



Innst. 191 L

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget frå kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 45 L (2015–2016)

Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringar i kommuneloven (avvikling av samkommunemodellen) mv.

Til Stortinget

1. Samandrag

1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

I proposisjonen gjer Kommunal- og moderniseringsdepartementet framlegg om endringar i kommuneloven ved å oppheve tilgangen til å opprette samkommunar. Det er føreslått at endringa blir sett i verk så raskt som mogleg. Departementet føreslår vidare at eksisterande samkommunar må vere avvikla seinast 1. januar 2020. Dei lovføresegnene i kommuneloven og særlovgivinga som handlar om samkommunen, vil halde fram med å gjelde for dei eksisterande samkommunesamarbeida fram til avviklinga er gjennomført.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

I januar 2015 sende departementet på høyring eit forslag om å oppheve kapittel 5 B i kommuneloven om samkommunen. Samkommunen er ein modell for omfattande samarbeidstiltak mellom kommunar, der vesentleg avgjerdsrett blir overført til den interkommunale eininga. Samkommunen er ein eigen juridisk person og eit sjølvstendig interkommunalt forvaltningsorgan. Det vert i proposisjonen vist til at forslaget heng saman med at regjeringa ønskjer å gjennomføre ei kommunereform, jf. Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015 og Prop. 121 S (2014–2015) Kommuneproposisjonen 2016. I proposisjonen for 2015 blei det varsla at regjeringa

ønskjer å avvikle modellen. Regjeringa meiner at interkommunalt samarbeid ikkje er eit fullgodt alternativ til større og meir robuste kommunar. Regjeringa meiner vidare at kommunesamanslåing er ei betre løysing for ein kommune som treng å samarbeide på så mange tenesteområde som det samkommunen gir høve til.

Det vert i proposisjonen peikt på at samkommunemodellen fører til ei meir kompleks forvaltning og kan svekkje transparens og kontroll, ettersom viktige avgjerder blir flytta frå folkevalde organ til eit sjølvstendig interkommunalt samarbeid. Lokaldemokratiet blir derfor betre teke vare på når ein sikrar ei direkte linje frå veljarane til dei politisk ansvarlege.

Det vert i proposisjonen vist til at det er svært få kommunar som har teke i bruk modellen sidan han blei lovfesta i 2012. Dette tyder på at kommunane opplever modellen som mindre relevant. Det er i dag oppretta to samkommunar, Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune.

Forslaget om å avvikle modellen vil redusere det totale talet på tilgjengelege modellar for interkommunalt samarbeid og forenkler dermed regelverket som gjeld interkommunalt samarbeid. Forslaget vil bli gjennomført ved å oppheve kapittel 5 B i kommuneloven.

1.3 Gjeldande rett

Høvet til å opprette ein samkommune blei føydd til kommuneloven ved lov 25. mai 2012 nr. 28.

Modellen legg til rette for at kommunane kan utføre sentrale lovpålagde oppgåver i samarbeid med andre.

Hovudføremålet med samkommunemodellen var å gi kommunane eit supplement til eksisterande modellar. Det blei ved etableringa av lova lagt vekt på at modellen i større grad enn dei andre modellane

ville gi deltakarkommunane høve til å leie dei oppgåvene dei samarbeidde om, på ein meir heilskapleg og samordna måte. Samkommunen var også tiltenkt store og ulike kjerneoppgåver.

Eit samkommunesamarbeid fører til at det blir etablert eit nytt interkommunalt forvaltningsorgan som får lik avgjerdsrett overført frå alle deltakarkommunane.

1.4 Høyringa

I januar 2015 sende departementet ut på høyring eit forslag om å oppheve samkommunemodellen.

Sjå proposisjonen for omtale av høringsfråsegnene.

1.5 Vurderingane til departementet

1.5.1 Avviklinga av modellen

Departementet noterer seg i proposisjonen at nesten halvparten av høyringsinstansane uttrykkjer støtte til forslaget, medan ein tredel tek det til orientering eller har ikkje merknader til forslaget. Departementet noterer seg også at det samla sett har komme få fråsegner i saka, slik at det totale talet på motsegner må seiast å vere avgrensa.

Når Midtre Namdal samkommune skriv at dei meiner at samkommunemodellen gir sterkare eigarkjensle til tenestene for kommunane som deltek enn det vertskommunemodellen gir, meiner departementet at alternativet til samkommune ikkje nødvendigvis er ein annan samarbeidsmodell, men heller ei kommunesamanslåing. Også når Midtre Namdal samkommune skriv at dei opplever samkommunen som meir demokratisk enn andre former for interkommunalt samarbeid, meiner departementet at ein også må vurdere om ikkje eit betre alternativ vil kunne vere kommunesamanslåing.

Departementet ser ikkje at det er nødvendig å halde på samkommunemodellen for å redusere behovet for samarbeid etter lov om interkommunale selskaper, slik Midtre Namdal samkommune er inne på. Desse to samarbeidsmodellane er i utgangspunktet tiltenkte ulike typar oppgåver.

Departementet deler synet til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag om at det er viktig at fylkesmennene følgjer med på bruken av interkommunalt samarbeid, uavhengig av modell.

1.5.2 Avviklingsperioden

Departementet har merka seg at begge samkommunane, til liks med departementet, meiner at eksisterande samkommunar skal få tida fram til 1. januar 2020 på å avvikle seg. Departementet ser ikkje grunnlag for å forlenge overgangsperioden, slik Midtre Namdal samkommune er inne på.

Departementet føreslår derfor at høvet til å opprette nye samkommunar blir avvikla så raskt som mogleg. Dette vil i praksis seie at forbodet gjer seg gjeldande etter vedtak i Stortinget med påfølgjande sanksjonering og kunngjering i Norsk Lovtidend. Dei eksisterande samkommunane får ei overgangsordning, slik at dei må vere avvikla seinast 1. januar 2020. Dei lovføresegnene i kommuneloven og særlovgivinga som handlar om samkommunen, vil halde fram med å gjelde for dei eksisterande samkommunesamarbeida fram til avviklinga er gjennomført.

1.6 Nokre praktiske sider ved avviklinga av dei eksisterande samkommunane

1.6.1 Samarbeidsavtalane til samkommunane

Dei eksisterande samkommunane blir i praksis oppløyste ved å reversere blant anna økonomisk ansvar og eigaransvar. Samarbeidsavtalen mellom dei deltakande kommunane skal regulere plikter som gjeld til dømes gjeld, lån og ansvarsdelar, jf. kommuneloven § 28-2 e. nr. 3. Det er derfor naturleg at samarbeidsavtalane som dei respektive kommunestyra har vedteke, er utgangspunktet for prosessen med å avvikle dei eksisterande samkommunane.

1.6.2 Nokre arbeidsrettslege sider

Departementet legg til grunn at tilbakeføring av verksemda i samkommunane til dei respektive deltakarkommunane er ei verksemdsoverdraging etter arbeidsmiljøloven. Arbeidsmiljøloven kapittel 16 tek for seg rettar for arbeidstakarar ved verksemdsoverdraging.

Departementet legg også til grunn at avtalepartane følgjer reglane i hovudavtalen om medverknadsrett og medverknad ved avvikling av samkommunen.

1.6.3 Avvikling av eksisterande samkommunar – inngåtte avtalar og innkjøpsregelverket

Spørsmålet her er høvet til å overføre inngåtte kontraktar frå samkommunen til deltakarkommunane (eventuelt ny kommune eller nye kommunar) etter at samkommunen er avvikla.

Departementet ser det slik at ein ikkje ubetydeleg del av kontraktane til samkommunane vil kunne vere utgått når avviklinga skjer. I tillegg bør samkommunane vurdere behovet for nye avtalar, lengda eller omfanget på dei og å informere avtaleparten om avviklingsprosessen som samkommunane er inne i.

Spørsmålet er så kva som skjer med avtalar som må eller bør førast vidare, etter at samkommunen som avtalepart er avvikla. Dette vil kunne vere regulert i den aktuelle avtalen. Der dette ikkje er regulert, blir det eit spørsmål om innkjøpsregelverket er til hinder for at kontrakten blir overført til éin eller fleire av deltakarkommunane som ny avtalepart, alternativt

at han blir overført til ein ny, samanslått kommune. Departementet vurderer det slik at innkjøpsregelverket i utgangspunktet ikkje er til hinder for at ein inngått kontrakt blir henda over til ein ny oppdragsgivar, fordi den opphavlege oppdragsgivaren sluttar å eksistere. Noko anna vil kunne vere tilfellet dersom det i samband med overdraginga også blir gjort endringar i kontrakten som kan reknast som vesentlege endringar.

