



Saksframlegg

Dato: 20.09.2010
Arkivref: 2010/1646-20977/2010 / 026

Saksbehandler: Anne Kristin Lindseth

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
10/144	Fylkesutvalget	05.10.2010

FORSLAG TIL HØRINGSUTTAELSE - SAMKOMMUNEMODELLEN

1. FORSLAG TIL VEDTAK

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

1. Fylkesutvalget mener at det vil være bedre å endre kommunestrukturen enn å benytte samkommune som svar på de små kommunenes kompetanseutfordringer. Dersom en ikke ønsker å gjøre endringer i kommunestrukturen kan samkommuner være en tjenlig modell.
2. Fylkesutvalget støtter at kommuner og fylkeskommuner skal kunne være deltakere i samme samkommune.
3. Fylkesutvalget anbefaler at det stilles krav om kvalifisert flertall ved vedtak om deltagelse i og uttreden av en samkommune.
4. Fylkesutvalget anbefaler ikke at man avgrenser samkommunens rett til å eie selskaper.

Behandling i fylkesutvalget - 05.10.2010

Arne Thomassen fremmet følgende tilleggsforslag til pkt. 1, 2. setning:

"Dersom en ikke ønsker å gjøre endringer i kommunestrukturen kan samkommuner i ytterste nødstilfelle være en tjenlig modell."

Tellef Inge Mørland fremmet følgende endringsforslag:

*"Punkt 1 endres til:
Fylkesutvalget er kritisk til den foreslåtte samkommunemodellen, og mener det er uheldig at man oppretter et nytt forvaltningsnivå."*

*Innledningen på pkt. 2 endres til:
Dersom man likevel vedtar samkommunemodellen støtter fylkeskommunen at kommuner og fylkeskommuner....."*

Tarald Myrum fremmet følgende forslag:

Forslag til nytt pkt. 1:

Fylkesutvalget meiner at samkommunemodellen kan vere ein tenleg modell for samarbeid mellom kommunar og evt. fylkeskommunar. Modellen kan vere kostnadseffektiv, føre til betre samordning og løyse utfordringar når det gjeld kompetanse og kapasitet. Fylkesutvalet stør difor forslaget om å lovfeste samkommunemodellen.

Pkt. 2, 3 og 4 som fylkesrådmannens framlegg.”

Votering:

Pkt. 1:

Fylkesrådmannens tilrådning fikk 5 stemmer.

Mørlands forslag fikk 2 stemmer.

Myrums forslag fikk 2 stemmer.

Thomassens forslag fikk 4 stemmer.

Pkt. 2, 3 og 4:

Fylkesrådmannen tilrådning ble vedtatt med 7 mot 2 stemmer.

Dermed var fylkesrådmannens tilrådning vedtatt.

2. SAMMENDRAG

Fylkesrådmannen mener det vil være bedre å endre kommunestrukturen enn å benytte samkommuner som svar på småkommunenes kompetanseutfordringer. Samkommuner kan imidlertid være en brukbar løsning dersom en ikke ønsker å gjøre endringer i kommunestrukturen. Fylkesrådmannen støtter at kommuner og fylkeskommuner skal kunne delta i en felles samkommune. Departementet har videre stilt spørsmål om man bør stille krav om kvalifisert flertall ved vedtak om å delta i en samkommune. Fylkesrådmannen anbefaler at det stilles krav om kvalifisert flertall ved vedtak om deltagelse i og uttreden av en samkommune. Fylkesrådmannen anbefaler ikke at man avgrenser samkommunens rett til å eie selskaper i lovs form, da denne type avgrensninger kan inntas i samarbeidsavtalen.

3. BAKGRUNN FOR SAKEN

Kommunal- og regionaldepartementet sendte den 26.04.2010 ut et høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen. Det fremkommer av høringsbrevet at departementet er særlig opptatt av høringsinstansenes syn på følgende punkter:

- ”Punkt 3.7 der det drøftes om det bør åpne for samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner er deltakere
- Punkt 3.8 der det drøftes om det bør stilles et særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune
- Punkt 3.9.2 der det drøftes om det bør åpnes for at en samkommune kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.”

