

Interkommunalt råd – Rettslige rammer for organisering og virkeområde

Oppdraget

Ved e-post fra kommunedirektøren i Frogn kommune er jeg bedt om en vurdering av om avtaleverket som er utarbeidet av Viken fylkeskommune for regionalt samarbeid, lar seg innpasse i reglene i Kommuneloven om interkommunale råd. Den problemstilling som ønskes kommentert, beskrives som følger:

«Viken Fylkeskommune (Viken) ønsker ikke å delta i Folloregionens Interkommunale råd (FIPR). Valget om ikke å delta som medlemmer gjelder alle regionrådene. Viken har valgt en løsning som de benevner som Buskerudmodellen. Dette fordi den er utarbeidet etter mal fra den som ble praktisert i tidligere Buskerud fylkeskommune.

Modellen Viken har valgt er at den ønsker at samarbeidet med regionene skal reguleres i avtaler. Den ønsker å inngå to avtaler med hvert regionråd; en overordnet som skal være lik for alle rådene samt en mer spesiell for det enkelte regionråd. Avtalene skal vedtas i de enkelte kommunestyrene. Den overordnede regulerer overordnede temaer for samarbeid og organisering av samarbeidet. FIPR har valgt å behandle avtalene hver for seg. Mange andre av regionrådene behandler dem samlet.

Medlemmer av FIPR har reist problemstillingen om innholdet i dette avtaleverket er av en slik karakter at det etter kommuneloven må organiseres som et Interkommunalt politisk råd. Løsningen på problemstillingen kan utfordre den samarbeidsløsningen Viken har valgt ift regionene. Samtidig må vi skape trygghet internt i FIPR om at det eventuelt inngås en avtale om et samarbeid i overensstemmelse med kommuneloven. Derfor har vi behov for en autorativ avklaring.»

Jeg har i den forbindelse blitt oversendt en rekke saksdokumenter, herunder:

- (i) Samarbeidsavtale for Folloregionen interkommunalt politisk råd, inngått 11. juni 2021 mellom seks kommuner.
- (ii) Utkast oktober 2020 fra Viken fylkeskommune til Partnerskapsavtale, generell del
- (iii) Brev 1. juli 2020 fra Viken fylkeskommune der man ber om tilbakemelding på forslag til partnerskapsavtale.

Oppdraget innebærer ikke en generell gjennomgang av alle enkeltheter og problemstillinger knyttet til dette avtaleverket og saksbehandlingen, men bare en vurdering av det rent prinsipielle; om den modell som er lagt til grunn i det avtaleverket Viken fylkeskommune ønsker etablert, er av en slik karakter at det at den kan bygges inn i det interkommunale politiske råd for Folloregionen.

Samarbeidsavtalen for Folloregionen interkommunalt politisk råd

I Kommuneloven § 17-1 andre avsnitt er gitt en oversikt over ulike måter et interkommunalt samarbeid kan organiseres på. En av disse er interkommunalt politisk råd. Bestemmelser om slike råd er gitt i lovens §§ 18-1 til 18-4. § 18-1 første setning skal forstås slik at deltakere slike råd ha både kommuner og fylkeskommuner deltakere.

Grunnlaget for et slikt råd må etter § 18-4 være en samarbeidsavtale, vedtatt av kommunestyret eller fylkestinget hos deltakerne. Her skal blant annet fastsettes om rådet «er et eget rettssubjekt» - dvs. være en selvstendig og uavhengig juridisk og økonomisk enhet, samt hvilke saker rådet skal kunne behandle, og hvilken myndighet som er lagt til rådet. I § 18-1 er det her lagt en viktig begrensning når det gjelder hva rådet kan bestemme; det kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak – dvs. treffe avgjørelser om utøving av offentlig myndighet som er bestemmende for rettigheter eller plikter for private personer (Forvaltningsloven § 2 første avsnitt, bokstav a og b). Rådet kan likevel gis myndighet til å treffe slike vedtak om interne forhold i samarbeidet, og til å forvalte tilskuddsordninger.

I § 18-2 første avsnitt er det fastsatt at den enkelte deltakeren i et interkommunalt politisk råd har ubegrenset økonomisk ansvar, men bare for sin andel av rådets forpliktelser. Til sammen skal andelene utgjøre rådets samlede forpliktelser.

I samarbeidsavtalen for Folloregionen interkommunalt politisk råd fastslås at rådet ikke er et eget rettssubjekt, men at Nordre Follo kommune gis fullmakt til å inngå avtaler på vegne av regionen og har arbeidsgiveransvar for sekretariatet for regionen, samt arkiv-, regnskaps- og revisjonsansvar. Eierandel og i samarbeidet og ansvar for fellesskapets forpliktelser er fordelt med like deler mellom de seks deltakerkommunene.

