

# Fylkeskommunalt medlemskap i Interkommunale politiske råd (IPR)

## Innstilling til vedtak

- Innlandet fylkeskommune og Interkommunalt politisk råd (navn) innleder prosessen med mål om fylkeskommunalt medlemskap fra 1. januar 2025
- Det utarbeides en revidert samarbeidsavtale som skal vedtas i kommunestyrene og fylkestinget innen desember 2024

## Innledning

Dette saksframlegget legges frem i de interkommunale politiske rådene som grunnlag for å ta opp spørsmålet om fylkeskommunalt medlemskap, samt utarbeidelse av en ny samarbeidsavtale for det Interkommunale politiske rådet. Ny samarbeidsavtale med Innlandet fylkeskommune som medlem, må vedtas i samtlige kommunestyre og i fylkestinget i løpet av 2. halvår 2024.

## Bakgrunn

Fylkestinget i Innlandet behandlet sak om fylkeskommunalt medlemskap i de interkommunale politiske rådene (sak 78/2023) i sitt møte den 24. oktober 2023 og vedtok følgende: «*Innlandet fylkeskommune går inn i en prosess med kommunene i Innlandet om mulig fylkeskommunalt medlemskap i de interkommunale politiske rådene*».

Flere av de interkommunale politiske rådene i Innlandet skal revidere den nåværende samarbeidsavtalen. Dersom rådene og fylkeskommunen kommer til enighet med tanke på medlemskap, vil det være hensiktsmessig å innpasse dette slik at avtalen ikke må vedtas i kommunestyrene i to omganger.

## Saksopplysninger

### Interkommunale politiske råd

Bestemmelsen om interkommunale politiske råd kom med ny kommunelov i 2018. Den mer uformelle modellen med regionråd ble erstattet av en lovfestet samarbeidsform omtalt som interkommunalt politisk råd (IPR), jf. Kommunelovens kapittel 18. Innen utgangen av 2023 hadde samtlige av Innlandets ti regionråd opprettet interkommunalt politisk råd.

Innlandet fylkesting vedtok 24. november 2020 (sak 159/2020) at fylkeskommunen ikke skulle gå inn som medlem i de interkommunale politiske rådene, men delta i regionrådsmøtene med bakgrunn i en partnerskapsavtale med kommunene. Fylkeskommunen og den enkelte kommune i Innlandet etablerte et formalisert samarbeid i form av en gjensidig forpliktende partnerskapsavtale. Forvaltning og oppfølging av avtalen ble knyttet til det etablerte regionrådssamarbeidet i Innlandet.

### Evaluerings av partnerskapet med kommunene

Høsten 2022 ble partnerskapet med kommunene evaluert. Det ble gjennomført en spørreundersøkelse, samt en workshop, og det kom opp en rekke forslag til forbedringer, herunder følgende når det gjelder fylkeskommunal deltakelse:

- Fylkeskommunen må delta i møtene med både administrative og politiske representanter. Dette gjelder både styremøter og representantskapsmøter.

- Fylkeskommunens mandat i IPR bør klargjøres, både for politikere og administrasjon. Videre står det til sist i evalueringsrapporten: «Noen tiltak kan iverksettes nå, slik som samarbeid og kommunikasjon. Andre tiltak, som eventuelt fylkeskommunalt medlemskap i IPR og endinger i selve avtalen, må vurderes når et nytt fylkesting og nye kommunestyre trer i kraft høsten 2023».

Samtlige Interkommunale råd fikk i juni 2023 en invitasjon til å gi sine innspill knyttet til partnerskapsavtalen. De som sendte innspill påpekte at fylkeskommunens mandat i IPR var uklart, og det kom innspill på at Innlandet fylkeskommune burde gå inn som medlem i IPR et.

## **Medlemskap**

Det er bare kommuner og fylkeskommuner som kan være deltakere i råd og oppgavefelleskap. Det vil si at statsforvaltere eller andre statlige aktører, private selskaper eller organisasjoner ikke kan være med i interkommunale politiske råd eller oppgavefellesskap. Det følger av kommuneloven § 8-1 andre ledd at medlemmene av folkevalgte organer har møte-, tale- og forslagsrett i organets møter og at det ikke kan gis slike rettigheter til andre enn organets medlemmer, hvis ikke noe annet følger av lov. Det er dermed ikke anledning til å gi andre enn medlemmene av organene i samarbeidet en generell møte- og talerett i representantskapet eller i møter i underordnede styringsorganer.

