

Midtre Namdal Regionråd

Nye samarbeids- og kommunemodeller

Utredning, prosess og resultat

Av

Geir Vinsand

Midtre Namdal Regionråd

Nye samarbeids- og kommunemodeller

Utredning, prosess og resultat

Agenda Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R3506

Agenda Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver: Midtre Namdal Regionråd

Rapportnr.: R3506

Rapportens tittel: Nye samarbeids- og kommunemodeller

Spesifikasjon:

Tidsfrist: iflg

Ansvarlig: Geir Vinsand

Kvalitetssikring: Finn Arthur Forstrøm

Verifisert:

(dato) (sign)

Forord

Agenda har på oppdrag fra Midtre Namdal Regionråd gjennomført en utviklingsprosess i Midtre Namdal for å klargjøre aktuelle samarbeids- og kommunemodeller. Prosjektet er finansiert av de deltakende kommuner, Kommunenes Sentralforbund, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjektet er gjennomført på et halvt år og det har vært en omfattende egeninnsats fra kommunene i prosjektet. Prosjektet har vært ledet av en styringsgruppe med følgende sammensetning:

Ordfører Kristen Dille, Fosnes kommune (leder for regionrådet)
Rådmann Kjellrun G. Moan, Fosnes kommune (sekretær for regionrådet)
Tillitsvalgt Tore Tranås, Fosnes kommune
Ordfører Frank Jensen, Overhalla kommune
Rådmann Reidar Fredriksen, Overhalla kommune
Tillitsvalgt Åse Ferstad, Overhalla kommune
Ordfører Snorre Ness, Namsos kommune
Rådmann Erik Gjerdal, Namsos kommune (kontaktperson)
Tillitsvalgt Tor Tiller, Namsos kommune
Ordfører Per Arve Lie, Namdalseid kommune
Rådmann Roar Pedersen, Namdalseid kommune
Tillitsvalgt Bjørn Slørdahl, Namdalseid kommune
Ordfører Trond Strøm, Flatanger kommune
Rådmann Gurid M. Halsvik, Flatanger kommune
Tillitsvalgt Sissel Skorstad, Flatanger kommune

Styringsgruppen har hatt syv møter i prosjektperioden. Det er i tillegg avholdt to stormøter i regionen, begge med mellom 100-150 deltakere fra ansatte og politikere i kommunene, samt representanter for finansierer og media.

I prosjektet har det vært nedsatt ni interkommunale arbeidsgrupper som har vurdert utfordringer og behov for utvidet samarbeid og alternative kommunemodeller. Fra arbeidsgruppene foreligger forslag om etablering av over 50 nye interkommunale ordninger i Midtre Namdal. Gruppenes arbeid er dokumentert i egne delrapporter.

Agenda har vært ansvarlig for løpende prosjektledelse, opplegg og regi i forbindelse med stormøtene, samt produksjon av delrapporter på viktige temaområder og en sammenfattende sluttrapport. Fra Agenda foreligger delutredninger trykt som egne rapporter på følgende områder: omfang og erfaringer med dagens interkommunale samarbeid, ressursbruk og innsparingspotensialer i kommunal administrasjon og analyse av regional utvikling og integrasjon i Midtre Namdal.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har bistått med beregninger av endringer i rammetilskuddet etter kommunesammenslutning. Prevista AS i Namsos har utformet kartene i rapporten.

Prosjektleder i Agenda har vært Geir Vinsand. Vinsand har deltatt i alle faser av prosjektet og vært hovedansvarlig for delrapporten om interkommunalt samarbeid og sluttrapporten. Lars Steinberg har deltatt i ulike faser og vært hovedansvarlig for gjennomføring av stormøtene og delrapporten om regional utvikling og integrasjon. Odd Helgesen har vært ansvarlig for delrapporten om ressursbruk i kommunal administrasjon. For øvrig har Finn Arthur Forstrøm og Kaare Granheim bidratt med kommentarer underveis i prosjektet.

Takk til alle involverte for et hektisk og spennende arbeid!

Sandvika, 18. juni 2002

Agenda Utredning & Utvikling AS

Innhold

1	INTENSJONSERKLÆRING FOR UTVIDET SAMARBEID I MIDTRE NAMDAL	7
2	BAKGRUNN, MÅL OG TILNÆRMING	11
2.1	Bakgrunn og opprinnelig mandat	11
2.2	Ambisjonsnivå og tilnærming	12
2.3	Agendas rolle	13
2.4	Oversikt over delutredninger	14
2.5	Oppbygging av sluttrapporten	15
3	UTFORDRINGER I REGIONEN	17
3.1	Nasjonale rammebetingelser	17
3.2	Regional utvikling og integrasjon	19
3.3	Stram kommuneøkonomi	26
3.4	Bærekraftige kommuneadministrasjoner	27
3.5	Kostnadsvariasjoner i tjenesteproduksjonen	33
3.6	Tilgjengelighet og kvalitet i tjenesteproduksjonen	37
3.7	Lokaldemokratiet	41
4	DAGENS SAMARBEID	44
4.1	Konklusjoner fra Agendas delutredning	44
4.2	Kommunenes erfaringer	50
4.3	Finnes nasjonale fyrtårnprosjekter?	52
5	ALTERNATIVE SAMARBEIDS- OG KOMMUNEMODELLER	54
5.1	Innledning	54
5.2	To kommunesystemer	55
5.3	Fire hovedmodeller	58
5.4	Utvidet interkommunalt samarbeid	60
5.5	Felles kommuneadministrasjon	68
5.6	Kommunesammenslutning	71
5.7	Differensiert ansvarsfordeling	74

6	RESULTATER FRA STORMØTER OG INTERKOMMUNALE ARBEIDSGRUPPER	77
6.1	Mobilisering på det første stormøtet	77
6.2	Oppfølging i interkommunale arbeidsgrupper	79
6.3	Oppfølging på det andre stormøtet	86
7	STYRINGSGRUPPENS SYN PÅ REFORMBEHOVET	92
8	KORTSIKTIG STRATEGI FOR ØKT INTERKOMMUNALT SAMARBEID	94
8.1	Tre alternative strategier	94
8.2	Organisering av regionrådet som en strategisk allianse	95
8.3	Konsekvenser av samarbeidet for kommunene	100
8.4	Konsekvenser for de ansatte	101
8.5	Tempoplan	101
9	LANGSIKTIGE VEIVALG	102
9.1	To reformretninger	102
9.2	Mulighetsrom	102
9.3	Forsterket interkommunalt samarbeid	103
9.4	Dagens kommuner som bestillerorganer overfor en felles kommuneadministrasjon	103
9.5	Differensiert ansvarsfordeling - innføring av lokalkommuner	105
9.6	Kommunesammenslutning i Midtre Namdal - delløsninger og regionkommune	106
9.7	Effektiviseringspotensialer	111
9.8	Rammetilskudd og skjønn etter kommunesammenslutning	112
9.9	Styringsgruppens konklusjon	116

VEDLEGG 1: Oversikt over faggruppens forslag til nye interkommunale samarbeidstiltak i Midtre Namdal

VEDLEGG 2: Oversikt over delrapporter fra prosjektet

1 Intensjonserklæring for utvidet samarbeid i Midtre Namdal

Styringsgruppen for prosjektet om nye samarbeids- og kommunemodeller i Midtre Namdal legger med dette fram sin sluttrapport. Styringsgruppen har ledet en omfattende prosess i regionen som tyder på at kommunene kan oppnå store gevinster ved å innlede et tettere og mer forpliktende regionalt samarbeid.

Det er gjennomført to stormøter i regionen og over 85 personer har sittet sammen i interkommunale arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene har til sammen foreslått over 50 nye interkommunale ordninger. Flere av disse ordningene kan ha stor betydning for kommunenes ressursbruk og innbyggernes tilgang til kommunale tjenester med god kvalitet. I oppfølgingen av forslagene ligger også store muligheter for en mer effektiv utviklingspolitikk i regi av kommunene som kan gi desentraliseringsgevinster og større påvirkningskraft i samfunnsutviklingen.

Styringsgruppen mener det nå er viktig at alle kommunene i regionen står sammen i det videre arbeid. Neste skritt består i å utvikle nye konkrete samarbeidsordninger som kan bringes fram til politisk behandling i de fem kommunestyrene. Styringsgruppen foreslår at regionrådet skal samordne og prioritere mellom alle forslagene som foreligger, samt styre arbeidet med å operasjonalisere konkrete samarbeidsordninger. Det er skapt store forventninger i regionen og styringsgruppen har foreløpig stoppet konkrete initiativ om videre utredning i påvente av en viljeserklæring fra kommunestyrene. Det gjelder bl.a. regionalt barnevern, felles legevakt og flere andre viktige ordninger i regionen. Det er derfor av stor betydning at oppfølgingen av regionrådets arbeid kommer i gang så snart som mulig over sommeren.

Kommunestyrene i Fosnes, Namsos, Overhalla, Namdalseid og Flatanger inviteres til raskest mulig å behandle følgende forslag fra styringsgruppen:

- (1) For å styrke den kommunale virksomhet i hver enkelt av kommunene er det behov for et tettere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid mellom de fem kommunene i Midtre Namdal.
- (2) Behovet for utvidet samarbeid gjelder både interne driftsprosjekter innenfor administrasjon og tjenesteyting og felles utviklingsprosjekter. Foreliggende dokumentasjon og forslag fra de interkommunale arbeidsgruppene tyder på at det kan ligge store

gevinster for kommunene ved å etablere et tettere samarbeid i Midtre Namdal.

- (3) Midtre Namdal anses som en hensiktsmessig region for felles utredning og organisering av det videre arbeid med konkrete samarbeidsprosjekter. Et mer formalisert samarbeid i Midtre Namdal skal ikke være til hinder for videreføring av eksisterende samarbeidsordninger, med mindre kommunestyrene finner alternative ordninger som foreslås av regionrådet som mer hensiktsmessige.
 - (4) For å følge opp arbeidet, herunder samordne og prioritere forslagene fra de interkommunale arbeidsgruppene, er det behov for en styrking av regionrådet som samarbeidsorgan mellom kommunene.
 - (5) Regionrådet omorganiseres etter modell av en strategisk samarbeidsallianse, jf. nærmere beskrivelse i kap. 8.2. i sluttrapporten. Det legges til grunn at regionrådet ikke skal være et eget forvaltningsnivå med selvstendig beslutningsmyndighet over kommunene. Det er dagens kommunestyre som skal bestemme i alle saker som gjelder etablering, deltakelse, organisering og finansiering av nye samarbeidstiltak.
 - (6) Regionrådet skal ha som sin fremste oppgave å finne fram til samarbeidsordninger som kan bidra til bedre ressursbruk i administrasjon og tjenesteyting og en styrking av kommunenes påvirkningskraft i samfunnsutviklingen. Regionrådet skal fremme forslag til nye samarbeidsordninger som bidrar til følgende mål:
 - Bedre kvalitet på service til innbyggerne
 - Bedre intern tilgjengelighet i regionen og ordninger som gir kommunene bedre forutsetninger for regional samhandling, herunder felles regionale planverktøy
 - Ordninger som bidrar til bedre ressursbruk og at kommunene kan høste stordriftsfordeler innenfor kommunal administrasjon og innenfor tjenesteyting som forutsetter tilgang på spesialkompetanse
 - Ordninger som bidrar til en bedre organisering av regionens kompetanseressurser med sikte på bevaring og videreutvikling dagens kompetanse og et bedre tjenestetilbud til innbyggerne
 - Ordninger som bidrar til at kommunene etablerer et konkurransedyktig og attraktivt mottaksapparat for nye oppgaver som er aktuelle å desentralisere til kommunene
 - Ordninger som gir kommunene økt påvirkningskraft i næringspolitikken og i forhold til fylkesnivået og staten
 - (7) Et vellykket samarbeid forutsetter at det er politisk vilje i kommunene til å inngå i et tillitsbasert partnerskap. Regionrådet vil
-

være i løpende dialog med kommunestyrene om strategiske veivalg og konkrete forslag til nye regionale samarbeidsordninger. Både kommunestyrene og regionrådet kan ta initiativ til drøfting av viktige spørsmål i felles formannskapsmøte eller andre brede politiske fora. Regionrådet vil i sitt arbeid samarbeide nært med de ansatte og ta initiativ til aktiv informasjon overfor innbyggerne.

- (8) I den kommende fasen er det ønskelig å beholde regionrådet som et lite og handlekraftig organ. For å styrke regionrådets forankring i kommunestyrene foreslås det at hver av kommunene i regionen skal oppnevne ytterligere én politiker til regionrådet i tillegg til ordfører. Det foreslås at nye representanter skal velges fra opposisjonen. Oppnevningen bør foretas umiddelbart. Politikerne i regionrådet skal være ansvarlig for rådets beslutninger i alle saker som krever utøvelse av politisk skjønn. I tillegg møter rådmennene fra hver av kommunene som før. Rådmennene skal fungere som sekretariat og ha møte- og talerett i regionrådet. Regionrådet vil dermed bestå av 15 representanter. Det legges til grunn at det skal etableres en egen interkommunal arbeidsgruppe for de tillitsvalgte med rådgivende funksjoner overfor regionrådet.
- (9) Regionrådet fastlegger selv hvordan det vil organisere og legge opp sitt videre arbeid, herunder behovet for en strategisk plan og organisering av interkommunale arbeidsgrupper med sikte på operasjonisering av konkrete tiltak. Forslag til finansiering av regionrådets aktivitet vil bli fremmet som egen sak overfor kommunestyrene, inkludert spørsmålet om tilsetting av en fast sekretær for regionrådet.
- (10) Det nye regionrådet etableres fra 1.10.2002 og starter sitt arbeid umiddelbart.

Styringsgruppen anser et utvidet interkommunalt samarbeid og en styrking av regionrådet som et første skritt i retning av mer grunnleggende endringer i organiseringen av kommunene. Det kan samtidig ikke ses bort fra at den strategiske alliansen kan vise seg å bli en god langsiktig modell. Styringsgruppens vurderinger av langsiktige veivalg framgår av kap.9.

Styringsgruppen mener kommunene står overfor flere mulige langsiktige kommunemodeller som alle kan realiseres ut fra dagens kommuner eller med utgangspunkt i et tettere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid. De mest aktuelle langsiktige alternativene er etter styringsgruppen oppfatning som følger:

- Et mer formalisert interkommunalt samarbeid i Midtre Namdal som kan innebære at regionrådet får et utvidet ansvar for drift og organisering av fellesoppgaver og et mer representativt politisk styringsorgan som velges indirekte fra kommunestyrene.

Styringsgruppen mener en løsning innenfor dagens kommunelov vil være bedre enn å etablere en sekundærkommune som vil bety formalisering av et nytt forvaltningsnivå.

- Felles kommuneadministrasjon. Styringsgruppen er skeptisk til etablering av en felles kommuneadministrasjon for hele regionen. Det er sannsynlig at regionrådet vil ta initiativ til uttesting av en slik løsning på et avgrenset område basert på forslag som allerede foreligger, for eksempel i form av en felles IKT-avdeling eller en felles skatteavdeling.
- Kommunesammenslutning i deler av regionen. Styringsgruppen mener en sammenslutning mellom to og/eller tre kommuner internt i regionen kan være et viktig supplement og et positivt tiltak som kan bidra til å forenkle og styrke det regionale samarbeidet i Midtre Namdal. Slike løsninger vil påvirke tempoet i utviklingen av det regionale samarbeidet, men vil neppe være et alternativ til videreføring av en regional samarbeidsstrategi i Midtre Namdal.
- Kommunesammenslutning mellom Namsos og tre eller fire nabo-kommuner i regionen. Etter styringsgruppens oppfatning er det kun dannelse av en slik regionkommune som vil representere et fullverdige alternativ til en regional samarbeidsstrategi i Midtre Namdal.

Styringsgruppen ser det som viktig at kommunestyrene drøfter langsiktige alternativer med sikte på en avgrensning av mulighetsrommet. Det er ønskelig at kommunene melder tilbake til regionrådet hvilke alternativer som kan være aktuelle og på hvilken måte kommunen ønsker å arbeide videre med de langsiktige spørsmålene. Regionrådet vil dersom det er grunnlag for det ta initiativ til et oppfølgende arbeid i regionen med sikte på utarbeidelse av et felles beslutningsgrunnlag. Styringsgruppen ser for seg at en avklaring av langsiktige veivalg kan foreligge i løpet av våren 2003.

2 Bakgrunn, mål og tilnærming

2.1 Bakgrunn og opprinnelig mandat

Midtre Namdal Regionråd tok initiativ til utredning av nye samarbeids- og kommunemodeller i Midtre Namdal høsten 2001. Bakgrunnen for prosjektet er at kommunene står overfor ulike typer utfordringer som kan tilsa et utvidet interkommunalt samarbeid eller en utvikling mot færre og større kommuner i regionen.

Oppdragsgiver trakk opp tre overordnede mål for prosjektet:

- Etablere et bedre tjenestetilbud til kommunens innbyggere
- Oppnå effektiv ressursbruk som gir større økonomisk handlefrihet
- Sikre utvikling og utnyttelse av egen kompetanse

Oppdragsgiver la til grunn at prosjektet skulle belyse fordeler og ulemper med ulike organisasjonsmodeller. Det ble pekt på følgende aktuelle modeller:

- Utveksling av arbeidskraft(innleie).
- Kjøp av kapasitet.
- Felles produksjon av tjenester fra enheter som ikke rapporterer til politisk nivå.
- Felles produksjon av tjenester i egen avdeling med egen administrasjon som rapporterer til politisk nivå.
- Nye kommunemodeller. Felles etater, endring i kommunestruktur, regulering av kommunegrensener. Behøver nødvendigvis ikke bety at den enkelte kommunes politiske beslutningssystem legges ned.
- Sammenslutning av kommuner. Færre og større kommuner.

Det ble forutsatt at konsekvensene av modellene skulle vurderes i forhold til et bredt sett av kriterier. Det ble pekt på følgende aktuelle kriterier for utredning av modellene:

Tjenesteproduksjon

- Økonomi
- Kvalitet – felles nivå på tjenesteproduksjon i forhold til innhold og omfang
- Administrativt – felles infrastruktur, interne synergieffekter, forholdet til egne ansatte

Samfunn, politiske forhold, lokale forhold

- Demokrati
- Politisk innflytelse – endring av ansvarsforhold og organisering, kommunestruktur og lokalt selvstyre
- Næringsutvikling – sysselsetting og lokalisering av virksomhet
- Samfunnsutvikling

Det ble forutsatt at prosjektet i hovedsak skulle omhandle det interne samarbeidet i regionen. Regionrådet forutsatte imidlertid at kartleggingen av det eksisterende samarbeidet også skulle omfatte en vurdering av samarbeidsformer med kommuner som ikke inngår i regionen. Det ble videre forutsatt at prosjektet skulle baseres på erfaringer fra andre tilsvarende samarbeidsprosjekter mellom kommuner.

Det ble opprinnelig forutsatt at prosjektet skulle gjennomføres innenfor en tidsramme på ca. ett år og være fullført høsten 2002. Oppdragsgiver la vekt på at det i prosessen skulle sikres deltakelse fra politisk og administrativt nivå i kommunene, samt fra de ansattes organisasjoner.

2.2 Ambisjonsnivå og tilnærming

Den faglige tilnærmingen i prosjektet ble endelig fastlagt gjennom anbudsprosessen og det etterfølgende arbeidet med prosjektplanen. I samarbeid med oppdragsgiver ble følgende tilnærming valgt:

- *Fokus på strategi:* Det ble forutsatt at sluttdokumentet fra styringsgruppen skulle skape grunnlag for valg av framtidig utviklingsstrategi både mht. kortsiktig samarbeidsstrategi i regionen og langsiktig kommunemodell.
 - *Bred behovsvurdering:* Innenfor det kortsiktige perspektivet ble det lagt til grunn at prosjektet skulle inneholde en bred vurdering av mulige gevinster ved etablering av nye interkommunale ordninger basert på erfaringer med eksisterende ordninger, utfordringer og konkrete behov på ulike sektorområder.
 - *Alternative kommunemodeller:* Parallelt med det kortsiktige arbeidet ønsket styringsgruppen å arbeide med alternative kommunemodeller med sikte en klargjøring av langsiktige veivalg. Styringsgruppen la til grunn at Agenda skulle peke på ulike alternativer som grunnlag for en bred diskusjon i regionen.
 - *Bruk av regionens kompetanse:* For å sikre relevante analyser og forankring av styringsgruppens arbeid ble det bestemt at potensialet for utvidet samarbeid skulle belyses gjennom interkommunale arbeidsgrupper. De interkommunale arbeidsgruppene skulle også inviteres til å drøfte langsiktige veivalg (kommunemodeller).
-

- *Stormøter:* Styringsgruppen ønsket bred deltakelse og en åpen dialog i regionen omkring problemstillingene i prosjektet. I samarbeid med Agenda ble det derfor lagt opp til to stormøter med deltakelse fra politikerne, ansatte i kommuneadministrasjonene, andre ansatte, tillitsvalgte, finansierer, media osv.
- *Høyt tempo:* Tidsrammen for prosjektet ble begrenset til et halvt år med oppstart i januar 2002 og slutføring i juni samme år.
- *Alvor:* Det ble forutsatt at prosjektet skulle ende opp i et dokument som kunne legges til grunn for politisk behandling i kommunestyrene umiddelbart etter slutføring.

Faser og aktiviteter som er gjennomført i prosjektet framgår av oversikten nedenfor.

Faser og tempoplan		
Møte	Dato	
Oppstart MNR	14. Januar	Drøfting av prosjektplan
Styrgr.møte 1	19. Februar	Kartlegging av dagens IKS, langsiktige modeller, program for stormøtet
Stormøte 1	5. Mars	Om erfaringer, nye tiltak, modeller, visjon
Styrgr.møte 2	19. Mars	Delrapport om dagens IKS, drøfting av modeller, mandat for lokale arbeidsgrupper
Interkommunale arbeidsgrupper	April	Mandatperiode
Styrgr.møte 3	15. April	Delrapport om ressursbruk i kommunal administrasjon, drøfting av langsiktige veivalg, bistand til arbeidsgruppene
Styrgr.møte 4	7. Mai	Drøfting av lokale utredninger, program for stormøtet
Stormøte 2	23. Mai	Om oppfølging, strategi, tillitsbasert samarbeid
Styrgr.møte 5	11. Juni	Utkast til sluttrapport
Styrgr.møte 6	18. Juni	Avgivelse av sluttrapport og prosjektavslutning

AGENDA

2.3 Agendas rolle

Agenda har hatt tre roller i prosjektet:

- *Overordnet prosjektledelse* med ansvar for dialog med styringsgruppen og løpende koordinering og framdrift i de ulike delaktivitetene i prosjektet
- *Prosessledelse* underveis med sikte på forankring og deltakelse. Agenda har vært ansvarlig for program, gjennomføring og rapportering fra stormøtene. Agenda har videre bistått styringsgruppen med oppnevning av arbeidsgruppene og deltatt aktivt

med innspill og veiledning overfor gruppene. Prosjektleder i Agenda har fungert som sekretær for rådmannsgruppen.

- *Selvstendig produksjonsrolle* med ansvar for faglige bidrag, samt ansvar for sluttrapportering.

2.4 Oversikt over delutredninger

En oversikt over viktige notater og delrapporter som er produsert i Agenda framgår av oversikten nedenfor. I tillegg kommer en rekke foilsamlinger som er brukt ved presentasjoner og foredrag på stormøter og i styringsgruppen. Analyse av konsekvenser for rammetilskuddet ved kommunesammenslutning er foretatt av Kjell Ness ved Fylkesmannen i Nord-Trøndelag i samarbeid med Agenda.

Delrapporter og notater fra Agenda

- Prinsippnotat om alternative kommunemodeller
- Delrapport med oversikt over interkommunalt samarbeid i Midtre Namdal
- Program, invitasjon og referat fra første stormøte 5. mars
- Oppnevning og mandat for interkommunale arbeidsgrupper
- Delrapport om kommunenes administrative ressurser
- Program, invitasjon og referat fra andre stormøte 23. mai
- Delrapport om regional utvikling og integrasjon i Midtre Namdal

AGENDA

I prosjektet har til sammen ni ulike interkommunale arbeidsgrupper vært i arbeid. En oversikt over gruppeinndelingen og antall deltakere i gruppene er gitt nedenfor. Til sammen har ca 85 personer deltatt i arbeidet og det foreligger 8 fylldige delrapporter fra gruppene. I rapportene er det foreslått over 50 nye samarbeidstiltak i regionen, hvorav flere omfattende ordninger av strategisk og prinsipiell karakter. Fra politikergruppen foreligger referat fra møtene. En nærmere presentasjon av forslagene fra arbeidsgruppene er gitt i kapittel 6. I vedlegg er det gitt en oversikt over faggruppenes forslag til nye interkommunale samarbeidstiltak (vedlegg 1) og trykte delrapporter

(vedlegg 2). All viktig dokumentasjon fra prosjektet, både delrapporter, notater, referater og foilsamlinger finnes tilgjengelig på nettsiden til Overhalla kommune.

9 interkommunale arbeidsgrupper

1. Politikergruppen (15)
2. Rådmannsgruppen (5)
3. Faggruppen for stabs- og støttefunksjoner (12, 3 undergr.)
4. Faggruppen for teknisk sektor (10, 4 undergrupper)
5. Faggruppen for skoler og barnehager inkl. kulturskole (5)
6. Faggruppen for helse og sosial (10)
7. Faggruppen for kultur (10)
8. Faggruppen for naturforvaltning, landbruk og miljø (10)
9. Faggruppen for tillitsvalgte (5)

AGENDA

2.5 Oppbygging av sluttrapporten

Agenda har skrevet og er faglig ansvarlig for sluttrapporten. Kap.3-6 inneholder dokumentasjon fra ulike delrapporter og notater. Styringsgruppen gir sine vurderinger i kap. 7-9.

I kapittel 3 er det gitt en bred drøfting av utfordringer i regionen slik disse har blitt konkretisert av Agenda og de interkommunale arbeidsgruppene. Mye av dokumentasjonen hentet fra rådmannsgruppens rapport og delrapportene fra Agenda.

I kapittel 4 er det gitt en oversikt over dagens samarbeidsordninger i regionen basert på en kartlegging som er foretatt av Agenda. Kapitlet inneholder også en oppsummering av kommunenes erfaringer med dagens samarbeid som er basert på dels vurderinger av rådmennene og dels på synspunkter som ble gitt på stormøtet den 5. mars.

Kapittel 5 inneholder en prinsipiell drøfting av fire alternative kommunemodeller. Det er gitt en kort beskrivelse av hver modell og pekt på noen mulige fordeler og ulemper med modellene. Kapitlet bygger stort sett på et prinsippnotat om alternative kommunemodeller som er laget av

Agenda supplert med momenter for og imot modellene i form av en foilsamling.

I kapittel 6 presenteres hovedinnholdet i rapportene fra de interkommunale arbeidsgruppene. Kapitlet bygger på foreliggende rapporter fra gruppene og på drøfting av resultatene på stormøtet 23. mai.

Kapittel 7 inneholder styringsgruppens syn på reformbehovet i regionen.

I kapittel 8 drøfter styringsgruppen alternative strategier for interkommunalt samarbeid. Kapitlet leder fram til et konkret forslag til oppfølging og organisering av det videre arbeid med regionale samarbeidsprosjekter. Styringsgruppen samler seg om et forslag om å videreutvikle dagens regionråd til en strategisk allianse med ansvar for å følge opp konkrete samarbeidsprosjekter i regionen.

I kapittel 9 peker styringsgruppen på to langsiktige reformretninger som begge er mulig med utgangspunkt i den strategiske alliansen. Styringsgruppen gir videre sin vurdering av aktuelle kommunemodeller og skisserer et opplegg for videre arbeid.

3 Utfordringer i regionen

3.1 Nasjonale rammebetingelser

De nasjonale rammebetingelsene for kommunene i Midtre Namdal innebærer både trusler og muligheter. I prosessen har kommunene særlig vært opptatt av tre typer trusler:

- *Utsiktene til en strammere kommuneøkonomi.* Det har dels sammenheng med at kommuneøkonomien er følsom for kostnader som kommunene i liten grad kan påvirke (lønnsoppgjør og pensjons utgifter), dels med at staten endrer inntektssystemet i en retning som favoriserer store og sentrale kommuner. Både gjennom inntektssystemet og ved fordelingen av skjønnsmidler signaliserer staten at den ønsker større kommuner.
- *Økende nasjonal styring over lokalpolitikken.* Det skjer dels ved at nasjonale politikere inngår kontrakter med innbyggerne om økt velferd som kommunene tvinges til å gjennomføre¹, dels ved at de statlige styringsformene gjennom regelverk, kontroll, tilsyn og finansieringsordninger fratrukk lokalpolitikkerne makt og myndighet.
- *Lavere ambisjonsnivå i distriktspolitikken.* Kommunene i Midtre Namdal er sterkt opptatt av at Regjeringen har varslet at bosettingsmålet skal knyttes til landsdeler og at det i regional- og distriktspolitikken i større grad skal satses på byene og de økonomiske regionene som motor.

Samtidig har kommunene vært opptatt av at de nasjonale rammebetingelsene også gir store muligheter for videre utvikling. Noen av disse mulighetene er at kommunene kan:

- *Oppnå betydelige desentraliseringsgevinster* gjennom et aktivt samspill med staten og fylkeskommunen og ved at kommunene går sammen om å etablere et godt mottaksapparat for nye oppgaver. Det gjelder blant annet oppgaver innenfor landbruk og miljø hvor det er varslet at relativt omfattende oppgaver skal desentraliseres til kommunene.

¹ På stormøtet den 23. mai kalte Erik Bartnes denne utviklingen for "den umulige demokratimodell". Nasjonale politikere behandler innbyggerne som kunder, inngår kontrakter om bestemte ytelser som kommunene deretter tvinges til å gjennomføre gjennom ulike former for statlig styring inkl. bøter. Det umulige består i at staten behandler innbyggerne som kunder og at styringen skjer fra kunden, via staten til kommunene. Styringsløyfen burde i større grad gå motsatt vei.

- *Inngå i interessante partnerskap og nettverk* på regionalt nivå som kan gi en mer effektiv næringspolitikk og større påvirkningsmuligheter for kommunene.
- *Påvirke den framtidige kommunemodellen*, herunder både hvilke oppgaver kommunene skal løse og kommuneinndelingen. Historisk har kommunene sannsynligvis aldri hatt større mulighet for å påvirke disse viktige rammebetingelser. Oppgavefordelingen er under revurdering med store muligheter for kommunal medvirkning og påvirkning. Stortinget har gitt kommunene vetorett i spørsmålet om kommunesammenslutning og lagt vekt på at kommunene selv må velge mellom ulike samarbeids- og kommune-modeller. Det betyr at kommunene selv kan ta initiativ til nye og kreative løsninger ut fra lokale og regionale behov. For kommunene kan det være viktig å smi mens jernet er varmt.
- *Beholde økonomiske gevinster av eget effektiviseringsarbeid*. Rammefinansieringen skaper muligheter for at smarte kommuner kan beholde gevinsten av mer effektive løsninger. Kommunene kan også gjennom god oversikt og samarbeid utnytte øremerkede tilskuddsordninger til egen fordel. De kan utnytte etablerte statlige økonomiske insentiver for større enheter, både utredningsmidler, midler til forsøk og utviklingsarbeid, inndelingstilskudd, omstillingsmidler osv. Endelig kan kreative kommuner oppnå forsøksstatus og nasjonal oppmerksomhet.

Samarbeidsregjeringens visjon for modernisering av offentlig sektor

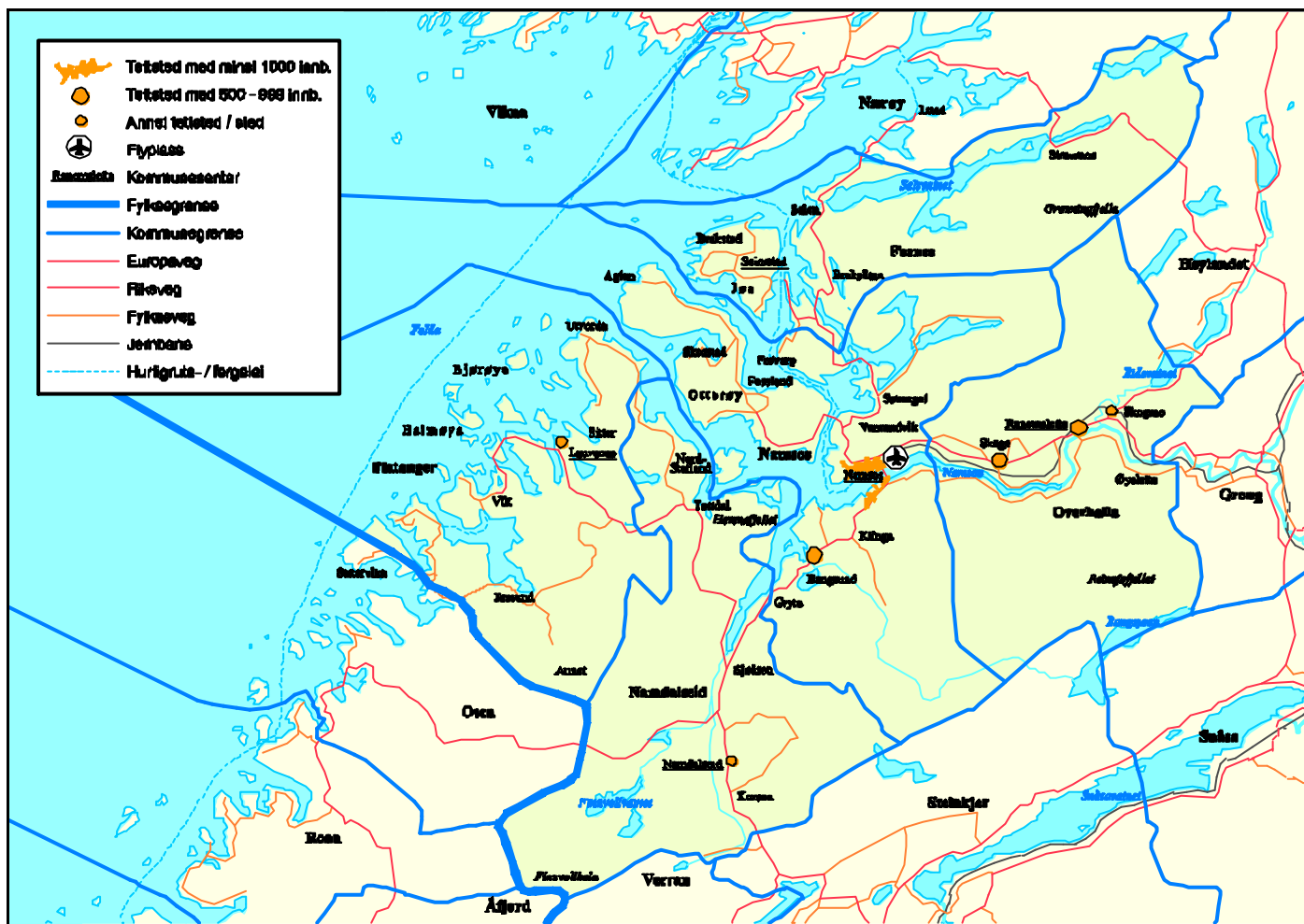
- Borgerne deltar på demokratiske arenaer, kjenner sine rettigheter og sitt ansvar, og føler seg trygge på at myndighetene opptrer ryddig i sine ulike roller
- Brukerne får likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine individuelle behov
- Skattebetalerne kan være sikre på at virksomhetene drives på en effektiv måte
- Næringslivet opplever forvaltningen som ryddig og byråkratisk, og norsk offentlig tjenesteytelse som et konkurransefortrinn internasjonalt
- Ansatte i det offentlige har arbeidsplasser som er spennende, utfordrende og utviklende, og samtidig føler trygghet og delaktighet i jobbsituasjonen

Kilde: Victor Normans redegjørelse i Stortinget 24.01.02

3.2 Regional utvikling og integrasjon

3.2.1 Midtre Namdal som region

I et eget delprosjekt har Agenda analysert regional utvikling og integrasjon i Midtre Namdal. En oversikt over viktige geografiske forhold framgår av oversiktskartet. Nøkkeltall framgår av tabell 1.



