

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.