



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref.
10/1067-2 ORN

Deres brev av:

Vår ref.
201001731-22
BJOL

Emnekode
SARK-03

Dato
27. september 2010

Høringsuttalelse vedr forslag til lovfesting av samkommunemodellen

Vi viser til mottatt høringsnotat vedr en mulig lovfesting av samkommunemodellen. Bergen bystyre behandlet saken i møtet 20.09.10 sak 208-10 og fattet følgende vedtak:

”Bergen bystyre avgir slik høringsuttalelse til departementets forslag til lovfesting av samkommunemodellen ved å foreta endringer i kommuneloven:

1. Kommunesektoren er viktig for en folkevalgt demokratisk styring av samfunnets ressurser. Det må være en tydelig ansvarlinje mellom den folkevalgte og innbyggerne vedkommende represententer. Innføring av en samkommunemodell bidrar til å utdeliggjøre dagens klare ansvarlinjer på dette området. Det må være lett for innbyggerne å ta rede på hvem som faktisk bestemmer i den kommunale oppgaveløsningen. Bergen kommune vil derfor fraråde at en lovfester samkommunemodellen.
2. Ressurssituasjonen i kommunesektoren tilsier at en må tilstrebe å utvikle en kostnadseffektiv kommunestruktur. Etablering av en samkommunemodell vil kunne medføre en utsettelse av et nødvendig reformarbeid vedr ny kommunestruktur. Samkommunemodellen vil også kunne medføre at en på flere områder bygger opp en parallell kompetanse på enkelte oppgaveområder i samkommunen og i de deltakende kommuner. Jf deltakerkommunenes plikt til å føre tilsyn og kontroll med samkommunens vedtak hva angår egne innbyggere.
3. Gjennom de inntektsutjevnerende trekk i inntekstsystemet, vil alle større kommuner direkte være med på å finansiere opprettholdelse av en lite hensiktsmessig kommunestruktur. Dette representerer ressurser som hadde hatt en bedre anvendelse i disse kommuners egen tjenesteproduksjon.
4. Samkommunemodellen innebærer langt på vei en formalisering av et 4 forvaltningsnivå i offentlig sektor. Dette representerer en utvikling i gal retning.
5. Når det gjelder de problemstillinger som departementet har bedt om en eksplisitt tilbakemelding på, vil bystyret uttale følgende:
 - a. Vi vil fraråde at en formaliserer en samkommune mellom kommuner og fylkeskommuner. Det vil være svært betenkelig om en eller flere

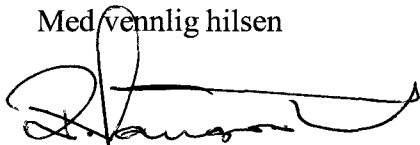
kommuner som deltar i en samkommune med fylkeskommunen, skulle komme i en posisjon der en direkte kan påvirke utfallet på saksområder som er lagt til fylkeskommunen – som er av betydning for egen kommune eller nabokommuner.

- b. Dersom det skulle skje en lovfesting av samkommunemodellen, vil det for samkommunens legitimitet og for robustheten i løsningen, være viktig å legge til grunn at den overføring av myndighet fra deltakerkommunen til samkommunen som skal skje, skjer med kvalifisert flertall. En samkommunemodell er avhengig av stabilitet for å bli en effektiv oppgaveløser. Da kan ikke en så vidt stor endring i måten kommunen løser sine oppgaver på – herunder forholdet til innbyggerne, avgjøres med 1 stemmes overvekt, for siden å bli endret når flertallet endres.
- c. En slutter seg til departementets vurderinger når det gjelder avgrensning av hvor vidt samkommunen kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv. Siden samkommunen i prinsippet kan oppløses eller ha et varierende antall medlemmer – noen kommuner kan gå ut og nye komme til, vil det være viktig å avskjære samkommunens muligheter til å engasjere seg i oppgaver utover myndighetsutøvelse på oppgaveområder som er lagt inn i samkommunen.

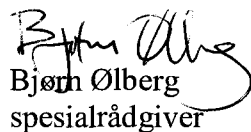
- 6. Bergen kommune imøteser med interesse nødvendige strukturreformer i kommunesektoren.”

Til ytterligere informasjon om hvordan Bergen kommune stiller seg til mulig lovfesting av samkommunen, legger en ved byrådets saksutredning.

Med vennlig hilsen



Rune Haugsdal
kommunaldirektør



Bjørn Ølberg
spesialrådgiver

Kopi til: Postmottak Bystyrets kontor

Byrådet

Høringsuttalelse vedr forslag til lovfesting av samkommunemodellen

BJOL SARK-03-201001731-11

Hva saken gjelder:

Kommunal og regiondepartementet har sendt ut et høringsnotat vedr en foreslått endring i kommuneloven med høringsfrist 2. august 2010. I et senere skriv er høringsfristen utsatt til 01.10.10. Forslaget dreier seg om å lovfeste muligheten for kommunalt samarbeid gjennom etablering av en samkommune, og de forhold som skal regulere et slikt samarbeid.

Hvorfor endringer i kommuneloven.

Norske kommuner står overfor betydelige utfordringer i tiden fremover. Dette kommer bli til uttrykk i form av

- a. nye oppgaver som vil bli lagt til et kommunenivå
- b. et økt behov for kompetanse for å løse oppgavene
- c. behov for en effektiv oppgaveløsning som følge av at de økonomiske midler som er til disposisjon er begrensete

Alle disse forhold utfordrer dagens kommunestruktur og prinsippet om generalistkommunen. Dette prinsippet innebærer at alle kommuner – store og små i prinsippet har de samme oppgavene.

Siden regjeringen i utgangspunktet ikke synes å ha planer om en strukturreform når det gjelder antall og størrelsen på norske kommuner, og heller ikke synes interessert i å gjøre noe med generalistkommune prinsippet, er det naturlig å søke etter andre løsninger for å møte de utfordringer kommunesektoren står overfor. En viktig utløsende faktor i denne sammenheng er innføring av nye reformer som forutsetter at også de små kommunene må bygge opp kompetanse på nye oppgaveområder. Samhandlingsreformen er det tydeligste eksempel på dette.

1. januar 2007 ble det foretatt endringer i kommuneloven ved at det ble innført en generell hjemmel som åpner opp for et bredere samarbeid mellom kommuner med utgangspunkt i en vertskommunemodell.

Gjennom det fremsendte høringsnotat ønsker departementet å legge til rette for et utvidet og mer forpliktende samarbeid mellom kommuner ved å lovhjemle et samarbeid forankret i en samkommunemodell.

Å legge til rette for en samkommunemodell, må først og fremst ses på som et alternativ til en mer grunnleggende strukturreform i kommunesektoren.

Utfordringer

Høringsnotatet beskriver detaljert rammene for etablering av en samkommune. I saksutredningen vil en nærmere beskrive grunnlaget for denne modellen.

