

Regionale samarbeid – Har politikarane styringa?



Dovre kommune

Har politikarane i Nord-Gudbrandsdalen etablert gode rutinar for styring av dei interkommunale samarbeida?

§ 27 samarbeid

§ 28 samarbeid

Regionrådet

Uformelle samarbeid

Selskap

INNHALD

Samandrag og hovudkonklusjon.....	side 3
Bakgrunn.....	side 6
Målsetting.....	side 7
Metode og kvalitetssikring.....	side 7
Avgrensing.....	side 7
Problemstillingar.....	side 8
Revisjonskriteri.....	side 9
Kommunal organisering.....	side 10
Revisor sine funn, vurderingar og råd.	
Interkommunale samarbeid etter kommunelova (KL) § 27.....	side 21
Interkommunale samarbeid etter kommunelova (KL) § 28.....	side 26
Regionrådet i Nord-Gudbrandsdalen.....	side 29
Uformelle samarbeid (Rådmannsutvalet og 6 k samarbeida).....	side 36
Selskap.....	side 42
Litteraturliste.....	side 44
Høyring.....	side 45

HOVUDKONKLUSJON OG SAMANDRAG

Forvaltningsrevisjonen har vore retta mot kva styringssystem politikarane har etablert ovafor samarbeida (eigarpolitikk). Vi har òg vurdert i kva grad kommunen har utarbeidd konkrete mål og krav til dei (eigarstrategi). Forutan krava i kommunelova til delegering, rekneskap og budsjett har vi undersøkt om kommunen fylgjer tilrådingane som KS eigarforum har satt for at kommunestyret sikrar seg sjølv tilstrekkeleg kompetanse til å styre samarbeida og at det blir utarbeidd tilstrekkeleg dokumentasjon (t.d. eigarskapsmelding) for at kommunen skal ha god styring.

Kontrollutvalet ville ha svar på to problemstillingar:

1. Har kommunen etablert gode rutinar for politisk styring og er det formulert klare krav og målsettingar til dei interkommunale samarbeida?
2. Har kommunane jamleg gjennomgang-resultatoppfølging av samarbeida?

Problemstilling 1

Dovre kommune er med i rundt 38 formaliserte og ei mengd uformelle samarbeid. Mesteparten av samarbeida er skipa i tidlegare valperiodar og lokalisert i Nord-Gudbrandsdalen. Ein føresetnad av utviklinga av det omfattande regionsamarbeidet i Norddalen er skipinga av regiondata. IKT samarbeidet gjorde at kommunalt tilsette i dei seks kommunane kunne finne fram til kvarandre på felles «heimeområde».

Kommunestyret si instruksjonsmynde blir i stor grad borte når ein let samarbeidsstyrer løyse oppgåvene. Likevel sit kommunen attende med det rettslege ansvaret ovanfor sine innbyggjarar. I samarbeidsavtalane finn ein kva oppgåver og kva mynde kommunestyret har delegert til dei.

Dovre kommune har planer om å leggje fram si fyrste eigarskapsmelding i løpet av året.

På bakgrunn av vår gjennomgang rår revisor kommunen til å:

- syte for at det blir utarbeidd ei samla eigarskapsmelding som syner kva selskap og samarbeid kommunen er engasjert i, kva føremål og strategi kommunen har med dei og kva politisk og juridisk styringsgrunnlag det er for dei ulike samarbeidsformane. Vi rår kommunestyret til å bruke denne eigarskapsmeldinga som grunnlag for ei årleg gjennomgang av aktiviteten som er lagt til selskap og samarbeid og at kommunen bruker debatten kring eigarskapsmeldinga som reiskap for å justere kostnad, omfang og kvalitet på samarbeida. Ein slik gjennomgang kan organiserast som eigardag eller liknande.
- etablere eit bevisst forhold til den nye eigarskapsmeldinga som skal bli lagt fram i løpet av året, og saman med administrasjonen revidere den nye styringsreiskapen slik at den har informasjon som er egna til å gje kommunestyret overblikk og grunnlag for overordna styring av selskapa.
- å klargjere kven som har ansvar for pensjoner og tilsette om samarbeidstiltaka blir lagt ned
- syte for at saksframlegg om nye samarbeidstiltak bør innehalde ei vurdering om det skal vere eigarorgan eller ikkje

Regionrådet vart skipa for å ivareta kommunane sitt engasjement på det regionale plan. Regionrådet er eit nav i regionrådssamarbeidet og er saman med dei uformelle samarbeida ofte utgangspunkt for nye samarbeidsområder. Føremålet i samarbeidsavtalen er ambisiøst og vidt og det skal i realiteten mykje til før regionrådet går ut over sine fullmakter. Vår undersøking syner at regionrådet har skjøtta sin

hovudmålsetnad om å fremje interessene til regionen gjennom næringsutvikling, samarbeid mellom kommunane og politisk interessearbeid.

Regionrådet var med som stiftar av Nasjonalparkriket AS utan at saka var lagt fram for kommunestyra i samarbeidskommunane. Interkommunale samarbeid har høve til det om ikkje anna er sagt i samarbeidsavtalen. Midlertidig meiner revisor at framlegg om slik «knoppskyting» er av politisk eller prinsipiell karakter og derfor bør fram som kommunestyresak i samarbeidskommunane. Regionrådet gjekk ut av selskapet før påske i 2014.

Regionrådet har sidan det blei etablert ikkje brukt dei kommunale rekneskapsprinsippa. Budsjettforslaget frå regionkontoret syner berre ein liten del av den aktiviteten regionrådet finansierer. Revisor rår kommunen til at

- kommunestyret har ein årleg gjennomgang av sin strategi i regionsamarbeidet
- den gjer framlegg om at regionrådet budsjetterer og fører rekneskap etter kommunale rekneskapsprinsipp
- samarbeidsavtalene kommunen inngår eller oppdaterer, inneheld eit punkt om at kommunestyret sjølv skal handsame saker kor samarbeida etablerer nye samarbeidsordningar, slik at kommunen er medveten om knoppskyting av samarbeid eller selskap

Fagfolk og tenesteleiarar deltek i dag i uformelle samarbeid mellom Norddalskommunane innanfor nesten alle sentrale tenesteområder. Dei uformelle samarbeida rapporterer i stor grad til rådmannsutvalet, som òg er eit uformelt samarbeid.

Undersøkinga tyder på at det er mindre kjennskap til dei uformelle samarbeida. Regionsjefen og administrasjonssjefane i Norddalskommunane er medlem av rådmannsutvalet. Rådmannsutvalet er overordna «organ» for dei uformelle fagsamarbeida mellom kommunane i Norddalen. Revisor rår kommunen til:

- å synleggjere eksistensen av dei uformelle samarbeida i eigarskapsmeldinga, delegeringsreglement eller organisasjonskart
- at rådmannsutvala utformer ei samarbeidsavtale med føremål og vedteker som kommunane vedtek
- å gjere framlegg om at møtedokument frå rådmannsutvalet blir lagt ut på heimesida til regionkontoret.
- å gjere framlegg om at rådmannsutvalet i hovudsak fylgjer sakshandsamingsreglane i kommunelova
- å gjere framlegg om at samarbeidsavtalen til regionrådet inneheld opplysningar om rolla regionsjefen har i rådmannsutvalet
- å avklare med ordførar og administrasjonssjef om kommunestyret ynskjer ei saksutgreiing om nye samarbeidstiltak før saka blir gjennomarbeidd i regionrådssfæra.

Til sist i rapporten er det eit eige avsnitt om selskapa. Kommunen er med i ulike selskapsformer og vi rår der òg til at kommunen innarbeider opplysningane om selskapa i den tilrådde eigarskapsmeldinga.

Problemstilling 2

Kommunen inviterer innimellom leiarar for samarbeid eller selskap for å orientere om verksemda. Kommunen vedtek budsjett og rekneskap for samarbeid det er hovudkontorkommune for, men har i liten grad formaliserte rutinar for å fylgje opp samarbeida. Revisor rår kommunen til å

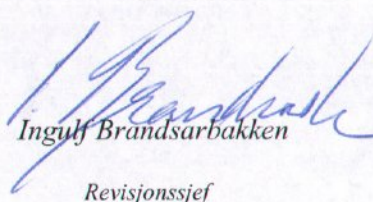
- utarbeide ei felles rapporteringsmal i samarbeid med Norddalskommunane og innarbeide opplysningane frå den i eigarskapsmeldinga
- gjere framlegg om at det skal vedta endeleg og fullstendig rekneskap for dei største samarbeida i Nord-Gudbrandsdalen

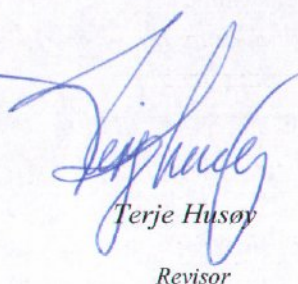
Kommunen har ikkje noko fast rutine for å gå gjennom resultatata til regionrådet. Regionrådet sitt årsrekneskap gjev ikkje fullstendig informasjon om aktiviteten i regionrådet slik kommunelova krev. Regionsjefen er stundom invitert for å orientere om regionsamarbeidet. Regionrådet utarbeider ei fyldig årsmelding som informerer om aktiviteten deira. Revisor meiner det bør kome klarare fram kva som er pliktig informasjon etter kommunelova og kva som er anna informasjon. Revisor rår kommunen til å

- innarbeide nøkkeltal frå regionrådet i ei samla eigarskapsmelding for kommunen og årleg ha debatt om resultatata
- invitere regionsjefen jamleg, for å orientere kommunestyret om aktiviteten i regionrådet
- gjere framlegg om at regionrådet budsjetterer og rekneskapsfører bruk av fond etter kommunale rekneskapsreglar
- gjere framlegg om at regionrådet gjev opplysningar i noter og årsmelding etter god kommunal rekneskapsskikk

Som eit resultat av revisjonsprosessen har Regionrådet for fyrste gong avlagt rekneskapen for året 2013 delvis etter kommunale rekneskapsprinsipp. Denne rekneskapen blei lagt fram og vedteke på møte 11. april, men vi har ikkje undersøkt om rekneskapen er avlagt etter våre tilrådingar.

Vår forvaltningsrevisjon har etter høva eit stort avsnitt kor reglane for korleis kommunestyret delegerer si mynde er gjennomgått. Vi har tatt med eit slikt avsnitt da nasjonale undersøkingar tyder på at det generelt er liten kunnskap for korleis mynde og makt er delegert frå kommunestyret til dei interkommunale samarbeida. Rapporten er delt inn i fem områder; § 27 samarbeid, § 28 samarbeid, regionrådet, uformelle samarbeid og selskap. Ein finn meir detaljerte funn, vurderingar og tilrådingar under kvar av desse avsnitta.


Ingulf Brandsarbakken
Revisjonssjef


Terje Husøy
Revisor

1 BAKGRUNN OG FORANKRING

1.1 Bestillinga

Forvaltningsrevisjon er ei lovbestemt og systematisk vurdering av kommunal forvaltning som skal bidra til riktig og effektiv bruk av offentlege midlar, slik at innbyggjarane kan få tillit til kommunen.

I «Overordna analyse» kartla kontrollutvalet i 2012 områder innanfor kommunane si verksemd dei meinte var utsett for risiko. På bakgrunn av dei vurderingane vedtok kommunestyret «Plan for forvaltningsrevisjon» kor regionale samarbeid er eit av prosjekta. Kontrollutvalet bestilte i sak 6/13 ein forvaltningsrevisjon av Nord-Gudbrandsdal Kommunerevisjon med tittelen «Regionale samarbeid i Nord-Gudbrandsdalen – har politikarane styringa?»

Norddalskommunane har eit omfattande samarbeid og kontrollutvalet var spesielt opptatt av utfordringane med omsyn til politisk og administrativ styring, innsynet politikarane har og rapporteringa mellom samarbeida og kommunane. Kommunerevisjonen har gjennomført ein tilsvarande forvaltningsrevisjon i kvar av dei seks Norddalskommunane.

1.2 Bakgrunn

Vårt lokaldemokrati er tufta på at dei folkevalde i kommunen vi bur i har styring og kontroll med våre felles verdiar. Dei folkevalde har fått denne mynda gjennom val og makta deira er fyrst og fremst heimla i kommunelova.

Ein føresetnad for heilskapleg styring av våre felles ressursar, er at dei folkevalde har god oversikt over den samla verksemda til kommunen. Etter kvart som tida har gått har kommunane inngått stadig nye samarbeid - medan medlemmane i kommunestyra har blitt skifta ut. Det er derfor forståeleg at undersøkingar tyder på at folkevalde har dårleg oversikt over kva oppgåver kommunen har overført til interkommunale samarbeid¹. Samstundes opplyser administrasjonssjefane i kommunane at dei har betre oversikt over samarbeida til kommunen enn politikarane². Det er ein tankekross at informasjon og oversikt er skeivdelt mellom politikarar og administrasjon på eit så viktig politikkområde.

Mykje brukte argument for interkommunale samarbeid er føremon ved stordrift, betre kvalitet på oppgåvene kommunane utfører og lettare tilgang på kvalifisert arbeidskraft. På den annan side gjev dei folkevalde i kommunen frå seg makt og kontroll til samarbeida - noko som inneber eit styringstap³. I denne undersøkinga er det eit ynskje frå kontrollutvalet at vi skal kontrollere i kva grad kommunestyret har styring på dei interkommunale samarbeida Dovre deltek i. Dei vil spesielt at vi skulle sjå kva på kva rutinar Dovre hadde etablert for å styre samarbeida, om samarbeida hadde klare mål å jobbe mot og om kommunen får rapporter om korleis det går med samarbeida.

¹ Econ rapport 2006-057 (laga på oppdrag for Kommunenes Sentralforbund (KS), Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. Tilgjengeleg på heimesida til Kommunal og Regionaldepartementet. Side 4 «Flertallet av politikarane meiner de ikke har tilstrekkelig oversikt over samarbeid deres egen kommune er involvert i.»

² Econ rapport 2006-057 (På oppdrag frå KS), Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. Side 5: «Rådmennene opplever å ha større kunnskap og sterkere innflytelse enn politikarane».

³ Vibeke Resch-Knudsen. Kommunalt eierkskap – roller, styring og strategi (2011) side 27: «...samarbeid innebærer at kommunen gir fra seg kontroll, og at beslutningsmyndigheten blir flyttet fra de folkevalgte organene til andre organer. Dette kan for de folkevalgte anses som styringstap.», Kommuneforlaget.

2 MÅLSETTING

Hovudmålsettinga med prosjektet er å undersøke om kommunen har etablert trygge styringssystem for dei interkommunale samarbeida (eigarpolitikk). Vi vil òg undersøke i kva grad kommunane har utarbeidd konkrete mål og krav til samarbeida (eigarstrategi)⁴.

3 METODE OG KVALITETSSIKRING

Revisjonsprosjektet er lagt opp etter Noregs Kommunerevisorforbund (NKRF) standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001. Standarden gjev mellom anna normer og rettleiing for korleis revisjonen skal planleggjast, gjennomførast og rapporterast.

Vi har lagt undersøkinga opp etter ei juridisk tilnærming. Det vil seie at vi har vurdert kva lovar, rettleiingar og avtaler som gjeld for styring og kontroll av dei interkommunale samarbeida. Vi har brukt ulike metodar for å få svar på problemstillingane i prosjektet: Spørjeskjema, statistisk analyse, rekneskapsanalyse, dokumentanalyse og samtaleintervju.

3.2 Kvalitetssikring

I samband med samtaleintervjua med ordførar og administrasjonssjef utarbeidde vi spørjeskjema slik at dei som skulle svare var best mogleg budd. Svara er verifisert i etterkant av intervjua (kvalitativ tilnærming). Vi har sidan presentert prosjektet for kommunen og innarbeidd nokon av attendemeldingane, før prosjektet har blitt sendt til høyring i kommunen. Vi har òg hatt ein slik framgangsmåte/kvalitetssikring mot regionrådet - og regionsjefen sitt høyringssvar er lagt med i rapporten i tillegg til høyringssvaret frå administrasjonssjefen.

Arbeidet til Nord-Gudbrandsdal kommunerevisjon er underlagt Norges kommunerevisorforbund sin obligatorisk kvalitetskontroll.

4 AVGRENSING

Når ein legg verksemd til eigne styrer lettar det behovet for detaljert kontroll. Kommunestyret sit likevel att med hovudansvaret. Vårt prosjekt er avgrensa til å sjå på kva overordna styringssystem kommunen har etablert for å ivareta ansvaret sitt for dei interkommunale samarbeida.

Interkommunale samarbeid er stundom ikkje formalisert, eller dei kan vere heimla innanfor kommuneloven som §§ 27 eller 28 samarbeid, eller etablert som verksemder etter til dømes aksjelova og stundom organisert som heilt sjølvstendige einingar som stiftingar. Dette prosjektet er avgrensa til å gjelde den overordna styringa av interkommunale samarbeid organisert etter KL §§ 27 og 28.

I avslutninga av rapporten har vi likevel tatt med ei kort framstilling av kva overordna styringssystem kommunestyret har i høve til selskapa. Dette er gjort ut frå eit ynskje om å gje ei mest mogleg samla framstilling av eigarpolitikken og eigarstrategien til kommunen. Så får det bli opp til kontrollutvalet å vurdere om dei likevel vil bestille ein eigen forvaltningsrevisjon av selskapa, eller kor vidt denne korte gjennomgangen er tilstrekkeleg.

Dovre kommune deltek i nasjonale samarbeid mellom dei fleste kommunane i Noreg (t.d. Kommunenes Sentralforbund eller Landssamanslutninga for vasskraftkommunar), i samarbeid på fylkesnivå (t.d. Gudbrandsdal krisesenter) og i samarbeid med ein, fleire eller alle kommunane i

⁴Definisjon på eigarskapspolitikk er henta frå Brandtzæg et al(2008), Eierskap. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene side 86: «Med eierskapspolitikk forstår vi her de overordnede premisser som kommunen legger til grunn for forvaltningen av sine selskaper og eierandeler. Dette innebærer med andre ord kva slags systemer, retningslinjer og rutiner kommunen skal ha for utøvelse av sitt eierskap.»... « Eierstrategiene vil utgjøre de prioriteringer og tiltakskommunen har overfor ulike selskaper for å sikre at selskapet ivaretar de målsetninger som eierne har satt.»

Norrdalen. Dovre har mestparten av samarbeida lokalisert mot dei seks Norddalskommunane og det er desse samarbeida vi her definerer som regionale samarbeid.

I den fyrste samarbeidsavtalen for regionrådet (vedteke 1994) fekk rådet i oppgåve å ivareta kommunane sitt engasjement på det regionale plan. Regionrådet skulle samordne og effektivisere dei interkommunale samarbeida i Norddalen og fremme regionale utfordringar ovanfor fylket og stat. Utan at det vart satt opp som eigen problemstilling, meinte kontrollutvalet at vi skulle vurdere spesielt styrings- og rapporteringsrutinane mot regionrådet. Grunnen var den rolla regionrådet har som nav for kommunalt samarbeid i Nord-Gudbrandsdalen og at organet etter mange si meining har fått stadig større makt og tyding. Regionrådet er derfor satt opp som eige avsnitt.

I løpet av undersøkinga såg vi at det var umogleg å lage ei samla framstilling av regionsamarbeidet utan å forklare og dei uformelle samarbeida som er etablert. Vi har derfor teke med eit avsnitt kor vi har sett på rolla til rådmannsutvalet og 6 k samarbeida.

Tidsmessig er prosjektet i utgangspunktet avgrensa til rekneskapsåret 2012.

4.1 Praktisk gjennomføring

Vi presenterte prosjektplan for KU 21. februar 2013. Grunna andre oppgåver (rekneskapsrevisjon) tok vi ikkje til på arbeidet før etter sommarferien. Vi har gjennomført oppstartsmøte og samtaleintervju i perioden november til februar 2014. I same tidsrom er det laga rapporter og gjennomført intervju i dei fem andre kommunane i regionsamarbeidet.

Vi har teke utgangspunkt i kva krav lov og rettleiingar sett til kommunestyret si styring. Vi har intervjuet ordførar og administrasjonssjef og henta inn sentrale styringsdokument og ut frå dette materialet vurdert om kommunen har gode rutinar for overordna styring av samarbeida.

5 PROBLEMSTILLINGAR

Kontrollutvalet i Dovre ynskjer at vi skal sjå på fylgjande problemstillingar:

- Har kommunen etablert gode rutinar for politisk styring og er det formulert klare krav og målsettingar til dei interkommunale samarbeida?
- Har kommunane jamleg gjennomgang-resultatoppfølging av samarbeida?

Problemstillingane heng tett i hop. Vi vurderer korleis kommunane handterer desse problema i seks ulike avsnitt. Dovre kommune har ikkje etablert kommunale føretak.

- Interkommunale samarbeid etter KL § 27
- Interkommunale samarbeid etter KL § 28
- Regionrådet
- Uformelle samarbeid
- Selskap

5 REVISJONSKRITERI

Revisjonskriteri er det regelverket vi meiner gjeld for dei problemstillingane vi skal undersøke. Dei kan hentast frå lovverk, politiske vedtak og føringar, administrative retningsliner ol. Regelverket blir vurdert mot dei funna vi har gjort, og er grunnlaget for våre analyser, vurderingar og tilrådingar.

Prosjektet er såpass omfattande og hovudføremålet er at kommunen skal lære og bli betre på å styre samarbeida. Kommunestyret har ansvar for å etablere gode styringsrutinar. Vi har derfor laga ei eigen innleiing til prosjektet kor vi har utgreidd nærare om kva lover og krav som gjeld for kommunestyret til dei interkommunale samarbeida. Innleiing gjev ei generell framstilling av kva lover og krav

kommunestyret må ta omsyn til når dei delegerer makta si til samarbeidsstyre utanfor Dovre kommune.

I dette prosjektet har vi funne det naturleg å nytte fylgjande kriterium:

Frå kommunen:

- Delegasjonsreglement
- Eigarskapsmeldingar
- Budsjett, rekneskap og årsmelding for kommunen og samarbeida
- Samarbeidsavtaler og vedtekter for samarbeida
- Kommunen sine rutinar for å fylgje opp samarbeida

Lov og forskriftskrav

- Kommunelova
- Forskrift om årsbudsjett (for kommunar og fylkeskommunar) §§ 1 og 13. Forskrift om årsbudsjett og forskrift om årsrekneskap inneheld særskilte reglar for kva informasjon om samarbeida kommunen si administrasjon må utarbeide i samband med kommunen sitt årsbudsjett og årsrekneskap.
- Forskrift om årsrekneskap og årsmelding (for kommunar og fylkeskommunar) §§ 1 og 12
- Forskrift om rapportering frå interkommunale selskap og kommunale og fylkeskommunale føretak som driv næringsverksemd
- Aksjelova, lov om interkommunale verksemd, stiftelseslova

Andre retningsliner

- Rammeverket for intern kontroll utarbeidd av COSO «Intern kontroll – et integrert rammeverk» og «Helhetlig risikostyring-et integrert rammeverk»
- Norsk anbefaling for eierstyring og selskapsledelse, NUES 23. oktober 2012
- «Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak» utarbeidd av KS eigarforum

COSO rammeverket og norsk anbefaling for eigarstyring og selskapsleiing ligg til grunn for KS Eigarforum sine tilrådingar om eigarskapen til kommunane.

Beste praksis

Kva type styring kommunestyret bør ha ovanfor samarbeida er ikkje klart regulert i lov. I møter med ordførarar og administrasjonssjefane i alle kommunane i regionsamarbeidet, og i samtaler med regionrådsadministrasjonen, meiner vi at vi har danna oss ei oppfatning over kva retningsliner som er fornuftig å få etablert som alminnelege styringsprinsipp. Vi har òg vurdert problemstillingane opp mot ein slik beste praksis.

6 INNLEIING – KOMMUNEN SI ORGANISERING (nærare om revisjonskriteria)

I denne rapporten undersøker vi korleis kommunestyret har organisert den politiske styringa av dei interkommunale samarbeida. Det lovmessige utgangspunktet er kommunelova og vi innleiar her med ein generell oversikt over korleis kommunestyret kan delegera makta si og kva grenser kommunen har for si organisering.

Historikk kommunelova

Håkon den gode innførte leidangen som vern mot herjingar og delte den inn i 270 «skipreider» i år 955. Denne administrative ordninga er opphavet til kommuneinndelinga. Inndelinga i skipreider blei endra til tinglag og fogderi under det danske eineveldet (1660-1814). Danskekongen utøvde si mynde gjennom fogdane (fut).

I 1814 fekk vi demokratisk riksstyre med Storting som vedtok lokalt demokrati med formannskapslovene i 1837. Dei er forløparane for kommunelova. Kommunegrensar, samanslåingar eller deling av kommunane er ikkje regulert i kommunelova men i den såkalla «inndelingslova».

Fylkesinndelinga har sitt opphav i høvdingstyret i vikingtida kor lendmenn fekk eit område i landet av kongen. Lendmannen vart erstatta av sysselmann under Kong Sverre (1151-1202). Frå 1308 vart landet delt i len og så amt frå einevoldstida (1660-1814). Ordninga vart demokratisert med innføringa av amtsformannskapet i 1838. Det vart valt av ordførarane frå kvart kommune i amtet. Amta vart erstatta av fylkeskommunen i 1918 og vart leia av fylkesmannen fram til 1976. Frå 1976 blei det direkte val til fylkestinget, og fylkeskommunen fekk si nåverande organisering.

Frå og med 1993 vart det innført felles lov for kommunar og fylkeskommunar og det er den lova som no gjeld og som set retningslinene for korleis kommunen skal organisere det kommunale sjølvstyret.

Kommunen i dag

Noreg er einskapleg styrt med konge og Storting som utgangspunkt og følgjeleg må lokalt sjølvstyre fungere innanfor rammene av nasjonale mål. Dei 428 kommunane i Noreg skal stort sett arbeide med dei same oppgåvene og sysselsett 19,3 % av arbeidsstyrken som fyller fire store roller; tenesteytar, demokratisk arena, samfunnsutviklar og kommunen som myndigheitsutøvar.

Løyvingane kommunen har tilgjengeleg for å løyse oppgåvene er fordelt etter kostnadsbehov, men skatteinntektene blir berre delvis utjamna og gjev store inntektsskilnader. Inntektsskilnader er den viktigaste forklaring på skilnader i tenestetilbodet mellom kommunar.⁵

Kommunane har stor grad av organisasjonsfridom. I hovudsak kan dei velje å organisere si verksemd innanfor regelverket til kommunelova som institusjonar, etatar, kommunale føretak, interkommunale samarbeid og IKS - eller dei kan organisere verksemda si etter privatrettslege lovar som aksjeselskap, samvirkeføretak eller stiftingar. I denne gjennomgangen vil vi ikkje gå inn på kommunal verksemd som er privatrettsleg organisert, men gje ei oversikt over styringsprinsippa som ligg innanfor kommunelova.

Likevel kan kommunen si rolle som offentleg myndigheitsutøvar i store trekk berre bli utøvd gjennom organ som er heimla i kommuneloven. Vedtak må vere heimla i lov (legalitetsprinsippet), fylgje kommunelovens krav til handsaming, forvaltningslov og offentleglov, slik at kvar innbyggjar er sikra eit godt rettsvern. Vi vil derfor fyrst gje ei oversikt over korleis kommunen kan organisere si verksemd med utgangspunkt i kommunelova.

⁵ Jf. Meld.st.12 (2011-2012) «Stat og kommune. Styring og Samspel.» side 5 og 25.

6.1 Kommunal organisering etter kommunelova – lovpålagte organ

6.1.1 Delegering

Staten, fylkeskommunen og kommunen blir ofte omtala som dei tre forvaltningsnivå i Noreg. Kommunane i Noreg har sjølvråderett, men må fylgje regelverket i kommunelova. Føremålet med lova er å leggje høva til rette for eit rasjonelt og effektivt folkestyre⁶.

Kommunestyret kan delegerer mynde til andre⁷, som igjen kan delegerer ho om ikkje anna er bestemt av kommunestyret. Kommunestyret eller det organet i kommunen som har fått delegert mynda, kan likevel heile tida ta mynda attende, krevje rapporter, gjere om vedtak eller gje instruksjonar om korleis ting skal gjerast⁸.

Etter som tida går og kommunestyra blir skifta kan politikarane lett få liten kjennskap til korleis makta er delegert i kommunen. Det vart derfor ved dette valet innført ei plikt for kommunane til å vedta eit reglement med oversikt for kven som har fått mynde av kommunestyret (t.d. delegasjonsreglement, innstillingsreglement og økonomireglement) seinast året etter at det er konstituert⁹.

Kommunestyret skal og vedta kven som skal ha rett til å kome med forslag til kommunestyret, såkalla innstillingsrett. Årsaka til at dette frå 2012 er understreka i kommunelova, er i fylgje lokaldemokratimeldinga at det er ein fare for at tradisjonen med at administrasjonen innstiller i mange saker «botnar i ei misoppfatning om at administrasjonen har automatisk rett til å innstilla i alle typar saker.¹⁰»

I førearbeida har lovgjevar understreka tydinga av at kommunerepresentantane skal ha ei bevisst haldning til kva avgjerder dei vil fatte sjølv og kva avgjerder dei vil gje andre mynde til å fatte på vegne av dei. Lova synleggjer no enda klarere det styringsansvar det einskilde kommunestyret har.

Det er viktig å ha kjennskap til bruken av omgrepet «prinsipielt vedtak». Avgjersler av «ikkje prinsipiell karakter» kan i kommuneloven vere delegert til mellom andre ordførar, administrasjonssjef eller komité. Det er graden av alvor ut frå kommunestørrelse, karakter og konsekvens av vedtaket og tidlegare praksis som avgjer om saka er prinsipiell. Kommunestyret bør nytte høvet til å definere omgrepet når dei vedtek delegasjonsreglementet.¹¹

Med heimel i kommuneloven kan kommunestyret delegerer makta si til:

- formannskapet
- ordføraren
- andre folkevalde organ
- Makt som staten i særlov har delegert vekk frå kommunestyret til obligatoriske organ og stillingar i kommunen.
- Administrasjonssjefen.

6.1.2 Kommunestyret § 6

Kommunestyret har i utgangspunktet all politisk mynde¹² og det endelege ansvaret for kommunen si

⁶ KL § 1

⁷ KL § 6 2. setning

⁸ Jf. KL § 76 og forvaltningsloven § 35 1.setning

⁹ Jf. KL § 39 2. punkt

¹⁰ Stortingsmelding nr. 33 (2007 – 2008) kapittel 7 «Eit sterkt lokaldemokrati»

¹¹ Jf. kommunelovutgreiinga NOU 1990:13 s.370

¹² KL § 6

verksemd. Ein så kompleks organisasjon som ein kommune ville vere bortimot umogleg å styre utan at kommunestyret kunne gje andre makt til å fatte vedtak på deira vegne. Det kallas delegasjon.

Det er kommunestyret si oppgåve å kontrollere at administrasjonen i kommunen fylgjer lover og regler¹³, gjennomfører vedtaka og har en effektiv tenesteproduksjon. Kontrollutvalet utfører denne oppgåva på vegne av kommunestyret og rapporterer sine funn til kommunestyret¹⁴.

6.1.3 *Formannskapet § 8*

Kommunestyret vel sjølv formannskap som er det einaste organet i kommunen kor medlemmane må kome frå kommunestyret. Formannskapa er lovpålagt å handsame forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Kommunestyret gjer endeleg vedtak òg i desse sakene. Formannskapet si mynde utover dette må vere delegert av kommunestyret og skal kome fram av delegasjonsreglementet¹⁵. Det er opna for ein vid rett til å delegere saker til formannskapet og det er til dømes ikkje delegasjonssperre mot prinsipielle vedtak.

6.1.4 *Ordføraren § 9*

Ordføraren skal leie kommunestyre- og formannskapsmøtet og har retten til å sette opp sakslista¹⁶ til desse møta. Ordførar kan òg gis som oppgåve å førebu saker for kommunestyret¹⁷ og har møte og talerett i alle andre kommunale organ. Han/ho er kommunen sin rettslege representant sjølv om han/ho ikkje kan gå til sak utan at kommunestyret har vedteke det. Kommunestyret kan delegere ordføraren mynde til å fatte vedtak i enkeltsaker eller saker som ikkje er prinsipielle¹⁸.

Skal kommunestyret ha effektiv styring av kommunen er det viktig med ein ordførar som tek ei sentral rolle i arbeidet med å få til ei konstruktiv samhandling mellom dei folkevalde og administrasjonen. Eit slikt samarbeid er sentral for at kommunestyret skal ha gjennomføringskraft for sin politikk.

6.1.5 *Partssamansette utval – Administrasjonsutval § 25*

Kommunen har plikt til å opprette administrasjonsutval for å handsame saker som gjeld høvet mellom kommunen som arbeidsgjevar og dei tilsette.¹⁹ Arbeidsområdet for eit slikt organ er det opp til kommunestyret å fastsette i nærare reglement etter ei eventuell drøfting med arbeidsorganisasjonane. Likevel må området som minimum innehalde «overordna retningslinjer for kommunal personalpolitikk» (jf. Hovudavtala 2002-2005).²⁰ Tilsettingssaker, endringar av stillingar, reglement, personalpolitiske retningslinjer er døme på saker som utvalet kan handsame.

6.1.6 *Kontrollutvalet § 77*

I fyrste rekke er kontrollutvalet eit spesialorgan som på vegne av kommunestyret skal syte for at det er ei fast og tilfredstillande kontroll- og tilsynsordning av administrasjonen og heile den kommunale forvaltninga. Derunder kommunale føretak, interkommunale samarbeid og kommunalt eigde selskap (selskapskontroll). Kontrollutvalets saksområde er vidt og dei kan ta opp alle saker som har med den kommunale verksemda å gjere, så lenge det høyrer under emnet kontroll og tilsyn. Kontrollutvalet har

¹³ Jf. KL § 76 «Kommunestyret og fylkestinget har det øverste tilsyn med den kommunale og fylkeskommunale forvaltning».

¹⁴ Jf. KL § 77

¹⁵ KL § 8 3.punkt

¹⁶ Jf. KL § 9 3.punkt og KL § 32 2.punkt 2 «Lederen av folkevalgt organ setter opp sakliste...»

¹⁷ Jf. Utgreiinga til kommunelovutvalet. NOU 1990:13. «Den nye kommune- og fylkeskommunelova vil ikkje vere til hinder for at ordførar/fylkesordførar kan gis som oppgåve å førebu saker for kommunestyret/fylkestinget eller andre folkevalde organ. Utvalet ser det ikkje påkravd å lovsette det uttrykkelig.»

¹⁸ KL § 9 5. punkt

¹⁹ KL § 25. 1. punkt

²⁰ Jf. Bernt Frydenberg, Kommunalrett – regelverk og praksis side 56: «Kommunene er forpliktet av HA. Den siterte bestemmelsen innebærer dermed minstekravet til innholdet i medbestemmelsesretten.»

krav på tilstrekkeleg sekretærbistand som skal ha ei uavhengig stilling i høve til administrasjonssjef²¹ og revisor.

6.1.7 Administrasjonssjef – Kommunal administrasjon - §§ 22-25

Kommunane må ha tilsett administrasjonssjef som er den øvste leiaren av kommunen sin administrasjon²² og som har ansvar for at dei politiske vedtaka blir satt i verk²³. Kommunestyret skal trekke opp mål, rammer og retningslinene for verksemda mens administrasjonssjefen får iversettings- og resultatansvaret²⁴. Folkevalde organ kan ikkje vedta at bestemte personer i administrasjonen skal handsame ei sak. Skal kommunen fungere som eit einskapleg system er det naudsynst med klåre kommandoliner og klåre ansvarstilhøve. «All delegasjon skal skje til administrasjonssjefen som avgjer om og i kva utstrekning mynda skal delegerast vidare internt i administrasjonen» (kommunelovproposisjonen side 90).

Administrasjonssjefen har ansvar for at den kommunale forvaltninga blir drevet i tråd med lov og reglar og at tenestemannsapparatet til ein kvar tid fungerer føremålstenleg. Administrasjonssjefen har møte og talerett i alle kommunale organ med unntak av kontrollutvalet. Det er vid delegasjonsrett for saker som ikkje er prinsipielle frå kommunestyret til administrasjonssjefen. Det same gjeld for personalsaker, men den retten er avgrensa mot mynda administrasjonsutvalet har.

Kommunestyret avgjer ved delegasjon og praksis kva posisjon og kompetanse administrasjonssjefen skal ha²⁵. Administrasjonssjefen skal uansett syte for at sakene politkarane skal handsame er godt utgreidd. Retten til å innstille i saker er verdfull. Det har vore ei misoppfatning at administrasjonssjefen har innstillingsrett. Denne mynda er det opp til kommunestyret å delegere. Dette er no understreka i eigen lov frå 2012²⁶.

6.1.8 Delegering etter særlov

Obligatorisk er eldreråd²⁷, råd (eller representasjonsordning) for menneskje med nedsett funksjonsevne²⁸, valstyre og stemmestyre²⁹. Kommunen har plikt etter særlov til m.a. å organisere kommunal helse og omsorgsteneste, barnevern, sosialteneste³⁰ og brannvern.

²¹ Jf. Kontrollutvalforskrifta § 20 siste ledd

²² § 23 1.punkt

²³ Ot.prp.nr.42 side 90 andre spalte: «Departementet er enig med lovutvalget i at administrasjonens – administrasjonssjefens - hovedoppgaver bør være saksforberedelse og iverksetting av vedtak.»

²⁴ Ot.prp.nr.42 side 90 fyrste spalte

²⁵ KL § 23 4. punkt

²⁶ KL § 39 2. punkt og Ot.prp. nr. 42 kommunelovproposisjonen (1991-1992) side 90 fyrste spalte: «Etter lovutvalgets forslag er det opp til kommunestyret å fastsette nærmere hva administrasjonssjefens funksjoner skal bestå i, herunder om administrasjonssjefen skal innstille i saker som legges fram for kommunestyret eller om de ønsker at et politiske organ skal ha denne funksjonen. Dette følger av kommunestyrets posisjon som øverste organ i kommunen og departementet er enig med lovutvalget i at det rettslig sett ikke er nødvendig at dette sies uttrykkelig i loven»

²⁷ Jf. eldrerådslova § 1. første setning

²⁸ Jf. lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneskje med nedsett funksjonsevne m.m. § 2.

²⁹ Jf. vallova § 4-1 og § 4-2.

³⁰ Jf. Helse- og omsorgstenestelova § 3-1, barnevernslova § 2-1, sosialtenestelova §2-1, lov om brannvern § 9

6.2 Kommunal organisering etter kommunelova – Ikkje lovpålagte organ:

6.2.1 Klagenemnd – Forvaltningslova § 28 / KL § 10

Folk kan klage på kommunale avgjerder som gjeld rettar og plikter for gjevne personar³¹. Forvaltningslova gjeld i prinsippet for all kommunal verksemd, både administrasjon og folkevalde organ.

Kommunestyret kan sjølv handsame alle klager, eller dei kan delegere handsaminga til formannskapet eller særskild-(e) klagenemnd-(er)³². Gjeld klaga eit vedtak gjort av kommunestyret vil fylkesmannen vere klageinstans³³. Ordning med særskilt klagenemnd-(er) er mykje brukt. Ei slik nemnd vil da vere organisert som eit fast utval og reglane for slike utval vil gjelde.

