



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Vår ref.: 2010/5301 - 38374/2010

Deres ref.: 10/1067-7 JMS Dato: 20.09.2010

Høringsuttalelse - samkommunemodellen

Viser til deres høringsbrev av 26.04.2010 samt senere brev av 11.06.2010 med utsettelse av høringsfristen.

Fylkestingets vedtak 16.09.2010:

Fylkestinget i Østfold vedtar følgende høringsuttalelse til høringsnotatet om lovfesting av samkommunemodellen.

Østfold fylkeskommune ser behovet for en organisasjonsmodell for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å samarbeide om lovpålagte oppgaver. Samkommunen er mer varig og bindende for deltakerne enn vertskommunemodellen og ansees å ville være godt egnet på områder der oppgavene handler om utøvelse av offentlig myndighet og rettigheter og plikter for innbyggerne. Samhandlingsreformen innen helse aktualiserer behovet for en slik modell og Østfold fylkeskommune har ingen innvendinger mot forslaget om samkommuner slik det er presentert i høringsnotatet.

Østfold fylkeskommune er imidlertid av den oppfatning at kommunesammenslåinger eller styrking av det regionale folkevalgte nivået -fylkeskommunene, kan være vel så egnet for å sikre befolkningen gode tjenester.

Som tidligere utredninger viser, har Østfold fylkeskommune en rekke oppgaver som er egnet for å løses i en større region. (Samferdsel, klima, arealpolitikk mm.) Når arbeidet med fylkessammenslåinger ikke er videreført, finner imidlertid fylkesrådmannen det lite aktuelt i dag å inngå i et samfylkeskommunesamarbeid, for eksempel med Akershus fylkeskommune.

Angående de særlige spørsmålene i høringsbrevet:

Bør det åpnes for samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner er deltakere?

Selv om kommunene og fylkeskommunene har lovpålagte oppgaver innen samme tjenesteområder (opplæring, samferdsel, helse mm.) faller et samarbeid på disse områdene tenfor samkommunemodellen. Det heter i høringsforslaget at "det er et grunnleggende premiss for samkommunemodellen at alle deltakerne overfører de samme oppgavene og den samme kompetansen til å fatte beslutninger".

At man bare kan delta i en samkommune gjør også samkommune mellom fylkeskommunen og kommunene i Østfold mindre aktuell siden det er mer naturlig å spare den "ene samkommunen" til fremtidig samarbeid med andre fylkeskommuner.

Kommunikasjonsstaben

Postadresse: Postboks 220, 1702 Sarpsborg
Kontoradresse: Oscar Pedersensvei 39, Sarpsborg
Telefon: 69 11 70 00, Telefaks:

E-post: sentralpost@ostfoldfk.no
Internett: <http://www.ostfoldfk.no/>
Org.nr.: 974 544 490

Eventuelle fremtidige oppgaver kan som foreslått løses ved at hjemmel for å inngå slikt samarbeid fremkommer av en eventuell fremtidig særlov som pålegger ens oppgaver til kommunen og fylkeskommunen.

Bør det stilles et særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune?

Det foreslås at kommunestyret kan vedta å delta i en samkommune med alminnelig flertall. Østfold fylkeskommune er enig med departementet om at dette er tilstrekkelig.

Å inngå i et slikt samarbeide vil på den ene siden kunne ha stor administrative og økonomiske konsekvenser for kommunen, ha stor betydning for de ansattes arbeidsforhold og være viktig for innbyggernes rettigheter.

På den andre siden må samkommunemodellen kunne være et reelt valg for kommunen og kvalifisert flertall kan mange steder henge høyt. Kommunestyret eller fylkestinget begrenser selv gjennom samarbeidsavtalen, oppgaveoverføring og bevilgninger, omfanget av samkommunens myndighet. Kommunestyret og fylkestinget foreslås representert i samkommunestyret og bare tre av kommunestyrets representanter kan bringe vedtak i samkommunestyret inn for lovlighetskontroll i departementet. Det åpnes også for at kommunen/fylkestinget kan tre ut av samkommunen med minst et års varsel.

