



NIVI-rapport 2008:3

**Erfaringer med dagens samarbeid
og vurdering av alternative
styringsmodeller i Midtre Namdal**

**Utarbeidet på oppdrag av Midtre Namdal
Regionråd**

Forord

Denne rapporten inneholder en beskrivelse av framveksten av dagens interkommunale samarbeidsordninger i Midtre Namdal og en oppsummering av oppnådde resultater og erfaringer. Rapporten inneholder også en første tilnærming til alternative styringsmodeller for det framtidige samarbeidet. Arbeidet med å utforme en forbedret styringsmodell har fortsatt etter avgivelse av denne rapporten.

Arbeidet bygger på gjennomgang av dokumenter fra og med 2002 og det er foretatt en sammenstilling av foreliggende evalueringer, herunder blant annet ekstern sluttevaluering av to nasjonale forsøk med felles barnevern og felles miljø- og landbruksforvaltning. En rekke andre rapporter og utredninger er gjennomgått, bl.a. rapporter fra tilsyn og forvaltningsrevisjoner og eksterne analyser fra ECON Analyse og Telemarksforskning. NIVI har også gjennomført intervjuer med ordførere og andre sentrale politikere, rådmenn, ledere av MNR-ordninger, oppvekstsjefer, helsesjefer og representanter for de tillitsvalgte.

Kartleggingsarbeidet som er gjennomført i Midtre Namdal inngår i et prosjekt i Nord-Trøndelag der det formelle samarbeidet i alle fylkets delregioner er kartlagt. En egen sluttrapport om status for det interkommunale samarbeidet i Nord-Trøndelag er under utarbeidelse.

Foreliggende rapport er utarbeidet på oppdrag fra Midtre Namdal Regionråd. Kontaktperson hos oppdragsgiver har vært rådmann Roar Pedersen, Namdalseid kommune. Roar Pedersen har også fungert som leder av rådmannsgruppen og sekretær for regionrådet i prosjektperioden.

Fra NIVI Analyse har Geir Vinsand fungert som prosjektleder. Jørund K Nilsen og Magne Langset har deltatt i ulike faser av arbeidet.

Oslo, 1. september 2008

Innhold

HOVEDPUNKTER	3
1 BAKGRUNN, PROBLEMSTILLINGER OG TILNÆRMING.....	8
1.1 Bakgrunn.....	8
1.2 Problemstillinger.....	9
1.3 Metodisk tilnærming.....	9
2 OVERSIKT OVER DAGENS SAMARBEID I MNR	11
2.1 Regionrådets oppgaver, organisering og aktiviteter	11
2.2 Forankringsfasen i 2002.....	13
2.3 Implementeringsfasen i 2003-2004	14
2.4 Evaluatings- og oppfølgingsfasen i 2005-2008	16
2.5 Kjennetegn ved dagens styringsmodell	17
2.6 Nærmere om forsøket innenfor barnevern.....	19
2.7 Nærmere om forsøket innenfor miljø og landbruk	21
3 ERFARINGER MED DAGENS SAMARBEID	24
3.1 Innledning	24
3.2 Egenevaluering av regionsamarbeidet i 2005	24
3.3 Omtale av MNR i ECON-rapport fra 2006	26
3.4 Resultater fra NIVIs informantundersøkelse	28
3.5 Barneverntjenesten i Midtre Namdal	35
3.6 Miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal	38
3.7 Utviklingskontoret i Midtre Namdal.....	40
3.8 Skatteoppkreveren i MNR	41
3.9 IT MNR.....	42
3.10 Kommuneoverlegen i MNR.....	44
3.11 Legevakttjenesten i MNR	44
3.12 MNR Helse	46
3.13 MNR Oppvekst	47
3.14 Nærmere om økonomisk innsparing	48
3.15 Tolkning av reformbehov og viktige hensyn som må ivaretas	51
4 ALTERNATIVE STYRINGSMODELLER	54
4.1 Tre modeller.....	54
4.2 Modell 1: Regionrådet som initierende organ – frittstående ordninger.....	56
4.3 Modell 2: Regionrådet som styreorgan for frittstående ordninger.....	58
4.4 Modell 3: Regionrådet og øvrige interkommunale tiltak organiseres etter samkommuneprinsipper.....	59
4.5 Alternative tilknytningsformer for barnevernstjenesten og miljø- og landbruksforvaltningen	68
5 BEHOV FOR NY INTENSJONERKLÆRING	74
5.1 Forankringsbehov	74
5.2 To samarbeidsstrategier	74
5.3 Tre styringsmodeller	75
5.4 Prosess dersom samkommune skal innføres i MNR	76

Hovedpunkter

Framvekst av dagens samarbeid

I kap.2 i rapporten er det gitt en oversikt over framveksten av dagens regionråd og samarbeidsordninger innenfor MNR. Det skiller mellom en forankringsfase i 2002, hvor det på bakgrunn av omfattende utredninger og en samordnet prosess ble etablert prinsipper for overgang fra et pragmatisk samarbeid til en strategisk kommuneallianse. Mål for samarbeidet og prinsipper for organiseringen ble lagt inn i en intensjonserklæring som ble vedtatt av alle kommunestyrrene høsten 2002. Intensjonserklæringen fungerte som et fundament og en viljeserklæring for utvikling av konkrete samarbeidsordninger innenfor MNR, med regionrådet som initierende organ.

Forankringsfasen ble avløst av en implementeringsfase i 2003-2004, hvor regionrådet med bistand fra fagpersonell i alle kommunene utredet forslag til 14 nye samarbeidsordninger. 10 av disse ble vedtatt av kommunestyrrene, inkludert to nasjonale forsøk innenfor barnevern og miljø og landbruk. I implementeringsfasen ble det også utarbeidet en regionalpolitisk strategi og prinsipper om personalpolitikk, kostnadsfordeling etc.

Implementeringsfasen ble avløst av evaluatings- og oppfølgingsfase i 2005-2008, hvor det ble gjennomført evalueringer og foretatt justeringer av styreløsning for fire MNR-ordninger. Det ble også vedtatt en ny organisasjonsløsning for PP-tjenesten. Endelig ble det tatt initiativ til en ekstern evaluering og utredning av framtidig styringsmodell, som er den prosess som kommunene nå er inne i.

Kjennetegn ved dagens styringsmodell

Dagens styringsmodell kjennetegnes ved at regionrådet ivaretar både strategiske oppgaver og styreoppgaver for noen av MNR-ordningene. Oppgavene innenfor barnevern og miljø og landbruk er organisert med egne styrer. I tillegg løses viktige oppgaver som IKT, PPT, jordmortjeneste, innkjøp osv. gjennom kjøp og salg av tjenester mellom kommunene.

Den politiske styringen skjer i dag dels gjennom kommunestyrrene, dels gjennom regionrådet og dels gjennom egne politiske styrer. På administrativ side ivaretar rådmannsgruppen sekretariatsfunksjoner for regionrådet. MNR har ikke en egen administrativ ressurs. Rådmennene ivaretar også andre roller ved at de skal ivareta egen kommunens interesser i samarbeidet, bl.a. i forbindelse med kjøp og salg av tjenester. Rådmannen i Namsos er i tillegg leder av vertskommuneadministrasjon og fungerer som administrativ leder og sekretær for flere MNR-styrer. Rådmannen i Overhalla ivaretar arbeidsgiveransvar for ansatte i miljø og landbruk.

Dagens styringsmodell har også to andre viktige kjennetegn, dels ved at to viktige samarbeidsordninger er organisert som tidsbegrensede forsøk med utløp 1.3.2009 og dels ved at Flatanger ikke er med på to sentrale MNR-ordninger (utviklingskontoret og miljø og landbruk).

Klar overvekt av positive erfaringer

Hovedinntrykket fra foreliggende evalueringer og intervjuer er at MNR-samarbeidet har medført:

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

Utfordringer i dagens samarbeid

Hovedutfordringene og behovet for forbedringer knytter seg til:

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

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

Ønsket utviklingsretning

Foreliggende evalueringer og NIVIs informantundersøkelse gir en forholdsvis tydelig anvisning av hvilken retning samarbeidet bør utvikles og hvilke hensyn som bør ivaretas i det videre arbeid. Basert på en tolkning av flertallets vurderinger, bør følgende legges til grunn i det videre arbeid med framtidig styringsmodell:

- Det etterlyses forenkling av styringsstrukturen for det interkommunale samarbeidet
- Regionrådets strategiske og styringsmessige roller bør vitaliseres
- Samling av styrefunksjoner i regionrådet foretrekkes framfor særstyrer
- Den administrative styringen bør effektiviseres
- Økt samarbeid er nødvendig og ønskelig
- Oppgave- og kompetansefordeling mellom kommunene og MNR må understøtte kommunene som primære demokratiske organer og tjenesteleverandører
- Prinsipper om likeverdige kommuner, rettferdige representasjonsordninger og balanse i arbeidsplasser må ivaretas
- MNR som fast samarbeidsregion bør videreføres
- Flatanger er velkommen som fullverdig deltaker på alle viktige MNR-ordninger

To spenninger i samarbeidet

I evalueringen fremkommer også avvikende oppfatninger som særlig dreier seg om to temaer:

- Spørsmålet om dybde og grad av formalisering av samarbeidet, der representanter fra i første rekke Flatanger har gitt uttrykk for at de ikke ser for seg ytterligere myndighetsoverføring fra kommunestyret.
- Spørsmålet om lokalisering av arbeidsplasser, der noen informanter på administrativt nivå i Namsos har tatt til orde for en senterkommunemodell der personell i MNR-ordningene som en hovedregel bør samlokaliseres i Namsos

Tre styringsmodeller

Rapporten inneholder en utredning av tre alternative styringsmodeller:

- Regionråd som initierende organ for frittstående ordninger, som innebærer tilbakegang til styringsmodellen fra 2002. Modellen innebærer reetablering av flere frittstående styrer, eller evt. nedlegging av styrefunksjoner. Nærmere vurderinger framgår av kap.4.2.
- Regionrådet som styreorgan for enkeltordninger, som innebærer videreføring av dagens modell. Nærmere vurderinger framgår av kap.4.3.
- Organisering av MNR-samarbeidet etter samkommuneprinsipper, som innebærer etablering av en samlet politisk og administrativ styringsløsning for både regionrådet og dagens MNR-ordninger. En samkommune kan etableres uten ytterligere myndighetsoverføring fra kommunestyrene. Nærmere vurderinger framgår av kap.4.4.

Mulige løsninger for de to forsøkene

For begge forsøksordningene er det innvilget forlengelse av forsøksperioden fram til 1.3.2009. Kommunene søkte om 2 års forlengelse, men fikk avslag fra KRD med henvisning til at departementet ikke vil godkjenne flere sektororienterte forsøk med myndighetsoverføring. Løsningen vil i så fall være å organisere oppgavene etter nytt regelverk om vertskommuner i kommuneloven. Samtidig signaliseres departementet ønske om nye forsøk etter samkommuneprinsipper.

I rapporten omtales tre alternative organisasjonsformer for forsøkene, herunder organisering etter kommunelovens §27, som innebærer tilbakeføring av myndighetsutøvelse til kommunene, organisering etter kommunelovens §28 om vertskommuner, hvor det kan velges en løsning med eller uten folkevalgt nemnd, alternativt at de to forsøkene innlemmes i en samkommune.

Ny intensjonserklæring

I rapporten blir det pekt på at kommunene står overfor et valg mellom to ulike samarbeidsstrategier som innebærer forskjellig ambisjonsnivå og krav til samarbeidet. Det skiller mellom praktisk pragmatisk samarbeid og forpliktende strategisk samarbeid. Valg av samarbeidsstrategi dreier seg om å avklare grunnleggende mål og holdninger til det videre samarbeid og kan være avgjørende for den framtidige organiseringen av MNR-samarbeidet. På bakgrunn av foreliggende utredninger har regionrådet vedtatt et videre arbeid med en ny intensjonserklæring og en ytterligere konkretisering av aktuelle styringsmodeller.

1 Bakgrunn, problemstillinger og tilnærming

1.1 Bakgrunn

NIVI Analyse har fått i oppdrag å bistå regionrådet med å gjennomføre utredninger og prosesser som er nødvendig for å utvikle og beslutte gjennomføring av en ny modell for regionsamarbeidet i Midtre Namdal. Prosjektet omfatter både regionsamarbeidets innhold og organisering. Det er forutsatt at valg av løsning skal baseres på lokale erfaringer, kommunenes ambisjoner og framtidige behov i regionen. I prosessen skal kommunene i Midtre Namdal også tilføres erfaringer fra andre regionråd i Nord-Trøndelag.

Prosjektet i Midtre Namdal er delt inn i tre faglige hovedaktiviteter:

- Sammenstilling og analyse av erfaringer med regionrådet og dagens MNR-samarbeid
- Utarbeidelse av en politisk strategi med mål og rammer for det framtidige samarbeidet, inkl. konkretisering av framtidige oppgaver og framtidig samarbeidsmodell
- Utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for kommunestyrene

I bestillingen fra oppdragsgiver ble det forutsatt at arbeidet med politisk strategi og rammer for samarbeidet skulle innbefatte en avklaring av løsninger for de to forsøkene innenfor barnevern og miljø og landbruk. Det ble videre forutsatt at arbeidet med strategi og rammer skulle avklare nye samarbeidsområder, herunder dels samarbeid om oppgaver hvor det er igangsatt utredninger, som NAV, brannvern og økonomiske støttetjenester, dels formalisering av samarbeidsområder hvor det i dag pågår et omfattende samarbeid som er lite formalisert.

Når det gjelder løsning mht. organisering ble det skissert en behandling i to trinn, der første trinn gjelder valg av modell ut fra fordeler og ulemper, mens andre trinn gjelder utforming av den konkrete løsning for modellen som skal iverksettes. Det ble forutsatt utredning av tre løsningsalternativer:

- Justering av dagens hovedmodell basert på regionråd og samarbeidsordninger etter kommunelovens § 27
- Regionråd og vertskommunemodell for samarbeidsordningene etter kommunelovens §§ 28 b og c
- Samkommunemodell for regionsamarbeidet

Det ble antydet at en hovedmodell basert på kommunelovens § 27 trolig bare er aktuell dersom kommunene mener at virksomheten som skal inngå i det framtidige samarbeidet skal begrenses mht. myndighetsutøvelse. Videre ble det

forutsatt at interkommunalt selskap (IKS) ikke er en aktuell hovedmodell og at utredning av konkrete løsninger for evt. IKS ikke omfattes av oppdraget.

I regionrådets arbeid så langt er det gjort vedtak om en viktig justering i tilnærming ved at modell for organisering av det samlede regionsamarbeidet skal velges før det tas stilling til samarbeid om nye tjenestefunksjoner. Det er også gjort vedtak om å utarbeide søknad om forlengelse av forsøksordningene i to år inntil ny samarbeidsløsning er avklart. Dette ble vedtatt på regionrådets møte 17-18.april 2008.

Regionrådet i Midtre Namdal er gjort kjent med at det på fylkesnivå pågår et eget kartleggingsprosjekt om erfaringer med regionrådene og det samlede interkommunale samarbeidet i Nord-Trøndelag. Denne delen av oppdraget innbefatter en analyse av relevans og effekt av ulike modeller for interkommunalt samarbeid, inkludert erfaringer med samkommunemodellen mellom Levanger og Verdal som ble presentert for regionrådet 18.april 2008. Prosjektet på fylkesnivå vil pågå fram til august 2008 og resultater vil bli presentert i en egen sluttrapport.

1.2 Problemstillinger

I denne rapporten behandles følgende problemstillinger:

- Hva er erfaringene med regionrådet og de viktigste MNR-ordningene?
- Hvilke framtidige utfordringer står kommunene overfor og i hvilken retning peker disse mht. framtidig samarbeidsbehov?
- Hvilke veivalg står kommunene overfor og hvilke hovedmodeller for framtidig organisering kan velges?
- Hva er egenskapene ved aktuelle styringsmodeller?
- Hva er mulige hovedelementer i en ny intensjonserklæring for det framtidige samarbeidet?

Rapporten omhandler kun samarbeidet gjennom regionrådet og de viktigste ordningene på MNR-nivå. Det bilaterale samarbeidet og samarbeidet på høyere geografisk nivå er ikke tema, men vil bli belyst i rapporten for hele Nord-Trøndelag.

I rapporten er det lagt vekt på å beskrive utviklingstrekk og erfaringer med MNR-samarbeidet fra oppstarten i 2002.

