

Rapport 2004-121

**Hva er - og hvordan
utvikle en
samkommune?**



Hva er - og hvordan utvikle en samkommune?

Utarbeidet for
KS

Innhold:

SAMMENDRAG.....	1
1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER	6
1.1 Hvorfor er samkommunen aktuell?	6
1.2 Norges første: Innherred samkommune.....	7
1.3 ECONs arbeid og avgrensninger	8
1.4 Problemstillinger.....	9
1.5 Hva er en samkommune?.....	9
1.6 Hvordan kan ansvaret for plan- og arealforvaltning ivaretas i samkommunen?.....	9
1.7 Hvordan utvikle en samkommune?	9
1.8 Hvilke konsekvenser kan samkommunen ha for kommunene?.....	9
2 SAMKOMMUNEMODELLEN	10
2.1 Hva er en samkommune?.....	10
2.2 Hvorfor samkommune?	11
2.3 Hvorfor ikke samkommune?	12
2.4 Om forsøksloven.....	13
2.5 Eksempler på samarbeid etter prinsippene for samkommunen	13
2.6 Innherred samkommune	13
3 NÆRMERE OM PLAN- OG AREALFORVALTNING.....	16
3.1 Alternativ 1: Felles planadministrasjon – samkommunen som planutvalg	16
3.2 Alternativ 2: Felles planadministrasjon – samkommunen som areal- og byggemyndighet	18
4 TRINN I UTVIKLINGEN AV EN SAMKOMMUNE	19
4.1 Avklaringer med Kommunal- og regionaldepartementet	19
4.2 Hvem skal kommunen samarbeide med og hvilke oppgaver skal det samarbeides om?	19
4.3 Kommunale intensjonsvedtak.....	20
4.4 Etablering av en prosjektorganisasjon	20
4.5 Grunnavtale og forsøksforskrift.....	22
4.5.1 Gjennomgang av oppgaver for samkommunen	22
4.5.2 Politisk organisering	23
4.5.3 Administrativ organisering	24
4.5.4 Medarbeidere	24
4.5.5 Finansiering, kostnadsfordeling og investeringer.....	25
4.5.6 Kontroll, klager, tilsyn	26
4.6 Vedtak i kommunestyrene	26
4.7 Formell søknadsfase til KRD.....	26
5 KONSEKVENSER AV SAMKOMMUNEN FOR KOMMUNENE.....	27
5.1 For kommunestyrets medlemmer	27
5.2 Kommunens ansatte.....	27
5.3 Kommuneøkonomien.....	27
VEDLEGG 1: FORSØKSFORSKRIFT INNHERRED SAMKOMMUNE.....	29
VEDLEGG 2: GRUNNAVTALE FOR INNHERRED SAMKOMMUNE.....	33

Sammendrag

Resymé

Organisering av kommunale oppgaver gjennom samkommunemodellen kan være et alternativ til kommunesammenslutning og tradisjonell organisering av kommunesamarbeid. Samkommunen er aktuell i lys av debatten om kommunestrukturen og fylkeskommunens fremtid. Samkommunemodellen innebærer at kommunene går sammen om å opprette et felles politisk organ med administrasjon og fagenheter for felles løsning av oppgaver. Samkommunen er mer formalisert og forpliktende enn tradisjonelt interkommunalt samarbeid. En samkommune kan tilpasses reformbehov kommunene opplever knyttet til kommuneoverskridende oppgaveløsning og bidra til oversiktlig organisering av kommunesamarbeid. Viktige ankepunkter er at samkommunen ikke er direkte valgt av innbyggerne og kan oppfattes som nok et forvaltningsnivå. Levanger og Verdal kommuner har utviklet Innherred samkommune som den første i Norge.

Bakgrunn

I debatten om kommunestrukturen og fylkeskommunen har samkommunemodellen vært drøftet som ett av flere alternativer til kommunesammenslutning og/eller fylkeskommunal oppgaveløsning. En samkommune er en sterkt formalisert form for interkommunalt samarbeid etter modell fra finsk forvaltning. Kommunene går sammen om å opprette et felles politisk organ med administrasjon og fagenheter for felles løsning av oppgaver som anses å kunne løses bedre i en større organisasjon og i et kommuneoverskridende perspektiv.

Verdal og Levanger kommuner har gått sammen om utvikling av Norges første samkommune. Utviklingen av samkommunen er et nybrottsarbeid som er unikt i norsk sammenheng. Kunnskap om samkommunen er etterspurt i kommunene. Erfaringene fra utviklingsarbeidet i Verdal og Levanger har verdi også for andre kommuner som vurderer samkommuneløsningen.

Gjennom økonomisk støtte fra KS, engasjerte kommunene ECON Analyse som faglig støttespiller i utviklingen av samkommunen. Arbeidet pågikk i hovedsak fra høsten 2002 og frem til departementets godkjenning av forsøket våren 2004. Viktige oppgaver har vært å bistå kommunene i utviklingen av grunnavtale og vedtekter for samkommunen, i tillegg til informasjon og formidling underveis i prosessen. Erfaringene fra dette arbeidet ligger til grunn for denne rapporten.

Formål, avgrensing og problemstillinger

Formålet med rapporten er å gi kommunene kunnskap om samkommunemodellen. Rapporten er avgrenset til å drøfte hva en samkommune er og utviklingsfasen av en samkommune. Rapporten evaluerer ikke utviklingsprosessen i Innherred og går heller ikke inn på erfaringene med samkommunen så langt.

Rapporten berører følgende problemstillinger:

- 1) Hva er en samkommune og hvorfor er den aktuell i dag?
- 2) Hvordan kan ansvaret for plan- og arealforvaltning ivaretas i samkommunen?
- 3) Hvordan utvikle en samkommune?
- 4) Hvilke konsekvenser kan samkommunen ha for kommunen?

Gjennom hele rapporten gir vi konkrete eksempler og erfaringer fra Innherredsprosessen.

Nærmere om samkommunen

En samkommune er en sterkt formalisert form for interkommunalt samarbeid. Den innebærer at det opprettes et nytt politisk organ med egne politikere som velges av og fra kommunestyrene. Disse politikerne overtar ansvaret for de oppgaver kommunestyrene bestemmer at samkommunen skal løse. Samkommunen mottar økonomiske ressurser fra medlemskommunene og har en egen administrasjon og fagenheter med funksjoner som tidligere lå i den enkelte kommune. Samkommunen må etter *dagens* lovgivning hjemles i forsøksloven, og gjennomføres som et forvaltningsforsøk på fire år med mulighet for to års forlengelse.

I Finland, som ikke har et regionalt nivå tilsvarende fylkeskommunen, og som har om lag like mange kommuner som i Norge, baseres viktige deler av oppgaveløsningen på interkommunalt samarbeid etter samkommuneprinsippet.

Kjennetegn ved en samkommune

En samkommune...

Har et geografisk nedslagsfelt som dekker minst to kommuner

Har et politisk styringsorgan valgt av og blant kommunestyrene

Har ansvar for flere oppgaver

Har beslutningsmyndighet over egne oppgaver

Har selvstendig økonomi og er indirekte finansiert

Er en egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar

Har egen administrasjon og fagavdelinger (utgått fra kommunene)

Medarbeiderne er formelt ansatt i opprinnelig arbeidskommune, men underlagt samkommunens administrative og faglige ledelse.

Hvorfor er samkommunen aktuell i dag?

Det er fire viktige grunner til at samkommunen er særlig aktuell i dag:

Debatten om kommunestrukturen

For kommunene er samkommunemodellen mindre radikal enn kommunesammenslutning. Modellen er fleksibel i den forstand at den kan tilpasses det eventuelle reformbehov kommunene opplever i forhold til strukturen. Samtidig kan oppgaver som mest hensiktsmessig løses lokalt forbli et kommunalt ansvar.

Debatten om fylkeskommunen

I debatten om regionalnivåets fremtid argumenteres det på den ene side med at fylkeskommunen bør nedlegges. Dersom kommunestrukturen ikke endres, vil et eventuelt kommunalt ansvar for fylkeskommunale oppgaver måtte løses i formaliserte interkommunale samarbeider, som samkommunen er et eksempel på.

På den andre side argumenteres det for større regioner. Avstanden mellom kommunene og eventuelle landsdelsregioner blir større. Spesielt i arbeidet for lokal og regional utvikling i partnerskap kan samkommunen redusere avstanden, styrke lokale områders innflytelse og forenkle prosesser i det regionale partnerskapet fordi antall aktører blir færre.

Generalistkommunen

I dag har samtlige kommuner (unntatt Oslo) tilnærmet likt lovpålagt ansvar (generalistkommuneprinsippet). Kommunal- og regionaldepartementet vurderer mulige alternativer til prinsippet og til hvordan oppgaver kan ivaretas. I den sammenheng er en innføring av "a" og "b"-kommuner (kommuner med ulikt ansvar) og løsninger der kommuner indirekte kan ha oppgaver gjennom samkommuneløsninger, være mulige utfall.

Mangler ved tradisjonelt samarbeid

Tradisjonelt interkommunalt samarbeid er bl.a. kritisert for å være lite beslutningseffektivt, og for å mangle politisk styring og åpenhet. Samkommunemodellen kan være en organisasjonsform som møter behovet for politisk styring, offentlighet, tyngde og forenkling i interkommunalt samarbeid.

Argumenter for samkommunen

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 beslutningseffektiv 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.

Argumenter mot samkommunen

De viktigste ankepunktene mot samkommunemodellen knyttes til:

- at samkommunestyret ikke er direkte valgt av innbyggerne
- at samkommunen vil representere en slags nytt forvaltningsnivå
- omstillingsarbeid og bruk av forsøksloven.

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 frittstående interkommunale selskaper og styrever, kan mange av de demokratiske og styringsmessige innvendingene være vel så store. Det samme kan være tilfelle dersom alternativet er sammenslutning av kommunene eller statlig/fylkeskommunal overtakelse av oppgaver.

Plan og arealforvaltning i en samkommune

Ved utvikling av en mer kommuneoverskridende organisering for planlegging og utviklingsoppgaver, er håndteringen av plan- og bygningsloven svært sentral. Det kan skape utfordringer fordi oppgavene er svært sammensatte, politisk viktige og sektoroverskridende. Rapporten skisserer to mulige løsninger.

Det mest radikale alternativ innebærer at samkommunestyret overtar samtlige av oppgavene kommunene i dag har etter plan- og bygningsloven og det opprettes en felles planadministrasjon for samkommunen. De kommunale plan- og byggeadministrasjoner overføres til samkommunen.

En mellomløsning er at samkommunestyret er fast planutvalg for kommuneoverskridende plansaker, mens kommunenes planutvalg opprettholdes i lokale saker. I saker av kommuneoverskridende karakter, vil det være samkommunestyret som innstiller overfor kommunestyrene som hver for seg har endelig beslutningsmyndighet. Også i dette alternativet opprettes en felles planadministrasjon som skal utføre oppgaver på oppdrag av kommunene i lokale saker og samkommunen i kommuneoverskridende saker.

Proessen frem mot etablering av en samkommune

Utviklingen av en samkommune starter med at en kommune bestemmer seg for å vurdere en samkommuneløsning, som svar på et behov for kommuneoverskridende oppgaveløsning, løsning av oppgaver i større organisasjoner eller en

mer oversiktlig interkommunal organisering. Tidlig i prosessen bør Kommunal- og regionaldepartementet kontaktes for å få deres syn på et mulig samkommuneforsøk. En positiv holdning fra departementet i en tidlig fase er nødvendig for å gå videre med et slikt forsøk, ettersom det innen dagens lovgivning er departementet som til syvende og sist skal godkjenne forsøket.

Neste skritt er å avklare hvem kommunen skal samarbeide med og hvilke oppgaver det skal samarbeides om. I den sammenheng bør kommunene skape passende felles kommunale arenaer, der mulighetene for å utvikle en samkommune drøftes.

Videre må saken forankres i kommunestyrene, som bør treffe intensjonsvedtak (uforpliktende) for konkretisering av en samkommune. For å utvikle samarbeidet videre, bør det opprettes en prosjektorganisasjon. Prosjektorganisasjonen må konkretisere samkommunen i forhold til bl.a. oppgaver, organisering, finansiering og politisk styring.

Endelig må kommunestyrene avgjøre om en søknad skal sendes Kommunal- og regionaldepartementet.

Konsekvenser for kommunene

Hvilke konsekvenser samkommunemodellen har, er avhengig av hvilke oppgaver, hvor mange oppgaver og hvor mange kommuner som deltar i samarbeidet.

Samkommunen innebærer at noen av kommunestyrets representanter velges inn i samkommunestyret. Samkommunestyrets medlemmer trenger ikke å være formannskapetets medlemmer (med unntak av ordføreren). Samkommunen vil innebære at det utvikles en ny arena for politikktvikling. Som en konsekvens vil kommunestyrets alminnelige representanter beslutte over færre oppgaver enn i dag. Samkommunen kan bidra til å skaffe kommunestyrets representanter bedre oversikt, fordi modellen vil innebære at nåværende interkommunale samarbeid stort sett innlemmes i samkommunen.

For kommunens ansatte vil etablering av en samkommune ikke innebære et skifte av arbeidsgiverkommune - det er den ansattes opprinnelige kommune som er formell arbeidsgiver i forsøksperioden. Opprettelse av samkommunen kan imidlertid føre til at lokalisering av arbeidssted endres. Den enkelte medarbeider vil også oppleve å få nye politiske foresatte (samkommunestyret) og nye faglige og administrative ledere.

Når det gjelder kommuneøkonomien, vil en samkommuneløsning ikke berøre kommunenes inntektsrammer. I hvilken grad samkommunen vil gi økonomiske innsparinger, avhenger av hvilke oppgaver det samarbeides om og hvordan samkommunen organiseres.

1 Innledning og problemstillinger

1.1 Hvorfor er samkommunen aktuell?

I debatten om kommunestrukturen og fylkeskommunen har samkommune-modellen vært drøftet som ett av flere alternativer til kommunesammenslutning.

En samkommune er en sterkt formalisert form for interkommunalt samarbeid. Kommunene går sammen om å opprette et felles politisk organ med administrasjon og fagenheter for felles løsning av oppgaver som anses å kunne løses bedre i en større organisasjon og i et kommuneoverskridende perspektiv.

I Finland, som ikke har et regionalt folkevalgt nivå tilsvarende fylkeskommunen, og som har om lag like mange kommuner som i Norge, baseres viktige deler av oppgaveløsningen på interkommunalt samarbeid etter samkommuneprinsippet.

Det er fire viktige grunner til at samkommunen er spesielt relevant også i Norge:

Debatten om kommunestrukturen

For kommunene er samkommunen mindre radikal enn kommunesammenslutning. Samkommunen er fleksibel fordi modellen kan tilpasses det eventuelle reformbehov kommunene opplever i forhold til strukturen, mens oppgaver som mest hensiktsmessig løses lokalt forblir et kommunalt ansvar.

Debatten om fylkeskommunen

I debatten om regionalnivåets fremtid argumenteres det på den ene side med at fylkeskommunen bør nedlegges. Dersom kommunestrukturen ikke endres, vil et eventuelt kommunalt ansvar for fylkeskommunale oppgaver måtte løses i formaliserte interkommunale samarbeider, som samkommunen.

På den andre side argumenteres det for større regioner. Avstanden mellom kommunene og eventuelle landsdelsregioner blir større. Spesielt i arbeidet for lokal og regional utvikling i partnerskap kan samkommunen redusere avstanden, styrke lokale områders innflytelse og forenkle prosesser i det regionale partnerskapet fordi antall aktører blir færre.

Generalistkommunen

I dag har samtlige kommuner (unntatt Oslo) tilnærmet likt lovpålagt ansvar (generalistkommuneprisnippet). Kommunal- og regionaldepartementet vurderer mulige alternativer til prinsippet og til hvordan oppgaver kan ivaretas. I den sammenheng er en innføring av ”a” og ”b”-kommuner (kommuner med ulikt ansvar) og løsninger der kommuner indirekte kan ha oppgaver gjennom samkommuneløsninger, være mulige utfall.

Mangler ved tradisjonelt samarbeid

Tradisjonelt interkommunalt samarbeid er kritisert bl.a. for å være lite beslutningseffektivt, og for manglende politisk styring og åpenhet. Samkommunemodellen kan være en organisasjonsform som møter behovet for politisk styring, offentlighet, tyngde og forenkling i interkommunalt samarbeid.

1.2 Norges første: Innherred samkommune

Levanger og Verdal kommuner vedtok høsten 2003 å søke Kommunal- og regionaldepartementet om forsøk med Norges første samkommune. Departementet godkjente søknaden vinteren 2004. Søknaden innebar samkommunalt ansvar for en rekke lovpålagte kommunale oppgaver, f.eks. miljøvern, landbruk, rusomsorg, barnevern og pp-tjeneste. Forsøket skal pågå i fire år, med mulighet for to års forlengelse.

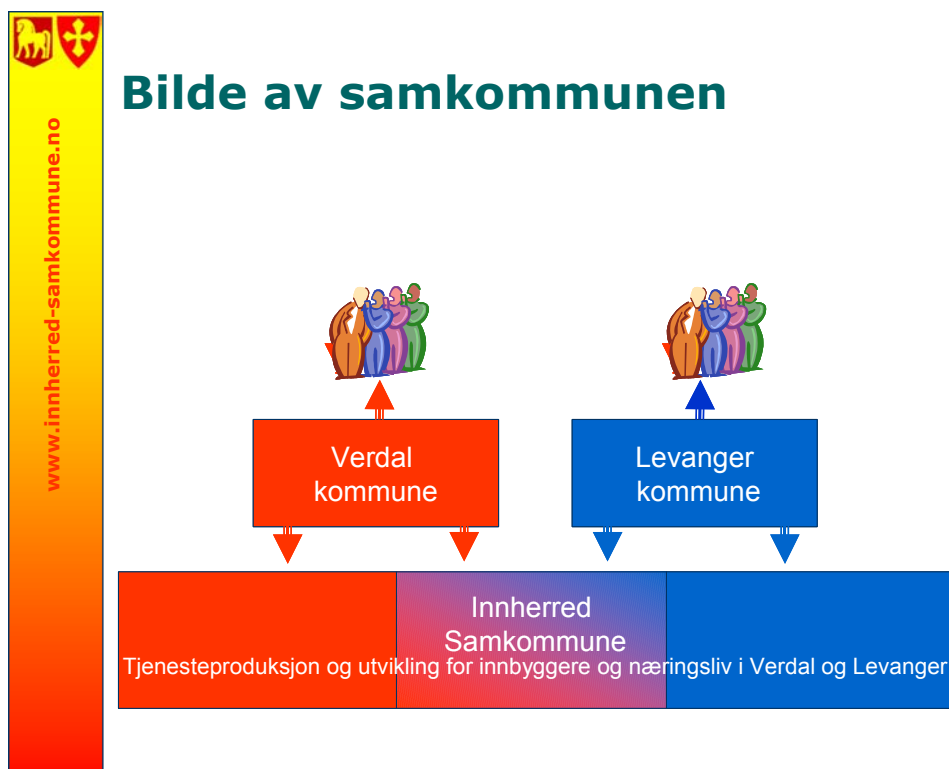
Etableringen av Innherred samkommune har følgende formål:

- Samkommunen skal bidra til å gi innbyggerne bedre tjenester
- Samkommunen skal bidra til en mer effektiv offentlig ressursbruk som skal gi reduserte driftsutgifter på sikt
- Samkommunen skal skape grunnlag for en mer helhetlig politisk styring over regionale oppgaver
- Samkommunen skal bidra til å styrke fagmiljøer.

