

Samkommunens framtid – rammer og muligheter

Innledning på informasjons- og dialogseminar i regi av
Innherred Samkommune, 10. januar 2007

Av Geir Vinsand med bistand fra Jørund K. Nilsen

Temaer

- Utgangspunkt
- Resultater
- utfordringer
- Nytt regelverk om interkommunalt samarbeid
- Veivalg: Fortsatt forsøk eller tilpasning
- Alternative vertskommunemodeller
- Tanker om ISK 2
- Prosessen videre

Utgangspunkt

- Samkommuneforsøket har ett år igjen
- Nytt regelverk foreligger
- Permanent samkommune er ikke mulig nå

Resultater

- Samkommunen har blitt et begrep i Norge
 - Noe prinsipielt nytt har skjedd
 - En norsk modell er utviklet
 - Nye erfaringer er høstet
- Stor omstillingsevne
 - Helt ny organisasjonsmodell
 - Flere fusjoner
 - Folk har byttet stillinger og arbeidssted
 - Flere typer oppgaver er testet ut
- Utenfra ser det ut til at gevinstene er større enn omstillingskostnadene
 - Samarbeider om tunge oppgaver
 - Har politisk styring og god samarbeidskultur
 - Større fagmiljøer og høyere kompetanse
 - Kvalitetsgevinster
 - Bedre ressursbruk
 - Større ekstern påvirkningskraft
 - Potensiale for desentralisering
 - Potensiell samfunnsbygger i Innherred

Utfordringer i samarbeidet

- Kjennskap til modell og resultater
- Alenegangen
- Midlertidigheten
- Administrativ kapasitet og kontinuitet
- Fleksibilitet mht. deltakelse
- Muligheter som ikke utnyttes
- Behov for motivasjon, trygghet og støtte i omstilling
- Klarhet i langsiktig kurs

Interkommunale organisasjonsformer

- Uformelt samarbeid
- Avtalebasert kjøp og salg av tjenester
- KL §27
- KL §28b administrativt vertskommunesamarbeid
- KL §28c vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd
- Lov om interkommunale selskaper
- Lov om aksjeselskaper
- Lov om stiftelser
- Samarbeid etter forsøksloven - samkommunen