Det vil si at kommuner og fylkeskommuner som ikke er med i samarbeidet, ikke kan få en generell møte- og talerett. Heller ikke statsforvalter eller representanter fra selskaper eller organisasjoner kan få en generell rett til å møte og tale i representantskapet eller i underordnede styringsorganer. Slike aktører kan likevel inviteres til møter og få anledning til å uttale seg i enkeltsaker

Fylkestinget i Innlandet har i flere saker, senest i vedtak om økonomiplan og årsbudsjett (sak 101/2023) påpekt viktigheten av å utnytte de interkommunale politiske rådene som arena for regional utvikling og samarbeid. Som påpekt i evalueringsrunden og innspill knyttet til partnerskapsavtalen har fylkeskommunens rolle i IPR ene vært uklar. Når fylkeskommunen ikke er medlem i det interkommunale politiske rådet, så har ikke fylkeskommunen generell møte- og talerett, og kan ikke delta i et forpliktende samarbeid om strategiplaner og satsingsområder. Dette er bakgrunnen for at fylkestinget vedtok å gå inn som medlemmer i IPR ene.

Det er fra fylkeskommunens side, et ønske om at et eventuelt medlemskap trer i kraft fra 1. januar 2025. Flere av de daglige lederne for IPR ene har signalisert at de skal gjøre endringer i dagens samarbeidsavtale, og at de da vil legge opp til at fylkeskommunalt medlemskap kan behandles parallelt, slik at en slipper å måtte ha samarbeidsavtalen oppe til politisk behandling flere ganger.

## **Samarbeidsavtalen**

Når det opprettes et interkommunalt politisk råd, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i rådet, jf. Kommunelovens § 18-4. Det er kommunestyrene og fylkestinget som vedtar samarbeidsavtalen.

De daglige lederne i de interkommunale politiske rådene har uttrykt et ønske om at det utarbeides en mal for samarbeidsavtaler, slik at en sikrer at denne er i tråd med kommuneloven. Siden hverken departementet eller Statsforvalteren har ønsket å bidra inn på dette, har fylkesadvokaten i Innlandet fylkeskommune tatt på seg dette oppdraget. Malen ligger vedlagt denne avtalen.

Samarbeidsavtalen må gjennomgå i hvert enkelt råd. Politikerne som møter for Innlandet fylkeskommune i møtene med IPR ene, har et ønske om at fylkeskommunen har en mest mulig lik samarbeidsform med alle de ti IPR ene. (Når det gjelder Hadeland nært og naturlig IPR, er det per i dag usikkert hvilken rolle Innlandet fylkeskommune skal ta dersom Gran søker om fylkesbytte. Dermed er det ikke aktuelt å drøfte medlemskap og samarbeidsavtale med dette rådet våren 2024). Samtidig er fylkeskommunen innforstått med at regionene er ulike, og har ulike ambisjoner og måter å jobbe på.

Nedenfor følger fylkesadvokaten sine merknader til avtaleteksten. Disse bør drøftes når IPR ene utarbeider samarbeidsavtalen.

## **1 Navn og deltakere**

Rådets navn må fremkomme i samarbeidsavtalen, jf. kommuneloven § 18-4 fjerde ledd bokstav a). Videre må det opplyses om rådet er et eget rettssubjekt, jf. kommuneloven § 18-4 fjerde ledd bokstav b). Det er ikke et lovkrav å nedtegne hvem som er kontorkommune/vertskommune, men det kan være fornuftig å ta med likevel.

Hvis rådet er et selvstendig rettssubjekt, kan det også ansette og ha et arbeidsgiveransvar. Det har da også partsevne og kan påta seg plikter og rettigheter, registreres i enhetsregistret og selv inngå kontrakter.

## **2 Formål**

Loven setter ikke krav til at samarbeidsavtalens formål skal nedfelles, men det kan likevel være hensiktsmessig, idet setter en naturlig ramme for rådets virkeområde. I departementets veileder om interkommunale politiske råd står det følgende: *«Samarbeidsmodellen er spesielt utviklet for politisk samarbeid om generelle samfunnsspørsmål som er av felles interesse for de kommunene og fylkeskommunene som er med i samarbeidet. Interkommunalt politisk råd skal ikke produsere tjenester, men være et samarbeidsforum».*

## **3 Myndighet og ansvar**

Hvilke saker som rådet skal kunne behandle må komme frem av avtalen, jf. kommuneloven § 18-4 fjerde ledd bokstav d). Det er ikke gitt nærmere føring for hva dette er, men det vil naturlig nok være saker med en overordnet ramme som ikke kan være veldig detaljert. I departementets veileder står det: *«Et IPR kan for eksempel ha som oppgave å avgi høringsuttalelser om forhold som berører det geografiske området som dekkes av kommunene/fylkeskommunene som er med, utvikle politikk for området og gi tilskudd for å stimulere til utvikling innen nærmere bestemte områder. Videre kan interkommunale politiske råd brukes når kommunene i fellesskap ønsker å utvikle en region, for eksempel ved areal- og transportplanlegging. Et IPR kan også brukes som et strategisk organ for utviklingen av interkommunalt samarbeid mellom kommunene.»*

I tillegg må avtalen angi hvilken myndighet som er lagt til rådet jf. kommuneloven § 18-4 fjerde ledd bokstav e). Loven setter en egen begrensing om at rådet ikke kan treffe enkeltvedtak, men at det er anledning til å forvalte tilskuddsordninger. Beslutninger om interne forhold i samarbeidet er det anledning til å ta.

