



Kommunal- og regionaldepartementet  
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

*Vår saksreferanse:*  
Arkivsak: 10/1139  
Løpenr. 9244/10

*Vår arkivreferanse:*  
026 & 10

*Deres referanse:*

*Vår dato:*  
05.10.2010

## MELDING OM POLITISK VEDTAK

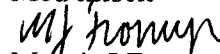
### HØRING - FORSLAG TIL LOVFESTING AV SAMKOMMUNEMODELLEN

Saken er behandlet i **Notodden kommunestyre** i møte den 23.09.2010 som **sak nr. 74/10**.

#### Det ble fattet følgende vedtak:

Notodden kommune støtter uttalelsen fra KS og Telemark fylkeskommune.

Med hilsen -

  
Margit J Frønyr  
formannskapssekretær

#### Vedlegg:

- Samlet saksframstilling

---

Saksbeh. direktelinje:	35015033	Sentralbord:	3501 5000	Org.nr.:	938 583 986
Hovedfax:	3501 5001	Saksbeh. telefaks:	35015010	Bankgiro:	5161.05.01803
Postadr.:	Pb. 193, 3672 Notodden				
E-post:	postmottak@notodden.kommune.no				

**NOTODDEN KOMMUNE**

**SAMLET SAKSFRAMSTILLING**

---

<b>Saksnr.</b> 74/10	<b>Utvalg</b> Kommunestyret	<b>Møtedato</b> 23.09.2010
Saksbehandler: Arkivsaksnr:	Tom Hjorth 10/1139	Arkivkode: 026 &10

---

**HØRING –  
FORSLAG TIL LOVFESTING AV SAMKOMMUNEMODELLEN**

**Kommunestyrets vedtak:**

Notodden kommune støtter uttalelsen fra KS og Telemark fylkeskommune.

## **Innstillinger / behandlinger:**

### **Rådmannens innstilling til kommunestyret:**

Notodden kommune vedtar følgende uttalelse til forslag til lovfesting av samkommunemodellen:

Notodden kommune, 14.09.2010

Magnus Mathisen  
rådmann

-----

### **Kommunestyret i møte 23.09.2010 sak 74/10:**

#### **Behandling:**

Nina Ødegaard (AP) foreslo:

Notodden kommune støtter uttalelsen fra KS og Telemark fylkeskommune.

#### **Votering:**

Nina Ødegaards forslag ble enstemmig vedtatt.

## **Saksframstilling:**

### **Utlagt i saken:**

1. Kommunal- og regiondepartementets høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen.

### **Sammendrag:**

I høringsnotat av 25.4.10 fremmer Kommunal- og regionaldepartementet forslag til endringer i kommuneloven. Det foreslås å lovfeste en ny modell for interkommunalt samarbeid i form av en samkommune. Høringsfristen er satt til 2. oktober 2010.

### **Saksopplysninger:**

Nedenfor følger et resymé av departementets høringsnotat.

### **Hovedinnholdet i høringsnotatet**

#### *Kapittel 1 - Bakgrunn for departementets lovforslag*

##### *1.1 Innledning*

Et høringsnotat med forslag om nærmere å regulere interkommunalt samarbeid om tradisjonelle kommunale forvaltningsoppgaver, innbyggerrettede tjenester og offentlig myndighetsutøvelse, ble sendt på høring 4. juli 2005. Notatet inneholdt forslag til to varianter av en vertskommunemodell og en samkommunemodell. Forslag til lovfesting av vertskommunemodellene 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 interkommunalt samarbeid i form av en samkommunemodell før en slik samarbeidsform eventuelt ble lovfestet. Det ble i den forbindelse blant annet vist til forsøket med Innherred samkommune og evalueringen av dette forsøket.

