tilfellet være slik at det fremstår som urimelig å henvise deltakeren til denne muligheten.

*Tredje ledd* fastslår at oppløsning av selskapet må godkjennes av departementet. Departementet står fritt i sin vurdering av om godkjenning skal gis. Dersom departementet finner at godkjenning kan gis, kan det likevel være slik at sterke samfunnsmessige hensyn tilsier at oppløsningen i såfall gjennomføres på en bestemt måte, f.eks. ved at naturalier deles slik at det oppstår færrest mulig problemer f.eks. for den befolkning som er/har vært avhengig av selskapets ytelser.

#### *Til § 33 Avviklingsstyre*

Når det er klart at selskapet skal oppløses, skal det oppnevnes et avviklingsstyre som forestår avviklingen.

*Første ledd* fastslår at avviklingsstyret velges av representantskapet, men en deltaker hvis representant i representantskapet ikke har stemt for representantskapets valg, kan kreve at valget foretas av departementet. Etter *tredje punktum* trer selskapets styre ut av funksjon når avviklingsstyre er valgt.

*Annet ledd* fastslår at avviklingsstyret fungerer på ubestemt tid.

Bestemmelsen i *fjerde ledd* om kunngjøring om at kreditorer må melde seg, har som formål å skaffe avviklingsstyret oversikt over fordringene slik at det kan foretas en ordnet avvikling. Kunngjøringen har ikke preklusiv virkning.

*Femte ledd* gir avviklingsstyret myndighet til å foreta de disposisjoner som er nødvendige for å avvike selskapet på en hensiktsmessig måte, eventuelt innenfor de bestemmelser som er fastsatt av departementet i forbindelse med oppløsningen, jf § 32 tredje ledd. Avviklingsstyret må ta standpunkt til hvorvidt selskapets daglige leder skal fortsette i sin stilling, eventuelt om det overhodet er behov for en daglig leder. Dette vil i stor utstrekning bero på selskapets art, hvor komplisert avviklingen antas å bli og hvorledes avviklingsstyret er sammensatt.

*Sjette ledd* fastslår at avviklingsstyret representerer selskapet utad. Det har således den samme funksjon som det tidligere styret i selskapet.

Bestemmelsen i *syvende ledd* fastslår at reglene i §§ 11 og 12 om innkalling til styremøte og saksbehandlingen i styret, gjelder tilsvarende for avviklingsstyret.

#### *Til § 34 Avviklingen*

*Første og annet ledd* er i samsvar med tilsvarende bestemmelse i selskapsloven § 2-40. Som nevnt foran under § 30, må imidlertid avviklingsstyret også rette seg etter

eventuelle bestemmelser fastsatt av departementet etter § 30 tredje ledd i forbindelse med beslutningen om oppløsning av selskapet.

Tredje til sjette ledd angir den videre fremgangsmåte frem til selskapet er endelig avviklet.

*Tredje ledd* fastslår at selskapets aktiva skal omgjøres i penger, dersom ikke deltakerne er enige om naturaldeling eller departementets bestemmelser, jf foran, tilsier en annen løsning. Under forutsetning av at departementet ikke har satt vilkår for oppløsningen, innebærer bestemmelsen at én enkelt deltaker kan forhindre naturaldeling og kreve å få sin andel i penger. Enighet om naturaldeling må også innebære enighet om hvorledes delingen konkret skal skje - hvilken deltaker som skal få hvilke naturalier.

*Fjerde ledd* fastslår at dersom deltakerne ikke blir enige om hvorledes selskapets aktiver eventuelt skal realiseres i penger, kan spørsmålet av en enkelt deltaker bringes inn for skifteretten. Skifteretten står fritt i sitt valg av metode for å realisere midlene, og kan herunder velge å selge hele virksomheten under ett til en kjøper. Skifteretten fatter sin beslutning i kjennelse, og denne kan påkjæres.

Etter *femte ledd* skal forfalte fordringer som ikke er omtvistet, dekkes for så vidt ikke kreditor frafaller sitt krav eller samtykker i å ta en annen debitor i stedet. Dersom det i tillegg finnes fordringer som ikke er forfalt, som er omtvistet eller på annen måte usikre, skal det settes av midler til å dekke slike fordringer. Betaling og sikring kan bare forlanges av selskapets egne midler. Deltakerne er ikke forpliktet til å skyte inn midler for å foreta betaling og sikring. Eventuelle selskapskreditorer må forfølge deltakerne etter de ordinære bestemmelsene i loven her, jf § 36.

Dersom avviklingsprosessen fører til at det - etter at eventuelt fordringer er betalt og sikring foretatt - er midler til fordeling blant deltakerne, skal avviklingsstyret etter *sjette ledd* fremme forslag til hvorledes disse midlene skal fordeles samtidig med at det fremlegges et regnskap for selve avviklingen, jf første og annet punktum. Hvis det ikke er holdepunkter for noe annet, skal midlene fordeles i forhold til eierandel. Regnskapet og forslaget til fordeling av midler skal godkjennes av representantskapet. Medlem av representantskapet som ikke har stemt for oppgjøret, kan bringe saken inn for skifteretten som fastsetter det endelige oppgjøret i kjennelse. Kjennelsen kan påkjæres.

I *syvende ledd* er ansvaret for å sende melding til Foretaksregisteret om at selskapet er oppløst, lagt på avviklingsstyret.

#### *Til § 35 Sikrede midler*

Det skal oppnevnes en tillitsmann som skal forvalte og utbetale de midler som er avsatt etter bestemmelsen om sikring i § 34 femte ledd. Det er ikke fastsatt nærmere regler om forvaltningen av midlene eller om prosedyre der det fremsettes krav som er omtvistet. Avgjørelsen av om utbetaling skal skje, må tas av tillitsmannen, som imidlertid bør innhente uttalelse fra deltakerne på forhånd.

Ved oppnevning av tillitsmann vil det også kunne fastsettes nærmere regler om regnskapsavleggelse, revisjon m.v. Behovet for slike regler vil variere med størrelsen på de avsatte midler og kompleksiteten når det gjelder de krav som er sikret.

#### *Til § 36 Deltakernes ansvar etter avvikling*

Deltakerne blir ikke kvitt sitt ansvar for selskapets forpliktelser gjennom avviklingen, men en kreditor er henvist til først å søke dekning i de avsatte midler.

*Til § 37 Foreldelse*

Bestemmelsen fastslår at alle krav mot selskapet foreldes senest tre år fra oppløsningen ble registrert i Foretaksregisteret. Regelen har som forutsetning at kravet er forfalt.

*Til § 38 Erstatningsansvar*

Bestemmelsen tilsvare § 2-43 i selskapsloven.

*Til § 39 Ikrafttreden, overgangsregler*

*Annet ledd første punktum* fastslår at selskaper etablert etter selskapslovens bestemmelser, men med utelukkende kommuner og/eller fylkeskommuner som deltakere, må organiseres etter loven her innen to-års fristen. Videre fastslås i *annet punktum* at utvalgets forslag til bestemmelsen i selskapsloven § 1-1 femte ledd ikke innebærer at kommuner og fylkeskommuner som på tidspunktet for bestemmelsens ikrafttreden allerede var deltakere i selskap organisert etter selskapsloven, må tre ut av selskapet. Forutsetningen er imidlertid at det var andre deltakere i tillegg til kommuner og/eller fylkeskommuner.

Bestemmelsen i *tredje ledd* har bare betydning for interkommunale selskaper som er egne rettssubjekter og som ved lovens ikrafttreden var etablert etter kommuneloven § 27. Slike selskaper må organiseres som interkommunalt selskap etter loven her innen to år etter lovens ikrafttreden. For selskaper som ved lovens ikrafttreden var organisert etter selskapsloven, gjelder annet ledd.

*Fjerde ledd* gir interkommunale selskaper med begrenset ansvar (jf aksjeloven § 18-2 nr 1) en frist på to år til å endre organisasjonsform til enten aksjeselskap eller interkommunalt selskap etter denne lov. Overgangsregelen innebærer at det i to år fra lovens ikrafttreden likevel vil eksistere interkommunale sammenslutninger med begrenset ansvar uten at de er underlagt plikt til å organisere seg som aksjeselskap.

Innen utløpet av to-årsfristen må deltakerne velge organiseringsform - aksjeselskap eller interkommunalt selskap etter loven her. Dersom deltakerne ikke fatter beslutning om selskapsformen, vil plikten til å organisere virksomheten som aksjeselskap, følge direkte av aksjeloven § 1-1 annet ledd.

Loven gjør ingen innskrenkning i adgangen til å delta i samvirkelag eller sammenslutninger med ideelle formål.

### **13.2 MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSER I NYTT KAPITTEL 11 I KOMMUNELOVEN - KOMMUNALT OG FYLKESKOMMUNALT FORETAK**

*Til § 61 Kapitlets virkeområde m.v.*

*Første punktum* fastsetter at kapitlet gjelder for kommunalt og fylkeskommunalt foretak. Bestemmelsen fastsetter med andre ord kapitlets materielle virkeområde. Det følger av reglens plassering i kommuneloven at kommunelovens øvrige bestemmelser også vil gjelde for kommunale og fylkeskommunale foretak med mindre noe annet er særskilt bestemt.

Organisasjonsformen kan bare nyttes for virksomheter som en kommune eller fylkeskommune eier fullt ut. Foretak som har andre offentlige eller private eiere i tillegg til kommunen/fylkeskommunen, kan ikke organiseres som kommunalt eller fylkeskommunalt foretak. Kommunalt eller fylkeskommunalt foretak opprettes ved beslutning av kommunestyret/fylkestinget. Det fremgår av § 62 første punktum at

det må treffes uttrykkelig vedtak om opprettelse av kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

*Annet punktum* fastsetter at et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak ikke er en egen juridisk person, men er en del av kommunen/fylkeskommunen. En konsekvens av dette er at foretaket som sådant ikke selv kan ha rettigheter og plikter, men at det er kommunen, eventuelt fylkeskommunen, som er part i foretakets avtaler og som hefter for de forpliktelser foretaket pådrar seg. Foretaket som sådant kan heller ikke ha partsstilling overfor domstoler eller andre myndigheter.

Reglene om kommunale og fylkeskommunale foretak er fra utvalgets side utformet med sikte på å være et tilbud for organisering av mer forretningspreget virksomhet. Organisasjonsformen er ikke søkt tilpasset virksomheter der innslaget av offentlig myndighetsutøvelse er fremtredende. Se nærmere om dette i de alminnelige motiver pkt. 11.1.3.

#### *Til § 62 Opprettelse av kommunalt eller fylkeskommunalt foretak*

*Første punktum* fastslår at beslutning om at en bestemt kommunal eller fylkeskommunal virksomhet skal organiseres som kommunalt eller fylkeskommunalt foretak må tas av kommunestyret/fylkestinget selv. Kommunestyret/fylkestinget kan ikke delegerer myndighet til å gjøre vedtak om at det skal opprettes slikt foretak, til andre organer.

Første punktum må ses i sammenheng med § 65 tredje ledd første punktum om at det er kommunestyret/fylkestinget selv som velger styret for foretaket. Bestemmelsen i paragrafen her innebærer at valg av medlemmer til foretakets styre inngår som en del av vedtaket om å opprette foretaket. Det fremgår dessuten av første punktum i.f. at kommunestyrets/fylkestingets vedtak om å opprette kommunalt eller fylkeskommunalt foretak også må inneholde vedtekter for foretaket. Minimumskrav til vedtektenes innhold er fastsatt i § 63.

*Annet punktum* fastsetter at foretaket skal registreres i Foretaksregisteret. Bestemmelsen kan ses i sammenheng med utvalgets forslag til ny nr 8 i foretaksregisterloven § 2-1 første ledd om registreringsplikt for kommunale og fylkeskommunale foretak.

#### *Til § 63 Vedtekter*

*Første ledd* angir minimumskravene til vedtektenes innhold. Bestemmelsen er ikke til hinder for at vedtektene også kan regulere andre forhold enn de som er angitt i § 63.

Foretakets vedtekter skal registreres i Foretaksregisteret, jf nr 1 i utvalgets utkast til ny § 3-10 i foretaksregisterloven.

*Nr 1* krever at vedtektene skal inneholde foretakets firma. Firmaet skal inneholde prefikset/suffikset «kommunalt foretak» eventuelt «fylkeskommunalt foretak» eller «KF» eventuelt «FKF», se utkast til nytt niende ledd i firmaloven § 2-2. Firmaet skal dessuten angi navnet på den kommune/fylkeskommune som foretaket er en del av.

