

Uttalelse til

Høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen

fra 3-kommunesamarbeidet i Vestfold (Holmestrand, Hof og Re kommuner) (3K)

Dato: 18. august 2010

0.1 Kort om samkommune

Det er etablert to kommunesamarbeid i Norge betegnet som samkommune: Innherred samkommune (Levanger og Verdal kommuner i Nord-Trøndelag) og Midtre Namdal samkommune (Namsos, Namdalseid, Fosnes og Overhalla kommuner i Nord-Trøndelag). Innherred samkommune ble etablert i 2004 og Midtre Namdal samkommune i 2009, begge med hjemmel i forsøksloven. Lovforslaget som nå foreligger har som formål å forandre kommuneloven slik at samkommune blir en lovfestet samarbeidsform på linje med vertskommunesamarbeid, IKS o.a. En samkommune i henhold til lovforslaget vil være et eget rettssubjekt, ha en egen rådmann og ordfører (som evt. kan gå på omgang blant deltakerkommunene) og styre oppnevnt av deltakerkommunene. Intensjonen med samkommunen er ”i større grad enn vertskommunemodellen, tilpasset samarbeid på et bredere og mer sektorovergripende oppgavefelt, der det i betydelig grad overføres beslutningsmyndighet til samkommunestyret fra den enkelte deltakerkommune”. Lovforslagets samkommune er ikke helt identisk med organiseringen av de to samkommunene som er etablert med utgangspunkt i forsøksloven.

Hele høringsnotatet til lovforslaget finnes som pdf-dokument på følgende nettside:
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommunejuss/Horingsnotat_endelig.pdf

0.2 Konklusjon

Selv om intensjonene med 3-kommunesamarbeidet i Vestfold i stor grad sammenfaller med grunnlaget for å lovfeste samkommunemodellen, synes ikke samarbeid i form av en samkommune å være noe aktuelt alternativ for disse tre kommunene. En kombinasjon av vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28a-k og samarbeid på privatsrettslig grunnlag kan løse problemstillingene knyttet til omfattende tjenestesamarbeid på en mer hensiktsmessig måte. Det ligger tilstrekkelige virkemidler innenfor dagens kommunelov til å sikre det som synes å være suksessfaktorer for et omfattende tjenestesamarbeid:

- Fast sekretariat for samarbeidet
- Rutiner for kritiske styringsoppgaver
- Årshjul med fastlagte møter for rådmennene (styringsgruppe), for politiske drøftinger og forhandlinger, samt for medbestemmelse (møter med tillitsmenn fra deltakerkommunene)

Samkommunen kan, ut fra intensjonene i lovforslaget og dersom det etableres en del av disse, lett bli et nytt forvaltningsledd som ivaretar regionale interesser både innenfor og på tvers av fylkesgrenser. Mange forvaltningsledd i et lite land som Norge bidrar hovedsakelig til uoversiktighet og overbyråkratisering. Kommunesammenslåing vil kunne være en både mer ryddig og mer interessant løsning for en del kommuner, forutsatt at det ikke gir dårligere

økonomiske rammebetingelser, som i dag. Det kan også gjennomføres innenfor dagens lovgivning. Samkommunen, slik lovforslaget legger opp til, synes i første rekke å være en interessant organisasjonsform dersom fylkeskommunen avvikles. Som regionalpolitisk arena vil samkommuner kunne være godt egnet, jfr. den finske modellen. Dette vil imidlertid være en noe annen samkommune enn det som ligger i lovforslaget.

