

Vår dato 04.10.10  
Vår referanse  
Deres dato 05.05.10  
Deres referanse

Saksbehandler:  
Annemor Kalleberg

Forbruker- administrasjons- og kirke departementet

## **Innspill til FAD fra Difi/FOR om Høringsnotat om forslag til lovfesting av samkommunemodellen**

Difi fikk en henvendelsen om denne saken fra FAD 05.05.2010. Vi har valgt ikke å gi noen fullstendig uttalelse til KRDs høringsforslag. Vi har ikke tatt stilling til de tre spesifikke spørsmålene som KRD ber om at høringsinstansene skal gi sitt syn på (punkt 3.7, 3.8 og 3.9.2 i Høringsnotat datert 26.04.2010), men begrenser oss til å komme med følgende innspill og kommentarer:

I høringsnotatet beskrives en ny mulig modell for interkommunalt samarbeid i form av en samkommune. Samkommunen er tiltenkt interkommunalt samarbeid mellom flere kommuner om et bredt spekter av oppgaver innenfor kommunens lovpålagte oppgaver. Det forelås å lovfeste denne modellen. De foreslåtte endringene i kommuneloven vil innebære en nærmere regulering av interkommunalt samarbeid om tradisjonelle kommunale forvaltningsoppgaver, innbyggerrettede tjenester og offentlig myndighetsutøvelse.

I beskrivelsen av bakgrunnen for forslaget legger departementet vekt på at kommunene befinner seg i en annen situasjon med hensyn til oppgaver enn for noen år tilbake, og at mange kommuner ser behov for å samarbeide på stadig flere områder. Det antas at flere kommuner nå enn tidligere vil se behovet for og være interessert i å ta i bruk en samkommunemodell. Dertil kommer at mange kommuner står overfor kompetanseutfordringer på ulike tjenesteområder. Flere kommuner har vanskeligheter med å tiltrekke seg kompetent personell for å løse de oppgaver de er tillagt i lovverket. Det understrekes at gjennom interkommunale ordninger vil mange kommuner kunne løse større og mer omfattende oppgaver som krever særlig fagkompetanse. Det refereres i denne sammenheng bl.a. til samhandlingsreformen i helsesektoren (St.meld. 57 (2008-2009)).

Difi har ingen konkrete innvendinger mot den foreslåtte lovfestingen av en samkommunemodell. Siden samarbeid framfor sammenslutning så langt har vært kommunenes egen hovedstrategi for å gjøre dem rustet til å ivareta lovpålagte oppgaver med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet, er det viktig å utvikle det institusjonelle rammeverket for interkommunalt samarbeid. Den eneste samarbeidsformen som inntil nå er etablert for oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, er vertskommunesamarbeid (etter kommuneloven §§ 28 a-k). Vertskommunemodellen innebærer at beslutningsmyndighet blir delegert fra en eller flere kommuner til vertskommunen. Der det overføres beslutningsmyndighet i prinsipielle saker, må kommunene inngå et samarbeid med en felles folkevalgt nemnd som treffer avgjørelser i slike saker. Samkommunemodellen innebærer at det etableres en interkommunal enhet som underlegges felles styring fra kommunestyrene i deltakerkommunene. Denne modellen vil i større grad enn vertskommunemodellen, være tilpasset samarbeid på et bredere og mer sektorovergripende oppgavefelt, der det i betydelig grad overføres beslutningsmyndighet til samkommunestyret fra den enkelte deltakerkommune. Samkommunen er en egen juridisk person, kan opprette underliggende organer, skal ha egen administrasjonssjef og egne ansatte. Denne modellen vil i

større grad enn øvrige former for interkommunalt samarbeid ivareta hensynet til en helhetlig og samordnet politisk ledelse av oppgavene det samarbeides om.

I høringsnotatet er de prinsipielle spørsmålene knyttet til interkommunalt samarbeid generelt – og samkommunemodellen spesielt – grundig utredet.

Vi vil imidlertid understreke at selv om interkommunalt samarbeid kan løse mange utfordringer, så er det knyttet svakheter til det i form av redusert politisk styring, kontroll og transparens. Det gjelder også samkommunen, selv om det i denne ordningen legges stor vekt på å ivareta disse hensynene.

Selv om kommunene overfører oppgaver og myndighet til samkommunen, er det de deltakende kommunene som har det politiske ansvaret for at innbyggerne får de tjenester de har krav på etter loven. De må følgelig sørge for at et tilfredsstillende tjenestetilbud i egen kommune uavhengig av beslutninger om å inngå i eller gå ut av ulike samarbeidsordninger. Når en kommune vil gå ut av en samkommune, vil det kunne få store konsekvenser for samkommunen selv og de som er ansatt i den, for alle deltakende kommuner, og i mange tilfeller også for innbyggerne. Vi er derfor enige i departementets forslag om at det i loven skal fastsettes en minimumsfrist på ett år for å si opp samarbeidet.

Deltakelse i interkommunale ordninger er etter gjeldende rett bygd på en forutsetning om frivillig tilslutning fra den enkelte kommune. Vi er enige med departementet om at denne forutsetningen er viktig å opprettholde. Etter vår vurdering bør det ikke åpnes for at staten kan pålegge kommuner å samarbeide etter den ene eller andre modellen i tilfeller, selv om de ikke sikrer et tilfredsstillende tjenestetilbud til innbyggerne. En slik løsning ville være uheldig bl.a. fordi den ville gjøre ansvarsforholdene mellom stat og kommune utydelig.

Samtidig er det viktig å understreke at økningen i individuelle rettigheter og kommunale plikter det siste tiåret har ført til at kommunene spiller en enda viktigere rolle i velferdssamfunnet enn tidligere. Oppslutningen om velferdsstaten vil kunne svekkes når tilsynsrapporter, evalueringer, nasjonale undersøkelser og medieoppslag viser at ikke alle kommuner klarer å ivareta oppgaver av stor betydning for innbyggerne på en god nok måte. Uavhengig av tilretteleggingen for frivillig interkommunalt samarbeid er det derfor, etter Difis vurdering, viktig å gjennomgå ulike statlige virkemidler som kan bidra til å sikre kommunenes kapasitet og kompetanse til gjennomføring av de oppgavene de er tillagt ansvar for.

Vi vil i den sammenheng vise til oppsummeringene i en Difi-rapport fra tidligere i år (Difi 2010:4 Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer). Det argumenteres her for at det som så langt har vært de statlige virkemidlene for å bidra til økt kapasitet og kompetanse, nemlig (økte) økonomiske overføringer, veiledning og kompetanseutviklingstiltak, ikke har vært tilstrekkelig. Derfor vil det være nødvendig å vurdere mer radikale endringer som enten kan innebære reduksjon i kommunenes oppgaver, åpning for større grad av oppgavedifferensiering og/eller endringer i kommunestrukturen.

Med hilsen,

For Eivor Bremer Nebben,

  
Tormod Rødsten

  
Annemor Kalleberg