*Nr 2* fastsetter at vedtektene skal angi foretakets formål, dvs. den virksomhet foretaket skal drive. Bestemmelsen svarer til kravet om formålsangivelse i aksjeloven § 2-2 nr 2 og selskapsloven § 2-3 annet ledd (c). Formålet angir den ytre rammen for foretakets virksomhet, og fastsetter dermed også rammen for styrets myndighet, jf utkastet § 67. Formålsbestemmelsen bør derfor angi klare rammer for virksomheten. Dette er blant annet også viktig for å unngå tvil om kompetanseforholdet mellom styret og andre kommunale organer. En presis angitt ytre ramme vil

kunne forebygge tvil om hvilket organ innen kommunen/fylkeskommunen som har ansvar for hvilke saker.

Foretakets formål vil ha betydning i forhold til flere av kapitlets bestemmelser. Formålsangivelsen vil angi de deler av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet som kommunen/fylkeskommunen har organisert som kommunalt foretak (§ 61). Formålsangivelsen vil som nevnt også ha betydning i forhold til bestemmelsen om styrets myndighet i § 67. I forhold til daglig leders myndighet etter § 71 vil formålsangivelsen kunne ha betydning for hvilke saker som er av uvanlig art eller stor betydning og derfor ligger utenfor daglig leders myndighetsområde. I forhold til bestemmelsen om representasjon i § 73 vil formålet gi en ytre ramme for styrets representasjonskompetanse.

*Nr 3* krever at vedtektene må angi den kommune hvor foretaket skal ha sitt forretningskontor. Bestemmelsen har først og fremst betydning for fylkeskommunale foretak, men gjelder også kommunale foretak. Det er etter loven ikke noe krav at foretaket har sitt forretningskontor i den kommune foretaket er en del av.

*Nr 4* fastsetter at vedtektene skal angi antall styremedlemmer med et fast tall. Det laveste antall styremedlemmer er tre, jf § 65 første ledd. Hvis kommunestyret/fylkestinget ønsker å endre antall styremedlemmer i løpet av styrets valgperiode, må dette gjøres ved vedtektsendring i kombinasjon med at det holdes nyvalg av medlemmer.

*Nr 5* må ses i sammenheng med at flere av bestemmelsene i kapitlet åpner for at loven kan fravikes ved at det tas inn avvikende bestemmelser i vedtektene. Dette gjelder bl.a. § 65 tredje ledd annet punktum om valg av styremedlemmer av og blant de ansatte, § 66 første ledd første punktum om styremedlemmenes funksjonstid, § 69 om vedtak som må godkjennes i kommunestyre/fylkesting, og § 70 om ansettelse av daglig leder.

*Siste ledd* i bestemmelsen innebærer at kommunestyret ikke kan delegerer myndighet til å endre vedtektene til andre.

#### *Til § 64 Kommunalt og fylkeskommunalt foretaks ledelse*

Bestemmelsen fastslår at et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak ledes av et styre og en daglig leder. Både styret og daglig leder er obligatoriske organer.

Styrets og daglig leders myndighet og myndighetsfordelingen mellom dem fremgår av §§ 67 og 71.

#### *Til § 65 Styrets sammensetning*

*Første ledd* fastsetter at et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak skal ha et styre på minst tre medlemmer. Loven setter ikke noe øvre grense for antall styremedlemmer.

Etter *annet ledd* kan daglig leder ikke være medlem av styret. Bestemmelsen må bl.a. ses i sammenheng med at styret etter utkastet § 67 tredje ledd skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. Denne tilsynsoppgaven ville bli svekket hvis daglig leder også er medlem av styret.

*Tredje ledd første punktum* fastsetter at styret velges av kommunestyret eller fylkestinget selv. Kommunestyrets/fylkestingets valgmyndighet kan ikke delegeres, jf likevel bestemmelsen i tredje ledd annet punktum.

Styret for kommunalt foretak vil være et kommunalt eller et fylkeskommunalt organ som omfattes av kommuneloven kap. 2, og reglene i kommuneloven §§ 14 nr 2, 3, 15 nr 1 og 16 nr 1, 3 og 4 gjelder derfor. Videre gjelder regelen om forholdstallsvalg og flertallsvalg i kommuneloven §§ 36 og 38, jf § 35 nr 4, ved kommune-



styrets eller fylkestingets valg av styremedlemmer. De sistnevnte reglene innebærer at kommunestyrets/fylkestingets valg av styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak skal skje som forholdstallsvalg når minst ett av kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer krever det, jf kommuneloven § 35 nr 4.

Utvalget har på bakgrunn av at styrets oppgave er å ha ledelsen av foretakets virksomhet vurdert om de vanlige regler om forholdstallsvalg bør gjelde ved styrevalget - særlig fordi foretaket forutsettes å kunne ha et større eller mindre element av næringsvirksomhet. De oppgaver og det ansvar styret har, har fellestrekk med styret for et aksjeselskap eller ansvarlig selskap som på mange måter skiller styret fra en kommunal nemnd. Utvalget har likevel blitt stående ved at kommunelovens regler om forholdstallsvalg er så grunnfestet at de bør gjelde også ved valg av styret til kommunalt og fylkeskommunalt foretak. Utvalget vil også peke på at det ikke nødvendigvis behøver å være noe konflikt mellom hensynet til å få et profesjonelt styre og valgreglene i kommuneloven § 36 flg.

*Tredje ledd annet punktum* fastsetter at det i vedtektene kan åpnes for at inntil en tredel av styrets medlemmer skal velges av og blant de ansatte ved foretaket. Styret vil da få ansatterepresentasjon som tilsvarende den representasjon de ansatte har i blant annet aksjeselskap og ansvarlig selskap. Etter utkastet vil det imidlertid alltid være opp til kommunestyret/fylkestinget å avgjøre om de ansatte skal gis slik representasjon, jf §§ 62 og 63 som legger det til kommunestyret/fylkestinget å fastsette selskapets vedtekter samt foreta endringer i disse.

*Tredje ledd tredje og fjerde punktum* gir Kongen hjemmel til å gi utfyllende forskrifter om forhold vedrørende de ansattes representasjon. Hjemmelen tilsvarende blant annet aksjeloven § 8-17 sjette ledd siste punktum. Utkastets bestemmelse vil imidlertid bare gjelde hvis det er bestemt i vedtektene at de ansatte skal være representert i styret.

*Fjerde ledd* fastsetter at styret skal ha en leder og en nestleder. Kommunestyret/fylkestinget kan ikke delegere valg av leder eller nestleder til andre.

#### *Til § 66 Valgperioden for styremedlemmene*

Bestemmelsen i *første ledd første punktum* fastsetter at styremedlemmenes funksjonstid er to år. Vedtektene kan fastsette kortere eller lengre funksjonstid, likevel ikke lengre enn fire år, dvs. kommunevalgperioden.

Forslaget om at styremedlemmenes funksjonstid skal være to år, innebærer at utvalget her foreslår en annen ordning enn det som ellers er normal funksjonstid for medlemmene av kommunale nemnder. Etter lang praksis er dette fire år. Utvalgets forslag samsvarer imidlertid med valgperioden for styremedlemmer i ansvarlig selskap og aksjeselskap, se selskapsloven § 2-14 første ledd og aksjeloven § 8-2 første ledd.

Et kommunalt eller fylkeskommunalt foretaks styre regnes som en kommunal «nemnd» i forhold til kommunelovens bestemmelser. Dette innebærer etter lang praksis at det skal foretas nyvalg av styre ved starten av ny kommunevalgperiode. Dette er blant annet bakgrunnen for at medlemmene ikke kan velges for mer enn fire år om gangen. Loven er ikke til hinder for at de enkelte styremedlemmer gjenvelges for nye perioder.

Som nevnt gjelder reglene i kommuneloven om valg m.v. i §§ 14 flg ved valg av styremedlemmer, herunder lovens § 17 nr 4. Det følger av bestemmelsen at styrets medlemmer blir sittende inntil nye er valgt, jf likevel annet ledd.

*Annet ledd* gir et styremedlem en selvstendig rett til å trekke seg før valgperioden er over når det foreligger et særlig forhold. Utvalget har på dette punkt for styremedlemmer i et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak valgt en annen ordning

enn den som ellers gjelder for kommunale og fylkeskommunale organer etter kommuneloven § 15 nr 2. Etter denne bestemmelsen gjelder ingen rett til å trekke seg midt i perioden, men kommunestyret og fylkestinget kan etter søknad fritta den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjøtte sine plikter i vervet.

Når utvalget foreslår en annen ordning for medlemmer av styret i kommunalt foretak enn det som følger av kommuneloven § 15 nr 2, henger dette blant annet sammen med styrets oppgaver som leder av virksomheten, tilsynsplikten overfor daglig leder og det styreansvar som knytter seg til styrets oppgaver. Både hensynet til de enkelte styremedlemmers ansvar og til det å ha et funksjonsdyktig styre, tilsier at det enkelte styremedlem bør ha en mulighet til å trekke seg fra styrearbeidet om utviklingen skulle tilsi dette. Slike særlige forhold kan f.eks. være sviktende tillit mellom kommunestyret/fylkestinget og styret eller vesentlige samarbeidsproblemer innen styret.

Den foreslåtte bestemmelsen er for øvrig i samsvar med det som gjelder for styremedlemmer i ansvarlig selskap etter selskapsloven § 2-14 annet ledd og i aksjeselskaper etter aksjeloven § 8-3 første ledd.

Etter *tredje ledd* kan kommunestyret eller fylkestinget selv når som helst foreta nyvalg av samtlige medlemmer i styret. Bestemmelsen gir ikke adgang til å foreta nyvalg av enkeltmedlemmer uten at dette skjer som nyvalg til samtlige styreplasser. Bestemmelsen har sammenheng med at kommunelovens regler om forholdstallsvalg gjelder for styrevalget.

Ved siden av tredje ledd gjelder regelen i kommuneloven § 15 nr 3 om suspensjon av medlemmer av et folkevalgt organ. Etter denne bestemmelsen kan enkeltmedlemmer av styret som er valgt av kommunestyret/fylkestinget suspenderes uten at det er nødvendig å gå veien om nyvalg av hele styret.

#### *Til § 67 Styrets myndighet*

*Første ledd* legger ledelsen av foretakets virksomhet til styret. Ledelsesansvaret gjelder ikke bare den rent forretningsmessige siden av virksomheten, men også andre sider som gjelder forvaltningen av de verdier kommunen/fylkeskommunen har lagt inn i foretaket. Styret har et særlig tilsynsansvar overfor daglig leder, jf tredje ledd.

Styret er underordnet kommunestyret/fylkestinget som på ulike måter kan innskrenke styrets myndighet. Forholdet mellom kommunestyret/fylkestinget og styret er i utgangspunktet det motsatte av det som ellers følger av kommuneloven; mens kommunestyret/fylkestinget overfor kommunens øvrige nemnder positivt må angi den myndighet som delegeres, innebærer bestemmelsene om kommunale foretak at det er innskrenkninger i den normalkompetansen som følger av loven og foretakets formål som positivt må angis. I § 69 angir loven selv en mulighet for å innskrenke styrets myndighet gjennom å ta inn i vedtektene bestemmelser om at visse vedtak må godkjennes av kommunestyret/fylkestinget. Men kommunestyret/fylkestinget kan også innskrenke myndigheten gjennom generelle eller individuelle instruksjoner. Styret har ansvar for at slike instruksjoner følges opp i forhold til daglig leder, jf § 67 første ledd i.f.

Det følger av bestemmelsens *annet ledd* at styret i og med opprettelsen av foretaket gis myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i enkeltsaker (personalsaker). Ordningen er med andre ord ikke at kommunestyret/fylkestinget delegerer slik myndighet særskilt med hjemmel i kommuneloven § 24 nr 1. Dette innebærer at slik myndighet ikke kan legges til administrasjonsutvalget

eller administrasjonssjefen med mindre det fastsettes i vedtektene at styret ikke har denne myndigheten.

Kommunalt foretak er en del av kommunen/fylkeskommunen som juridisk person og det er således en forutsetning at foretakets økonomiske disposisjoner holdes innenfor de budsjetttrammer foretaket har fått. En konsekvens av dette er at innholdet av styrets beslutningskompetanse vil avhenge av at det har fått de nødvendige budsjetttrammer og budsjettfullmakter i kommunens eller fylkeskommunens budsjett.

Styret må også holde seg innenfor de begrensninger som følger av kommunens/fylkeskommunens økonomiplan. Dette innebærer at styret ikke kan foreta økonomiske disposisjoner som endrer vesentlige elementer i kommunens/fylkeskommunens økonomiplan. Det følger videre av lovens bestemmelser om økonomiplan at styret ikke kan inngå kontrakter som vil påføre kommunen/fylkeskommunen utgifter over et tidsrom som strekker seg ut over økonomiplanens varighet, jf kommuneloven § 44 nr 2. Slike saker må kommunestyret avgjøre. Se nærmere om dette i de alminnelige motiver punkt 11.2.2 og 11.2.3.

