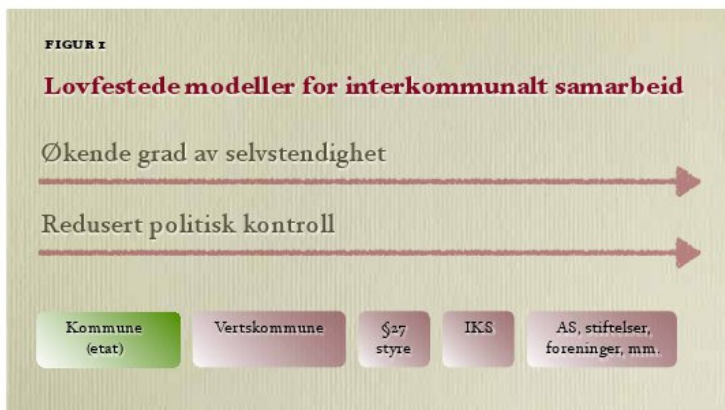


## Ulike kommunale samarbeidsformer i samhandlingsreformen

Samhandlingsreformen krever at kommunene i stadig større grad samarbeider om å løse helseoppgavene både med helseforetak men ikke minst øker samarbeidet kommunene i mellom. Det er i dag fire alternative måter å samarbeide på som er nevnt i arbeidet med samhandlingsreformen:

1. Interkommunalt samarbeid jfr Kommunelovens §27 og lov om interkommunale selskaper
2. Vertskommunemodell
3. Samkommunemodell
4. Kommunesammenslåing



*Departementets modell for redusert politisk kontroll og økt grad av selvstendighet i interkommunalt samarbeid (Figuren er hentet fra KRDS veileder for Vertskommunemodellen)*

Vi har kort beskrevet de ulike modellene og i hvilken grad de er de egnet for samarbeid om helsetjenester og i hvilken grad de ivaretar demokratisk kontroll, medbestemmelse og ansattes tariffmessige rettigheter. Alle kommuner er forskjellige, har ulik tilnærming til og har sine egne prosesser på - hvilken modell man skal velge og hvordan man best kan løse oppgavene.

### *Hovedavtalens bestemmelser*

Hovedavtalen har gyldighet uavhengig av hvilken modell som velges og i avtalens formål heter det at:

Medvirkning og medinnflytelse gjennom informasjon og drøftinger skal kunne gjennomføres uansett hvor eller på hvilket nivå beslutningen tas. Dersom oppgaver skal utføres gjennom ordninger med kommunal samhandling og/eller interkommunalt samarbeid, har arbeidsgiver et særlig ansvar for å påse at Hovedavtalens bestemmelser om medbestemmelse og medvirkning ivaretas. Hvordan Hovedavtalens bestemmelser skal ivaretas på en praktisk måte i de ulike tilfeller, forutsettes drøftet og løst mellom de lokale parter i deltakende kommune(r)/fylkeskommune(r).

Nedenfor er en kort oppsummering av de ulike modellene, med unntak av sammenslåing:

| <b>Samarbeids-<br/>type</b>             | <b>Samarbeid<br/>etter<br/>kommunel §<br/>27</b>  | <b>Adm vertskomm</b>   | <b>Vertskommune<br/>med nemnd</b>  | <b>Inter-<br/>kommunalt<br/>selskap (IKS)</b> | <b>Samkommune</b>   |
|---|---|--|--|---|---|
| <b>Lov-hjemmel</b>                      | Komm.lovens § 27  | Komm.lovens § 28b  | Komm.lovens § 28c  | IKS-loven                                     | ikke lovfestet, krever godkjenning fra Dep.   |
| <b>Eget rettssubjekt</b>                | Kan være  | nei  | nei  | ja  | Ja. Samt egen administrasjon  |
| <b>Ansvar</b>                           | Ubegrenset  | Uaktuelt   | Uaktuelt   | Ubegrenset                                    | Prorata ansvar for hver kommune   |
| <b>Valg av styre-<br/>medlemmer</b>     | Kommunestyret velger representanter   | Ingen folkevalgte organ. Delegasjon via adm.sjef direkte til adm.sjef i vertskommunen  | Deltakerkommunene velger minst 2 rep. Hver. Nemnda velger selv leder og nestleder.   | Kommunestyret velger rep.                     | Minst 3 rep velges av og blant kommunestyrets medlemmer til felles politisk organ.                      |
| <b>Hensikt med modellen</b>             | Kan få myndighet til å treffe beslutninger om drift og organisering – kan ikke drive myndighetsutøvelse | Tilpasset lovpålagte oppgaver, off myndighetsutøvelse, oppgaver og avgjørelser(etter delegert myndighet) i enkelt saker som ikke er prinsipielle | Ikke avgrenset, tilpassert lovpålagte oppgaver, off myndighetsutøvelse, oppgaver og avgjørelser etter delegert myndighet. Nemnda kan delegeres myndighet i mer politiske og prinsipielle saker | Primært oppgaver av forretningsmessig art     | Samarbeidet defineres i egen samarbeidsavtale. Tenkt for mer omfattende samarbeid om myndighetsoppgaver |
| <b>Hva slags avtale</b>                 | Samarbeidsavtale med minstekrav til vedtekter   | Skriftlig samarbeidsavtale. Kommunestyre inngår avtale. Fylkesmannen orienteres. Minstekrav i vedtekter.   | Skriftlig samarbeidsavtale. Kommunestyre inngår avtale. Fylkesmannen orienteres. Minstekrav i vedtekter. Krav til antall rep. fra hver kommune   | Selskapsavtale med minstekrav til vedtekter   | Selskapsavtale med minstekrav   |
| <b>Kan private delta?</b>               | Nei   | Nei  | Nei  | Nei   | Nei   |
| <b>Utredelsesfrist</b>                  | Ett år, kan fravikes i avtale   | Ett år, men kan fravikes i avtale  | Ett år, men kan fravikes i avtale  | Ett år, evt ihht avtale                       | Ett år, evt lenger om avtalt  |
| <b>Oppløsning</b>                       | Ved enighet mellom deltakerne   | Ved enighet, med øyeblikkelig virkning dersom deltakerne er enige.   | Ved enighet, med øyeblikkelig virkning dersom deltakerne er enige  | Samtykke av alle kommuner samt departementet  | Ved enighet mellom deltakerkommunene  |
| <b>Medbestemmelse ihht Hovedavtalen</b> | HA KS del B   | HA KS del B. Arbeidsgiveransvaret følger vertskommunen   | HA KS del B. Arbeidsgiveransvaret følger vertskommunen   | Hovedavtalen KS del C                         | Ikke endelig avklart. HA del B er mest sannsynlig   |

## **1. Interkommunalt samarbeid**

### *Samarbeid etter kommunelovens §27*

Interkommunalt samarbeid som er hjemlet i Kommuneloves § 27a og gir myndighet til ”å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering”. Myndighetsutøvelse og kjerneoppgaver kan ikke legges til slik samarbeid og det innebærer at modellen er uhensiktsmessig i forhold til samarbeid om helsetjenester.

Man anslår at hver kommune er med i en til to slike samarbeid og kan deles i to hovedkategorier – regionråd og produksjonssamarbeid om ulike former for tjenesteyting og interne administrative støttetjenester. Slik samarbeid er ikke eget rettssubjekt og hver kommune er direkte ansvarlig for sine disposisjoner i samarbeidet. Både offentlighetsloven og forvaltningsloven gjelder for denne typen samarbeid.

### *Interkommunalt selskap (IKS)*

Interkommunalt selskap (IKS) er hjemlet i en egen lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) og omhandler primært oppgaver av forretningsmessig art. IKS er selvstendige rettssubjekt og atskilt fra deltakerkommunene. For ansatte som overføres fra egen kommune til selskapet vil det innebære et skifte av arbeidsgiver. Selskapet kan ikke gå konkurs.

Deltakende kommuner utøver sin myndighet gjennom et representantskap og kan instruere sine oppnevnte medlemmer i representantskapet. Forvaltningen av selskapet ivaretas av et styre. Selskapet skal ha en daglig leder. Kommuneloven gjelder ikke for IKSer og verken forvaltningsloven eller offentlighetsloven for anvendelse for selskapets virksomhet. Dersom man ønsker fortsatt innsyn og politisk kontroll av virksomheten er IKS en lite hensiktsmessig modell. Samarbeid og medbestemmelse for ansatte og arbeidstakere er nedfelt i Hovedavtalen for KS del c, samt i egen Lov om interkommunale selskaper. Styrerepresentasjon er hjemlet i samme lov.

*Eksempel:* Enkelte Lokalmedisinske sentra (også kalt Distriktsmedisinske sentra, helsehus mm) er organisert som IKS. (For eksempel Fosen LMS IKS)

## **2. Vertskommunemodellen**

### *Administrativt vertskommunesamarbeid*

Kommunelovens § 28 gir kommuner en generell hjemmel til å inngå forpliktende interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver, der offentlig myndighetsutøvelse inngår som en del av virksomheten, såfremt ikke særlover hindrer dette.

Modellen er tiltenkt og mest egnet for interkommunalt samarbeid om mer lovpålagte og individrettede tjenester og gjør det forsvarlig å overføre beslutningsmyndighet til et interkommunalt samarbeid, også når det er snakk om offentlig myndighetsutøvelse. Den er ikke tiltenkt områder av mer forretningsmessig eller administrativ art.

Vertskommunemodellen er hjemlet i Kommunelovens § 28b og c. Alternativ i §28b er det ingen overordnede eller felles folkevalgte organ. Delegasjon av kompetansen skjer via egen administrasjonssjef direkte til administrasjonssjefen i vertskommunen. Kommunestyret treffes selv vedtak om å inngå avtale om vertskommunesamarbeid og det utarbeides en skriftlig samarbeidsavtale.

Modellen er ikke avgrenset, men er tilpasset lovpålagte oppgaver, offentlig myndighetsutøvelse, oppgaver og avgjørelser (etter delegert myndighet) i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

#### *Vertskommunesamarbeid med felles nemnd*

Kommuneloven gir i §28 c mulighet til å etablere vertskommunesamarbeid med egen nemnd. Det betyr at hver kommune velger mist 2 representanter inn i en nemnd. Modellen er tilpasset samme oppgaver som foregående, men nemnda kan også delegeres myndighet til å treffe vedtak av mer politisk og prinsipiell betydning.

Ingen av disse to løsningene gir nye rettssubjekter. Ved oppnevning av en nemnd skal denne inngå i vertskommunens organisasjon. I de to modellene er det ingen direkte ansattrepresentasjon inn i nemndene, og arbeidsgiveransvaret ligger til vertskommunen. I begge disse tilfellene vil ansatte følge Hovedavtalens del A. Det må avgjøres i det enkelte tilfelle hvorvidt reglene for virksomhetsoverdragelse ( i AML §16) vil gjelde for ansatte som må endre arbeidsgiverkommune som følge av samarbeidet. Det må avgjøres i det enkelte tilfelle avh av hvor stor og hvilken del av asmarbeidskommunens virksomhet som overføres til vertskommunen.

Dersom man kommer til at det dreier seg om virksomhetsoverdragelse, skal ansettelsesforholdet til den tilsatte som tidligere har utført det aktuelle arbeidet i samarbeidskommunen, overføres til vertskommunen med de samme lønns- og arbeidsvilkår.

*Eksempel:* Lister Lokalmedisinske senter er et samarbeid mellom 6 kommuner hvor Flekkefjord er vertskommune. God Helse og samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) er organisert med Sande kommune som vertskommune.

Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet en egen veileder for kommuner som vurderer vertskommunemodellen.

### **3. Samkommunemodellen**

Denne samarbeidsformen er foreløpig ikke lovbestemt og kan derfor bare brukes som forsøksordning og må foreløpig godkjennes av departementet. Regjeringen vurderer å foreslå en lovfesting av modellen i løpet av høsten 2011. Kommunene kan gjennom denne modellen etablere en interkommunal enhet som underlegges felles styring av kommunestyrene i deltakerkommunene. Samarbeidet reguleres gjennom en samarbeidsavtale.

For å ivareta folkevalgt innflytelse bygger modellen på de samme organisatoriske trekk som en kommune. Modellen kan også sammenlignes med den gamle fylkeskommunen som ikke hadde direkte valg, men indirekte valgte representanter fra hver kommune.