De juridiske utdypningene som ligger i høringsnotatet viser at kommunesamarbeid organisert som samkommune kan skape utallige irrganger både i forhold til kommuneloven og alle de særlovene som kommunenes virksomheter omfattes av. Erfaringen med samkommune bygger i første rekke på Innherred samkommune, som bare omfatter to kommuner. Et kommunesamarbeid mellom to kommuner gir enklere løsninger på en del sentrale problemstillinger i forhold til om det er tre eller flere deltakere. Midtre Namdal samkommune er så fersk at det vanskelig kan trekkes klare konklusjoner derfra. Det legges også til grunn at den samkommunemodellen som ligger i lovforslaget er tiltenkt mer omfattende samarbeid med betydelige myndighetsoppgaver lagt til samarbeidet. Bortsett fra plan og byggesak omfatter ikke Innherred samkommune tunge myndighetsoppgaver. De to tyngste (helse og rehabilitering, samt barn og familie) ble tilbakeført deltakerkommunene etter to års drift. Ut fra det som foreligger av opplysninger i saken synes det derfor ikke som det foreligger erfaringsgrunnlag fra prøveprosjektene som i tilstrekkelig grad dokumenterer at en samkommunemodell som foreslått er hensiktsmessig.

Høringsnotatet drøfter ikke erfaringene fra andre faste kommunesamarbeid (f. eks. Midt-Telemark regionråd), som i stor grad bygger på vertskommunemodellen og IKS, og på et slikt grunnlag vurderer om samkommunemodellen løser problemstillinger slike samarbeid ikke mestrer. Uten kjennskap til all dokumentasjon som foreligger fra Innherred samkommune synes det som om det i liten grad er drøftet hva som er effekten av selve samkommunemodellen og hva som er effekten av at to kommuner danner et fast samarbeid omfattende flere oppgaver. Fra den relativt korte perioden 3K-samarbeidet i Vestfold har vært i drift synes vertskommunemodellen å gi et godt, funksjonelt rammeverk for et omfattende samarbeid om tjenester og forvaltning.

Dersom samkommunen lovfestes forutsettes det at de rammebetingelsene for kommunesamarbeid som allerede ligger i kommuneloven må opprettholdes og at det ikke innføres noe krav om at samkommune under gitte omstendigheter blir eneste lovlige samarbeidsform. Valgfriheten må sikres, både når det gjelder kommuneloven og den særlovgivningen som styrer ulike kommunale tjenestoområder, med tilhørende forskrifter.

Intensjonen med samkommunen er en organisasjon som skal kunne handtere flere tunge samarbeidsoppgaver for deltakerkommunene. Det er et tankekors at behovet for samarbeid om flere tunge forvaltningsoppgaver utløser en tilrettelegging for et nytt forvaltningsledd, i stedet for det som burde være mer naturlig for en slik situasjon: Kommunesammenslutning. Muligheten for å gjennomføre kommunesammenslutning og opprette kommunedelsutvalg innenfor de gamle kommunegrensene (som også kan velges direkte) gir en vesentlig ryddigere forvaltningsløsning enn samkommune. Et viktig hinder for frivillig kommunesammenslåing er dagens økonomiske rammebetingelser for kommunene.

Til slutt skal det også nevnes at en samkommune med sitt samkommunestyre skaper en uhenktsmessig stiv organisasjonsform. Det vises her til pkt. 8 nedenfor.

1. 3K-samarbeidets erfaringsgrunnlag

Holmestrand, Hof og Re kommuner hadde 1.1.2010 et samlet innbyggertall på 21 839. Hof kommune er den minste av de tre kommunene, med 3 064 innbyggere, Holmestrand størst med 10 065. 3K-samarbeidet ble formelt vedtatt i de tre kommunenes by-/kommunestyre februar 2009. Erfaringsgrunnlaget for dette samarbeidet er derfor begrenset. Alle de tre kommunene har imidlertid lang erfaring med andre interkommunale samarbeid innenfor en rekke tjeneste- og funksjonsområder. I databasen kommunesamarbeid.no, der bare en del av samarbeidene er registrert, har de tre kommunene mellom 21 og 25 registrerte interkommunale samarbeid, nesten samtlige med ulike samarbeidskonstellasjoner. Kommunenes behov for å samarbeide om ulike tjenester og funksjoner har lang tradisjon. Spesielt har tunge, tekniske oppgaver vært løst gjennom samarbeid. I den senere tiden har også konkurransen om ettertraktet kompetanse og sårbarhet for tjenestoområder med få ansatte vært viktige incitament for samarbeid. Når 3K-kommunene valgte å danne en mer fast samarbeidsrelasjon om ulike tjenester var det også ut fra erfaringer som i stor grad sammenfaller med de konklusjonene som ligger i Econ Analyses evaluering ”Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring” fra 2006:

- Manglende oversikt over egne samarbeidstiltak
- Manglende politisk styring
- Manglende kontroll – spesielt budsjettkontroll – med etablerte tjenestesamarbeid

Vedtatt handlingsprogram 2010 for 3K peker mot et omfattende knippe samarbeid, omfattende alt fra støttefunksjoner til større tjenesteytingsområder, samt enkle samarbeid om felles lokaler og utstyr. Fellesoppgavene i 3K-regi bygger på vertskommuneprinsippet eller privatrettslig avtale. Ambisjonene for 3K er av et slikt omfang at de uttalte målene med lovforandringen som er utdypet i det foreliggende høringsdokumentets kap. 3.1.1 og 3.1.2 er svært relevant:

”Intensjonen med samkommunemodellen er at deltakerkommunene, i større grad enn i de øvrige modellene for samarbeid, skal kunne ivareta en helhetlig og samordnet politisk ledelse av oppgavene det samarbeides om.”

Denne høringsuttalelsen vil i hovedsak ta utgangspunkt i de konkrete områdene 3-kommunesamarbeidet hittil har etablert samarbeid om, de som er under utredning for samarbeid og de områdene det ligger vedtak om å utrede samarbeid om. Det vil bli lagt vekt på en vurdering av i hvilke grad samkommune kan være en relevant organisering av 3K.

2. Oversikt over samarbeid

Samkommune er ingen forutsetning for oversiktighet når det gjelder interkommunale samarbeid. Faste samarbeidspartnere, slik intensjonen med 3K er, vil dekke dette på fullgod måte. Et fast sekretariat for samarbeidet viser seg imidlertid å ha stor betydning. I 3K er sekretariatsfunksjonen også organisert ut fra vertskommuneprinsippet, med ansatt prosjektrådgiver. Det innebærer at rådmannen i vertskommunen har personalansvaret og overordnet daglig ledelse for sekretariatet, mens månedlige møter i styringsgruppen (rådmennene samlet) fastlegger arbeidsoppgavene og føringer for prosjektene.

3. Politisk styring

Her bør det sonderes mellom den rene beslutningsmyndigheten, dvs. den makt de politiske grupperingene har til å styre i egen retning, og ren informasjon. Når de lokale folkevalgte gir uttrykk for manglende kontroll er det erfaringsvis like gjerne manglende informasjon de sikter til som behovet for å kunne beslutte noe.

I en rekke interkommunale samarbeid, da spesielt de som er organisert som IKS eller AS, er det politisk representasjon i styrene. Det virker likevel ikke som om dette gir opplevelsen av politisk styring blant andre lokalt folkevalgte. Dette skyldes nok i stor grad at kunnskapen om de interkommunale enhetene ikke blir videreført fra dem som representerer kommunen. I de mer omfattende kommunesamarbeidene vil også hver enkelt kommunes representanter være en liten del av forsamlingen. Dette vil også være en generell problemstilling i en samkommune med mange deltakerkommuner. Der det er to-tre kommuner som samarbeider vil det ligge til rette for at en større del av de folkevalgte fra hver kommune deltar i styret. Blir det flere kommuner i samarbeidet, vil det ofte påvirke antall representanter som skal sitte for hver kommune. Et minimum på tre representanter fra hver kommune, som ligger i lovforslaget, sikrer ikke god partipolitisk representasjon og heller ikke grunnlag for god informasjonsflyt mellom kommunesamarbeidet og de folkevalgte i deltakerkommunene.

I 3K møtes alle de tre formannskapene til felles møte to ganger i året. Dette møtet har ikke beslutningsmyndighet. Møtet åpner imidlertid for drøftinger av aktuelle problemstillinger og for forhandling. Konkrete saker av betydning, som skal fremlegges for de respektive by-/kommunestyre blir behandlet, uten direkte innstillingsmyndighet. Så langt har det ikke vært behov for å foreta enkeltvedtak i 3K-regi. Den ene av 3K-kommunene, Re kommune, besto frem til 2002 av de to kommunene Våle og Ramnes. Disse kommunene hadde felles skolesjef, som forberedte saker separat for hver av de to kommunene. Det foreligger derved erfaring innen 3K for behandling av enkeltvedtak i et kommunesamarbeid.

3K har etablert felles kulturskole fra 1.8.2010. I forbindelse med elevopptaket til skolen, der ikke alle søkere får plass, kan det oppstå behov for saksbehandling for folkevalgt organ. Så langt forutsettes det at slike saker fremlegges for folkevalgt organ i elevens hjemkommune. Blir det etablert felles enhet for kommuneutvikling og teknisk drift, som er besluttet utredet, vil f. eks. byggesaksbehandling måtte gjennomføres tilsvarende. På mange måter virker dette mer tilfredsstillende enn saksbehandling i en felles underordnet nemnd oppnevnt av et samkommunestyre. Dette både ut fra de geografiske avgrensningene til 3K-kommunene, men også for å unngå at lokalpolitikken tappes for oppgaver og engasjement.

En samkommune forutsettes å ha ansvaret for flere områder av kommunenes forvaltning. I forhold til vertskommunesamarbeid, der ett og ett tjenesteområde avtales, vil en oppsigelse av deltakelse i samkommunen kunne ha store konsekvenser. Det registreres også at det i Innherred samkommune har vært to tjenestesamarbeid som er avsluttet. Med to deltakerkommuner, som i Innherred, er dette mindre problematisk. For en samkommune bestående av flere kommuner vil uttreden fra en av kommunene i ett eller flere samarbeidsområder skape mer omfattende problemstillinger. Dette ikke minst dersom det dreier seg om et samarbeid med medarbeidere tilsatt i samkommunen og der tilhørende saksbehandling er lagt til samkommunestyret. Dette er i seg selv et argument mot samkommunen, slik den er skissert i lovforslaget, og i særdeleshet et argument mot simpelt flertall som grunnlag for deltakelse i en samkommune. Dette kan i mange tilfeller gi en uønsket labil situasjon for deltakerkommunene.

4. Økonomisk styring

Med utgangspunkt i de ulike samarbeidene som 3K-kommunene deltar i synes det som om problemstillingen økonomisk styring har større betydning enn den politiske styringen. Det kan også være direkte motsetning mellom politisk styring og økonomistyring. For kommunale enheter gjelder det ikke bare å holde et fastsatt budsjett. Gjennom hele budsjettåret foregår det kontinuerlige justeringer, som berører alle kommunens virksomheter. Overforbruk i en sektor må kompenseres med reduksjon i en annen. Det løpende budsjettarbeidet i forhold til oppgavesamarbeid vil folkevalgte i liten grad kunne ivareta.

Erfaringen med interkommunale samarbeid (der det oftest er politisk representasjon i styrene) er at de har en tendens til å leve sitt eget liv. Deltakerkommunene betaler regningen når den kommer og klarer i liten grad å påvirke regnskapsresultatet. Dette medfører lett en skjevfordeling på kommunenes budsjett, der tjenesteområdene det samarbeides om får et slags budsjettmessig vern. Dette er en uønsket situasjon, spesielt når intensjonen er å få utviklet flere interkommunale løsninger. Innenfor 3K ser en for seg en representasjon i faste møter med hvert enkelt samarbeidsområde, der den administrative leder for deltakerkommunens berørte budsjettområde deltar. Dette gir en mer direkte kontakt mellom deltakerkommunenes løpende økonomistyring enn ved en samkommuneløsning med en egen rådmann som skal styre underliggende tjenester. Samkommuneløsningen gir anledning til styring av felles enheter gjennom pålegg fra samkommunens rådmann. Den løsningen som er skissert for 3K må bygge på forhandlinger. Innenfor et samarbeid mellom 2-3 kommuner er likevel forhandlingsløsninger oftest oppnåelige. Det største incentivet for å finne gode kompromisser ligger i ønsket om å holde samarbeidet levende.

Samkommunen løser ikke uten videre deltakerkommunenes behov for samlet økonomistyring. Med organiseringen som lovforslaget legger opp til vil en samkommune ha mange av de samme problemstillingene som et IKS når det gjelder praktisk håndtering av deltakerkommunenes økonomistyring.

5. Samhandlingsreformen

Samhandlingsreformen trekkes spesielt frem i høringsnotatet som argument for samkommuneløsninger. Fra 3K sitt utsiktspunkt er dette ikke så opplagt. Mye tyder på at samhandlingsreformen vil utløse flere kommunesamarbeid med ulikt antall deltakere. I Vestfold er det for flere år siden etablert et 12-kommunesamarbeid, som er hensiktsmessig som samarbeidsarena for deler av de oppgavene samhandlingsreformen vil utløse. I tillegg til dette ser man for seg oppgaver der 3K vil være rett samarbeidskonstellasjon, men også oppgaver der det bør være med en eller to kommuner til. Samkommuneorganisering løser derfor ikke utfordringene 3K-kommunene har ved samhandlingsreformen. Samtidig er 12-kommunesammenslutningen i Vestfold, med den kompleksiteten så mange deltakere innebærer, lite tenkelig som samkommune, i alle fall så lenge fylkeskommunen består.

Det er et tankekors at oppgaver tiltenkt kommunene i samhandlingsreformen ikke kan løses med dagens kommunestruktur. For å løse dette foreslås en ny organisasjonsform for kommunesamarbeid, i stedet for å legge inn effektive virkemidler for frivillig kommunesammenslåing. Interessen for samkommunen fra enkelte kommuner ligger åpenbart i at det gir en økonomisk gevinst i forhold til kommunesammenslåing. Sagt på en annen måte: Kommunesammenslåing medfører en samlet inntektsreduksjon for de involverte kommunene med dagens praksis.

6. Fylkeskommunen, samkommuner og kommuner

Departementet ber om at høringsinstansene særlig gir tilbakemelding på om det kan være hensiktsmessig å kunne opprette samkommuner der både kommuner og fylkeskommuner deltar. Flere momenter taler mot dette:

- Vestfold fylkeskommune har pr. dato flere oppgaver som gir den et preg av overkommune. Noen av disse oppgavene er riktignok administrative delegeringer (bl.a. fra Riksantikvaren), men bidrar likevel at en samkommuneordning ikke ville blitt oppfattet som et samarbeid mellom likeverdige parter.
- Dersom hver kommune bare kan delta i én samkommune synes en samkommune med en fylkeskommune å bli lite hensiktsmessig. Differensieringen av oppgaver mellom fylkeskommune og kommune skaper lite potensial for flere samarbeidsområder, som jo også er et av kjerneargumentene for en samkommune.
- En samkommune, med noen få deltakende kommuner pluss fylkeskommune, vil kunne være uheldig i forhold til det ordinære samarbeidet mellom fylkeskommune og de øvrige kommunene innen fylket.

Høringsdokumentet har i tillegg til drøfting av fylkeskommunens deltakelse i samkommuner også en oppsummering av den finske modellen. Mye tyder på at samkommune kan være en interessant organisasjonsmodell forutsatt at fylkeskommunen som forvaltningsnivå avvikles. Gitt en fleksibilitet i omfanget av tjenesteyting samkommunen kan stå for, samt en blanding av tvang og frivillighet når det gjelder hvilke kommuner som skulle inngå i den enkelte samkommunen, ligger det her et interessant alternativ til utvikling av kommune-Norge.