Om styrets myndighet til å binde kommunen overfor tredjemann, vises til merknadene til §§ 73 og 74.

Styrets lederansvar er både en rett og en plikt for styret og styret har i denne forbindelse et ansvar i forhold til kommunen. Dette er et ansvar som ikke styret kan fralegge seg ved å overføre beslutningen i visse saker til kommunestyret eller fylkestinget, med mindre saken er av en slik karakter at den etter lov, vedtekter eller instruks hører under kommunestyret eller fylkestinget.

*Tredje ledd* pålegger styret et tilsynsansvar med daglig leders ledelse av virksomheten. Dybden i styrets aktivitetsplikt i denne forbindelse kan variere etter forholdene, men det plikter å sette i verk tiltak hvis det er forhold som kan tyde på at det er svikt i daglig leders ledelse av virksomheten.

#### *Til § 68 Styremøter*

Paragraf § 68 fastsetter saksbehandlingsregler for styremøtene. Kommunelovens kapittel 6 om saksbehandlingsregler i folkevalgte organer gjelder ikke for kommunalt foretak, jf § 29 slik denne bestemmelsen er foreslått endret av utvalget.

*Første ledd første punktum* pålegger styrets leder ansvaret for at det blir holdt styremøter så ofte som det trengs. Styret vil som regel legge opp til å møtes regelmessig. I praksis vil styret derfor selv sette opp en møteplan som skal gjelde dersom ikke annet særskilt blir avtalt. Spesielle saker kan imidlertid dukke opp som gjør at det trengs styremøter utenom den fastsatte møteplanen.

*Første ledd annet punktum* gir hvert enkelt styremedlem og daglig leder rett til å kreve at det holdes styremøte.

*Tredje punktum* gir daglig leder en rett til å være tilstede på styremøtene og til å uttale seg om de saker som er til behandling. Styret kan imidlertid for den enkelte sak bestemme at daglig leder ikke skal være tilstede.

Loven pålegger ikke daglig leder møteplikt, men styret kan, som følge av sin overordnede stilling i forhold til daglig leder, pålegge vedkommende en slik møteplikt - generelt eller for den enkelte sak. Det normale vil være at daglig leder er til stede og redegjør for de saker som administrasjonen legger frem for styret.

Kommunens/fylkeskommunens administrasjonssjef har som i den øvrige kommunale/fylkeskommunale forvaltning, møte- og talerett i foretakets styre, jf kommuneloven § 23 nr 3. Likeledes har (fylkes)ordfører møte- og talerett etter § 9 nr 4. Kommunens ansattes møte- og talerett er hjemlet i § 26 nr 1. Møteretten gjelder imidlertid bare der de ansatte ikke er representert i styret, jf utvalgets forslag til end-

ring i § 26 nr 1 annet punktum. Retten etter § 26 nr 1 gjelder bare når styret behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Det naturlige vil være at retten utøves av ansatte som har sitt arbeid knyttet til foretaket, men dette er ikke noe vilkår etter loven.

*Annet ledd første punktum* fastslår at styrets leder skal sørge for innkalling til styremøtene. Det må sendes ut innkalling til styremøter selv om disse inngår i en eventuell møteplan, og lederen må også innkalle styret dersom det er krevet av et styremedlem eller av daglig leder. Sakliste vil normalt følge innkallingen. Hvis den ikke gjør det, bør også den normalt foreligge i rimelig tid før møtet. Bestemmelsens annet punktum åpner imidlertid for at styremøte når forholdene tilsier det, kan innkalles og avholdes uten at det på forhånd er sendt ut sakliste, og derfor også uten at alle saker som behandles, må være oppført på saklisten. I slike tilfeller stilles det i åttende ledd særlige krav til beslutningsdyktighet.

Hva som er rimelig varsel vil variere, og det må under enhver omstendighet vurderes konkret ut fra hva som vil være en forsvarlig behandling av styresaker. Et sentralt moment er at medlemmene får tilstrekkelig tid til forberedelse. Forholdene kan imidlertid ligge slik an at sakens karakter tilsier at det må innkalles til styremøte med kortere varsel enn det som ellers anses for en rimelig varslingsfrist, og også slik at det ikke foreligger (fullstendig) sakliste.

*Tredje ledd* fastslår at styret normalt er beslutningsdyktig når minst halvparten av styremedlemmene er tilstede, jf imidlertid særregelen i åttende ledd. Spørsmålet om en sak skal anses vedtatt, må avgjøres etter reglene i sjette ledd.

Etter *fjerde ledd* ledes styremøtet av lederen. Nestlederen leder møtet bare dersom lederen ikke er tilstede.

*Femte ledd første punktum* fastslår at styrets møter i utgangspunktet skal holdes for lukkede dører. Kommunestyret/fylkestinget kan imidlertid i vedtektene bestemme at møtene generelt skal holdes for åpne dører, eller at bare visse saker skal behandles for lukkede dører. Kommunestyret/fylkestinget kan også ved bestemmelse i vedtektene gi styret mulighet til å avgjøre om møtene helt eller delvis skal holdes for åpne dører.

*Annet punktum* i femte ledd fastslår at møtene skal lukkes dersom styret skal behandle opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt.

I *tredje punktum* i femte ledd er § 31 nr 3 gitt tilsvarende anvendelse for styre i kommunalt eller fylkeskommunalt foretak. Dette innebærer at styret uten hensyn til hva som står i vedtektene, kan beslutte at møtet skal holdes for lukkede dører av hensyn til personvern, eller hvis andre tungtveiende private eller offentlige interesser tilsier det. Videre ligger det i dette at personalsaker alltid skal behandles for lukkede dører, uten hensyn til om vedtektene har bestemmelser om åpne møter.

*Sjette ledd* har regler om vedtaksførhet og om avstemninger. Bestemmelsen fastsetter at for styrets beslutning gjelder det som flertallet av de møtende har stemt for. Bestemmelsen stiller likevel et krav om at flertallet må utgjøre mer enn en tredel av medlemmene for at et forslag skal anses vedtatt, jf at styret er beslutningsdyktig når halvparten av medlemmene er tilstede. Møtelederens stemme er avgjørende dersom det blir stemmelikhet ved avstemning over et forslag.

*Sjette ledd første punktum* åpner for at det kan fastsettes et annet flertallskrav i vedtektene enn det som loven fastsetter. Det kan også fastsettes særskilte flertallskrav for visse sakstyper. Bestemmelsen er i og for seg ikke til hinder for at det kan fastsettes i vedtektene at alle styrevedtak skal være enstemmige eller fattes med et nærmere angitt kvalifisert flertall. En slik vedtektsbestemmelse vil imidlertid kunne gjøre det vanskelig for styret å treffe vedtak, og således være handlingslammende.

Flertallskravet i sjette ledd første punktum er det samme som det som er fastsatt i kommuneloven § 33.

*Syvende ledd* inneholder særlige avstemningsregler i forbindelse med ansettelse. Ved første gangs avstemning er den ansatt som får mer enn halvparten av stemmene. Dersom det ikke er tilstrekkelig flertall for noen av kandidatene, skal det holdes ny avstemning. Ved denne avstemningen er den ansatt som får flest stemmer. Fjerde punktum gjør prinsippet om møteleders dobbeltstemme gjeldende også ved ansettelse. Siste punktum gir hvert enkelt styremedlem rett til å kreve skriftlig avstemning ved ansettelse. Dersom det er krevd skriftlig avstemning, vil møteleder i tilfelle stemmelikhet likevel måtte avsløre sin stemmegivning.

*Åttende ledd* inneholder en spesialregel som avviker fra kommuneloven § 34 nr 1 annet punktum. Etter *første punktum* må samtlige medlemmer være tilstede for at styret skal kunne fatte vedtak i sak som ikke er oppført på saklisten. Det kreves dessuten at det gjøres et særlig vedtak om å ta opp saken. Dette vedtaket må være enstemmig. For realitetsvedtaket gjelder de alminnelige regler.

Etter *åttende ledd annet punktum* skal administrasjonssjefen varsles før styret behandler saken. Til grunn for bestemmelse i annet punktum ligger behovet for å ivareta den adgang administrasjonssjefen har til å kreve utsatt iverksettelse av en sak, jf § 72.

*Niende ledd* forutsetter at det skal føres protokoll fra møtene. Retten til å kreve protokolltilførsel gjelder også for daglig leder, og må ses i sammenheng med daglig leders møte- og talerett i styret.

#### *Til § 69 Vedtak som må godkjennes av kommunestyret eller fylkesting*

Etter *første punktum* kan det i vedtektene fastsettes at vedtak i nærmere angitte saker må forelegges kommunestyret/fylkestinget for godkjenning. Uten slik godkjenning er vedtaket ikke bindende for kommunen eller fylkeskommunen. Bestemmelsen gir kommunestyret/fylkestinget mulighet for å føre en noe nærmere kontroll med visse type saker.

Etter *annet punktum* kan slik vedtektsbestemmelse som begrenser styrets handlingsfrihet bare gjøres gjeldende overfor tredjemann når vedtektsbestemmelsen er registrert i Foretaksregisteret eller tredjemann kjente eller burde kjenne til vedtektsbestemmelsene. Kravet til registrering i Foretaksregisteret må ses i sammenheng med registeringsplikten i Foretaksregisteret, jf ny § 3-10 som utvalget foreslår i foretaksregisterloven.

Hvis foretaket i strid med vedtektsbestemmelser som nevnt i første punktum har inngått avtale med tredjemann, og avtalen helt eller delvis er gjennomført, skal partenes ytelser - eller hvis dette ikke er mulig - deres økonomiske verdi, tilbakeføres. Dette følger av *tredje punktum*.

#### *Til § 70 Daglig leder*

*Første punktum* fastsetter at kommunalt og fylkeskommunalt foretak skal ha en daglig leder.

Det følger av *annet punktum* at daglig leder ansettes av styret. I vedtektene kan imidlertid ansettelsesmyndigheten legges til kommunestyret eller formannskapet, eventuelt fylkestinget eller fylkesutvalget. Ansettelsesmyndigheten kan ikke overlates til andre organer enn de som er nevnt i bestemmelsen.

#### *Til § 71 Daglig leders myndighet*

Bestemmelsen angir i *første ledd første punktum* den normalkompetanse foretakets daglige leder har, og svarer bl.a. til aksjeloven § 8-7 annet ledd første punktum.

Omfanget av daglig leders myndighet er negativt avgrenset, og omfatter etter loven ikke saker som etter foretakets forhold er av uvanlig art eller stor betydning, jf tredje ledd første punktum. Hvilke saker som er av uvanlig art eller stor betydning vil avhenge av bl.a. foretakets størrelse og virksomhetens art. Selv om en disposisjon ikke er av stor betydning isolert sett, vil den likevel kunne falle utenfor daglig leders myndighetsområde hvis den ligger så langt på siden av foretakets sentrale virksomhet at den må karakteriseres som uvanlig. Ved vurderingen av hva som er av stor betydning, er det ikke bare økonomiske konsekvenser som vil kunne være aktuelle. Spørsmål som kan være politisk kontroversielle vil normalt høre under styret.

Av *første ledd annet punktum* følger det at daglig leder er underordnet foretakets styre som på sin side har et leder- og tilsynsansvar overfor daglig leder, jf § 67 tredje ledd. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 72 første ledd om at administrasjonssjefen ikke har instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder innenfor styrets myndighetsområde. Utvalgets forslag innebærer på dette punkt en særordning i forhold til det som ellers er ordningen innenfor kommunens/fylkeskommunens øvrige administrasjon; at administrasjonssjefen er øverste leder. I et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak er det daglig leder som innenfor rammen av § 71 har den administrative myndighet. Daglig leders overordnede er foretakets styre.

*Annet ledd* pålegger daglig leder et særlig ansvar for formuesforvaltningen. Dette innebærer bl.a. at daglig leder har ansvar for den interne administrative kontroll med foretakets virksomhet. Etter bestemmelsen har daglig leder et ansvar for å etablere rutiner som sikrer at regnskapene gir tilstrekkelig informasjon om forvaltningen av midlene, at rutinene for inn- og utbetalinger er betryggende m.v. Styret har et overordnet ansvar for å påse at slike rutiner er etablert.

Det følger av *tredje ledd* at den daglige ledelse ikke omfatter saker som etter foretakets forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Men det fremgår av *tredje ledd annet punktum* at saker av uvanlig art eller stor betydning kan delegeres til daglig leder i de enkelte tilfelle. Det er her tale om delegasjon i særskilte saker. Det er ikke adgang til å delegere til daglig leder en generell myndighet til å avgjøre saker av uvanlig art eller stor betydning. Det forutsettes således at saken er kjent for styret på forhånd, og at daglig leder får særskilt fullmakt til å avgjøre den. Når det gjelder hvilke saker som er av «uvanlig art eller stor betydning», vises til merknadene til første ledd.

Et ytterligere unntak fra regelen om at saker av uvanlig art eller stor betydning hører under styret, gjelder hvis styrets beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for foretaket eller kommunen, eventuelt fylkeskommunen, som helhet. Hvorvidt dette vilkåret er oppfylt, vil avhenge av en konkret vurdering av bl.a. hvilke konsekvenser det vil kunne få for foretaket/kommunen/fylkeskommunen dersom beslutningen utsettes til styret kan treffe avgjørelsen selv.

I uttrykket «vesentlig» ligger at ulempen eller faren for at ulempe skal oppstå må være av ekstraordinær karakter for at vilkåret skal være oppfylt.

Dersom daglig leder fatter beslutning i en sak som er av uvanlig art eller stor betydning, skal styret etter *siste punktum* i tredje ledd varsles så snart som mulig. Dette gjelder både når avgjørelsen er truffet etter delegasjon og når avgjørelsen er truffet på selvstendig grunnlag etter tredje ledd annet punktum.

#### *Til § 72 Forholdet til kommunens og fylkeskommunens øvrige administrasjon*

*Første ledd første punktum* fastslår at kommunens/fylkeskommunens administrasjonssjef ikke har instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder innenfor styrets myndighetsområde. Bestemmelsen innebærer for såvidt et

unntak fra administrasjonssjefens myndighet etter kommuneloven § 23 nr 1 som gjør administrasjonssjefen til den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon. Administrasjonssjefen kan heller ikke delegerer myndighet til daglig leder på en måte som vil gi grunnlag for instruksjons- eller omgjøringsmyndighet.

*Første ledd annet punktum* innebærer et unntak fra første ledd første punktum. Bestemmelsen gir administrasjonssjefen myndighet til å instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken. Bestemmelsen må ses i sammenheng med første ledd første punktum om at det bare er kommunestyret eller fylkestinget som har instruksjons- og omgjøringsmyndighet i forhold til styrets vedtak. Hvis administrasjonssjefen mener at en sak er av en slik karakter at den bør forelegges kommunestyret eller fylkestinget, vil utsatt iverksettelse kunne være et første skritt. Er et vedtak allerede iverksatt, kan kommunestyrets eller fylkestingets omgjøringsmyndighet i praksis være avkortet.

Bestemmelsen bygger på en forutsetning om at administrasjonssjefen har en helt generell adgang til å forelegge vedtak innen foretaket for kommunestyret eller fylkestinget. Loven setter ikke noen grenser for hvilke saker administrasjonssjefen kan legge frem for kommunestyret eller fylkestinget. Det vil være opp til administrasjonssjefens skjønn når han eller hun vil benytte seg av denne myndigheten og i denne forbindelse treffe vedtak etter første ledd annet punktum til å kreve utsatt iverksettelse.

Når administrasjonssjefen har truffet vedtak om utsatt iverksettelse, kan ikke vedtaket settes i verk før saken er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget, og dette eventuelt har gitt sin tilslutning til saken.

*Annet ledd* gjelder saker som skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget. Dette kan være saker som skal godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget etter § 69. Det kan også være andre grunnlag for at saken skal forelegges kommunestyret eller fylkestinget, så som instruks eller særskilt lovbestemmelse.

Før foretakets styre behandler en slik sak, skal den forelegges for administrasjonssjefen slik at denne får anledning til å uttale seg om saken. Dersom administrasjonssjefen finner å ville gi en uttalelse, skal uttalelsen legges frem for styret ved dets behandling av saken. Administrasjonssjefen vil med dette kunne gi styret informasjon om sitt syn på saken, slik at styret også kan ta det med i sin vurdering.

### *Til § 73 Representasjon*

Styrets beslutningsrett er regulert i § 67. Paragraf 73 legger også representasjonsretten til styret. Bestemmelsen gir styret den alminnelige myndigheten til å representere foretaket utad og inngå avtaler på kommunens eller fylkeskommunens vegne i saker som ligger innenfor foretakets formål. Dette er en representasjonsrett som følger direkte av loven, og som ikke kan fratras styret gjennom vedtekter eller instruks. En annen sak er at kommunestyret eller fylkestinget kan instruere styret om utøvelsen av representasjonsretten.

Bestemmelsen begrenser ikke ordførerens representasjonsrett etter kommuneloven § 9 nr 3 annet punktum som også omfatter foretaket. Derimot vil det ikke være i samsvar med bestemmelsen om andre enn styret gis konkurrerende representasjonsrett i saker som gjelder foretaket.

Retten til å representere foretaket utad må som utgangspunkt utøves av styremedlemmene i fellesskap. Dette innebærer i praksis at samtlige styremedlemmer må skrive under på avtaler som styret inngår på vegne av foretaket, jf likevel annet ledd.

*Annet ledd første punktum* innebærer adgang for styret til å legge representasjonsrett til et enkeltstående styremedlem eller flere styremedlemmer i fellesskap. Styret kan også gi representasjonsrett til daglig leder. Etter annet ledd annet punktum kan styrets myndighet til å delegere representasjonsretten innskrenkes i vedtekts form. Bestemmelser om hvem som skal ha representasjonsrett kan også tas direkte inn i vedtektene.

Etter *tredje ledd* har daglig leder en legal stillingsfullmakt til å representere foretaket utad innenfor sitt myndighetsområde. Dette innebærer at daglig leder etter loven har fullmakt til å representere foretaket utad innenfor den daglige ledelse. Daglig leder har altså ikke uten særskilt fullmakt myndighet til å representere foretaket i saker som er av uvanlig art eller stor betydning. Slik fullmakt kan imidlertid styret i det enkelte tilfelle gi med hjemmel i annet ledd første punktum.

Den som har representasjonsrett etter paragrafen her, skal registreres i Foretaksregisteret, jf ny § 3-10 i foretaksregisterloven. Forøvrig må bestemmelsen ses i sammenheng med foretaksregisterloven § 3-7 tredje ledd om hvilke bestemmelser om signaturretten som kan registreres i Foretaksregisteret.

#### *Til § 74 Overskridelse av representasjonsretten*

Bestemmelsen regulerer forholdet til tredjemann der noen som handler på foretakets vegne, har overskredet den myndighet vedkommende hadde i forhold til foretaket. Det bestemmes direkte fastsetter, er at foretaket og dermed kommunen/fylkeskommunen ikke er bundet dersom medkontrahenten innså eller burde innsett at myndigheten ble overskredet og det derfor ville stride mot redelighet å gjøre rett etter handlingen gjeldende. Bestemmelsen svarer til aksjeloven § 8-15 og selskapsloven § 2-22.

Legitimasjonsregelen som her er foreslått er begrunnet i at et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak i større eller mindre utstrekning forutsettes å opptre i avtaleforhold med tredjemann som har behov for å innrette seg etter inngåtte avtaler. Det er derfor behov for legitimasjonsregler.

Paragraf 69 første og annet punktum inneholder en særregel når det gjelder vedtak som skal godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget.

#### *Til § 75 Årsoppgjør etter regnskapsloven*

Kommunalt foretak etter dette kapitlet er en del av kommunen/fylkeskommunen som juridisk person, og må således følge det regnskapssystemet som gjelder for kommuner og fylkeskommuner. Bestemmelsen i *første ledd* innebærer at det i vedtektene kan fastsettes at foretaket også skal avlegge regnskap etter regnskapsloven. Dersom slik bestemmelse tas inn i vedtekten, skal også dette regnskapet revideres av kommunerevisjonen.

Bestemmelsen i *annet ledd* innebærer at foretak som driver næringsvirksomhet i regnskapslovens forstand, plikter å føre regnskap etter regnskapsloven i tillegg til etter kommunale prinsipper.

Det kan imidlertid fastsettes i vedtektene at foretaket i slike tilfeller kun skal føre regnskap etter kommunale prinsipper. I *annet punktum* fastslås det at dersom foretaket i tillegg til det som følger av det kommunale regnskapssystem også avgir regnskap etter regnskapsloven, vil revisorlovens krav gjelde for revisjon av dette regnskapet. Dette innebærer ikke at kommunerevisjonen er avskåret fra å revidere dette regnskapet, dersom kommunerevisjonen oppfyller de krav som følger av revisorloven.



### *Til § 76 Overgangsregler*

Bestemmelsen innebærer at bedriftsstyret opprettet etter § 11, må omorganiseres til kommunalt foretak etter utvalgets forslag til nytt "*Alminnelige motiver til lovutkastene*" i kap. 11 i kommuneloven innen to år fra loven trer i kraft. Dersom dette ikke blir gjort, anses styret for fast utvalg etter kommuneloven § 10. I såfall må de som sitter i styret tilfredsstillende valgbarhetskravene i kommuneloven § 14 nr 1. Hvis styret har medlemmer valgt av de ansatte, må disse tre ut fordi et fast utvalg ikke kan ha medlemmer som ikke er valgt av kommunestyret eller fylkestinget selv, jf kommuneloven § 10 nr 3. Kommunestyret/fylkestinget kan imidlertid velge ansatte som medlemmer hvis de forøvrig er valgbar.

Som nevnt i merknadene til utvalgets forslag til endring i kommuneloven § 11, vil grensen mellom en «institusjon» som fortsatt kan organiseres etter kommuneloven § 11 og et «foretak» som omfattes av det nye "*Alminnelige motiver til lovutkastene*" i kap. 11 i kommuneloven være uklar. Kan enheten karakteriseres som en institusjon, jf merknadene til § 11, kan virksomheten fortsatt organiseres etter kommuneloven § 11.

## **13.3 MERKNADER TIL DE ENKELTE ENDRINGSBESTEMMELSENE**

### *I Kommuneloven*

#### *Til forslag til endring i kommuneloven § 11:*

Kommuneloven § 11 gjelder i dag styre for kommunale og fylkeskommunale bedrifter, institusjoner o.l. Utvalget foreslår at bestemmelsen begrenses til å gjelde for kommunale eller fylkeskommunale institusjoner o.l. Dette er en konsekvens av utvalgets forslag til nytt "*Alminnelige motiver til lovutkastene*" i kap. 11 i kommuneloven om kommunale og fylkeskommunale foretak som vil avløse kommunale eller fylkeskommunale bedrifter etter kommuneloven § 11. Med uttrykket «institusjoner» i kommuneloven § 11 siktes det til organisatoriske enheter av mer samfunnsmessig karakter - så som skoler, helseinstitusjoner o.l., mens det med uttrykket «bedrift» siktes til virksomhet av mer forretningsmessig karakter (NOU 1990:13 s. 127). Det er imidlertid ingen klar grense mellom bedrifter og institusjoner, og det vil det heller ikke være mellom institusjoner etter kommuneloven § 11 og kommunale/fylkeskommunale foretak etter utvalgets forslag. I det uklare grenseområdet vil det være kommunestyret/fylkestinget selv som må avgjøre om en organisatorisk enhet skal betraktes som «institusjon» og dermed organiseres etter kommuneloven § 11 eller betraktes som «foretak» og organiseres etter det nye "*Alminnelige motiver til lovutkastene*" i kap. 11 i kommuneloven.

#### *Til forslag til endring i kommuneloven § 14 nr 2:*

Endringen innebærer at den som har ansvar for kommunalt eller fylkeskommunalt foretaks regnskaper, ikke kan velges til medlem av styret for foretaket.

#### *Til forslag til endring i kommuneloven § 24 nr 1:*

Bestemmelsen regulerer adgangen til delegasjon av myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, og til å treffe avgjørelse i personalsaker. Ettersom slik kompetanse etter § 67 annet ledd ligger innenfor legalkompetansen til styre for kommunalt foretak, er bestemmelsen endret slik at den ikke omhandler styre for slikt foretak. Dette er gjort ved at det generelle uttrykk «styre» presiseres til kun å omfatte «styre for institusjon» etter § 11.

*Til forslag til endring i kommuneloven § 26 nr 1:*

I bestemmelsen om ansattes møte- og talerett er det gjort en tilføyelse, slik at de ansatte ikke har slik rett der de er representert i styret. Hverken foretakets, kommunens eller fylkeskommunens øvrige ansatte har møterett dersom de ansatte er representert ved at de er gitt styrerepresentasjon.

*Til forslag til endring i kommuneloven § 27 nr 4:*

I kommuneloven § 27 gjøres en tilføyelse i form av et nytt nr 4.

Nr 4 *første punktum* fastsetter at interkommunale sammenslutninger som er egne rettssubjekter omfattes av lov om interkommunale selskaper. Dette betyr at sammenslutninger som er egne rettssubjekter må organiseres etter denne loven. Kommuneloven § 27 gjelder etter utvalgets forslag bare for samarbeidstiltak som ikke er egne rettssubjekter. I *annet punktum* er Kongen gitt hjemmel til i tvilstilfelle å avgjøre om et samarbeidstiltak omfattes av lov om interkommunale selskaper. Se forøvrig pkt. 13.1, merknader til §§ 1 og 2 samt "*Alminnelige motiver til lovutkastene*" i kap. 11, særlig pkt. 11.1.3 og 11.3.2.

