



NIVI-notat 2008:4

Valg av samarbeidsstrategi og samarbeidsmodell i Midtre Namdal

**Saksunderlag for møte i regionrådet
16.september og underlag for felles
kommunestyremøte 2.oktober 2008**

**Utarbeidet på oppdrag av Midtre Namdal
Regionråd**

Av Geir Vinsand og Jørund K Nilsen

Dato: 18. september 2008

Innhold

SPØRSMÅL SOM MÅ BESVARES	3
1 HOVEDPUNKTER FRA FORELIGGENDE EVALUERINGER.....	4
1.1 Erfaringer med dagens MNR-samarbeid	4
1.2 Erfaringer med felles barnevern.....	5
1.3 Erfaringer med miljø og landbruk.....	5
1.4 Ledende på samarbeid i Nord-Trøndelag.....	7
2 PROSESS SÅ LANGT OG KRITISKE PROBLEMSTILLINGER.....	9
2.1 Prosessen så langt.....	9
2.2 Føringer fra Regionrådet	10
2.3 Enighet om mye	11
2.4 Kritiske problemstillinger	11
2.5 Valg av styringsmodell	12
3 DRØFTING AV KRITISKE PROBLEMSTILLINGER	14
3.1 Behov for politisk styre for barneverntjenesten	14
3.2 Myndighetsoverføring på miljø og landbruksfeltet.....	15
3.3 Plassering av myndighet til nemnd, rådmann eller regionråd.....	16
3.4 Demokratisk representasjonsordning	19
3.5 Administrativ løsning.....	20
3.6 Lokalisering av kompetanse og arbeidsplasser	20
4 VIDEREFØRING AV DAGENS MODELL	22
4.1 Beskrivelse av modellen	22
4.2 Fordeler og ulemper	22
5 OVERGANG TIL HELHETLIG REGIONSAMARBEID - SAMKOMMUNE.....	23
5.1 Nærmere beskrivelse av modellen	23
5.2 Fordeler og ulemper med organisering etter samkommuneprinsipper.....	24
5.3 Nærmere drøfting av ulike sider ved samkommunemodellen	25
5.4 Konsekvenser av modellen	28
5.5 Krav til grunnavtale, forsøksforskrift og søknad til KRD.....	30

Spørsmål som må besvares

Hovedoppgaven på regionrådsmøte den 16. september blir å drøfte og nærme seg en konklusjon på følgende spørsmål:

1. Det er enighet om at barneverntjenesten skal videreføres som en regional tjeneste. Det gjenstår å avklare følgende: Er det behov for et eget styre for barneverntjenesten?
2. Det er også enighet om at samarbeidet om miljø og landbruk skal videreføres. Av hensyn til først og fremst Flatanger, men kanskje også noen av de kommuner som har deltatt i forsøket, må følgende avklares: Skal dagens myndighetsoverføring videreføres innenfor miljø og landbruk, eller er det aktuelt å trekke myndigheten tilbake til kommunene?
3. Dersom myndighetsoverføring er ønskelig innenfor barnevern og miljø og landbruk, til hvem av følgende er det aktuelt å overføre myndigheten:
 - a. En folkevalgt nemnd som del av Namsos (barnevern) og Overhalla (miljø og landbruk) som vertskommuner? (Samme myndighet som i dag).
 - b. Rådmennene i de samme kommunene (administrativt vertskommunesamarbeid)? (Kun administrativ vedtaksmyndighet)
 - c. Regionrådet som et felles politisk styringsorgan? (Samme myndighet som i dag).
4. Er det ønskelig å gå over til en mer demokratisk representasjonsordning i regionrådet som innebærer flere representanter fra hver kommune og en viss vektig ifht komunestørrelse?
5. Hvordan bør den administrative styringen organiseres?
6. Skal det innføres prinsipper for fordeling av kompetanse og arbeidsplasser mellom kommune?

Når disse spørsmålene er besvart, vil konklusjonene legge grunnlag for valg mellom følgende to styringsmodeller:

1. Dagens modell videreføres med evt. justeringer i representasjonsordning og administrativ løsning for regionrådet. Forsøkene organiseres etter nytt regelverk om vertskommuner. Kommuner som ikke ønsker myndighetsoverføring står utenfor de aktuelle ordningene og kan evt. kjøpe tjenester.
2. Overgang til helhetlig og representativt regionsamarbeid der alle kjerneordninger i MNR-samarbeidet underlegges et felles politisk styringsorgan, inkludert de to forsøkene. Kommuner som ikke ønsker å delta, kan evt. inngå avtaler om kjøp og salg av tjenester fra samkommunen.

Underlag for drøfting av disse problemstillingene er gitt i dette notatet.

1 Hovedpunkter fra foreliggende evalueringer

1.1 Erfaringer med dagens MNR-samarbeid

Etter gjennomgang av foreliggende evalueringer og intervjuer med nøkkelinformanter har NIVI konkludert med at MNR- samarbeidet har medført:

- Bedre tjenester og i hovedsak fornøyde brukere
- Større kompetanse, mindre sårbare kompetansemiljøer og bedre forutsetninger for rekruttering i etablerte MNR-ordninger
- Bedre ressursbruk og økonomisk innsparing på viktige områder
- Merforbruk av ressurser knyttet til oppdimensjonering og etablering av nye tjenester som tidligere ikke var i tråd med lov og forskrifter i flere av kommunene
- I hovedsak god ivaretagelse av lokal tilgjengelighet, fordelingsmessige problemstillinger og hensynet til de ansatte i omstillingsprosessene
- En rekke positive sideeffekter av det etablerte samarbeidet for alle fem kommunene som følge av en god infrastruktur og gode samarbeidsforhold på politisk, administrativt og faglig nivå

Hovedutfordringene og behovet for forbedringer knytter seg til:

- Svak synlighet og lite offentlighet om det etablerte samarbeidet og oppnådde resultater
- Fragmentert politisk styring gjennom tre politiske aktører, kommunestyrene, regionrådet og frittstående politiske styrer. Evalueringen tyder på at det er behov for klargjøring av regionrådets politiske roller som strategisk organ og styreorgan og spørsmålet om det fortsatt skal være politiske styrer utenfor regionrådet.
- Lite effektiv administrasjon og manglende samspill mellom politikk og administrasjon i det løpende regionale samarbeidet. Det blir pekt på liten kapasitet og dårlig kontinuitet i det administrative arbeidet under regionrådet og behov for klargjøring av administrative roller.
- Behov for samordning av kommunikasjon og rapportering i forhold til kommunestyrene og fagadministrasjonene i kommunene
- Svak utnyttelse av potensialer for videreutvikling og utvidelse av dagens samarbeid. I evalueringen blir det pekt på behov for samordning og en mer aktiv oppfølging av foreliggende sektorbaserte strategier. Det blir også pekt på muligheter for utvidet samarbeid om for eksempel administrative støttesystemer, sosialtjenester opp mot NAV, felles planressurs og kartfunksjon, brannvern, havbrukskompetanse, felles pedagogisk

utviklingsressurs, samarbeid om kompetansekrevende tilbud innenfor helse og sosial, herunder samordning opp mot helseforetaket osv.

- Svak mobilisering overfor eksterne aktører. I evalueringen blir det pekt på muligheter for en mer samordnet opptreden i det eksterne påvirkningsarbeidet overfor fylkeskommunen, staten og næringslivet. Mulighetene knytter seg også til bruk av MNR-kompetanse overfor nabokommuner og videreutvikling av Namdalsperspektivet som del av kommunenes regionalpolitikk.

1.2 Erfaringer med felles barnevern

I den eksterne sluttevalueringen fra TFU konkluderes det med at erfaringene med forsøket i hovedsak er positive i forhold til målene med samarbeidet. Barnevernet er styrket mht. kvalitet, kompetanse og rettssikkerhet, mens utfordringene er knyttet til dimensjonering ifht. økt saksmengde, åpenhet og samhandling mot kommunale instanser, samt styrets rolle i den framtidige organiseringen. I evalueringen dokumenteres bred enighet om at samarbeid med myndighetsoverføring til felles barnevernleder bør fortsette. NIVIs gjennomgang av evaluering fra Telemarksforskning-Bø, rapport fra tilsyn med tjenesten, revisjonsrapport fra KomRev og gjennomførte intervjuer med politikere og fagpersonell i alle kommunene, peker i samme retning.

1.3 Erfaringer med miljø og landbruk

TFU konkluderer med at forsøket med felles miljø- og landbruksforvaltning har medført et styrket fagmiljø, bedre tjenester, god brukerdiallog og høy brukertilfredshet og mindre ressursbruk sammenliknet med tidligere forvaltning. Tjenesten har hatt et aktivt styre som har trukket opp mer offensive strategier og tjenesten har blitt mer utviklingsorientert i forhold til nye oppgaver og utfordringer.

Evalueringen peker i retning av at samarbeidsordningen bør fortsette. Det registreres en positiv produksjons- og verdiskapningutvikling i landbruket, først og fremst i Overhalla og Namdalseid. Utfordringene knytter seg til tilgjengelighet og svak landbruksutvikling i kommune uten fast kontor, behov for å løfte miljøarbeidet og behov for bedre samhandling med administrasjon og politikere i kommunene. Blant sentrale informanter fremkommer bred enighet om videreføring av en interkommunal løsning. De fleste ønsker å fortsette med et beslutningsdyktig styre med myndighet, mens noen ønsker lokal myndighetsutøvelse i særlovssaker. Det samme bildet framkommer i NIVIs intervjuer med sentrale informanter.

I notat fra jordbrukssjef Jo Magnus Saugen "Konsekvensanalyse fra miljø- og landbruksforvaltningen av 2.september 2008, som er utarbeidet på oppdrag fra regionrådet, understrekes følgende:

- Formålet med forsøket har vært å prøve ut en felles organisering av forvaltningsoppgaver og utviklingsoppgaver under ledelse av et interkommunalt politisk styre med ansvar for politikktutforming inkl. beslutningsmyndighet i politiske og administrative saker.

- Forsøket innebærer forsøk med overføring av politisk og administrativ myndighet som berører 10 forskjellige særlover, hhv. 5 lover innenfor miljøvernfeltet og 5 lover innenfor landbruksfeltet.
- Styret har behandlet 55 saker i 2007, mens det på administrativt nivå ble behandlet 338 saker, jf nærmere oversikt nedenfor.
- Landbrukssjefen mener det er fullt mulig å operere med differensiert forvaltning med lokale tilpasninger både i enkeltkommuner og i samarbeidende kommuner innenfor dagens ordning.
- Felles saksbehandlersystem i alle kommunene gjør kjøp og salg av tjenester enklere, men det uttrykkes skepsis til et slikt system blant de ansatte som følge av fare for tregere saksbehandling og dårligere service overfor innbyggerne.
- Det er stor skepsis blant de ansatte til tilbakeføring av myndighet til deltakerkommunene fordi servicen til innbyggerne vil bli dårligere og fordi det kan oppstå problemer med rekruttering av fagfolk som følge av mindre interessante jobber.
- De ansatte har ingen preferanse når det gjelder alternativ for videreføring av dagens ordning. Både vertskommune med folkevalgt nemnd og samkommune med politisk underutvalg kan gi muligheter for å videreføre et faglig kompetent styre som kan virke som pådriver i arbeidet med utviklingsoppgaver.
- Styrets aktive arbeid med utviklingsoppgaver beskrives som en viktig suksessfaktor i forsøksperioden, bl.a. gjennom utarbeidelse av strategisk plan. Det pekes på at gjennomføring av veivalgsprosjektet har bidratt til ny optimisme og vises til at etterspørselen etter investeringsmidler har doblet seg i forsøksperioden.

Saker behandlet politisk	2005	2006	2007
Antall saker behandlet av styret	93	56	55
- Motorisert ferdsel i utmark	37	23	25
- Viltforvaltning	6	5	6
- Deling og omdisponering etter jordloven	15	7	8
- Konesjonssaker	5	1	1
- Fritak fra bo- og driveplikten	5	3	1
Saker behandlet administrativt	2005	2006	2007
Antall saker behandlet av administrasjonen	336	331	338
- Motorisert ferdsel i utmark	89	136	154
- Viltforvaltning	20	31	23
- Meldepliktig hogst i vernskog	6	20	11
- Søknad om skogsvegbygging *)	42	15	17
- Søknad om utsatt husdyrgjødselspredning	65	29	50
- SMIL-saker	31	24	26
- Deling og omdisponering etter jordloven	38	24	23
- Konesjonssaker	16	15	15
- Fritak fra bo- og driveplikt	7	2	8
- Nydyrking	0	2	6

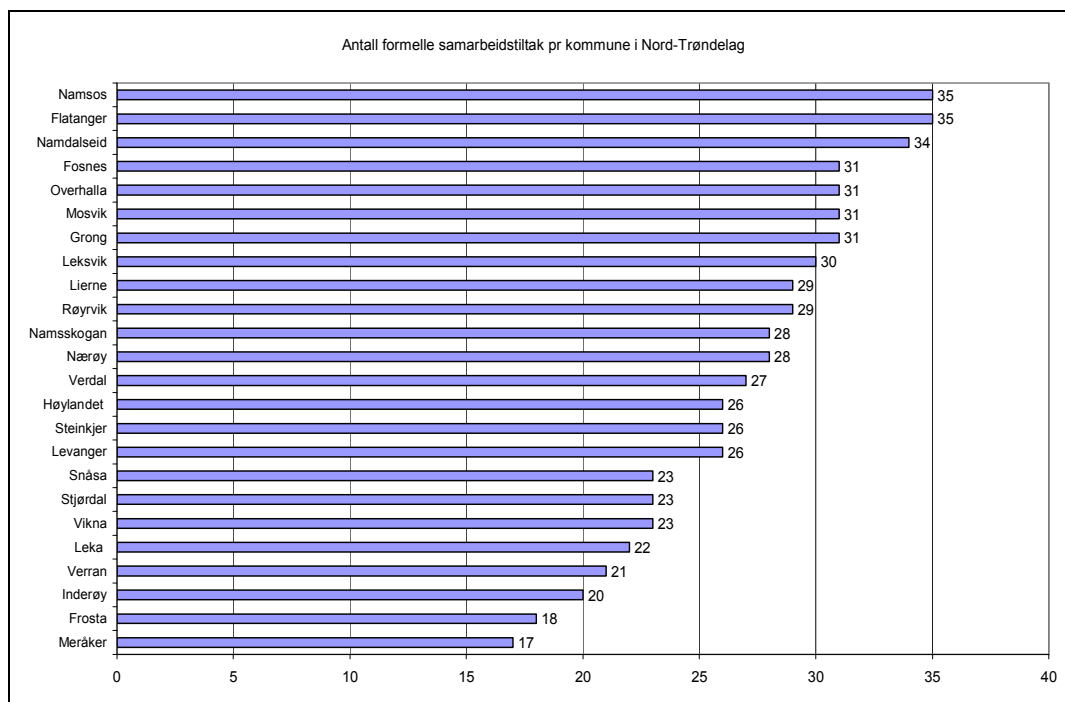
*) 2005 både byggetillatelse og søknad om tilskudd, 2006 og 2007 bare byggetillatelse

Tabell 1.1. Omfang på ulike typer saker behandlet miljø- og landbruksforvaltningen på vegne av eierkommunene.

Jordbrukssjefen vil være til stede og presentere notatet på regionrådsmøtet den 16. september

1.4 Ledende på samarbeid i Nord-Trøndelag

På formidlingsseminar i regi av fylkesmannen den 4. september 2008 ble det dokumentert at kommunene i Midtre Namdal har utviklet det mest omfattende interkommunale samarbeidet i Midtre Namdal. MNR-kommunene deltar i rundt 35 formelle samarbeidsordninger, hvorav 12-14 kjerneordninger innenfor MNR, resten bilaterale ordninger og ordninger på høyere geografisk nivå.



Figur 1.1. Antall formaliserte samarbeidstiltak pr. kommune i Nord-Trøndelag, inkl. samarbeid på alle nivåer.

Det ble samtidig dokumentert at kjerneordningene i MNR utgjør 5,5% av netto driftsramme for alle kommunene og 3-4% av sysselsettingen. Det er omtrent samme nivå som omfanget på Innherred Samkommune. MNR-ordningene har et samlet driftsbudsjett på 45 millioner kr. Det utgjør 90% av driftsbudsjettet for Fosnes kommune. MNR er alene om å ha et så omfattende samarbeid uten et felles politisk styringsorgan og uten en fast administrativ leder. Fosen Regionråd skiller seg ut med det største sekretariatet med 3,5 årsverk.

Det ble videre redegjort for at evalueringene peker i retning av gjennomgående gode erfaringer med de enkelte ordninger i MNR-samarbeidet, mens styringsproblemene ble framhevet som den viktigste svakheten ved dagens samarbeid i Midtre Namdal. Videre ble det pekt på at samarbeidets innhold er lite systematisk og helhetlig i alle fylkets delregioner. For MNR ble det pekt på muligheter for å videreutvikle samarbeidet om sosialtjenester opp mot NAV, administrative støttetjenester, planlegging, oppmåling, byggesak og brannvern. Ingen av kommunene i hele Namdalen har etablert et helhetlig regionalt samarbeid om disse oppgavene. Utenom samkommunen er det også sjelden at andre kommuner samarbeider om denne typen oppgaver. Værnesregionen har

utviklet samarbeid om administrative støttefunksjoner og sosialtjenester opp mot NAV. Når det gjelder brannvern finnes bare én helhetlig løsning gjennom Inn-Trøndelag Brannvesen (Steinkjer, Inderøy, Verran, Mosvik, Snåsa). Andel av kommunene i Nord-Trøndelag som har etablert et formalisert samarbeid om ulike oppgaver framgår av tabellen nedenfor.

Oppgave	Antall kommuner	Prosentandel av kommunene
Regionråd	24	100
IKT	24	100
Beredskap mot akutt forurensing	24	100
Krisesenter, Incestsenter, Overgrepsmottak	24	100
Revisjon	23	96
Legevakt	22	92
Renovasjon/avfallshåndtering	20	83
PP-tjeneste	20	83
Næringsutvikling	18	75
Brannvern	18	75
Barneverntjeneste	18	75
Rehabilitering	14	58
Naturforvaltning	13	54
Jordmortjeneste	13	54
Skatt	13	54
Lønn, regnskap og fakturering	8	33
Kulturskole	8	33
Landbruksforvaltning/-utvikling	8	33
Oppmåling	8	33
Kirkelig fellesråd, prostistyre	7	29
Byggesak	6	25
Kommuneoverlege, smittevern, forebyggende helse	5	21
Vannverk	4	17
Grunnskoleopplæring	4	17
Helhetlig øk.samarbeid inkl. budsjett og øk. Analyse	4	17
Arealplanlegging	2	8
Personalfunksjon	2	8
Informasjon, servicekontor, kundebehandling	2	8
Barnehagetilbud	1	4

Tabell 1.1. Andel av kommunene i Nord-Trøndelag som har etablert formalisert samarbeid innenfor ulike oppgaveområder.

På seminaret ble det redegjort for at kommunene i Nord-Trøndelag forfølger to ulike samarbeidsstrategier, der noen vektlegger at samarbeidet skal være av praktisk karakter med vekt på felles kompetanseutnyttelse, mens andre har valgt et mer forpliktende samarbeid også om strategiske oppgaver. Praktisk pragmatisk samarbeid kjennetegner samarbeidet i Ytre Namdal, Indre Namdal, INVEST og Værnesregionen, mens MNR, samkommunen og samarbeidet mellom Leksvik og Mosvik ble tolket å være av forpliktende, strategisk karakter, der også myndighetsutøvelse og politikkutforming kan skje i interkommunale organ.

Følgende foreløpige konklusjon ble trukket om dagens samarbeid og foreliggende styringsmodeller i Nord-Trøndelag:

1. Alle kommuner kan oppnå betydelige gevinster ved utvidet samarbeid
2. Mulighetene for læring og erfaringsoverføring mellom regionråd og mellom kommuner er betydelige

3. Flere kommuner er svært sårbare og i en vanskelig forvaltningspolitisk situasjon som enten krever et sterkere samarbeid eller andre løsninger for å sikre likeverdig velferd og utvikling
4. Tradisjonelt interkommunalt samarbeid i dagens tempo er neppe tilstrekkelig for å møte sentrale utfordringer
5. Av foreliggende alternativer framstår samkommunen som den beste styringsmodellen for omfattende interkommunal oppgaveløsning
6. Interkommunalt samarbeid framstår i dag ikke som en hovedstrategi for ivaretagelse av offentlig velferdsproduksjon og utviklingsoppgaver, verken på kommunalt eller nasjonalt nivå
7. Nasjonale og regionale aktører kan gjøre betydelig mer for å motivere og støtte kommunene

Disse foreløpige konklusjonene vil bli nærmere omtalt i en sluttrapport som vil foreligge i midten av oktober. Styringsgruppen for prosjektet skal ha sitt siste møte 6. oktober. Foiler fra presentasjoner foreligger og er distribuert.

2 Prosess så langt og kritiske problemstillinger

2.1 Prosessen så langt

I tabellen nedenfor er det gitt en kort oppsummering av gjennomførte møter og prosess i regionrådet fra oppstart 18.januar 2008 til siste møte før sommeren den 20.juni.

Møtedato	Tema
18.januar Fosnes	Oppstartsmøte der plan for arbeidet ble vedtatt. Regionrådet vedtok ekstern sluttevaluering av forsøksordningene og avholdelse av felles kommunestyremøte for orienteringer og dialog.
28.februar Flatanger	Statusrapportering og planlegging av det videre arbeid
17-18.april Namdalseid	Arbeidsseminar om sterke og svake sider ved dagens samarbeidsløsning inkl. erfaringsoverføring fra Innherred Samkommune. Regionrådet vedtar at ny styringsmodell skal velges ut fra dagens oppgaver, felles kommunestyremøte 19.juni, involvering av tillitsvalgte i prosessen og at NIVi skal bistå med utarbeidelse av søknad om forlengelse av forsøkene i 2 år, evt. inntil ny styringsmodell er avklart. Søknad til KRD forelå ferdig og ble sendt 20.mai.
29.mai Overhalla	Statusrapport med sammenstilling av erfaringer foreligger fra NIVI. Presentasjon av erfaringsoppsummeringer og skisser til mulige løsninger fra NIVI, samt resultatene fra evaluering for

	forsøksordningene fra TFU. NIVI får i oppgave å konkretisere uavklarte problemstillinger. Svar fra KRD på søknad om forlengelse av forsøkene foreligger i brev av 10.juni 2008. KRD godkjenner et halvt års utsettelse og forutsetter at ny løsning er på plass innen 1.3.2009.
19.juni Namsos	Felles kommunestyremøte med orientering om erfaringer, alternative løsninger og videre prosess, bl.a. sett i lys av KRDs vedtak. NIVI, ISK og TFU deltar med innlegg. Møtedeltakere uttrykker ønske om bruk av flere stormøter for å sikre forankring i prosessen videre.
20.juni Namsos	Regionrådsmøte med drøfting av utvalgte problemstillinger som forelå utredet i notat fra NIVI av 16.juni 2008. Regionrådet vedtok bestilling av konsekvensanalyse fra Miljø- og landbruksforvaltningen og videre arbeid med intensjonserklæring og framtidig styringsmodell fra NIVI. Nytt felles kommunestyremøte planlegges. Rådmennene får i oppgave å utarbeide en aktivitets og tidsplan fram til 1.3.2009.

2.2 Føringer fra Regionrådet

I regionrådets møte den 20.juni ble det gitt viktige føringer for det videre arbeid. Følgende synspunkter fram, jf. referat fra møtet:

- Foreliggende evalueringer viser at kommunene har oppnådd betydelige gevinster gjennom MNR-samarbeidet. Det er samtidig dokumentert behov for justeringer i etablerte styringsordninger.
- Regionrådet mener det bør holdes fast ved at regionrådets viktigste roller i årene framover dels vil være å videreutvikle og initiere et sterkere samarbeid mellom kommunene, dels sikre en offensiv satsning på samfunnsutbygging og felles mobilisering i utenrikspolitikken.
- Det er ønskelig å finne fram til løsninger som innebærer at Flatanger kan delta i MNR-ordninger som de i dag står utenfor (miljø- og landbruksforvaltningen og utviklingskontoret). Det kan innebære utvikling av en to-delt løsning der Flatanger og evt. andre kommuner kan velge mellom fullverdig eller delvis tilknytning.
- Valg av løsning for de to forsøkene er avgjørende for framtidig styringsmodell for det samlede MNR-samarbeidet. De kritiske spørsmålene gjelder dels myndighetsoverføring innenfor miljø og landbruk, dels spørsmålet om det er behov for politisk styre for barneverntjenesten og dels spørsmålet om det skal lages en samlet styringsløsning for alle MNR-ordningene.
- Ingen av regionrådets medlemmer ser for seg avvikling eller reversering av det etablerte samarbeidet, med unntak for spørsmålet om myndighetsoverføring innenfor miljø og landbruk.
- Samarbeidet om barnevern bør videreføres med en felles barnevernleder med myndighet som i dag. Behov for styre bør drøftes nærmere.
- Miljø- og landbruksforvaltningen bør videreføres som en regional ordning underlagt et sterkt og kompetent politisk styre. Konsekvenser av tilbakeføring av myndighet bør klarlegges nærmere. Det bør klarlegges hvilken praksis og erfaringer miljø- og landbruksforvaltningen har ved behandling av typiske

lokale saker, herunder handlingsrom og muligheter for differensiert skjønnsutøvelse dersom dagens ordning videreføres.

- Regionrådet mener det er naturlig å drøfte overgang til et mer representativt samarbeid der det sikres en bedre partimessig og folketallsmessig representasjon i regionrådet. Alternativ 4 i NIVIs notat, som innebærer at Namsos får 7 representanter, Overhalla 4 og de øvrige kommunene 3 representanter, kan være en mulig løsning. Overgang til et mer demokratisk samarbeid er aktuelt uansett om dagens regionråd skal videreføres eller evt. omdannes til et mer forpliktende felles politisk styringsorgan.
- Bruk av begrepet samkommune som navn på felles politisk styringsorgan bør vurderes nærmere i forhold til andre mulige alternativer

2.3 Enighet om mye

Fra prosessen så langt virker det å være bred enighet om følgende:

- Erfaringene med etablerte samarbeidsordninger er i hovedsak gode. Det gjelder også de to forsøksordningene innenfor barnevern og miljø og landbruk.
- Midtre Namdal som fast samarbeidsregion ligger fast. Det kan bety at kjerneordninger som en hovedregel bør videreutvikles, styres og organiseres med utgangspunkt i dagens kommuner. Det betyr samtidig at det må være rom for å utvikle et fleksibelt samarbeid der også bilaterale ordninger og samarbeidsløsninger med kommuner utenfor regionen videreutvikles, inkl. alle kommunene i Namdalen.
- Det pågående MNR-samarbeidet skal videreføres og forsterkes dvs. det er ikke aktuelt å reversere samarbeidet utover evt. justeringer i myndighetsfordeling og organisering av dagens samarbeid.
- Det framstår som lite aktuelt å gå tilbake til opprinnelig styringsmodell med et tradisjonelt regionråd og egne styringsløsninger for hver oppgave.
- En framtidig styringsmodell skal velges ut fra dagens oppgaver i MNR-samarbeidet, men bør samtidig ta høyde for at det kan være aktuelt å utvide samarbeidet med nye oppgaver.
- Samling av styrefunksjoner i regionrådet foretrekkes framfor særstyrer gitt at sektorpolitiske kompetansekrav kan ivaretas gjennom en felles styringsløsning.
- Det etterlyses en forenkling av styringsstrukturen for det interkommunale samarbeidet. Ny modell bør bidra til vitalisering av regionrådets strategiske og styringsmessige roller. Den administrative styringen bør effektiviseres.

2.4 Kritiske problemstillinger

Fra prosessen så langt er det notert følgende problemstillinger som vil være bestemmende for organiseringen av det framtidige samarbeidet:

1. Det er enighet om at barneverntjenesten skal videreføres som en regional tjeneste. Det gjenstår å avklare følgende: Er det behov for et eget styre for barneverntjenesten?
2. Det er også enighet om at samarbeidet om miljø og landbruk skal videreføres. Av hensyn til først og fremst Flatanger, men kanskje også noen av de kommuner som har deltatt i forsøket, må følgende avklares: Skal dagens myndighetsoverføring videreføres innenfor miljø og landbruk, eller er det aktuelt å trekke myndigheten tilbake til kommunene?
3. Dersom myndighetsoverføring er ønskelig innenfor barnevern og miljø og landbruk, til hvem av følgende er det aktuelt å overføre myndigheten:
 - a. En folkevalgt nemnd som del av Namsos (barnevern) og Overhalla (miljø og landbruk) som vertskommuner? (Samme myndighet som i dag)-
 - b. Rådmennene i de samme kommunene (administrativt vertskommunesamarbeid)? (Kun administrativ vedtakskompetanse).
 - c. Regionrådet som et felles politisk styringsorgan? (Samme myndighet som i dag).
4. Er det ønskelig å gå over til en mer demokratisk representasjonsordning i regionrådet som innebærer flere representanter fra hver kommune og en viss vektig ifht komunestørrelse?
5. Hvordan bør den administrative styringen organiseres?
6. Skal det innføres prinsipper for fordeling av kompetanse og arbeidsplasser mellom kommune?

Disse problemstillingene drøftes nærmere i kap.3.

2.5 Valg av styringsmodell

Avhengig av konklusjonene ovenfor står valget mellom to alternative styringsmodeller:

1. Dagens modell videreføres med justeringer og forsøkene organiseres etter nytt regelverk om vertskommuner

Løsingen innebærer en videreføring av dagens regionråd, inkludert regionrådets rolle som styreorgan for fire ordninger og inkludert myndighetsoverføring innenfor barnevern og miljø og landbruk. Modellen innebærer at de to forsøkene må organiseres etter nytt regelverk om vertskommuner i kommuneloven, enten som et administrativt vertskommunesamarbeid, eller vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd. Noe alternativ til dette foreligger ikke dersom barnevernleder og styret for miljø og landbruk skal ha myndighet i henhold til respektive særlover. Modellen gir mulighet for at evt. kommuner som ikke ønsker myndighetsoverføring står utenfor de aktuelle ordningene, jf. nærmere omtale i kap.3.

Videreføring av dagens modell innebærer at det må utarbeides avtaler iht. krav i kommunelovens §28. Disse er ulike for de to formene for vertskommunesamarbeid, jf. nærmere redegjørelse i kap.3. For kommuner som evt. velger å stå utenfor samarbeidet kan det utarbeides avtaler om kjøp og salg av utredningskompetanse, forutsatt at partene blir enige om en slik løsning.

Videreføring av dagens modell antas ikke å medføre vesentlige endringer for de ansatte i dagens MNR-ordninger. Også dette spørsmålet er nærmere omtalt i kap.3.

2. Overgang til helhetlig og representativt regionsamarbeid der alle kjerneordninger i MNR-samarbeidet underlegges et felles politisk styringsorgan, inkludert de to forsøkene

Styringsmodellen innebærer at dagens MNR-samarbeid organiseres etter samkommuneprinsipper, som innebærer etablering av en samlet politisk og administrativ styringsløsning for både regionrådet og dagens MNR-ordninger. Løsningen innebærer at MNR-samarbeidet styres etter de samme prinsipper som er vanlig i kommunene. En samkommune kan etableres uten ytterligere myndighetsoverføring fra kommunestyrene. Løsningen innebærer at det må søkes om nasjonal forsøksstatus for det samlede MNR-samarbeidet. Forsøksforskrift og samarbeidsavtale må utarbeides og legges ved en søknad til KR D. Etter kontakt med KR D er det signalisert at søknaden må være ferdigbehandlet i kommunene før årsskiftet. Det er nødvendig for at KR D skal rekke sentral høring og behandling før fristen for forsøkene utløper 1.3.2009.

Også dette alternativet innebærer at én eller flere kommuner kan velge å stå utenfor og evt. kjøpe tjenester. Det antas at det minimum må være tre kommuner for at det skal være aktuelt å etablere et helhetlig regionsamarbeid og det antas at Namsos må være med. Videre er det slik at alle deltakende kommuner må gå inn med samme oppgaveportefølje i det felles politiske samarbeidsorganet. Delvis deltakelse er ikke mulig. Det betyr at kommuner som velger å stå utenfor vil måtte gå over til kjøp og salg for hele samkommunens oppgaveportefølje, jf. nærmere omtale i kap.4.

Heller ikke en slik løsning vurderes å ha vesentlige konsekvenser for de ansatte forutsatt at departementet godkjenner videreføring av dagens arbeidsgiverforhold i et nasjonalt forsøk. Også dette drøftes nærmere i kap.4.

Som det framgår ovenfor mener NIVI det er vanskelig å unngå bruk av begrepet samkommune. Det skyldes at begrepet er innarbeidet som juridisk term i KR D og for øvrig brukes aktivt i debatten om interkommunalt samarbeid. NIVI registrerer samtidig at det foreligger høyst ulike forståelser av hva organisering etter samkommuneprinsipper faktisk innebærer. Vi foreslår derfor at vi bruker litt flere og forhåpentligvis mer informative begreper som betegnelse på de styringsmodellene som MNR-kommunene skal drøfte og ta stilling til, jf. begrepsbruk i dette notatet.

3 Drøfting av kritiske problemstillinger

3.1 Behov for politisk styre for barneverntjenesten

Ved etableringen av forsøket med felles barnevern ble det vektlagt at styret for den regionale tjenesten skulle være en faglig og styringsmessig ressurs, både ved at styret skulle tilføre tjenesten faglige råd og impulser, og ved styret at skulle informere og holde kommunene orientert om utviklingen i tjenesten. I vedtektene og samarbeidsavtalen ble styret tillagt bestemte funksjoner som kan sammenfattes i følgende punkter:

- I vedtektene er det fastsatt at delegasjonen av myndighet formelt sett har skjedd fra kommunene til styret for tjenesten og at styret kan delegere sin myndighet til lederen for tjenesten. Vedtekten fastsetter videre delegasjon av myndighet direkte til barnevernleder etter barneverntjenesteloven §§ 4-6, 4-9 og 4-26.
- Samarbeidsavtalen fastsetter at styret er ansvarlig for å overvåke og ivareta formålet med ordningen, fremme forslag til budsjett og økonomiplan, sørge for effektiv drift inkl. avtaler med vertskommune (Namsos), utøve myndighet som ikke er delegert til barnevernleder, samt sørge for kontroll og rapportering til medlemskommunene.

I 2007 ble det vedtatt endret styreløsning for ordningen i alle kommunene som innebar at regionrådet skulle overta som styre, samtidig som rådmannen i Namsos skulle ivareta rollen som sekretær for styret. Det ble også forutsatt at styret skulle kunne delegere myndighet til rådmannen i vertskommunen, som så skulle kunne delegere videre til barnevernleder. Det ville være å følge de samme delegasjonsprinsipper som gjelder i kommunen. Vedtaket innebar behov for endringer i forsøksforskrift og samarbeidsavtale og dermed dialog med KR D. Denne ble ikke gjennomført som følge av igangsettelsen av en større prosess med styringsløsning for det samlede MNR-samarbeidet.

I ekstern sluttevaluering påpekes at styreløsningen har medført utfordringer knyttet til rolleforståelse og arbeidsdeling mellom styret, barnevernleder og medlemskommunene. Det antydes at styret ikke fungert etter intensjonen og at det er behov for å iverksette avklarende tiltak.

Både prinsipielle og praktiske argumenter kan være av betydning for valg av løsning. Det mest vanlige etter avslutning av tilsvarende barnevernforsøk andre steder ser ut til å være valg av en administrativ vertskommuneløsning uten styre. Ved avslutning av forsøkene i Indre Namdal, Værnesregionen og Mosvik/Leksvik har alle valgt organisering etter kommunelovens §28b dvs. administrativt vertskommunesamarbeid uten styre.

Mot dette kan det innvendes at en ren administrativ organisering kan oppfattes som en avpolitisering av tjenesten og dermed indirekte et argument for at staten like godt kan overta oppgaven. Ved å holde fast på prinsipielle argumenter for at barneverntjenesten bør være en kommunal oppgave der faglig og administrativt skjønn kombineres med politisk styring og samordning, er det fullt mulig å

komme til en annen konklusjon. Argumentene for å ha et styre kan også knyttes til behov for et organ for å avklare eiernes interesser og sikre klare ansvarsforhold i forhold til kommunene og brukerne. Innsyn og åpenhet, politisk ansvarliggjøring og ombudsrolle for innbyggerne kan også være argumenter som taler for et styre.

Vi gjør oppmerksom på at kommunene har vedtatt prinsipper som tilsier at styret for alle interkommunale ordninger bør være politisk oppnevnt. Dersom det holdes fast på dette prinsippet betyr det at rene administrative styret ikke er en aktuell løsning.

3.2 Myndighetsoverføring på miljø og landbruksfeltet

Spørsmålet om behovet for myndighetsoverføring dreier seg i denne sammenheng om å ta stilling til to ulike prinsipper for samarbeid. Det er fullt mulig å tenke seg et rent kompetansesamarbeid, der en felles kompetanse- og saksbehandlingsressurs fremmer saker for politisk og evt. administrativ behandling i den enkelte kommune. Det ble vurdert ved oppstart av forsøksordningen og ikke funnet å være tilstrekkelig. Kommunene ønsket å høste erfaringer med en helhetlig løsning for miljø og landbruk der både forvaltningsoppgaver og utviklingsoppgaver skulle inngå. I forarbeidet er det pekt på ulike typer utfordringer som tilsa at kommunene burde samarbeide om både politikkutforming og faglig oppgaveløsning i miljø- og landbrukssektoren. Noen av disse utfordringene var knyttet til følgende:

- Ønske om en offensiv tilnærming til forventede strukturendringer i landbruksproduksjonen, framvekst av nye og mer markedsbaserte næringer og større muligheter for bruk av landbrukseiendommer til andre formål.
- Andre krav til kommunenes kompetanse fra brukerne og mål om at kommunene skulle ha en konkurransedyktig kompetanse.
- Desentralisering av nye oppgaver til kommunene innebar at kommunene fikk et mer helhetlig og direkte ansvar for både landbrukspolitikken og en balansert og bærekraftig ressursforvaltning i miljøvernpolitikken.
- Løsningen ga en politisk arena for samarbeid og håndtering av viktige felles utfordringer. Samarbeidet gjelder politisk interessante oppgaver og organiseringen gir en forpliktende og vedtaksdyktig forvaltning med en klar ansvars plassering. Det politiske, økonomiske og juridiske ansvaret for miljø- og landbrukspolitikken vil være plassert i det interkommunale styret. Styret kan konsentrere seg om å utvikle helhetlige strategier for forvaltning og utvikling på de aktuelle områdene.
- Løsningen ble forventet å gi gode muligheter for en offensiv satsing på utviklingsoppgaver, inkl. samordning i forhold til næringsorganisasjonene og andre kompetanseresurser i regionen, samt aktiv mobilisering i lokale og regionale partnerskap.
- Det ble antatt at en helhetlig regional løsning ville innen bære positive fagmiljøeffekter og være en fordel ved rekruttering av fagpersonell. Det ble også vektlagt at en helhetlig regional løsning ville gi muligheter for en mer effektiv ressursbruk og innebære fordeler i forhold til habilitet, rettssikkerhet og likebehandling i saksbehandlingen.

Gjennom den eksterne evalueringen foreligger resultater som tyder på at ordningen har medført en god måloppnåelse på mange av disse områdene. Det helhetlige ansvaret som er lagt til styret i kombinasjon med et regionalt fagmiljø, har utvilsomt vært av stor betydning for resultatene som er oppnådd. Det kan reises spørsmål om en rekke positive effekter ville vært mulig å oppnå med et regionalt kompetanseteam. Sett fra styret, de ansatte i tjenesten, brukerne, næringsorganisasjonene og rammesettere foreligger tunge argumenter som kan tilsa at det var riktig å velge en forpliktende og helhetlig regional løsning.

Likevel finnes også motargumenter som kan være av avgjørende betydning. Man kan vektlegge at det ikke er ønskelig å etablere en regional landbrukspolitikk og miljøvernpolitikk, med henvisning til at det er kommunestyret som bør være det prioriterte og politisk utøvende organ. Det kan argumenteres med at ordningen bidrar til et demokratisk underskudd, dels ved at brukerne ikke har direkte innflytelse på de som sitter med ansvaret for miljø- og landbrukspolitikken og dels ved at det ikke lenger er kommunestyret som bestemmer i sentrale spørsmål internt i kommunen. Videre kan det også vektlegges at en regional ordning kan innebære tap av verdifull kompetanse i kommunen, problemer med samordning mot kommunale instanser, restfunksjoner og andre omstillingsmessige konsekvenser for kommunen. Den siste typen argumenter er imidlertid argumenter som kan tale mot interkommunalt samarbeid uansett myndighetsfordeling eller ikke.

Spørsmålet om myndighetsoverføring blir på denne bakgrunn et spørsmål om hvilken type argumenter som tillegges størst vekt.

Kommuner som ikke ønsker myndighetsoverføring, kan dersom det dreier seg om enkeltkommuner og dersom partene blir enige om det, tilbys å kjøpe kompetanse gjennom et avtalebasert samarbeid. Alternativet er å fortsette med en enhetskommunal løsning. Dersom flere kommuner kommer til at myndighetsoverføring ikke er ønskelig, kan samarbeidet organiseres enten med et styre etter kommunelovens §27 eller som et rent avtalebasert kompetansesamarbeid for disse kommunene. Kommuner som er enige om å fortsette dagens ordning vil kunne gjøre det ved å organisere samarbeidet etter nytt regelverk (vertskommune med nemnd) eller gjennom en samkommune.

