



Det kongelige kommunal og regionaldepartement
Pb. 8112 Dep.
0032 OSLO

Vår saksbehandler
Camilla Westby
Telefon
22055031

Vår dato
13.09.2010
Deres dato

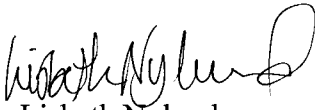
Vår referanse (oppgis ved svar)
2005/7149-9 SEN 026/&00
Deres referanse


Melding om vedtak i fylkesutvalgssak 114/10- Høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen

Fylkesutvalget behandlet ovennevnte sak i møte 02.09.10, og gjorde følgende vedtak:

1. *Akershus fylkeskommune støtter ikke forslaget om lovfesting av samkommunemodellen. Samkommunemodellen representerer en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som kan gi et dårligere grunnlag for økonomisk styring og kontroll som kan svekke prioriterings- og styringsevnen i kommunestyre og fylkesting. Samkommunemodellen må ikke bli en erstatning for lokaldemokratiets folkevalgte organer.*
2. *Dersom samkommunemodellen allikevel blir lovregulert mener Akershus fylkeskommune at departementets forslag om krav til alminnelig flertall ikke er tilstrekkelig til å sikre den legitimitet en samkommune bør ha. Kravet til vedtak om å inngå i en samkommune bør derfor endres til kvalifisert flertall. Videre slutter Akershus fylkeskommune seg til departementets forslag om at samkommune ikke kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.*

Med vennlig hilsen


Lisbeth Nylund
ass. fylkesdirektør


Camilla Westby
rådgiver

Vedlegg: Saksfremlegg og protokoll for FU sak 114/10

Postadresse
Postboks 1200 Sentrum
0107 Oslo
E-post
postmottak@akershus-fk.no

Besøksadresse
Schweigaardsgate 4, 0185
Fakturaadresse
Pb 1160 Sentrum, 0107 Oslo

Telefon
(+47) 22055000
Telefaks
(+47) 22055055

Org. nr - juridisk
NO 958381492 MVA
Org. nr - bedrift
NO 874587222

Saksprotokoll i Fylkesutvalg - 02.09.2010

Fylkesrådmannens innstilling

1. Akershus fylkeskommune støtter ikke forslaget om lovfesting av samkommunemodellen. Samkommunemodellen representerer en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som kan gi et dårligere grunnlag for økonomisk styring og kontroll som kan svekke prioriterings- og styringsevnen i kommunestyre og fylkesting. Samkommunemodellen må ikke bli en erstatning for lokaldemokratiets folkevalgte organer.
2. Dersom samkommunemodellen allikevel blir lovregulert mener Akershus fylkeskommune at departementets forslag om krav til alminnelig flertall ikke er tilstrekkelig til å sikre den legitimitet en samkommune bør ha. Kravet til vedtak om å inngå i en samkommune bør derfor endres til kvalifisert flertall. Videre slutter Akershus fylkeskommune seg til departementets forslag om at samkommune ikke kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.

Utvalgets behandling:

Votering:

1. Fylkesrådmannens innstilling punkt 1, 1.setning ble enstemmig vedtatt.
2. Fylkesrådmannens innstilling punkt 1 forøvrig ble vedtatt med 11 mot 2 stemmer (SV + Sp).
3. Fylkesrådmannens innstilling punkt 2 ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

1. *Akershus fylkeskommune støtter ikke forslaget om lovfesting av samkommunemodellen. Samkommunemodellen representerer en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som kan gi et dårligere grunnlag for økonomisk styring og kontroll som kan svekke prioriterings- og styringsevnen i kommunestyre og fylkesting. Samkommunemodellen må ikke bli en erstatning for lokaldemokratiets folkevalgte organer.*
2. *Dersom samkommunemodellen allikevel blir lovregulert mener Akershus fylkeskommune at departementets forslag om krav til alminnelig flertall ikke er tilstrekkelig til å sikre den legitimitet en samkommune bør ha. Kravet til vedtak om å inngå i en samkommune bør derfor endres til kvalifisert flertall. Videre slutter Akershus fylkeskommune seg til departementets forslag om at samkommune ikke kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.*

