

Interkommunalt samarbeid

De ulike samarbeidsalternativene etter kommuneloven
Hva er lov, hva er mulig og hva er smart?

Fagdirektør Jan-Peder Andreassen



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmárkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija*



02.09.2021



Tilbakemelding fra kommunedirektørene i Trøndelag – NIVI Rapport 2021:1

- Behov for mer samarbeid – om nesten alle typer oppgaver
- Nye reformer på vei, strengere statlig styring, kamp om arbeidskraft, behov for kostnadseffektivisering, digitalisering, pandemierfaringer, nye muligheter
- Store merverdier ved dagens samarbeid– minst 50 suksesser
- Håndterbare utfordringer: økonomisk styring, samordning mot kommunens tjenesteapparat, demokratisk forankring, stabilitet og forutsigbarhet
- Tungvint og byråkratisk regelverk om interkommunalt samarbeid i ny kommunelov
- Er interkommunalt samarbeid en del av den nasjonale reformstrategien?



Styringsmuligheter og utfordringer ved interkommunalt samarbeid

Hva er motivet for samarbeidet - hva er målet?

Hvilke oppgaver skal det samarbeides om?

Hva kjennetegner disse oppgavene mht. krav til kompetanse og fagmiljø?

Hvem skal vi samarbeide med?

Hvordan skal samarbeidet organiseres?

Er myndighetsoverføring nødvendig for å sikre et effektivt og beslutningsdyktig samarbeid?

Hvordan sikre god politisk og administrativ styring av samarbeidet?

