



**SØGNE KOMMUNE**

**Rådmannen**

Det Kongelige Kommunal- og Regionaldepartement

Postboks 8112 Dp.  
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref:  
2010/2384 -19388/2010

Saksbehandler:  
Elin S. Ravnevand

Arkivkode:  
026

Dato:  
21.06.2010

**Høring - mulig ny modell for interkommunalt samarbeid:  
Samkommunemodellen.**

Søgne kommunestyre behandlet ovennevnte sak i møte 17.06.10 – sak 51/10.

Vedlagt oversendes utskrift av møtebehandling.

Med hilsen

Elin S. Ravnevand  
rådgiver

Vedlegg.



## *Saksframlegg*

### **Høring - mulig ny modell for interkommunalt samarbeid: Samkommunemodellen.**

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
109/10	Formannskapet	10.06.2010
113/10	Formannskapet	15.06.2010
51/10	Kommunestyret	17.06.2010

#### **Rådmannens forslag til vedtak:**

1.

Søgne kommune er positiv til at samkommunemodellen lovfestes som et alternativ til vertskommunemodellen for samarbeid om myndighetsoppgaver. Kommunene får med samkommunemodellen et nytt alternativ for å utvikle forpliktende formalisert interkommunalt samarbeid.

2.

Søgne kommunestyre støtter departementets konklusjon om at samkommuner mellom kommuner og fylkeskommune bør kunne utredes nærmere.

3.

Søgne kommunestyre støtter departementets konklusjon om å stå ved kommunelovens hovedregel om alminnelig flertall ved kommunestyrenes behandling av deltakelse i en samkommune. Søgne kommunestyre finner ikke at det er tunge nok argumenter som skulle tilsi en særregel som fraviker kommunelovens hovedregel om at alminnelig flertall er tilstrekkelig for å fatte gyldige beslutninger.

4.

Søgne kommunestyre støtter departementets hovedkonklusjon om at samkommuner ikke skal kunne eie selskaper.

## Saksprotokoll i Formannskapet - 10.06.2010

### Behandling:

#### Vedtak:

Saken utsettes til ekstraordinært møte 15.06.10.

## Saksprotokoll i Formannskapet - 15.06.2010

### Behandling:

Valsvik (AP) fremmet fellesforslag AP, V:

Søgne kommune er negativ til at samkommunemodellen lovfestes og anbefaler at dette lovarbeidet stanser på nåværende tidspunkt.

#### Votering:

Rådmannens forslag vedtatt med 4 mot 3 stemmer (AP, V) for fellesforslag. Fellesforslaget falt.

### Innstilling:

1.

Søgne kommune er positiv til at samkommunemodellen lovfestes som et alternativ til vertskommunemodellen for samarbeid om myndighetsoppgaver. Kommunene får med samkommunemodellen et nytt alternativ for å utvikle forpliktende formalisert interkommunalt samarbeid.

2.

Søgne kommunestyre støtter departementets konklusjon om at samkommuner mellom kommuner og fylkeskommune bør kunne utredes nærmere.

3.

Søgne kommunestyre støtter departementets konklusjon om å stå ved kommunelovens hovedregel om alminnelig flertall ved kommunestyrenes behandling av deltakelse i en samkommune. Søgne kommunestyre finner ikke at det er tunge nok argumenter som skulle tilsi en særregel som fraviker kommunelovens hovedregel om at alminnelig flertall er tilstrekkelig for å fatte gyldige beslutninger.

4.

Søgne kommunestyre støtter departementets hovedkonklusjon om at samkommuner ikke skal kunne eie selskaper.

## Saksprotokoll i Kommunestyret - 17.06.2010

### Behandling:

Berge (V) fremmet fellesforslag AP, V:

---

Postadresse:  
PB 1051  
4682 Søgne

Besøksadresse:  
Rådhusveien 1  
4682 Søgne

Telefon: 38055555  
Telefaks: 38055516  
Direktenr: 38055566

Epost: [postmottak@sogne.kommune.no](mailto:postmottak@sogne.kommune.no)  
Web: [www.sogne.kommune.no](http://www.sogne.kommune.no)  
Org.nr: 964 967 091 MVA

Søgne kommune er negativ til at samkommunemodellen lovfestes og anbefaler at dette lovarbeidet stanser på nåværende tidspunkt.