Dato: 20.05.2010
Arkivref: 2005/7149-6

Saksnr	Utvalg	Møtedato
114/10	Fylkesutvalg	02.09.2010

Høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen

Innstilling

- 1. Akershus fylkeskommune støtter ikke forslaget om lovfesting av samkommunemodellen. Samkommunemodellen representerer en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som kan gi et dårligere grunnlag for økonomisk styring og kontroll som kan svekke prioriterings- og styringsevnen i kommunestyre og fylkesting. Samkommunemodellen må ikke bli en erstatning for lokaldemokratiets folkevalgte organer.*
- 2. Dersom samkommunemodellen allikevel blir lovregulert mener Akershus fylkeskommune at departementets forslag om krav til alminnelig flertall ikke er tilstrekkelig til å sikre den legitimitet en samkommune bør ha. Kravet til vedtak om å inngå i en samkommune bør derfor endres til kvalifisert flertall. Videre slutter Akershus fylkeskommune seg til departementets forslag om at samkommune ikke kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.*

Viktige punkter i saken

Akershus fylkeskommune har mottatt kommunal og regionaldepartementets forslag til endringer i Kommuneloven- lovfesting av samkommunemodellen til høring. Høringsfristen er satt til 1. oktober 2010. Høringsinstansene er særskilt bedt om å avgi uttalelse omkring tre forhold:

- Om det bør åpnes for samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner er deltakere
- Om det bør stilles et særlig krav til kommunens/ fylkets vedtak om å delta i en samkommune
- Om det bør åpnes for at en samkommune kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper, m.v.

Samkommunemodellen har tidligere vært på høring, samtidig med lovfesting av verts kommunemodellen i 2005, men ble ikke fulgt opp gjennom lovfesting. Kompleksiteten i oppgavene og krav til kommunenes tjenestetilbud øker stadig og organisasjonsfriheten er begrenset for lovpålagte oppgaver. I tillegg har fler kommuner vanskeligheter med å tiltrekke seg kompetent personell for å løse de lovpålagte oppgavene. Etablering av samkommune må etter dagens lovgivning hjemles i forsøksloven. Departementet beskriver modellen slik:

- En frivillig samarbeidsmodell om oppgaver som bygger på avtale mellom deltakerkommunene.
- Samkommunemodellen er et nytt felles interkommunalt forvaltningsorgan som får sin myndighet overført fra deltakerkommunene.
- Samkommunen er en egen juridisk person.
- Samkommunen har et felles overordnet styringsorgan (samkommunestyret) valgt av og blant kommunestyrene i deltakerkommunene (minimum tre fra hver kommune).
- Samkommunen kan opprette underliggende organer.
- Samkommunen skal ha egen administrasjonssjef og egne ansatte.
- Samkommunen er indirekte finansiert av deltakerkommunene.
- Deltakerkommunene hefter proratarisk for sin andel av samkommunens forpliktelser.

Intensjonen med modellen er at deltakerkommunene i større grad enn i andre modeller skal kunne ivareta en helhetlig og samordnet politisk ledelse av de oppgavene det samarbeides om. Det er et grunnleggende premiss for samkommunemodellen at alle deltakerne overfører de *samme* oppgavene og den *samme* kompetansen til å fatte beslutninger. Selv om modellen i sin oppbygging, er tilpasset kommunenes lovpålagte kjerneoppgaver, avgrenser ikke modellen mot samarbeid om andre typer oppgaver, heller ikke av administrativt preg. Som i andre interkommunale samarbeidsmodeller åpnes det ikke for statlig eller privat deltakelse i en samkommune.

Den foreslåtte samkommunemodellen låner sitt navn fra Finland, hvor ulike interkommunale samkommuner erstatter det regionale nivået (fylkeskommunen) innenfor en rekke tunge tjenesteområder. I Norge er samkommunemodellen som organisasjonsform videreutviklet gjennom forsøksloven, bla. a mellom kommunene Verdal og Levanger, innenfor Innherred samkommune.

Dersom ikke annet fremgår uttrykkelig, vil begrepet kommune bli brukt som fellesbetegnelse på kommune og fylkeskommune i resten av saksfremlegget.

Bakgrunn

Kommunal og regionaldepartementet (KRD) har fremmet forslag til endring av kommuneloven som innebærer en lovfesting av samkommune som ny mulig modell for interkommunalt samarbeid. Forslaget er nå ute til høring og Akershus fylkeskommune er invitert til å komme med en høringsuttalelse innen 1. oktober 2010.