Blir ei klage avvist av klagenemnda og klagaren framleis har klagerett skal fylkesmannen handsame klaga (sjå forvaltningslova (FL) § 28 3. avsnitt).

6.2.2 Faste utval og komitear § 10

Faste utval er permanente nemnder som er delegert ansvar for å førebu saker, vedta innstilling eller gjere vedtak innanfor eit saksområde fastsatt av kommunestyret.³⁴ Kommunestyret kan velje medlemmar frå alle som er valbare³⁵ til kommunestyret og det er kommunestyret som peiker ut leiar og nestleiar.

Eit utval kan delegere saker til andre utval satt ned av kommunestyret om det ikkje har gjort vedtak om det motsette. Utvalet kan òg delegere mynde for leiar eller eit arbeidsutval til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikkje er av prinsipiell natur.

Slike utval kan sette ned ein komité er for å handsame ei bestemt sak (t.d. byggekomité). For komitear er det ikkje same plikt til å ta i mot val og dei kan berre få delegert mynde til å fatte avgjersler som har direkte tilknytning til komiteen oppdrag.³⁶

Sjølv om kommunestyret kan omorganisere, trekke delegasjonsfullmakter attende og leggje ned utval etter sitt eige ynskje³⁷, vil dei ikkje ha rett til å skifte ut ein bestemt representant. Medlemmene vil normalt vere vald for heile valperioden eller til kommunestyret bestemmer at det skal vere eit fullstendig nyval.

6.2.3 Kommunestyrekomitear § 10a

Kommunestyret kan sjølv skipe komitear som skal førebu saker innanfor eit område.³⁸ Ein slik organisering kan innebere sterkare politisk medverknad ved at mynda til å innstille blir flytta frå administrasjonen til politikarane og kan erstatte den tradisjonelle inndelinga i hovedutval. Kommunestyret må velje komitémedlemmane med leiar og nestleiar blant sine representantar (såkalla

³¹ Jf. forvaltningslova (FL) § 28 1. setning

³² Jf. FL § 28 2.setning

³³ Jf. § 28 3.setning

³⁴ Jf. KL § 10 2.punkt

³⁵ Jf. KL § 14 1.punkt bokstav a

³⁶ Jf. KL § 10 5.punkt

³⁷ Jf. KL § 10 punkt 6 «Kommunestyret og fylkestinget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge faste utvalg og komiteer. En komité kan også omorganiseres eller nedlegges av det organ som har fått myndighet til å opprette vedkommende komité.»

³⁸ Jf. KL § 10a 1.punkt

gjennomgåande representasjon)³⁹. Ein slik organisasjon av kommunestyret sitt arbeid krev at alle representantane er med i ein komité.

Kommunestyrekomiteen kan opprette eit arbeidsutval som får i oppgåve å arbeide med enkeltsaker eller ei bestemt type saker. Eit slikt utval vil ikkje ha innstillingsrett til kommunestyret. Den retten vil framleis ligge til komiteen som skipa arbeidsutvalet.⁴⁰

6.2.4 *Styre for institusjon § 11*

Institusjon er i vår samanheng verksemd som gjev velferd eller tenestetilbod til innbyggjarane utan å ha økonomisk vinst som føremål⁴¹. Det kan til dømes vere skuler, barnehagar eller sjukeheim. Drift og organisering av ein slik institusjon kan vere delegert til rådmannen slik som ein kommunal etat utan krav til eige styre. Rådmannen har da på «vanleg måte» mynde innanfor rådmannsfullmakta, altså saker som ikkje er prinsipielle.

Kommunestyret kan òg opprette eige styre til å ta hand om driftsleiinga av verksemda. Om kommunestyret vil kan dei velje styret sjølv, eller delegere mynda til å peike ut medlemmane til rådmannen, dei tilsette, eller brukarane av institusjonen⁴².

Eit slikt styre har mynde til å ta avgjersler i saker som har med drift og organisering av sjølve institusjonen⁴³. Kommunestyret kan fastsette reglement og instruksar for å klargjere kva saker styret kan handsame. Ei slik fullmakt kan vere mynde til å opprette og leggje ned stillingar, gjennomføre konkrete låneopptak, stille konkrete garantiar og i visse høve gjere enkeltvedtak – til dømes enkeltvedtak om opptak i institusjon.

Eit slikt institusjonsstyre kan ikkje fatte vedtak i saker som gjeld omorganisering av verksemda, større investeringar eller er prinsipielle og politisk kontroversielle. Slik saker må kommunestyret sjølv ta hand om.⁴⁴

6.2.5 *Kommunale føretak (KF)*

Organisasjonsforma er skipa for kommunal verksemd med forretningsprega verksemd. Kommunen må aleine eige føretaket heilt ut og føretaket er liksom ein institusjon ikkje eit eige rettssubjekt men ein del av kommunen⁴⁵. I siste instans er det kommunen som er part i avtalane og som hefter for gjeld og andre forplikingar til føretaket⁴⁶.

6.2.6 *Interkommunale samarbeid utan formell overbygning*

Kommunane kan samarbeide innanfor ulike fagfelt som til dømes utdanning, brann og beredskap eller helsetenester, utan at samarbeidet er finansiert over budsjett eller har delegert sjølvstendig mynde. Samarbeid kan styrke kompetansen hos tilsette ved at dei får arbeide saman med andre innanfor same

³⁹ Jf. KL § 10 a 2.punkt

⁴⁰ Jf. KL § 10 a 6.punkt

⁴¹ Jf. NOU 1990:13 side 127 «Med uttrykket "institusjon" siktes det til organisatoriske enheter av mer samfunnsaktig karakter- skoler, helseinstitusjoner o.l.».

⁴² Jf. KL § 11 2. punkt

⁴³ Jf. KL § 11 1. punkt og KL §11 3. punkt

⁴⁴ KL § 11 4.punkt «Kommunestyret og fylkestinget kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge slike styrer.»

⁴⁵ Jf. KL § 61 2.setning: «Kommunalt eller fylkeskommunalt foretak er en del av kommunen eller fylkeskommunen som kommunestyret eller fylkestinget har bestemt skal organiseres som kommunalt eller fylkeskommunalt foretak.»

⁴⁶ Jf. «Kommuneloven med kommentarer» Bernt og Overå 5.utgåve 1.opplag 2011, Kommuneforlaget: side 504

spesialfelt og sikre kvaliteten på planstadiet. Planer eller anna blir sidan fremma for administrasjonssjef eller kommunestyre i kvar enkelt kommune. Slike samarbeid høyrer under budsjettet kor den enkelte tilsette høyrer til og høyrer under administrasjonssjefen sitt normale internkontrollansvar. Sjølv om det ikkje er krav til formelle kontraktar rundt slike samarbeid, vil det være ryddig.⁴⁷

6.2.7 Interkommunale samarbeid etter kommuneloven § 27

For samarbeid mellom kommunane heimla i KL § 27 kan berre kommunar, fylkeskommunar og andre interkommunale samarbeid delta⁴⁸. Kommunestyret kan delegerer mynde til å drifte og organisere⁴⁹ eit samarbeid innanfor eit bestemt saksområde som til dømes eit brannvesen, eit regionråd eller ein revisjonseining. Eit slikt samarbeid vil normalt ikkje kunne utøve «offentleg mynde».

Til forskjell frå kommunale institusjonsstyrer forsvinn den direkte instruksjonsmynda som det einiskilde kommunestyre har over eigne organ. Eit slikt styre må ha representantar frå alle kommunane i samarbeidet, men elles er det fritt opp til deltakarane i samarbeidet å fastsette i vedtektene korleis dei enkelte medlemmer skal veljast⁵⁰. Dersom det interkommunale styret har fått mynde i personalsaker vil dei tilsette ha rett til representasjon etter åtgjerdene i kommunelova. Om dei tilsette ikkje har fast styreprerentasjon vil dei etter KL § 26 ha rett til medbestemmelse i form av møte og talerett når styret handsamer personalsaker⁵¹. Graden av delegert mynde – mellom anna mynda til å ta opp lån - vil avgjere kor vidt eit slikt samarbeid vil vere eige rettssubjekt⁵². Styret kan ha ustrakt budsjettmynde – men innanfor rammene for deltakarkommunane sine økonomiplaner og årsbudsjett. Det er gjeve åtgjerdar for rekneskap og budsjett i den kommunale rekneskapsforskrift og budsjettforskrift som samarbeida og kommunane må fylgje. I årsmeldinga for den kommunen kor samarbeidet har hovudkontor skal opplysningar som ikkje går fram av årsrekneskapen til kommunen, kring høve som er viktig for å vurdere samarbeidet si stilling, høve som er viktig for å vurdere resultatet til samarbeidet og høve av vesentleg tyding for samarbeidet gå fram i eigen note. Kommunane som deltek i interkommunale samarbeid heftar saman for forpliktingar og gjeld og konkurshandsaming etter konkursloven er ikkje mogleg.

Normalt gjeld sakshandsamingsreglane i kommunelova kapittel 6, forvaltningslova og offentleglova for interkommunale samarbeid. Dokumenta til det interkommunale styret er da offentlege så lenge dei ikkje er unnateke i høve til særleg lovheimel.

Kommunestyret må sjølv vedta at det vil delta i eit interkommunalt samarbeid⁵³ og dei må samstundes godkjenne vedtektene til samarbeidet. Spesielt gjennom arbeidet med vedtektene kan kommunestyret utnytte sin styringsmoglegheit overfor samarbeidsstyret. Loven sett nokre minstekrav til innhald, men deltakarane i samarbeidet kan og bør utarbeide meir detaljerte reglar, slik at styret får eit klart ansvarsområde.

⁴⁷ Vibeke Resch-Knudsen. Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi (2011) side 28

⁴⁸ Jf. KL § 27 1.punkt første setning

⁴⁹ Jf. KL § 27 1.punkt tredje setning

⁵⁰ Jf. Ot.prp.nr.42 (1991-1992); «Hvordan interkommunale styrer skal sammensettes vil det være opp til deltakerne å bestemme. Lovforslaget krever bare at vedtektene skal inneholde bestemmelser om dette. Det vil derfor ikke være noe til hinder for at det vedtektsfestes at medlemmer av styret skal oppnevnes av og blant de ansatte i administrasjonen for fellestiltaket. Det er imidlertid en forutsetning at de deltakende kommuner har minst ett medlem hver i styret.»

⁵¹ Jf. Jf. Bernt Frydenberg (2005 – 4.utgåve) side 48 «Kommunalrett – regelverk og praksis». Kommuneforlaget;

⁵² Jf. Merknader til forskrift om årsregnskap og årsberetning. Til § 1 tredje avsnitt

⁵³ Jf. KL § 27 1.punkt andre setning

I og med at den direkte instruksjonsmynda blir borte og eit interkommunalt styre kan kome i ein «overkommunal posisjon»⁵⁴ med stor grad av fridom, må vedtektene innehalde reglar for kva kommunane skal samarbeide om og kva funksjonar styret skal ha. Det er satt minstekrav til at vedtektene skal regulere styrets samansetnad, kva område samarbeidet har ansvar for, krav til innskot, mynde til å ta opp lån, uttreden og oppløysing av samarbeidet⁵⁵. Det er òg ynskjeleg at det er gjeve reglar for korleis ein ynskjer å løyse tvistar mellom deltakarane, til dømes ei valdgiftsløysing⁵⁶. I tillegg bør kommunane vurdere om det er føremålstenleg å vedta rutinar for kva attendemeldingar og rapporter kommunestyret ynskjer og om det skal vere ein eigen administrativ eller politisk styringsgruppe med særskilt oppfølgingsansvar ovanfor samarbeida.

Eit interkommunalt styre har normalt ikkje moglegheit til å utøve offentleg mynde, men kan utføre sentrale kommunale oppgåver. Kommunane som deltek i samarbeidet kan påverke styret når dei vel styremedlemmar og dei kan òg gje sitt/sine medlemmer instruksjon om korleis dei skal røyste i enkeltsaker. Vedtektene kan òg innehalde åtgjerder om at det enkelte kommunestyre skal godkjenne enkelte typar vedtak. Budsjettramma er sjølv sagt eit sterkt styringsvåpen.

Sjølv om ein kommune deltek i eit interkommunalt samarbeid står likevel kvar einskild kommune ansvarleg ovanfor sine innbyggjarar. Samarbeidskommunen er alltid ansvarleg for ei tenest eller vedtak som blir gjennomført av eit interkommunalt samarbeid⁵⁷. Ulike interkommunale samarbeid har over tid blitt oppretta og kunnskapen om kva samarbeid som eksisterer frå tidlegare valperiodar og kva mynde dei har blitt delegert, kan vere mangelfull hos medlemmane i kommunestyret. Det er derfor viktig at politikarane tek ansvar for at dei har tilstrekkeleg oversyn, kontroll og styring med samarbeida.

Eit viktig styringsreiskap for kommunestyret kan vere eigarmelding. Eigarmeldinga bør minst innehalde ein oversikt over kva styre, samarbeid, selskap og stiftingar kommunen har oppretta og kva prinsipp og formål einingane skal styre etter, både politisk og juridisk. Oversikten vil vere eit grunnlag for å diskutere om samarbeida ivaretek kommunestyret sitt formål med samarbeidet eller om dei vil gjere endringar.

6.2.8 Interkommunale samarbeid etter kommunelova § 28-1.

Vertskommunesamarbeida er kjenneteikna av at ei kommune utfører forvaltningsoppgåver på vegne av andre kommunar. Eit slikt interkommunalt samarbeid kan få overført mynde til å samarbeide om lovpålagde tenester som inneber bruk av offentleg mynde⁵⁸. Samarbeidet er avtalebasert og samarbeidet er ikkje ein eigen juridisk person. Ein kommune kan delta i to ulike vertskommunemodellar:

⁵⁴ Ot.prp.nr.42 (1991-1992) side 111: « Dette er begrunnet med at et interkommunalt styre langt på vei vil kunne få en overkommunal posisjon, siden det ikke er underlagt vanlig kommunal/fylkeskommunal instruksjonsmyndighet.»

⁵⁵ Jf. KL § 27 2.punkt

⁵⁶ Jf. Ot.prp.nr. 42 (1991-1992) side 113: «Det er ønskelig at vedtektene også inneholder bestemmelser om løsning av eventuelle tvister mellom deltakerne, f.eks. ved at partene vedtar en voldgiftsløsning. Departementet finner imidlertid ikke grunn til å lovfeste et krav om dette.»

⁵⁷ Vibeke Resch-Knudsen. Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi (2011) side 28: «Hver enkelt deltaker i et interkommunalt samarbeid står ansvarlig overfor sine innbyggere.(...) Samarbeidskommunene kan derfor aldri vise til at de ikke er ansvarlige for en tjeneste, en oppgave eller et vedtak som er overført fra dem til et samarbeidsorgan.»

⁵⁸ Jf. KL § 28-1a.« En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse) til en vertskommune etter §§ 28-1 b og 28-1 c hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det.»

1) Administrativt vertskommunesamarbeid

Denne organisasjonsforma er mest aktuell for samarbeid om kurante og regelstyrte områder med lite bruk av skjønn⁵⁹. Eit slikt samarbeid skal ikkje ta prinsipielle eller politiske avgjerder⁶⁰. I eit administrativt vertskommunesamarbeid er avtalen eit forhold mellom vertskommunen og *den enkelte* samarbeidskommune. Vertskommunen kan derfor utføre ulike oppgåver for kvar enkelt samarbeidskommune dersom kommunane avtaler dette. Vertskommunen får ei sterk stilling som arbeidsgjevar og organiserer samarbeidet slik det høver best. Samarbeidskommunane kan normalt ikkje gje instruksar for korleis vertskommunen organiserer verksemda eller opptrer som arbeidsgjevar.

Kommunestyret må sjølv vedta avtalen for samarbeidet. Formelt må samarbeidskommunane delegere mynda til å treffe avgjersler som inngår i samarbeidsavtala til eigen administrasjonssjef med instruks om at han/ho skal delegere mynda vidare til administrasjonssjefen i vertskommunen.

Administrasjonssjefen får slik eit særskilt ansvar for å sjå etter at avtala blir oppfylt⁶¹. Kommunen kan i prinsippet kva tid som helst trekke den delegerte mynda attende.

Samarbeidet er avtalebasert og lova set nokre minimumskrav til ho som til dømes kva område og kva type avgjersler vertskommunen kan ta.⁶² Utover desse kan det vere ulik tradisjon i deltakarkommunane om kva saker som er prinsipielle. Lov og forarbeid sett ikkje klare grenser. Prinsipielle saker ligg utanfor samarbeidet si mynde og skal leggjast fram for folkevalde organ i kommunen saka gjeld. I avtaler og instruksar bør deltakarkommunane prøve å avklare kor grensa ligg. Det kan òg vere greitt å avklare kven som i så fall skal greie ut om saka før ho blir lagt fram for avgjerd.

Skal kommunen ha god kontroll med at samarbeidet fylgjer opp intensjonane kommunestyret har med det interkommunale samarbeidet er det viktig å avtale innsynsrett for kontrollutval og revisjon. Det bør og vere retningsliner for kva rapportar administrasjonssjef og kommunestyra i samarbeidet skal ha frå samarbeidet og kommunestyret bør regelmessig vurdere samarbeida i samband med eigarmeldingar.

2) Vertskommune med felles folkevald nemnd

Den andre vertskommunemodellen er òg egna for å samarbeide om lovpålagde tenester som inneber bruk av offentleg mynde. Den daglege jobben ligg til administrasjonen i vertskommunen, men samarbeidet har ei folkevald nemnd som handsamer prinsipielle og politiske spørsmål⁶³. Formelt høyrer nemnda inn under organisasjonen i vertskommunen, men vertskommunen har likevel ikkje mynde til å gjere om vedtak eller å gje instruksar (jf.ot.prp. 95 2005-2006) . Samarbeidsavtalen og

⁵⁹ Jf. ot.prp.95 (2005-2006) kap. 5.3 «Departementet gav i høringsnotatet uttrykk for at ein administrativ vertskommunemodell eignar seg for samarbeid innanfor lovpålagde regelstyrte ansvarsområde, med liten grad av lokalpolitisk skjønnsutøving og ofte med krav til ein særleg god fagkompetanse. Dette vil i stor grad dreie seg om saker som ikkje er av så prinsipiell betydning at dei bør bli behandla politisk. Vil det aktuelle samarbeidsområdet innebere prinsipielle lokalpolitiske avgjerder, bør kommunane vurdere å velje ein samarbeidsmodell med ei folkevald forankring, altså vertskommune med ei felles folkevald nemnd.»

⁶⁰ Jf. KL § 28-1b 1. punkt: «En kommune (samarbeidskommune) kan avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.»

⁶¹ Jf. rettleiar frå KRD i 2011; Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg s. 23: « Det betyr at administrasjonssjefen i samarbeidskommunene har en særlig anledning til å følge opp hvordan myndighet og instruks er fulgt opp av vertskommunen på samarbeidskommunenes vegne.»

⁶² Jf. KL § 28-1e. 2. punkt

⁶³ Jf. Jf. ot.prp.95 (2005-2006) kap. 5.5.1 «Den daglege utføringa av ansvarsområdet som inngår i samarbeidsavtalen, vil liggje til vertskommunen. Hovudskilnaden i modellane ligg i at det her skal opprettast eit eige folkevalt organ som kan ta bindande avgjerder på vegner av deltakarkommunane, også i saker som er av politisk og prinsipiell betydning.»

delegert mynde må vere lik for alle deltakarane i vertskommunesamarbeid med felles folkevald nemnd.

Kommunestyret må delegere si mynde til den felles folkevalde nemnda. Nemnda skal minst ha to deltakarar frå kvar kommune og veljer sjølv leiar og nestleiar. Representantane frå deltakarkommunane har eit særskilt ansvar for å fylgje opp at administrasjonen i vertskommunen rettar seg etter føringar og instruksar frå deira kommune⁶⁴. Nemnda delegerer så vidare til administrasjonen i vertskommunen å fatte vedtak i saker som ikkje er prinsipielle. Det kan vere ulik oppfatning i kva vedtak som er prinsipiell. Deltakarkommunane kan derfor fastsette nærare retningslinjer for kva type vedtak den einskilde kommunen meiner er prinsipiell og som nemnda i staden må handsame.

KL har same minimumskrav til innhaldet i samarbeidsavtala for dei to modellane for vertskommunesamarbeid. Det er eit godt styringsprinsipp at ein gjer godt forarbeid med avtalen og utformar hensiktsmessige instruksar for samarbeidet, til dømes innsynsrett for kontrollutval og revisjon slik at dei kan sjekke at samarbeidet innfrir kommunestyret sine føremål og ambisjonar. Vedtekter og avtaler bør avklare kva rapportar kommunestyret ynskjer for å fylgje opp samarbeide og kommunestyret bør regelmessig vurdere samarbeidet i samband med eigarmeldingar.

6.2.9 Verksemder utanfor reguleringa til kommunelova – privatrettsleg organisert.

Etter kommunelova kan kommunestyret delegere mynde til folkevalde organ og administrasjonssjefen. Kommunestyret har derfor kva tid som helst ein moglegheit til å gjera om avgjersler for organ og interkommunale samarbeid som er heimla i kommunelova.

Kommunen har stor organisasjonsfridom og kan skipe verksemder etter privatrettslege lover, som til dømes aksjelova, samvirkelova eller lova for stiftingar. Då mister kommunen den direkte styringsretten som den har etter delegasjonslæra i kommunelova. Denne styringsretten er bytt mot den eigarkontrollen som er heimla i dei privatrettslege lovane. Moglegheitene for å gjera om vedtak er langt dårlegare forankra her enn i kommunelova. Kommunane kan likevel ynskje at ulike typar verksemder – spesielt reint forretningsretta verksemder – har ei slik overbygning. Argumentet er at avgjerdene styret fattar i større grad blir retta til fordel for forretningsdrifta og ikkje blir blanda med den politiske dagsorden. Eit anna argument har vore at kommunen ikkje blir ansvarleg for større tap enn det innskotet det har hatt i verksemda.

Stundom vil kommunane instruere medlemmane dei har i representantskapet til å peike ut «deira» folk til styret. Dei som blir valt lyt vere merksam på det personlege ansvar⁶⁵ dei kan bli gjort skyldige for. Når dei er styremedlem for ei verksemd er det fyrst og fremst føremålet til verksemda dei har ansvar for å fylgje opp. Det kan stundom stå i motsetnad til dei politiske ambisjonar vedkommande har med verksemda. Dersom føretaket kjem i økonomiske vanskar kan styret ha ei handlingsplikt⁶⁶ og dersom

⁶⁴ Jf. Jf. rettleiar om vertskommunemodellen frå KRD i 2011 s. 23: «For vertskommune med nemnd går delegeringslinjene rett frå kommunestyrene til nemnda. Her vil representantane frå deltakarkommunane i nemnda ha ansvaret for å følgje opp at føringar og instruksar frå egen kommune blir fulgt opp av vertskommunen.»

⁶⁵ Jf. Vibeke Resch-Knudsen. *Styring av kommunalt eide selskaper* (2011) s. 207: «Det er et personlig ansvar at man ikke tar på seg verv man ikke er kvalifisert for, og det er det enkelte styremedlems ansvar å drive godt styrearbeid uansett selskapsform. Når ansvaret som styremedlem omtales, er det ikke ut fra synsvinkelen og ståstedet som folkevalgt, men som den personlig ansvarlige fysiske personen styremedlemmet faktisk er. Det kreves derfor både faginnsett, tid og motivasjon for å sitte i styret i et selskap.»

⁶⁶ Jf. aksjelova § 3-5: «Hvis det må antas at egenkapitalen er lavere enn forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet, skal styret straks behandle saken.»

styret ikkje innfrir kravet kan dei bli gjort personleg ansvarlege sjølv om manglande kunnskap og uforstand er årsaka⁶⁷.

IKS verksemdar. Lov om IKS.

Kommunane kan skipe verksemd etter lov om interkommunale selskap. Selskapsforma er ein mellomting mellom interkommunalt samarbeid etter KL § 27 og aksjeselskap. Berre fylkeskommunar, kommunar eller andre IKS verksemdar kan delta. Kommunen er ansvarleg for sin eigardel, men det kan i gitte tilfelle bety at ansvaret går langt ut over kapitalen kommunen har skutt inn⁶⁸.

Kommunane vel minst ein representant kvar til representantskapet til verksemda. Representantskapet er høgste organ i verksemda og kommunen kan gje sin representant instruks om korleis han / ho skal opptre i utforminga av eigarpolitikken. Styret blir vald av representantskapet og er ansvarleg for å organisere verksemda slik at føremålet i selskapsavtala blir oppfylt⁶⁹.

Samvirkeføretak. Samvirkelova.

Eit samvirke jobbar for dei økonomiske interessene til medlemmane i samvirket. Risikoen for tap er knytt til medlemsavgift eller andre innskot i samvirket. Det er årsmøtet som er høgste organ. Kommunen kan velje og gje instruksar til ein fullmektig som representerer kommunen på årsmøtet. Årsmøtet vel styre som er ansvarleg for forvaltninga av samvirket⁷⁰.

Aksjeselskap. Aksjelova.

Kommunen kan tape dei verdiane dei har i aksjeselskapet, men heftar ikkje for skylda til eit aksjeselskap⁷¹. Generalforsamlinga er høgste organ og kommunen utøvar si eigarmynde gjennom sin fullmektig i dette eigarorganet. Kommunen kan gje instruksar om korleis fullmektigen skal stemme og utøve si mynde på vegne av seg. Generalforsamlinga vel eit styre som er ansvarleg for forvaltninga av selskapet.

Stifting. Lov om stiftingar.

Kommunen kan overføre verdiar til ei stifting i form av gåve eller liknande. Det er ikkje tilrådd for kommunar å gjere dette om ein ynskjer god kommunal kontroll med verdiane, då kommunen mistar eigedomsretten og kontrollen i det stiftinga blir oppretta⁷². Stiftingar er sjølveigande og har ikkje andre eigarorgan enn styret som har ansvaret for at stiftinga blir drive etter føremålet. Kommunen si styring skjer ved opprettinga og spesielt ved utforminga av vedtekter. I vedtektene kan ein fastsette at det skal vere eit organ (råd eller liknande) som fører kontroll med at styret forvaltar stiftinga til beste for føremålet⁷³.

⁶⁷ Jf. aksjelova § 19-2: «Medlem av styret, daglig leder og revisor som viser grov uforstand under utførelsen av sitt verv for selskapet, straffes med bøter eller under skjerpande forhold fengsel i inntil ett år. Det samme gjelder en ledende ansatt som er tildelt myndighet til å treffe beslutning på selskapets vegne innenfor avgrensede saksområder, og som viser grov uforstand under utøvelsen av sin myndighet. Medvirkning straffes på samme måte.»

⁶⁸ Jf. Lov om IKS § 3 fyrste og andre setning

⁶⁹ Jf. Lov om IKS § 13

⁷⁰ Samvirkelova § 76 1. punkt

⁷¹ Jf. Aksjelova § 1-2: «(1) Aksjeeierne hefter ikke overfor kreditorene for selskapets forpliktelser. (2) Aksjeeierne plikter ikke å gjøre innskudd i selskapet eller i tilfelle i selskapets konkursbo i større utstrekning enn det som følger av grunnlaget for aksjetegningen.»

⁷² Jf. Lov om stiftelser § 3 «Når stiftelsen er opprettet, jf. § 2, har oppretteren ikke lenger rådighet over formuesverdien som er overført til stiftelsen.»

⁷³ Jf. Lov om stiftelser § 36 fyrste setning

7 REVISOR SINE FUNN – VURDERINGAR OG TILRÅDINGAR

7.1 Interkommunale samarbeid etter KL § 27

Interkommunale samarbeid etter KL § 27
<ul style="list-style-type: none">• Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal (eige rettssubjekt), hovudkontorkommune Sel• Regiondata, hovudkontorkommune Sel• Fagrådet for innkjøpssamarbeid i Nord-Gudbrandsdalen, ikkje heimla i avtalen⁷⁴• Dovre og Lesja Brannvesen, hovudkontorkommune Dovre• Interkommunalt utval mot akutt forureining i Oppland, hovudkontorkommune Lillehammer• Nord-Gudbrandsdal Kommunerevisjon, hovudkontorkommune Sel• Sekretariatet for kontrollutvala i Nord-Gudbrandsdalen, hovudkontorkommune Sel
Styring <ul style="list-style-type: none">• Styringsreiskapen er i fyrste rekke samarbeidsavtaler og vedtekter• Kommunestyret kan instruere sin styrerepresentant i enkeltsaker• Kommunestyret legg økonomiske rammer i økonomiplan og budsjettvedtak• Styret har mynde til å drifte og organisere samarbeidet.• Kommunestyret mistar direkte instruksjonsmynde eller rett til å gjera om vedtak
Føremål <ul style="list-style-type: none">• Føremålet er oppgjeve i samarbeidsavtalene til dei einsskilte verksemdene.
Rapportering <ul style="list-style-type: none">• Rapportering etter rekneskapsforskrifta. Krav til utfyllande opplysningar i årsmeldinga til hovudkontorkommunen. Elles i liten grad formaliserte krav til rapportering. Tilrådd med opplysningar i eigarskapsmeldinga til kommunane.• Sakshandsamingsreglane i KL gjeld for slike samarbeid.

Initiativ til nye interkommunale samarbeid kjem ofte frå dei uformelle fagsamarbeida (6 k), rådmannsutvalet, regionrådet eller regionkontoret. Kommunen opplyser at det stundom kunne vore ein føremon om slike framlegg vart diskutert i kommunestyret i Dovre før saken vart ferdig drøfta i regionrådssfæra. I denne rapporten har vi diskutert dette spørsmålet under avsnittet for dei uformelle samarbeida.

Kontrollutvalet ville at vi skulle sjå på kva rutinar kommunestyret har etablert ovafor dei interkommunale samarbeida. Det er dei overordna styringsrammene som kommunestyret har etablert som er av interesse i undersøkinga. Undersøkinga vår tek derfor som utgangspunkt at det er eigne styringsprinsipp for § 27 samarbeid og § 28 samarbeid. § 27 samarbeid blir styrt av sjølvstendige styrer valt av deltakarkommunane medan § 28 samarbeida blir leia av administrasjonssjefen i vertskommunen. §§ 27 og 28 samarbeida blir derfor handsama i kvar sin bolc.

Har kommunen etablert gode rutinar for politisk styring og er det formulert klare krav og målsettingar for dei interkommunale samarbeida organisert etter kommunelova § 27?

⁷⁴ Avtalen vart underskrive av administrasjonssjefane i Nord-Gudbrandsdalen i 2004. Det er ei blanding av tenestekjøp og samarbeid og avtalen seier ikkje noko om kva organisasjonsform som gjeld.

Våre funn.

Dovre kommune deltek i mange samarbeid. Vesentlege deler av kommunen sine middel blir disponert av ulike samarbeidsstyrer. Den delegerte mynda kommunestyret har gjeve samarbeida kjem ikkje fram av delegeringsreglement eller andre styringsdokument. Den kjem berre fram av samarbeidsavtalene som vart vedteke når samarbeida vart skipa. Dovre kommune utarbeidar ikkje ei samla eigarskapsmelding som gjev oversyn over føretak, selskap, stiftingar, samvirkeføretak og samarbeid som kommunen er engasjert i. Kommunen saknar eigarskapsmelding og politikarane har bestilt ei som skal vere klar i 2014. Den skal styrke kommunestyret sin kunnskap og styring av selskap og samarbeid. Kommunestyret blir informert om aktuelle problemstillingar og har stor interesse for denne delen av kommunen si verksemd.

Kommunen opplyser at det er diskusjonar og blir sett krav til samarbeida gjennom økonomiplanarbeidet. Dovre kommune har lagt fram forslag i regionrådet om anna kostnadsfordeling av dei interkommunale samarbeida.

Dovre kommune er ikkje hovudkontorkommune for § 27 samarbeida dei deltek i. Midlertidig er dei hovudkontorkommune for brann og feiarsamarbeidet med Lesja. Dette er eit samarbeid som går langt attende i tid. Felles formannskapsmøte fungerer som styre for samarbeidet.

Kommunestyret i Dovre får kurs i eigarstyring av utskilt verksemd i samband med folkevaldopplæringa. Kompetansen blir styrka gjennom orienteringar frå leiarar i utvalde samarbeid.

Kommunen legg ikkje opp til spesielle kurs for styrerepresentantar i sin regi. .

Administrasjonen har ikkje peikt ut nokon med særskilt ansvar for å fylgje opp selskap og samarbeid.

Våre vurderingar.

Dovre kommune har flytta ein omfattande del av si verksemd til interkommunale samarbeid. Av dei 38 formelle samarbeida (selskap inkludert) er om lag 31 plassert i Norddalen. Tek vi med dei uformelle samarbeida kjem vi fort opp i 55. Den norske gjennomsnittskommunen deltek i elleve samarbeid. Det kan tyde på at politikarar og kommunane i Nord-Gudbrandsdalen både har tillit til sine nabokommunar og i tillegg er svært positive til samarbeidsløysingar.

Dei viktigaste styringssignala frå Dovre kommune, blir i dag gjeve når kommunestyret handsamer samarbeidsavtale og vedtekter i samband med stiftinga av samarbeida. Føresetnader for samarbeidsavtaler som vart underskrive for mange år sidan kan vere endra både med omsyn til kostnader, kvalitet og omfang. Kommunestyret bør ikkje kome i ein situasjon kor utviklinga av tenestekvalitet og kostnadsnivå blir einseitig bestemt av styrer som ligg utanfor kommunen sin kontroll. Då mister lokaldemokratiet si meining og kommunestyret blir redusert til eit «sandpåstrøingsorgan». Når kommunestyret gjev styra i dei kommunale samarbeida tillit til å drifte og organisere enkelte tenester, må kommunestyret etablere ordningar som gjer at det framleis har overordna politisk styring og kontroll.

Nasjonale undersøkingar tyder på at fleirtalet av politikarane meiner dei ikkje har tilstrekkeleg oversyn over samarbeid deira eigne kommunar er involvert i. Det har vore fleire døme på svikt i styringslinene mot verksemd lagt til sjølvstendige styre og selskap. Norsk utval for eigarstyring og selskapsleiing (NUES) har gjeve tilrådingar om at konsern skal utarbeide eigarskapsmeldingar for å styrke tilliten til at selskapa blir styrt og leia på ein trygg måte. For kommunal sektor har KS har laga ei tilsvarande

tilråding for kommunane. Av denne kjem det fram at kommunestyra bør få utarbeidd ei samla oversikt over samarbeid og selskap dei er deltakar i.

Etter revisor sitt syn, er omfanget av samarbeid Dovre deltek i blitt så stort at kommunestyret bør be administrasjonen utarbeide ei samla eigarskapsmelding som syner kva selskap og samarbeid kommunen er involvert i, kva føremål og strategi kommunen har og kva politisk og juridisk styringsgrunnlag det er for dei ulike samarbeidsformene. Dette dokumentet bør gi kommunestyret oversikt med den aktivitet dei er ansvarleg for og vere grunnlag for ein årleg gjennomgang og debatt av kommunen sin strategi i samarbeid og selskap.

Kommunen opplyser at dei for fyrste gong vil utarbeide ei slik melding i år. Det er med andre ord for tidleg for revisor til å vurdere eigarskapsmeldinga, men rår kommunestyret og administrasjon til å ha ein open dialog om eigarskapsmeldinga og saman syte for at informasjonen som blir gjeve er tilstrekkeleg som overordna styringsinformasjon for det einskilde samarbeid eller selskap som kommunen er involvert i. Meldinga bør fungere slik at kommunestyret aktivt engasjerer seg og får eit bevisst forhold til dei mange tenestene kommunen har valt å samarbeide med andre om.

Revisor meiner det er ein føremon at arbeidet med økonomiplana er lausrive og kjem i god tid før budsjettarbeidet. Da får kommunen i større grad høve til å kome med innspel ovanfor dei andre deltakarkommunane i god nok tid til at dei kan innarbeide endringar i sine budsjettokument. Vil kommunen redusere kvalitet eller omfang på tenester samarbeida har ansvar for, bør det kome fram av ein meir langsiktig strategi, diskutert til dømes i samband med eigarskapsmeldinga. I kommunal sektor er det i fyrste rekkje løn og talet på tilsette som er største kostnadsdrivar.

Folkevaldopplæringa i starten av valperioden gjev kommunestyret verdfull informasjon om kva rolle kommunestyret har i høve til utskilt verksemd. Det styrker òg kompetansen at leiarane for samarbeida orienterer. Midlertidig meiner vi at det er å vente seg for mykje at den opplæringa ein får her, sit godt nok til at representantane skal ha god nok kunnskap til å handtere den overordna eigarrolla kommunestyret har ovanfor ulike samarbeidsformer og selskapstypar. Det er ulike styringsmekanismer mot eigarorgan/representantskap, styrer og dagleg leiar, og kommunen bør vurdere om dei bør gjennomføre eigarseminar eller ytterlegare kurs for å styrke kommunestyret si kompetanse for verksemdar dei har ansvar for.

Delegeringsreglementet gjev ikkje opplysningar om kva mynde som er gjeve samarbeida. Vi meiner at reglementet bør innehalde ei generell opplysning om at vedtekter/samarbeidsavtaler gjev informasjon om kva område det einskilde samarbeid har fått ansvar for. Dovre kommune hadde ikkje vedteke delegerings/innstillingsreglement innanfor den nye fristen, men opplyser at det blir vedteke i 2014. Dette er eit sentralt styringsverktøy som kommunen i fylgje KL seinast skal vedta året etter valet.

Dovre har underskrive samarbeidsavtaler kor dei framtidige pensjonskostnadene til samarbeidet ikkje er diskutert i avtalen. Ved uttrede eller endring kan det bli usemje om fordelinga av desse kostnadene. Vedtektene bør etter vårt syn innehalde eit punkt som klargjer korleis kommunane skal dele desse kostnadene. Vår gjennomgang tyder på at dette er ei gløymd problemstilling for fleire av samarbeida.

Kommunen har ikkje opplæring av styremedlemmar. I utgangspunktet ligg dette ansvaret til styret og dagleg leiar i samarbeidet. Undersøkinga vår tyder på at daglege leiarar av samarbeida kan ha ulik oppfatning. Kommunestyret i Dovre bør etter vårt syn derfor klargjere dette ansvaret ovanfor samarbeida. Etter revisors syn kunne det vore effektivt om regionkontoret fekk ansvar for opplæring av styremedlemmer som høyrer til i Norddalen.

Avtaler om samarbeid er i utgangspunktet gyldig etter at kommunen har vedteke avtala og underskrive av ordførar som er kommunen sin rettslege representant. Vi har sett døme på at praksis rundt underskrift varierer. Dersom administrasjonssjef eller andre enn ordførar skriv under, bør dette kome fram av delegasjonsvedtak eller delegeringsreglement. Dersom vedtekne avtaler ikkje er underskrive kan det føre til tvil om rettsleg status.

Etter det vi har fått opplyst er samarbeidsavtala om brann og feiarsamarbeidet med Lesja ikkje i tråd med minimumskrava som er sett til vedtektene i KL § 27 eller § 28. Kommunen bør gå gjennom avtaleverket og oppdatere avtalen. Kommunen bør òg vurdere om felles formannskapsmøte er eit eigna driftsstyre for samarbeidet.

Vi har sett fleire døme på at avtalane om interkommunale samarbeid òg har andre manglar i høve til dei formelle minimumskrava i kommunelova. Kommunen bør ha ein systematisk gjennomgang i samband med utarbeiding / oppdatering av eigarskapsmeldinga og synleggjere dei formelle manglane der. Vidare bør kommunen gjere framlegg ovanfor dei andre kommunane om at avtalen blir endra slik at den er i samsvar med lov.

Revisor rår

- rår kommunen til å syte for at det blir utarbeidd ei samla eigarskapsmelding som syner kva selskap og samarbeid kommunen er engasjert i, kva føremål og strategi kommunen har med dei og kva politisk og juridisk styringsgrunnlag det er for dei ulike samarbeidsformane. Vi rår kommunestyret til å bruke denne eigarskapsmeldinga som grunnlag for ei årleg gjennomgang av aktiviteten som er lagt til selskap og samarbeid.
- kommunestyret til å et eit bevisst forhold til den nye eigarskapsmeldinga som skal bli lagt fram i løpet av året, og saman med administrasjonen revidere den nye styringsreiskapen slik at den har informasjon som er egna til å gje kommunestyret overblikk og grunnlag for overordna styring av selskapa.
- kommunen til å vedta delegeringsreglement og innstillingsreglement innanfor fristane i KL og at det inneheld opplysning om kor ein finn informasjon om mynde som er delegert til samarbeida.
- kommunen til å klargjere kven som har ansvar for dei tilsette og ansvar for pensjoner i interkommunale samarbeid kommunen deltek i. Vi rår kommunen om å få ansvaret vedtektsfesta i nye samarbeidsavtaler og at desse forholda blir informert om i ei samla eigarskapsmelding.
- kommunen til å styrke kompetansen på styringslinjer, ansvar og rolleforståing mellom politikarar, samarbeid og ulike selskapsformer – ved å gjennomføre årlege eigardagar/eigarseminar, til dømes i samband med handsaminga eigarskapsmeldinga.
- kommunen til å klargjere ovanfor samarbeida, at dei sjølve har ansvar for styreopplæring.
- kommunen til å gjennomgå dei interkommunale samarbeidsavtalane og sjå til at dei er underskrive av ordførar eller person som har fått mynde gjennom delegeringsreglement eller delegasjonsvedtak.
- kommunen til å vurdere kor vidt formannskapet er eit eigna styreorgan for brann og feiarsamarbeidet, og om kommunane bør oppdatere samarbeidsavtala.
- Kommunen til å syte for at avtalane er i tråd med minimumskrava i kommunelova.

Har Dovre kommune jamleg gjennomgang- resultatoppfølging av samarbeid organisert etter kommunelova § 27.

Våre funn.

Det er uklart om Dovre kommune er hovudkontorkommune for § 27 samarbeid. Det er i note 3 i kommunerekneskapen gjeve informasjon om kor mykje Dovre kommune overfører til samarbeida. Nota manglar opplysningar om kva som er overført frå kommunen.

Våre vurderingar.

Årsrekneskapen til kommunen, gjev i note 3 opplysningar om kva samarbeid kommunen er med i. Sjølv om det ikkje er eit krav i høve rekneskapsforskrifta (berre krav når kommunen er hovudkontorkommune), har kommunen opplyst kor mykje Dovre kommune løyver til nokre av dei interkommunale samarbeida og selskapa: I tillegg opplyser årsmeldinga kva som er budsjettet og kostnadsutviklinga dei to førre åra. Lista er ikkje fullstendig og manglar mellom anna opplysning om kva som er overført til regionrådet, Interkommunalt utval mot akutt forureining i Oppland og Fagrådet for innkjøpssamarbeid i Nord-Gudbrandsdalen.

Dersom kommunen er hovudkontorkommune for eit samarbeid skal dei opplyse om vesentlege høve i årsmeldinga. Det er uklart for revisor om kommunen har slikt hovudkontoransvar da det er uklart om kva som er gjeldande avtala for brann og feiarsamarbeidet med Lesja.

Nota er uansett ikkje egna og er heller ikkje meint som grunnlag for å fylgje opp resultatata til samarbeida. Kommunestyret i Dovre får årsrekneskap for nokre av samarbeida, men dei har ikkje nokon rutine for korleis dei skal handsame dei. Etter vår vurdering kunne det vore oversiktleg for kommunen om dei regionale samarbeida rapporterte likt. Dette er vanskeleg å be om ovafor samarbeid på fylkeskommunalt eller nasjonalt nivå. Men for størsteparten av samarbeida – dei regionale samarbeida lokalisert i Norddalen – trur vi alle kommunane har interesse for ein felles rapporteringsmal. Kommunen bør vurdere om dei bør kome med framlegg ovafor regionrådet, slik at regionkontoret kunne få i oppgåve å samordne krava til rapportering frå dei seks Norddalskommunane.

Etter vår vurdering bør kommunestyret be om at det ble rapportert om økonomi, kvalitet og korleis hovudmåla i samarbeidsavtalane blir fylgt opp. Det er naturleg å få rapportert om spesielle utfordringar enkelte samarbeid kan ha. Opplysningar om leiarlønningar og styrehonorar har òg politisk styringsinteresse. Kommunestyret burde diskutere kva opplysningar dei ynskjer og be administrasjonen om å innarbeide resultatata frå rapporteringa i kommunen si samla eigarskapsmelding, slik at dei hadde eit egna dokument for ei overordna resultatoppfølging på kommunestyrenivå

Revisor rår.

- kommunen til å få på plass ein rutine for mål og resultatoppfølging for dei interkommunale samarbeida. Vi rår Dovre kommune til å ta initiativ til at kommunane i regionrådssamarbeidet utarbeider ei felles rapporteringsmal for samarbeida og innarbeider aktuelle opplysningar i den nye eigarskapsmeldinga.
- Vi rår òg til at note 3 syner alle samarbeida kommunen deltek i.

drifte og organisere samarbeidet til eigen rådmann, saman med instruks til rådmannen om å delegere mynda vidare til administrasjonssjefen i vertskommunen. Vertskommunen sin rådmann skal så organisere samarbeidet slik at det inngår som ein del av «sin» kommune.

Sjølv om det naturlegvis er ein stor føremon om vertskommunen utarbeider fullstendige rekneskap, slik at Dovre kommune har det som grunnlag for å vurdere kostnadsutviklinga er det ikkje krav til det. Dovre får normalt eit budsjettframlegg frå vertskommunesamarbeidet/ rådmannen i vertskommunen. Når året er omme blir rekneskapen avstemt og har samarbeidet brukt meir enn budsjettet blir overforbruket delt mellom kommunane.

Dovre kommune er med i Nord-Gudbrandsdal lokalmedisinske senter. Det er oppretta samarbeidsavtale. Kommunen si politiske og administrative leiding har vore grundig involvert på forstadiet gjennom det administrative uformelle 6 k helse – samarbeidet og i det politiske samarbeidet i regionrådet kor NGLMS fyrst vart oppretta som prosjekt. Kommunestyret har vore orientert av ordførar og administrasjonssjef om planane, men handsama formelt sett ikkje samarbeidet før dei fekk utgreiinga frå regionkontoret. Det er ikkje eksplisitt sagt kven som har ansvar for dei framtidige pensjonskostnadene samarbeidet opparbeider. Midlertidig er det avtalefesta at Sel kommune har arbeidsgjevaransvar. Dovre betaler sin del av kostnaden tertialvis på bakgrunn av tal frå samarbeidet.

Våre vurderingar.

Det er små nyansar i kravet og utfordringane til styring og rapportering mellom §§ 27 og 28 samarbeida. Dovre har saman med nabokommunane i Norddalen etablert felles dataplattform, helsetenester, barnevern, og rådgjevingsteneste for spesialundervisning som § 28 – samarbeid. Det er kostbare og viktige tenester innanfor områder med store krav til spesialkompetanse og utvikling. Vurderingane som er gjort for § 27 samarbeida gjeld så langt det er naturleg. Vi minner likevel om at kommunestyret har skilt ut sentrale tenester og bør jamleg gjere seg kjent med føremål og utviklinga i samarbeida og bør utarbeide eigarskapsmelding og bruke den som grunnlag for ei bevisst styring.

Kommunane etablerer i utgangspunktet mange samarbeid i Norddalen etter §§ 27 og 28. Organisasjonsformene saknar eigarorgan og ved etablering bør ein vurdere om det er behov for eit slikt. Det er etter revisor sitt syn ein fare for at det kan utvikle seg eit interkommunalt og administrativt styringsnivå utan lokaldemokratisk forankring. For omfattande samarbeidsløysingar kan eit eigarorgan som til dømes representantskapet i IKS være eit eigna organ for å diskutere utviklinga, kor det politiske ansvar, kontroll og styring er synleg. I framtida bør utgreiingane om organisasjonsform etter revisor sitt syn grunnkje om ein ikkje ynskjer eit slikt organ.

Samarbeidet om lokalmedisinsk senter er døme på eit § 28 samarbeid kor Dovre har delegert viktige tenester til rådmannen i ein nabokommune. Regionrådet og regionkontoret har vært nav i arbeidet og prosjektet er til dels pionerarbeid for organisering av helsesamarbeid i kommunane. Etablering og politikk har vore krevjande og det er etter revisor sitt syn enda for tidleg å gjennomføre ein forvaltningsrevisjon av samarbeidet. Samarbeidsavtalen vart underteikna i 2012 og samarbeidet må få ro i ei travel etableringsfase. Vertskommunen er opptatt av internkontrollen og revisor blei i 2013 spurt av rådmannen om vi ville gjere ei vurdering. Undersøkinga er stilt til disposisjon for administrasjonssjefane og kontrollutvala i samarbeidskommunane.

Dovre kommune opplyser at forslag og utgreiing om nye samarbeidsområder ofte kjem frå regionrådet. Regionkontoret skriv ei saksutgreiing som blir sendt til den einskilde kommune. Etter vår vurdering bør administrasjonssjefen i Dovre vurdere kor vidt det kan vere bra for kommunen og legge til eigne vurderingar i saka før kommunestyret får framlegget. Kommunestyret bør bli kjent med kva

tenestene det er snakk om kostar i eigenregi, mot kva dei ventar å overføre til samarbeid som skal yte tenesta i framtida. Kommunepolitikarane bør gjere ei bevisst vurdering i høve til kostnad og kvalitet. Det er naturlegvis vanskeleg å gje noko overslag over framtidige utgifter i planleggingsfasa, men eit større fokus kostnad mot kvalitet kan styrke kommunestyret sitt grunnlag før dei gjer sine val. Likeeins hadde det vore ei føremon om utgreiinga kunne skilje mellom kostnader og teneste som er lovpålagd og dei tenestene som er friviljuge. Dette er vurderingar den einskilde kommune bør ha ansvaret for og ikkje regionkontoret.

Revisor rår

Tilrådingane som er gjeve under avsnittet om § 27 samarbeid, gjeld der det er naturleg, mellom anna tilrådinga om å avklare pensjonsansvaret i samarbeidsavtalene der det ikkje er gjort.

- kommunen til å gjere eigne overslag over kostnad, kvalitet og omfang på tenestene i saksframlegget til kommunestyret når ein skal vurdere nye interkommunale samarbeid. Kva tilsvarande teneste har kosta i kommunen før bør samanliknast med det ein trur samarbeidet vil koste. Om mogleg er det og ei styrke om ein kan skilje mellom lovpålagde og friviljuge tenester samarbeidet skal ivareta.

Har Dovre kommune jamleg gjennomgang- resultatoppfølging av samarbeid organisert etter kommunelova § 28.

Våre funn.

Dovre rapporterer på same måte som for § 27 samarbeida i årsmeldinga til kommunen. Kommunestyret får årsrekneskap, men det er ikkje alltid krav i samarbeidsavtalen at kommunen skal vedta det.

Dovre opplyser kor mykje det overfører til Nord-Gudbrandsdal Lokalmedisinske senter i note 3. Rapporteringa er delt inn i dei ulike samarbeidsområda. Samarbeidet legg ikkje fram fullstendig rekneskap kor meir eller mindreforbruk kjem direkte fram, men har rekneskap over kor mykje samarbeidet kostar og samanliknar det med budsjettet. Kommunestyret får budsjettet lagt fram for seg og må vedta det for at det skal gjelde. Samarbeidet skal rapportere kvartalsvis til kommunane.

Våre vurderingar.

Revisor viser til vurderingane som er gjort i avsnittet over om § 27 samarbeida og har den same argumentasjonen for felles rapporteringsmal, rutine for å gå gjennom resultat i samband med eigarskapsmelding. Sjølv om det er små nyansar i kravet til rapportering mellom § 27 og § 28 samarbeid, har kommunestyret det same behovet for informasjon for å vurdere resultatata til dei.

Når det gjeld helsesamarbeidet er omfanget og overføringar store og det er etter vårt syn naturleg at samarbeidet vedtektsfester at vertskommunen går ut over minimumskrava i loven og lager eit fullstendig rekneskap kor det klart går fram kva budsjettframlegget var, kva samarbeidet brukte året før, eventuelle budsjettendringar gjennom året og endelege rekneskapstal med meir og mindreinntekter. For å bevisstgjere kommunepolitikarane i Dovre om kostnadsutvikling og kvalitet på helsesamarbeidet hadde det vore ein føremon om samarbeidet utarbeidde fullstendig rekneskap og utforma årsmelding som kommunestyret i Dovre fekk til orientering og som grunnlag for å vurdere sin strategi i samarbeidet. Det er elles lagt opp til jamne og gode rapporteringsrutinar i samarbeidsavtalen.

Revisor rår

Tilrådingane som er gjeve under avsnittet om § 27 samarbeid, gjeld der det er naturleg.

7.3 Regionrådet Nord-Gudbrandsdal

Regionrådet Nord-Gudbrandsdal
<p><i>Føremål og samarbeidsavtale</i></p> <p>Regionrådet skal «fremje regionen sine interesser» gjennom tiltak innanfor næringsutvikling, samarbeid mellom kommunane og politisk interessearbeid på vegne av regionen. Regionrådet er formalisert som samarbeid etter KL § 27 og er eige rettssubjekt. Handlingsrommet er definert i samarbeidsavtala.</p>
<p><i>Felles formannskapsmøte</i></p> <p>Felles formannskapsmøte mellom samarbeidskommunane skal i fylgje samarbeidsavtalen vedta regionrådet sitt driftsbudsjett og årleg handlingsplan.</p>
<p><i>Styreorgan</i></p> <p>Regionrådet består av tre representantar frå kvar av dei seks Norddalskommunane. Den eine av dei må vere ordføraren. Det er dei kommunale representantane som har stemmerett i regionrådet. Regionrådsleiaren blir valt for 2 år av regionrådet. Regionsjefen førebur sakene for regionrådet og har møte-, tale- og forslagsrett. To representantar frå Oppland fylkeskommune har tale og forslagsrett. Dei seks administrasjonssjefane har møte og talerett. Regionrådet har tre faste utval.</p>
<p><i>Regionkontor</i></p> <p>Regionkontoret er regionrådet sitt administrative apparat som blir leia av regionsjefen. Regionsjefen deltek òg i Regiondata, rådmannsutvalet og 6k næring.</p>
<p><i>Strategisk plan med fem satsingsområder</i></p> <p>Regionrådet vil skape fleire arbeidsplasser, auke innbyggjartalet og talet på tilreisande gjennom fem satsingsområder:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Næringsutvikling2) samferdsel3) kompetanse4) bulyst5) regionalt utviklingsarbeid.
<p><i>Handlingsplan</i></p> <p>Eit felles formannskapsmøte vedtek ei årleg handlingsplan med ulike tiltak innanfor kvart satsingsområde.</p>
<p><i>Arbeidsutvalet</i></p> <p>I arbeidsutvalet sit dei seks ordførarane, regionsjefen og ein administrasjonssjef peikt ut av rådmannsutvalet har møte og talerett. Arbeidsutvalet styrer det regionale utviklingsfondet.</p>
<p><i>Primærnæringsutval og Bygde Utviklingsmiddel styre</i></p> <p>Regionrådet har valt tre representantar frå regionrådet og ein representant frå kvar av landbruksorganisasjonane; bondelaget, bonde og småbrukarlaget og skogeigarlaget til primærnæringsutvalet. Til saman seks medlemmar. Dei same representantane er òg BU styre. Statens landbruksforvaltning gjev tilskot til bygdeutviklingsmiddel. Normalt gjer fylkestinget vedtak om fordelinga av slike middel. Som ei spesialordning har regionrådet i Nord-Gudbrandsdalen og i Valdres fått ansvaret for å fordele desse midlane. Bygdeutviklingsstyret vedtek fordelinga av den årlege potten av bygdeutviklingsmiddel i Nord-Gudbrandsdalen. Primærnæringsutvalet sett fokus på aktuelle tema for primærnæringsane.</p>
<p><i>Samferdsels og trafikksikkerheitsutvalet.</i></p> <p>Regionrådet har valt tre ordførarar og tre representantar frå ulike bedrifter til Samferdsels og trafikksikkerheitsutvalet. Det er eit rådgjevande utval i samferdselspolitiske saker.</p>

Rådmannsutvalet

Rådmannsutvalet er eit uformelt samarbeid som regionsjefen og administrasjonssjefane i Norddalen nyttar for å få til eit godt samarbeid mellom kommunane. Rådmannsutvalet har skipa fleire uformelle samarbeidsfora som rapporterer til dei. Regionsjefen er medlem av rådmannsutvalet.

Nasjonalparkriket AS

Regionrådet eig 20 % av aksjane i Nasjonalparkriket AS og har eit styremedlem i selskapet. Styremedlemen er peikt ut av regionsjefen.

Rapportering

- Årsrekneskap og årsmelding blir sendt kommunane til orientering
- Ordførar og rådmenn orienterer kommunestyret om aktuelle saker
- Regionsjefen orienterer ved førespurnad frå kommunen

Regionsjefen er medlem av rådmannsutvalet som er eit samarbeidsorgan administrasjonssjefane har skipa. Rådmannsutvalet har ei sentral rolle i regionsamarbeidet og har fleire administrative samarbeid (6 k) som det har ansvar for. Rolla til regionsjefen i rådmannsutvalet er diskutert under avsnittet for dei uformelle samarbeida i denne undersøkinga.

Har kommunen etablert gode rutinar for politisk styring og er det formulert klare krav og målsettingar regionrådet?

Våre funn.

Regionrådet er organisert etter KL § 27 og Dovre kommune er representert med tre politikarar; ordførar, ein representant frå Høgre og ein representant for Senterpartiet. Ordførar er regionrådsleiar, som inneber at han er styreleiar for samarbeidet. Administrativ og politisk leiing orienterar om aktuelle saker frå regionrådssamarbeidet både i kommunestyre og formannskap. Den årlege handlingsplana til regionrådet blir vedteke av eit felles formannskapsmøte for Norddalskommunane.

Når regionrådet vart skipa i 1994 fekk rådet i oppgåve å ivareta kommunane sitt engasjement på det regionale plan. Eit av fleire føremål er at regionrådet skal arbeide for interkommunale samarbeidstiltak til beste for innbyggjarane i Norddalen. I dag er det etablert ei lang rad med interkommunale samarbeid etter KL §§ 27 og 28, samt administrative samarbeid på nesten alle kommunale områder og mange prosjektsamarbeid initiert av regionrådet.

Ein føresetnad av utviklinga av det omfattande regionsamarbeidet i Norddalen var regiondata. Dette IKT samarbeidet gjorde at kommunalt tilsette i dei seks kommunane kunne finne fram til kvarandre på felles «heimeområde». Regiondata held til i dei same lokalane som regionrådet og kommunepolitikarane i Norddalskommunane har valt administrasjonssjefane som styre for samarbeidet. Regionsjefen har møte og talerett i styremøta til Regiondata.

Regionrådet har vedteke ei strategisk plan med fem satsingsområder. Desse satsingsområda blir prioritert i den årlege handlingsplana. For 2012 blei årleg handlingsplan vedteke av felles formannskapsmøte slik samarbeidsavtalen legg opp til. Felles formannskapsmøte blei avlyst i 2013. Regionsjefen opplyser at det over tid har utvikla seg eit ynskje om at felles formannskapsmøte skal diskutere regionalpolitiske saker og i 2014 vart utfordringar knytt til kommunesamanslåingar sett på

sakskartet og samarbeid om helsetenester. Framover ser ein for seg at regionrådet skal vedta handlingsplan og budsjett.

Årsmeldinga og årsrekneskapen blir sendt deltakarane til orientering. Dovre kommune har invitert regionsjefen til kommunestyret for å orientere om verksemda.

Dovre kommune har i regionrådet teke til orde for at kostnader til regionale samarbeid i størst mogleg grad bør gå på folketal og at ein i større mon bør dele på å vere hovudkontorkommune for samarbeida.

Våre vurderingar.

Kommunestyret i Dovre har valt sentrale politikarar som sine representantar. Fram til og med 2012 vedtok eit felles formannskapsmøte for Norddalskommunane driftsbudsjett og den årlege handlingsplana. I dei to siste åra er det regionrådet som tek desse avgjerdene. Den sterke folkevalde forankringa av handlingsplanen som tidlegare praksis og samarbeidsavtalen § 7 legg opp til, er no endra. Etter revisor sitt syn er ei slik endring av funksjonen til det felles formannskapsmøte som samarbeidsavtalen legg opp til av politisk og prinsipiell karakter. Regionrådet burde etter revisor sitt syn ha fremma forslaget for dei einskilde kommunestyra saman med forslag om å endre samarbeidsavtala. Det kan vere usemje om kva type politisk forankring kommunane ynskjer og det er ikkje aleine opp til regionrådet å bestemme det, sjølv om det sit leiande politikarar i regionrådet.

Kommunestyret i Dovre har hatt debatt om kostnadsfordelinga i regionsamarbeida og har teke til orde for at ein bør dele ein større part av utgiftene etter folketal og at ein i større del bør dele på å vere vertskommune for samarbeida. Sjølv om kommunen ikkje fullt ut har fått gjennomslag for sine synspunkt i regionsamarbeidet, er det eit godt døme på korleis ein ved bevisst eigarstyring kan fylgje opp vedtektene i samarbeida og forsøke å påverke samarbeidet etter kommunen sine ynskjer.

Når regionrådet vart skipa i 1994 fekk rådet i oppgåve å ivareta kommunane sitt engasjement på det regionale plan. Vi trur oversiktane i denne rapporten syner at kommunane i Norddalen samarbeider på fleire områder enn dei fleste er klar over. Det er mange formelle §§ 27 og 28 samarbeid, i tillegg kjem ei heil mengd uformelle administrative samarbeid og dei ulike aktivitetane regionrådet har i sin regi. Regionrådet har vore eit nav i denne utviklinga. Regionrådet, kommunane, dei interkommunale samarbeida i Norddalen og dei uformelle samarbeida under rådmannsutvalet går alle inn som element i ei «regionrådssfære» kor utviklinga av regionsamarbeidet over tid har fått sin form, gjennom møter mellom politisk og administrativt leiarsikt i kommunane. Koordinatorrolla ligg i stor grad til regionsjefen. Gjennom vår intervjurunde i alle deltakarkommunane, har ingen kritisert regionrådet, regionkontoret eller regionsjefen for å ha ei for passiv rolle i det regionale utviklingsarbeidet.

Samarbeidsavtalen sett ikkje smale grenser for kva saker regionrådet skal handsame. Tvert i mot blir det brukt ambisiøse og vide formuleringar. Føremålet er med andre ord omfattande og det skal i realiteten mykje til før regionrådet går ut over sine fullmakter. Vi har ikkje fått opplysningar som tyder på at regionsjefen arbeider utanfor føremålet politikarane har avtalt for regionsamarbeidet. Det ser heller ut til at samarbeidet sin administrasjon må vere innovativ og offensiv for å innfri forventningane i samarbeidsavtalen. Vår intervjurunde syner derfor ikkje at nokon av kommunane i Norddalen er misnøgd med korleis Regionråd, regionkontor eller regionsjef har skjøtta sin hovudmålsetnad.

Vi får opplyst at sakshandsaminga i regionrådet og arbeidsutvalet fylgjer krava i kommunelova. Dovre kommune har lagt ut ein link til regionrådet si heimeside. Regionkontoret sender ikkje lenger ut saksliste og protokollar slik samarbeidsavtala legg opp til, men legg møteinnkallingar, saksliste, saksdokumenter og møteprotokollar ut på heimesida si, og legg til grunn at kommunepolitikarane gjer

seg kjent med desse sjølv. Det er etter revisor sitt syn teke tilstrekkeleg omsyn til at politikarar og innbyggjarar kan orientere seg i saker som regionrådet og arbeidsutvalet handsamer og vi har i denne undersøkinga ikkje avdekt vesentlege brot på sakshandsamingareglane. Det ser for oss ut til at regionkontoret har ei bevisst haldning til kva type saker kommunestyra må handsame sjølv. Mange av vedtaka regionrådet gjer blir slik sendt til «sanksjon» hos samarbeidskommunane.

Regionrådet har innanfor sitt vide ansvarsområde laga ei plan (Strategisk plan for regionrådet i Nord-Gudbrandsdal) med mål, moglegheiter og utfordringar og strategiar innanfor kvar av dei fem satsingsområda. For å nå desse måla blir det laga ei årleg handlingsplan som blir vedteke av regionrådet. Det er ei styrke at regionrådet slik gjer det tydeleg kva det vil prioritere på lang og kort sikt. Strategiane og handlingsplanen omfattar prosjekt som etter revisor sitt syn er innanfor den delegerte mynda som samarbeidsavtalen gjev regionrådet.

Kommunestyret i Dovre vedtek ikkje strategiplana eller handlingsplana. Regionsamarbeidet er eit politisk interessant område og kommunestyret bør etter vårt syn ha ein bevisst strategi for sin medverknad. Kommunestyret kan drøfte planane i samband med gjennomgang av eigarskapsmelding, eller som eigen sak. Formannskapet og Dovre sine representantar i regionrådet, har da ein moglegheit for å kommunisere Dovre sine ynskjer om endringar inn i regionsamarbeidet og kanskje få gjennomslag for nokre av sine forslag.

Regionrådet har definert seg sjølv som eige rettssubjekt og har avtalt privat revisjonsordning for regionrådet. Det er det ikkje noko i vegen for. §§ 27 og 28 samarbeid som inngår i kommunen sitt rekneskap blir revidert som part av det av den kommunale revisor (NGK), men samarbeid som er organisert som eigne rettssubjekt inngår ikkje i tala til hovudkontorkommunen.

Regionrådet har etablert ein praksis kor dei ikkje brukar kommunale budsjett og rekneskapsprinsipp. Regionrådet sender budsjettforslag til kommunane. Budsjettforslaget syner berre ein liten del av den aktiviteten regionrådet finansierar. Etter dei kommunale budsjett og rekneskapsstandardane skal regionrådet budsjettere på same nivå som rekneskapsstandardane blir avlagt. Da kan ein kontrollere om regionrådet har gjort dei oppgåvene dei har budsjettert og om dei klarte det innanfor det som var løyvd. I kommunal sektor er budsjettet eit viktig styringssignal. Regionrådet bør etter vårt syn utarbeide fullstendig budsjett etter krava som er sett i «Forskrift om årsbudsjett (for kommunar og fylkeskommunar). Gjennom samtaler med regionkontoret har vi fått opplyst at dei legg fram justeringar som treng politisk handsaming for regionrådet. Midlertidig er det etter revisor sitt syn vanskeleg å kontrollere dette før budsjettet er utforma etter forskrifta. I og med at mesteparten av dei prosjekta regionrådet finansierer er friviljuge er handlingsrommet for politikarane relativt vidt. Det er uansett viktig for kommunane å få synleggjort eit totalt budsjett. Regionrådet hadde for 2012 balanserført omløpsmiddel på 26 876 841,-.

Regionrådet har tatt initiativ og vore med og stifta Nasjonalparkriket Reiseliv AS. Det er innanfor samarbeidsavtala sitt verkeområde. Vi ser av denne undersøkinga at det er vanskeleg for folkevalde å orientere seg i høve til stadig meir utskilt verksemd. I NOU 1995 nr. 17 står det at «*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.*» Etter revisor sitt syn, bør samarbeidsavtala innehalde eit punkt om at kommunestyra skal blir orientert eller gjere formelt vedtak sjølv om interkommunale samarbeid har formell mynde til å etablere verksemd.

Regionrådet har fatta vedtak om å selje Nasjonalparkriket i møte 11. april i år.

Revisor rår

Tilrådingane som er gjeve under avsnittet om § 27 samarbeid, gjeld der det er naturleg.

- kommunen til å gjere framlegg om at samarbeidsavtala blir endra, slik at rolla til det felles formannskapsmøtet er i tråd med ny praksis. Felles formannskapsmøte handsamer ikkje lenger budsjett eller handlingsplan.
- kommunen til å ha årleg gjennomgang av sin strategi i regionsamarbeidet og fremme vesentlege endringar og planer for kommunestyret
- kommunen om å gjere framlegg om at regionrådet budsjetterer og fører rekneskap etter forskrift om årsbudsjett og årsrekneskap for kommunar og fylkeskommunar.
- kommunen om å gjere framlegg om at bruk av alle fond som regionkontoret disponerer blir resultatført.
- til at samarbeidsavtalene inneheld punkt om at kommunestyret sjølv skal handsame etablering av nye samarbeidsordningar, slik at ein er medveten om «knoppskyting» av samarbeid eller selskap.

Har Dovre kommune jamleg gjennomgang- resultatoppfølging av regionrådet.

Våre funn.

Ordførar orienterer kommunestyret og formannskap om aktuelle problem etter kvart som han sjølv blir orientert i regionsamarbeidet. Rådmannsutvalet vurderer samarbeida fortløpande og Dovre kommune er medlem. Kommunen har ikkje fast rutine for å handsame regionrådet sitt rekneskap.

Våre vurderingar.

Vurderingane som er gjeve under avsnittet om § 27 samarbeid, gjeld der det er naturleg.

Som vi før har vore innom i rapporten er det tilrådd at kommunane skal ha ein bevisst haldning til samarbeida. Det er gjeve tilrådingar om at kommunane årleg må gjennomgå informasjon om status, drift og nøkkeltal og ha ei bevisst haldning til sitt styre- og kontrollansvar. Regionrådet sitt rekneskap og årsmelding ligg tilgjengelig på heimesida til regionrådet, men kommunestyret i Lesja bør etter vårt syn innføre ei fast rutine for korleis dei vil gjennomgå resultata til regionrådet og samarbeida generelt, for slik å ha ei bevisst haldning til at samarbeida innfrir forventningane kommunestyret har.

Ordførar har enkelte år invitert regionsjefen for å orientere om verksemda i regionrådet. Regionsjefen opplyser til oss at han ser positivt på slik informasjonsutveksling, og revisor meiner at regionsjefen har ei så sentral rolle i regionsamarbeidet, at kommunen bør vurdere om ei årleg vitjing kan vere føremålstenleg.

Regionrådet vedtek den årlege handlingsplana. Plana skildrar dei ulike prosjekta Dovre kommune skal vere med å finansiere. Midlertidig kjem det av teksten som blir brukt for tilsegn i den årlege plana, ikkje klart fram kva den einskilde kommune skal bidra med. Desse tiltaka er løyvingar som kjem i tillegg til det driftsbudsjettet kommunane får frå regionrådet og legg til grunn i sitt budsjettarbeid.

Middel som kommunen skal løyve blir ført på prosjektet og ikkje som løyving til regionrådet. Slik syner ikkje Dovre kommune kva dei samla løyver til regionrådet og noteopplysninga om overføringar til regionrådet blir etter vårt syn i misvisande. Løyvingane regionrådet går god for når dei vedtek den årlege handlingsplana er slik vi ser det ein del av verksemda og budsjettet til regionrådet og burde vore innarbeida i det.

Resultatrekneskapen til regionrådet syner berre regionkontoret sine løns og driftsutgifter. Regionrådet har ein vesentleg fondsbruk som ikkje blir resultatført og etter vårt syn gjev resultatrekneskapen berre oversyn over ein mindre del av verksemda til regionrådet. Rekneskapen inneheld ei note 3 som syner ei rørsle på 12,1 mill.kr. utan at vi har fått oversyn om kva det gjeld, og utan at bruken er resultatført og samanlikna med budsjett.

Vi får opplyst at regionrådet berre balansefører bruken av fondsmiddel. Dette gjeld og tilskot regionrådet tek i mot for å finansiere prosjekt i den regionale handlingsplana og tilskot til andre prosjekt som regionrådet vedtek. Dette er det etter vårt syn ikkje høve til. Regionrådet skal budsjettere bruk av prosjektmiddel og andre middel i driftsrekneskap og investeringsrekneskap og når året er omme syne eit rekneskap på same nivå som synleggjer kva regionrådet løyvde, og om regionkontoret heldt seg innanfor ramma; slik som kommunerekneskapen.

Regionrådet har sidan det ble etablert brukt prinsippa i rekneskapslova. Kommunale prinsipp sett krav til at rekneskapsoppstillinga òg syner kva som er budsjettert. Ein kan da samanlikne budsjettert mot rekneskapen og lett kontrollere om det er brukt meir eller mindre enn kva politikarane har løyva. Rekneskapslova stiller ikkje spesifikke krav til budsjettkontroll og det har slik utvikla seg ein rekneskapspraksis som i røynda svekker moglegheitene for kontroll og resultatoppfølging. Regionkontoret opplyser no at Snøhetta rekneskap har fått i oppdrag å utarbeide rekneskap etter kommunale rekneskapsprinsipp frå og med 2014, slik lova krev.

Regionrådet bør etter vårt syn ivareta krava og utdjupe informasjonen som er gjevne i rekneskapen. I den samanheng syner vi til krava i kommunal rekneskapsstandard nr. 6 om noter og årsmelding. Spesielt syner vi til avsnitt 3.2.2 punkt 4; «Vesentlege overføringar som er sentrale for å forstå og analysere drifts- eller investeringsrekneskapen som for eksempel inntektsføring av tilskot i driftsrekneskapen som ein skal sette av til fond...» Ut frå vår opplysning om bruk av feil rekneskapsprinsipp fylgjer at regionrådet òg bør gjere andre endringar.

Opplysningane i årsmeldinga til regionrådet er utfyllande og opplyser om ein vital organisasjon og omfattande verksemd. Årsmeldinga inngår som ein del av samarbeidet sin årsrapport. Det bør etter vårt syn kome klarare fram av rapporten kva som er pliktig informasjon etter lov og forskrift og kva som er anna informasjon. Det er til dømes eit eige avsnitt i meldinga om regiondata som er eit anna § 27 samarbeid. Plikta til årsmelding er i utgangspunktet å gje utfyllande informasjon om årsrekneskapen. Samanhengen mellom tal og noter i årsrekneskapen for regionrådet og årsmeldinga bør etter revisor sitt syn bli klarare.

Revisor rår

Tilrådingane som er gjevne under avsnittet om § 27 samarbeid, gjeld der det er naturleg.

- kommunen innarbeide nøkkeltal frå regionrådet i ei samla eigarskapsmelding for kommunen og årleg ha debatt om resultata. Vi rår òg til at regionsjefen blir invitert til å orientere om arbeidet i regionrådet, da det er eit nav i regionsamarbeidet.

kommunestyret i Dovre til å gjere framlegg om at regionrådet fylgjer kommunal budsjettforskrift og ser til at:

- budsjettala i den årlege handlingsplana blir innarbeidd i budsjettet til regionrådet
- tala dei skal innarbeide i kommunerekneskapen si note syner samla overføring til verksemd i regi av regionrådet.

kommunen til å gjere framlegg om:

- at regionrådet bruker kommunale rekneskapsprinsipp ,
- at regionrådet budsjetterer og rekneskapsfører bruk av fond.
- at regionrådet gjev opplysningar i noter og årsmelding etter god kommunal rekneskapsskikk

- kommunen til å gjere framlegg om at regionrådet si årlege handlingsplan blir vedteke så tidleg at samarbeidskommunane kan bruke det i sitt budsjettarbeid. Kommunen bør og gjere framlegg om at budsjett, rekneskap og årsmelding frå regionrådet, gjev eit samla og fullstendig bilete av verksemda samarbeidet står for og gjev tilskot til.

Som et resultat av revisjonsprosessen har Regionrådet avlagt rekneskapen for rekneskapsåret 2013 etter kommunale rekneskapsprinsipp, for fyrste gong. Denne rekneskapen blei lagt fram og vedteke på møte 11.april, men vi har ikkje undersøkt om rekneskapen er avlagt etter våre tilrådingar.

7.4 Uformelle samarbeid; rådmannsutvalet og 6k samarbeida

Uformelle samarbeid	
<p>Samarbeid mellom fagetatane i dei seks kommunane i Norddalen. Utsendingane er leiarar av fagetatane eller verksemdsområda frå den enkelte kommune. Kvar utsending ligg under internkontrollansvaret til den enkelte rådmann. Samarbeidet er ikkje delegert noko formell mynde. Samarbeida er ikkje heimla under §§ 27 og 28 i kommunelova. Det blir ikkje utarbeidd budsjett eller avlagt rekneskap for slike uformelle samarbeid og dei er ikkje regulert i lov.</p>	
<ul style="list-style-type: none">• Rådmannsutvalet <p>Uformelle samarbeid som rådmannsutvalet har oppretta:</p> <ul style="list-style-type: none">• 6k Personal,• 6k Plan,• 6k Barnehage,• 6k Helse,• 6k Skule, (Fungerer òg som fagråd/samarbeidsorgan for Nord-Gudbrandsdal PPT)• 6k økonomi.• 6k beredskap	
<p>Uformelle samarbeid knytt til regionkontoret</p> <ul style="list-style-type: none">• 6k Ungdommens kulturmonstring,• 6k Ungdomsmusikalen,• 6k næring• Idrettskoordinator• Ungdomsråd	
<p>Andre samarbeid:</p> <ul style="list-style-type: none">• NAV regional modell• Fjellregionsamarbeidet• OPUS karrieresenter• 6k Geovekst	
Styring	<ul style="list-style-type: none">• Kommunen si utsending høyrer under internkontrollansvaret til den enkelte rådmann• Bør vere formaliserte rammer med minst informasjon om oppretting og føremål med samarbeida.
Føremål	<ul style="list-style-type: none">• I liten grad formalisert• Samarbeidsforum for leiarane i dei ulike fagetatane• Kompetanseoverføring gjennom erfaringsutveksling• Tar initiativ mot rådmannsnivået når fagleiarane ser behov for samarbeidsløysingar
Rapportering	<ul style="list-style-type: none">• Ikkje formaliserte rapporteringsrutinar• Leiarane rapporterer til sine rådmenn• Til rådmannsutval• Til regionsjef

Interkommunale samarbeid utan formell overbygning – Rådmannsutval og 6 K samarbeid – Våre funn.

Dovre kommune har saman med Norddalskommunane etablert eit omfattande samarbeid kor styringsrammene ikkje er formalisert i lov. Desse samarbeida er ikkje skipa gjennom politiske vedtak og kjem heller ikkje fram av organisasjonskart eller liknande.

Administrasjonssjefane i Nord-Gudbrandsdalen har skipa rådmannsutvalet som sjølv har definert seg som eit uformelt samarbeid. Utvalet er satt saman av regionsjefen og dei seks administrasjonssjefane. På regionrådet si heimeside er møteplana for rådmannsutvalet kunngjort, men ein finn ikkje møteinnkalling, sakliste eller møteprotokoll. Utvalet har møte på rundgang i kommunane og administrasjonssjefen som er vert for møtet skriv eit referat som blir sendt til «høyring», retta og sendt til postmottaket i den einkilde kommune.

Framlegg om nye samarbeidstiltak Dovre skal vere med i, blir som regel ikkje bestilt av kommunen sine politikarar. Slike framlegg har ofte sitt opphav i regionrådssfæra. Kommunen opplyser at forslaga kan ha sitt opphav i frå 6 k samarbeida, rådmannsutvalet, regionkontoret og regionrådet.

Rådmannsutvalet gjer løpande vurderingar av dei interkommunale samarbeida etter §§ 27 og 28 som Norddalskommunane er med i. Rådmannsutvalet skal i fylgje avtale vere rådgjevande organ for NGLMS. Rådmannsutvalet har skipa ei rad med «6 k» samarbeid innanfor sentrale tenesteområder. Desse er òg definert som uformelle og rapporterer til rådmannsutvalet. Saker og planer som 6 k - samarbeida diskuterer og dei vil ha betre utgreidd, blir spelt inn til administrasjonssjefane i rådmannsutvalet som avgjer kor vidt det er behov for politisk handsaming. I så fall blir ei slik sak enten lagt fram for regionrådet sine organ av regionsjefen, eller fremma som eigen sak for kommunestyret i kvar enkelt kommune. Ressursbruken til desse uformelle samarbeida høyrer under budsjettet kor den enkelte tilsette høyrer til, og ligg til administrasjonssjefen sitt normale internkontrollansvar.

Regionsjefen er medlem av rådmannsutvalet og eit bindeledd mellom dei uformelle samarbeida mot det formaliserte, politisk styrte og valte regionrådet. Rolla kjem ikkje fram av samarbeidsavtaler eller liknande styredokument.

Våre vurderingar.

Dovre kommune si deltaking i rådmannsutvalet og 6k-samarbeida er ikkje vedteke av politikarar, men av rådmannen. Vi har fått opplyst at dette er uformelle samarbeidsforum for informasjonsutveksling og ordskifte om saker av felles interesse. Rådmannen i Dovre er den øvste leiaren av kommunen sin administrasjon og har ansvar for at dei politiske vedtaka blir satt i verk. Kommunestyret skal trekke opp mål, rammer og retningslinjer for verksemda mens administrasjonssjefen får iversettings- og resultatansvaret. Folkevalde organ kan ikkje vedta at bestemte personer i administrasjonen skal handsame ei sak. Skal kommunen fungere som eit inskapleg system er det naudsynst med klåre kommandoliner og klåre ansvarstilhøve. «All delegasjon skal skje til administrasjonssjefen som avgjer om og i kva utstrekning mynda skal delegerast vidare internt i administrasjonen» (kommunelovproposisjonen side 90).

Slik sett ligg rådmannsutvalet og 6-k samarbeida utanfor rekkevidda for den politiske styringa og det er heller ikkje opp til politikarane å formulere krav og målsetnader for samarbeidet, då det ligg under rådmannen sitt internkontrollansvar. Ein føresetnad for ei slik vurdering er at dei uformelle samarbeida ikkje har vedtaksmynde i saker som er av politisk og prinsipiell karakter.

Kommunane har i utgangspunktet stor grad av organisasjonsfridom. Det er opp til dei folkevalde å avgjere kommunen sin organisasjonsstruktur og kva oppgåver dei vil legge til sjølvstendige einingar.

Kommunane i Nord-Gudbrandsdalen deltek i mange uformelle samarbeid som ikkje kjem fram av delegeringsreglement, innstillingsreglement eller av organisasjonskartet til kommunane. Sjølv om vi her konkluderer med at dei uformelle samarbeida ligg innanfor administrasjonssjefen sitt ansvar bør kommunen i større grad synleggjere eksistensen av desse samarbeida i eigarskapsmelding, delegeringsreglement eller organisasjonskart, slik at kommunepolitikarane har kunnskap om denne delen av kommunen si forvaltning. Eit føremål med KL er at forvaltninga skal vere open for innsyn og av den grunn skriv Vibeke Resch-Knudsen (Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi (2011) side 28) at «Kommunesamarbeidstiltak kun basert på løse avtaler er uheldig»⁷⁸. Dovre kommune bør derfor ta initiativ til at rådmannsutvalet får på plass avtaler som syner at dei uformelle (6 k) samarbeida er oppretta og kva føremålet deira er.

Rådmannsutvalet er eit uformelt samarbeid og er ikkje organisert etter lov. Utvalet har likevel stor tyding for det regionale samarbeidet. Vi har fått opplyst at regionrådet diskuterer saker som i ulik grad legg føringar for det regionale samarbeidet og at det har oppfylgingsansvar ovanfor interkommunale samarbeid i Nord-Gudbrandsdalen. Verksemda til rådmannsutvalet er ikkje omtalt i eigarskapsmelding eller i andre kommunale planar. Fleirtalet av politikarane på landsbasis har opplyst at dei ikkje har tilstrekkeleg oversyn over samarbeid deira eigen kommune er involvert i (jf. ECON analyse 2006-057). Etter vårt syn er utvalet så sentralt at det bør utforme føremål og avgrense ansvaret i vedtekter. Vi har fått opplyst at dei ikkje har formell mynde, men dei har likevel ei koordineringsrolle i høve til dei interkommunale samarbeida. Dovre kommune bør vurdere om rolla rådmannsutvalet har, bør vere synleggjort i delegeringsreglementet til kommunen. Etter vårt syn bør føremål og vedtekter vere vedteke i kvar kommune og kome fram av både kommunen og regionrådet sitt delegeringsreglement og organisasjonskart.

Det er etter vår vurdering ein føremon at dei seks kommunane har rådmannsutvalet som ein møteplass, da det kan bidra til å effektivisere sakshandsaminga og lette samarbeidet mellom kommunane. Rådmannssamarbeidet er ikkje eit administrativt organ styrt av Dovre kommune aleine. Det tek tak i saker som er i startgropa for politisk handsaming og har stundom ei politisert bestillerrolle i motsetnad til den utførarrolla kommunelova legg opp til at administrasjonssjefen skal ha. I løpet av revisjonsprosessen har vi ikkje fått opplysningar som tyder på at rådmannsutvalet har fatta politiske vedtak. Men utvalet har stor makt og politikarar og innbyggjarar bør vere sikra innsyn og kontroll med at utvalet ikkje fattar politiske vedtak eller legg føringar på områder som burde vore diskutert i det einskilde kommunestyre. Rådmannsutvalet skriv i dag eit referat frå møta som blir verifisert og underskrive av kvar av administrasjonssjefane som deltek, og referatet blir lagt ut på postmottaket for den einskilde kommune. Dette er eit tiltak som etter revisor sitt syn gjev innsyn i utvalet sitt arbeid og avgjerder. Det er viktig for politikarar, presse og interesserte at det er lett å finne fram til dokument frå rådmannsutvalet, slik at dei sjølv kan vurdere kva saker som har politisk interesse og sjølv avgjere om dei vil bringe det inn i for det offentlege ordskifte. For ytterlegare å imøtekomme kravet i KL § 4 2.ledd om at «Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltninga», bør eit så sentralt utval etter revisor sitt syn i hovudsak fylgje sakshandsamingsreglane i KL.

⁷⁸ Vibeke Resch-Knudsen. Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi (2011) side 28: «Selv om det ikke er krav til formelle kontrakter rundt samarbeidet, vil dette være ryddig, spesielt der det er tale om økonomiske transaksjoner mellom kommunene... Kommunesamarbeidstiltak kun basert på løse avtaler er uheldig. For å ivareta åpenhet og etterprøvarbarhet bør disse formaliseres. I alle fall slik at det blir klart for partene og interessentene hva samarbeidet er ment å ivareta, det vil si i det minste nedtegne at samarbeidet er opprettet og formålet med samarbeidet.»

I fylgje samarbeidsavtala § 9 skal regionkontoret gje oversyn over politiske saker og etablerte prosjekt på si heimeside. Regionsjefen er medlem av rådmannsutvalet som er ein viktig del av regionrådssfæra og det beste hadde etter revisor sitt syn vore om regionkontoret fekk ansvaret for å legge møtedokumenta ut på heimesida til regionrådet, slik at interesserte fann mest mogleg om regionsamarbeidet på ein plass.

Rådmannsutvalet er ein viktig lærings- og utvekslingsarena med moglegheit for å «tenkje høgt» og jakte på gode løysingar i eit uformelt miljø. Strengare formelle rammer kan føre til at diskusjonar i rådmannsutvalet på den annan side kan bli meir prinsipielle og politiske.

I og med at kommunane i Nord-Gudbrandsdalen samarbeider om eit breitt spekter av oppgåver, kan det vere grunnlag for at kommunane, regionråd og rådmannsutval diskuterer om det er mogleg å fordele og formalisere oppfylginga av samarbeida innanfor «regionrådssfæra». Ein fornuftig og gjennomtenkt oppgåvefordeling mellom regionrådet, regionsjefen og rådmannsutvalet, kan vere ein veg å gå for å få til ei meir effektiv politisk styring av dei regionale samarbeida organisert etter KL §§ 27 og 28. Dei manglar eigarorgan og vi meiner at det er innanfor lova om ein i samarbeidsavtala kan utnemne eit av desse organa til å fylle den rolla. Slik vi forstår det har rådmannsutvalet til ein viss grad eit slikt ansvar i dag.

Revisor meiner at det vil vere å dra sakshandsamingsreglane for langt om dei skal gjelde for 6 k samarbeida.

Rådmannsutvalet er ein fast og viktig møtearena for regionsjefen. Regionsjefen har fått eit viktig ansvar for å kommunisere mellom regionråd og rådmannsutval, men vi er ikkje sikker på om alle politikarar er godt nok kjent med korleis dette er organisert. I samarbeidsavtala går det fram at regionsjefen møter i arbeidsutvalet i regionrådet, men ikkje at han møter i rådmannsutvalet. Etter vårt syn er koordineringsrolla som regionsjefen har i rådmannsutvalet viktig, og regionrådet bør synleggjere denne oppgåva i samarbeidsavtalen og i regionrådet sitt delegeringsreglement. I tillegg bør rollene til regionsjefen kome fram på heimesida til regionkontoret, slik at den administrative oppbygginga av regionsamarbeidet kjem tydeleg fram for politisk interesserte.

Dovre kommune opplyser at initiativ til nye interkommunale samarbeid ofte kjem frå det vi har kalla regionrådssfæra; enten dei uformelle fagsamarbeida (6 k), rådmannsutvalet, regionrådet eller regionkontoret. Kommunen opplyser at det enkelte gonger hadde vore ein føremon om kommunestyret hadde fått handsama framlegg om at Norddalskommunane skal inngå nye samarbeid, som forprosjekt eller liknande. Kommunen meiner at politikarane som gjer vedtak i regionrådet da ville ha ei betre forankring før dei diskuterer framlegget i regionrådet sine fora. I denne rapporten har vi lova å vurdere spørsmålet her.

Kommunen sine utsendingar til 6k er tenesteansvarlege i Dovre kommune og av dei fyrste som blir klar over at nye oppgåver kan vere best løyst innanfor eit breiare og meir kompetent fagmiljø. 6k-samarbeida tek derfor initiativ til nye samarbeid og legg saka fram for rådmannsutvalet som avgjer om saka skal til politisk handsaming i regionrådet. Regionsjefen skriv ei utgreiing for regionrådet kor Dovre sin ordførar, varaordførar og leiar for opposisjonen er med og vedtek om framlegget skal gå vidare til endeleg avgjerd i det einskilde kommunestyret i regionsamarbeidet.

Regionrådet og rådmannsutvalet er langt på veg organ med føremål om samarbeid. Dersom representantane frå kommunen tidleg i prosessane flaggar at ein vil ha diskusjon i eige kommunestyre, kan kommunen fort bli oppfatta som motvillig og samarbeidsfiendtleg både i regionen og i eigen kommune. Kommunen si opplysning om at det stundom hadde vore ein føremon om kommunestyret

hadde handsama framlegg om å inngå nye samarbeid, før regionrådet fekk utarbeidd fullstendig sak frå regionadministrasjonen, reiser eit viktig spørsmål om kven som skal diskutere ting fyrst. Slike saker kan det vere ulik politisk oppfatning om i kommunane, og det kan vere store skilnader mellom ein kommune i regionsenteret og for ein kommune som ikkje er vert eller hovudkontorkommune for mange samarbeid, i kva grad det er behov for ein avklaring i eige kommunestyret.

Problemet ligg i at det er organ utanfor kommunen som tek initiativ til ein politisk debatt om korleis Dovre kommune skal organisere si verksemd. Det er i utgangspunktet kommunestyret i Dovre som skal svare på nye utfordringar ved å bestille utgreiingar frå administrasjonen. Når det gjeld sak om oppretting av styre for interkommunalt samarbeid kan kommunestyret ikkje eingong delegere mynda til å fatte vedtak til andre organ i eigen kommune; «kommunestyret må sjølv gjere vedtak» står det i KL § 27. I regionrådet blir saka diskutert av kommunen sine leiande politikarar, som gjev signal om kva kommunen vil, før dei andre folkevalde i Dovre kommunestyre har fått høve til å ta del i ordskiftet og påverke sine representantar. Den reelle påverknaden som det einskilde kommunestyremedlem har er da kraftig redusert og kommunestyret som organ kan oppleve at avgjerda har skinn av sandpåstrøing, sjølv om kommunestyret får det endelege saksframlegget og tek den endelege avgjersla slik kommunelova krev. Vårt syn er at ein saksgang som sett kommunestyret på vent i viktige og interessante spørsmål ikkje i tråd med delegeringslæra eller tenkinga kring eit aktivt og levande lokaldemokrati. Etter vår vurdering vil det styrke lokaldemokratiet og forankringa om administrasjonssjef eller ordførar bringer spørsmål av slik karakter inn for kommunestyret på eit tidspunkt moglegheita for reell påverknad er størst.

Leiande politikarar som representerer Dovre i regionrådet slepp å førehalde seg til uavklarte oppfatningar i heimkommunen og kommunestyret vil i større grad få høve til ein meir direkte og reell utforming av prosjektet. Om kommunestyret gjev klarsignal for at Dovre skal vere med å diskutere saken i organa til regionrådet, vil kommunen sine representantar kunne gå inn i diskusjonen med større tyngde og klarare mandat i å forhandle om samarbeidsavtale og vedtekter i rådmannsutvalet og regionrådet sine organ.

Regionkontoret er avhengig av å gripe sjansane som byr seg når statlege middel blir tilgjengeleg og kan vere med å finansiere nye prosjekt og samarbeid. Det er regionsjefen si rolle å spele ei aktiv rolle ovanfor slike moglegheiter og det er viktig at regionkontoret får ivareta spelerommet som ein offensiv, regional utviklingsaktør. Regionsjefen må stå i spissen for eit kontor som arbeider for denne kjerneoppgåva i regionsamarbeidet. Derfor er det rådmannen og ordføraren si oppgåve å fremme saka som forprosjekt eller liknande, så tidleg som råd for kommunestyret, slik at regionkontoret i minst mogleg grad må sette «bremsar» på fordi dei må vente på avgjerd frå enkelte kommunar i samarbeidet.

Revisor rår

- kommunen til å synleggjere eksistensen av dei uformelle samarbeida i eigarskapsmelding, delegeringsreglement eller organisasjonskart.
- kommunen til å ta initiativ til at rådmannsutvalet:
 1. Utformer samarbeidsavtale med føremål og vedtekter som kommunane vedtek
 2. Legg møtedokumenta ut på heimesida til regionkontoret og i hovudsak fylgjer sakshandsamingsreglane i kommunelova.
- kommunen til å ta initiativ til at samarbeidsavtalen til regionrådet inneheld opplysningar om rolla regionsjefen har i rådmannsutvalet
- ordførar og administrasjonssjef til å avklare med kommunestyret om det ynskjer saksutgreiing om nye samarbeidstiltak før saka blir avgjort av regionrådet.

Har kommunen jamleg gjennomgang og resultatoppfølging av dei uformelle samarbeida?

Våre funn.

Det er munnleg rapportering av aktiviteten i 6 k samarbeida til administrasjonssjef som informerer ordførar som viktige saker. Dovre kommune har ikkje andre utgifter i samband med deltakinga enn lønskostnader. Dei utgiftene er ein del av det ordinære budsjett og rekneskap til samarbeida.

Våre vurderingar.

Uformelle samarbeid er administrative samarbeid kor rådmannen i kommunen ber ansvar for kommunen sin medverknad. Aktiviteten ligg innafor kommunestyret sitt ordinære budsjettvedtak for dei einskilde tenestene og det er etter revisor sitt syn tilstrekkeleg.

Sjølv om 6 k samarbeida og rådmannsutvalet ligg utanfor det politiske styringshierarkiet, men innanfor rådmannen si kompetanse, har desse samarbeida tyding for korleis regionsamarbeidet utviklar seg. Kommunepolitikarane bør ved gjennomgang av dei interkommunale samarbeida i ein samla eigarskapsmelding, få informasjon om korleis det administrative apparatet rundt regionsamarbeidet opererer, slik at dei forstår kva ramme det utviklar seg i.

Revisor rår

- kommunen til å informere om korleis det uformelle regionsamarbeidet er administrert i ei samla eigarskapsmelding for kommunen.

7.5 Selskap

Selskap	
	<ul style="list-style-type: none">• Nord-Gudbrandsdal Renovasjonselskap IKS, hovudkontor Dovre• Gudbrandsdal Krisesenter IKS, hovudkontor Lillehammer• AS Eidefoss, hovudkontor Vågå• Kommunekraft AS, hovudkontorkommune Oslo, kommunale eigarar• Landssamanslutninga av vasskraftkommunar, Oslo• Kompetanse-, universitets og forskningsfondet i Innlandet AS, kommunale eigarar• Kommunal Landspensjonskasse, gjensidig forsikringselskap, kommunalt eigd• AS Jora Industribygg, hovudkontor Dovre• Snøhetta Utvikling AS, hovudkontor Dovre• Nasjonalparkriket Reiseliv AS, hovudkontor Dovre• Otta Biovarme AS, hovudkontor Sel• Gudbrandsdal Industrier AS (GIAX), hovudkontorkommune Ringebu, deleigd• Gudbrandsdal Lufthavn AS, hovudkontorkommune Sel, deleigd• Gudbrandsdalsmusea AS, hovudkontorkommune Sel, deleigd• Norske Skogindustrier ASA, hovudkontorkommune Oslo, deleigd• Gudbrandsdalsmat SA, hovudkontorkommune Sel, samvirke• Biblioteksentralen SA, hovudkontorkommune Oslo• Dovreskogen grendesenter BA, hovudkontor Dovre• Dombåshaugen borettslag, hovudkontor Dovre• Gudbrandsdal Bedriftshelsetjeneste SA, hovudkontorkommune Sør Fron• Landssamanslutninga av nynorskkommunar, interesseorganisasjon, hovudkontorkommune Oslo• Stiftelsen Norsk Kulturarv, hovudkontorkommune Vågå• I Nasjonalparker stiftelsen, hovudkontorkommune Dovre• Randine og Haldor Hjerleid's stiftelse, hovudkontor Dovre• Dombås fjellskule, hovudkontor Dovre
Styring	<ul style="list-style-type: none">• For IKS heftar kommunen uavgrensa for sin eigardel. Kommunestyret vel representant til representantskapet (eigarorgan), som saman med eigarrepresentantar frå andre deltakarar vel styre.• For AS hefter kommunen for sin del av aksjekapitalen. Kommunestyret vel representant til generalforsamlinga (eigarorgan), som saman med dei andre eigarrepresentantane peiker ut styret.• Stiftingar er sjølvvegande. Kommunen sin medverknad er vedtektsstyrt. Ikkje tilrådd for ein kommune å organisere sin verksemd i stifting.
Føremål	<ul style="list-style-type: none">• Føremålet er oppgjeve i selskapsavtalene/ vedtektene til dei einskilde verksemdene.
Rapportering	<ul style="list-style-type: none">• I liten grad formalisert rapporteringsrutinar frå selskapa til kommunen.