##### *1.2 Behov for ny høring*

Mange av de spørsmål som ble omtalt i høringen av samkommunemodellen i 2005, ble bare i liten grad berørt av høringsinstansene. Dette kan ha sammenheng med at samkommunemodellen var uaktuell å ta i bruk for de fleste kommuner på den tiden. Det har imidlertid skjedd mye i perioden etter at forslag til ny samkommunemodell 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. Det er på denne bakgrunn grunn til å tro at flere kommuner enn tidligere vil se behovet for og være interessert i å ta i bruk en samkommunemodell. Videre er forsøket med Innherred samkommune blitt evaluert. Det er også blitt godkjent et nytt forsøk med samkommunemodellen, Midtre Namdal samkommune.

Løpenummer 9233/10

Etter departementets vurdering er det derfor grunn til å anta at flere kommuner vil være interessert i å avgi grundige høringsuttalelser om forslaget til samkommunemodell nå enn det som var tilfellet i 2005. Departementet mener det videre er viktig at samkommunemodellen forankres godt i kommunene som er de som skal bruke den. Det er likeledes viktig at kommunene får anledning til å være med å påvirke modellen i større grad enn om departementet kun skulle legge høringen i 2005 til grunn. Det vil legge til rette for å få vedtatt en hensiktsmessig samkommunemodell.

### Kapittel 2 – Omfang og erfaringer med interkommunalt samarbeid

Innledningsvis gis det i kapittel 2 en oversikt over ulike lovfestede modeller for interkommunalt samarbeid. Et hovedskille når det gjelder valg av samarbeidsform, går mellom oppgaver som kommunene påtar seg frivillig, og som ofte bærer preg av å være ren forretningsdrift, og lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet. Aktuelle modeller for interkommunalt samarbeid om ikke-lovpålagte oppgaver er:

- Aksjeselskap etter aksjeloven
- Interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper
- Interkommunalt samarbeid med eget styre etter kommuneloven § 27.

Fra 1. januar 2007 ble det innført en generell hjemmel i kommuneloven §§ 28 a-k (vertskommunemodellen) som åpner for samarbeid mellom kommuner også på områder med mer individrettet tjenesteyting, det vil ofte si lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, jf. Ot.prp. nr. 95 (2005-2006).

Det gis videre under punkt 2.2 en oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid og hvilke oppgaver kommunene samarbeider om. Det blir under punkt 2.3 gitt en omtale av de to forsøkene med samkommunemodellen i Innherred og i Midtre Namdal, og deretter en oppsummering av hva evalueringen av disse forsøkene viser.

### Kapittel 3 – Prinsipielle vurderinger for utforming av en forpliktende og demokratisk samkommunemodell

Kapittel 3 drøfter de grunnleggende premissene for utforming av samkommunemodellen, og hvordan disse bør vektlegges i den nærmere reguleringen av samkommunen. I tillegg drøftes og konkluderes det på noen vesentlige veivalg for modellen.

Når det i høringsnotatet foreslås å lovfeste en samkommunemodell, er dette 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.

I dag er situasjonen at mange kommuner står overfor kompetanseutfordringer på ulike tjenesteområder. Flere kommuner har vanskeligheter med å tiltrekke seg kompetent personell for å løse de oppgaver de er tillagt i lovverket. Mange kommuner vil, gjennom å opprette gode og effektive interkommunale ordninger, kunne løse større og mer omfattende oppgaver som krever særlig fagkompetanse.

For å ivareta folkevalgt styring og innflytelse, bygger forslaget til samkommunemodell på de samme organisatoriske grunntrekk som man finner i en kommune.

Det er i forslaget lagt vekt på å komme fram til en robust samkommunemodell som gjør det demokratisk og rettssikkerhetsmessig forsvarlig å overføre utførelsen av lovpålagte oppgaver med innslag av myndighetsutøvelse fra deltakerkommunene til samkommunen, også oppgaver og myndighet som må kunne sies å være av mer prinsipiell politisk karakter. Dette innebærer at når de enkelte regler for samkommunen skal utformes, må det foretas en avveining mellom at modellen skal være forpliktende og ha et langsiktig perspektiv, og hensynet til de enkelte deltakerkommunenes behov for innflytelse og innbyggernes rettssikkerhet. Dette har vært bærende hensyn som det legges vekt på i de enkelte vurderingene og drøftelsene av hvilke regler som bør gjelde både ved inngåelse, under et samarbeid og ved en eventuell oppløsning eller uttrede fra samkommunen.

Det blir i høringsnotatet lagt opp til følgende regulering av samkommunen:

- 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. Det å kreve kvalifisert flertall for vedtaket vil 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. Departementet ber spesielt om høringsinstansenes vurdering av behovet for slikt samarbeid.
- 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.

#### Kapittel 4 – Nærmere regulering av samkommunen

Kapittel 4 inneholder forslag til nærmere regulering av samkommunemodellen.

Samkommunen er strukturelt bygd opp som en kommune. Det er derfor naturlig at kommunelovens regler gjelder tilsvarende så langt de passer. Det foreslås derfor å regulere samkommunemodellen i et eget kapittel i kommuneloven. Det er likevel ikke alle bestemmelsene i kommuneloven som er aktuelle for samkommunen. Det foreslås på den bakgrunn å ta inn en bestemmelse om at kommuneloven skal gjelde for samkommunen, med mindre det motsatte framgår av kommunelovens kapittel om samkommunen.

Departementet foreslår at en samkommunes øverste besluttede organ skal være samkommunestyret. Dette organet skal ha myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som er lagt til samkommunen, så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.

Samkommunestyret skal kunne opprette underliggende folkevalgte organer. Dette kan særlig være hensiktsmessig dersom deltakerkommunene overlater mange og tunge oppgaver til samkommunen. Departementet foreslår imidlertid at bestemmelsen om formannskap ikke skal gjelde for samkommunen.

Hver deltakerkommune skal etter forslaget være representert med minst tre medlemmer i samkommunestyret. Dette sikrer et visst minstemål av representasjon fra hver av deltakerne. Representanter til samkommunestyret skal velges av og blant deltakerkommunestyrenes medlemmer, noe som vil sørge for forankring i deltakerkommunestyrene. Videre skal de alminnelige reglene i kommuneloven §§ 36, 37 og 38 a om valg av medlemmer til folkevalgte organer gjelde ved valg til samkommunestyret og eventuelt underliggende organer.

Av hensyn til samkommunestyrets funksjoner vil det være nødvendig at det velges en leder for samkommunestyret. Reglene i kommuneloven § 9 om ordfører og varaordfører skal derfor komme tilsvarende til anvendelse når det gjelder leder og nestleder for samkommunestyret.

Departementet finner at det er behov for å sikre en tilfredsstillende helhetlig administrativ ledelse med klare instruksjonslinjer samt saksforberedelsesfunksjon. Dette kan best 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 § 24 nr. 2. Det er imidlertid etter forslaget ikke noe krav om at administrativ leder skal ansettes i 100 prosent stilling. Det foreslås også at stillingen skal kunne gå på omgang mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene.

Deltakerkommunenes ordførere og administrasjonssjefer skal ha en generell møtetalerett i samkommunens organer etter bestemmelsene i kommuneloven § 9 og 23.

Det er en forutsetning for samarbeid i form av samkommuner at det etableres tilfredsstillende kontrollordninger for de enkelte deltakerkommunene overfor samkommunens interne virksomhet. Dette ivaretas gjennom at det etableres et eget kontrollutvalg underlagt samkommunestyret. Hver deltakerkommune skal være representert med minst ett medlem i kontrollutvalget. Medlemmene av kontrollutvalget i samkommunen skal velges blant kommunestyremedlemmene i deltakerkommunene.

