



**Sak 15/11 i KS Nord Trøndelag, styret:
Uttalelse - Forslag om avvikling av samkommunemodellen**

Vedtak:

Behovet for lokal organisatorisk fleksibilitet er en konsekvens av at kommunesektoren ivaretar en rekke vidt forskjellige oppgaver som hver stiller ulike og til dels motstridende krav til organisering gjennom en avveininger mellom kompetansekrav, nærhet til innbyggerne, kvalitetskrav, økonomi m.m.

Organisasjonsmodeller som er helt uaktuelle i noen deler av landet, kan derfor vise seg å være hensiktsmessige i andre deler av landet – nettopp på grunn av at Norge har så store lokale variasjoner i lokale forutsetninger og behov.

Ut ifra nevnte grunnleggende forutsetninger for det kommunale selvstyret, blir det prinsipielt feil hvis nasjonale myndigheter overstyrer lokale folkevalgtes valg av organisatoriske løsningsmåter.

Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål ved om hva som blir igjen av det lokale selvstyret, dersom lokale folkevalgte har begrenset innflytelse – ikke bare på hvilke oppgaver som skal løses, men også på hvordan(myndighet/makt) oppgavene skal løses lokalt.

På bakgrunn av det kommunale selvstyrets prinsipielle og funksjonelle begrunnelser og historiske forankring, vil det derfor, etter KS NT sitt syn, være prinsipielt feil av sentrale myndigheter å overstyre organiseringen av kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon.

BAKGRUNN.

Samkommunemodellen er en organisatorisk modell som er ment for interkommunalt samarbeid om tyngre kommunale kjerneoppgaver.

Også IKS-modellen benyttes i det alt vesentlige til interkommunalt samarbeid om produksjon av kommunale velferdstjenester.

I forbindelse med den forestående kommunereformen – hvor sammenslåing av kommuner er et hovedtema - har regjeringen tidligere bebudet avvikling av samkommunemodellen samt vesentlige endringer i IKS-modellen.

Regjeringen mener at sammenslåing av kommuner er et bedre alternativ enn interkommunalt samarbeid.

Vi velger, i denne sammenheng, å konsentrere saksfremlegget mer på de prinsipielle sidene ved innsnevring av organisasjonsmodeller enn samkommunemodellen som sådan.

PROBLEMSTILLINGER:

Det kommunale selvstyret har røtter tilbake til Formannskapslovene (1836/37), som var en lokal frihetsreform i kjølvannet av den nasjonale reformen gjennom Grunnloven av 1814.

Grunnloven gav grunnlag for nasjonal suverenitet overfor Sverige. Formannskapslovene gav lokalsamfunnene frihet til selv å iverksette og organisere lokale velferdstiltak i egen regi; uten innblanding fra sentrale myndigheter. Formannskapslovene medførte dermed større maktspredning mellom sentrale og lokale myndigheter, og større nærhet mellom politiske beslutninger og lokalbefolkningen.

Formannskapslovenes prinsipp om lokal forvaltnings- og organisasjonsfrihet er videreført i den nåværende KommuneLOVEN (KL). KL § 1 definerer formålet med lokalforvaltningen (kommuner/fylkeskommuner) slik:

«Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard».

De eldste formene for lokaldemokrati i Norge (Frostatingsloven og Gulatingsloven) ble etablert nærmere 1000 år før Grunnloven av 1814 og Formannskapslovene av 1836/37. Lokalt folkestyre, dvs. lokalbefolkningens frihet til selv å beslutte både oppgaver og organisering, er mao. en eldgammel forvaltnings- og demokratitradisjon i Norge. Denne lokaldemokratiske tradisjonen danner et prinsipielt bakteppe for den aktuelle høringssaken – som kan oppfattes som et forslag om sentral overstyring/innsnevring av lokal (kommunal) organisasjonsfrihet.

Norge er fortsatt et langstrakt land med store regionale og lokale variasjoner mht. livsgrunnlag og velferdsbehov. Grunnlaget for nasjonale standardløsninger er derfor begrenset.

Erfaring og forskning viser at kommunal sektor gjennom historien har vært svært innovativ og har funnet praktiske og gode løsninger på velferdsutfordringene tilpasset den enkelte kommune og det landskapet som skal betjenes. En slik tilpasning har imidlertid vært betinget av at lokaldemokratiet har hatt a) stor frihet (myndighet) til å organisere tjenestene og b) tillit fra stat og storting til å gjøre slik tilpasninger.

Vi tillater oss, i denne sammenheng, å påstå at om ikke lokaldemokratiet har hatt en slik fleksibel ramme så ville nasjonen hatt langt mindre effektive og fleksible velferdstilbud.

Privat sektor har mange modeller for organisering av sin virksomhet for å kunne tilfredsstillere sitt marked på en best mulig måte. Det er derfor et paradoks at offentlig sektor (les: kommunene) vil få sterke begrensninger på hvordan man organiserer tjenestetilbudet for å løse fremtidige utfordringer om de 2 nevnte lovforslagene blir vedtatt.

VURDERING:

Reduksjon av alternative virkemidler for interkommunalt samarbeid berører primært små/mellomstore kommuner, hvor slikt samarbeid kan gi grunnlag for stordriftsfordeler – som i større kommuner kan realiseres uten samarbeid med andre kommuner. Også for større kommuner kan interkommunalt samarbeid gi grunnlag for differensiert organisering/oppgaveløsning for ulike typer oppgaver, og dermed mer fleksibel tilpasning til lokale forhold og behov.

I en tidligere høringssak vedr. endringer i IKS-loven, imøtegikk KS Nord Trøndelag høringsslaget.

Samkommunemodellen har kommunale kjerneoppgaver som primært virkeområde. Dersom samkommunemodellen forsvinner og IKS-modellen blir innsnevret i samsvar med opprinnelig høringsslag, gjenstår kun KL §27 (felles styre) og §28 (vertskommune) som reelle interkommunale samarbeidsmodeller. §27-modellen er lite lovregulert, og dette har medført mange ulike og dermed uforutsigbare varianter av interkommunalt samarbeid. Dette var i sin tid en hovedbegrunnelse for å innføre den nåværende IKS-modellen, som gav større forutsigbarhet både innad og utad.

I mellomtiden har en også fått §28-modellen (vertskommunesamarbeid), hvor drift/utførelse legges til den ene av de samarbeidende kommunene.

Den rasjonelle begrunnelsen for at lokalt selvstyre bidrar til både effektiv og tillitsskapende forvaltning (jf. KL § 1), ligger nettopp i at lokale forhold og behov varierer i så stor grad i de ulike delene av landet. Lokalt valg av organisatoriske løsninger må derfor gjenspeile disse fysiske variasjonene i ulike deler av landet. Selv om mange av de kommunale oppgavene pr. i dag ivaretas formelt på vegne av nasjonen v/staten, er det svært gode grunner for å stille kommunene fritt mht. lokalt tilpasset organisering og gjennomføring av oppgavene.

FORSLAG TIL UTTALELSE:

Behovet for lokal organisatorisk fleksibilitet er en konsekvens av at kommunesektoren ivaretar en rekke vidt forskjellige oppgaver som hver stiller ulike og til dels motstridende krav til organisering gjennom en avveining mellom kompetansekrav, nærhet til innbyggerne, kvalitetskrav, økonomi m.m.

Organisasjonsmodeller som er helt uaktuelle i noen deler av landet, kan derfor vise seg å være hensiktsmessige i andre deler av landet – nettopp på grunn av at Norge har så store lokale variasjoner i lokale forutsetninger og behov.

Ut ifra nevnte grunnleggende forutsetninger for det kommunale selvstyret, blir det prinsipielt feil hvis nasjonale myndigheter overstyrer lokale folkevalgtes valg av organisatoriske løsningsmåter.

Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål ved om hva som blir igjen av det lokale selvstyret, dersom lokale folkevalgte har begrenset innflytelse – ikke bare på hvilke oppgaver som skal løses, men også på hvordan(myndighet/makt) oppgavene skal løses lokalt.

På bakgrunn av det kommunale selvstyrets prinsipielle og funksjonelle begrunnelser og historiske forankring, vil det derfor, etter KS NT sitt syn, være prinsipielt feil av sentrale myndigheter å overstyre organiseringen av kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon.