



SAKSUTSKRIFT

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
144/10	Hovedutvalg for overordnet planlegging	21.06.2010

SAMKOMMUNE - FORSLAG OM LOVREGULERING – HØRINGSUTTALELSE

Vedtak

Ullensaker kommune støtter ikke forslaget om lovfesting av samkommunemodellen. En lovregulering av samkommunemodellen kan komme i veien for utviklingen av en robust kommunestruktur.

De behovene norske kommuner har for å samarbeide om oppgaveløsning, vil etter kommunens vurdering kunne håndteres gjennom allerede lovregulerte rettsfelleskap.

Dersom samkommunemodellen skal reguleres i lov, vil Ullensaker kommune anbefale følgende i forhold til departementets forslag:

- Ullensaker kommuner slutter seg til departementets forslag om at det kun skal være anledning for en kommune å delta i en samkommune, jf § 81.
- Ullensaker kommune deler ikke departementets forslag om at samkommuner kan vedtas etablert med vanlig flertall. Et samkommunesamarbeid kan være langt mer omfattende enn et interkommunalt samarbeid etter § 27 eller det som følger av etableringen av et interkommunalt selskap. Det bør derfor stilles særlige krav til stemmeflertallet, jf § 81.
- Ullensaker kommune slutter seg til departementets forslag om at det ikke skal være anledning å etablere samkommuner på tvers av forvaltningsnivåene, jf § 81.
- Ullensaker kommune slutter seg til departementets forslag om at en samkommune ikke kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv, jf § 86.

Rett utskrift

Turi Kobbhaug
Formannskapssekretær

Sendt:

- Saksbehandler til videre forføyning

Saksprotokoll i Hovedutvalg for overordnet planlegging - 21.06.2010

Behandling:

Av 11 representanter var 10 tilstede.

Votering: Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

RÅDMANNENS INNSTILLING

Ullensaker kommune støtter ikke forslaget om lovfesting av samkommunemodellen. En lovregulering av samkommunemodellen kan komme i veien for utviklingen av en robust kommunestruktur.

De behovene norske kommuner har for å samarbeide om oppgaveløsning, vil etter kommunens vurdering kunne håndteres gjennom allerede lovregulerte rettsfellesskap.

Dersom samkommunemodellen skal reguleres i lov, vil Ullensaker kommune anbefale følgende i forhold til departementets forslag:

- Ullensaker kommuner slutter seg til departementets forslag om at det kun skal være anledning for en kommune å delta i en samkommune, jf § 81.
- Ullensaker kommune deler ikke departementets forslag om at samkommuner kan vedtas etablert med vanlig flertall. Et samkommunesamarbeid kan være langt mer omfattende enn et interkommunalt samarbeid etter § 27 eller det som følger av etableringen av et interkommunalt selskap. Det bør derfor stilles særlige krav til stemmeflertallet, jf § 81.
- Ullensaker kommune slutter seg til departementets forslag om at det ikke skal være anledning å etablere samkommuner på tvers av forvaltningsnivåene, jf § 81.
- Ullensaker kommune slutter seg til departementets forslag om at en samkommune ikke kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv, jf § 86.

Ullensaker, 10.06.2010

Arne Bruknapp
rådmann

Saksbehandler: Klaus H. Wike
Vedlegg: Høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen (kun sammendrag og forslag til endring av kommuneloven med merknader)

Saksdokumenter:

SAKEN GJELDER

I vedlagt høringsnotatet fremmer Kommunal- og regionaldepartementet forslag til endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Høringsfristen er satt til 1. oktober 2010.

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.

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.

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. Hver deltakerkommune skal etter forslaget være representert med minst tre medlemmer i samkommunestyret. Dette sikrer en viss minsterepresentasjon 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.

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.

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.

Det foreslås videre at det i loven fastsettes en oppsigelsestid på ett år for kommunene for å kunne tre ut av samarbeidet. De foreslås videre at deltakerkommunene skal kunne oppløse samkommunen dersom de er enige om dette.

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.

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.

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.

VURDERINGER/DRØFTINGER

Departementet har listet opp følgende grunnleggende premisser 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.

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 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.

