



Hattfjelldal kommune
Sentraladministrasjonen

Melding om vedtak

Det kongelige kommunal- og regionaldepartement

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
10/5696

Saksbehandler:
Mona V. Larsen 75184801

Arkivkode:
FE-026, TI-&13

Dato:
17.09.2010

Høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen

Følgende vedtak i saken er fattet:

KS-038/10 Vedtak:

Hattfjelldal kommune slutter seg ikke til forslaget om å lovfeste samkommune som en ny modell for interkommunalt samarbeid. Kommunene har tilstrekkelig grunnlag i gjeldende lovverk til å inngå interkommunalt samarbeid. Det brede samarbeidet som ligger til grunn for å opprette en samkommune er i realiteten en erkjennelse av at de samarbeidende kommunene i stede bør slås sammen.

Med hilsen


Mona V. Larsen
formannskapssekretær

Habilitet i forvaltningen:

Saksdokumenter i arkivsaken:

Nr	T	Dok.dato	Avsender/Mottaker	Tittel
2	I	11.06.2010	Det kongelige kommunal- og regionaldepartement	Høringsnotat - mulig ny modell for interkommunalt samarbeid: samkommunemodellen - utsatt høringsfrist
1	I	14.06.2010	Det kongelige kommunal- og regionaldepartement	Høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen

Saksopplysninger:**Høringsuttalelse over høringsnotat – mulig ny modell for interkommunalt samarbeid.**

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt ut et forslag om å lovfeste samkommunemodellen. Høringsnotatet ble presentert ved utsendelse den 26. april i år.

Høringsnotatet er på 123 sider, dette tas derfor ikke med som trykt vedlegg med unntak av kapittel 1 – Bakgrunn for departementets forslag – og kapittel 9 – Lovforslag.

Kapittel 1 følger som vedlegg 1 og kapittel 9 som vedlegg 2 til denne saken. Komplette oversikt over høringsnotatet finnes ved å gå inn på linken nevnt ovenfor.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/Hoeringsnotat-med-forslag-om-endringer-i-kommuneloven---ny-modell-for-interkommunalt-samarbeid-samkommunemodellen.html?id=601770>

Samkommune er en ny modell for interkommunalt samarbeid. Modellen har vært forsøkt i to tilfeller: Innherred samkommune (samarbeid mellom Levanger og Verdal i Nord-Trøndelag etablert i 2004) og Midtre Namdal samkommune (samarbeid mellom kommunene Namsos, Namdalseid, Fosnes, Overhalla og Flatanger i Nord-Trøndelag etablert i 2005). Forsøket i Innherred har vært organisert med i utgangspunkt i kommuneloven § 27 om interkommunalt samarbeid, mens forsøket i Namdalen er hjemlet i forsøksloven. Dette forsøket er på en periode av 4 år, fra 1.3.2009 til 1.3.2013.

Dagens modeller 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. Se oversiktstabell nedenfor.

Modell	Formål	Øverste organ	Kommunens styringsrett
Aksjeselskap Hjemmel: Aksjeloven	Utviklet for virksomhet med økonomiske formål	Generalforsamlingen	Aksjeeierne utøver sin kompetanse gjennom vedtak i generalforsamlingen
Interkommunalt selskap Hjemmel: Lov om interkommunale selskaper	Utviklet for virksomhet med forretningsmessig preg eller næringsvirksomhet	Representantskapet	Det enkelte kommunestyre har instruksjonsrett overfor sine egne medlemmer i representantskapet
Interkommunalt samarbeid – eget styre Hjemmel: Kommuneloven § 27	Utviklet med sikte på driftsmessig og administrativt samarbeid for å løse felles oppgaver	Styret	Det enkelte kommunestyre kan ikke instruere styret, men må styre gjennom sine representanter
Interkommunalt samarbeid – vertskommune Hjemmel: Kommuneloven §§ 28 a – 28 k	Utviklet for samarbeid om lovpålagte oppgaver og utøvelse av offentlig myndighet	Myndigheten delegeres fra den/de samarbeidende Kommunen/e til vertskommunen Saker av ikke prinsipiell karakter kan delegeres til administrasjonen. Saker av prinsipiell karakter må delegeres til én eller flere felles nemnder	Den enkelte deltakerkommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelse av den delegerte myndigheten i saker som alene gjelder deltakerkommunen eller dennes innbyggere
Interkommunalt plansamarbeid Hjemmel: Plan- og bygningsloven §§ 9-1 – 9-7	Samarbeid bør etableres for å samordne planleggingen som berører to eller flere kommuner	Planarbeidet ledes av et eget styre med like mange representanter fra hver av de samarbeidende kommunene Styret bestemmer selv reglene for sitt arbeid og hvordan planarbeidet skal organiseres.	Kommunestyret treffer det endelige planvedtaket for sitt område

Ny modell for interkommunalt samarbeid

Samkommune er en ny form for interkommunalt samarbeid som departementet nå mener det foreligger grunnlag* for å lovfeste. Dette for å øke antallet alternative samarbeidsmodeller kommunen kan velge mellom. *Se også vedlegg 1.