*Til forslag til endring i kommuneloven § 29:*

Bestemmelsen angir hvilke kommunale organer som er omfattet av kommuneloven kap. 6 - saksbehandlingsregler i folkevalgte organer. Ettersom saksbehandlingen i styret for kommunalt foretak er spesialregulert i § 68, er bestemmelsen endret slik at oppregningen over hvilke organer "*Organisasjonsformer i praksis - utbredelse og erfaringer*" i kap. 6 gjelder for, ikke omfatter styre for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak, og styringsorganer for interkommunale selskaper etter lov av .....

*Til forslag til endring i kommuneloven § 45 nr 4:*

Bestemmelsen gir departementet adgang til å foreta en særskilt godkjenningsvurdering av tilskudd til interkommunalt selskap. Regelen har sammenheng med § 18 tredje ledd i lov om interkommunale selskaper, som fastslår at selskapets budsjett - dersom det forutsetter tilskudd fra deltakerne - ikke er endelig før departementet (eventuelt fylkesmannen etter delegasjon) har kontrollert lovligheten av deltakerens budsjett, for såvidt angår tilskuddet. Det kan være ønskelig å skille ut vurderingen av deltakerens tilskudd til det interkommunale selskapet fra vurderingen av budsjettet for øvrig, bl.a. hvis det tar lang tid før spørsmålet om lovligheten av en deltakerkommunes budsjett kan avgjøres. Bestemmelsen her gir adgang til å godkjenne deltakerens tilskudd til det interkommunale selskapet før spørsmålet om lovligheten av deltakerens budsjett kan avgjøres.

*Til forslag til endring i kommuneloven § 46 nr 4:*

Uttrykket «bedrift» er endret til «foretak».

*Til forslag til endring i kommuneloven § 56 nr 3:*

I denne bestemmelsen er det gjort en tilføyelse som innebærer at departementet også skal sende melding om betalingsinnstilling til Foretaksregisteret, dersom kommunen eller fylkeskommunen har etablert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

## *II Aksjeloven*

### *Til forslag til endring i aksjeloven § 18-2:*

Som nevnt i "[Behovet for ny lovgivning](#)" i kap. 10 pkt. 10.6 foreslår utvalget at den adgangen kommuner og fylkeskommuner i dag har til å danne selskaper med begrenset ansvar utenfor aksjeloven etter aksjeloven § 18-2 første ledd nr 1, oppheves. Dette betyr at interkommunale selskaper med begrenset ansvar må organiseres som aksjeselskaper med mindre det unntaksvis skulle dreie seg om et samvirkeforetak som omfattes av aksjeloven § 18-2 første ledd nr 2 eller et selskap som ikke har økonomisk formål, jf aksjeloven § 18-2 første ledd nr 3. Om rekkevidden av disse to bestemmelsene vises til "[Kommunal virksomhet - organisering utenfor kommunallovgevingen - gjeldende rett](#)" i kap. 5 pkt. 5.2.2 og 5.2.3.

## *III Firmaloven*

### *Til forslag til endringer i firmaloven § 2-2:*

Forslaget til bestemmelsene i åttende og niende ledd fastslår hva henholdsvis firma for interkommunalt selskap og kommunalt eller fylkeskommunalt foretak skal inneholde.

## *IV Foretaksregisterloven*

### *Til forslag til endring i foretaksregisterloven § 2-1 første ledd nr 7 og 8:*

Bestemmelsen fastslår at interkommunalt selskap og kommunalt og fylkeskommunalt foretak er registreringspliktige.

### *Til forslag til endring i foretaksregisterloven § 3-10:*

Bestemmelsen fastslår hvilke opplysninger om kommunalt eller fylkeskommunalt foretak som registeret skal inneholde. Bestemmelsen skal sikre at Foretaksregisteret inneholder opplysninger om foretaket som vil være av betydning for tredjemann i forbindelse med avtaleinngåelser med selskapet.

*Nr 1* fastslår at registeret skal inneholde foretakets vedtekter. *Nr 2* fastslår at registeret også skal inneholde navn på styremedlemmene, og derunder hvem som er styrets leder og nestleder. Registeret skal også inneholde navn på foretakets daglige leder.

Etter *nr 3* skal registeret inneholde opplysninger om hvem som representerer foretaket utad og tegner dets firma, jf § 73.

Et kommunalt eller fylkeskommunalt foretak er alltid en del av den juridiske person kommunen/fylkeskommunen. Det følger av *nr 4* at registeret skal angi hvilken kommune eller fylkeskommune foretaket er en del av. Foretakets adresse skal også fremgå av registeret.

*Nr 5* fastslår at tidspunktet for etablering av foretaket skal registreres. Foretaket er etablert når kommunestyret/fylkestinget har gjort slikt vedtak som nevnt i § 62 første punktum.

### *Til forslag til endring i foretaksregisterloven § 4-4 første ledd bokstav a) og e):*

Bestemmelsen gir regler om vedlegg til melding om registrering.

*V Selskapsloven**Til forslag til endringer i selskapsloven § 1-1:*

Forslaget til endring i § 1-1 femte ledd innebærer at adgangen for kommuner og fylkeskommuner til å delta i ansvarlige selskaper eller kommandittselskaper opphører. Dette gjelder både deltakelse i slike selskaper med andre kommuner og fylkeskommuner, og deltakelse i slike selskaper sammen med private eller statlige deltakere. Forslaget gis ikke virkning for kommuner og fylkeskommuner som ved lovens ikrafttredelse var deltaker i selskap etter selskapsloven, jf § 39 annet ledd i utvalgets forslag til lov om interkommunale selskaper og spesialmerkene til denne bestemmelsen.

*VI Tvangsfullbyrdsloven**Til forslag til endringer i tvangsfullbyrdsloven § 1-2:*

Endringene er en nødvendig følge av § 23 i lov om interkommunale selskaper, og sikrer overensstemmelse mellom lov om interkommunale selskaper og tvangsfullbyrdsloven.

## KAPITTEL 14

**Utkast til ny lovgivning****14.1 UTKAST TIL LOV OM INTERKOMMUNALE SELSKAPER***§ 1 Lovens virkeområde*

Loven gjelder for interkommunalt selskap. Med interkommunalt selskap menes et selskap hvor alle deltakerne er kommuner eller fylkeskommuner. Loven gjelder likevel ikke for selskap hvor samtlige deltakere har et begrenset ansvar for selskapsforpliktelsene.

*§ 2 Partsstilling*

Interkommunalt selskap kan ha rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.

*§ 3 Deltakeransvar*

Den enkelte deltakerkommune hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser. Tilsammen skal delene utgjøre selskapets samlede forpliktelser. Den enkelte deltakers ansvar for selskapsforpliktelser svarer til deltakerens eierandel i selskapet med mindre annet fremgår av selskapsavtalen.

En selskapskreditor må først gjøre sitt krav gjeldende mot selskapet. Dersom kreditor ikke oppnår dekning av selskapet innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte deltakeren direkte for deltakerens andel av forpliktelsen.

En deltaker som helt eller delvis har dekket en fordring på selskapet, kan straks søke tilbake sitt utlegg av selskapet.

*§ 4 Selskapsavtale*

For interkommunalt selskap skal det opprettes en skriftlig selskapsavtale. For de enkelte deltakere skal kommunestyret eller fylkestinget selv vedta avtalen. Endringer i selskapsavtalen som gjelder forhold som omtalt i annet ledd, skal skje på samme måte. Andre endringer vedtas av representantskapet med tilslutning fra minst to tredeler av de avgitte stemmer med mindre det er avtalt at også slike endringer skal vedtas i samsvar med regelen i forrige punktum.

Selskapsavtalen skal i det minste angi følgende:

1. Selskapets firma.
2. Angivelse av deltakerne.
3. Selskapets formål.
4. Den kommune der selskapet har sitt hovedkontor.
5. Antall styremedlemmer.
6. Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet.
7. Den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakerkommunes ansvarsandel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen.
8. Antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner.
9. Annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen.

Selskapsavtalen og endringer i denne må for å være bindende, være godkjent av departementet.

#### *§ 5 Deltakernes innskuddsplikt*

Den enkelte deltaker plikter ikke å gjøre innskudd i selskapet i større utstrekning enn det som følger av selskapsavtalen.

Når ikke annet er avtalt, forfaller forpliktelser til å yte innskudd straks.

#### *§ 6 Representantskapet og dets sammensetning*

Selskapet skal ha et representantskap hvor samtlige deltakere er representert med minst en representant. Vedkommende kommunestyre eller fylkesting oppnevner selv sine representanter. Det skal oppnevnes minst like mange varamedlemmer som faste medlemmer. Hvis ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder.

Kommunestyret eller fylkestinget bestemmer selv hvorvidt dets representanter skal velges ved forholdsvalg eller flertallsvalg.

Daglig leder kan ikke velges til medlem av representantskapet.

Representantskapets medlemmer velges for fire år om ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen. Det enkelte kommunestyre eller fylkesting kan selv foreta nyvalg av sine representantskapsmedlemmer i valgperioden. Nyvalg skjer for den gjenværende del av valgperioden.

#### *§ 7 Representantskapets myndighet*

Deltakerne utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet. Representantskapet er selskapets øverste myndighet og behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet.

Det kan fastsettes i selskapsavtalen at visse arter saker som ellers vil høre under styret, jf § 13, må godkjennes av representantskapet. Bestemmelsen som nevnt i forrige punktum kan bare gjøres gjeldende overfor tredjemann når bestemmelsen er registrert i Foretaksregisteret eller når tredjemann kjente eller burde kjent bestemmelsen.

#### *§ 8 Innkalling til møte i representantskapet*

Representantskapets leder innkaller til møte i representantskapet når det er nødvendig for behandling av en sak som etter loven her eller selskapsavtalen skal behandles av representantskapet, og når det ellers er nødvendig for behandling av en bestemt sak. Representantskapets leder plikter å innkalle representantskapet til møte når styret, revisor, minst en av deltakerne eller minst en tredel av representantskapets medlemmer krever det for behandling av en bestemt angitt sak.

Innkalling til representantskapsmøte skal skje med minst fire ukers varsel og inneholde sakliste. De enkelte deltakere skal med samme frist varsles om innkallingen og saklisten.

Representantskapets leder kan innkalle representantskapet med kortere frist i tilfeller hvor dette er påtrengende nødvendig.

### *§ 9 Saksbehandlingen i representantskapet*

Hver representant har én stemme med mindre annet er fastsatt i selskapsavtalen. Representantskapet er beslutningsdyktig når minst halvdelen av medlemmene er til stede, og disse representerer minst to tredeler av stemmene.

Saker som ikke er meddelt representantene etter de regler som gjelder for innkalling, kan ikke behandles av representantskapet med mindre samtlige representanter samtykker. Foruten de som har rett til å kreve representantskapet innkalt etter § 8 første ledd annet punktum, kan styrets leder og daglig leder foreslå en sak tatt opp til behandling etter forrige punktum.

Representantskapsmøtet ledes av leder eller, i dennes fravær, av nestleder. Dersom ingen av disse er til stede, velges en møteleder.

Med mindre annet er fastsatt i loven her eller i selskapsavtalen, gjelder som representantskapets vedtak det som flertallet av stemmene er avgitt for. Ved stemmelikhet er møtelederens stemme avgjørende.

Ved valg eller ansettelse anses den eller de valgt eller ansatt som får flest stemmer. Representantskapet kan på forhånd bestemme at det skal holdes ny avstemning dersom ingen får flertall av de avgitte stemmer. Står stemmetallet likt, treffes avgjørelse om ansettelse av møtelederen, mens valg avgjøres ved loddtrekning.

Om ikke representantskapet for den enkelte sak bestemmer noe annet, har styrets medlemmer og daglig leder rett til å være til stede i representantskapets møter og til å uttale seg. Styrets leder og daglig leder har plikt til å være til stede med mindre det er åpenbart unødvendig eller det foreligger gyldig forfall. I sistnevnte tilfelle skal utpekes en stedfortreder.

Møtelederen skal sørge for at det føres protokoll fra møtet. Protokollen underskrives av møtelederen og to av representantskapets medlemmer som velges ved møtets begynnelse. Styrets medlemmer og daglig leder har rett til å få sitt syn på en sak innført i protokollen.

### *§ 10 Styret og styrets sammensetning*

Selskapet skal ha et styre på minst tre medlemmer. Dersom de ansatte skal velge styremedlemmer etter sjette eller syvende ledd i paragrafen her, skal styret ha minst fem medlemmer. Dersom de ansatte skal velge styremedlemmer etter åttende ledd i paragrafen her, skal styret ha minst syv medlemmer.