Et høringsnotat med forslag om å regulere nærmere, interkommunalt samarbeid om tradisjonelle kommunale forvaltningsoppgaver, innbyggerrettede tjenester og offentlig myndighetsutøving ble sendt på høring 4. juli 2005. Notatet inneholdt forslag til to varianter, en vertskommunemodell og en samkommunemodell. Samkommunemodellen ble i liten grad berørt av høringsinstansene, noe som kan ha sammenheng med at den var lite aktuell å ta i bruk for de fleste kommuner på den tiden.

Etter høringsrunden ble forslag til lovfesting av vertskommunemodellen fremmet i Ot. prp. 95 (2005-2006). I samme dokument fulgte ikke departementet opp forslaget om å lovfeste en samkommunemodell. Begrunnelsen for dette var at departementet etter en samlet vurdering, mente at det var grunn til å avvente mer erfaring med samkommunemodellen før en slik samarbeidsform eventuelt ble lovfestet. Det ble i den forbindelse blant annet vist til forsøket med Innherred samkommune og påvente av en evaluering. Det er skjedd mye etter den første høringsrunden. Kommunene befinner seg i en annen situasjon med hensyn til oppgaver, særlig med tanke på samhandlingsreformen, enn for noen få år siden. Fler kommuner har behov for å samarbeide på stadig fler områder, og samkommunemodellen er videreutviklet og endret på flere punkter i forhold til den som ble hørt i 2005. Dette er bakgrunnen for at departementet på nytt sender forslag om lovfesting av samkommunemodellen på høring.

Akershus fylkeskommune ga i sitt høringssvar av 28.10.2005 (Vedlegg 1) til KRD sin tilslutning til at kommunene fikk økt sine valgmuligheter for samarbeidsformer uten å måtte gå veien om forsøksloven. Det ble også påpekt at det kunne vært hensiktsmessig med samarbeidsmodeller som la opp til en mer smidig oppgaveløsning mellom staten og kommunesektoren eller mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Særlig gjaldt dette areal og transportproblematikk hvor samordningsbehovet ikke ville imøtekommes gjennom modellene.

Frem til 2007 var det nødvendig med hjemmel i den enkelte særlov for at kommunene/ fylkene kunne samarbeide om utøvelse av offentlig myndighet. I 2007 fikk kommuneloven en generell hjemmel (§§28 a-k, vertskommunemodellen) som åpnet for interkommunalt samarbeid om slike oppgaver. Vertskommunemodellen er derimot ikke tilpasset samarbeid der det i betydelig grad delegeres beslutningsmyndighet i saker på et bredere oppgavefelt.

Samkommune må etter dagens lovgivning hjemles i forsøksloven, og gjennomføres som et forvaltningsforsøk på fire år med mulighet for to års forlengelse.

Beskrivelse

Kommunal og regionaldepartementet beskriver samkommunemodellen slik:

- En samkommune skal være en egen juridisk person- utgjøre et eget rettssubjekt med de rettsvirkninger dette vil ha (i likhet med aksjeselskaper (AS) og interkommunale selskaper (IKS)).
- Det er en frivillig modell som bygger på avtale mellom deltakerkommunene (i likhet med de andre samarbeidsmodellene)

- Det er et nytt felles interkommunalt forvaltningsorgan som får sin myndighet overført fra deltakerkommunene (til forskjell fra de øvrige samarbeidsmodellene selv om disse kan gis forvaltningsoppgaver)
- Et felles overordnet styringsorgan- samkommunestyret- valgt av og blant kommunestyrene i deltakerkommunene (ulikt de andre modellene)
- Samkommunestyret kan opprette underliggende folkevalgte organer (til forskjell fra de andre modellene)
- Skal ha en egen administrasjonssjef og egen administrasjon (tilsvarende som for AS og IKS)
- Er indirekte finansiert av deltakerkommunene
- Deltakerkommunene hefter proratarisk for sin del av samkommunens forpliktelser.

Samkommune er en ny form for interkommunalt samarbeid som departementet nå mener det er grunnlag for å lovfeste for å gi en større valgfrihet i alternative samarbeidsmodeller for kommunene. Samkommunemodellen er tilpasset samarbeid om lovpålagte oppgaver mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Departementet mener at samkommunemodellen bør hjemles i kommuneloven ved å ta inn et nytt kapittel 13. Kapitlet vil få overskriften *Samkommune*. Nåværende kapittel 13: *Overgangsbestemmelser. Oppheving og endring i andre lover*, blir nytt kapittel 14.