Det vil etter lovforslaget gjelde visse grunnregler for hvordan en samkommune kan organiseres. Det er i tillegg behov for at enkelte andre sider ved samkommunens virksomhet blir fastsatt i en samarbeidsavtale. Hovedpunktene i hva som foreslås regulert i samarbeidsavtalen er: samkommunens navn, hvilke kommuner som deltar i samkommunen, antall representanter deltakerne skal ha i samkommunestyret, hvilke oppgaver og avgjørelsesmyndighet som overføres til samkommunen, tidspunkt for overføring av oppgavene og myndigheten, deltakerkommunenes innskuddsplikt og deltakerkommunenes eierandel i samkommunen.

Det foreslås videre at det i loven fastsettes en oppsigelsestid på ett år for kommunene for å kunne tre ut av samarbeidet. Dette fordi en uttreden presumptivt vil kunne medføre betydelige konsekvenser både for samkommunen selv, for deltakerkommunene, for de ansatte i samkommunen og innbyggerne i deltakerkommunene. Det er for eksempel grunn til å anta at det vil ta noe tid for den kommunen som trer ut av samarbeidet å etablere et tilfredsstillende tilbud i egen regi på de områder som ligger til samkommunen. Det kan være gode grunner for å avtale bindingstid utover oppsigelsestiden på ett år, jfr at samarbeidet bør være forpliktende. Deltakerne bør derfor vurdere om det kan være hensiktsmessig med en lenger frist for å varsle uttreden enn den lovbestemte minimumsfristen. Om oppsigelsesfristen er satt til et lenger tidsrom enn ett år, skal dette framgå av samarbeidsavtalen.

De foreslås videre at deltakerkommunene skal kunne oppløse samkommunen dersom de er enige om dette.



Kapittel 5 – Nærmere om samkommunens økonomi mv.

Kapittel 5 tar for seg den nærmere reguleringen av samkommunens økonomi mv. En samkommune vil bli finansiert indirekte gjennom overføringer fra deltakerkommunene, eventuelt supplert med egne inntekter knyttet til samarbeidets virksomhet. Samkommuner vil få sitt økonomiske fundament fastlagt i samarbeidsavtalen. Det legges til grunn at kommuner som ønsker å samarbeide i form av en samkommune, skal ha frihet til selv å vurdere hvordan det økonomiske mellomværendet i et slikt samarbeid skal avtales nærmere. Siden en samkommune i hovedsak vil være finansiert ved overføringer fra deltakerkommunene, og at samkommunens økonomi og virksomhet vil kunne ha betydning for deltakerkommunenes økonomi, vil det som regel være nødvendig at den økonomiske planleggingen for samkommunen skjer i et samspill mellom deltakerkommunene og samkommunen.

Samkommunens organisering, det ubegrensede deltakeransvaret og de oppgaver som samkommunen først og fremst er innrettet for, innebærer at de samme hensyn som knytter seg til økonomiforvaltningen i kommuner, også gjør seg gjeldende for økonomiforvaltningen i en samkommune. Reglene i kommunelovens kapittel 8 og 9 om økonomiplan, årsbudsjett (realisme, balansekrav mv.), årsregnskap, rapportering og gjeldsforpliktelser m.m., bør derfor som et utgangspunkt også gjelde for samkommunen. Samtidig knytter det seg enkelte spesielle forhold ved samkommunemodellen som bør reguleres særskilt. Det foreslås derfor enkelte regler for samkommuner som kommer i tillegg til og som gjør unntak fra reglene i kommuneloven kapittel 8 og 9. Dette gjelder i hovedsak forslaget om at samkommunen ikke skal ha adgang til å ta opp lån med mindre dette er særskilt fastsatt i samarbeidsavtalen, og et generelt forbud mot at samkommunen stiller garanti for andres forpliktelser. Herunder foreslås det at samkommunens låneopptak skal godkjennes av departementet, dersom en av deltakerkommunene er registrert i ROBEK og selv er underlagt ordningen med statlig lånegodkjenning. I tillegg foreslås det en lovfestet plikt for deltakerkommunene til å dekke underskudd i samkommunen.

