



Arkivsak-dok. 2020/698
Saksbehandler Kari Louise Hovland

Saksgang
Styret i Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet

Møtedato
28.9.2021

SAKNR: 08/2021

**PROSESS OMDANNING AV KONTROLLUVALGSSEKRETARIATET INNLANDET ETTER NY
KOMMUNELOV**

Sekretariatsleders forslag til vedtak:

1. Styret vedtar at Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet (KSI) skal omdannes til et kommunalt oppgavefellesskap (KO) etter kommunelovens kapittel 19, og at KSI fortsatt ikke skal være et eget rettssubjekt.
2. Styret ber sekretariatsleder om å legge fram forslag til ny samarbeidsavtale (jf. kommuneloven § 19-4) på det første styremøtet i 2022. I saken skal det også utredes alternative fordelingsnøkler. Samarbeidsavtalen og vedtak om omdanning til KO må i neste omgang behandles av de respektive kommunestyre og fylkesting.
3. Målet er at KSI er omdannet til et kommunalt oppgavefellesskap innen utgangen av inneværende valgperiode slik overgangsreglene i kommunelovens § 31-2 legger opp til.

Lillehammer, 20.9.2021

Kari Louise Hovland
Sekretariatsleder

Vedlegg:

- Utredning av settesekretariat om valg av sekretariat og sekretariatsordning til Innlandet fylkeskommune

SAKSFRAMSTILLING

Bakgrunn

Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet (KSI) er et interkommunalt samarbeid opprettet etter kommuneloven (av 1992) § 27 for å ivareta funksjon som sekretariat for kontrollutvalgene i kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer samt Innlandet fylkeskommune (opprinnelig Oppland og Hedmark fylkeskommuner). Samarbeidet ble etablert 1.1.2005.

Samarbeidet KSI er ikke et eget rettssubjekt og det er Innlandet fylkeskommune som er vert for samarbeidet. Samarbeidets øverste organ er styret. Hver deltager har en representant i styret. Gjeldende organisering og styreform har vist seg hensiktsmessig og effektiv den tid samarbeidet har vært i funksjon.

I 2018 ble ny kommunelov kunngjort. I denne videreføres ikke organisasjonsformen § 27-samarbeid, og kommunene som er deltagere i § 27-samarbeid må innen utgangen av inneværende valgperiode omdanne samarbeidet ut fra godkjente organisasjonsformer som er beskrevet i ny kommunelov. Kapittel 31 i ny kommunelov inneholder overgangsbestemmelser. I § 31-2 står følgende om overgangsregler for interkommunale styrer etter § 27 i kommuneloven av 1992:

Interkommunalt samarbeid som er organisert som et interkommunalt styre etter [§ 27 i lov 25. september 1992 nr. 107](#) om kommuner og fylkeskommuner, må være omdannet til et interkommunalt politisk råd etter § 18-1 eller et kommunalt oppgavefelleskap etter § 19-1 senest fire år etter at henholdsvis kapittel 18 og 19 i loven her trer i kraft.

De enkelte kommunestyrene og fylkestingene i alle deltakerkommunene skal selv treffe vedtak om omdanning etter første ledd og vedta samarbeidsavtalen.

Omorganiseringsprosessen som sekretariatet nå må gjennom, er utelukkende en omdanning av organisasjonsform. Sekretariatsordning berøres ikke av dette, da ordning er valgt av de respektive kommunestyrer og fylkesting.

På bakgrunn av ordlyden i kommuneloven § 31-2, legges det til grunn at en omdanning til kommunalt oppgavefelleskap er tilstrekkelig (interkommunalt politiske råd er ikke aktuelt for et kontrollutvalgssekretariat). Det er selvfølgelig ikke noe i veien for å vurdere andre organisasjonsformer, dersom andre ses på som mer egnede. Sekretariatet nevner derfor alternative organisasjonsformer under, men tar som sagt utgangspunkt i KL § 31-2. Det har heller ikke framkommet noen signaler fra noen eiere om ønske om en annen type organisering.