Behovet for samkommunemodellen er begrunnet i de kompetanseutfordringer mange kommuner står ovenfor. Flere kommuner sliter med tilgangen på kompetent personell, som kan løse lovpålagte oppgaver. Forslaget om at kommunene skal få større ansvar for helseoppgaver øker kommunenes behov for særlig fagkompetanse. Samkommunemodellen er i følge departementet ”utformet med henblikk på innbyggerrettet tjenesteyting og myndighetsutøvelse.”

Samkommunemodellen er en frivillig samarbeidsmodell som bygger på avtale mellom de deltakende kommuner. En samkommune skal i henhold til forlaget være en egen juridisk person. Deltakerkommunene overfører myndighet på avtalte områder til samkommunen, som dermed fremstår som et nytt regionalt forvaltningsnivå. En samkommune skal ha et overordnet styringsorgan (samkommunestyret), etter samme modell som kommunene og fylkeskommunene. Samkommunen kan igjen opprette underliggende organer, og skal ha egen administrasjonssjef og egne ansatte. Deltakerkommunene står for finansieringen av samkommunen, hvor hver deltaker hefter for sin andel av samkommunens forpliktelser.

Det finnes i dag flere samarbeidsmodeller for løsning av både lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver. De mest aktuelle modeller for interkommunalt samarbeid om ikke-lovpålagte oppgaver er aksjeselskap, interkommunalt selskap og interkommunalt samarbeid med eget styre etter kommuneloven § 27.

Bestemmelsene i kommuneloven om vertskommunesamarbeid trådte i kraft 1. januar 2007. Adgangen til å inngå et vertskommunesamarbeid har gjort det mulig for kommunene/fylkeskommunene å samarbeide om lovpålagte oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Kommuneloven har bestemmelser om administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Oppretter man et vertskommunesamarbeid med en felles folkevalgt nemnd kan man overføre beslutningsmyndighet i prinsipielle saker.

Høringsnotatet finnes på følgende lenke:

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

Forslaget til høringsuttalelse vedrørende samkommunemodellen fremlegges for fylkesutvalget, da det ikke lot seg gjøre å fremme saken for fylkestinget innen høringsfristens utløp.

4. FYLKESRÅDMANNENS KOMMENTARER

I januar 2009 var det 430 store og små kommuner i Norge. Halvparten av disse kommunene har færre enn 5000 innbyggere. Mange små kommuner har store kompetanseutfordringer. Deltagelse i større enheter i form av en samkommune, vil jf. høringsnotatet bidra til å løse kompetanseutfordringene ved at arbeidsplassen oppfattes som mer attraktiv.

I følge lovforslaget er en samkommune ”to eller flere kommuner eller to eller flere fylkeskommuner” som har vedtatt å delta i en samkommune for å løse felles oppgaver. Samkommunen skal være en selvstendig juridisk enhet, opprettet på grunnlag av en skriftlig samarbeidsavtale. Alle former for avgjørelsesmyndighet som ikke i lovs form er tillagt kommunestyret eller fylkestinget kan i følge forslaget overføres til samkommunen, dog slik at ”de oppgaver og den avgjørelsesmyndighet som overføres samkommunen må være identiske for alle deltakerkommunene”. Samkommunestyret er samkommunens øverste organ og ”skal bestå av minst tre representanter med varamedlemmer fra hver deltakerkommune. Medlemmene skal velges blant medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget.

Samkommunestyret skal velge en leder og en nestleder. Kommunelovens bestemmelser om ordfører og varaordfører gjelder tilsvarende for samkommuner. Samkommunestyret kan også opprette underliggende politiske organer, og det er derfor foreslått i høringsnotatet at kommuneloven § 10 skal komme tilsvarende til anvendelse for samkommunen. I tillegg skal samkommunen ha et kontrollutvalg som velges blant medlemmene i deltakernes kommunestyre eller fylkesting.

Forslaget om innføring av en samkommunemodell ivaretar hensynet til den enkelte kommunes/fylkeskommunes autonomi, da det er opp til kommunen eller fylkeskommunen hvorvidt de ønsker å delta i en samkommune. Det oppstår imidlertid et demokratiproblem, da avstanden mellom velgerne og myndighetsutøverne blir lengre og mer indirekte. Politikerne i fylkesting og kommunestyre holdes ansvarlige for sine beslutninger ved valg, mens velgernes innflytelse over samkommunestyre vil være av en mer indirekte art. Man kan dermed bli sittende igjen med et demokratisk problem, da de organer som fatter beslutningene ikke er direkte ansvarlig overfor velgerne.

