

Samarbeid med god glid!

**Forslag til styringsprinsipper og
praktiske budsjett rutiner for
kommuner og interkommunale
samarbeidstiltak i Midt-Telemark**

Av

Karl Gunnar Sanda og Kjetil Lie

Arbeidsrapport nr. 19/2003

TELEMARKSFORSKING-BØ

© Telemarksforsking-Bø 2003
Arbeidsrapport nr. 19
ISSN 0802-3662
Pris: kr 140

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 06 15 00
Fax: 35 06 15 01
www.telemarksforsking.no

FORORD

Denne rapporten er et resultat av et prosjekt Telemarksforskning-Bø har gjennomført med Midt-Telemarkrådet som oppdragsgiver.

Etter at det interkommunale samarbeidet mellom kommunene Bø, Nome og Sauherad var vel etablert på det mer overordnede planet, følte Midt-Telemarkrådet et behov for å se på de praktiske budsjettrutinene som skulle til for å håndtere de styringsutfordringene man sto overfor når man nå skulle etablere flere interkommunale samarbeidsordninger om ulike tjenester. Man søkte og fikk støtte til et prosjekt fra Kommunal- og regionaldepartementet, og i mars 2003 ble Telemarksforskning-Bø engasjert til å gjennomføre prosjektet.

Vår kontaktperson i arbeidet har primært vært rådssekretær for Midt-Telemarkrådet, Erling Rønnekleiv, men vi har i tillegg hatt dialogmøter om prosjektet med Midt-Telemarkrådet og Midt-Telemarktinget, og har også presentert foreløpige resultater av prosjektet på en fellessamling for ledere/mellomledere i de tre kommunene.

Vi vil takke Erling for godt samarbeid i prosjektet. Han har også bidratt med opplysninger om det ene av de 4 samarbeidene vi har brukt som case i prosjektet – det ennå ikke helt sjøsatte MTNU. Takk også til representantene for de 3 andre samarbeidstiltakene som har bidratt med opplysninger og erfaringer, Toril Knapstad i MTBV, Heidi Troneng i SAMT og Tor Reinsnos i MTPPT.

Ved Telemarksforskning-Bø har Karl Gunnar Sanda vært prosjektleder og har skrevet det meste av rapporten. Kjetil Lie har skrevet kapitlene 5 og 7.3.

Bø desember 2003

Karl Gunnar Sanda,
Prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	BAKGRUNN OG MÅLSETNING	9
2	ET PRINSIPIELT DILEMMA VED INTERKOMMUNALT SAMARBEID	11
3	ORGANISERING AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID	12
3.1	SAMARBEID ETTER KOMMUNELOVENS § 27	13
3.2	INTERKOMMUNALE SELSKAPER (IKS)	13
3.3	KJØPSAVTALER.....	14
3.4	AKSJESELSKAP.....	15
3.5	SAMVIRKE OG ANDELSLAG	15
3.6	FORSØK.....	16
4	UTFORDRINGER FOR STYRING AV ET INTERKOMMUNALT SAMARBEID	16
4.1	STYRINGSUTFORDRINGER I FORHOLD TIL RESTEN AV DEN KOMMUNALE TJENESTEPRODUKSJONEN... ..	16
4.2	STYRINGSUTFORDRINGER SOM FØLGE AV ULIKHETER MELLOM SAMARBEIDSKOMMUNENE.....	18
4.2.1	<i>Forskjellige styringssystemer</i>	18
4.2.2	<i>Forskjeller i behov</i>	18
4.2.3	<i>Forskjeller i inntekter /muligheter til å løse behovene</i>	19
4.2.4	<i>Forskjellig administrativ praksis</i>	20
4.2.5	<i>Forskjellig politikk</i>	20
4.2.6	<i>Forskjellig organisering av kommuneadministrasjonen</i>	21
4.3	SAMARBEIDSMOTIVET: SPARE PENGER ELLER ØKT KVALITET?.....	22
5	EKSISTERENDE BUDSJETTROUTINER I DE TRE KOMMUNENE	23
5.1	KORT OM LOVGRUNNLAGET	23
5.2	ULIKE ÅRSHJUL - FORDELER OG ULEMPER	23
5.2.1	<i>Modell 1 – Adskilt behandling og prosess for økonomiplan og årsbudsjett</i>	23
5.2.2	<i>Modell 2 – Felles behandling og prosess for økonomiplan og årsbudsjett</i>	24
5.3	SKJEMATISK BESKRIVELSE AV DAGENS ÅRSHJUL I DE TRE KOMMUNENE	26
5.4	UTFORDRINGER FOR BUDSJETTSTYRINGEN VED UTSTRAKT INTERKOMMUNALT SAMARBEID OM TJENESTER.....	27
6	VURDERING AV 4 MIDT-TELEMARKSAMARBEID	27
6.1	MTPPT – MIDT-TELEMARK PEDAGOGISK-PSYKOLOGISK TJENESTE	27
6.1.1	<i>Kort beskrivelse av virksomheten</i>	27
6.1.2	<i>Økonomi</i>	29
6.1.3	<i>Styringssystem – status og muligheter</i>	29
6.2	SAMT – SENTER FOR ARBEIDSMILJØ I MIDT-TELEMARK	31
6.2.1	<i>Kort beskrivelse av virksomheten</i>	31
6.2.2	<i>Økonomi</i>	33
6.2.3	<i>Styringssystem – status, problemstillinger og muligheter</i>	33

6.2.4	<i>Særskilte utfordringer ved interkommunalt samarbeid om SAMT</i>	35
6.3	MTBV – MIDT-TELEMARK BARNEVERNKONTOR	35
6.3.1	<i>Kort om dagens og morgendagens barnevern i Midt-Telemark</i>	35
6.3.2	<i>Økonomi</i>	36
6.3.3	<i>Særskilte utfordringer ved interkommunalt samarbeid om barnevern</i>	37
6.4	MTNU – MIDT-TELEMARK NÆRINGSUTVIKLING	38
6.4.1	<i>Kort beskrivelse av virksomheten</i>	38
6.4.2	<i>Økonomi</i>	38
6.4.3	<i>Særskilte problemstillinger knyttet til interkommunalt samarbeid om næringsutvikling</i>	39
7	FORSLAG TIL STYRINGSPRINSIPPER OG BUDSJETTROUTINER FOR KOMMUNER OG TJENESTESAMARBEID I MIDT-TELEMARK	40
7.1	FORSLAG TIL VALG AV ORGANISERINGSFORMER FOR INTERKOMMUNALE TILTAK.....	40
7.2	FORSLAG TIL PRINSIPPER FOR STYRING, BUDSJETTARBEID OG UTGIFTSFORDELING AV INTERKOMMUNALE TJENESTESAMARBEID	40
7.2.1	<i>Samordning av årshjul</i>	40
7.2.2	<i>Styring</i>	40
7.2.3	<i>Budsjettering/budsjettstyring</i>	41
7.2.4	<i>Prinsipper for utgiftsfordeling</i>	41
7.2.5	<i>Forskjellig politikk</i>	41
7.3	SKISSE TIL FELLES ÅRSHJUL FOR KOMMUNENE.....	42
7.3.1	<i>Milepæl 1 – status, strategier og veivalg</i>	42
7.3.2	<i>Milepæl 2 – foreløpige, økonomiske rammer for kommende planperiode</i>	43
7.3.3	<i>Milepæl 3 – Prioritering og spissing av forutsetningene</i>	44
7.3.4	<i>Milepæl 4 – Endelig plan- og budsjettvedtak</i>	45
7.4	KOBLING MELLOM DE KOMMUNALE ÅRSHJULENE OG DE INTERKOMMUNALE BUDSJETTPROSESSENE.	46

SAMMENDRAG

Denne rapporten bringer diskusjonen om interkommunalt samarbeid fra det mer ”festtalepregede” intensjonsstadiet ned til hverdagslige temaer som budsjettrutiner, styringsmodeller og modeller for utgiftsfordeling. Rapporten dreier seg konkret om hvilke prinsipper man skal bruke når man praktisk skal organisere og drifte ulike samarbeidstiltak slik at budsjettprosessene i de samarbeidende kommunene og i de interkommunale samarbeidstiltakene griper i hverandre og svinger rundt mest mulig friksjonsfritt .

Caset for rapporten er Midt-Telemark – en samarbeidsregion som definitivt er klar for etablering av slike praktiske budsjettrutiner. I løpet av 2-3 år er det gjort et svært grundig arbeid når det gjelder det formelle grunnlaget for samarbeidet mellom Nome, Bø og Sauherad. Videre er samarbeidet godt forankret i så å si hele det politiske og administrative miljøet i de tre kommunene.

De forslagene som fremmes om praktiske rutiner burde imidlertid også ha generell interesse for andre kommuner som ønsker å etablere interkommunale samarbeidsordninger. Rammen for rutineene er et samarbeid etter en regionrådsmodell – altså en modell med vekt på at man fortsatt skal ha 3 selvstendige kommuner, og der samarbeidet baserer seg på at man greier å diskutere seg fram til omforente løsninger basert på en balansert modell der alle føler at de vinner noe på sikt.

Rapporten kombinerer mer prinsipielle drøftinger med praktiske erfaringer fra samarbeid mellom de tre kommunene og ender til slutt opp i et forslag til rutiner og prinsipper som Midt-Telemarktinget¹ i møte 3.12.03 enstemmig vedtok å legge til grunn for det videre samarbeidet om tjenester i Midt-Telemarkregionen.

I kapittel 2 drøftes det prinsipielle dilemmaet mellom kommunal styring på den ene siden og interkommunal effektivitet på den andre. Det slås til lyd for at hvert enkelt tjenestesamarbeid må finne sin plassering på ulike steder langs denne ”dilemmaaksen” avhengig av hvor mye kontroll kommunestyrene kan akseptere å gi fra seg for å få til et bedre resultat gjennom samarbeid.

Kapittel 3 har en gjennomgang av aktuelle organisasjonsformer for det enkelte tjenestesamarbeid.

I kapittel 4 foretas en prinsipiell drøfting av ulike utfordringer for styring av et interkommunalt tjenestesamarbeid, og vi legger fram ulike løsningsforslag på disse utfordringene.:

1. Styringsutfordringer i forhold til den resterende kommunale tjenesteproduksjonen
2. Styringsutfordringer i forhold til ulikheter mellom kommunene.
3. Hva er samarbeidsmotivet: Rasjonalisering og/eller økt kvalitet?

¹ Det høyeste organet i Midt-Telemarksamarbeidet. Består av formannskapene i Bø, Nome og Sauherad.

I kapittel 5 drøftes to ulike modeller for ”budsjett-årshjul” og vi beskriver også de eksisterende budsjetttrutinene i de tre kommunene.

I kapittel 6 vurderes 4 eksisterende og planlagte tjenestesamarbeid i Midt-Telemark med det siktemål å få fram utfordringer og mulige løsninger på hvordan man kan innpasse samarbeidene budsjett- og styringsmessig til de tre kommunene. De 4 samarbeidstiltakene som er vurdert er:

- MTPPT – Midt-Telemark pedagogisk-psykologisk tjeneste
- SAMT – Senter for arbeidsmiljø i Midt-Telemark
- MTBV – Midt-Telemark barnevernkontor (under etablering)
- MTNU – Midt-Telemark næringsutvikling (under etablering)

I kapittel 7 beskrives forslag til styringsprinsipper for tjenestesamarbeidene i Midt-Telemark samt budsjetttrutiner for kommuner og tjenestesamarbeid. Blant forslagene er etablering av et likt årshjul for budsjettprosessen i de tre kommunene med 4 klare milepæler gjennom budsjettåret. Vi foreslår også hvordan de interkommunale tjenestesamarbeidene kan kobles til disse budsjettprosessene.

Videre foreslås at det skal opprettes et fagstyre for hvert av de interkommunale tiltakene som skal bestå av representanter med relevant fagbakgrunn og budsjettansvar fra hver kommune. Dermed sikres en ansvarlig kobling mellom samarbeidsvirkshetenes budsjett og den enkelte kommunes budsjett.

Av andre styringsprinsipper som foreslås, er at man må operere med to ulike modeller for utgiftsfordeling avhengig av karakteren ved den tjenesten man samarbeider om – en *standardmodell* som baserer seg på folketall og en *tilpasset modell* som brukes hvis det er nødvendig å variere utgiftsfordelingen ut fra særtrekk ved den aktuelle tjenesten.

1 BAKGRUNN OG MÅLSETNING

De tre nabokommunene Bø, Nome og Sauherad, som lenge har samarbeidet på ad hoc-basis, er nå i ferd med å videreutvikle dette til et bredt og forpliktende interkommunalt samarbeid om tjenester innen Midt-Telemarkregionen. I en egen viljeserklæring som er vedtatt i alle kommunestyrene i desember 2001 heter det blant annet:

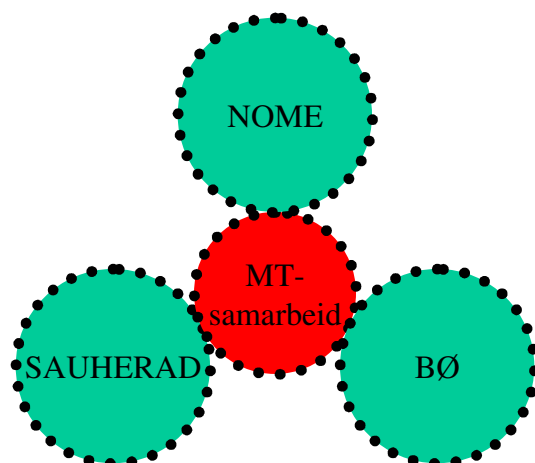
- Bø, Nome og Sauherad kommuner ønsker å nytte samarbeid som et virkemiddel for å utvikle kommunene videre og sikre innbyggerne et godt og effektivt tjenestetilbud.
- Samarbeidet skal omfatte alle etater og sektorer i kommunene.
- Ved omorganisering og effektivisering skal interkommunale løsninger vurderes og etterstrebes.

Kommunene har etablert Midt-Telemarkrådet som blant annet har som oppgave å koordinere de tjenestesamarbeidene som etableres. Midt-Telemarkrådet består av ordførerne, en opposisjonspolitiker samt rådmennene fra hver av de tre kommunene. Man har i tillegg blitt enig om et sett av gjensidig forpliktende kjøreregler som skal brukes for å håndtere det vanskelige lokaliseringsspørsmålet, og man har også blitt enige om en ”broderlig” fordeling av de samarbeidsprosjektene man alt har vedtatt å sette i gang. Intensjonene og den overordna strukturen for utvikling av et bredt tjenestesamarbeid er altså på plass og har bred forankring og støtte i alle de tre kommunestyrene.

Dette solide fundamentet er et viktig og nødvendig grunnlag for å lykkes med det neste byggetrinn i Midt-Telemarksamarbeidet; nemlig hvordan man kan omsette de gode intensjonene i praktisk handling. Og her er vi ved temaet som denne rapporten skal forsøke å gi et svar på: Hvordan håndterer man de praktiske styringsutfordringene, spørsmålene og avveiningene som uvegerlig dukker opp når tre selvstendige parter med hvert sitt utgangspunkt, praksis og politikk på et tjenestefelt nå skal gå sammen om å levere den samme tjenesten? Midt-Telemarkrådet har formulert utredningsoppdraget slik i vedtak 037/03:

”Midt-Telemarkrådet har som intensjon med dette prosjektet å få til en standardisering og samkjøring mellom kommunene som gjør at budsjettarbeidet i skjæringsfeltet mellom kommunene og de interkommunale tiltakene kan skje på en effektiv måte som også muliggjør god styring sett fra kommunenes side.”

Hvis man ser for seg budsjettprosessene i kommunene og det enkelte Midt-Telemarksamarbeidet som hvert sitt tannhjul, står vi altså overfor utfordringen om å etablere rutiner og ordninger som gjør at disse tannhjulene griper i hverandre og sviver rundt mest mulig friksjonsfritt – eller for å bruke tittelen på denne rapporten: Samarbeid med god glid!



Figur 1: Budsjettprosesser som griper i hverandre og sviver rundt mest mulig friksjonsfritt.

Ved siden av en drøfting med bakgrunn i våre kunnskaper om interkommunalt samarbeid mer generelt, vil våre forslag til nye budsjettrutiner bygges på en studie av de eksisterende budsjettprosessene i hver av de 3 kommunene samt en evaluering av hvordan budsjettprosessene har forløpt i 2 eksisterende samarbeid – både sett fra samarbeidstiltakene selv og fra kommunenes side. I tillegg skal vi se på hvilke budsjettutfordringer 2 nye tjenestesamarbeid står overfor. Oppdragsgiver har plukket ut følgende 4 samarbeidene til vurdering:

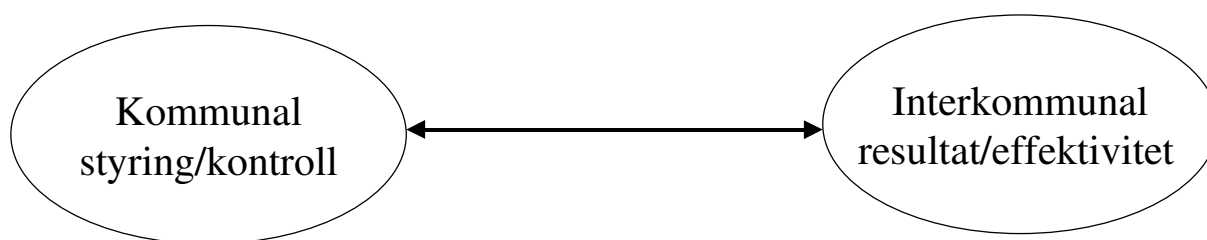
- MTPPT – Midt-Telemark pedagogisk-psykologisk tjeneste.
Karakteristika: En viktig tjeneste innenfor undervisningssektoren som er et kommunalt kjerneområde. Samarbeidet har pågått lenge. Fylkeskommunen er med som den 4. part. Fokus for samarbeidet har vært kompetanse og fagmiljø.
- SAMT – Senter for arbeidsmiljø i Midt-Telemark.
Karakteristika: Litt mer perifer virksomhet i den kommunale bevisstheten. Tjeneste som i prinsippet kan kjøpes "hvorsomhelst". SAMT er en næringsdrivende virksomhet som leverer arbeidsmiljø- og bedriftshelsetjenester til en rekke bedrifter. Fokus for samarbeidet har vært å sikre en lokal leverandør med et fagmiljø av en viss størrelse. Kommunene er bare tre av mange medlemmer, men viktige medlemmer fordi de er så store og dermed bidrar tungt økonomisk.
- MTBV – Midt-Telemark barnevernkontor (under etablering).
Karakteristika: Klart kommunalt ansvar. Et felt som har slitt med små stillinger, vakkanser/turnover og krevende arbeid. Samarbeidsfokus: styrking og utvikling av tjenester og fagmiljø. MTBV innebærer samarbeid om myndighetsutøvelse, som gjør dette samarbeidet svært forpliktende.
- MTNU – Midt-Telemark næringsutvikling (under etablering).
Karakteristika: Feltet har vokst fram til en kommunal kjerneaktivitet i mange kommuner siden næringsutvikling er et viktig symbol for vellykket kommunal drift. Samarbeidsfokus: Felles innsats innen det som framstår som et felles arbeids-, bo- og service-

marked i Midt-Telemark. Næringsutvikling er en vanskelig øvelse og samarbeidet kan lett få skylda for manglende resultat og strid rundt lokalisering.

Samarbeidene som er plukket ut for nærmere studier representerer altså ulike innfallsvinkler til tjenestesamarbeid. Hensikten med dette er å få fram og få vurdert løsninger på et bredt utvalg av problemstillinger, noe som vil være nyttig når kommunene – etter de vedtatte intensjonene – i fremtiden vil etablere stadig nye samarbeidsprosjekter.

2 ET PRINSIPIELT DILEMMA VED INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Når man skal vurdere hensiktsmessige budsjett- og styringsrutiner for ”det interkommunale” er det viktig å være klar over at alt interkommunalt samarbeid innebærer at kommunene blir stående overfor et dilemma mellom kommunal styring og interkommunalt resultat. Det er en almen erkjennelse at hvis et interkommunalt tiltak skal fungere effektivt og gi resultater, må det gis makt fra deltakerkommunene. Da mister samtidig kommunene den mulighet for *full* styring og kontroll som man hadde så lenge oppgaven lå til hver kommune. Jo større krav til interkommunalt effektivitet og resultat, desto mer styring og kontroll må kommunene regne med å gi fra seg.



Figur 2: Styring-resultat-dilemmaet.

Mye av problemet med å få et interkommunalt samarbeid til å fungere, består i å finne fram til den *beste pragmatiske løsningen* på dette dilemmaet. Mer spesifikt: For hver enkelt interkommunal oppgave må man vurdere hvor det er ønskelig å plassere denne på ”dilemma-aksen”, og så velge samarbeidstype, juridisk form og budsjettrutiner etter denne prioriteringen. Dette innebærer at ulike oppgaver vil finne sin optimale løsning på ulike steder langs denne aksen. Et par eksempler:

I det barnevernsamarbeidet som nå er vedtatt etablert i Midt-Telemark, er det gjennom forskrift vedtatt å overføre den myndigheten kommunestyrene hadde etter barneverntjenesteloven til et felles interkommunalt styre. Dette innebærer at man har funnet det tjenlig å legge dette samarbeidet ganske langt til høyre i figuren i og med at spørsmål om drift, organisering og myndighetsutøvelse nå ligger utenfor enkeltkommunens direkte kontroll. Riktignok skal virksomheten utøves innen budsjettmessige rammer fastsatt av den enkelte deltakerkommune. I tillegg har kommunene tatt et pragmatisk grep for å sikre at

barnevernsvirksomheten ikke utvikler seg helt frikoblet fra kommunene i og med at Midt-Telemarkrådet (med sine sentralt plasserte politikere og administratorer) er styre for virksomheten og dermed må forventes å se barnevernstjenesten i klar sammenheng med den øvrige kommunale virksomheten.

Som eksempel på den andre ytterlighet kan man tenke seg et interkommunalt samarbeidstiltak der det enkelte kommunestyret vil ha alle saker til behandling. Dette vil gi full kommunal styring, men vil neppe være særlig praktisk hvis hvert "blyantkjøp" må godkjennes i hvert kommunestyre og der man i tillegg må passe på å få likelydende ordlyd for at vedtaket skal være gyldig.

3 ORGANISERING AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Hvis man skal innlede et samarbeid med nabokommuner om en tjeneste, finnes det en rekke måter man juridisk kan velge å organisere dette på avhengig av hvor man ønsker å plassere tiltaket på "styrings-resultat-aksen". I skrivende stund pågår det et utredningsarbeid i Kommunal- og regionaldepartementet om organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid med spesielt fokus på myndighetsutøvelse. I påvente av at dette skal bli ferdig, har Kommunenes Sentralforbund utgitt et rundskriv² som tar for seg hvilke juridiske former som per i dag er aktuelle. KS skiller mellom ordninger som innebærer henholdsvis *uavgrenset* og *avgrenset økonomisk ansvar* for deltakerne. Uavgrenset økonomisk ansvar innebærer at hver av deltakerne står solidarisk eller proratisk ansvarlig for hele den interkommunale virksomheten. Avgrenset ansvar innebærer at man bare står ansvarlig for den kapital man har skutt inn i virksomheten. I tillegg til disse juridisk etablerte samarbeidsformene, har kommunene mulighet til å prøve andre former for organisering gjennom *forsøk etter forsøksloven*. Vi skal under nevne noen slike forsøk.

A) Ordninger med *uavgrenset* økonomisk ansvar for deltakerne:

- Formløst samarbeid
- Kjøp av tjenesteytelser fra en annen kommune
- Kommunelovens § 27 – med eget styre
- Interkommunalt selskap (IKS) etter lov om interkommunale selskaper

B) Ordninger med *avgrenset* økonomisk ansvar for deltakerne:

- Aksjeselskap – almenaksjeselskap
- Stiftelse
- Samvirkelag
- Selskap uten økonomisk formål
- Forening

² KS-Rundskriv nr 3/03: Organisering av interkommunalt samarbeid.

C) *Forsøk* med nye organiseringsformer:

- Samkommune – et eget ”sideordnet” forvaltningsnivå
- Overføring av myndighet til interkommunalt organ

For utvikling av *forpliktende* samarbeid i Midt-Telemark vil vi anta at det er § 27-samarbeid, interkommunale selskaper, kjøpsavtaler og aksjeselskap som er de mest aktuelle, og vi vil derfor se litt nærmere på disse. Siden et av de samarbeidene vi evaluerer er et andelslag, vil vi også beskrive denne formen. Til slutt vil vi også nevne eksempler på forsøk med nye organiseringsformer.

Men først en begrepsavklaring: I samarbeidssammenheng opereres det også ofte med betegnelsen ”vertskommunesamarbeid”. Begrepet er uklart fordi det både brukes om rene kjøpsavtalesamarbeid, men også som en betegnelse på andre samarbeidsformer der en av kommunene har påtatt seg å være vertskap for et felles tiltak. For å unngå uklarheter vil vi anbefale å unngå begrepet vertskommunesamarbeid fordi det ikke er en egen juridisk samarbeidsform (jfr. opplistingen over). Begrepet ”vertskommune” er imidlertid greit som en betegnelse på hvordan man praktisk kan fordele ansvaret innen et samarbeid der lokaliseringssammenhengene også eventuelt får ansvar for tilsetting, lokaler, lønnsutbetalinger og/eller regnskapsførsel.

For å eksemplifisere: MTBV juridisk et §27/forsøkslovs-samarbeid, men der Sauherad er utpekt som *vertskommune*.

3.1 Samarbeid etter kommunelovens § 27

Denne samarbeidsformen innebærer at samarbeidspartnerne oppretter et styre til løsning av felles oppgaver. Et slikt styre kan gis fullmakt til ”å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering” (§ 27.1). I følge KRD innebærer dette at drifts- og organiseringssoppgaver kan delegeres fritt hvis det ellers ikke er forbudt gjennom særlov. Men kommuneloven gir *ikke* hjemmel til å delegere forvaltningsmyndighet (dvs. myndighet til å fatte enkeltvedtak eller fastsette forskrift) til et slikt styre. Slik hjemmel må eventuelt være gitt gjennom særlov for en bestemt type kommunal tjeneste eller gjennom et forsøk etter forsøksloven.

Styringsmulighetene for kommunene i et § 27-samarbeid vil primært avhenge av hvem man velger å plassere i styret for det interkommunale tiltaket. Erfaring viser at hvis dette er sentrale politikere/administratorer, vil man kunne oppnå god kobling mellom det som skjer i det interkommunale tiltaket og i den øvrige kommunale virksomheten – selv om styret er indirekte valgt og i prinsippet står helt uavhengig.

3.2 Interkommunale selskaper (IKS)

I 1999 kom det en egen lov for interkommunale selskaper som var ment å være skreddersydd for interkommunalt samarbeid om selvstendig tjenesteproduksjon og annen økonomisk virksomhet. Bakgrunnen var at kommunelovens § 27 ble ansett for å være for lite presis for en del mer økonomisk omfattende interkommunale samarbeid. IKS-formen er særlig mye brukt for større samarbeid innen vann, avløp og renovasjon. Et viktig skille

mellom IKS'er og AS'er er at i et IKS er det bare kommuner, fylkeskommuner og andre IKS'er som kan være deltakere.

IKS-loven inneholder omfattende og detaljerte bestemmelser som minner om aksje-loven. Representantskapet er det øverste organet, mens styret har ansvaret for den daglige drift. Et IKS er en egen juridisk person og kan derfor saksøkes for sine forpliktelser. Deltakerne har likevel ansvar for selskapets virksomhet, og *ansvaret er ubegrenset oppad*, dog slik at hver deltaker bare er ansvarlig i forhold til sin eierandel (dette til forskjell fra et aksjeselskap der ansvaret er begrenset). Deltakerne utøver ikke myndighet over et IKS direkte, men gjennom representantskapet. Gjennom instruksjonsmyndighet vis a vis sine medlemmer i representantskapet, og mulighet til å kreve at visse saker skal sluttbehandles i representantskapet, har kommunene mulighet til å ha noe større innflytelse på virksomheten i et IKS enn eierne har i et aksjeselskap.

3.3 Kjøpsavtaler

Et kjøpsavtalesamarbeid innebærer at kommunene inngår en avtale om at en av dem dimensjonerer sin virksomhet slik at man har kapasitet til å selger tjenester til de andre samarbeidende kommunene. Salgskommunen har da eneansvar for tiltakets drift, organisering og ansatte. Samarbeidsformen har den fordelen at den er klar på hvor ansvaret for virksomheten ligger. Samtidig vil det være en ulempe for kjøperkommunene at de har mindre mulighet for å påvirke driften av tiltaket – med mindre dette er avtalt annerledes i samarbeidsavtalen. I Brandtzæg & Sanda (2003:87)³ er det nevnt et eksempel på en kjøpsavtale der rådmennene i de samarbeidende kommunene inngår i et "koordinerende utvalg" som har rett til å avgi uttalelser til budsjett, årsmelding og regnskap for det aktuelle tiltaket. Dermed sikres en viss innflytelse. Kjøp og salg av tjenester fra en vertskommune vil være momspliktig, og dermed til ulempe for kjøperkommunene, men den praktiske betydningen av dette elimineres fra 1.1.2004 da det innføres en generell momskompensasjonsordning for kommunene.

I kjøpsavtalesamarbeid kan det være et problem at den aktuelle særloven pålegger hver kommune å ha ansatt en person som kan drive myndighetsutøvelse. Dette krever unntak etter forsøksloven, eventuelt at man velger en kreativ løsning. Et eksempel på en slik løsning finnes visstnok i Møre og Romsdal der en interkommunal brannordning var organisert som et kjøpsavtalesamarbeid med en stor selgerkommune og 3 kjøperkommuner. Der var situasjonen slik at brannsjefen i selgerkommunen formelt sett også var ansatt i hver av de tre kjøperkommunene – men med en svært symbolsk lønn – for formelt å ha myndigheten etter loven også i kjøperkommunene.