Sekretariatsordning ble utredet i forbindelse med regionreformen og valg av sekretariat for Innlandet fylkeskommune (via et settesekretariat). Ingen av de alternative ordningene ble da valgt. Saksframlegget/utredningen legges ved til orientering da dette omhandler den siste saken som har vurdert sekretariatet.

Under beskrives kort ulike organisasjonsformer samt noen vurderinger omkring hva som egner seg for KSI, både i forhold til organisasjonsform og vurderinger omkring eget rettssubjekt eller ikke.

Fakta

Interkommunalt samarbeid

Kommuneloven omtaler interkommunalt samarbeid i den sjette delen. Følgende står i kapittel 17, § 17-1 om interkommunalt samarbeid:

Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid.

Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.

Om samarbeidet omfattes av reglene om offentlige anskaffelser vurderes ut fra reglene om offentlige anskaffelser.

Interkommunalt politisk råd omtales i § 18-1 i kommuneloven og er ikke aktuelt i denne sammenheng. Dette er råd som kan behandle saker på tvers av kommune- eller fylkesgrensene og det er kommunestyret eller fylkestinget selv som skal opprette slike råd.

Kommunalt oppgavefellesskap (KO)

Tidligere kommunelov inneholder i § 27 en enkel regulering av hvordan kommuner/fylkeskommuner kan samarbeide om å løse felles oppgaver. Samarbeidsformen var lite regulert i loven, og all regulering var samlet i en paragraf; *To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan opprettet et eget styre til løsning av felles oppgaver*. Dette ble som nevnt ikke videreført i ny kommunelov og departementet uttrykte i proposisjonen før ny kommunelov at «*det er behov for en enkel samarbeidsform for kommuner som ønsker å løse oppgaver i fellesskap*». Ny lov inneholder derfor rammer og regulering for en slik enkel samarbeidsform i form av KO. Overordnet vil KO være en mer regulert samarbeidsform enn § 27 samarbeid var, og dermed noe mer lik IKS-modellen.

Kommunalt oppgavefellesskap omtales i kommuneloven § 19-1:

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

Et oppgavefellesskap kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Oppgavefellesskapet kan likevel gis myndighet til å treffe denne typen vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Oppgavefellesskapets navn skal inneholde ordene kommunalt oppgavefellesskap.

De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for oppgavefellesskap.

Det framkommer av KL § 19-3 at det øverste organet i et kommunalt oppgavefellesskap er representantskapet (mot styret i dagens § 27-samarbeid). Samtlige deltakere skal være representert med minst ett medlem hver. Videre sier § 19-4 at det skal inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i oppgavefellesskapet. Kommuneloven fastsetter også bestemmelser om budsjett, regnskap og årsberetning for KO.

Kommunale oppgavefellesskap kan organiseres som både eget rettssubjekt, eller som en del av en kommune/fylkeskommune.

Interkommunale selskap (IKS), Samvirkeforetak eller Aksjeselskap

Alternative organisasjonsformer innenfor gjeldende sekretariatsordning er interkommunalt selskap etter Lov om interkommunale selskaper (IKS) eller Samvirkeforetak etter Lov om samvirkeforetak eller Aksjeselskap.

IKS- formen egner seg godt for tjenester kommuner/fylkeskommuner utfører i egen regi, og kan benyttes til alle typer kommunale tjenester. I et IKS er det krav om at det skal være et styre i tillegg til et representantskap. Slik sett blir det flere ledd å forholde seg til, for et lite selskap som KSI kan dette gjøre driften mindre fleksibel og mer kostbar. Dette kan også gi utfordringer ved eierstyringen. IKS er alltid et eget rettssubjekt og det ville kreve relativt mye arbeid å omorganisere KSI til et IKS. Antageligvis må da også kommunestyrene og fylkestinget endre ordning til IKS og gå inn på eiersiden til IKS-et som et selskap. Dette vurderes som mer komplisert og mindre hensiktsmessig enn å inngå en ny samarbeidsavtale tilsvarende avtale som finnes i dag.

