

# Fylkestinget

## Nord-Trøndelag fylkeskommune

### SAKSPROTOKOLL

**Sak nr. 10/55**

**Kommunal- og regionaldepartementet - Høringsnotat - mulig ny modell for interkommunalt samarbeid - samkommunemodellen**

Behandlet/Behandles av	Møtedato	Sak nr .
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	25.5.2010	10/120
Fylkestinget	10.6.2010	10/55

Saksbehandler: John Tuseth  
Arkivsak: 10/02511  
Arkivkode: 027

#### Fylkestingets vedtak, fattet i plenum 10.6.2010

1. Den foreslåtte modellen for samkommuner støttes, som et supplement til de øvrige formelle og uformelle organisatoriske løsningene for interkommunalt samarbeid som allerede foreligger og praktiseres.
2. Det er pr. i dag neppe legalt grunnlag eller stort reelt behov for å danne samkommuner mellom kommuner og fylkeskommuner (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.7).
3. Det er ikke grunn til å stille krav om kvalifisert flertall for beslutning om opprettelse av en samkommune, men desto viktigere med en omfattende saksutredning og konsekvensvurdering, spesielt ved omfattende myndighetsoverføring til et eget rettssubjekt (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.8)
4. Det er foreløpig ikke grunn til å åpne for at en samkommune kan være eier i selskaper (jf. høringsnotatets pkt. 3.9.2). En slik adgang vil kunne innebære at betydelig virksomhet etableres i stor styringsavstand til de kommuner og fylkeskommuner hvor det reelle eierskapet og det politiske ansvaret ligger. Dette spørsmålet bør imidlertid kunne revurderes, i takt med forvaltningsmessig utvikling og endringer i behov.

-----

## Saksbehandling/Saksgang

### Fylkesrådets innstilling til vedtak:

1. Den foreslåtte modellen for samkommuner støttes, som et supplement til de øvrige formelle og uformelle organisatoriske løsningene for interkommunalt samarbeid som allerede foreligger og praktiseres.
2. Det er pr. i dag neppe legalt grunnlag eller stort reelt behov for å danne samkommuner mellom kommuner og fylkeskommuner (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.7).
3. Det er ikke grunn til å stille krav om kvalifisert flertall for beslutning om opprettelse av en samkommune, men desto viktigere med en omfattende saksutredning og konsekvensvurdering, spesielt ved omfattende myndighetsoverføring til et eget rettssubjekt (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.8)
4. Det er foreløpig ikke grunn til å åpne for at en samkommune kan være eier i selskaper (jf. høringsnotatets pkt. 3.9.2). En slik adgang vil kunne innebære at betydelig virksomhet etableres i stor styringsavstand til de kommuner og fylkeskommuner hvor det reelle eierskapet og det politiske ansvaret ligger. Dette spørsmålet bør imidlertid kunne revurderes, i takt med forvaltningsmessig utvikling og endringer i behov.

### Behandling i Komité for plan og økonomi 8.6.2010

Saksordfører Arnfinn Monsen la fram saka.

#### FORSLAG

Endre Skjervø på vegne av Fremskrittspartiet:

*Alternativt forslag:*

*Fylkestingets prinsipielle syn er at lokaldemokratiet skal ivaretas gjennom direkte folkevalgte organer.*

*Fylkestinget mener erfaringsgrunnlaget er for lite til å lovfeste samkommunemodellen på det nåværende tidspunkt og mener derfor at det må høstes mer erfaring gjennom forsøk.*

*Tilleggsforslag:*

*Fylkestinget mener at regjering og storting i langt større grad må legge til rette for at det skal lønne seg med frivillig kommunesammenslåing.*

Arnfinn Monsen på vegne av Sosialistisk Venstrepart:

*Nytt punkt i tillegg til punktene i innstillinga.*

*5. Det er viktig at demokratiet blir ivaretatt ved at partier i et samlet samkommunestyre med underliggende styrer, råd og utvalg blir forholdsvis riktig representert.*

## VOTERING

SV's forslag til nytt pkt. 5	Falt, idet 3 stemte for (Sp,SV) og 8 stemte mot (Ap,FrP,H,V,KrF)
Alternativ votering over fylkesrådets innstilling og FrP's alternative forslag	Innstillingen vedtatt med 9 stemmer (Ap,Sp,SV,H,V,KrF). FrP's forslag falt derved.
FrP's tilleggsforslag	Falt, idet 3 stemte for (FrP,SV) og 8 stemte mot (Ap,Sp,H,V,KrF)

## KOMITEINNSTILLING

1. Den foreslåtte modellen for samkommuner støttes, som et supplement til de øvrige formelle og uformelle organisatoriske løsningene for interkommunalt samarbeid som allerede foreligger og praktiseres.
2. Det er pr. i dag neppe legalt grunnlag eller stort reelt behov for å danne samkommuner mellom kommuner og fylkeskommuner (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.7).
3. Det er ikke grunn til å stille krav om kvalifisert flertall for beslutning om opprettelse av en samkommune, men desto viktigere med en omfattende saksutredning og konsekvensvurdering, spesielt ved omfattende myndighetsoverføring til et eget rettssubjekt (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.8)
4. Det er foreløpig ikke grunn til å åpne for at en samkommune kan være eier i selskaper (jf. høringsnotatets pkt. 3.9.2). En slik adgang vil kunne innebære at betydelig virksomhet etableres i stor styringsavstand til de kommuner og fylkeskommuner hvor det reelle eierskapet og det politiske ansvaret ligger. Dette spørsmålet bør imidlertid kunne revurderes, i takt med forvaltningsmessig utvikling og endringer i behov.

## Fylkestingets behandling i plenum

Saksordfører Arnfinn Monsen la fram komiteinnstillinga.

Følgende hadde innlegg:

Bjørn Iversen (Ap), Endre Skjervø (Frp), Arnfinn Monsen (SV).

## FORSLAG:

Arnfinn Monsen på vegne av Sosialistisk Venstreparti:

*Nytt punkt i tillegg til punktene i innstillinga:*

*5. Det er viktig at demokratiet blir ivaretatt ved at partier i et samlet samkommunestyre med underliggende styrever, råd og utvalg blir forholdsmessig riktig representert.*

Endre Skjervø på vegne av Fremskrittspartiet:

*Alternativt forslag:*

*Fylkestingets prinsipielle syn er at lokaldemokratiet skal ivaretas gjennom direkte folkevalgte organer.*

*Fylkestinget mener erfaringsgrunnlaget er for lite til å lovfeste samkommunemodellen på det nåværende tidspunkt og mener derfor at det må høstes mer erfaring gjennom forsøk.*

*Tilleggsforslag:*

*Fylkestinget mener at regjering og storting i langt større grad må legge til rette for at det skal lønne seg med frivillig kommunesammenslåing.*

#### VOTERING:

Alternativ votering mellom komiteinnstillinga og alternativt forslag fra Frp:

Komiteinnstillinga ble vedtatt med 30 stemmer, idet 5 stemmer ble avgitt for forslaget fra Frp.