Votering:

AP og Venstres fellesforslag vedtatt med 24 mot 3 stemmer (FRP-Terkelsen, Fardal, SP) for formannskapetets innstilling. Innstillingen falt.

**Vedtak:**

Søgne kommune er negativ til at samkommunemodellen lovfestes og anbefaler at dette lovarbeidet stanser på nåværende tidspunkt.

**Bakgrunn for saken:**

Regjeringen har sendt på høring et høringsnotat med forslag til mulige endringer i kommuneloven. I notatet beskrives en ny mulig modell for interkommunalt samarbeid i form av en samkommune. Samkommunemodellen er tiltenkt interkommunale samarbeid mellom flere kommuner om et bredt spekter av oppgaver/tjenester innenfor kommunenes lovpålagte oppgaver.

Høringsfristen er satt til 2. august 2010.

**Saksutredning:**

Så og si alle landets kommuner inngår i dag et eller flere interkommunale samarbeid. Mange kommuner befinner seg i en situasjon hvor behovet for samarbeid med nabokommunene er økende, jf. blant annet samhandlingsreformen. Mange kommuner ser behov for å samarbeide på stadig flere områder og omfanget av selskaper med kommunal deltakelse har økt sterkt de siste 10 årene.

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. Det er på denne bakgrunn grunn til å tro at flere kommuner enn tidligere (jf. forsøk i Innherred samkommune og godkjent nytt forsøk i Midtre Namdal) vil se behovet for og være interessert i å ta i bruk en samkommunemodell.

Departementet mener det er viktig at samkommunemodellen forankres godt i kommunene som er de som skal bruke den, og sender derfor sak på ny høring selv om samkommune-problematikken var på høring også i 2005. Det relativt omfattende høringsnotatet gir en oversikt over ulike lovfestede modeller for interkommunalt samarbeid. Videre gis det en oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid og hvilke oppgaver kommunene samarbeider om, samt en oppsummering av erfaringene med de samkommuneforsøk som har vært/er i Norge.

Når det i høringsnotatet foreslås å lovfeste en ny samkommunemodell, er dette ment som et tilbud til kommunene om en ny samarbeidsmodell i tillegg til andre modeller for interkommunalt samarbeid.

Kommunene kan gjennom modellen etablere en interkommunal enhet som underlegges felles styring fra kommunestyrene i deltakerkommunene.

For å ivareta folkevalgt styring og innflytelse, bygger forslaget til samkommunemodell på de samme organisatoriske grunntrekk som man finner i en kommune. Departementet har i forslaget lagt vekt på å komme fram til en samkommunemodell som etter deres syn 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 fra departementets side vært et 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 uttreden 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. 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 at en kommune kan være deltaker i flere samkommuner på en gang.
- Som utgangspunkt er samkommunemodellen tilpasset samarbeid om lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse mellom kommuner eller 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.

Samkommunen er strukturelt foreslått bygd opp som en kommune. Det er lagt opp til at kommunelovens regler gjelder tilsvarende så langt de passer. Samkommunens øverste beslutende

organ skal være samkommunestyret. Samkommunestyret skal kunne opprette underliggende folkevalgte organer. Hver deltakerkommune skal etter forslaget være representert med minst tre medlemmer i samkommunestyret. Reglene i kommuneloven § 9 om ordfører og varaordfører skal komme tilsvarende til anvendelse når det gjelder leder og nestleder for samkommunestyret. I en samkommune skal det ansettes en egen administrativ leder. Vedkommende skal ansettes av samkommunestyret selv. 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.

I en egen samarbeidsavtale foreslås 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 regulert. Det foreslås videre at det i loven fastsettes en oppsigelsestid på ett år for kommunene for å kunne tre ut av et slikt samarbeid.

