



Behandlet av	Møtedato	Saksnr.
Kommunestyret	16.09.2010	041/10

ArkivsakID	JournalID	Klassering	Saksbehandler
10/887	10/6586	026	Erland Odden

Høringsuttalelse til forslag om lovfesting av samkommunemodellen

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Nr	T	Dok.dato	Avsender/Mottaker	Tittel
3	I	03.05.2010	Kommunal- og Regionaldepartementet	Høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen
4	I	11.06.2010	Kommunal- og Regionaldepartementet	Høringsnotat - mulig ny modell for interkommunalt samarbeid: samkommunemodellen - utsatt høringsfrist

Saksopplysninger:

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt på høring et forslag om å lovfeste samkommunemodellen. Høringsfristen er 1. oktober 2010.

I 2005 ble det sendt på høring et forslag om å regulere interkommunalt samarbeid om tradisjonelle kommunale forvaltingsoppgaver, innbyggerrettede tjenester og offentlig myndighetsutøvelse. Forslaget inneholdt 2 varianter; vertskommunemodellen og samkommunemodellen. Vertskommunemodellen ble vedtatt fra 01.01.07. Det ble innført en generell hjemmel i kommunelovens §§ 28a-k (vertskommunemodellen). Den åpnet for samarbeid mellom kommuner også på områder med mer individrettet tjenesteyting. I mange sammenhenger vil det si lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, jf. Ot.prp.nr95 (2005-2006). Bakgrunn for at samkommunemodellen kommer opp igjen på nytt nå er blant annet nye utfordringer kommunene står overfor som krever et tettere samarbeid mellom flere kommuner. I høringen nevnes spesielt samhandlingsreformen som vil kreve at kommuner samarbeider.

I følge forslaget vil en lovfesting av samkommunen bety at kommunene tilbys en samarbeidsmodell som i stor grad ivaretar politisk styring, samordning og prioritering fra deltakerkommunene.

Denne høringen bygger på arbeidet som ble lagt frem i 2005. I tillegg er Innherred samkommune blitt evaluert. KRD foreslår å lovfeste en ny modell for interkommunalt samarbeid i form av en samkommune. Ved å lovfeste samkommunemodellen betyr det at kommuner kan velge mellom vertskommunemodellen §§ 28a-k eller samkommunemodellen når det gjelder lovpålagte oppgaver en skal samarbeide om.

Hva er vertskommune?

Vertskommunemodellen som omtales her er etter kommunelovens § 28 a-k. Når det gjelder kommunelovens § 27 kan kommuner samarbeide om tjenester hjemlet etter § 27, men det kan ikke skje med lovpålagte oppgaver, hvor det fattes enkeltvedtak. Dette gjelder for eksempel barnevern, sykehjemstjenester, hjemmesykepleie, praktisk bistand osv. I disse tilfellene må kommunene inngå samarbeidsavtale etter Kommunelovens § 28.

Hva er forskjellen på samkommune og vertskommune?

Samkommunemodellen er på samme måte som vertskommunemodellen tiltenkt samarbeid om sentrale lovpålagte innbyggerrettede tjenester. En samkommunemodell fordrer større politisk styring mens vertskommunemodellen ivaretar de faglige synspunkter i form av å overlate til de aktuelle fagpersoner å fatte vedtak som ikke er av prinsipiell karakter.

Vurderinger for utforming av en forpliktende og demokratisk samkommunemodell

Samkommunemodellen vil være et alternativ til Vertskommunemodellen. Det vil gjøre det mulig å samle flere interkommunale samarbeid i en samkommune. Intensjonen med en samkommunemodell er at den i større grad enn ved samarbeid etter vertskommunemodellen gir deltakerkommunene politisk styring om de oppgaver det samarbeides om. Dette er følgelig en modell politisk nivå vil ha størst interesser i.

Kommunelovens alminnelige regler for flertallsbeslutning i § 35 skal også gjelde for samkommunemodellen og dette kan ikke fravikes. Samkommunemodellen åpner for større politisk styring og egen administrasjon. Det vil være lite hensiktsmessig å bygge opp en så stor organisasjon for å samarbeide om få tjenester. I slike tilfeller vil vertskommunemodellen egne seg bedre (høringen s.35).

For at samkommunestyret skal bli praktisk og fatte gode beslutninger, er det avgjørende at alle deltakerkommuner overfører samme type kompetanse både i art og omfang til styret. Dette vil gjelde alle typer oppgaver som overføres til samkommunen.

Dersom samkommunemodellen vedtas i Stortinget, og kommuner velger å inngå i en samkommune, skal det skrives detaljerte avtaler for samarbeidet. Disse forhold er nærmere omtalt på side 56-59 i høringen.

Regulering av samkommune

En samkommune består av aktuelle samarbeidende kommuner. Samkommunens øverste besluttede organ skal være et samkommunestyre. Samkommunestyret skal bestå av minst tre representanter fra hver av de samarbeidende kommuner. Samkommunestyret velger selv leder og nestleder ut i fra de representantene som er i samkommunestyret. Departementet mener at kommunelovens § 9 om ordfører og varaordfører kommer tilsvarende til anvendelse når det gjelder leder og nestleder i samkommunestyret. Samkommunestyret velges av de folkevalgte på lik linje med kommunestyret og gjelder for samme periode. Departementet foreslår videre at representanter til samkommunestyret skal velges av og blant medlemmene av kommunestyrene i deltakerkommunene. Desto flere oppgaver og mer myndighet som legges i en samkommune, desto større behov vil det være å delegere oppgaver til underliggende organ og til administrasjonen. Kommunelovens § 10 kommer også her til

anvendelse når det gjelder å opprette underliggende politiske organer som utvalg og komiteer. Departementet foreslår at bestemmelsen om formannskap ikke skal gjelde for samkommune. Det er likevel ikke til hinder at man kan oppnevne et eget økonomiutvalg hjemlet i kommunelovens § 10. Dersom det velges underliggende organer foreslås det at kommunelovens alminnelige valgbarhetsregler skal gjelde. Det betyr at også andre enn de som sitter i samkommunestyret kan være representert i disse organene.

Når det gjelder kontrollutvalg bør samkommunestyret selv sørge for å etablere en intern kontrollordning som er underlagt samkommunestyret. Samtlige deltakerkommuner bør være representert i kontrollutvalget. Videre foreslår departementet at reglene om revisjon i kommuneloven også skal gjelde for samkommune. Det betyr at samkommunestyret har plikt til å påse at samkommunen blir gjenstand for revisjon i henhold til de krav kommuneloven med forskrifter stiller.

Departementet finner at det er behov for å sikre en tilfredsstillende helhetlig administrativ ledelse med klare instruksjonslinjer samt saksforberedelsesfunksjon, og at dette best kan ivaretas ved at det i en samkommune skal ansettes en egen administrativ leder. Dette er også en naturlig følge av at samkommunen er et eget rettssubjekt med egne medarbeidere. Samkommunestyret og eventuelt underliggende organ vil være underlagt de samme krav til forsvarlig saksforberedelse som gjelder for kommunestyret og folkevalgte organer, jfr. forvaltningslovens § 17. I Innherred samkommune går stillingen som administrasjonssjef på omgang mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene. Departementet foreslår at administrasjonssjefen enten skal kunne tilsettes på denne måten eller av samkommunestyret direkte (Høringen s.55).

I høringen fremkommer det at "Samkommunemodellen er imidlertid beregnet på de tunge, omfattende, sektorovergripende samarbeidene." Med bakgrunn i det vurderer departementet at det må være en avtale om bindingstid utover oppsigelsestiden på ett år, jf vurderingene knyttet til prinsippet om at samarbeidet bør være forpliktende (Høringen s.62 og 63).

Økonomi

Samkommunemodellen vil ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser fra statlig hold. For kommunene må en derfor finne rom for de merutgifter samkommunemodellen vil medføre i form av politiske møter og administrativ styring (Høringen s.100). Når det gjelder kostnader knyttet til de tjenester en legger i en samkommune må deltakerkommunene overføre midler til samkommunen. Det vil være nødvendig med et godt samspill mellom deltakerkommunene og samkommunen i den økonomiske planleggingen. Det legges opp til de samme forhold til samkommunen som for kommuner når det gjelder økonomiforvaltning, jfr. kommunelovens kapittel 8 og 9. Det en vurderer å se på er å begrense samkommunens mulighet til låneopptak. Det må ligge til grunn gode samarbeidsavtaler for låneopptak. Videre foreslås det at det skal være et generelt forbud mot at samkommunen stiller garanti for andres forpliktelser.