Det anbefales at rådet ikke gis anledning til å ta opp lån. Det vil sikre en forutsigbar økonomisk situasjon ved tiltredelse eller opprettholde deltakelse.

#### **4 Representantskap**

Etter kommuneloven § 18-4 fjerde ledd bokstav c) skal det angis hvor mange medlemmer den enkelte deltaker skal ha i representantskapet. Loven angir at det må være «minst ett medlem» og tilsvarende varamedlem. Det vil si at dersom det velges to medlemmer, må det også velges to varamedlemmer.

I avtalen er det valgfritt hvor mange man skal ha i representantskapet – loven sier kun «minst ett medlem». Grunnen til at det kan være lurt å skrive inn at det er en stemme per deltakerkommune/fylkeskommune, er at det kan være enighet om et ulikt antall medlemmer fra kommunene/fylkeskommunen inn i representantskapet. Da bør det presiseres at det likevel kun er en stemme per medlemskommune/fylkeskommune. Henvisningen til § 11-9 annet ledd er satt for å vise at det legges til grunn flertallsvotering.

Det er viktig å være klar over at representantskapet er et folkevalgt organ og det kan være greit å ta med dette i avtalen, selv om loven ikke setter krav til det.

Det er anledning til å avtale hvor lang tid medlemmene i representantskapet skal velges for. Dersom avtalen ikke angir dette, er man valgt for hele perioden.

Det er også valgfrihet med tanke på hvem som skal velges som leder og nestleder i representantskapet. Uten regulering i samarbeidsavtalen er det representantskapet som selv velger dette. Ledervervene kan vare hele periode, eller endres etter for eksempel to år. Gjenvalg kan skje. Om et bytte i perioden er hensiktsmessig blir da opp til organet.

Det kan også være greit å fastslå at fjernmøter kan avholdes. Dette trenger man ikke ha i avtalen, men av erfaring stilles ofte disse spørsmål. Kommuneloven § 11-7 angir at kommunestyre/fylkesting selv må vedta dette for at det kan praktiseres, og ved å ta det inn i samarbeidsavtalen vil det ikke være tvil om det er anledning.

#### **5 Administrasjon og Daglig leder**

Det er ingen krav om at dette følger av samarbeidsavtalen. Det kan likevel være greit å ta med. Alle rådene har per i dag en daglig leder, og det er behov for styring av administrative forhold.

#### **6 Finansiering og medlemskontingent**

Den enkelte deltakeren har ubegrenset økonomisk ansvar for sin andel av rådets eller oppgavefellesskapets forpliktelser. Dette betyr at kommunene og ev. fylkeskommunen hefter for forpliktelsene de har i samarbeidet med hele sin formue. Til sammen skal andelene kommunene har utgjøre samarbeidets samlede forpliktelser. Det er ikke påkrevd at samarbeidsavtalen regulerer innskudd og finansiering. Det kan være fornuftig å regulere i avtalen for å slippe ytterligere styringsdokumenter for rådet. BDO har i en vurdering av dette temaet, skissert flere løsninger for innskudd.

Det eneste som må være med er eierandelen – og denne anbefales å settes lik for alle deltakere. Hvis man avviker fra likeprinsippet dette så skal dette beskrives nærmere.

Per i dag gir fylkeskommunen kr. 2 500 000 til samtlige Interkommunale politiske råd (med unntak av Hadeland nært og naturlig IPR som får kr. 1 250 000). Disse midlene skal per i dag primært gå til regional utvikling, men det er mulig å bruke av disse midlene for å finansiere halv lønn til daglig leder. Kommunene er i henhold til dagens avtale forpliktet til å legge minst kr. 1 000 000 inn som utviklingsmidler.

#### **7 Møtegodtgjørelse**

Det er ikke krav om at dette følger av samarbeidsavtalen, men vil bidra til klarhet i hvem som dekker denne kostnad.

