

Kommunesamarbeidet mellom Levanger og Verdal fra 2010

Alternativer og konsekvenser

Notat fra forstudien

1. februar 2008

Innhold:

PROSJEKTGRUPPENS KONKLUSJONER	1
1 BAKGRUNN	3
2 MANDAT FOR FORPROSJEKTET	3
3 INTERKOMMUNALE MODELLER	5
3.1 Videreutvikling av dagens samkommunemodell.....	5
3.1.1 Argumenter for samkommunemodellen	7
3.1.2 Argumenter mot samkommunen	9
3.1.3 Prosjektgruppas synspunkter	9
3.2 Direkte valgt samkommune	10
3.2.1 Prosjektgruppas synspunkter	10
3.3 Vertskommunemodellen	11
3.3.1 Vertskommune med folkevalgt nemnd eller ikke?	11
3.3.2 Mulighet for å legge flere oppgaver til vertskommunen	13
3.3.3 Modeller for vertskommunesamarbeid i Innherred	13
3.3.4 Vurdering av vertskommunemodellen.....	16
3.3.5 Prosjektgruppas synspunkter	17
3.4 Interkommunale selskaper	17
3.4.1 Kjennetegn ved IKS	18
3.4.2 Interkommunalt selskap i Innherred	19
3.4.3 Prosjektgruppas synspunkter	20
4 ENDRINGER I KOMMUNESTRUKTUREN	20
4.1 Innherred kommune	21
4.1.1 Grunnleggende forutsetninger	21
4.1.2 Mulige fordeler og ulemper	22
4.1.3 Prosjektgruppas synspunkter	22
5 AVVIKLING AV SAMARBEIDET	23
5.1 Prosjektgruppas synspunkter	23
6 ARBEIDET FOR Å LOVFESTE SAMKOMMUNEMODELLEN	23
6.1 Nåværende samarbeider med likhetstrekk til samkommunen	23
6.2 Regionråd som vurderer endring i organisering og myndighet	25
6.3 Strategier for å lovfeste samkommunemodellen	26
7 OPPGAVENE KNYTTET TIL EV NYTT FORSØK OG ARBEIDET FOR LOVFESTING - FRAMDRIFTSPLAN.....	27
7.1 Lokalt utrednings- og avklaringsarbeid	27
7.2 Påvirkningsarbeid – lovfesting	28
7.3 Skisse til tidsplan og oppgaver	28

Prosjektgruppens konklusjoner

Levanger og Verdal kommuner søkte høsten 2007 om et nytt forsøk med samkommune i 4 nye år fra 2008. Bakgrunnen for en fornyet fireårig søknad var at det var bred enighet om at samkommuneforsøket har vært vellykket. Det var nødvendig med ny søknad i påvente av et ev. permanent regelverk i kommuneloven.

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev høsten 2007 meddelt kommunene om at forsøkssøknaden på 4 nye år ikke blir innvilget, men at det innvilges en ytterligere periode på 2 år.

Prosjektgruppen har i tråd med sitt mandat vurdert ulike modeller for det videre kommunesamarbeidet mellom Levanger og Verdal. Prosjektgruppen har følgende vurderinger:

- Prosjektgruppen peker på at det kan herske usikkerhet både om og ev. når en lovendring som åpner opp for samkommunemodellen vil finne sted. Det er derfor behov for å vurdere alternative løsninger. Etter prosjektgruppens oppfatning står kommunene overfor tre alternativer. Ingen av disse bør utelukkes på det nåværende tidspunkt. Alternativene er 1) søke om et nytt forsøk med en forsøksperiode på nye fire år, 2) overgang til vertskommuner etter nytt regelverk i kommuneloven eller 3) selskapsorganisering av utvalgte funksjoner.
- Kommunene bør arbeide aktivt for å lovfeste samkommunemodellen i kommuneloven. Det vil gi en langsiktig god løsning som alle involverte hovedaktører ønsker på bakgrunn av konkrete erfaringer som er høstet i forsøksperioden. I rapporten er det vist til liknende samarbeidsmodeller i andre deler av landet og pekt på aktuelle strategier for å lovfeste samkommunemodellen.
- Prosjektgruppen mener videreføring av samkommunen gjennom fornyet forsøk framstår som en bedre løsning enn overgang til vertskommuner og/eller selskaper. Nytt forsøk vil kreve at flere oppgaver legges inn i samkommunen og at det ev. gjøres organisatoriske endringer.
- Prosjektgruppen mener forutsetningene for et nytt forsøk bør utredes og drøftes med sikte på utforming av en ny forsøkssøknad i inneværende år. Arbeidet bør gjennomføres i nær dialog med fylkesmannen og Kommunal- og regionaldepartementet.
- Som grunnlag for det videre arbeid ser prosjektgruppen behov for klargjøring av verdigrunnlaget for det videre samarbeidet. Prosjektgruppen ser kommunesammenslutning som en uaktuell løsning og mener dette bør legges til grunn for det videre samarbeidet. En fortsatt samkommune bør betraktes som en forpliktende og langsiktig bærekraftig samarbeidsform mellom to selvstendige kommuner. En slik klargjøring vil styrke kommunenes interne gjennomføringsevne og øke kommunenes påvirkningskraft overfor omgivelsene.

- Tidsplan: Nedenfor gir prosjektgruppen en skisse til tidsplan for arbeidet framover. Arbeidet for å lovfeste samkommunemodellen og støtte til utviklingsarbeid i andre kommuner må gjennomføres samtidig.

2008

- 4.-5. februar: Orientering og diskusjon mellom medarbeidere og administrative ledere i Åre
- 28. februar: Samkommunestyret – workshop Åre
- Før påske: Sonderinger med departementet og andre parter
- Før påske: Foreløpig avklaring av prinsipal og subsidiær samarbeidsmodell inkludert behandling i kommunestyrene
- Vår: Utredning av prinsipal og subsidiær samarbeidsmodell
- Tidlig høst: Behandling i kommunestyrene
- Høst: Ev søknad om utvidet forsøk
- Sen høst: Avklaringer fra departementet

2009

- Vår: Implementering av ny samarbeidsmodell enten dette er samkommune eller annen modell

1 Bakgrunn

Levanger og Verdal kommuner søkte høsten 2007 om et nytt forsøk med samkommune i 4 nye år fra 2008. Bakgrunnen for en fornyet fireårig søknad var at det var bred enighet om at samkommuneforsøket er så vellykket at man må søke å få det videreført til ev kommuneloven måtte være endret slik at en samkommunemodell kan gjøres permanent.

Vedtaket i begge kommunestyrene høsten 2007, lød slik:

1. Det søkes om et nytt fireårig forsøk med Innherred samkommune fra 1.1.2008. Jf. samkommunestyresak 15/07.
2. Kommunestyrene i Levanger og Verdal kommuner gir sin tilslutning til konklusjonene i sluttrapport Innherred samkommune, videreføring av forsøket i perioden 2008 – 2011.
3. Kommunestyrene i Levanger og Verdal vedtar at foreliggende ”Grunnavtale for Innherred samkommune” legges til grunn for samarbeidet i ny forsøksperiode.
4. Kommunestyrene i Levanger og Verdal vedtar ”Forskrift om godkjenning av vedtekter om forsøk med interkommunalt samarbeid mellom Levanger og Verdal kommuner, Nord Trøndelag”.
5. Samkommunestyret ønsker ikke å opprette felles administrasjonsutvalg som ledd i ISK II.
6. Det er en sentral oppgave å informere godt om erfaringene med samkommunemodellen og om målene med et nytt forsøk. Det må informeres aktivt for å få flere kommuner eventuelt fylkeskommuner til å prøve modellen. Det er stadig morkommunene som profileres i den eksterne publikumsrettede informasjonen.

Kommunal- og regionaldepartementet har i brev av 16.11.07 meddelt kommunene om at forsøkssøknaden på 4 nye år ikke blir innvilget, men at det innvilges en ytterligere periode på 2 år. I brevet heter det bl.a. følgende:

Kommunal- og regionaldepartementet godkjente de opprinnelige forskriftene for forsøk med samkommune i Levanger og Verdal kommuner i brev av 30. januar 2004. Endring av forskrifter ble godkjent i brev av 30. mars 2007. Av søknaden fra Innherred framgår det at det nye forsøket ikke inneholder noen endringer av betydning i forhold til det pågående forsøket. Dette må derfor anses for å være en videreføring av allerede pågående forsøk. Forsøksloven gir i slike tilfeller hjemmel for å forlenge forsøket med inntil 2 år.

2 Mandat for forprosjektet

Forprosjektet skal behandle to temaer:

1. *Vurdering av mulige modeller for det videre kommunesamarbeidet*

I lys av at Innherred samkommune kun har fått forlenget forsøket i to år fram til 2010, er det behov for å vurdere organiseringen og omfanget av det fremtidige kommunesamarbeidet mellom Levanger og Verdal. Denne forstudien skal beskrive det mulighetsrom som kommunesamarbeidet kan utvikles innenfor og vurdere egenskaper, forutsetninger og konsekvenser av ulike modeller for framtidig kommunesamarbeid.

Følgende hovedmodeller vurderes nærmere:

- Fortsatt samkommune
- Vertskommunemodellen
- Interkommunalt selskap
- Sammenslutning av kommunene
- Avvikling av samarbeidet

Forstudien skal gi tilrådinger når det gjelder hvilke modeller som anses mest aktuelle og som derfor bør vurderes nærmere. Kommunene må ta endelig stilling til disse spørsmålene og valg av endelig modell i god tid før den varslede avslutningen av forsøket om to år (2010).