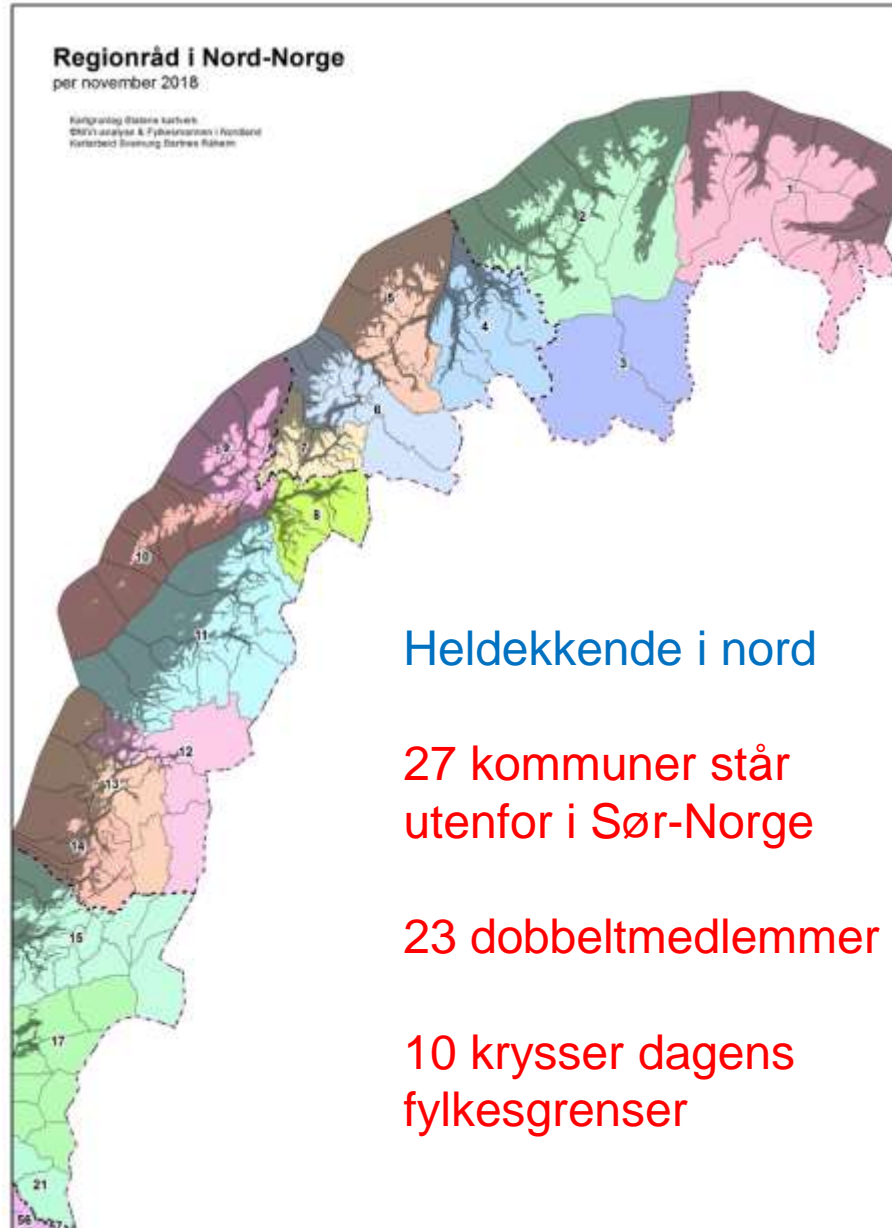


Interkommunalt samarbeid

kommuneloven § 17-1

- Ny bestemmelse som lovfester adgangen til interkommunalt samarbeid.
 - Det kan samarbeides om alle typer felles oppgaver
 - Samarbeidet skal foregå på en av de måter som er listet opp i bestemmelsen
- Interkommunalt politisk råd
 - Kommunalt oppgavefelleskap
 - Vertskommunesamarbeid
 - Interkommunalt selskap (IKS)
 - Aksjeselskap (AS)
 - Samvirkeforetak, forening
 - «eller på annen måte det er rettslig adgang til»

