

Samkommunens framtid

Innledning på arbeidsseminar i regi av Innherred
Samkommune

30. november 2006

Av Geir Vinsand med bistand fra Jørund K. Nilsen

Temaer

- Hvorfor nytt regelverk om interkommunalt samarbeid
- Reformtrend hvis regelverket tas i bruk
- Viktige premisser for dere
- Kjennetegn ved de to nye modellene
- Mulighetsrom for eksisterende oppgaver
- Behov for innledende rydding
- Forsøksalternativet: Samkommunen videreføres, evt. forsterkes
- Tilpasningsalternativet: Tilpasning til nytt regelverk
- Modell med èn vertskommune
- Modell med to vertskommuner
- Modell med samkommunestyret som nemnd for to vertskommuner
- Råd til prosessen videre
- Oppgaver for diskusjon

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
- Flertallet i Kommunalkomiteen trolig enig
- Tolkning: Differensiert oppgavefordeling i form av mange "særkommuner" er OK, samkommuner truer kommunesystemet

Mulige konsekvenser

- Frivillig oppgavedifferensiering blir lovfestet som en ønsket modell for videre forvaltningsutvikling
- Fragmentering av administrativ og politisk styring
- Regelverket tøyes, samkommuner tolkes inn i det nye regelverket
- Vet noen hvor omfattende differensieringen kan bli?
- Hva blir konsekvensene av at kommunene kan velge fritt?
- Påstand: Stortinget vet ikke helt hva de gjør, velger pragmatisk tilnærming til langsiktige prinsipielle spørsmål
- Hvor permanent blir det nye regelverket?
- Pionerkommuner kan påvirke tolkningen av bestemmelsene
- Ingen er i tilsvarende posisjon som dere!

Utgangspunkt for dere

- Samkommuneforsøket har ett år igjen
- Viktige oppgaver er nylig tilbakeført
- Permanent samkommune er ikke mulig nå
- Kan søke om forlengelse i to år til
- Behov for permanent løsning av hensyn til innbyggere, ansatte og politikerne
- Flere gode erfaringer
- Ønsker å samarbeide videre
- Ønsker fleksibilitet mht. deltakelse og oppgaver
- Tilbakeføring av alle oppgaver er ikke et alternativ?

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

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)

Strategisk veivalg

- Forsøksalternativet: videreføre hovedtrekkene i dagens samkommune
- Tilpasningsalternativet: søke permanent løsning innenfor KL

Forsøksalternativet

- Hva er begrunnelsen?
 - Verdigrunnlaget for samarbeid
 - Gode erfaringer med samordnet modell
 - Merkevare, profilering, pilot, pioner
 - Ønske om utvidet samarbeid
 - Ta KRD på ordet: Høste flere erfaringer, bidra til nasjonalt nettverk, få endret regelverket
- Får evt. 2 års forlengelse, må leve med usikkerhet
- Krever en aktiv strategi for de to siste årene
- Er ansatte og politikere motiverte?
- Bør kanskje uansett ha en plan B

Tilpasningsalternativet

- Må finne ut hvilken organisasjonsform som skal brukes for hvilke oppgaver
- 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

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

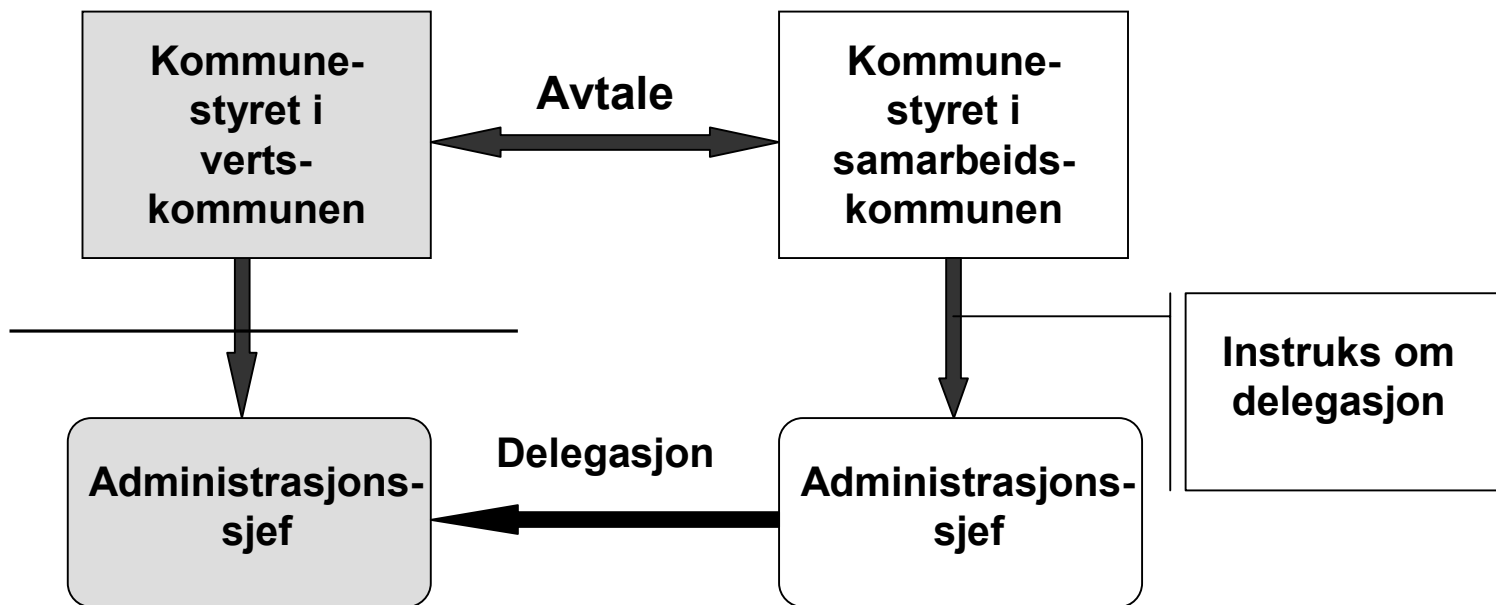
Lovforslaget om vertskommunesamarbeid

- Lovforslag fra KRD behandles i Kommunalkomiteen i dag
- 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 vertskommune-samarbeid

- 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

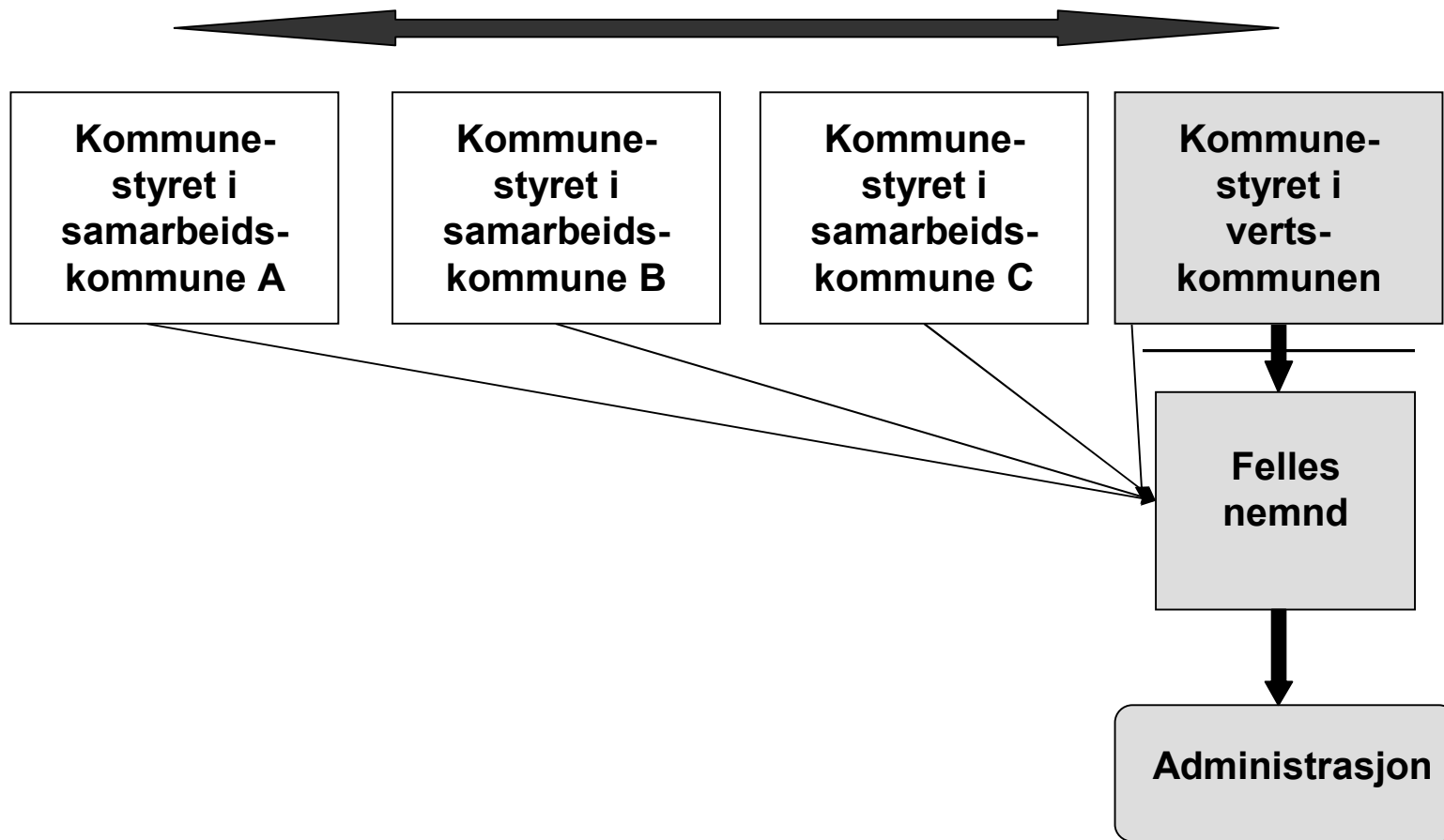
Administrativt vertskommunesamarbeid



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 vertkommunen 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

Vertskommunemodell for Innherred

To spørsmål:

1. Må arbeidsgiveransvaret overføres?

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

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)

⇒ Politisk styring teller tungt, større sjanse for forsøk?

Modell I: En vertskommune

- Samtlige av oppgavene legges til en av kommunene som vertskommune
- Må velge administrativ tilknytning til enten Levanger eller Verdal
- 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?
- 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 verstkommuner
- 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)
- 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
- Rådmenn får ulik portefølje
- Arbeidsplassfordeling som i dag
- Like oversiktlig som dagens løsning
- Samme beslutningseffektivitet?
- Kvalitet og stordrift som før?

Råd til prosessen videre

- Vær tydelig på erfaringene, kvalitet, kostnader, politisk og administrativ samordning, ekstra nivå, prosesskostnader, finansiering, potensiale framover
- 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
- Jobb i nettverk
- Jobb uansett videre med modellene for tilpasning
- Definer kritiske forutsetninger og sjekk de ut så tidlig som mulig
- Hold dialog med departementet
- Og selvsagt: sørg for forankring internt
- Hvordan skal pressemeldingen lyde?

Alternative oppgaver

1. Drøft samkommunens verdigrunnlag og begrunnelser for samarbeid. Står det fast?
2. Hva er best for Innherred: Forsøksalternativet eller tilpasningsalternativet?
 - Drøft fordeler og ulemper med de to alternativene
 - Hva blir en foreløpig konklusjon?
3. Hvor mange og hvilke typer vertskommuner er aktuelle for dagens oppgaver i ISK?
4. Hva gjør dere hvis dere får det akkurat som dere vil? Konstruer drømmemodellen for framtidig samarbeid. Angi oppgaver og beskriv politisk og administrativ organisering.
5. Lag spørsmål til departementet – hva er viktig å få svar på?