Intensjonen med samkommunemodellen er at den skal dekke kommunenes behov for bedre samordning av oppgaver som er lovpålagte, og der kommunen er myndighetsutøver. Kommunene har allerede de nødvendige frihetsgrader til å inngå samarbeid og valg av organisasjonsløsning vedr ikke lovpålagte oppgaver og knyttet til oppgaver som ikke innebærer myndighetsutøvelse – f eks løpende tjenesteproduksjon.

Grunnlaget for samkommunen er at de deltakende kommuner i samarbeidet overfører myndighet og kompetanse til dette nye organisasjonsnivået, som både vil ha en egen faglig og administrativ kompetanse. Kjernen i forslaget er at samkommunen gis politisk kompetanse til å fatte vedtak på vegne av de deltakende kommuner i samarbeidet. Innføring av en samkommunemodell i lovverket vil innebære at en er i ferd med å formalisere et fjerde nivå i offentlig forvaltning.

- Stat
- Fylkeskommune
- Samkommune
- Primærkommune

I tillegg åpnes det for et ”femte nivå” ved at en vurderer muligheten for at det kan etableres en samkommunemodell mellom primærkommuner og fylkeskommuner.

Bergen kommunes grunnholdning til kommuneloven og tilhørende lovverk som regulerer kommunens virksomhet, er at lovverket i utgangspunktet må gjøre det mulig for kommunene å velge hensiktsmessige løsninger for organisering og styring av egen virksomhet. Dette er et viktig prinsipp.

På et generelt grunnlag skulle det følgelig ligge vel til rette for en anbefaling av å lovfeste samkommunemodellen – en slik løsning vil bidra til å styrke det lokalpolitiske handlingsrom.

For Bergen kommune er det lite aktuelt å ta i bruk en samkommunemodell. Hvorfor bry seg om denne modellen da? Det er ikke den faktiske løsningen som er interessant sett fra et storby ståsted, men de implikasjoner som følger av et manglende fokus på å etablere en hensiktsmessig kommunestruktur. Også Bergen kommune gjennom inntektssystemet er med på å finansiere en kommunestruktur som på mange måter kan karakteriseres som ”utgått på dato”. Når de store kommunene må overføre deler av sine skatteinntekter for å opprettholde en lite hensiktsmessig kommunestruktur, er det viktig at også disse kommunene engasjerer seg i denne diskusjonen.

I tillegg til et slikt overordnet økonomisk perspektiv på saken, vil det være viktig å legge vekt på ulike demokratispekter som må klargjøres i forbindelse med en formalisering av organisasjonsmodellen – samkommune, som forslaget innebærer.

Med dette som utgangspunkt vil byrådet peke på følgende forhold som må vektlegges i en tilbakemelding på høringsnotatet.

- a. En formalisering av en samkommunemodell kan bidra til å ta vekk trykket for en nødvendig strukturreform i kommunesektoren. Dagens kommunestruktur innebærer kostnader som også de store kommunene bidrar til å dekke.
- b. Oppbygging av en samkommune innebærer at det bygges opp et nytt organisasjonsnivå med egen administrasjon og fagkompetanse – og tilhørende politisk beslutningskompetanse. Samtidig forutsettes det at kommunestyret i de kommuner som deltar i samkommunen, følger opp hva samkommunen fatter av vedtak som angår egne innbyggere. Utvikling og opprettholdelse av en slik parallell kompetanse, kan lett medføre at en får økte totale kostnader på de aktuelle saksområder.
- c. De deltakende kommuner i samkommunen overfører sin myndighet og vedtakskompetanse til samkommunen. Den enkelte deltakerkommune velger sine representanter til samkommunens beslutningsorgan. En slik praksis vil utydeliggjøre den direkte ansvarslinjen som i dag er mellom folkevalgte – valgt direkte av folket og de som den folkevalgte representerer. I hvilken grad kan velgerne holde sine representanter ansvarlig for hva som skjer – eventuelt ikke skjer, når de folkevalgte utfører sitt arbeid i beslutningsorganer som ligger på utsiden av primærkommunen?
- d. Hva vil en slik samkommunemodell ha å si for relasjonen mellom folkevalgte beslutningstakere i en samkommune og innbyggerne i primærkommunen? Hvilken betydning vil det på sikt kunne ha at kommunens myndighetsutøvelse på konkrete saksområder, er frakoplet den direkte ansvarslinjen en folkevalgt skal ha overfor sine innbyggere.
- e. Som politikere i et politisk organ på et samkommunenivå, hvilke interesser skal den folkevalgte ivareta? – egen kommune eller den helhet som samkommunen representerer?
- f. Når en skal vurdere godheten i et forslag, må en ikke bare se på forslaget, men også holde det opp mot aktuelle alternativer. I et slikt perspektiv må en i forhold til en strukturreform i kommunesektoren der sammenslåing av kommuner vil være uunngåelig – stille spørsmål om hvilke fordeler samkommunemodellen gir både sett i et demokratiperspektiv og i et kostnadsperspektiv?

Særlig fokus på

Departementet ber om at høringsinstansene spesielt vurderer følgende punkter/tema i utredningen:

- Punkt 3.7 der det drøftes om det bør åpnes 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.

Byrådets anbefaling

Byrådet anser en lovfesting av muligheten for kommunalt samarbeid gjennom etablering av en samkommune, som en lite hensiktsmessig måte å møte de utfordringer som kommunesektoren står overfor. Dette gjelder både i forhold til ressursituasjonen kommunene står overfor, men også i forhold til de utfordringer av mer faglig art som overføring av nye oppgaver til kommunesektoren vil gi. At det er behov for et reformarbeid på dette området synes åpenbart. Å lovfeste samkommunemodellen vil imidlertid i liten grad være et relevant svar på de utfordringer kommunesektoren står overfor på dette området. I

verste fall vil et videre arbeid med en slik lovendring bidra til å forsinke det nødvendige arbeid som må settes i gang for å få til en mer helhetlig strukturreform i kommunesektoren.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Byrådets fullmakter § 5:

”Byrådet avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret. Høringsuttalelser avgitt av byrådet sendes uten ugrunnet opphold bystyrets kontor til orientering.”