Tilleggsforslag fra SV:

Falt idet 3 stemmer ble avgitt for og 32 imot.

Tilleggsforslag fra Frp:

Falt idet 5 stemmer ble avgitt for og 30 imot.

*Endelig vedtak er gjengitt fremst i saka.*

# Fylkestinget

## Nord-Trøndelag fylkeskommune

**Sak nr. 10/55**

### **Kommunal- og regionaldepartementet - Høringsnotat - mulig ny modell for interkommunalt samarbeid – samkommunemodellen**

<b>Behandlet/ Behandles av</b>	<b>Sted</b>	<b>Møtedato</b>	<b>Sak nr.</b>
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	Fylkets Hus	25.5.2010	10/120
Fylkestinget	Kolvereid	10.6.2010	10/55

**Saksbeh:** John Tuseth  
**Arkivsak:** 10/02511  
**Arkivkode:** 027

#### **Fylkesrådets innstilling til vedtak:**

1. Den foreslåtte modellen for samkommuner støttes, som et supplement til de øvrige formelle og uformelle organisatoriske løsningene for interkommunalt samarbeid som allerede foreligger og praktiseres.
2. Det er pr. i dag neppe legalt grunnlag eller stort reelt behov for å danne samkommuner mellom kommuner og fylkeskommuner (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.7).
3. Det er ikke grunn til å stille krav om kvalifisert flertall for beslutning om opprettelse av en samkommune, men desto viktigere med en omfattende saksutredning og konsekvensvurdering, spesielt ved omfattende myndighetsoverføring til et eget rettssubjekt (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.8)
4. Det er foreløpig ikke grunn til å åpne for at en samkommune kan være eier i selskaper (jf. høringsnotatets pkt. 3.9.2). En slik adgang vil kunne innebære at betydelig virksomhet etableres i stor styringsavstand til de kommuner og fylkeskommuner hvor det reelle eierskapet og det politiske ansvaret ligger. Dette spørsmålet bør imidlertid kunne revurderes, i takt med forvaltningsmessig utvikling og endringer i behov.

### **Fylkesrådets vurdering:**

Med utgangspunkt i at vi i Norge har mange små og mellomstore kommuner, er det helt nødvendig med tilgang på et spekter av fleksible og forsvarlige organisatoriske modeller for interkommunalt samarbeid. Den nye samkommunemodellen er derfor et nyttig supplement til de interkommunale samarbeidsmodellene som allerede finnes og praktiseres.

Selvstendige interkommunale enheter som samkommuner og IKS-er innebærer at reell politisk makt overføres fra direkte folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner, til en ny enhet basert på indirekte folkevalgte organer. Dette kan indirekte medføre at fokuset på og dermed legitimiteten til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner blir svekket.

Utvidet interkommunalt samarbeid vil derfor i praksis kunne oppleves som en balansegang mellom driftsmessig effektivitet og politisk legitimitet. Den enkelte kommune og dens folkevalgte må være bevisst på denne balansen i utredningen og vurderingen av hensiktsmessige organisasjons- og samarbeidsformer.

I den grad at tilgjengelige interkommunal samarbeidsløsninger framstår som komplekse, uoversiktlige, kostbare eller har liten politisk legitimitet, vil en fusjon/sammenslåing av disse kommunene kunne framstå som en mer hensiktsmessig løsning.

Steinkjer, 25. mai 2010

  
Alf Daniel Moen  
fylkesrådsleder

## Saksutredning for fylkesrådet

### Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har oversendt et høringsnotat, med forslag til ny organisasjonsmodell for samkommuner, med høringsfrist 2. august d.å. Samkommunemodellen har mange rettslige likhetstrekk med IKS-modellen, men er ytterligere formelt tilpasset interkommunalt samarbeid innenfor de tyngre kommunale og fylkeskommunale hovedfunksjonene, herunder helse/sosial og undervisning.

Samkommunemodellen framstår reelt sett som et alternativ til kommunesammenslåing, spesielt for mindre kommuner. Den forestående nasjonale samhandlingsreformen innenfor helsesektoren synes å være et aktuelt bakteppe i den forbindelse.

Overføring av en kommunes/fylkeskommunes lovbestemte myndighet til en samkommune, vil imidlertid innebære at deltakerkommunene og deres folkevalgte (og ansatte) vil kunne oppleve å ha fått et mindre omfattende arbeidsområde. Dette med mindre man tilhører det mindretallet i slike organer som også blir innvalgt i samkommunens egne politiske organer. Ved at færre politikere dermed blir sittende med større reell politisk makt, vil legitimiteten til deltakerkommunene og deres politiske organer kunne bli indirekte svekket.

Dersom de fleste og tyngste av de kommunale oppgavene blir overført til en samkommune, vil det også kunne stilles spørsmål ved berettigelsen ved opprettholdelsen av deltakerkommunene. En omfattende og vellykket overføring av oppgaver til en samkommune, vil derfor indirekte kunne utløse spørsmålet om sammenslåing av samkommunens deltakerkommuner.

### Hjemmel/referanse for saken:

Høring vedr. ny modell interkommunalt samarbeid gjennom samkommuner

### Trykte vedlegg:

- Brev fra KRD pr. 26.04.2010: "Høringsnotat – mulig ny modell for interkommunalt samarbeid: samkommunemodellen"

### Utrykte vedlegg:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)

### Utredning:

#### **Innledning/bakgrunn**

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har i brev pr. 26.04.2010 oversendt et høringsnotat, med forslag til ny organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid, gjennom såkalte samkommuner.

KRD har fastsatt høringsfristen til senest 2. august 2010.

Fylkestinget har signalisert et ønske om å behandle flere hørings saker i fylkestingets plenum. I dette tilfellet er fylkestingets samling 08.-10. juni den eneste praktiske muligheten for slik høringsbehandling.

## Saksframstilling/problemstillinger

### 1. Eksisterende modeller for interkommunalt samarbeid:

Den nye modellen for samkommuner framstår som et ytterligere alternativ til følgende eksisterende modeller for interkommunalt samarbeid:

- kommuneloven § 27 (interkommunalt samarbeid)
- kommuneloven § 28 (vertskommunesamarbeid)
- lov om interkommunale selskaper (IKS-er)
- aksjeloven, men (fylkes-)kommuner, staten og private som mulige aksjonærer
- partnerskapsgrupperinger, med forankring i felles behov og lovverk
- uformelt samarbeid/informasjonsutveksling, uten forankring i formell lovbestemmelse

Av ovennevnte modeller er det kun aksjeselskapsmodellen som gir grunnlag for formelt samarbeid med aktører utenfor kommunesektoren, dvs. med private aktører og/eller staten. § 27- og § 28-samarbeid skjer ofte innenfor et begrenset område, eksempelvis enkelttiltak, faglig/administrative funksjoner eller et begrenset saksområde. AS- og IKS-modellene blir i stor grad benyttet til samarbeid om forretningsmessig drift.