1.3 Metodisk tilnærming

Materialet i denne rapporten bygger i hovedsak på to metoder for informasjonsinnhenting:

- Dokumentgjennomgang, herunder sammenstilling av erfaringer ut fra foreliggende evalueringer
- En egen nøkkelinformantundersøkelse gjennomført av NIVI

Underveis i rapporten blir det redegjort for hvilke sentrale dokumenter og evalueringer som framstillingen bygger på. Når det gjelder NIVIs informantundersøkelse, er det gjennomført til sammen 33 intervjuer i følgende målgrupper:

- Ordførere i fem kommuner
- Politikere som sitter eller som har sittet i regionrådet, en fra hver kommune, utvalgt i samråd med ordfører
- Rådmenn i fem kommuner, i tillegg assisterende rådmann i Namsos
- Ledere for følgende MNR-ordninger: Barnevern, miljø og landbruk, utviklingskontoret, kommuneoverlegen, legevakttjenesten, skatteoppkrever og PPT
- Ledere i kommuneadministrasjonene, hhv IT-sjef i Namsos og helsesjefer og oppvekstsjefer i kommunene
- Representanter for de tillitsvalgte

Intervjuene fordeler seg slik på de ulike kommunene: Namsos (13), Namdalseid (6), Overhalla (7), Flatanger (4) og Fosnes (3). Intervjuene er gjennomført i april/mai 2008, delvis som besøksintervju (de fleste ordførere og rådmenn) og delvis intervjuer på telefon. Informantene ble informert om temaer for samtalen på forhånd. Intervjuene har ofte tatt karakter av dybdeintervjuer med samtaler som kan ha vart opptil to timer. Det ble foretatt tilpasninger i intervjuguidene i forhold til de ulike målgruppene. Hovedtemaene som ble gjennomgått var som følger:

- Informantens erfaringsbakgrunn og ansvarsfelt, herunder verv i interkommunale virksomhet
- Erfaringer med regionrådet, herunder roller/oppgaver, deltakelse, politisk og administrativ organisering, sterke og svake sider, endringsbehov og holdninger til samarbeid på høyere geografisk nivå (Namdalens)
- Erfaringer med viktige interkommunale samarbeidsordninger, herunder inntrykk av resultater mht. kvalitet, kompetanse, ressursbruk og styring, eksempler på særlig velfungerende og lite velfungerende ordninger, inntrykk av bilaterale ordninger og samarbeid på høyere geografisk nivå
- Prosesserfaringer, herunder erfaringer fra gjennomførte omstillingsprosesser, læringspunkter
- Behov for samarbeid framover, herunder viktigste utfordringer for kommunene, forventninger mht. omfang og innhold i MNR-samarbeidet, samt holdninger til ulike samarbeidsmodeller

Når det gjelder prosesserfaringer, behov for samarbeid framover og ønsket utviklingsretning, er det i hovedsak NIVIs informantundersøkelse som utgjør informasjonsgrunnlaget.

2 Oversikt over dagens samarbeid i MNR

2.1 Regionrådets oppgaver, organisering og aktiviteter

Dagens regionråd i Midtre Namdal ble etablert som et avtalebasert samarbeidsorgan mellom kommunene Flatanger, Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla i 2002. Regionrådet er et strategisk, politisk samarbeidsorgan for kommunene. Formålet er definert i en intensjonserklæring vedtatt av kommunestyrene høsten 2002, og i et regionalpolitisk program vedtatt i 2004. Regionrådets strategiske oppgaver kan iht regionrådets egne beskrivelser¹ sammenfattes i fire hovedfunksjoner:

- Utvikle forslag til nye interkommunale samarbeidsordninger som kan bidra til bedre ressursbruk i administrasjon og tjenesteyting og større påvirkningskraft i samfunnsutviklingen.
- Iverksette andre samarbeidstiltak som bidrar til positiv samfunnsutvikling i regionen
- Drive aktiv, politisk påvirkning for å fremme regionens interesser og rammevilkår.
- Være felles arena og kontaktpunkt for kommunene mot eksterne samarbeidspartnere og aktører både innenfor og utenfor regionen.

Fra 2007 har regionrådets medlemmer dannet styre for følgende interkommunale ordninger: Kommuneoverlegen i MNR, legevakttjenesten i MNR, skatteoppkreverkontoret i MNR og utviklingskontoret MNR. Regionrådet kan på denne bakgrunn hevdes å ha to prinsipielt forskjellige oppgaver:

- Generelle strategiske oppgaver hvor regionrådet
 - Dels fatter ordinære vedtak, for eksempel vedtak vedrørende drift av regionrådets virksomhet eller uttalelser på vegne av kommunene i politiske saker
 - Dels driver utviklingsprosjekter både i forhold til samarbeidsløsninger og samfunnsutvikling
 - Dels er en møteplass for utveksling av informasjon og samarbeid med andre aktører
 - Dels er et forum der det fremmes synspunkter og tas initiativ til politisk og administrativt arbeid som kan fremme regionens interesser
- Styreoppgaver for konkrete interkommunale ordninger der regionrådet er ansvarlig for organisering og drift av de interkommunale ordningene på vegne av deltakerkommunene, herunder

¹ Interkommunalt samarbeid – kommunene i MNR, oppdatert oversikt per 17.januar 2008

- Overvåke og ivareta formålene med ordningene gjennom strategiske planer og retningslinjer
- Fremme forslag til budsjett og økonomiplan for vedtak i kommunestyrrene
- Disponere ordningenes budsjett, herunder bl.a. opptre som fondsstyre med beslutningsmyndighet for regionalt næringsfond
- Sørge for en effektiv organisering og drift, herunder for eksempel spørsmål om dimensjonering, inngåelse av avtaler med vertskommune og 3.part
- Utøve myndighet som er delegert fra kommunene og som ikke er lagt direkte til faglig leder i ordningene (skatteoppkrever og kommuneoverlege)
- Sørge for løpende kontroll med ordningene og rapportering til medlemskommune, i noen tilfeller også innbyggerne (legevakt)

Regionrådet består av ordfører og en opposisjonspolitiker fra hver kommune dvs. til sammen 10 representanter. Regionrådet har ingen myndighet over kommunestyrrene, med unntak for delegert beslutningsmyndighet for drift og organisering, jfr. regionrådets styreoppgaver ovenfor. Regionrådet må i alle viktige og prinsipielle saker være i løpende dialog med kommunestyrrene om strategiske veivalg. De viktigste føringene fra kommunestyrrene er gitt gjennom intensjonserklæringen fra 2002 og regionalpolitisk program fra 2004. Innenfor dette fastlegger regionrådet i stor grad selv hvordan det vil organisere og legge opp sitt arbeid. Den politiske organiseringen har dermed følgende kjennetegn:

- Representasjon fra ordførere og opposisjonspolitikere (ordfører-opposisjonsmodell)
- Lik representasjon fra medlemskommunene dvs. uavhengig av innbyggertall, partistruktur etc.
- Beslutningsmyndighet for drift og organisering av fire MNR-ordninger

Regionrådet har ingen faste stillinger. Rådmannsgruppen er sekretariat med ansvar for saksforberedelse og oppfølging av vedtak i regionrådet. Lederskap går på omgang med 1 års funksjonstid. Det er avsatt 0,2 årsverk for leder i rådmannsgruppen (rådmannen i lederskapskommunen) til administrasjon. Regionrådets øvrige administrative oppgaver utføres med kommunenes egne administrasjoner og innleid kompetanse på de enkelte utviklingsprosjekter. Regionrådets budsjett er delt i hhv regionrådets drift og regionrådets utviklingsprosjekter. Utgifter som ikke dekkes gjennom kommunenes egeninnsats og eksterne tilskudd, finansieres med refusjon fra kommunene. Etter at det nye regionrådet ble etablert i 2002 har eksterne inntekter og kommuneadministrasjonenes egeninnsats finansiert aktiviteten fullt ut.

Den administrative organiseringen har følgende kjennetegn:

- Rådmannsgruppen fungerer som et kollektivt sekretariat for regionrådet. Ledelsen av sekretariatet går på rundgang mellom rådmennene i medlemskommunene.
- Ordinære administrative oppgaver i tilknytning til regionrådets oppgaver dekkes av kommunenes egne administrasjoner og innleid kompetanse
- Administrasjonen for regionrådets styreoppgaver er dels lagt til rådmannen i vertskommunen (skatteoppkrever, legevakt og kommuneoverlege), dels til næringssjef i MNR (Utviklingskontoret)

Etter regionrådets etablering i 2002 kan aktiviteten beskrives i følgende tre faser:

- En *forankringsfase* i 2002, der det ble utredet alternative samarbeids- og kommunemodeller og tatt stilling til hvordan kommunene skulle møte felles utfordringer
- En *implementeringsfase* i perioden 2003-2004, der konkrete samarbeidsordninger ble utviklet og innført i tråd med prinsipper trukket opp av kommunestyrrene og det ble arbeidet med strategiske planer for det regionale samarbeidet
- En *evaluerings- og oppfølgingsfase* i perioden 2005-2008, der MNR-samarbeidet ble evaluert gjennom egenevalueringer, videreutviklet gjennom strategiske planer og justert mht. styrefunksjoner

Innholdet i de tre fasene omtales nærmere nedenfor.

2.2 Forankringsfasen i 2002

I denne fasen ble det på bakgrunn av en rekke kartlegginger og utredninger etablert prinsipper for overgang fra pragmatisk samarbeid til en strategisk kommuneallianse. I utredningene forelå bl.a. kartlegginger som viste at MNR-kommunene var sammen om bare 7 av i alt 95 forskjellige interkommunale tiltak (både formelle og uformelle). Det ble pekt på store velferdspolitiske, næringspolitiske og økonomiske utfordringer for kommunene og det ble konkretisert mulige gevinster gjennom felles mobilisering. Fra de ansatte forelå konkretisering av over 50 mulige samarbeidsområder. I hovedrapporten fra Agenda² ble det utredet egenskaper ved ulike samarbeidsmodeller, inkludert endringer i kommunestruktur.

På denne bakgrunn valgte kommunene å møte utfordringene gjennom utvikling av et sterkere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid. Mål for samarbeidet og prinsipper for organiseringen ble lagt inn i en intensjonserklæring som ble vedtatt av alle kommunestyrrene høsten 2002. Intensjonserklæringen fungerte som et fundament og en viljeserklæring for utvikling av konkrete samarbeidsordninger innenfor MNR, med regionrådet som initierende organ. Noen av de viktigste prinsippene i intensjonserklæringen var som følger:

² Nye samarbeids- og kommunemodeller, utredning, prosess og resultat, Agenda-rapport nr.3506

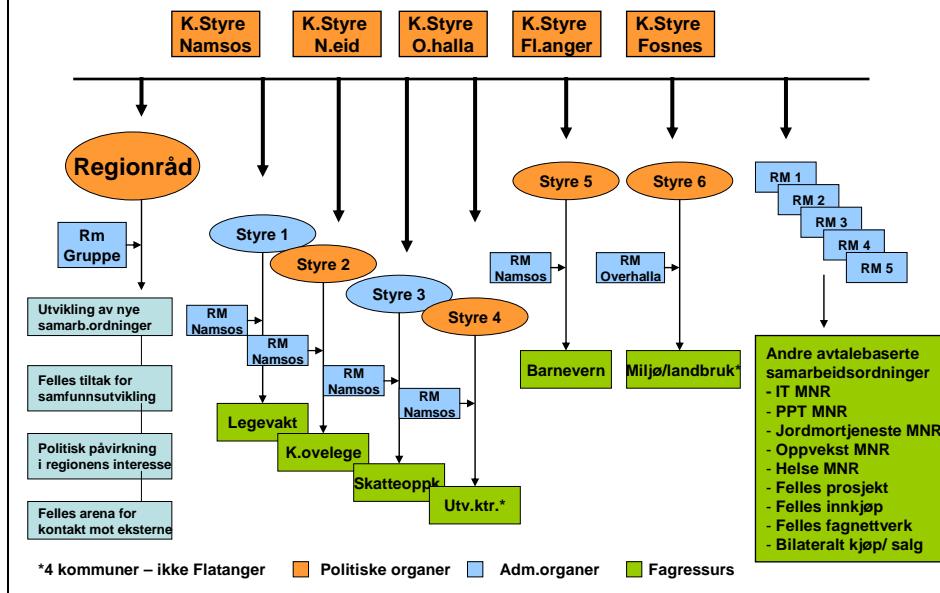
- Kommunene uttrykte politisk vilje til å utvikle et tettere og mer forpliktende samarbeid basert på en felles forståelse av utfordringer, mulige gevinster ved å stå sammen og alternative løsninger
- Ordningene skulle bidra til å styrke den kommunale virksomhet, herunder innenfor administrasjon, tjenesteproduksjon og samfunnsutbygging. De konkrete målene var knyttet til bedre kvalitet, høyere kompetanse, økt påvirkningskraft og tilrettelegging for desentralisering.
- Midtre Namdal skulle betraktes som et fast geografisk samarbeidsområde for utvikling av samarbeid om kommunale kjerneområder
- Regionrådet skulle fungere som et strategisk organ uten egen beslutningsmyndighet, med ansvar for å prioritere samarbeidsområder, utrede konkrete ordninger, innstille til kommunestyrene for endelige vedtak og hjelpe til ved iverksetting av ordningene
- Det var et mål å tilpasse organiseringen til den enkelte oppgave, med preferanse for løsninger innenfor ”den kommunale familie” og myndighetsoverføring hvis nødvendig for å sikre et forpliktende og beslutningsdyktig samarbeid

2.3 Implementeringsfasen i 2003-2004

Siden etableringen i 2002 har ”det nye” regionrådet utredet forslag til 14 nye samarbeidsordninger. 10 av disse ble vedtatt av kommunestyrene og innført med bistand fra regionrådet og rådmannsgruppen. En skisse av styringsmodellen for MNR-samarbeidet framgår av figuren nedenfor. Skissen inneholder ulike politiske og administrative styringsløsninger for det interkommunale samarbeidet:

- Regionrådet som initierende politisk organ, med ansvar for felles strategiske oppgaver
- Frittstående interkommunale ordninger med både administrative og politiske styrer
- To nasjonale forsøk med myndighetsoverføring til interkommunale styrer/BV-leder
- En rekke eksempler på avtalebasert samarbeider uten styrefunksjon (kjøp og salg)

MNR oppstartsløsning 2003-04



Figur 2.1 Styringsmodell i MNR ved oppstart

I implementeringsfasen ble det utviklet flere administrative retningslinjer for samarbeidet:

- Personalpolitiske prinsipper ved etablering av nye samarbeidsordninger
- Prinsipper for kostnadsfordeling
- Prinsipper for beregning av vertskommunens utgifter til administrasjon
- Prinsipper for gevinstberegning

I denne fasen ble det også arbeidet med politiske strategier i form av et samlet strategi og omstillingsprogram for regionrådet³. Programmet tok utgangspunkt i felles utfordringer og det ble innført et skille mellom regionalpolitiske utfordringer i utenrikspolitikken og innenrikspolitikken. Som grunnlag for MNRs utenrikspolitiske rolle ble det formulert to satsingsområder:

- Utvikle en ny partnerskapsmodell for arbeidet med næringsutvikling og samfunnsutvikling i forhold til fylkeskommunen og andre regionale aktører
- Ekstern profilering av MNR som en tydelig region i Trøndelag, herunder bl.a. arbeid med en årskonferanse, bedre og mer oppdatert hjemmeside og andre profileringstiltak

Som innenrikspolitiske satsingsområder ble det formulert mål bl.a. knyttet til:

- Utredning og iverksetting av nye interkommunale samarbeidsordninger

³ Regionalpolitisk strategi- og omstillingsprogram for perioden 2003-2005. Notat utarbeidet av Midtre Namdal Regionråd.

- Etablering av et felles utviklingsapparat på regionalt nivå med samordning mellom næring, landbruk, miljøvern og planlegging
- Lokaldemokratiutvikling med en mer offensiv satsing på lokale samfunn innenfor MNR, inkl. utvikling av lokalstyrekonsept
- Styrking av regionrådet med en permanent administrativ ressurs
- Intern profilering i MNR, herunder tydeliggjøring av roller, etablering av et regionalt debattforum og økt satsing på innbyggerinformasjon
- Avklaring av langsiglig samarbeidsmodell, herunder bl.a. utredning av en ny styringsmodell der politikerne inntar en mer formell posisjon som styringsorgan med beslutningsmyndighet i visse typer regionale spørsmål

2.4 Evaluatings- og oppfølgingsfasen i 2005-2008

I denne fasen ble følgende hovedaktiviteter gjennomført eller påbegynt:

- I 2005 tok regionrådet initiativ til en bredt anlagt egenevaluering av regionrådets virksomhet, inkl. de viktigste samarbeidsordningene under MNR Resultatene av denne egenevalueringen er gjennomgått nedenfor.
- Det ble arbeidet videre med oppfølging av regionalpolitisk strategi og utarbeidelse av delstrategier i regi av de ulike MNR-ordningene. Delstrategier og handlingsplaner foreligger på en rekke sektorområder, herunder folkehelseplan, smittevernplan, IT-strategi, strategisk plan for barnevern, utviklingsplan for næring, strategisk plan for miljø og landbruk, kvalitetsutviklingsplan for grunnskolen etc.
- I 2006 vedtok kommunestyrrene en endret organisasjonsløsning for PP-tjenesten i Midtre Namdal. Styret etter kommunelovens §27 ble lagt ned og tjenesten ble organisert som en fagtjeneste med Namsos som leverandørkommune. Det ble samtidig inngått en leveranseavtale mellom Namsos og øvrige kommuner i MNR som gir nærmere beskrivelse av organisasjonsform og innhold. I tilknytning til tjenesten ble det samtidig opprettet et fagråd bestående av skolefaglig ansvarlig i hver deltakerkommune. Fagrådet skal gi råd om tjenestens faglige innhold, herunder vurdere handlingsplaner for tjenesten.
- I 2007 vedtok kommunestyrrene at regionrådet skulle overta styrefunksjon for fire MNR-ordninger, hhv. kommuneoverlegen, skatteoppkreverkontoret, legevakttjenesten og barneverntjenesten. Endringene er effektuert med unntak for barneverntjenesten, der endring i styrefunksjon krever endring i forsøksforskrift.
- I 2008 ble det vedtatt å gjennomføre en ekstern sammenstilling av erfaringer og utredning av alternative styringsmodeller for MNR-samarbeidet, inkl. løsninger for de to forsøkene. Prosessen skulle også inneholde erfaringsoverføring fra andre regionråd i Nord-Trøndelag.