Uttalelsen er av prinsipiell karakter og innebærer politiske avveininger.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bergen bystyre avgir slik høringsuttalelse til departementets forslag til lovfesting av samkommunemodellen ved å foreta endringer i kommuneloven:

1. Kommunesektoren er viktig for en folkevalgt demokratisk styring av samfunnets ressurser. Det må være en tydelig ansvarslinje mellom den folkevalgte og innbyggerne vedkommende represententer. Innføring av en samkommunemodell bidrar til å utydeliggjøre dagens klare ansvarslinjer på dette området. Det må være lett for innbyggerne å ta rede på hvem som faktisk bestemmer i den kommunale oppgaveløsningen. Bergen kommune vil derfor fraråde at en lovfester samkommunemodellen
2. Ressurssituasjonen i kommunesektoren tilsier at en må tilstrebe å utvikle en kostnadseffektiv kommunestruktur. Etablering av en samkommunemodell vil kunne medføre en utsettelse av et nødvendig reformarbeid vedr ny kommunestruktur. Samkommunemodellen vil også kunne medføre at en på flere områder bygger opp en parallell kompetanse på enkelte oppgaveområder i samkommunen og i de deltakende kommuner. Jf deltakerkommunenes plikt til å føre tilsyn og kontroll med samkommunens vedtak hva angår egne innbyggere.
3. Gjennom de inntektsutjevne trekk i inntekstsystemet, vil alle større kommuner direkte være med på å finansiere opprettholdelse av en lite hensiktsmessig kommunestruktur. Dette representerer ressurser som hadde hatt en bedre anvendelse i disse kommuners egen tjenesteproduksjon.
4. Samkommunemodellen innebærer langt på vei en formalisering av et 4 forvaltningsnivå i offentlig sektor. Dette representerer en utvikling i gal retning.
5. Når det gjelder de problemstillinger som departementet har bedt om en eksplisitt tilbakemelding på, vil bystyret uttale følgende:
 - a. Vi vil fraråde at en formaliserer en samkommune mellom kommuner og fylkeskommuner. Det vil være svært betenkelig om en eller flere kommuner som deltar i en samkommune med fylkeskommunen, skulle komme i en posisjon der en direkte kan påvirke utfallet på saksområder som er lagt til fylkeskommunen – som er av betydning for egen kommune eller nabokommuner.

- b. Dersom det skulle skje en lovfesting av samkommunemodellen, vil det for samkommunens legitimitet og for robustheten i løsningen, være viktig å legge til grunn at den overføring av myndighet fra deltakerkommunen til samkommunen som skal skje, skjer med kvalifisert flertall. En samkommunemodell er avhengig av stabilitet for å bli en effektiv oppgaveløser. Da kan ikke en så vidt stor endring i måten kommunen løser sine oppgaver på – herunder forholdet til innbyggerne, avgjøres med 1 stemmes overvekt, for siden å bli endret når flertallet endres.
 - c. En slutter seg til departementets vurderinger når det gjelder avgrensning av hvor vidt samkommunen kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv. Siden samkommunen i prinsippet kan oppløses eller ha et varierende antall medlemmer – noen kommuner kan gå ut og nye komme til, vil det være viktig å avskjære samkommunens muligheter til å engasjere seg i oppgaver utover myndighetsutøvelse på oppgaveområder som er lagt inn i samkommunen.
6. Bergen kommune imøteser med interesse nødvendige strukturreformer i kommunesektoren.

Monica Mæland
byrådsleder

Liv Røssland
byråd for finans, konkurranse og omstilling

Saksutredning:

1. Bakgrunn

Kommunal og regiondepartementet har sendt ut et høringsnotat vedr en foreslått endring i kommuneloven med høringsfrist 2. august 2010. I et senere skriv er høringsfristen utsatt til 01.10.10 Forslaget dreier seg om å lovfeste muligheten for kommunalt samarbeid gjennom etablering av en samkommune, og de forhold som skal regulere et slikt samarbeid.

2. Hvorfor endringer i kommuneloven.

Norske kommuner står overfor betydelige utfordringer i tiden fremover. Dette kommer bla til uttrykk i form av

- d. nye oppgaver som vil bli lagt til et kommunenivå
- e. et økt behov for kompetanse for å løse oppgavene
- f. behov for en effektiv oppgaveløsning som følge av at de økonomiske midler som er til disposisjon er begrensede

Alle disse forhold utfordrer dagens kommunestruktur og prinsippet om generalistkommunen. Dette prinsippet innebærer at alle kommuner – store og små i prinsippet har de samme oppgavene.

Forslaget fra departementet om å foreta endringer i kommuneloven må ses i en slik politisk kontekst

3. Organisasjonsmodeller

Organisasjon er et redskap for å nå mål. Hva som defineres å være gode løsninger vil avhenge av hvilke mål en har. Slik sett vil valg av organisasjonsløsninger være en dynamisk prosess.

Over tid har det skjedd en utvikling av nye organisasjonsløsninger for styring og oppfølging av kommunale oppgaver som ikke representerer myndighetsutøvelse. En har f eks fått organisasjonsformer som Kommunalt foretak, Interkommunalt selskap og kommunalt eide aksjeselskap. Det er foretatt justeringer i kommuneloven for å regulere bruken av ulike organisasjonsformer - f eks kommunalt foretak

Denne utviklingen innebærer at det over tid er skapt økte muligheter for kommunene til å finne alternative måter å organisere driftsrelaterte oppgaver som ikke innebærer myndighetsutøvelse. Myndighetsutøvelse som er lagt til kommunene, kan i prinsippet ikke legges ut til organisasjonsenheter utenfor den enkelte kommune. Denne type oppgaver representerer kjernen i kommunens virksomhet som politiske organer.

I forbindelse med endringer i kommuneloven 01.01.07 ble det tatt inn bestemmelser i loven om vertskommunesamarbeid. Et slikt samarbeid innebærer at en kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegerer myndighet til å treffe vedtak til en vertskommune. Konkret innebærer dette at loven åpner opp for et samarbeid mellom kommuner også på områder med mer individrettet tjenesteyting. Vertskommunemodellen gjør det i prinsippet mulig for mindre kommuner å gå sammen om løse oppgaver på et eller flere definerte oppgaveområder. En slik felles løsning av oppgaver kan være viktig både for å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å takle de faglige utfordringer på området.

Vertskommunemodellen kan ses på som et svar på de utfordringer som;

- a. **Generalistkommuneprinsippet** stiller kommunesektoren overfor. Alle kommuner har de samme oppgavene. Et sentral utfordring i denne sammenheng vil være å rekruttere riktig kompetanse spredt ut til alle landets kommuner
- b. **Oppgavenes omfang** på de ulike oppgaveområder. Det vil i en rekke mindre kommuner være vanskelig på en effektiv måte å utnytte den kompetansen en har anskaffet, det er rett og slett ikke nok faglig relevante oppgaver i den enkelte kommune.

Vertskapsmodellen gjør det lettere å rekruttere riktig kompetanse og å utnytte denne kompetansen på en effektiv måte.

En samkommune vil på en rekke områder fungere på samme måte som en vertskommune, og vil på samme måte ivareta de grunnleggende samme mål – opprettholdelse av generalistkommuneprinsippet samtidig som en kan utsette en kommunestrukturereform. I et overordnet politisk perspektiv vil det være viktig å se sammenhengen mellom mål og forslag til tiltak. Samkommunemodellen innebærer at grunnlaget for et forpliktende samarbeid mellom kommuner tas et skritt videre i forhold til vertskommunemodellen. Det etableres en ny organisasjon med både administrative og politiske oppgaver.

4. Samkommunemodellen

I høringsnotatet fra departementet foreslås det å lovfeste en samkommunemodell. Dette er ment som et tilbud til kommunene om en ny samarbeidsmodell, på lik linje med andre modeller for interkommunalt samarbeid. Kommunene kan gjennom modellen etablere en interkommunal enhet som underlegges felles styring fra kommunestyrene i deltakerkommunene.