Styremedlemmene velges av representantskapet med de unntak som er nevnt i denne paragrafen. Representantskapet kan når som helst fjerne et styremedlem som det selv har valgt.

Representantskapet velger styrets leder og nestleder med mindre det er fastsatt i selskapsavtalen at valget foretas av styret selv.

Daglig leder eller representantskapsmedlem kan ikke være medlem av styret. Styremedlemmene velges for to år med mindre annet er avtalt. Valgperioden kan ikke settes lenger enn til fire år. Styremedlemmer tjenestegjør inntil nye medlemmer er valgt, selv om tjenestetiden er gått ut. Det som her er bestemt, gjelder ikke for styremedlemmer som er valgt av de ansatte etter sjette, syvende eller åttende ledd i paragrafen her.

I selskap som de tre siste regnskapsår gjennomsnittlig har hatt flere enn 30 ansatte, kan to tredeler av de ansatte kreve at ett styremedlem og en observatør og varamedlemmer velges av og blant de ansatte.

I selskap som de tre siste regnskapsår gjennomsnittlig har hatt flere enn 50 ansatte, kan et flertall av de ansatte kreve at inntil en tredel, men minst to, av styrets medlemmer med varamedlemmer velges av og blant de ansatte.

Har selskapet de tre siste regnskapsår gjennomsnittlig hatt flere enn 200 ansatte, skal de ansatte velge et styremedlem og varamedlem i tillegg til den representasjon som følger av syvende ledd. Det kan inngås avtale mellom selskapet og fagforening som omfatter to tredeler av de ansatte eller et flertall av de ansatte, om at de ansatte istedenfor dette styremedlemmet skal velge to observatører og varamedlemmer.

Hvis selskapet har myndighet til å treffe enkeltvedtak eller fastsette forskrifter, jf forvaltningsloven § 2, skal de ansattes representanter i styret ikke delta i behandlingen av disse sakene.

Kongen kan ved forskrift eller ved vedtak i det enkelte tilfelle gjøre unntak fra bestemmelsene i sjette, syvende og åttende ledd. Kongen kan dessuten gi utfyllende forskrifter om ansattes rett til representasjon i styret, herunder om vilkår for stemmerett og valgbarhet, valgmåten, om avgjørelser av tvister om valget og om bortfall av verv som styremedlem.

### *§ 11 Innkalling til styremøte*

Styrets leder sørger for at styret holder møter så ofte som det trengs. Medlem av styret og daglig leder kan kreve at styret sammenkalles. Om styret ikke for det enkelte tilfelle bestemmer noe annet, har daglig leder rett til å være til stede og til å uttale seg på styremøtene.

Styrets leder innkaller til styremøte. Innkallingen skal skje med rimelig varsel og skal, så langt mulig, inneholde en sakliste utarbeidet av styrelederen.

### *§ 12 Saksbehandlingen i styret*

Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er tilstede.

Styremøtet ledes av leder eller i dennes fravær, av nestleder. Dersom ingen av disse er tilstede, velges en møteleder.

Som styrets beslutning gjelder det som flertallet av de møtende har stemt for dersom ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen. De som stemmer for et forslag, må likevel utgjøre mer enn en tredel av samtlige styremedlemmer for at forslaget skal anses som vedtatt. Ved stemmelikhet er møtelederens stemme avgjørende.

Det skal føres protokoll fra møtet. Protokollen skal underskrives av samtlige tilstedeværende styremedlemmer. Styremedlem eller daglig leder som er uenig i styrets beslutning, kan kreve å få sin oppfatning innført i protokollen.

### *§ 13 Styrets myndighet*

Forvaltningen av selskapet hører under styret som har ansvar for en tilfredsstillende organisasjon av selskapets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet, og skal sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

### *§ 14 Daglig leder*

Selskapet skal ha en daglig leder som ansettes av styret med mindre det er fastsatt i selskapsavtalen at daglig leder ansettes av representantskapet.

Daglig leder forestår den daglige ledelse av selskapet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt.



Den daglige ledelse omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning. Slike saker kan den daglige leder bare avgjøre når styret i den enkelte sak har gitt daglig leder myndighet til det, eller når styrets beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for selskapets virksomhet. Styret skal i så fall snarest mulig underrettes om saken.

#### *§ 15 Inhabilitet*

Om inhabilitet for selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer gjelder forvaltningsloven kap. 2. Kommuneloven § 40 nr 3 gjelder tilsvarende.

#### *§ 16 Selskapets representasjon*

Styret representerer selskapet utad og tegner dets firma.

Styret kan gi styremedlem eller daglig leder rett til å tegne selskapets firma og bestemme at de som har slik rett, må utøve den i fellesskap.

Daglig leder representerer selskapet utad i saker som faller inn under dennes myndighet etter § 14.

#### *§ 17 Overskridelse av representasjonsretten*

Bestemmelse om signaturrett som nevnt i § 16 annet ledd kan bare gjøres gjeldende overfor tredjemann når opplysning om beslutningen er registrert i Foretaksregisteret eller når tredjemann kjente eller burde kjent begrensningen.

Har noen som representerer selskapet utad ved handling på vegne av selskapet overskredet sin myndighet, er handlingen ikke bindende for selskapet dersom medkontrahenten innså eller burde innsett at myndigheten ble overskredet, og det derfor ville stride mot redelighet og god tro å gjøre rett etter handlingen gjeldende.

#### *§ 18 Årsbudsjettet*

Representantskapet skal vedta selskapets budsjett for kommende kalenderår.

Årsbudsjettet skal settes opp slik at det gir et realistisk bilde av virksomheten og det forventede økonomiske resultat av driften.

Dersom selskapets budsjett forutsetter tilskudd fra deltakerne, er budsjettet ikke endelig før deltakernes budsjetter er behandlet i henhold til kommuneloven § 45 nr 4, forsåvidt angår tilskuddet.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om årsbudsjettet for interkommunale selskaper, herunder om dekking av tidligere års underskudd, og om delegasjon av representantskapets myndighet i budsjettsaker.

#### *§ 19 Budsjettavvik*

Er det grunn til å anta at det blir vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til det budsjetterte, skal selskapets styre straks gi melding om forholdet til representantskapets medlemmer. Representantskapets leder skal sørge for at det avholdes møte i representantskapet til behandling av saken. På møtet skal styret redegjøre for grunnen til budsjettavviket og legge frem forslag til revidert budsjett.

### § 20 Økonomiplan

Representantskapet skal en gang i året vedta selskapets økonomiplan. Den skal legges til grunn ved selskapets budsjettarbeid og øvrige planleggingsarbeid. Økonomiplanen skal omfatte de fire neste budsjettår og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver, herunder investeringsplaner og finansieringen av disse i denne perioden. I økonomiplanen skal det inngå en oversikt over selskapets samlede gjeldsbyrde og garantiansvar, og over utgifter til renter og avdrag i planperioden.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om økonomiplanens innhold.

### § 21 Realiserte verdier

Midler som innkommer ved salg av eiendeler som nevnt i § 25 kan ikke brukes til å dekke løpende utgifter. Departementet kan i særlige tilfelle dispensere fra forbudet.

### § 22 Låneopptak og garantitilsagn

Selskapet kan ikke ta opp lån med mindre det er særskilt fastsatt i selskapsavtalen at selskapet skal ha slik adgang. Dersom selskapet har adgang til å ta opp lån, skal det i selskapsavtalen være fastsatt en høyeste ramme for selskapets samlede låneopptak.

Selskapet kan bare ta opp lån til kapitalformål og til konvertering av eldre gjeld. Det kan også ta opp lån til likviditetsformål. Slikt lån må gjøres opp før regnskapsavslutning for vedkommende budsjettår. Foreligger det regnskapsunderskudd som etter økonomiplanen skal dekkes over flere år, kan motsvarende lån tilbakebetales over samme tidsrom.

Selskapet kan ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

Selskapets vedtak om å oppta lån må godkjennes av departementet.

Avtale i strid med bestemmelsene i første, tredje eller fjerde ledd, er ugyldig.

Departementet kan gi nærmere forskrifter til utfylling av bestemmelsene i denne paragraf.

### § 23 Utlegg, arrest m.v.

Selskapets eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg eller arrest. Konkurs og gjeldsforhandling etter lov av 8. juni 1984 nr 58 om gjeldsforhandling og konkurs kan ikke åpnes i selskapet.

### § 24 Betalingsvansker

Har styret grunn til å tro at selskapet ikke kan oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, skal det straks sende representantskapet melding om forholdet. Tilsvarende melding skal sendes deltakerne. Med mindre representantskapet fremlegger en plan for fortsatt drift som vil gi fordringshaverne dekning ved forfall, og som deltakerne slutter seg til, skal selskapet oppløses og virksomheten avvikles, jf §§ 32 flg.

I de første seks måneder etter at melding etter første ledd er sendt til representantskapet og deltakerne, kan det ikke avholdes tvangsauksjon eller gjennomføres annen tvangsrealisasjon av selskapets eiendeler.

### § 25 Salg av selskapets faste eiendommer m.v.

Vedtak om

- a) å avhende eller pantsette fast eiendom eller andre eiendeler eller
- b) å foreta investeringer

som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne, må treffes av representantskapet etter forslag fra styret.

### § 26 Eierskifte

Selskapsandel kan bare overdras til ny deltakerkommune med samtykke fra alle de øvrige deltakere.

Ved eierskifte trer erververen inn i overdragerens samtlige rettigheter og forpliktelser overfor de øvrige deltakere. Erververen er på samme måte som overdrageren bundet av de beslutninger og disposisjoner som selskapet har truffet før eierskiftet, og selskapet og de øvrige deltakere kan bringe i motregning mot erververen fordringer som de ifølge selskapsforholdet har på overdrageren.

For forpliktelser som påhvilde selskapet ved eierskiftet, hefter overdrageren og erververen en for begge og begge for en inntil kreditor må anses å ha fritatt overdrageren for ansvar. Dersom overdrageren må oppfylle en selskapsforpliktelse, kan han straks søke sitt utlegg dekket av selskapet i tråd med bestemmelsen i § 3. Dersom han ikke oppnår dekning av selskapet innen 14 dager etter påkrav, kan han søke sitt utlegg dekket av erververen, dersom avtalen mellom dem ikke er til hinder for det.

Overdrageren kan skriftlig anmode selskapets kreditorer om å bli fritatt for ansvar. Svarer en kreditor ikke på en slik anmodning innen 3 måneder etter at anmodningen er kommet frem, anses kreditor for å ha fritatt overdrageren for ansvar.

### § 27 Selskapets regnskap

Selskapet har regnskapsplikt etter regnskapsloven av 13. mai 1977 nr 35. Det kan i selskapsavtalen bestemmes at selskapet i tillegg skal avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper eller at selskapet bare skal avgi regnskap etter slike prinsipper.

Regnskapet fastsettes av representantskapet.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om regnskap for interkommunale selskaper som fører regnskap etter kommunale prinsipper.

### § 28 Selskapets revisjon

Selskapet skal ha revisor som velges av representantskapet.

Selskap som avgir regnskap etter regnskapsloven, har revisjonsplikt etter revisorloven.

### § 29 Utdelinger

Utdeling av selskapets midler besluttet av representantskapet etter forslag fra styret eller med styrets samtykke etter at regnskapet for siste regnskapsår er fastsatt.

Utdeling kan bare besluttet dersom midlene ikke trengs til betaling av selskapsforpliktelser eller til selskapets virksomhet. Utdeling kan ikke kreves av deltakerkommuner med forfalt innskuddsforpliktelse.

### § 30 Uttreden

Den enkelte deltaker kan med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i selskapet og kreve seg utløst av dette. Det kan i selskapsavtalen fastsettes en annen oppsigelsestid. Det kan likeledes i selskapsavtalen bestemmes at avtalen skal være uoppsigelig i et nærmere angitt tidsrom.

Den enkelte deltaker kan tre ut med øyeblikkelig virkning når deltakerens rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av selskapsforholdet.

Utløsningssummen fastsettes til andelens nettoverdi ved oppsigelsesfristens utløp, eller hvor utløsning er krevd etter annet ledd, til andelens nettoverdi umiddelbart før utløsningsgrunnen forelå. Utløsningssummen kan likevel ikke overstige verdien av deltakerens innskudd. Utløsningssummen utbetales straks. Bestemmelsen i dette ledd kan fravikes ved avtale.

Er deltakerens andel negativ, er dette deltakerens tap som skal innbetales, om ikke annet er avtalt.

Den uttredende deltaker fortsetter å hefte overfor kreditor for sin andel av selskapsforpliktelsene på uttredelsestidspunktet inntil den uttredende deltaker må anses for å være fritatt av kreditor, jf § 26 fjerde ledd som gjelder tilsvarende ved uttreden. For deltaker som må innfri andel av selskapsforpliktelser etter uttreden, gjelder § 3 siste ledd tilsvarende.

