
NIVI-notat 2010-5

Vertskommunesystem eller samkommune?

Egenskaper ved hovedmodeller for interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver

Utarbeidet på oppdrag fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
17.desember 2010

Forord

Foreliggende notat inneholder en beskrivelse og en drøfting av to hovedmodeller for interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver. Det er tatt utgangspunkt i en tolkning av utfordringsbilde og aktuelle veivalg for kommunene. Drøftingen av modellene tar som utgangspunkt at kommunene har behov for å utvikle et mer forpliktende system for interkommunalt samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver.

Notatet er ment som underlag til Fylkemannens veiledning overfor kommunene og etablerte samarbeidsregioner i Sør-Trøndelag. Alf-Petter Tenfjord har vært kontaktperson hos oppdragsgiver og løpende gitt kommentarer til struktur og innhold i notatet. Sekretariatsleder Asbjørn Brenne har fulgt arbeidet med utgangspunkt i pågående prosesser for å videreutvikle det interkommunale samarbeidet i Værnesregionen.

Notatet er utarbeidet av Geir Vinsand med bistand fra medarbeiderne Jørund K Nilsen og Magne Langset i NIVI Analyse.

Oslo, 17.desember 2010

Innhold

1	UTFORDRINGSBILDE OG VEIVALG	4
1.1	Innledning	4
1.2	Utfordringer for kommunene	4
1.3	Behov for mer samarbeid mellom kommunene	5
1.4	Det viktigste veivalget	6
1.5	Ulike interkommunale strategier	6
1.6	Forankring i kommunestyrrene	8
1.7	Forutsetninger for drøfting av modellene	9
2	VERTSKOMMUNEMODELLEN	11
2.1	Grunnprinsipper og bestemmelser	11
2.2	Minst fire varianter	13
2.3	Desentralisert administrativ modell	15
2.4	Sentralisert administrativ modell	16
2.5	Desentralisert nemndsmodell	17
2.6	Sentralisert nemndsmodell	19
2.7	Egenskaper for ulike aktører	20
3	SAMKOMMUNEMODELLEN	24
3.1	Grunnprinsipper og bestemmelser	24
3.2	Nærmere beskrivelse av modellen	27
3.3	Egenskaper for ulike aktører	28
4	LIKHETER MELLOM SYSTEMENE	31
5	FORSKJELLER MELLOM SYSTEMENE	31

1 UTFORDRINGSBILDE OG VEIVALG

1.1 Innledning

I dette notatet drøftes egenskaper ved to hovedmodeller for interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver, hhv vertskommunemodellen og samkommunemodellen. Begge modellene kan være mulige svar på kommunenes behov for samarbeid om lovpålagte oppgaver. De to modellene innebærer forskjellige måter å organisere det interkommunale samarbeidet på og de har ulike konsekvenser for kommunene bl.a. når det gjelder mulighet for politisk og administrativ styring.

Nedenfor følger en kort innledning med omtale av utfordringsbildet og aktuelle veivalg for kommunene. Dernest følger en beskrivelse av de forutsetninger som legges til grunn for vurdering av vertskommune- og samkommunemodellen.

1.2 Utfordringer for kommunene

Befolkningsutfordringen: Alle kommuner berøres av endringer i befolkningssammensetning. Eldrebølgen er en generell trend som bl.a. vil stille store krav til helse- og omsorgstjenestene i kommunene. Befolkningsutfordringen handler også om endringer i samlet folketall, hvor noen kommuner systematisk vokser, mens andre går motsatt vei. Det må forventes at endringene i befolkningsutviklingen vil få store konsekvenser for det kommunale tjenestetilbuddet og kommuneøkonomien.

Velferd: Den velferdspolitiske utfordringen er grunnleggende fordi kommunene har ansvar for tunge lovpålagte tjenester og fordi staten og innbyggerne har store forventninger til at kommunene skal yte likeverdige tjenester med høy kvalitet. I pågående reformer som samhandlingsreformen har nasjonale myndigheter tatt som utgangspunkt at kommunene må samarbeide for å kunne ta ansvar for nye kompetansekreende helsetjenester og sikre en god samhandling mot helseforetakene. Kommunene har et bredt velferdspolitisk ansvar hvor interkommunalt samarbeid kan være viktig for å sikre kompetanse og kvalitet i tjenestene til innbyggerne.

Utvikling: Utviklingsutfordringen handler om å legge til rette for næringsutvikling og sikre gode lokalsamfunn for innbyggerne. Kommunene har et bredt utviklingsansvar som skal ivaretas gjennom kommuneplanprosessen og gjennom samarbeid med en rekke aktører. Noen kommuner preges av utfordringer knyttet til vekst, mens andre opplever tilbakegang. Samarbeid om planlegging, miljøvern og næringsutvikling er for de fleste kommuner en viktig strategi for å sikre et balansert utbyggingsmønster og påvirkningskraft på samfunnsutviklingen.

Kompetanse og arbeidskraft: Den kommunale virksomhet stiller store krav til fagkompetanse på en rekke områder. Kravene til fagkompetanse er voksende som følge av stadig nye lovpålagte oppgaver som må ivaretas av kommunene. De fleste kommuner står samtidig overfor et stramt arbeidsmarked hvor det kan være vanskelig å få tak i personell med rett kompetanse. Hensynet til kompetanse og kapasitet er for de fleste kommuner en hovedbegrunnelse for interkommunalt samarbeid.

Økonomi: De fleste kommuner opplever stram kommuneøkonomi og det må antas at de økonomiske rammebetingelsene vil stille strenge krav til effektiv ressursbruk og god økonomistyring i kommunene. Kommunene gjør stadig vurderinger av interne muligheter for innsparing og effektivisering.

Erfaringene tilsier at det finnes store muligheter for bedre ressursbruk gjennom interkommunalt samarbeid som i dag ikke utnyttes.

Demokrati: Den demokratiske utfordringen handler grunnleggende sett om innbyggernes mulighet for deltagelse og påvirkning i lokalpolitikken og i saker som påvirker dem. Den dreier seg også om lokalpolitikernes innflytelse i forhold til andre aktører som påvirker samfunnsutviklingen. Interkommunalt samarbeid kan være en viktig strategi for å motvirke sentralisering og sikre kommunene større påvirkningskraft i velferdspolitikken og regionalpolitikken. Regionalt samarbeid kan også innebære utvikling av interessante politiske roller og representer en beredskap i forhold til kommende nasjonale reformer.

1.3 Behov for mer samarbeid mellom kommunene

Utfordringsbildet og de erfaringer som er høstet med interkommunalt samarbeid tilsier at det er behov for mer samarbeid mellom kommunene. I gjennomførte kartlegginger¹ konkluderes det med store muligheter for kompetanseheving, kvalitetsforbedring og bedre ressursbruk gjennom interkommunalt samarbeid. Alle kommuner og alle samarbeidsregioner står overfor store muligheter for utvikling av bedre tjenester og et mer effektivt utviklingsarbeid gjennom forsterket samarbeid og bedre samordning på tvers av forvaltningsnivåene. Mulighetene er store innenfor en rekke kommunale oppgavefelt som administrasjon, forvaltning, tekniske pregede oppgaver, kompetansekrevende tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver.

Gjennomgang av erfaringer med dagens samarbeid tyder på at resultatene er gjennomgående positive når ordningene vurderes enkeltvis. Det gjelder særlig i forhold til kompetanse og kvalitet, mens det er mer varierende resultater mht. økonomisk innsparing. Kartlegginger tyder samtidig på at styringsproblemet er blant de viktigste utfordringer ved interkommunalt samarbeid. Erfaringer tyder på at styringsproblemene kan være raskt voksende med økende omfang på samarbeidet. Det gjelder særlig når det innledes samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver. Etablering av omfattende samarbeid om kjerneoppgaver reiser spørsmål om politikernes styringsmuligheter på den interkommunale arena.

I en større sammenheng kan det også stilles spørsmål om hva som skjer med generalistkommunen og det brede og enhetlige oppgaveansvaret som er plassert hos kommunestyrrene dersom det interkommunale samarbeidet utvides. Alle former for interkommunalt samarbeid medfører innføring av indirekte demokrati til erstatning for direkte demokrati gjennom kommunestyrrene. Mulighetene for prioritering og samordning svekkes og forvaltningen blir mer komplisert sammenliknet med en situasjon der oppgavene løses internt i kommunen. Dette er de generelle argumentene mot interkommunalt samarbeid som gjelder uansett organisasjonsløsning og uansett hvilke styringsprinsipper som legges til grunn på den interkommunale arena.

I dette notatet ser vi ikke bort i fra at et omfattende interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver kan bryte med sentrale prinsipper for generalistkommunesystemet. Utgangspunktet er at for mye interkommunalt samarbeid i dag neppe truer det lokale selvstyret og de grunnleggende prinsippene for kommunesystemet. De fleste kommuner er i en innledende fase hvor omfanget på samarbeidet om lovpålagte oppgaver er begrenset. Den lokale virkelighet kan være preget av fragmentering og dårlig

¹ NIVI-rapport 2009-2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg. Tilsvarende rapporter er utarbeidet for Nord-Trøndelag (NIVI-rapport 2008-2) og Nordland (NIVI-rapport 2010-2).

tilrettelegging for politisk styring og samordning. Utvidet samarbeid om lovpålagte oppgaver kan stille krav til utvikling av et mer oversiktlig og forpliktende system som ivaretar demokrati og styring på en best mulig måte. Vårt hovedspørsmål er om en mer gjennomgående organisering etter vertskommunemodellen og samkommunemodellen kan representere et bedre system sammenliknet med tradisjonelle former for samarbeid der regionråd kombineres med mange forskjellige organisasjonsløsninger for ulike oppgaver.

1.4 Det viktigste veivalget

Alle kommuner står overfor flere alternative løsninger for å møte de utfordringer som er omtalt ovenfor. Det viktigste veivalget dreier seg om overordnet strategi for å løse eksisterende og kommende lovpålagte oppgaver overfor innbyggerne. Den overordnende strategien kan selvsagt være at kommunen skal prøve å løse alle viktige oppgaver på egen hånd i kombinasjon med et begrenset og tradisjonelt organisert interkommunalt samarbeid. Utfordringsbildet og de erfaringer som er høstet tilsier at det neppe er en bærekraftig strategi.

Alternativ to er at kommunestyrene legger til grunn at interkommunale samarbeid skal være hovedstrategi for å løse visse kompetansekrevende velferdsoppgaver og visse utviklingsoppgaver. Det krever et skift i samarbeidsstrategi i de fleste kommunestyre.

Et tredje strategi kan være å gå inn for kommunesammenslutning, som innebærer at alle oppgavene fusjoneres og legges inn under et direktevalgt kommunestyre. En fjerde løsning kan være å forsøke å begrense statlige krav og utvidelser av oppgaveansvaret, eller evt ta til orde for at staten eller fylkeskommunen skal overta de oppgaver som føles for tunge for kommunen å løse.

Vår problemstilling handler om alternativ to dvs klargjøre egenskaper ved to aktuelle styringsmodeller gitt at kommunener velger interkommunal organisering som hovedstrategi. De øvrige strategiene blir ikke drøftet nærmere i notatet.

1.5 Ulike interkommunale strategier

Et viktig spørsmål er om det kan tenkes flere interkommunale modeller enn en vertskommunemodell og en samkommunemodell? Svaret er antakelig nei ut fra de forutsetninger som er tatt for drøftingen i dette notatet. Forutsetningen om at modellene skal være egnet for samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver begrenser kommunenes organisasjonsfrihet. Som en hovedregel er det i dag kun anledning til å samarbeide om lovpålagte oppgaver som medfører offentlig myndighetsutøvelse etter vertskommunereglene i §28 i kommuneloven. Regler om samkommune er for tiden på høring og forventes enten å komme inn i kommuneloven fra 2011 eller være tilgjengelig for kommunene gjennom forsøk. Vertskommunereglene er beregnet for et begrenset interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver, mens samkommunen er tiltenkt et bredere samarbeid der flere lovpålagte oppgaver inngår.

Hva er offentlig myndighetsutøvelse?

Med utøvelse av offentlig myndighet siktes det til myndighetsutøvelse i betydningen vedtak av offentligrettlig art. Bestemmelsen sikter derfor til forbud, pålegg, fullmakt, dispensasjon og andre avgjørelser på det offentligrettlige området. Men offentlig myndighet kan også omfatte mer enn det å kunne gjøre enkeltvedtak og gi forskrifter, for eksempel også kontroll- og planleggingsmyndighet.

Kilde: Ot. prp. nr 95 (2005-2006) Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)

Noen kommuner ser for seg at interkommunale selskaper kan representer et alternativ til vertskommuneorganisering eller samkommune. Selskaper er beregnet for forretningspregede oppgaver og er fra lovgiver ikke tiltenkt offentlige forvaltningsoppgaver hvor særskilte rettsikkerhetshensyn og kommunale styringshensyn gjør seg gjeldende. Et interkommunalt selskap kan ha ansvar for rene driftsfunksjoner, men det er vanskelig å se for seg at selskapsorganisering kan gi grunnlag for en helhetlig styringsmodell hvor det også skal samarbeides om lovpålagte oppgaver. Som en hovedregel er det heller ikke lov å overføre offentlig beslutningsmyndighet til regionråd eller andre interkommunale styrer organisert etter §27 i kommuneloven.

Endelig kan det være noen som ser for seg at utfordringene kan møtes gjennom avtalebasert kjøp og salg av tjenester. Kommunene står fritt til å avtale kjøp og salg av fagkompetanse og saksutredninger som underlag for kommunestyrets beslutninger. Begrensningen er at kommunene ikke kan avtale kjøp og salg av tjenester som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, med mindre vertskommunereglene i kommuneloven følges. En ren shoppingmodell reiser en rekke spørsmål om krav til bestillerkompetanse, styring av leverandører og ikke minst grad av langsiktighet og forpliktelse i de løsninger som fremforhandles. Kjøp av tjenester sikrer kommunestyrets styringsrett og suverenitet, men friheten vil ha sin pris i form av mindre innflytelse og manglende eierskap til regional kompetanse og politiske prosesser på regionalt nivå. Løsningen innebærer at kommunen velger bort muligheten for felles politikkutforming og deltagelse i helhetlige regionale tjenester. Det er generelt vanskelig å se for seg at kommunene over tid kan være tjent med omfattende kjøp og salg av tjenester som hovedstrategi for å løse lovpålagte velferdstjenester.

Det følger av denne korte gjennomgangen at kommuner som skal samarbeide på en helhetlig og forpliktende måte om lovpålagte oppgaver står overfor et valg mellom enten en vertskommunemodell eller en samkommunemodell.

Hovedregler for bruk av ulike regelverk om interkommunalt samarbeid

- Vertskommuneregelverket i §28 i kommuneloven gir i dag hovedreglene for samarbeid om lovpålagte oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Myndighet kan kun delegeres til en vertskommune, enten til rådmannen (administrative saker) eller til en felles folkevalgt nemnd (politiske saker) som del av vertskommunen som rettssubjekt. Kommunene må gjennom avtale følge bestemte regler i kommuneloven bl.a. for å ivareta rettsikkerhet for innbyggerne. Vertskommunen har arbeidsgiveransvar for alt fagpersonell som inngår i samarbeidet. Kun kommuner kan delta i samarbeidet.
- Samkommuneregelverket som er under vurdering er tiltenkt et bredt samarbeid om lovpålagte oppgaver og kan bli et alternativ til vertskommuneorganisering. Etter dette regelverket er det samkommunestyret som utøver myndighet og er ansvarlig for alle politiske, administrative og faglige avgjørelser på de områder hvor samkommunen har fått overført ansvar fra kommunene. Samkommunestyret velges av og blant kommunestyrernes medlemmer og hver kommune skal minimum være representer med tre representanter. En samkommune har egen administrasjon og egne fagenheter. Samkommunen har arbeidsgiveransvar og er et eget rettssubjekt. I utkast til regelverk er det forutsatt at kun kommuner kan delta i en samkommune.
- Samarbeid som organiseres med styre etter kommunelovens §27 er beregnet for driftsoppgaver og kan brukes for strategiske samråd uten selvstendig beslutningsmyndighet på lovpålagte områder. Med driftsoppgaver menes for eksempel drift av et teknisk anlegg eller en institusjon hvor oppgaveutførelsen ikke innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Kommuner og fylkeskommuner kan delta i samarbeidsorganet som kan være politisk eller administrativt sammensatt. Regionråd er ofte organisert etter denne bestemmelsen. Det er ikke anledning til å overføre offentlig myndighet til et regionråd på samme måte som til en vertskommune. Et §27-organ kan ivareta arbeidsgiveransvar og være eget rettssubjekt. Kommunelovens §27 er for tiden under vurdering av Kommunal- og regionaldepartementet.

- Interkommunale selskaper og aksjeselskaper er beregnet for forretningspregede oppgaver. De to selskapsformene har egne styringsorganer og er regulert i egne lover. Selskaper er egne rettssubjekter utenfor kommunene og det er som en hovedregel ikke anledning til å overføre offentlige myndighetsoppgaver til et selskap. Kun kommuner, fylkeskommuner og andre interkommunale selskaper kan stå som eiere av interkommunale selskaper. Aksjeselskaper kan ha både offentlige og private eiere.
- Kommunene har stor frihet til å avtale kjøp og salg av tjenester, begrenset til fagkompetanse og saksutredninger som underlag for beslutninger i egen kommune. Det er ikke anledning til å selge eller kjøpe tjenester som innebærer offentlig myndighetsutøvelse.

1.6 Forankring i kommunestyrene

Det er kommunestyrene som må ta stilling til om de ønsker en hovedstrategi som forutsetter et helhetlig forpliktende samarbeid organisert etter en vertskommunemodell eller en samkommunemodell. Erfaringer tilsier at etablering av interkommunalt samarbeid som hovedstrategi for utvalgte oppgaver, krever egne vedtak i kommunestyrene. Det vil som regel være behov for å korrigere mål og fastsette nye prinsipper for det interkommunale samarbeidet for å markere overgang fra et praktisk pragmatisk samarbeid til et forpliktende strategisk samarbeid. Overgangen representerer en endring i kommunestyrenes holdning til interkommunalt samarbeid, jf konkretisering nedenfor.

Kriterium	Praktisk pragmatisk samarbeid	Forpliktende strategisk samarbeid
Grunnleggende holdning/ verdigrunnnlag	Kommunen skal i hovedsak klare oppgavene alene. Politisk styring skal skje i kommunestyrene og det er ikke ønskelig å utvikle helhetlige og forpliktende løsninger underlagt politisk styring utenfor kommunen.	Interkommunalt samarbeid bør utvikles som en selvstendig strategi for oppgaveløsning og avlastning av primærkommunene. Helhetlige løsninger underlagt politisk styring på regionalt nivå er ønskelig.
Formål	Etablere konkrete ordninger som gir resultatforbedring mht kvalitet, kompetanse og/eller ressursbruk	Også formell avlastning av kommunene og felles mobilisering for å vinne påvirkningskraft
Oppgaver	Upolitiske oppgaver innenfor administrasjon, smale kompetansekrevede tjenester og tekniske oppgaver. Moderate krav til felles IKT-systemer.	Også strategiske og politiske oppgaver, dels oppgaver som berører kjernevirkosmheten i kommunene, dels nye strategiske oppgaver. Store krav til felles IKT-systemer.
Myndighetsfordeling	Kommunestyrene er ansvarlig for all politikkutforming og myndighetsutøvelse	Interkommunale organer kan være ansvarlig for politikkutforming og myndighetsutøvelse
Geografisk nedslagsfelt	Fleksibel deltagelse tilpasset den enkelte oppgave	Fast deltagelse i samarbeidet om strategiske oppgaver og kjerneoppgaver

Er det slik?

Vektlegges følgende argumenter er det god grunn til å studere forpliktende samarbeidsmodeller nærmere:

- Kommunen ønsker utvikling av best mulig tjenester til innbyggerne og vektlegger at kommunen er tjent med felles mobilisering for å sikre nødvendig kompetanse og kapasitet
- Kommunen mener det er mulig å kombinere en generalistkommune med hovedansvar for individrettede tjenester og et supplerende interkommunalt samarbeid om kompetansekrevende velferdstjenester
- Kommunen ønsker ikke kommunesammenslutning eller ser behov for læring og modning av spørsmålet gjennom forpliktende samarbeid
- Kommunen ønsker å bygge en sterk samarbeidsregion mellom faste partnere som kan ivareta kommunenes felles interesser, dels i forhold til det interne samarbeidet og dels for å vinne påvirkningskraft i forhold til staten, fylkeskommunen eller andre aktører
- Politikerne ser det som et mål å forhindre lokal konkurranse mellom nabokommuner og mener at innbyggerne og næringslivet er tjent med større likhet i tjenestetilbudet

Eller slik?

Dersom følgende vektlegges vil det være lite aktuelt å innføre et forpliktende system for interkommunalt samarbeid:

- Kommunen vektlegger generelle og prinsipielle motargumenter mot interkommunalt samarbeid, herunder at kommunestyret gir fra seg makt og myndighet til et indirekte valgt organ
- Kommunen mener kommunesammenslutning er en bedre løsning hvis det er behov for omfattende samarbeid om lovpålagte oppgaver
- Kommunen ønsker ikke å binde seg til et forpliktende kjernesamarbeid mellom faste partnere
- Kommunen ser ikke behov for forpliktende samarbeid om lovpålagte oppgaver som medfører myndighetsoverføring fra kommunestyret
- Kommunen ønsker et praktisk pragmatisk samarbeid i ulike retninger basert på kjøp og salg av tjenester som en hovedløsning

1.7 Forutsetninger for drøfting av modellene

I notatet drøftes de to modellene ut fra gitte forutsetninger. Begge modellene vurderes som aktuelle valg for kommunene, selv om det foreløpig kun er vertskommunemodellen som er lovregulert i kommuneloven. Beskrivelsen av samkommunemodellen følger prinsippene i foreliggende forslag til lovregulering. Det legges til grunn at en kommune kun kan være medlem av én samkommune, hvilket betyr at samkommunemodellen etableres som en samordnet styringsløsning for flere oppgaver på regionalt nivå. Samkommunen som er utviklet i Norge er forskjellig fra tilsvarende løsninger som gjennom lang tid har vært en del av den finske og svenske lokalforvaltningen. I nabolandene har samkommunene og kommunalforbundene karakter av særkommuner for spesielle oppgaver eller sektorfunksjoner. I Finland er også en del av samkommunene lovpålagt av staten og dermed en del av funksjonsfordelingen og finansieringssystemet mellom staten og kommunesektoren.

Det tas for gitt at kommunene har behov for samarbeid om flere lovpålagte oppgaver, ikke bare enkeltfunksjoner som for eksempel barnevern. Nedenfor konkretiseres et sett med oppgaver som tas inn i beskrivelsen av begge modellene. Egenskapene ved de to modellene sammenliknes dermed ut fra et likt oppgaveinnhold. Det forutsettes at begge modellene skal anvendes til samarbeid om lovpålagte oppgaver innenfor følgende hovedsektorer:

- Helsetjenester som legetjeneste, legevakt, smittevern, miljørettet helsevern, folkehelse, jordmor, helsesøster, skolehelsetjeneste, inkludert evt. helhetlig samarbeid om lovpålagte helsetjenester gjennom lokalmedisinsk senter, helsestasjon eller andre institusjoner
- Sosialtjenester, herunder kommunale sosialtjenester som er lagt inn i NAV og gjenværende kommunale sosialtjenester som barnevern
- Skole og oppvekst, herunder PPT, voksenopplæring, kommunalt tilsyn med skoler og barnehager etc.

-
- Miljøvern og landbruk, herunder lovpålagte miljøvernoppgaver i ”grønn sektor” (naturforvaltning) og ”blå sektor” (forerensning), samt forvaltning av lover innenfor landbruk
 - Tekniske tjenester som brannvern eller byggesaksbehandling

For frivillige oppgaver står kommunene friere i valg av juridisk tilknytningsform og organisasjonsløsning. Det innbefatter også et rent kompetansesamarbeid om lovpålagte oppgaver uten myndighetsoverføring. Slike oppgaver kan legges inn i samarbeidsmodellen eller de kan holdes utenfor og organiseres uavhengig av vertskommunesystemet eller samkommunen. Eksempler på slike oppgaver kan være:

- Samarbeid om spesialkompetanse eller fagteam knyttet til demens, kreftomsorg, rus, psykiatri etc.
- Ren drift av lokalmedisinsk senter, rehabiliteringsinstitusjoner eller andre behandlingsinstitusjoner
- Samarbeid om planlegging, karttjeneste, oppmåling, VAR-tjenester
- Samarbeid om IKT, herunder felles infrastruktur og fagprogrammer og evt. driftsorganisasjon
- Samarbeid om kompetanseutvikling, herunder personalpolitikk, etter- og videreutdanning, lederutvikling, rekruttering etc.
- Samarbeid om servicekontor, herunder felles 1.linje for betjening av innbyggere og næringsliv inkl. samordning mot andre offentlige aktører med behov for publikumstjeneste
- Samarbeid om administrative støttefunksjoner som regnskap, lønn, fakturering, økonomifunksjon
- Samarbeid om næringsutvikling, herunder strategisk næringsplan, felles regionalt utviklingskontor, landbruksutvikling

Det skal presiseres at oppgavelisten inneholder eksempler på konkrete funksjoner som kan, men som ikke nødvendigvis i sin helhet må inngå i kjernesamarbeidet. Generelt må det antas at egenskapene ved de to modellene og ikke minst behovet for å etablere gjennomgående systemer vil være avhengig av omfanget på samarbeidet. Det er også fullt mulig å se for seg at kommunene kan starte med å samordne organiseringen og styringen med utgangspunkt i en vertskommunemodell for så å vurdere overgang til samkommune eller andre alternativer senere.

Myndighetsoverføring i Midtre Namdal samkommune

Ved opprettelsen av Midtre Namdal samkommune 9.9.2009 ble det gjennomført myndighetsoverføring fra kommunestyrene til samkommunen i forhold til 15 særlover, herunder miljøvern (5 lover), landbruk (5 lover), med tillegg av barnevernsloven, smittevernloven, helsetjenesteloven (miljørettet helsevern), psykisk helsevernloven og skatteoppkreverloven. Senere er også tilnærmet alle gjenværende kommunale oppgaver etter sosialtjenesteloven overført til samkommunen. I samkommunen inngår i tillegg frivillige oppgaver som for eksempel felles utviklingskontor og IKT.

I beskrivelsen av modellene er det tegnet organisasjonskart som forutsetter deltakelse fra fem kommuner. Deltakelsen er ment som en illustrasjon på at modellene skal utvikles som brede regionale fellesløsninger. I virkeligheten kan både færre og flere kommuner gå sammen om å lage et forpliktende styringssystem. Mulighet for forenkling som følge av få deltakerkommuner eller særskilte utfordringer som kan følge med mange deltakere omtales ikke nærmere.

I drøftingen er vi opptatt av hvordan de to modellene ivaretar ulike hensyn som vil være viktig for kommunene og den øvrige forvaltning. Hovedkriteriene som legges til grunn for drøftingen av begge modellene følger et aktørperspektiv:

- Hensynet til innbyggerne, herunder rettssikkerhet og påvirkningsmuligheter, tilgjengelighet til tjenestetilbud, kvalitet på tjenestene og effektivitet i oppgaveløsningen

-
- Hensynet til kommunestyrrene og lokalpolitikerne, herunder innhold i politikernes roller, representasjon og politiske påvirkningsmuligheter i interkommunale organer, grad av oversiktighet og mulighet for innsyn og kontroll med den interkommunale virksomhet
 - Hensynet til administrativ ledelse og samordning, herunder utøvelse av administrative roller, organisering av fagkompetanse, effektiv økonomistyring og samordning mot kommunenes øvrige virksomhet
 - Hensynet til de ansatte, herunder fagmiljø, arbeidsgiverforhold og trygghet ved omstilling
 - Hensynet til den øvrige forvaltning, herunder oversiktighet i forvaltningen og legitimitet som regional aktør og samhandlingspartner

I kap. 4 og 5 følger en sammenstilling av mulige likheter og forskjeller mellom et vertskommunesystem og en samkommune.

2 VERTSKOMMUNEMODELLEN

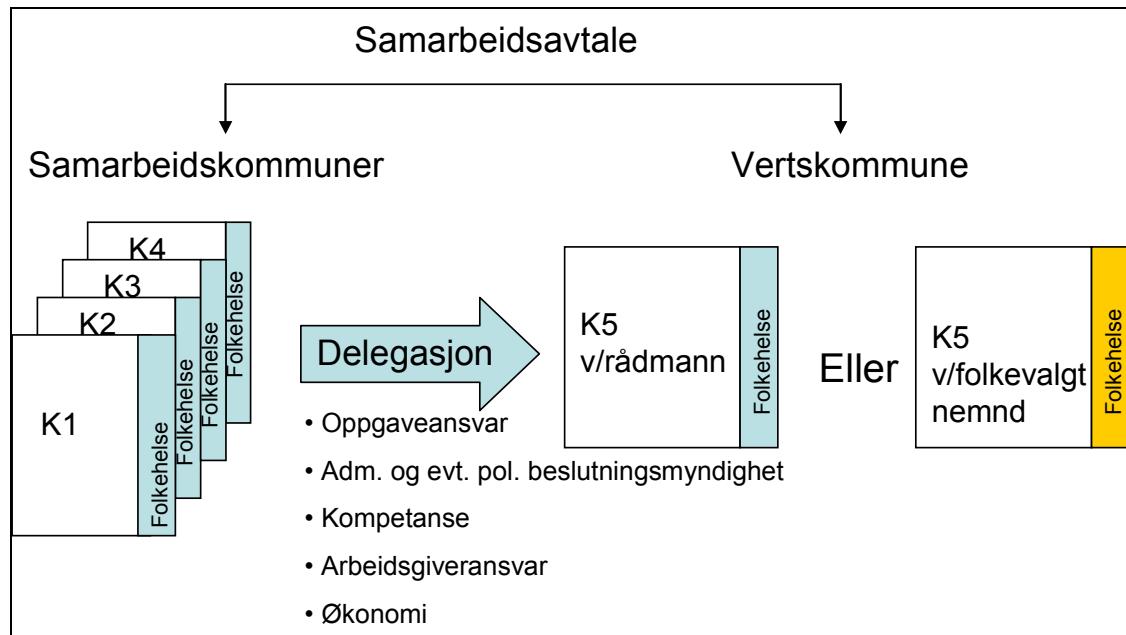
2.1 Grunnprinsipper og bestemmelser

For vertskommunemodellen gjelder følgende grunnprinsipper og bestemmelser:

- Samarbeidskommunene delegerer ansvar for bestemte oppgaver og beslutningsmyndighet til en annen kommune (vertskommunen).
- Kommuneloven angir at myndighetsoverføringen kan begrenses til vedtaksmyndighet i saker av såkalt ikke prinsipiell betydning dvs. saker som vanligvis er delegert til administrasjonen å avgjøre. I et administrativt vertskommunesamarbeid er det rådmannen i vertskommunen som utøver administrativ myndighet i alle deltakerkommunene. Rådmannen i vertskommunen kan videredelegere myndighet til leder av fagadministrasjon etter vanlige delegasjonsregler.
- Kommuneloven gir også anledning til overføring av politisk beslutningsmyndighet til en vertskommune (saker av prinsipiell betydning). Dersom en vertskommune skal utøve lokalpolitisk skjønn må det opprettes en felles folkevalgt nemnd som skal ha minimum to politikere fra hver kommune. Nemnda må være tilknyttet en vertskommune og er formelt en del av vertskommunens organisasjon. Det er kun en slik politisk sammensatt nemnd som kan fatte bindende politiske vedtak i saker som berører alle deltakerkommunene. Et regionråd kan ikke fungere som nemnd, med mindre det avtales at regionrådets politiske medlemmer skal tildeles myndighet og inngå som del av en vertskommune. Kommuneloven er ikke til hinder for oppnevning av en felles folkevalgt nemnd for flere oppgaver. En politisk nemnd kan videredelegere administrativ myndighet til rådmannen i vertskommunen som igjen kan delegere videre til leder av fagadministrasjon.
- Løsningen er basert på delegasjon, som betyr at alle deltakerkommunene beholder det overordnede juridiske ansvaret for oppgaveløsningen overfor innbyggerne.
- I et vertskommunesamarbeid har samarbeidskommunene instruksjonsrett overfor vertskommunen i saker som kun angår egne innbyggere. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet på de områder hvor det har skjedd delegasjon fra samarbeidskommunene. Tre eller flere medlemmer i en av samarbeidskommunenes kommunestyrer kan kreve lovlighetskontroll av avgjørelser truffet av vertskommunen. Medlemmer av kommunestyret i vertskommunen kan ikke kreve en slik kontroll av avgjørelser.
- Oppgavene løses uten at det opprettes nye rettssubjekter utenfor kommunene. Det er vertskommunen som er ansvarlig for ivaretakelse av demokratisk styring og rettssikkerhet for innbyggerne ut fra ordinære systemer i vertskommunen og det som er nedfelt i samarbeidsavtalen.

Kontrollutvalget i vertskommunen skal føre tilsyn med forvaltningen i vertskommunen. Vertskommunen er tilsynsobjekt og ansvarlig for evt. pålegg fra statlige tilsynsetater.

- Innbyggerne har klagerett på vedtak som er truffet av vertskommunen. For enkeltvedtak er det som regel hjemkommunen som er klageinstans. I noen tilfeller kan det være Fylkesmannen som er klageinstans. Dersom det er en felles nemnd som har fattet vedtak skal klagen rettes til en særskilt klagenemnd i vertskommunen. Klagenemnden oppnevnes av kommunestyrrene i deltakerkommunene og alle kommunene skal være representert.
- Gjennom avtale tilføres vertskommunen nødvendig myndighet, kompetanse og økonomiske ressurser fra deltakerkommunene. Vertskommunen må være arbeidsgiver for de ansatte som inngår i ordningen. Overtakelsen av ansatte vil være en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven som gir de ansatte bestemte rettigheter. Det er i utgangspunktet vertskommunen som bestemmer organiseringen av fagkompetansen, men det er naturlig at hovedtrekkene i organiseringen fastlegges i samarbeidsavtalen.
- Kun kommuner kan delta i et vertskommunesamarbeid etter kommunelovens bestemmelser. Løsningen må baseres på en samarbeidsavtale som må vedtas av alle kommunestyrrene. Avtalen må følge kommunelovens minimumskrav jf. beskrivelse nedenfor. Avtalen kan inneholde bestemmelser om organisering, arbeidsformer, budsjett- og rapporteringsrutiner og andre forhold som krever harmonisering mellom kommunene. En mulighet er at alle vertskommuneavtaler lages etter en felles mal og at de formelle avtalene viser til egne dokumenter som trekker opp prinsipper for styring og organisering (rutinehåndbok).
- En vertskommuneavtale kan sies opp med ett års varsel. Annen oppsigelsesfrist kan avtales.



Figur 1. Organisering etter vertskommuneprinsipp. Kommunene K1-K5 inngår avtale om delegasjon av oppgaver og myndighet på folkehelseområdet til kommune K5 som vertskommune.

Kommuneloven angir minimumskrav til skriftlig samarbeidsavtale. Avtalen skal som et minimum inneholde bestemmelser om følgende:

- a) Angivelse av deltakerne og hvilken av disse som er vertskommune
- b) Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal legges til vertskommunen

-
- c) Tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsесmyndighet
 - d) Underretning til deltakerne om vedtak som treffes i vertskommunen
 - e) Det økonomiske oppgjør mellom samarbeidskommunene og vertskommunen
 - f) Nærmere regler om uttreden og avvikling av samarbeidet
 - g) Annet som etter lov krever avtale

I avtale om vertskommune med felles nemnd skal avtalen også inneholde bestemmelser om antall representanter i nemnda fra den enkelte deltakerkommune. Ved inngåelse av vertskommunesamarbeid etter kommuneloven skal Fylkesmannen orienteres om samarbeidet.

Kommuneloven inneholder få begrensninger i hvilken type oppgaver eller myndighet som kan overlates til en vertskommune. Mulighetsrommet for delegasjon er begrenset av at kommunene ikke kan delegere ansvar som i lov er forutsatt at "kommunestyret selv" skal avgjøre. Bestemmelser i særlovgivningen er bestemmende for hva som kan delegeres til en vertskommune. Plan- og bygningsloven krever for eksempel at "kommunestyret selv" skal vedta kommuneplan. Tilsvarende finnes enkelte liknende bestemmelser i andre særlover.

Av prinsippene framgår det at vertskommuneregelverket har et sektorelt og oppgavemessig utgangspunkt. Regelverket gir bestemmelser som må følges oppgave for oppgave. Det er opp til kommunene å avklare hvilke kommuner som skal delta, hvem som skal være vertskommune, hvor mange vertskommuner som skal etableres, om det skal brukes politisk nemnd, antall nemnder, organisering utover minimumskravene osv.

Vertskommuneregelverket inneholder mao. ikke bestemmelser om hvordan et samlet styringssystem for flere lovpålagte oppgaver skal fungere. Regionråd har i utgangspunktet ikke noen formell rolle i et vertskommunesystem og loven omtaler ikke hvilke systemer og rutiner som kan være nødvendig i et samlet regionalt styringssystem. Det er ut fra dette opplagt at vertskommuneregelverket kan lede til ganske ulike organisasjonsmodeller.

2.2 Minst fire varianter

Vi skal her beskrive aktuelle vertskommunemodeller. Det er forutsatt at modellen skal gjelde for fem kommuner som alle skal delta i et kjernesamarbeid om visse utvalgte funksjoner innenfor følgende hovedtyper av oppgaver:

- Helse- og sosialoppgaver
- Skole og oppvekst
- Tekniske tjenester
- Plan, miljø og utvikling
- Administrative støttefunksjoner

For å forenkle forutsettes det at det skal etableres én fagenhet lagt til en vertskommune på hvert av disse områdene. Det er da særlig to forhold som avgjør hvilken hovedmodell som etableres:

- *Ønsker kommunestyrrene kun en administrativ løsning, eller skal vertskommunen være ansvarlig for politikkutforming inkl bindende politiske vedtak på de aktuelle samarbeidsområdene?*

Dette er kanskje det viktigste spørsmålet som kommunestyrrene må ha en felles holdning til. Hvis det velges administrative løsninger er det det enkelte kommunestyre som vil være ansvarlig for alle politiske vedtak. Administrasjonen og fagkompetansen vil være interkommunal og vertskommunen vil

da dels utøve administrativ myndighet i alle kommunene og dels være ansvarlig for saksforberedelse i politiske saker for det enkelte kommunestyre. Det kan være en ønsket løsning, men gir ikke grunnlag for felles politikkutforming med sikte på utvikling av felles regionale tjenester. Administrasjonen i vertskommunen må forholde seg til politisk styring fra alle deltakerkommunene og det kan være krevende for kommunestyrene å utøve aktiv politisk kontroll med vertskommunen.

Alternativet er et helhetlig samarbeid som betyr at alle sider ved oppgaveløsningen samles i vertskommunen, inkludert det politiske styringsansvaret gjennom opprettelse av nemnd. Administrasjonen vil da ha ett ansvarlig politisk styringsorgan å forholde seg til og det kan bli enklere å sikre en god samhandling mellom politikk og administrasjon. Det er samtidig et poeng at politikere med et regionalt ansvar har store muligheter for lokal tilpasning til særskilte behov eller prioriteringer i deltakerkommunene. Det gjelder også den administrative myndighetsutøvelsen.

- *Ønsker kommunestyrene spredning av ansvar og fagkompetanse til alle deltakerkommunene (arbeidsdeling), eller er det aktuelt å samle ansvar og fagkompetanse til én av kommunene (senterkommune)?*

Argumentet for spredning av vertskommuneansvar kan være at alle deltakerkommunene får ansvar for minst én regional funksjon. Gjennom spredning av vertskommuneansvar kan kommunene forsøke å motvirke sentralisering av myndighet og arbeidsplasser til én av kommunene. Det forutsetter imidlertid at alle kommunene kan ta et regionalt fagansvar som vil stille krav til oppbygging av kompetanse og kapasitet for å betjene hele regionen. I en situasjon hvor det er stor forskjell i størrelse og sentralitet på kommunene, kan det være vanskelig å oppfylle regionale krav til kompetanse og kapasitet og det kan dermed i praksis bli vanskelig få til en rettferdig og god arbeidsdeling.

Sentralisering av vertskommuneansvar til en senterkommune kan medføre fordeler ved at en større kommune har større kompetanse og bedre forutsetninger for rekruttering og vedlikehold av et godt fagmiljø. Senterkommunen vil normalt også ha flest brukere som skal betjenes og en sentralisert løsning kan bety mindre flytting av personell og mindre reisevirksomhet. For innbyggerne og kommunene kan det også være en fordel at man slipper å forholde seg til mange forskjellige vertskommuner. Disse fordelene må veies opp mot evt. fordelingsmessige svakheter.

Kommunestyrenes holdning på disse to punktene gir føringer for følgende valg:

- Bruk av politisk nemnd, herunder antall nemnder og representasjonsordning
- Antall vertskommuner og plassering av vertskommuneansvar

Ut fra forutsetningene kan det lages minst fire forskjellige vertskommunemodeller:

	Arbeidsdeling	Senterkommune
Uten folkevalgt nemnd	Desentralisert administrativ modell	Sentralisert administrativ modell
Med folkevalgt nemnd	Desentralisert nemndsmodell	Sentralisert nemndsmodell

Vertskommuneregelverket er svært fleksibelt og det kan også tenkes blandingsløsninger:

-
- *Sentralisering av vertskommuneansvar til en senterkommune kan kombineres med desentralisering av fagpersonell til samarbeidskommunene*

Det er altså mulig at alt ansvar og all myndighet innenfor alle oppgavefeltene kan samles til en av kommunene, samtidig som arbeidsdeling kan sikres når det gjelder lokalisering av fagpersonell. En slik løsning innebærer imidlertid ikke en spredning av det delegerte ansvaret for oppgaveløsningen, som vil ligge i senterkommunen uansett lokaliseringsmønster for fagpersonellet. Det kan ut fra dette hevdes at det ikke er sentralisering av fagpersonell som representerer den største svakheten ved de sentraliserte modellene, men sentralisering av ansvar og myndighet til en av kommunene.

- *Det kan opprettes flere politiske nemnder eller det kan etableres en felles nemnd for alle aktuelle oppgaver som krever politisk styring*

Det er kommunene som avgjør hvor mange politiske nemnder som skal opprettes og representasjonen i nemndene utover minimumskravene. En politisk nemnd kan ha forskjellig deltagelse fra kommunene avhengig av for eksempel kommunestørrelse og partistruktur i deltagerkommunene. Regelverket gir dermed mulighet for å følge vanlige demokratiske representasjonsprinsipper som kan være viktig for å sikre et demokratisk samarbeid. For å motvirke fragmentering og sektorisering kan kommunene også velge gjennomgående representasjon ved opprettelse av flere nemnder, evt. samle alle nemndsfunksjonene i en felles politisk nemnd for flere oppgaver.

Dersom det opprettes kun en politisk nemnd med juridisk beslutningsmyndighet på alle aktuelle oppgavefelt, får modellen visse likhetstrekk med en samkommune. Forskjellen vil være at den politiske fellesnemnden vil være knyttet opp mot en bestemt kommune eller evt. flere vertskommuner. Fellesnemnden vil også juridisk sett måtte opptre som en særnemnd der de ulike oppgavene, inkludert myndighetsutøvelse og disponering av tildelte ressurser, må holdes fra hverandre.

I et vertskommunesystem vil det antakelig være behov for å videreføre regionrådet, dels for å ivareta vanlige regionrådsfunksjoner og dels for å sikre samordning og koordinering mellom kommunene. Regionrådet kan ha ansvar for utvikling av felles budsjett- og rapporteringsrutiner og løpende utgjøre en arena for diskusjon av samarbeidets innhold og utvikling. Regionrådet kan på denne måten utvikles til et politisk og administrativt bindeledd mellom kommunestyrrene og vertskommunene. Grensene for politisk styring går ved at regionrådet ikke kan ha et formelt ansvar for de administrative og politiske vedtakene som må gjøres av vertskommunene og de poliske nemnder som evt. er opprettet.

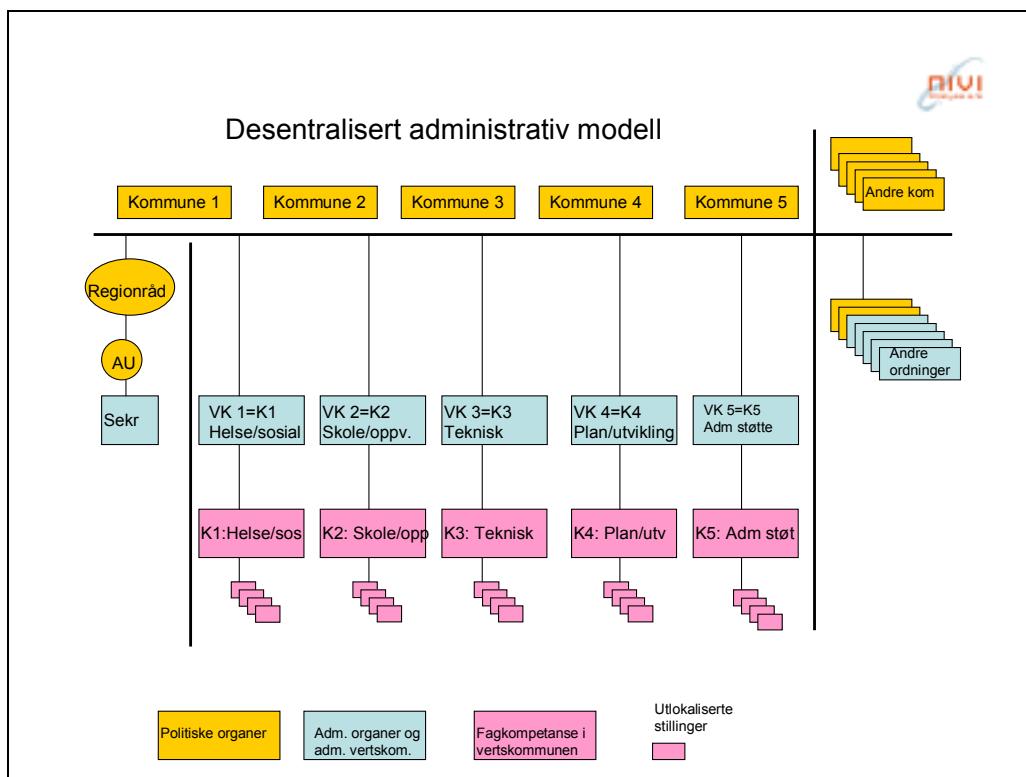
Nedenfor følger en nærmere omtale av de ulike vertskommunemodellene.

2.3 Desentralisert administrativ modell

Denne løsningen innebærer:

- Delegasjon av kun administrativ vedtakskompetanse fra kommunestyrrene
- Spredning av vertskommuneansvar til alle kommunene
- Kommunestyrrene fatter politiske vedtak etter forberedelse av aktuelle saker i vertskommunen
- Regionrådet ivaretar overordnet politisk koordinering og styring uten beslutningsansvar på områder som er delegert til vertskommunene

Det er ut fra disse prinsippene de fleste kommuner utvikler vertskommunemodellen. Grunntrekkene i modellen, inkl forutsatte oppgaver og samarbeid mellom fem kommuner, framgår av figuren nedenfor.



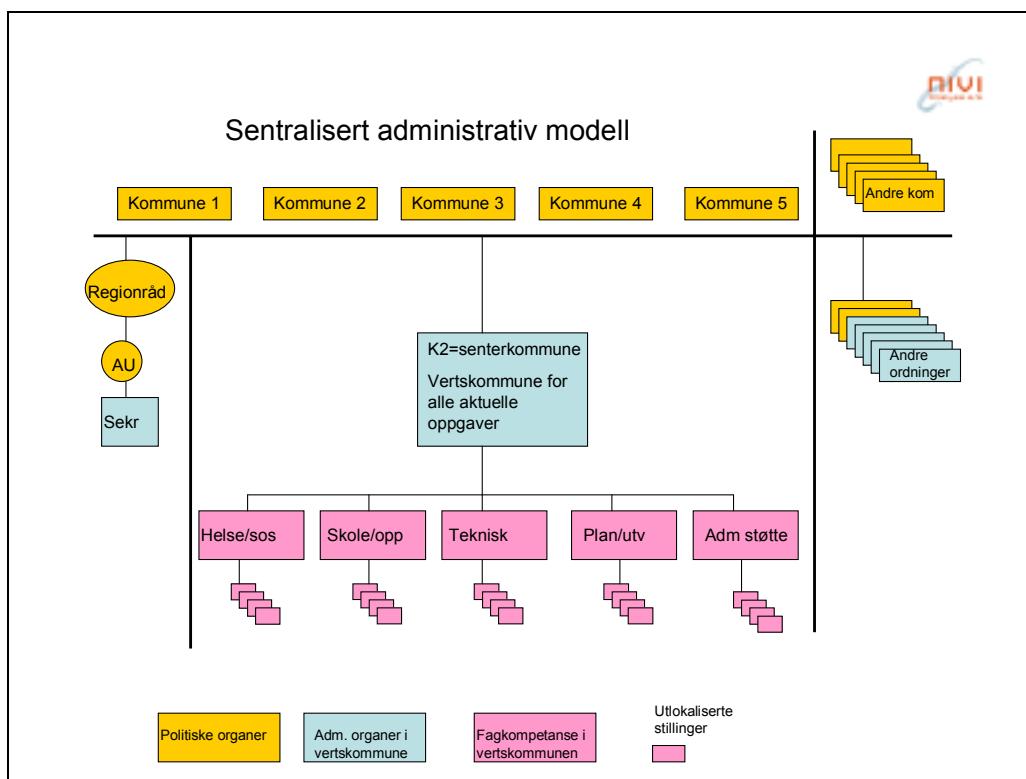
Figur 2. Desentralisert administrativ modell

2.4 Sentralisert administrativ modell

Denne løsningen innebærer:

- Delegasjon av kun administrativ vedtakskompetanse fra kommunestyrrene
- Samling av vertskommuneansvar til en utvalgt kommune (senterkommune)
- Kommunestyrrene fatter politiske vedtak etter forberedelse av aktuelle saker i senterkommunen
- Regionrådet ivaretar overordnet politisk koordinering og styring uten beslutningsansvar på områder som er delegert til senterkommunen

Noen kommuner som er i en startfase i utviklingen av et vertskommunesystem, kan i praksis ha etablert en senterkommunemodell. Forekomst av omfattende oppgaveløsning etter en slik modell er ukjent. Grunntrekene i modellen framgår av figuren nedenfor.



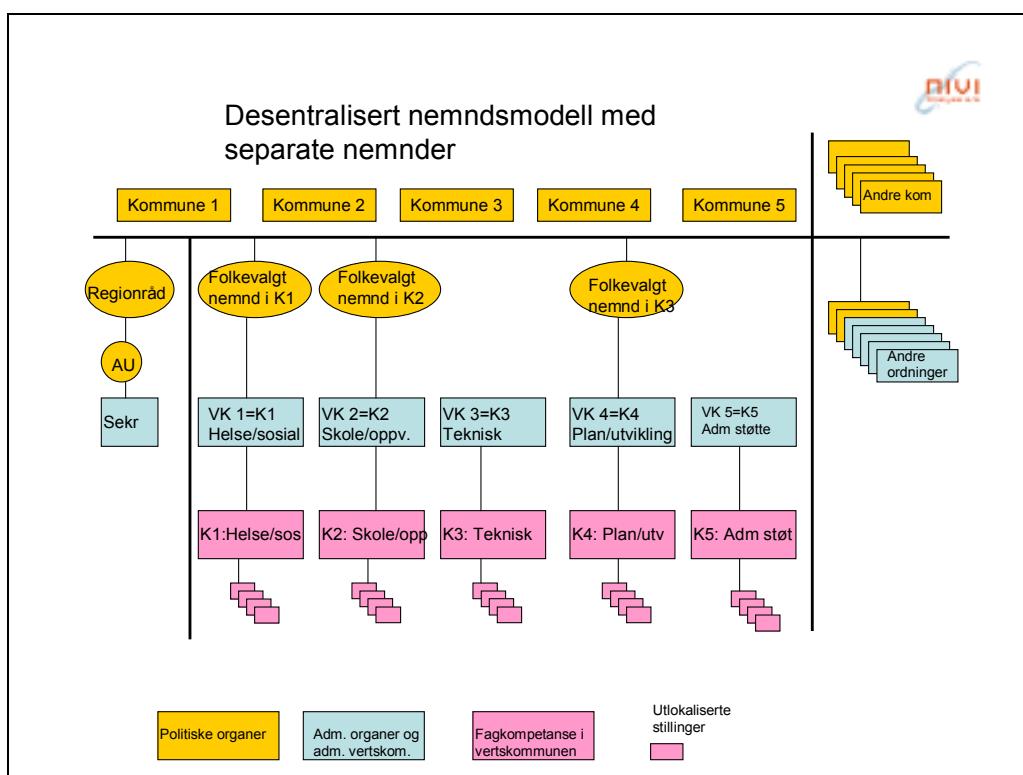
Figur 3. Sentralisert administrativ modell

2.5 Desentralisert nemndsmodell

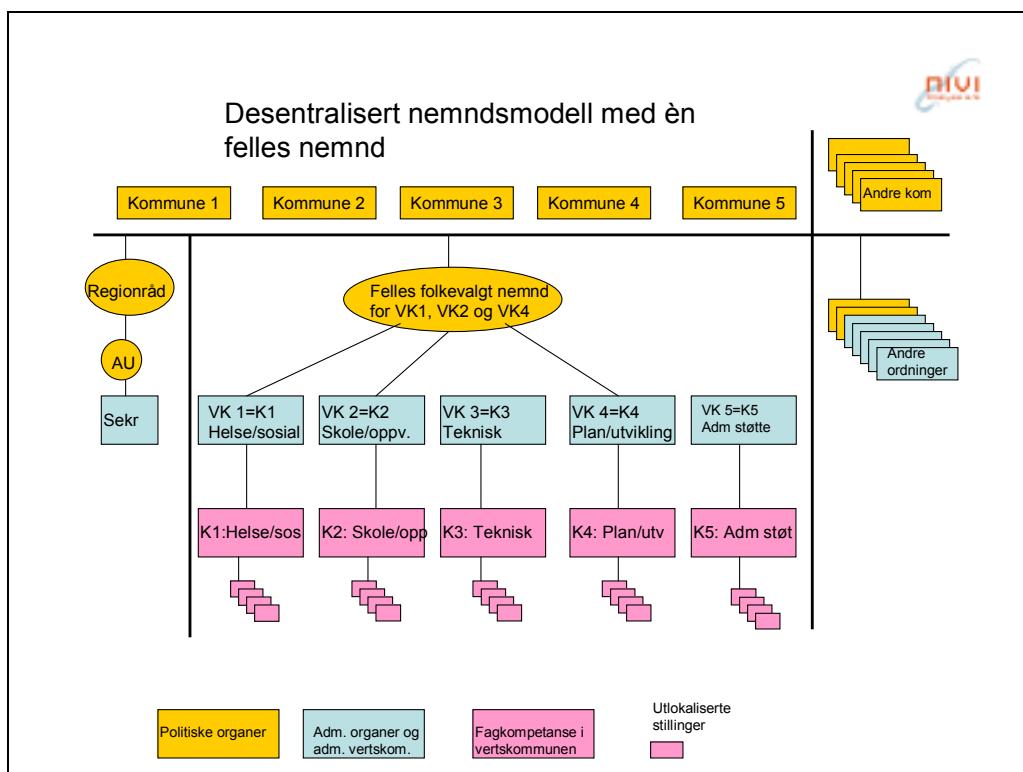
Denne løsningen innebærer:

- Delegasjon av både politisk og administrativ vedtakskompetanse fra kommunestyrrene
- Spredning av vertskommuneansvar til alle deltakerkommunene
- Folkevalgt nemnd fatter politiske vedtak på delegerte oppgaveområder og iht samarbeidsavtale
- Regionrådet ivaretar overordnet politisk koordinering og styring uten beslutningsansvar på områder som er delegert til vertskommunene

Bruk av felles folkevalgt nemnd forekommer svært sjeldent og er i Midt-Norge/Nordland så vidt NIVI kjenner til kun brukt som løsning for et landbrukssamarbeid og en kulturskole. Nedenfor er modellen illustrert med bruk av politisk nemnd for samarbeid om helse- og sosialoppgaver, skole og oppvekst, samt plan, miljø og utvikling, hvor politiske styringshensyn kan være viktig. Det er laget to varianter, en hvor det opprettes tre separate nemnder knyttet til tre vertskommuner og en hvor det etableres en felles folkevalgt nemnd for alle aktuelle oppgaver som krever politisk beslutningsmyndighet.



Figur 4. Desentralisert nemndsmodell med tre separate nemnder



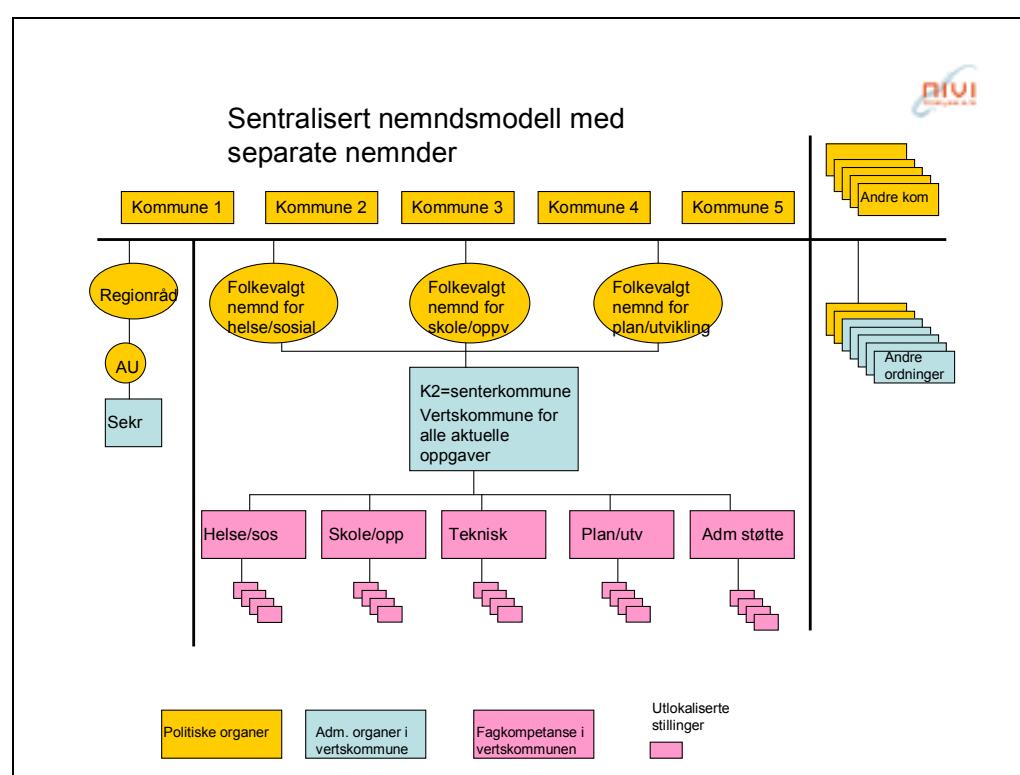
Figur 5: Desentralisert nemndsmodell med èn felles nemnd

2.6 Sentralisert nemndsmodell

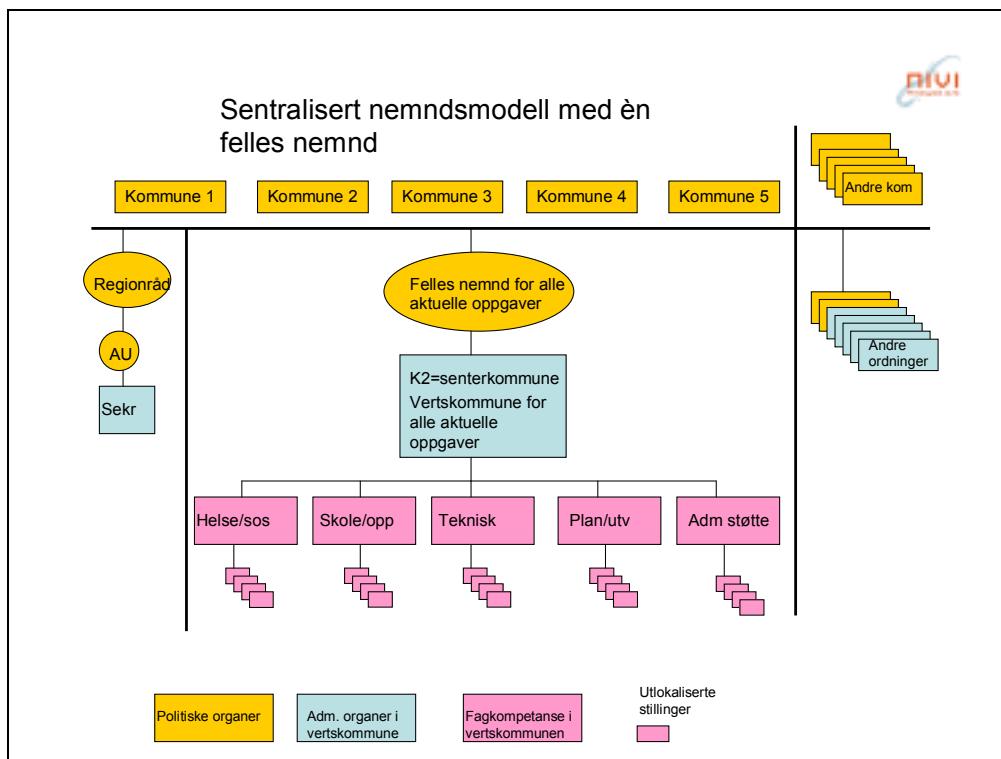
Denne løsningen innebærer:

- Delegasjon av både politisk og administrativ vedtakskompetanse fra kommunestyrene
- Samling av verkskommuneansvar til en utvalgt kommune (senterkommune)
- Folkevalgt nemnd fatter politiske vedtak på delegerte oppgaveområder og iht samarbeidsavtale
- Regionrådet ivaretar overordnet politisk koordinering og styring uten beslutningsansvar på områder som er delegert til senterkommunen som verkskommune

Det er ikke kjent at noen kommuner arbeider etter en slik modell, med unntak for at noen kommuner vurderer bruk av politisk nemnd som politisk overbygning til for eksempel et lokalmedisinsk senter. Også denne modellen er illustrert i to varianter, en med tre separate nemnder og en med én felles nemnd for alle oppgavene.



Figur 6. Sentralisert nemndsmodell med tre nemnder



Figur 7: Sentralisert nemndsmodell med èn felles nemnd

2.7 Egenskaper for ulike aktører

Alle vertskommunemodellene har følgende grunnleggende egenskaper:

- Oppgaver og myndighet delegeres fra kommunestyret til en annen kommune (vertskommune).
- Regelverket gir stor fleksibilitet mht deltagelse fra ulike kommuner, delegering av ulike typer myndighet og organisering av enkeltoppgaver
- Regelverket har et sektorelt utgangspunkt og har som formål å regulere et begrenset samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver
- Regionrådet må antakelig opprettholdes og kan utvikles til et koordinerende bindeledd mellom kommunestyrene og den enkelte vertskommune
- Et vertskommunesystem stiller krav til samordning og harmonisering av rutiner for saksebehandling, rapportering, budsjett etc.

Hensynet til innbyggerne

For innbyggerne kan et vertskommunesystem være en fordel med tanke på kompetent saksbehandling og tilgang til smale kompetansekrrevende velferdstjenester. Det gjelder helse- og sosialtjenester, hvor forpliktende kommunesamarbeid kan være avgjørende for hvilke tilbud kommunene kan tilby nærmest mulig innbyggerne. Det gjelder også en rekke andre tjenester hvor tilgang til fagkompetanse kan være avgjørende for kvaliteten på tjenestene. For innbyggerne kan regionale fellesløsninger bety større likhet i tjenestetilbuddet og større muligheter for utnyttelse av tjenestetilbuddet på tvers av kommunegrensene. Innbyggernes rettigheter og rettssikkerhet vil være ivaretatt gjennom vertskommunens systemer og ved at innbyggerne kan holde hjemkommunen ansvarlig for tjenestetilbuddet. Kommunene har store muligheter for å sikre god tilgjengelighet til regionale tjenester

gjennom desentralisert organisering av fagpersonell, bruk av mobile team og tjenesteleveranser gjennom lokale servicekontor.

Sett fra innbyggerne blir likevel ansvarsforholdene og forvaltningens oppbygging mer komplisert ved utbygging av interkommunale ordninger. Det gjelder generelt og vi skal her forsøke å peke på hva som kan være spesielle utfordringer i et vertskommunesystem. Et sentralt spørsmål er hvem innbyggerne skal holde ansvarlig i et vertskommunesystem der oppgaver og myndighet er spredt på flere forskjellige kommuner og evt. flere politiske nemnder i tillegg til regionrådet som politisk samordningsorgan. Innbyggernes kanaler for innflytelse vil være begrenset til klageadgang i vertskommunene og for øvrig kontakt med hjemkommunens administrasjon og politiske representanter i nemnder og regionråd. Det er grunn til å tro at et slikt system kan oppfattes som fragmentert og vanskelig å orientere seg i for innbyggerne. Mulighetene for å utøve demokratisk kontroll med politiske vedtak vil reelt sett være begrenset og innbyggerne må i stor grad stole på at politikere og administrasjon i hjemkommunen kan ivareta innbyggernes interesser overfor de ulike vertskommunene.

I et vertskommunesystem kan det som nevnt tas som utgangspunkt at kommunestyret skal fatte alle politiske avgjørelser. Det begrenser i så fall samarbeidet til et rent administrativt samarbeid, evt med regionrådet som rådgivende samordningsorgan mellom kommunestyrene og vertskommunene. Det kan redusere det demokratiske underskuddet for innbyggerne i den enkelte kommune, men samtidig øker det demokratiske underskuddet på den interkommunale arena. Velges en løsning med overføring av politisk styringsansvar til nemnder i vertskommunene, kan resultatet bli motsatt: Det demokratiske underskuddet blir større sett fra innbyggerne i den enkelte kommune fordi færre beslutninger fattes av eget kommunestyre, men samtidig reduseres det demokratiske underskuddet på den interkommunale arena fordi oppgavene her blir satt under politisk styring. Her oppstår med andre ord et demokratisk dilemma.

For innbyggerne er det trolig viktig at kommunene legger opp til mest mulig enkle og stabile systemer som er bærekraftige over tid. Hensynet til oversiktighet kan tale for at vertskommuneansvaret og den politiske styringskompetansen ikke spres til for mange kommuner. God økonomistyring og løpende resultatrapporering vil være viktig for å sikre effektiv ressursbruk. En likverdig kvalitet i tjenestetilbuddet forutsetter tilgjengelighet til fagkompetanse i det lokale tjenesteapparatet i alle kommunene.

Hensynet til politisk styring fra kommunene

Sett fra kommunestyrene og lokalpolitikerne er det ikke uten videre lett å vurdere egenskaper ved de ulike organisasjons- og styringsløsningene som kan velges. Hovedspørsmålet står likevel fast: Skal det velges et system basert på kun administrativ myndighetsutøvelse eller skal det etableres felles folkevalgte nemnder for å sikre politisk styring med de interkommunale oppgavene? Politikerne må her ta hensyn til oppgavenes karakter og spørsmålet dreier seg om å avklare kommunestyrets politiske styringsambisjoner på den interkommunale arena.

Ut fra de kjerneoppgaver som her er forutsatt skal løses på interkommunalt nivå, vil det etter all sannsynlighet være behov for politisk samordning og prioritering innenfor de ulike vertskommuneløsningene. Et system som kun baserer seg på at vertskommunene skal produsere saksunderlag for vedtak i det enkelte kommunestyre kan for det første være lite effektivt fordi sakene kan ende ut i ulike beslutninger i de ulike kommunestyrene. Et rent administrativt system kan også medføre lite interessante roller for politikerne, rådmennene og de interkommunale fagenhetene.

Resultatet kan bli et passivt og lite stabilt vertskommunesystem hvor kommuner melder seg ut og inn og hvor det blir vanskelig å bygge opp et langsiktig forpliktende velferdssystem. En samarbeidsregion som kun er basert på administrative løsninger vil antakelig også framstå med mindre legitimitet og påvirkningskraft i forhold til statlige og andre regionale aktører.

Dersom politikerne ønsker aktiv politisk styring, kan kommunestyrrene bestemme at det skal oppnevnes en eller flere politiske nemnder knyttet til de ulike vertskommunene. Det kan også oppnevnes en felles politisk nemnd for alle oppgaver som krever politisk styring. Det kan bidra til mindre fragmentering og en mer oversiktig politisk organisering. I et vertskommunesystem vil innføring av politiske nemnder neppe kunne erstatte regionrådet som må videreføres for å ta seg av ordinære regionrådssaker og samordning på tvers av etablerte vertskommuneløsningene. Regionrådet vil være avskåret fra direkte politisk styring av beslutningstaking på de ansvarsområder som er lagt til vertskommunene. I en situasjon med regionråd og politisk nemnd kan det oppstå kompetansestrid mellom de to organene.

I et vertskommunesystem med nemnd vil det kreves samordning og koordinering mellom tre typer politiske organer, kommunestyrrene, den politiske nemndene (eller nemndene) og regionrådet. Nemndorganisering innebærer innføring av ytterligere ett organisasjonsledd sammenliknet med et rent administrativt vertskommunesystem. Ordførerne og andre ledende politikere i kommunene kan komme til å opptre på alle tre arenaene dvs. være representant for egen kommune, delta i en politisk nemnd med ansvar for alle kommunene og samtidig være regionpolitiker i et sideordnet regionråd. I et vertskommunesystem med nemnd kan det på denne bakgrunn bli lange beslutningsveier og mange aktører som skal samordnes og koordineres for i ivareta helheten i samarbeidet.

Et vertskommunesystem med nemnd vil stille krav til god arbeidsdeling og løpende samordning mellom regionrådet og de politiske nemndene som er knyttet opp mot vertskommunene. Hvis vi ser for oss at det opprettes en nemnd for helse- og sosial, vil plassering av ansvar for planlegging og overordnet strategi være viktig, inkludert spørsmålet om hvem som skal ivareta dialog mot helseforetak og evt. inngå samarbeidsavtale på vegne av kommunene. Sett i forhold til politisk kompetanseoppbygging og politisk ledelse av regionens utvikling kan det oppfattes som en svakhet at modellen ikke gir et felles politisk styringsorgan for samarbeidet.

Hensynet til administrativ ledelse og samordning

Når det gjelder administrativ organisering, har de fleste rådmenn en viss erfaring med vertskommuneløsninger. Utbygging av et mer omfattende system vil bety at det kreves prinsipper for ledelse og organisering av fagpersonell som del av vertskommunenes organisasjon. Det krever også harmonisering av rutiner mellom kommunene for å sikre god økonomistyring og løpende resultatrapporering. Rådmennene utøver også arbeidsgiveransvar og vil ha en rekke forpliktelser i forhold til de ansatte. Alt dette handler om praktiske utfordringer som kan finne sin løsning innenfor alle de aktuelle vertskommunemodellene.

I et vertskommunesystem vil rådmennene i likhet med politikerne stå overfor flere roller som skal fylles. Vertskommunerollen innebærer et regionalt oppgaveansvar overfor alle kommunestyrrene og alle innbyggerne i deltakerkommunene. Rådmannen skal utøve delegert myndighet og evt. ivareta saksforberedelse for politiske vedtak i en folkevalgt nemnd eller det enkelte kommunestyre. Rådmannen skal også ivareta egen kommunenes interesser, dels innenfor vertskommuneansvaret og dels i forhold til andre vertskommuner. I tillegg kommer at rådmennene som regel har viktige roller i

regionrådet gjennom deltagelse i arbeidsutvalg og en egen rådmannsgruppe som vanligvis er knyttet opp mot regionrådet.

Sett fra et administrativt ståsted kan det argumenteres for en sentralisert vertskommunemodell, der vertskommuneansvaret for flere oppgaver samles til en av kommunene (senterkommunemodell). Det kan bidra til at rådmennene i samarbeidskommunene opptrer i færre roller og det kan være lettere å bygge opp felles systemer og rutiner med utgangspunkt i en av kommunene. Til dette kommer at samling av vertskommuneansvar i en senterkommune også kan innebære kompetansemessige og rekrutteringsmessige fordeler. Endelig kan det også argumenteres for at samling av ansvar for regionale funksjoner i en stor senterkommune kan bidra til et enklere og mer forutsigbart system for innbyggerne og næringslivet sammenliknet med system med spredt ansvarsfordeling. Motargumentene kan være sentralisering av ansvar, manglende balanse i samarbeidet og svakt eierforhold i kommunene som ikke har vertskommuneansvar. Rent praktisk vil også en senterkommunemodell bety en stor ekstra arbeidsbelastning for administrasjonen i vertskommunen.

Et lite diskutert spørsmål er hvor attraktivt det er å være vertskommune sett i lys av det juridiske, økonomiske og personellmessige ansvar som vil påhvile en vertskommune. Dagens vertskommuneregelverk virker å ha som utgangspunkt at store kommuner skal løse utfordringer i de mindre kommunene bl.a. under forbehold om at samarbeidskommunene skal ha instruksjons- og omgjøringsrett på vegne av egne innbyggere. Aktiv styring fra samarbeidskommunene av hensyn til egne innbyggere kan lede til fragmenterte løsninger og styringsmessige utfordringer for vertskommunen som skal ivareta et regionalt ansvar. Vertskommunen tar også en økonomisk og personellmessig risiko ved oppbygging av fagadministrasjon og administrative systemer for å betjene andre kommuner.

I en praktisk politisk virkelighet kan interesse for arbeidsplasser og hensynet til et balansert samarbeid lede til at små kommuner med begrenset kompetanse og kapasitet påtar seg regionale funksjoner som kan innebære økt sårbarhet for de store kommunene.

Vertskommuneregelverket overlater til kommunene å finne ut av økonomisk og annen type risiko som følger med et system basert på differensiert oppgave- og byrdefordeling. Med et voksende interkommunalt samarbeid om kjerneoppgaver kan det være grunn til å vie sårbarhets- og risikoaspektene ved denne formen for samarbeid mer oppmerksomhet.

Hensynet til de ansatte

Sett fra de ansatte kan et vertskommunesystem innebære en rekke fordeler knyttet til mer interessante oppgaver, bredere fagmiljøer, mindre sårbarhet osv. De kompetansemessige fordelene må antas å være særlig viktig for de minste kommunene, hvor enkeltpersoner kan ha ansvar for tunge og krevende oppgaver uten forankring i et fagmiljø i hjemkommunen. Ved etablering av vertskommuneløsninger vil alle ansatte som berøres ha lovfestede rettigheter etter arbeidsmiljøloven ved skifte av arbeidsgiver. Erfaringer tilsier at de ansatte bør trekkes med i omstillingsprosessene på et tidlig tidspunkt og at kommunene bør etablere prinsipper for håndtering av arbeidsgiverspørsmål og praktiske utfordringer som kan følge med overgang til en regional organisasjon.

Hensynet til den øvrige forvaltning

Når det gjelder den øvrige forvaltning, herunder statlige helseforetak, fylkeskommunen, fylkesmannen og andre aktører, vil det være viktig at alle samarbeidsregioner framstår som langsiktige og stabile

partnerne. Oppbygging av sterkere og mer desentraliserte velferdssystemer krever mer forpliktende interkommunalt samarbeid som ikke minst er begrunnet i ønske om bedre samhandling på tvers av forvaltningsnivåer. Samhandlingsreformen er her et godt eksempel som krever et langsigktig forpliktende kommunesamarbeid dersom intensjonene skal oppfylles.

Konklusjon

Det kan konkluderes med at vertskommuneregelverket kan brukes til å møte utfordringer på enkeltsektorer. Det gjenstår å bevise at regelverket kan danne grunnlag for et velfungerende regionalt styringssystem for samarbeid om flere og tyngre lovpålagte oppgaver hvor kravene til politiske og administrative samordning vil være større enn i tradisjonelt samarbeid.

3 SAMKOMMUNEMODELLEN

3.1 Grunnprinsipper og bestemmelser

For samkommunemodellen gjelder følgende grunnprinsipper og bestemmer:

- Alle aktuelle oppgaver og all myndighet samles under et felles politisk styringsorgan. En samkommune har et helhetlig og forpliktende ansvar for de oppgaver den skal løse på vegne av kommunene. Samkommunestyret skal ha minimum tre medlemmer fra hver kommune som velges av og blant kommunestyremedlemmene i deltakerkommunene. Representasjonen i samkommunestyret vil normalt gjenspeile forskjeller i kommunestørrelse og partistruktur i deltakerkommunene. Samkommunestyret ledes av en ordfører og samkommunestyret kan selv avgjøre intern politisk organisering på samme måte som en kommune. Samkommunestyret velges for en periode på fire år.
- Samkommunen opprettes ved siden av kommunene og er organisert med de samme politiske og administrative organer som en kommune. Samkommunen blir også ledet og styrt etter de samme prinsipper som en kommune. Både kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for en samkommune på samme måte som en kommune.
- Etablering av en samkommune innebærer innføring av et lovregulert styringssystem for alle oppgaver som legges inn. Samkommunen erstatter vertskommuneløsninger, bruk av selskaper og andre former for særorganisering av interkommunale oppgaver. Innføring av samkommune erstatter også regionrådet dersom den etableres på samme geografiske nivå.
- Alle deltakerkommunene må overføre samme oppgaver og samme myndighet til samkommunestyret. Det er ikke anledning til å være delvis deltaker i en samkommune. En samkommune kan drive kjøp og salg av tjenester og kan opptre som administrativ vertskommune for andre kommuner. En samkommune kan ikke eie selskaper eller delta i andre former for interkommunalt samarbeid med organisatorisk overbygning.
- I en samkommune har ingen av deltakerkommunene lovfestet instruksjons- eller omgjøringsrett på vegne av egne innbyggere, slik tilfellet er i en vertskommuneløsning.
- En samkommune har samme administrative organisering som en kommune. Samkommunen har en egen administrasjon som ledes av en administrasjonssjef. Samkommunestyret vedtar et delegasjonsreglement som fastsetter administrasjonssjefens myndighet. Under administrasjonssjefen følger fagenheter for de oppgaver som samkommunen skal løse. Det er i utgangspunktet samkommunestyret som bestemmer den administrative og faglige organiseringen av samkommunens virksomhet.

-
- Gjennom en samarbeidsavtale tilføres samkommunen nødvendig myndighet, kompetanse og økonomiske ressurser fra deltakerkommunene. I avtalen må det bl.a. angis hvordan samkommunens virksomhet skal finansieres og den enkelte deltakers eierandel og ansvarsdel for samkommunens forpliktelser må oppgis. Utover minimumskrav til avtalen er det naturlig at alle viktige sider ved samkommunen avtalefestes, inkludert administrativ organisering, saksbehandlingsregler, tiltak for å sikre god samordning mot deltakerkommunene, informasjon til innbyggerne etc.
 - En samkommune kan ta opp lån for å finansiere egne investeringer. Det må i så fall fastsettes en øvre låneramme for samkommunens låneopptak i samarbeidsavtalen. Dersom en av deltakerkommunene er ROBEK-kommune, må samkommunens vedtak om låneopptak godkjennes av Fylkesmannen.
 - Samarbeidsavtalen må vedtas av alle deltakerkommunene. Endring av samarbeidsavtalen krever behandling av alle kommunestyrrene dersom den skal endres i forhold til minimumskravene. Andre endringer kan vedtas av samkommunestyret selv med 2/3 dels flertall.
 - Samkommunen er et eget rettssubjekt og kan ha rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter. Det betyr at samkommunen kan inngå forpliktende avtaler, for eksempel med et regionalt helseforetak og selv være ansvarlig for oppfølging av avtalen. Samkommunen er også tilsynsobjekt med selvstendig ansvar i forhold til statlige tilsynsmyndigheter. Endelig har samkommunen arbeidsgiveransvar for administrasjonssjef og øvrig fagpersonell som skal jobbe for samkommunen. Overføring av personell vil være en virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljølovens forstand, som gir de ansatte bestemte rettigheter.
 - Samkommunen har eget kontrollutvalg som velges blant medlemmene i kommunestyret i deltakerkommunene. Hver kommune skal være representert med minst ett medlem. Tre eller flere medlemmer av samkommunestyret eller deltakernes kommunestyrer kan kreve lovlighekskontroll av samkommunens avgjørelser. Samkommunen skal ha en egen klageordning hvor samkommunestyret eller en særskilt klagenemnd er klageorgan. I noen tilfeller kan også Fylkesmannen være klageinstans.
 - For samkommuner som går på tvers av fylkesgrenser er det samkommunens kontoradresse som avgjør hvilken Fylkesmann som har tilsynsansvar
 - I foreliggende lovutkast er det forutsatt at en samkommune kan kun opprettes mellom kommuner. Det er også forutsatt at en kommune kun kan delta i én samkommune.
 - Dersom en kommune ønsker å tre ut av samkommunen, gjelder en oppsigelsestid på minst ett år

Dersom foreliggende utkast til regelverk om samkommuner ikke blir tatt inn i kommunloven, er det grunn til å tro at nasjonale myndigheter vil oppfordre til videre forsøk med modellen. Etablering av forsøk vil medføre en litt annen prosess og kan innebære visse tilpasninger i organiseringen som følge av at omstillingen ikke vil være endelig. Midlertidigheten kan være en ulempe bl.a. sett i forhold til ansattes arbeidsgivertilknytning. Etablering av et nasjonalt forvaltningsforsøk kan også innebære fordeler ved at kommunene får en tett faglig oppfølging og tilgang til nasjonale prosjektmidler. Aktuelle problemstillinger ved etablering av forvaltningsforsøk etter forsøksloven omtales ikke nærmere.