1.6.4 Framtidig rettsleg ansvar for forvaltningsvedtak gjorde av eksisterande samkommunar

Det går fram av proposisjonen at når samkommunen skal avviklast, er det naturleg å sjå dette som ei reversering av prosessen med å overføre mynde til samkommunen; mynde og ansvar blir lagt tilbake til den enkelte deltakarkommunen med ansvar for innbyggjarane sine. Når ein vurderer kven som har ansvaret for vedtak som samkommunen har gjort, når samkommunen ikkje lenger eksisterer, bør ein ta utgangspunkt i det som står over. Denne tilnærminga kjem også til uttrykk i samarbeidsavtalen for Innherred samkommune § 16, som lyder:

«Dersom samkommunen opphører, eller dersom enkelte samkommunale oppgaver tilbakeføres til kommunene uten at samarbeidet opphører, vil den enkelte kommune stå rettslig og økonomisk ansvarlig overfor egne innbyggere (eller tidlige bosatte) for de vedtak som tidligere er truffet av samkommunen.»

1.7 Økonomiske og administrative konsekvensar

Det går fram av proposisjonen at den faktiske avviklinga av dei to samkommunane som eksisterer i dag, vil kunne føre til meirarbeid og -kostnader for dei involverte kommunane. Omfanget og kostnadene som følgjer av dette, vil kunne variere.

Departementet legg ikkje opp til at kostnadene som oppstår i samband med avvikling av modellen, vil bli dekte.

1.8 Spesielle merknader

Merknader til kommuneloven

TIL § 28-2 A NR. 1

Framlegget inneber at det ikkje lenger blir tilgang til å opprette samkommunar eller slutte seg til eksisterande samkommunesamarbeid. Departementet legg opp til at denne endringa trer i kraft så raskt som mogleg. Dei eksisterande samkommunane får tida fram til 1. januar 2020 til å avvikle seg. Fram til dei er avvikla, vil dei andre reglane i kommuneloven og særlovgivinga elles gjelde for samkommunesamarbeida. Når begge samkommunane er avvikla, vil

departementet be Kongen i statsråd sanksjonere dei resterande lovendringane for å fjerne føresegner og tilvisingar til samkommunemodellen.

Merknadar til andre lovar

I proposisjonen kap. 8 går det vidare fram at det vert føreslått endringar i ei rekkje lovar som ein konsekvens av avviklinga av samkommunemodellen.

2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirin Sund, frå Høgre, Bjørn Erik Hollevik, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur og Ingjerd Schou, frå Framstegspartiet, Mazyar Keshvari og leiaren Helge André Njåstad, frå Kristeleg Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, frå Senterpartiet, Heidi Greni, frå Venstre, André N. Skjelstad, og frå Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til regjeringa sitt forslag i Prop. 45 L (2015–2016) om å avvikle samkommunen. Samkommunen har vore ein mogleg modell for omfattande samarbeidstiltak mellom kommunar, der vesentleg avgjerdsrett vert overført til den interkommunale eininga. Forslaget om å avvikle modellen vil redusere det totale talet på tilgjengelege modellar for interkommunalt samarbeid.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Høgre, Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre, viser til at dette dermed forklar regelverket som gjeld for interkommunalt samarbeid. Forslaget vil bli gjennomført ved å oppheve kapittel 5 B i kommuneloven.

Fleirtalet viser til at samkommunen er ein eigen juridisk person og eit sjølvstendig interkommunalt forvaltningsorgan.

Fleirtalet viser til at framlegget heng saman med regjeringas ønskje om å gjennomføre ei kommunereform, og difor ønskjer å avvikle modellen.

Fleirtalet merker seg at KS, som representerer alle norske kommunar, ønskjer å avvikle ordninga. KS skriv:

«KS' prinsipielle syn er at lokaldemokratiet skal ivaretas gjennom direkte folkevalgte organer. KS støtter derfor forslaget om oppheving av kommuneloven kapittel 5 B – Samkommune.»

Fleirtalet meiner at kommunesamanslåing er ein betre modell enn samkommunen, fordi kommunesamanslåing er ei betre løysing for ein kommune

som treng å samarbeide på så mange tenesteområde som det samkommunen gir høve til.

Fleirtalet meiner at når samkommunen skal avviklast, er det naturleg å sjå dette som ei reverse- ring av prosessen med å overføre mynde til samkom- munen; mynde og ansvar blir lagt tilbake til den enkelte deltakarkommunen med ansvar for innbyg- garane sine.