### **Rådmannens merknader:**

Rådmannen er positiv til at det i norsk lovgiving nå åpnes opp en mulighet for kommuner til å samarbeide om utførelsen av lovpålagte oppgaver med innslag av myndighetsutøvelse, også oppgaver og myndighet som er av mer prinsipiell politisk karakter. Dagens samarbeidsløsninger (hovedsakelig vertskommunesamarbeid, IKS, §-27 samarbeid) gir ikke denne muligheten. Samtidig bør en spørre seg om det å åpne opp for samkommuner er å innføre nærmest et nytt kompliserende forvaltningsnivå, og at dette av den grunn bør frarådes. Kanskje en kommunestrukturreform vil være et vel så egnet virkemiddel for å bøte på noen av de utfordringer som samkommunemodellen nå presenteres å kunne være et svar på? Rådmannen velger ikke å gå dypt inn i denne debatten nå, bare peke på at slik rådmannen ser det er få politiske signaler fra sentralt hold om av at dagens kommunestruktur vil bli radikalt endret med det første. I lys av en slik slutning, hilser rådmannen forslaget velkommen. Det er behov for organisasjonsmodeller som muliggjør kommunesamarbeid om oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse underlagt tilstrekkelig demokratisk kontroll.

Etter rådmannens syn er det fornuftig å bygge et forslag til samkommunemodell på de samme organisatoriske grunntrekk som man finner i en kommune, hvilket forslaget legger opp til. Rådmannen er av den oppfatning at regjeringen i det foreliggende utkast har kommet fram til en robust samkommunemodell som gjør det demokratisk og rettssikkerhetsmessig forsvarlig å overføre oppgaver og myndighet av også prinsipiell karakter mellom kommuner.

Lokalt har Søgne kommune lang erfaring med å samarbeide med nabokommunene, ikke minst gjennom Knutepunkt Sørlandet-strukturen. Regionrådet "Knutepunkt Sørlandet" har en noe uvanlig styringsstruktur i norsk sammenheng, gjennom et bredt sammensatt representantskap på hele 43 medlemmer. Dagens representantskap er på mange vis rigget for beslutninger av den karakter som samkommunestyret nå foreslås å kunne ta, men er altså ikke gitt myndighet til slike i dag. Rådmannen går i denne saken ikke nå inn på om det på sikt bør tas initiativ til å utvikle Knutepunkt Sørlandet til en samkommune. Den diskusjonen får eventuelt komme senere.

I høringsforslaget er det noen særlige punkter departementet ber om høringsinstansenes syn på;

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

På de tre konkrete spørsmålene departementet særskilt ønsker høringsinstansenes tilbakemeldinger på, er rådmannens vurdering følgende:

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

Som utgangspunkt er samkommunemodellen tilpasset samarbeid om lovpålagte oppgaver mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I dette ligger en avgrensning mot å opprette samkommuner som har deltakere fra både kommuner og fylkeskommuner. Det vises i denne sammenhengen til den foreslåtte begrensning om at deltakerne i en samkommune skal overføre like oppgaver både i art og omfang til en samkommune. Dette er ikke mulig når forvaltningsorganer med ulike lovpålagte oppgaver går sammen i en samkommune. Dette vil likevel ikke være til hinder for at kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide om mange oppgaver, for eksempel bygging og drift av skolebygg. Lovverket har da andre tilgjengelige samarbeidsformer, for eksempel interkommunale selskaper, aksjeselskaper eller samarbeid organisert som en felles styre etter kommuneloven § 27. Dette er samarbeidsmodeller for drifts- og forretningspregede områder, hvor kommuner og fylkeskommuner kan delta sammen.

Departementet ser likevel at det på enkelte sektorer kan være hensiktsmessig at kommuner og fylkeskommuner løser lovpålagte oppgaver i et samarbeid. Det kan derfor være grunner som tilsier at kommuner og fylkeskommuner gis muligheter til å løse oppgaver i fellesskap i en samkommunemodell. Enkelte oppgaver vil kunne tjene på å bli sett i sammenheng, eksempelvis lovpålagte oppgaver innenfor opplæringsfeltet og innenfor samferdselsområdet.

Departementet er derfor kommet til at man bør utrede nærmere om det på enkelte sektorområder likevel bør åpnes for at kommuner og fylkeskommuner skal kunne etablere en felles samkommune. Det vises i denne sammenheng til den foreslåtte begrensningen om at deltakerne i en samkommune skal legge like oppgaver, både i art og omfang til en samkommune. Dette er et gjennomgående argument som er en viktig forutsetning for samkommunen.

Begrunnelsen for dette er at det kan være problematisk at en kommune som har unnlatt å legge oppgave x inn i samkommunen, skal kunne være med å bestemme hvordan samkommunen skal løse oppgave x på vegne av de andre kommunene i samkommunen. Om kommuneloven generelt skulle åpne for en samkommune mellom kommuner og fylkeskommuner, vil jo nettopp kommunene være med å beslutte hvordan fylkeskommunen skal løse sine lovpålagte oppgaver eller vice versa.

Rådmannen støtter KRDs konklusjon om at samkommuner mellom kommuner og fylkeskommune bør kunne utredes nærmere. I tillegg kan det etter rådmannens vurdering inviteres til forsøk med slike modeller. Nært tilgrensende oppgaver bør ses i sammenheng. Foruten areal og transportplanlegging kan samarbeid om for eksempel folkehelse, kulturminner, miljøvernområdet, opplæring og klimaplanlegging være mulige sektorområder.

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

Alminnelig flertall er et bærende prinsipp for gyldige beslutninger i kommunen, jf. kommuneloven § 35. Dette taler for at et alminnelig flertall også bør være tilstrekkelig for å fatte vedtak om å delta i en samkommune.

Departementet er i tvil om dette spørsmålet, og ser at det er gode argumenter for et regelverk som stiller særlig krav til vedtak om å delta i en samkommune. Det kan derfor være et alternativ at loven krever kvalifisert flertall, det vil si 2/3 flertall. Dette vil gi et særlig mindretallsvern i en sak som innebærer etablering av et såpass forpliktende og omfattende samarbeid som en samkommune er ment å være.

Det kan videre argumenteres for viktigheten av at en beslutning om å opprette en samkommune bygger på en høy grad av oppslutning blant de folkevalgt. Dette er et strategisk valg som bør stå seg

over tid i deltakerkommunen. Avgjørelsen bør således bygge på en solid politisk konsensus for å ha legitimitet og bærekraft til å stå seg over tid. Dersom det innføres et krav om kvalifisert flertall for å delta i en samkommune, vil antakeligvis et forholdsvis stort flertall i den enkelte kommune føle en forpliktelse til å videreføre samarbeidet. Dette vil kunne bidra til å hindre en eventuell utreden av en samkommune fordi et knapt flertall i en kommune skifter etter et valg. Kravet til kvalifisert flertall vil med andre ord kunne gjøre modellen mer robust. Kommuneloven har i dag noen særlige avstemningsregler på enkelte områder, for eksempel ved innføring av parlamentarisk styreform, men ingen regel som krever kvalifisert flertall.

Departementet har valgt å falle ned på et forslag om å stå ved kommunelovens hovedregel i dette høringsforslaget, og finner ikke at det er tunge nok argumenter som skulle tilsi en særregel som fraviker kommunelovens hovedregel om at alminnelig flertall er tilstrekkelig for å fatte gyldige beslutninger. Departementet ser at et krav til kvalifisert flertall vil kunne skape en uforholdsmessig høy terskel for å inngå denne typen samarbeid. Det vil kunne bli for enkelt for et mindretall å trenere etableringen av nødvendig samarbeid der samkommunemodellen vil kunne være en egnet samarbeidsmodell. Departementet er i tvil om denne løsningen, og ber høringsinstansene om at de særskilt uttaler seg om dette spørsmålet.

Rådmannen støtter departementets vurderinger på dette punkt. Rådmannen finner ikke at det er tunge nok argumenter som skulle tilsi en særregel som fraviker kommunelovens hovedregel om at alminnelig flertall er tilstrekkelig for å fatte gyldige beslutninger.

*Bør det åpnes for at en samkommune bør kunne eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.?*

Departementet foreslår å lovfeste at en samkommune skal være en egen juridisk person – utgjøre et eget rettssubjekt – med de rettsvirkninger dette vil ha. Om et interkommunalt samarbeid er et eget rettssubjekt eller ikke, vil bl.a. ha betydning for hvem som er å regne som arbeidsgiver for den som utfører oppgaver for samarbeidet. Det vil være en lite ønsket situasjon om det kan reises tvil omkring slike forhold i en samkommunemodell. En samkommune vil, som eget rettssubjekt, ha sivilprosessuell partsstilling (partsevne). Den vil også kunne ha stilling som part i forhold til offentlig forvaltning, for eksempel i forhold til tinglysingsreglene og i forhold til rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Dersom et samarbeidsorgan utgjør et eget rettssubjekt, innebærer det at organet kan inngå avtaler med tredjeperson som selvstendig part, uten at de deltakende kommuner selv blir direkte part i avtalen. Det innebærer også at i prosesser som går for domstolene, vil samkommunen ha partsstilling. Også overfor andre myndigheter vil samarbeidsorganet ha egen partsstilling, og kan som sådant selv søke om tillatelser osv., og offentlige vedtak kan være rettet mot samarbeidsorganet.

Departementet har videre under tvil kommet til at samkommunens rettslig handleevne bør avgrenses ved at den ikke skal kunne delta i andre sammenslutninger, eller etablere stiftelser. Dette innebærer at samkommunen ikke kan delta i selskaper. Dette gjelder både selskaper med begrenset ansvar og selskaper med ubegrenset ansvar. Samkommunen kan heller ikke delta i andre privatrettslige sammenslutninger, som foreninger og samvirkeforetak mv.

Samkommunemodellen legger ikke opp til noen avgrensinger med hensyn til hvilke oppgaver deltakerkommunene kan legge til samkommunen, men modellen er utviklet for samarbeid mellom kommuner for å løse lovpålagte oppgaver. For mange av disse oppgavene kan det ikke sies å være full organisasjonsfrihet for kommunene i den forstand at virksomheten kan organiseres i selskaper. Det har sin begrunnelse i at selskapsformene bl.a. ikke ivaretar rettssikkerhet og folkevalgt styring i tilstrekkelig grad. Det kan selvfølgelig tenkes at de oppgaver som deltakerkommunene velger å legge til samkommunen er av mer drifts- og



forretningsmessig preg, og at det av den grunn kan være hensiktsmessig at samkommunen kan eie selskaper sammen med private eller staten for å løse disse oppgavene.

Departementet har likevel kommet til at det å åpne for at samkommunen skal kunne eie selskaper mv. bør avgrenses, og legger vekt på modellens formål og de demokratiske betenkelighetene dette kan reise. Det siktes da særlig til utfordringene med å utøve god selskapsstyring og selskapskontroll gjennom indirekte eierskap via en samkommune. Departementet ser imidlertid at det på enkelte sektorer kan være behov for en slik løsning.

Spørsmålet blir da om dette bør løses i den enkelte særlov, slik at man åpner for samkommunen som eier av selskaper innenfor enkelte sektorer, og ikke som en generell ordning i kommuneloven. Dette kan for eksempel være aktuelt innenfor helsesektoren i forbindelse med oppfølging av samhandlingsreformen.

Rådmannen støtter KRDs hovedkonklusjon om at samkommuner ikke skal kunne eie selskaper. Hensikten med samkommunemodellen er å samle interkommunale oppgaveområder i en organisasjon bygger på kommunale organisasjonsprinsipper og som følger offentlighetsloven og forvaltningsloven.

En samkommune kan i prinsippet ivareta samtlige oppgaveområder – også oppgaver som i dag er fristilt til selskaper. Dersom samkommuner selv skal fristille og eie selskaper, vil argumentene for opprettelsen av en samkommune svekkes betydelig. Dersom behovet for fristilling innenfor et sektorområde er stort, bør kommunenes alternativ til samkommune være å opprette selskaper direkte eid av kommunene. Det vil som en pratisk ordning i så fall ikke være noe i veien for at representantskapene for de ulike selskapene kan være personidentisk med sammensetningen av samkommunestyret.

## Vedlegg

### 1 Høringsnotat - mulig ny modell for interkommunalt samarbeid: samkommunemodellen