

**RÅDMANNENS LEDERTEAM**

Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Org.nr.: NO 840894312 MVA  
Vår ref.: 8287/10  
Saksnr.: 08/1152  
Ark.kode: 030  
Saksbeh.: Toril Lahnstein  
Deres ref.:  
Dato: 27.09.2010

**MELDING OM VEDTAK**

**HØRINGSSVAR - LOVFESTING AV SAMKOMMUNEMODELLEN**

BYSTYRET behandlet i møte 08.09.2010 sak 52/10.

Følgende vedtak ble fattet:

Askim bystyre stiller seg negativt til å lovfeste samkommunemodellen. De demokratiske hensyn, og særlig kravet om direkte valg av representanter, er tungtveiende argumenter mot en samkommunemodell slik denne er beskrevet i høringsnotatet. De utfordringene kommunene står overfor, løses best ved en endring i kommunestrukturen.

Med hilsen

*Toril Lahnstein*  
Toril Lahnstein  
rådmann

Vedlegg: Særutskrift – sak 52/10 – høringssvar – lovfesting av samkommunemodellen

Kopi: Eidsberg kommune

---

**ASKIM KOMMUNE Servicetorg 69 81 91 00**

---

**Besøksadresse:**  
Rådhuset, 1. etg.  
Kirkegt. 5

**Postadresse:**  
Postboks C,  
1801 Askim

**Telefaks:**  
69 88 06 50

**Bankgiro:**  
1100 07 00284

**Bankgiro skatt:**  
6345 06 01243

**E-post adresse:** postmottak@askim.kommune.no

## SAKSFRAMLEGG

### HØRINGSSVAR - LOVFESTING AV SAMKOMMUNEMODELLEN

Saksbehandler:	Brit Eirin Bøe Olssøn	Arkiv: 030
Arkivsaksnr.:	08/1152	Løpenr.: 7801/10

Utvælg	Møtedato	Saksnr.
KOMITE FOR SAMFUNNSUTVIKLING	02.06.2010	20/10
ELDRERÅDET	30.08.2010	29/10
KOMITE FOR SAMFUNNSUTVIKLING	25.08.2010	24/10
BYSTYRET	08.09.2010	52/10

#### Saken gjelder:

Askim og Eidsberg kommune har mottatt høringsnotat om lovfesting av samkommunemodellen. Høringsnotatet har vært lagt frem i komite for samfunnsutvikling i Askim og i et felles formannskapsmøte i de to kommunene med tanke på å utarbeide et felles høringssvar. Det har vært holdt møte med saksordfører fra Askim kommune og 2 politikere fra Eidsberg kommune som grunnlag for høringssvaret i denne saken.

Bakgrunnen for lovendringsforslaget er ønske om å etablere en samarbeidsløsning for kommuner om oppgaver hvor det utøves myndighetsutøvelse. Samtidig er oppgaveporteføljen til samkommunen negativt avgrenset. Dette innebærer at samkommunen kan påta seg øvrige ikke-pålagte oppgaver. I saken redegjøres det for samkommunemodellen, og spesielt med tanke på tilbakemeldinger som departementet har bedt spesielt om i høringsnotatet sitt.

KS har i sitt høringssvar vært negative til å lofeste modellen, primært av demokratiske hensyn og viser til tidligere arbeid med kommunestrukturen i Norge hvor flertallet av kommunene ønsket en endring i kommunestrukturen. Askim og Eidsberg vurderer det slik at dersom staten ønsker å beholde dagens kommunestuktur vil samkommune-modellen kunne være et nødvendig mellomsteg for å ivareta dagens omfattende interkommunale samarbeid. Askim og Eidsberg mener imidlertid at det må legges begrensninger på antall deltakere i en samkommune for å sikre en styringsdyktig struktur.

Denne saken skal sluttbehandles av bystyret/kommunestyret.

#### Bakgrunn og saksopplysninger:

Samkommunemodellen er tidligere utredet av departementet og sendt på høring i 2005. Departementet skriver i sin innledning i høringsnotatet at bakgrunnen for denne modellen ble trukket før realitetsbehandling i Stortinget, var bl.a modellen var lite aktuell og kjent for kommunene.

Det er i anledning gjennomføring av samhandlingsreformen og kommunenes mulighet for å samarbeide om helsetjenester, at samkommunemodellen på nytt har fått aktualitet.