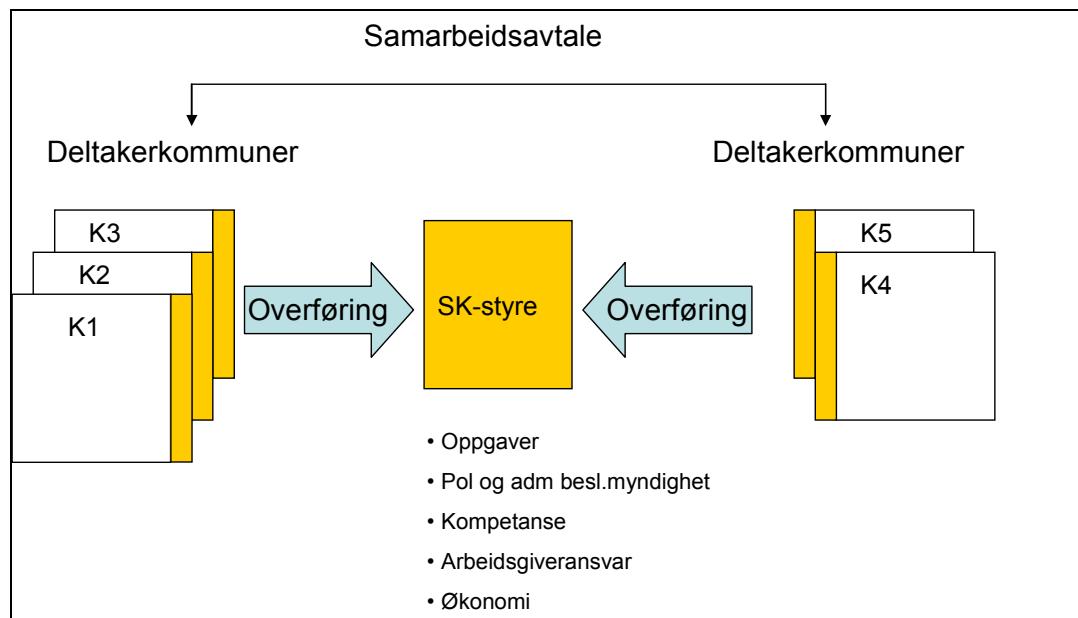
Også ved etablering av samkommuner vil loven stille minimumskrav til innhold i den skriftlige samarbeidsavtalen. Avtalen må inneholde bestemmelser om følgende:

- a) Samkommunens navn, som må inneholde ordet samkommune
- b) Hvilke kommuner som deltar og deres representasjon i samkommunestyret
- c) Samkommunens kontoradresse i enhetsregisteret
- d) Hvilke oppgaver og hvilken avgjørelsesmyndighet som skal overføres

- e) Tidspunkt for overføring av oppgaver og avgjørelsesmyndighet
- f) Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelsoner overfor samkommunen
- g) Kommunenes eierandel og deltakernes ansvarsandel for samkommunens forpliktelser
- h) Hvordan plikten til å dekke samkommunens underskudd skal fordeles mellom deltakerne dersom den skal avvike fra deltakernes ansvarsandel
- i) Hvordan samkommunen skal underrette kommunene om sine vedtak
- j) Hvordan samkommunen skal oppfylle sin informasjonsplikt overfor deltakerne slik at den enkelte kommunene kan oppfylle sin rapporteringsplikt til statlige informasjonssystemer (KOSTRA etc.)
- k) Regler for uttreden og oppløsning av samkommunen, herunder økonomisk oppgjør etc.

Kommunene har like stor frihet til å overføre oppgaver til en samkommune som til en vertskommune. Det er likevel en viss forskjell ved at kommunene kan overføre det fulle og hele ansvaret for en oppgave til en samkommune, inkludert det juridiske ansvaret i forhold til innbyggerne. Ansvarsoverføringen til en vertskommune er basert på delegasjon som betyr at det grunnleggende juridiske ansvaret ligger igjen i kommunene. Forskjellen mellom full oppgaveoverføring og delegasjon skal imidlertid ikke overdrives fordi også samkommunen får sine oppgaver tildelt gjennom delegasjon fra deltakerkommunene og ikke i lovs form. I begge tilfeller vil det være den konkrete avtalens utforming som er avgjørende for ansvarsforholdet mellom samkommunen/vertskommunen og den enkelte deltakerkommune.

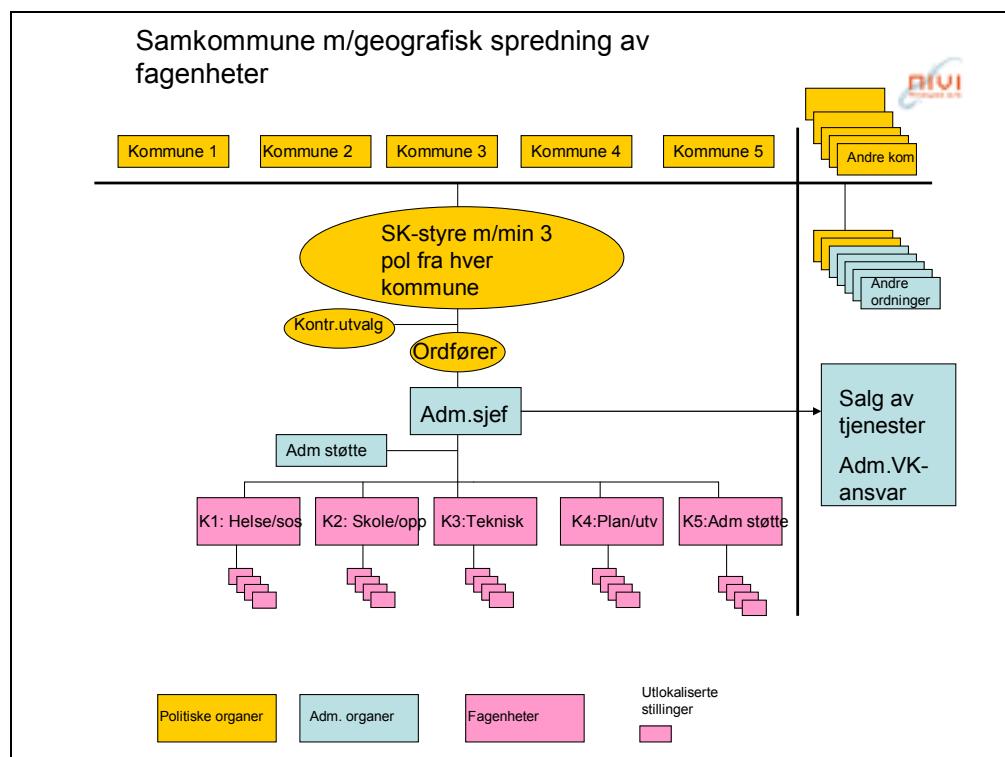
Av prinsippene går det fram at en samkommune er ett samlet apparat for å løse flere oppgaver på vegne av kommunene. Samkommunen har samme type organer og styres etter de samme prinsipper som en kommune. Valg av samkommune innebærer derfor innføring av et styringssystem for interkommunalt samarbeid hvor hovedprinsippene er lovregulert. En vertskommunemodell gir til sammenlikning mulighet for å etablere flere typer sektorielle løsninger, med variasjon i både deltagelse og organisering. Etter vertskommuneregelverket må kommunene selv utvikle rutiner for styring og samordning av et bredt regionalt samarbeid, mens dette er gitt ved etablering av en samkommune.



Figur 8. Organisering etter samkommuneprinsipp. Kommunene K1-K5 inngår avtale om overføring av oppgaver, inkl politisk og administrativ beslutningsmyndighet, til et politisk sammensatt samkommunestyre.

3.2 Nærmere beskrivelse av modellen

Vi skal her kort beskrive hovedtrekk ved en samkommune mellom fem kommuner for de samme oppgaver som er lagt til grunn for beskrivelse av vertskommunemodellen. Det viktigste grepet består i at alle oppgavene og all beslutningsmyndighet som avgis fra kommunestyrrene overføres til et felles politisk styringsorgan. Samkommunestyret har en egen administrasjon som bindeledd til underlagte fagenheter. Nedenfor er modellen tegnet opp med spredt lokalisering av hovedkontor for de ulike fagenhetene.



Figur 9. Samkommune med geografisk spredning av fagenheter til deltakerkommunene.

Etablering av en samkommune betyr at kommunene må binde seg til bestemte prinsipper:

- Forpliktende og fullverdig deltagelse fra alle kommunene
- Lik oppgave- og myndighetsoverføring fra kommunestyrrene
- Samme grunnleggende organisasjonsledd som i kommunene
- Rammefinansiering fra deltakerkommunene
- Styring ut fra kommunelovens prinsipper og rammer vedtatt i en egen samarbeidsavtale

Etablering av samkommune gir samtidig store friheter for lokale tilpasninger. Det gjelder bl.a. på følgende områder:

- Oppgaveomfang og rollefordeling i forhold til kommunestyrrene, hvor det kan etableres en stor samkommune med omfattende oppgaveansvar, eller en minimumsløsning for visse utvalgte kjerneoppgaver. I forhold til samhandlingsreformen kan for eksempel kommunene bestemme at det er samkommunen som skal utvikle en regional helsemodell, etablere kompetansekrevende tjenester som krever et større befolningsgrunnlag og evt inngå samarbeidsavtale med regionalt helseforetak.

-
- Politisk sammensetning av samkommunestyret, herunder antall representanter fra hver kommune utover minimumskravene og type representasjonsordning for å gjenspeile ulik kommunestørrelse, ulik partistruktur i kommunestyrrene og krav til kjønnssammensetning. Samkommunestyret kan også opprette særskilte komiteer eller politiske utvalg for å ta av seg spesielle oppgaver.
 - Administrasjonens oppbygging og myndighet, herunder spørsmålet om stillingen som administrasjonssjef skal rekrutteres eksternt eller innehas av en av rådmennene (turnusordning). Et viktig spørsmål gjelder også delegasjon av myndighet fra samkommunestyret til administrasjonssjefen og videre til fagsjefer. Den interne myndighetsfordelingen fastlegges ved at samkommunestyret vedtar et eget delegasjonsreglement.
 - Organisering og ledelse av fagenheter, herunder lokalisering av fagpersonell i deltakerkommunene og avklaring av samkommunens personal- og arbeidsgiverpolitikk
 - Finansieringsløsning, herunder bruk av kostnadsnøkler for å sikre rettferdig byrdefordeling, samt spørsmålet om og evt. innenfor hvilke rammer samkommunen skal ha anledning til å ta opp lån
 - Deltakelse i kontrollutvalg og organisering av klagesystem utover minimumskravene
 - Rutiner for rapportering, budsjettstyring og løpende dialog mot kommunestyrrene. Eksempler på tiltak for på sikre god informasjonsflyt kan være felles partimøter på tvers av kommunegrensene, faste felles kommunestyremøter eller en årskonferanse for å diskutere status og veivalg. Det kan også innføres nye rutiner i folkevalgtopplæringen.
 - Ekstern profilering i forhold til innbyggerne, herunder rutiner for informasjon og bruk av lokale servicekontor
 - Avtalebasert samarbeid mellom samkommunen og andre kommuner, herunder spørsmålet om samkommunen skal være administrativ vertskommune for andre kommuner

3.3 Egenskaper for ulike aktører

Hensynet til innbyggerne

For innbyggerne må en samkommune antas å ha mange av de samme egenskapene som en vertskommune med samme oppgaveansvar og geografiske nedslagsfelt. Betingelsene for kompetanseoppbygging og god ivaretakelse av kompetansekravende velferdstjenester kan i utgangspunktet være ganske like. Det gjelder også betingelsene for god ivaretakelse av innbyggernes rettigheter og rettssikkerhet. Sett fra innbyggerne kan det pekes på særlig tre mulige fordeler med modellen sett i forhold til andre interkommunale alternativer:

- En samkommune kan være et viktig skritt i retning av en mer oversiktlig interkommunal forvaltning for innbyggere og næringsliv. Det følger av at samkommunen erstatter andre interkommunale ordninger og at den sikrer en enhetlig politisk og administrativ ledelse av det regionale samarbeidet.
- En samkommune kan bidra til mindre demokratisk underskudd sammenliknet med andre interkommunale løsninger. Det følger av at alle oppgaver er underlagt politisk styring, at samkommunestyret kan gis en bred og representativ politisk forankring i kommunestyrrene og at modellen gir en balansert styringsløsning mellom kommunene. Mindre fragmentering i forskjellige styringsløsninger og økt oversiktlighet kan også bidra til at det blir lettere for innbyggerne å vite hvem som er ansvarlig for vedtak og prioriteringer.
- Et bredt sammensatt samkommunestyre kan ha større legitimitet som regional aktør og oppnå større påvirkningskraft i forhold til den øvrige forvaltning.

Når det gjelder ulemper, er det grunn til å tro at innbyggere og næringsliv vil være opptatt av følgende:

- At samkommunen kan oppfattes som et unødvendig og ekstra forvaltningsnivå
- At samkommunen medfører økte driftskostnader til et nytt apparat

-
- At samkommunen kan oppfattes som et steg i retning av kommunesammenslutning

Formelt sett er en samkommune ikke et eget forvaltningsnivå på linje med staten, fylke/kommunen og kommunene. Det skyldes at samkommunen ikke er en del av funksjonsfordelingen og finansieringssystemet mellom staten og kommunesektoren. Samkommunen kan reelt sett likevel oppfattes som et eget forvaltningsnivå fordi samkommunen er en egen organisasjon med selvstendige oppgaver som den løser på et høyere geografisk nivå. Overføring av politisk beslutningsmyndighet til et indirekte valg organ kan trekke i samme retning.

Mot dette kan det hevdes at samkommunen må sammenliknes med det som er alternativet, som i de fleste tilfeller vil være et vertskommunesystem eller tradisjonelt samarbeid med mange spredte interkommunale ordninger for de samme oppgavene. En samkommune medfører ikke et apparat som kommer i tillegg til kommunene, men til erstatning for at hver kommune skal ha eget personell og egen økonomi til å løse de samme oppgavene. Samkommunen står heller ikke over kommunene, men ved siden av kommunene. Samkommunen er et sideordnet frivillig samarbeidsorgan som står under direkte kontroll av kommunene som eiere. Endelig kan samkommune oppfattes som en selektiv fusjon av visse oppgaver og visse roller, til forskjell fra en kommunesammenslutning hvor alle oppgaver og alle roller fusjoneres.

Når det gjelder kostnader til drift av samkommunen, er det igjen avgjørende hva man sammenlikner med. En samkommuneløsning bør langt på vei kunne gi samme kostnadseffekter som en kommunesammenslutning for de oppgaver som legges inn. Forskjellen vil være at modellen ikke medfører at man tar ut evt andre stordriftsfordeler på andre oppgavefelt som kommunene løser på egenhånd. Sammenlikner vi med et vertskommunesystem er det neppe grunn til å tro at en samkommune vil være mer administrasjonskrevende i forhold til faste organer hvis også politisk styring skal ivaretas innenfor en vertskommunemodell. I samkommunen vil administrasjonskostnadene være knyttet til drift av samkommunestyre og samkommunens administrasjon. I et vertskommunesystem vil tilsvarende kostnader være knyttet til de enkelte vertskommunenes administrasjonsutgift, drift av politiske nemnder og evt. regionrådets samordningsrolle. Oppdelingen av ansvar og roller kan føre til at prosesskostnadene kan bli høyere i et vertskommunesystem enn i en samkommune.

At samkommunen kan oppfattes å være et steg i retning av kommunesammenslutning, kan være riktig og trenger ikke være noen ulempe. Det er tidligere pekt på at en samkommune både kan være et innledende skritt som på sikt kan medføre en vellykket kommunesammenslutning, samtidig som en samkommune også kan vurderes som et langsiktig alternativ til kommunesammenslutning.

Hensynet til politisk og administrativ styring

Gode betingelser for politisk og administrativ styring er ofte nevnt blant samkommunens sterkeste sider. Det henger nært sammen med samordning av oppgavene under et felles politisk styringsorgan og etableringen av en enhetlig og selvstendig administrasjon for de oppgaver som skal løses. Samkommunen kan oppfattes å gi et enklere og mer oversiktlig styringssystem med færre og mer avklarte roller for lokalpolitikerne og rådmennene, sammenliknet med et vertskommunesystem.

Også i en samkommune vil det stilles store krav til politisk og administrativ samordning mot kommunene. På politisk side vil den politiske ansvarsfordelingen følge av den formelle oppgaveoverføringen og hva som er nedfelt i samarbeidsavtalen. Et godt samarbeid vil imidlertid avhenge av at samkommunestyret etablerer gode informasjons- og rapporteringsrutiner og at kommunestyrrene løpende trekkes med i strategiske veivalg. Også på administrativ side vil en

samkommune stille krav til harmonisering av rutiner for løpende informasjon, rapportering, budsjettarbeid etc.

En mulig ulempe med samkommune kan være den blir en konkurrent til kommunestyrrene ved at den får ansvar for utviklingsorienterte oppgaver og ved at den kan komme til å bestå av ledende politikere fra kommunene. Over tid kan man se for seg at samkommunen kan medføre både en oppgavemessig og politisk marginalisering av kommunestyrrene. Hvorvidt det er en reell trussel kommer helt an på oppgavefordelingen og ikke minst hvilke rutiner for dialog og samordning som etableres. På kort sikt er det neppe noen stor fare for marginalisering av kommunestyrrene, men på lang sikt er det interessant hvor grensen går for oversføring av oppgaver og kompetanse til en samkommune før det kan være lite meningsfullt å være egen kommune. Et viktig poeng i denne sammenheng er at samkommunen kan bygges opp gradvis under løpende kontroll av kommunestyrrene. Viser det seg at samkommunen blir et vellykket organ for tjenesteproduksjon og ivaretakelse av utviklingsoppgaver kan det være kort vei til en vellykket kommunesammenslutning.

En annen mulig svakhet ved samkommune kan være at den virker ekskluderende på nabokommuner som kan ha et betydelig samarbeidsbehov, men som av ulike grunner ikke ønsker å delta som fullverdig medlem. Samkommunen kan i slike tilfeller selge tjenester og evt. opptre som administrativ vertskommune for nabokommuner. Løsningen kan likevel medføre at nabokommuner mister mulighet for deltagelse i et bredt politisk fellesskap som er mindre forpliktende, men som likevel kan være viktig for nabokommunene. Her kan det tenkes supplerende løsninger på både politisk og administrativt nivå og det er ikke gitt at et forpliktende kernesamarbeid mellom noen kommuner svekker mulighetene for en bredere regional mobilisering.

Hensynet til de ansatte

Når det gjelder de ansatte, kan det være viktig at samkommunen medfører at fagpersonell forholder seg til et felles politisk styringsorgan med overordnet ansvar for strategi og alle beslutninger som fattes på samkommunens arbeidsområder. Samkommunen gir også en felles arbeidsgiver med ansvar for personalpolitikk og arbeidsgiverrelaterte spørsmål.

Hensynet til den øvrige forvaltning

For den øvrige forvaltning er det grunn til å tro at en samkommune vil oppfattes som en oversiktlig og beslutningskraftig aktør med betydelig legitimitet. Samkommunen er et eget rettssubjekt som kan inngå forpliktende avtaler på vegne av alle kommunene dersom de ønsker det. En samkommune kan også oppfattes som en langsiglig forpliktende og stabil samarbeidsform mellom faste partnere, som kan være viktig ved formell samordning mot for eksempel helseforetak og fylkeskommunen.

Konklusjon

En samkommune er tilpasset et omfattende samarbeid om lovpålagte oppgaver og medfører et lovregulert styringssystem etter vanlige kommunale prinsipper. Modellen innebærer en sterk formalisering og stiller store krav til forpliktende deltagelse fra kommunene.

I kap.4 og 5 er det laget en oppsummering av mulige likheter og forskjeller mellom en samkommune og et vertskommunesystem.

4 LIKHETER MELLOM SYSTEMENE

De to hovedmodellene antas å ha tilnærmet like egenskaper på følgende områder:

- Begge modellene innebærer indirekte demokrati og finansiering og representerer en differensiering eller oppdeling av oppgaveløsningen sett i forhold til rene enhetskommunale løsninger.
- Begge modellene gir i utgangspunktet trygge juridiske løsninger som sikrer rettssikkerhet for innbyggerne og andre viktige hensyn som skal ivaretas når det samarbeides om lovpålagte oppgaver. Det forutsetter imidlertid at kommunene regulerer og etterlever kommunelovens bestemmelser. Kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder i begge modellene.
- Begge modellene muliggjør overføring av politisk og administrativ beslutningsmyndighet. Demokratisk deltakelse og balansert eierrepresentasjon kan ivaretas i begge modellene, men på forskjellig måte.
- Modellene antas i utgangspunktet å gi like gode forutsetninger for oppbygging og rekruttering av fagkompetanse, herunder muligheter for innføring av felles faglig ledelse, utøvelse av arbeidsgiver- og personalfunksjon, samt ivaretakelse av arbeidstakernes rettigheter.
- Modellene antas også å gi tilnærmet samme frihet til lokalisering av fagpersonell. I en vertskommunemodell må det avtales hvem som skal være vertskommune og det kan velges en arbeidsdelingsmodell med spredning av vertskommuneansvar til flere kommuner for å sikre lokale arbeidsplasser. Kommunestyrene har styringsmulighet ved etablering av samarbeidet og lokalisering av fagpersonell vil være en naturlig del av avtalen som må inngås mellom kommunene. Innenfor den enkelte vertskommuneløsning er det vertskommunen som arbeidsgiver som vil ha styringsrett for overført personell. I en samkommune er det samkommunestyret som bestemmer lokalisering av fagpersonell og kommunestyrene vil også her ha styringsmuligheter ved overføring av oppgaver til samkommunen. Også i en samkommune vil det være naturlig å avtalefeste lokalisering av fagpersonell.

5 FORSKJELLER MELLOM SYSTEMENE

Nedenfor følger en kriterievis gjennomgang av mulige forskjeller i egenskaper ved de to systemene. Som tidligere påpekt må det antas at forskjellene ved systemene vil være større jo mer krevende oppgaver som skal løses og jo mer helhetlig samarbeid det legges opp til. Noen av forskjellene er sikre fordi de følger av regelverk eller andre forutsetninger. På andre områder vil forskjellene avhenge av hvilke tilpasninger og konkrete valg som gjøres av kommunene. Endelig kan det også pekes på mulige forskjeller som kan avhenge av hvilke øyne som ser og hva man vektlegger. Oversikten nedenfor har karakter av en sjekkliste i forhold til mange ulike hensyn som kan vektlegges i en beslutningssituasjon.

Nedenfor er det pekt på at begge systemer medfører indirekte demokrati og at en mulig forskjell går på at et vertskommunesystem i tillegg kan medføre asymmetrisk demokrati, mens en samkommune gir større sannsynlighet symmetrisk demokrati. Med asymmetri tenkes det her på at et vertskommunesystem baserer seg på ulik oppgave- og myndighetsfordeling mellom kommunene, mens en samkommune mottar likelydende oppgaver og myndighet fra alle kommunene. Det tenkes også på at sammensetningen av et samkommunestyre vanligvis vil følge vanlige demokratiske representasjonsprinsipper, hvilket ikke på samme måte er gitt i de ulike varianter av et vertskommunesystem i kombinasjon med samordning fra regionråd.

Egenskap	Vertskommunesystem	Samkommune
Type kommunesystem	Spesialforvaltning	Generalistforvaltning
Demokratisk styringsløsning	Indirekte og asymmetrisk	Indirekte og symmetrisk
Formål med regelverk	Begrenset samarbeid om lovpålagte oppgaver	Omfattende samarbeid om lovpålagte oppgaver
Omfang lovpålagt regelverk	Begrenset med fokus på den enkelte oppgave og krav til samarbeidsavtale	Omfattende inkl. regulering av samkommunens organer og mer detaljerte krav til samarbeidsavtale
Eget rettssubjekt utenfor kommunene	Nei, oppgavene løses via vertskommuner som rettssubjekter	Ja
Oppgave- og ansvarsfordeling	Differensiert (ulik). Kommunene får forskjellig oppgaver, differensieringen gjelder myndighet, arbeidsgiveransvar og fagkompetanse.	Standardisert (lik). Alle deltakerkommuner sitter igjen med samme oppgaver og myndighet.
Type ansvarsoverføring	Delegasjon, begrenset ansvar overført til vertskommune	Oppgaveoverføring, totalansvar lagt til samkommunestyret
Instruksjons- og omgjøringsrett for egne innbyggere	Ja	Nei
Myndighetsutøvelse	Normalt spredt på flere kommuner (arbeidsdeling), men kan samles til senterkommune	Samlet til samkommunestyret, ikke lagt til noen bestemt kommune
Deltakerkommuner	Stor geografisk fleksibilitet, kan variere oppgave for oppgave eller være fast for kjerneoppgaver	Mindre geografisk fleksibilitet, fast deltakere i samkommunen, ikke anledning til delvis deltakelse fra andre kommuner, men samkommunen kan være vertskommune og det er anledning til kjøp og salg av tjenester
Politisk ansvar	Kan være spredt til flere politiske nemnder eller samlet i en felles nemnd	Samlet i samkommunestyret
Politisk representasjon	Krav til min. 2 repr pr kommune i politisk nemnd. Eierrepresentasjon ut fra sektorpolitiske styringsbehov	Krav til min. 3 repr. pr kommune i samkommunestyret. Bred eierrepresentasjon ut fra generalistoppgaver

Egenskap	Vertskommunesystem	Samkommune
Rolleklarhet for lokalpolitikerne	Normalt tre politiske arenaer, kommunestyre, politiske nemnder og regionråd (v/nemndsløsning)	To politiske arenaer, kommunestyre og samkommunestyre
Administrativt ansvar	Integrert og normalt spredt på flere vertskommuner, men kan være samlet i en vertskommune	Uavhengig og enhetlig administrasjon underlagt samkommunestyret
Rolleklarhet for rådmennene	To hovedroller, ivareta egen kommunenes interesser og utøve vertskommuneansvar for alle kommunene	En hovedrolle, ivareta egen kommunenes interesser, evt. ivareta rolle som adm.sjef i samkommunen dersom det avtales turnus
Finansiering	Vanligvis oppdelte rammer basert på sektorvise kostnadsnøkler	Samlet rammeoverføring basert på sektorvise kostnadsnøkler
Allokeringsmulighet på interkommunalt nivå	Nei, må evt sikres gjennom samordnet eierstyring	Ja, samkommunestyret kan omprioritere innenfor rammen og gitte oppgaver
Kostnadskontroll og økonomistyring	Sektoriell oppfølging fra de enkelte vertskommuner. Regional samordning krever utvikling av felles budsjett- og rapporteringsrutiner	Samkommunens ansvar gjennom felles budsjett- og rapporteringsrutiner
Administrasjonskostnader	Knyttet til vertskommunens administrasjonsutgift, drift av politiske nemnder og kostnader knyttet til regionrådets samordningsrolle	Knyttet til drift av samkommunestyre og samkommunens administrasjon
Oversiktlighet for innbyggerne	Differensiert fellesforvaltning med spredning av vertskommuneansvar og myndighetsutøvelse	Enhetlig fellesforvaltning med samling av ansvar og myndighet til ett organ
Arbeidsgiveransvar	Spredt til flere vertskommuner, kan evt. samles til senterkommune	Samlet i samkommunen
Grad av forpliktelse og langsiktighet	Begrenset og avhengig av hvilke avtaler kommunene inngår	Stor for alle deltakerne
Ansvar for politisk mobilisering og regionbygging	Regionråd og vertskommuner, flere aktører og mer delt ansvar	En felles regional aktør, samkommunestyrets ansvar

Egenskap	Vertskommunesystem	Samkommune
Permanent forvaltningsløsning	Ja, forutsatt begrenset omfang, ved stort omfang oppstår skift til kommunesystem basert på differensiert ansvarsfordeling og spesialkommunesystem	Ja, også ved omfattende omfang på samarbeidet, men tvil om kommunenes generalistrolle kan oppstå
Robusthet for nye oppgaver	Stor, men tvil om kapasitetsbegrensning i forhold til styring og gir et stadig mer avvikende kommunesystem	Større fordi et avklart og lovregulert styringssystem kan aktualisere tyngre oppgaveoverføringer fra kommunene og fordi staten kan legge oppgaver til samkommunen gjennom lov, innebærer også glidning i kommunesystem
Alternativ til kommunesammenslutning	Ja, forutsatt at styrings- og kapasitetsutfordringer lar seg løse og kommunene godtar differensiert oppgavefordeling	Ja, ut fra stort oppgavepotensial, lik organisering som i kommunene og samme styringsprinsipper, men modellen krever nasjonal aksept og permanent lovgivning og kommunene må akseptere en todelt forvaltning
Fusjonserfaring/læring	Bred læring om faglige og administrative fusjoner, men spredt politisk og administrativ organisering kan begrense læringen om felles beslutningstaking	Kan være kort vei fra samkommunestyre til kommunestyre og modellen gir bred læring med samme styringsprinsipper i samkommunen som i kommunene
Erfaringsgrunnlag fra andre kommuner	Lite erfaring med bruk av politiske nemnder og omfattende oppgaveoverføring til vertskommuner. Begrenset systemerfaring.	To nasjonale forvaltningsforsøk fra hhv 2004 og 2009. Forsøk med omfattende oppgaveoverføring. Har høstet systemerfaringer.