Klage

Klage på vedtak fattet i samkommunen skal påklages på samme måte som ellers. Samkommunen kan selv oppnevne egne klientutvalg eller klageorgan som tar hånd om klagene, for eksempel klager på vedtak fattet etter Lov om helsetjeneste i kommunen § 2-1 med omtale av klagebehandling i § 2-4 (Høringen s. 81-82).

Uttalelser fra regionalt helseprosjekt 2009

I rapporten fra regionalt helseprosjekt som lå til grunn for kommunestyrets behandling 18.02.10 er følgende uttalt:

”Samkommune er en prøveordning som ikke er lovfestet. Samkommunen vil være et nytt interkommunalt forvaltningsorgan – en egen juridisk person. Det vil ha øverste styringsorgan valgt av og blant medlemmene i deltakerkommunenes kommunestyre. Det opprettes en egen administrasjon med egen administrasjonssjef (rådmann) for samkommunen. Samkommunen er utviklet med sikte på å overføre en omfattende og tverrsektoriell oppgaveportefølje (jf st.meld. nr. 47 avsnitt 6.11.4, s. 76 – 77). Vår vurdering er at samkommune er lite egnet som organisasjonsform for en relativt begrenset tjenesteproduksjon som utredet her. Den vil ha uforholdsmessig store kostnader knyttet til styring og administrasjon. Trolig bør også styringa av tjenesten knyttes nærmere til kommunene på et faglig nivå.”

Uttalelser fra Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) i kommunal rapport 24. juni 2010

I følge Kommunal rapport artikkel i juni i år fremkommer det at hovedstyret går imot forslaget om å lovfeste samkommunemodellen. Bakgrunnen for det er at de mener at modellen kan svekke lokaldemokratiet. De er bekymret for at en indirekte modell som samkommune vil bli lukket og mangle legitimitet og handlekraft.

Vurdering:

En samkommunemodell vil medføre sterkere politisk styring enn dagens interkommunale samarbeidsordninger. Kommunene har i dag en mulighet gjennom Kommunelovens § 28 b eller c, med politisk vedtatt samarbeidsavtale ut fra kommunelovens § 28e, å samarbeide om interkommunale tjenester med myndighetsutøvelse (lovpålagte tjenester).

Tidligere i år vedtok fire av Valdreskommunene å samarbeide om interkommunal barnevernstjeneste. Der er det laget en samarbeidsavtale med utgangspunkt i Kommunelovens § 28b, administrativt vertskommunesamarbeid. Utgangspunktet for samarbeidsavtalen er Kommunelovens § 28 e som regulerer denne type avtaler. I Ot.prp.nr 95 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid) gir departementet uttrykk for at vertskommunemodellen ut fra 28b passer godt for samarbeid innenfor lovpålagte ansvarsområder som er sterkt regelstyrte, med lite rom for lokalpolitisk skjønnsutøvelse og ofte krav til en særlig god fagkompetanse.

I høringen står det at ”... Kommunene befinner seg nå i annen situasjon med hensyn til oppgaver, jf. her spesielt samhandlingsreformen, enn for få år tilbake.”

Samhandlingsreformen har også svært mange forhold ved seg som vil kreve særlig god fagkompetanse. Det vil være lite rom for lokalpolitisk skjønnsutøvelse som følge av personvern, taushetsplikt og at det skal gjøres individuelle faglige vurderinger. Videre vil det være situasjoner som oppstår som må håndteres raskt. En kan da ikke vente på politiske uttalelser, fordi det ofte står om liv og om behandling for å sikre en best mulig rehabilitering. Det vises for øvrig til den ovenfor siterte uttalelsen fra regionalt helseprosjekt, der vurderingen er at samkommunemodellen ikke er en egnet samarbeidsform for det regionale helseprosjektet.