³ Brandtzæg, Bent og Sanda, Karl Gunnar (2003): Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002.

3.4 Aksjeselskap⁴

Vi har to former for aksjeselskap, med hver sin lov, nemlig lov om aksjeselskaper av 13. juni 1997 nr. 44 og lov om allmennaksjeselskaper av samme dato nr. 45. Sistnevnte lov er beregnet på aksjeselskap som skal ha adgang til å innhente kapital fra allmennheten ved aksjetegning i markedet og antas å være mindre aktuell for interkommunalt samarbeid.

Kommuner og fylkeskommuner kan danne aksjeselskap seg imellom eller sammen med private og/eller staten. Velger man aksjeselskap som organisasjonsform for interkommunalt samarbeid, er det ikke lenger kommuneloven, men aksjeloven som gjelder for styrende organer, myndighetsfordeling, de tilsattes rett til medbestemmelse, saksbehandling osv. Kommunestyrene kan ikke instruere et aksjeselskap direkte, men må utøve sin myndighet gjennom sine representanter i selskapets styrende organer. Kommunestyret kan ved flertallsvedtak instruere kommunens representanter i generalforsamlingen om hvordan de skal stemme. Uansett skal kommunens representanter stemme som en blokk hvis selskapets vedtekter ikke tillater individuell avstemning.

3.5 Samvirke og andelslag

Dette er organisasjonsformer som foreløpig⁵ ikke er underlagt lovregulering, men som kan være aktuelle for interkommunale samarbeidstiltak. Aksjeloven § 1-1 tredje ledd nr. 3 definerer et samvirkelag som et "selskap som har til formål å fremme medlemmenes forbruksmessige eller yrkesmessige interesser eller å skaffe medlemmene arbeidsplasser". Det går underforstått fram av bestemmelsen at medlemmenes ansvar for virksomheten kan avgrenses til deres innskudd. Kommunenes sentralforbund kjenner ikke til at samvirkelagsformen har vært tatt i bruk som organisasjonsform for interkommunalt samarbeid. KS er videre kjent med at samarbeidende kommuner har etablert ulovfestede former for selskap, gjerne under betegnelsen "andelslag". Ettersom andelslagsformen ikke har vært lovregulert, har deltakerne sjøl fastsatt regelverket i vedtekter. Et poeng ved slike selskap har vanligvis vært at deltakernes økonomiske ansvar skulle være avgrenset til deres andelsinnskudd. For andelslag med private deltakere har det lenge vært slik at de skulle følge reglene for aksjeselskap. Fra 1. januar 2000 har det samme gjeldt for kommunale andelslag.

SAMT – Senter for Arbeidsmiljø i Midt-Telemark definerer seg selv som et andelslag i vedtektene til senteret. De tre Midt-Telemarkskommunene er 3 av ca 90 likeverdige medlemmer.

Det at disse organisasjonsformene mangler lovregulering gjør de mindre godt egnet som grunnlag for interkommunalt samarbeid. I fall man likevel ønske å bruke dem, bør man sørge for at vedtektene utformes på en måte som gir god avklaring på relevante spørsmål og problemstillinger.

⁴ Sitat fra KS-rundskriv 3/03

⁵ I mars 2002 ble det lagt fram en NOU 2002:6 *Lov om samvirkeforetak*. Her blir det gjort framlegg om at samvirkelagsformen skal lovreguleres. Utredningen har vært sendt på høring og er for tida under vurdering i Justisdepartementet..

3.6 Forsøk

Her vil vi bare kort nevne at lov om forsøk i offentlig forvaltning har blitt brukt til å prøve ut nye organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid. Blant mange mulige eksempler skal vi nevne to: *Samkommuneforsøket* i Frosta, Lavanger og Verdal som går ut på å overlate det fulle ansvaret for flere tjenester til en indirekte valgt og selvstendig felles ”Samkommune” som da i realiteten blir et fjerde ”sideordnet” forvaltningsnivå. Vi kan også nevne at det foregår *mange forsøk om felles barnevern* der forsøksloven er brukt for midlertidig å overføre til det interkommunale organet den forvaltningsmyndighet som etter loven er tillagt kommunen, slik man har valgt å gjøre i Midt-Telemark.

4 UTFORDRINGER FOR STYRING AV ET INTERKOMMUNALT SAMARBEID

I dette avsnittet skal vi mer prinsipielt drøfte de styringsutfordringene som en interkommunal virksomhet medfører for kommunene. Vi vil dele drøftingen i tre hoveddeler:

4. Styringsutfordringer i forhold til den resterende kommunale tjenesteproduksjonen
5. Styringsutfordringer i forhold til ulikheter mellom kommunene.
6. Hva er samarbeidsmotivet: Rasjonalisering og/eller økt kvalitet?

Når vi diskuterer de ulike styringsutfordringene vil vi illustrere den med eksempler og tall fra Midt-Telemark.

Styringsutfordringer er imidlertid til for å løses! Derfor vil vi an vise noen generelle løsningsmuligheter for hver av utfordringene. I avsnitt 7 vil vi velge blant disse løsningsmulighetene når vi skal anbefale hvilke styringsprinsipper Midt-Telemarkssamarbeidet etter vår oppfatning bør bruke.

4.1 Styringsutfordringer i forhold til resten av den kommunale tjenesteproduksjonen

Ved frikobling av virksomhet fra den øvrige kommunale drifta vil det alltid være en utfordring knyttet til hvordan denne skal styres i forhold til den gjenværende virksomheten. Dette gjelder enten man frikobler gjennom å opprette kommunale aksjeselskaper med eget styre, konkurranseutsetter virksomhet til private aktører gjennom en bindende avtale, eller overlater ansvaret for tjenesten til et interkommunalt samarbeid. Enten man liker det eller ikke, vil frikobling av virksomhet ha som bakside at man må akseptere en viss begrensning av styringsmulighetene i forhold til om hver kommune fortsatt hadde direkte hånd om virksomheten selv. Vi mener ikke at kommunene skal akseptere helt å miste styringen, men man må regne med at det blir en større ”stivhet” i styringsmulighetene. Stivheten kommer bl.a. til uttrykk gjennom at:

- kommunestyret ikke direkte kan instruere den frikoblede virksomheten – man må gå gjennom styret/via avtalen
- det også eksisterer en stivhet i tid – på et eller annet tidspunkt er det rimelig at de frikoblede virksomhetene har fått sine rammer som de kan planlegge etter, hvilket betyr at man kanskje ikke kan stramme inn før ”neste år” eller når man reforhandler kontrakten.

Et visst *styringstap* blir altså den kostnaden kommunene må regne med for å kunne hente ut gevinster ved interkommunalt samarbeid. Alternativet vil være detaljert styring av de interkommunale virksomhetene med likelydende vedtak i alle kommunestyrer. Men, som vi har vært inne på over, blir de byråkratiske kostnadene med en slik modell så høye at man kanskje heller da bør la være å samarbeide. Dette resonnementet innebærer at man bare bør bruke interkommunalt samarbeid på områder der man vurderer at fordelene med samarbeid er større en det styringstapet man vil kunne få.

Men det er klart det blir et problem, spesielt i de nedskjæringstider kommunene nå stadig opplever. Man kan oppleve at den delen som er frikoblet blir skjermet i større grad gjennom bindende avtaler/stivhet, og at den øvrige virksomheten må ta en *ytterligere* andel av kuttene.

Løsningsmuligheter:

- En løsning på dette problemet kan være nettobudsjettering fra kommunenes side. Det vil si at de interkommunale virksomhetene får en sum penger å forholde seg til og må tilpasse drifta til denne – som best de kan. Denne løsningen har imidlertid også problematiske sider ved seg. For det første er det ikke gitt at den interkommunale virksomheten har mulighet til å skaffe seg ekstra inntekter, for det andre kan enkelte inntektmuligheter være politisk uakseptable (økt brukerbetaling) og for det tredje kan reduksjoner på utgiftssida være politisk uakseptable hvis dette går ut over standarden på tjenestene.
- En annen løsning ligger i å etablere *personkoblinger* mellom styringen av den ordinære kommunale drifta og de interkommunale virksomhetene. Hvis man plasserer ”aktive” kommunefolk i styringa for de interkommunale virksomhetene, vil denne dobbeltposisjon automatisk medføre at man vil måtte avveie den interkommunale virksomheten mot den kommunale. At skolesjefene sitter i styret for MTPPT blir en slags garanti for at denne virksomheten får rammer som er tilpasset situasjonen ellers i skolene i de tre kommunene.

4.2 Styringsutfordringer som følge av ulikheter mellom samarbeidskommunene

Alle ulikheter mellom kommunene representerer utfordringer når man skal samkjøre en tjeneste gjennom et interkommunalt samarbeid. Ulikhetene er av flere typer:

- Forskjellige styringssystemer
- Forskjellig behov i befolkningen
- Forskjeller i inntekter/muligheter til å løse oppgaver
- Forskjellig administrativ praksis
- Forskjellig politikk
- Forskjellig organisering av kommuneadministrasjonen

4.2.1 Forskjellige styringssystemer

Hvis kommunene har vesensforskjellige rutiner for hvilket tidspunkt strategier legges og økonomiske rammer tildeles, kan dette være ugreit i forhold til de interkommunale virksomhetene. Her må kommunene samordne seg slik at signalene kan gis til samme tid. Dette kan høres enkelt ut, men erfaring viser at vel innarbeidede rutiner eller egne kjepphester ofte kan være vanskelig å gi avkall på for den enkelte kommune. Samordning på dette feltet kan derfor kreve tydelige ledergrep for å overvinne en naturlig motstand mot slike endringer.

Løsningsmuligheter:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Kommunene samordner sine årshjul og budsjett rutiner slik at behovet for budsjettkontakter mellom kommunene og de interkommunale virksomhetene kan skje koordinert og til samme tid. |
|--|

4.2.2 Forskjeller i behov

Forskjeller i faktisk behov for en tjeneste kommunene i mellom kan være utfordrende å håndtere i en samarbeidssituasjon. Sett fra en solidarisk innfallsvinkel vil det kunne være riktig å si at når man velger å samarbeide om en tjeneste, så skal alle tjenestebehov behandles likt, uansett i hvilken kommune vedkommende mottaker er bosatt i. Men solidariteten blir utfordret av at forskjeller i *teoretisk* tjenestebehov også har konsekvenser for hvor mye penger kommunene får fra staten til å yte disse tjenestene. Vi skal illustrere denne problemstillingen med to eksempler.

Eksempelet barnevern:

De delene av det statlige rammetilskuddet som skal jevne ut forskjeller i barnevernsutgifter, fordeles etter det objektive kriteriet ”andel skilte og separerte”. Her er det følgende forskjeller mellom kommunene:

- Bø har 19,3 % færre skilte og separerte enn landsgjennomsnittet
- Sauherad har 2,7 % færre skilte og separerte enn landsgjennomsnittet
- Nome har 2,1 % flere skilte og separerte enn landsgjennomsnittet

Målt i kroner innebærer disse forskjellene i 2003 at

- Bø får et *trekk* over utgiftsutjevningen i rammetilskuddet på 1,414 mill kr
- Sauherad får et *trekk* på 165.000 kr
- Nome får et *tillegg* på 191.000 kr

Nå sier ikke disse tallene noe om hvordan de *faktiske* utgiftene til barnevern er, men de er ment å gi kommunene objektivt like muligheter til å håndtere sine barnevernsutgifter. Og i den sammenhengen er det beregnet at Bø har mindre utgifter til barnevern, og at de dermed får mindre statlige tilskudd til dette.

Hvordan skal man la disse faktaene styre fordelingen av utgiftene til den interkommunale barnevernstjenesten som er under etablering? Ut fra de *objektive* kriteriene skulle Bø betale en langt mindre del enn Sauherad, og Nome skulle betalt mest. Samtidig er det slik at de *faktiske* barnevernsutgiftene godt kan være høyere i Bø enn i Nome på grunn av annen tilskuddspraksis, annen politikk eller fordi barnevernsproblemene kanskje er større enn det objektive kriteriet skulle tilsi.

Eksempelet næringsutvikling:

Når det gjelder næringsutvikling, kan man tenke seg at behovet for innsats i Bø vil være mindre enn i Sauherad og Nome siden tyngdekraften synes å virke for Bø (jfr. etableringen av mattilsynet). Skal dette også gi seg utslag i utgiftsfordelingen mellom kommunene gjennom at Bø betaler mindre, eller burde de kanskje heller betale mer fordi de andre kommunene har gått med på å utpeke Bø som regionens felles ”kandidat” for etablering av statlig virksomhet?

Løsningsmuligheter:

- Man velger å ”se stort på det” og satser på at ting jevner seg ut. Derfor velger man å bruke ”en standard fordelingsmodell” med fordeling for eksempel etter folketall.
- For de samarbeidstjenestene der det er store forskjeller mellom kommunene og der bruk av standardmodellen gir åpenbart urimelige utslag eller ikke passer, åpnes det for å velge en ”tilpasset fordelingsmodell” som i tilbørlig grad fanger opp forskjellene mellom kommunene. Hva som er den riktige modellen må vurderes nøye i hvert enkelt tilfelle.

4.2.3 Forskjeller i inntekter /muligheter til å løse behovene

En annen utfordring er at kommunene er gitt ulike muligheter til å yte tjenester gjennom ulikheter i skatteinntekter, rammetilskudd og andre inntekter. Nå er ingen av de tre kommunene skattesterke, men i forhold til et landsgjennomsnitt pr innbygger på 100 % er det likevel stor variasjon i skatteinntektene fra Sauherad’s 76,8 %, via Bø’s 85,8 % til Nome’s 86,5 % (2002). Her trer imidlertid utjevningmekanismene i inntektssystemet inn, slik at når vi ser skatt og netto inntektsutjevning i sammenheng er det ikke forskjeller å snakke om mellom kommunene (2002):

- Bø 93,5 %
- Sauherad 92,6 %
- Nome 93,6 %

Når det gjelder innbyggertilskuddet/utgiftsutjevningen i rammetilskuddet, varierer dette mye mellom kommunene, men som vi tidligere har vært inne på, skyldes dette at dette tilskuddet nettopp har til hensikt å utjevne forskjeller i tjenestebehov.

Av andre inntektsforskjeller som skaper ulike muligheter, skal nevnes den kompensasjon for bortfall av redusert arbeidsgiveravgift som Nome nå er forespeilet. Hvis denne ordningen blir vedtatt som foreslått, vil den tilføre Nome ca 7 mill kr neste år – en merinntekt som de andre to kommunene ikke får del i. I prinsippet bedrer imidlertid ikke dette Nomes situasjon, siden kompensasjonen kommer som følge av økte utgifter til arbeidsgiveravgift, men i måten kompensasjonen er beregnet på ligger det en viss overkompensasjon av Nome.