Hovedtrekkene i samkommunemodellen er:

- En frivillig samarbeidsmodell som bygger på avtale mellom deltakerkommunene.
- Samkommunen 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.

Når en skal vurdere samkommune som en organisatorisk løsning i forhold til de utfordringer kommunesektoren står overfor, er det viktig å få tydelig frem hva en slik løsning innebærer både politisk og administrativt. En samkommunemodell vil innebære at:

- a. Det bygges opp en egen administrasjon og eget fagapparat for å ta hånd om de oppgaver som legges til samkommunen. Samkommunen vil ha egen administrasjonssjef og ha egne ansatte. En samkommune skal være en egen juridisk person – utgjøre et eget rettssubjekt – med de rettsvirkninger dette vil ha.
- b. Det etableres et nytt politisk organ som tillegges kompetanse til å forestå myndighetsutøvelse på det/de aktuelle oppgaveområder. Politikerne rekrutteres fra de kommuner som inngår i samkommunen.
- c. Myndighetsutøvelsen knyttet til vedtakskompetanse - overføres fra den enkelte deltakende kommune til samkommunen.

- d. Det forutsettes at kommunestyrene i de kommuner som inngår i samkommunen fortsatt har et ansvar for å følge opp og påse at egne innbyggere får de tjenester mv som loven fastsetter
- e. Dette oppfølgingsansvaret forutsetter at den enkelte kommune må ha administrativ-/fagkompetanse til å bistå det enkelte kommunestyre i dette tilsyns- og kontrollarbeidet.

En samkommune vil på mange måter innebære etablering av et ”4. forvaltningsnivå”, med egen administrasjon og egen vedtakskompetanse

5. Forvaltningsnivåer - utfordringer

Innføring av en samkommunemodell i lovverket vil innebære at en er i ferd med å formalisere et fjerde nivå i offentlig forvaltning.

- Stat
- Fylkeskommune
- Samkommune
- Primærkommune

I tillegg åpnes det for et ”femte nivå” ved at en vurderer muligheten for at det kan etableres en samkommunemodell mellom primærkommuner og fylkeskommuner.

Etablering av en samkommune gir mange muligheter, men innebærer også en rekke utfordringer. To sentrale utfordringer vil være:

1. knyttet til ressursbruk – det kan medføre at en på noen områder bygger opp parallell kompetanse både i samkommunen og i de deltakende kommuner, jf tilsyn- og kontrollaspektet. Lovfesting av en slik organisasjonsløsning vil kunne medføre at en tar oppmerksomheten vekk fra en nødvendig strukturreform i kommunesektoren, som kan bidra til å redusere kostnadene knyttet til kommunestruktur..
2. utydeliggjøring av den direkte ansvarslinjen som i dag er mellom folkevalgte – valgt direkte av folket og de som den folkevalgte representerer når vedkommende fatter vedtak i regi av en samkommune. I den forbindelse kan det være riktig å reise spørsmålet: i hvilken grad kan velgerne holde sine representanter ansvarlig for hva som skjer – eventuelt ikke skjer, når de folkevalgte utfører sitt arbeid i beslutningsorganer som ligger på utsiden av primærkommunen?

Byrådet anser de to ovenstående utfordringer som svært sentrale å ta stilling til i en diskusjon av hvorvidt det er riktig å lovfeste en organisasjonsløsning. I tillegg vil det være viktig å legge vekt på de mer strukturelle konsekvenser av lovforslaget - fremvekst av et 4. eventuelt et 5. forvaltningsnivå i offentlig sektor.

Formalisering av et nytt 4. forvaltningsnivå kommer bla til uttrykk i departementets vurderinger av ”beslutningseffektivitet i samkommunen.

”Når det gjelder beslutningseffektivitet, er det nærliggende å vurdere hvorvidt deltakerne skal ha ”vetorett” eller om alle saker, også de som kun dreier seg om en av deltakerkommunene, skal avgjøres ved alminnelig flertall. Det foreslås at de kommunene som har flertallet i samkommunestyret, kan drive sin beslutning gjennom, og at mindretallet må forholde seg til dette uten at det bringer samarbeidet i fare. Det vil si at kommunelovens alminnelige regel for flertallsbeslutning i § 35 skal gjelde, og at det ikke kan fravikes i avtalen mellom deltakerkommunene.”

Og videre heter det i samme utredning når det gjelder varighet, tetthet og forpliktelser knyttet til en utdypende integrasjon mellom de samarbeidende kommuner:

”Et annet aspekt ved et forpliktende samarbeid, kan være forpliktelse i tid – det vil si at deltakerne er bundet til å delta i samarbeidet i et visst tidsrom. Samkommunen kan være en stor organisasjon og det ligger til grunn at den skal ha en viss varighet. Lovforslaget legger vekt på dette aspektet ved at det foreslås særlige reguleringer av uttreden fra og avvikling av en samkommune.

Et ytterligere aspekt ved forpliktelse kan ligge i at samarbeidet har et visst geografisk omfang, eller at samarbeidsmodellen er egnet til et bredt samarbeid mellom mange kommuner. Samkommunemodellen er, i motsetning til vertskommunemodellen, nettopp påtenkt de omfattende samarbeidene mellom mange kommuner på et bredt saksfelt. Et felles folkevalgt organ som består av kommunestyrerepresentanter, vil ha mulighet til å samordne og prioritere mellom flere kommunale ansvarsområder. Det vil rett og slett være lite hensiktsmessig å bygge opp en så stor organisasjon som en samkommune vil være, for å samarbeide om ett felt mellom to kommuner. Da vil i de fleste tilfeller vertskommunemodellen egne seg bedre.”

Implikasjonene av departementets argumentasjon er å åpne for ”kommunesammenslåing” uten at en faktisk gjør det.

I kommunalsektor er det vanlig å bruke begrepet delegasjon av myndighet når f.eks. bystyret legger ut sine fullmakter til andre politiske organer. Når en delegerer - beskjerer en ikke sin egen kompetanse til å fatte beslutninger på de områder som er delegert. Departementet frarår at en bruker begrepet delegasjon når en skal beskrive måten de samarbeidende kommuner overlater myndighet og beslutningskompetanse til samkommunen. Departementet peker på at det dreier seg om i denne sammenheng, er at de deltakende kommunene faktisk overfører sin myndighet og beslutningskompetanse på de aktuelle områder til samkommunen.

”Departementet har på denne bakgrunnen kommet til at det blir en mer korrekt beskrivelse av den faktiske situasjonen for deltakerkommunene å bruke begrepet ”overføring” av oppgaver, framfor ”delegering” av oppgaver, i og med at modellen ikke legger opp til at den enkelte deltakerkommune får noe instruksjons- eller omgjøringsrett for saker fra egen kommune.