Representantskapet eller hver av de øvrige deltakerne kan bringe spørsmålet om uttreden inn for departementet innen en måned etter at selskapet har mottatt melding om uttreden. I representantskapet har den som ønsker å tre ut, ikke stemmerett i spørsmålet om å forelegge spørsmålet for departementet. Departementet kan, også selv om vilkår for øyeblikkelig uttreden finnes å være til stede, gi pålegg om at deltakerforholdet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom, eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser, herunder hensynet til publikum i en eller flere av de deltakende kommuner eller fylkeskommuner, eller hensynet til de enkelte deltakere, tilsier dette.

### § 31 Utelukkelse

Dersom en deltaker vesentlig misligholder sine forpliktelser i selskapsforholdet, kan de øvrige deltakere enstemmig beslutte at vedkommende deltaker skal utelukkes fra selskapet. Den som er besluttet utelukket, skal underrettes skriftlig, og deltakerens representanter i representantskapet må umiddelbart fratrukke seg.

Deltakere som det er truffet vedtak om betalingsinnstilling for, jf kommuneloven § 56, kan så lenge betalingsinnstillingen er i kraft, ikke utelukkes på grunn av mislighold av betalingsforpliktelser overfor selskapet.

Den deltaker som utelukkes, har krav på utløsning i selskapet etter reglene for uttreden. Verdien av deltakerens andel skal i tilfelle fastsettes på grunnlag av selskapets nettoverdi umiddelbart før det forhold oppsto som førte til krav om utelukkelse. Er andelens verdi negativ, er dette deltakerens tapsandel som skal innbetales. Bestemmelsen i dette ledd kan fravikes ved avtale.

Den utelukkede kommune fortsetter å hefte for sin andel av forpliktelser som påhviler selskapet på det tidspunkt kravet om utelukkelse ble reist, inntil kommunen eventuelt er fritatt eller kan anses fritatt av kreditor, jf § 26 fjerde ledd som får tilsvarende anvendelse.

Uansett om vilkårene etter første ledd er oppfylt, kan departementet likevel bestemme at utelukkelse ikke skal finne sted dersom samfunnsmessige interesser, herunder hensynet til publikum i en eller flere av deltakerkommunene eller fylkeskommunene, eller hensynet til de enkelte deltakere, tilsier dette.

### § 32 *Oppløsning*

Selskapet kan oppløses dersom deltakerne er enige om det. Det enkelte kommunestyre og/eller fylkesting treffer selv vedtak i saken.

Den enkelte deltaker kan kreve selskapet oppløst dersom deltakerens rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av selskapsforholdet og henvisning til uttreden etter § 30 ikke ville være rimelig.

Oppløsning av selskapet må godkjennes av departementet. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av avviklingen.

### § 33 *Avviklingsstyre*

Dersom departementet samtykker i oppløsning av selskapet, oppnevner representantskapet straks et avviklingsstyre. Avviklingsstyret velges av representantskapet, men den enkelte deltaker hvis representant ikke har stemt for representantskapets valg av avviklingsstyre, kan innen 14 dager etter valget kreve at valg av avviklingsstyre i stedet foretas av departementet. Selskapets styre trer ut av funksjon når avviklingsstyre er valgt.

Avviklingsstyret velges med ubestemt tjenestetid, men med en oppsigelsesfrist på tre måneder eller annen frist som representantskapet eller departementet fastsetter.

Avviklingsstyret velger selv sin leder og nestleder.

Avviklingsstyret plikter, straks det er oppnevnt, å sende melding om oppløsningsvedtaket og oppnevningen av avviklingsstyre til Foretaksregisteret. Foretaksregisteret skal samtidig med at registrering finner sted, kunngjøre beslutningen og varsle selskapets kreditorer om at de må melde seg til selskapet innen seks måneder fra siste kunngjøring. Kunngjøringen skal rykkes inn to ganger med minst en ukes mellomrom i Norsk Lysingsblad og en avis som er alminnelig lest på stedet.

Avviklingsstyret har myndighet til å foreta de disposisjoner som trengs for å avvikle selskapet.

Avviklingsstyret representerer selskapet utad.

Om innkalling og saksbehandlingen i avviklingsstyret gjelder §§ 11 og 12 tilsvarende.

### § 34 *Avviklingen*

Avviklingsstyret skal oppta fortegnelse over selskapets eiendeler og forpliktelser og gjøre opp balanse med sikte på avviklingen.

Selskapets virksomhet kan fortsettes i den utstrekning avviklingsstyret finner det hensiktsmessig.

Selskapets midler skal omgjøres i penger om ikke samtlige deltakere er enige om naturaldeling eller annet følger av bestemmelse departementet har fastsatt for avviklingen, jf § 32 tredje ledd.

Dersom midlene skal omgjøres i penger, kan den enkelte deltaker kreve at skifteretten avgjør hvordan dette skal skje. Skifterettens avgjørelse treffes ved kjennelse som kan påkjæres.

Avviklingsstyret skal sørge for at selskapets forfalte og uomtvistede fordringer betales av selskapets midler for så vidt ikke kreditor frafaller sitt krav eller samtykker i å ta en annen debitor i stedet. Andre forpliktelser sikres ved at det avsettes et tilstrekkelig beløp til dekning av forpliktelsene.

Når selskapets forpliktelser er betalt eller sikret etter forrige ledd, skal avviklingsstyret utarbeide forslag til avviklingsoppgjør som legges frem for representantskapet til godkjennelse. Forslaget skal også inneholde forslag til fordeling av

eventuelt likvidasjonsutbytte. Deltaker hvis representanter ikke representerer flertallet i sak om fordeling av likvidasjonsutbytte, kan bringe spørsmålet om fordelingen inn for skifteretten som fastsetter fordelingen i kjennelse som kan påkjæres.

Når avviklingsoppgjør er vedtatt og utbetaling av likvidasjonsoppgjør er foretatt, skal avviklingsstyret straks sende melding til Foretaksregisteret om at selskapet er avviklet.

#### *§ 35 Sikrede midler*

Dersom det er avsatt midler til dekning av fremtidige forpliktelser, bestemmer avviklingsstyret med representantskapets godkjennelse hvem som skal forvalte og utbetale de avsatte midler på deltakernes vegne.

#### *§ 36 Deltakernes ansvar etter avvikling*

Dersom det er avsatt midler til dekning av selskapets forpliktelser, jf § 34 femte ledd, skal kreditor først søke dekning av disse midler. Overfor kreditor som ikke har fått dekning, har deltakerne samme ansvar som tidligere. Bestemmelsen i § 3 annet til siste ledd gjelder tilsvarende.

#### *§ 37 Foreldelse*

Alle krav foreldes etter senest 3 år regnet fra det tidspunkt da selskapets avvikling ble registrert i Foretaksregisteret, jf § 34 syvende ledd.

#### *§ 38 Erstatningsansvar*

Deltaker, medlem av representantskapet, styremedlem, daglig leder og medlem av avviklingsstyret, plikter å erstatte skade som vedkommende forsettlig eller uaktsomt volder selskapet, den enkelte deltaker eller andre.

Erstatningsansvar etter første ledd kan lempes forsåvidt dette finnes rimelig under hensyn til utvist skyld, skadens størrelse, økonomisk evne og forholdene ellers.

#### *§ 39 Ikraftsetting. Overgangsregler*

Denne lov trer i kraft .....

Interkommunalt samarbeid organisert etter selskapsloven, må innen to år etter lovens ikrafttredelse være organisert som interkommunalt selskap etter loven her. Bestemmelsen i selskapsloven § 1-1 femte ledd er ikke til hinder for at kommune eller fylkeskommune som ved lovens ikrafttreden var deltaker i selskap etter selskapsloven sammen med andre enn kommuner/fylkeskommuner, fortsetter deltakerforholdet.

Interkommunalt selskap som før lovens ikrafttreden er stiftet med eget styre etter kommuneloven § 27 og som er eget rettssubjekt, må innen to år etter lovens ikrafttreden være organisert som interkommunalt selskap etter loven her.

Interkommunalt selskap med begrenset ansvar som ikke er organisert som aksjeselskap eller unntatt fra aksjeloven i medhold av § 18-2 første ledd nr 2 og 3, må innen to år etter lovens ikrafttreden være organisert som aksjeselskap eller som selskap etter loven her.

## 14.2 UTKAST TIL NYTT KAPITTEL 11 I KOMMUNELOVEN - KOMMUNALT OG FYLKESKOMMUNALT FORETAK

Nytt kapittel 11 til lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107:

### *Kapittel 11. Kommunalt og fylkeskommunalt foretak.*

#### *§ 61 Kapitlets virkeområde mv.*

Dette kapitlet gjelder for kommunalt og fylkeskommunalt foretak. Kommunalt eller fylkeskommunalt foretak er en del av kommunen eller fylkeskommunen som kommunestyret eller fylkestinget har bestemt skal organiseres som kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.

#### *§ 62 Opprettelse av kommunalt eller fylkeskommunalt foretak*

Kommunestyret eller fylkestinget skal selv treffe vedtak om opprettelse av kommunalt eller fylkeskommunalt foretak, herunder velge styre og fastsette vedtekter for foretaket. Kommunale og fylkeskommunale foretak skal registreres i Foretaksregisteret.

#### *§ 63 Vedtekter*

Foretaket skal ha vedtekter som i det minste skal angi:

1. Foretakets firma.
2. Foretakets formål.
3. Den kommune hvor foretaket skal ha sitt forretningskontor.
4. Antallet styremedlemmer.
5. Annet som etter lov krever vedtektsbestemmelse.

Endringer i vedtektene treffes av kommunestyret eller fylkestinget selv.

#### *§ 64 Kommunalt og fylkeskommunalt foretaks ledelse*

Foretaket ledes av et styre og en daglig leder.

#### *§ 65 Styrets sammensetning*

Foretaket skal ha et styre på minst tre medlemmer.

Daglig leder kan ikke være medlem av styret.

Styret velges av kommunestyret eller fylkestinget selv. I vedtektene kan bestemmes at inntil en tredel av styrets medlemmer skal velges av og blant de ansatte ved foretaket. Kongen kan gi utfyllende forskrifter om ansattes rett til representasjon i styret, som gjelder hvis de ansatte i vedtektene er gitt styrerepresentasjon. Slike forskrifter kan inneholde regler om vilkår for stemmerett og valgbarhet, valgmåten, om avgjørelse av tvister om valget og om bortfall av verv som styremedlem.

Styret skal ha en leder og en nestleder som velges av kommunestyret eller fylkestinget selv.

### § 66 Valgperioden for styremedlemmene

Valgperioden for styremedlemmer er to år med mindre annet er fastsatt i vedtektene. Valgperioden kan ikke settes lenger enn 4 år.

Når særlige forhold foreligger, har et styremedlem rett til å tre tilbake før valgperioden er over.

Kommunestyret eller fylkestinget selv kan når som helst foreta nyvalg av de medlemmer som er valgt av kommunestyret eller fylkestinget.

### § 67 Styrets myndighet

Foretaket ledes av styret, som har myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Styret påser at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens eller fylkeskommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyre eller fylkesting.

Styrets myndighet etter første ledd omfatter også myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker, i den utstrekning annet ikke er bestemt i vedtektene.

Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

### § 68 Styremøter

Styrets leder sørger for at styret holder møter så ofte som det trengs. Medlem av styret og daglig leder kan kreve at styret sammenkalles. Om styret ikke for det enkelte tilfelle bestemmer noe annet, har daglig leder rett til å være til stede og til å uttale seg på styremøtene.

Styrets leder innkaller til styremøte. Innkallingen skal skje med rimelig varsel, og så langt mulig inneholde en sakliste.

Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er tilstede.

Styremøtet ledes av leder eller i dennes fravær, av nestleder. Dersom ingen av disse er tilstede, velges en møteleder.

Styrets møter holdes for lukkede dører dersom ikke kommunestyret eller fylkestinget i vedtekt har bestemt noe annet. Dersom styrets møter avholdes for åpne dører, skal dørene likevel lukkes dersom styret skal behandle opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Paragraf 31 nr 3 gjelder tilsvarende.

Som styrets beslutning gjelder det som flertallet av de møtende har stemt for dersom ikke annet er fastsatt i vedtektene. De som stemmer for et forslag, må likevel utgjøre mer enn en tredel av samtlige styremedlemmer for at forslaget skal anses som vedtatt. Ved stemmelikhet er møtelederens stemme avgjørende.

Ved ansettelser er den ansatt som har fått mer enn halvparten av de avgitte stemmer. Hvis ingen får slikt flertall, holdes ny avstemning. Ved annen gangs avstemning er den ansatt som får flest stemmer. Ved stemmelikhet er møteleders stemme avgjørende. Hvert enkelt styremedlem kan kreve skriftlig avstemning.

