

1. Innledning

Bestillingen fra KDU i Østre Agder-samarbeidet: «*Utrede hvordan avvikling kan skje i praksis ihht inngåtte avtaler, både for vertskommuneavtalene, IPR og Helsebygget IKS.*»

I den videre vurderingen legges til grunn at det på nåværende tidspunkt ikke er enighet mellom deltakerne om å endre betalingsmodell. Alternativer knyttet til dette vurderes derfor ikke her.

Denne vurderingen ser på de tre nevnte avtaleformene separat, og beskriver lovverk (med forarbeider og veileder¹) og avtaler med konkret tolkning av handlingsrommet i disse. For vertskommunesamarbeid og IPR er konklusjonen hva gjelder avvikling at loven gir ikke annen særskilt hjemmel enn uttreden/utmelding av egen deltakelse, eller avvikling av samarbeidet ved enighet. Det er ikke gitt bestemmelser i lovverket som gir støtte for at f.eks. vertskommunen ensidig kan si opp avtalen for andre deltakere, eller fremtvinge at samarbeidskommunene selv må si opp avtalen. For IKS-avtaler er det en snever unntaksbestemmelse ved vesentlig mislighold som åpner for øyeblikkelig uttreden eller oppløsning.

Når det gjelder vertskommuneavtalene, har det grunnet tidsperspektivet ikke latt seg gjøre å innhente og kontrollere alle eksisterende avtaler. Det er innhentet de mest sentrale avtalene i samarbeidet, som viser et tilnærmet likt tidsløp for utmelding. Det er enkelte forskjeller hva gjelder tvisteløsning med mer. Dette er nærmere beskrevet i pkt. 3. Det tas imidlertid forbehold om at det kan foreligge enkelte avvik i noen av de mindre omfattende vertskommuneavtalene. Dette må vurderes nærmere dersom det blir aktuelt med avvikling av disse.

2. Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid er regulert i kommunelovens kap. 20. Reglene er i hovedtrekk en videreføring av reglene i koml. 1992.

Siden vertskommunesamarbeidet er et frivillig, avtalebasert samarbeid, vil de samarbeidende kommunene stå fritt til å endre innholdet av samarbeidet eller avslutte det fullstendig når de måtte ønske².

Oppløsning og uttreden av vertskommunesamarbeid reguleres av bestemmelsen i kommuneloven § 20-8. Her oppstilles to alternativer – oppløsning med øyeblikkelig virkning eller utmelding av den enkelte deltaker.

Oppløsningsalternativet krever enighet mellom samtlige deltakerne.

Dersom det ikke foreligger slik enighet, er oppsigelse fra enkeltdeltaker det gjenstående alternativet. Oppsigelse gis ett års forvarsel, dersom ikke annet er avtalt. Oppsigelsesfristen kan både utvides og forkortes. Lovkommentaren beskriver oppsigelsesfristen slik (min understrekning):

«Oppsigelsesfristen regulerer bare de økonomiske forpliktelsene etter samarbeidsavtalen kommunene imellom. I oppsigelsestiden må oppdragsgiver – «samarbeidskommunen» – betale vederlag i samsvar med avtalen, uavhengig av hvorvidt den fortsatt benytter seg av muligheten til å overlate oppgaver til vertskommunens administrasjon eller til den felles folkevalgte nemnden. Oppsigelsesfristen innebærer derimot ikke at

¹ [KRD - veileder om interkommunalt samarbeid etter kommuneloven](#)

² NLK note 1271

samarbeidskommunen er bundet til å opprettholde delegering av oppgaver og avgjørelsesmyndighet til vertskommunesamarbeidet. I og med at det er tale om delegert kompetanse og ansvar, kan oppdragsgiverkommunen når som helst trekke tilbake både oppgaver og avgjørelsesmyndighet. Det er med andre ord opp til oppdragsgiverkommunen om den vil ta tilbake ansvaret for oppgaveutføring og avgjørelser før oppsigelsesfristen løper ut, eller om den vil la samarbeidet fortsette som før ut oppsigelsestiden. Men dersom en samarbeidskommune i et vertskommunesamarbeid med fellesnemnd trekker tilbake overførte oppgaver eller overført myndighet, faller grunnlaget for å sitte i den felles folkevalgte nemnden bort, og kommunen må da trekke seg ut av den. Det er heller ikke adgang til å trekke ut bare noen oppgaver eller noen typer avgjørelsesmyndighet ved denne typen vertskommunesamarbeid, jf. § 20-4 tredje ledd, bokstav c.