Nedenfor drøftes løsninger gitt at miljø og landbrukstjenesten skal videreføres med dagens myndighetsoverføring fra kommunestyrene.

3.3 Plassering av myndighet til nemnd, rådmann eller regionråd

Tre alternativer foreligger:

1. Oppgaver og myndighet kan overføres til en vertskommune med felles politisk nemnd
2. Oppgaver og myndighet kan overføres til en vertskommune ved rådmannen
3. Oppgaver og myndighet kan overføres til regionrådet som politisk og administrativt styringsorgan. Denne løsningen vil være å betrakte som en

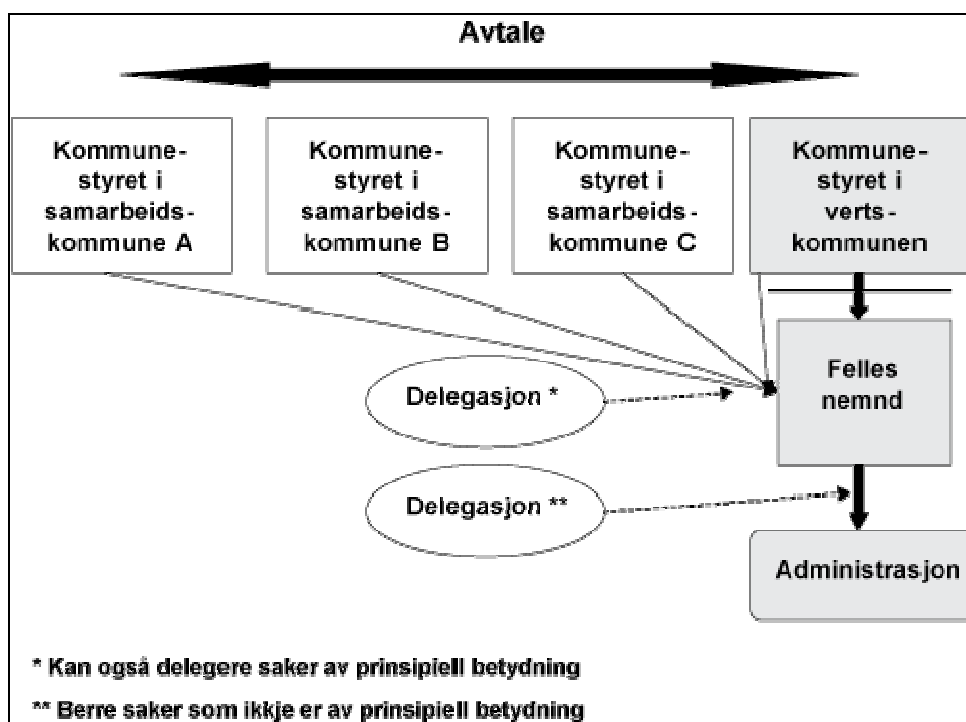
samkommune etter juridiske termer. Løsninger innebærer mulighet for at visse oppgaver legges til ett eller flere politiske underutvalg i regionrådet..

Nedenfor gjør vi nærmere rede for alternativene.

Vertskommune med politisk nemnd

Modellen innebærer at oppgaver og myndighet overføres til en vertskommune med en politisk nemnd med representanter fra alle deltakerkommuner. Det er nemnda som i denne modellen har ansvar for at oppgavene blir løst innenfor rammen av delegasjon fra deltakerkommunen. Nemnda er del av vertskommunens organisasjon og ikke et eget rettssubjekt. I nemnda må hver kommune være representert med minimum to representanter.

Kommuneloven stiller krav om at samarbeid etter denne organisasjonsformen skal reguleres gjennom en avtale som hvert kommunestyre vedtar. Gjennom avtalen overfører samarbeidskommunen myndighet til en vertskommune. Det er hvert kommunestyre som står ansvarlig for avtalens innhold. Det er vertskommunen som er arbeidsgiver for de ansatte. Når det gjelder klage og tilsyn etter særlovgivningen, forvaltningsloven og kommuneloven er det etablert flere spesialordninger i bestemmelsene om vertskommunemodellen som skal sikre innbyggernes rettigheter.

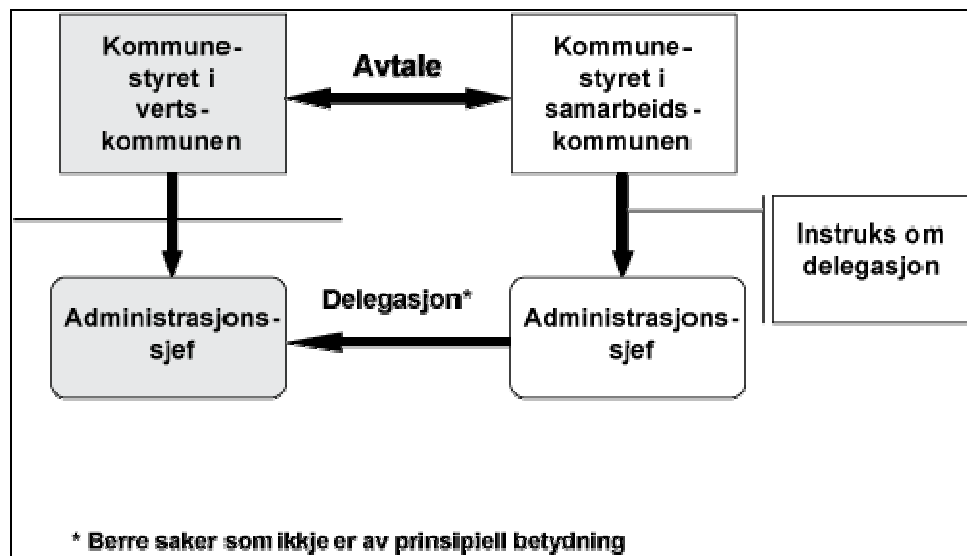


Figur 3.1 Styringssystemet ved vertskommune med felles nemnd. Kilde: KRD

Administrativt vertskommunesamarbeid – delegasjon til rådmannen i vertskommunen

Modellen innebærer at oppgaver og myndighet overføres til en vertskommune ved rådmannen. I modellen delegeres ansvar for oppgaven direkte fra administrasjonen i deltakerkommunen til administrasjonen i vertskommunen, såkalt sidelengs delegasjon. Kommuneloven stiller også for denne

samarbeidsformen krav om at samarbeidet skal reguleres gjennom en avtale som hvert kommunestyre vedtar. Også her er vertskommunen arbeidsgiver for de ansatte.



Figur 3.2 Styringsystemet ved vertskommune uten nemnd. Kilde: KRD

Prinsipielle kjennetegn ved vertskommunemodellen

I vertskommuneløsninger er det bestiller- (eller kjøpskommunen) som står ansvarlig overfor innbyggerne, selv om selve produksjonen foregår i en annen kommune. Den politiske innflytelsen over oppgaveløsningen skjer gjennom avtalegrunnlaget hvor tjenestenes finansiering, kvalitet og omfang spesifiseres. Avtalegrunnlaget må også gi prosedyrer for hvordan eventuelle interessekonflikter eller uenighet underveis skal håndteres. Avtalestyring setter store krav til kommunenes bestillerkompetanse. I tillegg utøver kommunene politisk styring gjennom nemnden dersom det etableres vertskommunesamarbeid med nemnd.

Et slikt samarbeid vil kunne styrke det faglige miljø gjennom oppbygging av større og mer kompetent organisasjon i vertskommunen. Dette kan styrke grunnlaget for rekruttering og gi mer stabile faglige miljøer. På den annen side vil kommunene som ikke er vertskommune kunne miste verdifull fagkompetanse til vertskommunen, men dette avhenger av hvordan man blir enige om å organisere fagpersonellet i vertskommunen. Det er fullt mulig å tenke seg at vertskommunens fagpersonell er organisert med utlokaliserte stillinger eller på annen måte for å sikre lokal tilstedeværelse.

Vertskommuneløsningen innebærer fleksibilitet for deltakerkommunene fordi den ikke krever oppbygging av nye organisasjoner. Det kan av den grunn være enklere å trekke seg ut av samarbeidet om ønskelig. Men dersom samarbeidet av et visst omfang, kan det likevel stilles spørsmål ved hvor enkelt det i praksis vil være å trekke seg ut. Det henger sammen med at det kan være krevende å bygge opp egen kompetanse og egne systemer på et saksområde der driften over tid har blitt ivarettatt av andre kommuner. Til dette kommer at vertskommunen i et slikt tilfelle vil stå overfor omstillinger fordi den har bygget opp kompetanse og kapasitet utover eget behov.

I vurderinger som er gjort av Levanger og Verdal, vektlegges viktige ulemper med vertskommuner etter nytt regelverk sammenliknet med en samkommune. Både en intern prosjektgruppe, flertall i kommunestyrene og de ansatte mener at bruk av det nye regelverket vil innebære en oppsplitting av oppgavene og dårligere forutsetninger for å videreføre et politisk og administrativt balansert samarbeid sammenliknet med dagens samkommune. Erstatning av dagens samkommunestyre med én eller flere politiske nemnder blir vurdert som et tilbakeskritt og det er bred enighet om at innføring av vertskommuner kan innebære et redusert omfang på dagens samarbeid. Det vektlegges at samkommunen innebærer en balansert styringsform på både politisk og administrativ side, hvilket ikke oppfattes å være tilfelle med vertskommuner.

Overføring av ansvaret til regionrådet som samkommunestyre

Modellen innebærer at oppgaver og ansvar delegeres fra kommunene til regionrådet. Regionrådets styre ivaretar de politiske prioriteringene innenfor rammene av overordnede styringssignaler og budsjetter gitt av kommunene. Regionrådet får overført nåværende fagadministrasjoner i dagens MNR-ordninger. Modellen innebærer organisering etter samkommuneprinsipper og er nærmere omtalt i kap.5.

3.4 Demokratiske representasjonsordning

Spørsmålet om en mer representativ sammensetning av regionrådet er tatt opp som et viktig spørsmål av Namsos kommune som i dag har 64% av folketallet i regionen og 20% av representantene i regionrådet og andre styrer. Problemstillingen berører muligheten for partimessig representasjon og forankring kommunestyrene og er en aktuell problemstilling uansett valg av framtidig styringsmodell.

Rundt i landet finnes flere eksempler på at vanlige regionråd har valgt en bred representasjonsordning for å gjenspeile ulik kommunestørrelse og sikre partimessig representasjon. Ved evt. overgang til et felles politisk styringsorgan med beslutningsmyndighet over egne oppgaver, kan det være særlig viktig å sikre en demokratisk sammensetning av det politiske styringsorganet.