Bør det åpnes for at en samkommune kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv. Siden oppgavene som skal håndteres av samkommunene skal være "lovpålagte" ser ikke Østfold fylkeskommune uten videre at eierskap i AS, IKS mv. vil være veldig aktuelt, men hvis man tenker at samkommunen oppretter slike selskap for å utføre oppgaven – typisk for eksempel sykehjem, kan det jo tenkes. I så fall og under forutsetning av at det faller inn under samarbeidsavtalen ser ikke fylkesrådmannen noe i veien for dette. Aksjeselskap er jo forpliktet bare så langt aksjekapitalen rekker og deltakerkommunene vil være økonomisk ansvarlig for forpliktelser samkommunen pådrar seg. Kanskje kan det lovfestes at tillatelse fra deltakerkommunene om at samkommunen skal kunne eie selskaper skal fremkomme av samarbeidsavtalen slik det foreslås for tillatelse til å ta opp lån, og for oppsigelsesfrist lengre enn et år.

Østfold fylkesting anmoder Stortinget å utrede en framtidig kommunestruktur i Norge.

Med hilsen



Geir Runar Johannessen
fylkesdirektør



Olav Nyhus
rådgiver

PS 58/2010 Høringsnotat. Forslag til lovfesting av samkommunemodellen

Fylkesutvalgets innstilling 09.09.2010:

Fylkestinget i Østfold vedtar følgende høringsuttalelse til høringsnotatet om lovfesting av samkommunemodellen.

Østfold fylkeskommune ser behovet for en organisasjonsmodell for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å samarbeide om lovpålagte oppgaver. Samkommunen er mer varig og bindende for deltakerne enn vertskommunemodellen og ansees å ville være godt egnet på områder der oppgavene handler om utøvelse av offentlig myndighet og rettigheter og plikter for innbyggerne. Samhandlingsreformen innen helse aktualiserer behovet for en slik modell og Østfold fylkeskommune har ingen innvendinger mot forslaget om samkommuner slik det er presentert i høringsnotatet.

Østfold fylkeskommune er imidlertid av den oppfatning at kommunesammenslåinger eller styrking av det regionale folkevalgte nivået -fylkeskommunene, kan være vel så egnet for å sikre befolkningen gode tjenester.

Som tidligere utredninger viser, har Østfold fylkeskommune en rekke oppgaver som er egnet for å løses i en større region. (Samferdsel, klima, arealpolitikk mm.) Når arbeidet med fylkessammenslåinger ikke er videreført, finner imidlertid fylkesrådmannen det lite aktuelt i dag å inngå i et samfylkeskommunesamarbeid, for eksempel med Akershus fylkeskommune.

Angående de særlige spørsmålene i høringsbrevet:

Bør det åpnes for samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner er deltakere?

Selv om kommunene og fylkeskommunene har lovpålagte oppgaver innen samme tjenesteområder (opplæring, samferdsel, helse mm.) faller et samarbeid på disse områdene tenfor samkommunemodellen. Det heter i høringsforslaget at "det er et grunnleggende premiss for samkommunemodellen at alle deltakerne overfører de samme oppgavene og den samme kompetansen til å fatte beslutninger".

At man bare kan delta i en samkommune gjør også samkommune mellom fylkeskommunen og kommunene i Østfold mindre aktuell siden det er mer naturlig å spare den "ene samkommunen" til fremtidig samarbeid med andre fylkeskommuner.

Eventuelle fremtidige oppgaver kan som foreslått løses ved at hjemmel for å inngå slikt samarbeid fremkommer av en eventuell fremtidig særlov som pålegger ens oppgaver til kommunen og fylkeskommunen.

Bør det stilles et særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune?

Det foreslås at kommunestyret kan vedta å delta i en samkommune med alminnelig flertall. Østfold fylkeskommune er enig med departementet om at dette er tilstrekkelig.

Å inngå i et slikt samarbeid vil på den ene siden kunne ha stor administrative og økonomiske konsekvenser for kommunen, ha stor betydning for de ansattes arbeidsforhold og være viktig for innbyggernes rettigheter.

På den andre siden må samkommunemodellen kunne være et reelt valg for kommunen og kvalifisert flertall kan mange steder henge høyt. Kommunestyret eller fylkestinget begrenser selv gjennom samarbeidsavtalen, oppgaveoverføring og bevilgninger, omfanget av samkommunens myndighet. Kommunestyret og fylkestinget foreslås representert i

samkommunestyret og bare tre av kommunestyrets representanter kan bringe vedtak i samkommunestyret inn for lovlighetskontroll i departementet. Det åpnes også for at kommunen/fylkestinget kan tre ut av samkommunen med minst et års varsel.

Bør det åpnes for at en samkommune kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.

Siden oppgavene som skal håndteres av samkommunene skal være "lovpålagte" ser ikke Østfold fylkeskommune uten videre at eierskap i AS, IKS mv. vil være veldig aktuelt, men hvis man tenker at samkommunen oppretter slike selskaper for å utføre oppgaven – typisk for eksempel sykehjem, kan det jo tenkes. I så fall og under forutsetning av at det faller inn under samarbeidsavtalen ser ikke fylkesrådmannen noe i veien for dette. Aksjeselskap er jo forpliktet bare så langt aksjekapitalen rekker og deltakerkommunene vil være økonomisk ansvarlig for forpliktelser samkommunen pådrar seg. Kanskje kan det lovfestes at tillatelse fra deltakerkommunene om at samkommunen skal kunne eie selskaper skal fremkomme av samarbeidsavtalen slik det foreslås for tillatelse til å ta opp lån, og for oppsigelsesfrist lengre enn et år.

Saksordfører: Siv Jacobsen (Ap)

Fylkestingets behandling:

Saksordfører: Siv Henriette Jacobsen (Ap).

Representanten Eirik Milde (H) fremmet følgende forslag på vegne av Høyre, Fremskrittspartiet

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. Østfold fylkeskommune er bekymret for at de samme gamle svakhetene vil kunne prege samkommunemodellen også i framtiden, ikke minst mangel på innsyn og legitimitet. Østfold fylkeskommunes prinsipielle syn er at lokaldemokratiet skal ivaretas gjennom direkte folkevalgte organer.

Østfold fylkeskommune har prinsipielle innvendinger mot lovfesting av samkommunemodellen, og er av den oppfatning at ny fremtidig kommunestruktur kan være vel så egnet for å sikre befolkningens gode tjenester.

Østfold fylkesting anmoder Stortinget å utrede en fremtidig kommunestruktur i Norge.

Representanten Sindre Westerlund Mork (V) fremmet følgende forslag:

Endringsforslag:

Andre setning i første avsnitt under "Bør det stilles et særlig krav til ..." erstattes med: Østfold fylkeskommune mener et slikt vedtak må forankres i et kvalifisert flertall i kommunestyret. Et slikt flertall vil i sterkere grad sikre et varig nødvendig demokratisk fundament for en slik avgjørelse.

Kapittelet "Bør det åpnes for at en samkommune kan eie ..." erstattes med:

Østfold fylkeskommune er uenig i dette. Det vil kunne føre til at det i en ordning hvor det øverste direkte folkevalgte nivået i den enkelte kommune ikke har avgjørelsesmyndigheten, også gis mulighet til å fjerne enda flere oppgaver fra direkte folkevalgt styring. På sikt vil det kunne svekke folkestyret mer.

Representanten Per Inge Bjerknes (Sp) fremmet følgende forslag på vegne av Senterpartiet:

Til erstatning for "kommunesammenslåinger eller", i avsnitt 3 i innstillingen tilføyes følgende: Det bør også vurderes om dagens kommunestruktur er den mest hensiktsmessige, men for å sikre bred forankring og tillit i befolkningen, forutsetter Østfold fylkeskommune at eventuelle kommunesammenslåinger er basert på frivillighet.