Interkommunalt samarbeid kan i dag etableres på frivillig grunnlag etter nærmere avtale mellom to eller fler kommuner. Samarbeidet kan etableres med hjemmel i flere lover. Formålet med samarbeidet er avgjørende for hvilken samarbeidsmodell som bør velges.

Aktuelle modeller for interkommunalt samarbeid om ikke- lovpålagte oppgaver er:

Modell	Formål	Øverste organ	Kommunens/ fylkets styringsrett
Aksjeselskap Hjemmel: Aksjeloven	Utviklet for virksomhet med økonomiske formål	Generalforsamlingen	Aksjeeierne utøver sin kompetanse gjennom vedtak i generalforsamlingen
Interkommunalt selskap Hjemmel: Lov om interkommunale selskaper	Utviklet for virksomhet med forretningsmessig preg eller næringsvirksomhet	Representantskapet	Det enkelte kommunestyre/ fylkesting har instruksjonsrett overfor sine egne medlemmer i representantskapet.
Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid- eget styre Hjemmel: Kommuneloven § 27	Utviklet med sikte på driftsmessig og administrativt samarbeid for å løse felles oppgaver.	Styret	Det enkelte kommunestyre/ fylkesting kan ikke instruere styret, men må styre gjennom sine representanter.
Interkommunalt samarbeid- vertskommune (tilsvarende for fylkeskommuner) Hjemmel:	Utviklet for samarbeid om lovpålagte oppgaver og utøvelse av offentlig myndighet	Myndigheten delegeres fra den (de) samarbeidende kommunen (e)/ fylkeskommune (r) til vertskommunen.	Den enkelte deltakerkommune/ fylkeskommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelse av den delegerte

Kommuneloven §§ 28 a- 28 k.			myndigheten i saker som alene gjelder deltakerkommunen/ fylket eller dens innbyggere.
Interkommunalt plansamarbeid (også regioner) Hjemmel: Plan og bygningsloven §§ 9-1 – 9-7	Samarbeidet bør etableres for å samordne planlegging som berører to eller fler kommuner.	Planarbeidet ledes av et eget styre med like mange representanter fra hver av de samarbeidende kommunene/ regionene. Med mindre annet er vedtatt av kommunene, fastsetter styret selv regler for sitt arbeid og organiserer planarbeidet slik det finner det hensiktsmessig.	Kommunestyret/ fylkestinget treffer det endelige planvedtaket for sitt område.

Premisser og problemstillinger

Det er særlig tre punkter høringsinstansene blir bedt om å gi sine synspunkter på:

- Om det bør åpnes for samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner er deltakere
- Om det bør stilles et særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune
- Om det bør åpnes for at en samkommune kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper, m.v.

I utgangspunktet er samkommunemodellen tilpasset samarbeid om lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Dette er begrunnet med at kommuner og fylkeskommuner er tillagt ulike lovpålagte oppgaver på enkelte områder. Det kan likevel foreligge enkelte behov for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, men det er ikke gjort en vurdering av omfanget av dette behovet. I høringsnotatet legges det opp til at vurderingen av om det bør åpnes for et felles samkommunearbeid mellom kommuner og fylkeskommuner bør foretas i forhold til den enkelte særlov.

Departementet er derfor kommet til at man bør utrede nærmere om det på enkelte sektorområder likevel bør åpnes for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne etablere en felles samkommune. Det vises i denne sammenheng til den foreslåtte begrensningen om at deltakerne i en samkommune skal legge like oppgaver i, både art og omfang til en samkommune. Om kommuneloven generelt skulle åpne for en samkommune mellom kommuner og fylkeskommuner vil kommunene være med å beslutte hvordan fylkeskommunen skal løse sine lovpålagte oppgaver og omvendt.

Departementets forslag legger ikke opp til at det skal stilles noe særskilt krav til kommunestyrets vedtak om å delta i en samkommune. Et krav om kvalifisert flertall (2/3) vil kunne skape en unødig høy terskel for å inngå i en samkommune. Kvalifisert flertall kan på en annen side være viktig for å

få kontinuitet og ro i planleggingen og utførelse av tjenester i samkommunen, og dette vil gi et særlig mindretallsvern i avgjørelsen av en sak om et såpass omfattende og forpliktende samarbeid som en samkommune er.