Innherred samkommune har gått gjennom oppstartsfasen. Samkommunestyret er kommet på plass og nye politiske arbeidsformer er prøvd ut i praksis. Administrativt har kommunens organisasjoner vært gjennom store endringer gjennom konkretisering av ansvar og mandat for samkommunen, rekruttering av nye enhetsledere og lokalisering av arbeidsplasser. For kommunene og samkommunen har omstillingen krevd stor oppmerksomhet. Samtidig er Innherred samkommune i funksjon. Innherred skal ivareta den daglige oppgaveløsningen overfor innbyggerne og samkommunestyret har jevnlig møter. I en rapport fra Nord-Trøndelagsforskning (2004) heter det at Innherred ser ut til å være i rute med seg selv, men at det fortsatt gjenstår mye arbeid.

Det er for tidlig å kunne påvise og konkludere om Innherred når egne målsettinger overfor innbyggerne. Det samme gjelder målsettingene knyttet til økonomi, vitalisering av politikken og bedre fagmiljøer. Etter at de største omstillingsgrep nå er gjennomført, vil de neste årene gi grunnlag for en vurdering av om samkommunen er et godt redskap som understøtter Verdal og Levangers politiske mål.

Figur 1.1 Bilde av Innherred samkommune



1.3 ECONs arbeid og avgrensninger

Gjennom økonomisk støtte fra KS engasjerte kommunene ECON Analyse, ved Jørund K Nilsen, som faglig støttespiller for utviklingen av samkommunen. Arbeidet pågikk i hovedsak fra høsten 2002 og frem til departementets godkjenning av forsøket vinteren 2004. Viktige oppgaver har vært å bistå kommunene i utviklingen av grunnavtale og vedtekter for samkommunen, samt å bidra med informasjon og formidling underveis i prosessen. Erfaringene fra dette arbeidet ligger til grunn for denne rapporten. Vedlagt følger forskrift om Innherreds forsøk og grunnavtale mellom kommunene.

Rapporten er avgrenset til å berøre hva en samkommune er og utviklingsfasen av en samkommune. Rapporten evaluerer ikke utviklingsprosessen og går heller ikke inn på erfaringene med samkommunen så langt.

KS har også gitt støtte til en evaluering av samkommuneprosessen i Innherred, og denne gjennomføres i regi av Nord-Trøndelagsforskning. Nord-Trøndelagsforskning skal følge Innherred i hele forsøksperioden og gjøre systematiske vurderinger av kritiske stadier av forsøket. Første milepælsrapportering fra Nord-Trøndelagsforskning er ferdig¹. Rapporten tar bl.a. for seg erfaringene fra Innherred så langt.

¹ Roald Lysø (2004): Innherred samkommune - 1. milepælsvaluering av forsøket. Nord-Trøndelagsforskning, Steinkjer.

1.4 Problemstillinger

Utviklingen av samkommunen er et nybrottsarbeid som er unikt i norsk sammenheng. Kunnskap om samkommunen er etterspurt i kommunene. Erfaringene fra utviklingsarbeidet i Verdal og Levanger har verdi også for andre kommuner som vurderer samkommuneløsningen. Denne rapporten berører følgende problemstillinger:

1.5 Hva er en samkommune?

Vi gjør rede for hva som kjennetegner en samkommune, hvilke egenskaper samkommunen har, og vi gjør rede for kjennetegn ved Innherred samkommune.

1.6 Hvordan kan ansvaret for plan- og arealforvaltning ivaretas i samkommunen?

Plan- og arealforvaltning er svært sammensatt, politisk viktig og integrert med øvrige sektorer i kommunen. Å integrere plan- og arealforvaltningen i en samkommunemodell kan derfor by på utfordringer. Vi redegjør for og drøfter to alternative modeller for hvordan dette kan løses.

1.7 Hvordan utvikle en samkommune?

Vi gjør rede for hvordan kommunene bør gå frem i utviklingen av en samkommune. Formelle og uformelle trinn ved utviklingsprosessen drøftes.

1.8 Hvilke konsekvenser kan samkommunen ha for kommunene?

Vi gjør kort rede for mulige konsekvenser av samkommunen for politikerne, for medarbeiderne og for kommunens inntektsrammer.

Gjennom hele rapporten gir vi konkrete eksempler og erfaringer fra Innherredsprosessen.

2 Samkommunemodellen

2.1 Hva er en samkommune?

En samkommune er en sterkt formalisert form for interkommunalt samarbeid. Den innebærer at det opprettes et nytt politisk organ med egne politikere som velges av og fra kommunestyrene. Disse politikerne overtar ansvaret for de oppgaver kommunestyrene bestemmer at samkommunen skal løse. Beslutninger i samkommunen fattes ved alminnelig flertall. Samkommunen mottar økonomiske ressurser fra medlemskommunene og har en egen administrasjon. Samkommunen kan ivareta oppgaver knyttet til forvaltning, tjensteproduksjon og/eller plan og utvikling. Innføring av en samkommune krever bruk av forsøksloven, dersom samkommunen skal ivareta oppgaver som er tillagt kommunene ved lov. Dette fordi samarbeidsformen ikke er hjemlet i dagens lovgivning om samarbeid mellom kommuner.

En samkommune har åtte viktige kjennetegn, presentert i Boks 2.1 nedenfor.

Boks 2.1 Sentrale kjennetegn ved en samkommune

En samkommune...

- Har et geografisk nedslagsfelt som dekker minst to kommuner
- Har et politisk styringsorgan valgt av og blant kommunestyrene
- Har ansvar for flere oppgaver
- Har beslutningsmyndighet over egne oppgaver
- Har selvstendig økonomi og er indirekte finansiert
- Er en egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar
- Har egen administrasjon og fagavdelinger (utgått fra kommunene)
- Medarbeiderne er formelt ansatt i opprinnelig arbeidskommune, men underlagt samkommunens administrative og faglige ledelse.

En samkommune gir fleksibilitet bl.a. på følgende områder:

- Den kan i prinsippet etableres på ulike geografiske nivåer, mellom to eller flere kommuner, i funksjonelle regioner, på fylkesnivå eller for den del på landsdelsnivå
- Den kan ha ansvar for få eller mange oppgaver både innen utvikling og tjensteproduksjon
- Den kan ha begrenset eller omfattende beslutningsmyndighet, for eksempel avgrenset til deler av en bestemt lov eller hele loven

- Den kan ha et smalt eller bredt politisk styringsorgan, valgt etter ulike regler og organisert etter ulike prinsipper
- Den kan ha en liten eller stor administrasjon organisert etter ulike organisasjonsmodeller
- Den kan være finansiert etter ulike prinsipper, for eksempel med ulikt innslag av objektive kriterier i forhold til medlemskommunene.

2.2 Hvorfor samkommune?

Tradisjonelt interkommunalt samarbeid om kjerneoppgaver er kjennetegnet ved at viktige beslutninger tas i den enkelte kommune. Dagens samarbeidsformer er prinsipielt sett preget av svakheter knyttet til bl.a.:

- 1) *Lite beslutningseffektivitet* som følge av parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyre. Dette gir økt administrasjon og byråkrati.
- 2) *Lite handling og dårlig framdrift* som følge av mangel på felles arenaer hvor det er mulig å dyrke fram en interkommunal kultur med felles problemforståelse.
- 3) *Manglende politisk styring og åpenhet* som følge av at samarbeid er organisert etter ulike selskapsformer.
- 4) *Lite oversiktighet* som følge av at hvert samarbeidsområde har "sin" organisering.

Samkommunemodellen kan være en organisasjonsform som møter behovet for politisk styring, tyngde og forenkling i interkommunalt samarbeid.

Følgende argumenter kan føres for samkommunemodellen i lys av andre samarbeidsformer eller sammenslutning:

- 1) Samkommunen vil trolig være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonell interkommunal virksomhet, fordi den gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyre unødvendig.
- 2) Samkommunen gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- 3) Samkommunen følger reglene om åpenhet og saksbehandling gitt i kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven.
- 4) Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- 5) Samkommunen representerer et interessant mottaksapparat for statlige og fylkeskommunale oppgaver.
- 6) Samkommunen gir forutsetninger for stordriftsfordeler knyttet til kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjon og administrasjon.

- 7) Samkommunen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.
- 8) Samkommunen gir handlefrihet i forhold til andre løsninger, både andre former for samarbeid og kommunesammenslutning.
- 9) En samkommune kan etableres raskere og innebærer mindre omstillinger i innarbeidet forvaltning sammenliknet med en kommunesammenslutning.
- 10) Samkommunemodellen er fleksibel i den forstand at modellen kan tilpasses det eventuelle reformbehov kommunene opplever knyttet til kommuneoverskridende oppgaveløsning, mens oppgaver som mest hensiktsmessig løses lokalt forblir et kommunalt ansvar.

2.3 Hvorfor ikke samkommune?

Det kan reises flere motforestillinger mot samkommunemodellen. De mest vanlige motargumentene mot modellen har vært at:

- Samkommunen vil representere et fjerde forvaltningsnivå med fare for økte styringsproblemer og en mer komplisert forvaltning for innbyggerne
- Samkommunen representerer en dårligere demokratisk løsning enn vanlige kommunale løsninger fordi den er indirekte valgt og finansiert
- Den kan bli en konkurrent til både kommunene og fylkeskommunen og kan medføre uro om oppgavefordeling, finansiering osv.
- Den krever i dag bruk av forsøksloven og et betydelig omstillingsarbeid ikke bare fra kommunenes side, men også fra staten som må foreta visse endringer i enkeltlover.
- Løsningen representerer et brudd med generalistkommunen og det kommunesystemet vi for øvrig har i Norge.

I generelle debatter er det ofte de to første av disse punktene som framheves som de tyngste og viktigste innvendingene. Argumentene om et eget forvaltningsnivå og demokratiske utfordringer kan være viktige i lys av at samkommunen har egne politikere med beslutningsmyndighet, en egen administrasjon og selvstendig økonomi.

Samtidig må disse argumentene vurderes ut fra hvilke oppgaver samkommunen skal løse, hvordan virksomheten er organisert 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 frittstående interkommunale selskaper og styrever, kan mange av de demokratiske og styringsmessige innvendingene være vel så store. Det samme kan være tilfelle dersom alternativet er sammenslutning av kommunene, mer statlig styring, direkte statlig tjenesteyting eller en fylkeskommune som overkommune.