Dersom derimot vertskommunen ønsker å gå ut av samarbeidet, må denne fortsette å utføre de oppgavene og utøve den avgjørelsesmyndigheten den har blitt tildelt av de andre samarbeidskommunene i oppsigelsestiden, så langt ikke annet blir avtalt.»

I tillegg til lovbestemmelsene må avtaleverket tolkes. De relevante oppsigelsesbestemmelsene i avtaleverket er som følger:

KØH: «Avtalen kan sier opp av avtalepartene. Oppsigelsestiden er 1 år regnet fra 01.01. påfølgende år.»

Avtalen har en bestemmelse om tvisteløsning hvor partene i fellesskap oppnevner en advokat som bistår med utenrettslig meglings.

Krisesenter: «Hver av partene kan si opp avtalen med 1 års varsel fra 01/01»

Avtalen har en bestemmelse om tvisteløsning ved frivillig voldgift, jf. tvl. § 7-1³.

ØABV: «Avtalen kan sies opp av en av partene, med 12 måneders varsel regnet fra 1/1 påfølgende år. Ved uttreden plikter kommunen å overta ansvar for innsatspersonell og feiere basert på kommunens størrelse.» Det skal i tillegg forhandles særskilt om overføring av materiell.

Denne avtalen regulerer eventuell tvisteløsning ved voldgift⁴.

Legevakt: «Hver av partene kan si opp avtalen med 1 års varsel fra 01/01. Det gis ingen form for økonomisk kompensasjon til en kommune dersom den velger å si opp avtalen og tre ut av samarbeidet. Den kommunen som eventuelt trer ut av samarbeidet, er ved uttreden forpliktet til å innbetale restverdi av kapitalkostnaden som vedkommende kommune svarer for.»

I denne avtalen er det en likelydende bestemmelse om frivillig voldgift som i samarbeidsavtalen for krisesenteret.

³ Her må det antas at riktig betegnelse skulle vært utenrettslig meklings. Forskjellen mellom voldgift og meklings etter § 7-1 ligger i utfallets binding for partene. Det er uansett et vilkår at tvisten må kunne bringes inn for domstolene. Det følger også enkelte prosessbeskrivelser i tvisteloven kap. 7.

⁴ I avtalen er det henvist til tvistemålsloven (som på avtaletidspunktet var opphevet). Det skal ihht til avtaleteksten kunne fattes avgjørelse om tvistes spørsmålet «med bindende virkning».

Hvis en eller flere av deltakerkommunene trer ut av samarbeidet, må samarbeidsavtalen oppdateres og vedtas på nytt i kommunestyrene i alle de gjenværende deltakerkommunene.

3. ØAIH IKS

Interkommunale selskaper reguleres rettslig av IKS-loven. Dette er den mest gjennomregulerte formen for samarbeid av de tre som er omtalt i denne vurderingen. Her dannes det et eget rettssubjekt med karakter av selskapsforhold med kommunen som ansvarlig deltaker.

For IKS er det to aktuelle alternativer for avvikling – uttreden eller oppløsning av selskapet. Selskapsavtalen for Østre Agder interkommunale helsehus IKS supplerer disse bestemmelsene.

Uttreden reguleres av IKS-loven § 30 – «*Den enkelte deltaker kan med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i selskapet og kreve seg utløst av dette.*» Det følger av lovens system at det må stå igjen minst to deltakere av selskapet. I motsatt fall må det oppløses.

Det kan fastsettes en annen oppsigelsestid og en karantenetid før parten kan si opp deltakerforholdet. Dette er nærmere beskrevet i selskapsavtalen, hvor det heter at «*Dersom en enkelt av eierkommunene velger å gå ut av selskapet, må vedtak om dette fattes av kommunestyret selv, og fremlegges for selskapet. Hver av deltakerne kan tre ut av selskapet med 2 års varsel fra 01/01.*».

I selskapsavtalen er det regulert en karantenetid på 5 år fra stiftelsen. Ettersom det er avtalt en slik bindingstid, må en deltaker som ønsker seg ut før denne tiden, måtte reforhandle avtalen eller, påberope seg et vesentlig mislighold som gir rett til øyeblikkelig uttreden. Slikt krav må fremsettes overfor selskapets styre⁵

Oppløsning reguleres av IKS-loven § 32 – «*Selskapet kan oppløses dersom deltakerne er enige om det. Det enkelte kommunestyre eller fylkesting treffer selv vedtak i saken.*» Her supplerer selskapsavtalen med bestemmelse om at kravet om oppløsning fremsettes overfor representantskapet, og deretter behandles av by-/kommunestyret i eierkommunene. Dersom minst to av eierkommunene krever det, kan oppløsning gjennomføres innen 3 år etter at kravet er fremsatt. Selskapet kan også kreves oppløst ved vesentlig mislighold.

Hvis selskapet skal oppløses, skal det velges et avviklingsstyre som trer inn i stedet for selskapsstyret, jf. § 33. Avviklingsstyret står ansvarlig for den praktiske gjennomføringen.

Både IKS-loven og selskapsavtalen regulerer nærmere detaljer om eierkommunenes økonomiske forhold ved uttreden eller oppløsning, som kan utredes nærmere ved behov.

4. IPR – samarbeidsavtale

Interkommunalt politisk råd (IPR) reguleres av kommuneloven kap. 18. Endringer av samarbeidsavtalen er regulert i lovens § 18-4. Her det legges til grunn at det kreves enighet om endringer av de mest sentrale og obligatoriske punktene i avtalen som opplistet i bestemmelsens fjerde ledd. Punktene nevnt i fjerde ledd representerer «grunnmuren» i avtalen om dette samarbeidet, herunder myndighet, eierandel og uttreden.

⁵ Jf. NLK note 117

Øvrige endringer i avtalen kan gjøres med minst 2/3 av stemmene i representantskapet, hvis ikke annet er bestemt i avtalen.

Bestemmelsens fjerde ledd fastsetter som nevnt hvilket materielt innhold samarbeidsavtalen som et minimum må ha. I bokstav g) heter det at samarbeidsavtalen skal regulere hvordan deltakerne kan tre ut av rådet, og bokstav h) om hvordan rådet skal oppløses. Kommunelovens ordlyd legger opp til en enkel regulering med stor grad av avtalefrihet om det innholdsmessige i disse klausulene⁶.

En vurdering av hvordan avvikling kan skje i praksis er ikke nærmere beskrevet i kommuneloven, og må derfor basere seg på en tolkning av avtaleteksten.

Avtalens § 6 regulerer oppløsning og utmelding: *«Dersom en kommune ønsker å tre ut av Østre Agder IPR gjelder en oppsigelsestid på 1 år regnet fra påfølgende årsskifte. Kommunestyrets / bystyrets vedtak om oppsigelse må være sekretariatet i hende innen 31. desember.*

Ved oppløsning av Østre Agder IPR hefter medlemmene med en prosentvis andel tilsvarende deres innbetaling. Tilsvarende har de rett på eiendeler oppbygd gjennom samarbeidet ut fra samme nøkkel.»

Det er ikke detaljregulert prosessuelle bestemmelser om uttreden eller oppløsning i avtalen ut over dette. Det er heller ikke regulert noe om å oppnevne et avviklingsstyre eller lignende (bokstav h). Ut fra lovens system vil oppløsning derfor måtte kreve enighet fra samtlige deltakere.

Uttreden av ens egen kommunes deltakelse fremstår derfor som eneste praktiske alternativ for å avvikle samarbeidet, dersom det ikke er enighet mellom samtlige deltakerne om oppløsning. Ut fra systemet i samarbeidsavtalen må det derfor først foreligge et bystyre-/kommunestyrevedtak fra en kommune som ønsker å trekke seg ut av samarbeidet, og som oversendes sekretariatet ihht fristene i avtalen.

Hvis en eller flere av deltakerkommunene trer ut av samarbeidet, må samarbeidsavtalen oppdateres og vedtas på nytt i kommunestyrene i alle de gjenværende deltakerkommunene.

⁶ Bestemmelsen regulerer ikke noen konsekvenser av at avtalen ikke inneholder alle de obligatoriske punktene, jf. forarbeidene i Prop. 46 L (2017-2018).