Figur 1 Oversiktskart over Midtre Namdal

Tabell 1. Befolkningsutviklingen i Midtre Namdal. Kilde:SSB

	Namsos	Overhalla	Namdalseid	Flatanger	Fosnes	Regionen totalt	Norge
Folketall pr. 1.1.2002	12352	3595	1812	1254	766	19779	4,524 mill.
Endringer i folketallet 1950-2000 i %	28	8	-13	-31	-20	10,8	37,3
Endringer i folketallet 1990-2000 i %	3,3	-3,7	-8,3	-11,4	-6,7	-0,7	6,0
Endring i folketallet framskrevet til 2010 i % (av 2000)	3,1	3,4	-7,7	-1,1	-8,0	1,7	4,9
Endring i folketallet framskrevet til 2020 i % (av 2000)	6,8	8,6	-11,4	-4,2	-7,7	4,3	9,4
Andel barn og unge 0-15 år i % ²	22,3	22,2	20,9	21,7	22,4	22,1	21,2
Andel eldre over 67 år i % ³	14,0	14,8	17,6	18,1	19,4	15,0	13,6
Andel over 16 år med høyere utdanning i % ⁴	19,3	16,6	12,9	11,7	12,1	17,4	21,8

Den regionale analysen viser at kommunene i Midtre Namdal står overfor flere alvorlige utfordringer:

- Etter 1950 har regionen hatt en betydelig lavere befolkningsvekst sammenliknet med landsgjennomsnittet. Regionen har de siste årene har netto utflytting og en negativ naturlig befolkningsvekst.
- Folketallet har gått ned med 31% i Flatanger, 20% i Fosnes og 13% i Namdalseid i perioden 1950-2000. I samme periode har Namsos og Overhalla hatt en betydelig lavere befolkningsvekst på henholdsvis 28 og 8% sammenliknet med landsgjennomsnittet på 37%. Trenden med befolkningsnedgang i Namdalseid, Fosnes og Flatanger og befolkningsøkning i Overhalla og Namsos ser ut til å fortsette fram mot 2020.
- Nedgangen i folketallet har skjedd til tross for en kraftig vekst i den kommunale tjenesteytingen. Veksten i kommunal tjenesteyting har i flere tiår vært den viktigste motkraften mot sentralisering, men har bare delvis kunnet kompensere for tilbakegangen i basisnæringene industri og landbruk.

² Pr 1.1.2001

³ Pr 1.1.2001

⁴ Etter bostedskommune pr 1. oktober 2000. Ikke medregnet personer med uoppgift eller ingen fullført utdanning.

- SSBs framskrivninger av folketallet tilsier at befolkningsnedgangen i de tre minste kommunene kan komme til å fortsette i de neste 20 årene. Det er også forventet lavere vekst i Namsos og Overhalla sammenliknet med landsgjennomsnittet. Utsiktene betyr at Midtre Namdal som region vil vokse saktere enn andre regioner i landet.
- En prognose for den framtidige sysselsettingsutviklingen viser at det forventes en svak nedgang i den samlede sysselsettingen i regionen, jf. tabell 2. Det forventes fortsatt tilbakegang i basisnæringene samtidig som den kommunale og statlige tjenesteytingen vil vokse mindre enn tidligere. Sysselsettingsnedgangen innen basisnæringene er hittil i stor grad blitt kompensert av veksten i kommunal tjenesteyting. Det er lite trolig at det samme vil kunne skje i årene framover. Denne utviklingen vil stille store krav til nyskaping og omstillingsevne i regionen.
- Særlig omegnskommunene til Namsos vil være sårbare for endringene næringsstrukturen.
- Regionen og spesielt småkommunene har en lav kompetansetetthet sammenliknet med landsgjennomsnittet.
- Den demografiske utviklingen vil stille store krav til kommunale tjenester, spesielt innenfor eldreomsorgen som følge av en økende eldreandel. Innenfor skolesektoren vil flere av kommunene stå overfor svært små årskull. I Fosnes er det i dag gjennomsnittlig 8 barn pr. årskull i alderen 0-5 år, i Flatanger 16 og i Namdalseid 21. Det betyr bl.a. store utfordringer knyttet til skolestruktur og kvaliteten i grunnskoleopplæringen.
- Innenfor Midtre Namdal finnes det bare ett tettsted som har mer enn 1000 innbyggere, nemlig Namsos med 8.800 innbyggere. Med Namsos har regionen et klart og entydig regionsenter, noe som skiller denne regionen fra bl.a. Ytre og Indre Namdal. I regionen finnes seks andre tettsteder ifølge definisjonen til Statistisk Sentralbyrå. Disse er Bangsund (900 innbyggere) i Namsos kommune, Skage (630 innb.), Ranemsletta⁵ (600 innb.) og Skogmo (260 innb.) i Overhalla kommune, Lauvsnes (440 innb.) i Flatanger kommune og Namdalseid i Namdalseid kommune (280 innbyggere).
- Alle innbyggere, unntatt de sørlige deler av Flatanger bor innenfor en reisetid på ca.1 time til Namsos, jf. tabell 3. Særlig på vinterstid kan reisetiden fra deler av Flatanger være lengre. I andre deler av landet finnes en rekke distriktskommuner hvor de interne reiseavstandene er like lange eller lengre enn i Midtre Namdal.
- En analyse av pendlingen viser at 26% av de bosatte arbeidstakere i Flatanger pendler til en arbeidsplass utenfor kommunen, mens 35% av de bosatte arbeidstakere i Fosnes, 42% i Namdalseid, 15% i

⁵ Inkl. Svalia

Namsos og 47% i Overhalla gjør det samme. Av samtlige bosatte arbeidstakere i Overhalla pendler 31% på jobb til Namsos, mens 10% av arbeidstakerne bosatt i Namdalseid, 7% i Flatanger og 17% i Fosnes gjør det samme. Alle omegnskommunene har større pendling til Namsos enn til noen annen kommune utenfor Midtre Namdal. I Namdalseid er pendlingsstrømmene omtrent like store til Steinkjer som til Namsos.

- Midtre Namdal er dermed svakt utviklet som en felles arbeidsmarkeds-, bolig- og serviceregion. Overhalla og Fosnes henger betydelig tettere sammen med Namsos på arbeidsmarkedet, sammenliknet med Namdalseid og Flatanger. De to sistnevnte kommunene har begge underskudd på arbeidsplasser til bosatte arbeidstakere, jf. tabell 4 og har samtidig ingen klar regiontilknytning til andre regionsentre enn Namsos.

Tabell 2. Framskrivninger av antall sysselsatte i Midtre Namdal i 2010 og 2020 etter næringsområder, sammenliknet med data for 1990 og 2000. Kilde: PANDA/Agenda

	1990 totalt	1990 i %	2000 totalt	2000 i %	2010 totalt	2010 i %	2020 totalt	2020 i %
Primærnæringer	1275	15,5	757	9,1	613	8,2	497	6,7
Industri og bergverk	1009	12,3	843	10,1	722	9,4	618	8,1
Bygg og anlegg, kraft og vann	562	6,8	641	7,7	641	7,7	641	7,8
Varehandel, hotell og restaurant	1245	15,1	1237	14,8	1257	15,0	1289	15,4
Transport	432	5,3	471	5,6	514	5,9	561	6,5
Kommunal og statlig tjenesteyting	2855	34,7	3360	40,2	3414	40,8	3501	41,9
Annen tjenesteyting	850	10,3	1049	12,6	1091	12,9	1135	13,5
Totalt	8228	100	8358	100	8252	100	8242	100

Tabell 3. Avstander mellom Namsos og de andre kommunesentrene i regionen

Avstand til Namsos fra	Avstand i km (RV)	Reisetid i min.
Jøa	35	45 (inkl. ferge)
Namdalseid	30	30
Lauvsnes	70	60
Ranemsletta	25	25

Tabell 4. Arbeidsplasser og antall bosatte arbeidsplasser i kommunene i Midtre Namdal, 4. kvartal 2001. Kilde: SSB

	Arbeidsplasser for arbeidstakere	Bosatte arbeidstakere	Arbeidsplass per arbeidstaker
Namsos	5588	5379	1,04
Namdalseid	468	610	0,77
Overhalla	1004	1472	0,68
Flatanger	341	429	0,79
Fosnes	195	275	0,71

Selv om de store trendene er preget av sentralisering på mange nivåer, finnes det eksempler på steder som klarer seg godt til tross for perifer beliggenhet og tradisjonell næringsstruktur. Det er særlig to prosesser som kan bidra til opprettholdelse av bosettingsmønsteret til tross for sentralisering av arbeidsplasser:

- *Mer pendling.* For å dra nytte av mindre steders bostedskvaliteter og samtidig kunne operere på et større og attraktivt arbeidsmarked velger mange allerede i dag å pendle mellom bosted og arbeidssted. Det er grunn til å anta at denne trenden vil forsterke seg i retning av regionale bo- og arbeidsmarkeder med betydelig utstrekning. Økt pendling kan muligens motvirke at flere flytter fra småkommunene i Midtre Namdal. En slik tilpasning forutsetter imidlertid at enten Steinkjer eller Namsos har attraktive arbeidsplasser å tilby.
- *Vekst der det er godt å bo.* De mest attraktive boområdene i landet ser ut til å kunne oppleve en vekst i folketallet som er sterkere enn veksten i antall arbeidsplasser. Av erfaring vil en slik folketallsvekst etter hvert også føre til økt aktivitet, mens de minst attraktive boområdene vil kunne få en motsatt utvikling: Nedgang i folketallet som er sterkere enn reduksjonen i antall arbeidsplasser, noe som over tid vil svekke næringsgrunnlaget. I Midtre Namdal er det rikelig tilgang på områder som har gode bokvaliteter. Det er imidlertid lite som tilsier at disse områdene vil oppleve en bostedsdrevet vekst i konkurranse med andre regioner i fylket og landet for øvrig. En aktiv næringspolitikk med sikte på nye arbeidsplasser vil antakelig være helt avgjørende for regionens videre utvikling.

Midtre Namdal har som region en rekke utviklingsmuligheter basert på naturlige fortrinn og kompetanse som finnes innenfor både offentlig og privat virksomhet. Regionen har samlet sett en bred kompetanse. Problemet er at kompetansemiljøene ofte små og sårbare og at det ofte oppstår en intern konkurranse som svekker regionens utviklingskraft. Dette kan regionen selv gjøre noe med.

Regionen har videre et klart og entydig regionsenter og stort sett overkommelige interne reiseavstander. Innenfor næringslivet er det bl.a. knyttet store utviklingsmuligheter til marin sektor inklusiv havbruk, næringsmiddelindustrien og reiselivsnæringen. Dette er bare noen av de positive forutsetningene som kan ligge til grunn for en regional mobilisering og nyskapning.

Utfordringene består blant annet i følgende:

- *Vekstmuligheter:* Kommunene i regionen står overfor store muligheter for vekst og utvikling både knyttet til utvikling av nye næringer i privat sektor og når det gjelder et større regionalt ansvar for offentlig virksomhet. Kommunene har hver for seg vært sterkt opptatte av disse vekstmulighetene, men har manglet en regional strategi for å realisere potensialet.
 - *Regional mobilisering:* For å etablere en effektiv motkraft mot lokal og regional sentralisering kan det være av avgjørende betydning at kommunene i regionen står sammen. Kommuner som opererer hver for seg kan tape både i den regionalpolitiske kampen, i kampen om kompetent arbeidskraft og i kampen om nye offentlige institusjoner og oppgaver.
 - *Midtre Namdal som satsingsområde:* Det er en styrke at Midtre Namdal som region har et klart regionsenter. Samtidig er det en svakhet at regionen har vært preget av lite integrasjon mellom regionsenteret og omlandet. For å møte viktige utfordringer er det viktig at kommunene avklarer om Midtre Namdal vil være en hensiktsmessig region både for utvikling av en felles regional næringspolitikk og for aktiv deltakelse og påvirkning av de pågående omstillingene innenfor offentlig sektor.
-

Kjennetegn ved vekstkraftige regioner

Ulike forskningsprosjekt har de senere år vært opptatt av å identifisere kjennetegn på områder som har klart seg godt, uavhengig av beliggenhet og næringsstruktur. Ifølge en oppsummering fra KRD i den siste distriktpolitiske redegjørelsen, har disse områdene følgende kjennetegn:

- **Gründerkultur**, som er kjennetegnet av etablering av nye bedrifter, tilgjengelig risikokapital, et støtteapparat og en kommunal velvilje som bidrar til at først og fremst unge mennesker tør å satse på egen virksomhet.
- **Innovasjonsevne** innenfor næringsmiljøer som kan gi grobunn for knoppskyttinger og vekst innenfor virksomhetsområder med internasjonalt markedspotensial. Enkeltbedrifter i lokalmiljøet kan være kjernen i slike miljøer, men normalt omfatter de et helt nettverk av spesialiserte og samarbeidende bedrifter. Samhandlingen mellom disse aktørene, kunder, underleverandører, forskningsinstitusjoner og kompetansemiljøer, for eksempel innenfor næringshager, er viktige faktorer i denne sammenheng.
- **Regional forankring**: En rekke vekstkraftige småkommuner har tette funksjonelle bånd til et større regionalt miljø, som også omfatter et regionalt senter. Regionen må ha en viss størrelse, blant annet med hensyn til finansielle aktører og kompetansemiljøer, men geografisk nærhet letter samspillet mellom aktørene i omstillings- og nyskappingsarbeidet.
- **Bostedskvaliteter**, som gjelder både natur-, kultur- og tjenestetilbudet og som bidrar til at ungdommer vender tilbake til hjemkommunen etter avsluttet utdanning. Et attraktivt bosted utgjør i tillegg et viktig lokaliseringsfortrinn også for næringsetableringer.

3.2.2 Kommunene som planenheter

I rapporten fra rådmennene blir det vektlagt at kommunene i Midtre Namdal hver for seg utgjør lite rasjonelle planenheter i forhold til flere viktige utfordringer. Kystsonen splittes opp av kommunegrensene mellom Flatanger, Namdalseid, Fosnes og Namsos. Mellom Fosnes og Namsos finnes et eksempel på at et sammenhørende område er regulert som næringsareal (fiskeoppdrett) på den ene siden av kommunegrensen og til natur- og friluftsområde på den andre.

Kommunegrensene deler også opp utmarksarealer på land som er naturlig å planlegge i sammenheng. Det gjelder viktige naturområder, bl.a. i forhold til vilt- og fiskeforvaltning, områder for friluftsliv, fritidsbebyggelse og primærnæring. Noe interkommunalt samarbeid finnes innenfor vilt- og fiskeforvaltningen, men det finnes ikke regionale

ordninger for hele Midtre Namdal. Namdalseid er den eneste av kommunene som hittil har gjennomført interkommunal arealplanlegging med forpliktende resultat på overordnet nivå. Det gjelder felles retningslinjer for arealplanlegging og arealbruk i et fjellområde som deles av fem kommuner på Nord-Fosen (Dåapma-området).

Rådmannsgruppen mener at dagens kommunegrenser gjør forpliktende samarbeid om regional planlegging til en stor utfordring. Framover må det forventes at kommunene vil stå overfor økte krav til en effektiv regional planlegging både med hensyn til rasjonelle planenheter, robuste kompetansemiljøer og forpliktende organisering.

Erfaringer med interkommunalt plansamarbeid er ikke spesielt gode, verken internt i regionen eller i andre regioner i landet. Fylkesdelplaner kan være et alternativ, men fylkesplanen har en usikker status og vil trolig uansett kun være rådgivende. Rådmannsgruppen anser derfor regionale planbehov og organiseringen av den regionale planleggingen som et viktig område å drøfte i forhold til den langsiktige organiseringen i regionen.

3.3 Stram kommuneøkonomi

En gjennomgang av den økonomiske status i kommunene som er foretatt av rådmennene, viser at ingen av kommunene pr. dato er i en økonomisk tvangssituasjon som tilsier kommunesammenslutninger eller tilsvarende dramatiske omstillinger. Selv om særlig Flatanger og delvis også Namdalseid er i en vanskeligere økonomisk situasjon enn de andre kommunene, er de rent økonomiske utfordringene løsbare innenfor dagens kommunegrenser. Etter rådmennenes oppfatning er det en fordel at akutt økonomisk tvang ikke er det viktigste motivet for å vurdere nye samarbeids- og kommunemodeller i Midtre Namdal.

Kommuneøkonomien vil etter all sannsynlighet være stram i alle kommunene i årene som kommer. Det henger bl.a. sammen med omlegginger i inntektssystemet og store kostnadmessige utfordringer for kommunene. Samtlige kommuner i regionen står overfor økte behov og store forventninger til kommunale tjenester, samtidig som kommuneøkonomien tilsier en reduksjon av det framtidige tjenestetilbudet. Gjennomførte GAP-analyser i kommunene, som måler avvik mellom sektorvise innspill og vedtatte nye tiltak i inneværende økonomiplanperiode, viser at alle kommunene vil stå overfor strenge prioriteringer. Bare i Namsos utgjør gapet mellom sektorvise innspill og vedtatte nye tiltak hele 75 mill. kr i perioden 2002-2005. Stramme økonomiske rammer gjør at kommunene kontinuerlig må ha fokus på omstillinger og effektivisering. Investeringsnivået vil være lavt og for en stor del knyttet til eksisterende anlegg.

Rådmennene har i sin rapport pekt på viktige kombinasjonseffekter av endrede rammevilkår. Kommunestørrelsen setter begrensninger for både kapasitet og kompetanse. Når flere rammevilkår endres samtidig, utfordres spesielt de små kommunene som generalistkommuner. Begrensningene som ligger i størrelsen blir tydelig når kommunen både skal tilpasse seg:

- En strammere økonomi
- Et bredere og mer komplisert tjenestetilbud
- En større spesialisering
- Rettighetsfesting og forventning om individuelle tilpasninger fra brukerne

3.4 Bærekraftige kommuneadministrasjoner

3.4.1 Ressursbruk i kommunal administrasjon

Agenda har i en egen delrapport gitt en samlet oversikt over hvor mye ressurser kommunene i Midtre Namdal bruker til administrasjon i dag og hvilket effektiviseringspotensial som eventuelt kan tas ut gjennom endringer i nåværende organisasjonsmodeller eller kommunestruktur. Effektiviseringspotensialer er nærmere omtalt i kap. 9.7. Kartleggingen av dagens ressursbruk er foretatt etter definisjonene i KOSTRA og omfatter både stillinger og administrasjonsutgifter. Kartleggingen baserer seg på en egen datainnsamling i kommunene og det er foretatt korreksjoner av dataene i samarbeid med rådmennene.

Gjennomgangen viser at de fem kommunene i dag anvender om lag 67 mill kroner til administrasjon. Dette utgjør om lag 8,8 % av kommunenes samlede driftsutgifter.

Den totale sysselsettingen i alle kommunene utgjør i dag 1.350 årsverk. Av disse årsverkene er om lag 114 årsverk å regne som administrative. De administrative årsverkene er relativt jevnt fordelt mellom sentraladministrasjon og fellestjenester på den ene siden og etatsadministrasjon på den annen side, jf. tabell 5. Tabellen gir en oversikt over de administrative stillingene i de ulike kommunene ordnet etter administrative funksjoner. Ulik størrelse og organisering kan medføre at tallene for hver enkelt funksjon ikke er helt sammenliknbar, men oversikten gir likevel et ganske riktig bilde av hvordan kommunene har prioritert bemanningen av de ulike administrative funksjonene.

Tabell 5. Kommunenes administrative stillinger fordelt etter funksjon. Årsverk i februar 2002.

Funksjon	Fosnes	Flatanger	Namdals eid	Over- halla	Namsos	Sum
Sentraladministrasjon og fellestjenester						
Rådmannskontor/rådmann- tjenester	1,5	1,3	3,0	2,0	7,0 ⁶	14,8
Støtte til politiske organer		0,2	0,8		1,0	2,0
Økonomiforvaltning sentralt	1,0	0,5	1,0	1,0	3,0	6,5
Personalforvaltning	0,5	0,3	2,0 ⁷	1,6	2,0	6,4
Informasjon		0,3				0,3
Regnskap	0,5	0,7	0,8	2,6	3,0	15,7
Innfordring av skatt og kommunale gebyrer	0,5	0,6	1,0		6,0	
Lønn	0,5	0,6	0,8	1,0	4,6	7,5
EDB-drift	0,5	0,5	1,0	0,5	3,0	5,5
Sentralbord/resepsjon	0,5 ⁸	0,5	1,0	1,6 ⁹	1,0	4,6
Andre fellestjenester	0,0	0,3	1,0	0,0	0,0	1,3
Sum sentraladministra- sjon og fellestjenester	5,5	5,8	12,4	10,3	30,6	64,6
Etatsadministrasjon						
Etatsledelse	1,2	2,2	0,0	3,0	4,0	10,4
Mellomledelse - etater		0,0	0,0	0,0	9,0	9,0
Saksbehandling for politiske organer		1,6	0,0	2,3	7,4	9,9
Administrativ støtte fra egen etat	0,6	2,1	0,0	2,3	15,55	20,55
Sum etatsadministrasjon	1,8	5,9	0,0	8,6	35,95	49,15
TOTALT	7,3	11,7	12,4	17,9	66,55	113,75

Nøkkeltall med ulike mål for administrasjonsintensitet er vist i tabell 6. Administrasjonsandelene målt i antall stillinger i de ulike kommunene varierer fra 8% i Overhalla til 10,3% i Fosnes. Tilsvarende andel målt i utgifter varierer fra 7,6% i Namsos til 12,7% i Fosnes. Utgiftstallene viser store variasjoner i administrasjonsutgifter pr. innbygger.

I rapporten fra Agenda er administrasjonsandelene sammenliknet med andelene i kommuner med tilsvarende kommunestørrelse i andre deler av

⁶ Inklusiv rådgivere og sekretærer

⁷ Inklusiv ass.rådmann

⁸ Inklusiv arkiv

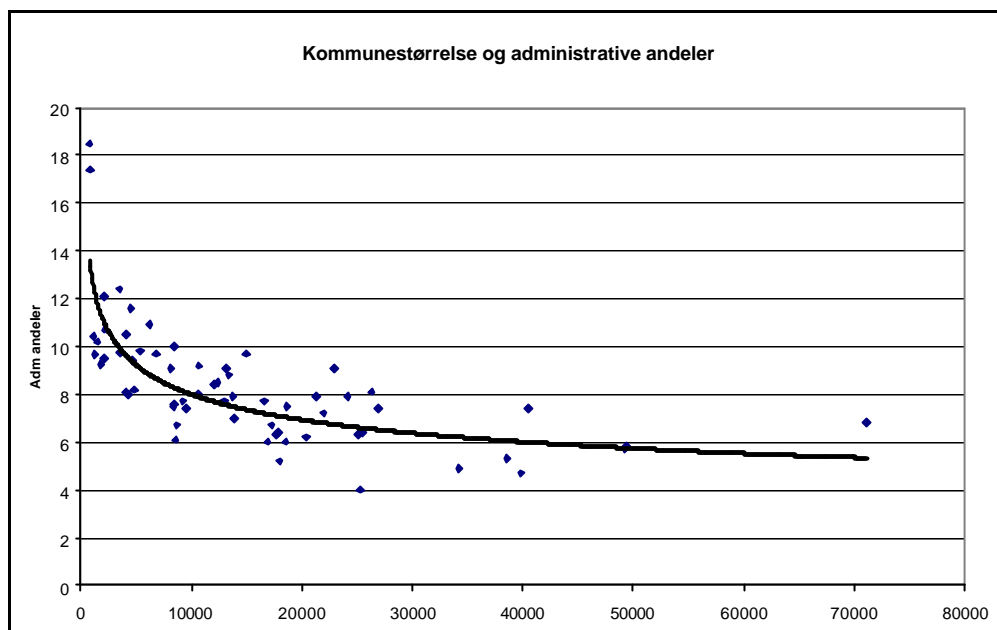
⁹ Inklusiv post/arkiv

landet. Hovedbildet er at kommunene i Midtre Namdal selv representerer beste praksis eller ligger tett opp til beste praksis i sammenliknbare kommuner. Stordriftsfordelene i kommunal administrasjon synes å være mindre i Midtre Namdal sammenliknet med hva Agenda har funnet i andre kommuner som er undersøkt, jf. figur 2.

Det vanlige er at stillingsandelen faller fra et nivå mellom 15 og 20% for de minste kommunene til et nivå rundt 5-6% for kommuner over ca. 20.000 innbyggere. Årsaken til at sammenhengen mellom kommune-størrelse og administrative andeler er noe annerledes i Midtre Namdal kan være at Agenda har gått mer nøye inn i problematikken med fordeling av stillingsressursene mellom administrasjon og tjenesteyting enn det som gjøres i andre sammenhenger.

Tabell 6. Nøkkeltall for ressursbruk til kommunal administrasjon i Midtre Namdal. Årsverk i 2002. Utgifter i 2001.

Kommune	Årsverk totalt	Årsverk i adm.	Andel adm. årsverk %	Br. dr. utg. totalt 1000 kr	Br. dr. utg adm 1000kr	Utgifts andel adm %	Adm. utg kr pr. innb.
Fosnes	70,7	7,3	10,3	41598	5267	12,7	6752
Flatanger	126,3	9,6	7,6	64267	7746	12,1	6237
Namd.eid	145,1	12,4	8,6	82527	9281	11,2	5074
Overhalla	224,6	17,9	8,0	133719	11342	8,5	3128
Namsos	783,0	66,6	8,5	439595	33439	7,6	2698
Sum	1349,7	113,8	8,4	716706	67075	9,3	3373



Figur 2 Sammenhengen mellom andel administrative stillinger og kommune-
størrelse for 60 kommuner basert på data innhentet av Agenda i
perioden 1998- 2001

3.4.2 Kvalitet i kommunal administrasjon

Rådmannsgruppen framhever i sin rapport at det ikke er administrasjons-
utgiftene eller de økonomiske innsparingspotensialene i kommunal
administrasjon som er den viktigste begrunnelsen for å vurdere større
enheter, men hensynet til belastningen på de ansatte, stabiliteten i
fagmiljøene og kvaliteten på de administrative beslutningene. Rådmanns-
gruppen mener at utviklingen av generalistkommunen reiser grunn-
leggende spørsmål om hvilke virkemidler og strategier de minste
kommunene kan bruke for å tilfredsstille minimumskrav til kommune-
administrasjonen.

Rådmannsgruppen har derfor i sitt arbeid diskutert fordeler og ulemper
med små kommuneadministrasjoner. Utgangspunktet er at kommune-
administrasjonen i Fosnes utgjør kun 7 årsverk, i Flatanger og
Namdalseid 12 årsverk (18 årsverk i Overhalla og 66 i Namsos). Det
vises til kap. 3.6.2 for en nærmere vurdering av små kompetansemiljøer i
tjenesteapparatet.

I de minste kommunene kan én og samme person ivareta fire-fem
forskjellige lederfunksjoner som i større kommuner er fordelt på egne
stillinger. I Fosnes kommune er for eksempel skolesjefen både skolesjef,
barnehagesjef, oppvekstsjef, kultursjef og i tillegg stedfortreder for
rådmannen. Skolesjefen er også pedagogisk leder, har ansvar for budsjett
og økonomiplan og ivaretar personalansvar for lærerne, inkl. det statlige

avtaleverket. Helse- og sosialsjefen i Fosnes har ansvar for alle helsetjenester, barnevernet, andre sosialtjenester i tillegg til pleie og omsorg. Plan- og utviklingssjefen, som er den tredje etatssjefen ved siden av rådmannen, har også et omfattende ansvarsområde. Vedkommende fungerer som brannsjef og har ansvar for landbruk, miljøvern, planlegging og næringsutvikling i tillegg til alle tekniske tjenester inkl. alle kommunale bygg.

Faggruppen for stabs- og støttfunksjoner har kartlagt personalressursene innenfor økonomi, personal og IKT. På en rekke viktige fagfelt har kommunene delte stillinger og ofte kun én person som skal dekke hele kommunen. Kjøp av kompetanse fra nabokommuner er relativt vanlig. En undergruppe som har sett nærmere på dagens IKT-kompetanse i regionen har kommet til at miljøene er for små i forhold til de arbeidsoppgaver det forventes de skal løse. I dag har Namsos 3,5 årsverk innenfor IT/IKT, Overhalla har 1,5 årsverk, Namdalseid og Fosnes har 1,0 årsverk hver, mens Flatanger kun har 0,3 årsverk.

Nedenfor er det laget en oppsummering av viktige momenter for og imot små fagmiljøer på de aktuelle områdene. Momentene er generelle og ikke knyttet til spesielle kommuner eller spesielle grenser for fagmiljøstørrelse. Rådmannsgruppen mener en del av ulempene med små fagmiljøer er alvorlige og kritiske for en del av kommunene.

Fordeler med små kommuneadministrasjoner

- *Større omstillingsevne*, for eksempel ved behov for snuoperasjon i kommunens økonomi og interne omorganiseringer
- *Oversiktighet og fleksibilitet*, kortere tjenestevei, ingen tette skott mellom avdelinger, lettere å unngå subkulturer, lettere å lage teamløsninger
- *Kort vei til beslutningstakerne*, letter å utvikle løsninger med bred kontakt mellom administrasjon og politisk nivå
- *Kort vei for innbyggerne*, større påvirkningsmuligheter, raskere beslutninger
- *Effektiv ledelse*, lettere å oppnå helhetlige perspektiv på ledernivå, stor innflytelse når det kreves, bedre mulighet for samordning mellom tjenester
- *Personlig engasjement*, innsatsvilje, identitet og samhold, de ansatte identifiserer seg mer med kommunen.

Ulemper med små kommuneadministrasjoner

- *Begrenset kapasitet*, både internt i forhold til politisk nivå, sektorer og tjenestesteder, og i forhold til deltakelse i interkommunalt samarbeid og andre viktige eksterne oppgaver. Kan bli mye brannsløkking, lite kontinuitet.

- *Mangel på spesialistkompetanse*, for mye ”potetkompetanse”
- *Høyt arbeidspress*, gjelder ofte hele familien, kan lede til stor turnover
- *Sårbar nøkkelkompetanse*, frafall eller mangel på personlig engasjement får store konsekvenser, vitale funksjoner og beslutninger i kommunen kan bli berørt
- *Dårlige karrieremuligheter* i egen organisasjon, få alternativer, låste arbeidstakere, få omplasseringsmuligheter
- *Vanskelig personlig rolle*, offentlig og privat person i små lokal-samfunn hvor alle kjenner alle, vanskelig å utøve myndighet, fatte upopulære beslutninger.
- *Habilitetsproblemer*, beslutningstakerne har ofte flere hatter, lovens krav kan være vanskelig å oppfylle, kan lede til beslutningsvegring og mistenksomhet.

3.4.3 Kapasitetsbegrensninger

Rådmannsgruppen mener det er spesielt viktig å være oppmerksom på at de ansatte i kommunene kan ha begrenset kapasitet til å delta i nye interkommunale organer. Det gjelder antakelig i særlig grad de administrative lederne i de minste kommunene.

Rådmennene har samlet inn informasjon om hvor belastet lederne i dag er med verv i interkommunal virksomhet og har funnet ut at belastningen er betydelig på mange av lederne. Tall fra en nærmere kartlegging i Namdalseid kommune gir en nærmere dokumentasjon av dette, jf. tabell 7. Situasjonen vurderes som representativ for flere av kommunene. I tabellen er det ikke tatt hensyn til at enkelte tiltak medfører at flere enn én person er tillagt en funksjon i samarbeidstiltaket.

Tabell 7. Vervbelastning på administrative ledere i Namdalseid kommune. Antall funksjoner knyttet til interkommunale samarbeidstiltak fordelt på administrative ledere samt funksjoner der oppfølgingsoppgaven er videredelegert til avdelingsleder eller liknende.