Deltakerne i samkommunen er ansvarlige for finansieringen av samkommunens virksomhet. Samkommunen skal organiseres som en selvstendig juridisk person. Dette betyr at kommunestyret eller fylkestinget ikke har instruksjonsmyndighet i forhold til samkommunen. Kommunestyret og fylkesting vil dermed få redusert sin mulighet til å prioritere mellom de ulike arbeidsoppgavene tillagt samkommunen og kvaliteten på tjenestene, samt forholdet mellom de oppgaver som er overført samkommunen og de oppgaver man har beholdt i kommunen eller fylkeskommunen. Dette er et problem i forhold til demokratihensynet.

Samkommunemodellen synes å innføre et nytt forvaltningsnivå. Samkommunen skal kunne overta oppgaver innen tjenesteytelser og myndighetsutøvelse på vegne av deltakerkommunene. Organiseringen av en samkommunen blir tilnærmet lik organiseringen av kommunen. Omfanget av de oppgaver som overføres samkommunen vil påvirke samkommunens størrelse, men det er neppe tvilsomt at byråkratiet vil bli større som en konsekvens av samkommunemodellen. Økt byråkrati vil mest sannsynlig også medføre økte

administrasjonskostnader. Dette er et problem i forhold til en allerede svak kommuneøkonomi.

En stiller seg i følge fremstillingen ovenfor tvilende til hvorvidt opprettelsen av samkommuner er det beste tiltaket for å løse småkommunenes kompetanseutfordringer. En erkjenner imidlertid behovet for å gjøre noe med kommunenes eksisterende kompetanseutfordringer, slik at man kan sikre innbyggerne tilgang på lovpålagte tjenester av en viss kvalitet og i tilstrekkelig omfang. De utfordringene mange kommuner står overfor i dag, løses sannsynligvis best ved å endre kommunestrukturen. I stedet for å opprette en ordning med samkommuner, bør man endre kommunestrukturen ved at flere småkommuner slås sammen. Dette er nok rent samfunnsøkonomisk den beste løsningen på kommunenes kompetanseutfordringer, samtidig som den ivaretar demokratihensynet.

Deler av befolkningen sliter med å forstå dagens forvaltningsstruktur og er svært usikre på fordelingen av ansvarsområdet mellom forvaltningsnivåene. Opprettelsen av samkommuner vil mest sannsynlig øke denne forvirringen i befolkningen. Når det gjelder interkommunalt samarbeid på områder som ikke omfatter myndighetsutøvelse er nok dette forholdsvis uproblematisk, men på områder som omfatter myndighetsutøvelse bør man bestrebe seg på å skape enkle og oversiktlige strukturer til fordel for brukerne. Jo mer komplekse strukturer man bygger for myndighetsutøvelse, jo større problemer er det grunn til å anta at allmennheten vil få med å orientere seg i forhold til sine rettigheter, plikter og klagemuligheter.

Fylkesrådmannen er kritisk til samkommuner som løsning på utfordringene, og mener man heller bør foreta endringer i dagens kommunestruktur. Dersom en ikke ønsker å gjøre endringer i kommunestrukturen kan samkommuner være en brukbar modell.

Samkommuner bestående av kommuner og fylkeskommuner

Departementet ønsker tilbakemelding på hvorvidt det bør åpnes for samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner er deltakere.

Det finnes sikkert områder hvor kommune og fylkeskommune kunne dra fordeler av et tettere samarbeid. Forslaget som er fremmet i høringsnotatet innebærer imidlertid at deltakerne i en samkommune kun skal kunne overføre oppgaver som er like i art og omfang. Dette vil begrense fylkeskommunenes og kommunenes adgang til å overføre oppgaver hvor de utøver myndighet til samme samkommune.

En kan tenke seg et samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner om ikke lovpålagte oppgaver. Det finnes imidlertid flere samarbeidsmodeller som kan benyttes ved samarbeid om ikke lovpålagte oppgaver, og gevinsten ved å overlate disse oppgavene til en samkommune synes ikke å være større enn gevinsten ved å benytte en av de etablerte samarbeidsformene.

Selv om fylkesrådmannen ikke kan se at slike samkommuner er særlig aktuelt, finner en ikke grunn til å gå i mot at muligheten finnes i lovverket.