Løsningsmuligheter:

- Med unntak av kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift, ligger det neppe inntektsforskjeller som gjør det aktuelt med noe fravik av standardmodellen for utgiftsfordeling. Nome kan argumentere for at arbeidsgiveravgiftskompensasjonen er en erstatning for en etablert særordning som ikke skal trekkes inn i samarbeidsdiskusjonen.

4.2.4 Forskjellig administrativ praksis

Gjennom årenes løp vil det alltid ha etablert seg ulik administrativ praksis ved behandling av saker. Hvis man velger å samle en tjeneste under en felles administrativ ledelse, vil det i de fleste tilfellene være naturlig at praksisen blir samkjørt og lik. Man skal ikke helt se bort fra at det for enkelte tjenester kunne la seg gjøre å opprettholde ulik praksis, men hva skulle hensikten i så fall være? Dessuten ville det bli svært uhensiktsmessig og byråkratisk hvis en felles administrasjon skulle operere med forskjellige skjemaer, frister og byråkratiske prosedyrer.

Løsningsmuligheter:

- Etablering av lik administrativ praksis under en felles ledelse.

4.2.5 Forskjellig politikk

En annen sak er at tre selvstendige kommuner fortsatt vil ha behov for å føre *ulik politikk* i forhold til prioritering mellom ulike tjenester. Samarbeid behøver ikke bety at en spesifikk tjeneste skal ha en lik standard i alle tre samarbeidskommunene – selv om det selvsagt hadde gjort hverdagen enklere for de som skal administrere politikken! Bruker man de aktuelle case-tjenestene som eksempel, kan man for eksempel tenke seg at representantene i ett kommunestyre velger å prioritere bedriftshelsearbeidet blant de ansatte høyt dermed

ønsker å kanalisere mer midler til dette feltet, mens en annen kommune vil prioritere forebyggende barnevern og den tredje vil fokusere på hjelpebehov innen ppt. En budsjettmodell for et interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark bør inneholde muligheter for slike prioriteringsforskjeller, selv om rasjonaliseringsgrunner taler sterkt for en standardisering også når det gjelder politikken innenfor samarbeidsfeltene.

Løsningsmuligheter:

- Det gis rom for at kommunene politisk kan prioritere ulikt. Dette fordrer en todeling av utgiftene til det interkommunale samarbeidet. Administrasjonsutgiftene fordeles etter en standardmodell, mens tiltaksdelen fordeles etter hvordan det enkelte kommunestyret vil prioritere den aktuelle tjenesten.
- Samarbeid innebærer også felles politikk og prioritering av den aktuelle tjenesten i hele Midt-Telemark. Alle midlene fordeles etter standardmodellen, og det interkommunale organet velger selv hvordan det vil prioritere ressursbruken innen hele det geografiske området.

4.2.6 Forskjellig organisering av kommuneadministrasjonen

De tre kommunene har valgt ulike måter å organisere kommuneadministrasjonen på. Bø og Sauherad har innført flat struktur med resultatenheter og et rådmannsteam, mens Nome fortsatt har en sektororganisering med etater. For en interkommunal samarbeidstjeneste hadde selvsagt det vært enklest hvis alle kommunene var likt organisert slik at man kunne forholde seg til tre identiske systemer for eksempel i budsjettsaker. Slik er ikke kommuneverden lenger, og dette er et faktum man bare må forholde seg til. Det blir opp til hver kommune å sørge for at de interkommunale virksomhetene kobles opp mot de aktuelle kommunale tjenestene på en mest mulig smidig måte.

Løsningsmuligheter:

- Hver kommune må selv sørge for at det etableres en smidig og tydelig kobling mellom hvert interkommunalt tjenestesamarbeid og de relevante kommunale tjenestene slik at nødvendig kommunikasjon og signaler ikke blir hindret av ulik kommunal organisering.

4.3 Samarbeidsmotivet: Spare penger eller økt kvalitet?

En landsomfattende undersøkelse av tjenestesamarbeid⁶ viste følgende resultat når det gjaldt de viktigste motivene som lå til grunn for samarbeidene:

MOTIV	ANDEL JA-SVAR
Større og mer kompetente tjenesteenheter	73 %
Mer tjenester ut av hver krone	54 %
Redusere totalutgiftene til tjenesten	44 %
Rekruttere/beholde fagfolk	35 %

Vi ser at første, andre og fjerdeplass innehas av kvalitetsmotiver, mens innsparingsmotivet først kommer på bronseplass. I mange mindre kommuner kan nok kvalitetsmotivene være klart de viktigste – her er hovedproblemet ofte å skaffe kvalifisert arbeidskraft, noe man kan oppnå ved å samarbeide med naboen. Likeså er kvalitetsmotivene viktigst for samarbeid innen fagområder der selv større kommuner har problemer med å skaffe og beholde fagkompetansen – for eksempel innen barnevern. Men den store samarbeidsbølgen vi nå ser bre seg i kommune-norge bærer nok med seg en klar forventning om økonomisk innsparing som hoved- eller delmotiv – noe som er et resultat av en stadig mer presset kommuneøkonomi. Kommunene må være klar over at denne innsparingsforventningen ikke alltid kan oppfylles. Vel må man kunne regne med rasjonalisering innen administrative tjenester ved samarbeid, men en konsekvens av styrket fagkompetanse vil også kunne medføre at man blir flinkere til å avdekke problemer som igjen kan føre til økte kostnader – for eksempel innen barnevern.

Hvor vellykket et tjenestesamarbeid blir vurdert til å være, vil henge sammen med hvilke motiver og forventninger som ligger til grunn for samarbeidet. Alt for ofte opplever man at dette ikke er tydeliggjort på forhånd, noe som skaper ugreie når resultatene av samarbeidet skal vurderes i ettertid: ”Det er greit at kvaliteten har blitt mye bedre, men var det ikke innsparinger vi skulle få gjennom å samarbeide, da?”.

I et samarbeid mellom Ørlandet og Bjugn kommuner har man kanskje vært i overkant tydelige på disse forventningene. Der er alle de nye felles driftsenhetene pålagt å kutte rundt ett administrativt årsverk i løpet av ett års tid⁷.

Løsningsmuligheter:

- For hvert enkelt samarbeidstiltak klargjøres det på forhånd hva som er motivet og målsetningen for akkurat *dette* samarbeidet. Hvis innsparing er en del av forventningene, bør dette komme tydelig fram.

⁶ Brandtzæg, Bent og Sanda, Karl Gunnar (2003): Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002.

⁷ I følge artikkel i Kommunal rapport 19.06.2003.

5 EKSISTERENDE BUDSJETTROUTINER I DE TRE KOMMUNENE

5.1 Kort om lovgrunnlaget

Det formelle lovgrunnlaget for økonomiplanleggingen i en kommune, er å finne i kapittel 8 i kommuneloven. I § 44 står det at ”Kommunestyret og fylkestinget skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan”, der ”Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår”. Videre framgår det at det er kommunestyret *selv* som vedtar økonomiplanen og endringer i denne. I § 45 heter det at ”Kommunestyret og fylkestinget skal innen årets utgang vedta budsjett for det kommende kalenderår.” Av nr 2 i denne paragrafen framgår at det er kommunestyret *selv* som vedtar årsbudsjettet og endringer i dette på grunnlag av innstilling fra formannskapet.

Årsbudsjettet vil dermed være det første året i økonomiplanen. Kommuneloven stiller imidlertid ikke noe krav til at økonomiplanen og årsbudsjettet skal behandles samtidig. Her stilles derfor kommunene fritt. Det eneste kravet er at økonomiplanen skal rulleres hvert år, der tidspunktet er fritt, og at kommunen før årets utgang skal vedta et årsbudsjett for det kommende året. I hvor stor grad økonomiplanprosessen og arbeidet med årsbudsjettet integreres og samkjøres, kan derfor avvike fra kommune til kommune. I dette kapitlet vil vi først presentere noen aktuelle årssykluser, eller ”årshjul”, for det økonomiske planarbeidet i en kommune. Dernest gir vi en kort beskrivelse av dagens årshjul til Bø, Nome og Sauherad. Og til slutt vil vi kort nevne utfordringer for økonomiplanleggingen og prosessen som følger av et utstrakt interkommunalt samarbeid.

5.2 Ulike årshjul - fordeler og ulemper

Med et årshjul forstår vi *hvilke* prosesser og vedtak for økonomistyringen og økonomiplanleggingen som skjer det bestemte året *og når* på året det skjer. Her vil det naturlig nok være mange muligheter. Ellers er det slik at mange år berøres i et årshjul for ett bestemt år, kall det år t. Innledningsvis nevnte vi at en økonomiplan skal omfatte minst fire framtidige år (år t+1, t+2, t+3 og t+4). I år t skal dessuten regnskap og årsmelding for sist tilbakelagte år (år t-1) rapporteres og behandles før halvårsskiftet. I tillegg skal årsbudsjettet for år t følges opp gjennom året.

Nedenfor drøfter vi fordeler og ulemper ved ulike årshjul. Vi holder utenom den delen av årshjulet som gjelder regnskapsbehandling og oppfølgingen av årsbudsjettet. Vi ser derfor på ulike modeller for *økonomiplanleggingen*.

5.2.1 Modell 1 – Adskilt behandling og prosess for økonomiplan og årsbudsjett

Vi ser her for oss to varianter. I den ene behandles økonomiplanen om våren/forsommeren eller senest i første møterunde etter sommerferien, mens årsbudsjettet behandles i november/desember. I den andre er det nær sammenfall i tid mellom behandlingen av økonomiplanen og fastleggingen av årsbudsjettet på høsten, men det er fortsatt to adskilte prosesser.

Et generelt argument for å ta en separat behandling av økonomiplanen, er at fokus flyttes til et mer langsiktig perspektiv. Intensjonen er å få ”løftet blikket” ved å se og planlegge lengre enn et år fram i tid. Det kan hevdes at alle de fire årene i økonomiplanen får mer oppmerksomhet og fokus når økonomiplanen behandles for seg. Ved først å fastsette rammer for et flerårig perspektiv, kan det hevdes at en i større grad har tatt høyde for konsekvensene av bestemte tiltak som får effekt senere år.

Framtiden er nødvendigvis usikker. Det kan vise seg at utgiftene har økt mer og/eller at inntektene ikke er så høye når vi kommer til tidspunktet for fastleggningen av årsbudsjettet for år 2 enn det vi la til grunn et år tidligere. I en slik situasjon ville det ha vært en fordel om en alt i økonomiplanen fastsatt et år tidligere, hadde tatt høyde for et større nedskjæringsbehov lengre fram i tid.

Rammene for år 1, dvs. rammene for årsbudsjettet, vil være gitt når økonomiplanen behandles for seg. Årsbudsjettet vil dermed følge av forutsetningene og føringene lagt til grunn i økonomiplanvedtaket. På den annen side kan forutsetninger og rammebetingelser endres fra tidspunktet for økonomiplan-vedtaket og fram til behandlingen av årsbudsjettet. Jo lengre tid det er snakk om, desto større sannsynlighet for andre forutsetninger og betingelser. Dette momentet trekker i retning av en modell hvor økonomiplanen og årsbudsjettet behandles tettere opp til hverandre om høsten.

Hvis først behandlingen skal skje så nært opp til hverandre, kan det imidlertid hevdes at økonomiplan og årsbudsjett like godt kan behandles samtidig. Én vesensforskjell er det likevel, nemlig at rammene for år 1 vil være gitt hvis økonomiplanen først er behandlet for seg. Generelt skal da årsbudsjettet fastsettes innenfor de rammene som er lagt i den alt vedtatte økonomiplanen. Men denne utfordringen vil naturligvis være mindre jo nærmere i tid økonomiplanen og årsbudsjettet behandles.

Ved en adskilt behandling kan det hevdes at behandlingen av årsbudsjettet blir mer ”fastlåst”. Rammene fra økonomiplan-vedtaket vil være brutt ned på de enkelte rammeområdene som årsbudsjettvedtaket *ikke* må avvike fra. Behandlingen av årsbudsjettet vil da mer avgrense seg til en fastsetting av detaljene gitt de rammene og målsettinger som ligger i økonomiplan-vedtaket.

Et årsbudsjett skal spesifisere rammer for de ulike rammeområdene til kommunen. Det er ikke noe i veien for at samarbeidstiltak, enkeltvis eller samlet, framstår som egne rammeområder i kommunenes økonomiplan og årsbudsjett. Behov eller ønsker om å øke bevilgningen til et interkommunalt samarbeidstiltak, vil i så fall være en kommunestyresak i de involverte kommunene. Vi drøfter dette nærmere i kap. 7.

5.2.2 Modell 2 – Felles behandling og prosess for økonomiplan og årsbudsjett

I denne modellen behandles økonomiplanen og årsbudsjettet samtidig om høsten.

Det som blir framholdt som en ulempe ved denne modellen, er at budsjettdiskusjonen kan bli vesentlig mer konsentrert om år 1 framfor de øvrige årene. Hvor store konsekvensene blir for år 2 og framover i planperioden, vil kanskje ikke bli tillagt så stor vekt og komme så klart fram ved en felles behandling. Det er likevel ikke slik at en felles behandling helt fører til at denne typen konsekvensberegninger blir glemt. Bare unntaksvis kom-

mer nye utgiftsøkende tiltak plutselig ”fram i dagen” f.eks i form av et benkeforslag i kommunestyret. Effekten av utgiftsøkende evt. inntekstreduerende tiltak vil ofte komme med i økonomiplanen selv om behandlingen av planen og årsbudsjettet skjer samtidig. Det vil som regel ha sammenheng med at budsjettprosessen gjerne har vart en stund fram til formannskapet (økonomiutvalget) legger fram sin endelige innstilling overfor kommunestyret. I formannskapets innstilling skal de flerårige konsekvensene være bakt inn samtidig som det er sjelden at kommunestyret vedtar noen større endringer i denne innstillingen.

Prosessen som leder fram til felles behandling, har gjerne en oppstart ved at det fastsettes retningsgivende rammer. Rammene vil ikke være bindende, dvs. at rådmannen⁸ kan justere de helt fram til det foreligger et samlet forslag til økonomiplan og årsbudsjett. Et hovedargument for å operere med slike ”arbeidsrammer” i budsjettprosessen, er at de gir et bedre og mer forutsigbart arbeidsgrunnlag for den enkelte budsjettansvarlige. Den enkelte må likevel ha rimelig tiltro til rammene. Hvis det nærmest systematisk viser seg at de endelige rammene blir lavere evt. høyere enn de retningsgivende, vil ikke en egen runde med fastlegging av foreløpige rammer ha noen særlig funksjon. Da kan det hevdes at rammene like godt kan bli til underveis i rådmannens eller økonomiutvalgets arbeid med budsjettforslaget.

⁸ Eller f.eks et økonomiutvalg.