	Formalisert samarbeid	Formalisert samarbeid der ordfører innehar funksjon, som krever administrativ oppfølging	Formalisert samarbeid kjøp/ salg	Faste nettverk	Nettverks/ utv.prosjekt	Sum funksjoner
Rådmann	2	3		1	3	9
Ass. Rådmann				1	2	3
Næringssjef	3	1	4	1	5	14
Oppvekstsjef	4		6	1	2	13
Helse/oms.sjef	4		3	1	1	9
IT-sjef				1		1
Økonomisjef	1				1	2
Videredelegert innen						
Oppvekst	3			2	1	6
Næring og drift	1		6	3	1	11
Helse- og omsorg						0
Sum	18	4	19	11	16	

3.5 Kostnadsvariasjoner i tjenesteproduksjonen

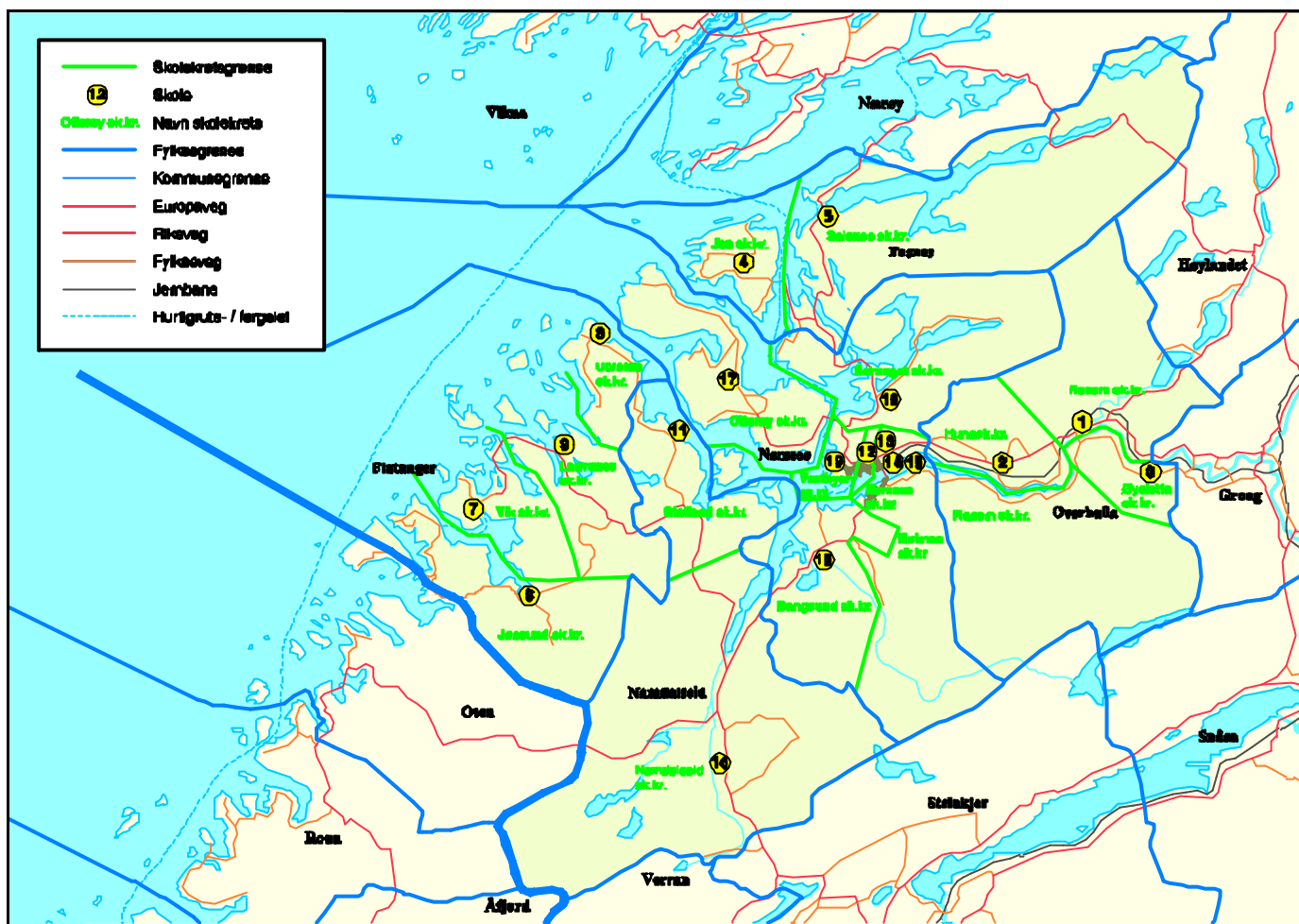
Dokumentasjon av kostnadsvariasjoner er hentet fra rådmannsgruppens rapport. Rådmennene har brukt tall fra skolesektoren for å illustrere noen viktige poenger i forhold til hva som skaper kostnadsvariasjoner i tjenesteproduksjonen. Tabell 8 nedenfor inneholder følgende data for alle barne- og ungdomsskolene i Midtre Namdal: antall elever på skolen, antall klasser, brutto driftsutgifter pr. elev og pr. klasse, samt brutto fellesutgifter pr elev. I driftsutgiftene inngår hovedsakelig utgifter til undervisning inkl. vikarutgifter og utgifter til PPT og kompetanseheving. Tallene er korrigert for avskrivninger og omfatter ikke SFO. Fellesutgifter omfatter utgifter til skolelokaler og skoleskyss.

Tabell 8. Skolestruktur og brutto driftsutgifter i grunnskolen i Midtre Namdal.

Skolens nr og navn (type)	Elevtall	Antall klasser	Br driftsutgift pr. elev	Br driftsutgift pr. klasse	Br. fellesutgifter pr. elev (skoleskys og lokaler)
1. Overhalla BU (1-10)	305	14	47.000	1.021.000	
2. Hunn B (1-7)	167	7	49.000	1.168.000	
3. Øysletta B (1-7)	53	4	60.000	793.000	
Alle skoler i Overhalla	525	25	49.000	1.025.000	11.400
4. Jøa BU (1-10)	114	7	53.000	871.000	
5. Salsnes B (1-7)	13	2	121.000	786.000	
Alle skoler i Fosnes	127	9	60.000	852.000	11.500
6. Jøssund B (1-7)	11	1	90.000	987.000	
7. Vik B (1-7)	33	3	49.000	542.000	
8. Utvorda B (1-7)	14	2	55.000	388.000	
9. Lauvsnes BU (1-10)	110	7	53.000	833.000	
Alle skoler i Flatanger	168	13	63.000	812.000	7.900*
10. Namd.eid BU (1-10)	201	11	50.000	914.000	9.100
11. Statland BU (1-10)	46	5	86.000	794.000	16.100
Alle skoler i Namdalseid	247	16	57.000	877.000	10.400
12. Namsos B. (1-6)	171	8	34.000	719.000	10.200
13. Namsos U. (7-10)	286	13	41.000	907.000	12.700
14. Høknes B. (1-6)	350	19	31.000	573.000	8.700
15. Høknes U. (17-10)	200	8	43.000	1.081.000	11.600
16. Bangsund BU (1-10)	206	10	41.000	837.000	12.700
17. Otterøy BU (1-10)	115	7	54.000	881.000	16.200
18. Sørenget B (1-7)	67	4	46.000	779.000	14.900
19. Vestbyen B (1-6)	291	12	31.000	754.000	8.600
Alle skoler i Namsos	1686	81	38.000	787.000	11.100

*) Flatanger: Utgifter til PPT inngår i fellesutgifter. For bygg som omfatter skole og/eller barnehage, SFO, grendehus er 3/4 av utgifter til bygg tillagt skole.

Skolenes lokalisering og inndelingen i skolekretser framgår av oversiktskartet nedenfor. På kartet har skolene samme nummer som i tabellen.



Figur 3 Skolestruktur og skolekretsinndeling i Midtre Namdal.

I Midtre Namdal finnes totalt 2753 elever i grunnskolen fordelt på 19 skoler. Kommunenes brutto driftsutgifter til undervisning, lokaler og skoleskyss er på nærmere 160 mill kr årlig, hvorav ca. 30 mill kr gjelder lokaler og skoleskyss (fellesutgifter).

Som det framgår av tabellen er det store variasjoner i skolestruktur og kostnader både innenfor den enkelte kommune og mellom kommunene. Følgende hovedtall kan trekkes ut av tabellen:

- Elevtallet pr skole varierer fra 11 elever ved Jøssund skole i Flatanger til 350 elever ved Høknes barneskole i Namsos. Seks av 19 skoler har under ca 50 elever. Tre av disse finner vi i Flatanger.
- Det er til dels svært store variasjoner i driftsutgiftene til undervisning pr. elev mellom skolene. Undervisningsutgiftene varierer fra 31.000 kr pr elev ved to av skolene i Namsos til hele 121.000 kr pr elev ved Salsnes skole i Fosnes.
- Det er også store forskjeller i driftsutgiftene pr. elev mellom skoler med tilnærmet samme elevtall. Det gjelder både store og små skoler.
- Utgiftsvariasjonene er størst mellom de minste skolene. Forskjellen er for eksempel på over 40.000 kr pr elev mellom Utvorda skole med 14 elever (80.000 kr/elev) og Salsnes med 13 elever (121.000 kr/elev). Mellom Vik skole med 33 elever (49.000 kr/elev) og Salsnes skole er utgiftsforskjellen på hele 72.000 kr/elev.
- Det er også store variasjoner i fellesutgiftene mellom skolene, jf. tallene for Namdalseid og Namsos hvor fellesutgiftene er fordelt på institusjonene.
- Spredningen i utgiftene er noe mindre, men likevel betydelig også internt i flere av kommunene. Det gjelder både undervisningsutgifter og fellesutgifter.

Disse utgiftsvariasjonene kan skyldes både objektive kostnadsforskjeller mellom kommunene og spesielle valg og tilpasninger i hver av kommunene. Ulikheter i elevgrunnlaget og bosettingsmønsteret (reisetid/tilgjengelighet) kan være viktige objektive årsaker. Effektivitetsforskjeller og kommunenes valg av skolestruktur, herunder grad av samordning mellom skoler med nær beliggenhet og på tvers av kommunegrensene, kan være viktige subjektive årsaker.

I forhold til kommunegrensene og debatten om større enheter kan vi ut fra dette avlede følgende viktige poenger:

- Det er ikke først og fremst kommunestørrelsen som bestemmer kostnadsnivået i den personrettede tjenesteytingen, men kommunenes valg av tjenestenivå og tilpasning av institusjonsstrukturen til bosettingsmønsteret. Tallene for skolesektoren viser
-

at det er et stort potensial for kostnadseffektivisering både innenfor og mellom kommunene. Hvorvidt kommunene skal utnytte dette potensialet vil være et grunnleggende politisk spørsmål uansett kommunestørrelse og regional organisering.

- Kommunegrensene kan representere et kostnadmessig problem først og fremst dersom de splitter opp sammenhørende områder som bør ses i sammenheng ved utbygging og drift av skolene. I regionen finnes flere slike situasjoner.
- Et annet sentralt spørsmål er hvilken kvalitet på skole- og omsorgstilbud det er mulig å yte dels i små kommuner sett i forhold til store kommuner og dels i små institusjoner sett i forhold til større institusjoner. Det er vanlig å anta at stor kommuner kan yte mer differensierte og spesialiserte tilbud, mens små kommuner kan innebære fordeler ved at det er lettere å oppnå en god behovstilpasning for gitte standardtjenester.

Rådmannsgruppen anbefaler at det igangsettes arbeid med å klarlegge årsakene til de store utgiftsvariasjonene i skolesektoren nærmere. Det kan gjøres gjennom en interkommunal arbeidsgruppe med alle institusjonene som arbeidsområde. Gruppen bør klarlegge årsaker til forskjeller og peke på virkemidler som kommunene kan ta i bruk med sikte på kostnadseffektivisering og/eller kvalitetsforbedring.

3.6 Tilgjengelighet og kvalitet i tjeneste- produksjonen

3.6.1 Uhensiktsmessige kommunegrenser for innbyggerne

Kommunegrensene i Midtre Namdal er i stor grad tilpasset et gammelt bosettingsmønster og sjøveis kommunikasjon. I alle kommunene finnes det derfor små og litt større eksempler på uhensiktsmessige kommunegrenser dvs. grenser som betyr at innbyggerne har kortere reisetid til tjenestetilbud eller kommunesenter i nabokommunen enn i egen kommune. I den grad det ikke er etablert interkommunale ordninger, kan dette representere dårlige løsninger både for innbyggerne, de ansatte og kommunene.

Rådmannsgruppen har gitt en kort oversikt over konkrete tilfeller:

- *Overhalla er stort sett hensiktsmessig arrondert i forhold til bosetting og kommunikasjoner.* Noen få husstander i grenseområdet mot Namsos har kortere avstand til tjenestetilbud i Namsos.
- *Fosnes er berørt av uhensiktsmessige kommunegrenser* både på fastlandet i nord mot Nærøy og sørover mot Namsos, hvor dagens grenser ikke er tilpasset kommunikasjonene på land. I nord er lokalsamfunnet Lund berørt i tillegg til et begrenset antall hus-

stander i området Salen. Innbyggerne i Lund får skoletjenester fra hjemkommunen Nærøy, mens barnehage og musikkskoletilbud kommer fra Fosnes. Grunnskolen i Lund har pr. dato 7-8 elever og fallende elevtall, mens grunnskolen på Salsnes i Fosnes har 13 elever og en viss vekst. Tilbudet er ikke samordnet mellom kommunene.

- *I Namsos må en liten bosetting i området Frøvarp kjøre gjennom og forbi tjenestetilbudet i Fosnes for å benytte tjenestetilbud i egen kommune. Et liknende tilfelle gjelder områdene rundt Sjøåsen og Gryta i Namdalseid og Bangsund i Namsos, hvor kommunegrensene også kan være et hinder for befolkningens bruk av de tjenestetilbud som kommunikasjonsmessig passer best.*
- *I Flatanger finnes to bosettinger som er berørt av lite hensiktsmessige kommunegrensar, én østover mot Namdalseid og én sørover mot Osen i Sør-Trøndelag. Dette gjelder Utvorda i Flatanger med ca 150 innbyggere som kommunikasjonsmessig henger sammen med Statland i Namdalseid med 300-400 innbyggere. Statland ligger nærmere sentrum i Flatanger enn sentrum i Namdalseid. Områdene utgjør egne skolekretser, og kommunene har opprettholdt egen barneskole med 18 km avstand fra hverandre. Flatanger kjøper ungdomskoleplasser ved Statland skole for 3 ungdomsskoleelever fra Utvorda. Hjemmebasert omsorg på Utvorda dekkes av ansatte i Flatanger kommune som bor i Utvorda-området. Sætervika i Osen har sin veiforbindelse gjennom Flatanger. Her er en 1-10 skole med ca 11 elever. Fem av disse kommer fra Flatanger, og har etter søknad fått gå på Sæter skole i Osen i stedet for på Jøssund skole i Flatanger. Det er for øvrig etablert et samarbeid om forebyggende brannvern gjennom en fast avtale, helsesøstertjeneste og i perioder innen hjemmebasert omsorg, i det siste tilfellet på bakgrunn av avtaler i hvert enkelt tilfelle.*
- *Namdalseid er i tillegg berørt av lite hensiktsmessige kommunegrensar mot Steinkjer. Det gjelder ca. 10 husstander i Almlia som kommunikasjonsmessig er knyttet til Sprova i Steinkjer.*

Rådmannsgruppen konstaterer at det finnes et begrenset, men ikke ubetydelig antall innbyggere i regionen som er berørt av lite hensiktsmessige kommunegrensar. Kommunene har ikke lyktes fullt ut med å etablere supplerende løsninger gjennom interkommunalt samarbeid. Brukerne står i noen tilfeller overfor tungvinte og lite hensiktsmessige løsninger, i andre tilfeller er prisen for et tilbud med god lokal tilgjengelighet at tilbudet har dårligere kvalitet enn hva som er vanlig ellers i kommunen. De ansatte i de aktuelle områdene jobber innenfor små og sårbare fagmiljøer og kommunene står overfor til dels svært dyre

driftsøkonomiske løsninger. Gruppen mener derfor det er behov for en bedre samordning av tilbudene mellom kommunene, enten gjennom et mer omfattende interkommunalt samarbeid eller gjennom regulering av kommunegrensene.

3.6.2 Små og sårbare kompetansemiljøer

I flere delrapporter er det dokumentert at kompetansemiljøene også i tjenesteapparatet ofte er små og sårbare. Det gjelder både nødvendig saksbehandlerkompetanse og spesialkompetanse innenfor en rekke områder som for eksempel:

- Kommunelege
- Jordmortjeneste
- Helsesøstertjeneste
- Barnevern
- PU-tjenesten
- Undervisning på smale felt
- Spesialundervisning
- Logoped
- Byggesaker
- Eiendomsforvaltning
- Arealplanlegging
- Næringsutvikling
- Landbruk
- Miljøvern
- Osv.

Ofte er kommunenes fagmiljøer på disse områdene begrenset til delte stillinger. I praksis dekker ofte én person hele kommunen med viktige funksjoner. De ansatte kan inngå i regionale fagnettverk, men det er neppe det samme som å være en del av et fagmiljø i det daglige på jobben. Små fagmiljøer betyr også at de er svært sårbare.

I tabell 9 gitt er det gitt en oversikt over personalressursene i regionen innfor landbruk og miljø. Innenfor dette området kan en regional organisering av kompetanseressursene være helt avgjørende for desentralisering av nye oppgaver til kommunene. Tallene er hentet fra en presentasjon av sluttrapporten fra faggruppen for naturforvaltning, landbruk og miljø på stormøtet 23. mai. Tabellen viser kun stillingsprosent og årsverk, ikke hvor mange personer som dekker stillingene og evt. ledige stillinger.

Tabell 9. Stillingsprosent og antall årsverk innenfor landbruk og miljøvern i kommunene i Midtre Namdal.

Kommune	Jordbruk	Skogbruk	Miljøvern	Sum årsverk (stillingshjemler)
Namsos	135%	75%	10%	2,2
Overhalla	200%	165%	30%	4,0
Namdalseid	150%	150%		3,0
Flatanger	75%	55%		1,3
Fosnes	100%	45%	5%	1,5
Sum	660%	490%	50%	12,0

Rådmannsgruppen har i sin rapport pekt på fordeler og ulemper med små kompetansemiljøer i 1. linjen. Viktige momenter er gjengitt nedenfor.

Fordeler med små institusjoner og fagmiljøer i 1. linjen

- *Oversiktlig og fleksibilitet*, korte beslutningsveier, lettere å lage løsninger på tvers, teamløsninger
- *Varierte oppgaver*, utvikler ”potetkompetanse”
- *God brukerorientering*, de ansatte ser brukeren i et helhetsperspektiv, personlig service, brukeren kan ha større innflytelse på tjenestene

Ulemper med små institusjoner og fagmiljøer i 1. linjen

- *Begrenset kapasitet*, stort arbeidspress på enkeltpersoner, små ressurser til å delta i interkommunal virksomhet
- *Begrenset kompetanse*, vanskelig å utvikle eller opprettholde nødvendig spesialkompetanse, svake læringsmiljø, mangel på faglige impulser
- *Stor sårbarhet*, store konsekvenser ved frafall, sterk avhengighet til administrativ oppfølging
- *Dårlige karrieremuligheter* i egen organisasjon
- *Vanskelig rolle*, personifisering av tjenestene, sterke brukere kan få større oppmerksomhet, svak gjennomslagskraft i fagmiljø
- *Habilitet og taushetsplikt*, kan være vanskelig som følge av stor nærhet til bruker, beslutningsvegning

Det virker ganske opplagt at organisering av kompetanseressurser er en hovedutfordring i regionen. Ingen ville antakelig organisert regionens kompetanseressurser etter dagens mønster hvis utgangspunktet hadde vært ”blanke ark” og en region uten kommunegrenser. Det er en alvorlig svakhet ved dagens organisering som svekker kommunenes evne til å løse dagens oppgaver på en effektiv måte. Det er også vanskelig å se hvordan særlig de minste kommunene skal kunne ivareta nye oppgaver som er aktuelle å desentralisere til kommunene.

3.6.3 Kvalitetsforskjeller

Rådmennene peker i sin rapport på at innbyggerne i regionen i dag står overfor til dels store variasjoner i tjenestetilbudet. På mange områder er det et naturlig og ønsket resultat av at kommunene står overfor ulike behov og prioriterer forskjellig. Det finnes likevel en del områder hvor det kan være viktig å samordne tjenestetilbudet med sikte på større likhet i tjenestestandard og tilgjengelighet for alle innbyggerne. Det kan for eksempel gjelde følgende områder:

- Tjenesteområder som kjennetegnes av få brukere eller som stiller krav til spesialisert kompetanse, for eksempel innenfor psykiatri, barnevern, spesialtjenester innenfor eldreomsorgen, skolen etc.
- Tjenesteområder som er viktig for innbyggernes trygghet og hvor det ikke er etablert regionale tjenester som dekker hele regionen, for eksempel legevakt og beredskapsordninger
- Områder hvor kommunene praktiserer nasjonalt regelverk på en forskjellig måte, for eksempel overfor brukere av sosialkontorene
- Områder hvor kommunene har ulik gebyrpraksis

Rådmannsgruppen tror det er viktig at denne type kvalitetsforskjeller trekkes inn i diskusjonene om både videreutvikling av det regionale samarbeidet og i forhold til de langsiktige modellene.

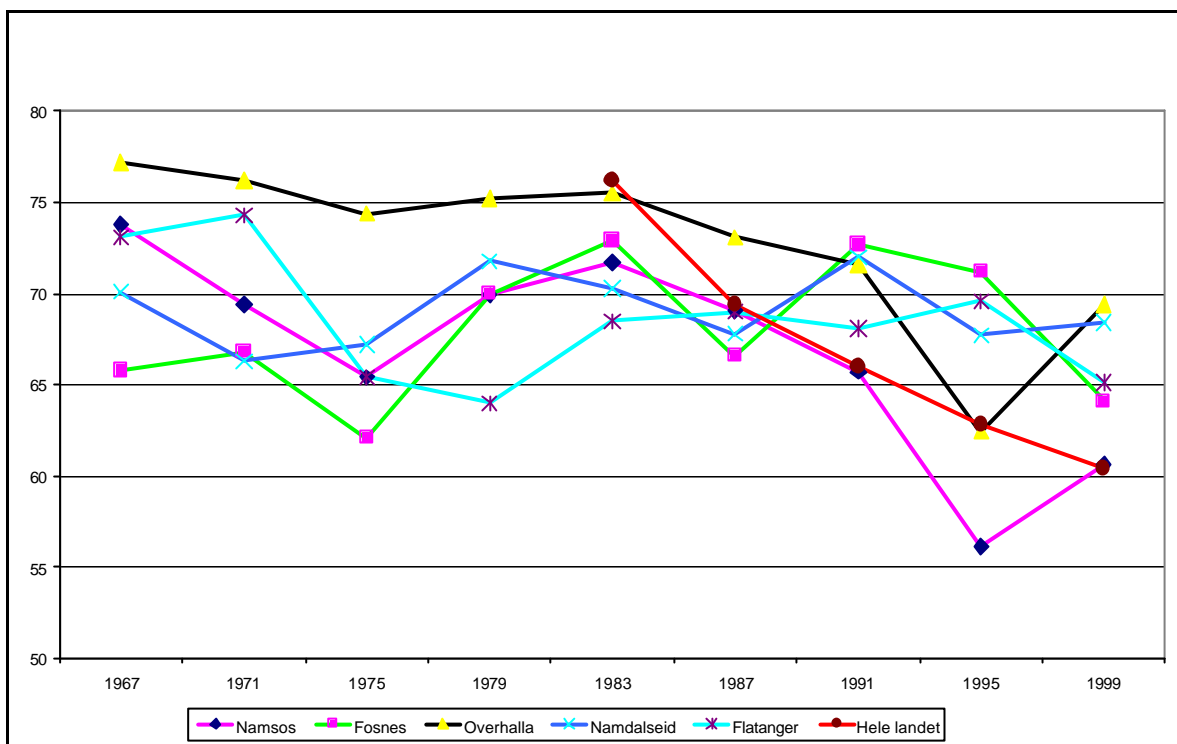
3.7 Lokaldemokratiet

I forhold til lokaldemokratiet, den politiske styringen og deltakelsen har rådmannsgruppen i sin rapport pekt på flere viktige utfordringer. Rådmennene mener vi er inne i en samfunnsutvikling der politikerne kan ha mistet noe av sin status og sin påvirkningskraft. Det kan gjelde både internt i den enkelte kommune og i forhold til kommunens omgivelser. I rapporten pekes det på flere viktige utfordringer for politikerne og det lokale selvstyret.

- *Fallende deltakelse gjennom tradisjonelle kanaler:* Deltakelsen i kommunevalgene og gjennom partiapparatene har vist en fallende trend i de fleste kommunene og betyr en svakere rekruttering til politiske verv, jf figur 4.
- *Brukerorientering og institusjonsdemokrati:* Innbyggerne er først og fremst aktive som brukere av tjenester og i ulike typer lag og organisasjoner i nærmiljøet. Det betyr at det tradisjonelle kommunedemokratiet utfordres av institusjons- og nærdemokratiet. For kommunene er det en utfordring å møte innbyggerne og brukerne på de arenaene hvor de har interesser og ønsker å være aktive.

- *Intern styring:* Forholdet mellom politikk og administrasjon er endret i kommunene som følge av endringer i oppgaver, kompetanse, nye systemer og arbeidsformer og nye organisasjonsformer.
- *Styring av interkommunale organer:* Eksisterende interkommunalt samarbeid representerer en utfordring både for politikerne og de ansatte i kommunene. Politikerne utfordres på demokratisk styring og kontroll, administrasjonen når det gjelder kapasitet til å delta i interkommunal organisert virksomhet. Et viktig spørsmål er også hvordan interkommunal virksomhet kan bidra til en mer effektiv ressursbruk og gode løsninger for innbyggerne.
- *Statlig styring:* Politikerrollen og den lokale frihet til å prioritere påvirkes av en sterk statlig styring gjennom ulike reformer, øremerking, pålegg, kontroll osv.
- *Nasjonale reformer:* Kommunene er i liten grad premissleverandører for viktige omstillinger med stor betydning for kommunene og innbyggerne i Midtre Namdal. Det gjelder bl.a. omstilling av fylkeskommunen og den regionale statsforvaltningen, og ikke minst endringene i distriktspolitikken og næringspolitikken.

Rådmennene peker på at et mulig svar på disse utfordringene kan være at det er behov for en ny politikerrolle med større vekt på overordnet styring og strategiutvikling og mindre vekt på detaljert styring av tjenesteproduksjonen i egen kommune. Videre pekes det på at demokratibygging på regionnivå vil stille politikerne overfor store utfordringer. Hovedspørsmålet blir hvordan kommunene i fellesskap skal møte en pågående regionalisering av oppgaver i offentlig sektor. Det handler om styrking av kommunenes påvirkningskraft i næringspolitikken, som kan være avgjørende for den framtidige befolkningsutviklingen. Det handler om prioriteringer for å skape trygghet og gode løsninger i velferdspolitikken. Det handler om hvilken rolle lokalpolitikkerne skal spille på den regionale og lokale arena. Og det handler ikke minst om lokal tilhørighet og oppbygging av en regional identitet i Midtre Namdal.



Figur 4 Deltakelse ved kommunevalgene for kommunene i Midtre Namdal 1967-1999. Prosent.

4 Dagens samarbeid

4.1 Konklusjoner fra Agendas delutredning

Agenda har laget en egen delutredning¹⁰ som dokumenterer omfang og innretning på dagens interkommunale samarbeid i Midtre Namdal. Kartleggingen er basert på spørreskjemaer som er sendt ut via rådmennene til administrative ledere i kommunene. En rekke temaer er kartlagt, herunder antall tiltak, hva det samarbeides om, hvem som deltar i samarbeidet, i hvilken form det samarbeides, økonomisk omfang og kommunenes tilfredshet med samarbeidet. Kartleggingen gjelder både pågående samarbeid, planlagte tiltak og tiltak som er nedlagt i løpet av de siste to årene.

De viktigste funnene og konklusjonene fra kartleggingen er gjengitt nedenfor.

4.1.1 Omfang og retning på dagens samarbeid

- Det er identifisert 99 forskjellige interkommunale tiltak med deltakelse fra én eller flere kommuner i Midtre Namdal.
- Agenda anslår at hver av kommunene i Midtre Namdal pr. dato deltar i mellom 50 og 60 forskjellige interkommunale samarbeids-tiltak. Konkret er det identifisert at Namsos og Namdalseid deltar i 56 forskjellige tiltak, Flatanger 54 tiltak, Overhalla 49 tiltak og Fosnes 43 tiltak. Agenda regner med en viss underrapportering fra bl.a. Fosnes kommune.
- Ca. to tredjedeler av dagens samarbeid dreier seg enten om bilateralt samarbeid eller samarbeid med 6 eller flere kommuner dvs. tiltak som ofte er felles for hele Namdalen (13 kommuner).
- Som eksempler på tunge og viktige tiltak med mange deltakere nevnes følgende:
 - Revisjon (tre forskjellige ordninger)
 - Legevaktsamarbeidet LINA
 - Næringsmiddelkontroll
 - Avfall (Midtre Namdal Avfallsselskap)
 - Vaktsentral
 - Beredskapsutvalg mot akutt forurensning (IKUA)
 - Kompetansenettverket EINA (helse/sosial)

¹⁰ Agenda, rapport nr. 3506-1, Midtre Namdal regionråd, Oversikt over interkommunalt samarbeid i Midtre Namdal.

- Pleie- og omsorgslederforum
- Kulturvernrådet
- Tiltaksforum
- Innkjøpssamarbeid
- Krisesenter i Nord Trøndelag
- Incestsenter i Nord Trøndelag
- Det interne samarbeidet mellom kommunene i Midtre Namdal omfatter 33 av de 99 tiltakene. Agenda har identifisert kun syv interkommunale samarbeidstiltak hvor alle fem kommunene deltar og hvor det samtidig ikke er andre kommuner som deltar. Det gjelder følgende tiltak:
 - Midtre Namdal Regionråd
 - IKT fagnettverk
 - Samarbeid om RUP-innspill til fylkeskommunen
 - Kompetansenettverk i grunnskolen
 - Stilling som skogbrukspådriver
 - Etablereroplæring
 - P-tjenesten
- Agenda konkluderer med at dagens interkommunale samarbeid ser ut til å være preget av pragmatiske samarbeidsstrategier fra kommunenes side. Det ser ikke ut til å ha vært noen bevisst regionstrategi bak kommunenes valg av samarbeidspartnere.

4.1.2 Fordeling på sektorer

- Ingen av sektorene er med kraft og tyngde organisert interkommunalt med Midtre Namdal som viktigste nedslagsfelt, jf. nærmere oversikt nedenfor.
- Fraværet av samarbeid gjelder både administrative funksjoner, regionale utviklingsoppgaver innenfor for eksempel næringssektoren, kultursektoren og teknisk sektor og ikke minst samarbeid om tjenesteproduksjon innenfor barnehage/skole og helse/sosial.

Samarbeid innenfor politikk og administrasjon

Funksjon	Antall tiltak
Pol/adm samordning	2
Revisjon	3
Personal	2
Planlegging	2
Innkjøp	1
Regnskap	1
EDB-drift/system	1
OSK	1
Sum	13

AGENDA

Fin sektorfordeling

Sektor	Antall tiltak
Pol/adm.samordning	2
Administrasjon	11
Barnehager	3
Grunnskolen	7
Kommunehelse	7
Pleie/omsorg	8
Sosialtjeneste/BV	3
VAR-sektor	2
Brann, feier, ulykke	10
Øvrig teknisk	6
Nat.forv. jord/skoabr	15
Kult.minne, nærmilø,	2
Kultur	12
Næringsutvikling	11
Sum	99

AGENDA

4.1.3 Organisasjonsformer og varighet

- Om lag 80% av dagens samarbeidstiltak i Midtre Namdal skjer uten organisatorisk overbygning dvs. i form av ulike typer nettverk og avtalebasert samarbeid.
- Om lag 20% av tiltakene er formaliserte samarbeidstiltak med egne interkommunale styrever og egen administrasjon. Flertallet av de formaliserte tiltakene er organisert som kommunale forvaltningsorganer dvs. de er ikke egne rettssubjekter.
- Oversikten over samarbeidets varighet tyder på at ganske mange av tiltakene er gamle tiltak. Nyrekrutteringen de siste 1-2 årene har først og fremst skjedd i form av nye nettverk og avtaler om kjøp og salg av tjenester mellom kommunene.

4.1.4 Størrelsen på den interkommunale økonomien

Tall fra Agenda viser at det samlede interkommunale samarbeidet har et økonomisk omfang på rundt 30 millioner kroner årlig. Agenda antar at det reelle tallet ligger et sted mellom 30 og 40 millioner kroner hvis kartleggingen hadde omfattet alle de 99 tiltakene. Uansett betyr det at *de årlige utgiftene til interkommunale samarbeidstiltak utgjør bare rundt 4% av de totale driftsutgiftene i kommunene*. Hovedårsaken er at kommunene kun på noen få områder har inngått et dyptgripende og formalisert samarbeid om felles administrasjon eller tjenesteproduksjon overfor innbyggerne. Avfallsselskapet er det tyngste enkelttiltaket i økonomisk sammenheng i alle de fem kommunene.

4.1.5 Kommunenes tilfredshet

Kommunenes tilfredshet med eksisterende samarbeidstiltak er målt ved at administrative ledere har vurdert hvert enkelt tiltak i forhold til åtte ulike dimensjoner jf. utvalgte hovedtall nedenfor.

Agendas konklusjoner er som følger:

- Kommunene er generelt sett ganske godt fornøyd med de tiltak de deltar i. Namdalseid er gjennomgående minst fornøyd med egne ordninger, mens Overhalla er mest fornøyd.
- Kommunene i Midtre Namdal ser ut til å være mest tilfreds med ulike former for kompetansenettverk og ordninger som innebærer at kommunene kan samarbeide i en "vinn-vinn-situasjon".
- Kommunene ser ut til å være minst fornøyd med samarbeid som er sterkt formaliserte eller av strategisk karakter.
- Flere dimensjoner ved samarbeidet kan være konfliktskapende. Det gjelder bl.a. fordeling av økonomiske konsekvenser, valg av tilknytningsform og muligheten for demokratisk styring og kontroll. Også beslutningseffektivitet og kvalitet på interkommunale tjenester kan være en utfordring.

Den første oversikten viser kommunenes erfaringer med 12 utvalgte tiltak vurdert på en skala fra 1 til 5, med 5 som beste karakter. Den neste viser kommunenes erfaringer i forhold til de ulike indikatorene, målt ved hhv. min/max-verdi og samlet gjennomsnitt.

Tilfredshet med 12 utvalgte tiltak

Tiltak	Tilfredshet
Etterutdanningsnettverk, helse/sosial (EINA)	4,67
Kompetanseutvikling i grunnskolen	4,50
Innkjøpssamarbeid	4,29
Alarmsentral 110	4,25
PPT	4,00
Midtre Namdal Avfallsselskap (MNA)	3,75
Etablereropplæring	3,67
Legevakt (LINA)	3,40
Midtre Namdal Regionråd (MNR)	3,33
Næringsmiddelkontroll	3,25
Namdalstinget	3,00
Revisjon (3 distrikter)	2,80

AGENDA

Kommunenes tilfredshet

	Flatanger	Namd.eid	Overh.	Fosnes	Namsos
Kvalitet	3-5	1-5	3-5	3-5	2-5
Brukeror.	2-5	3-5	2-5	3-5	3-5
Kosteff	2-5	2-5	3-5	2-5	2-5
Tilknyt	3-5	1-5	2-5	2-5	1-5
Demokrati	3-5	1-5	2-5	2-5	2-5
Besluteff	3-5	1-5	3-5	2-5	3-5
Åpenhet	3-5	2-5	2-5	2-5	3-5
Økkons	2-5	1-5	1-5	1-5	2-5
Samlet	3-5	2-5	3-5	2-5	2-5
Samletsnitt	4.00	3.66	4.30	3.77	4.17

AGENDA

4.1.6 Planlagt samarbeid

I kartleggingen ble alle kommunene bedt om å melde inn planlagte interkommunale prosjekter dvs. prosjekter som var under vurdering på det tidspunktet kartleggingen ble foretatt. Kartleggingen ble foretatt rett etter årsskiftet dvs. før det eksisterende samarbeidsprosjektet var kommet i gang. Til sammen ble det meldt inn omkring 25 planlagte prosjekter. De antatt viktigste tiltakene, hvor alle MNR-kommunene var aktuelle deltakere, er gjengitt nedenfor.

- Etablering av et felles *næringssselskap* med MNR som kjerneområde. Aksjeselskap med deltakelse fra private vurderes. Selskapet er på idéstadiet.
- *Bredbåndstilknytning for MNR-kommunene*. Del av IT-samarbeidet mellom kommunene.
- Felles *etablereropplæring* i MNR-området.
- Utvidet *legevaksamarbeid* mellom 15.30 og 23.00, enten innenfor LINA eller avgrenset til Midtre Namdal.
- *Rehabiliteringssenter* på Høylandet, samarbeid mellom Namdalskommunene, helseforetaket i Midt-Norge og Namsos sykehus.

4.1.7 Nedlagte tiltak

Kommunene ble også bedt om å melde inn tiltak som var avsluttet i løpet av de siste to årene. Følgende tiltak ble meldt inn:

- *Etablerersenter* i Midtre Namdal, samarbeid med Aetat og fylkeskommunen
- *SNU-prosjektet*, samarbeid mellom MNR-kommunene og fylkeskommunen
- *Namdalsopplevelser BA*, samarbeid mellom alle kommunene i Namdalen
- *Skjellkurs*, erfaringsutveksling mellom Namsos og nabokommuner
- *Kjøp og salg av tjenester til kommuneplanens arealdel*, innmeldt av Namsos
- *Kjøp av ballettpedagog*, Fosnes
- *Flyktningskonsulent*, Overhalla- Høylandet
- *Kultursamarbeid* mellom Overhalla, Namsos, Fosnes og Statens veivesen
- *PC-stafetten*, kultursamarbeid mellom Overhalla, Namsos, Fosnes og ekstern aktør
- *Konsert mot rasisme*, Overhalla m/fl.
- *Voksenopplæring av flyktinger*, Overhalla - kjøp av tjenester
- *Feiing og forebyggende brannvern*, Namdalseid, kjøp av tjenester i Namsos

Som det framgår er de fleste tiltakene av begrenset karakter både når det gjelder deltakelse og innhold. Agenda har pekt på tre viktige årsaker til at tiltakene er nedlagt:

- *Praktiske årsaker*, for eksempel at samarbeidet var et tidsbegrenset prosjekt eller at kommunen har etablert egne ordninger som følge av økte behov (voksenopplæring, flyktingekonsulent).
- *At tiltaket ble for dyrt* for kommunen (for eksempel SNU-prosjektet, ballettpedagog)
- *Manglende tilfredshet* med tiltaket, dårlig oppslutning eller manglende kontinuitet mht. organisering og bemanning. (f.eks. etablerersenter og Namdalsopplevelser)

4.2 Kommunenes erfaringer

Rådmannsgruppen har i sin delutredning pekt på både prinsipielle sider ved interkommunal virksomhet og praktiske erfaringer. Rådmannsgruppen mener at de prinsipielle innvendingene er viktige først og fremst i forhold til valg av langsiktig kommunemodell. Et omfattende og formalisert interkommunalt samarbeid, hvor de fleste viktige beslutninger fattes i interkommunale organer, vil være betenkelig og neppe en ønskelig utvikling. På den annen side er kommunene i Midtre Namdal neppe i en slik situasjon i dag. Rådmennene ser i dagens situasjon et stort potensial for utnyttelse av de positive sidene ved interkommunalt samarbeid. Samtidig innser gruppen at det på sikt finnes grenser for hvor langt det er ønskelig å gå i overføring av makt og myndighet til interkommunale organer.

Sett fra rådmennenes ståsted er de praktiske erfaringene med dagens interkommunale samarbeid i hovedsak gode. Det har nær sammenheng med kommunenes motiv for å samarbeide og hva det i praksis samarbeides om. Utgangspunktet for dagens samarbeidstiltak har som oftest vært følgende:

- At oppgaven er for stor for en kommune alene. Det gjelder for eksempel samarbeid om vannforsyning og renovasjon.
 - For å oppnå ønsket kvalitet på tjenesten. Det kan for eksempel gjelde PP-tjenesten og næringsmiddelkontrollen.
 - Vanskelig å skaffe den nødvendige faglige kompetanse, f.eks. når det gjelder legetjenester
 - Utveksle erfaringer/utviklingsarbeide, for eksempel gjennom ulike typer faglige nettverk
 - Kostnadseffektivitet dvs. at interkommunale løsninger er billigere enn om kommunen selv skulle løse oppgaven
-

Dermed kan en si at de samarbeidstiltak som er etablert pr. i dag er tuftet på en vinn-vinn tanke i de samarbeidende kommuner. De som samarbeider har gjensidig fordel av samarbeidet og det er således en jevnbyrdighet i samarbeidet. Rådmennene framhever dette som de sterke sider ved dagens samarbeid og en bærebjelke for at et samarbeid skal være vellykket for alle parter.

De sterke sidene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Samarbeidet kan være økonomisk fordelaktig for de samarbeidende kommuner (vinn-vinn-situasjon for alle)
- Samarbeidet kan være kompetansemessig fordelaktig for de samarbeidende kommuner
- Samarbeidet kan gi kvalitetsgevinster og være en fordel for utviklingen av tjenestene, bl.a. ved at samarbeidet kan gi kompetansegevinster

Det er likevel ikke alltid slik at alle samarbeidstiltak oppfattes som like vellykket fra en eller flere av de deltakende kommuner. Dette kan gå på kvalitet på tjenesten, på tilknytningsformen, på mulighetene for demokratisk styring og kontroll og på beslutningseffektivitet. Ikke minst er det ofte misnøye i forhold til de økonomiske konsekvenser. Dette fordi det ofte har vært slik at interkommunale driftstiltak har en tendens til å "leve sitt eget liv" med årlige driftsøkninger som ikke er tilpasset den generelle kommunale økonomi. Dette har nær sammenheng med hvordan kommunene organiserer samarbeidet og utøver sin eiermakt.

De svake sidene kan oppsummeres i følgende punkter:

- Samarbeid kan være sterkt begrenset som følge av at alle kommuner må ha fordeler av samarbeidet. Kommunene oppnår dermed ikke gevinster som forutsetter et mer strategisk og forpliktende samarbeid.
- Dagens pragmatiske samarbeid går i ulike geografiske retninger og bidrar dermed lite til utvikling av Midtre Namdal som region.
- Kommunene kan oppleve svak styring og kontroll med den interkommunale virksomheten
- Det kan oppstå strid om økonomisk fordeling og lokalisering av virksomhet
- Kommunene kan oppleve tap av kompetanse, kapasitet og muligheter for å påvirke virksomheten. Det gjelder i særlig grad de kommunene som ikke har den aktuelle tjenesten lokalisert i sin kommune.
- Kommunene kan oppleve mangel på beslutningseffektivitet og åpenhet i interkommunale organer.

4.3 Finnes nasjonale fyrstårnprosjekter?

Prosjektet i Midtre Namdal har vært bygd på erfaringer fra liknende prosjekter i andre regioner. Det gjelder bl.a. et prosjekt i Indre Namdal hvor det er brukt lang tid og store ressurser, trolig uten at det foreløpig har gitt klare resultater.

Det finnes også en rekke andre interkommunale samarbeidsprosjekter rundt i landet hvor det ofte planlegges og utredes mye rundt nye interkommunale organisasjonsformer og styringsmodeller. Likevel er det vanskelig å peke på nasjonale fyrstårnprosjekter hvor kommunene har lyktes med et helhetlig og forpliktende interkommunalt samarbeid på kommunale kjerneområder. Etter mange år med stor oppmerksomhet mot det interkommunale samarbeidet er det et paradoks at det i dag er vanskelig å finne gode modellkommuner som har bevist at interkommunal organisering er et fullverdig og godt alternativ som en langsiktig kommunemodell.

Noe av hovedårsaken til dette er trolig følgende: Etablering av forpliktende interkommunale ordninger er ikke først og fremst et spørsmål om utredninger eller nye tekniske løsninger på organisasjonsspørsmål. Det handler heller ikke om mangel på finansiering eller at staten gjennom lovverket eller på annen måte i for liten grad har lagt til rette for interkommunale løsninger.

Den viktigste forutsetningen for et vellykket samarbeid er politisk vilje i kommunene. Forpliktende interkommunal organisering forutsetter at kommunestyrene er villig til å gi fra seg noe av sin autonomi. På samme måte som det er umulig å spille god fotball hvis én av spillerne krever å beholde ballen hele tiden, er det også umulig å få til forpliktende interkommunale ordninger hvis kommunene kun skal være opptatt av egne fordeler. Interkommunalt samarbeid er et lagspill og det er antakelig altfor mange kommuner som har lagt til grunn at de deltar i en individuell idrett. Ut fra en slik tolkning er det lite overraskende at det finnes mange interkommunale fornyelsesprosjekter uten særlig substans av prinsipiell karakter.

Til tross for denne litt negative tolkningen av hva som har skjedd med interkommunalt samarbeid som en langsiktig kommunemodell, er det ingen grunn til å skjule at mange kommuner har oppnådd konkrete resultater både på enkeltområder og gjennom samarbeid i regionråd. Telemarksforskning har studert organiseringen av regionråd i en egen utredning og pekt på suksessfaktorer og fallgruver.¹¹ I arbeidet er det pekt på 10 betingelser for et vellykket regionrådssamarbeid som det kan være viktig å lære av.

¹¹ Telemarksforskning-Bø, rapport nr. 167:2000, Regionråd i Norge - hvem, hva, hvor?

10 sjekkpunkter for vellykket regionsamarbeid (Kilde: Telemarksforskning)

1. Ta utgangspunktet i naturlige regioner!
2. Etabler et godt formelt grunnlag: vedtekter, kjøreregler, viljeserklæring og handlingsplaner!
3. Sørg for god politisk forankring gjennom involvering og deltakelse!
4. Bygg regionale relasjoner mellom kommuneadministrasjonene gjennom etablering av uformelle nettverk!
5. Regionrådet må disponere personalressurser som kan fokusere innsatsen sin på regionen og regionale problemstillinger!
6. Regionrådet må disponere forutsigbare økonomiske ressurser!
7. Bygge samarbeidet rundt sikre suksesser – la stridsspørsmålene modnes!
8. Arbeid både med kortsiktige og langsiktige resultater for øye!
9. Markedsføring av resultater som regionale!
10. Legge bort småsøskenkranglinga og se regionens beste!

AGENDA

5 Alternative samarbeids- og kommunemodeller

5.1 Innledning

Dette kapitlet inneholder en prinsipiell beskrivelse og drøfting av ulike samarbeids- og kommunemodeller. Hensikten er dels å definere et mulighetsrom for kommunene, dels å presisere noen viktige forskjeller mellom ulike løsninger. Materialet i kapitlet er laget i en tidlig fase i prosjektet og har hatt som formål å dra i gang en debatt om grunnleggende omstillinger.

I kapitlet behandles tre viktige temaer. For det første pekes det på grunnleggende forskjeller mellom ulike løsninger som har sammenheng med at kommunene i prinsippet kan velge mellom ulike *kommunesystemer*. Et viktig skille går mellom et generalistkommunesystem og et differensiert kommunesystem. I tillegg finnes det to andre kommunesystemer, nemlig *sekundærkommuner* og *særkommuner*. I en debatt om kommuneorganisering kan det være viktig å være klar over forskjellene mellom disse systemene.

For det andre presenteres noen konkrete og kanskje mer aktuelle modeller som kan være verdt å diskutere for kommunene i Midtre Namdal. I debatten de siste årene har kommunene ofte blitt stilt overfor to valg: enten mer *interkommunalt samarbeid* eller *kommunesammenslutning*. Er det dette som er mulighetsrommet? Helt fra starten av prosjektet har Agenda ment at mulighetsrommet er større og at det finnes minst to andre modeller som kan ha interessante egenskaper, nemlig en modell med *differensiert ansvarsfordeling* og en modell med *felles kommuneadministrasjon*. I kapitlet gis det en nærmere beskrivelse av disse fire modellene. Beskrivelsene har form av ideer og skisser hvor det er lagt vekt på særlig den politiske og administrative organiseringen av kommunene.

For det tredje inneholder kapitlet en vurdering av mulige egenskaper ved de ulike modellene. Vurderingene har form av korte momentlister for og imot de ulike løsningene. Styringsgruppen har foretatt nærmere drøfting og avveining i kap. 9.

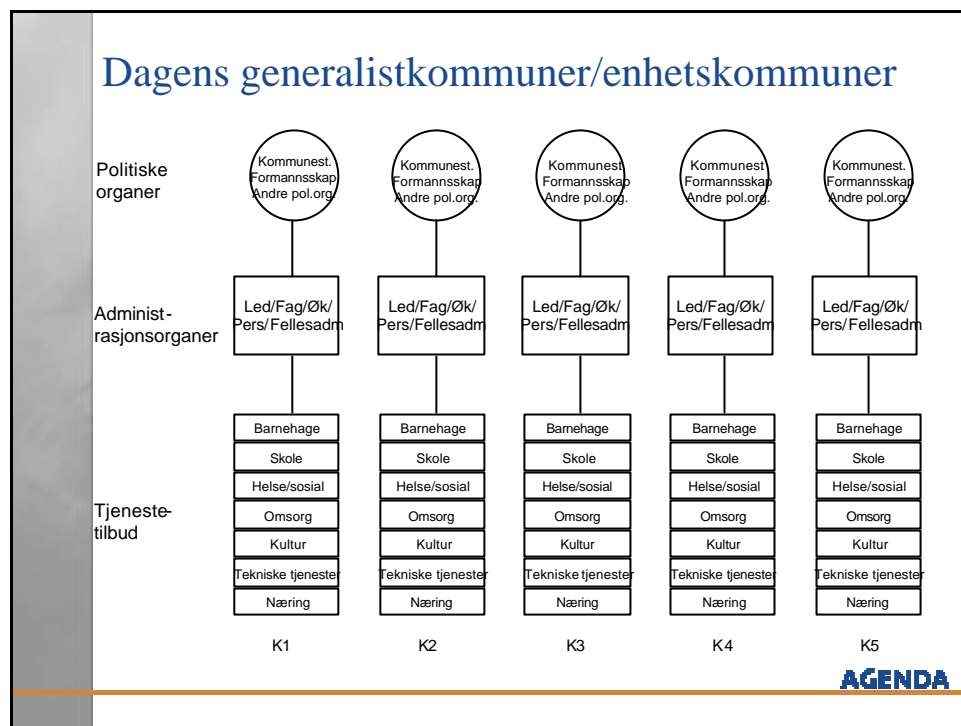
For å forklare litt nærmere hva som menes med en langsiktig kommune-modell, kan det være viktig å være klar over følgende:

- Vi legger til grunn *dagens oppgavefordeling* i forhold til fylkeskommune, stat og privat sektor. Modellene innebærer nye måter å organisere disse oppgavene på. Privatisering dvs. arbeidsfordelingen mellom kommunene i regionen og private er ikke tema. Det at vi tar utgangspunkt i dagens oppgavefordeling betyr ikke at vi kan se bort fra at det kan skje endringer i oppgavefordelingen og at nye organisasjonsformer kan gjøre det mer aktuelt å desentralisere flere oppgaver til kommunene.
- *Valgordningen* til kommunestyret er i hovedsak ikke et tema. Det forutsettes direkte valg. Derimot kan valgordninger til interne organer være relevant å diskutere.
- *Finansieringssystemet* er i hovedsak heller ikke et tema, dvs. det forutsettes ikke endringer i hovedprinsippene for finansiering av kommunene (rammefinansieringssystemet). Interne finansieringsordninger mellom kommunene og interkommunale organer kan være relevant å drøfte.
- Den *administrative inndelingen* av kommunene er et tema, men kun i én av hovedmodellene (kommunesammenslutning).

5.2 To kommunesystemer

Som et utgangspunkt for å konkretisere alternative kommunemodeller er det som nevnt viktig å skille mellom ulike kommunesystemer. I dagens reformklima er det spesielt viktig å skille mellom følgende to prinsipielt forskjellige kommunesystemer:

- (1) Et *generalistkommunesystem* som kjennetegnes av at alle kommuner løser de samme lovpålagte oppgaver, under et enhetlig statlig styringssystem. Et annet navn på denne typen kommuner er *enhetskommuner*, jf. skissen nedenfor.



Alle de fem kommunene Midtre Namdal er generalistkommuner på linje med alle andre kommuner i landet (med unntak av Oslo kommune som både er kommune og fylkeskommune). Det betyr først og fremst at alle kommuner har *det samme ansvaret* i forhold til innbyggerne og den samme ”status” i forhold til fylkeskommunen og staten. Kommunene opererer under det samme statlige finansieringssystemet og den samme lovgivningen (kommunelov og særlovgivning). Valgsystemet til politiske organer er også likt dvs. det er direkte valg av kommunestyremedlemmer.

Kommunene i dette kommunesystemet skal ivareta både demokratiske funksjoner, myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon overfor innbyggerne og utviklingsoppgaver i lokalmiljøet. Organiseringen av norske generalistkommuner er kjennetegnet ved at de aller fleste kommuner bruker de samme hovedformer for politisk og administrativ organisering: De har kommunestyre og et formannskap og de har en administrasjon og en tjenesteproduksjon organisert som kommunale forvaltningsorganer. Kommunene har samtidig stor organisasjonsfrihet, og det forekommer derfor ulike former for både politisk organisering, administrativ organisering og organisering av tjenesteproduksjonen. Interkommunalt samarbeid inngår som et supplerende virkemiddel. Den enkelte kommune har også stor frihet til å bestemme omfang og innretning på det interkommunale samarbeidet.

Disse prinsippene har ligget til grunn for utviklingen av det norske kommunesystemet i hele etterkrigsperioden. Viktige begrunnelser for systemet har bl.a. vært knyttet til demokrati (legitimitet, deltakelse og påvirkning) og til allokeringseffektivitet som betyr at lokale avveininger kan gi en god tilpasning av tjenester til lokale behov.

- (2) Et *differensiert kommunesystem* som kjennetegnes ved at kommunen ivaretar forskjellige lovpålagte oppgaver.

Det viktigste kjennetegnet ved dette kommunesystemet er at kommunene er ansvarlig for forskjellige oppgaver. Vi kan for eksempel tenke oss at Namsos med sine 12.000 innbyggere får ansvar for en større oppgaveportefølje enn for eksempel Fosnes med sine 770 innbyggere.

Innføring av differensiert ansvarsfordeling mellom kommunene forutsetter at nasjonale myndigheter ønsker å innføre eller stimulere til en slik utvikling enten gjennom permanente lovvedtak eller gjennom forsøk. Dagens regjering har uttalt at den ser det som ønskelig å utvikle et differensiert kommunesystem. Begrunnelsen ligger i at det ikke er hensiktsmessig ”at innbyggertallet og kapasiteten på Utsira med sine vel 200 innbyggere skal sette grenser for hvilke oppgaver Bergen kommune med sine 220.000 innbyggere skal løse”. Hva dette konkret skal bety er imidlertid ikke klargjort fra regjeringen.

Differensieringen i oppgaver kan tenkes å skje etter ulike kriterier:

- Etter *kommunestørrelse* (tilsvarende spansk kommunesystem).
- Etter kommunens *geografiske beliggenhet* og hvilket forvaltnings-system som etableres i ulike deler av landet (tonivåmodell i byene, tre i distriktene).
- Fleksibelt avhengig av *forhandlinger* (forhandlingsbasert kommunesystem).

I tillegg til disse to hovedformene for kommunesystemer kan vi også tenke oss to andre kommunesystemer:

- (3) *Særkommuner* som betyr opprettelse av egne forvaltningsenheter rundt hver enkelt funksjon med egen administrativ inndeling, eget politisk valgt styre, selvstendig finansiering osv.

Dette tilsvarer bygningskommunene vi hadde fram til 1965, brannkommunene som forsvant i 1970 og havnekommunene som ble modifisert gjennom ny havnelov i 1985. Særkommuner er på mange måter det motsatte av en generalistkommune fordi den kun konsentrerer seg om å løse én oppgave, mens det i en generalistkommune skjer en prioritering mellom flere oppgaver. Argumenter for et slikt system kan ligge i kostnadseffektivitet, hensynet til kompetanse eller at det er ønskelig med en god sammenheng mellom oppgaveløsning og

nedslagsfelt. Motargumentene kan være knyttet til demokratihensyn og at et slikt system kan føre til en oppsplittet og lite samordnet forvaltning.

- (4) *Sekundærkommuner* som betyr innføring av en indirekte valgt kommune med ansvar for prioritering mellom nærmere bestemte oppgaver. Sekundærkommuner har egen administrasjon og egen økonomi.

Den gamle fylkeskommunen fra før 1976 var en sekundærkommune. Modellen har nylig vært vurdert på ny av oppgavefordelingsutvalget og er kanskje fortsatt en aktuell modell for fylkeskommunen. Samkommunene som finnes i Finland har trekk fra både sekundærkommuner og særkommuner. Det skyldes at noen samkommuner kun har ansvar for én oppgave, mens andre løser flere oppgaver. I Midtre Namdal kan vi tenke oss etablering av en sekundærkommune på regionnivå. Løsningen er kanskje mest aktuell som regional overbygning for å sikre politisk styring og kontroll med det interkommunale samarbeidet i regionen. Administrativ koordinering og samordning kan også være en begrunnelse.

5.3 Fire hovedmodeller

I prosjektet har vi som et utgangspunkt arbeidet med følgende fire hovedmodeller for Midtre Namdal:

- (1) *Utvidet interkommunalt samarbeid* hvor en rekke undermodeller er mulige.
 - (2) *Felles kommuneadministrasjon* som innebærer formell sammenlutning av kommuneadministrasjonene i regionen. Modellen innebærer at alle kommunene i regionen opprettholder status som egne kommuner. (Et mulig navn på denne modellen kan være GFK-kommune = Generalistkommune med Felles Kommuneadministrasjon).
 - (3) *Kommunesammenslutning* hvor det finnes minst to hovedmodeller mht. organisering, én med kommunedelsorganisering (i eksisterende kommuner) og én uten. I tillegg kommer at ulike kommuner kan tenkes å gå sammen. Vi kan tenke oss en 5-0 løsning, en 4-1 løsning, en 2+3 løsning eller en 2+2+1 løsning. I forhold til den nasjonale debatten om ulike inndelingsmodeller likner 5-0 løsningen mest på det som har vært omtalt som regionkommunemodellen. En regionkommune bestående av alle fem kommunene i Midtre Namdal vil ha ca 20.000 innbyggere. Den vil dermed være en mellomstor kommune i norsk sammenheng.
 - (4) *Differensiert ansvarsfordeling* i regionen som kan bety at Fosnes, Flatanger og Namdalseid får ansvar for færre oppgaver enn de to
-

andre kommunene i regionen. (Mulige navn kan være Differensieringsmodellen eller Lokalkommunemodellen)

Der er viktig å legge merke til at modell 1, 2 og 3 bygger på generalistkommunesystemet, mens modell 4 er en tilpasning til et differensiert kommunesystem.

Videre kan vi legge merke til følgende:

- Modell 1 og 2 innebærer at det foretas organisatoriske tilpasninger som svar på de utfordringer kommunene møter mht. økonomi, kompetanse, kvalitet osv. Dagens generalistkommuner med dagens oppgaver, inndeling og politiske styringsorganer opprettholdes, men det foretas organisatoriske grep som i begge modellalternativer kan tenkes å være ganske omfattende.
- I modell 1 kan det tenkes en utvidelse og sterkere formalisering av det interkommunale samarbeidet, i modell 2 vil kommunadministrasjonene fusjoneres og reorganiseres. Modell 2 kan være en ny og kreativ løsning som vi finner spor av blant visse kommuner i Norge som har gått langt i retning av felles administrative ressurser, jf. bl.a. FAR-prosjektet i Rogaland. Vi finner også spor av modellen i tenkningen omkring digital sammenslutning av kommunene, hvor bl.a. noen danske kommuner skal ha kommet langt (Hedensted, Juelsminde og Tørring-Uldum på Jylland). Modell 2 kan kombineres med ulike organisasjonsløsninger for administrasjonen, herunder en desentralisert modell.
- Modell 3 betyr at det søkes bedre samsvar mellom oppgaver og ressurser ved at det etableres en generalistkommune på høyere geografisk nivå. I utgangspunktet er det kun endringer i kommuneinndelingen som skaper forskjeller fra dagens kommuner. Denne endringen er dog langt fra ubetydelig, bl.a. fordi den innebærer en stor omstillingsprosess med reorganisering av både politiske og administrative organer.
- Modell 4 kan være en interessant modell fordi den kan bidra til større bevissthet omkring sammenhengen mellom oppgaver og ressurser i kommunene. Har kommunene gjennom de siste 20-30 årene i for stor grad sagt ja takk til nye oppgaver? Finnes det i dag kommunale oppgaver som noen eller alle Namdalskommunene mener bør være et statlig eller fylkeskommunalt ansvar, eller et ansvar som for eksempel Namsos kommune kan løse for hele regionen? Begrunnelsen for endringer i oppgavefordelingen kan være at oppgaven er standardisert gjennom statlig styring, at oppgaven stiller store krav til nedslagsfelt eller kompetanse, eller at oppgaven av andre grunner er lite interessant å løse i en lokalpolitisk sammenheng. Denne typen bevisstgjøring kan være viktig fordi kommunene i dag har ansvar for en omfattende

tjenesteproduksjon som ikke nødvendigvis gir styrke og legitimitet til lokalpolitikere og det lokale selvstyre. Oppgavens karakter bidrar til at staten får gode argumenter for en aktiv statlig styring og for å utøve press på kommunene om å bli større. Dette presset kan møtes ved at kommunene tar initiativ til en oppgavereform for å kvitte seg med funksjoner som er dårlig tilpasset dagens kommuneinndeling. Det kan bety at mange av argumentene for større enheter forsvinner, men samtidig kan prisen for å prioritere en statisk kommuneinndeling være høy. Resultatet kan bli et svekket lokalt selvstyre.

Vi skal kort skissere innholdet i de ulike modellene litt nærmere.

5.4 Utvidet interkommunalt samarbeid

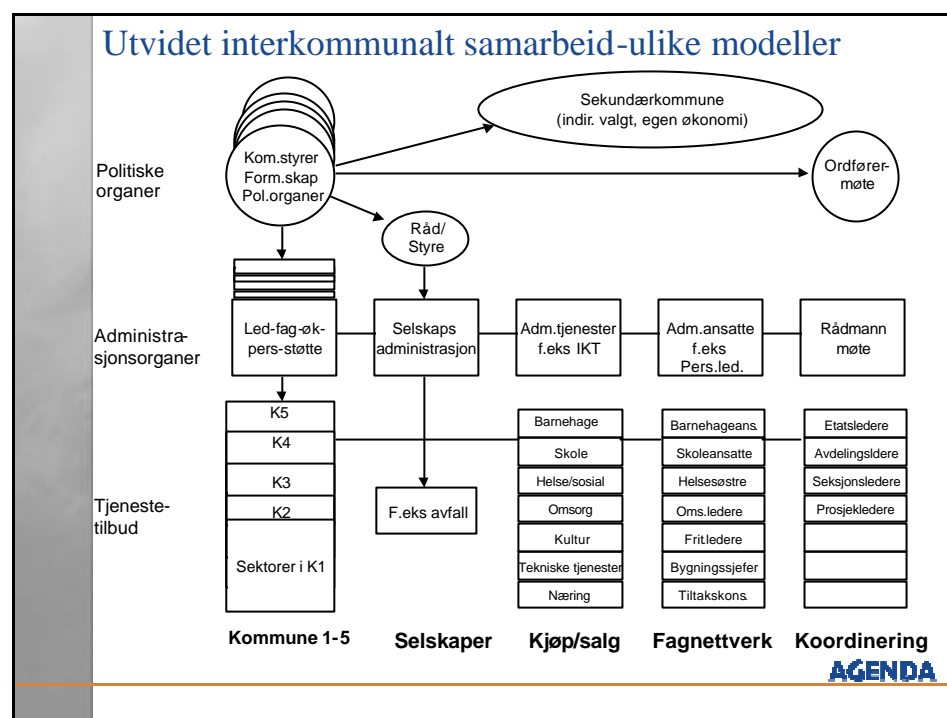
5.4.1 Innledning

Denne modellen bygger på at kommunene består som egne administrative enheter samtidig som kommunene innleder samarbeid for å oppnå stordriftsfordeler eller andre typer fordeler innenfor større enheter. Her er det vanskelig å snakke om én bestemt modell fordi det i omfanget og innretningen på det interkommunale samarbeidet kan ligge mange forskjellige kommunemodeller. Ytterpunktene består i at kommunene enten er store nok til å løse alle viktige oppgaver innenfor egne grenser, alternativt at kommunene er så små og oppgavene så store at de må samarbeide på alle områder. I det siste alternativet er hoveddelen av kommunen blitt et interkommunalt samarbeidsprosjekt og de fleste vil da mene at det kan være på tide å slå sammen kommunene.

I det følgende behandles seks antatt viktige prinsipielle aspekter ved interkommunalt samarbeid:

- Prinsipielle forskjeller mellom interkommunalt samarbeid og vanlig kommunal organisering
 - Kriterier som bestemmer samarbeidsmodellen
 - Samarbeid som en utviklingsprosess som kan innebære stigende samarbeidsgrad og ende med kommunesammenslutning
 - Fire hovedmodeller for samarbeid som spenner ut et mulighetsrom for felles organisering av oppgave mellom kommuner
 - Tre interkommunale samarbeidsstrategier på regionnivå som kan være aktuelle i Midtre Namdal
 - Prinsipielle argumenter for og imot et omfattende interkommunalt samarbeid
-

I oversikten nedenfor er det illustrert at organisasjonsbyggingen utenfor kommunene i utgangspunktet kan ta mange former.



5.4.2 Fire grunnprinsipper

I utgangspunktet er det viktig å være oppmerksom på at det er viktige prinsipielle forskjeller mellom interkommunale løsninger og vanlig kommunal virksomhet. Forskjellene kan være store og av grunnleggende karakter, særlig i tilfeller hvor kommunene oppretter interkommunale virksomheter som egne juridiske enheter, med egne styringsorganer, egen administrasjon og egen økonomi.

Dagens interkommunale samarbeid bygger på fire hovedprinsipper som alle innebærer viss begrensninger ved den type løsninger:

(1) *Frivillighet og all makt til kommunestyrene.* Det betyr hver enkelt av kommunene selv bestemmer hvilke interkommunale ordninger de skal være med i. Kommunestyrene har i prinsippet alt ansvar og all makt. I dette ligger det en viktig begrensning, nemlig at samarbeidet må bygge på enstemmighet. Kravet til enstemmighet kan være en avgjørende for hva kommunene klarer å etablere et samarbeid om, særlig når det gjelder strategisk samarbeid på kjerneområder innenfor den kommunale virksomheten.

(2) *Organisasjonsfrihet.* Kommunene har stor frihet til å organisere interkommunal virksomhet som de selv måtte ønske det. Det er kommunestyrene som bestemmer hvilken myndighet som skal delegeres til interkommunale organer og hvordan interkommunale organer skal organiseres. Kommuneloven legges visse begrensninger for hva kommunestyrene kan overlate til interkommunale organer å bestemme, men generelt har kommunene stor frihet til å delegerer ansvar for drift og organisering til interkommunale organer. For kommunene kan det være av stor betydning hvordan den interkommunale virksomheten er organisert, særlig i tilfeller hvor det opprettes egne interkommunale styringsorganer. I slike tilfeller kan det bli vanskelig for kommunene å styre og kontrollere virksomheten.

(3) *Indirekte demokrati.* Kommunenes representanter i de interkommunale styringsorganene er indirekte valgt. Det betyr at de interkommunale styrene ikke står direkte ansvarlig overfor befolkningen i valg, slik kommunestyrerepresentantene gjør. Interkommunalt samarbeid kan derfor medføre et demokratiunderskudd og oppfattes å være en dårligere demokratrisk løsning sammenliknet med tiltak som drives i regi av den enkelte kommune. Sett fra kommunestyrene kan de interkommunale organene oppfattes som en konkurrent og som et eget forvaltningsnivå som ikke er underlagt samme demokratiske kontroll som vanlig kommunal virksomhet.