Departementet beskriver modellen slik:

- Er en frivillig modell som bygger på avtale mellom deltakerkommunene (i likhet med de andre samarbeidsmodellene).
- Er et nytt felles interkommunalt forvaltningsorgan som får sin myndighet overført fra deltakerkommunene (til forskjell fra de øvrige samarbeidsmodellene, selv om disse kan gis forvaltningsoppgaver).
- Er en egen juridisk person (i likhet med aksjeselskaper (AS) og interkommunale selskaper (IKS)).
- Har et felles overordnet styringsorgan – samkommunestyret – valgt av og blant kommunestyrene i deltakerkommunene (ulikt de andre modellene).
- Samkommunestyret kan opprette underliggende organer (til forskjell fra de andre modellene).
- Skal ha en egen administrasjonssjef og egne ansatte (tilsvarende som for AS og IKS).
- Er indirekte finansiert av deltakerkommunene.
- Deltakerkommunene hefter proratarisk for sin del av samkommunens forpliktelser.

Departementet mener at samkommunemodellen bør hjemles i kommuneloven ved å ta inn et nytt kapittel 13. Kapitlet får overskriften Samkommune. Nåværende kapittel 13: Overgangsbestemmelser. Oppheving og endring i andre lover, blir nytt kapittel 14.

Lovforslaget med merknader er nærmere beskrevet i vedlegg 2.

Departementet understreker at det er noen særlige punkter høringsinstansene blir bedt om å gi sine synspunkter på:

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

Vurdering:

Interkommunalt samarbeid

Det er i hovedsak to hovedgrunner til at kommuner etablerer interkommunale samarbeid:

A) Et ønske om å oppnå stordriftsfordeler, og/eller B) En erkjennelse av at kommunen ikke har tilstrekkelige ressurser (faglige, personellmessige, økonomiske) til alene å utføre de oppgaver og plikter som er tillagt kommunen.

Hattfjelldal kommune har valgt å samarbeide ved bruk av alle modellene som er nevnt i tabellen ovenfor, med unntak av felles styre for plansamarbeid. Det siste er en så ny bestemmelse at spørsmålet om et slikt samarbeid per dato ikke har blitt reist.

Ulempen med interkommunalt samarbeid er at myndigheten flyttes bort fra kommunen og over til organ som kommunen ikke kan overprøve. Dette gjelder særlig aksjeselskap, interkommunale selskap og interkommunalt samarbeid med eget styre.

Styringsmuligheten ligger i å binde kommunens valgte representanter i generalforsamlingen (AS), representantskapet (IKS) og styret (kommuneloven § 27). Er kommunen i mindretall i disse organene vil kommunens syn og interesser kunne stå i fare. Som oftest vil det interkommunale samarbeidet etter de nevnte modellene være avgrensa til ett eller noen få saksområder som i liten grad vil befatte seg med store politiske og prinsipielle problemstillinger. Samarbeidet vil være regulert gjennom samarbeidsavtalene. Dermed vil det å gi fra seg myndighet ikke være spesielt kritisk.

Samkommune som nytt forvaltningsorgan

En samkommune vil bli et helt nytt forvaltningsorgan som i sterk grad vil skille seg fra de andre samarbeidsmodellene.

Samkommunen er særlig utformet med tanke på innbyggerrettet tjenesteyting og utøving av myndighet. Samarbeidskommunene overfører sine oppgaver og sin myndighet til samkommunen.

Samkommunen får et eget kommunestyre, egen administrasjon og egen økonomi.

Samkommunen vil i stor grad opptre likt med øvrige kommuner.

Samarbeidskommunenes styring med samkommunen skjer gjennom at minst tre representanter fra kommunestyrene blir medlemmer i samkommunestyret.

Samkommunestyret er et selvstendig organ, og det er ikke underlagt noen instruks, ut over det som går fram av samarbeidsavtalen.