Det å bruke begrepet ”overføring” av oppgaver til samkommunen fra deltakerne, vil også gjenspeile det reelle ansvarsforholdet mellom deltakerkommunene og samkommunen. Det vil være samkommunen som eget rettssubjekt som har ansvaret for den daglige utførelsen av de ulike oppgavene som er lagt inn i samkommunen. Det vil blant annet bety at det er samkommunen som vil være rettslig ansvarlig ovenfor den enkelte innbygger i deltakerkommunene. Den enkelte deltakerkommune må gjennom sin deltakelse i samkommunen, sørge for å få tilstrekkelig informasjon til å ta det politiske ansvaret det vil være å vurdere om egne innbyggere får de tjenestene de har krav på fra samkommunen.

For at samkommunestyret skal bli et praktisk og beslutningseffektivt organ, er det avgjørende at alle deltakerkommunene overfører samme type kompetanse, både i art og omfang, til styret. Det kan tenkes forhold som vil kunne gjøre det praktisk for kommunene å overføre ulik kompetanse til samkommunestyret. Departementet ser det

likevel slik at for å kunne få til et effektivt organ, uten tvil rundt møterett og stemmeregler, bør kommunene i samarbeidet overføre samme kompetanse. Ønsker de for eksempel å overlate myndighet innenfor landbruksområdet, må alle deltakerkommunene være enige om hvilken kompetanse de legger til samkommunestyret på dette feltet. Blir de ikke det, lar det seg ikke gjøre å legge oppgaven inn i samkommunen. Det vil også rent prinsipielt være betenkelig om man åpnet for differensiering av kompetanse. Da vil man kunne havne i en situasjon der et flertall i styret vil kunne ta beslutninger i en type sak der den kommunen de selv representerer, ikke har overlatt slik kompetanse til styret.

Det kan stilles spørsmål ved om kravet til ”felles oppgaver” likevel bare skal gjelde for de lovpålagte oppgavene. Oppgaver som faller utenfor vil typisk være ulike former for støttetjenester som ikke er regulert av lov. Dette er oppgaver som kommunene i utgangspunktet har full frihet til å organisere som de selv måtte finne hensiktsmessig, herunder å la private stå for utførelsen. Departementet mener likevel at de samme hensynene som gjør seg gjeldende for de lovpålagte oppgavene, også gjør seg gjeldende for de frivillige oppgavene. Selv om oppgaven er frivillig, vil det være prinsipielt betenkelig om man i et interkommunalt folkevalgt organ treffer beslutninger på et område som ikke alle deltakerne har lagt inn i samarbeidet. Departementet har derfor konkludert med at kravet om at deltakerkommunene må overføre samme kompetanse, både i art og omfang, bør gjelde for *alle typer oppgaver* som overføres til samkommunen.”

Med en så vidt vidtgående overføring av myndighet til samkommunen på de aktuelle oppgaveområder, samtidig som departementet presiserer at samkommunemodellen når samkommunen først er etablert, også kan ivareta andre ikke lovpålagte oppgaver som deltakerkommunene i samkommunen ønsker utført, må en kunne stille spørsmålet hvorfor en ikke går direkte på en kommunestrukturreform i stedet for en endring av kommuneloven på dette punkt? Departementets vurdering er:

”Selv om modellen, i sin oppbygging, er tilpasset kommunenes lovpålagte kjerneoppgaver, avgrenses som sagt ikke modellen mot samarbeid om andre typer oppgaver, heller ikke mot oppgaver av mer administrativt preg. Dette kan typisk være drifts- og støttetjenester og utøvende tjenestefunksjoner, som ikke forutsetter utøvelse av offentlig myndighet. Dersom en samkommune utfører slike oppgaver, og også tilbyr disse tjenestene til andre rettssubjekter, for eksempel en deltakerkommune, er det viktig å være oppmerksom på at oppgaveutførelsen må vurderes opp mot regelverket om offentlige anskaffelser.”

En samkommunemodell som lever opp til sitt potensial for ”sentralisering” av myndighet og effektiv oppgaveløsning på vegne av deltakerkommunene, vil over tid kunne ha samme effekt som kommunestrukturreform – færre men større kommuner. Dess mer beslutningskompetanse og andre funksjoner som overføres til samkommunen, dess mindre hensiktsmessig vil det være å opprettholde primærkommunene i samarbeidet. Svakheten ved en slik måte å gjennomføre strukturreformen på, er at den etter alt å dømme vil være mer tid- og ressurskrevende enn en ”ordinær” strukturreform stimulert av ”belønningsordninger” knyttet til kommunesammenslåinger – jf det forslag et flertall av partiene i Stortinget gikk innfor ved behandling av kommuneproposisjonen(se nedenfor).

6. Samkommunemodellen og andre utfordringer

I en hver organisasjonsmodell vil det ligge en logikk i bunnen for de valg som fattes når løsning er valgt. Så også for samkommune modellen. I høringsnotatet fra departementet presenteres og diskuteres en rekke andre problemstillinger med utgangspunkt i en slik samkommunemodell. En problemstilling er hvorvidt en samkommune også kan være en vertskommune på andre områder enn de oppgaveområder som er lagt til samkommunen. Departementet frarår i sin utredning at en samkommune kan være vertskommune for en eller flere av deltakerkommunene i samkommunen på oppgaveområder som ligger utenfor samkommune samarbeidet. Departementet legger opp til en mest mulig rendyrket samarbeidsform. Enten legge en vertskommuneorganisering til grunn for samarbeidet eller en samkommunemodell. Dette innebærer at dersom en kommune har valgt å delta i en samkommune, kan ikke samkommunen ut fra en vertskommunemodell levere andre type tjenester til en eller flere deltakerkommuner. Departementet konkluderer slik:

”Departementet er derfor kommet til at en samkommune kun skal kunne være vertskommune for andre kommuner enn deltakerkommunene. En samkommune skal også bare kunne utføre oppgaver som vertskommune innenfor et eller flere av de områder som deltakerkommunene har overført til samkommunen.”

Samkommunens mulighet for å levere tjenester til andre kommuner som står utenfor samkommunesamarbeidet – og da ut fra en vertskommunemodell, illustrerer at den logikken som utvikles når en etablerer samkommuner som en normal foreteelse, vil kunne gi en dynamikk som over tid kan føre til rimelig uoversiktlige løsninger. En slik effekt er neppe tilsiktet. En ”komplisert” organisasjonsløsning vil verken gagne kommunens innbyggere som borgere(i valg) eller som brukere av kommunens tjenester.

I utredningen foretar departementet en vurdering av muligheten for å etablere samkommuner på tvers av dagens forvaltningsnivåer – dvs. mellom kommuner og fylkeskommuner. Det foreligger ikke et konkret opplegg for et slikt samarbeid i høringsnotatet, men departementet viser til at det kan være grunner som tilsier at kommuner og fylkeskommuner gis mulighet for et slikt formalisert samarbeid.

”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 begrensingen om at deltakerne i en samkommune skal legge like oppgaver, både i art og omfang til en samkommune, jf. punkt 3.5 over. Dette er et gjennomgående argument som er en viktig forutsetning for samkommunen. Begrunnelsen for dette er at det kan være problematisk at en kommune som har unnlatt å legge oppgave x inn i samkommunen, skal kunne være med å bestemme hvordan samkommunen skal løse oppgave x på vegne av de andre kommunene i samkommunen. Om kommuneloven generelt skulle åpne for en samkommune mellom kommuner og fylkeskommuner, vil jo nettopp kommunene være med å beslutte hvordan fylkeskommunen skal løse sine lovpålagte oppgaver og omvendt.”

Departementet ber høringsinstansen særlig om å gi en tilbakemelding på om det innenfor enkelte sektorer kan være behov for samarbeid organisert som en samkommune der både kommuner og fylkeskommuner deltar. Det kan i så fall være aktuelt å prøve ut et slikt type samarbeid gjennom en forsøksordning.

Byrådets generelle kommentar til de utfordringer dette innebærer, er at det er et reelt behov for bedre samordning mellom oppgaver og myndighet lagt til henholdsvis fylkeskommune og primærkommune. Debatten om fylkeskommunens fremtidige rolle er en illustrasjon på dette. Koplet sammen med en reform vedr kommunestruktur vil en bedre samordning av oppgavefordelingen mellom dagens fylkeskommuner og primærkommuner kunne gjennomføres på en mer bærekraftig måte, enn ved skape en økt usikkerhet vedr oppgaver, ansvar og myndighet i kommunesektoren som helhet. Noe en slik samkommuneløsning på tvers av forvaltningsnivåer vil kunne innebære.

Byrådet deler departementets bekymring om at et samarbeid mellom en fylkeskommune og en eller flere primærkommuner i form av en samkommune vil kunne skape problematiske tilstander mellom kommuner som er en del av samkommunen på den ene siden og de kommuner som står utenfor samkommunen. Dersom noen kommuner gis mulighet gjennom å delta i en samkommune med fylkeskommunen, og derved settes i stand til å fatte vedtak som får direkte konsekvenser for andre kommuner i området, men som står utenfor samkommunen, vil dette være problematisk.

Det er all grunn til å stille spørsmål om hva som er poenget med å lage en så komplisert struktur i kommunal sektor som forslaget til lovfesting av samkommunen legger opp til. De gode løsninger er vanligvis de som bidrar til forenkling av de utfordringer en står overfor – ikke motsatt.

Det er viktig med nytenking og å drive forsøk for teste ut om løsninger fungerer. Selv om forsøk med en modell fungerer i liten målestokk, er ikke det en tilstrekkelig forutsetning for å etablere løsningen som et nytt 4. forvaltningsnivå. En bør være forsiktig med på generell basis å legitimere organisasjonsløsninger som bidrar til å utydeliggjøre ansvarslinjen mellom folkevalgt og den/de han representerer.

7. Kommunestruktur

Når det gjelder den generell innretning av arbeidet med å lovfeste samkommunen som en aktuell organisasjonsløsning og det en derved måtte ønske å oppnå, vil byrådet vise til at det i forbindelse med behandlingen av kommuneproposisjonen i Stortinget 16.06.10 så stod regjeringspartiene sammen med Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti om å be regjeringen gjøre det lettere for kommuner å slå seg sammen, med fokus på gunstige tilskuddsordninger mv.(Kommunal Rapport 16.06.10). En kommunereform som skal avhjelpe utfordringer knyttet til struktur, må ta utgangspunkt i de reelle utfordringer kommunesektoren står overfor.

Hvordan en løser utfordringene knyttet til kommunestruktur, er et anliggende som berører alle kommuner selv om de ikke direkte blir berørt av de aktuelle tiltak. Bergen kommune som i liten grad vil bli direkte berørt av en mulig formalisering av en samkommunemodell og derved etablering av et mulig 4. forvaltningsnivå, alternativt en utstrakt sammenslåing av mindre kommuner som følge av en strukturreform, vil likevel ha klare interesser knyttet til hvilke løsninger som velges. Sammen med de andre storbyene og andre store kommuner, bidrar Bergen kommune gjennom inntektssystemet til finansiering og opprettholdelse av en lite hensiktsmessig kommunestruktur. For 2010 er det anslått at 283 mill av Bergen kommunes skatteinntekter omfordeles til andre kommuner gjennom et inntektsutjevnenende trekk. Deler av denne inntektsutjevningen vil ha som effekt å bidra til å opprettholde en foreldet kommunestruktur.

Å være opptatt av en kommunestrukturreform er ikke noe storbyfenomen. Behovet for en mer effektiv kommunestruktur oppleves også i mindre kommuner.

Det må følgelig være legitimt også for store kommuner som ikke vurderer å ta en samkommuneløsning i bruk, å gi tydelig beskjed om hvordan en ser på en slik løsning som trekkes opp i departementets høringsskriv..

8. Opprettelse av en samkommune

For å opprette en samkommune forutsettes det at en må følge en del klart definerte prosedyrer, og vedtak må fattes på en korrekt måte. Dette representerer en grunnleggende forutsetning for at en slik ordning kan fungere. I høringsnotatet trekker departementet bla frem følgende forhold hva angår forutsetninger for opprettelse av en samkommune::

- En samkommune skal være en egen juridisk person – utgjøre et eget rettssubjekt – med de rettsvirkninger dette vil ha.
- Det legges ikke opp til at det skal stilles noe særskilt krav til kommunestyrets vedtak om å delta i en samkommune. Å kreve kvalifisert flertall for vedtaket vil slik departementet ser det kunne gjøre at et lite mindretall i kommunestyret kan hindre inngåelse av nødvendige samarbeid. Det kreves således etter forslaget kun alminnelig flertall i det enkelte kommunestyre for deltakelse i en samkommune. Kvalifisert flertall kan imidlertid være viktig for å få kontinuitet og ro i planlegging og utførelse av tjenester i samkommunen. Departementet ber derfor spesielt om høringsinstansenes syn på om det bør gjelde særskilte krav til kommunestyrets vedtak om å delta i en samkommune.
- Deltakelse i en samkommune bygger på en forutsetning om frivillig tilslutning fra den enkelte kommune. Samarbeid skal således ikke kunne pålegges av staten.
- De krav som stilles til organisering av samkommunen, vil gjøre modellen lite egnet til å opprette flere samkommunesamarbeid på ulike sektorområder og mellom ulike deltakerkommuner. Det foreslås derfor at det ikke bør åpnes for deltakelse i flere samkommuner.
- Som utgangspunkt er samkommunemodellen tilpasset samarbeid om lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Dette har sin begrunnelse i at kommuner og fylkeskommuner er tillagt ulike lovpålagte oppgaver. Det kan likevel foreligge et behov for samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner på enkelte områder. Det er imidlertid usikkert hvor stort dette behovet er. Det legges i høringsnotatet opp til at vurderingen av om det bør åpnes for et felles samkommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, bør foretas i forhold til den enkelte særlov.
- En samkommune kan opptre som vertskommune for andre kommuner enn deltakerkommunene, men kun organisert som et såkalt administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28 b.
- Deltakerkommunene hefter proratarisk for sin andel av samkommunens forpliktelser.

En hver organisasjonsløsning bygger på noen forutsetninger som enten er definert eksplisitt eller inngår implisitt i vurderingen. Det er en styrke ved departementets utredning at en allerede nå tar opp en del grunnleggende forutsetninger for at en samkommune kan etableres og fungere. Det må være en sammenhengende logikk som ligger til grunn for organisasjonsløsningen. To forhold som departementet spesielt ønsker en tilbakemelding på, er

- Hvilke særlige krav som skal stilles til vedtak om å delta i en samkommune
- Samkommunen som selvstendig enhet – eget rettssubjekt

Selv om byrådet i utgangspunktet stiller seg avvisende til lovfesting av en samkommunemodell, vil en likevel gi noen kommentarer til disse to problemstillingene med utgangspunkt i en slik modell.

Etter en diskusjon av ulike vurderinger knyttet til hva slags type flertall i kommunestyret som må til for å inngå en forpliktende avtale om en samkommune, konkluderes det slik i utredningen:

”Departementet har valgt å falle ned på et forslag om å stå ved kommunelovens hovedregel i dette høringsforslaget, og finner ikke at det er tunge nok argumenter som skulle tilsi en særregel som fraviker kommunelovens hovedregel om at alminnelig flertall er tilstrekkelig for å fatte gyldige beslutninger. Departementet ser at et krav til kvalifisert flertall vil kunne skape en uforholdsmessig høy terskel for å inngå denne typen samarbeid.”

En høy eller lav terskel for å inngå i et forpliktende samarbeid der kommunestyret faktisk overfører sin myndighet og kompetanse til å fatte vedtak på ett eller flere saksområder, må vurderes opp mot hvilken legitimitet en slik løsning har, dersom den kun er fattet med alminnelig flertall – f eks med en stemmes overvekt.

Med utgangspunkt i at en samkommuneløsning vil gripe så vidt sterkt inn i den politiske styringen av viktige oppgaveområder i den kommune som overfører myndighet til samkommunen, bør en forutsette at et slikt vedtak skjer med kvalifisert flertall - dvs. et 2/3 flertall. Å legge til grunn et kvalifisert flertall for å inngå i et samkommune samarbeid, vil også gjøre ordningen mer robust i ved endringer i flertallet etter et kommunevalg.

Selv om et forslag om 2/3 flertall står i motstrid til hovedregelen i kommuneloven – alminnelig flertall, er konsekvensene så vidt store for de deltakende kommuner ved å delta i en samkommune, at en slik ordning må kunne sies å være forsvarlig.

Et sentralt element i forslaget til lovfesting av samkommunemodellen, er at samkommunen er et eget rettssubjekt med de rettsvirkninger dette vil ha. I høringsnotatet formuleres dette slik:

”Dersom et samarbeidsorgan utgjør et eget rettssubjekt, innebærer det at organet kan inngå avtaler med tredjeperson som selvstendig part, uten at de deltakende kommuner selv blir direkte part i avtalen. Det innebærer også at i prosesser som går for domstolene, vil samkommunen ha partsstilling. Også overfor andre myndigheter vil samarbeidsorganet ha egen partsstilling, og kan som sådant selv søke om tillatelser osv., og offentlige vedtak kan være rettet mot samarbeidsorganet.”

Høringsnotatets anbefaling på dette punkt er:

”Departementet foreslår at det fastslås i loven at samkommunen er et eget rettssubjekt, slik at det ikke reises tvil om samkommunens rettslige handleevne, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter.”

Departementet foreslår imidlertid en viss avgrensning av samkommunens handlingsrom knyttet til det å være et eget rettssubjekt:

”Departementet har videre under tvil kommet til at samkommunens rettslig handleevne bør avgrenses ved at den ikke skal kunne delta i andre sammenslutninger, eller etablere stiftelser. Dette innebærer at samkommunen ikke kan delta i selskaper. Dette gjelder både selskaper med begrenset ansvar og selskaper med ubegrenset ansvar. Samkommunen kan heller ikke delta i andre privatretslige sammenslutninger, som foreninger og samvirkeforetak mv.”

Byrådet deler departementets oppfatning på dette punkt. Dersom en skal ha en samkommunemodell, så må en også åpne opp for å gi samkommunen rammebetingelser som gjør at arbeidet kan utføres med en stor grad av effektivitet. Med utgangspunkt i at samkommuner faktisk kan bli nedlagt, er det en riktig avgrensning av samkommunens rettslige handlingsevne som foretas av departementet i ovenstående avsnitt.

9. Andre forhold

Det er en rekke hensyn som må ivaretas i kommuneloven dersom en skal lovfeste en samkommunemodell. Alle disse forholdene er interessante i og for seg, men vil stort sett innebære at det foretas tilpasninger i kommuneloven som følge av at en ny organisasjonsløsning introduseres. Byrådet finner det ikke nødvendig å komme med uttømmende kommentarer til alle de forslag til justeringer og tilpasninger i kommuneloven, som samkommunemodellen krever. Men for ordens skyld vil en lage en opplisting av en del sentrale tema som må håndteres som følge av at en eventuelt lovfester en samkommunemodell i kommuneloven. I den forbindelse vil en kortfattet skissere hovedelementene i høringsnotatet på de aktuelle punkter.

Det følger av lovforslaget at kommuneloven skal gjelde tilsvarende så langt den passer for samkommunen. Dette innebærer at bestemmelser som generelt sett gjelder for kommunesektoren også vil gjelde for samkommunen.

Samkommunens organer

Det øverste styringsorgan i samkommunen er samkommunestyret. Avhengig av omfanget på samkommunens oppgaver/myndighet, kan samkommunen delegerer oppgaver til underliggende organer og administrasjonen. Departementet forslår at bestemmelsene om formannskap ikke skal gjelde for samkommunen.

Det foreslås at det i samkommunen etableres et eget kontrollutvalg og samkommunen underlegges en revisjon. Samtlige deltakende kommuner i samkommunen bør være representert i kontrollutvalget.

Samkommunestyret vil etter sine fullmakter etter samarbeidsavtalen, få tilsvarende rolle som kommunestyret i den enkelte kommune.

Samkommunestyrets sammensetning og valgperiode

Departementet legger til grunn at de alminnelige reglene i kommuneloven §§ 36, 37 og 38 a om valg av medlemmer til folkevalgte organer bør gjelde ved valg til samkommunestyret og eventuelt underliggende organer. Disse reglene skal bl.a. sikre en kjønnsmessig balansert sammensetning av organene.

Samkommunestyret velges for 4 år sammenfallende med kommunestyreperioden.

Administrative funksjoner – administrativ leder

Samkommunestyret – eventuelt underliggende organer som er gitt beslutningsmyndighet på vegne av samkommunestyret – vil for sine beslutninger være underlagt de samme krav til forsvarlig saksforberedelse som gjelder for kommunestyret og folkevalgte organer.