2.4 Om forsøksloven

Utviklingen av en samkommune krever bruk av forsøksloven. Kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven få prøve ut løsninger som kan føre til mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne. Det kan drives forsøk både når det gjelder tilpasninger av kommunelovens bestemmelser og når det gjelder lovgivning på enkeltsektorer (for eksempel miljøvernlovgivning eller barnevernlovgivningen (særlover).

Kommunal- og regionaldepartementet forvalter loven for forsøk i kommunesektoren.

Godkjenning kan gis for en periode på inntil fire år. Forsøksperioden kan forlenges med inntil to år.

2.5 Eksempler på samarbeid etter prinsippene for samkommunen

Samkommunemodellen er hentet fra Finland. Her har samarbeidsmodellen vært et viktig instrument for å sikre kommunal oppgaveløsning og påvirkningskraft uten at det er foretatt vesentlige endringer i kommuneinndelingen etter krigen. Finland har om lag 450 kommuner. En kommune kan være ”medlem” i flere ulike samkommuner. I Finland er systemet med samkommuner svært omfattende, bl.a. fordi kommunene samarbeider om oppgaver som i Norge er fylkeskommunale eller statlige, for eksempel kollektivtransport, videregående skoler, sykehus og regional planlegging. På slike viktige områder er samkommuner en statlig pålagt samarbeidsform. I tillegg kommer et stort antall frivillige samkommuner.

I Norge har vi for tiden foruten Innherred flere eksempler på liknende løsninger:

- Flere forsøk særlig innenfor barnevern, men også andre sektorer som landbruk og miljøvern. De fleste av disse har karakter av å være særkommuneløsninger, som betyr at det er overført myndighet til et interkommunalt styre for kun én oppgave (særkommune).
- Samarbeidet mellom Buskerud, Telemark og Vestfold (BTV-samarbeidet) hvor fylkestingene bl.a. har overført ansvaret for utvikling, næringspolitikk og samferdsel til et regionråd bestående av 33 representanter fra de tre fylkeskommunene.

2.6 Innherred samkommune

Levanger og Verdal kommuner vedtok høsten 2003 å søke Kommunal- og regionaldepartementet om forsøk med samkommune. Departementet godkjente vinteren 2004 søknaden, som innebærer samkommunalt ansvar for en rekke lovpålagte kommunale oppgaver. Forsøket skal pågå i fire år, med mulighet for to års forlengelse. Samkommunens øverste organ er samkommunestyret, som består av 9 politikere fra Levanger og 9 politikere fra Verdal. Politikerne er fra ulike partier. Samkommunestyret er valgt av og blant kommunestyrerepresentantene. Samkommunen finansieres av kommunene gjennom årlige bevilgninger og etter forslag fra samkommunestyret. Samkommunestyret ledes av én av ordførerne

etter en nærmere fastsatt turnus. Rådmannsfunksjonen ivaretas av den kommunen som ikke har ordførervervet i samkommunen. Kommunene er fortsatt formelt arbeidsgivere for medarbeiderne som utfører sitt oppdrag på vegne av samkommunen, men i det daglige ledes de ulike sektorene av nyutnevnte ledere oppnevnt av rådmannen i samkommunen. De ulike funksjoner er samlokalisert og fordelt slik at både Verdal og Levanger kommuner har et visst antall arbeidsplasser. For nærmere informasjon om Innherred samkommune, se www.innherred-samkommune.no.

Boks 2.2 Nærmere om mål for Innherred samkommune

Innherred samkommune har tre hovedmål:

1. Bedre og mer effektive tjenester og oppgaveløsning

Samarbeidet gir gevinster i form av mindre samlet administrasjon og bedre kostnadseffektivitet og/eller faglige og kompetansemessige gevinster som gjør at innbyggerne får tjenester med bedre kvalitet.

2. Utvikling av sterkere lokalsamfunn og regional utvikling

Samarbeidet skal bidra til mobilisering av regionens samlede utviklingsressurser med sikte på å styrke grunnlaget for næringsvekst og positiv befolkningsutvikling.

3. Utvikling av nye politikeroller og styrking av lokaldemokratiet

Samkommunen skal bidra til at politikerne engasjerer seg på den regionale arenaen for å styre og ta hånd om viktige fellestiltak og de regionale utviklingsspørsmålene. Gjennom samordningen av oppgaver på nærregionnivå ser vi store muligheter for å utvikle nye politiske roller og arbeidsformer.

Figur 2.1 gjengir organisasjonsmodellen for Innherred samkommune.

Figur 2.1 Samkommunens organisasjon



Kilde: Innherred samkommune

Mange oppgaver

Innherred samkommune har et sammensatt ansvar for både plan- og utviklingsoppgaver, velferdstjenester og støttefunksjoner/tekniske tjenester. Ansvar er flyttet fra kommunene og til samkommunen på bl.a. følgende områder:

- Barnevern
- Helsetjenester
- Sosialtjenester og rusomsorg
- Landbruk
- Miljøvern
- Kart og oppmåling
- Skatteopprever – kemner
- Interne tjenester/ lønn/regnskap
- IKT
- Næringsutvikling.

3 Nærmere om plan- og arealforvaltning

Ved utvikling av en mer kommuneoverskridende organisering for planlegging og utviklingsoppgaver, er håndteringen av plan- og bygningsloven svært sentral. Det kan skape utfordringer fordi oppgavene er svært sammensatte, politisk viktige og integrerte med øvrige sektorer i kommunen. Følgende hensyn står sentralt og må avveies i de konkrete tilfeller:

1. Planlegging, byggesak og arealforvaltning består ofte av lokale oppgaver. Det kan virke lite hensiktsmessig - eller nødvendig - å overføre enkeltsaker og mindre lokale saker til et kommuneoverskridende organ som samkommunen.
2. Plan- og arealforvaltning kan være kommuneoverskridende og regionale samfunnsoppgaver, som for eksempel lokalisering av kjøpesentre, bolig og næringsstruktur, kan nødvendiggjøre planlegging og politisk behandling og avklaring på interkommunalt nivå og i en interkommunal organisasjon som samkommunen.
3. Plan, byggesak og arealforvaltning er sterkt integrerte oppgaver som er regulert i samme lov. Det taler for at samme enhet fortsatt bør ha ansvaret for både areal-, plan- og byggesaker, hvis ikke kan gråsoner og doble kompetansemiljøer utvikles.
4. Plan, byggesak og arealforvaltning er nært knyttet til øvrige sektorer i kommunene
5. Plan, byggesak og arealforvaltning er ofte svært politiske i sin karakter og utgjør en av de mer fundamentale kommunale oppgaver.

Utfordringen for kommunene kan være å finne en løsning som kan møte hensynet til en lokal og en regional planlegging og arealforvaltning. Samtidig må løsningen være beslutningseffektiv, og bidra til å styrke kompetansen og fagmiljøene. Vi peker nedenfor på to hovedmodeller for et samkommunalt plan- og arealansvar.

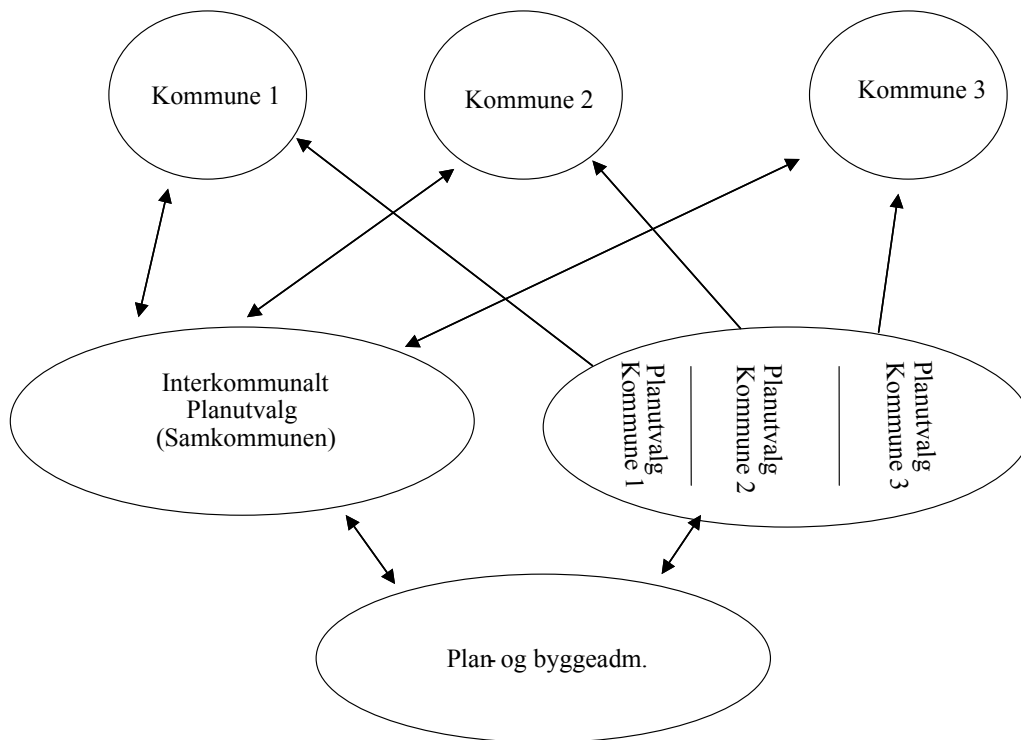
3.1 Alternativ 1: Felles planadministrasjon – samkommunen som planutvalg

Det opprettes en felles planadministrasjon for kommunene. Planadministrasjonen skal utføre oppgaver på oppdrag av kommunene og samkommunen. Det innebærer bl.a. å utarbeide interkommunale planer, kommuneplaner, reguleringsplaner

og byggesaker på oppdrag av samkommunen og kommunene. Videre vil planadministrasjonen ha en rolle i å vurdere hvorvidt det er den enkelte kommunes faste planutvalg eller det interkommunale planutvalget (samkommunen) som skal behandle plan-, areal- og byggesaker som krever politisk behandling før sakene går til de respektive kommunestyrene. Kommunenes faste planutvalg behandler enkeltsaker og mindre lokale saker. I øvrige saker er samkommunen det faste planutvalg. Prinsippet vil være at planadministrasjonen, etter faglig skjønn, gir innstilling om saker skal behandles av kommunenes planutvalg eller av samkommunen. Etter forutgående innstilling fra samkommunens administrasjonssjef, vil det være ordføreren i samkommunen som avgjør behandlingsform. Innherred samkommune har valgt å løse plan og areal på denne måten.