Regionrådets overtakelse av styrefunksjoner hadde sammenheng med uoversiktlige styringsløsninger og fragmentering av politiske og administrative

roller. Endringene ble begrunnet med behov for å tydeliggjøre de politiske mål og strategier for virksomheten, øke innsynet og forbedre rapporteringen til kommunestyrrene. Det ble også pekt på behov for et administrativt ledd under styret som kan understøtte politisk styring, effektivisere de administrative oppgavene og kople sammen styringslinjen fra styret med arbeidsgiverfunksjonen og støttefunksjonene fra vertskommunen. Regionrådets overtakelse av styrefunksjon ble videre omtalt på følgende måte i forarbeidene:

- Styringsstrukturen forenkles ved at antall verv reduseres og styreakтивитeten for de fire samarbeidsordningene samordnes i ett kollegium
- Det etableres som prinsipp at samarbeidsordninger med eget styre sammensettes med folkevalgte representanter
- For øvrig opprettholdes ordningene som egne samarbeidsordninger med hver sin vedtekts (samarbeidsavtale), egne styreprotokoller og egne regnskap

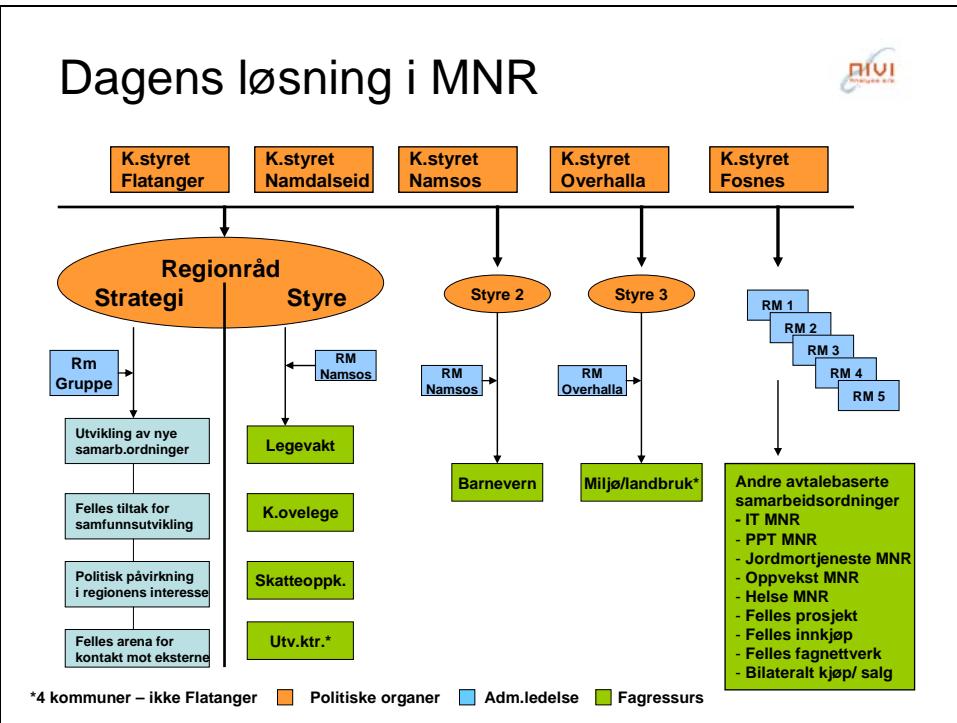
Den administrative endringen, som innebar at rådmannen i arbeidsgiverkommunen (vertskommunen Namsos) ble sekretær for styrene og administrativ leder i alle fire ordninger, ble omtalt på følgende måte:

- Det etableres dermed ett felles, ansvarlig, administrativt nivå mellom styret og dagens ledere for ordningene
- Lederen for tjenestefunksjonen i hver samarbeidsordning rapporterer til rådmannen som rapporterer videre til politisk nivå. Dette følger vanlige prinsipper for organisering av kommunal virksomhet

Det ble antatt at disse endringene ville føre til en mer samordnet og enhetlig løsning både på politisk og administrativt nivå, med mulighet for bedre politisk kontroll og styring av samarbeidsordningene og en mer effektiv administrasjon.

2.5 Kjennetegn ved dagens styringsmodell

Skissen nedenfor viser dagens styringsmodell for det regionale samarbeidet i MNR.



Figur 2.2 Dagens styringsmodell i MNR

Styringsstrukturen framstår som enklere sammenliknet med oppstartsmodellen, men det er fortsatt slik at det interkommunale samarbeidet innenfor MNR er organisert og styrt på tre prinsipielt forskjellige måter:

- Ordninger hvor regionrådet er politisk styre
- Ordninger med egne politiske styrer
- Ordninger uten styreløsninger

Den politiske styringen skjer altså dels gjennom regionrådet, som er styre for flere ordninger og som dermed blir en form for generaliststyre. Den politiske styringen skjer også gjennom egne styrer for miljø og landbruk og barnevern som har karakter av spesialstyrer. Styret for miljø- og landbruk har vært et meget aktivt styre, mens styret for barneverntjenesten har vært lite aktivt i det siste som følge av kommunestyrenes vedtak om overføring av styremyndighet til regionrådet og den pågående prosessen rundt framtidig styringsmodell. I ordninger uten styreløsninger, som i hovedsak dreier seg om administrative og/eller sterkt regelstyrt oppgaver, må den politiske styringen skje på andre måter, gjennom retningslinjer, budsjetter og utnyttelse av de avtaler som er inngått.

Den administrative organiseringen kan også betraktes som enklere etter den siste reorganiseringen. Rådmannsgruppen har i prinsippet kun sekretariatsfunksjon for regionrådet. Enkelte ordninger har rådmannen i vertskommunen som administrativt ledd mellom fagenhet og styre, mens i andre ordninger ivaretar rådmannen kun arbeidsgiverfunksjon for de ansatte (gjelder barnevern, miljø og landbruk og utviklingskontoret). Fortsatt er det dermed slik at rådmennene ivaretar flere ulike roller:

- Alle rådmennene ivaretar sekretariatsfunksjon for regionrådet, hvorav en av rådmennene til en hver tid er leder av sekretariatet
- Alle rådmennene skal samtidig ivareta egen kommunens interesser, bl.a. i forbindelse med kjøp og salg av tjenester
- Rådmannen i Namsos fungerer dels som leder av vertskommune-administrasjon og dels som administrativ leder og sekretær for styret for de aktuelle MNR-ordningene. Rådmannen i Overhalla sitter med administrativt ansvar for ansatte i miljø og landbruk.

Viktige kjennetegn ved dagens styringsmodell er for øvrig knyttet til følgende:

- Regionrådet har pr dato ikke en permanent administrativ ressurs som supplement til rådmannsgruppen. Det er høyst uvanlig sett i forhold til andre regionråd, både i Nord-Trøndelag og i landet for øvrig. Løsningen framstår også som spesiell tatt i betrakting av regionrådets ansvar og oppgaver og omfang på den interkommunale aktiviteten.
- Den etablerte styringsmodellen inneholder to omfattende og viktige samarbeidsordninger som begge er organisert som tidsbegrensete nasjonale forsøk. Forsøksperioden for begge ordningene går ut 31.08.2008 og det må derfor finnes fram til egnede styringsløsninger for de to ordningene. Valg av styringsløsning for forsøksordningene kan vurderes uavhengig eller som en integrert del av en samlet styringsmodell for MNR-samarbeidet. Begge tilnærmingene er vurdert nærmere i kap.5.
- Dagens styringsmodell har to geografiske nedslagsfelt, dels ordninger der alle fem kommunene deltar, dels ordninger der kun fire av kommunene deltar. Flatanger deltar ikke i samarbeidet om utviklingskontoret og miljø- og landbruk.

2.6 Nærmere om forsøket innenfor barnevern

Kommunene Flatanger, Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla gjennomfører forsøk med felles barneverntjeneste. Forsøket er godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet den 06.08.2004, med hjemmel i § 5 i lov om forsøk i offentlig forvaltning. Forsøket trådte i kraft 1. september 2004 og opprinnelig forsøksperiode gikk ut 31. august 2008. KRD har godkjent forlengelse av forsøket til 1.3.2009.

Forsøket innebærer overføring av myndighet til et interkommunalt barnevernkontor for kommunene Flatanger, Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla med hovedkontor i Namsos. Det interkommunale barnevernkontoret heter ”Barneverntjenesten i Midtre Namdal”. Formålet med samarbeidet er å prøve ut en felles organisering og interkommunalt ansvar for tjenestetilbudet for å styrke og utvikle barneverntjenesten i regionen. Et større og mer robust fagmiljø skal bidra til en åpen og tilgjengelig tjeneste for brukerne, en aktiv forebyggende innsats i alle kommunene, bedre kompetanse og samarbeid med andre hjelpeinstanser, habilitet og rettssikkerhet i saksbehandling, og en rask og effektiv saksbehandling.

Barneverntjenesten i Midtre Namdal er organisert som et interkommunalt styre etter kommunelovens § 27, men med følgende tilføyelse:

Barneverntjenesten i Midtre Namdal tildeles myndighet til å treffe vedtak etter barneverntjenesteloven på de områder som tilligger kommunen. Styret kan delegeres sin myndighet til lederen av Barneverntjenesten i Midtre Namdal. Vedtak etter barneverntjenesteloven §§ 4-6, 4-9, 4-26 treffes av lederen av Barneverntjenesten i Midtre Namdal (eller påtalemyndighet). Styret for Barneverntjenesten i Midtre Namdal består av 5 medlemmer med personlige varamedlemmer.

Målet med en regional tjeneste er å styrke barneverntjenesten ressursmessig og faglig. Tjenesten skal være på et høyt faglig nivå og lett tilgjengelig for brukerne. Tjenesten skal samarbeide tett med kommunene og være tydelig, synlig og oppsøkende i alle kommunene. Tjenesten er til for brukerne og det er viktig at brukerne får hjelp ut fra faglige og individuelle vurderinger. Tjenesten bør yte rask og effektiv hjelp i saker der det er påkrevet med handling. Den regionale tjenesten bør kunne oppnå effektivitetsgevinster i saksbehandlingen.

I forarbeidet er det pekt på utfordringer i tjenesten som kan sammenfattes som følger:

- Det ble pekt på en rekke utfordringer for tjenesten med utgangspunkt i nasjonale føringer, herunder bl.a. behov for styrking av det forebyggende arbeidet, samarbeid med andre hjelpeinstanser, åpenhet i barnevernet og krav til styrket kompetanse.
- Personellinnsatsen i tjenesten før forsøket ble startet ble vurdert til å være for knapp i forhold til behovet for forebyggende innsats og aktive hjelpetiltak. Tjenesten ble ikke ansett betryggende dimensjonert sett i forhold til lovens minimumskrav. Det gjaldt mer eller mindre samtlige kommuner.
- Alle omegnskommunene til Namsos manglet et barnevernfaglig miljø. Tjenesten ble dekket av personer i delte stillinger, er sårbar og delvis preget av ad-hoc løsninger som tidvis gir en uholdbar arbeidssituasjon.
- Daværende organisering representerte tidvis et problem i forhold til habilitet og rettssikkerhet som følge av for stor nærhet til brukerne. Det gjaldt spesielt i tvangssaker og gjaldt noen av kommunene, ikke alle.
- De fleste kommunene og andre hjelpeinstanser manglet innsyn i tjenesten. Det har sammenheng med lokale forhold, manglende kompetanse og at det var enkeltpersoner med taushetsplikt som ivaretok funksjonen. Noen av kommunene opplevde dette som en alvorlig svakhet fordi muligheten for samordning av ressursinnsats og tiltak fra ulike instanser var svekket.
- Barneverntjenestens deltakelse i og tilnærming til forebyggende arbeid var variabel mellom kommunene. Det medførte bl.a. at barnevernet kunne komme for sent inn i saker og at det gikk for lang tid før det iverksettes hjelpetiltak. Tallene over antall barn under tiltak i de ulike kommunene så ikke ut til å være i samsvar med hva som kunne forventes ut fra folketallet. Det er lite trolig at denne forskjellen skyldes at behovene var forskjellig. Det er mer sannsynlig at

det skyldes ulikt ressursgrunnlag i tjenesten, kompetanseforskjeller og ikke minst forskjeller i hvordan tjenesten deltar i forebyggende arbeid ute i kommunene.

En viktig begrunnelse for valg av en samarbeidsmodell der et styre overtar kommunenes ansvar etter loven (unntak fra § 27), er at løsningen gir en forpliktende tjeneste med mulighet for en klar ansvarspllassering. Det juridiske, økonomiske og politiske svaret for barnevern er plassert i det interkommunale styret. I forarbeidet ble det fra kommunene pekt på følgende fordeler med en slik modell sett i forhold til et kompetansteam der myndighetsansvaret fortsatt er i den enkelte kommune:

- Løsningen gir et permanent og stabilt fagmiljø, med større mulighet for rekruttering av høy kompetanse.
- Myndighetsoverføringen skaper grunnlag for gode beslutninger og større effektivitet i saksbehandlingen. En felles tjeneste vil ha formelt ansvar for å behandle et større antall saker som gir trening og større sikkerhet for kvalitet i vurderingene. Større saksmengde vil være en fordel rent ressursmessig ved at det skapes grunnlag for spesialisering og mulighet for raskere avgjørelser i tunge og vanskelige saker.
- Organiseringen som en egen tjeneste med én ansvarlig barnevernleder medfører fordeler i forhold til ansvarsforhold og tjenestens synlighet for brukerne. Organiseringen gir også barnevernet større tyngde i forhold til andre hjelpeinstanser og forvaltningsnivåer.
- Styret for den regionale tjenesten skal være en faglig og styringsmessig ressurs, både ved at styret kan tilføre tjenesten faglige råd og impulser, og ved at styret kan informere og holde kommunene orientert om utviklingen i tjenesten. Også rapporteringen til staten kan utøves på en bedre og rasjonell måte med utgangspunkt i en permanent tjeneste.

2.7 Nærmere om forsøket innenfor miljø og landbruk

Kommunene Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla gjennomfører forsøk med felles miljø og landbruksforvaltning. Forsøket er godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet den 06.08.04, med hjemmel i § 5 i lov om forsøk i offentlig forvaltning. Forsøket trådte i kraft fra 1. september 2004 og opprinnelig forsøksperiode gikk ut 31. august 2008. KRD har godkjent forlengelse av forsøket til 1.3.2009.

Forsøket innebærer overføring av myndighet til en interkommunal miljø- og landbruksforvaltning for kommunene Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla. Den interkommunale miljø- og landbruksforvaltningen heter ”Miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal”. Formålet med samarbeidet er å prøve ut en felles organisering av forvaltningsoppgaver og utviklingsoppgaver under ledelse av et interkommunalt politisk styre med ansvar for miljø- og landbrukspolitikken.

Miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal er organisert som et interkommunalt styre etter kommunelovens § 27, men med følgende tilføyelse: Miljø-

og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal er tildelt myndighet til å treffe vedtak etter miljøvernlovgivingen og landbrukslovgivningen.

Den myndighet og de oppgaver som er tildelt kommunene etter følgende særlover er omfattet av forsøket og delegert Miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal:

- Naturvernloven
- Viltloven
- Lov om laks og innlandsfisk
- Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
- Lov om friluftslivet
- Jordloven
- Lov om skogbruk og skogvern
- Lov om odelsretten og åsetesretten
- Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom
- Lov om forpakting

Sentrale begrunnelser for å gjennomføre og videreføre forsøket om kommunalt samarbeid om politikkutforming og oppgaveløsning i miljø- og landbrukssektoren var som følger:

- Landbruksnæringen er preget av krav til omstillinger, herunder strukturendringer i landbruksproduksjonen, framvekst av nye og mer markedsbaserte næringer og større muligheter for bruk av landbrukseiendommer til andre formål.
- Utfordringene i næringen stiller andre krav til kommunene kompetanse. Ved omstilling etterspør brukerne et vidt spekter av kompetanse som er nødvendig for drift og utvikling av egen virksomhet. Egenkompetansen i næringen har økt og mange henvender seg til private fagmiljøer på ulike nivåer. Det betyr at kommunenes kompetanse må være konkuransedyktig.
- Desentralisering av nye oppgaver til kommunene innebærer nye roller som følge av økt beslutningsmyndighet. Kommunene får et mer helhetlig og direkte ansvar for en balansert og bærekraftig ressursforvaltning i miljøvernpolitikken. Kommunene får også et større politisk og administrativt ansvar for virkemidler og prioriteringer i landbrukspolitikken. De nye oppgavene stiller krav til økt kompetanse og større grad av samordning i oppgaveløsningen mellom kommunene. Det gjelder både på administrativt og politisk nivå.