Votering:

Innstillingen ble vedtatt mot 16 stemmer (FrP, H, V, Uavh) avgitt for Eirik Mildes forslag.

Per Inge Bjerknes forslag fikk 2 stemmer (Sp) og falt.

Sindre Westerlund Morks endringsforslag til andre setning i første avsnitt fikk 1 stemme (V) og falt.

Sindre Westerlund Morks forslag del to fikk 1 stemme (V) og falt.

Eirik Mildes forslag om utredning av kommunestrukturen fikk 16 stemmer (FrP, H, V, Uavh) og falt .

Fylkestingets vedtak 16.09.2010:

Fylkestinget i Østfold vedtar følgende høringsuttalelse til høringsnotatet om lovfesting av samkommunemodellen.

Østfold fylkeskommune ser behovet for en organisasjonsmodell for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å samarbeide om lovpålagte oppgaver. Samkommunen er mer varig og bindende for deltakerne enn vertskommunemodellen og ansees å ville være godt egnet på områder der oppgavene handler om utøvelse av offentlig myndighet og rettigheter og plikter for innbyggerne. Samhandlingsreformen innen helse aktualiserer behovet for en slik modell og Østfold fylkeskommune har ingen innvendinger mot forslaget om samkommuner slik det er presentert i høringsnotatet.

Østfold fylkeskommune er imidlertid av den oppfatning at kommunesammenslåinger eller styrking av det regionale folkevalgte nivået -fylkeskommunene, kan være vel så egnet for å sikre befolkningen gode tjenester.

Som tidligere utredninger viser, har Østfold fylkeskommune en rekke oppgaver som er egnet for å løses i en større region. (Samferdsel, klima, arealpolitikk mm.) Når arbeidet med fylkessammenslåinger ikke er videreført, finner imidlertid fylkesrådmannen det lite aktuelt i dag å inngå i et samfylkeskommunesamarbeid, for eksempel med Akershus fylkeskommune.

Angående de særlige spørsmålene i høringsbrevet:

Bør det åpnes for samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner er deltakere?

Selv om kommunene og fylkeskommunene har lovpålagte oppgaver innen samme tjenesteområder (opplæring, samferdsel, helse mm.) faller et samarbeid på disse områdene tenfor samkommunemodellen. Det heter i høringsforslaget at "det er et grunnleggende premiss for samkommunemodellen at alle deltakerne overfører de samme oppgavene og den samme kompetansen til å fatte beslutninger".

At man bare kan delta i en samkommune gjør også samkommune mellom fylkeskommunen og kommunene i Østfold mindre aktuell siden det er mer naturlig å spare den "ene samkommunen" til fremtidig samarbeid med andre fylkeskommuner.

Eventuelle fremtidige oppgaver kan som foreslått løses ved at hjemmel for å inngå slikt samarbeid fremkommer av en eventuell fremtidig særlov som pålegger ens oppgaver til kommunen og fylkeskommunen.

Bør det stilles et særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune?

Det foreslås at kommunestyret kan vedta å delta i en samkommune med alminnelig flertall. Østfold fylkeskommune er enig med departementet om at dette er tilstrekkelig.

Å inngå i et slikt samarbeide vil på den ene siden kunne ha stor administrative og økonomiske konsekvenser for kommunen, ha stor betydning for de ansattes arbeidsforhold og være viktig for innbyggernes rettigheter.

På den andre siden må samkommunemodellen kunne være et reelt valg for kommunen og kvalifisert flertall kan mange steder henge høyt. Kommunestyret eller fylkestinget begrenser selv gjennom samarbeidsavtalen, oppgaveoverføring og bevilgninger, omfanget av samkommunens myndighet. Kommunestyret og fylkestinget foreslås representert i samkommunestyret og bare tre av kommunestyrets representanter kan bringe vedtak i samkommunestyret inn for lovlighetskontroll i departementet. Det åpnes også for at kommunen/fylkestinget kan tre ut av samkommunen med minst et års varsel.