66 regionråd dekker 95 prosent av kommunene

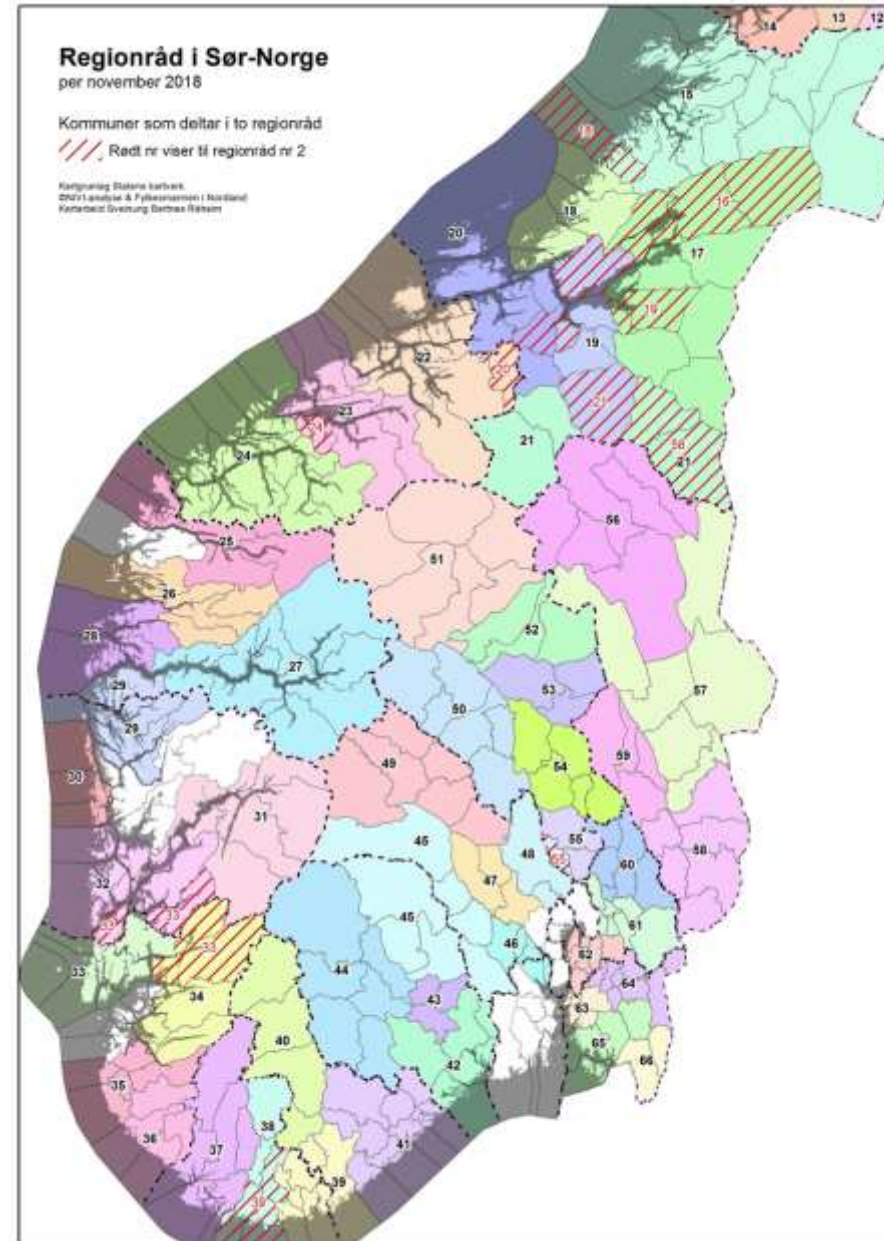


Heldekkende i nord

27 kommuner står utenfor i Sør-Norge

23 dobbeltmedlemmer

10 krysser dagens fylkesgrenser





Hva med regionrådene og samarbeid etter gammel kommunelov § 27?

Regionrådene som organ er ikke regulert i dagens kommunelov og derfor heller ikke listet opp som egen organisasjonsform i ny lov

- § 27-samarbeid bortfaller som lovlig organisasjonsform
- Slike samarbeid må endres slik at de faller inn under en av de lovlige organisasjonsformene i kommuneloven § 17-1



Interkommunalt politisk råd – ny modell (kommuneloven kap. 18)

- Kommuner kan sammen opprette et interkommunalt politisk råd til behandling av saker som går på tvers av kommunegrensene og fylkesgrensene
- Kommunestyret vedtar selv opprettelsen av et slikt råd
- Rådets navn skal inneholde ordene «Interkommunalt politisk råd»

Vedtaksmyndighet

- Kan ikke treffe enkeltvedtak
- Kan treffe vedtak om interne forhold om samarbeidet, også enkeltvedtak (ansettelse av sekretær)
- Kan forvalte tilskuddsordninger
- Kan ikke yte tjenester



Interkommunalt politisk råd – eksempler på oppgaver

- Avgi høringsuttalelser som berører næringsutvikling i regionen
- Drive aktivt utviklingsarbeid innenfor samfunns- og næringspolitikk
- Bidra til å utvikle regionen som aktivt turistmål
- Være pådriver og kontaktpunkt for utviklingen av regionen
- Gi tilskudd til gründere, idrett og andre for å stimulere til utvikling



Rådets organer og økonomisk ansvar

- Skal ha et representantskap som øverste organ
- Alle deltakerne representert med minst ett medlem
- Medlemmene velges av kommunestyret for fire år (annet kan bestemmes i samarbeidsavtalen)
- Rådet kan selv oppnevne andre organer
- Rådet har ubegrenset økonomisk ansvar, men begrenset til deltakernes andel av rådets forpliktelser
- Eget rettssubjekt?



Kommunalt oppgavefellesskap – kommuneloven kap. 19

- To eller flere kommuner kan opprette et kommunalt oppgavefellesskap for å løse felles oppgaver
- Er ment for oppgaver som går ut på å produsere noe eller yte tjenester til innbyggerne
- Kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak
- Daglig leder kan ikke sitte i representantskapet



Kommunalt oppgavefellesskap – eksempler på oppgaver

- Felles sykehjem
- Kommuneadvokatkontor
- IKT-Samarbeid
- Økonomi og lønn
- HR oppgaver
- Plankontor
- Et oppgavefellesskap er ment for oppgaver som går ut på å produsere noe eller yte tjenester til innbyggerne
- oppgaver som gjelder produksjonssamarbeid eller tjenesteyting til innbyggerne



Kommunalt oppgavefellesskap – krav til samarbeidsavtalens innhold – kml. § 19-4

- Oppgavefellesskapets navn
- Om oppgavefellesskapet er et eget rettssubjekt
- Antall medlemmer den enkelte deltaker skal ha i representantskapet
- Hvilke oppgaver og myndighet som er lagt oppgavefellesskapet
- Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag
- Den enkelte deltakerens eierandel og ansvarsdel
- Myndighet til å ta opp lån?
- Rapportering til deltakerne
- Uttreden
- Oppløsning



Kommunalt oppgavefellesskap – noen spørsmål

- I hvilket omfang skal det være politisk forankring og involvering?
- Hvem skal ha arbeidsgiveransvaret for de ansatte?
- Tjenesteyting, myndighetsutøvelse eller begge deler?
- Et representantskap er å anse som et folkevalgt organ, alle kommunelovens saksbehandlingsregler gjelder



Interkommunalt politisk råd og oppgavefelleskap- valgbarhetsregler for valg til representantskap

Kommuneloven § 7-2 regulerer hvem som er valgbare til representantskap og andre styringsorganer for et interkommunalt politisk råd og for kommunalt oppgavefelleskap

Merk at kommuneloven § 7-3 fastslår at utelukket fra valg er blant annet:

- kommunedirektøren i kommunen og hans eller hennes stedfortreder
- Kommunalsjefer, etatssjefer og ledere på tilsvarende nivå
- Disse er likevel valgbare til underordnede styringsorganer i oppgavefelleskap



Interkommunalt samarbeid gjennom vertskommunemodell - generelt

- Rettslig grunnlag kommuneloven kap. 20
- Modellen er utformet med tanke på samarbeid mellom to eller flere kommuner om løsning av oppgaver som er lovpålagte, eks. innen barnevern, skole, helse- og sosial, landbruk mv.
- Samarbeidet består av èn vertskommune og en eller flere samarbeidskommuner (deltakerkommuner)
- Overlater selve utførelsen av oppgavene med tilhørende beslutningsmyndighet til *vertskommunen*
- Det formelle (rettslige) ansvaret tilligger fortsatt *samarbeidskommunen*



Interkommunalt samarbeid gjennom vertskommunemodell – generelt – forts.

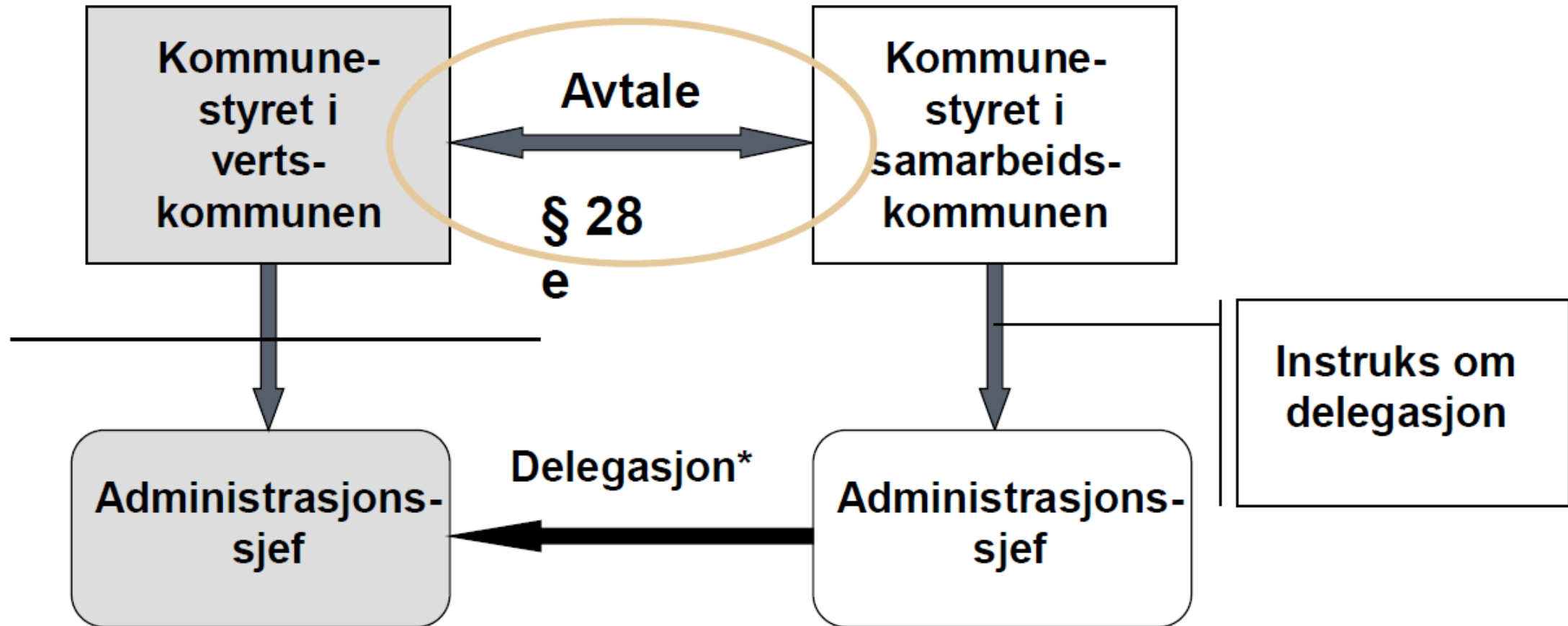
- Et avtalebasert samarbeid – de overordnede rammene vedtas av kommunestyret
- Loven åpner for styrings- og påvirkningsmuligheter fra deltakerkommunene
- Administrativt vertskommunesamarbeid eller vertskommunesamarbeid med politisk nemnd?



