

Saksbehandlar: Signe Gudveig Rauboti, Fylkesrådmannen
 Sak nr.: 18/6658-11

Kommunearkivordninga – oppretting av interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gje slik tilråding:

Fylkesutvalet rår fylkestinget til å gjere slikt vedtak:

1. Sogn og Fjordane fylkeskommune oppretter eit interkommunalt samarbeid med styre etter kommunelova § 27 for løysing av felles arkivoppgåver, saman med deltakarkommunane i den gjeldande kommunearkivordninga. Namnet på samarbeidet er Kommunearkivordninga i Sogn og Fjordane. Til grunn for opprettinga ligg vedtektene, som også er stiftings-dokument for samarbeidet. Kommunearkivordninga i Sogn og Fjordane vert iverksett 1.1.2019.
2. Sogn og Fjordane fylkeskommune gjev det interkommunale styret i samarbeidet, dvs. representantskapen, mynde til å treffe vidare avgjerder om drift og organisering av verksemda i tråd med det som går fram av vedtektene, og med dei avgrensingane som elles følgjer av kommunelova.
3. Sogn og Fjordane fylkeskommune peikar ut følgjande som medlem og varamedlem til representantskapen i Kommunearkivordninga i Sogn og Fjordane:
 Medlem:
 Varamedlem:

Vedlegg:

1. Vedtekter for Kommunearkivordninga i Sogn og Fjordane

SAKSFRAMSTILLING

1. Samandrag

Det er behov for å omorganisere dagens kommunearkivordning for å få ordninga inn i lovlege former. Fylkesrådmannen vurderer eit interkommunalt samarbeid med styre etter kommunelova (kompl.) § 27 som den mest føremålstenlege organisasjonsforma.

2. Bakgrunn for saka

Kommunane i fylket og Fylkesarkivet i Sogn og Fjordane samarbeider om utføring av arkivtenester. Samarbeidet vert kalla Kommunearkivordninga (KA), og vart først oppretta som ei prøveordning i 1986. På grunn av m.a. teknologiutviklinga og kommunereforma har fleire av kommunane i fylket no ekstra behov for ordning, trygging, og digitalisering av arkiva. I samband med dette er det stilt spørsmål ved dagens organisering av KA og ved om tenestene som KA leverer til kommunane fell inn under regelverket om offentlege anskaffingar.

Fylkesrådmannen si vurdering er at KA si levering av arkivtenester til deltakarkommunane representerer tenestekontraktar som – avhengig av verdien på kontrakten – i utgangspunktet må konkurranseutsetjast i samsvar med anskaffingsregelverket. I forskrift om offentlege anskaffingar (FOA) er det gjort unntak for ulike offentlege samarbeid. Lov og forskrift gjeld m.a. ikkje ved «utvidet egenregi», det vil seie når oppdragsgjevar inngår kontraktar med eit anna rettssubjekt

«som oppdragsgiveren utøver en kontroll over som svarer til den kontrollen han utøver over sin egen virksomhet», jf. FOA § 3-1.

Fylkesrådmannen ser fordelar med eit felles arkivfagleg miljø i fylket og eit tett samarbeid med resten av fylkesarkivet. Fylkesrådmannen ser også fordelar ved at samarbeidet vert organisert i ei samarbeidsform som stettar krav til interkommunale samarbeid både i gjeldande og ny kommunelov.

Fylkesrådmannen si oppfatning er at det er føremålstenleg å omorganisere dagens KA slik at samarbeidet fell inn under nemnde unntak i FOA § 3-1. For at dette skal late seg gjere, må deltakarane velje ei organisasjonsform der kvar deltakar er sikra tilstrekkeleg reell styringsmakt over verksemda, slik at den felles oppgåveløysinga fell inn under unntaket i forskrift om offentlege anskaffingar om utvida eigenregi.

Interkommunale samarbeid med styre etter kommunelova (kompl.) § 27 er ei organisasjonsform som kan oppfylle kravet om utvida eigenregi i FOA, i alle høve dersom det vert organisert som eit eige rettssubjekt og med vedtekter som sikrar deltakarane tilstrekkeleg kontroll. Eit interkommunalt selskap er ei anna aktuell organisasjonsform.

Dagens KA oppfyller ikkje krava til interkommunale samarbeid etter kompl. § 27 eller krava til eit IKS i lov om interkommunale selskap. Etter fylkesrådmannen sitt syn er det i både kommunane og fylkeskommunen si interesse å rydde i dei formelle tilhøva rundt organiseringa av KA.

Historikk - tidlegare vedtak

KA vart først oppretta som ei prøveordning i 1986. Kommunane slutta seg til ordninga ved vedtak i kommunestyra. KA vart vidareført som ei fast ordning f.o.m. 1992, ved at kommunane gjennom vedtak slutta seg til ordninga etter oppmoding frå Fylkesarkivaren (brev av 13.05.91).

KA held til på fylkesarkivet på fylkeshuset, og fylkeskommunen har arbeidsgjevaransvaret for dei åtte tilsette. Ifølgje sakspapira frå opprettinga av KA var meininga at ordninga skulle etablerast i samsvar med den dågjeldande kommunelova.

KA har ei styringsgruppe med tre representantar frå medlemskommunane, ein representant frå fylkeskommunen og ein representant frå Statsarkivet i Bergen. KA hjelper kommunane i arbeidet med å sikre at dei kommunale arkiva vert ordna, oppbevart og tilgjengeleggjort i samsvar med arkivlova. Etterkvart har KA også gitt tilbod om papirdepot og elektroniske depot.

Sentrale problemstillingar

Fylkesrådmannen har vurdert ulike alternativ til organisering. Både interkommunale samarbeid etter kompl. § 27 og interkommunale selskap etter IKS-lova vil kunne organiserast slik at dei fell inn under unntaket om utvida eigenregi i FOA § 3-1.

Den tilsvarande samarbeidsordninga i Hordaland er organisert som eit IKS. Hordaland fylkeskommune er ikkje med i dette samarbeidet, men løyser sitt behov for arkivtenester i eigenregi gjennom sitt fylkesarkiv.

Ved organisering i eit IKS er det selskapet som har arbeidsgjevaransvar for dei tilsette. Eit val av denne organisasjonsforma medfører difor at fleire årsverk i fylkeskommunen må skiljast ut. Ved eit interkommunalt samarbeid etter kompl. § 27, organisert som eit sjølvstendig rettssubjekt, er det opning for å legge arbeidsgjevaransvaret for dei tilsette til ein av deltakarane.

Ved oppretting av eit interkommunalt samarbeid (styre) etter kompl. § 27 må alle deltakarane vedta stiftingsdokumentet med vedtekter slik det føreligg, utan endringar eller atterhald. Dersom andre kommunar seinare ønskjer å slutte seg til samarbeidet, vert samarbeidet endra og alle dei eksisterande deltakarane i samarbeidet må gjere nye vedtak om tilslutning.

Alle deltakarane i eit samarbeid etter kompl. § 27 må vere representerte i representantskapen (det interkommunale styret). Kommunelova sine sakshandsamingsreglar for folkevalde organ gjeld for interkommunale samarbeid etter kompl. § 27, og val av medlem og varamedlem til representantskapen må gjerast i tråd med desse reglane.

Andre opplysningar

Vedtektene har vore på høyring hjå deltakarkommunane med frist til å kome med innspel 5.11.18. Følgjande kommunar har kome med innspel: Jølster, Sogndal, Leikanger, Hornindal, Vik, Gloppen, Aurland, Luster, Bremanger, Flora og Gulen.

Alle dei nemnde kommunane er positive til omorganiseringa.

3. Vurderingar og konsekvensarØkonomi- og budsjettkonsekvensar

Medlemskommunane skal betale eit årleg tilskot til Kommunearkivordninga i Sogn og Fjordane (KASF) som skal dekkje kostnadane til drift av ordninga og basistjenester. Dette er ei vidareføring av dagens ordning. I tillegg kan den enkelte inngå avtale om spesifiserte tilleggstenester etter behov.

Fylkesrådmannen tek sikte på å inngå ein eigen avtale med KASF om bruk av fylkeskommunen sine lokale og sitt personell. Fylkesrådmannen legg opp til at dette bidraget skal motreknast mot det årlege økonomiske bidraget frå fylkeskommunen.

Opprettinga av eit interkommunalt samarbeid etter koml. § 27 vil ikkje påføre fylkeskommunen større kostnader enn dagens ordning.

Rettslege konsekvensar

Fylkesrådmannen har utarbeidd utkast til vedtekter som oppfyller krava til vedtekter både i eksisterande og ny kommunelov. Dei viktigaste skilnadane frå dagens ordning vert at KASF skal ha ein representantskap med medlemmer frå alle deltakarane, og at samarbeidet vert eit eige rettssubjekt med delt ansvar for deltakarane.