Høringsnotatet side 19 viser omfanget av interkommunalt samarbeid innenfor ulike kommunale tjenesteområder. Revisjon, renovasjon, innkjøp, brannvesen og IT er tjenesteområder hvor en stor andel av kommunene deltar i interkommunalt samarbeid.

Det viser seg også at 74% av kommunene (193 kommuner) rapporterer om deltakelse i en eller annen vertskommuneordning. Dette er et overraskende høyt tall, tatt i betraktning av at denne modellen ble innført så sent som i januar 2007.

Det reelle antallet kommuner involvert i vertskommuneordninger viser seg imidlertid å være 112. Forklaringen på differansen synes å være at enkelte kommuner benytter begrepet vertskommunesamarbeid også på uformelle samarbeidsordninger utenfor § 28 i kommuneloven.

Slikt vertskommunesamarbeid er i hovedsak inngått innenfor faglige/administrative områder, eksempelvis innenfor barnevern, legevakt og PP-tjeneste.

### 2. Bakgrunn /formål med ny samkommunemodell:

Det har hittil manglet en organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid om drift og myndighetsutøvelse innenfor de mer omfattende og ofte særlovbaserte tjeneste-/forvaltningsområdene, eksempelvis innenfor helse/sosial- og utdanningssektorene.

Den forestående nasjonale samhandlingsreformen innenfor helse- og omsorgssektoren vil stille store krav til organisering og kompetanse innenfor kommunene. Mange kommuner er så små at deres administrative apparat vil kunne få problemer med å håndtere en slik utvidet rolle. Dette har aktualisert behovet for en ny organisatorisk modell, som gjør det mulig for flere kommuner å samhandle innenfor den framtidige helse- og omsorgssektoren og eventuelt andre større tjenestesektorer.

Den foreslåtte samkommunemodellen låner sitt navn fra Finland, hvor ulike interkommunale samkommuner erstatter det regionale nivået (fylkeskommunen) innenfor en rekke tyngre tjenesteområder. I Norge er samkommunen som organisasjonsform videreutviklet gjennom forsøk, bl.a. mellom kommunene Verdal og Levanger, innenfor Innherred samkommune.



### 3. Hovedelementer i den foreslåtte samkommunemodellen:

Det presiseres fra KRD's side at den foreslåtte samkommunemodellen kun er et tilbud til kommuner og fylkeskommuner. Dette er en alternativ modell til de interkommunale modeller som allerede foreligger og benyttes.

Det foreligger mao. ingen pålegg/føringer fra statens side, verken om interkommunalt samarbeid eller om eventuelt valg av organisasjonsform for et slikt samarbeid.

Dette innebærer at den enkelte kommune eller fylkeskommune - ut i fra sin situasjon og konkrete behov - selv må vurdere disse spørsmålene, og ta ansvaret for de valg som foretas. Dette er noe av kjernen i det lokale/kommunale selvstyret.

Fordi samkommunemodellen fortrinnsvis forutsettes benyttet til samarbeid om de tyngste og viktigste kommunale oppgavene, er det vektlagt å utforme modellen med utgangspunkt i kommunelovens grunnleggende regler og prinsipper, mao. det samme formelle lovverket som gjelder for samkommunens eier-/deltakerkommuner.

Dette vil bidra til å sikre at grunnleggende verdier ivaretas, når oppgaver og myndighet overføres fra enkeltkommuner til samkommunen. Dette gjelder for eksempel prinsippene om folkevålt styring/innflytelse og demokratisk/rettmessig/forsvarlig forvaltning.

Lovteknisk er de spesielle lovreglene for samkommunemodellen inntatt som et nytt kapittel 13 i den generelle kommuneloven. For øvrig gjelder kommunelovens generelle regler også for samkommuner, med unntak for noen få paragrafer.

Samkommunen henter sitt oppdrag fra sine deltakerkommuner, men er likevel definert som et eget/selvstendig rettssubjekt, dette for øvrig i likhet med både interkommunale selskaper (IKS-er) og AS-er med kommunalt eierskap.

Nytt kapittel 13 i kommuneloven definerer bl.a. følgende bindende krav til den formelle utformingen av en samkommune:

- Samkommuner kan ikke etableres med deltakere fra mer enn ett forvaltningsnivå
- Det må være minst 2 deltaker(fylkes)kommuner pr. samkommune.
- Adgang til delegasjon av enhver myndighet fra deltakerkommunene til samkommunene, i den grad dette ikke er konkret forbudt i annen lovgivning
- Myndigheten som delegeres fra hver av deltakerkommunene til samkommunen må være identisk/sammenfallende
- En kommune/fylkeskommune kan kun delta i en – og bare en - samkommune. I tillegg kan deltakerkommunene delta i andre former for interkommunalt samarbeid, herunder vertskommunesamarbeid med andre kommuner.
- Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder fullt ut for samkommunen
- I tillegg til overholdelse av ovennevnte generelle bestemmelser i kommuneloven, skal det for hver samkommune også etableres en skriftlig samarbeidsavtale, som regulerer det rettslige forholdet mellom deltakerkommunene i detalj.
- Samarbeidsavtalen og vesentlige endringer i denne skal vedtas av kommunestyrene i hver av deltakerkommunene, med alminnelig flertall.
- I forslaget til ny § 83 i Kommuneloven er det konkret opplistet hvilke forhold som en slik samarbeidsavtale skal omhandle (jf. høringsnotatet side 103).
- Fordi en samkommune er definert som et eget rettssubjekt adskilt fra deltaker/eierkommunene, kan samkommunen ha rettigheter/forpliktelser/partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter.
- Sett i et juridisk/økonomisk ansvarsperspektiv har den foreslåtte samkommunemodellen sterke likhetstrekk med den foreliggende IKS-modellen:
- Samkommuner og IKS-er er derfor begge interkommunale enheter med ubegrenset ansvar - som fordeles prosentue/lororata mellom de deltagende (fylkes)kommunene.
- Samkommuner og IKS-er mao. kommunale paralleller til selskaper med delt ansvar innenfor privat sektor (såkalte DA-er innenfor selskapsloven).

- Kreditorer vil i forhold til begge disse to interkommunale modellene primært måtte søke dekning hos den interkommunale enheten, men vil i tilfelle av manglende dekning der kunne kreve deltakerkommunene for resterende utestående fordringer.
- Fordelingen mellom deltakerkommunene av sistnevnte kreditorkrav, vil normalt være den samme som den generelle eierfordelingen for samkommunen, men det kan eventuelt avtales avvik fra dette prinsippet i selskapsavtalen.
- Deltakelse i og uttreden av en samkommune vedtas med alminnelig flertall av kommunestyret (fylkestinget) i deltaker(fylkes)kommunene.
- Samkommunestyret er det øverste (politiske) organet innenfor samkommunen.
- Medlemmer av samkommunestyret velges av og blant medlemmene av kommunestyrene (fylkestingene) i deltaker(fylkes)kommunene. Slik gjennomgående representasjon vil kunne bidra til politisk koordinering mellom deltakerkommunene og samkommunen.
- Samkommunestyret skal ha minst 3 medlemmer med varamedlemmer fra hver enkelt av deltaker(fylkes)kommunene, dvs. at det minste antallet medlemmer tilsvarer antall deltakerkommuner multiplisert med 3.
- Samkommunestyret velges selv sin leder og nestleder.
- Ordførere og administrasjonssjefer i deltaker(fylkes)kommunene har møte- og talerett i samkommunens organer, med unntak for samkommunens egne kontrollutvalg.
- Samkommunen skal ha egen administrativ leder, som ansettes av samkommunestyret. I samarbeidsavtalen kan det avtales at stillingen som daglig leder i samkommunen skal gå på omfang mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene. Slik gjennomgående representasjon vil kunne bidra til administrativ koordinering mellom deltakerkommunene og samkommunen.
- Samkommunen kan ta opp lån, i den grad samarbeidsavtalen gir positiv hjemmel for dette.
- Samkommunen kan imidlertid ikke stille kausjon/garanti til fordel for andre rettssubjekter
- Samkommunens kontrollutvalg velges blant medlemmer av kommunestyret/fylkestinget i deltaker(fylkes)kommunene, og med minimum 1 medlem fra hver av deltaker(fylkes)kommunene.
- Forslaget til nytt kapittel 13 i Kommuneloven inneholder dessuten nærmere bestemmelser om underskuddsinndekning, håndtering av betalingsvansker, klagebehandling, lovlighetskontroll, statlig tilsyn og uttreden av samkommunen.

## Konsekvenser

Høringsnotatet gir en omfattende beskrivelse av ulike sider ved den foreslåtte samkommunemodellen.

Notatet synes likevel å mangle problematisering av den situasjonen som oppstår når forvaltningen av kommunale hoved-/primær oppgaver flyttes - fra direkte valgte (fylkes)kommunale organer og representanter, til indirekte valgte samkommuneorganer/representanter:

- En tenkelig konsekvens av dette vil være at kommunestyrene i deltakerkommunene vil kunne framstå som hhv. A- og B-lag, hvor førstnevnte vil være de som også er representert i samkommunens øverste organ. Dette vil kunne påvirke øvrige representanters (flertallet blant de folkevalgte ?) legitimitet hos befolkningen, og ikke minst deres egen motivasjon for å være i rollen som folkevalgte. I ytterste konsekvens dersom hele den kommunale forvaltningen flyttes til en samkommune, vil den gjenværende rollen til flertallet i deltakerkommunenes øverste organ kunne framstå som en upolitisk kontroll- og tilsynsrolle overfor samkommunens organer og forvaltning.
- Det vil også kunne tenkes at flertallsavgjørelser som er vedtatt med alminnelig flertall i samkommunestyret, vil kunne påvirke interessentbalansen mellom

deltakerkommunene og/eller mellom politiske partier på en utilsiktet måte, for eksempel ved at det oppstår stemmetaktiske allianser mellom deltakerkommuner og/eller partier innenfor samkommunens organer.

- Det synliggjøres heller ikke at en samkommune vil innebære et ekstra forvaltningsledd og dermed trolig en ekstra kostnad, sammenlignet med når forvaltningen foregår direkte i deltakerkommunene. Denne merkostnadene vil i prinsippet være tilnærmet proposjonal med størrelsen på de politiske og administrative organene innenfor samkommunen. Dette innebærer trolig at jo mer representativ og dermed legitim samkommunen gjøres i forhold til deltakerkommunene, desto større vil merkostnadene være.
- Utredningen synes dessuten å være fokusert på formalisert/lovbasert interkommunalt samarbeid, og i liten grad på det omfattende uformelle samarbeidet som foregår innenfor kommunesektoren - ofte med en fylkeskommune som koordinator og vesentlig ressurs- og kompetansemessig bidragsytere i prosessene.

Samkommunemodellen kan oppfattes som en organisatorisk løsning for interkommunalt samarbeid, spesielt myntet på tilfeller hvor en kommunal oppgave er for stor til at mindre kommuner kan løse denne alene.

Alternativer til slike interkommunale samarbeidsordninger være :

- at slike små kommunene slår seg sammen og dermed danner enheter med hensiktsmessig størrelse (kommunesammenslåing)
- at denne typen større oppgaver ikke delegeres til mindre kommuner, men i stedet flyttes til nærmeste større kommune eller fylkeskommune, som er i stand til å utføre oppgaven innenfor egen organisasjon. Dette vil i tilfelle representere et unntak fra generalistkommuneprinsippet. Dette er ikke noe nytt, idet eksempelvis store primærkommuner lenge har vært delegert utføring av oppgaver som generelt tilligger det fylkeskommunale nivået.
- at denne typen oppgaver flyttes opp til ett høyere forvaltningsnivå – i de tilfeller at ikke alle enheter innenfor ett forvaltningsnivå er i stand til å håndtere oppgaven selv, for eksempel flytting av vedkommende oppgave fra primærkommunene til fylkeskommunene

## Konklusjon

Det er vanskelig å forutse hvilke organisatoriske problemstillinger som vil være knyttet til framtidig oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner. Det kan derfor heller ikke forutses i hvilken grad og på hvilken måte kommuner og fylkeskommuner vil ha behov og ønske om å ta i bruk den nye samkommunemodellen.

Erfaringene hittil viser at det er lettere å få til interkommunalt samarbeid på faglig/administrativt nivå, enn på politisk nivå.

For de faglige/administrative og forretningsmessige samarbeidsområdene, vil trolig de forliggende organisatoriske modellene for interkommunalt samarbeid langt på vei være tilstrekkelige.

I den grad at interkommunalt samarbeid også får gjennomslag innenfor de politisk viktige og tunge forvaltningsområdene, vil samkommunemodellen kunne være en hensiktsmessig måte å gjennomføre dette på.

Samkommunemodellen er en ny og derfor lite utprøvd metode for interkommunalt samarbeid. Fordi modellen er myntet på vesentlige og prinsipielle kommunale forvaltningsområder, bør den følges opp med videre utviklingsarbeid, i et bredt samarbeid mellom involverte aktører - også etter at modellen er tatt i bruk.

