



Fylkesmannen i Vestfold

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep

0032 Oslo

Vår saksbehandler / telefon:
Paul Hellenes
33 37 11 55

Deres referanse:
10/1067-2 ORN
10/1067-7 JMS

Vår referanse:
2010/3087
Arkivnr: 324

Vår dato:
27.09.2010

Forslag til lovfesting av samkommunemodellen - Høring

Innledning

Fylkesmannen i Vestfold viser til departementets brev av 26. april 2010 og 11. juni 2010. Det vises også til høringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet om forslag til lovendringer om interkommunalt samarbeid, datert 4. juli 2005 og vårt svar på dette av 28. oktober 2005.

I Kommunal- og regionaldepartementets høringsbrev av 26. april står det:

”Samkommunemodellen har tidligere vært på høring sammen med forslag til lovfesting av vertskommunemodellen (2005). Forslag til lovfesting av vertskommunemodellen ble fremmet i Ot.prp. nr. 95 (2005-2006). Departementet fulgte i samme dokument ikke opp forslaget om å lovfeste en samkommunemodell. Hovedbegrunnelsen for dette var at departementet, etter en samlet vurdering, mente at det var grunn til å vinne noe mer erfaring med samkommunemodellen før en slik samarbeidsform eventuelt ble lovfestet. Det har skjedd mye i perioden etter at forslag til samkommunemodell første gang ble sendt på høring. Kommunene befinner seg nå i annen situasjon med hensyn til oppgaver, jf. her spesielt samhandlingsreformen, enn for noen få år tilbake. Mange kommuner ser behov for å samarbeide på stadig flere områder. Dessuten er samkommunemodellen videreutviklet og endret på flere punkter i forhold til den som ble hørt i 2005. Det er derfor viktig at kommunene får anledning til å være med å påvirke modellen ved at det gjennomføres en ny høring. I dette høringsforslaget er det noen særlige punkter departementet er opptatt av at høringsinstansene skal gi sitt syn på. Dette er følgende punkter:

- 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.”

Fylkesmannens høringsuttalelse fra 2005

Fylkesmannen i Vestfold avga i 2005 en høringsuttalelse i forhold til departementets 4. juli 2005. I høringsuttalelsen konkluderte Fylkesmannen med følgende:

”Fylkesmannen er noe mer skeptisk til den foreslåtte samkommunemodellen. Skepsisen retter seg mot samkommunen som eget rettssubjekt med ulike oppgaver. Vi har holdt frem at dette i praksis vil innebære oppgavedifferensiering og slik sett bryter med generalistkommuneprinsippet for organisering av kommunal sektor. En organisering i samkommune som eget rettssubjekt vil kunne komplisere både statens styring og det lokale selvstyret gjennom reduserte påvirkningsmuligheter og en svakere grad av direkte folkevalgt kontroll for deltagerkommunene. Videre har Fylkesmannen fremholdt at et for omfattende interkommunalt samarbeid etter denne modellen kan gi et svakere grunnlag for samlet økonomisk styring, prioritering og kontroll og dermed svekke det overordnede ansvaret for prioritering og styring som tilligger kommunestyret og fylkesting.”

Fylkesmannen påpekte også det uheldige i en situasjon der den nye modellen fungerer som et 4. forvaltningsnivå i samfunnet. Interkommunalt samarbeid etter denne modellen kan da få som resultat at avstanden mellom innbyggerne og de folkevalgte øker.

Vi la også vekt på at et utbredt omfang av samkommune/selvstendige rettssubjekter, med ulike oppgaver, i praksis vil innebære oppgavedifferensiering og slikt sett bryter med generalistkommuneprinsippet for organisering av kommunal sektor. Fylkesmannen i Vestfold har tidligere lagt vekt på dette, jf vår uttalelse til Lokaldemokratikommisjonens utredning.

Ny modell for interkommunalt samarbeid

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

I løpet av den tiden som er godt siden 2005 er det gjort erfaringer med samkommunemodellen i Innherred og forsøk er i gang i Midtre Namdal. Slik Fylkesmannen oppfatter det, har departementet utviklet samkommunemodellen noe, men hovedprinsippene er de samme, en samkommune skal være et eget forvaltningsorgan og et eget forvaltningsnivå. Representantene i samkommunestyret skal være indirekte valgt.

Ellers er det grunn til å merke seg at sammenslåing av fylker til regioner ikke er gjennomført, jf forslag og vedtak knyttet til regionreformen. Til gjengjeld skal det nå gjennomføres en samhandlingsreform for helsesektoren, der kommunene blir sterkt berørt, og der mange kommuner trolig vil være for små til å gjennomføre reformen alene.

Fylkesmannen kan likevel ikke se at de nye momentene i saken endrer hovedinnholdet i vår høringsuttalelse fra 2005.

Fylkesmannens vurdering av det fremlagte forslaget

Det er etter Fylkesmannens mening nyttig med gode muligheter for interkommunalt samarbeid. Slik kan enkeltkommuner velge å løse felles oppgaver sammen, over eksisterende forvaltningsgrenser og over geografiske kommunegrenser. Løsninger i forhold til interkommunalt samarbeid må komme fra kommunene selv og være et reelt valg i forhold til hvordan man lokalt ønsker at en oppgave skal løses. Staten bør derfor ikke tildele primærkommunene oppgaver som er av en slik karakter at de i praksis innebærer et krav om å etablere interkommunalt samarbeid som hovedmodell i store deler av landet. Det er Fylkesmannens mening at kompliserte og omfattende utfordringer knyttet til fremtidig oppgavefordeling ikke uten videre lar seg løse gjennom interkommunalt samarbeid. Det er fortsatt slik at prinsippet om generalistkommunen vil stå i fare dersom det legges opp til en oppgavefordeling og organisering som forutsetter utstrakt

bruk av ulike interkommunale samarbeidsordninger. Interkommunalt samarbeid vil medføre en lengre og mer indirekte beslutningsprosess som klart kan føre til økt avstand mellom innbyggere og folkevalgte. Slik kan det lokale helhetssynet og dermed prioriterings- og styringsevne i kommunene bli svekket; som i utgangspunktet kan ha vært begrunnelsen for tildelingen av oppgaver til kommunenivået.

Hovedstyret i KS har i juni 2010 uttalt bl.a. følgende om samkommunemodellen:

- "KS prinsipielle syn er at lokaldemokratiet skal ivaretas gjennom direkte folkevalgte organer.
- KS mener erfaringsgrunnlaget er for lite til å lovfeste samkommunemodellen på det nåværende tidspunkt.
- KS mener det må høstes mer erfaring gjennom forsøk.
- KS har prinsipielle innvendinger mot lovfesting av samkommunemodellen.

Fylkesmannen slutter seg til KS' uttalelse, lokaldemokratiet bør ivaretas gjennom folkevalgte organer. Kommunene har, etter vår oppfatning, tilstrekkelig grunnlag i gjeldende lovverk til å inngå interkommunalt samarbeid der det er hensiktsmessig. Det samarbeidet som ligger til grunn for å opprette en samkommune er omfattende og forpliktende. En deltagelse i en samkommune vil derfor lett kunne tolkes som en erkjennelse av at de samarbeidende kommunene i stedet bør slås sammen.

Det legges i høringsnotatet opp til at vurderingen av om det bør åpnes for et felles samkommunesamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Departementet har særskilt bedt om at høringsinstansene vurderer behovet for et slikt samarbeid. Fylkesmannen i Vestfold er av den oppfatning at dette vil bli en styringsmessig utfordring og i tillegg skape unødig forvirring om ansvar og roller i forhold til oppgaveløsning.

Forslaget legger opp til alminnelig flertall for vedtaket om deltagelse i samkommune. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør gjelde særskilte krav til kommunestyrets vedtak om å delta i en samkommune. Fylkesmannen vil bemerke at dersom samkommune blir en mulig organisering for kommunene, så bør det ikke være særlige regler knyttet til vedtak om dette. En kommune kan avgjøre de fleste spørsmål ved ordinært flertall, og vi ser ikke noen grunn til å endre på dette dersom samkommune blir en mulig organiseringsform.

Forslaget innebærer videre at det ikke skal være anledning for en samkommunen til å være deltager/eier i selskaper eller foreninger. Begrensningen gjelder også stiftelser. Ut fra de innvendinger vi har hatt i forhold til styring og oversiktighet, er dette fornuftig. Mulighetene for folkevalgt styring og kontroll vil etter Fylkesmannens oppfatning bli ytterligere forvansket i en situasjon der en samkommune igjen legger deler av sin drift ut i ulike selskapsformer.

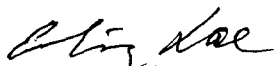
Konklusjon

Fylkesmannen i Vestfold går imot den foreslåtte samkommunemodellen. Skepsisen retter seg mot samkommunen som eget rettssubjekt med ulike oppgaver. Vi har holdt frem at dette i praksis vil innebære oppgavedifferensiering og slikt sett bryter med generalistkommuneprinsippet for organisering av kommunal sektor. En organisering i samkommune som eget rettssubjekt vil kunne komplisere både statens styring og det lokale selvstyret gjennom reduserte påvirkningsmuligheter og en svakere grad av direkte folkevalgt kontroll for deltagerkommunene.

For Fylkesmannen i Vestfold er demokratiaspektet det mest sentrale. Et nytt forvaltningsnivå med indirekte valg til det styrende organet er ikke svaret på de utfordringer som særlig mindre

kommuner står ovenfor i forhold til tjenesteproduksjon og servicenivå. Dersom samhandlingsreformen ikke lar seg gjennomføre innenfor de forvaltningsnivåene vi pr i dag har, bør innholdet i reformen gjennomgås på nytt, fremfor å gjøre den typen tilpasninger som en samkommune vil innebære.

Med hilsen
Fylkesmannen i Vestfold


Erling Læe


Paul Hellenes
seniorrådgiver