Lovforslaget legger opp til at samkommuner vil være selvstendige rettssubjekt og at de som jobber der vil ha samkommunen som arbeidsgiver. Som hovedregel antyder departementet av reglene om virksomhetsoverdragelse (AML §16-1) vil gjelde ved overføring av ansatte, men at dette må avgjøres i hvert enkelt tilfelle ut fra samarbeidets omfang. Det antydes også at forhold knyttet til både opprettelsen, overføringen, driften og en eventuell uttreden fra samkommunen bør vurderes lagt inn i samarbeidsavtalen. Samarbeidsavtalen kan også benyttes til å klargjøre deltakerkommunenes syn på eventuelle omstillingsavtaler og nedbemanningsprinsipper.

Forslaget til denne modellen legger opp til at hver kommune bare kan inngå i et samkommunesamarbeid og at det legges begrensninger på inngåelse av andre typer av interkommunalt samarbeid for deltakerkommunene.

*Eksempler:* Det er i dag kun to forsøk: Midtre Namdal samkommune og Innherred samkommune

#### **4. Kommunesammenslåing**

Departementet legger ikke opp kommunesammenslåing som et av alternativene for samarbeid i forbindelse med samhandlingsreformen. Når vi likevel har valgt å ta dette med som et alternativ, er det fordi debatten om kommunesammenslåing allerede er en politisk realitet i mange kommuner. Derfor er det også nyttig for oss å se alle de ulike modellene som er til diskusjon i forhold til hverandre.

Ved en kommunesammenslåing vil det vil være behov for forholdsvis mye mer omorganiserings- og omstillingsarbeid sammenlignet med de øvrige modellen og hele kommunen vil bli involvert og rammet. Prosessene vil også ta lengre tid fram til ny organisasjon enn de øvrige. Valg av en av de øvrige modellene i første omgang, trenger heller ikke å utelukke kommunesammenslåing på sikt. Derfor er det nyttig å reflektere over flere scenarier for den enkelte kommune.

En ny sammenslått kommune vil ha de samme lover og avtaler som de ansatte tidligere hadde i sine opprinnelige kommuner. Sannsynligheten for oppløsning av samarbeidet og dermed ny virksomhetsoverdragelse vil være mindre. Sett fra et arbeidstakerperspektiv (medbestemmelse og klart arbeidsgiveransvar) og et demokratiperspektiv (styringslinjer, åpenhet og politisk kontroll) er kommunesammenslåing den modellen som totalt sett må sies å komme best ut.

## Vurdering og oppsummering

De ulike modellenes egnethet er avhengig av hva man skal samarbeide om, og mange andre lokale forhold. Alle de ulike modellene har fordeler og ulemper og selv om noen kan se mer hensiktsmessig ut enn andre når det gjelder å ivareta ansattes medbestemmelse og opparbeidede rettigheter er det mange faktorer som skal veies opp mot hverandre. Delta ønsker ikke å gi noen absolutte råd om modellvalg lokalt. Vi oppfordrer tillitsvalgte til å delta i diskusjonene lokalt og håper at materialet som produseres både i direkte tilknytning til samhandlingsreformen og Deltas generelle omstillingsmaterieell skal være til hjelp i dette arbeidet.

Vertskommunemodellen framstår i dag som den mest realistiske modellen for samarbeid mellom kommunene både om det forebyggende folkehelsearbeidet og helsetjenestene når samhandlingsreformen nå iverksettes. Men flere kommuner har laget samarbeidsprosjekter basert også på de øvrige modellene. Samkommunemodellen er foreløpig ikke lovhjemlet. Det er den minst brukt og foreløpig også mest omdiskuterte modellen og anses av mange som mindre hensiktsmessig. Ikke minst av demokratiske hensyn fordi den overfører myndighet til et indirekte valgt organ. Her er det også lite erfaring mht ivaretagelse av arbeidsgiveransvaret og ansattes mulighet for medbestemmelse. Kommunesammenslåing ivaretar i større grad disse to perspektivene men utsetter samtidig både innbyggere og ansatte for mye større og mer krevende omstillingsprosesser.

Tillitsvalgte må derfor vurdere hva de finner mest hensiktsmessig og kan gi de beste mulighetene for sine medlemmer og sin kommunes innbyggere både på kort og lengre sikt. Uansett er det viktig å ha medbestemmelsesmulighetene som Hovedavtalen gir, med seg og bruke inn i prosessene, uavhengig av hvilken av de ulike modellene kommune går for.

Felleserklæringen som er inngått mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i Spekter- og KS-området vil dessuten være en viktig rettesnor for arbeidet også der det dreier seg om samarbeid bare mellom kommuner.