Den foreslalte lovendringen innebærer at det gis anledning til å etablere et selvstendig retts-subjekt sammensatt av minimum 2 kommuner som delegeres likelydende oppgaver og kompetanse fra deltakerkommunene.

Lovforslaget innebærer at kommuneloven som sådan vil gjelde for samkommunen, på lik linje som for kommuner og fylkeskommuner, med mindre det motsatte går frem av nytt kapittel i kommuneloven, kapittel 13, § 81.

Lovgiver har med forslaget ønsket å etablere en samarbeidsløsning for kommuner primært innenfor områder med myndighetsutøvelse og direkte innbyggerrettede tjenester. Samtidig er oppgaveporteføljen til samkommunen negativt avgrenset, slik den er for kommuner og fylkeskommuner. Det innebærer at samkommunen kan påta seg øvrig ikke-pålagte oppgaver, herunder også markedsutsatte tjenester. Dersom oppgaven er å anse som en anskaffelse, vil unntaket for utvidet egenregi komme til anvendelse. Myndighetsutøvelse omfattes ikke av anskaffelsesregelverket.

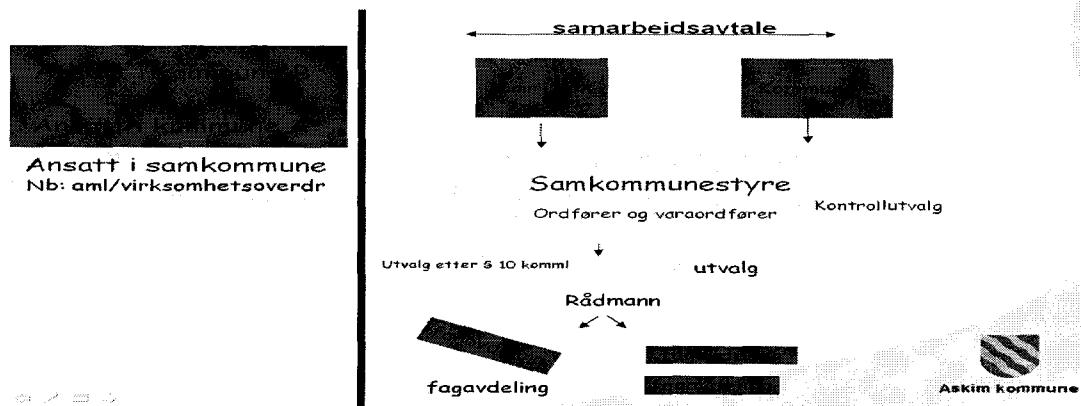
Høringsnotatet kan lastes ned fra KRDs hjemmeside/høringer.

[http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommunejuss/Horingsnotat\\_endelig.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommunejuss/Horingsnotat_endelig.pdf)

Hovedtrekkene ved en samkommune kan oppsummeres som følger:

- Frivillig samarbeidsmodell med minimum 2 deltakere, heretter kalt deltakerkommuner.
- Samkommunen er en egen juridisk person og følger kommuneloven når det gjelder organisering, med unntak av formannskap som ikke er lovfestet. En samkommune står imidlertid fritt til å etablere øvrige nødvendige utvalg, jmf kommuneloven § 10. Det skal etableres kontrollutvalg.
- Øverste organ er samkommunestyret som består av minimum 3 folkevalgte fra hver av deltakerkommunene som velges for en fire-årsperiode. Det skal velges en leder og nestleder av samkommunestyret (ordfører og vara), tilsvarende § 9 kommuneloven.
- Oppgavene og myndighet til samkommunen delegeres fra deltakerkommunene. Samkommunen vil være rettslig ansvarlig ovenfor den enkelte innbygger i deltakerkommunene innenfor delegert myndighetsområde.
- Oppgaver og avgjørelsesmyndighet må være identisk for alle deltakerkommunene. En kommune kan kun delta i en samkommune.
- Som selvstendig rettssubjekt kan samkommunen inngå avtaler, den har en partsstilling avtalemessig og rettslig, kan/skal søke om midler/tiltak innenfor områdene den er blitt delegert, har arbeidsgiveransvar, iverksette forskrifter/lover på områder som samkommunen er delegert osv
- Samkommunens stiftelsesdokument er samarbeidsavtalen med følgende minimumsinnhold som skal vedtas ved alminnelig flertall:
  - Navn, deltakere, antall representanter i samkommunestyret, adresse/enhetsregister, oppgaver og avgjørelsesmyndighet, innskuddsplikt, eierandel (pro-rata eller prosent), regulering ved et eventuelt underskudd, uttreden og opplosning. Endringer i avtalen krever 2/3 flertall
- Samkommunen skal ansette egen administrasjonssjef og ass.adm.sjef. Utover disse lovpålagte administrative stillingene, kan avdelinger være tilhørende i deltakerkommunene eller ansattes direkte av samkommunen. Se illustrasjon nedenfor.
- Samkommunen er indirekte finansiert av deltakerkommunene