Styret kan, dersom det er fulltallig, fatte vedtak i sak som ikke er oppført på saklisten. Vedtak om å ta opp slik sak til behandling må fattes enstemmig. Før styret behandler saken, skal administrasjonssjefen varsles.

Det skal føres protokoll fra møtet. Protokollen skal underskrives av samtlige tilstedeværende styremedlemmer. Styremedlem eller daglig leder som er uenig i styrets beslutning, kan kreve å få sin oppfatning innført i protokollen.



### § 69 Vedtak som må godkjennes av kommunestyre eller fylkesting

I vedtektene kan det fastsettes at styrets vedtak i nærmere angitte saker må være godkjent av kommunestyret eller fylkestinget selv for å være bindende for kommunen eller fylkeskommunen. Slik vedtektsbestemmelse kan bare påberopes overfor tredjemann når vedtektsbestemmelsen er registrert i Foretaksregisteret eller tredjemann kjente eller burde kjent til vedtektsbestemmelsen. Er avtalen gjennomført helt eller delvis, skal ytelsene eller, dersom dette ikke er mulig, ytelsenenes økonomiske verdi, tilbakeføres.

### § 70 Daglig leder

Foretaket skal ha en daglig leder. Daglig leder ansettes av styret. Ansettelsesmyndigheten kan i vedtektene legges til kommunestyret eller formannskapet, eventuelt fylkestinget eller fylkesutvalget.

### § 71 Daglig leders myndighet

Daglig leder forestår den daglige ledelse av foretaket. Daglig leder er direkte underordnet styret og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir.

Daglig leder skal sørge for at foretakets bokføring er i samsvar med lov og forskrifter og at formuesforvaltningen er ordnet på betryggende måte.

Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter foretakets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning. Slike saker kan daglig leder bare avgjøre om styret i det enkelte tilfelle har gitt vedkommende myndighet til det eller styrets beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for foretaket eller for kommunen eller fylkeskommunen som helhet. Styret skal i såfall snarest mulig underrettes om saken.

### § 72 Forholdet til kommunens eller fylkeskommunens øvrige administrasjon

Administrasjonssjefen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder, innenfor styrets myndighetsområde. Administrasjonssjefen kan likevel instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret eller fylkestinget har behandlet saken.

Før styret treffer vedtak i sak som skal behandles av kommunestyret eller fylkestinget, skal administrasjonssjefen være gitt anledning til å uttale seg om saken. Administrasjonssjefens uttalelse skal legges frem for styret ved dets behandling av saken.

### § 73 Representasjon

Styret representerer foretaket utad. Det inngår avtaler på kommunens eller fylkeskommunens vegne innenfor foretakets formål.

Styret kan gi styremedlem eller daglig leder representasjonsrett etter forrige ledd. Vedtektene kan begrense styrets myndighet etter forrige punktum og også selv gi bestemmelser om fullmakt som der nevnt.

Daglig leder representerer foretaket utad i saker som faller innenfor daglig leders myndighet etter § 71.

### § 74 *Overskridelse av representasjonsretten*

Har noen som representerer foretaket utad, ved handling på vegne av foretaket overskredet sin myndighet, er handlingen ikke bindende for kommunen eller fylkeskommunen hvis medkontrahenten innså eller burde innsett at myndigheten ble overskredet, og det derfor ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende.

### § 75 *Årsoppgjør etter regnskapsloven*

I vedtektene kan det bestemmes at foretaket også skal avgi årsoppgjør etter regnskapsloven.

Kommunalt foretak som driver næringsvirksomhet, skal også avgi regnskap etter regnskapsloven, med mindre noe annet fastsettes i vedtektene. Slike foretak som avgir regnskap etter regnskapsloven har revisjonsplikt etter revisorloven.

### § 76 *Overgangsregler*

Kommunal eller fylkeskommunal virksomhet som ved lovens ikrafttreden er organisert som kommunal bedrift med eget styre etter lovens § 11, må innen to år fra loven trer i kraft være omorganisert til kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter "*Alminnelige motiver til lovutkastene*" i kap. 11. Er bedriften ikke omorganisert innen fristen, anses styret for fast utvalg etter § 10. Har de ansatte styrerepresentasjon, trer disse i såfall ut.

*Tidligere kapittel 11 blir nytt kapittel 12.*

## **14.3 UTKAST TIL LOV OM ENDRINGER I LOV AV 25. SEPTEMBER 1992 NR 107 OM KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER (KOMMUNELOVEN) OG I VISSE ANDRE LOVER**

*I I lov av 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommune-loven) gjøres følgende endringer:*

Ny overskrift til § 11 skal lyde:

Styre for institusjon o.l.

*§ 11 nr 1 og 2 skal lyde:*

1. Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette eget styre for kommunale eller fylkeskommunale institusjoner o.l. Slike styrever skal ha minst tre medlemmer.
2. Kommunestyret og fylkestinget gir bestemmelser om styrets sammensetning. Det kan her fastsettes at styret helt eller delvis skal oppnevnes av administrasjonssjefen eller velges av de ansatte eller brukerne ved vedkommende institusjon. Medlemmer som ikke skal oppnevnes eller velges på denne måten, velges av kommunestyret eller fylkestinget.

*§ 14 nr 2 skal lyde:*

Den som har tapt sin stemmerett eller foretar revisjon for vedkommende kommune eller fylkeskommune, er utelukket fra valg til også andre folkevalgte organer enn nevnt i nr 1. *Den som er ansvarlig for regnskapet i kommunalt eller fylkeskommu-*

*nalt foretak, er utelukket fra valg til styret for det foretaket vedkommende er regnskapsansvarlig for.*

*§ 24 nr 1 skal lyde:*

Kommunestyret og fylkestinget kan tildele formannskapet eller fylkesutvalget, utvalg, *styre for institusjon* eller administrasjonssjefen myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker.

*§ 26 nr 1 skal lyde:*

Representanter for de ansatte i kommunen eller fylkeskommunen har møte- og talerett i nemnder, når disse behandler saker som gjelder forholdet mellom kommunen eller fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte. *Denne retten gjelder likevel ikke i forhold til styret for kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter "Alminnelige motiver til lovutkastene"* i kap. 11, dersom de ansatte er representert i styret.

*§ 27 nr 3 annet ledd oppheves. Nåværende nr 3 tredje ledd blir annet ledd.*

Nytt nr 4 skal lyde:

*4. For interkommunale selskaper og andre interkommunale samarbeidstiltak som er egne rettssubjekter, gjelder lov om interkommunale selskaper av .... Kongen avgjør i tvilstilfelle om et samarbeidstiltak omfattes av forrige punktum.*

*§ 29 skal lyde:*

Bestemmelsene i dette kapitlet gjelder for kommunestyre, fylkesting, formannskap, fylkesutvalg, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kommuneråd og fylkesråd samt kommunale eller fylkeskommunale nemnder opprettet i medhold av andre lover, med unntak av virksomhet etablert i medhold av lov om interkommunale selskaper av..... Bestemmelsene gjelder heller ikke for kommunale eller fylkeskommunale foretak. Bestemmelsene gjelder for andre folkevalgte organer, så langt kommunestyret, fylkestinget eller oppnevningsorganet ikke bestemmer noe annet.

*§ 45 nr 4 skal lyde:*

Departementet skal føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets budsjettvedtak. *Dersom budsjettvedtaket omfatter tilskudd til interkommunalt selskap, kan departementet, dersom det finner grunn til det, foreta en særskilt vurdering og eventuell godkjenning av tilskuddet før lovlighetskontrollen med budsjettet som helhet er gjennomført.*

*§ 46 nr 4 skal lyde:*

Departementet kan gi forskrifter med nærmere regler om årsbudsjettets innhold og om delegasjon av myndighet i budsjettsaker. I disse bestemmelsene kan det gjøres unntak fra bestemmelser i denne lov når det gjelder budsjett for *kommunalt eller fylkeskommunalt foretak*.

§ 56 nr 3 skal lyde:

Departementet sender melding om betalingsinnstilling til kunngjøring i pressen og i Norsk Lysingsblad. *Dersom kommunen eller fylkeskommunen har etablert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak etter "Alminnelige motiver til lovutkastene" i kap. 11, skal departementet også sende melding om betalingsinnstilling til Foretaksregisteret.*

*II I lov av 4. juni 1976 nr 59 om aksjeselskaper (aksjeloven) gjøres følgende endring:*

§ 18-2 nr 1 oppheves.

*III I lov av 1. juni 1985 nr 79 om enerett til firma og andre forretningskjennetegn (firmaloven) gjøres følgende endringer:*

§ 2-2 åttende og niende ledd skal lyde:

*Firma for interkommunalt selskap skal inneholde ordene interkommunalt selskap eller IKS. Firma for kommunalt foretak skal inneholde ordene kommunalt foretak eller forkortelsen KF og firma for fylkeskommunalt foretak skal inneholde ordene fylkeskommunalt foretak eller forkortelsen FKF, og en angivelse av hvilken kommune eller fylkeskommune foretaket er en del av.*

Nåværende åttende ledd blir nytt tiende ledd.

*IV I lov av 21. juni 1985 nr 78 om registrering av foretak (foretaksregisterloven) gjøres følgende endringer:*

§ 2-1 første ledd nr 7 og 8 skal lyde:

*7. Interkommunale selskaper*

*8. Kommunale og fylkeskommunale foretak*

Nåværende første ledd nr 7 blir nytt nr 9.

Ny § 3-10 skal lyde:

*(Kommunalt og fylkeskommunalt foretak etablert etter kommuneloven)*

*For kommunalt og fylkeskommunalt foretak skal registeret inneholde opplysninger om:*

1. Foretakets vedtekter.
2. Styremedlemmer, herunder hvem som er styrets leder og nestleder, og daglig leder.
3. Hvem som representerer foretaket utad og tegner dets firma.
4. Hvilken kommune eller fylkeskommune foretaket er en del av og foretakets adresse.
5. Tidspunktet for etableringen av foretaket.

§ 4-4 første ledd bokstav a) og e) skal lyde:

a) Bekreftet utskrift av protokoll fra konstituerende generalforsamling og senere generalforsamling som viser meldte opplysninger i aksjeselskap, annet selskap med begrenset ansvar, forening og annen innretning; stiftelsesavtalen i ansvarlig selskap og kommandittselskap, *selskapsavtalen for interkommunale selskaper* og for stiftelser den disposisjon som danner grunnlaget for stiftelsen

e) Erklæring fra revisor om at de opplysninger som er gitt om innbetaling av aksjekapital, selskapskapital i kommandittselskap, jf § 3-3 nr 6 og 7, grunnkapital i stiftelse og innskuddskapital i statsforetak og *interkommunalt selskap* er riktige. I

tilfelle også erklæring som nevnt i aksjeloven § 2-9 annet ledd, selskapsloven § 3-3 tredje ledd tredje punktum og stiftelsesloven § 26 annet ledd første punktum.

*VI lov av 21. juni 1985 nr 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper (selskapsloven) gjøres følgende endringer:*

§ 1-1 femte ledd skal lyde:

Kommune og fylkeskommune kan ikke være deltaker i ansvarlig selskap eller kommandittselskap etter loven.

*VI I lov av 26. juni 1992 nr 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) gjøres følgende endringer:*

Ny overskrift til § 1-2 skal lyde:

Krav mot staten, fylkeskommuner, kommuner og interkommunale selskaper.

Nytt annet ledd skal lyde:

Pengekrav mot en kommune, fylkeskommune eller et interkommunalt selskap kan ikke tvangsfullbyrdes etter "*Kommunenes organisering av virksomhet - rettslige rammer*" i kap. 7 eller sikres etter "*Utkast til ny lovgivning*" i kap. 14, jf kommuneloven § 52 og *lov om interkommunale selskaper* § 23.

# Andre utgaver av dokumentet

## Hent opp dokumentet i HTML-format

Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

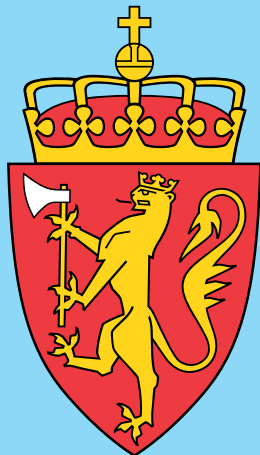
 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
<b>Kontrollen med «de hemmelige tjenester»</b>
Instilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">Utsendelsesrett</a></li><li>• <a href="#">Innholdsfortegnelse</a></li></ul>
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) = ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Infotek as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

## Hent opp i tekstformat (RTF)

 <b>NOU</b> NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
<b>TITTEL</b>
<b>INNLEDNING</b>
<b>KAPITLER</b>
<b>VEDLEGG</b>





# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON

