



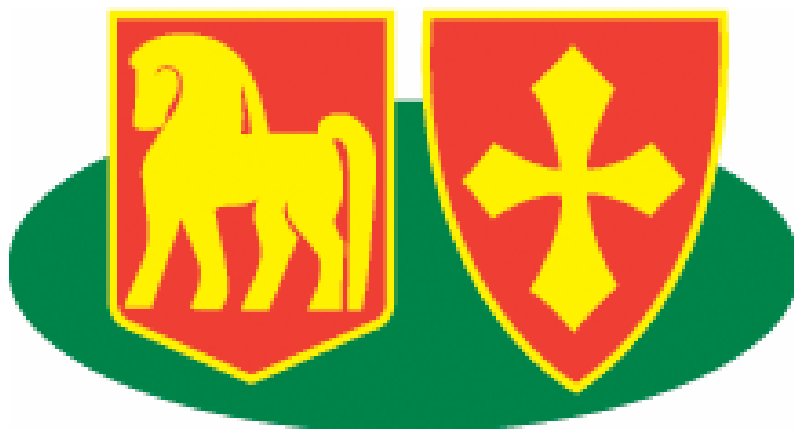
Innherred samkommune
Forsøk med tettere
interkommunalt samarbeid



Drøftingsnotat

Innherred Samkommune – vegen videre

Livskvalitet og Vekst



Via Vassli

Olav myntmesters gate 76, 2315 Hamar
tlf: 901 35 833, oddbjorn@viavassli.no
www.viavassli.no org.nr. 986 850 082

1 Tilbakeblikk

1.1 Samkommunen

Innherred Samkommune (ISK) ble etablert som forsøk etter forsøksloven for perioden 1.2.2004 til 31.12.2007. En samkommune kjennetegnes av:

- Et geografisk område større enn én kommune
- Et eget politisk styringsorgan – Samkommunestyret indirekte valgt fra K-styrene – og som er tillagt beslutningsmyndighet
- Ansvar for å løse flere oppgaver
- Selvstendig økonomi og er indirekte finansiert
- Egen juridisk enhet
- Egen administrasjon

Foreløpig er samkommunen på Innherred den eneste samkommunen i Norge. Ideen er hentet fra Finland der samkommunesystemet er en del av den finske forvaltningsordningen.

1.2 Kommunene

<i>Kommune</i>	<i>Innbyggere</i>	<i>Bruttobudsjett</i>
Levanger	18 080	733 mill. kroner
Verdal	13 090	555 mill. kroner
Samlet	31 170	1 288 mill. kroner

1.3 Samarbeidet

Samarbeidet omfattet i utgangspunktet følgende funksjoner og tjenesteområder i de to kommunene:

De administrative støttefunksjonene innenfor:

- Økonomi
- Organisasjon/personal
- IKT
- Dokumentsenter/arkiv

Og den utadrettete tjenesteyting mot innbyggere og næringsliv innenfor:

- Skatteoppkrever/kemner
- Servicekontor/publikumskontor
- Landbruk og naturforvaltning
- Plan, byggesak, oppmåling og miljø
- Helse og rehabilitering
- Barn og familie (PPT, barnevern, helsestasjon)

De to siste tjenesteområdene ble vedtatt tilbakeført til morkommunene fra høsten 2006.

De gjenstående samarbeidsområdene har fungert rimelig tilfredsstillende til tross for at samkommuneorganiseringen har medført betydelig omflytting av personale, etablering av nye ledelse, nye fysiske og sosiale arbeidsmiljøer og nye og samordnede arbeidsprosesser. For alle områder er prinsippet om samlokalisering praktisert dvs. at medarbeidere fra Verdal er fysisk flyttet til Levanger for samarbeidsområder som er lokalisert til Levanger - og omvendt.

2 Status

1.4 Midtveisevaluering sommeren 2006

Samkommuneforsøket har en omfattende følgeforskning via Trøndelag forskning og Utvikling AS. Midtveisevalueringen sommeren 2006 gir grunnlag for å trekke følgende foreløpige konklusjoner om samkommuneforsøket på Innherred:

- Samlet sett må samkommuneforsøket betraktes som *en suksess*
- Samkommuneforsøket har realisert et svært omfattende samarbeid mellom de to kommunene på kort tid
- Samarbeidet om interne støttefunksjoner har gitt store gevinster som man ikke har klart å realisere hver for seg
- Samarbeidet innenfor plan/byggesak, landbruk og skatteoppkreving er lovende, men har fortsatt en del utfordringer som skal løses
- Underveisevalueringen bidro til at Helse/rehab og Barn/familie ble vedtatt tilbakeført fordi disse enhetene ikke klarte å realisere noen gevinster av ulike årsaker
- Verdal og Levanger har gått sammen om et felles næringsutviklingsselskap – Innherred Vekst AS – hvor også næringslivet deltar. Om næringssamarbeidet er et resultat av samkommunen eller ikke, kan sikkert drøftes
- Lokaldemokratiet er i ferd må å styrkes – spesielt dersom samkommunestyret i større grad klarer å sette felles nærings- og samfunnsutviklingssaker på dagsorden

2.2 Workshop oktober 2006

Ledere i samkommunen sammen med tillitsvalgte og administrativ toppledelse i morkommunene, var samlet til workshop i Sandvika 24. og 25. oktober for å diskutere vegen videre for ISK. Noen av de sentrale synspunkter som kom fram der, er:

Ønske om:

- Å videreføre de etablerte samarbeidene utover forsøksperioden dvs. at de gjøres permanente
- Videreutvikle samarbeidet mellom de to kommunene og integrere de to kommunene enda sterkere når det gjelder politisk samarbeid, ledelse, organisasjonskultur, systemer, prosjekter og konkrete tjenestesamarbeid der det er opplagte gevinster

Bekymring over:

- At det i flere av samarbeidsenhetene fortsatt er betydelig frustrasjon blant ansatte knyttet til samlokaliseringen
- At den praktiske samordningen kanskje ikke alltid er kommet like langt når det gjelder å se på enhetenes kompetanse samlet og bruke den til beste for begge kommunene knyttet til felles og like arbeidsprosesser
- Signaleffekten av at helse/rehab og barn/familie ble tilbakeført

Workshopen ga *sterke signaler* om:

- Å forsterke samkommunens egen administrasjon. Administrasjonssjef på omgang mellom morkommunenenes rådmenn gir ikke tilstrekkelig fokus og kapasitet
- Å forsterke samarbeidet innenfor nærings- og samfunnsutvikling – både politisk og administrativt. Dette krever også ressurser og kapasitet i samkommunens administrasjon
- Samarbeidet må komme over fra en forsøksfase og over i faste rammer
- Samkommunen som positivt merkevare for kommunesamarbeidet på Innherred må tas vare på

3 Interkommunalt samarbeid

3.1 Omfang, tema og begrunnelse

Interkommunalt samarbeid er svært vanlig. I snitt deltar nå hver norsk kommune i 14 ulike interkommunale samarbeid.

Interkommunalt samarbeid er mest vanlig innenfor områdene (nummerert etter utbredelse):

1. Administrasjon og støttefunksjoner (IKT, revisjon, innkjøp)
2. Helsetjenester (legevakt, miljøretta helsevern)
3. Kultur (museum, kulturskole)
4. Næring
5. Brann
6. Undervisning (PPT)
7. VAR
8. Sosiale tjenester (krisesenter)
9. Natur, areal (landbruk)

Som vi ser omfatter samarbeidene ofte ganske smale tjenestoområder.

Interkommunalt samarbeid kan sees på eller begrunnes på to ulike måter:

- a) Som bevis på at vi har en *uhensiktsmessig kommunestruktur* – og dermed er et steg på veien for å få til kommunesammenslåinger
- b) Som *naturlige samarbeid* mellom generalistkommuner som er vil ha uavhengig av kommunestruktur – og som er like utbredt blant store som små kommuner

Kritikken mot interkommunalt samarbeid er:

- Lav beslutningseffektivitet – alle kommunene i samarbeidet må konkludere likt for å få til noe
- Mye snakk, lite handling og dårlig framdrift
- Manglende politisk styring og åpenhet
- Dårlig oversikt – hvert samarbeid har sin egen organisering

3.2 Ulike organisasjonsformer

Samarbeid mellom kommuner blir organisert på svært ulike måter:

1. § 27 i kommuneloven
2. Lov om interkommunale selskaper
3. Lov om aksjeselskaper
4. Lov om stiftelser
5. Samarbeid etter forsøksloven
 - Samkommune
6. Skriftlig avtale om vertskommunesamarbeid
7. Kjøp og salg av tjenester mellom kommuner etter avtale

Kommunene har stor organisasjonsfrihet dvs. at kommuner kan selv langt på veg bestemme også hvordan interkommunale samarbeid utformes. Men denne organisasjonsfriheten gjelder først og fremst på ikke lovpålagte områder. *Når det gjelder områder som kommunene håndterer etter særlov og som i tillegg gir innbyggerne rettigheter eller plikter, settes det større formelle krav til organiseringen av interkommunale samarbeid.*

4 Ot.prp. nr. 95 – Endringer i kommuneloven

4.1 Lovendringer for interkommunalt samarbeid

Utover kls § 27 (felles styre for løsning av felles oppgaver), har området interkommunalt samarbeid vært lite lovregulert. Kommunal- og regionaldepartementet (under Erna Solberg) sendte derfor våren 2005 ut et høringsnotat om endringer i kommuneloven. Formålet med lovarbeidet har vært å etablere interkommunale samarbeidsmodeller som gjør det enklere og mer forsvarlig å etablere samarbeid om lovpålagte oppgaver for tjenesteyting til innbyggerne eller utøvelse av offentlig myndighet. Høringsnotatet inneholdt to hovedmodeller:

- *Samkommunemodellen* - for omfattende samarbeid
- *Vertskommunemodellen* - for samarbeid på enkeltområder

I Ot.prp. nr. 95 fra KRD, under Aslaug Hagas ledelse, er samkommunemodellen tatt ut som alternativ. Begrunnelsen er at en så langt har for lite forsøksvirksomhet med modellen til at en ønsker å innarbeide den som et generelt alternativ etter kommuneloven. Det er antatt at Stortinget vil behandle lovforslaget nå i høst og at lovendringene om vertskommunemodellen vil være gjeldende fra seneste neste kommunevalgperiode.

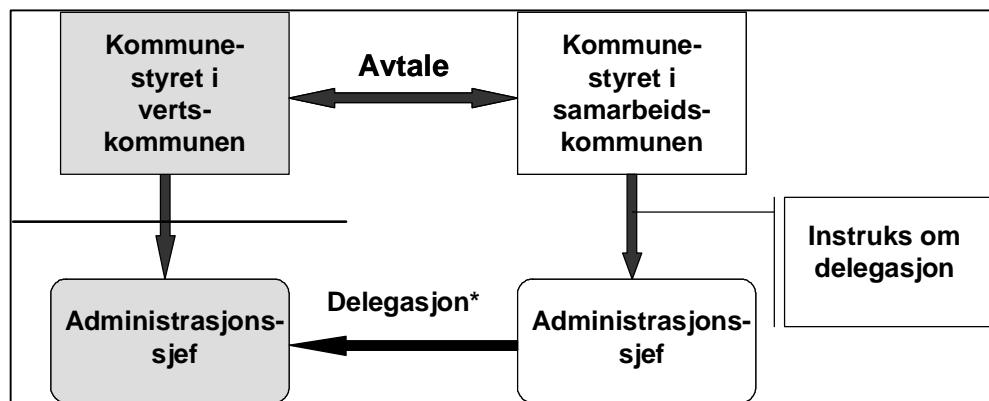
For Innherred Samkommune betyr dette at - dersom en ønsker å fortsette samarbeidet innenfor eksisterende samarbeidsområder - må en enten fortsette forsøksvirksomheten eller flytte eksisterende tjenestesamarbeid inn i legale samarbeidsformer i lovverket.