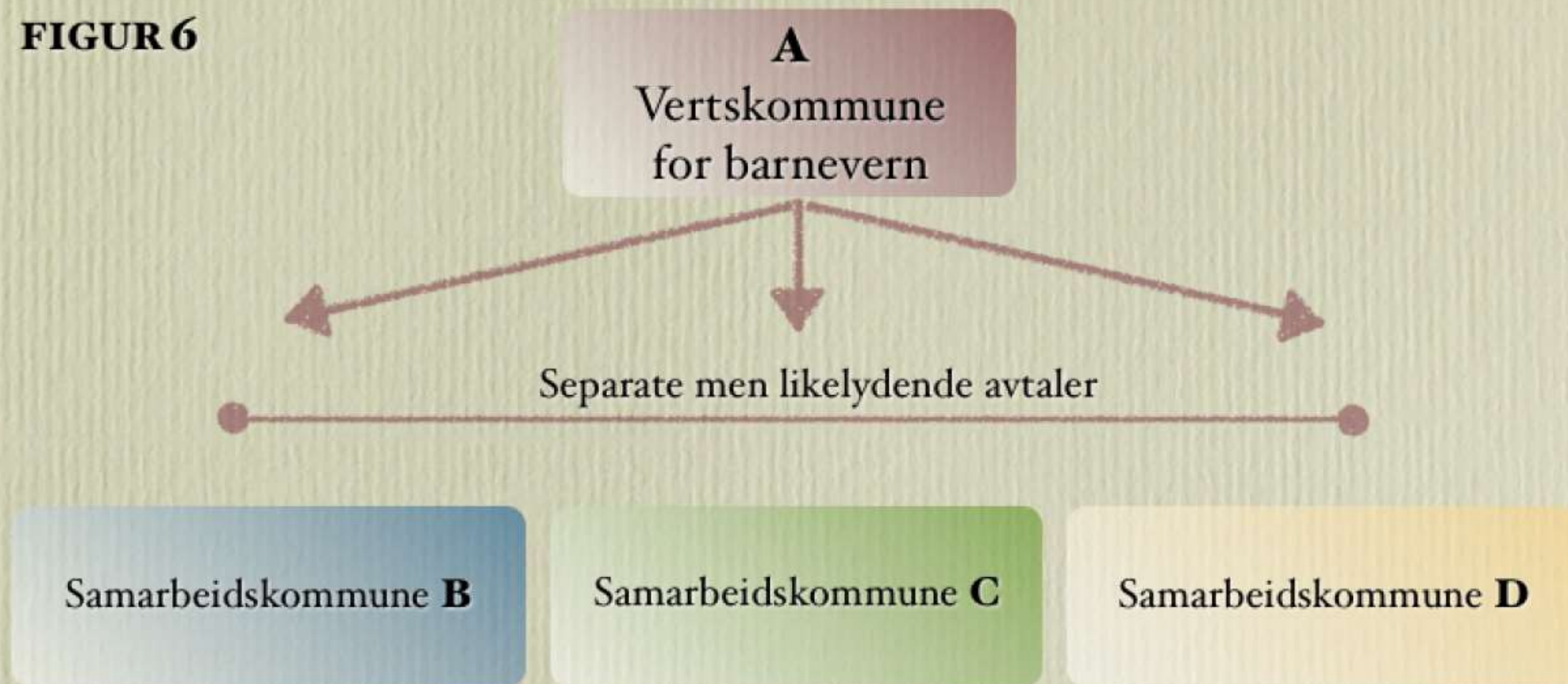
Administrativt vertskommunesamarbeid – § 20-2