Representantskapet er øverste organ for Folloregionen interkommunalt politisk råd. Under seg har det et organ – «Folloregionen» – som består av ordførerne i de seks kommunene, og som er utøvende organ for rådet, med fullmakt til å fatte beslutninger innenfor de arbeidsområder og i tråd med de strategier som er besluttet av representantskapet. Det skal også opprettes et arbeidsutvalg for representantskapet og et kommunedirektørutvalg, og representantskapet kan i tillegg opprette permanente eller midlertidige utvalg for å løse bestemte oppgaver eller utrede bestemte spørsmål.

Utkast til partnerskapsavtale fra Viken fylkeskommune

Utgangspunktet for denne saken er at Viken fylkeskommune ikke ønsker å gå inn som deltaker i Folloregionen interkommunalt politisk råd, men i stedet ønsker samarbeidet med kommunene organisert med grunnlag i en «Partnerskapsavtale» mellom fylkeskommunen og de enkelte interkommunale politiske råd i fylkeskommunen, med en generell del som er lik for alle regionene, og en spesiell del for hver enkelt av disse, som «redegjør nærmere for både aktuelle samarbeidsområder og arbeidsformer».

Samarbeidet tenkes gjennomført ved at Viken fylkeskommune oppnevner tre representanter «til oppfølging av» det enkelte interkommunale politiske råd, med møte-, tale og forslagsrett» i møter i rådets organer «innenfor de samarbeidsområder som fremkommer i spesiell del av partnerskapsavtalen». Dette er da den ment som den formelle, institusjonelle, forankringen for gjennomføringen av partnerskapsavtalen, ved at fylkeskommunen gis en plattform og et redskap for løpende deltakelse i og påvirkning av rådets overlegninger og beslutninger.

Denne konstruksjonen innebærer altså at representanter for Viken fylkeskommune gis en generell rett til å delta i forhandlingene i det interkommunale politiske rådet, på linje med rådets øvrige medlemmer, men uten stemmerett, i saker som er definert i den spesielle samarbeidsavtalen om tema for partnerskapssamarbeidet mellom Folloregionen interkommunalt politisk råd og fylkeskommunen. Det springende punkt i den rettslige vurderingen av den foreslåtte partnerskapsavtalen blir da om det er adgang til å bygge inn en slik representasjon fra fylkeskommunen i representantskapet for det interkommunale rådet.

Forholdet til Kommunelovens regler om deltakelse i møter i folkevalgte organer

I Kommuneloven § 5-1 andre avsnitt er det en liste over hva som er folkevalgte organer etter denne loven. Blant disse er (bokstav i) «representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd».

I § 18-3 er det gitt regler om sammensetningen av rådet: Hvert kommunestyre eller fylkesting velger selv sine medlemmer og varamedlemmer. Valget er for fire år hvis ikke annet er fastsatt i samarbeidsavtalen, men den enkelte deltakeren i samarbeidet kan når som helst skifte ut sine medlemmer ved nyvalg for resten av valgperioden. Representantskapet kan opprette andre styringsorganer for rådet, og skal da selv velge leder, nestleder og øvrige medlemmer av disse.

I dette ligger at man ikke kan overlate til noen andre enn hhv. kommunestyret og representantskapet å utpeke eller velge medlemmer av organ for dette interkommunale samarbeidet. Det er det heller ikke gjort i fylkeskommunens utkast til samarbeidsavtale. I stedet har man foreslått at

fylkeskommunen skal være representert i møtene i Folloregionen interkommunalt politisk råd med tre representanter, som har både møterett, talerett og forslagsrett:

«De politisk oppnevnte representantene fra Viken fylkeskommune er ikke å anse som ordinære medlemmer av IPR, men deltar etter innkalling fra interkommunalt politisk råd med møte-, tale og forslagsrett (representantskap, regionting, ordinære møter) innenfor de samarbeidsområder som fremkommer i spesiell del av partnerskapsavtalen.»

Dette skal da være en avtalefestet rett for fylkeskommunen til deltakelse i beslutningsprosessen i rådet, i motsetning til det som gjelder *utenfor* de «samarbeidsområder» som er angitt i den spesielle del av samarbeidsavtalen, der det fastslås at det «er opp til hver enkelt å avklare Viken fylkeskommunes deltakelse».

Denne møte-, tale- og forslagsretten for representanter fra fylkeskommunen betyr at disse både skal kunne delta i debatten på linje med rådets egne medlemmer og sette frem formelle forslag som rådet må votere over. Dette skaper problemer i forhold til reglene om saksbehandling i folkevalgte organer.

Grunnleggende er her møteprinsippet, slik dette kommer til uttrykk i Kommuneloven § 11-2 første avsnitt: «Folkevalgte organer skal behandle saker og treffe vedtak i møter». Det må forstås som basert på en bindende forutsetning om at et møte skal ha form av en *samtale mellom dem som er medlemmer* av det folkevalgte organet. Det er vår sammenheng de som er valgt til representantskapet etter bestemmelsene om i § 18-3, der det er fastsatt at disse velges av kommunestyret eller fylkestinget til de deltakende kommunene eller fylkeskommunene.

Deltakere i møtet er med andre ord bare de folkevalgte i vedkommende organ. Dette gjelder også der møtet er åpent etter Koml. § 11-5, slik den klare hovedregelen vil være for representantskapet for interkommunale politiske råd.

Andre kan i spesielle situasjoner inviteres til å komme med innspill til enkeltsaker i møtet. Dette vil klart nok kunne være aktuelt i saker som angår samarbeidsforhold mellom fylkeskommunen og regionen, men dette må da skje adskilt fra selve debatten mellom medlemmene av representantskapet; som informasjon og faktiske forhold, herunder standpunkter om saksforhold hos organisasjoner eller andre, som representantskapet kan ta imot som premisser for sin fortsatte diskusjon om saken når møtet deretter fortsetter.

De møtende representanter fra fylkeskommunen har med andre ord ikke noen generell talerett i møtet. De kan gis anledning legge frem sitt syn når møteleder og representantskapet synes det er hensiktsmessig, og til å svare på spørsmål og kommentarer fra medlemmer av representantskapet, men må ellers nøye seg med rollen som tilhørere til debatten her. Den som har hatt ordet for et slikt innlegg, må deretter gå tilbake til plass som tilhører i møterommet, og kan

ikke be om ordet for å delta i denne. I praksis kan det utvises en større eller mindre grad av fleksibilitet fra møteleders side når det gjelder adgang til å komme med supplerende informasjon eller synspunkter, men det må da skje ved at møteleder i hvert enkelt tilfelle foreslår at en av representantene for fylkeskommunen gis ordet for et kort innlegg. Noen rett til å få ordet har disse ikke.

Når en representant for fylkeskommunen har fått ordet, vil hun også kunne gi uttrykk for sitt syn på hvordan representantskapet bør behandle saken, og herunder gi uttrykk for sin mening om hva slags vedtak som bør treffes. Men noen formell forslagsrett vil denne representanten ikke ha. Det fremførte vil måtte anses bare som en meningsytring, og vil bare kunne bli satt under votering hvis ett av representantskapets egne medlemmer fremmer det som sitt forslag.

Her er det også et viktig poeng at ut fra de generelle krav til forsvarlig saksbehandling vil det kunne være problematisk om nye momenter i en sak først presenteres i møtet i det folkevalgte organet. På samme måte som ved saksbehandling i folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner har administrasjonen – her altså her sekretariatet for rådet – har ansvar for å påse at de saker som legges frem for rådet «er forsvarlig utredet», jf. Koml. § 13-1 tredje avsnitt og § 18-1 siste avsnitt: «De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for interkommunale politiske råd». I dette ligger også at hvis det i et møte kommer frem ny informasjon som kan ha betydning for vurderingen av en sak, må administrasjonen gjøre oppmerksom på dette, og rådet må da vurdere om det tilsier at saken blir utsatt til administrasjonen har hatt mulighet til å utrede dette.

Oppsummering og konklusjon

På grunnlag av ovenstående er min konklusjon at det ikke er lovlig adgang, verken for Folloregionens interkommunalt politisk råd eller for kommunene som deltar i dette, til å inngå en avtale med Viken fylkeskommune som gir møte-, tale- og forslagsrett for representanter fra denne i representantskapet for det interkommunale rådet eller noe annet folkevalgt organ for dette. Reglene i Kommuneloven og de prinsipper disse bygger på når det gjelder deltakelse og saksbehandling i folkevalgte organer, gjelder også for disse organene, og kan ikke fravikes ved avtale. Det samme gjelder det generelle krav om forsvarlig saksutredning av alle sentrale momenter ved avgjørelsen.

Samarbeid og samhandling mellom regionen og fylkeskommunen må derfor søkes ivaretatt ved andre mekanismer enn deltakelse fra fylkeskommunen i rådets egne forhandlinger. Her er det to tilnærminger som særlig er aktuelle: Den ene er god løpende kontakt mellom på den ene side rådets sekretariat og ledelse og på den andre administrasjon og politisk ledelse i fylkeskommunen, som ledd i saksforberedelsen for møter i rådet, slik at uklarhet og mulig uenighet er best mulig avklart før saken behandles der. I krevende og viktige saker vil det i tillegg kunne være hensiktsmessig at rådet tar sikte på en to-trinnsbehandling, der man i

ett møte diskuterer seg frem til foreløpige standpunkt eller videre tilnærming, og deretter treffer endelig avgjørelse i et senere møte etter å ha mottatt tilbakespill fra fylkeskommunen. Dette er prosedyrer som ikke egner seg for utpensling i detalj i partnerskapsavtalen, men som kan fastslås som uttrykk for et mer generelt prinsipp om saksforberedelse av og samråding om mer krevende saker.

Sandvig 9. juli 2021

Jan Fridthjof Bernt