Følgende begrunnelser var viktige for å velge en helhetlig regional løsning:

- Løsningen gir en politisk arena for samarbeid og håndtering av viktige felles utfordringer. Samarbeidet gjelder politisk interessante oppgaver og organiseringen gir en forpliktende og vedtaksdyktig forvaltning med en klar ansvarspllassering. Det politiske, økonomiske og juridiske ansvaret for miljø- og landbrukspolitikken vil være plassert i det interkommunale styret. Styret kan konsentrere seg om å utvikle helhetlige strategier for forvaltning og utvikling på de aktuelle områdene.
- Løsningen skaper mulighet for en offensiv satsing på utviklingsoppgaver. Det skapes muligheter for samordning og synergier internt i regionen. Det gjelder dels på kommunal side ved at miljø- og landbruksoppgavene kan samordnes med plan- og andre utviklingsoppgaver, herunder regional næringsutvikling, havbruk osv. Mulighet for samordning og synergier gjelder også i forhold til næringsorganisasjonene og andre kompetanseressurser i regionen. Gjennom den regionale organisasjonen kan kommunene aktivt mobilisere et lokalt partnerskap og spille på lag med næringsorganisasjonene i landbruket og lokale kompetanseressurser som finnes i alle kommunene.
- Løsningen gir muligheter for en aktiv utenrikspolitisk innsats med sikte på økt aktivitet i regionen. Et regionalt politisk organ og et større og mer kompetent fagmiljø kan skape grunnlag for både økt salg av tjenester og ytterligere desentralisering av oppgaver og virkemidler. Styret kan bl.a. delta aktivt i det regionale partnerskapet på fylkesnivå.

I tillegg ble følgende begrunnelser sterkt vektlagt:

- Hensynet til kompetanse og fagmiljø, herunder rekruttering av fagpersonell. Noen kommuner hadde før forsøket ble igangsatt svært små ressurser knyttet til miljø- og landbruksforvaltningen.
- Hensynet til kostnadseffektivitet i oppgaveløsningen. En regional organisering gir mulighet for spesialisering, arbeidsfordeling og utnyttelse av stordriftsfordeler i saksbehandlingen. En viktig betingelse for å oppnå høyere effektivitet er at den interkommunale organisasjonen har myndighet til å fatte vedtak. Det gjelder først og fremst i kurante administrative saker som utgjør den største saksmengden. At også prinsipielle og politiske saker kan vedtas av ett besluttende organ i stedet for fire, bidrar også til å fremme en rask og effektiv saksbehandling.
- Hensynet til habilitet, rettssikkerhet og likebehandling i saksbehandlingen. Nye lovpålagte oppgaver innebærer en betydelig økt beslutningsmyndighet på kommunenivå. I den regionale organisasjonen blir det større avstand mellom saksbeandlerne og brukere og de ansatte får bedre fagkompetanse. Dermed skapes betingelser for å oppfylle krav til en habil og god saksbehandling i enkeltsaker. At det også skjer en samordning av miljø- og landbrukspolitikken gjennom ett politisk organ, gir samtidig muligheter for likebehandling av innbyggere og brukere uavhengig av kommunegrensene i regionen.

3 Erfaringer med dagens samarbeid

3.1 Innledning

I dette kapitlet vurderes erfaringer med regionrådet og viktige samarbeidsordninger innenfor MNR. Analysen av erfaringer bygger på dokumentgjennomgang, sammenstilling av tidligere evalueringer og NIVIs informantundersøkelse. Ekstern sluttevaluering av de to forsøkene skal foreligge 1.juni og resultatene fra disse analysene vil bli innarbeidet i prosessen videre.

I gjennomgangen er det skilt mellom erfaringer med regionrådet og erfaringer med konkrete samarbeidsordninger. Resultater mht. økonomisk innsparing er gitt en særskilt omtale basert på tilgjengelig materiale. Kapitlet ender ut i en sammenstilling og tolkning av reformbehovet og viktige hensyn som må ivaretas i prosessen videre.

Erfaringene med regionrådet og regionrådets virksomhet er vurdert på bakgrunn av:

- Regionrådets egenevaluering av regionsamarbeidet fra 2005
- Omtale av MNR i ECON-rapport om interkommunalt samarbeid i Norge fra 2006
- NIVIs dokumentgjennomgang og intervjuundersøkelse fra 2008
- Andre foreliggende intern og eksterne evalueringer

3.2 Egenevaluering av regionsamarbeidet i 2005

Den 15.september 2005 vedtok regionrådet at det skulle foretas en intern evaluering av første fase i regionsamarbeidet. Evalueringen skulle gi et bilde av utviklingen i MNR og erfaringer med regionrådet og de viktigste interkommunale samarbeidsordningene. Evalueringen ble basert på en spørreundersøkelse til alle kommunestyrrene, rådmennenes ledergrupper og ansatte i etablerte samarbeidsordninger⁴.

Hovedkonklusjonene fra egenevalueringen var som følger (sitat):

- *Tjenestene har blitt bedre og brukerne er fornøyde*
- *Økt kompetanse, mer robuste og mindre sårbare løsninger*
- *Politisk styringsstruktur er uklar og medfører styringsproblemer*
- *Det mangler gode nok administrative løsninger*
- *Målet om at alle kommunene skulle bli tilført aktivitet er så langt ikke nådd*
- *Et stort flertall av den politiske og administrative ledelse mener at samarbeidet bør videreføres på nye områder*

⁴ Evaluering av MNR og de etablerte samarbeidsordningene 2005, av Bjørn T. Grøttheim.

- *Planleggings- og etableringsprosessene var ufullstendige og tok for lang tid*

I evalueringen dokumenteres bred enighet om at de interkommunale tjenestene har blitt bedre mht. kvalitet og kompetanse. I evalueringen var det forutsatt at det skulle foretas kommunevis beregninger av kostnader innenfor de enkelte fagområder før og etter etablering av felles ordninger. De økonomiske vurderingene ble ikke fullført kommunevis ut over konkrete beregninger for Namdalseid kommune jf. kap.4.4. I evalueringssrapporten blir det under rådmennenes vurdering generelt pekt på at det på noen områder registreres redusert ressursbruk og på andre økt ressursbruk. Samtidig blir det understreket at innhold og kvalitet på tjenestene er endret, noe som antakelig forklarer at flere av rådmennene har funnet det vanskelig å fremlegge mer konkret dokumentasjon.

I evalueringssrapporten dokumenteres også bred enighet om at regionsamarbeidet har medført styringsmessige utfordringer. Disse knytter seg dels til regionrådets rolle som strategisk organ, dels til de regionale styrenes rolle og måte å operere på og dels til rådmannsgruppens funksjon i forhold til administrativ styring. Om regionrådet blir det uttalt at det ikke har ivaretatt et strategisk utviklingsansvar som tiltenkt og at det mangler forankring mellom regionrådet og den enkelte kommune. Når det gjelder de regionale styrene, blir det pekt på at de opererer for isolert og at det i for liten grad er utviklet rapporteringsordninger i forhold til den øvrige virksomhet i kommunene. Det pekes også på at ansvars- og myndighetsforhold oppleves som uklare mellom samarbeidsordning, vertskommune og eierkommuner. Når det gjelder administrativ styring, blir det pekt på at rådmannsgruppen og den enkelte rådmann har for mange roller i forhold til etablerte fellesordninger.

Når det gjelder fordeling av aktivitet og arbeidsplasser mellom kommunene, fremkommer svar i spørreundersøkelsen som tyder på at Flatanger og Fosnes mener de har fått for lite igjen for samarbeidet i forhold til arbeidsplasser. Et stort flertall i alle kommunene unntatt Flatanger mener samarbeidet bør videreføres på nye områder samtidig som det må etableres en fastere felles organisering av ordningene. Fra de ansatte blir det dels pekt på en mangelfull planlegging og ustukturert etablering, samtidig som mange framhever positive gevinster ved større fagmiljøer og minst like gode tjenester som tidligere.

I evaluatingsprosessen ble ledergruppene i den enkelte kommune anmodet om å foreta evalueringer og spille inn synspunkter. Nedenfor gjengis en momentliste fra denne gjennomgangen som ble tatt inn i sluttrapporten. Listen er basert på innspill fra alle kommunene og ble tatt inn uten henvisning til enkeltkommuner (sitat):

- *Skuffende nivå på reelle innsparinger så langt*
- *Faglig positivt*
- *Må også se ut over MNR på enkelte områder*
- *Sentraliseringsvirkninger – svært krevende å ikke la alt havne i Namsos pga geografi og størrelse*
- *Det merkes at ansatte og kompetanse har forsvunnet ut av kommunen'*
- *Liten fremdrift i samarbeidet, stopper bl.a. på rådmannsnivå*

- Flere av samarbeidsordningene fungerer veldig godt, men rapporteringsrutiner både på økonomi og aktivitet tilbake til eierkommunene er ikke gode nok
- Det oppleves som kaos i organisasjonsformer med forskjellige sammensatte styrer, politisk eller administrativt
- Det ligger en stor utfordring i samarbeid mellom en stor og 4 små kommuner
- Vi har sett at involverte i prosessene ikke blir fornøyd. Det er tette informasjonskanaler, uryddige beslutningsorganer og for mange bestillere
- Samkommune er bedre enn kjøp og salg av tjenester
- Prosjektleder bør delta mer i styringen av etablerte og nye prosjekter
- Med samarbeidsordningene blir vi mer lik – likt behandlet, like tjenester i alle kommuner – er det et mål?
- Slik samarbeidet fungerer og den formen det har fått kan ikke være en farbar vei videre
- Det er for mange politiske styrer til at det folkevalgte nivået kan bli tydelig, effektivt og godt forankret
- Regionrådet har liten formell myndighet, men blir oppfattet både eksternt og internt som det viktigste kontaktleddet i MNR-kommunene
- Konsensusprinsippet dominerer, noe som gir liten beslutningskraft. Dette hindrer utvikling av regionpolitikk og virker til tider lammende på utviklingsarbeidet
- Rådmennene har for mange roller og oppgaver
- Samarbeidsordningene manglet et entydig administrativt ledd som er ansvarlig overfor politisk nivå
- Kommunene har forskjellige interesser i forhold til regionsamarbeidet

3.3 Omtale av MNR i ECON-rapport fra 2006

På oppdrag fra KS gjennomførte ECON Analyse⁵ en kartlegging av to problemstillinger, dels omfanget av interkommunale samarbeidsordninger i Norge og dels hvordan politikerne opplever interkommunalt samarbeid i forhold til politisk styring og kontroll. MNR ble i denne undersøkelsen valgt ut som en av tre caseregioner for å belyse erfaringer. De øvrige caseregionene var Knutepunkt Sørlandet og Midt-Telemarkrådet. Både de generelle konklusjonene og oppsummeringen av spørreundersøkelsen er av interesse. Den generelle konklusjonen var som følger (sitat):

⁵ Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring, ECON-rapport nr.2006-057

Omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge er betydelig, men kommunene ser ikke ut til å ha god oversikt over egne samarbeidstiltak. Interkommunalt samarbeid kjennetegnes av svakheter knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktlighet. Likevel går politikerne inn for å øke omfanget. Situasjonen i dag kan svekke lokaldemokratisk styring av grunnleggende samfunnstjenester. Tiltak for å styrke oversikt, kunnskap og bevisstheten om interkommunalt samarbeid bør iverksettes.

I de tre caseregionene ble det gjennomført spørreundersøkelser rettet mot kommunestyrerepresentanter og rådmenn i de aktuelle kommuner. Det ble oppnådd en samlet svarprosent på 51. I MNR lå samlet svarprosent på samme nivå, varierende fra under 30% i Flatanger og Namsos til rundt 80% i Namdalseid og Fosnes. Resultatene fra spørreundersøkelsen kan oppsummeres i følgende punkter:

- Flertallet av respondentene opplever at de ikke har tilstrekkelig oversikt over hvilke interkommunale samarbeidstiltak kommunen deltar i
- Et stort flertall ser behov for å iversette tiltak for å skaffe bedre oversikt eller mer informasjon om pågående samarbeid
- Manglende politisk styring anses som den viktigste ulempen ved interkommunalt samarbeid. Mange peker også på ulepper knyttet til indirekte demokrati og manglende beslutningskraft.
- Flertallet av kommunestyrerepresentantene mener at regionrådet er viktig eller svært viktig for egen kommune. Samtidig opplever mange kommunestyrerepresentanter at de har liten innflytelse over regionrådet.
- Administrasjonen anses å ha mest innflytelse over det løpende interkommunale samarbeidet
- Flertallet mener de i middels eller stor grad kjenner til ulike samarbeidsmodellers egenskaper i forhold til politisk styring
- Flertallet tror ikke det interkommunale samarbeidet endrer interessen for lokalpolitikken fra innbyggernes side. Flertallet opplever heller ikke at det svekker egen interesse og engasjement.
- Flertallet ønsker å utvide omfanget av interkommunalt samarbeid
- Gruppene som bekrefter/avkrefter behov for endret styringsmodell for regionrådet er omtrent like store

Respondentene fra MNR svarer forskjellig fra de øvrige caseregionene på bl.a. følgende spørsmål:

- Andelen som mente at det interkommunale samarbeidet er viktig for kommunens oppgaveløsning og utvikling var høyere innenfor MNR enn i de øvrige caseregionene
- Respondentene i MNR opplevde at de hadde sterkere innflytelse på vedtak om å gå inn i interkommunalt samarbeid enn i de øvrige caseregionene

- Relativt flest respondenter fra MNR mener at interkommunalt samarbeid kan bidra til mindre interesse fra innbyggernes side for å delta i lokalpolitikken. I MNR er også andelen som peker på mindre interesse og engasjement for egen del høyere enn i øvrige delregioner.
- Respondentene i MNR er bedre kjent med hva det innebærer at kommunen er med i nasjonale forsøk med interkommunalt samarbeid sammenholdt med respondenter fra Midtre Telemark (ikke relevant i Knutepunkt Sørlandet).

For alle delregioner ble det for øvrig gjort følgende funn:

- I svarene ble det funnet visse forskjeller i svarene fra formannskapsmedlemmer og øvrige kommunestyrerrepresentanter. Førstnevnte gruppe har noe bedre kunnskaper om kommunens engasjement i interkommunalt samarbeid og mener de har bedre innflytelse på kommunens beslutninger om å gå inn i interkommunalt samarbeid og på regionrådet. Formannskapsmedlemmer er samtidig noe mer negative i vurderingen av mulighetene for politisk styring og kontroll i interkommunalt samarbeid sammenliknet med øvrige kommunestyrerrepresentanter.
- Rådmennene har bedre oversikt, mer kunnskap og opplever at de har større innflytelse på det som skjer i regionrådet enn politikerne
- Kommunestørrelse slår lite ut på svarene i undersøkelsen

I rapporten fra ECON blir det pekt på aktuelle tiltak for å styrke kunnskap og informasjon om interkommunalt samarbeid og det ble ansett som viktig med økt bevissthet om antall samarbeidstiltak og antall kommuner som deltar i samarbeidet. ECON pekte også på behov for endring i politikerrollen og utvikling av nye styringsmodeller.

3.4 Resultater fra NIVIs informantundersøkelse

Hovedinntrykkene fra NIVIs intervjuer presenteres her for alle hovedtemaer som ble belyst i intervjuene dvs.:

- Erfaringer med regionrådets funksjonsmåte og organisering
- Erfaringer med viktige interkommunale samarbeidsordninger innenfor MNR
- Prosesserfaringer
- Utfordringer og behov for samarbeid framover
- Holdninger til ulike løsningsmodeller

Resultatene gjennomgås tema for tema nedenfor.

Regionrådets funksjonsmåte og organisering

Så godt som samtlige informanter fremhever at regionrådet har vært et viktig organ i den innledende fasen av samarbeidet og spilt en avgjørende rolle ved etablering av Midtre Namdal som en sterk samarbeidsregion. Flere er inne på at dette henger nøye sammen med at regionrådet fikk et klart mandat fra

kommunestyrene i forankrings- og implementeringsfasen og at både utfordringer og ytre press den gang gjorde det lettere å se behovet for et aktivt regionråd.

Det er en utbredt oppfatning i alle kommuner og i alle målgrupper at regionrådet har ikke klart å fylle rollen som strategisk organ etter implementeringsfasen i 2003-2004. Regionrådet har i liten grad lykkes med å samordne og videreutvikle det samlede MNR-samarbeidet, både sett i forhold til mål og ambisjoner i regionalpolitisk strategi, grunnleggende utfordringer i kommunene og felles strategiske utfordringer i regionen.

Mange har inntrykk av at den strategiske kraften og mye av dynamikken i samarbeidet i dag ligger i de interkommunale fagadministrasjonene og styret for miljø- og landbruk, og i mindre grad i regionrådet. Dette forklares bl.a. med at politikerne i regionrådet har for mange arenaer å forholde seg til og at regionrådet mangler en permanent administrasjon som kan bidra til kontinuitet og kvalitet i det løpende arbeidet. Noen framhever også at ulike holdninger til samarbeidet, underliggende fordelingskonflikter og ulik forankring i kommunestyrene har bidratt til å svekke regionrådets handlekraft. Miljø- og landbruksforvaltningen framheves som et godt eksempel på et velfungerende samspill mellom aktive politikere med et klart mandat og en kompetent og enhetlig administrasjon.

Mange peker på at regionrådet i dag ivaretar styrefunksjoner for oppgaver med begrenset politisk interesse. Det reises tvil om dagens regionråd er et egnet organ for å ivareta styrefunksjoner ut fra dets sammensetning, kompetanse og øvrige dagsorden. Det blir pekt på at ivaretakelse av styrefunksjoner kan kreve en særskilt kompetanse og det fremheves som viktig at styrerollen skiller fra den vanlige rollen som regionråd. Fra enkelte, særlig administrative ledere, fremkommer det også tvil om det er behov for styrer for administrativt pregede oppgaver som skatteoppkreving og legevakt, eller en sterkt regelstyrt funksjon som barnevern.