Bør det åpnes for at en samkommune kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.

Siden oppgavene som skal håndteres av samkommunene skal være "lovpålagte" ser ikke Østfold fylkeskommune uten videre at eierskap i AS, IKS mv. vil være veldig aktuelt, men hvis man tenker at samkommunen oppretter slike selskap for å utføre oppgaven – typisk for eksempel sykehjem, kan det jo tenkes. I så fall og under forutsetning av at det faller inn under samarbeidsavtalen ser ikke fylkesrådmannen noe i veien for dette. Aksjeselskap er jo forpliktet bare så langt aksjekapitalen rekker og deltakerkommunene vil være økonomisk ansvarlig for forpliktelser samkommunen pådrar seg. Kanskje kan det lovfestes at tillatelse fra deltakerkommunene om at samkommunen skal kunne eie selskaper skal fremkomme av samarbeidsavtalen slik det foreslås for tillatelse til å ta opp lån, og for oppsigelsesfrist lengre enn et år.

Østfold fylkesting anmoder Stortinget å utrede en framtidig kommunestruktur i Norge.

Følgende hadde ordet i saken: Siv Henriette Jacobsen, Eirik Milde, Sindre Westerlund Mork, Monica Gåsvatn, Per Inge Bjerknes, Ove Virik Jørgensen, Ingjerd Schou, Aase Rennesund, Helge Kolstad og Liv Leirstein.



Saker.: 2010/5301
Løpenr. 30493/2010
Klassering: 026
Saksbehandler: Hanne Thea Stenersrød

Møtebok - Saksframlegg

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesutvalget	09.09.2010	
Fylkestinget	16.09.2010	

Høringsnotat. Forslag til lovfesting av samkommunemodellen

Vedlegg

Høringsbrev av 26. april 2010 med vedlegg: Høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen. *Utrykket*. Tilgjengelig på internett:
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommunejuss/Horingsnotat_endelig.pdf

Bakgrunn for saken

Høringsnotatet beskriver en ny mulig modell for interkommunalt samarbeid i form av samkommuner. Samkommunemodellen er tiltenkt interkommunale samarbeid mellom flere kommuner, om et bredt spekter av oppgaver/tjenester innenfor kommunenes/fylkeskommunenes lovpålagte oppgaver. Høringsfrist 1. oktober 2010.

Fakta

I høringsnotatet fremmer Kommunal- og regionaldepartementet forslag til endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Det foreslås å lovfeste en ny modell for interkommunalt samarbeid i form av en samkommune.

I Høringsforslaget er det tre særlige punkter departementet er opptatt av at høringsinstansene skal gi sitt syn på.

1. Om det bør åpne for samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner er deltakere
2. Om det bør stilles et særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune
3. Om det bør åpnes for at en samkommune kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.

Samkommunemodellen har tidligere vært på høring sammen med forslag til lovfesting av vertskommunemodellen (2005). 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, jf. her spesielt samhandlingsreformen innen helse. Videre er forsøket med Innherred samkommune blitt evaluert.

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.

Interkommunalt samarbeid i dag.

Et hovedskille når det gjelder valg av samarbeidsform, går mellom oppgaver som kommunene og fylkeskommunene 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,

Når det i dette høringsnotatet foreslås å lovfeste en samkommunemodell, er dette ment som et tilbud til kommunene og fylkeskommunene om en ny samarbeidsmodell, på lik linje med andre modeller for interkommunalt samarbeid. Kommunene og fylkeskommunene kan gjennom modellen etablere en interkommunal enhet som underlegges felles styring fra kommunestyrene/fylkestingene i deltakerkommunene.

Beskrivelse av den foreslåtte samkommunemodellen

For å ivareta folkevalgt styring og innflytelse, bygger forslaget til samkommunemodell på de samme organisatoriske grunntrekk som man finner i en kommune. En samkommune skal være en egen juridisk person – utgjøre et eget rettssubjekt – med de rettsvirkninger dette vil ha.