Fleirtalet har forståing for at dei to samkom- munane treng overgangsordningar for å kunne avvikle verksemda på ein god måte. Det vert lagt opp til ei avvikling 1. januar 2020, noko som vil gje kom- munane tid til å finne alternative løysingar.

Fleirtalet viser til forslaget til lovvedtak og dei spesielle merknadene i proposisjonen. Fleirta- let har merka seg forslaget i romertal I om å endre § 28-2 a nr. 1 slik at det ikkje lenger vert tilgang til å opprette samkommunar eller slutte seg til eksiste- rande samkommunesamarbeid. Samstundes er det eit forslag i romertal I om å oppheve kapittel 5 B Sam- kommune. Forslaga til lovvedtak inneber at ein opp- hevar eit kapittel i lova samstundes som ein endrar ei av føresegnene i det same kapitlet. Fordi dette kan skape tvil om kva føresegner i kommunelova som skal gjelde, vil fleirtalet særskilt peike på saman- hengen mellom romertal I og romertal VII. I romertal VII går det fram at Kongen kan setje i verk dei ein- skilde føresegnene til ulik tid og at kommuneloven kapittel 5 B gjeld for eksisterande samkommunar inntil dei er avvikla. Komiteen foreslår også ei lita endring i romertal VII for å vise denne samanhangen betre. Fleirtalet legg vidare til grunn at opphe- vinga av kapittel 5 B Samkommune også inneber at § 28-2a nr. 1, slik han vil lyde etter endringa, vil vert omfatta når opphevinga av kapittel 5 B Samkom- mune trer i kraft. Under Punkt 8 Spesielle merknader i proposisjonen går det fram at «Når begge samkom- munane er avvikla, vil departementet be Kongen i statsråd sanksjonere dei resterande lovendringane for å fjerne føresegner og tilvisingar til samkommune- modellen». Fleirtalet antar at det er ein inkurie når det i proposisjonen står «sanksjonere» og at det i sta- den skulle stått «setje i verk». Fleirtalet foreslår samstundes nokre andre mindre språklege og lovtek- niske justeringar.

Komiteens medlemmer fra Arbeider- partiet viser til at kommuneloven regulerer kom- munens muligheter for interkommunalt samarbeid. Samkommune ble lovfestet i 2012. Før selve lovfes- tingen var det mulighet for prøveprosjekt med sam- kommunen som modell for interkommunalt samar- beid. Per dags dato eksisterer det to samkommuner; Innherred samkommune og Midtre Namdal samkom- mune. Disse medlemmer registrerer at på tross

av at forsøksordningen har vært tilgjengelig over noe tid og lovfestingen ble gjort for snart fire år siden, er det svært liten interesse for samkommune som modell for interkommunalt samarbeid.

Disse medlemmer ber derfor regjeringen sørge for at ingen nye kommuner gis mulighet til å bruke samkommune for interkommunalt samarbeid. Samtidig ønsker disse medlemmer at de to sam- kommunene som eksisterer, skal kunne fortsette fram til kommunene selv eventuelt velger å avslutte sam- arbeidet.

Disse medlemmer vil på bakgrunn av dette stemme imot regjeringens forslag om å avvikle sam- kommunemodellen på det nåværende tidspunkt, men fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å avvikle samkommunemodellen på det tidspunkt hvor ingen kommuner lenger bruker modellen for inter- kommunalt samarbeid.»

Komiteens medlemmer fra Senter- partiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at samkommunemodellen ble etablert som en sam- arbeidsform mellom kommuner for å løse mer omfat- tende oppgaver enn det som er ønskelig å delegere til nabokommuner gjennom vertskommunesamarbei- det.

Disse medlemmer viser til at Samkommu- nemodellen benyttes i dag i Nord-Trøndelag, i Inn- herrad samkommune hvor Levanger og Verdal inn- går, og Midtre Namdal samkommune hvor Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes inngår. Begge de etablerte samkommunene går imot avvikling av modellen.

Disse medlemmer registrerer at samkom- munemodellen er lite brukt. Modellen har svakheter som styringsmodell fordi samarbeid om lovpålagte velferdsoppgaver ikke underlegges direkte folke- valgt styring.