Blant ordførere og rådmenn ser det ut til å være bred enighet om de siste justeringer i styringsløsning for fire MNR-ordninger var et skritt i riktig retning. Det gjelder både samordningen av styrefunksjoner i regionrådet og etableringen av et administrativt ledd mellom fagadministrasjonene og regionrådet som styre. Flere mener dette kan bidra til en enklere, mer oversiktig og mer forutsigbar styringsløsning, men samtidig blir det understreket at regionsamarbeidet mangler en enhetlig politisk og administrativ organisering, der organiseringen for regionrådet og de ulike MNR-ordningene blir sett i sammenheng. Rådmennene er blant de tydeligste på det siste punktet. Blant en del av de øvrige informantene finner vi flere som mener at det er grunn til å vurdere behov for et eget administrativt rapporteringspunkt mellom fagadministrasjon og styre. Noen er også opptatt av at behovet for et eget styre bør vurderes, med henvisning til andre MNR-ordninger som PPT og IKT.

Erfaringer med MNR-ordningene

De viktigste erfaringene med MNR-ordningene sammenfattes nedenfor, jf. for øvrig nærmere omtale i kap.4.5.

Både politikere, rådmenn og administrative ledere framhever en klar overvekt av positive sider ved etablerte samarbeidsordninger i MNR. Ingen har tatt initiativ til nedlegging eller tilbakeføring av oppgaver til kommunene. Vi finner heller ingen informanter som kan vise til MNR-ordninger som fungerer direkte dårlig. De kritiske synspunkter som er framkommet gjelder stort sett måten dagens organisering og rapportering fungerer på, eller at det er uttrykt usikkerhet knyttet til framtidig organisering.

Det blir pekt på en rekke gode forutsetninger for et godt samarbeid:

- Høy grad av tillitt og god kjennskap til hverandre på tvers av kommune-grensene
- Lav terskel for samhandling også utenfor MNR-samarbeidet
- En meget godt utbygd og effektiv IKT infrastruktur på tvers av kommunegrensene
- Sterkere fagmiljøer og stort sett velfungerende fagnettverk på mange områder
- Strategiske planer på en rekke sektorområder der felles utfordringer og satsingsområder er nærmere beskrevet

I intervjuene fremkommer lite direkte kritikk eller misnøye med fordeling av kostnader, personellutnyttelse eller arbeidsplasser mellom kommunene. Debatt om fordelingsbalansen er likevel levende ved at ulike aktører gir uttrykk for ganske ulike oppfatninger av hvem som først og fremst tjener på samarbeidet. Dette kommer for eksempel til uttrykk ved at det fra Namsos blir hevdet at de bidrar med mye personell og kompetanse i ordningene, mens omegnskommunene vektlegger at Namsos har fordeler av mange vertskommunefunksjoner og generøs kostnadsdeling ved at flere av kostnadsnøklene har ganske høye fastelementer der kostnadene deles likt pr. kommune. Fra flere informanter i Namsos blir det også reist spørsmål om maktfordeling og demokrati i samarbeidet så lenge alle kommunene har lik representasjon i regionrådet og i øvrige MNR-styrer. Det blir stilt spørsmål ved om dette er en rettferdig løsning sett i lys av at Namsos kommune representerer over dobbelt så mange innbyggere som de øvrige kommunene til sammen.

I enkelte intervjuer framheves fordelingsspørsmålene som en kritisk utviklingsfaktor for det videre samarbeidet. Det gjelder særlig i forhold til Flatanger. Uenighet om myndighetsfordeling og lokalisering av arbeidsplasser framheves som hovedårsaker til at Flatanger står utenfor samarbeidet gjennom utviklingskontoret og miljø og landbruk.

Når det gjelder sentraliseringsvirkninger av dagens MNR-ordninger, ble det spurt om effekter av de ulike organisasjonsmodellene som er valgt, sett fra både innbyggerne og kommunalt ansatte. Det gjelder følgende modeller:

- Nettverksorganisasjon med fagpersonell i alle kommuner og felles leder i Namsos (IKT)
- Desentralisert kontorstruktur med hovedkontor i Overhalla og avdelingskontor i Namdalseid (miljø og landbruk)

- Samlokalisering i Namsos med faste kontordager i omegnskommunene (barnevern)
- Samlokalisering i Namsos med utlokalisert stilling i Fosnes (utviklingskontoret)
- Samlokalisering i Namsos med lokal tilstedeværelse ved behov (flere av de øvrige ordninger)

I intervjuene framhever de alle fleste at de har inntrykk av at innbyggerne og primærbrukerne av MNR-tjenestene blir godt ivaretatt gjennom de ulike organisasjonsmodellene som er valgt. Intervjuene tyder på at hovedutfordringene i forhold til lokal tilstedeværelse går på samhandling i forhold til ansatte i kommunene og kommunale institusjoner, for eksempel i det forebyggende arbeidet innenfor barnevern. Flere understreker at det har tatt noe tid å venne seg til en ny situasjon og at endringene har medfører visse omstillingskostnader for de ansatte. Intervjuene tyder på at ulike modeller for lokal tilstedeværelse kan fungere og det blir sagt at holdningene til de ansatte i MNR-ordningene kan være vel så viktig for å sikre lokal tilstedeværelse som formell organisasjonsstruktur. Et hovedinntrykk fra intervjuene er at hensynet til lokal tilstedeværelse alt i alt har blitt bedre ivaretatt enn forventet.

I noen intervjuer blir det pekt på at det har skjedd en viss sentralisering av arbeidsplasser og at dette kan betraktes som en investering i mer kompetente og utviklingskraftige miljøer. Det blir sagt at utviklingseffekten over tid, for eksempel som følge av en styrket landbrukspolitikk og næringspolitikk, kan bli mange ganger så stor som en stilling eller to på kommunehuset. Samtidig blir det fra nesten alle omegnskommunene til Namsos pekt på at kommunene ofte har lite å gå på når det gjelder egen kapasitet og kompetanse.

Prosesserfaringer

Arbeidsprosessene i regionrådet framstilles som ganske variable i de ulike fasene som samarbeidet har gjennomløpt. Mange gir uttrykk for positive erfaringer fra forankrings- og deler av implementeringsfasen, hvor hovedinntrykket er at det var det var god driv og framdrift i regionrådets arbeid. Erfaringene fra de siste årene er mer variable og til dels direkte dårlige med henvisning til mye kortsiktig arbeid, variabel kontinuitet i oppfølgingen av ulike saker og ofte at det blir lagt for lite vekt på forberedelser. Kritikken rammer både det innenrikspolitiske og utenrikspolitiske arbeidet, inkl. intern og ekstern informasjon. Fra flere, både ordførere og rådmenn, blir det vist til at det nå investeres betydelig i informasjons- og forankringsarbeid for å sikre en god prosess videre.

Også de administrative prosessene framstilles som ganske variable og bl.a. sterkt avhengige av initiativ og kapasitet i rådmannsgruppen. Flere av rådmennene understreker at svakheter i organiseringen til tider kan medføre dårlig framdrift og svak kvalitet på de administrative prosessene. Det påvirker kommunikasjonen både i forhold til vertskommuneadministrasjoner, faglige ledere i MNR-ordningene og kommunestyrene. Flere av rådmennene uttrykker ganske klart at det ut fra egen arbeidssituasjon er lite holdbart å fortsette med dagens administrasjonsløsning. Det gjelder spesielt dersom lederansvaret i rådmannsgruppen skal ivaretas i tillegg til ordinær rådmannsfunksjon.

Gjennomførte omstillingsprosesser i forhold til de ansatte omtales av mange som langdryge og til dels dårlig forberedt, bl.a. med hensyn til avklaring av ansettelses-tilrettelegging av lokaler og IKT-systemer for de ansatte i MNR-ordningene. Samtidig gir de fleste uttrykk for at de har inntrykk av at de ansatte har blitt godt ivaretatt i de gjennomførte omstillingsprosessene. Dette hovedinntrykket bekreftes også av representanter for de tillitsvalgte.

Samarbeidsbehov framover

Et klart flertall av informantene gir uttrykk for at de ser behov for økt samarbeid i årene framover. Det gjelder både politikerne og de administrative lederne. I intervjuene blir det pekt på forbedringspotensialer innenfor det eksisterende samarbeidet og en rekke muligheter for utvidet samarbeid.

Mange av lederne av MNR-ordningene og fagpersonell sentralt i kommunene peker på grunnleggende utfordringer knyttet til bl.a. kompetanseutvikling og nye krav til kvalitetssystemer og tjenester. Flere av politikerne og rådmennene er bl.a. opptatt av kampen om arbeidskraften, stram kommuneøkonomi og kommunenes utenrikspolitiske stilling i forhold til regionale aktører og staten. De fleste ser ut til å mene at dette er utfordringer som bør møtes gjennom en videreutvikling og sterkere satsing på regionsamarbeidet. Blant politikerne ser det ut til at interessen for utvidet samarbeid er størst når det gjelder utviklingsoppgaver og typiske utenrikspolitiske utfordringer.

I intervjuene blir det fra flere hold vist til at det allerede foreligger en rekke strategiske planer innenfor MNR-ordningene som kunne vært fulgt opp og samordnet mer aktivt av regionrådet. Noen er inne på at dette kunne tatt form av et felles strategisk styringsdokument, en samfunnsplan for Midtre Namdal, en regionplan eller liknende.

I intervjuene blir det også pekt på muligheter for samarbeid om en rekke nye funksjoner, alt fra administrative støttesystemer, sosialtjenester opp mot NAV, felles planressurs og kartfunksjon, brannvern, havbrukskompetanse, felles pedagogisk utviklingskompetanse osv.

Når det gjelder samarbeid på Namdalsnivå, blir det pekt på at MNR-kommunene står overfor en rekke utfordringer som tilsier økt samhandling med kommuner utenfor MNR. Det gjelder bl.a. samarbeid om kompetanseutvikling, infrastruktur, næringspolitikk, samhandling opp mot staten innenfor helse (intermediær tjeneste, folkehelse, rehabilitering, beredskap) og fylkeskommunen (RUP). Fra flere av samarbeidsordningene blir det også pekt på potensialer for økt salg av tjenester til nabokommuner, for eksempel når det gjelder skatteinkreving, smittevern, folkehelse og barnevern.

I intervjuene fremkommer litt ulike holdninger til om regionrådet er det rette organ for å ta tak i utfordringene på Namdalsnivå. Noen fremhever at et sterkere og bedre organisert MNR er en forutsetning for en mer kraftfull mobilisering på Namdalsnivå. Andre tenker at MNR allerede har for mange roller og at påvirkning og samspill på Namdalsnivå må skje gjennom MNR-ordningene og mer uformelle nettverk og arenaer på politisk nivå.

I intervjuene fremkommer en forskjell i grunnleggende holdning til organisering og innhold i det framtidige samarbeidet. Det gjelder dels mellom Flatanger og de øvrige kommunene, dels mellom Namsos og omegnskommune. Intervjuene tyder på at Flatanger har andre holdninger til og stiller litt andre krav til interkommunalt samarbeid enn de øvrige kommunene. Forskjellene går bl.a. på vilje til myndighetsoverføring fra kommunestyret og krav til en lokalt tilstedeværende kompetanse. Intervjuene tyder på at Flatanger ønsker et pragmatisk og tilretteleggende interkommunalt samarbeid basert på en filosofi om felles kompetanseteam og kjøp og salg av i hovedsak støttetjenester, mens alle viktige politiske oppgaver skal løses lokalt under ledelse av kommunestyret. Holdningene i de øvrige kommunene tolkes å helle mer i retning av et strategisk regionsamarbeid, med vekt på forpliktende deltagelse og organisering, og som også kan omfatte politisk viktige oppgaver.

Holdningsforskjeller mellom Namsos og de øvrige kommunene, fremkommer ved at en del informanter i Namsos kommune gir uttrykk for at det er omegnskommunene som først og fremst tjener på samarbeidet og som har behov for et sterkt samarbeid. Motsatt finner vi også eksempler på informanter i omegnskommunene som mener Namsos høster store fordeler av samarbeidet, både ved at kompetanseteamene blir større, ved at driverne i samarbeidet kan komme fra omegnskommunene og ved at en del av kostnadsnøklene har til dels høye fastelementer (lik fordeling pr. kommune, ikke innbyggertall). Blant de fleste politikerne er imidlertid ikke disse lokale fordelingsdiskusjonene like fremtredende. Ordførerne og særlig en del av de øvrige politikerne som er intervjuet framhever at kommunene ikke kan klare seg alene og at både Namsos og omegnskommunene stort sett har felles interesser i alle viktige saker med unntak for de lokale fordelingsspørsmålene.

En del av de politiske lederne er på denne bakgrunn sterkt opptatt av at MNR og kommunene trenger å gjennomgå en bevisstgjøringsprosess for å bli tydelige på intensjonene med det regionale samarbeidet. Flere uttrykker bekymring for at ulike holdninger til MNR-samarbeidet og de lokale fordelingsdiskusjonene skal ta fokus bort fra de store utfordringene kommunene står overfor og ikke minst de langsigte gevinstene ved et forpliktende samarbeid. Det blir også sagt at ulike holdninger til regionalt samarbeid blant særlig én av kommune ikke bør forsinke framdriften blant de øvrige. Flere uttrykker at de forventer en ny diskusjon om kommunestruktur, som gjør at det haster å utvikle et godt interkommunalt alternativ. Andre peker også på at resultatet av regionreformen kan innebære et større fokus på kommunene og det regionale samarbeidet.

Fremtidig organisering

I intervjuene er det mange som etterlyser en enklere og mer oversiktlig styringsstruktur der MNR-ordningene organiseres etter de samme prinsipper. Det framheves som viktig av flere grunner: Hensynet til folkevalgt styring, god kommunikasjon med kommunestyrene, effektiv administrasjon og oversiktlighet for brukerne og den øvrige forvaltning. Flere legger også vekt på at en enkel og klar styringsordning er en forutsetning for stabilitet i samarbeidet over tid, bl.a. sett i lys av det stadig vil skje utskiftinger av politikere, rådmenn og fagpersonell i MNR-ordningene.

Et flertall av de som er intervjuet ser for seg at regionrådet bør utvikles til et politisk og strategisk styringsorgan for alle MNR-ordninger hvor det er behov for å utøve politisk skjønn. Det vektlegges at regionrådet må ha nødvendig kompetanse for å ivareta styreoppgaver, samtidig som disse ikke bør medføre et for driftsorientert regionråd som i mindre grad har tid og krefter til å prioritere felles strategiske oppgaver. En del informanter, særlig på faglig og administrativt nivå, er samtidig opptatt av at regionrådet bør videreføre ordninger som i dag fungerer godt. Det gjelder både enkle administrative styringsløsninger (kjøp og salg) og styreløsningen for miljø- og landbruk som i dag er organisert utenfor regionrådet.

Når det gjelder politisk organisering, forventes det en nærmere drøfting av representasjonsprinsipper fra flere av informantene i Namsos kommune. Det gjelder spesielt dersom regionrådet skal utvikles til et felles politisk styringsorgan for flere oppgaver.

Et klart flertall ser det som ønskelig at Flatanger blir fullverdig deltaker på alle kjerneordninger innenfor MNR dvs. inkl. samarbeidet om miljø og landbruk og utviklingskontoret. Begrunnelsen er at mange ser for seg en vitalisering og forsterket satsing på regionrådet i forpliktende retning, noe som kan kreve at alle deltakerne har den samme grunnleggende forståelse av mål og forutsetninger for samarbeidet. I intervjuene framkommer litt ulike holdninger til hva som bør skje dersom Flatanger fortsatt velger å stå utenfor. Ganske mange ser da for seg at det er kommet til et ideologisk og politisk skille i den videre utvikling av samarbeidet, der alternativer til fullverdig medlemskap i regionrådet bør vurderes. Andre gir uttrykk for mer pragmatiske holdninger og vektlegger at ingen bør skyves ut i et B-medlemskap som følge av spesielle samarbeidsbehov eller krav til lokalt selvstyre. Kjernespørsmålene dreier seg i denne sammenheng særlig om overføring av politisk beslutningsmyndighet til regionrådet og hvilke tiltak som kan iverksettes for å motvirke geografisk sentralisering.

Informanter i særlig omegnskommunene, men også sentrale informanter i Namsos kommune, vektlegger at det framtidige samarbeidet bør baseres på prinsipper om arbeidsdeling. I dette ligger at det bør velges organisatoriske løsninger som dels bidrar til akseptabel tilgjengelighet for brukerne, dels gir en viss likevekt i arbeidsplassfordeling mellom kommunene over tid. Mange av informantene peker på at de konkrete løsningene for å ivareta lokal tilgjengelighet og lokale arbeidsplasser kan variere. Mange framhever bl.a. at ny teknologi gir mulighet for økt satsing på fleksible nettverksorganisasjoner, der fagpersonell i ulike kommuner arbeider innenfor en felles organisasjon med felles ledelse underlagt en felles regional styringsordning. Flere er også inne på at lokale løsninger i noen sammenhenger må betraktes som en investering for å videreutvikle et sterkt samarbeid. For å ivareta balanse i arbeidsplasser blir det understreket at dette krever en aktiv planlegging på politisk og administrativt nivå med sikte på spredning av arbeidsplasser. Flere er inne på at dette vil være betydelig lettere å få til dersom MNR-samarbeidet utvides til å omfatte flere oppgaver. I noen samtaler ble det konkret pekt på oppgaver som kan egne seg for desentralisert lokalisering utenfor Namsos, som for eksempel administrative støttefunksjoner, en planfaglig fellesressurs og havbruksfaglig kompetanse.