Prosjektet er en forstudie og skal på prinsipielt grunnlag og ut fra foreliggende erfaringer i prosjektgruppa og sekretariatet gjøre sine analyser og vurderinger. I forprosjektet vil det legges vekt på oppsummeringer av mulige sterke og svake sider ved de ulike modellene. Det vil også bli vurdert hvilke ytterligere kartlegginger og analyser som vil være naturlig å gå videre med i et ev. hovedprosjekt.

2. Arbeidet for å lovfeste samkommunemodellen

Departementet og Stortinget har tidligere uttrykt behov for mer erfaringer med samkommunemodellen før departementet eventuelt ville gjøre en fornyet vurdering av om en slik modell burde lovfestes. Samkommunen/kommunene har et viktig ansvar for å bidra til et bedre beslutningsgrunnlag for en ev. varig endring i de juridiske rammebetingelsene for interkommunalt samarbeid. Målet er å få lovfestet samkommunen som en mulig interkommunal modell i kommuneloven i løpet av 2008.

Forprosjektet skal kartlegge øvrige forsøk som ligger nært opp til samkommunemodellen, ev regionråd som vurderer samkommunen og utarbeide en strategi og tiltaksliste til støtte for arbeidet med å lovfeste samkommunemodellen.

Prosjektgruppas medlemmer

En tre-parts prosjektgruppe bestående av følgende medlemmer, har hatt ansvaret for forprosjektet:

- Ola Stene, rådmann Levanger
- Rudolf Holmvik, rådmann Verdal
- Berit Lyngen, hovedtillitsvalgt

- Lise Heggdahl, hovedtillitsvalgt
- Trond Selseth, kontroller, Verdal
- Øystein Sende, kommunalsjef, Levanger
- Johannes Bremer, enhetsleder plan, byggesak, oppmåling og miljø
- Torbjørn Olsen, enhetsleder IKT

Sekretariat

NIVI analyse ved Jørund K Nilsen og Geir Vinsand har bistått prosjektgruppa med analyser og utredningsarbeid.

3 Interkommunale modeller

3.1 Videreutvikling av dagens samkommunemodell

Et alternativ for Innherred er å videreføre samkommunen fra 2010. Dette krever enten at kommuneloven i løpet av neste to-årsperiode endres slik at samkommunemodellen lovfestes (arbeidet for å lovfeste samkommunene er omtalt nærmere i kapittel 7), eller at kommunene søker nytt forsøk.

Vi har ingen garantier for at en ny forsøkssøknad vil godkjennes av Kommunal- og regionaldepartementet, men en klar forutsetning vil antagelig være at samkommuneforsøket endres mht. oppgaver som er tillagt samkommunen og dens organisering.

I denne sammenheng er det imidlertid grunn til å påpeke svakhetene ved fortsatt forsøk, fordi forsøk er tidsbegrenset. Prosjektgruppa konkluderer slik i notat av 15. august 2007 (Innherred samkommune - Videreføring av forsøket i perioden 2008 – 2011 - Sluttrapport fra forprosjektet¹):

”Forsøksstatusen kan skape uro og samkommunen kan nedprioriteres i forhold til øvrige kommunale ansvarsområder. Dersom samkommunen hadde vært en permanent organisasjonsform, ville trolig flere ressurser blitt avsatt og langsiktige utviklingstiltak iverksatt.”

Oppgaver til samkommunen

Det nåværende samkommuneforsøket innebærer avvik i forhold til særlover innenfor miljøvern, landbruk, kart og oppmåling og plan- og bygningsloven hvor ansvaret for oppgaveløsningen herunder myndighetsutøvelse er overført fra kommunene til samkommunen.

Innenfor de øvrige oppgaveområdene som samkommunen i dag har ansvaret for kreves ikke forsøk fordi de enten er av frivillig karakter eller fordi myndighetsutøvelsen fortsatt ligger igjen i morkommunen.

¹ http://www.verdal.kommune.no/politisk/2007/vedlegg/k07_sak59_vedl2.pdf

Et nytt forsøk kan kreve at ytterligere lovpålagte oppgaver legges til samkommunen enn tilfelle er i dag. Det kan styrke muligheten for et nytt forsøk da flere oppgaver øker kompleksiteten og utfordringene knyttet til sammkommunesamarbeidet, men også mulighetene for bedret oppgaveløsning.

I ovennevnte rapport fra 15. august 2007, gis det eksempler på oppgaver som kan vurderes overført av kommunestyrene til samkommunen. Flere av disse oppgavene er tidligere vurdert i bl.a. ulike delprosjekter i regi av samkommunen/kommunene og i rapporten som lå bak første forsøksøknad (Innherred samkommune – status, oppgaver og veien videre – 14.08.03). Imidlertid vil en ny vurdering av oppgaver til samkommunen, kreve nye vurderinger av oppgavene.

Stabs og støttefunksjoner – tjenenester med stordriftsfordeler

- Brannvern, feiing og samfunnsberedskap
- Parkering
- Tekniske tjenester, herunder vei, vann og avløp, vedlikehold
- Park og grøntområder
- Kommuneadvokat

Utviklingsoppgaver

- Næringsutvikling, herunder næringssselskap
- Utvidet ansvar for oppgavene etter plan- og bygningsloven
- Kultur og kulturskole
- Påvirkning overfor omverdenen
- Formell partner overfor fylkeskommunen i fylkesplanleggingen og regional utviklingsarbeid

Spesialiserte tjenester

- Flyktninger og asylsøkere
- Barn- og familie
- Helse og rehabilitering
- NAV

Støttefunksjoner kompetanse

- Faglige utviklings og støtteavdelinger herunder ledelse av de kommunale oppgaveområdene innen barn, opplæring, sosialtjeneste, eldre og omsorg

- Videreutvikling av tankegangen fra Kvalitetskommuneprogrammet til samtlige av kommunenes oppgaveområder

Endringer i organiseringen av samkommunen

Innherred samkommunes administrasjon ledes i dag av en av morkommunenes rådmenn etter turnus. Vara som administrasjonssjef er rådmannen fra den andre av morkommunenes rådmenn.

I Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) høringsnotat om samkommunemodellen (2005), heter det at samkommunen skal ha en administrativ leder som ansettes av samkommunestyret selv. Det heter videre at kravet om en egen administrativ leder ikke er til hinder for en ordning hvor for eksempel administrasjonssjefene i deltakerkommunen deler på en slik stilling gjennom en turnusordning. Det må imidlertid være entydige ansvarslinjer til enhver tid, slik at funksjonen her ikke deles i samme tidsrom.

Begrunnelsen for departementets synspunkt er at departementet finner at det er behov for å sikre en tilfredsstillende saksforberedelsesfunksjon, og at dette best kan ivaretas ved at det i en samkommune skal ansettes en egen administrativ leder.

Innherred samkommune imøtegår disse argumentene i ovennevnte notat av 15. august 2007. Likevel må det vurderes nærmere om ikke endringer i nåværende ordning for administrativ ledelse være nødvendig for å tilfredsstille KRDs krav til ytterligere forsøk, ved siden av ytterligere oppgaveoverføringer til samkommunen ev invitasjon til nabokommuner til å delta i samarbeidet.

For øvrig skiller ikke KRDs krav til organisering seg vesentlig fra nåværende samkommune. Imidlertid åpner KRDs høringsnotat om samkommunen opp for at samkommunen kan ta opp lån til investeringsformål og konvertering av eldre gjeld dersom kommunene avtaler det. Innherred samkommune har ikke denne bestemmelsen i dag og må antagelig ikke endres i forbindelse med et ev. nytt forsøk.

KRD har i ulike sammenhenger pekt på behov for forsøk der flere enn to kommuner inngår i samkommunen. Dersom kommunene finner det aktuelt, kan nabokommuner inviteres inn i et nytt forsøkssamarbeid. Et forsøk med flere kommuner kan trolig styrke mulighetene for et nytt forsøk.

I ovennevnte rapport av 15. august 2007 vurderes muligheten for at et felles arbeidsmiljøutvalg lagt til samkommunen og et felles administrasjonsutvalg lagt til samkommunen. Dette kan ev. vurderes i sammenheng med ny organisering av samkommunen.

3.1.1 Argumenter for samkommunemodellen

For det første er det grunn til å minne om konklusjonene i rapporten av 15. august 2007 som også lå som vedlegg til rådmennenes saksframlegg i forbindelse med forsøkssøknaden høsten 2007. I rapporten konkluderes det med følgende:

”Prosjektgruppas overordnede konklusjon er at forsøket har vært vellykket. Prosjektgruppa mener at samkommunen har lyktes i å gi bedre tjenester innenfor de fleste områder. Gruppa mener likevel at det fortsatt finnes forbedringsområder innenfor flere tjenesteområder og når det gjelder styringen av samkommunen.

Prosjektgruppa mener de viktigste fordelene med samkommunen er følgende:

- Styrket politisk styring og kontroll av interkommunalt samarbeid. Samkommunen har samlet interkommunale oppgaver til én organisasjon under én felles politisk ledelse. Dette sikrer ryddige ansvarsforhold, oversiktighet og åpenhet i forhold til om ulike samarbeidstiltak hadde vært organisert i ulike selskaper. Det ville svekket politisk styring og kontroll.*
- Kompetansegevinster, herunder sterkere fagmiljøer, bedre betingelser for rekruttering og økt samordning og samhandling mellom fagmiljøer i de to kommunene*
- Økonomiske stordriftsfordeler, herunder innsparing i driftsutgifter og endret ressursbruk som har medført bedre kvalitet.*
- Bedre samarbeidsklima, samhold, dialog og arbeidsdeling mellom kommunene, politisk, administrativt og faglig. F. eks. viser avstemninger i samkommunestyret generelt partimessige skillelinjer og ikke kommunevise skillelinjer.*
- Beslutningseffektivitet ved at samkommunen har fått overført vedtaksmyndighet fra kommunestyrene på definerte oppgaveområder.*
- Mer samordnet regionalt utviklingsarbeid og styrket påvirkningskraft overfor omverdenen og regionale aktører.”*

Forprosjektet vil i tillegg konkludere med at modellen har styrket hensynet til økonomisk ansvarlighet og mulighet for prioritering mellom interkommunale oppgaver. Samkommunen er rammefinansiert fra morkommunene og ivaretar det finansielle ansvarsprinsipp, som betyr at den som er ansvarlig for oppgaven også har et ansvar for å finansiere den. Samkommunen kan også prioritere innenfor eget budsjett og gir dermed mulighet for prioriteringseffektivitet.