Det ovenstående viser at verken det nyetablerte interkommunale samarbeidet om felles barnevern eller det mer omfattende regionale helseprosjektet synliggjør noe behov for samkommunemodellen.

En samkommunemodell vil ikke medføre ytterligere rammeoverføringer fra staten. Kommunene må disponere av tildelt ramme. Konsekvenser av dette er at godtgjørelser og lønn knyttet til arbeidet i en samkommune kan gå på bekostning av gode tjenester. For Valdres sin del innebærer dette at regionen får en 7. kommune, samkommunen, med de ressursene ytterligere et forvaltningsorgan krever med politikere og administrasjon. Kostnadene til en samkommunemodell vil avhenge av hvor mange oppgaver deltakerkommunene ønsker å delegere inn i en samkommune.

Høringen påpeker at det vil være lite hensiktsmessig å bygge opp en så stor organisasjon som en samkommune vil være, dersom deltakerkommunen skal samarbeide om få tjenester. Dersom man skal legge mange tjenester inn i en samkommune vil det kunne medføre mindre fleksibilitet og mulighet for tverrfaglighet i de tjenester kommunen ikke har med i samkommunen. Dette kan igjen medføre økte utgifter til drift av tjenester.

Med bakgrunn i det som her er belyst ser ikke rådmannen behov for lovfesting av samkommunemodellen.

Rådmannens forslag til vedtak:

Sør-Aurdal kommune vedtar utarbeidet høringsuttalelse basert på høring om samkommunemodellen og erfaringer med interkommunalt samarbeid. Sør-Aurdal kommunes høringsuttalelse oversendes Kommunal- og regionaldepartementet.

Høringsuttalelse fra Sør-Aurdal kommunestyre:

Politisk styring vs særlig god fagkompetanse

En samkommunemodell vil medføre sterkere politisk styring enn dagens interkommunale samarbeidsordninger. Kommunene har i dag en mulighet gjennom Kommunelovens § 28 b eller c, med politisk vedtatt samarbeidsavtale ut fra kommunelovens § 28e, å samarbeide om interkommunale tjenester med myndighetsutøvelse (lovpålagte tjenester).

Tidligere i år vedtok fire av Valdreskommunene å samarbeide om interkommunal barnevernstjeneste. Der er det laget en samarbeidsavtale med utgangspunkt i Kommunelovens § 28b, administrativt vertskommunesamarbeid. Utgangspunktet for samarbeidsavtalen er Kommunelovens § 28 e som regulerer denne type avtaler. I Ot.prp.nr 95 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid) gir departementet uttrykk for at vertskommunemodellen ut fra 28b passer godt for samarbeid innenfor lovpålagte ansvarsområder som er sterkt regelstyrte, med lite rom for lokalpolitisk skjønnsutøvelse og ofte krav til en særlig god fagkompetanse.

I høringen står det at "... Kommunene befinner seg nå i annen situasjon med hensyn til oppgaver, jf. her spesielt samhandlingsreformen, enn for få år tilbake."

Samhandlingsreformen har også svært mange forhold ved seg som vil kreve særlig god fagkompetanse. Det vil være lite rom for lokalpolitisk skjønnsutøvelse som følge av personvern, taushetsplikt og at det skal gjøres individuelle faglige vurderinger. Videre vil det være situasjoner som oppstår som må håndteres raskt. En kan da ikke vente på politiske uttalelser, fordi det ofte står om liv og om behandling for å sikre en best mulig rehabilitering.

Det vises for øvrig til den ovenfor siterte uttalelsen fra regionalt helseprosjekt, der vurderingen er at samkommunemodellen ikke er en egnet samarbeidsform for det regionale helseprosjektet.

Det ovenstående viser at verken det nyetablerte interkommunale samarbeidet om felles barnevern eller det mer omfattende regionale helseprosjektet synliggjør noe behov for samkommunemodellen.

Økonomiske forhold i samkommunemodellen

En samkommunemodell vil ikke medføre ytterligere rammeoverføringer fra staten. Kommunene må disponere av tildelt ramme. Konsekvenser av dette er at godtgjørelser og lønn knyttet til arbeidet i en samkommune kan gå på bekostning av gode tjenester. For Valdres sin del innebærer dette at regionen får en 7. kommune, samkommunen, med de ressursene ytterligere et forvaltningsorgan krever med politikere og administrasjon.