Det framheves som ønskelig at det framtidige samarbeidet baseres på en gjennomgang av kjennetegn ved de oppgaver som det kan være mest

hensiktsmessig at MNR tar seg av, samtidig som det bør etableres prinsipper for hvilke oppgaver og funksjoner som bør ivaretas av primærkommunene. Det blir hevdet at dette er viktig for å skape trygghet og forutsigbarhet i samarbeidet framover. Synspunktet kommer særlig til uttrykk i omegnskommunene til Namsos.

Så godt som samtlige informanter i alle kommunene mener det er behov for en permanent administrativ ressurs under regionrådet. De fleste ser for seg at dette ikke dreier seg om en omfattende administrasjon, men bør ha form av en avlastning og samling av administrative oppgaver som i dag utføres av i første rekke av rådmannsgruppen, evt. også i andre deler av MNR-systemet. Fra enkelte hold blir det pekt på at en stilling som administrativ leder erfaringmessig kan være vanskelig å fylle og at funksjonen vil være følsom for personlige egenskaper. Det er også bred enighet om at rådmannsgruppen må ha en rolle i den fremtidige administrative organiseringen under regionrådet.

3.5 Barneverntjenesten i Midtre Namdal

Nedenfor sammenfattes erfaringer med felles barneverntjeneste ut fra følgende underlagsmateriale:

- Evaluering av Telemarksforskning-Bø fra 2005
- Rapport fra tilsyn med Barneverntjenesten i Midtre Namdal fra april 2006
- Revisjonsrapport fra KomRev Trøndelag IKS fra desember 2007
- NIVIs intervjuundersøkelse blant politiske og administrative ledere i alle MNR-kommunene, inkl. leder for BV-tjenesten og aktuelle sektorledere i kommunene
- Sluttevaluering av forsøket fra Trøndelag forskning og Utvikling

I januar 2008 ble det på initiativ fra rådmannsgruppen nedsatt en arbeidsgruppe for å klargjøre visse problemstillinger med bakgrunn i at barneverntjenesten har meldt behov for økt ramme med inntil 5 årsverk. Arbeidsgruppen har i en egen rapport redegjort for status og utviklingsbehov for tjenesten, inkludert satsingsområder og aktuelle løsninger for opptrapping av innsatsen⁶. Arbeidsgruppens analyser og konklusjoner gjennomgås ikke nærmere her.

Høsten 2005 ble det gjennomført en evaluering av bl.a. barnevernsforsøket i Midtre Namdal av Telemarksforskning Bø, på oppdrag av KRD. Forsøket hadde da vært i drift i om lag ett år. I oppsummeringen heter det bl.a:

Selv om man har hatt en del utfordringer i starten, er det nå en del brikker som begynner å falle på plass. De ansatte gir også uttrykk for at samarbeidet har bidratt til mange positive effekter, spesielt i forhold til at man har fått et større og bredere fagmiljø, og kvaliteten på tjenestene har økt både i vertskommunene og i de samarbeidende kommunene. Dette gjelder spesielt håndteringen av krevende

⁶ Barneverntjenester i MNR og økt ressursinnsats, beslutningsgrunnlag. Rapport fra arbeidsgruppe. Mai 2008.

omsorgssaker. Foreløpig har man ikke klart å styrke det forbyggende arbeidet, noe som er viktig målsetning for samarbeidet. Etter hvert som man nå har begynt å komme over de fleste oppstartsproblemene, og samarbeidet har begynt å normalisere seg, er det grunn til å tro at det ligger til rette for økt fokus på forebyggende virksomhet og økt samarbeid med andre hjelpeinstanser. Hvorvidt man lykkes med dette, er spørsmål som må tas opp til nærmere vurdering på et senere tidspunkt i forsøksperioden.

I tilsynsrapporten fra Fylkesmannens tilsyn i april 2006⁷ konkluderes det med fem konkrete avvik i forhold til Lov om barneverntjenester og forskrift om forsterhjem. Avvikene omfattet mangler ved utarbeidelse av omsorgsplaner, oppnevning av tilsynsførere og oppfølging av disse med sikte på gjennomføring av tilsynsbesøk, oppfølging av barn i fosterhjem og fosterforeldre.

I en revisjonsrapport utgitt av KomRev Trøndelag IKS⁸ fra desember 2007, er det trukket følgende hovedkonklusjon:

Gjennomgangen av tidligere evalueringer, intervjuer og KOSTRA-statistikk viser at barnverntjenesten i all hovedsak er styrket etter opprettelsen av MNR barnevern, men at man også opplever enkelte problemer i en oppstartsfase. Barneverntjenesten er faglig styrket etter opprettelse av en felles tjeneste i MNR. Samarbeidet har medført økte stillingsressurser, bedre kompetanse og et større faglig miljø. Det bidrar til å øke kvaliteten på tjenesten. En felles barneverntjeneste fungerer positivt i forhold til evnen til å takle krevende saker, og gjør at saker som berører en enkelt saksbehandlers nærmiljø kan behandles av andre ansatte.

Kommunenes egne erfaringer, også disse basert på nylig gjennomførte intervjuer fra NIVI Analyse, tilsier at erfaringene med ordningen i hovedsak er gode. Fordelene er særlig knyttet til:

- Større fagmiljø, økt spesialisering og mindre sårbarhet
- Rask og effektiv saksbehandling
- Bedre kvalitet på tjenestene og økt rettssikkerhet for brukerne

Utfordringene er i første rekke knyttet til:

- Rapportering i forhold til kommunestyrene, administrativ ledelse i kommunene og overordnet statlig myndighet for barneverntjenesten
- Styrets rolle og funksjon
- Lokal tilstedeværelse og samhandling med kommunale instanser som er viktige samarbeidspartnere for barnevernet
- Tjenestens grad av åpenhet i forhold til omgivelsene

⁷ Rapport fra tilsyn med Barneverntjenesten i Midtre Namdal, april 2006, Fylkesmannens tilsynsgruppe

⁸ MNR-samarbeidet barnevern, forvaltningsrevisjon, KomRev Trøndelag IKS, 3.12.2007

Fra tjenesten blir det framholdt at en del av utfordringene ovenfor dels er av generell karakter som de fleste barneverntjenester står over for, dels kan ha sammenheng med at tjenesten er blitt mer profesjonell og forholder seg strengere til faglige retningslinjer fra overordnet myndighet. Når det gjelder myndighetsoverføring, gir de fleste informanter uttrykk for at det er nødvendig og riktig for å sikre en faglig god og beslutningsdyktig tjeneste. Myndighetsoverføringen og ordningen med en felles barnevernleder ser ut til å ha bred tilslutning.

Forsøket med felles barneverntjeneste er nylig evaluert gjennom en ekstern sluttevaluering i regi av Trøndelag Forskning og Utvikling(TFU)⁹. I evalueringssrapporten vurderes oppnådde resultater i forhold til målsettingene med forsøket. Det konkluderes med at barneverntjenesten har blitt en mer åpen tjeneste, men samtidig mer profesjonell og formell. Kommunene har fått tilgang til flere og mer spesialiserte tiltak som gjør at barneverntjenesten har blitt mer tilgjengelig mht. å gi barn og familier adekvat hjelp.

Det konkluderes med at barnevernet har blitt styrket når det gjelder tertiarforebygging dvs. forebyggende arbeid mot enkeltindivider eller grupper med samme problem og som har utviklet vansker. Det mer generelle forebyggingsarbeidet på sekundærnivå og primærnivå, kan ha fått dårligere kåring gjennom at barneverntjenesten har blitt løsrevet fra de øvrige kommunale etatene.

Det konkluderes med at kompetansen har blitt vesentlig styrket i forhold til hva situasjonen var før forsøket startet. Saksbehandlingstiden er i stor grad som før men av bedre kvalitet. Rettssikkerheten er styrket som følge av høyere kompetanse og et mer profesjonelt barnevern. Dagens barneverntjeneste gir barn og familier hjelp som de ellers ikke ville fått.

TFU peker på følgende utfordringer for dagens tjeneste:

- Forventninger om økt saksmengde og økt ressursbehov
- Krav om mer åpenhet og samhandling med kommunale instanser
- Forsøksstatus, styrets rolle/funksjon

TFUs hovedkonklusjon kan sammenfattes som følger (sitat):

"Tilgengelige dokumenter, intervjuer (av ansatte , styre og sentrale samarbeids-partnere) og en spørreundersøkelse (til ledere innen oppvekstsektoren i de fem kommunene) viser at Barneverntjenesten i Midtre Namdal har blitt vesentlig styrket som følge av forsøket."

"Så godt som samtlige informanter i evalueringen er klar på at det er uforsvarlig å tilbakeføre tjenesten til eierkommunene. Informantene mener her selve organiseringen av barneverntjenesten, med myndighetsoverføring til styret og felles barnevernleder, base i Namsos og utedager i de andre kommunene, har fungert svært bra".

⁹ Forsøk med felles barneverntjeneste i Midtre Namdal. Sluttevaluering. TFU 2008.

3.6 Miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal

Nedenfor sammenfattes erfaringer med Miljø- og landbruksforvaltningen ut fra følgende underlagsmateriale:

- NIVIs intervjuundersøkelse blant politiske og administrative ledere i alle MNR-kommunene, inkl. leder og styreleder for tjenesten og aktuelle sektorledere i kommunene
- Sluttevaluering av forsøket fra Trøndelag Forskning og Utvikling

Ut fra NIVIs intervjuer med et begrenset utvalg politisk og administrative ledere synes fordelene å være knyttet til følgende forhold:

- Styrket fagmiljø innenfor både miljø- og landbrukssektoren, herunder større faglig bredde, bedre grunnlag for spesialisering, kompetanseutvikling og rekruttering
- Helhetlig ansvar og myndighet har ført til en mer offensiv, tydelig og mer strategisk landbruks- og miljøpolitikk basert på et godt samspill mellom et aktivt politisk styre og en mer kompetent administrasjon
- Økt kvalitet på saksbehandlingen og en mer rasjonell og effektiv behandling av administrative saker
- I hovedsak gode tilbakemeldinger mht. til både tilgjengelighet og fagkompetanse fra brukerne og viktige eksterne samhandlingsinstanser, herunder organisasjoner og faglag.

Identifiserte utfordringer synes å være knyttet til:

- Politisk og administrativ samordning mot kommunene, særlig i forhold til arealsiden og kommunenes arealplanlegging, men også teknisk sektor og generelt i den løpende saksbehandling mot kommunene
- Samordning på regionalt nivå dvs. mot regionrådet og særlig Utviklingskontoret i Midtre Namdal som er kommunenes viktigste fagressurs i generell næringspolitikk.
- Potensial for en bredere og mer offensiv satsing på miljøvern i kommunene for å ivareta grunnleggende utfordringer utover klassiske naturforvaltningsoppgaver og enkeltsaksbehandling knyttet til ”grønn” sektor

I intervjuene fremkommer stor grad av tilfredshet med at styret for miljø og landbruk har klart å etablere en strategi og en landbrukspolitikk som kommunene hver for seg ikke ville klart å etablere. Samtidig fremkommer en viss usikkerhet om myndighetsoverføring er nødvendig. Fra tjenesten selv og en del av rådmennene blir det lagt vekt på at de gode resultatene henger nøye sammen med et helhetlig politisk og administrativt ansvar, der tjenesten også har myndighet til å forme en felles politikk og fatte beslutninger i forvaltningssaker uten å måtte sende sakene til alle kommunene. Usikkerhet om myndighetsoverføring kommer til uttrykk på to måter, dels ved at noen reagerer på at miljø- og landbruksforvaltningen gjør selvstendige politisk vedtak som kan være i strid med det eget

kommunestyre ville vedtatt, dels at prosessen rundt saksbehandlingen i for liten grad har involvert egen kommune.

I tråd med forsøkslovens bestemmelser er det også iverksatt en ekstern sluttevaluering av Miljø og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal. Evalueringen er basert på dokumentanalyse, spørreundersøkelse til brukere (eiere og drivere av landbrukseiendom) og over 30 intervjuer med nøkkelinformeranter. I rapporten fra Trøndelag Forskning og Utvikling(TFU)¹⁰ vurderes resultatene i forhold til målsettinger med forsøket. TFU konkluderer med at forsøket har medført:

- En styrking av fagmiljøet, spesielt på landbrukssiden. Samlokalisering, gode strategier og samordning av ressurser har ført til økt kompetanse, kapasitet og et sterkt landbruksmiljø.
- Bedre tjenester selv med mindre ressursbruk enn før. Informantene mener saksbehandlingen har blitt bedre og 44% av brukerne mener tilbudet har blitt bedre (41% uendret). Dette er oppnådd til tross for at tjenesten har mindre stillingsressurser enn før forsøket.
- Utviklingsorientering mot nye oppgaver og utfordringer. Det er satt i gang viktige utviklingstiltak innen landbruket. Det er utviklet strategier og planer med en rekke tiltak. Det registreres en positiv verdiskapning i landbruket i Overhalla og Namdalseid i forhold til landsgjennomsnittet.
- Miljøvernoppgavene har ikke fått samme løft som landbruket. Høyere saksbehandlingskompetanse og streng praktisering av rikspolitiske retningslinjer bidrar til at miljøinteressene er blitt bedre ivaretatt i enkeltsaker enn før forsøket.

TFU peker på følgende utfordringer for den felles tjenesten:

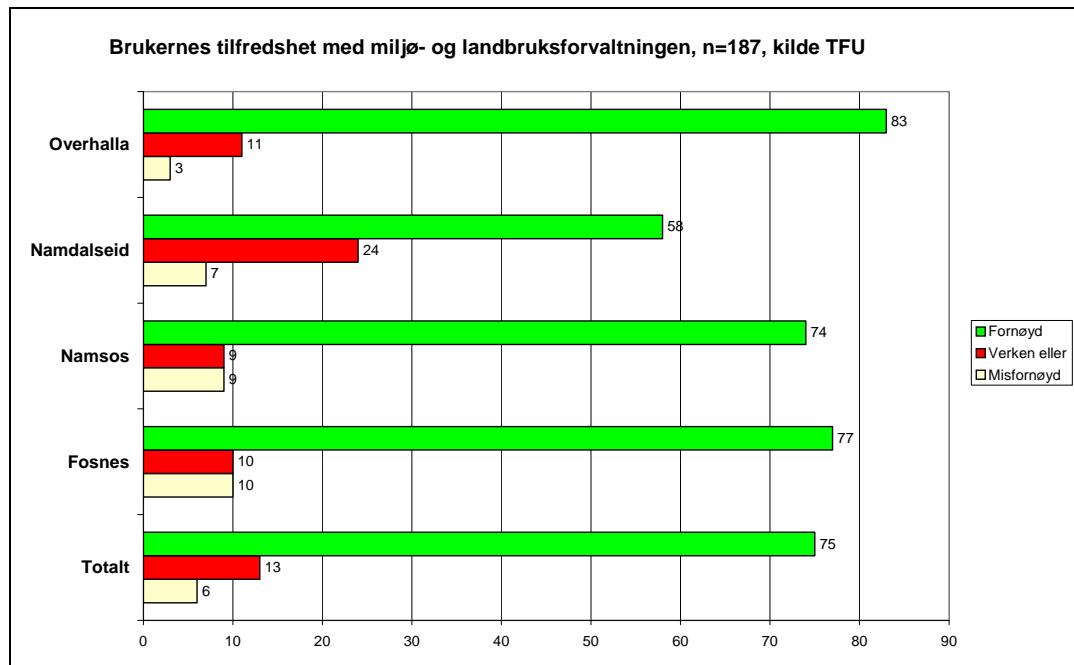
- Svakere tilgjengelighet og landbruksutvikling i kommuner uten fast kontor. En del brukere oppgir ikke å ha kontakt med tjenesten som før. Fosnes og Namsos har svakere verdiskapningsutvikling i landbruket enn landsgjennomsnittet.
- Løfte miljøarbeidet utover oppfølging av rikspolitiske retningslinjer. Svært mange informanter mener miljøarbeidet har blitt lavt prioritert.
- Samhandling med administrasjon og politikere i kommunene. Mange informanter mener man må ha mer samhandling og koordinering om ressurser, prioriteringer og vedtak for å få til flere sektorovergripende tiltak og større grad av lokale løsninger.

Informantene i TFUs undersøkelser slutter gjennomgående opp om videreføring av en interkommunal løsning. TFU trekker følgende konklusjon:

"Evaluator mener resultatene tilslter at forsøket med felles forvaltning i fire kommuner har vært vellykket på mange områder, spesielt landbruksforvaltningen.

¹⁰ Evaluering av forsøk med felles Miljø- og landbruksforvaltning i Midtre Namdal, NTF 2008

Også på andre områder er tjenestene bedre enn før forsøket samtidig som kommunene sparer penger. For å sikre større grad av måloppnåelse innen miljøforvaltning og lokale løsninger ser det ut til at det trengs justering av organisering/samhandlingsrutiner og/eller ressurser.”