4.2 Nærmere om vertskommunemodellen

Departementet foreslår to hovedsamarbeidsformer for lovpålagte oppgaver i kommunene:

- § 28 b *Administrativt* vertskommunesamarbeid
- § 28 c Vertskommunesamarbeid *med felles folkevalgt nemnd*

Administrativt vertskommunesamarbeid

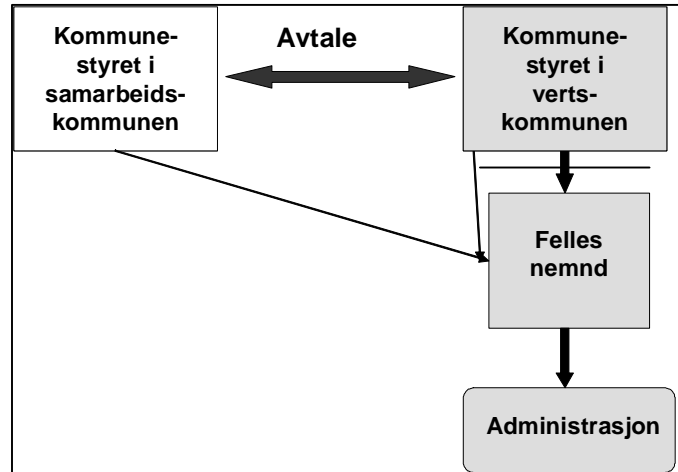


Den administrative vertskommunemodellen kan brukes for å etablere interkommunale samarbeid innenfor alle områder som bare omfatter *ikke-prinsipielle saker* jfr. kl § 23. Modellen innebærer at kommunestyret i samarbeidskommunen overlater til administrasjonssjefen i vertskommunen å utføre de lovpålagte tjeneste-/myndighetsområdene som inngår i avtalen.

Bare kommunestyrene i deltakerkommunene kan vedta etablering av et slikt samarbeid. Samarbeidskommunen kan gi føringer for hvordan administrasjonssjefen i vertskommunen skal gjennomføre tjenesteytinga og/eller myndighetsutøvelsen.

Folkevalgte organer i vertskommunen er avskåret fra å blande seg bort i hvordan sin egen administrasjonssjef håndterer fullmakten fra samarbeidskommunen. Selv om tjeneste-/myndighetsområdet er delegert til vertskommunen, opprettholder samarbeidskommunen ansvaret for tjenesteytinga og myndighetsutøvelsen i forhold til sine innbyggere.

Vertskommune med interkommunal folkevalgt nemnd



En vesentlig kritikk mot mange interkommunale samarbeid er at de har blitt "unndratt" demokratisk styring og således lider av "demokratisk underskudd". Nemndsmodellen skiller seg vesentlig ut fra den administrative modellen ved at det her skal opprettes et overordna folkevalgt organ for å styre samarbeidet. Den andre vesentlig forskjellen er at deltakerkommunene innenfor rammene av dette samarbeidet også kan *delegere politisk og prinsipielle saker* til samarbeidet og nemnda. Det er den interkommunale nemnda selv som avgjør i hvor stor grad ikke-prinsipielle saker skal delegeres til administrasjonssjefen i vertskommunen.

Oppsummering

Hvis de endringer som er foreslått fra departementet vedtas av Stortinget, vil følgende muligheter for organisering av interkommunale samarbeid være de mest aktuelle:

Innenfor ikke-lovregulerte områder	Innenfor lovregulert tjenesteyting og myndighetsutøvelse
<ul style="list-style-type: none"> • Prosjekter • Kjøp og salg av tjenester • § 27 samarbeid • § 28b – administrativt vertskommunesamarbeid • § 28c – vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd • Samkommune – forsøk etter forsøksloven • Interkommunalt selskap • Aksjeselskap 	<ul style="list-style-type: none"> • § 28b – administrativt vertskommunesamarbeid • § 28c – vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd • Samkommune – forsøk etter forsøksloven

Selv om Samkommunemodellen nå ikke innarbeides i kommuneloven, så er det ingen signaler i proposisjonen om at departementet vil være negativ til flere samkommuneforsøk. Tvert i mot skriver departementet på side 117: " det er grunn til å få meir erfaring med interkommunalt samarbeid gjennom ein samkommunemodell før ei slik samarbeidsform eventuelt blir lovfest". Og: "Det er også ønskeleg å få meir erfaring med forsøksordningar som inneber bruk av ein samkommunemodell med det innhaldet framlegget i høyringsnotatet har" - dvs. lovregulert tjenesteyting og myndighetsutøvelse.

5. Kommunesamarbeidet på Innherred – vegen videre

5.1 Handlingsrom – visjon og verdier

Kommunene Verdal og Levanger har et betydelig handlingsrom når det gjelder interkommunalt samarbeid. Om dette handlingsrommet blir brukt avhenger mer av politiske visjoner, mål og verdier enn mangel på organisatoriske verktøy for å gjennomføre samarbeidene.

Hvis visjonen er ”*Sammen om livskvalitet og vekst*”, gir et slikt framtidsbilde en pragmatisk innfallsvinkel til identifisering av samarbeidsområder ut fra en hensiktsmessighetsvurdering.

Minst like viktig som visjonen og formålet med samarbeidet, er det verdigrunnlag som samarbeidet skal tuftes på og som skal gi veiledning både for hvilke oppgaver samarbeidet skal omfatte og hvordan samarbeidet skal løses i hverdagen. Noen eksempel på alternative verdisett er gitt nedenfor:

Kommunesamarbeidet er en strategi for å <i>slå kommunene sammen</i>	eller	Samarbeidet har som mål å styrke grunnlaget for at kommunene kan fortsette som <i>selvstendige kommuner</i>
Tjenestene som det skal samarbeides om skal fortrinnsvis <i>sentraliseres</i> og ytes fra ett sted	eller	Tjenestene skal ytes <i>nærmest mulig brukeren</i> (nærhets- eller subsidiaritetsprinsippet)
Samarbeidet skal primært omfatte administrative oppgaver og tjenesteyting der en kan høste <i>økonomiske stordriftsfordeler</i>	eller	<i>Kvalitet i tjenestene og robuste fagmiljø</i> er like viktige kriterier for valg av samarbeidsområder
Samarbeidet er avgrenset til <i>Verdal og Levanger</i> kommuner	eller	Samarbeidet er <i>åpent for alle kommuner på Innherred</i>
Den politiske styringen skal primært <i>skje i morkommunene</i>	eller	Den politiske og folkevalgte styringa <i>skal være med inn i de interkommunale samarbeidene</i>
Samarbeidet skal primært omfatte <i>ikke-prinsipielle saksområder</i> som i utgangspunktet kan delegeres til administrasjonssjefene å realisere	eller	Samarbeidet skal også inneholde vesentlig, <i>strategiske og politiske samarbeidsområder</i>

Å drøfte visjon, mål og verdier i et framtidig kommunesamarbeid på Innherred er sannsynligvis viktigere enn isolert sett å ta stilling til om samkommuneforsøket skal videreføres eller ikke.

5.2 Organisatoriske hovedalternativer

Samkommunen har blitt et viktig begrep, ja nærmest en merkevare for kommunesamarbeidet mellom Verdal og Levanger – og Innherred som region. Selv om samkommunen har litt dårligere kår i departementet for tida, så er ikke det grunn nok til å forlate samkommunen som organisatorisk og juridisk ramme for samarbeidene mellom Verdal og Levanger.

På den andre sida vil samkommunen fortsatt bare ha forsøksstatus og dermed representere ei usikker ramme for langsiktige samarbeid. Det er derfor grunn til å se nærmere på alternative organisatoriske og juridiske rammer for videreføring av

samarbeidet. En står derfor overfor to hovedalternativer og strategier når det gjelder videreutvikling av kommunesamarbeidet på Innherred:

Alt. A: Bygge videre på Samkommunen – ny forsøksperiode

Alternativet forutsetter at det er muligheter både til forlengelse av forsøksperioden når det gjelder eksisterende samkommune-samarbeid og innfasing av nye samarbeidsområder.

Styrker ved alternativet	Svakheter ved alternativet
<ul style="list-style-type: none"> o Midtveisevalueringen viser at Samkommunen har vært en suksess så langt o Flere samarbeidsområder kan håndteres under samme styringsmodell o Det folkevalgte styringselementet ivaretas godt – også innenfor samarbeidsområdene o Samkommunen har blitt en positiv merkevare for Innherred 	<ul style="list-style-type: none"> o Vil fortsatt være ett tidsavgrenset forsøk o En viss usikkerhet om departementet vil godkjenne forlengelse og utvidelse o Er lite dynamisk når det gjelder å fase nye samarbeid inn og ut – krever endret forskrift hver gang o Er lite fleksibel når det gjelder å ta med andre kommuner inn i enkeltsamarbeid o Gir lite utfyllende regler om hvordan samarbeidet i praksis skal foregå

Samkommunen lar seg kombinere med de andre samarbeidsformene som det er redegjort for nederst på side 6. Det vil derfor trolig både bli snakk om Samkommune samt en del andre tradisjonelle kommunesamarbeid jfr. legevaktjenesta som nå etableres som interkommunalt selskap for fire kommuner.

Alt B: Droppe Samkommunen som juridisk rammeverk – velge ordinære og permanente samarbeidsformer

Samkommunen er først og fremst et juridisk rammeverk for organisering og styring av interkommunale samarbeid. Svakheten er at rammeverket er gitt etter forsøksloven og at det ligg mye arbeid til hver enkelt samkommune å utfylle det regelverket som er nødvendig blant annet for overførte lovregulerte tjenester og myndighetsutøvelse.

Alternativet er da å benytte seg av de samarbeidsformer som er lovregulerte og som det er omfattende praksis innenfor. I tabellen nedenfor er det vist hvordan dagens samarbeid i ISK kan videreføres etter forsøksperioden ved bruk av alternativt tilgjengelige samarbeidsformer:

ISK-område:	Alternativ
Økonomi	<ul style="list-style-type: none"> • Kjøp og salg av tjenester • Vertskommune-avtale • Vertskommune - § 28b • Interkommunalt selskap
IKT	
Organisasjon	
Dokumentsenter	
Servicekontor	Vertskommune § 28b
Landbruk og naturforvaltning	Vertskommune § 28b eller 28c
Kemner	Vertskommune § 28b eller 28c
Plan/bygg/oppmåling/miljø	Vertskommune § 28b eller 28c

Styrker ved alternativet	Svakheter ved alternativet
<ul style="list-style-type: none"> ○ Benytter kjente og permanente rammeverk for samarbeidet ○ Får et tydeligere skille mellom samarbeid innenfor administrasjon, tjenesteyting og samfunnsutvikling ○ Unngår forsøks-usikkerheten (er dett bare en prøve eller mener vi alvor) ○ Fleksibelt når det gjelder å skreddersy organisering i forhold til hvert enkelt samarbeidsområde ○ Fleksibel når det gjelder å variere antall kommuner som deltar i de ulike samarbeidene 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gir et mer uoversiktlig organisatorisk bilde ○ Vanskeligere å følge opp med helhetlig politisk styring av samarbeids-porteføljen ○ Mister motivasjonseffekten som ligger i å drive nasjonal forvaltningsutvikling ○ Mister Innherred samkommune som merkevare

5.3 Sluttord

Kommunene henter sin legitimitet gjennom demokratiske valg og innbyggernes medfinansiering av den kommunale virksomheten gjennom blant annet skatter. I tillegg spiller kommunene en sentral rolle i realiseringen av det norske velferdssamfunnet ved at staten bruker kommunene aktivt i gjennomføringen av velferdspolitikken.

Interkommunale samarbeid har ikke den samme legitimitet. Selv samkommunen nyter bare en avledet legitimitet fra morkommunene. Det blir framholdt at det er *kun resultatene av interkommunale samarbeid som gir interkommunalt samarbeid legitimitet.*

Det kan være grunn til å minne om dette utgangspunktet. Verdalinger og levangsbygg vil i lang tid framover ha sin identitet knyttet til hver sin kommune - eller kanskje det enkelte lokalsamfunn innenfor den enkelte kommune. Interkommunale samarbeid vil bare ha oppslutning i den grad de klarer å realisere mål og resultater som de to kommunene ikke ville klart hver for seg.

Derfor er utfordringa først og fremst å finne fram til de strategiske, administrative og operative områdene der samarbeid *fører begge kommunene inn i en vinn-vinn situasjon.* Det vil også si at innbyggerne må oppleve at de får fordeler av samarbeidet. Så enkel og så vanskelig er utfordringa knytte til interkommunalt samarbeid.

Og så finnes det rikelig med organisatoriske modeller som kan sørge for å gi en riktig styringsmessig ramme rundt samarbeidet – både politisk og administrativt.