En samkommune etableres med begrunnelse for å kunne gi innbyggerne bedre tjenester og å utøve myndighet på en mer betryggende måte, enn det de samarbeidende kommunene kan gi alene.

Innbyggerne vil måtte forholde seg til to kommuner: For noen tjenester må de gå til samkommunen, for andre må de gå til (primær)kommunen. Dette kan bli noe forvirrende.

Rådmannen oppfatter at det kan se ut som at samkommunemodellen er en ren konstruksjon som ønskes etablert for å unngå at kommuner skal bli slått sammen.

Men dersom man nå etablerer samkommuner og kanskje i tillegg også etablerer AS og IKS, så vil grunnlaget for primærkommunen forvitte.

Det mest naturlige ville vel være, i slike tilfeller, å slå sammen kommunene og på den måten få en klar og ryddig styringsstruktur, der det direkte folkevalgte kommunestyret, kan sitte med styringen.

KS hovedstyre har gitt følgende uttalelse til forslaget om lovfesting av samkommunemodellen:

Fram til 1974/75 var fylkeskommunene i realiteten store samkommuner med representanter til fylkestingene valgt fra den enkelte kommune. Representantenes lojalitet og legitimitet var i sterk grad forankret i det organet som hadde valgt dem, kommunestyret. Ordningen hadde så mange svakheter, ikke minst når det gjaldt beslutnings- og gjennomføringskraft, at den ble avvirket og erstattet av den nåværende med direkte folkevalgte fylkesting. KS er bekymret for at de samme gamle svakhetene vil kunne prege samkommunemodellen også i framtida, ikke minst mangel på innsyn og legitimitet. 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. En avklaring som legger tydelige rammer for forsøk av dette slaget kan være hensiktsmessig.

Rådmannen deler de prinsipielle innvendingene mot forslaget som hovedstyret i KS gir uttrykk for ovenfor. Rådmannen heller i den retning at samkommune ikke bør fastsettes i lov.

Men det er en annen side ved denne saken som rådmannen ønsker å peke på, og den er rent politisk.

Rådmannen understreker at jeg kun har sett hen til høringsnotatet og lovforslaget når jeg har skrevet saken, men jeg har for god orden også tatt inn KS hovedstyrets uttalelse, slik at dette skal være kjent for kommunens politikere.

Lovforslaget har en politisk bakgrunn, etter rådmannens vurdering. På mange måter kan man se på forslaget om samkommunemodell som en mulighet fra Regjeringens side til kommuner, for å unngå sammenslåinger.

Spørsmålet blir da, rent retorisk, dersom kommune Norge går i mot modellen. Hvor lenge går det da før man ser et nytt "Skei-utvalg"?

Dersom samkommunen likevel skal lovfestes bør departementets forslag aksepteres slik det foreligger, jf vedlegg 2. Det bør ikke åpnes for samkommuner der både fylkeskommuner og kommuner deltar. Fylkene og kommunene har ulike arbeidsoppgaver. Å blande disse sammen i en ny samkommune, blir svært uoversiktlig og forvirrende.

I kommunens vedtak om å delta i samkommunen bør det – i tillegg til det som går fram av § 83 – presiseres hvilke juridiske, organisatoriske og økonomiske konsekvenser overføringen av oppgaver og myndighet til samkommunen får for deltakerkommunen.

En samkommune bør ikke kunne eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper m.v. Blir dette tillatt vil det komplisere eier- og driftsstrukturen og gjøre det vanskelig for innbyggerne å vite hvem som er hvem og gjør hva.

Det bør gå fram av loven at kommunen ikke kan inngå interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 og §§ 28 a – 28 k (kapittel 5) og samtidig delta i en samkommune. Det bør være et krav om at kommunen må velge å samarbeide etter kommuneloven kapittel 5 eller kapittel 13.

Administrative og økonomiske konsekvenser:

Lovforslaget har i seg selv ingen konsekvenser for kommunen. Samkommune blir nemlig en frivillig ordning for kommunene. Først etter at kommunen sammen med én eller flere andre kommuner eventuelt vedtar å opprette en samkommune vil det få direkte økonomiske, juridiske, driftsmessige og organisatoriske konsekvenser for kommunen.

Konklusjon:

Rådmannen er skeptisk til at samkommune blir fastsatt i lov som en modell for interkommunalt samarbeid og velger derfor å legge saken fram med to alternative innstillinger. Den ene er å gå imot at ordningen lovfestes. Den andre er å slutte seg til departementets lovforslag med noen presiseringer.



Bent Øverby
rådmann