Disse medlemmer viser til at regjeringens begrunnelse for å ta samkommunemodellen ut av kommuneloven ensidig er knyttet til argumentet om at kommunesammenslåing er en bedre løsning enn interkommunalt samarbeid. Dette er et altfor snevert grunnlag å vurdere lovgrunnlaget for interkommu- nale samarbeidsløsninger på. Sterke og svake sider ved samkommuner i forhold til vertskommunemo- dellen og andre former for interkommunale samar- beid er ikke behandlet på en tilfredsstillende måte i proposisjonen. Eventuelle endringer i kommunelo- vens bestemmelser om interkommunale samarbeid må bygge på en helhetlig gjennomgang som har til formål å lovregulere relevante og funksjonelle inter- kommunale samarbeidsformer mellom kommunene.

Komiteens medlem fra Senterpartiet går imot regjeringens forslag om å fjerne adgangen i kommuneloven kap. 5 B om etablering av samkommune.

3. Forslag frå mindretal

Forslag frå Arbeidarpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å avvikle samkommunemodellen på det tidspunkt hvor ingen kommuner lenger bruker modellen for interkommunalt samarbeid.

4. Tilråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak til lov

om endringar i kommuneloven mv.
(avvikling av samkommunemodellen)

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner skal desse endringane gjerast:

§ 28-2 a nr. 1 skal lyde:

Dersom to eller flere kommuner eller to eller flere fylkeskommuner har vedtatt å opprette en samkommune for å løse felles oppgaver, skal samkommunen avvikles innen 1. januar 2020.

Kapittel 5 B Samkommune blir oppheva.

II

I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene skal § 191 første ledd lyde:

For staten er det statsministeren eller vedkommende departementschef, som tar imot forkyndelser og meddelelser; for en fylkeskommune er det fylkesordføreren; for en kommune er det *ordføreren*.

III

I lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen skal § 4 andre ledd bokstav f første punktum lyde:

Avgjørelser som etter bestemmelse i lov bare kan treffes av kommunestyret *eller fylkestinget selv*, med mindre avgjørelse er truffet av formannskapet, fylkesutvalget, et fast utvalg, kommunerådet eller fyl-

kesrådet etter lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 13.

IV

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker skal desse endringane gjerast:

§ 81 a andre ledd første punktum skal lyde:

Retten til å begjære påtale på vegne av en fylkeskommune *eller en kommune utøves* av henholdsvis fylkestinget *eller kommunestyret*.

§ 81 a andre ledd fjerde punktum blir oppheva. Noverande § 81 a andre ledd femte til sjuande punktum blir fjerde til sjette punktum.

§ 81 a andre ledd sjette punktum skal lyde:

Første ledd fjerde punktum gjelder tilsvarende i tilfelle en kommune utøver virksomhet utenfor kommunen *eller en fylkeskommune utøver virksomhet utenfor fylkeskommunen*.

V

I lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse skal desse endringane gjerast:

§ 1-2 overskrifta skal lyde:

Krav mot staten, fylkeskommuner, kommuner, interkommunale selskaper, regionale helseforetak og helseforetak

§ 1-2 andre ledd skal lyde:

Pengekrav mot en kommune, *fylkeskommune, et interkommunal selskap, regionalt helseforetak eller helseforetak* kan ikke tvangsfullbyrdes etter kapittel 7, jf. kommuneloven § 55, lov om interkommunale selskaper § 23 og helseforetaksloven § 5.

VI

I lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister skal desse endringane gjerast:

§ 1-5 andre punktum skal lyde:

Er dette et statlig organ, skal retten gi varsel om søksmålet til en kommune *eller en fylkeskommune som har truffet avgjørelse i saken i tidligere instans*.

§ 2-1 første ledd bokstav b skal lyde:

Stat, kommuner *og fylkeskommuner*,

§ 4-4 fjerde ledd andre punktum skal lyde:

Fylkeskommuner *og kommuner har* alminnelig verneting der hovedadministrasjonen ligger.

§ 33-1 andre ledd skal lyde:

Pengekrav mot staten, en kommune, en *fylkeskommune*, et interkommunalt selskap, et regionalt helseforetak eller et helseforetak kan ikke sikres med arrest.

VII

1. Lova gjeld frå den tida Kongen fastset.
2. Kongen kan setje i verk dei einskilde føresegnene til ulik tid. Kommuneloven kapittel 5 B gjeld for eksisterande samkommunar inntil dei er avvikla.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 3. mars 2016

Helge André Njåstad

leiar

André N. Skjelstad

ordførar