Når kommunene overlater beslutningsmyndighet til andre, enten andre kommuner eller interkommunale styringsorganer vil blant annet ansvars og kontroll linjene bli lengre og mer indirekte, enn det som er tilfelle innenfor den enkelte kommunes organisasjon. De folkevalgte organene i kommunen står i et politisk ansvarsforhold til sine innbyggere, og kommunen kan også stå i et rettslig ansvarsforhold til innbyggerne ved et rettskrav på en bestemt tjeneste. Når det nå foreslås å lovfeste samkommunemodellen, blir det på samme måte som for vertskommunemodellen lagt betydelig vekt på hensynene til demokrati og rettssikkerhet ved utforming av modellen.

Alminnelig flertall er et bærende prinsipp for gyldige beslutninger i kommunen, jf. kommuneloven § 35. Dette taler for at et alminnelig flertall også bør være tilstrekkelig for å fatte vedtak om å delta i en samkommune.

På en annen side vil et kvalifisert flertall, 2/3 flertall gi et særlig mindretallsvern i en sak som innebærer etablering av et såpass forpliktende og omfattende samarbeid som en samkommune er ment å være. Avgjørelsen om deltakelse bør bygge på en politisk konsensus for å ha legitimitet og bærekraft til å stå seg over tid. Et eventuelt krav til kvalifisert flertall vil med andre ord kunne gjøre modellen mer robust.

Fylkesrådmannens vurderinger og anbefalinger

En lovregulering av interkommunalt samarbeid i form av en samkommune representerer en utvidelse av lovfestede interkommunale samarbeidsmodeller i kommuneloven, og er således et tilbud som kommuner/ fylker kan benytte seg av dersom de finner det hensiktsmessig innenfor utvalgte sektorer. Forslaget innebærer ingen pålegg om å endre organisasjonsmodell for eksisterende samarbeidsordninger. Lovforslaget i seg selv innebærer heller ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene/ fylkene.

Fylkesrådmannen mener at fylkeskommunen allerede har gode og fleksible muligheter for deltagelse i interkommunalt samarbeid. Det kan se ut til at samkommunen er en konstruksjon som foreslås etablert til erstatning for kommunesammenslåing. Ved etablering av samkommuner i tillegg til de eksisterende samarbeidsmodeller kan i verste fall grunnlaget for primærkommunen/ fylket forvitte. Det kan synes å være mest hensiktsmessig å finne gode løsninger for kommune sammenslutninger der man ivaretar en styringsstruktur hvor de direkte folkevalgte organer sitter med den reelle styringen.

For Osloregionen er det særlig innen arbeidet med areal og transport er stort behov for nært samarbeid mellom kommuner og fylkeskommunen og ikke minst staten. Det kreves gode beslutningsmekanismer for å løse de kommuneoverskridende utfordringene. Fylkesrådmannen kan forøvrig ikke se at en eventuell samkommunemodell som åpnet for deltagelse fra de ulike forvaltningsnivåene kunne vært en aktuell modell for løsning av denne oppgaven.

Dersom samkommunemodellen blir lovfestet vil fylkesrådmannen kommentere følgende i forhold til departementets forslag:

- Fylkesrådmannen støtte de prinsipielle innvendingene mot at et samkommunesamarbeid skal ha kommuner og fylkeskommuner som deltagere, men ønsker at departementet åpner for forsøksordninger på sektorområder hvor en ser et behov for et slikt samarbeid.
- Fylkesrådmannen mener at departementets forslag om krav til alminnelig flertall ikke er tilstrekkelig til å sikre den legitimitet en samkommune bør ha dersom ordningen lovfestes. Kravet til vedtak om å inngå i en samkommune bør endres til kvalifisert flertall. Beslutningen om deltakelse i en samkommune bør bygge på en høy grad av oppslutning blant de folkevalgte. Dersom det innføres et krav om kvalifisert flertall vil det kunne bidra til å hindre en eventuell utreden av samkommunen fordi et knapt flertall i en kommune skifter etter valg, og modellen vil fremstå som mer robust over tid.
- Fylkesrådmannen slutter seg til departementets forslag om at en samkommune ikke kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv, jf. § 86.

Oslo, 26.08.10

Harald K. Horne

Saksbehandler: Camilla Westby

Vedlegg: Brev av 28.10.05 fra Akershus fylkeskommune til KRD vedr. forslag til nye lovregler om interkommunalt samarbeid.

Uttrykt vedlegg:

http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommunejuss/Horingsnotat_endelig.pdf