(4) *Indirekte finansiering.* Mye av den interkommunale virksomheten er indirekte finansiert gjennom tilskudd fra kommunene. Unntaket er avgifter og gebyrer for en del tiltak som kan gå direkte til den interkommunale virksomheten. Den indirekte finansieringsformen kan svekke kommunenes økonomiske styring og kontroll med virksomheten. Så lenge det interkommunale styringsorganet ikke har et selvstendig ansvar for inntektssiden, og heller ikke trenger å prioritere egne oppgaver opp mot andre oppgaver, kan også motivasjonen for å sette tæring etter næring bli redusert.

5.4.3 Kriterier som bestemmer samarbeidsmodellen

Ulike samarbeidsmodeller kan beskrives ut fra følgende kriterier:

- Hva som er *formålet med samarbeidet*. Formålet kan enten være politisk styring og kontroll eller administrativ samordning, evt. en kombinasjon.
 - Hvem som *deltar* i samarbeidet dvs. antall kommuner og evt. andre aktører som kan være fylkeskommunen, private etc. Deltakelsen bestemmer den *geografiske bredden* på samarbeidet.
 - Hvilke *oppgaver og funksjoner* kommunene løser interkommunalt. Her kan det skilles mellom interne driftsoppgaver innenfor administrasjon og tjenesteyting, interne utviklingsoppgaver som for
-

eksempel planlegging, miljøvern eller næringsutvikling eller eksterne utviklingsoppgaver som kan innebære samarbeid med fylkeskommunen eller andre regionale aktører. Dette kriteriet er bestemmende for den *funksjonelle bredden* på samarbeidet.

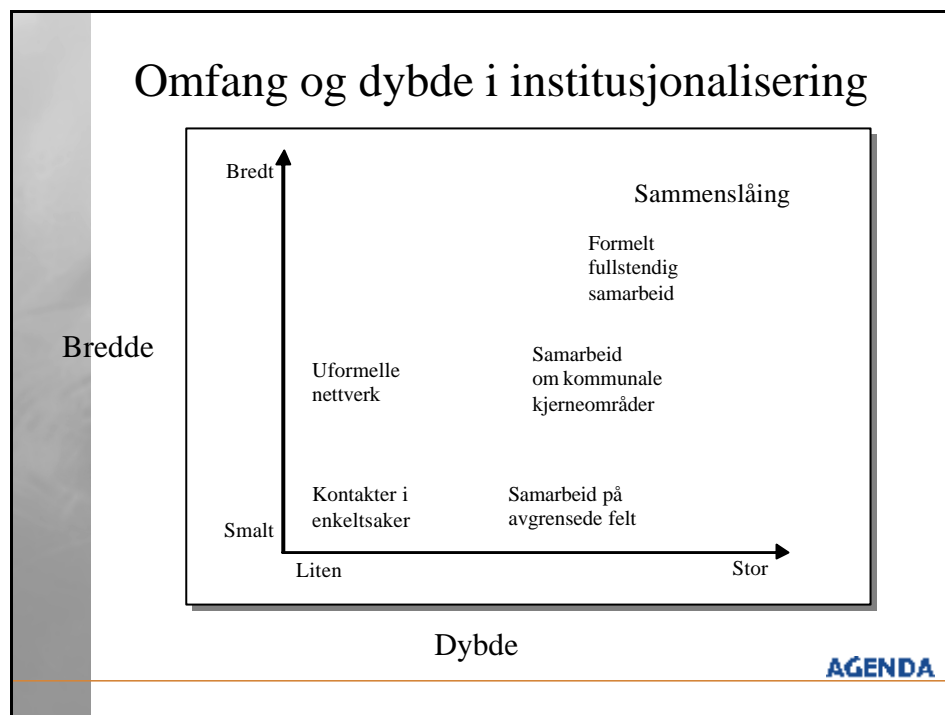
- Hvilke *eierformer* eller tilknytningsformer som er valgt. Her skilles det mellom kommunale forvaltningsorganer som ikke er egne rettssubjekter (uformelt samarbeid, avtalebasert samarbeid, § 27-samarbeid og kommunalt foretak), og eierformer som er egne rettssubjekter dvs. interkommunale selskaper, aksjeselskaper og stiftelser. Dette kriteriet bestemmer den *funksjonelle dybden* på samarbeidet.
- Hvilke *styrings- og kontrollsystemer* som er etablert mellom eierne og utøverne. Det kan gjelde representasjon, økonomistyring, rapporteringsordninger, ulike krav til kvalitet og brukerorientering, prising, kostnads- og inntektsfordeling, konkurranse osv.

Ved å kombinere disse kriteriene på forskjellige måter kan det lages et stort antall samarbeidsmodeller.

5.4.4 Samarbeid som en utviklingsprosess

Hvis vi skal definere noen aktuelle hovedmodeller, er kriteriene som beskriver bredden og dybden på samarbeidet spesielt viktige. Bredden kan defineres både geografisk (antall deltakere) og funksjonelt (oppgaver). Dybden er først og fremst et spørsmål om graden av forpliktelse i samarbeidet og hvordan samarbeidet er organisert i forhold til medlemskommunene (tilknytningsformen). I skissen nedenfor¹² er ulike typer samarbeid plassert avhengig av bredden i oppgaver og dybde som angir graden av forpliktelse i samarbeidet. Figuren illustrerer ulike typer samarbeid og at samarbeidet kan ha form av en utviklingsprosess med økende samarbeidsgrad som kan ende med kommunesammenslutning.

¹² Hentet fra Oddbjørn Bukve (1999): Sammenslutning, samarbeid eller status quo? Rapport nr. 1/99, Høgskolen i Sogn og Fjordane.



Rent historisk har vi mange eksempler på at et omfattende interkommunalt samarbeid her ledet til sammenslutning, jf. bl.a. sammenslutningene i byområder i 1988 (Tønsberg, Horten og Larvik) og 1992 (Sarpsborg, Fredrikstad, Hamar, Arendal og Hammerfest). På den annen side har vi trolig ingen eksempler fra inndelingshistorien på at kommuner med et svakt utviklet interkommunalt samarbeid frivillig har sluttet seg sammen. Den siste sammenslutningen mellom Våle og Ramnes var frivillig, men den hadde samtidig grunnlag i en sterk integrasjon i oppgaveløsningen gjennom et omfattende interkommunalt samarbeid¹³.

Noe helt annet er at staten gjennom kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet tvang kommuner sammen som ikke nødvendigvis løste så mange oppgaver i fellesskap på forhånd. Men det var en annen tid hvor bl.a. endringene i geografiske forutsetninger og hensynet til at kommunene skulle være sterke nok til å bære fram nye velferdsreformer som 9-årig grunnskole stod i høysetet.

5.4.5 Fire hovedmodeller for samarbeid

Vi skal kort gjengi en beskrivelse av noen mer prinsipielle hovedmodeller for interkommunal organisering som er hentet fra en sluttrapport som ECON¹⁴ har utarbeidet for 9-kommunesamarbeidet

¹³ Jf. Telemarksforskning-Bø. arbeidsrapport nr.16, Interkommunalt samarbeid i Våle og Ramnes

¹⁴ ECON-rapport nr. 16/02 Styringsmodell for interkommunalt samarbeid i Vestfold.

rundt Tønsberg i Vestfold. I rapporten skilles det mellom interkommunalt samarbeid uten og med organisatorisk overbygning. Under hver av disse kategoriene finnes det to hovedmodeller. Vi skal kort gi en oversikt over disse modellene. Det vises til ECONs rapport for en nærmere beskrivelse av hva de ulike modellene kan innebære for kommunene, de ansatte og for brukerne.

A. Interkommunalt samarbeid uten organisatorisk overbygning

- (1) ”*Den kommunale familie*” er det samme som avtale- og partnerbasert samarbeid. Samarbeidsprosjektene kan kategoriseres i tre ulike former: kollegialt samarbeid, virtuell avdeling og felles forvaltning.
- (2) *Vertskommuneløsninger* som betyr at én kommune utfører bestemte oppgaver på vegne av nabokommuner. Mellom kommunene inngås avtaler om kvalitet, omfang og finansiering av tjenestene.

B. Interkommunalt samarbeid med organisatorisk overbygning

- (3) *Samarbeid etter Kommunelovens § 27*. Denne samarbeidsformen betyr at kommunene oppretter et eget styre for å løse felles oppgaver. I kommuneloven finnes nærmere regler om hva kommunene kan overlate til det interkommunale styret å treffe beslutninger om (drift og organisering) og hva som skal omtales i vedtektene for samarbeidet. Slike interkommunale styrever er kommunale forvaltningsorganer dvs. de er ikke egne rettssubjekter og kommunene har ubegrenset ansvar for disposisjonene i styret.
- (4) *Selskapsorganisering* dvs. samarbeid etter lov om interkommunale selskaper eller aksjeloven. Under denne kategorien kommer også samarbeid etter lov om stiftelser. Loven om interkommunale selskaper regulerer interkommunale selskaper som er egne rettssubjekter med ubegrenset deltakeransvar. Loven er primært utformet primært med tanke på virksomheter som har sine egne inntekter og som har preg av å være næringsvirksomhet, ikke samarbeid om kommunale kjerneoppgaver innenfor velferdssektorene. Kommunene kan også eie aksjer i aksjeselskaper som for eksempel driver næringsvirksomhet. Aksjeselskaper er egne rettssubjekter med begrenset deltakeransvar. Organiseringen av aksjeselskaper er nærmere regulert i aksjeloven.

5.4.6 Samarbeidsstrategier for Midtre Namdal

Det kan pekes på tre alternative strategier for videre utvikling av det interkommunale samarbeidet i Midtre Namdal. Strategiene er generelle og bygger bl.a. på typiske kjennetegn ved det interkommunale

samarbeidet i Norge, Danmark og Finland¹⁵. Samarbeidet i Midtre Namdal er typisk for det som kjennetegner interkommunalt samarbeid på regionnivå i Norge, jf. kap. 4.

De tre strategiene er som følger:

- *Pragmatisk samarbeidsstrategi* dvs. fortsettelse som tidligere. Strategien tar utgangspunkt i det som er typisk for det meste av det interkommunale samarbeidet i Norge: Samarbeidet er begrenset til ”opplagte” områder som teknisk sektor og svakt utviklet innenfor kommunale kjerneområder som skole og helse/sosial. I kommunene kan det være mange enkelttiltak som er svakt formalisert og lite forpliktende for kommunene. Kommunene opptrer pragmatisk og optimaliserer samarbeidet ut fra gevinster for hver enkelt kommune og for hvert enkelt tiltak. Det geografiske samarbeidsområdet varierer.
- *Etablering av en strategisk allianse*. Vi kan tenke oss at regionrådet i Midtre Namdal utgjør styringsorganet i den strategiske alliansen. Strategien innebærer at det etableres et tillitsbasert og forpliktende samarbeid basert på løpende prosesser innenfor et fast samarbeidsområde og med begrenset politisk organisasjonsbygging over kommunene. Samarbeidet kjennetegnes av at kommunene samarbeider på kjerneområder innenfor den kommunale virksomhet. Hvert enkelt tiltak organiseres for seg med egne styringsorganer. For å sikre kontroll og styring med den interkommunale virksomheten velger kommunene å organisere tiltakene enten som en del av ”den kommunale familie”, vertskommunesløsninger eller § 27-samarbeid. Kommunene er forsiktige med å organisere den interkommunale virksomheten som egne selskaper, AS og stiftelser. Strategiske kommuneallianser er i følge Telemarksforskning typisk for samarbeidstrenden mellom kommunene i Danmark.
- *Etablering av en sekundærkommune* dvs. en sterk politisk og administrativ formalisering av for eksempel regionrådet. Det betyr indirekte valg av et representativt politisk styringsorgan på regionalt nivå, omfattende delegasjon av ansvar og myndighet fra kommunestyrene til det regionale organet og oppbygging av en egen administrasjon for å ivareta oppgavene. Strategien betyr at kommunene lager en form for indirekte valgt generalistkommune for å organisere og drive det interkommunale samarbeidet i regionen. Innenfor strategien ligger også en mulighet for å etablere særkommuner for spesielle oppgaver. Denne strategien kjennetegner mye av det interkommunale samarbeidet i Finland som er svært omfattende bl.a. fordi kommunene samarbeider om oppgaver

¹⁵ Telemarksforskning-BØ, rapport nr. 181(2000), Samarbeid mellom kommuner i Sverige, Danmark og Finland

som i Norge er fylkeskommunale eller statlige, for eksempel videregående skoler, sykehus og regional planlegging.

5.4.7 Momenter for og imot interkommunalt samarbeid

Hva som er fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid vil avhenge av en rekke forhold som bl.a. omfanget på samarbeidet, i hvilke former kommunene samarbeider og i hvilken grad kommunene klarer å utøve styring og kontroll med den interkommunale virksomheten. Erfaringene med samarbeidet kan også være svært forskjellig avhengig av om det er politikerne, kommuneadministrasjonen, eller innbyggerne som vurderer den interkommunale virksomheten.

Det er derfor vanskelig å peke på generelle argumenter for og imot interkommunalt samarbeid. Vi skal likevel trekke fram noen antatt sentrale argumenter som ofte har preget debatten om interkommunalt samarbeid som et langsiktig alternativ og som kan være gyldige også i Midtre Namdal. Momentene har form av spørsmål fordi gyldigheten av argumentene kan være usikre og betinget av lokale forhold.

Argumenter for IKS

- Stabilitet i kommuneinndeling
– alternativ til KSS?
- Kan beholde dagens formelle ansvarsfordeling?
- Mer fleksibel oppgaveløsning?
- Kostnadsgevinster – kan høste stordriftsfordeler?
- Kompetansegevinster – sterkere fagmiljøer/nettverk?
- Kvalitetsgevinster – bedre forutsetninger, lære av hverandre?

AGENDA

Argumenter mot IKS

- Demokratiunderskudd – hvem er ansvarlig?
- Styringsproblemer – mer byråkratimakt og fare for feil prioriteringer?
- Mindre oversiktligheit - fjerde forvaltningsnivå?
- Økte prosesskostnader og byråkrati?
- Dårlig ressursutnyttelse – lite å spare?
- Fordelingskonflikter – utgifter, inntekter, verv, arbeidsplasser?
- Lite egnet for strategiske oppgaver?
- Fortsatt sårbar kompetanse i småkommuner

AGENDA

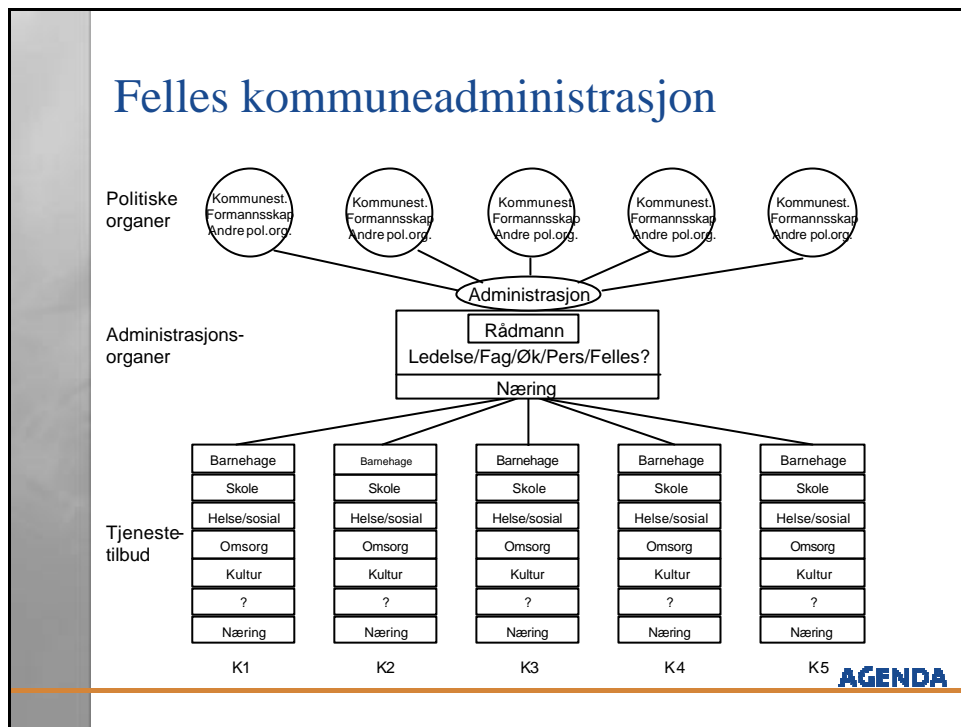
5.5 Felles kommuneadministrasjon

5.5.1 Beskrivelse

Dette er en intern flerkommunal organisasjonsmodell som er på idéstadiet, som har følgende kjennetegn:

- *De kommunale enhetene består* som selvstendige kommuner dvs. som egne administrative enheter (dagens inndeling).
- *Kommunestyrene opprettholdes* som prioriterende og ansvarlig organ i forhold til innbyggerne. Samtidig endres politikernes rolle ved at de tillegges et bestilleransvar i forhold til en felles kommuneadministrasjon.
- *Kommunenes sentral- og sektoradministrasjoner* slås sammen og organiseres på nytt ut fra regionens samlede behov for administrative ressurser. Ulike organisasjonsmodeller kan tenkes, både en sentralisert modell hvor all administrasjon samles ett sted og en desentralisert modell hvor kommunene får ansvar for ulike sektoradministrasjoner for hele regionen. Dessuten kan modellen kombineres med flat struktur som betyr at administrative ressurser og ansvar flyttes fra kommuneadministrasjonen til virksomhetsnivå. Rollen til den felles kommuneadministrasjonen blir å iverksette kommunestyrenes bestillinger, dimensjonere tjenestetilbudet, foreta rapportering og kontroll osv.

- Det vil antakelig være behov for nye mekanismer for ivaretagelse av kontroll med administrasjonen. En mulig løsning kan være at kommunene velger et administrasjonsstyre med nærmere definerte fullmakter.



5.5.2 Momenter for og imot

Argumenter for felles kommuneadministrasjon

- Kan beholde dagens kommuneinndeling, kommunestyre og tjenesteproduksjon?
- Høy prioriteringseffektivitet, kommunene kan prioritere ulikt?
- Tar ut stordriftsfordeler i administrasjon, skjermer tjenesteproduksjonen?
- Kompetansegevinst i administrasjon– større og mer attraktive fagmiljøer?
- Kvalitetsgevinst – bedre administrative løsninger og politiske beslutninger, mer ensartet saksbehandling?
- Moderate omstillingskostnader ved områdeorganisering av administrasjonen og innføring av flat struktur?

AGENDA

Argumenter mot felles kommuneadministrasjon

- Usikker og liten kostnadsgevinst?
- Mindre nærhet og dårligere tilgjengelighet til administrasjonen?
- Kompliserer forholdet mellom politikk og administrasjon, krav til nye roller?
- Sentralisering av arbeidsplasser?
- Økt administrasjonsmakt?
- Forutsetter digital sammenslutning?

AGENDA

5.6 Kommunesammenslutning

5.6.1 Beskrivelse

Under denne modellen kan det skilles mellom:

- *Regionkommuneløsning* dvs. en 5-0 løsning med fusjon av alle kommunene (evt. 4-1 løsning).
- *Partielle sammenslutninger* dvs. en 2+3 løsning eller 2+2+1 løsning.
- *Ulike former for politisk organisering*: Med eller uten politisk valgte kommunedelsutvalg.
- *Ulike former for administrativ organisering*: hovedutvalgsmo- dell/ funksjonsmodell/ områdemo- dell/ flat struktur/servicetorg osv.

Utgangspunktet i Midtre Namdal er en region som i dag kjennetegnes av relativt lite integrasjon, både geografisk og funksjonelt. Den geografiske integrasjonen er relativt sterk mellom Namsos og Overhalla, delvis også mellom Namsos og Fosnes. Namdalseid og Flatanger er i betydelig mindre grad knyttet til et felles arbeids-, bolig- og servicemarked med Namsos som regionsenter. Også når det gjelder interkommunalt samarbeid er regionen forholdsviss lite integrert. Kommunene samarbeider i ulike retninger både i forhold til andre nærregioner og hele Namdalen. Trekker vi inn avstander og tilhørighet er ikke opplagt at Midtre Namdal står særlig sterkt som en felles identitetsregion for politikerne, de kommuneansatte og innbyggerne.

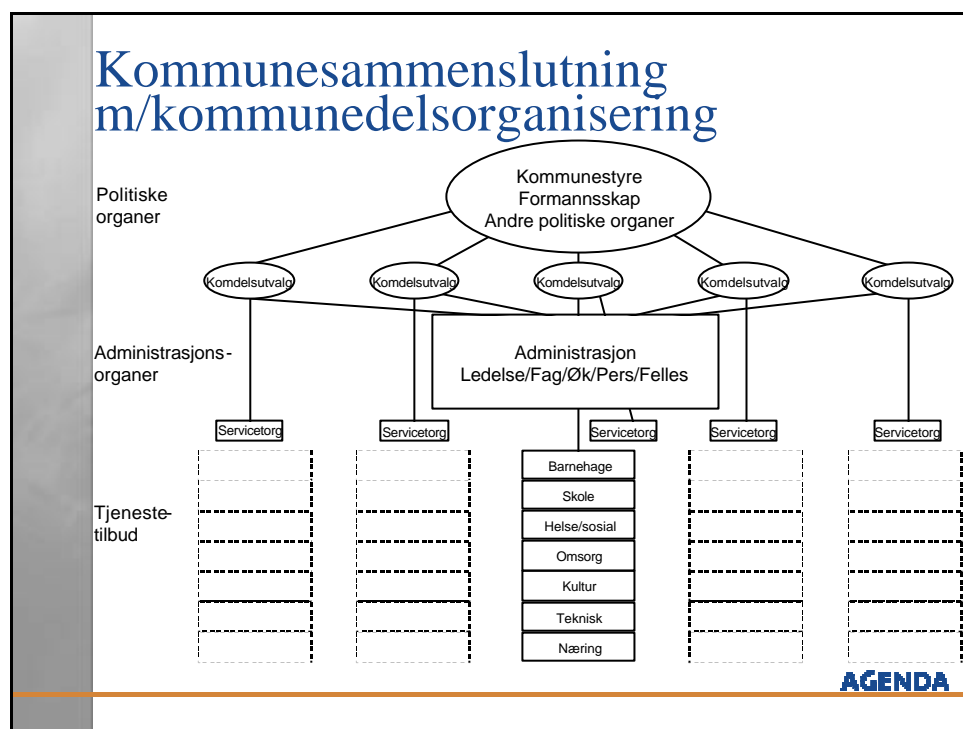
Det trenger likevel ikke bety at kommunesammenslutning som omfatter hele regionen er en uaktuell modell. Kommunene i regionen har en rekke felles utfordringer som kan begrunne at generalistkommunen løftes opp på et høyere geografisk nivå. Til dette kommer at en kommunesammenslutning innebærer store muligheter for å ta hensyn til at tilhørigheten til regionen varierer mellom kommunene. Det kan skje både gjennom den politiske og administrative organisering av regionkommunen.

Nedenfor er det gitt et bilde av en regionkommune organisert med et felles kommunestyre for hele regionen og med kommunedelsutvalg og servicetorg i dagens kommuner. Kommunedelsutvalgene kan være rådgivende politiske organer eller de kan være lokalpolitiske organer med beslutningsmyndighet på avgrensede områder. Det siste er ikke hjemlet i dagens kommunelovgivning, men kan kanskje være mulig som et forsøk.

Ut fra skissen kan det se ut til at det ikke er lagt opp til en desentralisert kommuneadministrasjon. Også her er det store valgmuligheter som kan være viktige bl.a. for å unngå tap av arbeidsplasser og for store omstillinger i dagens kommuneorganisasjoner. En mulig interessant løsning som kan ivareta både desentralisert organisering og stordriftsfordeler, kan være en regional spesialisering av

kommuneadministrasjonen. En slik løsning kan være en myk løsning ved at dagens kommuner kanskje får tilnærmet like mange kommunale arbeidsplasser som de har i dag. En regional spesialisering innebærer likevel store omstillinger ved at mange ansatte må flytte for å beholde jobben. Dessuten vil omorganiseringen antakelig ha enn viss innsparing som mål som derved kan bety at det blir færre stillinger å fordele.

I kap. 9 er det gitt en nærmere omtale av ulike inndelingsalternativer.



5.6.2 Momenter for og imot

Argumenter for KSS

- Styrker generalistkommunen – politikken, administrasjonen og tjenesteproduksjonen?
- Kan gi desentraliseringsgevinster – nye oppgaver?
- Mindre lokal konkurranse og større påvirkningskraft i velferds- og næringspolitikken?
- Kompetanseløft i regionen?
- Kommunikasjonsløft i regionen – IKT og infrastruktur?
- Mer rasjonelt utbyggingsmønster og mer effektiv ressursbruk?
- Historisk sjanse – stor lokal påvirkningsmulighet?

AGENDA

Argumenter mot kommunesammenslutning

- Sentralisering av arbeidsplasser og beslutninger?
- Økt byråkrati og stordriftsulemper?
- Mindre nærhet mellom innbyggere og politikere?
- Dårligere tilgjengelighet til offentlig service?
- Mindre deltakelse?
- Svekket lokal tilhørighet?

AGENDA

5.7 Differensiert ansvarsfordeling

5.7.1 Beskrivelse

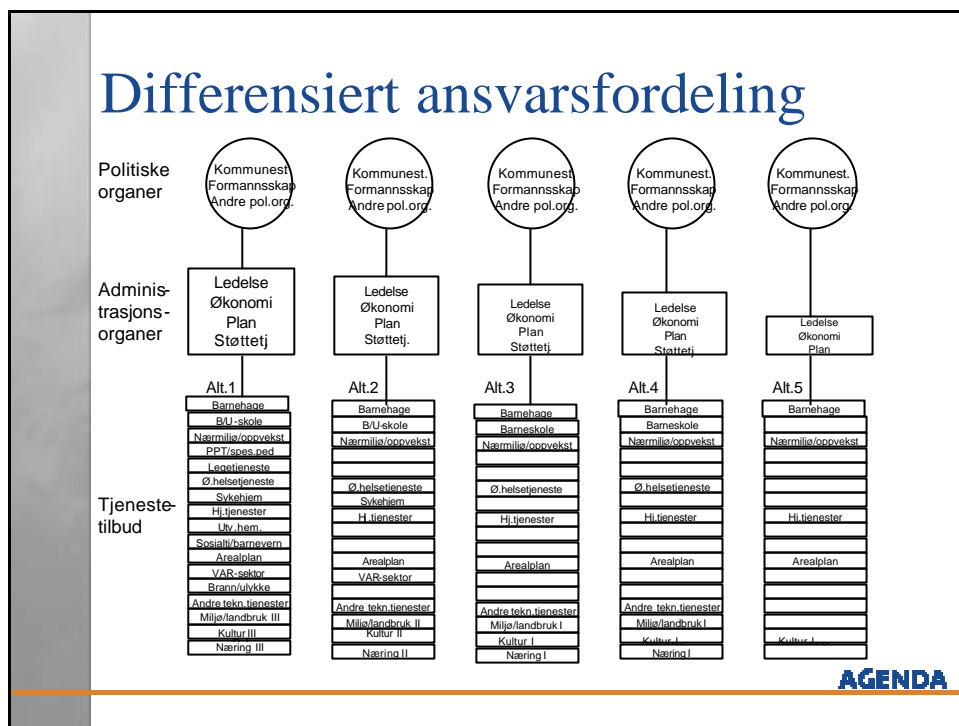
Differensieringen kan skje ved at ansvar og myndighet for bestemte oppgaver løftes ut av én eller flere av kommunene og overføres til:

- Namsos som i så fall vil få et utvidet geografisk ansvar for visse oppgaver (særkommuneansvar)
- En annen kommune utenfor regionen (for eksempel Steinkjer)
- Fylkeskommunen (annet forvaltningsnivå)
- Lokal eller regional statsforvaltning (staten)
- Særkommuner (spesialløsning)

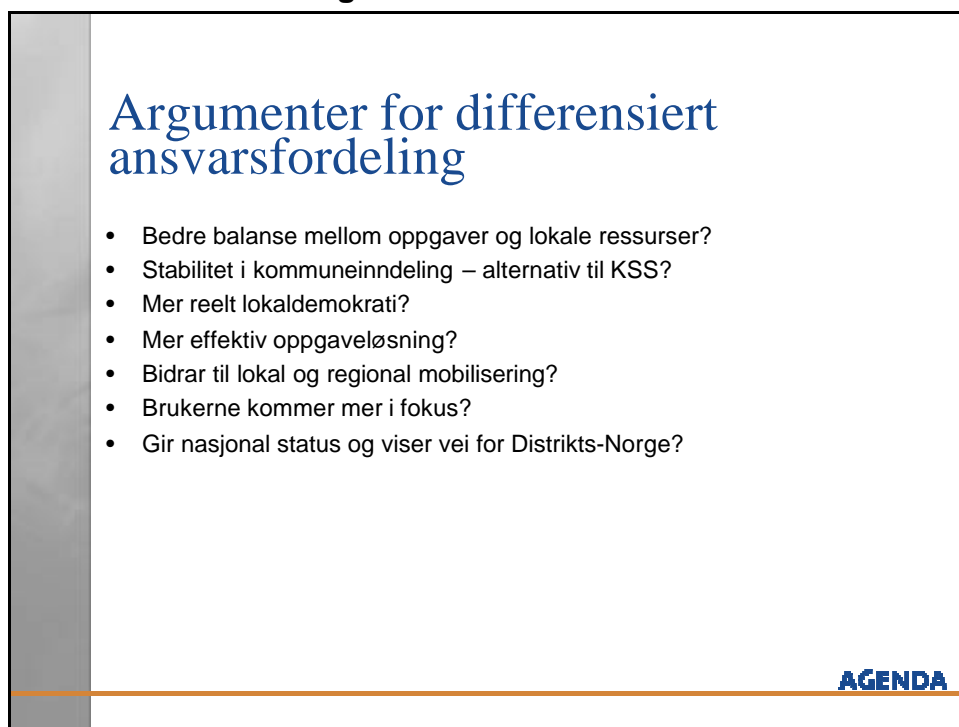
Det er viktig å være oppmerksom på at denne modellen endrer på oppgavens ansvars plassering. Differensieringen skjer ved at noen av kommunestyrene får et mindre ansvar for oppgaver enn andre kommunestyrer. Det er prinsipielt forskjellig fra en modell med interkommunal organisering som normalt ikke betyr at kommunestyret mister ansvaret for oppgavene. Det er altså viktig å skille mellom differensiert ansvarsfordeling som medfører ulike kommunetyper (A- og B-kommuner) og en differensiert oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid der alle kommunene i utgangspunktet er likestilte generalistkommuner.

Denne modellen innebærer at staten må differensiere sine styrings-systemer dvs. lovverk, finansieringssystem osv. I kommunene kan tenkes ulike løsninger for flytting av ansvar og personell, jf. skissen nedenfor. Tenker vi oss differensiert ansvarsfordeling gjennomført som en nasjonal kommunemodell i Norge, vil det trolig være mest aktuelt med to-tre typer standardkommuner med forskjellig oppgaveportefølje. Vi kan tenke oss én standardmodell for distriktskommuner med lavt folketall, én for mellomstore kommuner og en for storbyene. Det kan også tenkes et mer fleksibelt system der oppgavene varierer med økende kommunestørrelse eller avhengig av forhandlinger mellom staten og kommunesektoren, men det vil være et meget stort sprang bort fra dagens enhetskommuner.

Dersom denne modellen skal utvikles videre i Midtre Namdal er det kanskje mest realistisk å lage to kommunetyper med forskjellig oppgaveportefølje, én for fullverdige generalistkommuner og én for småkommunene (lokalkommunemodell).



5.7.2 Momenter for og imot



Argumenter mot differensiert ansvarsfordeling

- Svekker det lokale selvstyret – A og B-kommuner?
- Tap av kompetanse og påvirkningsmuligheter i småkommunene?
- Degradering og taperstempel?
- Uoversiktlig og komplisert forvaltningssystem?
- Uro om oppgavefordeling og finansiering - spill mellom stat og kommune?
- Varierende statlig styring?

6 Resultater fra stormøter og inter-kommunale arbeidsgrupper

6.1 Mobilisering på det første stormøtet

På det første stormøtet 5. mars 2002 deltok rundt 130 personer. Deltakerne var hovedsakelig ansatte og politikere fra de fem kommunene, med tillegg av representanter fra finansørene og observatører fra presse og radio.

Målet med det første stormøtet var å få i gang en dialog og et verksted for samhandling og diskusjon om erfaringer og regionale utfordringer. Stormøtet ble lagt opp med vekt på at alle skulle inviteres til dialog og konkrete bidrag i utforming av innholdet i prosjektet. På stormøtet ble det drøftet kjennetegn ved vellykkede prosjekter og forslag til visjon for det framtidige samarbeidet. Det ble gitt konkrete innspill på mulige egenskaper ved hver av de fire hovedmodellene og det ble antydning av første prioritering av modellene fra til sammen 16 forskjellige arbeidsgrupper. Endelig bidro egne temagrupper med konkrete forslag til nye samarbeidstiltak i regionen. Temagruppene ble organisert på møtet ved at deltakere med energi selv markedsførte og rekrutterte deltakere til gruppearbeidet.

Resultatene fra det første stormøtet foreligger skriftlig i et eget referat fra Agenda. Agenda trakk ut følgende viktige læringspunkter:

- De fem kommunene i Midtre Namdal oppfattes som en naturlig region for vurdering av både flere kortsiktige samarbeidstiltak og langsiktige kommunemodeller.
- Kommunene har så langt samarbeidet etter pragmatiske prinsipper.
- Kommunene mangler en regional strategi for samarbeid i Midtre Namdal.
- En stor del av deltakerne på stormøtet ser ut til å gå inn for et mer strategisk og langsiktig grep enn å utelukkende konsentrere seg om å utvikle nye samarbeidstiltak. Det kom fram at modell 1 (interkommunalt samarbeid) kun vil være en brukbar løsning i en overgangsfase mot en mer prinsipiell endring i retning av en av de andre 3 modellene..
- Bedre informasjon og dialog med innbyggerne bør vurderes. Kommunevise tiltak/prosesser kan vurderes.