Figur 3.1 Brukernes tilfredshet med Miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal. n=187.
Kilde: TFU

3.7 Utviklingskontoret i Midtre Namdal

Utviklingskontoret er et samarbeid mellom fire av kommunene, alle unntatt Flatanger. Utviklingskontoret er kommunens førstelinjetjeneste i forhold til lokalt næringsliv og yter støtte til fornyelse, omstilling og etableringer. Utviklingskontoret fungerer som et viktig samhandlingsorgan i forhold til næringslivet, fylkeskommunen og regionale aktører. Regionrådets medlemmer fra de fire kommunene utgjør styret for tjenesten og er samtidig styre for Regionalt næringsfond for Midtre Namdal.

Utviklingskontoret har 3.4 årsverk og et netto driftsbudsjett på 2.01 mill kr i 2008 som finansieres gjennom refusjon fra kommunene. Halvparten av driftsutgiftene fordeles etter innbyggertall, halvparten likt mellom kommunene. Kontoret driver en rekke utviklingsprosjekter basert på ekstern finansiering (2.7 mill kr i 2007). Kontoret er lokalisert i et bredt utviklingsmiljø i Næringshagen i Namsos. En av stillingene ved kontoret er lokalisert til Fosnes. Kontoret har laget en helhetlig utviklingsplan for perioden 2006-2010, som også omfatter landbruk. Det foreligger serviceerklæringer overfor næringsliv, etablerere og kommunene. Nylig er det inngått samarbeidsavtale med Innovasjon Norge som har til hensikt å styrke innovasjon og internasjonalisering i næringslivet i Midtre Namdal.

Utviklingskontoret får gjennomgående til dels svært gode skussmål fra alle som er intervjuet. Det framheves at kontoret er utviklingsorientert og bidragsyrende i ulike prosjekter og utviklingsprosesser, både i forhold til regionrådet og den enkelte kommune. Fra kommunene og tjenesten selv blir lokaliseringen til

næringshagen framhevet som viktig. Det blir også lagt vekt på at ordningen med en stilling på Fosnes innebærer en fleksibel og god tilpasning. Fra en del informanter på administrativ side blir det imidlertid sagt at kontoret har relativt få stillinger og at full samlokalisering kunne vært ønskelig ut fra faglige hensyn. Det utvises samtidig forståelse for at lokalisering i omegnskommunene kan innebære fordeler mht. tilgang til kompetanse og utviklingsprosesser i omegnskommunene.

I intervjuene blir det trukket fram at det har vært utfordringer knyttet til anvendelse av regionrådet som styre, spesielt så lenge styremøter for utviklingskontoret ble forsøkt holdt samtidig med regionrådsmøter. Det opplyses at det nå holdes atskilte møter og at det gjør det lettere å få til nødvendig engasjement og prioritering. Samtidig blir det sagt at det med dagens styreløsning har vist seg vanskelig å få til en langsiktig strategisk planlegging og aktiv oppfølging på politisk nivå. En travle dagsorden for politikerne kan være en forklaring på dette.

Det pekes også på at utviklingskontoret i dag er godt kjent blant ordførere og rådmenn, mens det er mindre kontakt med annet fagpersonell i kommunene som tekniske sjefer, oppvekstssjefer etc. Noen av rådmennene har pekt på at MNR i dag mangler en administrativ samordning av ulike utviklingsoppgaver, som grunnlag for en offensiv regional utviklingsinnsats. Når det gjelder samordning mot miljø og landbruk, blir det vist til felles møteaktivitet og felles prosjekter, men samtidig pekt på mulige fordeler ved en sterkere og mer formell integrering av utviklingskompetansen ved de to kontorene. Det blir samtidig vist til klare forskjeller i fordeling mellom forvaltningsoppgaver og utviklingsoppgaver mellom de to ordningene, der miljø og landbruk framstår som mer forvaltningspreget enn utviklingskontoret.

I intervjuene blir det pekt på følgende hovedutfordringer i forhold til de prosessene som nå pågår:

- Behov for mer ressurser og kompetanse til arbeid med næringspolitikk og innovasjon
- Bedre samordning av kommunenes utviklingskompetanse, herunder følge opp ideen om et samordnet regionalt utviklingsapparat med mer felles strategier og en mer samordnet organisering
- Bredere og mer systematisk samhandling og deltagelse i partnerskap, bl.a. i forhold til fylkeskommunen og i viktige felles prosjekter i Namdalen

3.8 Skatteoppkreveren i MNR

Tjenesten ivaretar arbeidsgiverkontroll, innfordring av skatterestanser og føring av skatteregnskap og informasjonsoppgaver for alle fem kommunene.

Etter etablering av felles løsning har antall årsverk gått ned fra 7,8 til 6,0 årsverk, som er en reduksjon på 21%. Ved overgang til ny ordning ble budsjettet redusert med 600.000 kr. Tjenesten har hatt mindre forbruk i hele funksjonsperioden sammenliknet med de gamle skatteoppkreverfunksjonene.

Fra tjenesten og eierkommunene rapporteres om en produktiv, utviklingsdyktig og mer kompetent tjeneste som løser oppgavene på en vesentlig bedre måte enn

tidligere. Gevinstene rapporteres å gjelde alle kommunene, også Namsos. Det rapporteres at det første året gikk med til ulike omstillingsaktiviteter. Tjenesten er i dag lokalisert i Namsos kommune og det rapporteres om at Namsos fungerer godt som vertskommune. Arbeidsmiljøet og det faglige fellesskap rapporteres å være meget godt.

I 2005 og 2006 var tjenesten den eneste i Nord-Trøndelag som klarte Skattedirektoratets krav til arbeidsgiverkontroll, som var maksimum 5% restansekrav. Tjenesten innførte nytt felles skattesystem for alle fem kommunene i 2007 og var nr. 2 i landet når det gjelder samordning i SOFIE. Tjenesten brukes som kompetanseressurs regionalt og nasjonalt, både ved at tjenesten selger tjenester (arbeidsgiverkontroll) til Nærøy (inntil 0,5 årsverk), gjennom fadderfunksjon og rådgivning til andre kommuner og deltagelse i regionale og nasjonale nettverk i regi av skatteetaten. Tjenestens videre utvikling styres av strategisk plan og virksomhetsplaner. Styret for tjenesten (regionrådet) har en funksjon i forbindelse med regnskap, tildeling av budsjett og behandling av strategiplan, inkl. for eksempel spørsmålet om kjøp og salg av tjenester. Styringsordningen rapporteres å fungere greit.

Som utfordring framover blir det pekt på at tjenesten er sårbar ved langtids-sykemelding og ved evt. innsparingstiltak. Tjenesten ser potensielle for ytterligere salg av tjenester og evt. formaliserig av en skatteoppkrevverfunksjon etter samme modell for flere kommuner. En løsning for hele Namdalen vurderes som mulig. Tjenesten opplever at dagens oppgaver gir et godt faglig grunnlag for en helhetlig og effektiv tjeneste og det framstilles som lite ønskelig å fusjonere med for eksempel andre kommunale innfordingstjenester. Det skyldes bl.a. at slike tjenester styres etter et annet regelverk.

3.9 IT MNR

Samarbeidet om IKT omfatter alle fem kommunene og er et kombinert avtalebasert og uformelt samarbeid som omfatter IKT infrastruktur, felles IT-systemer, administrative systemer og fagsystemer. Den avtalebaserte delen av samarbeidet omfatter dels felles eksterne kjøp av varer og tjenester, dels kjøp og salg av tjenester vedrørende egendrift av administrative systemer og fagsystemer. Den uformelle delen av samarbeidet omfatter en samordning av kommunenes egen kompetanse og kapasitet for administrasjon, utviklingsoppgaver og egendrift av infrastruktur, kommunikasjonsløsninger og IT-systemer. Dette er gjennomorganisert på en strukturert måte i et desentralisert nettverk mellom IT-medarbeiderne i kommunene, under ledelse av IT-sjefen i Namsos. Drift av fellesløsninger innebærer at Namsos bidrar med 150% stillingsressurs, mens omegnksommunene skal bidra med 20% stillingsressurs hver. Flatanger har ingen egenressurs og har inngått en egen avtale med Namsos. Kommunene drifter selv lokale nettverk (fram til samtrafikkpunkt), arbeidsstasjoner, printere og annet periferutstyr ute i kommunene.

I intervjuene gir så godt som samtlige uttrykk for at samarbeidet om IKT har medført en rekke positive resultater som kommunene ikke ville oppnådd hver for seg. Det blir pekt på en meget velfungerende infrastruktur, en serviceorientert og godt tilgjengelig fagkompetanse og en IKT-organisasjon med fokus på utvikling og fornyelse.

I intervjuene blir det pekt på at tjenesten har nådd alle viktige mål som ble formulert i strategisk plan for perioden 2003-2007. I kommunenes felles beskrivelse av ordningen blir utviklingen beskrevet på følgende måte:

IT MNR har i løpet av 5- årsperioden samarbeidet har vart, gått fra å være en ordning med ulike utviklingsnivå i bruk av IT- løsninger med ulike målsettinger for fremdrift og innføring av nye løsinger til å bli et kollegium med bred kompetanse og dedikerte ansvarsområder som drifter en homogen og moderne IT-løsning for kommunene.

Fra MNR IT er det laget et notat om økonomiske effekter av interkommunalt samarbeid i MNR¹¹. I notatet blir det pekt på metodiske utfordringer ved beregning av besparelser, men likevel foretatt beregninger som viser innsparinger på mellom 2 og 2.5 årsverk, tilsvarende 1 mill kr som følge av en samordnet drift. Videre beregnes innsparinger til kjøp av hardware til minst 1 mill kr og lavere utgifter til innkjøp av konsulenttjenester på 100-200.000 kr pr år. I tillegg kommer innsparinger på software, installasjon, opplæring, implementering osv. Kostnadseffekter er nærmere omtalt i kap.3.14. I notatet trekkes følgende konklusjon:

Det hersker ingen tvil om at man har oppnådd målsettingen for samarbeidet:

- Økonomiske besparelser
- Økt kvalitet
- Økt og bredere kompetanse
- Bedre sikkerhet

I intervjuene blir det pekt på følgende hovedutfordringer ved dagens løsning:

- Ulik ambisjonsnivå og forskjellige prioriteringer mellom kommunene er til tider vanskelig å håndtere for fagpersonellet i ordningen
- Utfordringer knyttet til ledelse og plassering av ansvar og beslutningsmyndighet, for eksempel i forbindelse med innføring og drift av nye fagsystemer
- Potensialer for fordelingskonflikter som følge av ulikheter i preferanser og kompetanse mellom kommunene
- En sårbar organisering der mye er basert på dugnad og uformell ledelse og samhandling

Fra tjenesten selv blir det understreket at store resultater er oppnådd til tross for den uformelle organiseringen. Dagens løsning gir fleksibilitet mht. til kompetanseutnyttelse og god integrering av IKT-kompetansen i kommuneorganisasjonene. På bakgrunn av de positive erfaringene blir det sagt at det er ønskelig å fortsette med dagens organisasjonsløsning framfor oppbygging av en

¹¹ Økonomiske effekter av interkommunalt samarbeid i MNR, notat fra Ivar Stenvik, mai 2008

mer formalisert felles IKT-organisasjon i form av et selskap eller liknende. Det blir samtidig sagt at det er forbedringspotensialer knyttet til en mer samordnet ledelse og styring av kommunenes felles kompetanse. Det gjelder også samordning av innspill og føringer fra rådmennenes side.

I intervjuene blir det for øvrig pekt på en rekke utfordringer i årene framover knyttet til innføring av mer integrerte systemer og utvikling av nettbaserte tjenester. I Midtre Namdal vil denne utviklingen kunne møtes med en betydelig egenkompetanse som er godt integrert i kommuneorganisasjonene.

Det vises til kap.3.14 for nærmere omtale av økonomiske konsekvenser.

3.10 Kommuneoverlegen i MNR

Kommuneoverlegefunksjonen omfatter alle fem kommunene. Tjenesten løser oppgaver som er pålagt kommunene i forhold til kommunal samfunnsmedisin, herunder miljørettet helsevern, smittevern og helsemessig beredskap. Tjenesten utgjør kommunenes kompetanse innenfor forebyggende helsearbeid og er en viktig rådgivende ressurs i forhold til ulike helsefaglige oppgaver. Kommuneoverlegen bistår også kommunene med ulike administrative oppgaver, herunder utvikling av etablerte samarbeidsordninger (for eksempel legevaktsamarbeidet) og initiering av samarbeid med helseforetaket og andre samarbeidspartnere. Oppgaver og myndighet er fastsatt gjennom felles delegasjonsreglement vedtatt av kommunestyrrene. Regionrådet utgjør styre for tjenesten.

Kontoret har i dag 1.5 faset stillinger og i tillegg en prosjektstilling som folkehelsekoordinator. Netto driftsbudsjetten utgjør 1.26 mill kr i 2008. Ordningen finansieres gjennom refusjon fra kommunene, der 60 prosent fordeles etter innbyggertall og 40 prosent likt mellom kommunene.

Også kommuneoverlegen får meget gode skussmål i de gjennomførte intervjuene. Det gjelder både fra representanter for eierkommunene og andre informanter. Tjenesten omtales som en kompetanserevolusjon i forhold til tidligere systemer i kommunene. Det framheves som viktig at tjenesten har fått nødvendig frihet til å utvikle en solid faglig plattform utenfor de ordinære ledelseslinjene i kommunene. Tjenesten framstår i dag som godt synlig og det blir fra flere hold vektlagt at tjenesten har nødvendig autoritet og legitimitet.

Som utfordringer ble det pekt på følgende:

- Begrenset kapasitet i forhold til mange interessante og viktige oppgaver
- Videreføring av folkehelsekoordinator som en fast ressurs
- Lokal forankring av regionale helseplaner i kommunestyrrene
- Begrenset aktivitet i styret for tjenesten

3.11 Legevakttjenesten i MNR

Felles legevakt i MNR ble etablert 1.mai 2004 og omfatter legevaktberedskap i tidsrommet 15.30-23.00 på hverdager og 08.00-23.00 på øvrige dager. Ordningen omfatter avtalebasert salg av tjenester til Osen og Roan og avtalebasert kjøp av

tjenester fra helseforetaket i NT. Legevakt på ettermiddag og kveld koordinert med LINA og legevakt på dagtid i kommunene. Legevaktcentralen (LVS) er lokalisert i tilknytning til mottakelsen ved sykehuset i Namsos. Vaktberedskapen omfatter 18 leger som ledes av en legevaktansvarlig lege. MNR har ansatt helsesekretær ved LVS.

Henvendelser fra publikum tas i mot og vurderes av sykepleiere ved LVS/AMK. En del av henvendelsene avklares ved rådgivning pr telefon eller ved henvisning til fastlegen neste dag. Pasienter som har behov for legevurdering møter ved LVS, for det meste etter timeavtale. Ved behov for henting skjer dette med drosje eller ambulanse. Innenfor MNR er ambulanse stasjonert i Namsos og Flatanger.

Legevaktssamarbeidet i MNR ble evaluert etter ett års drift på oppdrag fra regionrådet. Kommuneoverlegen var ansvarlig for evalueringen¹² som omfattet vurderinger omkring aktivitet, beredskap og erfaringer med ordningen sett fra ulike aktører og brukere. I konklusjonene er det skilt mellom faglige og organisatoriske vurderinger. De faglige vurderingene var som følger:

1. *Legevaktordningen synes å gi et tilfredsstillende legevaktstilbud til befolkningen i MNR.*
2. *Aktiviteten ved legevakten er økt i forhold til tidligere. Spesielt enkelte helgedager kan være svært travle. Gjennomsnittlig har antallet konsultasjoner ved vakten økt fra ca. 400 – 500/mnd.*
3. *Namsos kommunes innbyggere forbruker legevakten i større grad enn samarbeidende kommuner.*
4. *Det er ikke registrert økning i forbruk av ambulanseoppdrag etter etableringen av MNR-legevakt.*
5. *Utfordringer:
 - a. *Det må etableres rutiner for syning av døde ved kommunenes institusjoner.*
 - b. *Tilbud til innbyggerne i kommunene lengst unna om enkle undersøkelser kan gies ved institusjonene. Likeledes er det mulig å ha tilgjengelig enkelte medikamenter for salg etter anvisning fra legevakslegen. Dette krever imidlertid økte ressurser innen den enkelte kommune.**

I vurderingen av organisatoriske forhold ble det konkludert med at ”*Legevaktordningen synes i hovedsak å fungere tilfredsstillende med få klager fra aktørene innen tjenesten*”. Det ble videre pekt på momenter som må gjennomgås og utbedres, herunder rutinebeskrivelser og kurs om vaktordningen for nye leger, system for medikamenthåndtering og salg av medikamenter, tilgjengelighet til kommunenes smittevernplan og beredskapsplan for helse og sosial, forståelse av bakvaksordning, arbeidsoppgaver for helsesekretærerne og dokumentasjon av pasientråd gitt fra AMK-sykepleier.

I NIVIs intervjuundersøkelse omtales legevaktjenesten i MNR som en stabil og trygg ordning fra alle de deltakende kommunene. Uttrykt skepsis på forhånd knyttet til lengre transportvei til legevakt i omegnskommunene, framhves ikke som et viktig argument mot ordningen. Det rapporteres at det er arbeidet videre med anbefalingene fra evalueringen etter ett års drift og at tjenesten i dag framstår som innarbeidet og velfungerende.