Samkommunen er strukturelt bygd opp som en kommune. Det foreslås 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.

Det legges ikke opp til at det skal stilles noe særskilt krav til kommunestyrets/fylkestingets vedtak om å delta i en sam(fylkes)kommune. Å kreve kvalifisert flertall for vedtaket, vil kunne gjøre at et lite mindretall i kommunestyret/fylkestinget kan hindre inngåelse av nødvendige samarbeid. Det kreves således etter forslaget kun alminnelig flertall i det enkelte kommunestyre/fylkesting for deltakelse i en samkommune.

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/fylkeskommuner 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, deltakernes innskuddsplikt og eierandel i samkommunen.

Deltakelse i en samkommune bygger på en forutsetning om frivillig tilslutning fra den enkelte kommune. Samarbeid skal således ikke kunne pålegges av staten.

En samkommune skal kunne opptre som vertskommune for andre kommuner/fylkeskommuner enn deltakerne, men kun organisert som et såkalt administrativt vertskommune-samarbeid etter kommuneloven § 28 b.

Deltakerkommunene/fylkeskommunene er foreslått å hefte forholdsmessig for sin andel av samkommunens forpliktelser. Det vil si i forhold til eierandel i samkommunen.

De krav som stilles til organisering av samkommunen, ansees å 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 samtidig.

Nærmere om organiseringen

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/fylkeskommune 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 deltakernes kommunestyre-/fylkestingsmedlemmer, noe som vil sørge for forankring i hjemme. 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/fylkeskommunene.

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

Innbyggernes rettsikkerhet søkes ivaretatt gjennom klageregler tett opptil de som ellers gjelder, men tilpasset samkommunens geografi, organisasjon og deltakernes ansvar.

Det foreslås lovlighetskontroll tilsvarende de regler som gjelder i kommuneloven, men slik at også tre representanter i kommunestyret/fylkestinget i en eierkommune kan bringe en sak til for departementet for kontroll.

Økonomi og finansiering

En samkommune vil bli finansiert indirekte gjennom overføringer fra deltakerne, eventuelt supplert med egne inntekter knyttet til samarbeidets virksomhet. Samkommuner vil få sitt økonomiske fundament fastlagt i samarbeidsavtalen. Det legges til grunn at kommuner/fylkeskommunes 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.

Det foreslås en lovfestet plikt for deltakerne til å dekke underskudd i samkommunen.

Reglene i kommunelovens kapittel 8 og 9 om økonomiplan, årsbudsjett (realisme, balansekrav mv.), årsregnskap, rapportering og gjeldsforpliktelser m.m., foreslås også gjelde for samkommunen.

Samkommunen foreslås å ikke ha adgang til å ta opp lån med mindre dette er særskilt fastsatt i samarbeidsavtalen, og også 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 ROBES og selv er underlagt ordningen med statlig lånegodkjenning.

Uttreden og oppløsning

Det foreslås videre at det i loven fastsettes en lovbestemt minimums oppsigelsestid på ett år for kommunene for å kunne tre ut av samarbeidet. Dette fordi en uttreden ofte 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.

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.

Samkommuner mellom kommuner og fylkeskommuner?

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.

Fylkesrådmannens vurdering

Det viktigste hensyn har 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 samkommune.

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

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. Fylkesrådmannen ser at mange særlig mindre kommuner vil kunne ha god verdi av å organisere samkommune med oppgaver som er for små til at de rasjonelt og effektivt kan ivaretas hos den enkelte. Særlig på helseområdet, innenfor (spesial-)pedagogikken og for veiadministrasjon synes samkommunemodellen aktuell.

For egen del er imidlertid fylkesrådmannen av den oppfatning at kommunesammenslåinger eller styrking av *det regionale folkevalgte nivået* – fylkeskommunene, kan være vel så egnet for å sikre befolkningen gode tjenester.