Fordelen ved løsningen er at den er fleksibel og tar høyde for om en oppgave er lokal eller kommuneoverskridende. I kommuneoverskridende saker vil samkommunestyret, som fast planutvalg, kunne legge et regionalt perspektiv til grunn overfor kommunestyrene. Samtidig beholder kommunestyrene sin formelle myndighet etter plan- og bygningsloven. Konstruksjonen vil kreve politisk tillit, dialog og evne til konsensus i mulige kontroversielle plansaker.

Figur 3.1 Samkommunen som fast planutvalg – eksempel med tre kommuner



Boks 3.1: Vedtekt fra Innherred samkommunes organisering av plan og areal

Plan, byggesak og arealforvaltning

Kommunenes planutvalg er fast planutvalg for enkeltsaker og saker som berører bare den enkelte kommune. Samkommunestyret er fast planutvalg i øvrige plan-, areal- og byggesaker. Ordføreren i samkommunen avgjør om en sak skal behandles i den enkelte kommunes planutvalg eller om saken skal oversendes samkommunestyret som planutvalg.

Plan og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 9-2 gjelder med følgende tilføyelse: «Det administrative ansvar for samkommunens planleggingsoppgaver legges til samkommunens administrasjonssjef.»

3.2 Alternativ 2: Felles planadministrasjon – samkommunen som areal- og byggemyndighet

Denne løsningen innebærer at samkommunestyret overtar samtlige av oppgavene kommunene i dag har etter plan- og bygningsloven og det opprettes en egen planadministrasjon for samkommunen. De kommunale plan- og byggeadministrasjoner overføres til samkommunen. Fordelen ved løsningen er at den er klar. Det er ikke tvil om ansvarsforholdene. Modellen gir muligheter for et kommune-overskridende perspektiv i plansaker og i byggesaksbehandlingen. Men modellen kan være ”overdimensjonert” i forhold til at mange plan- og byggesaker er av en lokal karakter. Kommunene sikres innflytelse gjennom sine representanter i samkommunen, men modellen er relativt radikal.

4 Trinn i utviklingen av en samkommune

4.1 Avklaringer med Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet er i gang med å vurdere lovgivningen for interkommunalt samarbeid. Men fortsatt er det slik at samkommunemodellen krever bruk av forsøksloven, både for å ivareta lovdefinerte kommunale oppgaver og for at samkommunemodellen ikke er rettslig hjemlet i norsk forvaltning. Dersom kommunen vurderer en samkommuneløsning, bør kommunen kontakte departementet for å få deres synspunkter og holdninger til et eventuelt samkommuneforsøk. Om departementet i utgangspunktet har en negativ holdning, kan det være grunn til å vurdere om det er verdt å gå videre lokalt med samkommunemodellen.

4.2 Hvem skal kommunen samarbeide med og hvilke oppgaver skal det samarbeides om?

Kommunen må avklare hvem kommunen skal samarbeide med og hvilke oppgaver det skal samarbeides om. Hvilke oppgaver samkommunen skal ha, har betydning for hele den videre prosessen, bruk av forsøksloven, organisering, finansiering, konsekvenser mv.

Kommunene må utvikle egnede felles kommunale arenaer for å drøfte muligheten for utvikling av en samkommune. En slik arena kan være f. eks. regionrådene eller øvrige interkommunale arenaer. For eventuelt å berede grunnen for slike foreløpige drøftinger kan administrasjonen bidra med analyser av dagens samarbeid og eventuelt avdekke behovet for mer kommuneoverskridende samarbeid med øvrige kommuner.

Boks 4.1 Eksempel fra første fase i Innherredsprosessen

- De administrative ledergruppene i Frosta, Levanger og Verdal kommuner utarbeidet sommeren 2002 en utredning om mulighetene for utvidet samarbeid.
- Et av tiltakene som ble vedtatt var å gjennomføre felles formannskapsmøter. På felles formannskapsmøte ble det vedtatt å utrede et felles politisk organ til styring av aktuelle fellesområder og fellesoppgaver. Det søkes om forsøk med demokratisk styring av utvalgte oppgaver og innføring av styringsmodell etter prinsipper som samkommune.
- I etterkant ble det avviklet felles orienterende kommunestyremøte.
- De tre kommunestyrene behandlet saken med likelydende vedtak om å arbeide for å søke forsøk med samkommunen. Kommunene hadde da avklart sammensetningen av samkommunestyret med 23 medlemmer, 9 fra Levanger, 9 fra Verdal og 5 fra Frosta².

4.3 Kommunale intensjonsvedtak

Neste ledd i utviklingen av en samkommune er å informere og forankre tenkningen og strategien i kommunestyrene. I den sammenheng er det naturlig å holde felles formannskaps- og kommunestyremøter for å orientere og diskutere saken. I forkant av slike møter må det utarbeides notater om den foreløpige tenkning om samkommunen. I denne fasen bør også kommunestyrene få seg forelagt en felles sak for parallell behandling i kommunestyrene. Behandlingen skal ikke være bindende for kommunene, men angi og forankre retningen for utviklingen av en samkommune. Det er først når samkommunemodellen er konkret at kommunestyrene endelig skal behandle om en går inn for samkommunen (omtalt nedenfor).

4.4 Etablering av en prosjektorganisasjon

Dersom kommunestyrene ønsker å gå videre, bør det opprettes en prosjektorganisasjon for å utvikle arbeidet videre. Prosjektet kan ledes av en styringsgruppe med politiske representanter fra hver av kommunene, herunder ordførerne. Gruppen ledes av en av ordførerne. Rådmennene bør ha anledning til å møte i styringsgruppa.

I tillegg bør det opprettes en ressursgruppe bestående av rådmennene og representanter for tillitsvalgte. Det kan engasjeres en prosjektleder som rapporterer til rådmennene. Det kan være nødvendig å igangsette delprosjekter for vurdering av hvordan enkeltområder kan legges under samkommunens ansvarsområde.

I denne fasen er det avgjørende at det politiske lederskap følger opp prosessen og forankrer arbeidet. Det innebærer ikke at en må ta endelig stilling til saken, men at en ser utviklingsarbeidet som en politisk mulighetsprosess.

I denne fasen bør det utvikles en kommunikasjonsstrategi både i forhold til innbyggerne, medarbeidere og kommunepolitikere.

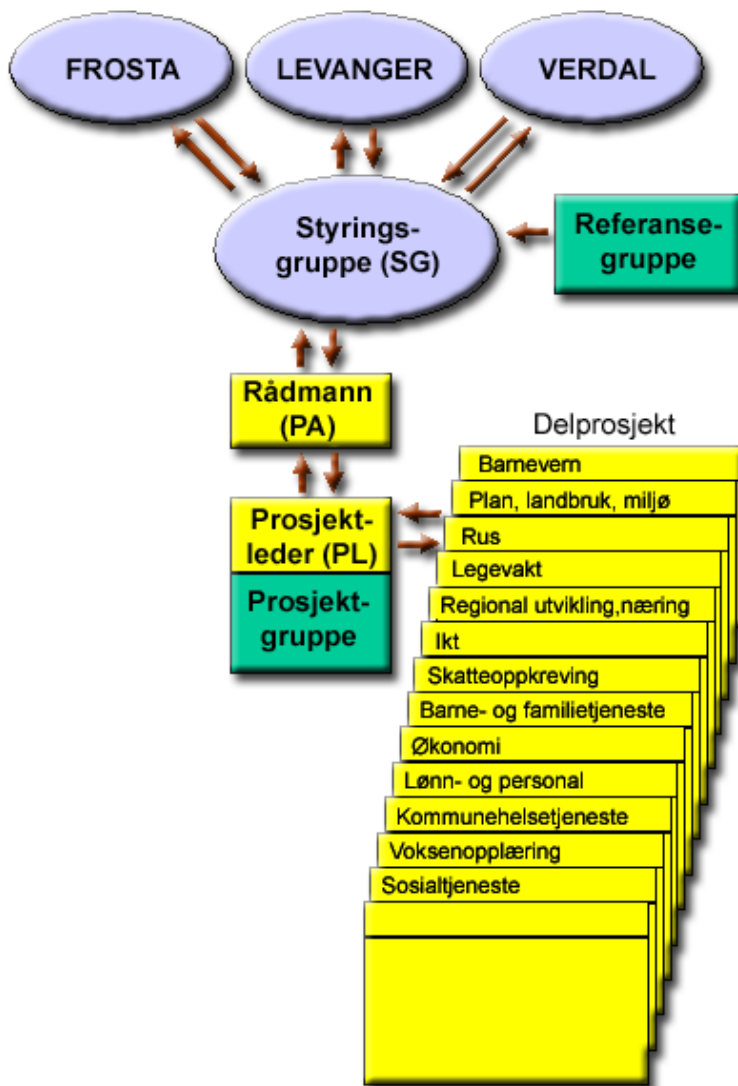
² Ved konkretiseringen av samkommunen ønsket ikke Frosta kommune å delta og trakk seg fra prosjektet.

Boks 4.2 *Prosjektorganiseringen for Innherred*

Prosjektorganiseringen for Innherred

Innherreds prosjektorganisasjon besto av flere grupper. Den politiske styringsgruppen for prosjektet besto av 3 representanter fra hver kommune inkludert ordførerne. Rådmennene hadde møterett i styringsgruppen. Til støtte for styringsgruppen ble det etablert en referansegruppe med representanter for fylkesmannen, KS, fylkeskommunen samt en stortingsrepresentant fra fylket og en journalist fra lokalavisen Trønderavisa. Underlagt styringsgruppen var det utnevnt en prosjektansvarlig rådmann. Det ble også etablert en prosjektgruppe bestående av rådmenn, ass rådmenn, tillitsvalgte og en representant for fylkesmannen. Det ble utnevnt en prosjektleder med et daglig ansvar for utviklingen. I prosessen ble det også etablert avgrensede delprosjekter med et konkret utredningsansvar for vurdering av oppgaver til samkommunen. Det ble også utarbeidet en kommunikasjonsstrategi.

Figur 4.1 *Innherreds prosjektorganisasjon*



Kilde: Innherred samkommune

4.5 Grunnavtale og forsøksforskrift

Prosjektorganisasjonen må utarbeide en grunnavtale og forsøksforskrift som konkretiserer oppgaver, organisering, finansiering, politisk styring, osv. Dokumentene omhandler bl.a.:

- En forskrift etter forsøksloven som regulerer samarbeidet i forhold til kommuneloven og lovgivningen for de sektorer som berøres (særlovgivningen).
- En grunnavtale med vedtekter som regulerer forholdet mellom de deltakende kommunene, herunder politisk og administrativ organisering, klagesaksbehandling, rutiner for budsjett og kostnadmessige fordelingsprinsipper, regler om oppløsning etc.

Disse dokumentene skal vedtas av kommunestyrene før søknad om etablering av en samkommune sendes Kommunal- og regionaldepartementet. Nedenfor kommenterer vi viktige forhold som berøres i forskriften og grunnavtalen³.

4.5.1 Gjennomgang av oppgaver for samkommunen

Prosjektorganisasjonen må gjennomføre en drøfting av de aktuelle oppgaver som kan overføres til samkommunen og hvordan oppgavene er tenkt organisert. Både oppgaver som i dag er organisert i ulike interkommunale samarbeider og oppgaver som i dag løses av kommunen kan vurderes. Også et samkommunalt bestilleransvar kan vurderes, dersom kommunen i dag tilbyr tjenester hvor private eller fristilte foretak gjennomfører oppgaveløsningen.

Det overordnede spørsmålet som skal vurderes, er på hvilke områder en større organisasjon som favner et større geografisk område, kan bidra til en bedre oppgaveløsning. Det bør legges til grunn at det er hele ansvarsområder som skal overføres fra kommunene og til samkommunen. Dersom bare deler av et oppgaveområde overføres, kan det oppstå gråsoner, dobbeltarbeid og koordineringsproblemer mellom kommunene og samkommunen. Imidlertid må det her utvises skjønn. For eksempel kan et ansvar for spesialiserte funksjoner, som for eksempel pp-tjenesten, overføres til samkommunen uten at hele opplæringsområdet (som er av en annen karakter) overføres til samkommunen.

En samkommune kun for tekniske tjenester og støttefunksjoner kan virke lite hensiktsmessig. Slike oppgaver er lite politiske i sin natur og kan finne sin løsning i for eksempel selskapsmodeller.

³ Som eksempel på grunnavtale og forsøksforskrift, er Innherreds dokumenter vedlagt.

Boks 4.3 Eksempel på forskrifter for oppgaveansvar i Innherred

Voksenopplæring

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) kapittel 4A om opplæring spesielt organisert for voksne, overføres til samkommunen.

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter lov av 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring § 5 når det gjelder spesialundervisning for voksne, overføres til samkommunen.

PP-tjenesten

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) § 5-6 overføres til samkommunen.

Miljøvern

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter følgende lover overføres til samkommunen:

- a) lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet
- b) lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern
- c) lov av 10. juni 1977 nr 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag
- d) lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet
- e) lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.
- f) lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensinger og om avfall (Forurensingsloven)
- g) lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.

4.5.2 Politisk organisering

Hvordan samkommunen skal organiseres politisk, vil avhenge av hvilke oppgaver samkommunen skal ha ansvaret for. Oppgaver som er svært politiske i sin natur, kan kreve en annen organisering enn mer forvaltningsmessige eller administrative oppgaver.

Antallet oppgaver det skal samarbeides om og antallet kommuner som deltar gir også føringer for den politiske organiseringen. Mange oppgaver kan kreve sterkere politisk forankring for å sikre avveining mellom oppgaveområder.

Også antall innbyggere i samkommunens område kan ha betydning for antallet representanter i samkommunestyret (gitt at samkommunen har flere og viktige oppgaver). I den sammenheng kan kommunelovens bestemmelser om antall representanter i forhold til antall innbyggere vurderes. For å begrense samkommunestyrets størrelse, kan et noe lavere antall representanter vurderes.

Boks 4.4 Kommunelovens § 7.2 om kommunestyrets sammensetning

Kommunestyrets medlemstall skal være et ulike tall, som fastsettes slik for kommuner med:

ikke over 5000 innbyggere, minst 11

over 5000, men ikke over 10 000 innbyggere, minst 19

over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27

over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35

over 100 000 innbyggere, minst 43.

Det bør sikres en viss parti-, alders- og kjønnsmessig balanse. Kommunestørrelse (antall innbyggere) kan søkes avspeilet ved at større kommuner har flere representanter i styret enn mindre.

Boks 4.5 Antall representanter i Innherred

I Innherredprosessen var det opprinnelig meningen at også Frosta kommune skulle delta i samkommunen. Frosta er med sine i underkant av 2500 innbyggere langt mindre enn Verdal (17.900 innb) og Levanger (13.800 innb), og man var enige om at Frosta skulle gå inn i samkommunen med 5 representanter.

Det vil være kommunestyrene som tar endelig stilling til prinsipper og som peker ut representanter til samkommunestyret.

Samkommunens politiske ledelse er samkommuneordføreren. Det er samkommunestyret som velger ordfører og varaordfører. Ordfører og varaordfører velges blant de aktuelle kommuners ordførere, men kommer fra hver sin kommune. Vervet som ordfører og varaordfører innehas etter turnus slik at samtlige av kommunene innehar verv i en viss tid i forsøksperioden.

Samkommunestyret og samkommunens organer er vedtaksføre når minst 2/3 av medlemmene er til stede. I samkommunens politiske organer treffes vedtak ved alminnelig flertall.

4.5.3 Administrativ organisering

Samkommunens administrasjon ledes av en administrasjonssjef, som oppnevnes av samkommunestyret. Administrasjonssjefen vil være en av kommunenes rådmenn. Stillingen som administrasjonssjef kan gå på omgang mellom kommunenes rådmenn, etter turnus fastsatt av samkommunestyret. Samkommunestyret oppnevner også vara til stillingen som administrasjonssjef etter de samme prinsipper. Arbeidsgiver for administrasjonssjefen og vara er kommunen vedkommende er ansatt i. Administrasjonssjefen vil ha delegerede fullmakter på definerte områder tilsvarende en "vanlig" rådmann.

4.5.4 Medarbeidere

Samkommunen har ingen formelt ansatte. Medarbeiderne i samkommunen har sitt ansettelsesforhold i sin hjemkommune, men er overført til samkommunens styring og ledelse. Stillingsvernet er knyttet til den enkeltes hjemkommune.

Samkommunen kan ha et oppnevningssutvalg bestående av samkommunens ledergruppe og representanter for ansattes organisasjoner. Oppnevningssutvalget oppnevner enhetsledere for de områder samkommunen skal ha et ansvar. Administrasjonssjefen treffer endelig vedtak i oppnevningssaker.

I den grad samlokalisering av oppgaver for medarbeiderne er nødvendig, kan dette skje på en måte som gjør at kommunene får tilnærmet sin andel av arbeidsplasser i forhold til størrelsen på nåværende arbeidsplasser.

4.5.5 Finansiering, kostnadsfordeling og investeringer

Det er kommunene som har det overordnede ansvaret for finansieringen av samkommunen. Kostnadene knyttet til driften og løsningen av samkommunens oppgaver kan fordeles mellom kommunene etter antall innbyggere.

Ved opprettelse av en samkommune vil det være naturlig å ta utgangspunkt i regnskapstall for de ulike oppgaveområder som skal legges inn i samkommunen. Dette er den vanligste formen for uttrekk ved endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, og er metoden Kommunal- og regionaldepartementet legger opp til i forvaltningsforsøk.

I tillegg må det avsettes ressurser til administrativ drift av samkommunen (møtegodtgjørelse, oppstartskostnader mv.)

I budsjettprosessene gjennom forsøksperioden vil administrasjonen i samkommunen legge fram forslag til budsjett for samkommunen. Samkommunestyret behandler budsjettet og legger frem sin tilråding om budsjett for kommende år tidnok til at kommunestyrene kan få behandlet endelig budsjett for kommende år.

Kommunene skal ikke kunne gå inn å prioritere mellom sektorer samkommunen har ansvar for. Bevilgningen til samkommunen og samkommunens oppgaver blir dermed en rammebevilgning fra kommunene.

Samkommunen bør ikke ha mulighet for låneopptak og/eller kapitalinvesteringer i forsøksperioden på grunn av slike tiltaks langsiktige karakter. Likevel kan samkommunestyret overfor kommunene foreslå at nødvendige investeringer eller låneopptak gjøres, dersom dette er nødvendig for å løse samkommunens oppgaver. I slike sammenhenger vil det være kommunene som treffer avgjørelser, som eier investeringsobjektene og som hefter for lån.

Kommunene kan stå ansvarlig for drift og vedlikehold av bygg og annen infrastruktur. Kommunene må også stå ansvarlig for utbyggingsprosjekter fremover. Det innebærer at samkommunen må leie bygg og annen infrastruktur (samt vedlikeholdstjenester m.v.) av kommunene.

Boks 4.6 Budsjettprinsipper i Innherred samkommune

Samkommunestyret skal innen 30. oktober hvert år vedta forslag til økonomiplan og budsjett. Det er Levanger og Verdal kommunestyre som etter samkommunestyrets forslag vedtar samkommunens økonomiplan og budsjett samt endringer i disse. Budsjett og økonomiplan er først gyldige når de er vedtatt i begge kommunene.

Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som innebærer vesentlige økninger i utgifter i forhold til budsjettet, skal samkommunen gi melding til kommunestyrene i Levanger og Verdal. Får kommunene melding om vesentlige endringer, kan kommunene foreta nødvendige endringer i budsjettet til samkommunen.

Kommunene vedtar samkommunens budsjett som en ramme og kan ikke treffe vedtak om omprioriteringer innenfor samkommunens budsjett.

For budsjett og andre saker som krever fordeling mellom kommunene, legges primært befolkningstallet pr 1. januar det gjeldende år til grunn. Det er en forutsetning at tjenesteytingen skal være likeverdig uansett hvor i kommunene den utøves.

4.5.6 Kontroll, klager, tilsyn

Statens (departementets/fylkesmannens) rolle som tilsyns-, kontroll- og klageorgan vil ikke endres i forsøket. Når det gjelder internt tilsyn og kontroll vil kommunene måtte opprette et eget kontrollutvalg for samkommunen. Medlemmene kan rekrutteres fra kommunenes kontrollutvalg.

Samkommunen vil være underlagt de samme regler om revisjon som kommunene.

4.6 Vedtak i kommunestyrene

Det er kommunestyrene som tar endelig stilling til om en skal søke om opprettelse av en samkommune. Det bør legges opp til en parallell behandling av saken i kommunestyrene. Kommunal- og regionaldepartementet behandler ikke saker formelt før kommunestyrene eventuelt har sluttet seg til en søknad. Ved siden av forsøksforskriften og grunnavtalen, bør et mer omfattende utrednings- og drøftingsdokument utarbeides som vedlegg til kommunestyresaken.

4.7 Formell søknadsfase til KRD

Etter kommunestyrets behandling følger en søknad til departementet. Hvis forsøket får nasjonal godkjenning følger en implementeringsfase i kommunene, deretter en driftsfase. Etter endt forsøksperiode på fire år kan forsøksperioden forlenges med inntil to år. Mot slutten av forsøket skal det evalueres.

5 Konsekvenser av samkommunen for kommunene

Hvilke konsekvenser samkommuneløsningen har, er avhengig av hvilke oppgaver, hvor mange oppgaver og hvor mange kommuner som deltar i samarbeidet. Nedenfor peker vi kort på mulige konsekvenser.

5.1 For kommunestyrets medlemmer

En samkommuneløsning innebærer at noen av kommunestyrets representanter velges inn i samkommunestyret. Samkommunestyrets medlemmer trenger ikke å være formannskapets medlemmer (med unntak av ordføreren). Samkommunen vil innebære at det utvikles en ny arena for politikkutvikling.

Et resultat av samkommunen er at kommunestyrets alminnelige representanter beslutter over færre oppgaver. Men fortsatt skal kommunestyret ha ansvar for å oppnevne samkommunestyret og fastlegge de overordnede rammer for samkommunens virksomhet.

For kommunestyrets representanter kan samkommuneløsningen bidra til oversiktighet da en slik løsning forutsetter at nåværende interkommunale samarbeid stort sett innlemmes i samkommunen.

5.2 Kommunens ansatte

Medarbeiderne i kommunene opprettholder sitt ansettelsesforhold i sin kommune. Opprinnelig arbeidsgiverkommune er formell arbeidsgiver i forsøksperioden. Samkommunen kan innebære at medarbeidere som i dag har sine arbeidsoppgaver i kommunen får lokalisert sin arbeidsplass et annet sted enn i dag. Enhetsledere kan oppleve å ikke få videreført sine lederoppgaver i samkommunen. Den enkelte medarbeider vil også oppleve å få nye politiske foresatte (samkommunestyret) og nye faglige og administrative ledere.

5.3 Kommuneøkonomien

Samkommunen berører ikke kommunenes inntektsrammer i forsøksperioden. I hvilken grad samkommunen vil gi økonomiske innsparinger, avhenger av hvilke

oppgaver det samarbeides om og hvordan samkommunen organiseres. Som hovedregel vil utgiftene spesielt knyttet til oppgaver rundt administrasjon og støttefunksjoner kunne reduseres. I tillegg vil antall interkommunale samarbeider kunne reduseres, noe som kan innebære ytterligere forenklinger.

Vedlegg 1: Forsøksforskrift Innherred samkommune

Kilde: www.lovdatab.no

Forskrift om godkjenning av vedtekter om forsøk med interkommunalt samarbeid mellom Levanger og Verdal kommuner, Nord-Trøndelag.

Fastsatt av Verdal kommunestyre 8. september 2003 og 19. januar 2004 og Levanger kommunestyre 27. august 2003 og 28. januar 2004 med hjemmel i lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning. Stadfestet av Kommunal- og regionaldepartementet 30. januar 2004 med hjemmel i lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning § 5, jf. delegeringsvedtak av 11. desember 1992 nr. 1050.

Kapittel 1. Virkeområde, formål og forholdet til kommuneloven

§ 1. Virkeområde

Vedtektene gjelder forsøk med ny organisering av interkommunalt samarbeid mellom Levanger og Verdal kommuner på områder som er definert i denne forskrift. Det interkommunale organet heter Innherred samkommune (heretter benevnt som samkommunen).

§ 2. Formål

Formålet med forsøket er å prøve ut en ny organisering av interkommunalt samarbeid som skal gi innbyggerne i deltakerkommunene bedre tjenester, effektiv offentlig ressursbruk, grunnlag for helhetlig politisk styring over regionale oppgaver og styrkede fagmiljøer.

§ 3. Forholdet til kommuneloven

Ved forsøket om samkommunen gjelder lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) så langt den passer for samkommunen, med de unntak, presiseringer, tilføyelser og/eller endringer som følger av disse vedtekter.

§ 4. Kommuneloven § 27

Kommuneloven § 27 gjelder, med følgende tilføyelse:

«Interkommunalt samarbeid etter denne bestemmelsen kan gjelde utøvelse av forvaltningsmyndighet etter de bestemmelser som følger av denne forskrift. Samkommunestyre kan delegerer myndighet til administrasjon »

Kapittel 2. Samkommunens ansvar og oppgaver

§ 5. Forholdet til særlovgivningen

Bestemmelsene i særlovgivningen gjelder med de unntak, presiseringer, tilføyelser og/eller endringer som følger av vedtektene i dette kapitlet.

§ 6. Miljøvern

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter følgende lover overføres til samkommunen:

- a) lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet
- b) lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern
- c) lov av 10. juni 1977 nr 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag
- d) lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet
- e) lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.
- f) lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensinger og om avfall (Forurensingsloven)
- g) lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.

§ 7. Landbruk

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter følgende lover overføres til samkommunen:

- a) lov av 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova)
- b) lov av 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern
- c) lov av 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven)
- d) lov av 25. juni 1965 nr. 1 om forpakting
- e) lov av 28. juni 1974 nr. 58 om odelsretten og åsetesretten.

§ 8. Plan, byggesak og arealforvaltning

Kommunenes planutvalg er fast planutvalg for enkeltsaker og saker som berører bare den enkelte kommune. Samkommunestyret er fast planutvalg i øvrige plan-, areal- og byggesaker. Ordføreren i samkommunen avgjør om en sak skal behandles i den enkelte kommunes planutvalg eller om saken skal oversendes samkommunestyret som planutvalg.

Plan og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 § 9-2 gjelder med følgende tilføyelse: «Det administrative ansvar for samkommunens planleggingsoppgaver legges til samkommunens administrasjonssjef.»

§ 9. Kart og oppmåling

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter lov av 23. juni 1978 nr. 70 om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) overføres til samkommunen.

§ 10. Kommunehelsetjenesten

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene, jf. § 1-3, overføres til samkommunen, med unntak av oppgaver tilknyttet pleie og omsorg, sykepleie og hjemmesykepleie.

§ 11. Sosialtjenesten

Den myndighet og de oppgaver som kommunen har etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. overføres fra Levanger kommune til samkommunen.

Den myndighet og de oppgaver som kommunen har etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v som omfatter spesielle hjelpetiltak rus etter lovens kapittel 6, overføres fra Verdal kommune til samkommunen.

§ 12. Barnevernstjenesten

Ved forsøk med en interkommunal sammenslutning av barneverntjenesten skal bestemmelsene i lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester gjelde med de unntak, presiseringer, tilføyelser og/eller endringer som følger av disse vedtekter.

Barneverntjenesteloven § 2-1 gjelder ikke, isteden gjelder følgende; Samkommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver deltakerkommune har etter barneverntjenesteloven og som ikke er tillagt fylkeskommunen eller et statlig organ. Dette skal skje innen budsjettmessige rammer fastsatt av den enkelte deltakerkommune.

Samkommunen tildeles myndighet til å treffe vedtak etter barneverntjenesteloven på de områder som tilligger deltakerkommunene. Samkommunestyret kan delegere sin myndighet til lederen av barnevernkantoret. Vedtak etter barneverntjenesteloven § 4-6, § 4-9, § 4-26 treffes av leder av det interkommunale barnevernkantoret (eller påtalemyndighet).

§ 13. Voksenopplæring

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) kapittel 4A om opplæring spesielt organisert for voksne, overføres til samkommunen.

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter lov av 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring § 5 når det gjelder spesialundervisning for voksne, overføres til samkommunen.

§ 14. PP-tjenesten

Den myndighet og de oppgaver som kommunene har etter lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) § 5-6 overføres til samkommunen.

Kapittel 3. Andre bestemmelser

§ 15. Regulering og organisering av forsøket i avtale mellom kommunene

Øvrige bestemmelser for regulering og organisering av samkommunen gjøres i avtale mellom kommunene. Grunnavtalen for samkommunen utformes i samsvar med kommunelovens grunnleggende bestemmelser.

§ 16. Opplysningsplikt

Kommunene som deltar i forsøket om samkommunen plikter å gi nødvendige opplysninger og medvirke til evaluering av forsøket.

§ 17. Ikrafttredelse og varighet

Denne forskriften trer i kraft 1. februar 2004 og varer frem til 1. januar 2008.

Vedlegg 2: Grunnavtale for Innherred samkommune

Kilde: www.innherred-samkommune.no

GRUNNAVTALE FOR INNHERRED SAMKOMMUNE

Vedtatt i Verdal kommunestyre 30.08. 2004, sak 53/04 og Levanger kommunestyre 15.09. 2004, sak 062/04.