5.3 Skjematisk beskrivelse av dagens årshjul i de tre kommunene

Nome	Bø	Sauherad
<p>April-mai: Behandling av årsmelding i hovedutvalgene + årsmelding og årsregnskap i formannskap og kommunestyre</p> <p>Juni: Plan- og økonomimelding (tertialrapportering) i hovedutvalgene, formannskap og kommunestyre</p>	<p>Mai-juni: Rådmannen utarbeider en økonomisk oversikt over føringer for det forestående budsjettarbeidet. Oversikten inngår i det første rundskrivet til de administrativt budsjettansvarlige</p> <p>Juni: Kommunestyret drøfter målsettingene for de ulike områdene og hvilket tjeneste-/servicenivå aktivitetene (tjenesteområdene) skal ha</p>	<p>Mai-juni: Oppstart ved at rådmannen gir retningsgivende rammer for enhetene for det påfølgende årsbudsjettet (basert på rammene for år 2 i vedtatt økonomiplan og regulert budsjett for det inneværende året justert for lønns- og prisstigning)</p>
<p>Medio juni og august: To ekstraordinære møter i formannskapet som ledd i den forestående rulleringen av handlingsprogrammet, herunder fastlegging av rammer for årsbudsjettet</p>	<p>Juni-oktober: De administrativt budsjettansvarlige utarbeider sitt budsjettforslag (basert på sine behov), og rådmannen utarbeider en oversikt over kommunens samlede inntektsramme og utgiftsbehovet</p>	<p>Juni-oktober: De administrativt budsjettansvarlige utarbeider sitt budsjettforslag innenfor den retningsgivende rammen fastsatt på forsommeren</p>
<p>September-november: Rådmannen utarbeider sitt endelige forslag til handlingsprogram (økonomiplan) og årsbudsjett</p>	<p>Oktober-november: Drøfting i et <i>utvidet</i> formannskap som ender i et ”rammevedtak”, hvoretter de administrativt budsjettansvarlige utarbeider sitt forslag <i>innenfor</i> den tildelte rammen (basert på drøfting med de tillitsvalgte og i samråd med utvalgslederne)</p>	<p>Oktober-november: Rådmannen legger fram sitt foreløpige budsjettforslag til sondering med formannskapet, hvoretter signalene og ”påleggene” herfra innarbeides i rådmannens endelige forslag</p>
	<p>November: På denne bakgrunnen utarbeider rådmannen sitt endelige forslag til handlingsprogram (økonomiplan) og årsbudsjett</p>	<p>November: Rådmannen utarbeider og presenterer sitt endelige forslag til handlingsprogram (økonomiplan) og årsbudsjett</p>
<p>Desember: Behandling av økonomiplanen og årsbudsjettet i hovedutvalgene, formannskap og kommunestyre</p>	<p>November-desember: Behandling av økonomiplanen og årsbudsjettet i hovedutvalgene, formannskap og kommunestyre</p>	<p>November-desember: Behandling av økonomiplanen og årsbudsjettet i hovedutvalgene, formannskap og kommunestyre</p>

I oversikten har vi utelatt det som angår økonomioppfølgingen gjennom året i tillegg til behandlingen av årsmelding og årsregnskap. Både i Sauherad og Bø er det kvartalsrapportering, mens det i Nome er tertialrapportering i form av såkalte plan- og økonomimeldinger. Nome har hatt separat behandling av økonomiplan og årsbudsjett tidligere, mens det i 2003 går mot felles behandling. Sauherad og Bø har hatt felles behandling og prosess i flere år.

Vi ser av oversikten at alle kommunene har praksis med å operere med rammer som en del av budsjettprosessen. Generelt sitter vi igjen med et inntrykk av at rammene blir til underveis ved at de er mer retningsgivende tidlig i prosessen for så å nærme seg noe mer endelig etter noen runder utover høsten.

5.4 Utfordringer for budsjettstyringen ved utstrakt interkommunalt samarbeid om tjenester

Ved omfattende interkommunalt samarbeid vil det være behov for kommunikasjon og koblinger mellom hver av kommunene og hvert interkommunalt samarbeid. De samarbeidende kommunene vil ha behov for signaler om behov og framtidsutsikter fra det enkelte samarbeidstiltaket. Og tilsvarende har samarbeidstiltakene behov for å få koordinerte signaler fra kommunene til sin budsjettprosess. Vi skal i kapittel 7 illustrere hvordan disse koblingene kan gjøres.

6 VURDERING AV 4 MIDT-TELEMARKSAMARBEID

6.1 MTPPT – Midt-Telemark pedagogisk-psykologisk tjeneste⁹

6.1.1 Kort beskrivelse av virksomheten

Det juridiske grunnlaget for pp-tjenesten og den interkommunale organiseringen av denne finner vi i opplæringslovas § 5-6 der det heter:

”Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen. Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.”

⁹ Fremstillingen under er skrevet med utgangspunkt i studier av årsmelding og samarbeidsavtale og samtaler med daglig leder for MTPPT og skoleansvarlig i hver av Midt-Telemarkkommunene.

Bø og Sauherad har hatt felles interkommunal ppt siden 1976, og fra 1999 gikk også Nome inn. I tillegg er Telemark fylkeskommune med som likeverdige part i samarbeidet siden MTPPT også har ansvaret for pp-arbeidet for de videregående skolene i Midt-Telemark. Til sammen har MTPPT et ansvar for pp-arbeidet ved 36 ulike institusjoner; skoler, barnehager, friskoler, videregående skoler og institusjoner med ansvar for voksenopplæring.

Hovedmotivet for samarbeidet har hele tiden vært å skape et bredt og stabilt fagmiljø med god kompetanse. I tillegg fremholdes det som et argument for samarbeid å ha en PP-tjeneste som er fristilt fra de kommunale organisasjonene: PPT skal komme med strengt faglige råd ut fra det enkelte individs behov uten å måtte skjele til økonomi, og så får det være opp til den enkelte kommune hvordan man vil løse dette behovet i forhold til tiltak og ressurser.

MTPPT er av utdanningsdirektøren også tillagt en tyngdepunktfunksjon (1 av 4 i Telemark) finansiert gjennom øremerkede statlige midler og retta mot de 3 samarbeidskommunene, de videregående skolene i området og den kommunale pp-tjenesten i Hjartdal, Notodden og Tinn. Denne øremerkede bevilgningen har utgjort 1,1 mill kr av et totalbudsjett på 6,2 mill kr. Tyngdepunktfunksjonen opphører pr 1.1.2004 i og med at disse øremerkede midlene innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Notodden og Hjartdal har vedtatt å trekke seg ut av dette samarbeidet. Tinn kommer muligens til å bruke sine penger til fortsatt å kjøpe tjenester fra MTPPT og det forventes at Bø, Sauherad og Nome gjør det samme.

Telemark fylkeskommune har varslet utmelding av samarbeidet, men flere hevder at dette bare er et grep for å posisjonere seg for forhandlinger om en ny samarbeidsavtale. Med det sterke fokuset fra deltakerne i samarbeidet på å skape et stabilt og bredt fagmiljø samt den lange tradisjonen for å samarbeide på dette feltet, er det neppe noe alternativ å tenke seg en oppsplitting av MTPPT til mindre kommunale enheter.

Samarbeidet i MTPPT er tuftet på en samarbeidsavtale i 13 punkter som trådte i kraft 01.08.99. Samarbeidsavtalen har ikke noen direkte referanse til noen samarbeidslov, men utformingen henter nok mye inspirasjon fra et § 27-samarbeid, men med utvidede bindinger bl a når det gjelder oppløsning av samarbeidet.

I samarbeidsavtalen er det bl.a. fastsatt at:

- Sauherad er vertskommune med arbeidsgiveransvar for de ansatte, men der de andre samarbeidsdeltakerne står solidarisk ansvarlige ved en eventuell nedlegging
- kontoret ved opprettelsen har 10,8 fagstillinger og 1 merkantil stilling.
- 2,5 av fagstillingene er opprettet i forbindelse med øremerkede midler fra staten til tyngdepunktfunksjonen (dog: se over om bortfall av dette tilskuddet)
- 3 av fagstillingene er knyttet til den videregående opplæringen
- fylkeskommunens del av totalutgiftene settes lik den delen av fagstillinger de har i forhold til det totale antallet fagstillinger
- de resterende utgiftene fordelen mellom Bø, Sauherad og Nome i forhold til antall elever pr 1.10. i budsjettåret

- Sauherad forskutterer drifta av tjenesten og de andre betaler inn et forskudd 01.04. og 01.10. i forhold til budsjett. Endelig oppgjør skal skje innen 15.01. året etter
- tjenesten er ledet av et fagstyre på 5 sammensatt av den skoleansvarlige i hver kommune, en representant for opplæringsetaten i fylkeskommunen samt en tilsatterepresentant
- styret skal sørge for at fagsammensetningen ved kontoret dekker behovet ut fra lover og forskrifter
- styret har ellers disse oppgavene
 - a) behandle og vedta budsjett
 - b) gjøre endringer i stillinger innenfor budsjettrammen
 - c) godkjenne virksomhetsplan, årsmelding og regnskap
 - d) tilsette, gi permisjoner og lignende innenfor gitte rammer
 - e) uttale seg om endringer i stillingsrammene som må godkjennes av samarbeidskommunene
 - f) avgjøre lønnplassering for de tilsatte
 - g) vedta instruks for lederen
 - h) ta opp andre saker som gjelder tjenesten
- oppsigelse av avtalen skal skje med minst 2 års skriftlig forvarsel

6.1.2 Økonomi

Hovedpostene i budsjettet for 2003 ser slik ut:

Inntekter	Budsjett 2003	Prosent
Øremerka statstilskudd	1 100 000	18 %
Tilskudd fra fylkeskommunen	1 811 000	29 %
Tilskudd fra Nome	1 292 700	21 %
Tilskudd fra Sauherad	986 200	16 %
Tilskudd fra Bø	984 600	16 %
Sum driftsinntekter	6 174 500	100 %
Utgifter		
Lønnsposter	5 449 500	88 %
Andre driftsutgifter	725 000	12 %
Sum driftsutgifter	6 174 500	100 %

Vi ser at statstilskuddet og tilskuddet fra fylkeskommunen til sammen utgjør hele 47 % av driftsinntektene. Et eventuelt bortfall av disse inntekstpostene vil ha store konsekvenser for kontorets drift og for fagmiljøet ved kontoret. På utgiftssida ser vi at lønnspostene dominerer med nesten 90 % av totalen.

6.1.3 Styringssystem – status og muligheter

Daglig leder forholder seg til et styre som fra 1999 har vært *et reint fagstyre* besatt av skoleledere i kommunene, en representant fra opplæringsetaten i Telemark fylkeskommune samt en tilsatt-representant. Han har utarbeidet budsjett i samråd med disse og med ut-

gangspunkt i samarbeidsavtalen, og har ikke fått noen rammesignaler ellers fra kommunes side. Rent praktisk har budsjettarbeidet startet opp med at daglig leder og styreleder sammen har laget et budsjettutkast i september. Dette har så vært behandlet i styret i slutten av oktober, og så har de respektive kommunenes bidrag til totalbudsjettet blitt innarbeidet i kommunebudsjettene uten at kommunestyrene har gått inn i detaljer i denne bevilgningen.

Blant våre informanter er det enighet om at ordningen med et fagstyre som samtidig sitter med budsjettansvar i kommunene, fungerer godt. Det gir rom for å drøfte prinsipielle faglige problemstillinger i styret, og det hjemlige budsjettansvaret hver enkelt har, gjør at MTPPT utvikles på en nøktern og balansert måte i forhold til skolesektorene i samarbeidskommunene. Flere nærer en bekymring for at styret på noe sikt kan bli mindre faglig fundert siden to av kommunene er i ferd med å organisere seg bort fra en sektor-/etatsmodell. Pr. dato er dette ikke noe problem siden disse to kommunene er representert i styret med kommunalsjefer som har en fortid som skolesjefer.

Hvordan har så kommunale nedskjæringsbehov blitt håndtert i dette systemet? I utgangspunktet har man hatt en nøktern drift ved MTPPT som har gjort at man ofte ikke har brukt opp den summen man har budsjettert med. Hvis det i enkelte år har vært behov for å redusere utgiftene ved MTPPT på grunn av vanskelig kommuneøkonomi, har man løst dette på flere forskjellige måter. For det første vil det i en såpass stor organisasjon som MTPPT alltid være vakanser som gir et handlingsrom man kan utnytte ved f. eks. å la vær å ansette vikarer. For det andre har man hatt tilfeller der et generelt innsparingsbehov har blitt utsatt ett år for MTPPT's del fordi det har vært vanskelig å innarbeide overfor en arbeidsstokk som i stor grad har hatt rollen som faste kontaktpersoner for hver sine institusjoner som dermed ville blitt skadelidende. En tredje variant har vært å ta moderate kutt ved å redusere driftsmidlene (som utgjør kr 725.000). Generelt har det i en nedskjærings-situasjon vært en fordel at styret besitter en lederautoritet i hver sin kommune som har gjort det mulig gjennom samtale/forhandlinger å komme fram til omforente løsninger som er akseptable både for MTPPT og kommunene. I denne styringsmodellen ligger det også en mulighet til å "se litt stort" på utgiftsfordelingen mellom kommunene hvis en kommune har et spesielt vanskelig år. Å bruke millimeterrettferdighet som prinsipp, er et dårlig utgangspunkt for samarbeid, men det må selvfølgelig jevne seg ut over noen år.

Selv om daglig leder synes det har "vært nydelig ikke å måtte forholde seg til kommunale rammer" slår flere av de skoleansvarlige til lyd for at det nok hadde vært riktigst at også MTPPT måtte forholde seg til en eller annen form for økonomiske rammer for planleggingen av sin virksomhet. Mai/juni blir nevnt som et tidspunkt da slike rammer burde kunne bli formidlet til MTPPT. Motsatsen blir da at MTPPT også måtte ha mulighet for å melde inn behov og planer inn i en kommunal årshjulsprosess.

Når det gjelder lønnsnivå har styret til nå brukt som prinsipp at de ansattes lønn skal reflektere hva de med sin kompetanse kunne oppnådd i en undervisningsstilling i skoleverket. Innføring av lokale forhandlinger, som fører til ulik lønnsutvikling i ulike kommuner, gjør at dette prinsippet nå må fravikes, og styret må forhandle mer ordinært direkte med personalet i MTPPT. Styremedlemmet fra vertskommunen Sauherad mener da at det er forholdene i Sauherad som må danne utgangspunkt for forhandlingene.

Dette siste standpunktet mener han også at bør overføres til alle andre interkommunale tiltak som blir lagt til en vertskommune og som ikke skilles ut som egne selvstendige selskaper: Da må tiltaket håndteres som om det er en avdeling i vertskommunen, både når det gjelder administrativt ansvar og arbeidsvilkår. Det betyr at MT-samarbeidet må forholde seg til vertskommunen og til denne organisasjonen når det gjelder praktisk drift, kommandostruktur, arbeidsvilkår etc. Det innebærer at det er det flerkommunale styret som vedtar budsjettet, men ellers skal drifta av det interkommunale tiltaket forholde seg til den ansvarlig overordnede (rådmannen) i vertskommunen.

6.2 SAMT – Senter for arbeidsmiljø i Midt-Telemark¹⁰

6.2.1 Kort beskrivelse av virksomheten

Senter for arbeidsmiljø i Midt-Telemark BA (tidligere Midt-Telemark bedriftshelsetjeneste) er et andelslag som eies og drives av de bedrifter som til enhver tid er medlemmer. Etter vedtektene kan alle virksomheter/bedrifter i kommunene Bø, Nome og Sauherad bli medlem, og i tillegg kan også bedrifter utenom Midt-Telemark bli medlem hvis styret anser det som hensiktsmessig.

SAMT ble etablert i 1987 etter at Nome kommune tok initiativ til et interkommunalt samarbeid om bedriftshelsetjeneste for de tre kommunene i Midt-Telemark. Hovedmålsettingen med samarbeidet var å sikre en uavhengig og lokal leverandør av bedriftshelsetjenester med et kompetent fagmiljø som skulle være til nytte for bedrifter og kommuner i Midt-Telemark. Per 2003 har SAMT 87 medlemmer med til sammen ca 2500 arbeidstakere. 4 av medlemmene er kommuner: Nome, Bø Sauherad og Kviteseid. De tre Midt-Telemarkskommunene representerer ca 1100 årsverk (Nome ca 500, Sauherad og Bø ca 300 hver).

I 2002 hadde SAMT 7 ansatte som utførte i alt 5,0 årsverk. Fagmiljøet omfatter i tillegg en HMS-rådgiver i halv stilling fra Landbrukshelsa som leier kontorplass av SAMT.

Etter arbeidsmiljølovens § 30 og forskriften¹¹, er det bare spesifikke deler av den kommunale arbeidsstokken som man *plikter* å ha en bedriftshelsetjeneste for, nemlig de yrkesgruppene som er mest direkte utsatt for fysiske belastninger – dvs. utestyrken på teknisk etat, brannvernpersonell og renholdsansatte. SAMT har imidlertid hatt som prinsipp at *alle* arbeidstakerne hos medlemmene skulle være tilknyttet bedriftshelsetjenesten. Bakgrunnen for dette er at det er andre problemstillinger enn de tradisjonelt ”fysiske” som dominerer i SAMT’s arbeid – vis a vis kommunene er det for eksempel mer kontakt mot sektorene skole/helse enn teknisk/reinhold, og psykososiale problemstillinger dominerer over problemstillinger knyttet til det fysiske arbeidsmiljøet. Daglig leder viser også til at ny arbeidslivslov, som innføres fra 2004, kommer til å ta tak i misforholdet mellom kravene i lov/forskrift og det reelle behovet for bedriftshelsetjenester i kommunene.

¹⁰ Fremstillingen er skrevet med utgangspunkt i intervju med daglig leder i SAMT, med samtaler med representanter for de tre kommunene og gjennom studier av vedtekter, årsmelding, budsjetter etc fra SAMT.

¹¹ Forskrifter om verne- og helsepersonale

Tidligere hadde SAMT et finansieringssystem basert på at medlemmene betalte et fast beløp per tilmeldt arbeidstaker (ca 950 kr). Selv om kommunene bare utgjør noen få prosent av medlemsmassen, representerer de hele 45% av tallet på arbeidstakerne som er knyttet til SAMT, og dermed sto de for en tilsvarende stor del av finansieringa. I 1998 reiste Bø kommune spørsmål ved om de store bidragsyterne fikk tjenester igjen for hva de betalte, og som følge av denne prosessen ble det innført en ny todelt finansieringsmodell fra år 2000 med et noe mindre fast beløp per tilmeldt arbeidstaker (ca 300 kr) og i tillegg fakturering etter faktisk bruk. Den nye finansieringsmodellen har medført at kommunenes andel av inntektene til SAMT har sunket fra 45 til 39 %, og dermed også til større økonomisk usikkerhet for senteret. De store medlemmene har hatt et jevnt nivå på bruken, mens det er større svingninger blant de små. I de siste årene har også noen av de store medlemmene redusert bruken. Dette har igjen ført til at SAMT nå mer aktivt må forsøke å skaffe oppdrag som kan bringe inn supplerende inntekter, men dette krever også midler til markedsføring. Senteret sender faktura til kommunene tre ganger i året og fakturabeløpet reflekterer den bruken som har vært i hver periode.

SAMT er representert i arbeidsmiljøutvalget i alle kommunene og deltar også i møter i attføringsutvalgene. Tid brukt til dette inngår ikke i fastsummen og faktureres derfor som aktivitetstid. Man er også med i budsjettprosessene til AMU – uten at dette oppfattes som noe habiltetsproblem sett fra SAMT's side.

Når det gjelder planleggingen av aktivitetstiden har SAMT hatt som rutine å sende ut en forespørsel om en årsplan til hver av kommunene slik at de kunne melde tilbake hva slags bruk de vil gjøre av senteret det kommende året. Et slikt årsplan-system burde kunne fylle flere formål – både senterets behov for å kunne planlegge virksomheten for neste år, og som en påminnelse til kommunene om HMS-arbeidet. Uvisst av hvilken grunn, virker det som om dette sentrale planleggingsverktøyet ikke er i god funksjon for tiden.

Representantskapet er det øverste organet og hvert medlem har rett til å møte der med en arbeidstaker- og en arbeidsgiverrepresentant. Representantskapet velger et styre som består av 6 personer. Etter vedtektene skal styret settes sammen slik:

- 2 av plassene skal besettes av en arbeidstakerrepresentant fra medlemmene
- 2 av plassene skal besettes av en arbeidsgiverrepresentant fra medlemmene
- 1 plass er reservert helseetaten i en av medlemskommunene (på omgang)
- 1 plass er reservert de ansatte i SAMT

I det sittende styret har Midt-Telemarkskommunene 2 medlemmer – en helserepresentant og en arbeidsgiverrepresentant.

6.2.2 Økonomi

Hovedpostene i driftsregnskapet for 2002 ser slik ut:

Inntekter	Regnskap 2002	Prosent
Årsavgifter fra Midt-Telemarkskommunene	1 045 347	39 %
Årsavgifter fra andre medlemmer	1 595 594	60 %
Annen driftsinntekt	22 017	1 %
Sum driftsinntekter	2 662 958	100 %
Utgifter		
Lønnskostnader	1 862 598	69 %
Andre driftskostnader	774 407	29 %
Drifts-/finansresultat	70 358	3 %
Sum driftskostnader	2 707 363	100 %

SAMT gikk altså med et mindre underskudd i 2002. En analyse av balanseregnskapet for 2002 viser at SAMT hadde en velordnet økonomi, noe som i følge daglig leder har sin bakgrunn i nøktern drift. Det kritiske punktet for senteret er å skaffe tilstrekkelige inntekter til å matche utgiftene. Over år svinger årsresultatet rundt null – fra et lite overskudd ett år til et lite underskudd et annet. I tabellen over ser vi tydelig hvor avhengig senteret er av inntektene fra Midt-Telemarkskommunene. Videre ser vi at SAMT bare i liten grad har greid å skaffe seg inntekter ut over årsavgifta fra de faste medlemmene. I den grad Midt-Telemarkskommunene strammer inn på sin bruk av senteret, vil dette ramme senteret hardt.

6.2.3 Styringssystem – status, problemstillinger og muligheter

Daglig leder mener at den endringen av finansieringssystemet som ble initiert av Bø kommune og som førte til en større grad av betaling etter bruk, var rettferdig og dessuten nødvendig for å opprettholde tilslutningen til et lokalt basert senter for arbeidsmiljø. Hun understår imidlertid ikke at den aktivitetsbaserte delen av inntektene er vanskelig å oppfylle, og er også spent på i hvilken grad en overgang til resultatenheter i Bø og Sauherad vil påvirke bruken og dermed inntektene. Det er absolutt en mulighet for at mer oppsplittede budsjetter vil kunne føre til at enhetsledere i større grad vil måtte snu på kronene og dermed vegre seg for å bruke Midt-Telemarks eget fagmiljø innen HMS. Medlemsavtalen – der det heter at ”... medlemsbedriftene plikter å legge forholdene til rette for at bedriftshelsetjenestens personale uhindret kan utføre forebyggende helsearbeid...” – blir i så fall risert bak speilet, men ingen har vel noe ønske om at samarbeidsforholdet skal bli slik at SAMT skal måtte ta denne regelen aktivt i bruk.

Daglig leder peker også på den svake representasjonen Midt-Telemarkskommunene har i de styrende organene i SAMT som et mulig ”demokratiproblem” som vil kunne ha betydning for oppslutningen fra kommunene – selv om dette ikke har vært framme som noen stor sak enda. Mer presserende sett fra daglig leder sin side er det at kommunene tar en langsiktig strategidiskusjon der spørsmålet bør være: ”Hva vil vi bruke SAMT til?”.

Hun legger vekt på SAMT er organisert som et andelslag som fordrer aktive og ansvarlige andelshavere, og ikke er en vanlig bedrift som "bare" selger tjenester til kommunene. Daglig leder mener at kommunene kanskje ikke har tatt fullt innover seg at de er blant de viktigste medlemmene til organisasjonen og således har et særlig ansvar for hvordan fremtiden for SAMT vil se ut.

Budsjettprosessen i SAMT starter med en intern runde i august-september der behov for utstyr, personell, kompetanseutvikling og nye oppgaver drøftes. Daglig leder lager så et budsjettforslag som legges fram for styret i november-desember. SAMT får ikke økonomiske rammer fra kommunene, men et utgangspunkt er den faste avgiften og årsplan-systemet. Siden dette siste tydeligvis ikke er i full funksjon, blir den aktivitetsbaserte rammen selvsagt et problem i budsjettsammenheng både for SAMT og for kommunene, for: Hvor mye skal vi føre opp neste år? Her vil SAMT både av økonomiske og faglige årsaker ha et ønske om at den økonomiske rammen kommunene vil bruke, blir størst mulig, mens kommunen vil ha et ønske om at aktivitetsrammen blir minst mulig – under forutsetning av at de oppgavene som må og skal løses, blir løst. Et styringstiltak i denne sammenheng er at SAMT spesifiserer fakturaene sine svært detaljert for å dokumentere hva tida går med til. Fra kommune blir det reagert på at "taksameteret settes på" for hver minst ting, men dette må vel sees på som en naturlig konsekvens av at mye av tidsbruken ved SAMT nå må faktureres. Det har også vært reist som en problemstilling at det er vanskelig å skjønne fakturaene fra SAMT dvs å få oversikt over koblingene mellom bestilling og fakturasum. Dette bør være det minste problemet å få en orden på!

I Bø, som har organisert seg med resultatenheter, blir den faste delen + utgifter til møter i AMU etc. nå betalt av "Eining for fellestenester", mens hver enkelt av de andre enhetene sjøl må budsjettere med utgifter til tjenester de sjøl regner med å rekvirere. Økonomisjefen, som også er leder for "Eining for fellestenester", hevder at det alltid er et problem å budsjettere riktig siden man har for liten kontroll over bruken, og ønsker seg tilbake til et system der flere av tjenestene, bl.a. de faste møtene, er inkludert i en noe større fast avgift.

Sauherad er i en økonomisk situasjon med innkjøpsstopp som begrenser muligheten til å bestille tjenester fra SAMT. I trange økonomiske tider er vedlikeholdspostene de som er raskt å gripe til, og vedlikeholdsposter knyttet til personalet er ikke noe unntak i så måte. Sauherad viser imidlertid til at det er visse bedriftshelsetjenester man bare må betale for, for eksempel selvtilmeldte oppmøter hos bedriftslegen. Sauherad, som har en Inkluderende Arbeidsliv-avtale, kan også vise til at man sparer penger gjennom at SAMT nå får refusjon for arbeid de har med langtidssykemeldte.

Et generelt problem synes å være at enhetsledere og etatssjefer i kommunene vegrer seg for å bruke fagmiljøet ved SAMT "fordi det er så dyrt". Uten å ha bakgrunn for å ta stilling til om dette er riktig, må det være på sin plass å påpeke at timeprisen/timeføring vil stå i forhold til den fastavgifta man betaler for å holde oppe SAMT som et fagmiljø. Nå har ikke vi grunnlag for å vurdere hvor effektive SAMT er i sitt arbeid, men det er i hvert fall et faktum at SAMT ikke genererer store overskudd ved sin virksomhet.

6.2.4 Særskilte utfordringer ved interkommunalt samarbeid om SAMT

Hovedutfordringen når det gjelder forholdet mellom SAMT og kommunene synes for det første å være at kommunene og SAMT selv har ulike oppfatninger av viktigheten av den jobben som gjøres av SAMT og for det andre aner vi ulike oppfatninger knyttet til viktigheten av å ha et slikt fagmiljø lokalisert i regionen. Videre synes kommunene å ikke føle særlig forpliktelse ved medlemskapet – enkelte mener at denne tjenesten like godt kunne vært konkurranseutsatt. Et spørsmål i denne sammenheng, vil da være om det finnes andre tilbydere som er villig til å ta på seg å yte bedriftshelsetjenester i det nødvendige omfang i Midt-Telemark. Det var vel i hvert fall ikke tilfelle ved oppstarten av SAMT, og det er noe man burde undersøke før man trekker drastiske konklusjoner.

En annen problemstilling er at SAMT bør bli mer offensive både overfor kommunene og overfor det markedet de skal hente mer av sine inntekter fra. Dette følger av den nye finansieringsmodellen der mer av inntektene må hentes fra aktivitetstid.

Kommunenes noe lunkne holdning er nok mye preget av den svake koblingen mellom SAMT og kommuneorganisasjonene. Selv om kommunene er representert i representantskapet og styret, synes det som om SAMT mangler talsmenn som både ser nytten av samarbeidet, og som har mulighet og autoritet til å kjempe for samarbeidets sak når ønskene og behovene fra SAMT blir satt opp mot ønsker og behov internt i kommunene.

6.3 MTBV – Midt-Telemark barnevernkontor¹²

6.3.1 Kort om dagens og morgendagens barnevern i Midt-Telemark

Det juridiske grunnlaget for barnevernstjenesten i kommunene finner vi i lov om barnevernstjeneste. Formålet med loven er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Loven skal også bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Kommunen har ansvaret for 1. linjetjenesten, mens fylkeskommunen har ansvaret for 2. linjetjenesten inklusive fosterhjemmene. Ved en fosterhjemsplassing står kommunen ansvarlig for en egenandel på opp til 22.000 kr pr måned. Ved uenighet mellom 1. og 2. linjetjenesten om ansvarsfordelingen for en klient, noe som særlig kan oppstå ved dobbeltdiagnoser bv/pu, står imidlertid kommunen ansvarlig for hele utgiften til fosterhjemmet inntil konflikten er avklart.

Budsjettmessig kan kommunens oppgaver innen barnevernet deles i tre:

- Barnevernstjeneste (Veiledning, undersøkelse og oppfølging (KOSTRA-funksjon 244))
- Barneverntiltak i familien (KOSTRA-funksjon 251)
- Barneverntiltak utenfor familien (KOSTRA-funksjon 252)

¹² Datakilder: Samtale med tilsatt leder for MTBV Torill Knapstad. Studier av rapporten "Samarbeid om barnevernet i Midt-Telemark" (august 2001) og forskrift om forsøk med et interkommunalt barnevernkontor. Innlegg fra Torill Knapstad på mellomledersamling for Midt-Telemarksamarbeidet på Gautefall 04.09.03. KOSTRA-tall. Budsjettforslag 2004 fra MTBV til Midt-Telemarkrådet.

Barnevernsvirksomheten skiller seg fra mye av annen kommunal aktivitet ved at barnevernsloven gir absolutte og strenge *frister* for undersøkelse og iverksettelse av tiltak, og ved oversittelse gis kommunen *mulkt*.

KRD har godkjent forsøk med overføring av myndighet til et interkommunalt barnevernkontor i Midt-Telemark for perioden 1.7.03 – 30.6.07 gjennom en egen forskrift. Formålet med forsøket er å prøve ut en felles organisering av tjenestetilbudet for å styrke og utvikle de aktuelle tjenestene og for å rekruttere og beholde fagutdannet personale.

Hovedessensen i forsøket er at Midt-Telemark Barnevernkontor, med en felles leder, overtar ansvaret for de oppgaver Bø, Nome og Sauherad kommuner har etter barneverntjenesteloven. Dette skal skje innen budsjettmessige rammer fastsatt av den enkelte deltakerkommune. Det skal opprettes et styre for samarbeidet som tildeles myndighet til å fatte vedtak etter barneverntjenesteloven, og i følge forskriften skal Midt-Telemarkrådet fungerer som styre for Midt-Telemark barnevernkontor. Myndigheten kan delegeres til lederen av barnevernkontoret. Sauherad kommune skal stå som kontorkommune og ha arbeidsgiveransvar for de ansatte ved kontoret. Kontorets utgifter og utgifter til tiltak skal i følge forskriften fordeles i henhold til tallet på barn i aldersgruppen som barnevernsloven gjelder for (0-17 år). Det felles barnevernkontoret skulle være i drift fra 01.01.04, men oppstarten er utsatt til 01.05.04 på grunn av at felles lokaler ennå ikke er ferdigstilt. Prosjektleder/framtidig leder er tilsatt og har arbeidet med etableringen fra 01.07.03.

6.3.2 Økonomi

Leder for MTBV har satt opp følgende budsjettforslag for administrasjon og fellesutgifter for 2004. Som vi vil orientere om i neste avsnitt, foreslår hun at disse postene fordeles etter den vedtatte fordelingsnøkkelen (antall barn 0-17 år), mens *hun foreslår at utgifter knyttet til tiltak overfor hver klient kostes av den aktuelle kommunen*.

Inntekter	Budsjett adm og fellesutgifter 2004	Prosent
Tilskudd fra Nome	2 405 550	39,5 %
Tilskudd fra Sauherad	1 772 190	29,1 %
Tilskudd fra Bø	1 912 260	31,4 %
Sum driftsinntekter	6 090 000	100 %
Utgifter		
Lønnsposter	4 521 000	74 %
Andre administrative kostnader	1 269 000	21 %
Barnevernsvakt	300 000	5 %
Sum driftsutgifter	6 090 000	100 %

6.3.3 Særskilte utfordringer ved interkommunalt samarbeid om barnevern

Følgende utvalg av indikatorer fra ett enkelt år, nemlig 2002-regnskapene¹³, kan være nyttig som en illustrasjon på noen av de utfordringene man står overfor ved samarbeid om barnevern.

Indikator	Enhet	Nome	Bø	Sauherad	Midt-Telemark
Folketall	antall	6 652	5 075	4 392	16 119
Barn 0-17 år	antall	1 420	1 128	1 046	3 594
Barn med tiltak i løpet av året	antall	74	45	58	177
Barn med undersøkelse eller tiltak	antall	125	64	77	266
Barnevernstjenester netto dr.utgifter	1000-kr	1 617	827	1 732	4 176
Barnevernstiltak i familien netto dr.utgifter	1000-kr	1 269	463	1 677	3 409
Barnevernstiltak utenfor familien netto dr.utgifter	1000-kr	2 733	2 653	2 325	7 711
SUM netto driftsutg	1000-kr	5 619	3 943	5 734	15 296
Sum netto driftsutgifter pr. innbygger	kr	854	755	1 314	949
Sum netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år	kr	3 952	3 468	5 456	4 256
Sum netto driftsutgifter pr. barn i barnevernet	kr	44 952	61 609	74 468	57 504

Uten å analysere tallene i detalj, finner vi her raskt eksempler på at antallet klienter og de ulike kostnadsindikatorne varierer svært mye mellom de tre kommunene, og mer enn forskjeller i innbyggertall skulle tilsi. Ser vi på de tre siste linjene i tabellen, ser vi at Sauherad ligger høyest på alle 3 indikatorene, mens Bø ligger lavest på 2 og Nome på 1. Det er likevel ikke sikkert det er riktig å påstå at Sauherad generelt og over år har et dyrere barnevern enn de to andre. Det *kan* selvfølgelig være slik, men årsakene til utgiftsforskjellene kan også skyldes tilfeldige årsvariasjoner når det gjelder tunge saker, ulik vekt på forebyggende arbeid, kvalitetsforskjeller, ulik tilskuddspraksis osv. I tillegg har vi det faktumet, som vi har vært innom i avsnitt 4.2.2, at inntektene gjennom rammetilskuddet knyttet til barnevern også varierer, og her er jo situasjonen at Nome får mest til sitt barnevern gjennom rammetilskuddet og Bø får minst av de tre.

Det som imidlertid blir tydelig er at de store forskjellene i barnevernsutgifter mellom kommunene kaller på en særegen utgiftsfordelingsmodell som er annerledes enn den "solidariske modellen" som er vedtatt for forsøket; nemlig en fordeling av *alle* utgifter etter antallet barn 0-17 år. Og her har prosjektleder for barnevernssamarbeidet kommet med et forslag til fordelingsmodell som virker fornuftig: nemlig at MTBV-kontorets *drift* (dvs. det meste av KOSTRA-funksjon 244) blir fordelt etter barnetallet (Nome 39,5%, Bø 31,4%, Sauherad 29,1%), mens utgiftene til *tiltak* (KOSTRA-funksjon 251, 252 og *tiltaksbiten fra 244*) blir dekket av den enkelte kommune avhengig av hvor barna bor. Prosjektleder har beregnet at kontorets drift vil beløpe seg til ca 6 mill kr (inklusive nødvendig oppgradering av fagstaben og barnevernsvakt – se under), mens hver kommune må beregne kostnadene for de aktuelle tiltakene for 2004 og forskuttere dette til MTBV. Kommunene må også innarbeide rutiner for eventuelle tilleggsbevilgninger til tiltak.

¹³ KOSTRA-tall hentet fra www.ssb.no

Etableringen av MTBV kan også brukes som en illustrasjon på andre budsjettrelevante problemstillinger ved interkommunalt samarbeid – nemlig at samarbeidet baner vegen for bedre oppgaveløsning og for å kunne ta på seg helt nye oppgaver, og dessuten behovet for en standardisering av arbeidsvilkår. Alle disse forholdene vil være kostnadsdrivende. Nå er jo motivasjonen for MTBV-samarbeidet nettopp økt kvalitet (*”styrke og utvikle de aktuelle tjenestene”* og *”rekruttere og beholde fagutdannet personale”*), og da kan det ikke være overraskende at spørsmålet om økte stillingsressurser kommer opp, og heller ikke spørsmålet om barnevernsvakt – som man til nå i disse kommunene har løst ved å overføre ansvaret til de ansatte uten særlig kompensasjon. Spørsmålet om standardisering av arbeidsbetingelser vil naturlig også presse seg fram når folk blir samlet i en enhet – selv om dette er forhold som kanskje lar seg tilpasse over noe tid.

En siste budsjettrelevant problemstilling som har blitt aktualisert gjennom etableringen av MTBV er forholdet til styringen av virksomheten. Pr dato og i forskriften er det slik at Midt-Telemarkrådet er oppnevnt som styre for virksomheten, og i dette sitter det selvsagt folk som er opptatt av helhetlig økonomisk styring og som neppe vil la MTBV's budsjetter "løpe løpsk". Problemet er heller at Midt-Telemarkrådet bør være opptatt av så mye annet også! Rådet vil ha nok med sine strategiske og overordnede oppgaver til å kunne være et godt styre for MTBV. Derfor foreslår også prosjektleder i budsjettsaken til Midt-Telemarkrådet at man oppretter et fagstyre etter PPT-modellen der hver kommune oppnevner sin budsjettansvarlige for barnevernsfeltet til fagstyret for MTBV. Som prosjektleder skriver: *”Det er min vurdering at dette er et system som kombinerer faglig effektivitet med kommunal administrativ styring”*.

6.4 MTNU – Midt-Telemark næringsutvikling

6.4.1 Kort beskrivelse av virksomheten

Midt-Telemark Næringsutvikling as ble stiftet 16.10.03 etter en forutgående utredningsprosess og vedtak i de tre kommunene. Etableringen innebærer at ressurser og oppgaver knyttet til næringsarbeid (utenom jord/skog) i de tre kommunene samles i ett felles selskap. Formålet med selskapet er å fremme næringsutvikling i Midt-Telemark gjennom å følge opp eksisterende næringsliv og bidra til utvikling og nyskaping i regionen. Aksjeselskapsformen er valgt for å trekke næringslivet med som eiere i selskapet. Selskapet har en aksjekapital på kr 200.000 hvorav 51% eies av de tre kommunene og de øvrige 49% er fordelt på 42 andre aksjonærer fra regionen. Det første styret for selskapet består av de tre Midt-Telemarksordførerne og fire ikke-kommunale representanter hentet fra nærings- og utdannings-/forskningsmiljø i Midt-Telemark. Bø er utpekt som vertskommune for selskapet.

6.4.2 Økonomi

Driftsbudsjettet for selskapet tar utgangspunkt i en bemanning med en leder og to konsulenter. For 2004 får selskapet overført en nettoramme til drift fra de tre kommunene på til

sammen 2,050 mill kr. Denne grunnfinansieringen er ment å være langsiktig og stabil og skal prisjusteres. (Dette er et eksempel på at man aksepterer en ”stivhet” i styringsmulighetene overfor dette interkommunale samarbeidet jfr. kapittel 4.1 – man frasier seg i utgangspunktet muligheten av økonomisk nedskjæring overfor næringssekskapet). I tillegg har kommunene i fellesskap etablert et næringsfond på 15 mill kr der avkastningen skal brukes til prosjekter i regi av næringssekskapet. Alle bidrag fra de tre kommunene er fordelt etter folketall, hvilket gir disse fordelingsprosentene: Bø 32 %, Nome 41 % og Sauherad 27 %.

Hovedpostene for driftsinntekter og -utgifter er vist i følgende tabell:

Inntekter	Budsjett 2004	Prosent
Bidrag fra Bø kommune	656 000	32 %
Bidrag fra Nome kommune	841 000	41 %
Bidrag fra Sauherad kommune	553 000	27 %
Sum driftsinntekter	2 050 000	100 %
Utgifter		
Lønns- og styrekostnader	1 513 000	74 %
Andre driftskostnader	537 000	26 %
Sum driftskostnader	2 050 000	100 %

Med dagens lave rentenivå blir avkastningen av næringsfondet liten ved plassering på vanlige bankvilkår. Derfor blir det arbeidet med alternative plasseringer av kapitalen.

6.4.3 Særskilte problemstillinger knyttet til interkommunalt samarbeid om næringsutvikling

Tidligere undersøkelser av interkommunalt samarbeid gir litt ulike svar på hvor fornøyd kommunene er med samarbeid om næringsarbeid. I en undersøkelse fra 1990¹⁴ var næringsarbeid det samarbeidsfeltet kommunene var minst fornøyd med, mens Brandtzæg & Sanda (2003) fant at næringsarbeid var blant de 5 samarbeidsområdene kommunene var mest fornøyd med. Graden av fornøydhet kan imidlertid like gjerne være et uttrykk for om man har lykket med næringsarbeidet – samarbeid eller ikke. Sagt på en annen måte; samarbeidet i seg selv kan lett bli syndebukk hvis næringsarbeidet ikke bringer resultater.

Dette er en utfordring for MTNU. På den annen side synes man å ha gjort grep som virker fornuftige og som bør kunne øke sjansene for å oppnå resultater. Samlingen av personalressursene er i seg selv en styrke og legger i tillegg til rette for arbeidsdeling og spesialisering blant medarbeiderne. Videre kan MTNU forholde seg til ett felles bo- og arbeidsmarked der de ulike kommunene har ulike fortrinn, men der kommunegrensene ikke lenger innebærer de samme barrierene for å utnytte disse fortrinnene. Dessuten har man blitt enige om en viss avklaring på den vanskelige lokaliseringssstriden som vel er den tuta som har veltet mange næringsarbeid.

At kommunene også sikrer stabile rammevilkår for drifta av MTNU er positivt. På den annen side får næringssekskapet ikke overvettets store økonomiske muskler – avkast-

¹⁴ Weigård, Jarle (1991): Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing (NIBR)

ningen på 15 mill kr er ikke mye å spille med. Håpet kan være at man ved hjelp av disse pengene og det forente fagmiljøet kan klare å utløse supplerende tilskuddsmidler fra andre kilder.

7 FORSLAG TIL STYRINGSPRINSIPPER OG BUDSJETT-RUTINER FOR KOMMUNER OG TJENESTESAMARBEID I MIDT-TELEMARK

Det følgende forslaget baserer seg på den foranstående evalueringen og analysen, og på signaler vi har mottatt underveis i dialog med representanter for kommunene, Midt-Telemarkrådet og de interkommunale samarbeidstiltakene vi har vært i kontakt med. Forslagene står imidlertid for vår egen regning og det er opp til Midt-Telemarktinget, Midt-Telemarkrådet og kommunene om de vil ta det til følge.

7.1 Forslag til valg av organiseringsformer for interkommunale tiltak

Man bør velge organiseringsformer som passer til den enkelte oppgave, men være bevisst på å velge former som gir et skikkelig og presist grunnlag for samarbeidet og der ansvaret er klart forankret. Følgende former kan være aktuelle:

- Samarbeid etter kommunelovens § 27 – med eget styre
- Interkommunalt selskap (IKS) etter lov om interkommunale selskaper
- Kjøp av tjenesteytelser fra en av kommunene etter avtale
- Aksjeselskap
- Stiftelse
- Forsøk med nye organiseringsformer etter forsøksloven, hvis særlovsbestemmelser står i veien for samarbeidet

7.2 Forslag til prinsipper for styring, budsjettarbeid og utgiftsfordeling av interkommunale tjenestesamarbeid

7.2.1 Samordning av årshjul

Kommunene samordner sine årshjul slik at strategi- og budsjett signaler mellom kommuner og de interkommunale virksomhetene kan gå koordinert og til samme tid (jfr. skisse til felles årshjul i avsnitt 7.3 og 7.4.

7.2.2 Styring

Midt-Telemarkrådet skal ha en overordnet og strategisk funksjon og skal normalt ikke være styre for noe tjenestesamarbeid.

For hvert enkelt samarbeidstiltak klargjøres det på forhånd hva som er motivet og målsetningen for akkurat *dette* samarbeidet. Hvis innsparing er en del av forventningene, bør dette komme tydelig fram.