I tidligere utredninger er det pekt på at spørsmålet dels dreier seg om størrelse målt i antall representanter i det felles styringsorganet, dels om sammensetningen (representasjon). Jo større styringsorgan, jo lettere vil det være å sikre god representasjon. På den annen side vil det også være slik at jo større styringsorgan, jo mindre styringsdyktig kan det være.

NIVI har pekt på følgende mulige prinsipper som kan legges til grunn:

- Størrelsen på organet bør være mindre enn summen av alle formannskapene for å sikre et effektivt og operativt organ. I formannskapene sitter til sammen 31 representanter.
- Det kan legges til grunn en flat minimumsrepresentasjon, med enten 2 eller 3 representanter fra hver kommune. Bruk av 3 representanter kan sikre en bedre partimessig representasjon fra alle kommunene sammenliknet med i dag. Bruk av minimum 3 representanter gir også en viss fleksibilitet i valg av representanter sett i forhold til de oppgaver som skal løses av regionrådet/felles styringsorgan, inkl. evt. politisk underutvalg for miljø og landbruk eller andre oppgaver.

- Beslutningsdyktighet kan sikres ved at leder har dobbelstemme i tilfeller hvor stemmelikhet kan oppstå slik det er etter kommuneloven.

Ved første gangs diskusjon i regionrådet, ble alternativ 4 i tabellen nedenfor vurdert som en mulig løsning. Ved at Namsos får 7 representanter, kan det sikres representasjon fra alle partier i dagens kommunestyre og formannskap. Overhalla har 6 partier i kommunestyret og 4 partier i formannskapet.

	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Alt.4	Alt.5	Alt.6
Namsos	5	6	6	7	8	11
Overhalla	4	4	4	4	5	5
Namdalseid	3	3	3	3	4	4
Flatanger	2	3	3	3	3	3
Fosnes	2	2	3	3	3	3
Sum	16	18	19	20	23	26

Tabell 3.1. Alternativer for størrelse og sammensetning av felles styringsorgan

3.5 Administrativ løsning

Midtre Namdal Regionråd har i dag ingen fast administrativ ressurs for å ivareta regionrådets virksomhet. En av rådmennene fungerer på omgang som sekretær for regionrådet. Det er i tillegg organisert en rådmannsgruppe. Det er uvanlig at regionråd med så omfattende samarbeid, ikke har egne administrative ressurser. NIVIs landsomfattende kartlegging av regionråd i 2007, viser at kun 5 prosent av regionrådene har tilsvarende modell som MNR og de aller fleste regionråd har færre oppgaver enn MNR på landsbasis. Som følge av liten administrativ kapasitet kan MNR-samarbeidet svekkes politisk og administrativt pga manglende mulighet for forberedelse av saker, koordinering og oppfølging av regionrådets interesser. I tillegg innebærer ordningen en betydelig merbelastning for rådmennene.

Dersom regionrådet ønsker å styrke rådets administrative ressurser kan en løsning være å ansette en fast sekretær for regionrådet som kan avlaste rådmannsgruppen. Dette er den vanlige modellen i Norge og innebærer som regel at sekretæren har ansvar for saksforberedelse, inkludert følge opp vedtak, iverksette utredninger og sørge for en god prosess i regionrådet. Sekretæren kan også tillegges ansvar for budsjett og økonomistyring. Hvilke rolle sekretæren konkret skal ha i forhold til regionrådet og rådmannsgruppen i Midtre Namdal, vil kreve nærmere vurderinger. I tillegg til sekretær vil det uansett være behov for å videreføre Rådmannsgruppen. Løsningen med en regionrådssekretær er aktuell ved videreføring av dagens ordning.

Dersom en samkommunemodell velges, forutsettes det at den har en egen fagadministrasjon. Når det gjelder samkommunens administrative ledelse kan det tenkes to varianter: Enten tilsettes en egen administrasjonssjef for samkommunen, alternativt fungerer en av rådmennene som administrasjonssjef. En turnusordning kan innføres slik at ansvaret veksler mellom rådmennene i hver av kommunene. Dette er løsningen i Innherred Samkommune.

3.6 Lokalisering av kompetanse og arbeidsplasser

I dag er Namsos vertskommune/hovedsete for følgende MNR-ordninger: Utviklingskontoret, skatteoppkrever, kommuneoverlege, barnevernet, legevakt, jordmortjeneste, IKT og PPT. For flere av disse ordningene er det valgt en desentralisert løsning:

- Utviklingskontoret har en stilling på Fosnes
- Barnevernet har utlokaliserte stillingsressurser i alle kommunene
- IKT er organisert som en nettverksorganisasjon med personellinnsats fra alle kommunene og leder plassert i Namsos
- Jordmortjenesten har sete ved sykehuset og betjener alle kommunene som ambulerende tjeneste. Legevakten og kommuneoverlegen er organisert etter samme prinsipper.

Overhalla er vertskommune for miljø og landbruk. Tjenesten er organisert med hovedkontor i Overhalla og avdelingskontor på Namdalseid.

Innenfor dagens organisering er det ikke plassert regionale hovedfunksjoner i Flatanger og Fosnes (med unntak for en stilling under utviklingskontoret). Vi ser da bort fra bilaterale samarbeidsordninger som for eksempel marin konsulent som er plassert i Flatanger.

Ved utredning av de fleste MNR-ordninger er det løpende tatt stilling til fordeling av kompetanse og arbeidsplasser. Organiseringen har som regel blitt fastlagt ut fra vurderinger av en rekke kriterier som hensyn til oppgavens karakter, kvalitet, kompetanse og rekrutteringsmuligheter for personell, kostnadsbilde ved ulike løsninger, hensynet til lokal tilgjengelighet og omstillingsmessige konsekvenser for kommunene.

Til tross for at MNR har tatt i bruk en rekke forskjellige organisasjonsprinsipper, har det ikke vært nedfelt skriftlige mål eller prinsipper for fordeling av kompetanse og arbeidsplasser. Spørsmålet er om det skal innføres slike prinsipper og i tilfelle hvilke føringer som skal legges. Her er noen mulige momenter til diskusjonen:

- Mål om fordeling av kompetanse og arbeidsplasser kan enten knyttes til dagens samarbeid eller framtidige oppgaver. Det er forskjell på å innføre prinsipper med ”tilbakevirkende kraft” og prinsipper som skal gjelde den framtidige organiseringen av nye oppgaver.
- Jo mer offensive samarbeidsstrategier og jo flere nye oppgaver som føres inn i samarbeidet, jo lettere vil det være å drive en aktiv fordelingspolitikk. I Trøndelag finnes det flere regionråd som har lagt til grunn en arbeidsdelingsmodell med utlokalisering av funksjoner og personell til flere kommuner. Eksempler på spredning av administrative vertskommuner finner vi i Værnesregionen, der Tydal har fakturamottak, Selbu lønnskantor, Malvik skatt og Stjørdal regnskap. På Fosen ivaretar nesten alle kommuner regionale funksjoner, kemner er lokalisert i Leksvik, lønnsfunksjon i Åfjord, kontrollutvalgssekretariat, revisjon og regnskap i Bjugn, kartfunksjon, inkasso og forsikringsordninger i Rissa, forebyggende brannvern på Ørland.
- Det er viktig å være klar over at rigid praktisering etter matematiske kriterier, kan medføre alvorlige konsekvenser for kostnader, evne til å rekruttere kompetanse, stabilitet og funksjonsdyktighet i regionale funksjoner. I Nord-Trøndelag finner vi flere eksempler på at kommuner har hatt store utfordringer ved å bemanne opp regionale funksjoner. Det gjelder for

eksempel økonomitjenester for alle INVEST-kommunene i Inderøy og diverse oppstartsproblemer ved etablering av en felles lønnsfunksjon for Værnesregionen i Selbu. Erfaringene tilsier på den annen side at det meste er mulig dersom kommunene utviser vilje og hjelper hverandre. Det kan nevnes at IKT-tjenesten i Indre Namdal er lokalisert til Røyrvik.

4 Videreføring av dagens modell

4.1 Beskrivelse av modellen

Styringsmodellen innebærer at dagens organisering og styringsløsninger i MNR videreføres. Regionrådet ivaretar både strategiske oppgaver og styreoppgaver for fire konkrete ordninger. De to forsøkene organiseres enten etter kommunelovens §28b som et administrativt vertskommunesamarbeid, alternativt etter kommunelovens §28b vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd dersom kommunene fortsatt går inn for myndighetsoverføring innenfor miljø- og landbruketstjenesten. Det øvrige avtalebaserte samarbeidet fortsetter som før.

Dersom kommunene ikke ønsker delegering av ansvaret for miljøvern og landbruk kan som nevnt kommunelovens § 27 med felles styre uten vedtaksmyndighet vurderes for miljøvern og landbruketstjenesten, alternativt kjøp og salg og nettverks/prosjektorganisering. Kommunene kan da selv treffe alle administrative og/eller politiske vedtak innenfor miljø- og landbruketstjenesten.

Dersom kommunene ønsker en bredere representasjon i regionrådet kan regionrådet utvides innenfor denne modellen. Tilsvarende kan det innføres en fast administrasjon for regionrådet.

4.2 Fordeler og ulemper

Fordeler og ulemper med dagens modell er godt dokumentert og framgår av oppsummeringen i kap.1 foran. Fordelene kan være knyttet til at de enkelte MNR-ordningene isolert sett fungerer godt, mens ulempene knytter seg til fortsatt fragmentering av politiske og administrative roller. Det er mulig å se for seg modifierende tiltak, både gjennom økt politisk mobilisering og samordning på tvers av strukturene, ved at regionrådets medlemmer kan opptre som styre for flere ordninger og ved at administrasjonen under regionrådet kan forsterkes gjennom en administrativ koordinator i tillegg til rådmannsgruppen.

De grunnleggende svakhetene ved modellen kan likevel være vanskelig å overkomme fordi regionrådets medlemmer vil måtte opptre i flere forskjellige styreroller. De politiske mandatene vil være oppdelt og oppgaveløsningen vil måtte skje i separate politiske prosesser. Med dagens representasjon i regionrådet kan det være fare for stor belastning på politikerne som må delta på mange arenaer. Det kan også være fare for at regionrådets strategiske og samordnende funksjon får for liten oppmerksomhet og blir mer krevende å ivareta, spesielt dersom flere politisk tunge styreoppgaver legges inn under regionrådet. Dette kan også vanskeliggjøre en effektiv administrasjon fordi regionrådet som styre vil måtte forholde seg til flere administrative aktører.

Modellen stiller regionrådet overfor store utfordringer ved at det ikke har et enhetlig mandat i forhold til kommunestyrene og ved at modellen mangler en enhetlig styringslinje mellom politikk og administrasjon.

5 Overgang til helhetlig regionsamarbeid - samkommune

5.1 Nærmere beskrivelse av modellen

Organisering etter samkommuneprinsipper innebærer for det første at ansvaret for interkommunale oppgaver i MNR som hovedregel samles under ett felles styre oppnevnt av og blant medlemskommunene. For det andre innebærer modellen at kommunene delegerer beslutningsmyndighet herunder ansvaret for offentlig myndighetsutøvelse til samkommunen. Dersom samkommunestyret ser det som tjenelig kan samkommunen opprette politiske nemnder eller utvalg etter de samme prinsipper som for en kommune. Beslutninger i samkommunen fattes ved alminnelig flertall. Samkommunen mottar økonomiske ressurser fra medlemskommunene og har en egen administrasjon.

For MNRs del vil en organisering etter samkommuneprinsipper innebære at kommunene oppnevner representanter av og blant kommunestyrene til samkommunestyret. Samtidig nedlegges nåværende interkommunale styrer i regionen inkludert regionrådet. Fagadministrasjonene knyttet til nåværende interkommunale ordninger samles og legges inn under samkommunens politiske styring. Desentralisert organisering av samkommunens fagpersonell er mulig.

Kommunal- og regionaldepartementet oppfordrer til forsøk med samkommunemodeller. I St.prp. nr. 57 (2007-2008) Kommuneproposisjonen 2009 heter det følgende om det interkommunale mulighetsrom og forsøk med interkommunalt samarbeid:

”Departementet inviterer nå kommunene til å prøve ut samkommunemodellen. Antall forsøk må imidlertid begrenses fordi dette både administrativt og organisatorisk er omfattende forsøk å gjennomføre. Departementet legger til grunn for forsøksvirksomheten at samkommunemodellen som skal prøves ut er i tråd med modellen slik den er beskrevet i høringsnotat av 4. juli 2005. Viktige elementer er blant annet følgende:

- Samkommunemodellen er utarbeidet med sikte på mer omfattende interkommunale samarbeidsordninger om tradisjonell forvaltningsmyndighet og offentlig myndighetsutøvelse. Med ”omfattende” kan forstås både flere kommuner og mange samarbeidsområder.*
- Øverste beslutningsmyndighet i samkommunen er samkommunestyret. Samkommunestyret er et felles politisk sammensatt organ, som er indirekte valgt fra deltakerkommunene.*
- En samkommune er en egen juridisk person. Det betyr blant annet at samkommunen skal kunne inngå avtaler med tredjemann uten at deltakerkommunene selv blir part, at den har det samlede ansvar for sine*

forpliktelse og har sivilprosessuell partsevne, dvs. at den skal kunne saksøkes og bli saksøkt.

Departementet vil være interessert i å innhente erfaringer om samarbeid mellom mer enn to kommuner gjennom en samkommunemodell.”

Organisering av MNR-samarbeidet etter prinsippene for samkommunen vil kreve tilpasninger i forhold til politisk og administrativ organisering og finansiering. Vi drøfter nærmere ulike sider av modellen nedenfor.

5.2 Fordeler og ulemper med organisering etter samkommuneprensipp

Følgende argumenter kan føres for samkommunemodellen i lys av andre samarbeidsformer:

- Samkommunen vil trolig være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonell interkommunal virksomhet, fordi den gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommune-styrer unødvendig.
- Samkommunen gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- Samkommunen gir forutsetninger for stordriftsfordeler knyttet til kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjon og administrasjon.
- Samkommunen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.
- Samkommunemodellen er fleksibel i den forstand at modellen kan tilpasses det eventuelle reformbehov kommunene opplever knyttet til kommune-overskridende oppgaveløsning, mens oppgaver som mest hensiktsmessig løses lokalt forblir et kommunalt ansvar.

Det kan reises flere motforestillinger mot samkommunemodellen. De mest vanlige motargumentene mot modellen har vært at samkommunen representerer et eget forvaltningsnivå, at den innebærer en dårligere demokratisk løsning enn enhetskommunale løsninger, at den kan bli en konkurrent til kommunen og evt. fylkeskommunen dersom den blir for stor, samt at innføring av samkommune krever bruk av forsøksloven.

I generelle debatter vektlegges ofte argumentene om et eget forvaltningsnivå og de demokratiske innvendingene i lys av at samkommunen har egne politikere med beslutningsmyndighet, en egen administrasjon og selvstendig økonomi. Disse argumentene må vurderes ut fra hvilke oppgaver samkommunen skal løse, hvordan virksomheten er organisert og ikke minst hvordan samkommunen utfører sin virksomhet i forhold til kommunene og innbyggerne.

Tyngden i motargumentene kommer også an på hva som er alternativet til en samkommune. Hvis det er en rekke frittstående interkommunale selskaper og styrever, kan mange av de demokratiske og styringsmessige innvendingene være vel så store. Dessuten er det et viktig poeng at en evt. samkommune i MNR kan etableres med utgangspunkt i dagens MNR-ordninger, uten ytterligere myndighetsfordeling fra kommunene. Gjennom en samkommunemodell foreligger også de samme muligheter for desentralisert organisering som for andre styringsmodeller.

5.3 Nærmere drøfting av ulike sider ved samkommunemodellen

Politisk representasjon

Utgangspunktet er at de politiske representasjonsprinsipper bør vurderes i lys av hvilke oppgaver som inngår i samarbeidet. Oppgaver som er svært politiske i sin natur, kan kreve en annen organisering enn mer forvaltningsmessige eller administrative oppgaver. Antallet oppgaver det skal samarbeides om og antallet kommuner som deltar gir også føringer for den politiske organiseringen. Mange oppgaver kan kreve sterkere politisk forankring for å sikre avveining mellom oppgaveområder.

Dersom vi legger til grunn at en samkommune for MNR skal ivareta hoveddelen av det nåværende konkrete samarbeidstiltakene inkludert regionrådets oppgaver, vil samkommunen få ansvar for en betydelig oppgaveportefølje. Oppgavene vil spenne over ansvaret for samfunnsutvikling, kompetansekrevende tjenester og administrative støttefunksjoner. Det kan tilsi en viss størrelse på samkommunestyret, jf. drøftingen av alternative representasjonsmodeller i kap.3. Et samkommunestyre bestående av for eksempel 20 representanter (alternativ 4) kan være en mulig løsning.

Politisk organisering og mulighet for underutvalg

Samkommunens politiske ledelse er samkommuneordføreren. Det er samkommunestyret som velger ordfører og varaordfører. Ordfører og varaordfører velges blant de aktuelle kommuners ordførere, men kommer fra hver sin kommune. Vervet som ordfører og varaordfører kan rullere slik at samtlige av kommunene innehar verv i en viss tid i forsøksperioden.

Samkommunestyret og samkommunens organer er vedtaksføre når minst 2/3 av medlemmene er til stede. I samkommunens politiske organer treffes vedtak ved alminnelig flertall.

Dersom samkommunestyret ser det som tjenelig kan samkommunen opprette politiske nemnder eller utvalg etter de samme prinsipper som for en kommune. F. eks. kan det opprettes et eget utvalg for miljø og landbruk, evt. lages et skille mellom et politisk utvalg med ansvar for oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon og administrative støttefunksjoner og et annet med ansvar for samfunnsutviklingsoppgaver.

Administrativ organisering

Samkommunens administrasjon ledes av en administrasjonssjef og en vara, som oppnevnes av samkommunestyret. Administrasjonssjefen vil ha delegerede fullmakter på definerte områder tilsvarende en "vanlig" rådmann. Tjenesteenhetene i samkommunen kan organiseres som egne resultatenheter og fagpersonellet kan plasseres i ulike kommuner for å ivareta hensynet til lokal tilstedeværelse og balanse i arbeidsplasser.

Det kan tenkes to varianter for organisering av samkommunens sentrale administrative ledelse.

Ett alternativ er at det tilsettes en egen administrasjonssjef for samkommunen. Rådmannsgruppen kan inngå som et rådgivende og koordinerende organ for administrasjonssjefens arbeid. En fordel med en egen ansatt administrasjonssjef for samkommunen er knyttet til ledelseskapasitet for oppfølging og videreutvikling av samkommunens administrasjon og fagapparat.

I Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) høringsnotat om samkommunemodellen (fra 2005), heter det at en samkommunen bør ha en administrativ leder som ansettes av samkommunestyret selv. Det heter videre at kravet om en egen administrativ leder ikke er til hinder for en ordning hvor for eksempel rådmennene i deltakerkommunen deler på en slik stilling gjennom en turnusordning. Det må imidlertid være entydige ansvarslinjer til enhver tid, slik at funksjonen her ikke deles i samme tidsrom.

Begrunnelsen for departementets synspunkt er behovet for å sikre en tilfredsstillende saksforberedelsesfunksjon, og at dette best kan ivaretas ved ansettelse en egen administrativ leder.

Det andre alternativet er at en av rådmennene er administrasjonssjef for samkommunen og at det ev innføres en turnusordning mellom kommunene slik at ansvaret veksler mellom kommunene. Dette er ordningen i Innherred samkommune. Løsningen har nær sammenheng med at samarbeidet kun omfatter to kommuner. Et argument for denne ordningen er knyttet til koordinering og samhandling mellom samkommunen og morkommunene. At samkommunen ledes av rådmennene, legger til rette for felles ledelse og styring av samtlige av kommunens virksomhetsområder inkludert budsjett og felles informasjon overfor kommunestyrene og samkommunestyret. Felles ledelse kan også sikre oppmerksomhet og ansvarliggjøre kommunenes toppledelse i relasjon til samkommunen. En ulempe ved modellen er at den aktuelle rådmann da vil pålegges et omfattende ansvarsområde. Det kan gå ut over tid og kapasitet til å utføre arbeidet på en fullgod måte i begge stillingene. Uansett modell er det behov for dedikerte ledelsesressurser for styringen av samarbeidet. Ved innføring av en ev turnusordning mellom 5 kommuner vil en ulempe være manglende langsiktighet og omskiftelighet i ledelsen av samkommunen.