- Kommunestyrene i alle deltakerkommunene vedtar rammene for et samarbeid på et administrativt nivå
- Delegasjon av beslutningsmyndighet fra samarbeidskommune til vertskommune på områder som *ikke* er av prinsipiell betydning
- Delegasjon skjer formelt mellom kommunenes administrasjonssjefer
- Den enkelte deltakerkommunen kan gi instruks til vertskommunen om utøvelse av myndighet i saker som gjelder deltakerkommunen eller dennes innbyggere

Administrativt verts-kommunesamarbeid



FIGUR 6





Samarbeidsavtalen – krav til innhold

- Deltakere og hvem som er vertskommune
- Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som legges til vertskommunen
- Tidspunktet for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet
- Underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen
- Det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen
- Nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet
- Annet som etter lov krever avtale.
- Rapporteringsplikt til Statsforvalteren



Kjennetegn ved administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 20-2

- Kommunestyrene i alle deltakerkommunene vedtar rammene for et samarbeid på et administrativt nivå – separate med likelydende avtaler
- Delegasjon av beslutningsmyndighet fra samarbeidskommune til vertskommune på områder som *ikke* er av prinsipiell betydning
- Delegasjon skjer formelt mellom kommunenes kommunedirektører
- Den enkelte deltakerkommunen kan gi instruks til vertskommunen om utøvelse av myndighet i saker som gjelder deltakerkommunen eller dennes innbyggere

Kjennetegn ved vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd etter kommuneloven § 20-3



- Deltakerne i samarbeidet kan gi nemnda myndighet til å treffe vedtak i alle type saker hvis ikke noe annet følger av lov.
- Det enkelte kommunestyre delegerer den samme myndigheten til nemnda.
- Nemnda kan gi kommunedirektøren i vertskommunen myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning.
- Hver av de deltakende kommuner skal være representert med to eller flere medlemmer i nemnda. Nemnda velger selv leder og nestleder blant sine medlemmer.
- Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i tilfeller der samarbeidskommunen har delegert myndighet til vertskommunen



Spørsmål som bør avklares ved valg av samarbeidsløsning

Oppgavefelleskap

- Eget rettssubjekt eller «kontorkommuneløsning»?
- Ansvarsfordeling mellom representantskapet, daglig leder og kommunedirektør i kontorkommunen
- Kostnadsfordeling
- Rapportering

Administrativt vertskommunesamarbeid

- Virksomhetsoverdragelse eller ikke?
- Rammene for myndighetsoverføring?
- Kostnadsfordeling
- Rapportering

Viktige forutsetninger for et vellykket interkommunalt samarbeid



- Politisk og administrativ vilje til samarbeid
- Langsiktig strategisk samarbeid med faste partnere i stedet for shopping
- Felles IKT-systemer
- Finne rett modell for det enkelte samarbeidet
- Ivareta de ansattes rettigheter i prosessen

En klar og tydelig samarbeidsavtale som avklarer:

- Organisering
- Ansvarsfordeling
- Myndighetsoverføring
- Kostnadsfordeling
- Rapportering



«Finnmarksmodellen»

Grunnavtale med mål og prinsipper

Behandlet og enstemmig vedtatt av alle kommunestyrene

Unik med hensyn til omfang og innhold

Tjenesteavtaler

Egen forpliktende avtale inngås på hvert enkelt tjenesteområde og vedtas av det enkelte kommunestyre

Skal myndighet til å treffe enkeltvedtak overføres mellom kommunene, benyttes kommunelovens vertskommunemodell



Styringsmuligheter og - utfordringer ved interkommunal samarbeid - effektivitetsdilemma

- Fristilling, og overføring av myndighet, innebærer styringstap
- Men flytting av makt/myndighet kan være nødvendig for å få til effektivitet
- Vilje til samarbeid blir en sentral forutsetning for å lykkes
- Står styringstapet i forhold til gevinsten?
- Hvor skal balansepunktet ligge?

Dette må kommunene selv avgjøre.