I høringsforslaget er det noen særlige punkter departementet er opptatt av at høringsinstansene skal gi sitt syn på. Dette er følgende punkter:

- Punkt 3.7 der det drøftes om det bør åpne for samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner er deltakere
- Punkt 3.8 der det drøftes om det bør stilles et særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune
- Punkt 3.9.2 der det drøftes om det bør åpnes for at en samkommune kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv.

Styret i Øvre Romerike Utvikling (Ordførerne i Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes og Ullensaker kommune) behandlet saken på sitt styremøte 4. juni 2010. Følgende uttalelse ble vedtatt:

Styret i Øvre Romerike Utvikling støtter departementets vurdering av behovet for andre interkommunale samarbeidsmodeller enn de som finnes i dag. Samkommunemodellen muliggjør et tettere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid enn flere av dagens modeller samtidig som modellen også sikrer nødvendig demokratisk kontroll. Styret i ØRU er enig i de forslag til lovendringer som er presentert i høringsnotatets kapittel 9. Samkommuner på tvers av forvaltningsnivåer anbefales ikke. Videre anbefales det heller ikke gi en samkommune anledning til å eie og etablere selskaper på tilsvarende måte som en ordinær kommune. Etter ØRU styrets oppfatning vil begge modeller lett kunne medføre uklare strukturer og ansvarsforhold. Når det gjelder spørsmålet om det bør stilles særlig krav til kommunenes vedtak om å delta i en samkommune synes forslaget til ny § 83 å være en god løsning.

I henhold til lovforslaget kan en kommune/fylkeskommune kun delta i en samkommune. Etter ØRU-styrets syn er denne avgrensning for absolutt og vil foreslå kommunene kan delta i flere samkommuner. I mange etablerte interkommunale samarbeid er det kommuner av forskjellige størrelse som samarbeider. Vanligvis en eller flere store kommuner sammen med flere små. Små kommuner kan ha behov for å etablere samkommune løsninger innen områder som ikke er like aktuelt eller relevant for de større kommuner, mens alle kan være interessert i å delta i en samkommune på andre områder. Etter ØRU-styrets syn bør det derfor kunne tillates at kommuner innfor rammen av en samkommune kan delta i mindre samkommune med en eller flere av de andre kommunene i den opprinnelige samkommune.

Uttalelsen ble ikke støttet av ordføreren i Ullensaker kommune. Ordføreren ga uttrykk for at en lovregulering av samkommunemodellen kan komme i veien for etableringen av en robust kommunestruktur.

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.

Rådmannen deler de prinsipielle innvendingene mot forslaget som hovedstyret i KS gir uttrykk for ovenfor.

KONKLUSJON

Rådmannen anbefaler at Ullensaker kommune avgir følgende høringsuttalelse:

Ullensaker kommune støtter ikke forslaget om lovfesting av samkommunemodellen. En lovregulering av samkommunemodellen kan komme i veien for utviklingen av en robust kommunestruktur.

De behovene norske kommuner har for å samarbeide om oppgaveløsning, vil etter kommunens vurdering kunne håndteres gjennom allerede lovregulerte rettsfelleskap.

Dersom samkommunemodellen skal reguleres i lov, vil Ullensaker kommune anbefale følgende i forhold til departementets forslag:

- Ullensaker kommuner slutter seg til departementets forslag om at det kun skal være anledning for en kommune å delta i en samkommune, jf § 81.
- Ullensaker kommune deler ikke departementets forslag om at samkommuner kan vedtas etablert med vanlig flertall. Et samkommunesamarbeid kan være langt mer omfattende enn et interkommunalt samarbeid etter § 27 eller det som følger av etableringen av et interkommunalt selskap. Det bør derfor stilles særlige krav til stemmeflertallet, jf § 81.
- Ullensaker kommune slutter seg til departementets forslag om at det ikke skal være anledning å etablere samkommuner på tvers av forvaltningsnivåene, jf § 81.
- Ullensaker kommune slutter seg til departementets forslag om at en samkommune ikke kan eie aksjeselskaper, interkommunale selskaper mv, jf § 86.

Melding om vedtak sendes:

-