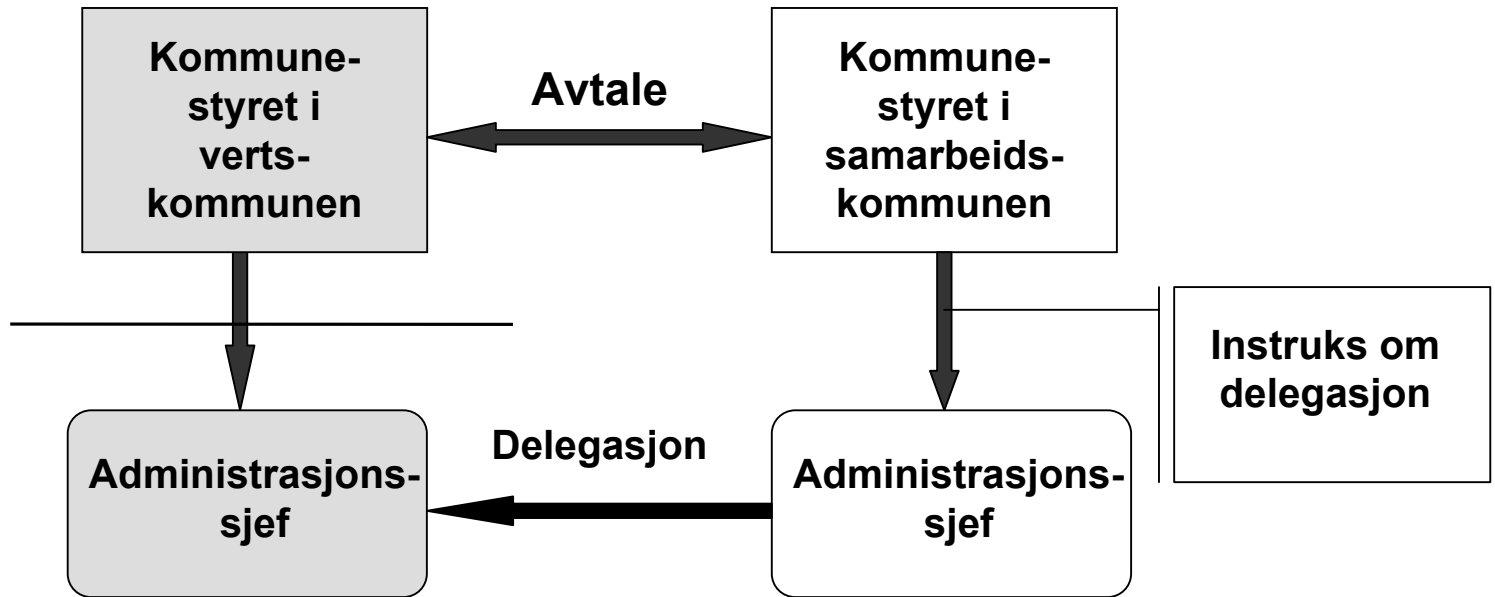
Lovforslaget om vertskommunesamarbeid

- Innebærer at lovpålagte kommunale kjerneoppgaver kan overføres til vertskommune
- Krever avtale mellom kommunene
- Vertskommunen ingen ny juridisk person
- Vertskommunen er arbeidsgiver!
- To varianter
 - Administrativt vertskommunesamarbeid (uten nemnd)
 - Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd

Administrativt vertskommunesamarbeid

- For saker av "ikke –prinsipiell" betydning
- Delegasjon av myndighet fra administrasjon til administrasjon
- Kommunestyret må gi instruks om delegasjon til egen adm.sjef
- Skriftlig avtale må inngås

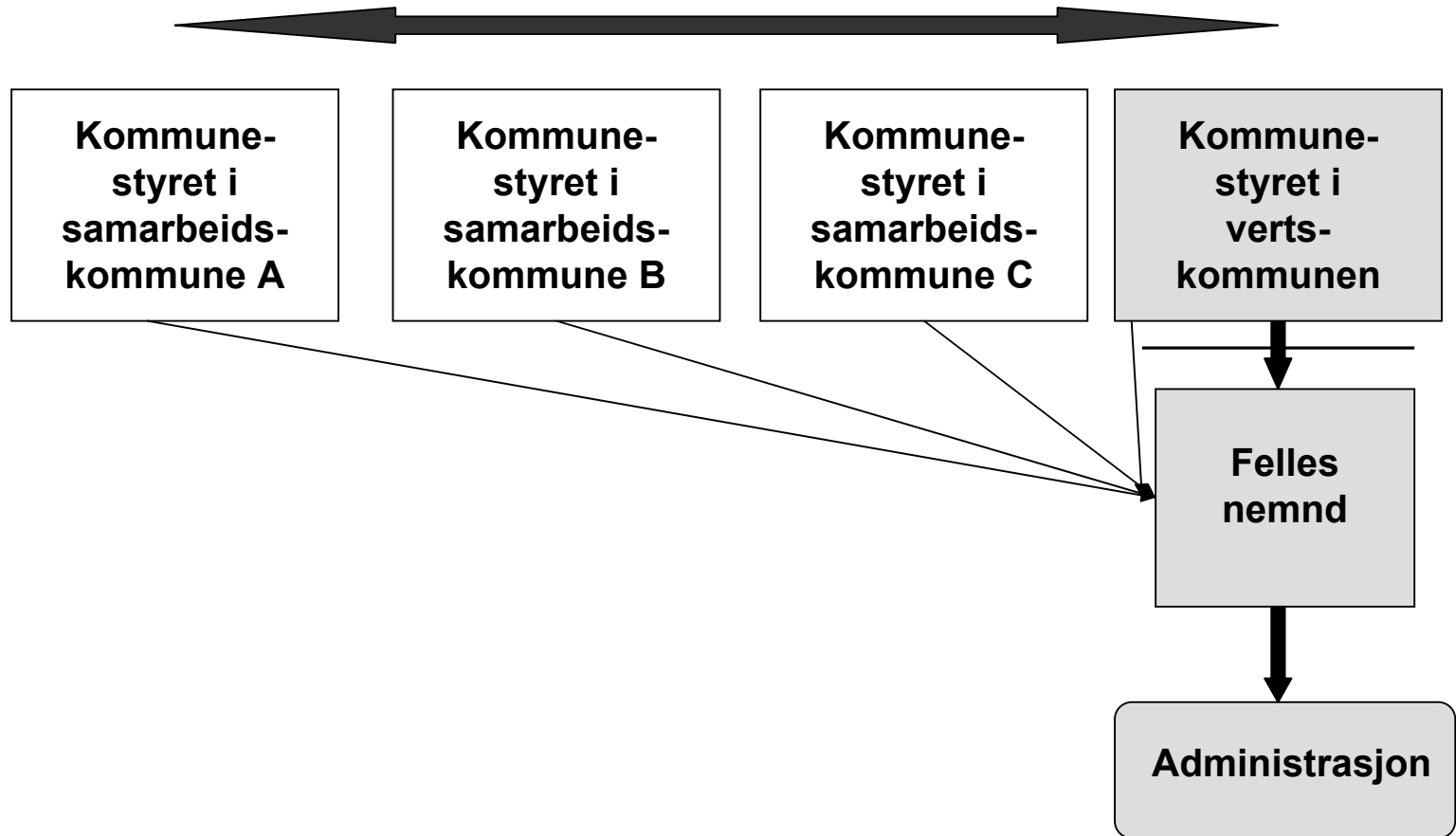
Administrativt vertskommunesamarbeid



Vertskommune med politisk nemnd

- Nemnden skal bestå av to eller flere medlemmer fra hver kommune
- Oppgaver av prinsipiell betydning kan overføres til nemnden
- Likelydende myndighet
- Hva som er av prinsipiell betydning må vurderes av den enkelte kommune!!
- Kurante saker kan videredelegeres fra nemnden til administrasjonen i vertskommunen
- Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i saker av prinsipiell betydning
- Alle samarbeidskommunene har instruksjonsrett i saker som alene gjelder egne innbyggere
- Skriftlig avtale må inngås

Vertskommune med politisk nemnd



Krav til skriftlig samarbeidsavtale

- Deltakere og hvem som er vertskommune
- Oppgaver og myndighet
- Tidspunkt for overføring
- Underretning til deltakerne om vedtak i vertskommune
- Økonomisk oppgjør
- Uttreden og avvikling
- Annet som etter lov krever avtale

Prinsipielle vurderinger

- Mulige oppgaver for vertskommunen med politisk nemnd
 - Velferdsoppgaver
 - Samfunnsutviklingsoppgaver – næringsutvikling, planlegging, kultur mv
- Oppgaver til vertskommuner uten nemnd
 - Administrative støttefunksjoner
 - Tekniske tjenester

Mulig å legge flere oppgaver til en vertskommune

- Beslektede eller vidt forskjellige oppgaveområder kan i prinsippet legges til vertskommunen
- Flere oppgaver kan sette krav til representativitet og kompetanse
- Arbeidsplassene kan lokaliseres til samtlige deltakerkommuner

Hvorfor kommer nytt regelverk nå?

- Mer omfattende samarbeidsbehov
 - Gjelder lovpålagte oppgaver innenfor tjenesteproduksjon og forvaltning
 - Behov for modeller som ivaretar både beslutningseffektivitet og politisk styring
- Manglende hjemler og lite tidsmessige bestemmelser i KL
- Mange ulike bestemmelser i særlovgivningen
- Mange forsøk, midlertidig status
- Tungvinte reformprosesser, ressursbruk
- Dypest sett: urasjonell kommunestruktur og manglende fleksibilitet i generalistkommunesystemet

Opprinnelig tre nye modeller

- Administrativt vertskommunesamarbeid om kurante oppgaver
- Politisk vertskommunesamarbeid om oppgaver av prinsipiell karakter
- Samkommune for helhetlig politisk og administrativt samarbeid (etter modell av ISK)

Opprinnelig skisse av samkommunen

- Omfattende samarbeid med betydelig beslutningsmyndighet
- Samkommunestyre, administrasjonssjef, utvalg
- Avhengig av delegasjon fra deltakende kommuner
- Eget rettssubjekt
- Arbeidsgiveransvar
- Krav om 2/3 flertall for å delta
- Deltakelse i bare èn samkommune
- Krav til samarbeidsavtale

Hvorfor er samkommune kuttet ut?

- Skepsis fra høringsinstanser
- Prinsipielle innvendinger: enkeltkommuner skal ikke kunne vedta et nytt forvaltningsnivå, samkommuner utfordrer GK-systemet
- Departementet ønsker mer erfaring, foreslåtte endringer dekker behovet inntil videre
- Mål nå: gjøre det forsvarlig å delegere oppgaver og myndighet til andre kommuner

Kommunal- og forvaltningskomiteen har vedtatt:

”Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, er enig med departementet i at samkommunemodellen ikke lovfestes nå. Flertallet mener, i likhet med departementet, at det er behov for mer erfaring med modellen. Flertallet er derfor positivt til at nåværende forsøk forlenges og at flere kommuner kan få anledning til å prøve ut modellen.”

Konsekvens

- Vil dere ha modellen må dere holde ut med mer forsøk
- Et nytt sovende driftsforsøk er neppe noe godt alternativ
- Dere må i så fall trå til på nytt
- Kursen videre og motivasjonen blir avgjørende

Tre veier videre

- Avvikling: tilbakeføring av oppgavene til morkommunene
- Tilpasning: søke permanente løsninger innenfor KL
- Fortsatt forsøk: videreutvikle dagens samkommune

Avvikling?

- Reise hjem og stenge grensene?
- En deilig drøm om uavhengighet og reelt lokalt selvstyre
- Enkelt og forlokkende
- Men lite realistisk
- Og helt ekstremt
- Lederne vil ikke det

Viktige premisser nye modeller bør ivareta

- Fortsatt samarbeid om kommunale oppgaver definert i særlovgivningen og myndighetsoppgaver
- Politisk styring og kontroll, forankring i kommunestyrene
- Oversiktighet, samling av samarbeid
- Beslutningseffektivitet, samarbeidsorganet må kunne ta egne beslutninger innenfor gitte rammer
- Balanse mellom kommunene, politisk representasjon, arbeidsplasser
- Krav til gevinster – kvalitet, kompetanse, kostnader, påvirkningskraft
- Permanent løsning innefor rammen av kommuneloven er ønskelig

Behov for innledende rydding

- Fortsatt samarbeid om alle dagens oppgaver?
 - Dokumentsenter (arkiv, merkantil, informasjon)
 - IKT (brukerstøtte, drift/installasjon)
 - Organisasjon (lønn, personal)
 - Økonomi (fakturering/innfordring/lån, budsjett/analyse, regnskap/inng. faktura)
 - Kemner (pers.skatteyttere, kontroll, etterskuddspliktige)
 - Landbruk og naturforvaltning (skogbruk/naturforvaltning, jordbruk/ bygdeutvikling)
 - Plan, byggesak, oppmåling og miljø
 - Servicekontor
- Er tilføring av flere oppgaver aktuelt?
 - I IKS-1 kom oppgavene nedenfra (kommunene)
 - Kan det tenkes en ISK-2 hvor nye oppgaver og virkemidler kommer ovenfra?
 - I en evt. forsterket samkommune bør nye kommunale oppgaver også vurderes, for eksempel teknisk sektor
- Ønsker dere flere deltakere?

Hvor viktig er balanseargumentet mht. arbeidsplasser?

Levanger: 48 personer

- Dok.senter (12)
- IKT (6)
- Organisasjon (14)
- Kemner (8)
- Servicekontor (8)

Verdal: 50 personer

- Økonomi (20)
- Landbruk og naturforvaltning (7)
- Plan, byggesak, oppmåling, miljø (16)
- Servicekontor (7)

Vertskommunemodell for Innherred

To spørsmål:

1. Må arbeidsgiveransvaret overføres?

⇒ Ja, får neppe forsøk med arbeidsgiveransvar i morkommunene
- henvendelse til departementet om dette kan gjøres

⇒ Hva snakker vi om? Stillingsvern, endring i ledelse og personalpolitikk og andre hensyn

⇒ Er flytting til en vertskommune bedre enn flytting til en samkommune?

2. Kan nåværende samkommunestyre være nemnd to steder eller må hver nemnd være unik?

⇒ Ja, i prinsippet kan de samme personer delta i flere nemnder (så langt vi til nå har undersøkt)

Modell I: Èn vertskommune

- Samtlige av oppgavene legges til en av kommunene som vertskommune
- Må velge administrativ tilknytning til enten Levanger eller Verdal
- Arbeidsgiveransvaret overføres
- Folkevalgt nemnd oppnevnes av begge kommuner
- Mulighet for fordeling av arbeidsplasser

Egenskaper

- Samler alle oppgaver
- Ivaretar politisk styring og balanse, men vil nemnda være like uavhengig og ha samme legitimitet som samkommunestyret?
- Låste ressurser til hvert samarbeidsområde?
- Administrativ ubalanse oppstår, en av rådmennene får mye mer makt
- Fordeling av arbeidsplasser kan ivaretas
- Kan være like oversiktlig
- Like beslutningseffektivt?
- Kvalitetsgevinster og stordriftsfordeler som før?

Modell II: To vertskommuner

- Fordeling av samkommunens oppgaver til hhv Levanger og Verdal som vertskommuner
- Èn eller to politiske nemnder?
- Oppgavenes karakter avgjør
 - En vertskommune med felles nemnd for landbruk, naturforvaltning, plan, byggesak, oppmåling og miljø?
 - Administrativ vertskommune for støttefunksjoner? Dok.senter, IKT, Organisasjon, Økonomi
 - Hva med Kemner og Servicekontor?
- Dagens lokalisering avgjør
 - Vertskommune med politisk nemnd i Verdal
 - Adm. vertskommune i Levanger?
- Kan tenkes tre eller flere vertskommuner (splittalternativ)
- Arbeidsgiveransvar endres
- Samlokalisering av arbeidsplasser ikke en nødvendighet

Egenskaper

- Kan gruppere beslektede oppgaver, men innebærer oppdeling
- Mindre portefølje for politisk nemnd
- Rådmennene får ulik portefølje
- Fordeling av arbeidsplasser kan ivaretas
- Mindre oversiktighet?
- Like beslutningseffektiv?
- Kvalitet og stordrift som før?

Modell III – samkommunestyret som nemnd for to vertskommuner

- ”Samkommunestyret” politisk nemnd for to vertskommuner – en i Levanger og en i Verdal

Egenskaper

- Gir felles politisk styring og samordning
- Låste ressurser, kan neppe prioritere mellom ulike interkommunale oppgaver
- Rådmenn får ulik portefølje
- Arbeidsplassfordeling som i dag
- Like oversiktlig som dagens løsning
- Samme beslutningseffektivitet?
- Kvalitet og stordrift som før?

Tilpasningsalternativet

- **Fordeler med splitting i ulike modeller**
 - Kan optimalisere oppgave for oppgave
 - Tydeligere skiller administrasjon, tjenesteproduksjon og utvikling
 - Balanseargumentet mht. arbeidsplasser kan ivaretas
 - Kan gi større fleksibilitet mht. deltakelse
- **Ulemper med splitting**
 - Mer uoversiktlig
 - Dårligere forutsetninger for politisk styring
 - Svekker interkommunalt politisk og administrativt miljø
 - Større grunnlag for strid om finansiering og løpende beslutninger
 - Mister merkevare, gjør det mange andre gjør
 - Nye omstillinger

Forsøksalternativet

- Hva er begrunnelsen?
 - Verdigrunnlaget og for samarbeidet må være klart
 - Gode erfaringer med samordnet modell kan videreføres
 - Fortsatt samarbeid om tunge og viktige oppgaver
 - Kan forsterke med økt satsing på utviklingsoppgaver og eksterne partnerskap
 - Merkevere, profilering, pilot, pioner
 - Ta KRD på ordet: Høste flere erfaringer, bidra til nasjonalt nettverk, få endret regelverket
- Får 2 års forlengelse, antakelig også 4 år
- Må leve med en viss usikkerhet
- Krever en aktiv strategi
- Er ansatte og politikere motiverte?

Mulige satsingsområder for ISK 2

- Næringspolitisk og regionale utviklingsoppgaver
- Videre satsing på overordnet planlegging, landbruksutvikling, naturforvaltning og miljøvern
- Offensiv kulturpolitikk
- Felles utviklingsavdelinger og kompetansekrevende støttefunksjoner
- Kompetansekrevende tjenesteyting på smale, homogene felt
- Felles mobilisering i velferdspolitikken, forebygging, rus, partnerskap med stat og fylkeskommune, NAV, sykehus, 2. og 3.linje
- Felles infrastruktur/investeringspolitikk
- Tekniske tjenester
- Bruk av ISK som partner og mottaksapparat i den løpende forvaltningsutvikling

Råd til prosessen videre

- Vær tydelig på erfaringene
- Står mål og motiver for samarbeidet fast?
- Finn ut hvilke oppgaver som det skal samarbeides om og med hvem
- Velg mellom forsøk og tilpasning
- Finn ut om dere er klare for nye store steg
- Konstruer i så fall et bang!
- Definer personalpolitiske prinsipper
- Sats på bred dialog og utviklingstiltak som merkes av alle ansatte

Kjennetegn på gode omstillingsprosesser

- Skynder seg langsomt
- Åpen beslutningsprosess
- Deler mål og verdier med de ansatte
- Reelle påvirkningsmuligheter
- Fokus på utviklingstiltak og tilrettelegging, også for de som ikke blir med videre

Kjennetegn på dårlige omstillingsprosesser

- Dårlig tid
- Lukket beslutningsprosess
- Skulte mål og verdier
- Ingen reelle påvirkningsmuligheter
- Fokus på raske og kortsiktige tiltak