For hvert tjenestesamarbeid oppnevnes det et (fag-)styre og en felles ledelse. (Fag-)styret skal normalt være bemannet av en representant for hver kommune. Kommunenes representanter skal være folk med relevant fagbakgrunn som også har budsjettansvar i egen kommune. Dermed sikres en ansvarlig kobling mellom samarbeidsvirksomhetenes budsjett og kommunenes budsjett.

For hvert samarbeid skal det på forhånd bestemmes hvilken kommune som skal være kontorkommune. Hvis samarbeidet blir organisert etter Kommunelovens §27, skal kontorkommunen være arbeidsgiver for de ansatte, og kontorkommunens praksis skal i utgangspunktet gjelde for ansettelsesforholdet. I personalsaker er det rådmannen i kontorkommunen som er den ansvarlige, ikke fagstyret for den aktuelle virksomheten.

7.2.3 Budsjettering/budsjettstyring

De interkommunale virksomhetene får nettobudsjetter fra hver kommune. Nettobudsjettene skal ledsages av vedtak om eventuell egenbetaling for tjenesten. Kvalitetsstandarder for tjenesten avgjøres av (fag-)styret med bakgrunn i det tildelte nettobudsjettet.

7.2.4 Prinsipper for utgiftsfordeling

Standardmodellen for utgiftsfordeling er fordeling etter folketall i kommunene.

Hvis denne modellen ikke passer, søker man gjennom forhandlinger å finne fram til en *tilpasset fordelingsmodell* som best mulig reflekterer kostnadsbelastningen ved det aktuelle tjenestesamarbeidet og som også tar hensyn til eventuelle særinntekter hver kommune måtte få til tjenesten for eksempel gjennom rammetilskuddet.

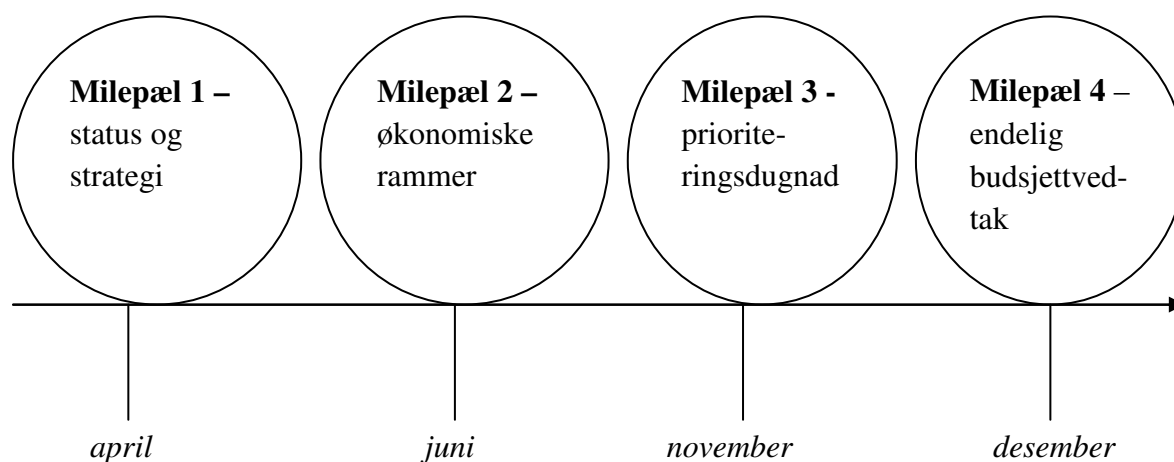
7.2.5 Forskjellig politikk

Det gis rom for at kommunene kan ha ulike politiske prioriteringer knyttet til tjenestene fra et samarbeidstiltak. Dersom en kommune har ønske om en høyere standard som samtidig medfører økte kostnader for samarbeidstiltaket, må den aktuelle kommunen selv dekke dette.

7.3 Skisse til felles årshjul for kommunene

Forslaget til årshjul baserer seg på noen sentrale premisser. En slik premiss er innføring av et delvis nytt budsjettelement knyttet til overordnet strategisk diskusjon. En annen premiss er at årshjulet skal utformes slik at kommunene følger bestemte faser og milepæler noenlunde parallelt. Bakgrunnen for det er å kunne sikre at informasjonsutveksling mellom kommunene og de interkommunale samarbeidstiltakene er godt synkronisert og samkjørt. For eksempel kan dette gjelde informasjon om hvilke målsettinger og rammeforutsetninger som gjelder. Årshjulet skal ellers søke å ivareta kommunenes styringsmuligheter overfor samarbeidstiltakene samtidig som det ikke må fungere slik at samarbeidet blir lite effektivt.

Nedenfor presenteres en modell som kan ivareta de overordnede målsettingene på en god måte. Årshjulet består av fire hovedfaser som de tre kommunene skal følge mer eller mindre parallelt. Resultatet av de ulike fasene er angitt som milepæler. Idéen til slike faser og milepæler har vi hentet fra et arbeid som er gjort av Arena Norge AS i veilederen ”Planlegging og økonomistyring i omstillingstider”¹⁵.



Til hver av milepælene skal det foreligge arbeidsdokumenter fra administrasjonen. Arbeidsdokumentene utgjør bakgrunns materialet for de beslutningene som skal tas ved milepælene.

7.3.1 Milepæl 1 – status, strategier og veivalg

(Tidsperspektiv: Medio februar – medio april)

Hovedpunkter:

- Statusbeskrivelser og strategiinnspill både fra kommunenes egne tjenesteproduserende enheter og de enkelte interkommunale fellestiltakene.
- Overordnede målsettinger og føringer for den kommende økonomiplanen.

¹⁵ På oppdrag fra Kommunal og regionaldepartementet. Veilederen ligger på <http://www.arenanorgeas.no/>

Milepælen skal munne ut i noen bærende strategier (veivalg) og målsettinger som en ønsker å ivareta i den kommende økonomiplanen. Dette gjelder også for de interkommunale samarbeidstiltakene. Strategiene kan også si noe om ”hvordan vi ikke vil” eller ”hva vi ikke vil gjøre”, men flesteparten antas å være ”vi vil-erklæringer”. Et eksempel kan være at ”Vi vil at vedlikeholdet av kommunale bygninger og anlegg ikke skal brukes som noen salderingspost under budsjettbehandlingen til høsten.” Vedtakene ved denne milepælen forutsettes å si noe om hvilke målsettinger som skal være styrende innenfor de enkelte tjenesteområdene. I den endelige økonomiplanen forutsettes dette nedfelt ved beskrivelser av hvilket tjenestenivå (standard og omfang) som skal kunne realiseres.

Arbeidsdokument 1, dvs. arbeidsdokumentet til den første milepælen, skal bl.a. omfatte en beskrivelse av hva som er status på de ulike tjenesteområdene. Det omfatter også de interkommunale samarbeidsområdene. Dokumentet skal presentere data for ressursbruken på bestemte tjenesteområder. For å muliggjøre sammenligninger mellom Bø, Nome og Sauherad, bør det presenteres data for de tre samarbeidende kommunene. Det vil være viktig å få fram hva som er store utfordringer og hvilke tiltak som ønskes gjennomført for å møte utfordringene. Hvilke målsettinger en har for tjenesteproduksjonen på de ulike områdene, bør konkretiseres. Mye av det som presenteres i dette arbeidsdokumentet, vil basere seg på årsrapporteringen for det foregående år.

Rådmannen skal legge fram sak til politisk behandling med grunnlag i dette arbeidsdokumentet. Når det gjelder de interkommunale samarbeidstiltakene, skal det først skje en drøfting i Midt-Telemarkrådet basert på innspill fra de aktuelle fagstyrene.

7.3.2 Milepæl 2 – foreløpige, økonomiske rammer for kommende planperiode

(Tidsperspektiv: Medio april og fram til sommerferien)

Hovedpunkter:

- Økonomiske nettorammer som grunnlag for det forberedende budsjettarbeidet.

Denne milepælen skal munne ut i et vedtak som synliggjør økonomiske rammer for de enkelte budsjettansvarsområdene (rammeområdene). Rammene vil være retningsgivende for det videre plan- og budsjettarbeidet. Det forutsettes ikke at den enkelte kommune alt på dette tidspunktet fastsetter en bestemt ramme for det enkelte samarbeidstiltak. Rammen for et bestemt samarbeidstiltak, f.eks MTPPT, vil være en del av den foreløpige rammen som kommunestyret f.eks vedtar for oppvekstsektoren samlet i hver av kommunene.

Til grunn for den politiske behandlingen ved denne milepælen, skal det foreligge et arbeidsdokument 2 fra rådmannen. Dokumentet skal bl.a. bestå av en konsekvensjustert budsjettoversikt. Denne skal være oppdatert for:

- informasjon om revidert nasjonalbudsjett og kommuneproposisjonen
- vedtak fattet hittil i år med budsjettbindende virkninger som *ikke* er innarbeidet i gjeldende økonomiplan

- informasjon/konsekvenser som framgår av økonomioppfølgingen hittil i år og som vil være naturlig å bake inn i de framtidige rammeforutsetningene
- forutsetninger som skal ta høyde for de økonomiske virkningene av strategivalg i milepæl 1.

Summen av de økonomiske rammene til rammeområdene bør stå i rimelig forhold til de forventede inntektene på dette tidspunktet, men det stilles ikke krav til eksakt balanse. Kommunestyret skal derfor *ikke* på dette tidspunktet ta stilling til hvordan en eventuell manko (rød bunnlinje) i budsjettoversikten skal finansieres.

7.3.3 Milepæl 3 – Prioritering og spissing av forutsetningene

(Tidsperspektiv: Fra sommerferiens slutt til primo november)

Hovedpunkter:

- Prioritering og spissing av målformuleringene og rammeforutsetningene som sikrer en økonomiplan og et budsjettforslag i balanse.

Forslaget går på at et *utvidet formannskap* skal sørge for en større prioriteringsdugnad ved denne milepælen. De bærende strategiene og målsettingene fra den første milepælen blir her konfrontert med den harde økonomiske virkelighet. Det utvidede formannskapet skal gi signaler og foreta prioriteringer som grunnlag for rådmannens endelige budsjettforslag. Drøftingen og prioriteringene skal basere seg på arbeidsdokument 3, som er rådmannens foreløpige budsjettforslag. Dokumentet skal foreligge slik at det utvidede formannskapet kan få gjennomført prioriteringsdugnaden innen utgangen av oktober.

I rådmannens foreløpige budsjettforslag har de administrativt budsjettansvarlige utarbeidet sitt forslag innenfor de mål- og rammeforutsetningene som følger av de tidligere milepælene. Det samme har (fag-)styrene for de enkelte interkommunale samarbeidstiltakene gjort. Midt-Telemarkrådet skal holdes orientert om budsjettforslaget til de enkelte interkommunale samarbeidstiltakene. For øvrig må hver kommune selv bestemme hvordan sektor- eller andre fagutvalg skal kobles inn i denne prosessen. Eventuelle nye (dvs. tidligere ukjente) tiltak som er innarbeidet innenfor tildelt ramme, skal kommenteres særskilt. Har det vært nødvendig å kutte ut tiltak for å tilpasse seg rammeforutsetningene, skal dette synliggjøres på en kuttliste. Videre må effektene av Regjeringens forslag til statsbudsjett forventes å ligge inne i forslaget. Det stilles ikke noe krav til at rådmannens foreløpige budsjettforslag i arbeidsdokument 3 skal være saldert.

Med støtte i prioriteringsdugnaden utformer rådmannen så sitt *endelige, salderte budsjettforslag* som må forventes å være klart en gang i perioden fra 10.-25. november. Det må forventes at de kommunale enhetene har anledning til å gjøre seg kjent med rådmannens endelige forslag når det foreligger, og man bør særskilt påse at informasjon om forslaget også tilflyter de interkommunale tiltakene før politisk sluttbehandling.

7.3.4 Milepæl 4 – Endelig plan- og budsjettvedtak

(Tidsperspektiv: desember)

Hovedpunkter:

- Fastsetting av økonomiplanen og årsbudsjettet der driftsdelen vedtas med en netto-ramme for de ulike rammeområdene.

Med grunnlag i rådmannens endelige budsjettforslag og eventuell ny informasjon om virkningene av statsbudsjettet etter Stortingets behandling/forlik (arbeidsdokument 4), innstiller formannskapet på budsjettvedtak overfor kommunestyret. Formannskapet skal ha sin innstilling klar senest i starten av desember. Innstillingen skal etter forskriften ligge ute til alminnelig ettersyn for offentligheten i minst 14 dager. Kommunestyret fatter så endelig vedtak for økonomiplan og årsbudsjett før årets utløp, i praksis før jul.

Som nevnt i kapittel 5, er det *kommunestyret selv* som vedtar *endringer* både i økonomiplanen og årsbudsjettet. Kommunestyret fastsetter rammer for ulike ansvarsområder (rammeområder). For å øke kommunenes styring med ressursbruken i samarbeidstiltakene, kunne det vært en idé at samarbeidstiltak, enkeltvis eller samlet, framstår som egne rammeområder i kommunenes økonomiplan og årsbudsjett. Behov eller ønsker om å øke bevilgningen til et interkommunalt samarbeidstiltak, vil i så fall være en kommunestyresak i de involverte kommunene. Vi oppfatter ikke det som noen god praktisk løsning siden det vil kreve formelle vedtak i alle tre kommunestyrene og fordi flere av samarbeidstiltakene ikke vil være så store rent beløpsmessig. Hvis alle fellestiltakene ble definert som ett rammeområde, kunne for eksempel Midt-Telemarkrådet fått muligheter til å omfordele midler mellom fellestiltakene uten at kommunestyret ville hatt kontroll. Dette er imidlertid ikke i tråd med de grunnleggende intensjonene bak samarbeidet i Midt-Telemark og heller ikke med ideen om at budsjettansvaret primært skal være forankret i et fagstyre for hvert samarbeidstiltak.

Vi foreslår derfor at økonomiske rammer til de enkelte interkommunale samarbeidstiltakene ligger inne i de aktuelle rammeområdene i kommunens budsjettvedtak. Rammen for et bestemt fellestiltak, f.eks MTPPT, vil dermed være en del av rammen som kommunestyret for eksempel vedtar for oppvekstsektoren samlet, og så blir det opp til fagstyret hvor mye penger de vil disponere til MTPPT.

7.4 Kobling mellom de kommunale årshjulene og de interkommunale budsjettprosessene

Figuren under illustrerer mer skjematisk hvordan vi mener at det enkelte Midt-Telemarksamarbeidet bør kobles inn mot de samkjørte årshjulsprosessene i kommunene. Hvis modellen følges, vil det være 4 klare rapporteringstidspunkt mellom de interkommunale samarbeidstiltakene og de respektive kommunene – to tidspunkt der kommunene blir informert om ”stoda” i samarbeidstiltakene og to tidspunkt der kommunene får gitt tilbakemelding om hvilke budsjetttrammer de interkommunale tiltakene kan regne med. Ved ordinær drift bør dette være tilstrekkelig for å ivareta det budsjettmessige kommunikasjonsbehovet mellom kommunene og samarbeidstiltakene.

