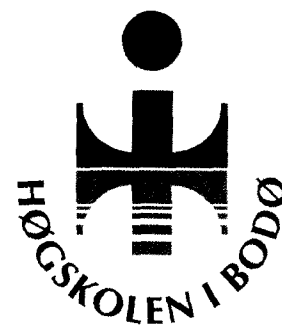


Kommunal og Regionaldepartementet
Boks 8212 Dep
0032 OSLO



Deres ref: 10/1067-52 ORN Vår ref: 2010/779/008/ELI

Dato: 22.06.2010

HØRINGSUTTAELSE OM FORSLAG TIL LOVFESTING AV SAMKOMMUNEMODELLEN

Gjennom brev av 26. april 2010 er Høgskolen i Bodø invitert til å avgi høringsuttalelse ang. forslag om lovfesting av samkommunemodellen. Vi takker for henvendelsen, og oversender med dette vår høringsuttalelse i regi av høgskolens "Senter for innovasjon i offentlig sektor".

Høringsnotatet berører flere og forskjellige spørsmål i tilknytning til en lovfesting av samkommunemodellen. Ifølge Departementet innebærer forslaget at kommuner som ønsker et mer forpliktende samarbeid med andre kommuner, med vekt på myndighetsutøvelse og individrettet tjenesteyting, skulle ha tilgang til et mer velegnet redskap enn den eksisterende vertskommunemodellen. I høringsnotatet er det også angitt noen punkter som man spesielt ønsker en tilbakemelding på, der i blant krav til beslutninger om tilslutning til samkommuner (alminnelig eller kvalifisert flertall).

Det vesentligste og mer prinsipielle spørsmålet om samkommunemodellens berettigelse har Departementet, forbausende nok, unnlatt å reise i høringsdokumentet. For oss er det imidlertid nærliggende, med utgangspunkt i egen og andres forskning, å gi dette spørsmålet innledende oppmerksomhet.

Ifølge høringsutkastet åpner samkommunemodellen, til forskjell fra vertskapsmodellen (jfr. Kommune-lovens § 28), for et mer forpliktende samarbeid. Begrunnelsen er at det i samkommunens tilfelle dreier seg om en overføring og ikke en delegering av oppgaver, og at den instruksjons- og omgjøringsretten som deltakerkommunene har i forhold til en vertskommune, ikke skal gjøres gjeldende ovenfor samkommunestyret (se s. 38). Med dette ivaretas hensynet til beslutningseffektivitet, og man antar at denne modellen vil danne en mer helhetlig organisatorisk paraply over det interkommunale samarbeidet. Dette framheves for øvrig også gjennom forslaget om at kommuner ikke bør tillates deltakelse i flere samkommuner.

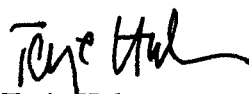
	Saksbehandler: Elin Sommerli	Telefon: 755 17366
Postadresse:	Avdeling: Fakultet for samfunnsvitenskap	
Høgskolen i Bodø	E-post: postmottak@hibo.no	Sentralbord: 75 51 72 00
Postboks 1490	Internett: www.hibo.no	Telefaks.: 75 51 74 57
8049 BODØ		

I denne forbindelse vil vi bemerke at i den grad det interkommunale samarbeidet skal omfatte kommunale kjerneoppgaver, ser vi behovet for mer robuste og beslutningseffektive organisasjonsformer enn det den eksisterende vertskommunemodellen legger opp til. På den annen side er vi tvilende til hvorvidt en ny formell konstruksjon eller en ny organisasjonsløsning i seg sjøl vil tilføre det interkommunale samarbeidet en fornyet energi. Empiriske studier viser at det er vanskelig å vinne lokal aksept for interkommunalt samarbeid som inkluderer kommunale kjerneoppgaver (se for eksempel Andersen 2008, 2010, Pierre 2010; NFR 2010). Ifølge en survey-undersøkelse blant lokalpolitikere i tre regioner hvor samkommunemodellen vil være aktuell, er det kun omkring en tredjedel av lokalpolitikerne som mener at f. eks. eldreomsorgstjenester egner seg godt eller meget godt for et samarbeid. I lokalpolitiske avveininger av nytten av samarbeidsløsninger synes fysisk tilgjengelighet og demokratisk påvirkning å være hensyn som tillegges større vekt enn eventuelle gevinster i form av f. eks. faglig/profesjonelle standarder og tjenestekvalitet. Etter vår vurdering er det i beste fall tvilsomt om mer robuste formelle samarbeidskonstruksjoner som ekskluderer instruksjonsretten vil kunne endre dette forholdet.

Dersom samkommunemodellen, mot vår formodning, skal bidra til en ny giv i det interkommunale samarbeidet, er det i så fall viktig å unngå for høye terskler for å ta modellen i bruk. I så måte støtter vi Departementets forslag om at alminnelige flertall bør være et tilstrekkelig grunnlag for tilslutning. Tatt i betraktning lokale motforestillinger om å utvide samarbeidet til kommunale kjerneområder, er det gode grunner til å frykte at det ” vil kunne bli for enkelt for et mindretall å trenere etableringen av nødvendig samarbeid” (høringsnotat s. 43).

Av hensyn til det lokale selvstyret vil ikke Departementet foreslå et pålegg om samarbeid etter samkommunemodellen. Men dermed reises spørsmålet om hvordan statlige myndigheter skal håndtere en situasjon der det heller ikke er mulig å oppnå alminnelig flertall for en samarbeidsløsning lokalt på felter eller i regioner som Departementet oppfatter som absolutt påkrevet. Etter vår vurdering er tiden moden for å ta i bruk sterkere statlige virkemidler i forhold til interkommunalt samarbeid og kommunestruktur. Vi reiser tvil ved hvorvidt samkommunemodellen vil virke slik Departementet forutsetter, og vi anbefaler å vurdere en lovbestemmelse som åpner for statlig pålegg om samkommuner i gitte situasjoner. Vi vil også peke på at kommunesammenslåing i mange tilfeller vil være en enklere, mer effektiv og mer demokratisk modell enn samkommunemodellen, og vil oppfordre Departementet til å vurdere nye incentiver for kommunesammenslåing, for eksempel i form av nye og større oppgaver for større kommuner, eller gjennom statlige pålegg.

Med hilsen



Terje Halvorsen
dekan



Asbjørn Røiseland
Professor, Senterleder
Senter for Innovasjon i
offentlig sektor

Referanser:

Andersen, Ole Johan (2008): "Offentlig-offentlige partnerskap som problemløsningsstrategi og styringsproblem: Interkommunale partnerskap og det "demokratisk underskuddet" i Andersen, O. J. og A. Røiseland (red): *Partnerskap, Problemløsning og Politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Andersen, Ole Johan (2010): "Sammen er vi sterke, men det kan også gå på tverke: Regional samstyring som mulighet og problem" i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 1, vol. 26.

Pierre, Jon (2011): "The entrepreneurial "turn" in local government: Cost-efficiency and public interest in inter-local partnership governance" in *Urban Research and Practise*. Forthcoming.

NFR (2010): Sluttrapport fra prosjektet "Strategiske regioner i spenningsfeltet mellom effektivitet og demokrati", Demosreg-programmet. Norges Forskningsråd.