For å sikre det behov en samkommune vil ha for en tilfredsstillende helhetlig administrativ ledelse med klare instruksjonslinjer samt saksforberedelsesfunksjon, mener departementet at dette best kan ivaretas ved at det i en samkommune ansettes en egen administrativ leder. Dette er også en naturlig følge av at samkommunen er et eget rettssubjekt med egne ansatte. Vedkommende skal ansettes av samkommunestyret selv, og kan ansettes på åremål etter kommuneloven.

Samarbeidsavtalen

I høringsnotatet er det utarbeidet forslag til minstekrav mht hva en slik samarbeidsavtale skal inneholde. En samarbeidsavtale er forpliktende og det må følgelig stilles en del konkrete formkrav til en slik avtale. Det er listet opp 12 formkrav/forhold som må ivaretas ved etablering av en samarbeidsavtale. Noen krav er av mer formell karakter som navn, registrering av adresse mv, til formkrav som går på realitet, f. eks at den myndighet som legges til samkommunen må være likelydende for alle deltakende kommuner.

Saksbehandlingsregler

Saksbehandlingsreglene som gjelder for samkommunen er de samme som gjelder for en ordinær kommune. Dvs. at en må forholde seg til forvaltningsloven, offentleglova, kommuneloven.

For å at deltakerkommunenes ordfører og administrasjonssjefer skal ha mulighet til å kunne få tilstrekkelig informasjon om samkommunens virksomhet og kunne fremføre sine synspunkter i samkommunens organer, foreslår departementet at ordfører og administrasjonssjefer gis generell møte- og talerett i samkommunens organer.

Uttreden

Samkommunen skal kunne løses opp dersom de deltakende kommuner ønsker det. I høringsnotatet er konkrete forslag til hvordan en slik uttreden av samkommunen skal foregå og hvordan en formelt sett skal foreta en oppløsning av samkommunen.

Økonomi

Samkommunen er en egen juridisk person. Forhold knyttet til økonomi representerer følgelig svært viktige forutsetninger for samkommunens evne til å utføre sine oppgaver. Samkommunen underlegges i utgangspunktet de samme formkrav som kommunene etter kommuneloven. Samkommunen er pålagt å utarbeide økonomiplan og årsbudsjett, føre regnskap og å avlegge årsregnskap mv.

Deltakerkommunene er ansvarlig for samkommunens utgifter. Følgelig må det etableres virkemidler som sikrer inndekning av økonomisk ubalanse i en samkommune. Departementet foreslår en rekke bestemmelser som skal bidra til å tydeliggjøre dette ansvaret, og retningslinjer for hvordan dette skal skje.

Låneopptak

Departementet foreslår at en samkommune skal ha adgang til å ta opp lån for å finansiere egne investeringer. I hvilken utstrekning en samkommune kan oppta lån, foreslås fastsatt i den samarbeidsavtale som ligger til grunn for samkommunen. Også nivået for låneopptak må fastsettes i denne samarbeidsavtalen.

Deltakerkommunene vil ha et ubegrenset ansvar for samkommunens forpliktelser.

Garantiforpliktelser

Siden deltakerkommunene hefter for samkommunens forpliktelser, foreslås det at det i loven legges ned forbud mot at en samkommune skal kunne stille garantier overfor andre.

Klage, kontroll og tilsyn

Når samkommuner tildeles kompetanse til å utøve myndighet som normalt ligger til kommuner, må også innbyggernes rettssikkerhet ivaretas. Det at innbyggerne har mulighet til å *påklage* vedtak innenfor forvaltningssystemet, er viktig for å ivareta innbyggernes rettssikkerhet.

Innbyggernes klageadgang vil bli ivaretatt også i forhold til vedtak fattet i samkommunen. De deltakende kommuner pålegges et ansvar for å føre tilsyn og kontroll med hvordan samkommunens vedtak "rammer" egne innbyggere. Det skal føres lovlighetskontroll med vedtak fattet i samkommunen på lik linje med tilsvarende vedtak fattet i primærkommunene.

Kompetanse til å kreve lovlighetskontroll av vedtak fattet i samkommunen foreslås gitt både til politikere i samkommunestyret og til kommunestyrepolitikere i de respektive deltakerkommuner.

Konkurranseregelverket

Departementet antar at avtaler om overføring av ansvaret for lovpålagte oppgaver som forutsetter myndighetsutøvelse til samkommunen, *vil falle utenfor* anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde. Hovedfokus for samkommunen er myndighetsutøvelse. Dersom en ytelse blir levert i egenregi, faller det utenfor anskaffelsesregelverket.

Forholdet til de ansatte

Forslaget til samkommunemodell innebærer at samkommunen vil være et selvstendig rettssubjekt, og at de som jobber for samkommunen skal være ansatt der, med samkommunen som arbeidsgiver.

Ved opprettelse av en samkommune må overføring av personell skje innenfor arbeidsmiljølovens bestemmer – f eks knyttet til virksomhetsoverdragelse.

Etter departementets oppfatning er forholdet til de ansatte et tema som det kan være hensiktsmessig å belyse i samarbeidsavtalen.

Arkivbestemmelser

Offentlige organers arkivansvar gjelder også for samkommunen.

10. Oppsummering

Departementets høringsnotat beskriver på en tydelig måte hva som blir implikasjonene av å lovfeste samkommunemodellen – etablering av et fjerde forvaltningsnivå. Sammenkommunen vil være et eget rettssubjekt.

Når en skal uttale seg til et forslag, er det ikke tilstrekkelig å bare se på forslagsstillers intensjoner, en må også vurdere nærmere de konsekvenser som følger av å gjennomføre forslaget.

Slik byrådet vurderer det, er en samkommunemodell som innebærer oppbygging av et 4. forvaltningsnivå, et tiltak i gal retning. Ressurssituasjonen i kommunesektoren tilsier at en bør håndtere de utfordringer kommunene står overfor på en motsatt måte.. Fokus på strukturendringer som bidrar til å forenkle og effektivisere oppgaveløsningen i kommunal sektor. En må være mer opptatt av de oppgaver som skal gjøres, enn hvordan en organiserer seg for å få gjort jobben. Organisasjonsløsningen som velges, må betraktes som et redskap for å nå mål, ikke et mål i seg selv.

En samkommuneløsning på bred basis må anses å være en lite egnet løsning i forhold til utfordringer kommunesektoren står overfor. Fokus på demokratiprosesser og effektiv bruk av kommunens ressurser mot de høyest prioriterte oppgaveområdene, må tillegges stor betydning i vurdering av hensiktsmessigheten i departementets forslag.

Med dette som utgangspunkt finner byrådet å måtte anbefale overfor bystyret at Bergen kommune stiller seg avvisende til departementets forslag om gjennom endringer i kommuneloven å lovfeste muligheten for kommunalt samarbeid gjennom etablering av en samkommune, og de forhold som skal regulere et slikt samarbeid.