Aktuelle visjoner for det framtidige samarbeidet ble konkretisert i bl.a. følgende punkter:

- Et sterkt og interessant lokaldemokrati
- Færre kommuner (en?, "Namsen")
- God geografisk fordeling av folkevalgte
- Fornøyde innbyggere i *hele* kommunen
- Alle har servicekontor
- Høy tverrfaglig kvalitet på tjenestene
- Felles saksbehandling, arealplan og næringsplan
- Vekstregion med tydelig profil
- Samordning av kultur/næringsutvikling/reiseliv
- Tydelig regionby som ser alle veier
- Regional samordnet infrastruktur og forbedret samferdsel, bru til Jøa
- Forpliktende samarbeid, fra prateklubb til handling
- Fleksible samhandlingsmodeller
- Ivareta samarbeidet med andre regioner
- Fylkeskommunen overflødig

Arbeidsgruppenes prioritering av hovedmodellene var som følger:

Tabell 10. Fordeling av gruppenes prioriteringer

prioritet modell	1	2	3	4	SUM ¹³
1	4	6	3	3	16
2	1	4	5	5	15
3	5	4	3	3	15
4	6	5	1	4	16
SUM ¹⁶	16	19	12	15	62

Av de 16 bordgruppene ga 6 høyest prioritet til modell 4 (differensiert ansvarsfordeling, 38%), 5 til modell 3 (kommunesammenslutning, 31%), 4 til modell 1 (utvidet IKS, 25%) og 1 til modell 2 (felles kommuneadministrasjon, 6%). Tallene ga et første inntrykk av at reformviljen er betydelig i regionen, i allefall blant de ansatte i kommunene.

¹⁶ En gruppe unnlot å prioritere modellene 2 og 3, mens 3 grupper prioriterte 2 av modellene likt.

Ett av de viktigste resultatene fra stormøtet var at flere av temagruppene startet et konkret utviklingsarbeid og la fram forslag om nye konkrete samarbeidsordninger i plenum. Flere av gruppelederene tok også initiativ til videreføring av arbeidet og la fram konkrete mål og tidsplaner for arbeidet. Et konkret forslag som kom opp var bl.a. at barnevernstjenesten bør regionaliseres.

Temagruppene som ble organisert på stormøtet var en direkte forløper for flere av de interkommunale arbeidsgruppene som etter møtet ble gitt formelt mandat fra styringsgruppen. På stormøtet var det temagrupper på bl.a. følgende områder:

- En felles barneverntjeneste i Midtre Namdal
- Samarbeid stab/støttefunksjoner (økonomi, lønn, personal, IKT)
- Regionalt næringselskap
- Samarbeid innen kulturområdet
- Skole og barnehage
- Grønne kontorer
- LA 21-samarbeid
- *En* kommune
- Brann-/feierregion(er)
- Tekniske tjenester

6.2 Oppfølging i interkommunale arbeidsgrupper

6.2.1 Gode prosesser og substans

Som nevnt i kap. 2.4 har styringsgruppen utarbeidet egne mandater til ni forskjellige interkommunale arbeidsgrupper. Ut fra et ganske krevende mandat og en mandatperiode på bare fire uker foreligger to både viktige og framfor alt imponerende resultater fra gruppearbeidet:

- *Gode prosesser:* Prosessen i de aller fleste gruppene har vist seg å fungere meget godt. Deltakerne rapporterer om et spennende arbeid, en konstruktiv dialog i gruppen, framdrift og entusiasme i forhold til oppgavene. Flere av gruppene virker også stolte over det de har prestert. Det er selvsagt svært viktig at de som besitter nøkkelkompetanse i regionen på denne måten har vist at de kan jobbe godt sammen på tvers av kommunegrensene.
- *Mye substans gir trykk nedenfra:* Det foreligger en rekke konkrete forslag til nye interkommunale samarbeidsløsninger som etter videre bearbeiding og samordning kan innebære store gevinster for både for kommunene og for innbyggerne. Fra rådmannsgruppen og faggruppene på de ulike sektorområdene foreligger solide skriftlige dokumenter som kan gi substans til organiseringen av det fram-

tidige regionale samarbeidet. Flere av forslagene er av prinsipiell og langsiktig betydning fordi de berører noen av de viktigste og mest krevende oppgavene som kommunene skal løse på vegne av innbyggerne. Det gjelder bl.a. tjenester med få brukere og som stiller krav til spesialkompetanse (som barnevern), allmenne trygghetstjenester som er viktig for befolkningens velferd (som legevakt), tjenester som innebærer regulering og hvor likebehandling av innbyggerne er viktig (som byggesaksbehandling og sosialhjelp), samt ulike typer tjenester som er viktig for god service til brukerne og tilgjengelighet til kommunene. Grupperapportene står på egne ben og bør leses av alle som er opptatt av hvilke muligheter som foreligger på den regionale arena.

I vedlegg til sluttrapporten foreligger referanser til grupperapportene og sektorvise lister over alle forslag til enkelttiltak fra gruppene. Vi skal her kort gjengi noe av det hver av gruppene har foreslått med vekt på viktige vurderinger og forslag. Gjengivelsen er langt fra fullstendig og det vises til grupperapportene for en helhetlig framstilling. Vi starter med de to strategiske gruppene og de tillitsvalgte og går deretter videre til de sektorvise faggruppene.

6.2.2 Politikergruppen

Det skal ikke stikkes under en stol at politikergruppen ikke har hatt samme framdrift og samme skriftlig produksjon som de øvrige gruppene. Rundt 15 politikere har likevel kommet sammen og drøftet felles utfordringer og aktuelle løsninger med utgangspunkt i et krevende mandat, jf. faktarute.

Gruppen har trolig lært mer om hvor krevende det er å representere egen kommune på en regional arena og prosessen har antakelig også bidratt til en viss klargjøring av både muligheter og aktuelle alternativer for egen kommune.

Av sluttreferatet fra politikergruppen går det fram at politikerne mener at det har skjedd for lite i regionen i forhold til å etablere samarbeid og konkrete løsninger på de utfordringer som lenge har vært kjent. Det pekes også på at det er viktig å rydde unna en del barrierer mellom kommunene slik at samhandlingsprosessen kan starte.

Styringsgruppens mandat til politikergruppen

- (1) Gruppen bes peke på utfordringer for lokaldemokratiet og samfunnsutbyggingen i MNR-regionen. Det er ønskelig at både utfordringer for enkeltkommunene og regionen som helhet konkretiseres.
- (2) Gruppen bes trekke opp prinsipper for en regional næringspolitikk i Midtre Namdal.
- (3) Gruppens hovedoppgave bør være å drøfte langsiktige mål og de foreliggende modeller for organisering av den kommunale virksomheten i regionen.
- (4) Som en del av drøftingen er det ønskelig at gruppen vurderer erfaringene med dagens interkommunale samarbeid, samt peker på mulige strategier og prinsipper for videreutvikling av interkommunalt samarbeid i MNR-området. Gruppen bør spesielt vurdere hva et utvidet interkommunalt samarbeid kan bety for demokratiske og politiske prosesser i kommunene.
- (5) Det er ønskelig at gruppen vurderer oppgavefordelingen mellom kommunene i regionen og evt. regionale organer i MNR med utgangspunkt i dagens oppgaveportefølje. Dette kan skje gjennom en sortering av oppgavene i noen hovedgrupper, for eksempel (a) Oppgaver som bør være en del av det kommunale selvstyret og løses lokalt (lokale må-oppgaver), (b) Oppgaver som bør være en del av det kommunale selvstyret og som bør løses regionalt (regionale bør-oppgaver), (c) Oppgaver som bør være en del av det kommunale selvstyret og som kan løses regionalt (regionale kan-oppgaver) og (d) Oppgaver som kan være aktuelle å overføre til fylkeskommunen eller staten.
- (6) Gruppen oppfordres også til å vurdere oppgavefordelingen i forhold til fylkeskommunen og staten med sikte på å avdekke mulige desentraliseringsgevinster til Midtre Namdal. Hvis gruppen finner fram til aktuelle oppgaver bør den vurdere om forutsetningene for desentralisering vil være forskjellig mellom de ulike samarbeids- og kommunemodellene.
- (7) Gruppen bør fremme forslag til videre oppfølging og prosess i regionen, med vekt på nærmere avklaringer av kommunenes valg av langsiktig samarbeids- eller kommunemodell. Det er ønskelig at gruppen peker på en mulig tidsplan for oppfølging.

Når det gjelder løsninger, kom politikergruppen et stykke på vei ved at ganske mange av politikerne ser behov for en eller annen form for differensiering i oppgaveløsningen mellom oppgaver som kan løses lokalt i egen kommune og oppgaver som bør løses innenfor større enheter. Gruppen kom imidlertid ikke særlig langt i retning av enighet

om hva den framtidige organisasjonsmodellen kunne være. Gruppen peker på både dagens løsning, en sterkere formalisering av regionrådet og kommunesammenslutning som aktuelle modeller. Tankene om innhold i alternative modeller til dagens løsning var som følger:

(1) Administrativ samarbeidsmodell på regionalt nivå (felles kommuneadministrasjon)

- Kommunene opprettholdes som egne enheter.
- Alle kommuner beholder administrasjon på må-oppgaver.
- Flere kommuner lager felles administrasjon på enkelte andre områder for å spare penger og tiltrekke seg høy kompetanse. Alle kommuner som deltar i samarbeidet skal få tildelt sitt administrative område for at alle skal ha en fordel av samarbeidet.
- Sakene blir forberedt i felles administrasjon, men sendes så tilbake til politisk behandling i den kommunen saken angår.
- Eksempel 1: Fosnes er tildelt felles administrasjon på miljø. Overhalla har en miljøsak. Den behandles administrativt i miljøadministrasjonen som sitter i Fosnes. Saken sendes til politisk behandling i Overhalla kommunestyre (evt. et annet politisk utvalg i Overhalla).
- Eksempel 2: Flatanger er tildelt felles administrasjon på havbruk. Namsos har en havbrukssak. Den behandles administrativt i havbruksadministrasjonen som sitter i Flatanger. Saken sendes til politisk behandling i Namsos kommunestyre (evt. et annet politisk organ).

(2) Politisk samarbeidsmodell på regionalt nivå (modellen kan tolkes som en sekundærkommune med felles administrasjon og innslag av differensiert oppgavefordeling)

- Hver kommune skal ha politisk ansvar for basis tjenester i sin kommune, hvor Namsos kommune har politisk ansvar for felles tjenester. Dagens kommunestyre og kommunale enheter opprettholdes som lokale politiske organer og forvaltningsenheter.
 - Det administrative ansvar for fellestjenester fordeles på samarbeidspartnerne.
 - Man oppretter et kommunestyre med 45 medlemmer på regionalt nivå. Fordelingen av setene skjer ved at hver kommune har fast 3 representanter. De øvrige setene fordeles i henhold til folketall og gjenspeiler politisk styrke ved siste kommunevalg. Kommunestyret i den enkelte kommune velger sine representanter. Dette sikrer et regionestyre hvor Namsos ikke har flertall.
-

(3) Kommunesammenslutning

Talsmennene for denne løsningen mente at den nærmeste modellen er en felles kommune med kommunedelsutvalg og servicetorg slik den er skissert av Agenda, jf. kap. 5.6.1.

6.2.3 Rådmannsgruppen

Mye av materialet fra rådmannsgruppens rapport er presentert i tidligere kapitler. Hovedpunktene i rapporten kan oppsummeres som følger:

- Dagens kommuner møter mange viktige utfordringer innenfor både regional utvikling, tjenesteproduksjon og demokrati. En felles oppfatning av disse utfordringene i regionen er viktig for forståelsen av reformbehovet og for valg av langsiktig løsning.
- Dagens kommunegrenser kan være et problem for innbyggernes muligheter for å utnytte tjenester som ligger nærmest, for kommunene som planenheter, for kostnadsnivået ved drift av institusjoner, for kvaliteten på det samlede tjenestetilbudet til innbyggerne og for størrelsen på kompetanseenheter.
- Kostnadsvariasjonene i grunnskolen er gigantiske og skyldes neppe bare objektive kostnadsforskjeller (elevgrunnlag og bosettingsmønster). I regionen og de nærmeste tilgrensende kommuner (Osen og Nærøy) finnes til sammen seks grunnskoler med et svært lavt elevgrunnlag (Utvorda/Statland, Sæter/Jøssund og Salsnes/Lund). Årsaker og mulige løsninger på tvers av kommunegrensene bør klarlegges nærmere.
- Kommunene har begrenset kapasitet til å delta i interkommunale organer. Det legger føringer på nye løsninger.
- Interkommunalt samarbeid har viktige prinsipielle sider. Interkommunale organer bør ikke utkonkurrere kommunestyrene. I dag er det et stort potensiale for utvidelser og utnyttelse av de gode sidene. De praktiske erfaringene er stort sett gode, men samarbeidet er både begrenset og lite forpliktende. Strategisk samarbeid begrenses av krav til vinn-vinn-situasjoner.
- Rådmennene mener en pragmatisk samarbeidsstrategi ikke gir et godt svar på utfordringene.
- Samarbeidet bør forsterkes på kort sikt. Gruppen foreslår at MNR omdannes til en strategisk allianse. En sekundærkommuneløsning går for langt.
- Kommunene kan velge mellom to langsiktige reformretninger; formalisering av politisk styringsordning på regionalt nivå (strategisk allianse, sekundærkommune, felles kommuneadministrasjon), eller enhetskommuner/generalistkommuner hvor det er samsvar mellom oppgaver og inndeling (differensiert ansvarsfordeling eller kommunesammenslutning).

- Gruppen gir en foreløpig vurdering av ulike modeller og sier ja til strategisk allianse på kort sikt, nei til sekundærkommune både som kortsiktig og langsiktig modell, ja til felles kommuneadministrasjoner på delområder (mellomløsning), nei til differensiert ansvarsfordeling, ja til kommunesammenslutning som en mulig langsiktig modell.
- Prosessen videre: gruppen var opptatt av at alle arbeidsgruppene måtte få tilbakemelding om prosessen videre på kort sikt og en mulig reoppnevning etter sommeren. Gruppen så også behov for at styringsgruppen måtte foreta en prioritering mellom de langsiktige modellene med sikte på en reduksjon av mulighetsrommet.

6.2.4 Faggruppen for de tillitsvalgte

I rapporten peker fem hovedtillitsvalgte på relevante vedtak og avtaler, sentrale utfordringer i omstillingsprosesser, læringspunkter fra tidligere og viktige hensyn som bør ivaretas i det videre arbeid. Gruppen peker bl.a. på at erfaringer tilsier at det er viktig at det settes av tilstrekkelig tid underveis, at erfaringer fra andre kommuner trekkes inn, at bemannings- og kompetanseplaner må følge omstillingsprosessen, at de ansatte løpende må informeres og at det må dokumenteres hva som er oppnåst.

Gruppen mener følgende konkrete hensyn bør ivaretas i prosessen videre:

- *Medbestemmelsesretten* i HA må gjøres gjeldende i forhold til regionrådet og i samarbeidsråd og styrer som etableres mellom kommunene.
- *Åpenhet og korrekt informasjon til rett tid.*
- *Det bør etableres en felles personalpolitikk* som for eksempel felles personalpolitiske retningslinjer, arbeidstidsordninger, evt. Stillingsbank og avtaler som sikrer de ansatte fortsatt jobb i organisasjonen. Dette er viktig for å skape trygghet og forutsigbarhet for de ansatte.
- Det bør legges til rette for at tillitsvalgte og arbeidstakere som skal delta videre i prosessen får *like rammevilkår*. Alle skal ha tid og mulighet til å gjøre en kvalitativt god jobb.
- Det bør være *likeverdige deltakelse fra alle kommunene*, tidsmessig delt lederskap og sekretariat, samt skiftende møtesteder i de ulike kommunene.

6.2.5 Forslag fra sektorvise faggrupper

Interkommunale faggrupper ble nedsatt på følgende områder:

- Faggruppen for stabs- og støttefunksjoner, gruppen delte seg i tre undergrupper, en for økonomi, en for personal og en for IT/IKT
 - Faggruppen for teknisk sektor, gruppen delte seg i fire undergrupper, en for oppmåling, arealplan, kart og byggesaksbehandling,
-

en for VAR, samferdsel, forurensning og geoteknikk, en for bygg- og eiendomsforvaltning og en for brann, redning og feiing

- Faggruppen for skoler og barnehager
- Faggruppen for helse og sosial
- Faggruppen for kultur
- Faggruppen for naturforvaltning, landbruk og miljø

Med få unntak har alle gruppene gitt faglige innspill og vurderinger av følgende tema:

- utfordringer i oppgaveløsningen med vekt på kompetanse, ressursbruk og kvalitet. Flere av gruppene har laget oversikter over dagens stillingsressurser og kompetanse i kommunene.
- Oversikt og vurderinger av dagens samarbeidsordninger på sektoren
- Lister over delfunksjoner og oppgaver som kan eller som bør regionaliseres, inkl. konkrete forslag til nye tiltak med foreløpige tanker om organisering og gevinstvurderinger.
- Ulike typer forutsetninger for oppfølging av forslagene, herunder tempoplaner, viktige prioriteringer, konsekvenser etc.

Flere av gruppene har også vurdert fordeler og ulemper med de langsiktige modellene med utgangspunkt i et sektorperspektiv.

Det går for langt å gjengi alle forslagene som foreligger. I oversikten nedenfor er det trukket ut noen eksempler på viktige tiltak hvor det i flere tilfeller ligger betydelig energi og driv bak forslagene. Oversikt over alle enkeltforslagene fra gruppene er gitt i vedlegg 2.

Utvalg av foreslåtte samarbeidstiltak fra faggruppene

- Felles økonomisystem
- Felles skatteoppkrever og skatteavdeling
- Felles regnskapskontrollør
- Felles IKT-plattform
- Felles oppmålingstjeneste
- Felles byggesaksbehandling
- Felles brannordning
- Felles vakt- og beredskapsordninger
- Felles regionalt pedagogisk kompetansesenter inkl. PPT
- Felles barnevernstjeneste
- Felles normer for sosialhjelp
- Felles legevakt
- Felles kommuneoverlegetjeneste
- Felles kulturelle fyrtårnsprosjekter
- Felles miljøvernforvaltning

AGENDA

6.2.6 Gruppene avventer videre oppfølging

Kort tid etter mandatperiodens utløp ble alle gruppene orientert av styringsgruppen om at forslagene skulle diskuteres nærmere på stormøtet og at ingen av gruppene ville få et formelt mandat for videreføring før regionrådets videre rolle var formelt avklart. Det ble varslet at formelle avklaringer i kommunestyrene er ventet å foreligge tidlig på høsten. Styringsgruppen oppfordret samtidig gruppene å fortsette sitt arbeid i tråd med de tidsplaner som er lagt. Grupper som ønsket å gå videre med store og viktige utredninger ble anmodet om å orientere rådmennene før arbeidet settes i gang.

6.3 Oppfølging på det andre stormøtet

6.3.1 Mål og læringspunkter

Det andre stormøtet i regionen ble avholdt 23. mai etter at alle rapportene fra arbeidsgruppene var avgitt. På møtet var det over 100 deltakere. Målet med møtet var å få presentert forslagene fra arbeidsgruppene og diskutere strategi og forutsetninger for oppfølging. På møtet ble det også gitt en vurdering av Midtre Namdal som region sett utenfra og i lys av omstillingene på fylkesnivå. Arbeidsformen på seminaret ble organisert etter de samme prinsipper som det første med vekt på dialog og aktiv medvirkning fra alle deltakerne. Referat fra møtet foreligger.

Agenda trakk ut følgende læringspunkter:

- En stor del av deltakerne virker overbevist om at en ønsket utvikling i framtiden ikke tillater å fortsette som i dag, men krever større endringer på ulike områder. Blant annet framhevet flere deltakere at det verst tenkelige scenariet for framtiden var at ingen ting skjer.
- Noen av faggruppene ser ut til å ha kommet langt i tenkningen rundt kartleggingen av status, felles utfordringer og forslag til nye tiltak.
- Mange faggrupper ser ut til å ha funnet tonen i samarbeidsprosessen og utviklet tillitt til hverandre som basis for det videre arbeidet.
- De fleste deltakerne ser ut til å være enig i valget av Midtre Namdal som ”riktig” region. En viss tvil kommer til uttrykk i natur- og kulturgruppen.
- Rådmannsgruppen har støtte blant deltakerne når det gjelder forslaget om å videreutvikle regionrådet til en strategisk allianse.
- Bedre informasjon og dialog med politikerne bør vurderes i forbindelse med presentasjonen av sluttrapporten.

På møtet presenterte alle arbeidsgruppene sine forslag i parallelle sesjoner gjennom en form for torgløsning. Mange av gruppene hadde laget foredrag og plakater som grunnlag for presentasjonene. Seansen bidro til at det i dag antakelig er en høyere bevissthet i regionen om hva en utvidelse av det interkommunale samarbeidet kan innebære. Bildeklipp og utsnitt fra presentasjonene er gjengitt i referatet fra Agenda.

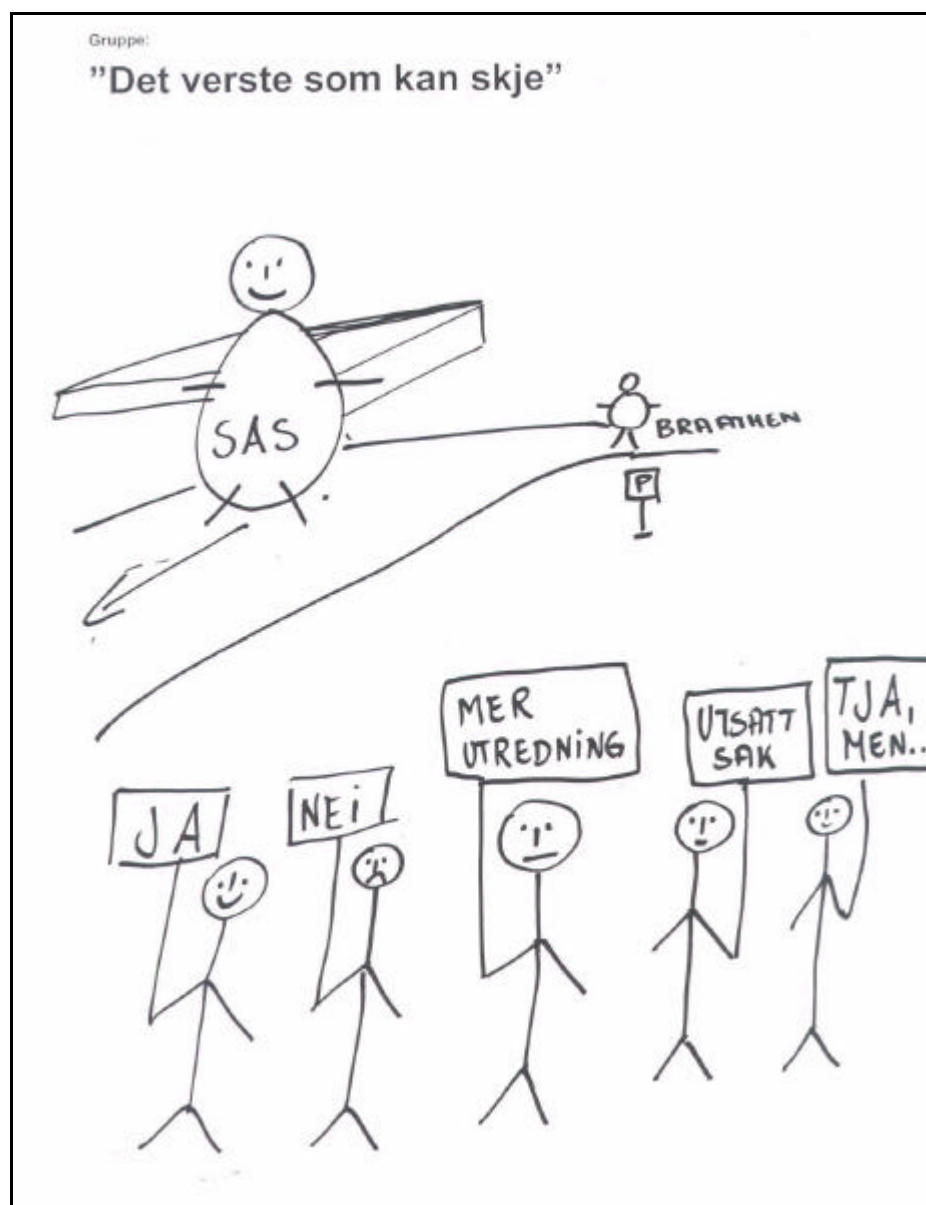
Faggruppene ble bedt om å registrere gode forslag, inspirerende kommentarer mv i forbindelse med torgpresentasjonen. Som et av tre poeng som faggruppen stab- og støttefunksjoner noterte etter torgsesjonene var forslaget på et konkret samarbeidstiltak på personalområdet. Gruppen skrev som sin egen kommentar i forhold til dette forslaget at det må baseres på et gjensidig politisk grunnlag.

Kulturgruppa noterte 12 punkter, blant annet med hensyn til merkevarebygging/identitet, for eksempel i form av en felles ”turistbrosjyre” for regionens egne innbyggere for å bidra til stolthet over det som er av ressurser i regionen og gjøre oppmerksom på framtidsmuligheter.

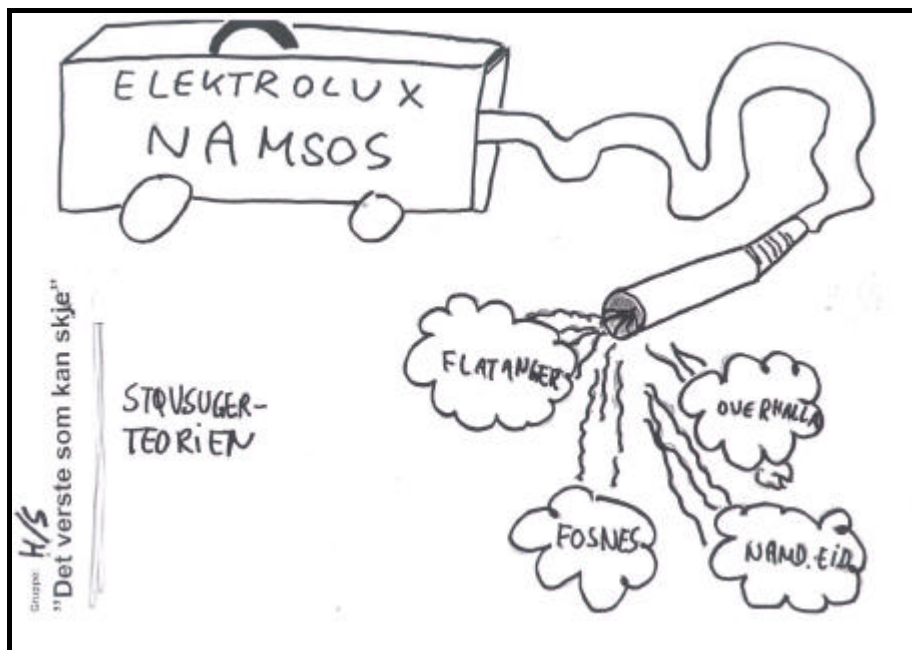
I et gruppearbeid ble det satt fokus på gjensidig tillitt og konkretisering av innholdet i et tillitsbasert partnerskap. For å skape en felles referanseramme ble gruppene i et første steg bedt om å utveksle tanker rundt det verste som kunne skje i videreutviklingen av prosjektet, helst på en humoristisk og karikerende måte. Som det verste som kunne skje ble det blant annet nevnt følgende:

- At ingenting skjer (nevnt av flere grupper).
- At kommunene vil miste styringen.
- Målkonflikter.
- For store motsetninger mellom ”sentrum” og ”periferi”.
- Mistillit til systemet.
- Forstyrrelser av kommunevalget 2003.
- For mye for fort.

Noen av gruppene illustrerte sinne poeng med følgende karikaturer:



Figur 5 Det verste som kans skje: Storebror (SAS) og lillebror (Braathens) og 5 kommuner som er uenige om veien videre.



Figur 6 Det verste som kan skje: Støvsugerteorien



Figur 7 Det verste som kan skje: Velkommen til (d)ødemarka.

I neste steg ble gruppene bedt om å utvikle konkrete kjennetegn på et tillitsbasert partnerskap og presentere disse i form av en videosnutt. Ved siden av videoene som ble framvist i plenum skrev gruppene ned blant annet følgende kjennetegn på et tillitsbasert partnerskap:

- Glad på andres vegne
- Holdning: Det som er godt for Namdalen, er godt for meg
- Gjøre hverandre gode
- Frekvenser av behov for utredninger går ned – mer handling
- Åpen debatt, ingen skjult agenda
- Gode prosesser og raske vedtak
- Lyst på nye oppgaver
- Bru til og fra Jøa
- Innhold før lokalisering
- Aksept for forskjeller
- Administrativt og politisk støtte med et klart mandat
- Vilje til å gi slipp på myndighet

Kulturgruppa illustrerte sin presentasjon i tillegg til en videosnutt med følgende karikatur:



Figur 8 Kjennetegn på tillitsbasert partnerskap: Velkommen til oss i kulturlandskap Midtre Namdal – samhörighet, respekt for egenarten, åpenhet, trygghet, felles mål, humor.

7 Styringsgruppens syn på reformbehovet

Styringsgruppens syn på reformbehovet kan sammenfattes i følgende punkter:

- *Reformbehov:* I lys av den dokumentasjonen som er frambrakt i prosjektet mener styringsgruppen at det er behov for endringer i organiseringen av kommunenes virksomhet og dagens interkommunale samarbeid.
 - *Forsterket samarbeid:* Styringsgruppen mener det er behov for å forsterke samarbeidet i regionen for å følge opp det brede utviklingsarbeidet som har foregått i regionen og konkrete forslag til utvidelse av samarbeidet. Styringsgruppen legger til grunn at kommunene stort sett har positive erfaringer med interkommunalt samarbeid og at det på kort sikt er et potensial for å utnytte positive sider ved interkommunal organisering.
 - *Motiv for samarbeid:* De viktigste motivene for økt samarbeid er knyttet til felles utfordringer og mulige gevinster ved nye konkrete samarbeidsordninger som er foreslått fra de interkommunale arbeidsgruppene. Styringsgruppen ser på regionalisering av kommunale funksjoner som en av de viktigste kildene til kvalitetsfordring og kostnadseffektivisering i den nærmeste framtid.
 - *Regionalalternativ:* Styringsgruppen mener de fem kommunene i Midtre Namdal utgjør en hensiktsmessig region for felles utvikling av nye samarbeidsordninger og for iverksetting av nye tiltak. Styringsgruppen mener det er nødvendig å videreføre samarbeid også på andre nivåer, både innenfor hele Namdalen og innenfor mindre nærregioner. Dette samarbeidet vil være et supplement og ikke et alternativ til en mer systematisk satsing i Midtre Namdal.
 - *Kortsiktig utfordring:* Kommunene i regionen står overfor en kortsiktig utfordring som består i at kommunestyrene må ta stilling til framtidig interkommunal samarbeidsstrategi. I dette ligger at kommunene må avklare a) om de ønsker å utvide samarbeidet med Midtre Namdal som samarbeidsregion, b) omfang og grad av forpliktelse i samarbeidet og c) organiseringen av det videre arbeid. Styringsgruppen foreslår at regionrådet omdannes til en strategisk allianse med hovedansvar for å følge opp forslagene fra arbeidsgruppene og andre viktige spørsmål i regionen. De kortsiktige tiltakene er nærmere omtalt i kap. 8.
 - *Langsiktig utfordring:* Kommunene står også overfor viktige langsiktige veivalg som krever videre oppmerksomhet og bearbeiding. Hovedspørsmålet er om et forsterket interkommunalt samarbeid vil
-

være et tilstrekkelig alternativ for å møte sentrale utfordringer, eller om det er behov for andre typer endringer i den politiske eller administrative organiseringen av kommunene. Styringsgruppen har gitt sine vurderinger av mulighetsrommet og behovet for videre oppfølging i kap. 9.

8 Kortsiktig strategi for økt interkommunalt samarbeid

8.1 Tre alternative strategier

I kap.4.4.6 er det pekt på tre mulige regionale samarbeidstrategier for Midtre Namdal:

- Fortsatt pragmatisk samarbeidsstrategi dvs. fortsettelse som tidligere. Optimalisering ut fra gevinster for hver enkelt kommune og for hvert enkelt tiltak.
- Satsing på MNR som strategisk allianse - tillitsbasert og forpliktende samarbeid basert på løpende prosesser innenfor et fast samarbeidsområde og med begrenset administrativ og politisk organisasjonsbygging over kommunene.
- Formalisering av regionrådet til en sekundærkommune med valgte representanter, egne oppgaver, egen administrasjon og økonomi.

Styringsgruppen ønsker å gi sine vurderinger av disse strategiene.

(1) Fortsatt pragmatisk samarbeid (dagens ordning)

Etter styringsgruppens syn kan denne strategien ikke betraktes som en aktuell løsning verken på kort eller lang sikt. Modellen gir verken gode administrative eller politiske svar på utfordringene i Midtre Namdal.

(2) Omdanning av regionrådet til en strategisk allianse

Denne strategien gir etter styringsgruppens syn en god kortsiktig løsning på utfordringene i Midtre Namdal. Allerede fra sommeren vil det være behov for videreføring av foreliggende initiativ til nye samarbeidsordninger. Styringsgruppen mener det er naturlig at Regionrådet viderefører arbeidet og sørger for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for kommunestyrene slik at de kan ta stilling til etablering av nye interkommunale ordninger. Løsningen stiller krav til at det finnes politikere på regionnivå bl.a. for å drøfte hvilke nye interkommunale ordninger som skal utredes. En større satsing på strategisk samarbeid kan bety at den politiske representasjonen bør utvides i forhold til dagens løsning, men det betyr neppe at det er behov for et stort og omfattende regionting.