Omorganiseringa gjeld først og fremst organisasjonsform. Innhaldet i samarbeidet vil i det store og det heile vere ei vidareføring av eksisterande oppgavesamarbeid i KA. For meir informasjon om innhaldet i samarbeidet, sjå forslaget til vedtekter § 3.

Samarbeidet (ved representantskapen) sine oppgåver og fullmakter er avgrensa i tråd med koml. § 27 til å treffe avgjerder som gjeld drift og organisering av verksemda. For nærare info om dette, sjå forslaget til vedtekter § 4. Det underliggende styret sine oppgåver er fastsette i vedtektene.

I juni vedtok Stortinget ny kommunelov, der § 27 i dagens lov er erstatta med to nye samarbeidsformer; interkommunalt politisk råd etter kap. 18 og kommunalt oppgåvefelleskap etter kap. 19. Det er usikkert når den nye lova trer i kraft, men alle interkommunale samarbeid etter § 27 skal vere omdanna til ei av dei nye ordningane seinast innan fire år etter at kap. 18 og 19 i den nye lova trer i kraft. Dette har fylkesrådmannen teke høgde for ved å tilpasse utkast til vedtekter, slik at dei også oppfyller krava i den nye kommunelova. Alle deltakarane må likevel gjere vedtak om slik omdanning i kommunestyre eller fylkesting når dette vert naudsynt.

Fylkesrådmannen legg til grunn at KASF vil vidareførast også etter regionreforma, ev. i ei noko justert form. Endringane i fylkes- og kommunestrukturen frå 2020 vil likevel gjere det naudsynt for deltakarane å endre vedtektene og gjere nye vedtak om tilslutning. For dei av dagens kommunar som ev. ikkje skal delta i ordninga etter 1.1.2020, er oppseiingsfristen eitt år, jf. vedtektene § 15.

Personalpolitiske konsekvensar

I vedtektene er det lagt opp til at deltakarane i samarbeidet skal kunne stille sine tilsette til disposisjon for å utføre arbeid for samarbeidet, mot kompensasjon eller som ein del av bidraget sitt til samarbeidet. Dette betyr at dagens ordning, der arbeidsgjeverfunksjonen ligg til fylkeskommunen, skal kunne vidareførast etter avtale mellom fylkeskommunen og samarbeidet.

Fylkesrådmannen ser fordelar med at det felles arkivfaglege miljøet i fylket kan ha eit tett samarbeid med fylkesarkivet. Dagens ordning fungerer godt. Fylkesrådmannen har m.a. fått gode attendemeldingar på organiseringa etter forvaltningsrevisjonen av fylkesarkivet i 2015, jf. FT-sak 3/15.

Fylkesrådmannen syner også til Riksarkivaren sitt høyringsssvar til ekspertutvalet sin rapport om regionreforma datert 07.05.2018. Der vert det uttalt at «arbeidet med å sikre arkiver som er viktige for samfunnet og innbyggerne kan styrkes ved en klargjøring og utvidelse av de nye regionenes ansvar og oppgaver med offentlige og private arkiv».

I forslaget til vedtekter står det også at samarbeidet kan tilsetje eigne tilsette i den grad det er naudsynt eller føremålstenleg.

4. Konklusjon

Behovet for å opprette eit interkommunalt styre for løysing av felles arkivoppgåver spring ut frå eit behov for å få samarbeidet inn i lovlege og formelle former. Sjølv om både kommunane og fylkeskommunen er inne i ein omstillingsperiode med fleire nært føreståande endringar, er det naudsynt å omorganisere ordninga no.

Fylkesrådmannen si oppfatning er at dagens kommunearkivordning fungerer godt. Eg meiner difor at fylkeskommunen bør vidareføre dagens ordning så langt det let seg gjere, men at vi tilpassar samarbeidet til anskaffingsregelverket og gjeldande og ny kommunelov. Fylkesrådmannen har kome til at eit interkommunalt samarbeid etter koml. § 27 er den organisasjonsforma som representerer minst endring samanlikna med dagens ordning.

Fylkesrådmannen tilrår derfor at fylkeskommunen opprettar eit interkommunalt samarbeid med styre etter koml. § 27 for løysing av felles arkivoppgåver saman med deltakarkommunane i dagens kommunearkivordning.

Vedtektene må vedtakast slik dei føreligg og utan atterhald av alle deltakarane. Eg legg til grunn at alle kommunane kjem til å gjere dette, då ingen av dei har kome med innvendingar i høyringsrunden.