# Fylkestinget

## Nord-Trøndelag fylkeskommune

### SAKSPROTOKOLL

**Sak nr. 10/55**

**Kommunal- og regionaldepartementet - Høringsnotat - mulig ny modell for interkommunalt samarbeid - samkommunemodellen**

Behandlet/Behandles av	Møtedato	Sak nr .
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	25.5.2010	10/120
Fylkestinget	10.6.2010	10/55

Saksbehandler: John Tuseth  
Arkivsak: 10/02511  
Arkivkode: 027

#### Fylkestingets vedtak, fattet i plenum 10.6.2010

1. Den foreslåtte modellen for samkommuner støttes, som et supplement til de øvrige formelle og uformelle organisatoriske løsningene for interkommunalt samarbeid som allerede foreligger og praktiseres.
2. Det er pr. i dag neppe legalt grunnlag eller stort reelt behov for å danne samkommuner mellom kommuner og fylkeskommuner (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.7).
3. Det er ikke grunn til å stille krav om kvalifisert flertall for beslutning om opprettelse av en samkommune, men desto viktigere med en omfattende saksutredning og konsekvensvurdering, spesielt ved omfattende myndighetsoverføring til et eget rettssubjekt (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.8)
4. Det er foreløpig ikke grunn til å åpne for at en samkommune kan være eier i selskaper (jf. høringsnotatets pkt. 3.9.2). En slik adgang vil kunne innebære at betydelig virksomhet etableres i stor styringsavstand til de kommuner og fylkeskommuner hvor det reelle eierskapet og det politiske ansvaret ligger. Dette spørsmålet bør imidlertid kunne revurderes, i takt med forvaltningsmessig utvikling og endringer i behov.

-----

## Saksbehandling/Saksgang

### Fylkesrådets innstilling til vedtak:

1. Den foreslåtte modellen for samkommuner støttes, som et supplement til de øvrige formelle og uformelle organisatoriske løsningene for interkommunalt samarbeid som allerede foreligger og praktiseres.
2. Det er pr. i dag neppe legalt grunnlag eller stort reelt behov for å danne samkommuner mellom kommuner og fylkeskommuner (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.7).
3. Det er ikke grunn til å stille krav om kvalifisert flertall for beslutning om opprettelse av en samkommune, men desto viktigere med en omfattende saksutredning og konsekvensvurdering, spesielt ved omfattende myndighetsoverføring til et eget rettssubjekt (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.8)
4. Det er foreløpig ikke grunn til å åpne for at en samkommune kan være eier i selskaper (jf. høringsnotatets pkt. 3.9.2). En slik adgang vil kunne innebære at betydelig virksomhet etableres i stor styringsavstand til de kommuner og fylkeskommuner hvor det reelle eierskapet og det politiske ansvaret ligger. Dette spørsmålet bør imidlertid kunne revurderes, i takt med forvaltningsmessig utvikling og endringer i behov.

### Behandling i Komité for plan og økonomi 8.6.2010

Saksordfører Arnfinn Monsen la fram saka.

#### FORSLAG

Endre Skjervø på vegne av Fremskrittspartiet:

*Alternativt forslag:*

*Fylkestingets prinsipielle syn er at lokaldemokratiet skal ivaretas gjennom direkte folkevalgte organer.*

*Fylkestinget mener erfaringsgrunnlaget er for lite til å lovfeste samkommunemodellen på det nåværende tidspunkt og mener derfor at det må høstes mer erfaring gjennom forsøk.*

*Tilleggsforslag:*

*Fylkestinget mener at regjering og storting i langt større grad må legge til rette for at det skal lønne seg med frivillig kommunesammenslåing.*

Arnfinn Monsen på vegne av Sosialistisk Venstrepart:

*Nytt punkt i tillegg til punktene i innstillinga.*

*5. Det er viktig at demokratiet blir ivaretatt ved at partier i et samlet samkommunestyre med underliggende styrer, råd og utvalg blir forholdsvis riktig representert.*

## VOTERING

SV's forslag til nytt pkt. 5	Falt, idet 3 stemte for (Sp,SV) og 8 stemte mot (Ap,FrP,H,V,KrF)
Alternativ votering over fylkesrådets innstilling og FrP's alternative forslag	Innstillingen vedtatt med 9 stemmer (Ap,Sp,SV,H,V,KrF). FrP's forslag falt derved.
FrP's tilleggsforslag	Falt, idet 3 stemte for (FrP,SV) og 8 stemte mot (Ap,Sp,H,V,KrF)

## KOMITEINNSTILLING

1. Den foreslåtte modellen for samkommuner støttes, som et supplement til de øvrige formelle og uformelle organisatoriske løsningene for interkommunalt samarbeid som allerede foreligger og praktiseres.
2. Det er pr. i dag neppe legalt grunnlag eller stort reelt behov for å danne samkommuner mellom kommuner og fylkeskommuner (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.7).
3. Det er ikke grunn til å stille krav om kvalifisert flertall for beslutning om opprettelse av en samkommune, men desto viktigere med en omfattende saksutredning og konsekvensvurdering, spesielt ved omfattende myndighetsoverføring til et eget rettssubjekt (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.8)
4. Det er foreløpig ikke grunn til å åpne for at en samkommune kan være eier i selskaper (jf. høringsnotatets pkt. 3.9.2). En slik adgang vil kunne innebære at betydelig virksomhet etableres i stor styringsavstand til de kommuner og fylkeskommuner hvor det reelle eierskapet og det politiske ansvaret ligger. Dette spørsmålet bør imidlertid kunne revurderes, i takt med forvaltningsmessig utvikling og endringer i behov.

## Fylkestingets behandling i plenum

Saksordfører Arnfinn Monsen la fram komiteinnstillinga.

Følgende hadde innlegg:

Bjørn Iversen (Ap), Endre Skjervø (FrP), Arnfinn Monsen (SV).

## FORSLAG:

Arnfinn Monsen på vegne av Sosialistisk Venstreparti:

*Nytt punkt i tillegg til punktene i innstillinga:*

*5. Det er viktig at demokratiet blir ivaretatt ved at partier i et samlet samkommunestyre med underliggende styrever, råd og utvalg blir forholdsmessig riktig representert.*

Endre Skjervø på vegne av Fremskrittspartiet:

*Alternativt forslag:*

*Fylkestingets prinsipielle syn er at lokaldemokratiet skal ivaretas gjennom direkte folkevalgte organer.*

*Fylkestinget mener erfaringsgrunnlaget er for lite til å lovfeste samkommunemodellen på det nåværende tidspunkt og mener derfor at det må høstes mer erfaring gjennom forsøk.*

*Tilleggsforslag:*

*Fylkestinget mener at regjering og storting i langt større grad må legge til rette for at det skal lønne seg med frivillig kommunesammenslåing.*

#### VOTERING:

Alternativ votering mellom komiteinnstillinga og alternativt forslag fra Frp:

Komiteinnstillinga ble vedtatt med 30 stemmer, idet 5 stemmer ble avgitt for forslaget fra Frp.