## **8 Regnskap og Revisjon**

Dette er heller ikke påkrevd i avtalen, men det kan være greit å ta med for helhetens skyld. Interkommunale politiske råd skal ha eget årsbudsjett og eget årsregnskap og årsberetning, se kommuneloven § 14-8 første ledd. Dette gjelder både hvis samarbeidet er eget rettssubjekt og hvis det ikke er eget rettssubjekt.

## **9 Nye medlem**

Det er ikke et krav etter loven å ha med dette, men vil dekke et informasjonsbehov ved en slik behandling.

## **10 Endring av samarbeidsavtalen:**

Endringer i samarbeidsavtalen som gjelder det obligatoriske innholdet i § 18-4 fjerde ledd, må vedtas på nytt av de enkelte kommunestyrene/fylkesting i alle deltakerkommunene. Det er ikke nødvendig å nedfelle dette i selve samarbeidsavtalen da det står i loven.

Endringer om andre forhold som ikke er obligatoriske, trenger ikke kommunestyre/fylkestingsbehandling. Disse endringer kan representantskapet gjøre med 2/3 flertall.

Det kan også avtales i samarbeidsavtalen at alle endringer av samarbeidsavtalen bør behandles i kommunestyret/fylkestinget. En god regel vil være å kreve kommunestyre/fylkestingsbehandling av alle endringer slik at man sikrer enighet om siste gjeldende avtale.

## **11 Uttreden**

Det er krav om at dette opplyses i avtalen, jf. kommuneloven § 18-4 fjerde ledd bokstav g)

Det kan være fornuftig at denne fristen settes til minimum 6 måneder før uttreden og at oppsigelse/varsel om uttreden gis skriftlig til representantskapet. Lengden på fristen er valgfri, men det anbefales at fristen ikke settes for kort.

Dersom en deltaker ønsker å tre ut, bør man regulere hva som skjer med deltakerens eierandel. For å sikre videre drift av rådet bør det avtales at den enkelte deltaker frasier seg sine eierandeler. Dette vil også sikre en mer stabil drift av rådet. I motsatt fall, må rådet vurdere hvordan man skal beregne summen for eierandelen som tas ut.

## **12 Oppløsning**

Det må fremkomme av avtalen hvordan dette skal skje. Jf. kommuneloven § 18-4 fjerde ledd bokstav h).

Loven regulerer ikke om det kan besluttes oppløsning ved alminnelig flertall eller om det bør være like strenge krav som ved endring av samarbeidsavtalen. Det anbefales at oppløsning må vedtas med 2/3 flertall og at oppløsning skal vedtas i hvert kommunestyre/fylkesting i tillegg.

Ved oppløsning må man ta stilling til hva man gjør med rådets eiendeler. Her kan det være fornuftig en tilbakeføring på bakgrunn av fordelingsnøkkel fastsatt ved siste års kontingentfastsettelse.

Loven legger opp til at man også må avtalefeste hvem som skal oppbevare arkivene. Jf. kommuneloven 18-4 fjerde ledd bokstav h).

**Vedrørende saksbehandling:**

Det er ikke krav om at regler for saksbehandling beskrives i samarbeidsavtalen.

Siden representantskapet anes som et folkevalgt organ, vil kommunelovens regler om saksbehandling legges til grunn. For et interkommunalt politisk råd fremkommer i kommuneloven § 18-1 siste ledd fremkommer at «De øvrige kapitlene i denne loven gjelder på tilsvarende måte så langt de passer for interkommunale politiske råd». Det vil si at saksbehandling i rådet bør følge kommuneloven kapittel 11. Her kan det være aktuelt å ta med noe fra kommuneloven inn i avtalen for å understreke enkelte punkt, f.eks. innkalling, kunngjøring av møtet o.l.

**Vedrørende andre organer:**

Det kan opprettes et styre eller annet organ til styring av rådet, jf. kommuneloven § 18-3 fjerde ledd. Representantskapet velger selv en leder, en nestleder og øvrige medlemmer og varamedlemmer til slike organer. Hvorvidt man oppretter et styre eller et annet organ for drift, vil bero på flere forhold.

Normalt tar representantskapet beslutninger av større betydning, men representantskapet kan også ha møter med jevne mellomrom, som innebærer en mer delaktighet i driften. Daglig leder vil kunne utarbeide saker og drive saksforberedende arbeid, og innstille/presentere direkte til representantskapet. Det må gjøres vurderinger om hva et styre eventuelt skal brukes til. Dersom man velger å opprette et styre, må det fremkomme klart hvor mange som skal velges, hvem som skal velge dem og hvilke oppgaver og myndighet de skal ha.

Siden representantskapet er definert som et folkevalgt organ skal de velge medlem til styret/annet organ. De har også myndighet til å legge ned et slikt organ.