Samkommunen kan, ut fra intensjonene i lovforslaget og dersom det etableres en del av disse, lett bli et nytt forvaltningsledd som ivaretar regionale interesser både innenfor og på tvers av fylkesgrenser. Mange forvaltningsledd i et lite land som Norge bidrar hovedsakelig til uoversiktighet og overbyråkratisering. Med både fylkeskommune og samkommuner er man i motsatt ytterlighet av modellen med færre kommuner og fjerning av fylkeskommunen. Samkommunemodellen forutsetter også en forholdsvis tung administrasjons- og styringsdel. En slik organisasjon bør i så fall kunne utnyttes til noe mer enn å forvalte et knippe kommunale tjenesteoppgaver.

Lovforslaget innebærer også en uryddighet i at det er deltakerkommunene som fortsatt bærer ansvaret for at innbyggerne får tjenestene de etter loven har krav på, også dersom de ytes av samkommunen, samtidig som deltakerkommunene ikke skal ha instruksjons- eller omgjøringsrett i forhold til vedtakene i samkommunestyret.

Kommunesammenslåing vil kunne være en både mer ryddig og mer interessant løsning for en del kommuner, forutsatt at det ikke gir dårligere økonomiske rammebetingelser, som i dag. Det kan også gjennomføres innenfor dagens lovgivning.

7. Eierskap i selskaper

Spørsmålet om samkommunen skal kunne være medeier i ulike selskap sammen med private eller staten setter ytterligere fokus på at samkommunen som organisatorisk system kan skape flere problemer enn den løser. Siden deltakerkommuner kan tre ut av samarbeidet på relativt kort varsel (ett år) og med simpelt flertall, vil eierskap gjennom samkommunen bidra til å skape flere problemstillinger enn annet eierskap. Problemstillingene vil være størst dersom eierskapet er knyttet til fysiske strukturer som bygninger og anlegg, der kapital- og driftsutgifter løper med samme tyngde uavhengig av antall deltakere. Selv med

samkommunen som eneste eier vil en uttreden fra en av deltakerkommunene kunne skape unødig mange utfordringer.

Det er først og fremst dersom eierandelen i selskapet ikke er omsettelig vi har et problem. Dette er en relevant problemstilling når det gjelder offentlige bygg og anlegg der en gitt drift skal opprettholdes. For alle samarbeid som omfatter eierskap i bygg og anlegg bør det generelt være eierskap gjennom de enkelte kommunene. Dette er heller ikke problemfritt, men det skaper i alle fall ryddigere linjer og muligheter for å legge inn betingelser for eierskapet i samarbeidsavtalene/statuttene for selskapet knyttet til den enkelte kommune. Et AS der enkeltkommunene har interesser er bedre egnet for blandet eierskap, spesielt der bygg og anlegg inngår.

8. Flexibilitet

I et interkommunalt samarbeid som 3K er det stor grad av fleksibilitet. Eksempler:

- En av kommunene kan melde seg ut av 3K-samarbeidet, men opprettholde deltakelse i de tjenestesamarbeidene som er etablert, eller deler av dem.
- Om en av kommunene ikke ønsker å gå med i et foreslått samarbeid er det ikke noe i veien for at de to andre inngår samarbeid.
- Det er ikke noe i veien for å utvide 3K-samarbeidet med en kommune til, uten at det behøver å innvirke på de tjenestesamarbeidene som allerede er etablert blant de tre første kommunene.
- Det kan etableres tjenestesamarbeid med stor grad av forskjellsbehandling for brukerne i hver av kommunene (avhengig av kommunenes økonomiske innskudd i samarbeidet)

Samkommunen med sitt samkommunestyre virker slik sett uhensiktsmessig for løpende utvikling av kommunesamarbeid.