I. Allmenne bestemmelser

§ 1 Navn og medlemskommuner

Innherred samkommune er et interkommunalt organ opprettet av kommunene Levanger og Verdal.

§ 2 Samkommunens formål og hovedmål

Formål

Innherred samkommune skal bidra til å gi innbyggerne bedre tjenester, effektiv offentlig ressursbruk som skal gi reduserte driftsutgifter på sikt, grunnlag for helhetlig politisk styring over regionale oppgaver og styrkede fagmiljøer.

Hovedmål

- Bedre tjenester innefor eksisterende økonomiske rammer
- Opparbeide/øke beredskap til å møte nye utfordringer
- Være drivkraft i utvikling av samarbeid i Innherredsregionen
- Være tyngdepunkt for regional utvikling (kulturbasert forretningsutvikling)
- Det skal skapes et positivt bilde /image av regionen
- Reduserte driftsutgifter på sikt

§ 3 Rettsgrunnlag

Innherred samkommune er opprettet med hjemmel i lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87, og "Forskrift om godkjenning av vedtekter om forsøk med interkommunalt samarbeid mellom Levanger og Verdal kommuner", godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet 30.01.04.

Samkommunen er et eget rettssubjekt med myndighet til å treffe vedtak i saker som er behandlet etter lovbestemmelsene som er nevnt i forannevnte forskrift og eller framgår av denne grunnavtale eller overført etter vedtak i de to kommunestyrer.

II. Samkommunens organer

§ 4 Samkommunen og samkommunestyret

Samkommunestyret er Innherred samkommunes øverste organ på de saksområder som fremkommer i forskriften av 30.01.04, og treffer vedtak på disse områdene så langt ikke annet følger av lov eller andre bestemmelser.

Samkommunestyret med varamedlemmer velges av og blant de to kommunestyrene i Levanger og Verdal. Samkommunestyret har 18 medlemmer hvor 9 representanter velges av og fra Levanger kommunestyre og 9 representanter av og fra Verdal kommunestyre. Valget gjelder for fire år.

Ett kjønn skal ikke være representert med mindre enn 40 prosent av medlemmene i samkommunestyret.

§ 5 Samkommunens politiske ledelse

Samkommunens politiske ledelse er samkommuneordføreren. Det er samkommunestyret som velger ordfører og varaordfører. Ordfører og varaordfører velges blant Levanger og Verdal kommunes ordførere. Vervet som ordfører og varaordfører innehas etter turnus slik at begge de to kommunenes ordførere vil inneha ordførervervet og varaordførervervet i en viss tid i forsøksperioden.

§ 6 Kontrollutvalg

Samkommunens kontrollutvalg med tilsvarende fullmakt som framgår av kl. § 77.2 (tidl. § 60.2), skal ha 4 medlemmer med varamedlemmer og skal bestå av leder og nestleder i Levanger og Verdal kommuners kontrollutvalg. Varamedlemmer velges blant de øvrige medlemmene i de respektive kontrollutvalgene.

§ 7 Nemnder og utvalg

Samkommunestyret kan opprette nemnder og utvalg.

III. Samkommunens beslutningsregler

§ 8 Regler for avstemning

Samkommunestyret og samkommunens organer er vedtaksføre når minst 2/3 av medlemmene er til stede.

I samkommunens politiske organer treffes vedtak ved alminnelig flertall. Ved stemmelikhet gjelder møtelederens dobbeltstemme.

§ 9 Utvidet myndighet i hastesaker

Det opprettes et utvalg bestående av de 2 kommunenes ordfører, varaordfører, samt leder av den største partigruppering som ikke stod bak ordførervalgene. Dette utvalget skal tre sammen ved behandling av hastesaker.

Ordføreren i samkommunen plikter å sammenkalle ovennevnte utvalg når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle til ordinært møte i samkommunen.

Melding om vedtak truffet i medhold av denne paragraf, forelegges vedkommende organ i neste møte.

IV. Administrasjon

§ 10 Samkommunens administrative ledelse

Samkommunens administrasjon ledes av en administrasjonssjef oppnevnt av samkommunestyret.

Administrasjonssjefen skal være en av de to kommunenes rådmenn. Stillingen som administrasjonssjef skal gå på omgang mellom de to kommunenes rådmenn, etter turnus fastsatt av samkommunestyret. Samkommunestyret oppnevner også vara til stillingen som administrasjonssjef etter de samme prinsipper.

Arbeidsgiver for administrasjonssjefen og vara er kommunen vedkommende er ansatt i.

§ 11 Medarbeidere

Samkommunen har ingen ansatte. Medarbeiderne i samkommunen har sitt ansettelsesforhold i sin morkommune, men er overført til samkommunens styring og ledelse. Samkommunens administrasjonssjef oppnevner for samkommunen eller tilsetter for morkommunen i de stillinger som er overført. Dette i samarbeid med tillitsvalgte i samkommunen. Stillingsvernet er knyttet til den enkeltes morkommune.

§ 12 Oppnevning av ledere for organisasjonsenhetene

Samkommunen har et oppnevningsutvalg bestående av samkommunens ledergruppe og inntil 2 representanter for ansattes organisasjoner. Oppnevningsutvalget oppnevner enhetsledere for de områder samkommunen skal ha et ansvar. Administrasjonssjefen treffer endelig vedtak.

Det bør være et balansert forhold i enhetslederrekrutteringen fra de 2 kommunene.

§ 13 Lokalisering

I den grad samlokalisering av oppgaver for medarbeiderne er nødvendig, skal dette skje på en måte som gjør at kommunene får tilnærmet sin andel av arbeidsplasser i forhold til størrelsen på nåværende arbeidsplasser

V. Samarbeid

§ 14 Samkommunalt samarbeid

Samkommunen skal ikke kunne inngå samarbeid med kommuner, organer eller selskaper som innebærer å opprette eget styre, selskap eller andre organer.

VI. Delegasjon

§ 15 Delegasjon

Samkommunestyret kan delegere ansvar og oppgaver til samkommuneordføreren i tråd med kommunelovens bestemmelser. Samkommunestyret og/eller ordføreren kan delegere oppgaver og ansvar til administrasjonssjefen i tråd med kommunelovens bestemmelser. Det vises til delegasjonsreglement for samkommunen.

VII. Rettslig ansvar

§ 16 Rettslig ansvar

Dersom samkommunen ikke videreføres etter forsøksperioden, eller dersom enkelte samkommunale oppgaver tilbakeføres til kommunene før forsøket er ferdig, vil den enkelte kommune stå rettslig og økonomisk ansvarlig overfor egne innbyggere (eller tidligere bosatte) for de vedtak som tidligere er truffet av samkommunen.

VIII Finansiering og budsjettering

§ 17 Økonomiplan og budsjett

For budsjettåret 2004 (*første året*) overføres den enkelte kommunes budsjett for områder tillagt samkommunen.

Samkommunestyret skal innen 30. oktober hvert år vedta forslag til økonomiplan og budsjett. Det er Levanger og Verdal kommunestyre som etter samkommunestyrets forslag vedtar samkommunens økonomiplan og budsjett samt endringer i disse. Budsjett og økonomiplan er først gyldige når de er vedtatt i begge kommunene.

Forslaget til økonomiplan og årsbudsjett skal legges ut til alminnelig ettersyn minst 14 dager før det behandles i kommunestyrene.

Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som innebærer vesentlige økninger i utgifter i forhold til budsjettet, skal samkommunen gi melding til kommunestyrene i Levanger og Verdal.

Får kommunene melding om vesentlige endringer, kan kommunene foreta nødvendige endringer i budsjettet til samkommunen.

Kommunene vedtar samkommunens budsjett som en ramme og kan ikke treffe vedtak om omprioriteringer innenfor samkommunens budsjett.

Samkommunen skal ikke ha ansvar for investeringer og dermed ikke budsjettere med investeringer.

Samkommunen har ikke adgang til å ta opp lån eller gi garantier som er omtalt i kommunelovens kapittel 9.

§ 18 Gjeldsforpliktelser med mer.

Samkommunen har ikke adgang til å drive virksomhet knyttet til følgende bestemmelser i kommuneloven: § 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 og 58.

§ 19 Fordelingsprinsipper

For budsjett og andre saker som krever fordeling mellom kommunene, legges primært befolkningstallet pr 1. januar det angjeldende år til grunn. Det er en forutsetning at tjenesteytingen skal være likeverdig uansett hvor i kommunene den utøves.

IX. Uttreden og endring av samarbeidet

§ 20 Oppgave- og ansvarsområder

Kommunestyrene i Levanger og Verdal treffer vedtak om samkommunens oppgave- og ansvarsområder så lenge disse ikke er tillagt kommunene ved lov eller forskrift. Oppgaver som er delegert samkommunen gjennom lov, er omtalt i forsøkets forskrift av 30.01.04.

Dersom samkommunen skal ha ytterligere lovhjemlede kommunale oppgaver, må forsøkslovens bestemmelser følges. Det er samkommunestyrets ansvar å organisere samkommunens oppgaver.

§ 21 Uttreden av samarbeidet

Levanger og Verdal kommuner kan med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i Innherred samkommune og kreve seg utløst av det. Så lenge annet ikke er bestemt, gjelder kommunelovens § 27, punkt 3.

§ 22 Endring av grunnavtale

Samkommunens grunnavtale kan endres dersom krav om dette fremsettes av minst en av kommunene i samarbeidet. Eventuelle endringer krever godkjenning i de to kommunenes kommunestyre. Endringene må ikke bryte med bestemmelser som er fastsatt i lov eller forsøksforskrift. Dersom endringer berører lov eller forsøksforskrift, må disse godkjennes av Kommunal- og regionaldepartementet jf. bestemmelsene i forsøksloven.

X. Ikrafttreden

§ 23 Ikrafttreden

Denne grunnavtale erstatter tidligere vedtatte "Forskrift om forsøk med interkommunalt samarbeid mellom Frosta, Levanger og Verdal kommuner" og "Grunnavtale for Innherred samkommune", og trer i kraft fra det tidspunkt begge kommunestyrene har vedtatt avtalen.