Geografisk organisering av arbeidsplasser

I utgangspunktet står kommunene fritt i spørsmålet om hvordan fagpersonell skal organiseres for å sikre fordeling mellom kommunene. Minst tre prinsipper for geografisk organisering av arbeidsplassene kan vurderes:

- Samlokalisering av samkommunens fagapparat til én av kommunene (senterkommunemodell)
- Spredning av samlokaliserte funksjoner til ulike kommuner (arbeidsdelingsmodell)
- Nettverksorganisering med utlokaliserte stillinger underlagt en felles leder (nettverksmodell)

Kombinasjonsløsninger der ulike lokaliseringprinsipper anvendes for ulike oppgaver er selvsagt også mulig. Under en samkommune kan det etableres prinsipper for fordeling av kompetanse og arbeidsplasser på samme måte som under dagens styringsmodell, jf. drøfting i kap.3.

Medarbeidernes ansettelsesforhold

Så lenge det er tale om forsøk er det vanlig at medarbeiderne som er berørt opprettholder sine formelle rettigheter i kommunen de opprinnelig er ansatt i, herunder pensjonsrettigheter mv. Stillingsvernet er knyttet til den kommune en er ansatt i ved oppstarten av forsøket. Dersom det er en vertskommune slik det er for ansatte i flere MNR-ordninger, vil forsøket ikke medføre endringer i dette jf KRDs høringsnotat om samkommunemodellen. Likevel vil medarbeiderne være overført til samkommunens styring og ledelse slik tilfellet er i Innherred.

Skulle samkommunen med tiden bli en permanent modell i kommuneloven kan det tale for overføring av arbeidsgiveransvar til samkommunen. Ansattes rettigheter vil da måtte ivaretas av samkommunen.

Finansiering, kostnadsfordeling og investeringer

Det er kommunene som har det overordnede ansvaret for finansieringen av samkommunen. Kostnadene knyttet til driften og løsningen av samkommunens oppgaver kan fordeles mellom kommunene etter nærmere fastsatte kostnadsnøkler hvor det tas hensyn til objektive kostnadsforhold. MNR-kommunene har utarbeidet slike kostnadsnøkler for aktuelle ordninger.

I budsjettprosessene vil administrasjonen i samkommunen legge fram forslag til budsjett for samkommunen. Det er kommunestyrene som bestemmer totalrammen for samkommunen. Samkommunestyret behandler budsjettet og legger frem sin tilråding om budsjett for kommende år tidsnok til at kommunestyrene kan få behandlet endelig budsjett for kommende år.

For MNR vil budsjett for det første driftsåret måtte fastlegges ut fra dagens prinsipper for fastsettelse av budsjett for den enkelte ordning. Summen av budsjettet for hver MNR-ordning som inngår i samkommunen vil utgjøre samkommunens budsjett.

Kommunene skal ikke kunne gå inn å prioritere mellom sektorer samkommunen har ansvar for. Bevilgningen til samkommunen og samkommunens oppgaver blir dermed en rammebevilgning fra kommunene.

Innherred samkommune har ikke mulighet for låneopptak og/eller kapitalinvesteringer i forsøksperioden på grunn av slike tiltaks langsiktige karakter. Likevel kan samkommunestyret overfor kommunene foreslå at

nødvendige investeringer eller låneopptak gjøres, dersom dette er nødvendig for å løse samkommunens oppgaver. I slike sammenhenger vil det være kommunene som treffer avgjørelser, som eier investeringsobjektene og som hefter for lån.

I KRDs høringsnotat om samkommunen heter det at en samkommune kan ta opp lån til investeringsformål og konvertering av eldre gjeld dersom kommunene avtaler det og kommunestyrene godkjenner eventuelle låneopptak som igjen skal godkjennes av fylkesmannen. Det åpnes altså for lån dersom kommunene selv ønsker det.

Kommunene kan stå ansvarlig for drift og vedlikehold av bygg og annen infrastruktur som samkommunen benytter. Kommunene må også stå ansvarlig for utbyggingsprosjekter fremover. Det innebærer at samkommunen må leie bygg og annen infrastruktur (samt vedlikeholdstjenester m.v.) av kommunene.

Samkommunestyret skal innen 30. oktober hvert år vedta forslag til økonomiplan og budsjett. Det er Levanger og Verdal kommunestyre som etter samkommunestyrets forslag vedtar samkommunens økonomiplan og budsjett samt endringer i disse. Budsjett og økonomiplan er først gyldige når de er vedtatt i begge kommunene.

Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som innebærer vesentlige økninger i utgifter i forhold til budsjettet, skal samkommunen gi melding til kommunestyrene i Levanger og Verdal. Får kommunene melding om vesentlige endringer, kan kommunene foreta nødvendige endringer i budsjettet til samkommunen.

Kommunene vedtar samkommunens budsjett som en ramme og kan ikke treffe vedtak om omprioritering innenfor samkommunens budsjett.

For budsjett og andre saker som krever fordeling mellom kommunene, legges primært befolkningstallet pr 1. januar det gjeldende år til grunn. Det er en forutsetning at tjenesteytingen skal være likeverdig uansett hvor i kommunene den utøves.

Boks 5.1 Budsjettprinsipper for Innherred samkommune

Kontroll, klager, tilsyn

Statens (departementets/fylkesmannens) rolle som tilsyns-, kontroll- og klageorgan vil ikke endres i forsøket. Når det gjelder internt tilsyn og kontroll vil kommunene måtte opprette et eget kontrollutvalg for samkommunen. Medlemmene kan rekrutteres fra kommunenes kontrollutvalg.

Samkommunen vil være underlagt de samme regler om revisjon som kommunene.

5.4 Konsekvenser av modellen

Hvilke konsekvenser samkommuneløsningen har, er avhengig av hvilke oppgaver, hvor mange oppgaver og hvor mange kommuner som deltar i samarbeidet. Nedenfor peker vi kort på mulige konsekvenser.

For kommunestyrets medlemmer

En samkommuneløsning innebærer at noen av kommunestyrets representanter velges inn i samkommunestyret. Samkommunestyrets medlemmer trenger ikke å være formannskapetets medlemmer (med unntak av ordføreren). Samkommunen vil innebære at det utvikles en ny arena for politikkutvikling. Etablering av en samkommune i MNR vil innebære mulighet for deltakelse fra flere politikere enn i dagens regionråd.

Et resultat av samkommunen er at kommunestyrets alminnelige representanter beslutter over færre oppgaver, men så lenge samkommunens oppgaver ligger på samme nivå som i dag vil ikke innføringen av en samkommune i seg selv innebære endringer. Fortsatt skal kommunestyret ha ansvar for å oppnevne samkommunestyret og fastlegge de overordnede rammer for samkommunens virksomhet.

For kommunestyrets representanter kan samkommuneløsningen bidra til oversiktighet da en slik løsning forutsetter at nåværende interkommunale samarbeid stort sett innlemmes i samkommunen.

Kommunens ansatte

Forutsatt samme løsning som i Innherred samkommune, vil medarbeiderne i kommunene kunne opprettholde sitt ansettelsesforhold i sin kommune. Opprinnelig arbeidsgiverkommune vil være formell arbeidsgiver i forsøksperioden. Det betyr som nevnt ovenfor at dagens arbeidsgiverforhold for ansatte i MNR-ordninger ikke vil endres som følge av forsøket.

Kommuneøkonomien

Samkommunen berører ikke kommunenes inntektsrammer i forsøksperioden. I hvilken grad samkommunen vil gi økonomiske innsparinger, avhenger av hvilke oppgaver det samarbeides om, hvordan samkommunen organiseres og hvilke prioriteringer samkommunen gjør. En samkommune vil normalt ha gode forutsetninger for å ta ut stordriftsfordeler dersom det er ønskelig. Innherred Samkommune har medført innsparinger på nærmere 10 prosent på hele sin aktivitet.

Kommunikasjon mellom samkommunestyret og kommunestyrene

Politisk kommunikasjon mellom samkommunestyret og kommunestyrene er avgjørende for å sikre informasjonsutveksling og koordinering mellom de politisk ansvarlige organene i kommunene. Kommunestyrene må være orientert om samkommunens virksomhet og ambisjoner, samtidig som samkommunen må orienteres om status og utviklingsarbeid i morkommunene.

Eksempler på tiltak som kan sikre informasjonsflyt er følgende:

- Felles partimøter på tvers av kommunegrensene
- Jevnlige orienteringer på kommunestyremøtene om samkommunens virksomhet og beslutninger
- Årlig felleskonferanse mellom kommunestyrene og samkommunestyret der status, utfordringer og langsiktige mulige utviklingsretninger vurderes.
- Tilbud om opplæring og informasjon om samkommunen for nye folkevalgte i forbindelse med kommunevalget

5.5 Krav til grunnavtale, forsøksforskrift og søknad til KRD

Grunnavtale og forsøksforskrift

Prosjektorganisasjonen må utarbeide en grunnavtale og forsøksforskrift som konkretiserer oppgaver, organisering, finansiering, politisk styring, osv (flere av forholdene nevnt ovenfor). Dokumentene omhandler bl.a.:

- En forskrift etter forsøksloven som regulerer samarbeidet i forhold til kommuneloven og lovgivningen for de sektorer som berøres (særlovgivningen).
- En grunnavtale med vedtekter som regulerer forholdet mellom de deltakende kommunene, herunder politisk og administrativ organisering, klagesaksbehandling, rutiner for budsjett og kostnadmessige fordelingsprinsipper, regler om oppløsning etc.

Disse dokumentene skal vedtas av kommunestyrene før søknad om etablering av en samkommune sendes Kommunal- og regionaldepartementet.

Vedtak i kommunestyrene

Det er kommunestyrene som tar endelig stilling til om en skal søke om opprettelse av en samkommune. Det bør legges opp til en parallell behandling av saken i kommunestyrene. Kommunal- og regionaldepartementet behandler ikke saker formelt før kommunestyrene eventuelt har sluttet seg til en søknad. Ved siden av forsøksforskriften og grunnavtalen, bør et mer utfyllende utrednings- og drøftingsdokument utarbeides som vedlegg til kommunestyresaken. Foreliggende dokumenter vil kunne brukes i en slik sammenheng.

Formell søknadsfase til KRD

Etter kommunestyrets behandling følger en søknad til departementet. Hvis forsøket får nasjonal godkjenning følger en implementeringsfase i kommunene, deretter en driftsfase. Etter endt forsøksperiode på fire år kan forsøksperioden forlenges med inntil to år.

Søknad om nasjonalt prosjektskjønn

Det er grunn til å tro at KRD vil støtte et ev omstillingsarbeid som innebærer samkommune med nasjonale skjønnsmidler. I tillegg kan det forventes at fylkesmannen i Nord-Trøndelag kan bidra økonomisk. Innherred samkommune fikk betydelige støtte fra både KRD og fylkesmannen under utviklingen av innherred samkommune.