Som tidligere utredninger viser, har Østfold fylkeskommune en rekke oppgaver som er egnet for å løses i en større region. (Samferdsel, klima, arealpolitikk mm.) Når arbeidet med fylkessammenslåinger ikke er videreført, finner imidlertid fylkestinget det lite aktuelt i dag å inngå i et samfylkeskommunesamarbeid.

Angående de særlige spørsmålene i høringsbrevet:

Bør det åpnes for samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner er deltakere?

Selv om kommunene og fylkeskommunene har lovpålagte oppgaver innen samme tjenesteområder (opplæring, samferdsel, helse mm.) faller et samarbeid på disse områdene utenfor samkommunemodellen. Det heter i høringsforslaget at "det er et grunnleggende premiss for samkommunemodellen at alle deltakerne overfører de samme oppgavene og den samme kompetansen til å fatte beslutninger".

At man bare kan delta i en samkommune gjør også samkommune mellom fylkeskommunen og kommunene i Østfold mindre aktuell siden det er mer naturlig å spare den "ene samkommunen" til eventuelt fremtidig samarbeid med andre fylkeskommuner.

Hvis det i fremtiden kommer lovpålagte oppgaver der fylkeskommuner og kommuner har samme oppgave og beslutningskompetanse, kan eventuell hjemmel for samkommunesamarbeid mellom disse gis i særloven som omhandler oppgaven.

Bør det stilles et særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune?

Det foreslås at kommunestyret kan vedta å delta i en samkommune med alminnelig flertall. Rådmannen er enig med departementet om at dette er tilstrekkelig.

Å inngå i et slikt samarbeid vil på den ene siden kunne ha stor administrative og økonomiske konsekvenser for kommunen, ha stor betydning for de ansattes arbeidsforhold og være viktig for innbyggernes rettigheter.

På den andre siden må samkommunemodellen kunne være et reelt valg for kommunen og kvalifisert flertall kan mange steder henge høyt. Kommunestyret eller fylkestinget begrenser selv gjennom samarbeidsavtalen, oppgaveoverføring og bevilgninger, omfanget av *samkommunens myndighet*. Kommunestyret og fylkestinget foreslås representert i samkommunestyret og bare tre av kommunestyrets representanter kan bringe vedtak i samkommunestyret inn for lovlighetskontroll i departementet. Det åpnes også for at kommunen/fylkestinget kan tre ut av samkommunen med minst et års varsel.

Bør det åpnes for at en samkommune kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.

Siden oppgavene som skal håndteres av samkommunene skal være "lovpålagte" ser ikke fylkesrådmannen uten videre at eierskap i AS, IKS mv. vil være veldig aktuelt, men hvis man tenker at samkommunen oppretter slike selskap for å utføre oppgaven – typisk for eksempel sykehjem, kan det jo tenkes. I så fall og under forutsetning av at det faller inn under samarbeidsavtalen ser ikke fylkesrådmannen noe i veien for dette. Aksjeselskap er jo forpliktet bare så langt aksjekapitalen rekker og deltakerkommunene vil være økonomisk ansvarlig for forpliktelser samkommunen pådrar seg. Kanskje kan det lovfestes at tillatelse fra deltakerkommunene om at samkommunen skal kunne eie selskaper skal fremkomme av samarbeidsavtalen slik det foreslås for tillatelse til å ta opp lån, og for oppsigelsesfrist lengre enn et år.

Fylkesrådmannens forslag til innstilling

Fylkestinget i Østfold vedtar følgende høringsuttalelse til høringsnotatet om lovfesting av samkommunemodellen.

Østfold fylkeskommune ser behovet for en organisasjonsmodell for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å samarbeide om lovpålagte oppgaver. Samkommunen er mer varig og bindende for deltakerne enn vertskommunemodellen og ansees å ville være godt egnet på områder der oppgavene handler om utøvelse av offentlig myndighet og rettigheter og plikter for innbyggerne. Samhandlingsreformen innen helse aktualiserer behovet for en slik modell og Østfold fylkeskommune har ingen innvendinger mot forslaget om samkommuner slik det er presentert i høringsnotatet.

Østfold fylkeskommune er imidlertid av den oppfatning at kommunesammenslåinger eller styrking av det regionale folkevalgte nivået -fylkeskommunene, kan være vel så egnet for å sikre befolkningen gode tjenester.

Som tidligere utredninger viser, har Østfold fylkeskommune en rekke oppgaver som er egnet for å løses i en større region. (Samferdsel, klima, arealpolitikk mm.) Når arbeidet med fylkessammenslåinger ikke er videreført, finner imidlertid fylkesrådmannen det lite aktuelt i dag å inngå i et samfylkeskommunesamarbeid, for eksempel med Akershus fylkeskommune.

Angående de særlige spørsmålene i høringsbrevet:

Bør det åpnes for samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner er deltakere?

Selv om kommunene og fylkeskommunene har lovpålagte oppgaver innen samme tjenesteområder (opplæring, samferdsel, helse mm.) faller et samarbeid på disse områdene tenfor samkommunemodellen. Det heter i høringsforslaget at "det er et grunnleggende premiss for samkommunemodellen at alle deltakerne overfører de samme oppgavene og den samme kompetansen til å fatte beslutninger".

At man bare kan delta i en samkommune gjør også samkommune mellom fylkeskommunen og kommunene i Østfold mindre aktuell siden det er mer naturlig å spare den "ene samkommunen" til fremtidig samarbeid med andre fylkeskommuner.

Eventuelle fremtidige oppgaver kan som foreslått løses ved at hjemmel for å inngå slikt samarbeid fremkommer av en eventuell fremtidig særlov som pålegger ens oppgaver til kommunen og fylkeskommunen.

Bør det stilles et særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune?

Det foreslås at kommunestyret kan vedta å delta i en samkommune med alminnelig flertall. Østfold fylkeskommune er enig med departementet om at dette er tilstrekkelig.

Å inngå i et slikt samarbeid vil på den ene siden kunne ha stor administrative og økonomiske konsekvenser for kommunen, ha stor betydning for de ansattes arbeidsforhold og være viktig for innbyggernes rettigheter.

På den andre siden må samkommunemodellen kunne være et reelt valg for kommunen og kvalifisert flertall kan mange steder henge høyt. Kommunestyret eller fylkestinget begrenser selv gjennom samarbeidsavtalen, oppgaveoverføring og bevilgninger, omfanget av samkommunens myndighet. Kommunestyret og fylkestinget foreslås representert i samkommunestyret og bare tre av kommunestyrets representanter kan bringe vedtak i samkommunestyret inn for lovlighetskontroll i departementet. Det åpnes også for at kommunen/fylkestinget kan tre ut av samkommunen med minst et års varsel.

Bør det åpnes for at en samkommune kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.

Siden oppgavene som skal håndteres av samkommunene skal være "lovpålagte" ser ikke Østfold fylkeskommune uten videre at eierskap i AS, IKS mv. vil være veldig aktuelt, men hvis man tenker at samkommunen oppretter slike selskaper for å utføre oppgaven – typisk for eksempel sykehjem, kan det jo tenkes. I så fall og under forutsetning av at det faller inn under samarbeidsavtalen ser ikke fylkesrådmannen noe i veien for dette. Aksjeselskap er jo forpliktet

bare så langt aksjekapitalen rekker og deltakerkommunene vil være økonomisk ansvarlig for forpliktelser samkommunen pådrar seg. Kanskje kan det lovfestes at tillatelse fra deltakerkommunene om at samkommunen skal kunne eie selskaper skal fremkomme av samarbeidsavtalen slik det foreslås for tillatelse til å ta opp lån, og for oppsigelsesfrist lengre enn et år.

Sarpsborg, 11. august 2010

Atle Haga
fylkesrådmann

Geir R. Johannessen
fylkesdirektør