## Samkommune - høringsforslag



### Vurdering av alternativer og konsekvenser:

Departementet har bedt spesielt om at kommunene gir vurderinger ifht følgende trekk ved modellen:

#### A. Samkommune mellom ulike forvaltningsnivåer:

Departementet har i forslaget lagt til grunn likelydende delegasjon av oppgaver/kompetanse og således begrenset deltagelsen i en samkommune til samme forvaltningsnivå. Det stilles imidlertid spørsmålstege om det bør åpnes for å etablere samkommune hvor både kommune og fylkeskommune deltar. Departementet skriver at dette bør i så fall utredes nærmere med aktuelle fagområder, evt under forsøksloven.

- *Vurdering: Det er ikke ønskelig å åpne for samarbeid gjennom samkommunemodellen på tvers av forvaltningsnivåene. Kommunene støtter departementets vurderinger.*

#### B. Krav om alminnelig flertall ved deltagelse.

Departementet ber om tilbakemelding på hvorvidt det skal stilles krav til kvalifisert eller alminnelig flertall ved inngåelse av samarbeidsavtalen. Departementet har landet på alminnelig flertall for å senke terskelen for bruk av modellen. Dette veies mot mindretallsvernet i en så forpliktende og omfattende modell som samkommunen kan være. Det åpnes også for å ta i bruk rådgivende folkeavstemning for deltagelse som grunnlag for.

- *vurderinger: Kommunen støtter departmentets vurderinger og ønsker ikke at et mindretall skal blokkere for en eventuell avtaleinngåelse.*

#### C. Samkommunen som eier/deltaker i selskaper

er avgrenset i lovforslaget på bakgrunn av modellen er tenkt på områder med forvaltningsmyndighet, kombinert med utfordringene knyttet til å utøve god selskapskontroll og selskapsstyring/eierstyring.

- *vurdering: Kommunene støtter ikke departementets vurderinger, og ber om at modellen åpnes med tanke på at samkommunen også kan være deltaker og eier i kommunale og interkommunale selskaper og samarbeid. Dette vil være gunstig for å sikre bedre eierstyring av eksisterende og nye samarbeid ved at eierskapet for de samarbeidende kommunene utøves av et organ. Spesielt i selskaper der de er flere kommuner vil dette være gunstig og redusere fragmentering og øke profesjonaliseringen av eierskapet.*

Øvrige vurderinger:

*D. Økonomiske forhold*

I høringsnotatet presiseres det at det er vanskelig å beregne de økonomiske og administrative kostnadene ved etablering av samkommunemodellen, men det understrekkes at det vil påløpe en del transaksjonskostnader for kommunene ved å endre organisasjonsmodell. For staten innebærer forslaget ingen økonomiske eller administrative konsekvenser. Dette innebærer at det er kommunene som vil bære kostnadene knyttet til etablering og drift.

Transaksjonskostnader i forbindelse med etablering av interkommunalt samarbeid er gjerne forbundet med engangskostnader. Samtidig må det påregnes permanente driftskostnader knyttet til den politiske og administrative organisering. Hvor omfattende disse er avhengig av omfanget på kommuner som deltar, omfanget på oppgaver som delegeres til samkommunen og omfanget på den politiske styringsmodellen kommunene velger. Det knytter seg også administrative kostnader knyttet til rapportering og det øvrige regelverk som samkommunen skal følge som offentligrettlig organ iht bl a kommuneloven, forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven og offentlighetsloven.. Det gjelder krav til arkiv, internkontroll, arbeidsgiveransvaret, rapportering til Aa-registeret i Enhetsregisteret, etablering av medbestemmelseresorganer (AMU), tillitsvalgtordning etc. Samkommunen har i tillegg regnskapsplikt etter kommuneloven og skal vedta økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap. Selv som det er deltakerkommunene som i prinsippet vedtar endelig budsjett til samkommunen fordi den er direkte finansiert av deltakerkommunene, har samkommunen samtidig en plikt til å vedta et realistisk budsjett. Samkommunen skal også sikre rapportering på områder organet er tildelt myndighet på.

*E. Demokrati.*

Departementet skriver i sitt notat at modellen er utviklet mtp å sikre en samhandlingsmodell som ivaretar både hensynet til styring og demokrati. Det er i denne forbindelse nærliggende å påpeke følgende forhold ved modellen.

- Indirekte demokrati. Samkommunestyret er valgt av og blant kommunestyrrene og således ikke gjenstand for direkte valg.
- Sammensemsetning av samkommunestyret. Det stilles ingen krav utover minimum 3 politikere fra hvert kommunestyret. Fordelingen mellom kommunene ifht størrelse og de politiske partier er ikke berørt. Det er imidlertid lagt til grunn at medlemmene i samkommunestyret representerer kommunen som sådan og ikke politiske partier. Utover denne intensjonen, ligger det ingen føringer.
- Samhandlingen mellom kommunestyrrene og samkommunerepresentanter er ikke regulert. Det er imidlertid sentralt at det er reell dialog mellom kommunestyrrene og representanter i samkommunestyret på områder som er av politisk art.
- Antall representanter ifht kommunestørrelse berører også demokratiet. I en situasjon med deltakere av ulik kommunestørrelse, vil det lett oppstå en situasjon hvor representasjon fra de største kommunene ifht de små, vil komme i konflikt med demokrati og styringseffektiviteten, slik vi har sett i de interkommunale samarbeidene for øvrig. Skal styringsmulighetene følge finansiering og eierandel, vil det for de minste kommunene være lite å hente styringsmessig på en slik modell. Samtidig åpnes det for at en samkommune kan være vertskommune etter kap.5 § 28 b (administrativ). Dette vil kunne ivareta øvrige kommuners behov for samarbeide på tunge fagområder.
- A og B-kommunestyryer. En omfattende bruk av samkommunemodellen vil kunne føre til at de tyngste og mest sentrale områdene flyttes fra kommunestyrrene og til samkommunen. I praksis innebærer dette en utvanning av dagens generalistkommunemodell.
- Askim og Eidsberg kommune deltar i et samhandlingsprosjekt med øvrige kommuner i regionen innenfor helse. En av målsettingene er å sikre effektiv og robust tjenestelevering innenfor helseområdene til hele regionens innbyggere. Hvorvidt denne modellen er hensiktsmessig for å ivareta den faglig tjenesteleveranse til innbyggerne på disse områdene er ikke gitt da primærhelsetjenester fortsatt skal ligge i hjemkommune

nene. Samhandlingsreformens intensjon er bygget på samarbeid omkring de såkalte 1,5 linje tjenestene. Disse tjenestene leveres i dag delvis av kommunene, delvis av sykehusene/helseforetakene og delvis av private aktører. Skal kommunen i egenregi samordne og tilby disse tjenestene, vil mye av politikken ligge i den styring av den økonomiske fordelingsnøkkelen/tildeling fra staten og i hjemkommunen.

*F. Avsluttende vurderinger:*

Samkommunemodellen er et nytt tilskudd fra lovgiver for å gi kommunene enda en interkommunal samarbeidsmodell, og primært på områder som omfatter myndighetsutøvelse. Modellen blir et supplement til kommunelovens kap.5, § 28 a-k. Det er allerede et omfattende samarbeid mellom kommunene. Gitt at trenden med delegering av oppgaver til kommunene innenfor dagens kommunestruktur fortsetter, vil behovet for samarbeid øke. Samarbeid innenfor kommunens kjerneoppgaver utfordrer generalistkommuneprinsippet vi har i Norge. Et alternativ til dagens kommuneprinsipp vil være å innføre oppgavedifferensiering mellom kommunene, alternativt vurdere kommunestrukturen.

Interkommunalt samarbeid og spesielt innenfor kommunens kjerneoppgaver er vanskelig uten å svekke folkestyret. Samkommunemodellen representerer på ingen måte et unntak, men vil med nye oppgaver f eks knyttet til helsereformen være et nødvendig supplement innenfor dagens organisering.

