



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref.:
10/711-10/5868/TA

Deres ref.:
10/1067-2 - ORN

Arkivkode:
026///

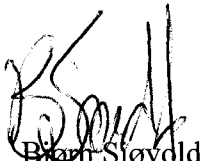
Dato:
22.09.2010


**MELDING OM VEDTAK
HØRING OM LOVFESTING AV SAMKOMMUNEMODELLEN; NY MODELL FOR
INTERKOMMUNALT SAMARBEID**

Kommunestyret behandlet i møte 20.09.2010 sak 10/51. Følgende vedtak ble fattet:

- 1 Rådmannens saksframlegg vedtas som høringssvar.

Med hilsen


Bjørn Sjøvold
rådmann


Toril Andreassen
konsulent

Vedlegg:

1. Sak 10/51 Høring om lovfesting av Samkommunemodellen; Ny modell for interkommunalt samarbeid



SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Bjørn Sjøvold
Sak nr. Utvalg
10/51 Kommunestyret

Arkiv: 026
Møtedato
20.09.2010

Sak 10/51 - 10/711

HØRING OM LOVFESTING AV SAMKOMMUNEMODELLEN; NY MODELL FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Rådmannens innstilling:

1 Saken fremmes uten innstilling.

Saksutredning:

Kommunen har mottatt høringsnotat om lovfesting av samkommunemodellen. Høringsfrist er satt til 1. oktober 2010.

Bakgrunnen for lovendringsforslaget er ønske om å etablere en samarbeidsløsning for kommuner om oppgaver hvor det utøves forvaltningsmyndighet. Samkommunen kan også utøve ikke-lovpålagte oppgaver. Modellen er et supplement til vertskommunemodellen hjemlet i kommuneloven §§ 28 flg., som også kan etableres med henblikk på myndighetsutøvelse.

Samkommunemodellen ble opprinnelig utredet og sendt på høring i 2005. Saken ble stoppet før Stortingsbehandling, da departementet fant at modellen var lite kjent og lite aktuell for kommunene.

I forbindelse med arbeidet med samhandlingsreformen er samkommunemodellen på nytt aktualisert, som en mulig modell for samarbeid om de omfattende oppgavene kommunene tenkes tildelt gjennom reformen.

Den foreslåtte lovendringen innebærer at det gis anledning til å etablere et selvstendig rettssubjekt sammensatt av minimum 2 kommuner som delegerer likelydende oppgaver og kompetanse fra de respektive kommunestyre til samkommunen. Lovgiver ønsker med forslaget å gi kommunene adgang til å etablere samarbeidsløsninger innenfor områder hvor det er myndighetsutøvelse og publikumsrettede tjenester. Samkommunen kan også tillegges ikke-lovpålagte oppgaver, herunder også markedsutsatte tjenester. Dersom oppgaven er å anse som en anskaffelse, vil unntaket for utvidet egenregi komme til anvendelse (dvs. at anbudsreglene ikke gjelder).

Hovedtrekkene ved en samkommune kan oppsummeres som følger:

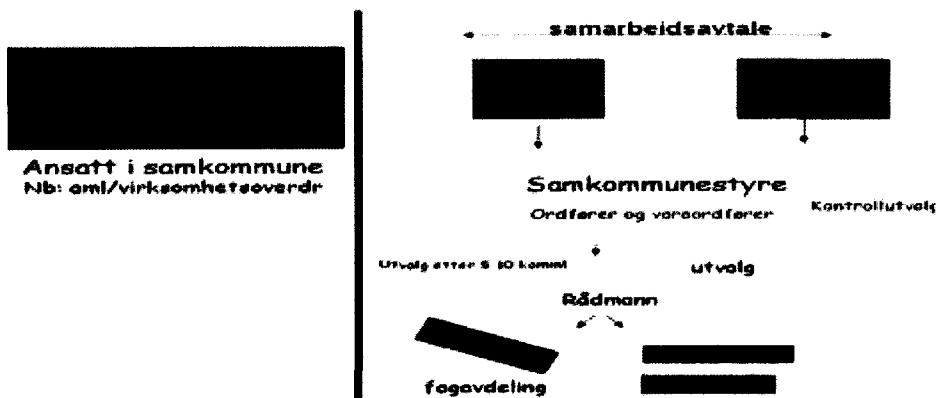
- Frivillig samarbeidsmodell med minimum 2 deltakere, heretter kalt deltakerkommuner.
- Samkommunen er et eget rettssubjekt og følger kommuneloven når det gjelder organisering, med unntak av formannskap som ikke er lovfestet. En samkommune står



imidlertid fritt til å etablere øvrige nødvendige utvalg, jmf kommuneloven § 10. Det skal etableres kontrollutvalg.

- Øverste organ er samkommunestyret som består av minimum 3 folkevalgte fra hver av deltakerkommunene som velges for en fire-årsperiode. Det skal velges en leder og nestleder av samkommunestyret (ordfører og vara), tilsvarende § 9 kommuneloven.
- Oppgaver og myndighet til samkommunen delegeres fra deltakerkommunene. Samkommunen vil være rettslig ansvarlig over for den enkelte innbygger i deltakerkommunene innenfor delegert myndighetsområde.
- Oppgaver og avgjørelsesmyndighet må være identisk for alle deltakerkommunene. En kommune kan kun delta i én samkommune.
- Som selvstendig rettssubjekt kan samkommunen inngå avtaler, den har en partsstilling avtalemessig og rettslig, kan/skal søke om midler/tiltak innenfor områdene den er blitt delegert, har arbeidsgiveransvar, iverksette forskrifter/lover på områder som samkommunen er delegert osv
- Samkommunens stiftelsesdokument er samarbeidsavtalen med følgende minimumsinnhold som skal vedtas ved alminnelig flertall:
 - Navn, deltakere, antall representanter i samkommunestyret, adresse/enhetsregister, oppgaver og avgjørelsesmyndighet, innskuddsplikt, eierandel (pro-rata eller prosent), regulering ved et eventuelt underskudd, uttreden og oppløsning. Endringer i avtalen krever 2/3 flertall
- Samkommunen skal ansette egen administrasjonssjef. Utover denne lovpålagte administrative stillingen, kan avdelinger være tilhørende i deltakerkommunene eller ansattes direkte av samkommunen. Se illustrasjon nedenfor.
- Samkommunen er indirekte finansiert av deltakerkommunene.

Samkommune - høringsforslag



Vurderinger:

Økonomiske forhold

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



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

Demokrati

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

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



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

Departementet ber spesielt kommunene om å kommentere følgende forhold:

Samkommune mellom ulike forvaltningsnivåer

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

Krav om alminnelig flertall ved deltakelse

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

Samkommunen som eier/deltaker i selskaper

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

Avsluttende vurderinger

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

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

KS har i sitt høringssvar vært negative til å lovfeste modellen, primært av demokratiske hensyn og viser til tidligere arbeid med kommunestrukturen i Norge hvor flertallet av kommunene ønsket en endring i kommunestrukturen. (Vedlagte saksfremstilling til



hovedstyret er positiv til lovfestingen, mens vedtaket i hovedstyret ble negativt. KS har ikke skrevet ferdig høringsuttalelsen med grunnlag i vedtaket.)

Rådmannen fremmer saken uten innstilling, da problemstillingene som reises i stor grad er av politisk karakter. Likevel finner rådmannen grunn til å peke på at modellen synes å kunne bli byråkratisk og kostbar. For en forholdsvis liten kommune er det grunn til å stille spørsmål ved om kommunen får tilstrekkelig innflytelse i den styringsformen det legges opp til, samt at veien til de respektive kommunestyre og det politiske miljøet synes lang.