Samfunnsbedriftene (tidligere KS) har utarbeidet en del veiledning og råd om omorganisering etter ny kommunelov. De har blant annet sett på om §27-samarbeid bør omdannes til IKS eller oppgavefelleskap, og også om de bør være egne rettssubjekt. De sier at kommunalt oppgavefelleskap er best egnet for mindre omfattende samarbeid, noe KSI må sies å være.

På bakgrunn av dette og KL § 31-2, utredes ikke IKS-modellen detaljert her da KSI per i dag er en veldig liten enhet. Det finnes mange sekretariat som er organisert som IKS i dag, men dette er store sekretariat med veldig mange deltagende kommuner. Dersom KSI senere skulle bli betydelig utvidet, vil IKS kunne være en mer egnet organisasjonsform. Dette bør man eventuelt ta stilling til senere.

Per i dag er det ingen kontrollutvalgssekretariat som er organisert som samvirke eller aksjeselskap. Samfunnsviterne vurderer heller ikke at det er naturlig for tidligere § 27-samarbeid å vurdere denne samarbeidsformen. Disse organisasjonsformene kommenteres dermed ikke ytterligere her, men sekretariatsleder synes det er viktig at styret kjenner til de alternative organisasjonsformene.

Vurderinger om valg av ny organisasjonsform og rettssubjekt

Sekretariatsleder har vært i dialog med Innlandet fylkeskommune og eierskapssekretariatet i forkant av at denne saken skrives. Det ble da opplyst om at andre § 27-samarbeid er i prosess med å endre organisasjonsform til kommunalt oppgavefelleskap. Sekretariatsleder vil fortsatt ha dialog med eierskapssekretariatet om dette og veien videre.

Valg av organisasjonsform må tilpasses virksomhetens formål. Et relevant spørsmål er om virksomheten skal oppnå økonomisk avkastning eller ivareta offentlige oppgaver eller hvor stort behovet for eierstyring er. KSI har tidligere gjort disse vurderingene, og vedtatt en modell som interkommunalt samarbeid § 27. Erfaringene siden opprettelsen er gode og organisasjonsformen støtter opp om KSIs mandat og funksjoner, samtidig som eierstyring har blitt ivaretatt. Endringene som følger av ny kommunelov, innebærer at kommunalt oppgavefelleskap er den organisasjonsformen som ligger nærmest interkommunalt samarbeid i den gamle loven.

Ved valg av ny organisasjonsform etter ny kommunelov, må det også gjøres en vurdering av hvorvidt KSI skal være eget rettssubjekt. KSI har siden opprettelsen i 2005 ikke vært det. Styrets myndighet følger av vedtatte vedtekter for KSI. At et oppgavefelleskap er et eget rettssubjekt, innebærer at det har partsevne og dermed kan få rettigheter og pådra seg plikter i henhold til rettsregler. Det vil si at oppgavefelleskapet kan forplikte seg overfor en tredjepart, og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor en tredjepart. Oppgavefelleskapet vil da blant annet kunne ha arbeidsgiveransvar for ansatte. Det vill også fått stor betydning for innkjøp av utstyr, dataprogram, IKT-support mm.

I vurderingen av hvorvidt KSI skal være eget rettssubjekt eller ikke, bør man bygge på en ordning som gir trygghet og forutsigbarhet for KSI og de ansatte samt kontrollutvalgenes behov, og samtidig tilpasses fylkeskommunens og kommunenes behov for eierstyring.