Tilleggsforslag fra SV:

Falt idet 3 stemmer ble avgitt for og 32 imot.

Tilleggsforslag fra Frp:

Falt idet 5 stemmer ble avgitt for og 30 imot.

*Endelig vedtak er gjengitt fremst i saka.*

# Fylkestinget

## Nord-Trøndelag fylkeskommune

**Sak nr. 10/55**

**Kommunal- og regionaldepartementet - Høringsnotat - mulig ny modell for interkommunalt samarbeid – samkommunemodellen**

<b>Behandlet/ Behandles av</b>	<b>Sted</b>	<b>Møtedato</b>	<b>Sak nr.</b>
Fylkesrådet i Nord-Trøndelag	Fylkets Hus	25.5.2010	10/120
Fylkestinget	Kolvereid	10.6.2010	10/55

**Saksbeh:** John Tuseth  
**Arkivsak:** 10/02511  
**Arkivkode:** 027

### **Fylkesrådets innstilling til vedtak:**

1. Den foreslåtte modellen for samkommuner støttes, som et supplement til de øvrige formelle og uformelle organisatoriske løsningene for interkommunalt samarbeid som allerede foreligger og praktiseres.
2. Det er pr. i dag neppe legalt grunnlag eller stort reelt behov for å danne samkommuner mellom kommuner og fylkeskommuner (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.7).
3. Det er ikke grunn til å stille krav om kvalifisert flertall for beslutning om opprettelse av en samkommune, men desto viktigere med en omfattende saksutredning og konsekvensvurdering, spesielt ved omfattende myndighetsoverføring til et eget rettssubjekt (jf. problemstillingen i høringsnotatets pkt. 3.8)
4. Det er foreløpig ikke grunn til å åpne for at en samkommune kan være eier i selskaper (jf. høringsnotatets pkt. 3.9.2). En slik adgang vil kunne innebære at betydelig virksomhet etableres i stor styringsavstand til de kommuner og fylkeskommuner hvor det reelle eierskapet og det politiske ansvaret ligger. Dette spørsmålet bør imidlertid kunne revurderes, i takt med forvaltningsmessig utvikling og endringer i behov.



### **Fylkesrådets vurdering:**

Med utgangspunkt i at vi i Norge har mange små og mellomstore kommuner, er det helt nødvendig med tilgang på et spekter av fleksible og forsvarlige organisatoriske modeller for interkommunalt samarbeid. Den nye samkommunemodellen er derfor et nyttig supplement til de interkommunale samarbeidsmodellene som allerede finnes og praktiseres.

Selvstendige interkommunale enheter som samkommuner og IKS-er innebærer at reell politisk makt overføres fra direkte folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner, til en ny enhet basert på indirekte folkevalgte organer. Dette kan indirekte medføre at fokuset på og dermed legitimiteten til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner blir svekket.

Utvidet interkommunalt samarbeid vil derfor i praksis kunne oppleves som en balansegang mellom driftsmessig effektivitet og politisk legitimitet. Den enkelte kommune og dens folkevalgte må være bevisst på denne balansen i utredningen og vurderingen av hensiktsmessige organisasjons- og samarbeidsformer.

I den grad at tilgjengelige interkommunal samarbeidsløsninger framstår som komplekse, uoversiktlige, kostbare eller har liten politisk legitimitet, vil en fusjon/sammenslåing av disse kommunene kunne framstå som en mer hensiktsmessig løsning.

Steinkjer, 25. mai 2010

  
Alf Daniel Moen  
fylkesrådsleder

## Saksutredning for fylkesrådet

### Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har oversendt et høringsnotat, med forslag til ny organisasjonsmodell for samkommuner, med høringsfrist 2. august d.å. Samkommunemodellen har mange rettslige likhetstrekk med IKS-modellen, men er ytterligere formelt tilpasset interkommunalt samarbeid innenfor de tyngre kommunale og fylkeskommunale hovedfunksjonene, herunder helse/sosial og undervisning.

Samkommunemodellen framstår reelt sett som et alternativ til kommunesammenslåing, spesielt for mindre kommuner. Den forestående nasjonale samhandlingsreformen innenfor helsesektoren synes å være et aktuelt bakteppe i den forbindelse.

Overføring av en kommunes/fylkeskommunes lovbestemte myndighet til en samkommune, vil imidlertid innebære at deltakerkommunene og deres folkevalgte (og ansatte) vil kunne oppleve å ha fått et mindre omfattende arbeidsområde. Dette med mindre man tilhører det mindretallet i slike organer som også blir innvalgt i samkommunens egne politiske organer. Ved at færre politikere dermed blir sittende med større reell politisk makt, vil legitimiteten til deltakerkommunene og deres politiske organer kunne bli indirekte svekket.

Dersom de fleste og tyngste av de kommunale oppgavene blir overført til en samkommune, vil det også kunne stilles spørsmål ved berettigelsen ved opprettholdelsen av deltakerkommunene. En omfattende og vellykket overføring av oppgaver til en samkommune, vil derfor indirekte kunne utløse spørsmålet om sammenslåing av samkommunens deltakerkommuner.

### Hjemmel/referanse for saken:

Høring vedr. ny modell interkommunalt samarbeid gjennom samkommuner

### Trykte vedlegg:

- Brev fra KRD pr. 26.04.2010: "Høringsnotat – mulig ny modell for interkommunalt samarbeid: samkommunemodellen"

### Utrykte vedlegg:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)

### Utredning:

#### **Innledning/bakgrunn**

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har i brev pr. 26.04.2010 oversendt et høringsnotat, med forslag til ny organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid, gjennom såkalte samkommuner.

KRD har fastsatt høringsfristen til senest 2. august 2010.

Fylkestinget har signalisert et ønske om å behandle flere hørings saker i fylkestingets plenum. I dette tilfellet er fylkestingets samling 08.-10. juni den eneste praktiske muligheten for slik høringsbehandling.

## Saksframstilling/problemstillinger

### 1. Eksisterende modeller for interkommunalt samarbeid:

Den nye modellen for samkommuner framstår som et ytterligere alternativ til følgende eksisterende modeller for interkommunalt samarbeid:

- kommuneloven § 27 (interkommunalt samarbeid)
- kommuneloven § 28 (vertskommunesamarbeid)
- lov om interkommunale selskaper (IKS-er)
- aksjeloven, men (fylkes-)kommuner, staten og private som mulige aksjonærer
- partnerskapsgrupperinger, med forankring i felles behov og lovverk
- uformelt samarbeid/informasjonsutveksling, uten forankring i formell lovbestemmelse

Av ovennevnte modeller er det kun aksjeselskapsmodellen som gir grunnlag for formelt samarbeid med aktører utenfor kommunesektoren, dvs. med private aktører og/eller staten. § 27- og § 28-samarbeid skjer ofte innenfor et begrenset område, eksempelvis enkelttiltak, faglig/administrative funksjoner eller et begrenset saksområde. AS- og IKS-modellene blir i stor grad benyttet til samarbeid om forretningsmessig drift.