Dovre kommune er engasjert i tre stiftingar, to samvirkeføretak, eitt gjensidig forsikringsselskap (KLP), deleigar i ti aksjeselskap, og deltakar i to interkommunale selskap (IKS). I denne undersøkinga har vi i liten grad vurdert kva styring og kontroll kommunen har med dei i og med at hovudfokus er retta mot dei interkommunale samarbeida organisert etter reglane i KL §§ 27 og 28.

Kommunestyret i Dovre har vedteke ei «plan for selskapskontroll», og det er opp til kontrollutvalet om det i løpet av valperioden vil bestille ein kontroll av kommunal verksemd som er lagt til selskap regulert etter privatrettslege reglar som aksjelov, lov om stiftingar eller samvirkelova. Vi har likevel retta nokre spørsmål om kommunen har rutinar for å gå gjennom sin strategi ovanfor selskapa og om det er etablert faste rapporteringsrutinar.

Har kommunen etablert gode rutinar for politisk styring og er det formulert klare krav og målsettingar for selskapa?

Våre funn.

Ordførar har kjennskap til kva selskap kommunestyret har størst interesse for og informerer etter behov. Det er som vi tidlegare har omtalt, ikkje vore utarbeidd ei samla eigarskapsmelding for verksemd som kommunen har skilt ut i sjølvstendige einingar. Dette gjeld òg for selskapa. Føremål og strategi blir diskutert ved stiftinga og i liten grad etter det.

Vår vurdering.

Kommunestyret i Dovre får noko opplæring om roller, styringslinjer og ansvarshøve i forhold til kommunalt eigde selskap i samband med folkevaldopplæringa. Midlertidig er det mest når selskapa blir stifta at ein gjennomgår føremål og kommunen sin strategi. Tilrådinga frå KS er at det blir laga ei samla oversikt over selskap og samarbeid, slik at kommunestyret kan ha eigarskapsmeldinga som eit grunnlag for systematisk årleg gjennomgang av strategi. Det vil bevisstgjere kommunestyret som eigarorgan og gje kunnskap om verksemda.

Revisor rår

- kommunen til å lage ei samla eigarskapsmelding over utskilt verksemd, som kommunestyret bør bruke som grunnlag for ein årleg gjennomgang i kommunestyret.

8 LITTERATURLISTE

Referansar og kjelder
Lov, forskrift og forarbeider
Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
Kommunelovproposisjonen (Ot.prp.nr.42 1991-1992)
Kommunelovutgreiinga NOU 1990:13
Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet NOU 1995:17
Stortingsmelding nr. 33 (2007-2008) «Eit sterkt lokaldemokrati»
Prop 119 L (2011-2012) «Endringar i kommunelova – eigenkontroll m.m.»
Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)
Ot.prp.nr.50 (2008-2009) «Om lov om endringer i forvaltningsloven (habilitet for styremedlemmer mv i offentlig heleide selskaper)»
Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner
Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)
Lov om interkommunale selskaper
Lov om aksjeselskaper (aksjeloven).
Lov om samvirkeforetak (samvirkeleva)
Retningslinjer, rettleiarar, rundskriv og fortolkningar
Veiledning til regnskapsrapporteringen i KOSTRA – Regnskapsåret 2012, Kommunal og Regionaldepartementet (KRD)
PWC «Internkontroll i kommuner» 2009 (Rapport bestilt av KRD si arbeidsgruppe for styrkt eigenkontroll)
Rapport 2009 «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane», KRD
Rådmannens Internkontroll Hvordan få orden i eget hus 2013, Kommunenes Sentralforbund (KS)
«Helhetlig risikostyring – et integrert rammeverk Sammendrag” Oktober 2005 The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), godkjent oversettelse av Norges interne revisorers forening av <i>Enterprise Risk Management – Integrated Framework</i>
Formelt interkommunalt samarbeid – introduksjonshefte KS – juni 2013
Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.-rettleiar- KRD 2011
Kommunalt eierskap – Anbefaling om eierskap, selskapedelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak, KS 2011
Forskning
ECON (2006): Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring nr 2006-057
IRIS rapport 2012-72 Kommunale foretak konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati, Opedal m.fl.
IRIS rapport 2013-008 Interkommunalt samarbeid Konsekvenser muligheter og utfordringer, Leknes m.fl.
Andre forvaltningsrevisjonar og evalueringar om same tema
Revisjon Midt-Norge 2011 Vurdering av interkommunalt samarbeid Malvik kommune 2011, Arve Gausen forvaltningsrevisor, Wenche Holt prosjektmedarbeidar
Telemark Kommunerevisjon 2007 «Oversikt over interkommunale samarbeid», Bjørg Kaasa forvaltningsrevisor
Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal 2011, Selskapskontroll i Romsdalshalvøya Interkommunale Revisjonsselskap IKS, Håvard Austvik og Grete Gjendem forvaltningsrevisorar
Rogaland Revisjon Eierskapsforvaltning 2014
Evaluering av BU-ordningen i Valdres og Nord-Gudbrandsdal, Hanne Eldby og Eivinn Fjellhammer 2007
Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte. Dag Ingvar Jacobsen i samarbeid med: Eva Kvelland, Charlotte Kiland, Fredrik Skau Gundersen
Litteratur
Bernt og Overå, «Kommuneloven med kommentarer». Kommuneforlaget 2011
Bernt Frydenberg, «Kommunalrett – regelverk og praksis» Kommuneforlaget 2006
Vibeke Resch-Knudsen, «Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi, Kommuneforlaget 2011
Vibeke Resch-Knudsen, «Styring av kommunalt eide selskaper» Kommuneforlaget 2012

9 HØYRING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet «Regionale samarbeid – har politikarane styringa» har òg blitt utarbeidd for dei fem andre Norddalskommunane då kontrollutvala hadde samanfallande syn på risikoen for manglande politisk styring ovanfor verksemd som over tid er skilt ut frå den meir tradisjonelle strukturen til kommunen. Det er laga seks forskjellige rapportar for dei seks kommunane i Nord-Gudbrandsdalen.

Fordi rapporten var omfattande, og kommunane trengte noko tid både lokalt og regionalt for å gjennomgå innhaldet på ein god måte, vart høyringsfristen utvida frå 23. juni til 1. oktober 2014. Vi har ikkje motteke høyringssvar frå Dovre kommune. Faktafeil som er peikt på i høyringssvara til dei andre kommunane i Nord-Gudbrandsdalen er retta opp der det er naturleg i rapporten for Dovre kommune.

Vi har lagt ved høyringssvaret frå Regionrådet i Nord-Gudbrandsdalen dagsett 24. september 2014. Eventuelle kommentarar og vurderingar går fram av høyringsskrivet.

Nord-Gudbrandsdal Kommunerevisjon

Vår ref
2014/10/13/

Deres ref:

Saksbehandler
Ole Aasaaren
61215484

Dato
24.09.2014

Høyring: Regionale Samarbeid - Har politikerane styringa?

Regionsjefen leverer høringsuttale på vegne av Regionrådet. I uttala vil det særleg verta fokusert på kapittel 7.3 Regionrådet Nord-Gudbrandsdal og kapittel 7.4 Uformelle samarbeid; rådmannsutvalet og 6k samarbeida.

Generelt

Regionsjefen meiner forvaltningsrevisjonsprosjektet er nyttig og lærerik. Funna og tilrådingane i rapporten vil føre til auka merksemd omkring dei regionale samarbeida. Ved å følgje opp fleire av tilrådingane vil også kvaliteten på innhaldet og formalitetane rundt samarbeida verta betre.

Rapporten gjev ein grundig gjennomgang av forhold som angår den enkelte kommune og av forhold som angår regionrådet/regionkontoret særskilt, og gir forslag om tiltak som 1) styrker rutinar for politisk styring 2) angir rutinar for gjennomgang/resultatoppfølging av samarbeida.

Regionsjefen vil understreka at dei formelle sidene ved det regionale samarbeidet skal ha høgste prioritet. Men det regionale samarbeidet må og ha fokus på handlingsrommet som gjer oss innovative og offensive i det regionale utviklingsarbeidet.

Forvaltningsrevisjonsrapporten

Revisor kjem med følgjande tilrådingar i rapporten.

Revisor rår

Tilrådingane som er gjevne under avsnittet om § 27 samarbeid, gjeld der det er naturleg.

Postadresse
Skansen 7
2670 Otta
E-post: e-post@regionkontoret.no

www.nord-gudbrandsdal.no

Telefon
61215480
Telefaks
61215481

Bank
2105.07.28568
Org.nr
976 634 845

- kommunen til å gjere framlegg om at samarbeidsavtala blir endra, slik at rolla til det felles formannskapsmøtet er i tråd med ny praksis. Felles formannskapsmøte handsamer ikkje lenger budsjett eller handlingsplan.
- kommunen til å ha årleg gjennomgang av sin strategi i regionsamarbeidet og diskutere regionrådet si handlingsplan og strategi i forkant av felles formannskapsmøte.
- kommunen om å gjere framlegg om at regionrådet budsjetterer og fører rekneskap etter forskrift om årsbudsjett og årsrekneskap for kommunar og fylkeskommunar da dette er eit forvaltnings- og bevillingsrekneskap og ikkje eit forretningsrekneskap.
- kommunen om å gjere framlegg om at bruk av alle fond som regionkontoret disponerer blir resultatført.
- kommunen til at samarbeidsavtalene kommunen inngår, inneheld punkt om at kommunestyret sjølv skal handsame etablering av nye samarbeidsordningar, slik at ein er medveten om «knoppskyting» av samarbeid eller selskap.

Vurdering frå regionsjefen

- Samarbeidsavtala vil ved revidering verta endra slik at rolla til felles formannskapsmøte vert presisert i tråd med slik praksisen er i dag.
- Regionsjefen har praktisert at kommunane har fått Regionrådet sin Handlingsplan til drøfting før den vert vedteken i Regionrådet. Men praksisen var særleg innarbeidd dei åra felles formannskap hadde rolla som vedtaksorgan for Handlingsplanen. Regionsjefen sender Handlingsplanen til drøfting i kommunane før den vert drøfta/vedteken i Regionrådet.
- Regionrådet sette opp årsrekneskap for 2013 etter forskrift om årsbudsjett og årsrekneskap for kommunar. I samband med budsjettering for 2015 vil regionsjefen vurdere korleis vi kan nytta same forskrifta i dette arbeidet. Det er tatt steg i den retning som er tilrådd i forvaltningsrevisjonen.
- I samråd med rekneskapsførar vil bruken av fond bli resultatført.
- Samarbeidsavtalen er under revidering. Dette vil bli vurdert i samband med dette arbeidet. Nye administrative samarbeidsordningar blir handsama i t.d rådmannsutvalet. Regionsjefen vil peike på at nye samarbeidsordningar som har budsjettmessige konsekvensar for den einskilde kommune vert handsama i kommunane i dag.

Revisor rår

Tilrådingane som er gjeve under avsnittet om § 27 samarbeid, gjeld der det er naturleg.

- kommunen til å innarbeide nøkkeltal frå regionrådet i ei samla eigarskapsmelding for kommunen og årleg ha debatt om resultat. Vi rår òg til at regionsjefen blir invitert til å orientere om arbeidet i regionrådet, da det er eit nav i regionsamarbeidet.
- kommunen til å gjere framlegg om at regionrådet fylgjer kommunal budsjettforskrift og ser til at:
 - budsjettala i den årlege handlingsplana blir innarbeidd i budsjettet til regionrådet
 - tala dei skal innarbeide i kommunerekneskapen si note syner samla overføring til verksemd i regi av regionrådet.

kommunen til å gjere framlegg om:

- at regionrådet bruker kommunale rekneskapsprinsipp ,
- at regionrådet budsjetterer og rekneskapsførar bruk av fond.

- at regionrådet gjev opplysningar i noter og årsmelding etter god kommunal rekneskapsskikk
- kommunen til å gjere framlegg om at regionrådet si årlege handlingsplan blir vedteke så tidleg at samarbeidskommunane kan bruke det i sitt budsjettarbeid. Kommunen bør og gjere framlegg om at budsjett, rekneskap og årsmelding frå regionrådet, gjev eit samla og fullstendig bilete av verksemda samarbeidet står for og gjev tilskot til.

Vurdering frå regionsjefen

- Regionsjefen orienterer kommunestyra i dag, men det skjer ikkje årleg og systematisk, men etter invitasjon frå den einsskilte kommune. Innhaldet i eigarskapsmelding for kommunane vert kommentert direkte frå kommunane .
- Regionsjefen har tidlegare kommentert forholdet til kommunal budsjettforskrift. Når det gjeld tilråding om å innarbeide årleg handlingsplan i budsjettet kan det vera utfordrande av ulike årsakar. Løyvingane frå fylkeskommunen til utviklingsarbeid er avhengig av løyvingane over statsbudsjettet, og vi budsjetterer ikkje alle midla inn på enkelt tiltak. Det er for å ha fleksibilitet til å ta tak i aktuelle saker igjennom året. Men det er enklare dersom den totale ramma for handlingsplanen kan budsjetterast inn, utan at detaljnivået på dei einsskilte tiltaka skal inn i budsjettet. Da vil volumet på budsjettet verta ivareteke. Regionrådets Handlingsplan vil ligge ved som ei forklaring på kva midla er planlagt brukt til.
- Regionrådet avla rekneskapen etter kommunale rekneskapsprinsipp for 2013.
- Budsjettering og rekneskapsføring av fond har eg kommentert tidlegare.
- Opplysningar og noter vil følgje kommunal rekneskapsskikk.
- Dei midla som blir disponert i Handlingsplanen er partnerskapsmidlar. Desse er løyvd frå fylkeskommunen og frå kommunane etter ei fast fordeling som ikkje vert påverka av ulike prioriteringar i Handlingsplanen. Regionsjefen gjev kommunane innspel til budsjettarbeidet innan 1. oktober kvart år. Kommunane får da ei fullstendig oversikt over kva for løyvingar som er aktuelle til regionrådet i komande driftsår. Dette er nedfelt i gjeldande Samarbeidsavtale.

Revisor rår

- kommunen til å synleggjere eksistensen av dei uformelle samarbeida i eigarskapsmelding, delegeringsreglement eller organisasjonskart.
- kommunen til å ta initiativ til at rådmannsutvalet:
 1. Utformer samarbeidsavtale med føremål og vedtekter som kommunane vedtek
 2. Legg møtedokumenta ut på heimesida til regionkontoret og i hovudsak fylgjer sakshandsamingsreglane i kommunelova.
- kommunen til å ta initiativ til at samarbeidsavtalen til regionrådet inneheld opplysningar om rolla regionsjefen har i rådmannsutvalet
- ordførar og administrasjonssjef til å avklare med kommunestyret om det ynskjer saksutgreiing om nye samarbeidstiltak før saka blir gjennomarbeidd i regionrådssfæra.

Vurdering frå regionsjefen

- Regionsjefen har synleggjort dei kjende samarbeida i Regionrådet si årsmeldinga for 2013 (Regionrådet har vedteke eiga delegasjonsreglement som ligg på vår heimeside)

- Regionsjefen reknar med at kommunane sjølve uttalar seg om føremål og vedtekter for eit rådmannsutval, men vil peike på at dersom slik føremål skal skriftleggjerast så er det viktig at det inneheld noko om rolla rådmannsutvalet skal ha i høve til saker som vert handsama i regionale fora.
Regionsjefen meiner det kan vera godt informasjonsarbeid dersom kommunane ynskjer å bruke vår heimeside til møteinnkalling og referat frå rådmannsutvalet.

Regionsjefen vil også peike på at det er viktig å ta vare på rådmannsutvalet si rolle som eit organ som kan drøfte interne saker i eit førebuande perspektiv. Desse drøftingane har eit preg av å vera samtalar i eit leiarforum.

- I revidert Samarbeidsavtale vil rolla som regionsjefen har i rådmannsutvalet vera presisert.
- Regionsjefen ynskjer velkome ein avklaring omkring kva saker som skal handsamast i kommunestyra og i regionrådet. Slik praksis har vore til nå så har alle saker som har medført nye økonomiske konsekvensar for kommunane gått til kommunevis handsaming, men ofte etter at Regionrådet har samla seg om ei anbefaling.

Revisor rår

- kommunen til å informere om korleis det uformelle regionsamarbeidet er administrert i eigarskapsmeldinga.

Vurdering frå regionsjefen

- Kommunane vil sjølve ta hand om denne tilrådinga.

Kommentarar avgrensa til kapitlet «Regionrådet i Nord-Gudbrandsdalen» og tilrådingar knytt opp mot Regionrådets verksemd.

a) Informasjon:

I gjeldande samarbeidsavtale står det at «Regionkontoret sender ut sakliste for Arbeidsutval og Regionråd samt protokollar til alle kommunestyrerepresentantar». Dette vil bli foreslått tatt ut, bl.a. ut i frå at dette nå blir lagt ut på heimesida til regionrådet, slik at alle kan hente slik informasjon der.

Vi støtter oss også til rapportens vurdering om at dette er tilstrekkelig som orientering til politikarar og innbyggjarar.

Å nå fram med informasjon om regionrådets oppgåver og utfordringar, sett i eit heilheitleg perspektiv, er likevel en oppgåve der vi stadig er på jakt etter nye moglegheiter.

b) «Etablering av aksjeselskap der bestående kommunale virksomhet overføres selskapet»

Det blir vist til etableringa av Nasjonalparkriket Reiseliv AS, der regionrådet og ikkje kommunane, fatta vedtak om stifting/medlemskap. Det vert tilrådd at kommunestyra sjølv skal handsama etablering av nye «samarbeidsordningar». Vi går ut i frå at det med dette er meint formelle samarbeidsavtalar som fører til overføring av kommunal

verksemd/kommunalt ansvarsområde til andre selskap. Etableringa av NPR AS var ikkje av slik karakter. Regionrådet har no ikkje lenger eigarskap i dette selskapet.

Kommentar til pkt 7.3 : Regionrådet Nord-Gudbrandsdal

- Felles formannskapsmøte:
Har ikkje lenger den funksjonen som er heimla i Samarbeidsavtala. Vil bli endra i samband med revidering av avtala om Regionråd. Felles formannskapsmøte vert arrangert om våren.
- Primærnæringsutval og Bygde Utviklingsstyre(BU styret)
Ordninga med regional forvaltning av BU midlar blir avslutta frå 31.12.14.
BU styret vert med det også nedlagt. Primærnæringsutvalet fortset som eit rådgjevande utval for Regionrådet med noko endra mandat.
- Nasjonalparkriket Reiseliv AS
Regionrådet eig ikkje lenger aksjar i selskapet.

Kommentar til pkt 7.4 :Uformelle samarbeid; rådmannsutvalet og 6 K samarbeida.

Uformelle samarbeid knytt til regionkontoret:

- 6 K Ungdommens kulturmonstring
Dette ligger ikkje inn under regionkontoret. Eiga prosjektgruppe i regi av kommunane
- 6 K Ungdomsmusikalen
Dette er ikkje eit 6 K samarbeid, men pr i dag 4 kommunar. Det er heller ikkje avklart om dette skal vera eit vertskommunesamarbeid (Sel kommune)eller eit samarbeid med utgangspunkt i regionkontoret.
- Idrettskoordinator
Vi har 50 % stilling som Idrettskoordinator som ein del av Regionrådets prioriterte oppgåver. Det kan derfor ikkje vera rett å liste opp dette tiltaket som eit uformelt samarbeid.
- Ungdomsråd
Regionalt ungdomsråd er eit tiltak i prosjektet «Ung i Nasjonalparkriket». 5 kommunar deltek pr. i dag.

Med helsing



Ole Aasaaren
Regionsjef
Regionrådet Nord-Gudbrandsdal