Styringsgruppen vil understreke at den strategiske alliansen skal være et redskap for kommunestyrene for å få utredet og klarlagt fordeler og ulemper med ulike regionale tiltak. Alliansen skal utrede et mer

forpliktende og strategisk samarbeid, men den skal ikke være et eget beslutningsorgan eller et selvstendig forvaltningsnivå over kommunene.

Sekundærkommune i Midtre Namdal

Denne modellen innebærer at den strategiske alliansen omdannes til et selvstendig forvaltningsnivå dvs. en reell sekundærkommune med beslutningsansvar for egne oppgaver, egen økonomi, egen administrasjon og et indirekte valgt regionting. En sekundærkommune med bindende beslutningsmyndighet overfor deltakerkommunene er ikke hjemlet i dagens kommunelov og vil derfor kreve forsøksstatus. Styringsgruppen mener en slik løsning er et dramatisk skritt bl.a. fordi det lett kan oppstå konkurranse og strid om kompetanse og ansvar mellom kommunestyrene og sekundærkommunen. For innbyggerne kan en slik løsning bety at de må forholde seg til to prioriterte og politisk ansvarlige organer. Innføring av et tynge politisk styringsorgan vil også kunne påvirke effektiviteten og framdriften i regionale samarbeidsprosjekter på en negativ måte.

Styringsgruppen mener derfor at denne løsningen neppe er en optimal løsning, verken på kort eller lang sikt. Etter rådmannsgruppens oppfatning finnes det bedre alternativer hvis politikerne har et ønske om sterkt politisk styring med regionale oppgaver.

8.2 Organisering av regionrådet som en strategisk allianse

8.2.1 Mål for regionrådet

Regionrådet skal ha som sin fremste oppgave å finne fram til samarbeidsordninger som kan bidra til bedre ressursbruk i administrasjon og tjenesteyting og en styrking av kommunenes påvirkningskraft i samfunnsutviklingen. Regionrådet skal fremme forslag til nye samarbeidsordninger som bidrar til følgende mål:

- Bedre kvalitet på service til innbyggerne.
- Bedre intern tilgjengelighet i regionen og ordninger som gir kommunene bedre forutsetninger for regional samhandling, herunder felles regionale planverktøy
- Ordninger som bidrar til bedre ressursbruk og at kommunene kan høste stordriftsfordeler innenfor kommunal administrasjon og innenfor tjenesteyting som forutsetter tilgang på spesialkompetanse
- Ordninger som bidrar til en bedre organisering av regionens kompetanseressurser med sikte på bevaring og videreutvikling dagens kompetanse og et bedre tjenestetilbud til innbyggerne

- Ordninger som bidrar til at kommunene etablerer et konkurranse-dyktig og attraktivt mottaksapparat for nye oppgaver som er aktuelle å desentralisere til kommunene
- Ordninger som gir kommunene økt påvirkningskraft i nærings-politikken og i forhold til det regionale partnerskapet på fylkesnivå og staten

8.2.2 Oppgaver

Regionrådet skal ivareta fire viktige funksjoner: prioritere, utrede, innstille og iverksette.

- *Prioritere:* Oppgaven består i å finne ut hvilke nye ordninger som skal prioriteres med sikte på realisering. Det er en stor og viktig oppgave hvor det er behov for både politisk skjønn og fagkunnskap. For å gjøre det lettere å foreta prioriteringer kan det være nyttig å ta utgangspunkt i et sett kriterier som angir hvilke hensyn som det er viktig å avveie. Et forslag til slike kriterier er beskrevet nedenfor.
 - *Utrede:* Oppgaven består i å operasjonalisere og konsekvensvurdere de prioriterte forslagene. Det er i hovedsak en administrativ oppgave hvor styringsgruppen vil anbefale et dugnadsprinsipp. I dette ligger at regionrådet tar ansvar for å organisere interkommunale arbeidsgrupper med deltakelse fra kommuneadministrasjonene for å få gjennomført utredningene. En slik modell er allerede testet ut med godt resultat. Etter styringsgruppens oppfatning bør det være opp til regionrådet å finne fram til en hensiktsmessig gruppeinndeling, samt vurdere om det er behov for permanente grupper, evt. en videreføring av tidligere grupper. Dette må ses i nær sammenheng med regionrådets prioriteringer og ikke minst ønsker om videreføring fra de ansatte. Styringsgruppen mener dugnadsprinsippet innebærer klare fordeler framfor andre alternativer som kan være bruk av eksterne konsulenter eller oppbygging av en regional administrasjon tilknyttet regionrådet. Mobilisering av kommunenes kompetanse og egne ansatte vil bl.a. skape et helt annet utgangspunkt for å komme raskt i gang med tiltakene. På den annen side bør regionrådet ikke være avskåret fra å bruke eksterne konsulenter til spesielle oppgaver.
 - *Innstille:* Regionrådet skal være et støtteorgan for kommunene med innstillingsrett til politisk behandling i kommunene. Det betyr at regionrådet må produsere saksunderlag og innstillinger til vedtak som oversendes kommunestyrene for behandling. I dette ligger både en politisk og administrativ oppgave hvor det vil være viktig med nær dialog mellom regionrådet og kommunene. Det forutsettes i utgangspunktet at kommunestyrene skal fatte likelydende vedtak
-

om de ønsker å være med i de samarbeidstiltak som foreslås av regionrådet.

- *Iverksette:* Styringsgruppen ser det som naturlig at regionrådet samordner og følger opp vedtakene fra kommunestyrene. I dette ligger at regionrådet vil få i oppgave å lede arbeidet med å få etablert og komme i gang med de nye tiltakene. Det forutsettes at kommunene deretter skal ha ansvaret for ivaretagelse av egne interesser i forhold til de interkommunale organene, etter samme mønster som i dag.

I løsningen av disse kjerneoppgavene vil det være av stor betydning hvilken arbeidsform regionrådet legger opp til. Styringsgruppen legger til grunn at samarbeidet skal bygge på samhold og tillit til hverandre ut fra felles utfordringer. I dette ligger et ansvar på alle involverte parter at de bidrar med informasjon og aktiv dialog underveis i samarbeidet.

8.2.3 Regionrådsmodell

I Norge finnes det i dag to hovedmodeller for organisering av regionråd:

- En representantskapsmodell bestående av et representantskap og et operativt styre
- Integreerte og operative regionråd etter samme modell som dagens regionråd i Midtre Namdal

Styringsgruppen foreslår at den strategiske alliansen skal være et operativt regionråd som rapporterer direkte til kommunestyrene. Styringsgruppen ønsker med andre ord å beholde samme hovedmodell for organisering som i dag. Begrunnelsen er at regionrådets oppgaver tilsier at det er behov for et relativt lite og handlekraftig organ, samt at det bør være overkommelig å sikre kommunene en rimelig representasjon gjennom eksisterende modell. Det er også viktig å sørge for kontinuitet i arbeidet til dagens regionråd og unngå å forsinke prosessen med mer organisasjonsbygging enn nødvendig.

8.2.4 Politisk organisering

Styringsgruppen ser tre aktuelle alternativer for politisk organisering av regionrådet:

- Ordførerrepresentasjon som i dag
- Supplering med ytterligere én politiker fra hver kommune
- Rådgivende formannskap

For å sikre en bedre forankring av regionrådets arbeid i kommunestyrene og samtidig beholde regionrådet som et operativt organ, vil styringsgruppen foreslå supplering med ytterligere fem politikere. Styringsgruppen foreslår at de nye representantene velges fra opposisjonen.

Styringsgruppen ser på rådgivende formannskapsmøte som et aktuelt virkemiddel som regionrådet eller kommunestyrene kan ta initiativ til for å drøfte viktige saker.

Styringsgruppens forslag betyr at regionrådet vil bestå av 10 politikere, hvorav fem ordførere og ytterligere fem andre politikere fra opposisjonen i hver av kommunene.

Politikerne i regionrådet skal være ansvarlig for rådets beslutninger i alle saker som krever utøvelse av politisk skjønn.

8.2.5 Administrativ organisering

Styringsgruppen foreslår at rådmennene fra hver av kommunene fortsetter som før. Rådmennene skal fungere som sekretariat for regionrådet og ha møte- og talerett, men de skal ikke stå ansvarlig for rådets prioriteringer i forhold til kommunestyrene. I samråd med politikerne vil rådmennene organisere interkommunale arbeidsgrupper etter behov. En egen interkommunal arbeidsgruppe for de tillitsvalgte bør videreføres.

Styringsgruppen ser behov for tilsetting av en fast sekretær for regionrådet for å styrke kapasiteten i det videre arbeid. Behovet gjelder en sekretær for å få bistand til praktiske oppgaver som møteinnkalling, referater, regnskapsfunksjon etc. En alternativ løsning kan være kjøp av sekretærtjenester fra kommunene. Styringsgruppen ser ikke behov for ansettelse av en fast regionrådsleder med en overordnet posisjon i forhold til rådmennene.

Styringsgruppen mener regionrådet selv bør vurdere behovet for sekretærressurser og fremme en egen sak om dette til kommunestyrene. Dette vil kunne skje kort tid etter etableringen av det nye regionrådet dvs. tidlig på høsten.

8.2.6 Kriterier for prioritering av nye tiltak

Styringsgruppen er svært opptatt av at det vil være behov for en streng prioritering mellom alle forslagene som foreligger. Det er nødvendig for å komme fram til de tiltak som skal operasjonaliseres med sikte på innstilling til kommunestyrene.

Styringsgruppen mener følgende kriterier vil være viktig ved prioritering av nye tiltak:

- Hensynet til innbyggernes ønsker om en mer effektiv og brukerorientert offentlig forvaltning
 - Hensynet til økonomiske gevinster og et sterkt ønske om at det regionale samarbeidet skal bidra til bedre ressursbruk i kommunene
 - Hensynet til en god start på oppfølgingen med sikte på at kommunene ganske raskt skal se gevinster av samarbeidet
-

- Hensynet til eksisterende samarbeidsordninger og at det er ønskelig med et godt forhold til nabokommuner utenfor regionen
- Hensynet til langsiktige investeringer som gjør at forutsetningene for regional samhandling blir bedre i Midtre Namdal
- Hensynet til at kommunene i Midtre Namdal skal stå sterkere ved framtidige omstillinger i offentlig sektor og være en attraktiv region for desentralisering av nye oppgaver
- Hensynet til størrelsen på de omstillinger nye tiltak vil innebære for de ansatte og politikerne

8.2.7 Fokus på strategi, drift og utvikling

Til tross for en omfattende og imponerende innsats i regi av gruppene registrerer styringsgruppen at det mangler innspill på en del viktige områder. Det gjelder blant annet:

- Næringsstrategi
- Kulturstrategi
- Strategi for felles regional planlegging
- Regional strategi for grønn sektor, landbruk og miljø

Styringsgruppen mener det er viktig at disse områdene blir fulgt opp i det videre arbeid i regi av regionrådet. Oppfølgingen må ses i sammenheng med de øvrige tiltak som er foreslått.

For å tydeliggjøre hva regionrådet skal arbeide videre med, ønsker styringsgruppen å peke på tre typer prosjekter:

- Internt driftssamarbeid innenfor administrasjon og tjenesteyting
- Internt utviklingsarbeid gjennom samarbeid om næringsutvikling, planlegging, miljøvern og landbruk
- Eksternt regionalpolitisk arbeid i forhold til næringslivet, fylkesnivået og staten.

Styringsgruppen ser viktige utfordringer på alle de områder som er belyst av faggruppene og tror det er viktig at oppfølgingsarbeidet gis en viss bredde mht. mobilisering av gruppene. Samtidig vil det være behov for en skrittvis oppfølging av de tiltak gruppene har prioritert høyt.

8.2.8 Prinsipper for organisering av nye tiltak

Når det gjelder organisering av nye enkelttiltak, vil styringsgruppen på bakgrunn av tidligere erfaringer og oppgavenes karakter anbefale at følgende prinsipper legges til grunn:

- Minimal organisasjonsbygging utenfor kommunene

- Prioritet til felles kommunal forvaltning, vertskommuneløsninger eller § 27-samarbeid
- Selskapsetablering etter behov

8.3 Konsekvenser av samarbeidet for kommunene

Styringsgruppens forslag vil ha direkte konsekvensene for kommunene på følgende områder:

- Kommunene må avgi personell og tid til egeninnsats i de interkommunale arbeidsgruppene. Dette vil påvirke arbeidssituasjonen og prioriteringene til først og fremst de kommunale etatslederne og annet nøkkelpersonell.
 - Administrasjonen vil ha et spesielt ansvar for å synliggjøre det interkommunale arbeidet i sentrale styringsdokumenter, samt å informere og inkludere tillitsvalgte og ansatte i ulike faser. Det er også viktig at administrasjonen bidrar med informasjon til politikerne og innbyggerne om kommunens interkommunale engasjement.
 - Kommunestyrene må være villig til å delta i en aktiv dialog om strategiske veivalg og konkrete forslag til nye samarbeidstiltak etter hvert som disse foreligger ferdig utredet. Av hensyn til framdriften vil det være viktig at kommunestyrene sørger for en rask behandling av de innstillinger som kommer fra regionrådet.
 - Kommunestyrene og politikerne har også en viktig rolle å spille når det gjelder informasjon til de ansatte og innbyggerne.
 - Hver enkelt politiker må være klar over at et økt interkommunalt engasjement betyr at kommunestyret involveres i nye former for prioriteringer. Et økt interkommunalt engasjement betyr at politikerne må orientere seg og sette seg inn i regionens utfordringer. Større aktivitet på den regionale arena betyr at politikerrollen endres ved at bestillerfunksjonen og styring i stort for å sikre kontroll med den interkommunale virksomheten blir viktigere.
 - Kommunestyrene må sørge for finansiering av regionrådets arbeid. I første omgang dreier dette seg om ressursbruk i form av egeninnsats, løpende drift av regionrådet som tidligere, samt evt. utgifter til ekstern bistand for regionrådet. Styringsgruppen mener det er mest naturlig at det nye regionrådet i starten av sitt arbeid klarlegger sine utgiftsbehov ut fra de prioriteringer rådet ønsker å gjøre. Det betyr at det nye regionrådet vil komme tilbake med forslag til en aktivitets- og finansieringsplan som legges fram for kommunestyret som en egen sak. Styringsgruppen ser det som naturlig at det nye regionrådet i denne sammenheng også drøfter
-

behovet for tilføring av sekretærressurser. En slik sak vil kunne legges fram for kommunestyrene i løpet av tidlig høst 2002.

8.4 Konsekvenser for de ansatte

De ansatte vil på kort sikt ikke bli berørt av styringsgruppens forslag med unntak for at også de ansatte må delta og utvise engasjement på den regionale arena. Som nevnt ønsker styringsgruppen en videreføring av en egen interkommunal arbeidsgruppe for de tillitsvalgte som i inneværende fase har fungert konstruktivt og greit. De tillitsvalgte har gjennom sin sluttrapport pekt på viktige spilleregler og forutsetninger for et vellykket samarbeid med de ansatte. Styringsgruppen ser det som svært viktig at det legges opp til en nær dialog med de ansatte i det videre arbeid.

På sikt kan de ansatte bli direkte berørt dersom kommunene ønsker å etablere nye interkommunale tiltak. Kravene til omstilling vil variere og være sterkt avhengig av hva samarbeidet omfatter og i hvilke former samarbeidet skal foregå. Spesielt i denne fasen vil det være et stort behov for rådslagning og aktiv dialog om løsninger og gode prosesser mellom regionrådet og de tillitsvalgte.

I den prosessen som det nå tas initiativ til vil det hvile et betydelig ansvar på både regionrådet og de tillitsvalgte. Et tillitsbasert samarbeid vil alltid være sårbart og lett å sabotere hvis man ikke ønsker å være med på omstillinger. Styringsgruppen vil peke på at svært mange av de foreslåtte tiltakene har styrking av kommunenes kompetanse som hovedbegrunnelse. I dette ligger mange spennende utfordringer og utviklingsmuligheter for de ansatte.

8.5 Tempoplan

Styringsgruppen foreslår følgende tempoplan for inneværende år:

- Nåværende regionråd fungerer inntil kommunestyrene har vedtatt noe annet.
- Alle kommunestyrene bør ferdigbehandle intensjonserklæringen innen 1. oktober 2002, herunder oppnevne nye representanter til regionrådet.
- Det nye regionrådet konstituerer seg umiddelbart og lager en aktivitets- og finansieringsplan som oversendes kommunestyrene som egen sak.
- Oppnevning av interkommunale arbeidsgrupper og igangsettelse av arbeidet starter så snart formelle avklaringer foreligger.

9 Langsiktige veivalg

9.1 To reformretninger

Styringsgruppen ser to hovedmuligheter for langsiktig politisk organisering av regionale oppgaver:

- *Enten forsterkes den strategiske alliansen med en bredere og mer formalisert politisk styringsordning på regionalt nivå. Det kan skje på minst tre ulike måter: (1) Ved at kommunene velger et politisk mer representativt styringsorgan på regionnivå innenfor kommune-loven og med begrenset myndighet i forhold til kommunestyrene, (2) ved at kommunene etablerer en indirekte valgt regionkommune med stor grad av selvstendighet og egen beslutningsmyndighet på definerte områder i forhold til kommunestyrene (sekundær-kommune), eller (3) overgang til en rendyrket bestiller/utfører-modell med dagens kommunestyre som bestillerorganer i forhold til en felles kommuneadministrasjon for hele regionen.*
- *Alternativet er at kommunene velger en annen kommunemodell som innebærer omstilling til enhetskommuner hvor det politiske ansvaret knyttes til oppgaver som løses i egen kommune. Et bedre samsvar mellom politisk ansvar for oppgaveløsning og administrativ inndeling kan oppnås på to måter: (1) ved overgang til en modell med differensiert ansvarsfordeling som betyr at noen av kommunene kvitter seg med oppgaver av regional karakter og dermed blir generalistkommuner med ansvar for færre oppgaver (lokalkommuner), eller (2) gjennom kommunesammenslutning dvs. dannelse av en ny generalistkommune på et høyere geografisk nivå, enten i hele regionen, eller i deler av den.*

9.2 Mulighetsrom

Oversikten ovenfor omfatter alle de fire modellene som er presentert av Agenda. Styringsgruppen ser følgende mulige langsiktige alternativer for kommunene i Midtre Namdal:

- Formalisert og forpliktende interkommunalt samarbeid
 - Felles kommuneadministrasjon for enkeltsektorer eller for hele regionen
 - Differensiert ansvarsfordeling mellom kommunene dvs. innføring av lokalkommuner i deler av Midtre Namdal
 - Kommunesammenslutning i deler av regionen
 - Kommunesammenslutning mellom Namsos og tre eller fire nabo-kommuner i regionen (regionkommuneløsning)
-

Styringsgruppen ønsker å gi sine vurderinger av disse alternativene.

9.3 Forsterket interkommunalt samarbeid

Styringsgruppen mener det er viktig å understreke at den strategiske alliansen kan være det langsiktige målet. Vi kan se for oss en utvikling hvor kommunestyrene i hver av kommunene velger å løse stadig flere og tyngre oppgaver i regi av den strategiske alliansen. Det tillitsbaserte samarbeidet kan vise seg å bli så vellykket at det ikke er behov for sterkere formalisering, verken administrativt eller politisk. I så fall vil Midtre Namdal ha satt norgesrekord i samarbeid og vist veien for store deler av Kommune-Norge.

En slik utvikling vil imidlertid bety at både *politikerrollen* og den *politiske styringsmodellen* utfordres. Styringsgruppen tror det er ganske sannsynlig at regionaliseringen etter en tid vil stille krav til sterkere formalisering, og da først og fremst av den politiske styringen av de regionale oppgavene. Da åpner det seg et mulighetsrom som består av de hovedalternativer som det er pekt på i kap. 9.1. Styringsgruppen mener at en sterkere politisk representasjon i regionrådet i form av et representantskap eller liknende, vil være en bedre løsning enn å etablere en sekundærkommune. Begrunnelse er gitt i kap. 8.1.

9.4 Dagens kommuner som bestillerorganer overfor en felles kommuneadministrasjon

Det positive med denne modellen er at den legger vekt på at dagens kommunestyre og dagens kommuner kan representere viktige ressurser og fordeler i årene som kommer. Kommunestyrene kan ut fra lokal-kunnskap sørge for gode og differensierte løsninger internt i regionen. Modellen kan innebære fordeler ved at regionale initiativ og felles-satsinger kan sikres god lokal forankring i regionen. I tillegg kan dagens kommuner være gode enheter for lokal mobilisering, deltakelse og engasjement i det politiske liv.

Modellen innebærer likevel flere store omstillinger som innebærer usikkerhet. Politikerne må utvikle rollen som bestillere ikke bare i forhold til regionale oppgaver, men hele det kommunale ansvarsfelt. Til dette kommer at politikerne må forholde seg til en kommuneadministrasjon som både er annerledes organisert og lokalisert. En vellykket omstilling krever mao. en ny politikerrolle og en helt ny form for samhandling mellom politikk og administrasjon. Mellom de fem kommunestyrene og den nye administrasjonen vil det bli behov for et nytt politisk fellesorgan i form av et administrasjonsutvalg e.l. for å ivareta kontroll, personalansvar, arbeidsgiverpolitikk etc.

De fem kommuneadministrasjonene vil stå overfor en omfattende fusjonsprosess med overgang til en ny organisasjonsform, nye ledelse, nye former for saksbehandling, nye styringsdokumenter osv. Det kan i praksis bety en total reorganisering og omlokalisering av dagens kommuneadministrasjoner.

Modellen betyr sannsynligvis at innbyggerne og næringslivet må forholde seg til en sentraladministrasjon i Namsos og til sektoradministrasjoner som er plassert rundt i de ulike kommunene. Selv om nye digitale løsninger og nye organisasjonsformer kan bidra til å redusere behovet for fysisk kontakt med administrasjonen, vil den fysiske tilgjengeligheten bli dårligere. Innbyggerne og ikke minst media kan også med god grunn bli opptatt av hvem som styrer i den nye kommunen, politikerne i de fem kommunestyrene eller superrådmannen for den mektige sentraladministrasjonen.

Styringsgruppen mener denne modellen inneholder interessante perspektiver, men samtidig vil omstillingene stille store krav til både politisk og administrativt lederskap for å lykkes. Det er særlig tre forhold som gjør at styringsgruppen er usikker og foreløpig skeptisk til om modellen vil være en god langsiktig løsning.

Det ene er at politikerne i utgangspunktet vil være svakere organisert enn administrasjonen. Fem kommunestyre vil neppe være en tilstrekkelig tung motpart til en mer kompetent og spesialisert kommuneadministrasjon.

Det andre er at modellen kan innebære uklare ansvarsforhold og styringsproblemer i forholdet mellom politikk og administrasjon. Modellen kan gi grunnlag for en løpende debatt om hvem som styrer og som har makten i regionen.

Det tredje er at de fem bestillingsorganene i praksis vil ha tilnærmet vetorett mot regionale løsninger på strategiske områder. Politikerne sitter ikke sammen i ett felles politisk organ for hele regionen. Det kan innebære at modellen medfører usikkerhet omkring regionale initiativ og prosjekter.

Styringsgruppen har kommet til at modellen kan være interessant som en mellomløsning og da i første omgang for avgrensede sektorområder og som en administrativ formalisering av samarbeid som initieres av den strategiske alliansen. Ved å anvende modellen på utvalgte sektorer vil det være lettere å utvikle den politiske bestillerrollen og lykkes med gode administrative løsninger. Det er sannsynlig at regionrådet vil ta initiativ til uttesting av en slik løsning på et avgrenset område basert på forslag som allerede foreligger, for eksempel i form av en felles IKT-avdeling eller en felles skatteavdeling.

Styringsgruppen vil understreke at en regional bestiller- utførermodell med felles kommuneadministrasjon vil være et nasjonalt forsøksprosjekt som ikke er hjemlet i dagens kommunelov. Det betyr at kommunene vil gå inn i en langvarig forsøksperiode hvis modellen velges.

9.5 Differensiert ansvarsfordeling - innføring av lokalkommuner

Denne modellen innebærer at det etableres A- og B-kommuner i Midtre Namdal. Forskjellen består i at A-kommunene vil ha et større lovpålagt ansvar for oppgaveløsning enn B-kommunene. A-kommunene kan kalles fullverdige generalistkommuner, B-kommunene kan kalles lokalkommuner.

Hvilke konkrete oppgaver som skal løses av hhv. A- og B-kommuner og hvem som skal løse overskytende oppgaver for innbyggerne i B-kommunene, er kanskje ikke det viktigste spørsmålet. I første omgang kan det være tilstrekkelig å konstatere at det neppe vil være snakk om at hver enkelt av kommunene fritt kan velge hvilke oppgaver de vil overlate til andre og hvilke de vil beholde selv. Staten vil være en tung premissleverandør og antakelig vil de minste kommunene måtte velge mellom én eller to standardmodeller med en betydelig reduksjon i ansvar og oppgaver.

Hovedspørsmålet er hvilken retning en slik reform peker, dels i forhold til hva det lokale selvstyret vil dreie seg om i særlig B-kommunene, dels hvilke forutsetninger modellen gir for å møte tunge regionale utfordringer. Svaret på det første spørsmålet er trolig ganske entydig. Etablering av B-kommuner vil være en motstrømsløsning i forhold til alle nasjonale reformer og trender som går i motsatt retning. Etableringen av B-kommuner kan være en god løsning som bidrar til å sikre et mer reelt lokalt selvstyre om typiske lokale oppgaver. Men modellen gir ikke en klar løsning på de regionale utfordringene og kan tvert imot bidra til å svekke kommunenes påvirkningskraft i samfunnsutviklingen også i forhold til dagens modell. Politikerne og de ansatte i B-kommunene kan i enda større grad enn dagens kommuner bli avhengig av deltakelse i interkommunalt samarbeid eller andre regionale fora å påvirke utviklingen i egen kommune.

Et annet viktig forhold er at modellen kan innebære at ansvaret for overskytende oppgaver ikke bare fjernes fra B-kommunene, men også fra regionen. Både overføring til fylkeskommunen og fra kommunesektoren til staten kan være aktuelle løsninger. Det kan også tenkes statlige pålegg om interkommunalt samarbeid.

Styringsgruppen konkluderer med at differensiert ansvarsfordeling kan bety en svekkelse av det lokale selvstyret. Modellen gir ikke en klar løsning på regionale utfordringer i Midtre Namdal. Styringsgruppen er derfor sterkt i tvil om denne løsningen bør være en del mulighetsrommet videre.

9.6 Kommunesammenslutning i Midtre Namdal - delløsninger og regionkommune

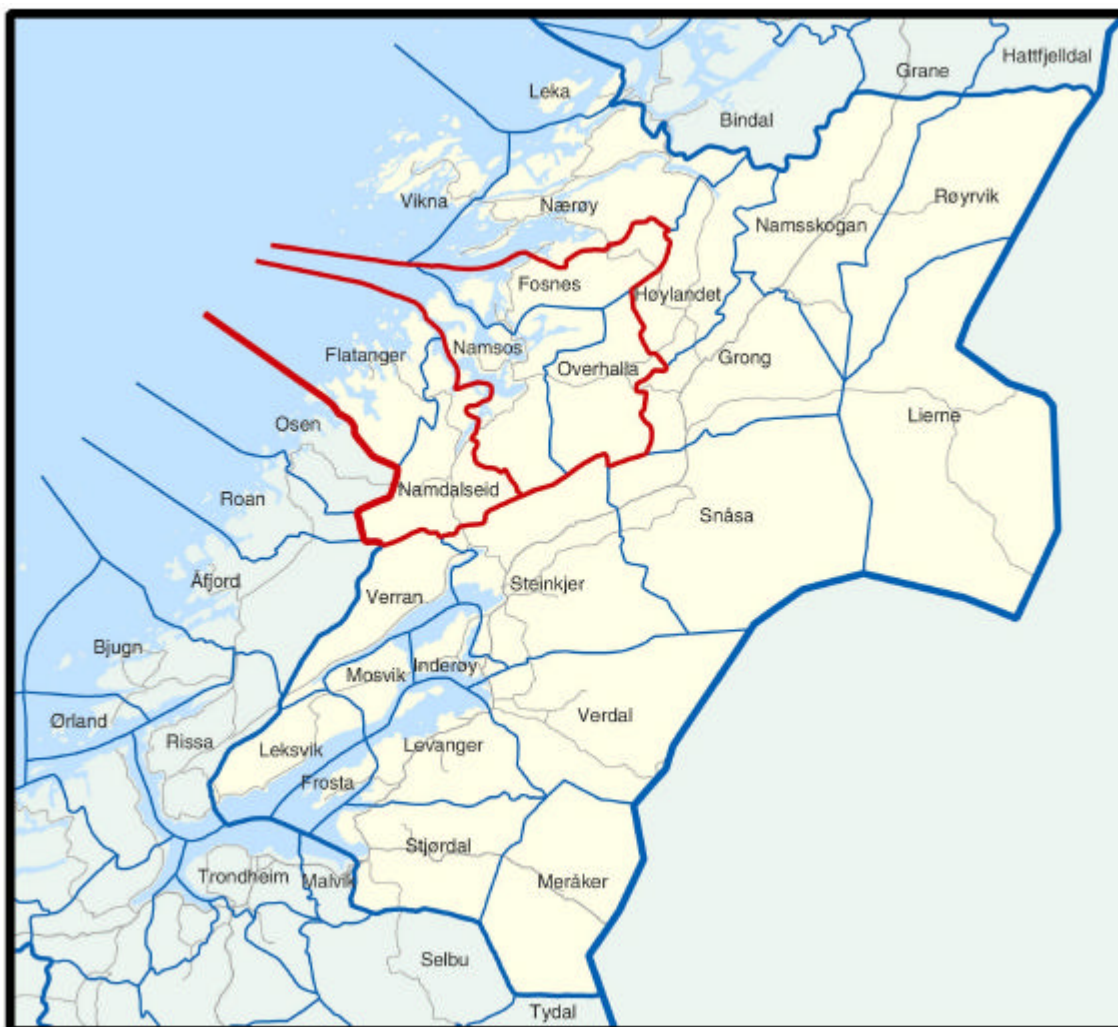
Generelt kan en kommunesammenslutning til én eller flere større enheter medføre fordeler på en rekke områder. Styringsgruppen ønsker å peke på noen av disse fordelene:

- Den innebærer en klar og enhetlig politisk styringsordning med vekt på direkte demokrati og prioriteringer i regi av ett felles styringsorgan.
- Kommunene blir i mindre grad avhengig av et omfattende interkommunalt samarbeid.
- En større kommune vil ha bedre kompetanse og større kapasitet til å løse både eksisterende oppgaver og evt. nye oppgaver.
- Dannelse av en regionkommune kan gi desentraliseringsgevinster i form av nye oppgaver. Kommunen(e) får forutsetninger for å løse større og viktigere oppgaver på vegne av innbyggerne.
- En større kommune kan ta ut stordriftsfordeler i administrasjon og tjenesteyting og legge til rette for et mer rasjonelt og bærekraftig utbyggingsmønster.
- En større kommune kan gi større påvirkningskraft i næringspolitikken og gi gevinster i form av bredere kompetansemiljøer og flere arbeidsplasser i regionen.
- Selve omstillingen representerer en stor mulighet for å bygge opp en ny og moderne organisasjon.

En kommunesammenslutning kan også medføre en rekke ulemper:

- Fare for sentralisering av arbeidsplasser og beslutninger
 - Økt byråkrati og stordriftsulemper
 - Interne styringsproblemer og fordelingskonflikter
 - Dårligere behovstilpasning i tjenesteproduksjonen
 - Mindre nærhet mellom innbyggere og politikere
 - Mindre deltakelse og svekket lokal tilhørighet
 - Omstillingskostnader i forbindelse med selve sammenslutningen og usikkerhet omkring effekten på statlige overføringer
-

Styringsgruppen mener at en nærmere drøfting av kommunesammenslutning bør ta utgangspunkt i konkrete inndelingsalternativer. Styringsgruppen gir derfor sine vurderinger av tre mulige strukturløsninger nedenfor. Formålet er først å fremst å få et bilde av hva de ulike alternativene kan bety for Midtre Namdal som region og for det regionale samarbeidet.



Figur 9. Sammenslutning til to kommuner i Midtre Namdal

En sammenslutning til to kommuner i regionen vil medføre en kommune på vel 3000 innbyggere i sør (Namdalseid og Flatanger) og en kommune på nærmere 17.000 innbyggere i nord (Namsos, Fosnes og Overhalla).

Dette alternativet kan kanskje være en god løsning ut fra geografiske og kulturelle forhold. Hensynet til avstander og integrasjonen på arbeidsmarkedet kan tilsa en slik løsning ettersom regionen i dag til en viss grad er delt mellom nord og sør. Det interessante ved modellen er først og

fremst knyttet til konsekvensene av en evt. sammenslutning mellom Namdalseid og Flatanger.