Særlige krav til kommunenes vedtak

Departementet ber også om svar på hvorvidt det bør stilles et særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune. Innfører man krav om kvalifisert flertall til vedtak om deltagelse i en samkommune, vil dette gi et særlig mindretallsvern. Krav om at vedtaket må fattes med kvalifisert flertall vil gi uttrykk for stor tilslutning til avgjørelsen i kommunen, samtidig kan det bli vanskeligere å få tilslutning til et vedtak om deltagelse enn ved alminnelig flertall. Fylkesrådmannen mener at stabiliteten og et ønske om langsiktighet ved inngåelsen av interkommunale samarbeidsavtaler, taler for et krav om kvalifisert flertall.

Bred politisk enighet om etableringen av en samkommune, synes å være det beste fundament for at partene skal lykkes med samarbeidet.

I følge lovforslaget skal en deltaker kunne tre ut av samarbeidet, etter å ha varslet sin uttrede skriftlig minst ett år før uttrede. En deltaker kan dermed tre ut av samkommunen i løpet av forholdsvis kort tid. Dersom en deltaker i en samkommune velger å tre ut av samarbeidet, vil dette kunne få stor betydning for kommunen. Jo flere oppgaver deltakerne har overført til samkommunen, jo større blir konsekvensene ved en eventuell uttrede. En er derfor av den oppfatning at man også bør stille krav om at også vedtak om uttrede fra en samkommune skal fattes med kvalifisert flertall.

Fylkesrådmannen mener jf. ovenfor at vedtak om deltagelse i en samkommune bør fattes med kvalifisert flertall. Kravet om kvalifisert flertall bør også gjelde vedtak om uttrede av en samkommune.

Avgrensning av samkommunens rett til å eie selskaper

Det er videre i høringsnotatet stilt spørsmål ved hvorvidt en samkommune skal kunne eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv. Departementet har i høringsnotatet lagt vekt på samkommunemodellens formål, og de utfordringer man vil få i forhold til god selskapsstyring og selskapskontroll på grunn det indirekte eierskapet via samkommunen. Man ser at det er visse utfordringer på grunn av deltakerkommunenes indirekte eierskap, men finner det allikevel lite hensiktsmessig å avgrense samkommunens rettslige handleevne. Deltakerkommunene vil kunne avgrense samkommunens adgang til å eie selskaper i samarbeidsavtalen og det skulle derfor ikke være behov for å foreta slike begrensninger i lovs form.

En finner jf. ovenfor ikke grunn til å lovregulere samkommunens adgang til å eie selskaper i lovs form.

5. KONKLUSJON

Fylkesrådmannen stiller seg kritisk til den foreslåtte samkommunemodellen, og mener en endring av dagens kommunestruktur er et bedre tiltak. Ønsker en ikke endringer i kommunestrukturen kan organisering i samkommuner være en tjenelig modell.

Fylkesrådmannen støtter at kommuner og fylkeskommuner skal kunne være deltakere i en samkommune.

Fylkesrådmannen anbefaler at det stilles krav om kvalifisert flertall ved vedtak om deltagelse i en samkommune. Det bør også stilles krav om kvalifisert flertall ved vedtak om uttrede av en samkommune.

Det anbefales ikke at samkommunes rett til å eie selskaper avgrenses en i lovs form, da slike avgrensninger kan inntas i samarbeidsavtalen.

Fra: Mykland, Randi
Sendt: 12.10.2010
Til: Postmottak KRD
Kopi:
Emne: Samkommunemodellen - høringsuttalelse

Fylkesutvalget i Aust-Agder behandlet ovennevnte sak i møte 5. oktober 2010, og vedtok å avgi slik uttalelse:

1. Fylkesutvalget mener at det vil være bedre å endre kommunestrukturen enn å benytte samkommune som svar med de små kommunenes kompetanseutfordringer. Dersom en ikke ønsker å gjøre endringer i kommunestrukturen kan samkommuner være en tjenlig modell.
2. Fylkesutvalget støtter at kommuner og fylkeskommuner skal kunne være deltakere i samme samkommune.
3. Fylkesutvalget anbefaler at det stilles krav om kvalifisert flertall ved vedtak om deltagelse i og uttreden av en samkommune.
4. Fylkesutvalget anbefaler ikke at man avgrenser samkommunens rett til å eie selskaper.

Sak nr. 144/2010 vedlegges.

Beklager sen tilbakemelding.

Mvh

Randi Mykland