Kostnadene til en samkommunemodell vil avhenge av hvor mange oppgaver deltakerkommunene ønsker å delegerer inn i en samkommune.

I samkommunemodellen vil det bli valgt minimum tre representanter pr kommune til et samkommunestyre der det også skal være leder og nestleder. Møter i samkommunestyret vil generere økt ressursbruk til møtedeltakelse, godtgjørelse og administrativ forberedelse.

Fleksibilitet og ressurser

Høringen påpeker at det vil være lite hensiktsmessig å bygge opp en så stor organisasjon som en samkommune vil være, dersom deltakerkommunen skal samarbeide om få tjenester. Dersom man skal legge mange tjenester inn i en samkommune vil det kunne medføre mindre fleksibilitet og mulighet for tverrfaglighet i de tjenester kommunen ikke har med i samkommunen. Dette kan igjen medføre økte utgifter til drift av tjenester.

Med bakgrunn i det som her er belyst ser ikke kommunestyret behov for lovfesting av samkommunemodellen.

16.09.2010 Kommunestyret

Behandling:

Forslag til tilleggsvedtak fra Kåre Helland

Rådmannens siste setning erstattes med følgende:

Svar på konkrete spørsmål i høringen:

1. Samarbeidsmodell for kommune og fylkeskommune. En modell for samarbeid mellom komuner og fylke inn i samkommunemodellen. Vi ser fort at dette kan gi utfordringer i forhold til ansvarsfordelinger og fraråder at dette innlemmes i samkommunemodellen.

2. Særlige krav til vedtak om å delta i en samkommune.

Vi mener at det bør kreves kvalifisert flertall for deltakelsen i en samkommune av kommunestyrets vedtak.

3. En må være klar på at en samkommune skal etableres som et eget juridisk person- utgjøre et eget rettssubjekt- med rettsvirkning dette vil ha.

Vi gir med våres bemerkninger dette som innspill om det ønskes en lovfesting om samkommunemodellen."

Tilleggsforslag fra Lars Elsrud:

"Vi velger likevel svare på de 3 spørsmålene som er stilt i høringen:

Svar på konkrete spørsmål i høringen:

1. Samarbeidsmodell for kommune og fylkeskommune. En modell for samarbeid mellom komuner og fylke inn i samkommunemodellen. Vi ser fort at dette kan gi utfordringer i forhold til ansvarsfordelinger og fraråder at dette innlemmes i samkommunemodellen.
2. Særlige krav til vedtak om å delta i en samkommune.
Vi mener at det bør kreves kvalifisert flertall for deltakelsen i en samkommune av kommunestyrets vedtak.
3. En må være klar på at en samkommune skal etableres som et eget juridisk person- utgjøre et eget rettssubjekt- med rettsvirkning dette vil ha.

Vi gir med våres bemerkninger dette som innspill om det ønskes en lovfesting om samkommunemodellen."

Forslag til tilleggsvedtak fra Kåre Helland, vedtatt mot 5 stemmer.
Alternativt tilleggsforslag fra Lars Elsrud ble ikke tatt opp til avstemming.
Rådmannens forslag til vedtak med endring, enstemmig vedtatt.

KS-041/10 Vedtak:

Sør-Aurdal kommune vedtar utarbeidet høringsuttalelse basert på høring om samkommunemodellen og erfaringer med interkommunalt samarbeid.
Sør-Aurdal kommunes høringsuttalelse oversendes Kommunal- og regionaldepartementet.

Høringsuttalelse fra Sør-Aurdal kommunestyre:

Politisk styring vs særlig god fagkompetanse

En samkommunemodell vil medføre sterkere politisk styring enn dagens interkommunale samarbeidsordninger. Kommunene har i dag en mulighet gjennom Kommunelovens § 28 b eller c, med politisk vedtatt samarbeidsavtale ut fra kommunelovens § 28e, å samarbeide om interkommunale tjenester med myndighetsutøvelse (lovpålagte tjenester).