Videre kan det på prinsipielt grunnlag føres følgende argumenter framføres for samkommunemodellen:

Etablering av en samkommune innebærer mindre omstillinger i innarbeidet forvaltning sammenliknet med en kommunesammenslutning. Samkommunemodellen kan tilpasses det eventuelle reformbehov kommunene opplever knyttet til kommuneoverskridende oppgaveløsning, mens oppgaver som mest hensiktsmessig løses lokalt forblir et kommunalt ansvar.

Samtidig egner den seg på mange måter bedre til å løse utfordringer enn ved tradisjonell interkommunal organisering. Samkommunemodellen er beslutnings-effektiv og gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyreer unødvendig. Samkommunen følger reglene om åpenhet og saksbehandling gitt i kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Den bidrar på mange måter til mer oversikt over en kommunes samarbeidsrelasjoner, enn hva som er tilfelle med ulike interkommunale samarbeider fordi kommunens samarbeid samles i én organisasjon. Samkommunen gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over kommune-overskridende oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.

Samkommunen gir forutsetninger for stordriftsfordeler knyttet til kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjon og administrasjon.

En samkommune kan også bli et interessant mottaksapparat for statlige og fylkeskommunale oppgaver.

3.1.2 Argumenter mot samkommunen

De viktigste ankepunktene mot samkommunemodellen knyttes til:

- Demokratiske svakheter, dels ved at samkommunestyret ikke er direkte valgt av innbyggerne (indirekte demokrati) og dels ved at politikerne i samkommunestyret får ansvar for oppgaver i en annen kommune enn der de er valgt fra (asymmetrisk demokrati)
- At samkommunen kan oppfattes å representere et nytt forvaltningsnivå
- Prosesskostnader i form av økte behov for samordning og økte kostnader til drift av samkommunestyret
- Omstillingsarbeid og usikkerhet som følge av bruk av forsøksloven
- At løsningen kan oppfattes som et steg mot kommunesammenslutning

Det er de to første av disse punktene som framheves som de tyngste og viktigste innvendingene. Argumentene må vurderes ut fra hvilke oppgaver samkommunen skal løse, hvordan samkommunen organiseres og ikke minst hvordan samkommunen utfører sin virksomhet i forhold til innbyggerne.

Tyngden i motargumentene kommer også an på hva som er alternativet til en samkommune. Hvis det er en rekke vertskommuner, frittstående interkommunale selskaper og styrer, kan mange av de demokratiske og styringsmessige innvendingene være vel så store, herunder de samme problemstillinger knyttet til indirekte demokrati og asymmetrisk demokrati. F.eks vil vertskommunemodellen med nemnd også innebære at nemndas politikere får ansvar for oppgaver i en annen kommune enn der de er valgt fra.

Tyngden i motargumentene gjelder også forholdet til prosesskostnader som antakelig vil være større ved en mer oppsplittet modell med egne interkommunale ordninger for hver oppgave.

3.1.3 Prosjektgruppas synspunkter

Prosjektgruppen legger vekt på at forsøket med samkommune har medført gevinster på en rekke områder, både faglig, økonomisk og politisk. Modellen har gitt muligheter for et balansert, oversiktlig og forpliktende samarbeid underlagt politisk styring. Kompetansen i fagmiljøene har økt og det er oppnådd resultater som kommunene vanskelig ville kunne oppnådd hver for seg. Prosjektgruppen

mener modellen har gitt gode muligheter for å ivareta brukernes og de ansattes interesser på en god måte.

Prosjektgruppen mener en samkommune etter dagens mønster kan være en langsiktig bærekraftig modell for utvikling av et sterkere samarbeid mellom to selvstendige kommuner. Prosjektgruppen mener dagens samkommuneløsning bør betraktes som et selvstendig og uavhengig alternativ, som velges fordi det er en ønsket form for samarbeid mellom to kommuner som har planer om å videreføre sin selvstendighet. Utfordringene ved dagens modell er først og fremst knyttet til usikkerhet for de ansatte og manglende muligheter for langsiktig planlegging og videreutvikling av samarbeidet som følge av et tidsbegrenset forsøk.

3.2 Direkte valgt samkommune

En alternativ samkommunemodell, kan være at samkommunestyrets representanter velges direkte av innbyggerne.

Samkommunen vil ligne mer på en ordnær kommune som direkte valgt styringsorgan, men forskjellen vil bl.a. være at oppgavene kommer fra to morkommuner, at de finansieres av morkommunene samt at samkommunen vil løse oppgaver på det samme territoriet og for de samme innbyggerne som morkommunene.

Modellen kan ha ulike varianter: Ett alternativ kan være at det settes krav til at representantene som kan velges inn også stiller til valg i kommunestyret. Valgmekanismer må utvikles slik at en unngår at en representant kun velges inn i samkommunestyret og ikke til kommunestyret. Valg av samkommunestyremedlemmer gjøres samtidig med det ordinære kommunevalget.

Et annet alternativ kunne være at det ble avholdt egne samkommunestyrevalg. Imidlertid ville dette være svært ressurskrevende og usikkert mht oppslutning.

En modell der samkommunestyrets medlemmer ikke nødvendigvis også var representert i kommunestyret kunne også være en mulighet. Imidlertid ville en slik løsning svekke koordineringen mellom samkommunestyret og kommunestyrene og ha kjennetegn av opprettelse av en mer selvstendig og løsrevet samkommune i forhold til kommunene.

3.2.1 Prosjektgruppas synspunkter

Prosjektgruppen mener direkte valg til samkommunestyret vil innebære en prinsipiell endring i forhold til dagens modell som framstår som lite ryddig når det gjelder demokratiske og styringsmessige forutsetninger. Modellen vil innebære at samkommunen vil få sine oppgaver og sitt budsjett fra morkommunene samtidig som politikerne vil ha et direkte mandat fra innbyggerne. Løsningen representerer en helt ny type forvaltningsløsning i norsk sammenheng og det virker vanskelig å overskue konsekvensene. En effekt vil trolig være at direkte valg vil forsterke inntrykket av samkommunen som et eget forvaltningsnivå.

3.3 Vertskommunemodellen

Nye bestemmelser i kommuneloven fra 2006, åpner for å overføre av ansvar og løsning av lovpålagte oppgaver til vertskommuner, jf. kommunelovens §§ 28 b og 28 c.

Vertskommunemodellen har som et overordnet mål å legge til rette for samarbeid om kommunens lovpålagte ansvar på kjerneområder, hvor behovet for å ivareta hensyn som politisk ansvar, kontroll og rettssikkerhet gjør seg gjeldende.

Som ved alt interkommunalt samarbeid, innebærer også denne modellen overføring av ressurser og kompetanse fra egen organisasjon.

Loven stiller krav om at samarbeid etter denne organisasjonsformen skal reguleres gjennom en avtale som hvert kommunestyre vedtar. Gjennom avtalen overfører samarbeidskommunen myndighet til en vertskommune. Det er hvert kommunestyre som står ansvarlig for avtalens innhold. En kommune kan være vertskommune for flere kommuner på ulike områder. Vertskommunen må ut fra avtalen tilrettelegge for at administrasjonen rustes til å ta over de aktuelle oppgavene.

Det er vertskommunen som er arbeidsgiver for de ansatte enten det er modellen med eller uten nemnd. Dersom samarbeidet innebærer at deltakerkommunene utenom vertskommunen overfører en del av sin virksomhet innenfor for eksempel ett eller flere fagområder, kan det bli spørsmål om overføringen er å regne som en virksomhetsoverdragelse, jf. bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

3.3.1 Vertskommune med folkevalgt nemnd eller ikke?

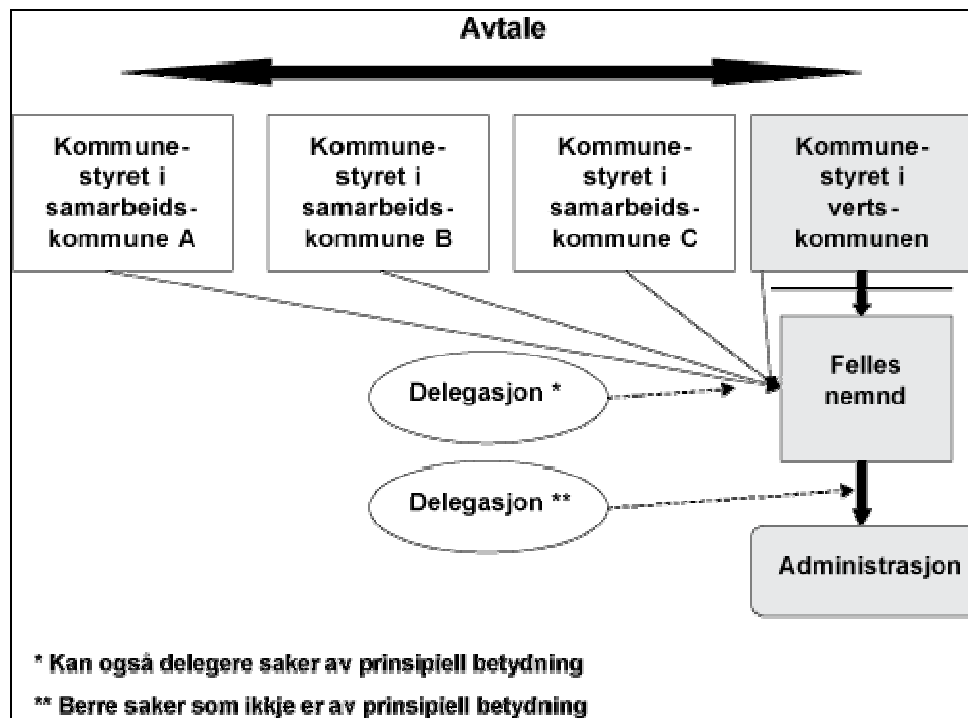
Loven legger til grunn to varianter av vertskommunesamarbeid, avhengig av om kommunen vurderer om samarbeidsområdet er av såkalt prinsipiell betydning eller ikke:

- Administrativt vertskommunesamarbeid
- Vertskommune med en felles folkevalgt nemnd

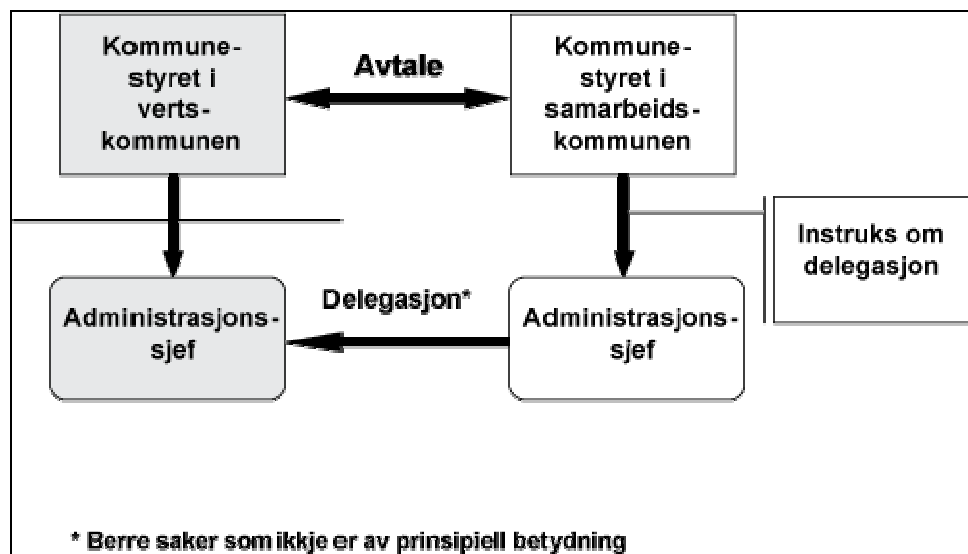
Der kommunen vurderer at et samarbeidsområdet er av prinsipiell betydning, skal modellen med en felles folkevalgt nemnd benyttes. Denne nemnda har da ansvar for at oppgavene blir løst innenfor rammen av delegasjon fra deltakerkommunen regulert gjennom avtalen.

Tilsvarende vil den administrative modellen benyttes på områder der det vurderes at området ikke er av prinsipiell betydning. Her delegeres ansvar for oppgaven direkte fra administrasjonen i deltakerkommunen til administrasjonen i vertskommunen, såkalt sidelengs delegasjon.

Figur 1: Styringsystemet vertskommune med felles nemnd



Figur 2: Styringsystemet vertskommune uten nemnd



Begrepet «saker av prinsipiell betydning» er et begrep kommunene allerede i dag forholder seg til i eksisterende delegasjonsvedtak mellom politiske organ og administrasjon. Begrepet kan betegnes som noe vagt og upresist, men er et allerede kjent avgrensingskriterium som har en stor grad av fleksibilitet i seg.

Samtidig kan en skjele til forarbeidet til loven (Ot. prop. nr. 95 (2005-06)) i diskusjonen om begrepet prinsipiell betydning. Her er oppgaver av ikke prinsipiell betydning vurdert som kurante saker uten stor grad av skjønnsutøvelse: Dette kan være lovpålagte ansvarsområder som er sterkt regelstyrt, med liten grad av lokalpolitisk skjønnsutøvelse og ofte med krav til en særlig god fagkompetanse. Oppgaver som per i dag er delegert fra politikerne til administrasjonssjefen i

kommunen, vil være uproblematisk å delegere fra seg til en annen kommunes administrasjon.

På områder der avgjørelsene i stor grad innebærer å utøve lokalpolitisk skjønn, bør modellen med en politisk nemnd benyttes. Dette kan også dreie seg om enkeltsaker innenfor et gitt samarbeidsområde samarbeidskommunen ser seg best tjent med å ha disse til en politisk behandling gjennom en nemnd.

Begge vertskommunemodellene er utformet for samarbeid om de grunnleggende kommunale velferds- og forvaltningsoppgaver. Diskusjonen og avgrensingen av prinsipiell betydning eller ei, er derfor svært viktig. En kan argumentere at innenfor sektorer som barnevern og PPT er de statlige krav og regel verk for oppgaveløsningen ofte klart definert, og at de i så måte er egnet for en administrativ vertskommunemodell uten politisk nemnd. Samtidig kan dette være svært viktige ansvarsområde for kommunen og folkevalgt nemnd sikrer legmanns skjønn og kompetanse. En delegasjon av myndighet på kommunens kjerneområder fra politikerne til administrasjonen i vertskommunen, kan oppfattes som en avpolitisering.

En kan også argumentere for en politisk nemnd ut fra samordningsbehov mellom oppgaveløsning og politisk koordinering mellom kommunene og vertskommunen. Kommunens evne til å se områder i sammenheng svekkes når nye organisasjoner utenfor kommunen ivaretar oppgaveløsningen. En vertskommune styrt av politikere vil kunne bidra til å møte i allefall det politiske samordningshensynet mellom kommunene og vertskommunen fordi nemndrepresentantene er del av kommunestyret og vil ha kontakt med øvrige representanter, partigrupper og innbyggerne.

3.3.2 Mulighet for å legge flere oppgaver til vertskommunen

Selv om det ikke fremgår av forarbeidene til de nye bestemmelsene om vertskommune i kommuneloven, er ikke modellen avgrenset til kun samarbeid om én oppgave. Flere oppgaveområder, enten disse er naturlig relaterte eller vidt forskjellige, kan i prinsippet legges til vertskommunen. Det er for eksempel ikke noe i veien for å legge landbruk og miljøvern til samme vertskommune.

Imidlertid kan en overføring av flere oppgaver stille krav til antall representanter i nemnda, partipolitisk representativitet, kunnskap om og interesse for oppgaveområdene etc.

3.3.3 Modeller for vertskommunesamarbeid i Innherred

Vertskommunemodellen er utformet med tanke på konkrete samarbeidstiltak. Ved en nedleggelse av Innherred samkommune, kan de nåværende samarbeidsområder videreføres til en eller flere vertskommuner. I tillegg kan ytterligere oppgaveområder som i dag løses av den enkelte kommune overføres til en vertskommune. Modellen muliggjør at ansvaret for myndighetsutøvelse definert i særlovgivningen, for eksempel innenfor landbruk miljøvern, kan overføres til vertskommunen.

Et viktig spørsmål er om kommunene ønsker at vertskommunen skal ha politiske nemnder for styring av vertskommunesamarbeidet.

Dersom en velger samarbeid uten politisk nemnd, vil kommunenes styring med oppgaveløsningen i vertskommunemodeller skjer gjennom budsjettvedtak og avtalen med vertskommunen.

Ved valg av vertskommune med nemnd vil den politiske styringen av samarbeidet i tillegg skje gjennom kommunens oppnevnte representanter i nemnda.

Med utgangspunkt i samkommunens nåværende oppgaveområder, skisseres nedenfor ulike vertskommunemodeller med utgangspunkt i nåværende oppgaver i samkommunen. I tillegg kan også andre oppgaver som i dag ligger i den enkelte kommune, legges til en vertskommune.

Samkommunen har i dag ansvar for følgende oppgaveområder:

- Økonomi
- Organisasjon (lønn og personal)
- Plan, byggesak, oppmåling, miljø
- Servicekontor
- IKT
- Dokumentsenter
- Skatteoppkrever/kemner
- Landbruk og naturforvaltning

Det kan utvikles to hovedmodeller, enten at oppgavene deles i to og fordeles på to vertskommuner, alternativt at det lages tre eller flere vertskommuner.

Modell 1: Oppdeling av oppgavene i to vertskommuner

A) Vertskommune med politisk nemnd

Det opprettes ett vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd for oppgaver hvor det må anses nærliggende at det foreligger behov for politisk styring og prioritering. Følgende oppgaver kan legges til vertskommunesamarbeidet med politisk nemnd:

- Plan, byggesak,
- Oppmåling,
- Miljøvern
- Landbruk og naturforvaltning

Oppgavene er utviklingsoppgaver knyttet til arealutvikling og hvor det bl.a. skal foretas avveininger mellom vekst og vern. Det kan argumenteres for at dette er oppgaver som bør ses i sammenheng.

Det opprettes en felles folkevalgt nemnd for vertskommunesamarbeidet. Nemnden må velges av og blant begge kommunestyrens medlemmer. F eks er det ikke noe i veien for at dagens samkommunestyre utgjør nemnden, eventuelt med en viss reduksjon i antall medlemmer da oppgavene er færre i forhold til nåværende samkommune. Kommunen som avgir oppgavene vil ikke lenger ha direkte ansvar for de overføre oppgavene, men vil gjennom avtalen og budsjettvedtak og gjennom egne medlemmer av nemnden kunne utøve politisk styring og kontroll.

B) Vertskommune uten nemnd

Det opprettes ett vertskommunesamarbeid uten folkevalgt nemnd for oppgaver hvor hensynet til politisk styring og prioritering allment anses som mindre nødvendig. Oppgavene er knyttet til administrasjon og støttefunksjoner for kommunenes kjerneoppgaver. Oppgavene bør ses i nær sammenheng og legges derfor til samme vertskommunesamarbeid. Følgende oppgaver kan legges til vertskommunesamarbeidet uten nemnd:

- Økonomi
- Organisasjon (lønn og personal)
- Servicekontor
- IKT
- Dokumentsenter
- Skatteoppkrever/kemner

Modell 2: Oppdeling i tre eller flere vertskommuner

Modell 2 innebærer at det opprettes flere samarbeider, oppgave for oppgave eller ved at beslektede oppgaver grupperes sammen. Mulighetsrommet består av alt fra tre til 8-10 vertskommunesløsninger ut fra dagens oppgaver, ev. enda flere dersom det innledes samarbeid om nye oppgaver. Både de administrative støttefunksjonene og oppgaver som krever folkevalgt nemnd kan grupperes sammen på ulike måter.

Når det gjelder vertskommuneløsninger med nemnd, kan samtlige aktuelle samarbeider ha de samme folkevalgte representanter i de ulike nemndene. Et slikt alternativ er ikke eksplisitt vurdert i forarbeidene til bestemmelse i kommuneloven, men kan vurderes nærmere. En fordel ved en slik modell kan være at når de samme politikere sitter i samtlige nemnder så vil informasjon og koordinering kunne ivaretas. Dette kan forenkle og sikre politisk styring og samordning, men kan kanskje være vanskelig å få til i praksis på grunn av stor møte- og saksbelastning

Modellen vil kunne innebære sektorisering og at hensynet til administrativ samordning kan lide i forhold til dagens samkommuneløsning som har en felles administrativ ledelse. Nemndene vil forholde seg til to ulike administrasjoner ved behandling av saker.

3.3.4 Vurdering av vertskommunemodellen

I vertskommuneløsninger er det bestiller- (eller kjøpskommunen) som står politisk ansvarlig overfor innbyggerne, selv om selve produksjonen foregår i en annen kommune. Den politiske innflytelsen over oppgaveløsningen skjer gjennom avtalegrunnlaget hvor tjenestenes finansiering, kvalitet og omfang spesifiseres. Avtalegrunnlaget må også gi prosedyrer for hvordan eventuelle interesser motsetninger eller uenighet underveis skal håndteres. Avtalestyring setter store krav til kommunenes bestillerkompetanse. I tillegg utøver kommunene politisk styring gjennom nemnden dersom det etableres vertskommunesamarbeid med nemnd. Offentlighetsloven, forvaltningsloven og kommuneloven vil gjelde for vertskommunesamarbeidet. Det bidrar til å sikre åpenhet og innsyn.

Vertskommuneløsningen innebærer at oppgaveløsningen flyttes fra en kommune til en annen. Det kan skape større distanse til den enkelte innbygger. Imidlertid er ikke dette hensynet alltid like viktig dersom dette er tjenester som innbyggerne sjelden gjør direkte bruk av og/eller om oppgavene er administrative støttefunksjoner. Distansen mellom innbyggerne og folkevalgte kan hevdes å bli større, men dette gjelder også i øvrige former for interkommunalt samarbeid.

Vertskommunemodellen har som annet interkommunalt samarbeid demokratiske svakheter, dels ved at en felles nemnd ikke er direkte valgt av innbyggerne (indirekte demokrati) og dels ved at politikerne i nemnda får ansvar for oppgaver i en annen kommune enn der de er valgt fra (asymmetrisk demokrati).

Et slikt samarbeid vil kunne styrke det faglige miljø gjennom oppbygging av større og mer kompetente faglige miljøer i vertskommunen. Dette kan styrke grunnlaget for rekruttering og gi stabile faglige miljøer. På den annen side vil kommunene som ikke er vertskommune "miste" fagmiljøer til vertskommunen.

Hensynet til å opprettholde samtlige av deltakerkommunenes fagmiljøer og størrelse, kan ivaretas dersom det etableres flere enn ett vertskommunesamarbeid som oppgavene og slik at omfanget av samarbeidene er om lag likt.

Vertskommuneløsningen innebærer fleksibilitet for enkeltkommunene fordi den ikke krever oppbygging av nye organisasjoner. Det er derfor enklere å trekke seg ut av samarbeidet om ønskelig. Men er samarbeidet av et visst omfang, kan det likevel stilles spørsmål ved hvor enkelt det i praksis er å trekke seg ut. Det kan være vanskelig å gjenoppbygge egenkompetanse på et saksområdet dersom driften over tid er ivarettatt av andre kommuner. Dessuten har vertskommunen bygget opp kompetanse og kapasitet utover eget behov.

Vertskommunen må ut fra avtalen tilrettelegge for at administrasjonen rustes til å ta over de aktuelle oppgavene. Det er vertskommunen som er arbeidsgiver for de ansatte. Samarbeidet vil innebære at kommunene som ikke er vertskommune, overfører sin virksomhet innenfor de ovennevnte fagområder og det kan det bli spørsmål om overføringen er å regne som en virksomhetsoverdragelse, jf bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Vertskommuneløsninger innebærer at kommunene drøfter egne og nabokommunenes styrker og svakheter i sammenheng. Dermed inkluderes nabokommunenes potensial inn i kommunenes strategiske og praktiske planlegging. Dette innebærer at kommunene kan utnytte hverandres spesialiteter eller fortrinn i opp-

gaveløsningen. Modellene har relativt lave omstillingskostnader og legger til rette for å utnytte stordriftsfordeler.

Vertskommunesamarbeide kan styrke fagmiljøer og prosedyrer for oppgaveløsning og behandling av saker. Det styrker rettsikkerheten og brukernes behov. Når det gjelder klage og tilsyn etter særlovgivningen, forvaltningsloven og kommuneloven er det etablert flere spesialordninger i bestemmelsene om vertskommunemodellen som skal sikre innbyggernes rettigheter. Disse ordningene er noe ulike avhengig av om samarbeidet har politisk nemnd eller ikke (§ 28 i kommuneloven). Spesielt modellen med nemnd har et sterkt innslag av felles klageinstanser (felles klagenemnder og felles kontrollutvalg).

3.3.5 Prosjektgruppas synspunkter

Prosjektgruppen vektlegger at vertskommuneløsninger med og uten politisk nemnd i dag er den eneste lovlige løsning gitt at kommunene skal samarbeide om lovpålagte oppgaver av prinsipiell betydning. Uten forlenget forsøk eller permanent løsning gjennom endring i kommuneloven, kan overgang til vertskommuner ikke utelukkes.

Begge de vurderte modellene gir etter prosjektgruppens vurdering en oppsplitting av oppgavene og dårligere forutsetninger for å videreføre et politisk og administrativt balansert samarbeid sammenliknet med dagens samkommune. Erstatning av dagens samkommunestyre med én eller flere politiske nemnder vurderes som et tilbakeskritt. Innføring av vertskommuner kan innebære et redusert omfang på samarbeidet fordi oppgaver som krever balansert styring formelt overføres fra en av kommunene til den andre. Vertskommuner innebærer også økt usikkerhet i forhold til tilslutning fra de ansatte ettersom modellen vil innebære permanente endringer i arbeidsgiveransvaret.

3.4 Interkommunale selskaper

Et interkommunalt selskap (IKS) er et samarbeid regulert i lov om interkommunale selskaper. Loven er utformet med tanke på virksomheter som har egne inntekter og som har større eller mindre preg av næringsvirksomhet. Det er registrert omlag 200 IKS i Norge. Bransjemessig er IKS ofte benyttet på områder som renovasjon, revisjon, havn, brann, energi, arkiv og nærings- og eiendomsutvikling.

Interkommunale selskaper er egne rettssubjekter med ubegrenset deltakeransvar. Ved etablering skal det opprettes en skriftlig selskapsavtale, som blant annet angir selskapets formål, deltakere, den enkelte deltakers eierandel i selskapet, antall styremedlemmer og antall medlemmer i representantskapet.

Selskapet skal ha et representantskap hvor samtlige kommuner er representert med minst en deltaker. Representantskapet oppnevnes av kommunestyrene, og er selskapets øverste organ. Representantskapet vedtar selskapets budsjett.

Kommunene står fritt til selv å velge hvem som skal representere kommunen i selskapet. Det er ikke noen krav om at vedkommende er valgbar eller har noen tilhørighet til kommunen en representerer. Kommunene har instruksjonsrett over egne representanter i representantskapet.

I lys av vannverksskandalen på Romerike, andre korrupsjonssaker og stadig debatt om habilitet og konkurransevridning, har det vært diskutert om administrativ og politisk ledelse skal kunne velges til sentrale selskapsorganer. Det har bl.a. medført større fokus på etisk regelverk og prinsipper for god eierstyring, men lovens valgbarhetsregler er ikke endret².

Representantskapet utøver på sin side kontroll over styret på flere måter. Representantskapet bestemmer sammensetningen av selskapets styre. Representantskapet kan instruere styret og omgjøre dets beslutninger. Enkelte saker skal også etter loven behandles av representantskapet; saker om fastsettelse av regnskap, budsjett og økonomiplan. Visse avgjørelser av styret krever også godkjenning av representantskapet; vedtak om salg og pantsettelse av fast eiendom eller andre eiendeler som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne.

Det er representantskapet som treffer eventuelle vedtak om utdelinger fra selskapet. Deltakerne kan også skaffe seg ytterligere kontroll over selskapet ved å fastsette i selskapsavtalen at nærmere angitte saker må godkjennes av representantskapet

Som hovedregel treffer representantskapet vedtak med et simpelt flertall. Dette innebærer at et positivt vedtak krever tilslutning fra mer enn 50 % av stemmene. På den andre siden, kan det i selskapsavtalen avtales strengere flertallskrav enn hovedregelen i selskapsavtalen, som en generell regel eller i spesielle saker.

Styret velges av representantskapet. Styret skal ha minst tre medlemmer og er omfattet av kravet om balanser kjønnsrepresentasjon. Når det gjelder den nærmere sammensetningen av styret er det ikke satt noen begrensninger utover at daglig leder eller representantskapsmedlem ikke kan være medlem av styret. Styret har ansvaret for at selskapet drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, årsbudsjettet og andrevedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet.

Selskapet skal ha ansatt daglig leder. Det er styret som ansetter daglig leder med mindre det er regulert i selskapsavtalen at representantskapet gjør dette. Lederen står i direkte linje under styret, som over seg har representantskapet hvis medlemmer er ansvarlig overfor de kommunestyrene som har valgt dem.

Opprettelsen av selskap innebærer at de ansatte har selskapet som arbeidsgiver. Selskapet vil bl.a. kunne utforme sin egen personal- og lønnspolitikk.

3.4.1 Kjennetegn ved IKS

Interkommunale selskaper har stor grad av selvstendighet. Styret og daglig leder er tillagt et vesentlig ansvar. Samlet sett skal reglene for interkommunale selskaper gi noe større innflytelse (fra kommunenes side) på selskapet enn det aksjeloven gir. Dette har først og fremst sammenheng med ansvaret kommunene har for selskapet. I forarbeidene til loven om interkommunale selskaper heter det

²Temaet er nærmere drøftet i av en arbeidsgruppe nedsatt av departementene og KS. Link til rapport: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/rapporter/planer/rapporter/2007/Regelverk-for-kommunesektoren-i-et-etisk.html?id=467947>

at loven skal være et tilbud til kommuner der det er behov for noe mer politisk styring enn i et AS.

Imidlertid er det avstand mellom selskapet og kommunestyret. IKS er et eget rettssubjekt og den politiske styringen skjer indirekte gjennom budsjettvedtak, oppnevning av selskapets representantskap og ev instruksjon. Men selskap krever en annen form for styring enn f eks samkommune eller vertskommuneløsningen. Det er grunn til å nevne at selve begrunnelsen for å etablere selskap er å fristille og profesjonalisere ett oppgaveområde. Konsekvensen vil være mindre mulighet for detaljstyring og mer behov for strategisk overordnet eierstyring.

IKS har i seg spesielle styringsmessige utfordringer ved at kommunene i større grad blir bundet av andre kommuner og å påvirke beslutninger kan være en omfattende prosess fordi andre kommuners synspunkt vil tilkjennevis.

Når det gjelder offentlighetsloven, er alle offentlig eide selskap som er skilt ut som egne rettssubjekt nå likestilt med offentlige organer. Samtidig har loven en unntaksbestemmelse i annet ledd for selskaper som driver næringsvirksomhet i konkurranse med private. Det vil si at kommunalt hel- eller deleide selskap som hovedsakelig driver med konkurranseutsatt næringsvirksomhet, er unntatt fra den nye bestemmelsen, og faller utenfor lovens virkeområde. Hvorvidt et IKS faller innenfor eller utenfor virkeområdet til den nye offentlighetsloven, vil avhenge av om selskapets hovedaktiviteter er konkurranseutsatt næringsvirksomhet. For eksempel vil etableringen av et selskap som driver hovedsakelig nettvirksomhet, men i tillegg driver kraftproduksjon innenfor samme selskap, falle inn under offentlighetsloven.

3.4.2 Interkommunalt selskap i Innherred

Lov om interkommunale selskaper er utformet med tanke på virksomheter som har egne inntekter og som har større eller mindre preg av næringsvirksomhet.

Likevel, det finnes flere eksempler på interkommunale selskaper innenfor andre samfunnsområder. I en nasjonal kartlegging av regionråd fra høsten 2007 viser at om lag 10 prosent av landets regionråd er organisert som IKS (7 regionråd). Imidlertid har ikke disse regionrådene et direkte oppgaveansvar – de har primært en koordinerende politisk samfunnsutviklerfunksjon samt ansvar for å initiere konkrete samarbeidstiltak Andre områder som er organisert som IKS er for eksempel selskaper med støttefunksjoner innenfor psykologiske tjenester og opplæringstjenester.

Oppgaver som er tillagt kommunene gjennom særlovgivningen kan ikke delegeres til et interkommunalt selskap med mindre vedkommende særlov uttrykkelig gir hjemmel for det. Hjemler for overføring av forvaltingsmyndighet i særlovgivningen er begrenset til ganske få lover. Det betyr at selskaper normalt ikke kan ha vedtaksmyndighet innenfor kommunale kjerneområder. På aktuelle oppgaveområder vil det kreves behandling i den enkelte kommune.

I praksis vil dette innebære at de lovpålagte oppgaveområdene som i dag er lagt til samkommunen ikke kan legges til et selskap (landbruk, miljøvern, planlegging) Samarbeidet på disse områdene må enten løses gjennom en vertskommunemodell,

som åpner opp for overføring av myndighet fra kommunen og til vertskommunesamarbeidet, eller avvikes.

Et annet alternativ kunne være å søke om forsøk med at lovpålagte oppgaveområder ble ivaretatt av et selskap. Imidlertid er det grunn til å anta at en slik modell ville møte skepsis fra sentrale myndigheter. Selskaper er ikke utformet med tanke på å ivareta oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse/og eller kommunale kjerneoppgaver.

Når det gjelder de øvrige oppgaveområdene som i dag er lagt til samkommunen kan disse overføres til et interkommunalt selskap, for eksempel økonomi, servicekontor og IKT.

Dersom et slikt selskap skal etableres kan det nedlagte samkommunestyret utgjøre selskapets representantskap, ev kan andre modeller velges. Representantskapet oppretter et styre. Medlemmene av representantskapet kan ikke sitte i styret. Selskapet må ha en daglig leder og ev en administrasjon avhengig av hvilke oppgaver som overføres til selskapet.

3.4.3 Prosjektgruppas synspunkter

Prosjektgruppen vektlegger at selskapsorganisering ut fra dagens lovgivning ikke er en mulig løsning for alle samkommunens oppgaver. Overgang til selskaper kan være en aktuell løsning for enkelte av dagens oppgaver, men samtidig vil det være behov for vertskommuneløsninger for lovpålagte oppgaver som i dag løses av samkommunen.

Prosjektgruppen vektlegger at selskaper kan gi en profesjonell håndtering av kurante administrative og tekniske oppgaver. Løsningen er også fleksibel mht. geografisk nedslagsfelt og evt. deltakelse fra flere kommuner. Samtidig innebærer løsningen fristilling og opprettelse av egne rettssubjekter utenfor morkommunenes organisasjon. Løsningen kan svekke mulighetene for faglig og administrativ samordning og krever en annen form for politisk styring. Kontroll med kostnader og tjenestekvalitet kan være en utfordring. Overgang til selskaper vil antagelig være kontroversielt i forhold til de ansatte.

Prosjektgruppen mener et ev. forsøk med lovpålagte oppgaver i selskap antakelig vil være en dårligere modell enn forsøk med samkommune. Det skyldes demokratiske og styringsmessige svakheter ved en samordnet selskapsmodell sammenliknet med en samkommune. Prosjektgruppen vektlegger også at en evt. selskapsorganisering av lovpålagte oppgaver bryter med sentrale prinsipper i etablert lovgivning og at løsningen neppe vil få tilslutning fra sentrale myndigheter.

4 Endringer i kommunestrukturen

Et alternativ kan være å slå sammen Levanger og Verdal kommuner. En større kommune kan bestå av kun Levanger og Verdal eller også flere kommuner på Innherred. Her drøftes kun sammenlutning mellom Levanger og Verdal og den

nye kommunen benevnes ”Innherred kommune” selv om den strengt tatt ikke omfatter hele Innherred.

4.1 Innherred kommune

En sammensluttet kommune ville hatt 32.000 innbyggere og dermed bli Nord-Trøndelags største kommune målt i folketall. I geografisk utstrekning ville kommunen ha et areal på 2.200 kvadratkilometer, som er på størrelse med de største landkommunene i fylket. De interne reiseavstandene ville imidlertid være små for et stort flertall av befolkningen. Sentralt i kommunen ville kommunen ha to omtrent like store tettsteder med kun få kilometer mellom, Levanger tettsted med 8.700 innbyggere og Verdalsøra med 7.500 innbyggere. Innherred kommune ville hatt et stort og differensiert næringsliv med mange bedrifter og virksomheter innenfor både offentlig og privat sektor.

4.1.1 Grunnleggende forutsetninger

Å gå til kommunesammenslutning bør være godt begrunnet i forhold til den kommunale virksomhet. Beslutningskriteriet for denne type avgjørelse vil normalt være at det må være overveiende sannsynlig at løsningen gir gevinster for den samlede kommunale virksomhet medregnet omstillingskostnader. I den sammenheng vil også skatteinntektene og overføringene til kommunen gjennom inntektssystemet endres både når det gjelder inntektsutjevningen og i forhold til utgiftsutjevningen i forhold til kommunene i dag.

Reformbehovet bør være omfattende og av grunnleggende karakter, dels innenfor det som i dag er kommunale oppgaver, dels i lys av hvilken utvikling kommunene står overfor i årene framover. Selv om dette i bunn og grunn handler om politiske avveininger, kan det pekes på noen forutsetninger som normalt må ligge til rette:

- Det geografiske området som skal danne kommune må oppleves som en naturlig sammenhørende enhet for innbyggerne. I det ligger normalt at det må være et minimum av integrasjon og kommunikasjonsmessig orientering mellom det som skal være kommunesenteret og omlandet.
- Den nye kommunen må ha forutsetninger for å kunne løse sine primæroppgaver i forhold til innbyggerne minst like godt som dagens kommuner.
- Den nye kommunen må ivareta samfunnsmessige krav til effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen.
- Den nye kommunen må kunne utvikles til en god demokratisk enhet som gir mulighet for påvirkning og deltakelse i den lokale beslutningsprosessen.
- Den nye kommunen må være framtidsrettet i forhold til både geografiske, forvaltningsmessige og demokratiske utfordringer

Nedenfor skal vi kort peke på mulige fordeler og ulemper med en sammenslutning. Det er kun pekt på generelle argumenter og ikke foretatt nærmere analyser eller vektning av argumentene.