Kapittel 6 – Klage, kontroll og tilsyn med samkommunens vedtak og virksomhet

Kapittel 6 omhandler klage, kontroll og tilsyn med samkommunens vedtak og virksomhet. Når samkommuner tildeles kompetanse til å utøve myndighet som normalt ligger til kommunene, må innbyggernes rettssikkerhet ivaretas. De foreslåtte klageordningene følger derfor stort sett klagesystemet i kommunene. Det foreslås likevel enkelte tilpasninger i klagereglene for vedtak som er truffet av samkommunen. Dette gjelder blant annet nærmere regulering av hvilket organ som skal være klageinstans dersom samkommunen faller inn under det geografiske kompetanseområdet til flere klageorganer (typisk ulike fylkesmannsembeter).

I kommuneloven § 59 er det bestemmelser om lovlighetskontroll av avgjørelser truffet av folkevalgt organ eller den kommunale administrasjonen. Etter bestemmelsen kan tre eller flere medlemmer av kommunestyret bringe kommunale avgjørelser inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet. Tilsvarende foreslås for samkommunen. I tillegg foreslås det at minst tre eller flere

medlemmer av deltakerkommunestyrene skal kunne sette fram en lovlighetsklage.

Vedtak fattet av samkommuner kan bringes inn for domstolene eller påklages til sivilombudsmannen dersom de alminnelige vilkårene for å få et vedtak behandlet av disse instansene er oppfylt. Det redegjøres også nærmere for tilpasninger til reglene om statlig tilsyn med samkommuner. Når det gjelder lovpålagte oppgaver som er overført til samkommunen, skal etter forslaget statlige tilsynsetater rette pålegg eller andre sanksjoner mot samkommunen.

#### Kapittel 7 – Om forholdet til enkelte andre rettsområder

Kapittel 7 drøfter forholdet til EØS-avtalen og regelverket for offentlige anskaffelser og offentlig støtte. Videre omtales samkommunens forhold til enkelte andre rettsområder. Dette er arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse og andre regler om ansattes rettigheter, arkivloven, registrering av samkommunen i Enhetsregisteret, og personopplysningsloven.

#### Kapittel 8 - Økonomiske og administrative konsekvenser

Det blir i dette kapitlet lagt til grunn at lovforslaget i seg selv ikke har noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

#### Kapittel 9 – Lovforslag

De konkrete lovforslagene framgår av kapittel 9.

#### **Vurdering:**

Rådmannen legger saken fram for drøfting og uttalelse.

Det kan orienteres om at KS har avgitt følgende uttalelse til høringsnotatet:

*"Kommunal- og regiondepartementet har invitert til innspill til ny modell for interkommunalt samarbeid - samkommunemodellen. Hovedstyret i KS har gitt administrasjonen oppgave å avgi uttalelse i tråd med følgende fullmakt: 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."*

Telemark fylkeskommune har avgitt denne uttalelsen:

*I forbindelse med høringen om ny modell for interkommunalt samarbeid (samkommunemodellen) vedtok Telemark fylkesting 21. juni 2010 (sak 31/10) enstemmig denne uttalelsen:*

*"Interkommunalt samarbeid er ofte nyttig for at kommunar saman kan løyse felles oppgåver over eksisterande forvaltningsgrenser. Interkommunalt samarbeid må vere initiert frå kommunane sjølve. Det er nyttig at det kjem meir tenelege lovreglar for dette formålet. Interkommunalt samarbeid har nokre demokratiske og styringsmessig negative sider som tilseier at initiativ og oppfølging alltid må vere forankra i den einskilde kommunen. Telemark fylkeskommune kan derfor ikkje støtte at det kan bli oppretta eit nytt forvaltningsnivå med indirekte val til det styrande organet. Dersom det likevel blir etablert lovheimel for å opprette samkommunar, bør denne ikkje femne om fylkeskommunar. Det bør vere kvalifisert fleirtal i kommunen for å delta. Og samkommunen bør ikkje kunne eige aksjeselskap, interkommunale selskap mv."*