Følgende forhold har betydning i vurdering av om KSI skal være eget rettssubjekt eller ikke:

- Arbeidsgiveransvar
 - ✓ De ansatte i KSI har i dag arbeidsavtaler med Innlandet fylkeskommune. KSI følger Innlandets retningslinjer og betingelser for ansatte, samt Innlandets lønnspolitikk. Styret har vært involvert ved ansettelse av sekretariatsleder.
 - ✓ KSI har kun 1,6 ansatte. Forankring og ansettelse i fylkeskommunen har vært avgjørende for å skape en trygg og solid arbeidsplass for ansatte, samt sørge for et godt stillingsvern. Denne forankringen har vært et fortrinn ved rekruttering og for stabilitet for stillinger hos KSI.
 - ✓ Arbeidsavtaler i fylkeskommunen viste i forbindelse med regionreformen å gi trygghet og forutsigbarhet for KSIs ansatte.
- Økonomi
 - ✓ KSI finansieres via en fordelingsnøkkel som er avtalt mellom deltakerne. Per i dag betaler Innlandet fylkeskommune 70% og de tre kommunene hhv 10 % hver. Det betales kun for faktisk forbruk, og KSI skal ikke oppnå noe bestemt økonomisk resultat.
 - ✓ Fordelingsnøkkel og samarbeidsavtale/vedtekter må inngås på nytt i forbindelse med omorganiseringen/omdanningen.
- Anskaffelser og IKT
 - ✓ KSI veldig liten i forhold til fylkeskommunen. Det har derfor vært en stor fordel at virksomheten har benyttet seg av Innlandets kompetanse innen anskaffelser og IKT, og kan benytte inngåtte rammeavtaler hos fylkeskommunen.
 - ✓ Det er også avtale om egne arkivdeler i fylkeskommunes sak- og arkivsystem.

Anbefalinger

Sekretariatsleder vurderer at kommunalt oppgavefelleskap er en hensiktsmessig organisasjonsform for Kontrollutvalgssekretariatet Innlandet (KSI). Denne organisasjonsformen er relativt lik tidligere organisasjonsform etter gammel kommunelov om §27-samarbeid. KSI er en liten organisasjon med kun 1,6 stillinger. Tilknytningen til fylkeskommunen er avgjørende. For å sikre fremtidig trygghet for de ansatte i KSI også ved evt. ny endring av fylkeskommuner, er det en fordel at ansatte hos KSI fortsatt har arbeidsavtaler i fylkeskommunen. Dette kan best sikres ved at KSI ikke er et eget rettssubjekt. Et argument for å være et eget rettssubjekt kan være at sekretariatet da framstår som mer uavhengig av fylkeskommunen. Det har for øvrig aldri vært tilfeller der fylkeskommunen har overstyrt sekretariatet og det er en omforent forståelse av hverandres roller.

Med dette som bakgrunn, anbefaler sekretariatsleder en prosess for en **omdanning** hvor eksisterende drift og organisering tilpasses organisasjonsformen kommunalt oppgavefelleskap, i motsetning til en **omorganisering** til annen mulig organisasjonsform. Styret vil bli erstattet av et representantskap ved nest valgperiode.

Videre anbefales det at styret gir sekretariatsleder i oppdrag å utarbeide forslag til ny samarbeidsavtale for et kommunalt oppgavefelleskap for KSI til det første styremøtet i 2022. Denne må deretter sendes de respektive kommunestyre og fylkesting og vedtas der, sammen med vedtak om organisasjonsform. Det bør da lages et saksframlegg som kan legges fram for kommunestyrene



og fylkestinget. Når denne er vedtatt av alle som er med i samarbeidet, er det klart for at det velges et representantskap ved neste valg i stedet for et styre. Sekretariatsleder vil ha dialog med fylkesadvokaten i denne utarbeidelsen, da det er en del juridiske ting som må sikres at er på plass.

Sekretariatsleder har som nevnt over forholdt seg til at overgangsreglene legger opp til en omdanning til KO. Andre former er dermed ikke utfyllende beskrevet i saken. Dersom styret ikke synes de ulike organisasjonsformene er godt nok beskrevet i saken, kan det bes om ytterligere utredning i tillegg til forslag til nye vedtekter til det første møtet i 2022.