KS har i sitt høringsvar vært negative til å lovfeste modellen, primært av demokratiske hensyn og viser til tidligere arbeid med kommunestrukturen i Norge hvor flertallet av kommunene ønsket en endring i kommunestrukturen. Askim og Eidsberg vurderer det slik at dersom staten ønsker å beholde dagens kommunestruktur vil samkommune-modellen kunne være et nødvendig mellomsteg for å ivareta dagens omfattende interkommunale samarbeid. Askim og Eidsberg mener imidlertid at det må legges begrensninger på antall deltakere i en samkommune for å sikre en styringsdyktig struktur.

**VEDLEGG:** Ingen

**POLITISK SAKSORDFØRER:** Bjørnar Grønbech, KrF

**Behandling i ELDRERÅDET 30.08.2010:**

Kommunalsjefen orienterte om saken.

Eldrerådet er prinsipielt imot å lovfeste ordningen med samkommune. Rådet er særlig bekymret for at en slik ordning vil gå på bekostning av ressurser til andre prioriterte oppgaver i kommunen.

**Votering:**

Enstemmig

**Vedtak i ELDRERÅDET 30.08.2010:**

Eldrerådet er prinsipielt imot å lovfeste ordningen med samkommune. Rådet er særlig bekymret for at en slik ordning vil gå på bekostning av ressurser til andre prioriterte oppgaver i kommunen.

**Behandling i KOMITE FOR SAMFUNNSUTVIKLING 25.08.2010:**

Innledningsvis ble det gitt en orientering om saken.

Saksordfører Bjørnar Grønbech (Krf) foreslo følgende innstilling:

Askim og Eidsberg kommune vurderer den foreslalte samkommunemodellen som et nødvendig mellom steg for å ivareta dagens omfattende interkommunale samarbeid. Det må imidlertid legges begrensninger på antall deltagere for å sikre en styringsdyktig struktur.

Einar Bjorvand (H) foreslo følgende innstilling:

Komite for samfunnsutvikling ber bystyre fatte følgende vedtak: Askim bystyre stiller seg negativ til å lovfeste samkommunemodellen. De demokratiske hensyn, og særlig kravet om direkte valg av representanter, er tungtveiende mot en samkommunemodell slik den er beskrevet i høringsnotatet. De utfordringene kommunene står overfor, løses best ved en endring i kommunestrukturen.

Øivind Juel (Sp) foreslo følgende innstilling:

Askim kommune ser mange betenkigheter ved den foreslalte samkommunemodellen, bl.a. i forhold til demokrati og økt byråkrati. Det kan likevel være et mulig mellomsteg for å ivareta dagens omfattende interkommunale samarbeid.

Kjell Nylén (Frp) foreslo følgende innstilling:

Askim kommune ber om at en eventuell samkommune må være øremerket og fullfinansiert av staten.

Votering:

Ved voteringen fikk Høyres forslag 6 stemmer mens 3 stemte imot (1 Ap, Frp og Sp).

**Innstilling fra KOMITE FOR SAMFUNNSUTVIKLING 25.08.2010:**

Komite for samfunnsutvikling ber bystyre fatte følgende vedtak: Askim bystyre stiller seg negativ til å lovfeste samkommunemodellen. De demokratiske hensyn, og særlig kravet om direkte valg av representanter, er tungtveiende mot en samkommunemodell slik den er beskrevet i høringsnotatet. De utfordringene kommunene står overfor, løses best ved en endring i kommunestrukturen.

**Behandling i BYSTYRET 08.09.2010:**

Øivind Juel (Sp) foreslo følgende forslag fra komite for samfunnsutvikling:

*Askim kommune ser mange betenkigheter ved den foreslalte samkommunemodellen, bl.a. i forhold til demokrati og økt byråkrati. Det kan likevel være et mulig mellomsteg for å ivareta dagens omfattende interkommunale samarbeid.*

Votering:

Innstillingen ble satt opp mot forslaget til Øivind Juel (Sp). Innstillingen ble vedtatt med 28 mot 7 stemmer (Ap 4, Sp 2, SV 1).

**Vedtak i BYSTYRET 08.09.2010:**

Askim bystyre stiller seg negativt til å lovfeste samkommunemodellen. De demokratiske hensyn, og særlig kravet om direkte valg av representanter, er tungtveiende argumenter mot en samkommunemodell slik denne er beskrevet i høringsnotatet. De utfordringene kommunene står overfor, løses best ved en endring i kommunestrukturen.