Høringsnotatet side 19 viser omfanget av interkommunalt samarbeid innenfor ulike kommunale tjenesteområder. Revisjon, renovasjon, innkjøp, brannvesen og IT er tjenesteområder hvor en stor andel av kommunene deltar i interkommunalt samarbeid.

Det viser seg også at 74% av kommunene (193 kommuner) rapporterer om deltakelse i en eller annen vertskommuneordning. Dette er et overraskende høyt tall, tatt i betraktning av at denne modellen ble innført så sent som i januar 2007.

Det reelle antallet kommuner involvert i vertskommuneordninger viser seg imidlertid å være 112. Forklaringen på differansen synes å være at enkelte kommuner benytter begrepet vertskommunesamarbeid også på uformelle samarbeidsordninger utenfor § 28 i kommuneloven.

Slikt vertskommunesamarbeid er i hovedsak inngått innenfor faglige/administrative områder, eksempelvis innenfor barnevern, legevakt og PP-tjeneste.

### 2. Bakgrunn /formål med ny samkommunemodell:

Det har hittil manglet en organisasjonsmodell for interkommunalt samarbeid om drift og myndighetsutøvelse innenfor de mer omfattende og ofte særlovbaserte tjeneste-/forvaltningsområdene, eksempelvis innenfor helse/sosial- og utdanningssektorene.

Den forestående nasjonale samhandlingsreformen innenfor helse- og omsorgssektoren vil stille store krav til organisering og kompetanse innenfor kommunene. Mange kommuner er så små at deres administrative apparat vil kunne få problemer med å håndtere en slik utvidet rolle. Dette har aktualisert behovet for en ny organisatorisk modell, som gjør det mulig for flere kommuner å samhandle innenfor den framtidige helse- og omsorgssektoren og eventuelt andre større tjenestesektorer.

Den foreslåtte samkommunemodellen låner sitt navn fra Finland, hvor ulike interkommunale samkommuner erstatter det regionale nivået (fylkeskommunen) innenfor en rekke tyngre tjenesteområder. I Norge er samkommunen som organisasjonsform videreutviklet gjennom forsøk, bl.a. mellom kommunene Verdal og Levanger, innenfor Innherred samkommune.

### 3. Hovedelementer i den foreslåtte samkommunemodellen:

Det presiseres fra KRD's side at den foreslåtte samkommunemodellen kun er et tilbud til kommuner og fylkeskommuner. Dette er en alternativ modell til de interkommunale modeller som allerede foreligger og benyttes.

Det foreligger mao. ingen pålegg/føringer fra statens side, verken om interkommunalt samarbeid eller om eventuelt valg av organisasjonsform for et slikt samarbeid.

Dette innebærer at den enkelte kommune eller fylkeskommune - ut i fra sin situasjon og konkrete behov - selv må vurdere disse spørsmålene, og ta ansvaret for de valg som foretas. Dette er noe av kjernen i det lokale/kommunale selvstyret.

Fordi samkommunemodellen fortrinnsvis forutsettes benyttet til samarbeid om de tyngste og viktigste kommunale oppgavene, er det vektlagt å utforme modellen med utgangspunkt i kommunelovens grunnleggende regler og prinsipper, mao. det samme formelle lovverket som gjelder for samkommunens eier-/deltakerkommuner.

Dette vil bidra til å sikre at grunnleggende verdier ivaretas, når oppgaver og myndighet overføres fra enkeltkommuner til samkommunen. Dette gjelder for eksempel prinsippene om folkekvalgt styring/innflytelse og demokratisk/rettmessig/forsvarlig forvaltning.

Lovteknisk er de spesielle lovreglene for samkommunemodellen inntatt som et nytt kapittel 13 i den generelle kommuneloven. For øvrig gjelder kommunelovens generelle regler også for samkommuner, med unntak for noen få paragrafer.

Samkommunen henter sitt oppdrag fra sine deltakerkommuner, men er likevel definert som et eget/selvstendig rettssubjekt, dette for øvrig i likhet med både interkommunale selskaper (IKS-er) og AS-er med kommunalt eierskap.

Nytt kapittel 13 i kommuneloven definerer bl.a. følgende bindende krav til den formelle utformingen av en samkommune:

- Samkommuner kan ikke etableres med deltakere fra mer enn ett forvaltningsnivå
- Det må være minst 2 deltaker(fylkes)kommuner pr. samkommune.
- Adgang til delegasjon av enhver myndighet fra deltakerkommunene til samkommunene, i den grad dette ikke er konkret forbudt i annen lovgivning
- Myndigheten som delegeres fra hver av deltakerkommunene til samkommunen må være identisk/sammenfallende
- En kommune/fylkeskommune kan kun delta i en – og bare en - samkommune. I tillegg kan deltakerkommunene delta i andre former for interkommunalt samarbeid, herunder vertskommunesamarbeid med andre kommuner.
- Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder fullt ut for samkommunen
- I tillegg til overholdelse av ovennevnte generelle bestemmelser i kommuneloven, skal det for hver samkommune også etableres en skriftlig samarbeidsavtale, som regulerer det rettslige forholdet mellom deltakerkommunene i detalj.
- Samarbeidsavtalen og vesentlige endringer i denne skal vedtas av kommunestyrene i hver av deltakerkommunene, med alminnelig flertall.
- I forslaget til ny § 83 i Kommuneloven er det konkret opplistet hvilke forhold som en slik samarbeidsavtale skal omhandle (jf. høringsnotatet side 103).
- Fordi en samkommune er definert som et eget rettssubjekt adskilt fra deltaker/eierkommunene, kan samkommunen ha rettigheter/forpliktelser/partsstilling overfor domstoler og andre myndigheter.
- Sett i et juridisk/økonomisk ansvarsperspektiv har den foreslåtte samkommunemodellen sterke likhetstrekk med den foreliggende IKS-modellen:
- Samkommuner og IKS-er er derfor begge interkommunale enheter med ubegrenset ansvar - som fordeles prosentue/ prorata mellom de deltagende (fylkes)kommunene.
- Samkommuner og IKS-er mao. kommunale paralleller til selskaper med delt ansvar innenfor privat sektor (såkalte DA-er innenfor selskapsloven).

- Kreditorer vil i forhold til begge disse to interkommunale modellene primært måtte søke dekning hos den interkommunale enheten, men vil i tilfelle av manglende dekning der kunne kreve deltakerkommunene for resterende utestående fordringer.
- Fordelingen mellom deltakerkommunene av sistnevnte kreditorkrav, vil normalt være den samme som den generelle eierfordelingen for samkommunen, men det kan eventuelt avtales avvik fra dette prinsippet i selskapsavtalen.
- Deltakelse i og uttreden av en samkommune vedtas med alminnelig flertall av kommunestyret (fylkestinget) i deltaker(fylkes)kommunene.
- Samkommunestyret er det øverste (politiske) organet innenfor samkommunen.
- Medlemmer av samkommunestyret velges av og blant medlemmene av kommunestyrene (fylkestingene) i deltaker(fylkes)kommunene. Slik gjennomgående representasjon vil kunne bidra til politisk koordinering mellom deltakerkommunene og samkommunen.
- Samkommunestyret skal ha minst 3 medlemmer med varamedlemmer fra hver enkelt av deltaker(fylkes)kommunene, dvs. at det minste antallet medlemmer tilsvarer antall deltakerkommuner multiplisert med 3.
- Samkommunestyret velges selv sin leder og nestleder.
- Ordførere og administrasjonssjefer i deltaker(fylkes)kommunene har møte- og talerett i samkommunens organer, med unntak for samkommunens egne kontrollutvalg.
- Samkommunen skal ha egen administrativ leder, som ansettes av samkommunestyret. I samarbeidsavtalen kan det avtales at stillingen som daglig leder i samkommunen skal gå på omfang mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene. Slik gjennomgående representasjon vil kunne bidra til administrativ koordinering mellom deltakerkommunene og samkommunen.
- Samkommunen kan ta opp lån, i den grad samarbeidsavtalen gir positiv hjemmel for dette.
- Samkommunen kan imidlertid ikke stille kausjon/garanti til fordel for andre rettssubjekter
- Samkommunens kontrollutvalg velges blant medlemmer av kommunestyret/fylkestinget i deltaker(fylkes)kommunene, og med minimum 1 medlem fra hver av deltaker(fylkes)kommunene.
- Forslaget til nytt kapittel 13 i Kommuneloven inneholder dessuten nærmere bestemmelser om underskuddsinndekning, håndtering av betalingsvansker, klagebehandling, lovlighetskontroll, statlig tilsyn og uttreden av samkommunen.

## Konsekvenser

Høringsnotatet gir en omfattende beskrivelse av ulike sider ved den foreslåtte samkommunemodellen.

Notatet synes likevel å mangle problematisering av den situasjonen som oppstår når forvaltningen av kommunale hoved-/primær oppgaver flyttes - fra direkte valgte (fylkes)kommunale organer og representanter, til indirekte valgte samkommuneorganer/representanter:

- En tenkelig konsekvens av dette vil være at kommunestyrene i deltakerkommunene vil kunne framstå som hhv. A- og B-lag, hvor førstnevnte vil være de som også er representert i samkommunens øverste organ. Dette vil kunne påvirke øvrige representanters (flertallet blant de folkevalgte ?) legitimitet hos befolkningen, og ikke minst deres egen motivasjon for å være i rollen som folkevalgte. I ytterste konsekvens dersom hele den kommunale forvaltningen flyttes til en samkommune, vil den gjenværende rollen til flertallet i deltakerkommunenes øverste organ kunne framstå som en upolitisk kontroll- og tilsynsrolle overfor samkommunens organer og forvaltning.
- Det vil også kunne tenkes at flertallsavgjørelser som er vedtatt med alminnelig flertall i samkommunestyret, vil kunne påvirke interessentbalansen mellom

deltakerkommunene og/eller mellom politiske partier på en utilsiktet måte, for eksempel ved at det oppstår stemmetaktiske allianser mellom deltakerkommuner og/eller partier innenfor samkommunens organer.

- Det synliggjøres heller ikke at en samkommune vil innebære et ekstra forvaltningsledd og dermed trolig en ekstra kostnad, sammenlignet med når forvaltningen foregår direkte i deltakerkommunene. Denne merkostnadene vil i prinsippet være tilnærmet proposjonal med størrelsen på de politiske og administrative organene innenfor samkommunen. Dette innebærer trolig at jo mer representativ og dermed legitim samkommunen gjøres i forhold til deltakerkommunene, desto større vil merkostnadene være.
- Utredningen synes dessuten å være fokusert på formalisert/lovbasert interkommunalt samarbeid, og i liten grad på det omfattende uformelle samarbeidet som foregår innenfor kommunesektoren - ofte med en fylkeskommune som koordinator og vesentlig ressurs- og kompetansemessig bidragsytere i prosessene.

Samkommunemodellen kan oppfattes som en organisatorisk løsning for interkommunalt samarbeid, spesielt myntet på tilfeller hvor en kommunal oppgave er for stor til at mindre kommuner kan løse denne alene.

Alternativer til slike interkommunale samarbeidsordninger være :

- at slike små kommunene slår seg sammen og dermed danner enheter med hensiktsmessig størrelse (kommunesammenslåing)
- at denne typen større oppgaver ikke delegeres til mindre kommuner, men i stedet flyttes til nærmeste større kommune eller fylkeskommune, som er i stand til å utføre oppgaven innenfor egen organisasjon. Dette vil i tilfelle representere et unntak fra generalistkommuneprinsippet. Dette er ikke noe nytt, idet eksempelvis store primærkommuner lenge har vært delegert utføring av oppgaver som generelt tilligger det fylkeskommunale nivået.
- at denne typen oppgaver flyttes opp til ett høyere forvaltningsnivå – i de tilfeller at ikke alle enheter innenfor ett forvaltningsnivå er i stand til å håndtere oppgaven selv, for eksempel flytting av vedkommende oppgave fra primærkommunene til fylkeskommunene

## Konklusjon

Det er vanskelig å forutse hvilke organisatoriske problemstillinger som vil være knyttet til framtidig oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner. Det kan derfor heller ikke forutses i hvilken grad og på hvilken måte kommuner og fylkeskommuner vil ha behov og ønske om å ta i bruk den nye samkommunemodellen.

Erfaringene hittil viser at det er lettere å få til interkommunalt samarbeid på faglig/administrativt nivå, enn på politisk nivå.

For de faglige/administrative og forretningsmessige samarbeidsområdene, vil trolig de forliggende organisatoriske modellene for interkommunalt samarbeid langt på vei være tilstrekkelige.

I den grad at interkommunalt samarbeid også får gjennomslag innenfor de politisk viktige og tunge forvaltningsområdene, vil samkommunemodellen kunne være en hensiktsmessig måte å gjennomføre dette på.

Samkommunemodellen er en ny og derfor lite utprøvd metode for interkommunalt samarbeid. Fordi modellen er myntet på vesentlige og prinsipielle kommunale forvaltningsområder, bør den følges opp med videre utviklingsarbeid, i et bredt samarbeid mellom involverte aktører - også etter at modellen er tatt i bruk.