4.1.2 Mulige fordeler og ulemper

Generelt kan en kommunesammenslutning medføre fordeler på en rekke områder. De viktigste og tyngste fordelene må antas å være knyttet til kommunenes forvaltningsoppgaver dvs. administrasjon og tjenesteproduksjon, som i dag er en svært omfattende del av kommunenes oppgaver. Fordelene kan også være knyttet til kommunenes utviklingsoppgaver hvor størrelse og tyngde kan bety mye.

Generelt kan det pekes på følgende mulige fordeler ved en kommunesammenslutning:

- Den innebærer en klar og enhetlig politisk styringsordning med vekt på direkte demokrati og prioriteringer i regi av ett felles styringsorgan.
- Kommunene blir i mindre grad avhengig av et omfattende interkommunalt samarbeid.
- En større kommune vil ha bedre kompetanse og større kapasitet til å løse både eksisterende oppgaver og evt. nye oppgaver.
- En større kommune kan ta ut stordriftsfordeler i administrasjon og tjenesteyting og legge til rette for et mer rasjonelt og bærekraftig utbyggingsmønster.
- En større kommune kan gi større påvirkningskraft i næringspolitikken og gi gevinster i form av bredere kompetansemiljøer og flere arbeidsplasser i kommunen.

En kommunesammenslutning kan også medføre ulemper. Disse kan bl.a. være knyttet til konsekvenser for ulike sider ved lokaldemokratiet og omstillinger i en innarbeidet forvaltning. Mulige ulemper ved en kommunesammenslutning kan være:

- Fare for sentralisering av arbeidsplasser og beslutninger
- Økt byråkrati og stordriftsulemper som følge av en større organisasjon
- Interne styringsproblemer og fordelingskonflikter, for eksempel som følge av senterstrid og kulturelle forskjeller
- Dårligere behovstilpasning i tjenesteproduksjonen som følge av mindre nærhet til brukerne og mer standardiserte tjenester
- Mindre nærhet mellom innbyggere og politikere
- Mindre deltakelse og svekket lokal tilhørighet
- Omstillingskostnader i forbindelse med selve sammenslutningen
- Usikkerhet omkring effekten på statlige overføringer

4.1.3 Prosjektgruppas synspunkter

Prosjektgruppen mener kommunesammenslutning mellom Levanger og Verdal ikke er en aktuell løsning. Prosjektgruppen mener debatten om sammenslutning skaper unødig usikkerhet om motiver for samarbeid mellom kommunene. Dette påvirker interne prosesser på en negativ måte og bidrar til å svekke kommunenes felles samhandlingsevne og eksterne påvirkningskraft. Av hensyn til videreutvikling av samarbeidet og en mest mulig felles og samlet opptreden overfor omgivelsene, mener prosjektgruppen at alle viktige aktører bør ta som utgangspunkt at et sterkt og forpliktende samarbeid mellom to selvstendige kommuner er en ønsket og god langsiktig løsning. Prosjektgruppen ser behov for klargjøring av en felles verdiplattform i begge kommunene som utgangspunkt for det videre løp.

5 Avvikling av samarbeidet

Prosjektgruppen har også vurdert en avvikling av det formaliserte samarbeidet mellom Levanger og Verdal.

5.1 Prosjektgruppas synspunkter

Prosjektgruppa mener en avvikling av samarbeidet vil være en dramatisk og uheldig løsning av minst tre viktige årsaker:

- Avvikling av samarbeidet vil innebære et brudd med de felles mål som ble trukket opp som utgangspunkt for samarbeidet. Levanger og Verdal vil gå fra å være en nasjonal modelleier og en pioner i utvikling av interkommunalt samarbeid, til blant de minst samarbeidsorienterte kommuner i Norge. Ingen av de optrukne målene vil bli realisert.
- Avvikling betyr at kommunene gir avkall på en rekke gevinster som både er av politisk, faglig og økonomisk karakter. Avvikling betyr lavere ambisjoner i administrasjon og tjenesteyting med svakere muligheter for kompetanseoppbygging, ivaretagelse av kvalitet og god ressursbruk. Kommunenes utviklingsoppgaver og regionalpolitiske påvirkningskraft vil bli svekket.
- Avvikling betyr omfattende omstillinger i innarbeidet forvaltning med tilbakeføring av personell, fare for tap av verdifull kompetanse og økte kostnader ved reetablering av egne tilbud i morkommunene. I en situasjon hvor kommunene står overfor behov for økonomiske innstramninger og et generelt meget stramt arbeidsmarked, framstår avvikling som en dramatisk løsning.

6 Arbeidet for å lovfeste samkommunemodellen

Departementet og Stortingets har uttrykt behov for mer erfaringer med samkommunemodellen før departementet eventuelt ville gjøre en fornyet vurdering av om en slik modell burde lovfestes. Samkommunen/kommunene har et viktig ansvar for å bidra til et bedre beslutningsgrunnlag for en ev. varig endring i de juridiske rammebetingelsene for interkommunalt samarbeid. Målet er å få igangsatt et arbeid for å lovfeste samkommunen som en mulig interkommunal modell i kommuneloven i løpet av 2008 og slik at Innherred samkommune kan videreføres etter at forsøksperioden har utløpt.

6.1 Nåværende samarbeider med likhetstrekk til samkommunen

Innherred samkommune er ikke det eneste forsøket i landet som innebærer at myndighet og oppgaver er lagt til et felles interkommunalt organ styrt av politikere. I den nasjonale debatten er det Innherred samkommune som har fått

størst oppmerksomhet. Imidlertid vil det kunne tjene saken for å få lovfestet samkommunen å peke på de forsøk og de erfaringer andre samarbeider har gjort seg, ikke minst i lys av at Regjeringen og Stortinget peker på behovet for å få fram erfaringene med samkommunemodellen. Nedenfor gir vi enkelte eksempler på forsøk som innebærer at oppgaver og ansvar er overført til et felles interkommunalt styre³. Det gis kun eksempler, i tillegg til disse har vi flere eksempler på oppgaveområder som er lagt til felles interkommunale styrer med vedtaksmyndighet.

Areal og transportforsøket i Kristiansandregionen

Forsøket omfatter kommunene Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Birkenes og Lillesand og Vest-Agder og Aust-Agder fylkeskommuner. I alt 6 kommuner og 2 fylkeskommuner utgjør ATP-utvalget.

ATP-utvalget er tillagt ansvaret for følgende områder:

Investeringsmidler for øvrige riksveger; fra Statens vegvesen

- Investeringsmidler for fylkesveger; fra fylkeskommunene
- Investeringsmidler for kommunale veger; fra kommunene
- Belønningsmidler for bedre kollektivtransport; fra bykommune og fylkeskommune. Disse kan benyttes til investerings- eller driftstilskudd til kollektivtransport.
- Ev tilleggsbevilgninger fra aktørene til tiltak som nevnt i foregående punkter.

ATP-utvalget er opprettet med hjemmel i kommunelovens § 27, men med det tillegg av at utvalget har myndighet til å treffe vedtak innenfor de områder som er lagt til utvalget (tilsvarende Innherred samkommune). At vedtaksmyndigheten er overført til utvalget krever unntak fra kommuneloven gjennom forsøk.

ATP-utvalget har 17 medlemmer. 6 medlemmer fra Kristiansand kommune, 5 medlemmer fra Vest-Agder fylkeskommune (inkludert leder), 1 medlem fra de øvrige kommunene og 1 medlem fra Aust-Agder fylkeskommune. I tillegg er Statens vegvesen Region Sør representert med tale- og forslagsrett, men ikke stemmerett. Sekretariatet for utvalget består 2 personer og er lokalisert i miljøvernenheten i Kristiansand kommune som også har arbeidsgiveransvaret.

Forsøket skulle vært avsluttet i 2007, men er videreført i to år etter påtrykk fra Samferdselsdepartementet. Det er grunn til å anta at samme departement vil arbeide overfor KRD for å få lovfestet modellen som i stor grad tilsvarende en samkommune. I forhold til Innherred er en vesentlig forskjell at utvalget har flere medlemskommuner, men færre og mer likeartede oppgaver. Forsøket evalueres av NIVI og Urbanet på oppdrag av Samferdselsdepartementet. Evalueringen vil være klar i mars 2008 og brukes av Samferdselsdepartementet i den videre prosess.

³ En oversikt over forsøk finnes på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/Kommune-_og_fylkesforvaltning/Forsok-test/Pagaende-forsok.html?id=435284&epslanguage=NO

Barnevernforsøkene

Kommunal- og regionaldepartementet har siden 2002 gitt tillatelse til gjennomføring av 13 forsøk med interkommunale samarbeid om barnevern. Formålet med forsøkene er blant annet å styrke og utvikle barnevernet og å utvikle mer robuste fagmiljøer. Telemarksforskning-Bø har evaluert seks av de interkommunale samarbeidene, og konkluderer med at alle samarbeidene har bidratt til å styrke fagmiljøene og forbedre kvaliteten på barneverntjenestene. Tre av forsøkene som er evaluert er organisert etter kommunelovens § 27 med eget styre og som har fellestrekk med samkommunemodellen fordi myndighet er overført fra kommunestyrene og til samarbeidet samtidig som samarbeidet ledes av et styre.

Forsøk med interkommunal landbruks- og miljøforvaltning – kommunene Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla (Midtre Namdal regionråd)

I forsøksperioden 2004-2008 har kommunene Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla forsøk med overføring av myndighet til en interkommunal miljø- og landbruksforvaltning; Miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal. Formålet med samarbeidet er å prøve ut en felles organisering av forvaltningsoppgaver og utviklingsoppgaver under ledelse av et interkommunalt politisk styre med ansvar for miljø- og landbrukspolitikken.

6.2 Regionråd som vurderer endring i organisering og myndighet

NIVI gjennomførte høsten 2007 en landsomfattende kartlegging av regionråd ([NIVI rapport 2007-2 Landsomfattende kartlegging av regionråd - status, utfordringer og endringsplaner](#)). Rapporten viser at denne samarbeidsformen nå er landsdekkende. Det er kartlagt 69 forskjellige regionråd med deltakelse fra 97% av landets kommuner. Regionrådene er generelle samarbeidsorganer som dels behandler felles saker mellom kommunene, dels tar initiativ til utvikling av sektorbaserte samarbeidsordninger som ofte organiseres som selvstendige ordninger, dvs regionrådene har selv har ikke konkret oppgaveansvar eller beslutningsmyndighet.

I NIVIs kartlegging er de politiske lederne for regionrådene stilt spørsmål om erfaringer og endringsbehov. I undersøkelsen er politikerne spurt om de i dag ser det som aktuelt å foreta endringer ved konkrete sider ved regionrådets funksjonsmåte eller organisering. Svarene tilsier at en stor andel av de politiske lederne ser behov for endringer. Det gjelder først og fremst overføring av beslutningsmyndighet til regionrådet der halvparten peker på behov for slike endringer. Relativt mange ser også behov for endringer i formål eller oppgaver for regionrådet og organiseringen av rådene.

I praksis vil slike eventuelle endringer i retning av å overføre beslutningsmyndighet til regionrådene og eller endringer i oppgaver og organisering innebære utvikling mot samkommunelignende modeller.

Per i dag kjenner vi kun til at Midtre-Namdalen regionråd konkret vil vurdere samkommuneløsningen for sitt samarbeid. Kommunene i Midtre-Namdalen skal ta stilling til modellen våren 2008.

Vi er også kjent med at ATP-utvalget i Kristiansandregionen vil søke permanent status. Dette samarbeidet har klare likhetstrekk med samkommunemodellen.

Videre pågår nå i 2008 et omfattende utviklingsarbeid i fire regionråd støttet av KS. Salten regionråd, Vest-Finnmark regionråd, Kongsbergregionen og Knutepunkt Sørlandet vil alle kan være kandidater for å vurdere en samkommunemodell nærmere.

6.3 Strategier for å lovfeste samkommunemodellen

Innherred samkommune har kompetanse og erfaring som bør formidles regionalt og nasjonalt og både på politisk og administrativt plan. En viktig alliansepartner i den sammenheng er fylkesmannen i Nord-Trøndelag som har viktig kunnskap og kontakter sentralt i departementene. Prosjektgruppa understreker at det må avsettes ressurser til dette arbeidet. Nedenfor påpeker vi ulike tiltak som kan følges opp.

Å hjelpe og støtte kommuner som vurderer samkommuneløsningen

Samkommunen og morkommune bør aktivt søke kontakt og tilby erfaringsoverføring overfor andre kommuner som vurderer samkommune. I den sammenheng vil det pågående prosjektet i Nord-Trøndelag og spesielt Midte Namdal regionråd som våren 2008 skal vurdere samkommune kunne være en viktig aktør.

Videre bør det gjennomføres en kartlegging nasjonalt over kommuner som vurderer samkommuneløsningen.

Nasjonalt nettverk

Samkommunen og morkommunene bør sammen med fylkesmannen invitere og oppfordre KRD og KS til et nasjonalt nettverk for kunnskapsoverføring og utvikling av interkommunalt samarbeid. I nettverket kan fagdepartementer, kommuner, KS regionalt, fylkesmenn, utredningsselskaper og andre inviteres for møter, konferanser, oppdaterte nettsider om samarbeid og felles utviklingsarbeid. Nettverket bør ha et fast sekretariat.

Påvirke faglig og politisk

Fagdepartementene har interesser i at kommunenes oppgaveløsning blir best mulig. Så lenge kommuneloven står i veien for løsninger fagdepartementene har interesse i, bør departementene kontaktes med sikte på felles arbeid og informasjon om samkommunemodellen. Fagdepartementene vil dermed kunne ha behov og kunnskap som kan formidles til Kommunal- og regionaldepartementet – om nødvendig i Regjeringen. Viktige departementer i så måte er bl.a. Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Samferdselsdepartementet, som alle har pågående forsøk innen sine oppgaveområder og hvor evalueringene av forsøkene har vist gode resultater.

KS har signalisert at organisasjonen vil sette interkommunalt samarbeid på dagsorden i 2008. Innherred kan gjennom faglige og politiske prosesser støtte opp om KDS arbeid i så måte.

Mer kunnskap

Innherred kan ta initiativ til studier av utviklingen av kommunalforbund i Sverige og samkommuner i Finland. I Finland tas det nå nye grep for å restrukturere og forsterke systemet med samkommuner.

7 Oppgavene knyttet til ev nytt forsøk og arbeidet for lovfesting - framdriftsplan

Dersom samarbeidet mellom Levanger og Verdal fortsatt skal kunne fortsette gjennom samkommunemodellen etter 2010, vil dette kreve beslutninger både i kommunene og på nasjonalt nivå.

7.1 Lokalt utrednings- og avklaringsarbeid

For det første må kommunene avklare om en fortsatt ønsker å satse på samkommunemodellen som ramme for kommunesamarbeidet. I den sammenheng må det også avklares om man kun ønsker samkommune dersom modellen lovfestes, eller om man lokalt også ønsker en eventuell videreføring av modellen gjennom utvidet forsøk.

Dersom kommuneloven ikke endres i nærmeste fremtid og en ønsker å gå videre med forsøk, må kommunene henvende seg til Kommunal- og regionaldepartementet for å få en foreløpig avklaring av hva som formelt og politisk forventes av kommunene dersom et nytt samkommuneforsøk skal kunne etableres.

I en slik avklaringsprosess kan også stortingsbenken fra Nord-Trøndelag, medlemmer av kommunalkomiteen på Stortinget, KS og fylkesmannen kontaktes og involveres.

Dersom kommunene bestemmer seg for å søke om et nytt forsøk, må kommunene gjennomføre et utrednings- og avklaringsarbeid om hvilke nye oppgaver en kan se for seg legges til samkommunen i et nytt forsøk og mulige organisasjonsendringer (jf kapittel 3.1).

En endelig søknad om nytt forsøk må formelt foreligge senest innen juni 2009, men styringsgruppa mener en raskere avklaring vil være viktig av hensynet til oppgaveløsningen, medarbeiderne og implementering av eventuelle nye samarbeidsmodeller.

Parallelt må kommunene utvikle en alternativ modell for samarbeidet, gitt at det ikke vil kunne gis formelle garantier for at forsøket vil kunne godkjennes. I den

sammenheng har styringsgruppa pekt på alternative modeller der vertskommunemodellen ses som den mest relevante.

7.2 Påvirkningsarbeid – lovfesting

Parallelt med et lokalt utviklingsarbeid for ev. nytt forsøk, vil det være viktig at kommunene og samkommunen arbeider aktivt overfor nasjonale myndigheter, KS og kommuner som vurderer samkommunemodellen. Departementets prinsipale synspunkt er at en til nå ikke har erfaringer nok med samkommune. Dersom en skal få mer erfaring må ytterligere forsøk etableres. Kommunene og samkommunen vil måtte ta et ansvar for å følge opp kommuner som Midtre Namdal og andre i en slik prosess. Dersom sentrale myndigheter står på sitt prinsipp om mer erfaring, vil det kunne gå 5-6 år før erfaringer fra eventuelle nye forsøk foreligger.

Det bør derfor også rettes innsats mot nasjonale myndigheter for å få disse til på åpne opp for samkommunemodellen allerede nå. Embetsverket har ikke hatt prinsipielle motforestillinger mot samkommunemodellen. Det vises i den sammenheng til at departementet foreslo en slik modell under forrige regjering. Også høringsbrevene til den foreslåtte samkommunemodellen synes å bygge på manglende kunnskap bl.a. i lys av at Innherreds evaluering ikke var ferdigstilt. Også innføringen av den nye vertskommunemodellen kan gi drahjelp i den forstand at prinsippet om myndighetsoverføring nå er vedtatt. Endelig kan kommunene argumentere for at det nå er viktig å videreføre forsøk med helhetlige og politisk styrte samarbeidsformer som alternativ til ytterligere sektorvise forsøk.

7.3 Skisse til tidsplan og oppgaver

Nedenfor gir styringsgruppa en skisse til tidsplan for arbeidet framover. Arbeidet for å lovfeste samkommunemodellen og støtte til utviklingsarbeid i andre kommuner må gjennomføres samtidig.

2008

- 4.-5. februar: Orientering og diskusjon mellom medarbeidere og administrative ledere i Åre
- 28. februar: Samkommunestyret – workshop Åre
- Før påske: Sonderinger med departementet og andre parter
- Før påske: Foreløpig avklaring av prinsipal og subsidiær samarbeidsmodell inkludert behandling i kommunestyrene
- Vår: Utredning av prinsipal og subsidiær samarbeidsmodell
- Tidlig høst: Behandling i kommunestyrene
- Høst: Ev søknad om utvidet forsøk
- Sen høst: Avklaringer fra departementet

2009

- Vår: Implementering av ny samarbeidsmodell enten dette er samkommune eller annen modell