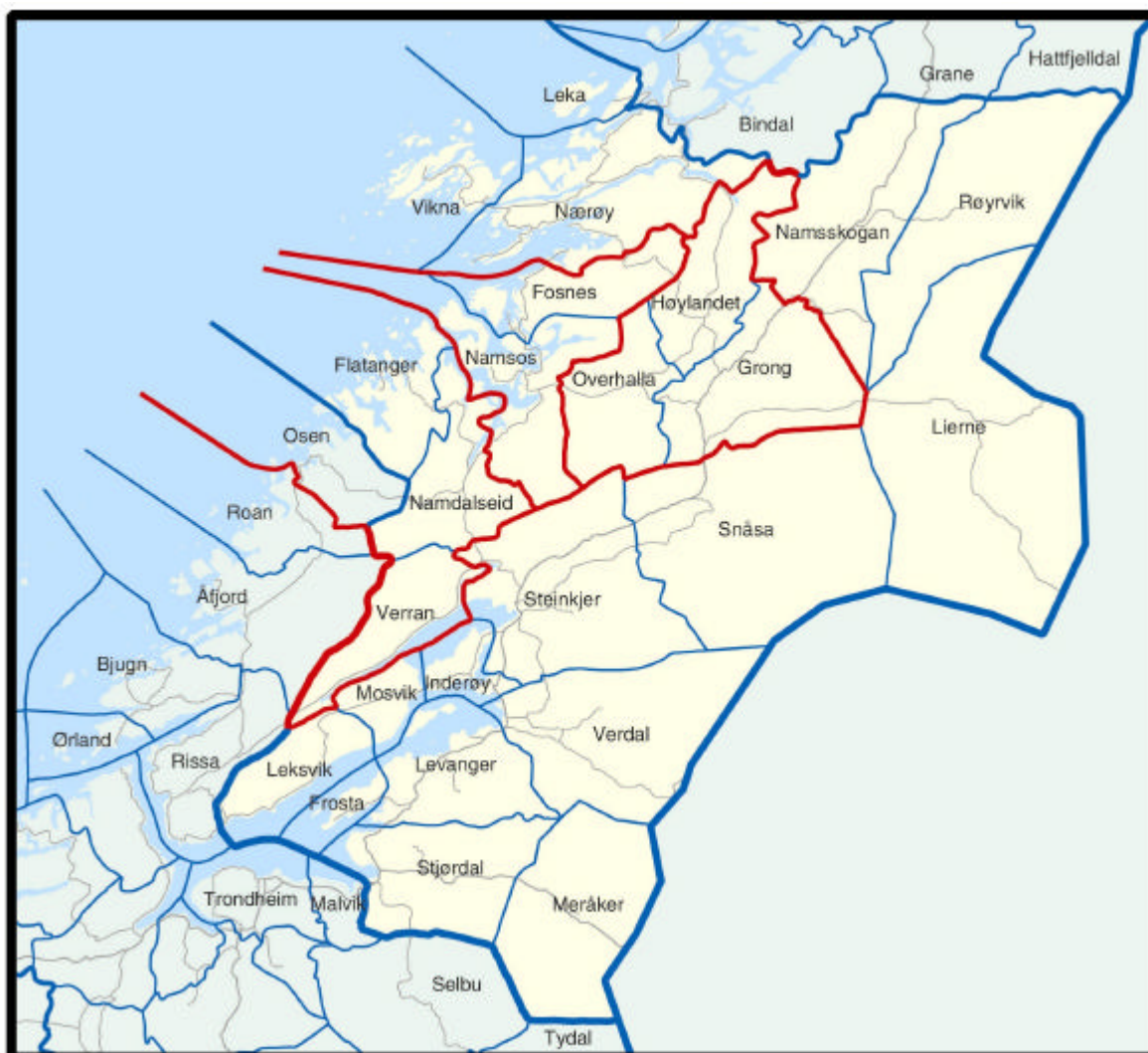
Umiddelbart kan det reises spørsmål ved hva to ganske like landkommuner med omtrent samme næringsstruktur og samme historiske utviklingsbane har å tjene på å bli marginalt større i folketall og vesentlig større og mer kompleks mht. geografiske forutsetninger. Det kan være at en slik løsning gir grunnlag for å ta ut noen små stordriftsfordeler og kanskje etablere litt større kompetansemiljøer. En viss grenseproblematikk knyttet til utbyggingsmønsteret kunne bli løst og en sammenslutning kunne gjøre et visst interkommunalt samarbeid mellom de to overflødig. Den nye kommunen kunne kanskje også satse mer på grønne offentlige kontorer og næringsutvikling knyttet til primærnæringer og reiseliv. Likheter i kommunal kultur og identitet i befolkningen kunne kanskje også tale for en slik løsning. I forhold til befolkningen ville det kanskje også være lett å mobilisere for en slik løsning og kanskje "selge ideen" som en motvektstrategi mot både Namsos og Steinkjer.

Problemet er likevel at det er vanskelig å se hvordan alle disse mulige fordelene kan veie opp for at også den nye kommunen sannsynligvis vil stå svakt rustet til å møte alle utfordringene som det er pekt på i denne rapporten. Det gjelder kanskje i særlig grad utfordringer knyttet til kompetanse og næringsstrukturen. Prognosene tilsier fortsatt tilbakegang i primærnæringene og i folketall. Begge kommunene trenger drahjelp og mulighet for felles løft gjennom koplinger til et regionalt senter. Her er vi trolig ved et viktig poeng: Som en aktiv motvektstrategi der poenget er konkurranse og ikke samarbeid med Namsos og de andre kommunene i Midtre Namdal, vil en sammenlutning høyst sannsynlig være en dårlig løsning. Regionen splittes opp, den interne konkurransen kan tilta og dette kan svekke begge kommunene, men kanskje aller mest landkommunen i sør.

Saken stiller seg annerledes hvis en sammenslutning mellom Namdalseid og Flatanger inngår som en del av en region utviklingsstrategi som inkluderer en aktiv og forpliktende innsats i samarbeid med andre kommuner i regionen. Også den nye kommunen rundt Namsos, som vil ha 85% av regionens befolkning, må se verdien av å satse på regionalt samarbeid i Midtre Namdal. På sikt kan det da være en styrke for det regionale samarbeidet at det blir færre og mer likeverdige parter som mobiliserer i fellesskap.

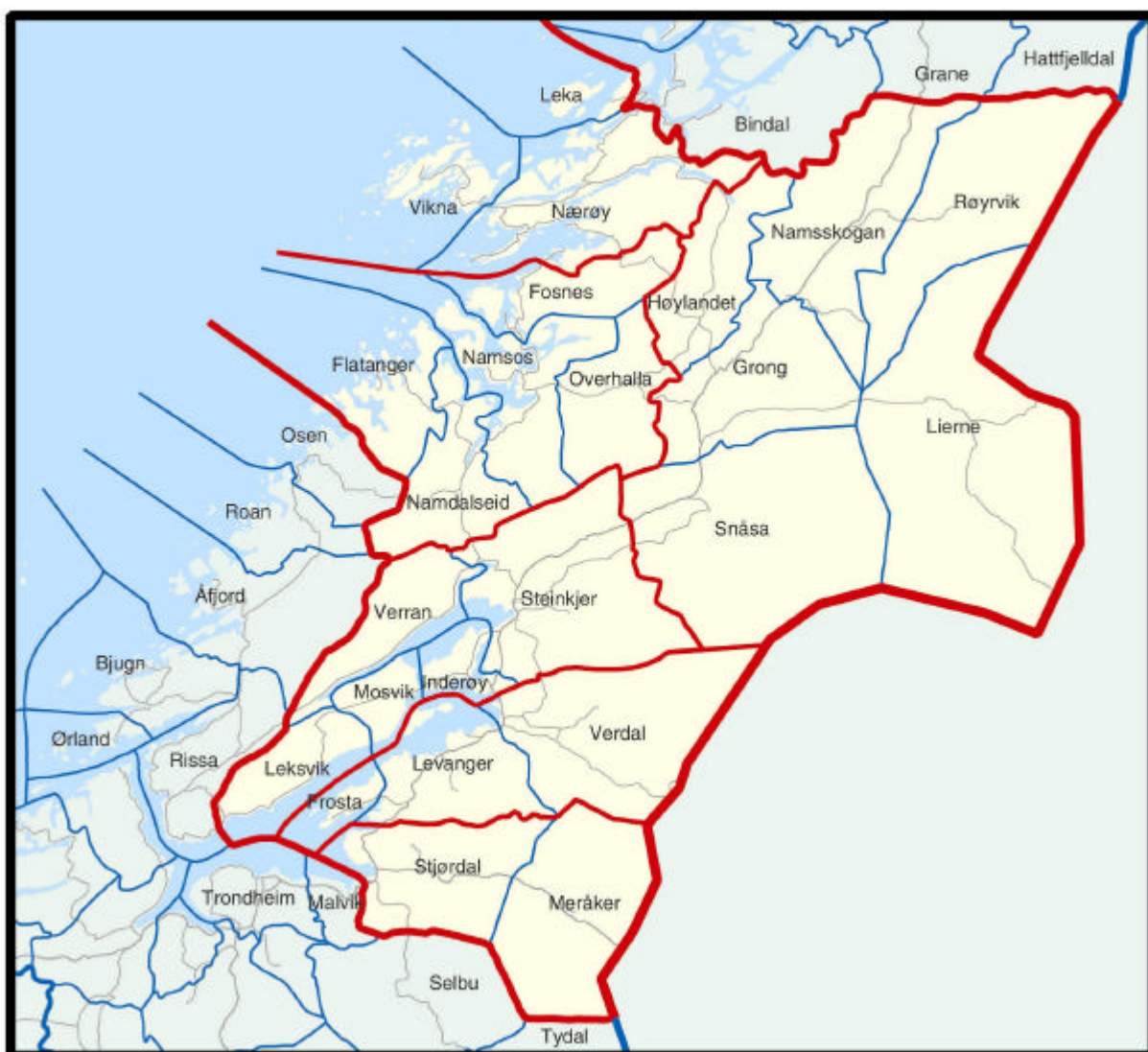
Styringsgruppen konkluderer med at en todeling av regionen under visse betingelser kan være en fordel for det regionale samarbeidet og for Midtre Namdal som region. Løsningen er ikke et alternativ til en regional utviklingsstrategi med hele Midtre Namdal som satsingsområde. På kort

sikt vil det regionale samarbeidet lide i tempo og framdrift dersom løsningen skal gjennomføres.



Figur 10. Sterkere landkommuner - motvektsstrategi

En annen variant kan være at flere av omegnskommunene til Namsos setter seg som mål å bli store landkommuner. Varianten ovenfor gir to landkommuner med rundt 7.000 innbyggere hver, mens Namsos sammen med Fosnes vil ha vel 13.000 innbyggere. Styringsgruppen vil kort bemerke at en slik modell innebærer en slutt på Midtre Namdal som region for felles kommunal mobilisering. Hvis noen av kommune i regionen mener at denne typen løsning er aktuell vil det neppe være noe poeng å starte et tynge og mer strategisk samarbeid i Midtre Namdal. Styringsgruppen ser det som ønskelig at spesielt kommunestyrene i Overhalla, Namdalseid og Flatanger drøfter dette nærmere.



Figur 11. Regionkommuneløsning i Nord-Trøndelag

I figuren ovenfor er det vist en mulig regionkommuneløsning for Midtre Namdal og en tilsvarende løsning for resten av Nord-Trøndelag. Styringsgruppen mener dette er den eneste modellen som representerer et fullverdig alternativ til en regional samarbeidsstrategi i Midtre Namdal. Styringsgruppen ser både klare fordeler, men også en rekke ulemper med en slik omfattende kommunesammenslutning. Styringsgruppen nøyer seg i denne omgang med å konstatere at løsningen bør være en del av mulighetsrommet med sikte på videre avklaringer. Ved et evt. videre arbeid med modellen bør det legges vekt på en konkret synliggjøring av hva en kommunesammenslutning kan innebære rent organisatorisk for nåværende kommuner, inkl. hva som kan oppnås gjennom en kommunedelsorganisering.

9.7 Effektiviseringspotensialer

Agenda har i en egen delrapport beregnet innsparingspotensialer i kommunal administrasjon ved ulike alternativer. Styringsgruppen ser på disse beregningene som teoretiske beregninger som kan gi en pekepinn på mulige innsparinger, men vil gjøre oppmerksom på at det ikke er noen automatikk mellom innsparinger og overgang til større enheter. Potensialene som er beregnet ved å sammenlikne med andre kommuner etter ”beste-praksis-metoden”, er følsomme for valg av referansekommuner. Det er også en viss usikkerhet knyttet til datamaterialet. Likevel gir tallmaterialet en klar pekepinn på at det er et betydelig potensial for kostnadseffektivisering ved ulike typer strukturløsinger i Midtre Namdal.

Dersom målet er å spare inn på utgifter til administrasjon viser Agendas analyse at dette først og fremst kan oppnås gjennom å foreta endringer i kommunestruktur eller innføring av nye samarbeidsmodeller for løsning av administrative oppgavene. Mulighetene for effektivisering av administrasjonen i den enkelte kommune innenfor dagens struktur synes å være relativt begrenset og nesten uttømt i enkelte kommuner.

Vi har i denne rapporten antydnet at følgende årlige innsparinger kan være mulig å hente inn:

- Tilpasning til beste praksis innenfor dagens kommuner 1,4-3,6 mill kr
- Felles deladministrasjoner for lønn, personal, regnskap og IT (interkommunalt samarbeid) 3,6-4,8 mill kr
- Storkommune (alle fem) 10,0 mill kr
- Sammenslutning av Fosnes, Overhalla og Namsos 3,3 mill kr
- Sammenslutning av Flatanger og Namdalseid 4,3 mill kr

Utnyttelse av stordriftsfordeler er hovedårsaken til at det kan tas ut effektiviseringsgevinster ved kommunesammenslutninger og ved et tettere interkommunalt samarbeid om løsning av visse administrative oppgaver. I rapporten er det antydnet at det bare innenfor lønns- og personalforvaltning, regnskap inklusiv skatt og kommunale gebyrer, samt IT-drift og støtte kan frigjøres 9 – 12 årsverk. Dette vil utgjøre en årlig innsparing fra 3,6 – 4,8 mill kroner dersom kostnadene pr årsverk er kr 400.000.

Den største gevinsten vil kunne oppnås gjennom dannelsen av en storkommune hvor den teoretiske gevinsten er beregnet til omkring 10 mill. kr. Gevinsten ved en sammenslutning mellom Namsos, Fosnes og Overhalla er beregnet til om lag 3,3 mill. kr og en sammenslutning

mellom Namdalseid og Flatanger til om lag 4,3 mill. kr før vi tar hensyn til de budsjettreduksjonene som Namdalseid skal gjennomføre i år 2002. Agenda presiserer at det er en viss usikkerhet knyttet til disse anslagene, men mener samtidig at det empiriske materialet gir god støtte for at kostnadsreduksjonene kan ligge i den størrelsesorden som er antydnet ovenfor.

9.8 Rammetilskudd og skjønn etter kommunesammenslutning

Dette temaet er belyst med tallmateriale som fylkesmannen har framskaffet. Ved sammenslutning av kommuner er det ikke bare å slå sammen rammetilskuddene for de enkelte kommuner. En må gå inn på kriteriene og i noen tilfelle endre disse. I tillegg er det enkelte elementer som må få en egen behandling.

Det rammetilskuddet kommunene får utbetalt er satt sammen av følgende delelementer:

- Innbyggertilskudd
- Utgiftsutjevning
- Regionaltilskudd
- Inndelingstilskudd
- Inntektsutjevning
- Ekstraordinært skjønn
- Ordinært skjønn
- Andre fasteinntektselement

Ved beregning av rammetilskudd til hver enkelt kommune er det vanlig å bruke Kommunenes Sentralforbunds prognosemodell. Den kan også brukes til å beregne rammetilskudd til en sammenslutning av kommuner hvis en har datagrunnlaget. Etter fylkesmannens vurdering vil en kunne få et godt anslag på virkningen av kommunesammenslutning ved å se på de elementer som har størst betydning. De viktigste elementene er utgiftsutjevning, regionaltilskudd, skjønn og inndelingstilskudd.

Utgiftsutjevningen er en korreksjon for å fange opp forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene og beregnes ved en kostnadsnøkkel som består av 17 ulike kriterier. Et av kriteriene er et basistilskudd til hver kommune på ca 5.5 mill kroner. Ved sammenslutning av kommunene i Midtre Namdal vil en få 1 kommune mot tidligere 5 kommuner. Isolert sett fører dette til en samlet reduksjon i rammetilskuddet på ca. 22 mill kroner, men dette tapet blir kompensert i 10(15) år gjennom inndelingstilskuddet.

Ved en kommunesammenslutning vil en få endringer i kriteriene for reisetid og reiseavstand. I kostnadsnøkkelen er det tre ulike avstandskriterier som det må beregnes nye kriterieverdier for. Etter fylkesmannens vurdering vil endringer i alle disse kriterieverdiene isolert sett føre til økt utgiftsutjevning ved en kommunesammenslutning i Midtre Namdal. Den samlede virkningen er ikke beregnet som følge av at SSB på kort varsel ikke kunne foreta beregning av nye kriterieverdier spesielt for Midtre Namdal. Virkningen lar seg likevel illustrere ut fra nye kriterieverdier for ett av avstandskriteriene som SSB har tall for. Det gjelder det såkalte sonekriteriet (gjennomsnittlig reiseavstand til sonesenter), hvor SSB har data for Midtre Namdal med tillegg av Høylandet.

Fylkesmannens beregning viser at en sammenslutning mellom de seks kommunene ville fått et tilskudd på 13.3 mill. kr gjennom sonekriteriet, mot 8.1 mill. kr i dag for samme region. Effekten av dette ene kriteriet vil altså være økt rammetilskudd på litt over 5 mill. kr. Også endringer i kriterieverdiene for de to andre avstandskriteriene vil antakelig bety økte overføringer til en sammensluttet kommune. I en sammensluttet kommune vil beregnet reisetid til kommunesenteret (Namsos) øke betydelig, men effekten er ikke beregnet. I dag får de seks kommunene 5.7 mill. kroner gjennom dette kriteriet. Når det gjelder reiseavstand til nærmeste nabokrets, fordeles det i dag 8 mill. kr gjennom dette kriteriet til de seks kommunene. En sammenslutning vil antakelig i liten grad medføre endringer i dagens kriterieverdier som i utgangspunktet er høye for flere av kommunene. Den samlede effekten av endringer i avstandskriteriene kan ikke fastlegges nøyaktig, men anslås av fylkesmannen til å ligge et sted mellom 10-15 millioner kr i økt utgiftsutjevning.

Regionaltilskudd gis til kommuner som har under 3000 innbyggere og som har en egen skatteinntekt som ligger under 110% av landsgjennomsnittet. Av kommunene i Midtre Namdal oppfyller kommunene Flatanger, Namdalseid og Fosnes vilkåret for å få regionaltilskudd. Tilskuddet pr kommune er i 2002 ca. 3.5 mill. kroner. Ved en eventuell sammenslutning av de 5 kommunene vil en samlet tape 10.5 mill. kroner i regionaltilskudd, men inndelingstilskuddet vil sikre "gammelt" regionaltilskudd i 10(15) år.

For 2002 mottok de 5 kommunene til sammen 22.2 mill. kroner i ordinært skjønn, av dette ble 5.1 mill. kroner gitt på grunnlag av ressurskrevende brukere. I Nord-Trøndelag er det en viss småkommuneprofil på skjønntildelingen. Ved en eventuell kommunesammenslutning til 1 kommune vil nok fylkesmannen se på fordelingen på en annen måte enn ved 5 forskjellige kommuner. Hvor stor reduksjonen vil bli, har fylkesmannen ingen formening om i dag.

Konsekvenser for rammetilskuddet på kort og lang sikt er beregnet for tre inndelingsalternativer:

- Sammenslutning av Namsos, Namdalseid, Overhalla, Fosnes og Flatanger
- Sammenslutning av Namsos, Overhalla og Fosnes
- Sammenslutning av Namdalseid og Flatanger

Inndelingstilskuddet sikrer at kommunene samlet vil få beholde basistilskudd og eventuelt regionaltilskudd i 10 år etter sammenslutning og i kommuneproposisjonen for 2003 foreslås at eventuelt "tap" fordeles over ytterligere 5 år. Full virkning kommer derfor først etter 15 år. Det betyr at det er tre viktige tidspunkt ved utviklingen av rammetilskuddet – sammenslutningstidspunktet ved år 1, det siste året med fullt inndelingstilskudd ved år 10 og det første året uten inndelingstilskudd ved år 15. I oversikten nedenfor er effekten av avstandskriteriene kun tatt med for regionkommuneløsningen.

En sammenslutning mellom Namsos, Namdalseid, Overhalla, Fosnes og Flatanger, kan gi følgende virkninger for rammetilskuddet:

- Hvert år fram til år 10 får den nye kommunen beholde 32.5 mill. kr i basistilskudd og regionaltilskudd. Det gir en akkumulert effekt på 325 mill. kr etter 10 år.
- I samme periode får den nye kommunen økt utgiftsutjevning som følge av lengre reiseavstander. Økningen anslås til 10-15 mill. kr per år dvs. en akkumulert effekt på 100-150 millioner kroner.
- Den nye kommunen forventes ut fra dagens praksis å få lavere skjønn som kan tenkes å "spise opp" hele eller deler av effekten av økt utgiftsutjevning gjennom avstandskriteriene. Kommunene får i dag 22 mill kr i skjønn, hvorav Namsos får 6 millioner kr. Steinkjer ligger på samme nivå som Namsos.
- Den samlede effekten kan bli at den nye kommunen vil opprettholde om lag samme nivå på rammetilskuddet som summen av rammetilskuddene for dagens kommuner de første ti årene. I år 11-15 vil rammetilskuddet bli redusert fram mot år 15 som følge av at inndelingstilskuddet på 32.5 mill. kr trappes ned med 20% i året (6.5 mill. kr).
- I år 15 vil hele inndelingstilskuddet på 32.5 mill. være falt bort.

En sammenslutning av Namsos, Overhalla og Fosnes kan gi følgende virkninger for rammetilskuddet:

- Hvert år fram til år 10 får den nye kommunen beholde til sammen 14.5 millioner kr i basistilskudd og regionaltilskudd. Det gir en akkumulert effekt på 145 mill. kr etter 10 år.
-

- I samme periode får den nye kommunen økt utgiftsutjevning som følge av lengre reiseavstander. Effekten av dette er ikke beregnet.
- I år 2002 mottok de tre kommunene 14.2 mill kr i skjønn. Det er usikkert hvor mye den nye kommunen vil få.
- Samlet sett vil den nye kommunen antakelig få en økning i rammetilskuddet de første 10 årene etter sammenslutningen. Fra år 11 trappes inndelingstilskuddet ned med 20% i året (2.9 mill kr) og ved år 15 vil hele inndelingstilskuddet på 14.5 mill. kr være falt bort.

En sammenslutning av Namdalseid og Flatanger kan gi følgende virkninger for rammetilskuddet:

- Hvert år fram til år 10 får den nye kommunen beholde til sammen 12.5 millioner kr i basistilskudd og regionaltilskudd. Det gir en akkumulert effekt på 125 mill. kr etter 10 år.
- I samme periode får den nye kommunen økt utgiftsutjevning som følge av lengre reiseavstander. Effekten av dette er ikke beregnet.
- I år 2002 mottok de to kommunene 8 mill kr i skjønn. Det er usikkert hvor mye den nye kommunen vil få.
- Samlet sett vil den nye kommunen antakelig få en økning i rammetilskuddet de første 10 årene etter sammenslutningen. Fra år 11 trappes inndelingstilskuddet ned med 20% i året (2.5 mill kr) og ved år 15 vil hele inndelingstilskuddet på 12.5 mill. kr være falt bort.

Styringsgruppen merker seg at det kan forventes at rammetilskuddet på kort sikt vil opprettholdes om lag på samme nivå ved en regionkommuneløsning, mens det kan forventes en økning i rammetilskuddet ved partielle sammenslutninger i regionen. Styringsgruppen mener det er en svakhet ved dagens overføringssystem at en regionkommuneløsning ser ut til å komme dårligere ut enn sammenslutning mellom to og tre kommuner.

Styringsgruppen mener samtidig at det er de langsiktige effektene som er viktige når så grunnleggende og varige omstillinger skal vurderes. Styringsgruppen mener det er lite gunstig at insentivene for større enheter er utformet på en slik måte at kommunene etter 10-15 år taper store beløp. Styringsgruppen ser muligheter for effektivisering i større enheter, men det foreligger så langt ikke dokumentasjon som tilsier at det er mulig å oppnå innsparinger i den størrelsesorden som rammetilskuddet går ned uten en reduksjon i tjenestestandarden til innbyggerne. Det gjelder alle aktuelle inndelingsmodeller i Midtre Namdal.

Styringsgruppen mener på denne bakgrunn at myndigheter bør se nærmere på insentivene gjennom inntektssystemet. Styringsgruppen

mener at det også bør vurderes andre former for økonomiske insentiver for å stimulere til regionalisering av administrasjon og tjenesteyting, for eksempel gjennom tilskudd til kommuner som etablerer forpliktende samarbeid i faste samarbeidsregioner.

Styringsgruppen mener det også det bør settes i verk tiltak for å gjøre det enklere for kommunene å få oversikt over hvilke konsekvenser en sammenslutning vil ha for statlige overføringer.

Styringsgruppen er klar over at staten bidrar med kompensasjon av engangskostnader ved sammenslutning (40-60%) og at sammenslutninger også kan påvirke prioriteringer av samferdselsprosjekter. Styringsgruppen har imidlertid ikke foretatt nærmere vurderinger av dette.

9.9 Styringsgruppens konklusjon

Styringsgruppen mener kommunene står overfor flere mulige langsiktige kommunemodeller som alle kan realiseres ut fra dagens kommuner eller med utgangspunkt i et tettere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid. De mest aktuelle langsiktige alternativene er etter styringsgruppen oppfatning som følger:

- Et mer formalisert interkommunalt samarbeid i Midtre Namdal som kan innebære at regionrådet får et utvidet ansvar for drift og organisering av fellesoppgaver og et mer representativt politisk styringsorgan som velges indirekte fra kommunestyrene. Styringsgruppen mener en løsning innenfor dagens kommunelov vil være bedre enn å etablere en sekundærkommune som vil bety formalisering av et nytt forvaltningsnivå.
 - Felles kommuneadministrasjon. Styringsgruppen er skeptisk til etablering av en felles kommuneadministrasjon for hele regionen. Det er sannsynlig at regionrådet vil ta initiativ til uttesting av en slik løsning på et avgrenset område basert på forslag som allerede foreligger, for eksempel i form av en felles IKT-avdeling eller en felles skatteavdeling.
 - Kommunesammenslutning i deler av regionen. Styringsgruppen mener en sammenslutning mellom to og/eller tre kommuner internt i regionen kan være et viktig supplement og et positivt tiltak som kan bidra til å forenkle og styrke det regionale samarbeidet i Midtre Namdal. Slike løsninger vil påvirke tempoet i utviklingen av det regionale samarbeidet, men vil neppe være et alternativ til videreføring av en regional samarbeidsstrategi i Midtre Namdal.
 - Kommunesammenslutning mellom Namsos og tre eller fire nabokommuner i regionen. Etter styringsgruppens oppfatning er det kun dannelse av en slik regionkommune som vil representere et
-

fullverdig alternativ til en regional samarbeidsstrategi i Midtre Namdal.

Styringsgruppen ser det som viktig at kommunestyrene drøfter langsiktige alternativer med sikte på en avgrensning av mulighetsrommet. Det er ønskelig at kommunene melder tilbake til regionrådet hvilke alternativer som kan være aktuelle og på hvilken måte kommunen ønsker å arbeide videre med de langsiktige spørsmålene. Regionrådet vil dersom det er grunnlag for det ta initiativ til et oppfølgende arbeid i regionen med sikte på utarbeidelse av et felles beslutningsgrunnlag. Styringsgruppen ser for seg at en avklaring av langsiktige veivalg kan foreligge i løpet av våren 2003.

Vedlegg 1: Oversikt over faggruppenes forslag til nye interkommunale samarbeidstiltak i Midtre Namdal

Oversikten gir en fortløpende sektorvis opptelling av forslag fra seks interkommunale faggrupper (stab/støtte, teknisk sektor, skole, helse/sosial, kultur, natur). Forslagene er nærmere forklart og begrunnet i egne delrapporter som er tilgjengelig på hjemmesiden til Overhalla kommune med adresse <http://www.overhalla.kommune.no>. Noen av gruppene har fremmet flere forslag enn de som står i oversikten. Det gjelder særlig faggruppen innenfor helse- og sosial som har utviklet ca. 25 forslag. Fem av disse er høyt prioriterte og det er kun disse som er tatt med i oversikten nedenfor.

1. Felles IKT-strategi - teknisk og programvaremessig løsning, herunder høyhastighetskommunikasjon med felles brannmur, virusvegg og ytre mailserver, felles pleie- og omsorgsprogram, felles IKT-plattform, felles drift av sentrale programvareløsninger, servere etc.
 2. Felles økonomisystem (felles økonomiavdeling til senere vurdering)
 3. Felles skatteoppkrever og skatteavdeling
 4. Felles innfordring av alle kommunale krav
 5. Felles administrasjon av forvaltningslån
 6. Felles interkommunal regnskapskontrollør
 7. Felles personalfunksjon, arbeidsgiverpolitikk og personalreglement
 8. Utvikling av strukturert samarbeid på personalfeltet
 9. Driftsdelen av lønnsarbeidet
 10. FDV og ENØK, enøk-planer, rutiner, vedlikehold, drift
 11. Digitale planer og kart
 12. Byggesaksbehandling - enkle tiltak (nettverksgruppe for lik saksbehandling)
 13. Oppmålingstjeneste
 14. Ajourføring av bygningsbasen iht. geovekstavtalen
 15. Byggesaksbehandling – store og kompliserte saker, evt. kjøp av alt fra én kommune
 16. Intensjonsavtale om brann, redning og feiing, felles slokke- og redningsavtale, innkjøpsordning
 17. Felles brannordning(er) - alle 5 eller 3+2
 18. Forebyggende brannvern med eller uten feiing, evt. felles regional forebyggende avdeling
-

19. Bruk av kompetanse i forbindelse med prosjektledelse, planlegging og byggeledelse
20. Felles beredskapsordning for vannverksvakt, evt. kjøp av tjenester fra Namsos
21. Slamhåndtering, felles forespørsel evt. utvidelse av Namsos kommunes drift i egen regi
22. Valg av lik programvare og utstyr, driftsovervåkingsprogram, PLS, teknisk infrastruktur
23. Bygge sammen vannkilder, flere inn på samme nett
24. Bruk av eksisterende utstyr på tvers av kommunegrensene, utleie av kompetanse, maskiner og utstyr
25. Omorganisering av driftsassistansen i Namdalen, kjøp- salg ordning
26. Felles arkiv for kommunene, felles database for eiendommer og kart
27. Bredbåndsløsning mellom kommune/ interkommunal internett-samarbeide med felles portal (teknisk)
28. Bedre standard på kommunale informasjonsblad, samordning og samarbeid
29. Regionalt pedagogisk kompetansesenter inkl. PPT, samordning av flere delforslag, herunder felles lærere og prosjekter ved musikkskolene, skolering av interkommunal godkjenningsgrupper for godkjenning av barnehager, lekeplasser og uteområder, samarbeid om SFO, voksenopplæring og fremmedspråklige
30. Interkommunalt nettverk for barn med alvorlige funksjonshemninger
31. Felles barneverntjeneste i Midtre Namdal– ønsker umiddelbar oppstart (15.mai)
32. Felles normer og retningslinjer for sosialhjelp og omsorgslønn i Midtre Namdal – ønsker umiddelbar oppstart (15.mai)
33. Felles legevakt i Midtre Namdal – ønsker umiddelbar oppstart (15.mai)
34. Felles kommuneoverlegetjeneste i Midtre Namdal– ønsker umiddelbar oppstart (15.mai)
35. Felles system og rutiner vedr. vederlagsberegning for opphold i institusjon– ønsker umiddelbar oppstart (15.mai)
36. Fyrtårnsfunksjoner – felles satsingsområder innenfor kultur (Namdalen)
37. Samordnet kunstformidling, innhold i Den kulturelle skolesekken, felles utnyttelse av tilskuddsordninger
38. Felles stillinger, samordning av spillemidler, kulturminnevern, prosjektansvarlig drama/teater

39. Samordnende nettverk på tvers, bl.a. felles utdanningstilbud (kultur)
 40. Felles uttalelser i forbindelse med nasjonale høringer - natur, landbruk og miljø. (prioritert)
 41. Skogavgiftsregnskapet
 42. Spesialist innen finansieringsordninger naturforvaltning/miljø
 43. Felles miljøvernforvaltning, felles miljøansvarlig for regionen
 44. Regional saksbehandler på motorferdsel og naturvern (prioritert)
 45. Felles forvaltning av skogområder med spesielle miljøverdier, kystgranskog, vernskog, MIS-områder
 46. Felles saksbehandler på skogsveier
 47. Felles friluftsseiler opp imot skoler m.m.
 48. Forvaltningsoppgaver innen jordlov, konsesjonslov, med tillegg av andre av landbrukets særlover (prioritert)
 49. Tilskuddsordninger i landbruket, produksjonstilskudd og velferdsordninger
 50. Faglig veiledning til brukere, forvaltnings- og produksjonsfaglig veiledning
 51. Tilleggsnæringer til landbruket (tidligere BU-saker)
 52. Tradisjonelle bruksutbyggingssaker, saksbehandling og veiledning
 53. Miljøforvaltning, landbruk/jordbruksforskrifter (prioritert)
 54. Miljøplan/KSL (kvalitetssikring i landbruket)
 55. Primærnæringsrelaterte databaser (À JOUR, INFOSYS med mer)
-

Vedlegg 2: Oversikt over delrapporter fra prosjektet

Oversikten inneholder de viktigste trykte dokumenter fra hhv. Agenda og de interkommunale arbeidsgruppene. Det er i tillegg utarbeidet en rekke notater, referater og foilsamlinger underveis i prosjektet. Alt materialet er tilgjengelig på nettsiden til Overhalla kommune med adresse <http://www.overhalla.kommune.no>. Rapporter fra Agenda kan bestilles pr. tlf. 67575700 eller mail@agenda.no.

- Agenda 2001: Midtre Namdal Regionråd, Oversikt over interkommunalt samarbeid i Midtre Namdal, delrapport R3506-1 GV.
- Agenda 2001: Midtre Namdal Regionråd, Kommunenes administrative ressurser, delrapport R3506-2 ODH.
- Agenda 2001: Midtre Namdal Regionråd, Regional utvikling og integrasjon i Midtre Namdal, delrapport 3506-3 LHS.
- Rapport fra politikergruppen, referat fra siste møte 19. april 2002
- Rapport fra rådmannsgruppen, 3. mai 2002.
- Rapport fra de tillitsvalgte, 2. mai 2002
- Rapport fra faggruppe 1: Stabs- og støttefunksjoner, 3. mai 2002
- Rapport fra faggruppe 2: Teknisk sektor inkl. brann og feiing, mai 2002
- Rapport fra faggruppe 3: Skoler og barnehager inkl. kulturskoler, 30. april 2002
- Rapport fra faggruppe 4: Helse og sosial, mai 2002
- Rapport fra faggruppe 5: Kultur, mai 2002
- Rapport fra faggruppe 6: Naturforvaltning, landbruk og miljø, 2. mai 2002