Tidligere i år vedtok fire av Valdreskommunene å samarbeide om interkommunal barnevernstjeneste. Der er det laget en samarbeidsavtale med utgangspunkt i Kommunelovens § 28b, administrativt vertskommunesamarbeid. Utgangspunktet for samarbeidsavtalen er Kommunelovens § 28 e som regulerer denne type avtaler. I Ot.prp.nr 95 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid) gir departementet uttrykk for at vertskommunemodellen ut fra 28b passer godt for samarbeid innenfor lovpålagte ansvarsområder som er sterkt regelstyrte, med lite rom for lokalpolitisk skjønnsutøvelse og ofte krav til en særlig god fagkompetanse.

I høringen står det at "... Kommunene befinner seg nå i annen situasjon med hensyn til oppgaver, jf. her spesielt samhandlingsreformen, enn for få år tilbake."

Samhandlingsreformen har også svært mange forhold ved seg som vil kreve særlig god fagkompetanse. Det vil være lite rom for lokalpolitisk skjønnsutøvelse som følge av personvern, taushetsplikt og at det skal gjøres individuelle faglige vurderinger. Videre vil det

være situasjoner som oppstår som må håndteres raskt. En kan da ikke vente på politiske uttalelser, fordi det ofte står om liv og om behandling for å sikre en best mulig rehabilitering.

Det vises for øvrig til den ovenfor siterte uttalelsen fra regionalt helseprosjekt, der vurderingen er at samkommunemodellen ikke er en egnet samarbeidsform for det regionale helseprosjektet.

Det ovenstående viser at verken det nyetablerte interkommunale samarbeidet om felles barnevern eller det mer omfattende regionale helseprosjektet synliggjør noe behov for samkommunemodellen.

Økonomiske forhold i samkommunemodellen

En samkommunemodell vil ikke medføre ytterligere rammeoverføringer fra staten. Kommunene må disponere av tildelt ramme. Konsekvenser av dette er at godtgjørelser og lønn knyttet til arbeidet i en samkommune kan gå på bekostning av gode tjenester. For Valdres sin del innebærer dette at regionen får en 7. kommune, samkommunen, med de ressursene ytterligere et forvaltningsorgan krever med politikere og administrasjon.

Kostnadene til en samkommunemodell vil avhenge av hvor mange oppgaver deltakerkommunene ønsker å delegerer inn i en samkommune.

I samkommunemodellen vil det bli valgt minimum tre representanter pr kommune til et samkommunestyre der det også skal være leder og nestleder. Møter i samkommunestyret vil generere økt ressursbruk til møtedeltakelse, godtgjørelse og administrativ forberedelse.

Fleksibilitet og ressurser

Høringen påpeker at det vil være lite hensiktsmessig å bygge opp en så stor organisasjon som en samkommune vil være, dersom deltakerkommunen skal samarbeide om få tjenester. Dersom man skal legge mange tjenester inn i en samkommune vil det kunne medføre mindre fleksibilitet og mulighet for tverrfaglighet i de tjenester kommunen ikke har med i samkommunen. Dette kan igjen medføre økte utgifter til drift av tjenester.

Svar på konkrete spørsmål i høringen:

1. Samarbeidsmodell for kommune og fylkeskommune. En modell for samarbeid mellom komuner og fylke inn i samkommunemodellen. Vi ser fort at dette kan gi utfordringer i forhold til ansvarsfordelinger og fraråder at dette innlemmes i samkommunemodellen.

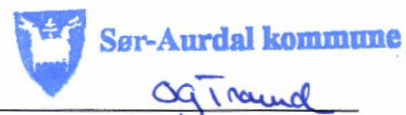
2. Særlige krav til vedtak om å delta i en samkommune.

Vi mener at det bør kreves kvalifisert flertall for deltakelsen i en samkommune av kommunestyrets vedtak.

3. En må være klar på at en samkommune skal etableres som et eget juridisk person- utgjøre et eget rettssubjekt- med rettsvirkning dette vil ha.

Vi gir med våres bemerkninger dette som innspill om det ønskes en lovfesting om samkommunemodellen."

Rett utskrift: 20/9-2010



Kopi til:

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep

0032 OSLO