¹² Legevakten i Midtre Namdal Region. Evaluering etter ett års drift. Per W. Tveten, 26.4.2005

I evalueringsrapporten etter ett års drift ble det ikke tatt stilling til de økonomiske konsekvensene ved etablering av ny legevaktsvaktordning. Fra beslutningsdokumentene i forbindelse med etableringen ble det forutsatt at ordningen skulle medføre en økonomisk innsparing, jf nærmere omtale nedenfor.

3.12 MNR Helse

MNR Helse er et permanent fagnettverk for helse- og sosialsjefene i MNR-kommunene. Fagnetteverket har som formål å styrke den administrative kompetansen i MNR-kommunene, herunder bidra til utvikling av samarbeidsordninger og yte støtte til utvikling av gode tjenesteløsninger i hver av kommunene. Nettverket ivaretar følgende oppgaver:

- Identifisere områder der kommunene har gevinst av samarbeid på helse og sosialsektoren,
- Utrede forslag til løsninger for samarbeidstiltak på oppdrag fra regionrådet/rådmannsgruppen
- Effektuere innføring av nye ordninger som vedtas innen helse- og sosialområdet.
- Utarbeide felles saksframlegg for kommunene i politiske saker på oppdrag fra regionrådet/rådmannsgruppen
- Koordinere og samordne deltagelsen til MNR-kommunene i større nettverk og prosjekt, (f.eks EINA, KS)

Deltakerne i nettverket har litt ulike roller i hjemkommunen ved at noen kun har rådgivende funksjoner, mens andre har linjeansvar knyttet til alle underliggende resultatenheter. Nettverket møtes regelmessig for å ta opp aktuelle saker, vanligvis hver 2.måned.

Intervjuene tyder på at helse- og sosialsjefene har et til dels svært omfattende ansvarsfelt med mange forskjellige tjenester og funksjoner som sentralt i kommunen skal dekkes av få personer. Ingen av helse- og sosialsjefene har en egen stab, heller ikke Namsos kommune som kun har en saksbehandler som tilleggsressurs til disposisjon for helse- og sosialsjef. Utfordringer innenfor ledelse og ivaretakelse av utviklingsoppgaver framheves som viktig utfordring i alle kommunene.

Intervjuene tyder på at aktiviteten i nettverket har vært og er omfattende, både gjennom møteaktivitet og uformell kontakt. Hovedinntrykket er at nettverket fyller de roller som følger av formålet med ordningen. Samtlige deltakere framhever nettverket som svært nyttig og av stor betydning for utvikling av både egen kompetanse og tjenester i hjemkommunen. Nettverket har vært en viktig arena for utvikling av dagens MNR-ordninger og fungerer i dag som et kompetansenettverk og et nettverk for diskusjon av strategiske og praktiske utfordringer for kommunene. Fra enkelte blir det sagt at tjenestene i egen kommune ikke ville hatt den kvalitet de har i dag uten fagnettverket og etablerte MNR-ordninger.

I samtalene blir det pekt på en rekke utfordringer innenfor helse- og sosialtjenestene som kan kreve en felles tilnærming fra kommunene, for eksempel etablering av en intermediær tjeneste opp mot helseforetaket, arbeid kvalitets-systemer, videregående utvikling av etablerte ordninger for kompetanseutvikling (EINA), tilbud overfor ressurskrevende brukere, utfordringer i rusomsorgen, demens-omsorgen, kreftomsorgen osv.

Flere gir uttrykk for at de tror det i årene framover vil være fornuftig å forsterke det faglige fellesskapet og ikke minst det strategiske samarbeidet mellom kommunene. Flere av deltakerne gir uttrykk for at de oppfatter regionrådet som driftsorientert og for lite aktive i forhold til strategiske utfordringer som helse- og sosialtjenesten står overfor. Det etterlyses også en diskusjon av styrenes rolle i etablerte MNR-ordninger. Det blir sagt at styrenes virksomhet og prioriteringer er ukjent og at det er vanskelig å se behov for et eget styre for for eksempel barneverntjenesten.

3.13 MNR Oppvekst

MNR Oppvekst er et permanent fagnettverk mellom oppvekstsjefene i MNR-kommunene. Formålet er tilsvarende som for MNR Helse. Nettverket løser følgende oppgaver:

- Identifisere områder der kommunene har gevinst av samarbeid på oppvekstsektoren,
- Utrede forslag til løsninger for samarbeidstiltak på oppdrag fra regionrådet/ rådmannsgruppen
- Effektuere innføring av nye ordninger som vedtas innen oppvekstområdet.
- Administrere felles utviklingsprosjekt (Kvalitetsutviklingsplan for grunnskolen og videregående skole i MNR, It's learning)
- Administrere samarbeidsavtaler om kjøp og salg av tjenester på oppvekstområdet (PPT, voksenopplæring).
- Utarbeide felles saksframlegg for kommunene i politiske saker på oppdrag fra regionrådet/ rådmannsgruppen
- Koordinere deltagelsen til MNR-kommunene i større nettverk (f.eks mot KS, Fylkesmannen og Fylkeskommunen)

Oppvekstsjefene har en formell rolle i forhold til PP-tjenesten ved at de deltar i et permanent fagråd som skal gi råd om tjenestens faglige innhold. I nettverket deltar foruten oppvekstsjefene også rektor ved Olav Duun videregående skole. Nettverket møtes vanligvis en gang pr. måned.

Oppvekstsjefene rapporterer at nettverket er av uvurderlig betydning som personlig støtteressurs og arena for diskusjon av utviklingsoppgaver innenfor oppvekstsektoren, herunder overfor både skoler og barnehager. Informantene peker på store pedagogiske og kompetansemessige utfordringer innenfor oppvekstsektoren, bl.a. som følge av betydelige endringer i nasjonale krav og forventinger til kommunene gjennom de siste 4-5 årene. Flere peker også på grunnleggende

utfordringer knyttet til drøfting av strategier og iverksetting av utviklingstiltak for å sikre læringsutbytte og en tilpasset undervisning på bakgrunn av nasjonale prøver, PISA-undersøkelsen, informasjon om utfordringer fra PPT osv. Intervjuene tyder på at de skolefaglige utviklingsressursene i dag er på et minimum i alle MNR-kommunene sett i forhold til oppgaver og forventninger. Informantene opplyser at nettverkets oppgaver er krevende å ivareta i tillegg til oppgaver i hjemkommunene.

I samtalene fremkommer et ganske samstemt ønske om at kommunene og regionrådet bør drøfte utfordringene innenfor oppvekstfeltet, herunder hva som kan gjøres for å møte utfordringene i fellesskap. Flere av informantene ser for seg at neste skritt i samarbeidet bør være å etablere en bredere og mer formalisert skolefaglig utviklingsressurs innenfor MNR, et pedagogisk utviklingssenter (PUS i MNR). Det blir sagt at dette kan innbefatte en samordning av PPT, opplæringssenteret i Namsos og en fagadministrativ fellesressurs. Det blir opplyst at kommunene fram til i dag har hatt en statlig finansiert koordinatorstilling for arbeid med kompetansetiltak som kan forsvinne.

Det blir videre opplyst at tanken om et pedagogisk utviklingssenter har blitt luftet tidligere uten at det har blitt tatt stilling til en konkret løsning. Flere av oppvekstsjefene legger vekt på at en evt. formalisering krever et investeringsperspektiv fra kommunene, der oppvekstfeltet tilføres noe friske ressurser. Noen konkretiserer dette til minimum to stillinger for å ha et eget fagmiljø å spille på i tillegg til PPT og øvrig kompetanse. Det blir vektlagt at det vil være nødvendig å beholde dagens lederkompetanse i kommunene av hensyn til ivaretakelse bestillerfunksjon og øvrige oppgaver internt i den enkelte kommunene.

3.14 Nærmere om økonomisk innsparing

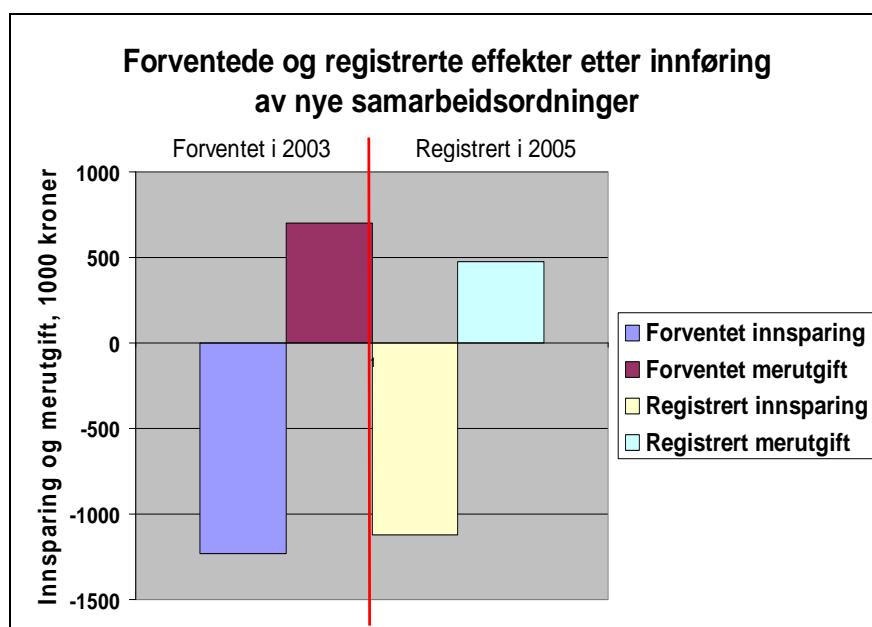
I beslutningsgrunnlaget til kommunestyrene i Midtre Namdal våren 2003 ble det anslått en forventet innsparing ved innføring av nye samarbeidsordninger på netto 3,0 mill. Anslaget var basert på beregninger av forventet årlig innsparing, årlig merutgift og engangskostnader for syv konkrete ordninger. Den samlede årlige innsparingen ble beregnet til 4,2 mill kr, årlige merutgifter til 1,3 mill. kr og engangskostnadene til 1,7 mill kr. Forventede innsparinger og merutgifter var som følger:

- Innsparing på 0,64 mill med felles skatteoppkrever MNR
- Merutgift på 0,6 mill med felles barneverntjeneste MNR
- Innsparing på 0,75 mill med felles legevakt MNR og 0,5 mill gjennom indirekte effekter knyttet til redusert bemanning ved legekontor
- Merutgift på 0,7 mill med felles kommuneoverlege MNR
- Innsparing på 1,75 mill med felles miljø og landbruksforvaltning MNR
- Innsparing på 0,6 mill med felles IKT- infrastruktur og kartsystem

Fra Midtre Namdal foreligger ikke noen samlet analyse av hvorvidt disse innsparingseffekter er oppnådd. Namdalseid kommune har imidlertid gjennomført analyser for egen kommune som tyder på til dels betydelige økonomiske

innsparinger. I en konkret beregning som ble gjennomført av rådmannen i 2006 (referanse), ble regnskapstall for 2005 sammenholdt med regnskapstall for 2002. Hovedkonklusjonen er at Namdalseid kommune har oppnådd innsparinger på vel 1,1 mill kr, mens merutgifter utgjør knapt 0,5 mill kr. Registrert nettoeffekt var tilnærmet lik forventet innsparing. For de enkelte ordningene var registrerte effekter for Namdalseid kommune som følger:

- Innsparing med felles skatteoppkrever MNR er blitt noe større enn forventet (21% mot forventet 8%)
- Merutgift til felles barneverntjeneste er blitt noe større enn forventet, samtidig som de samlede utgiftene til barnevern ikke har økt. Årsaken er en reduksjon i utgiftene til barneverntiltak som dekkes over kommunens budsjett. Hvorvidt dette skyldes ny organisering er ikke klarlagt.
- Innsparing på felles legevakt i MNR er blitt mindre enn forventet, men samtidig er kommunens samlede utgifter til legevakt redusert med 32% fra 2002 til 2005. Reduksjonen skyldes dels lavere utgifter gjennom legevakt MNR, men i betydelig grad også at legevaktutgiftene gjennom LINA-ordningen har gått ned i denne perioden. I tillegg kommer en indirekte effekt ved redusert bemanning ved det kommunale legekontoret som utgjorde en reduksjon i driftsutgift på 15%.
- Merutgift til felles kommuneoverlege MNR er noe lavere enn forventet. Økt ressursbruk må sees i lys av at flere av kommunene ikke hadde en oppgående funksjon før etableringen.
- Innsparing på miljø- og landbruksforvaltningen er mindre enn forventet (45% mot forventet 60%)
- Merutgift til felles næringsapparat gjennom utviklingskontoret og utviklingspersonell i landbruk- og miljøordningen er blitt vesentlig lavere enn forventet.



Figur 3.2. Beregning av økonomiske effekter av nye samarbeidsordninger for Namdalseid kommune. Kilde: Namdalseid kommune

Fra MNR IT er det som nevnt laget et notat om økonomiske effekter av interkommunalt samarbeid i MNR¹³. I notatet blir det pekt på at alle kommunene har hatt positive økonomiske effekter av IT-samarbeidet. Fra notatet siteres følgende:

Relativt sett har Namsos kommune hatt mindre kostnadsreduserende effekt enn de øvrige kommuner. Namsos kommune er den eneste kommunen som i løpet av perioden har brukt mer penger på IT-personell. En samordning av drift med klar ansvars- og oppgavefordeling mellom kommunene, har resultert i en effektiviseringsgevinst på mellom 2 og 2,5 årsverk. Dette utgjør i overkant av 1 000 000,- kroner.

Samarbeidet har gjennom ansvars- og oppgave-fordeling økt muligheten for å bygge opp kompetansen i IT MNR. Dette har medført at man i dag selv sitter på en betydelig kompetanse, som gjør at man har mindre behov for kjøp av ekstern kompetanse. Ved oppstarten av samarbeidet, kjøpte man mye tjenester eksternt. Anslaget er 200 til 300 timer i året. I dag kjøper man mindre enn 100 timer ekstern kompetanse årlig. Prisen er ca. kr. 1100,- pr. time pluss reise og opphold for IT-konsulent på det kompetansenivå vi har behov for. Man kan derfor beregne en besparelse på 100 000,- til 200 000,- kroner pr. år som resultat av økt kompetanse i IT MNR.

Det er åpenbart at kommunene i MNR årlig har spart mer enn målsettingen på kr. 500 000,-. Bare innen pleie og omsorg, ville sikkerhetsløsningen for kommunikasjon, sikkerhetsløsning for lukket nett og maskinvare knyttet til dette alene ha kostet mer enn kr. 500 000,- for Flatanger, Fosnes, Namdalseid og Overhalla. I tillegg kommer drifts- og support- oppgaver knyttet til løsningene.

Skal man så i tillegg regne med at kommunene har totalt sett for hvert enkelt samarbeidsprosjekt har spart kr. 100 000,- bare på hardware, som er et lavt anslag, utgjør dette for 10 samarbeidsprosjekter kr. 1 000 000,-. I tillegg kommer besparelser på software, installasjon, opplæring og implementering, ettersom man som regel oppnår å bli betraktet som en enhet og ikke som 5 separate innkjøpere.

Jeg vil også påpeke at selve etableringen av samtrafikkpunkt for MNR, med felles nettverk, domene, bredbåndsløsning, Internettaksess og egen kompetanse som drifter dette har en betydelig effektiviseringsgevinst med økonomiske besparelser.

Det skal bemerkes at mangel på dokumentasjon av økonomiske konsekvenser av interkommunalt samarbeid er en stor utfordring som mange regionråd og kommuner etterlyser. Det er viktig å være oppmerksom på at mangel på harde tall kan ha sammenheng med at beregninger kan være vanskelig å gjennomføre i ettertid som følge av metodiske utfordringer. For det andre er det også slik at strenge krav til økonomisk dokumentasjon krever at kommunene jobber aktivt med beskrivelser av ressursbruk før etablering av interkommunalt samarbeid og

¹³ Økonomiske effekter av interkommunalt samarbeid i MNR, notat fra Ivar Stenvik, mai 2008

samtidig følger opp med utvikling av økonomiske resultatindikatorer. Det er også grunn til å nevne at innsparinger sjeldent er noe som kommer av seg selv, men tvert i mot er avhengig av en aktiv politisk og administrativ oppfølging i alle faser av samarbeidet.

Til tross for disse forbeholdene finnes en rekke fornuftige analyser som kan gjennomføres for å belyse de økonomiske effektene på en bedre måte. Det kan skje ved at flere av kommunene gjør tilsvarende beregninger som Namdalseid kommune. Videre kan ressursbruk i MNR-tjenestene sammenliknes med tilsvarende interkommunale tjenester eller evt. tjenester i store kommuner med samme størrelse og interne struktur.

3.15 Tolkning av reformbehov og viktige hensyn som må ivaretas

Oppsummering av erfaringer

Hovedinntrykket fra foreliggende evalueringer og intervjuer er at MNR-samarbeidet har medført:

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

Hovedutfordringene og behovet for forbedringer knytter seg til:

- Svak synlighet og lite offentlighet om det etablerte samarbeidet og oppnådde resultater
- Fragmentert politisk styring gjennom tre politiske aktører, kommunestyrrene, regionrådet og frittstående politiske styrer. Evalueringen tyder på at det er behov for klargjøring av regionrådets politiske roller som strategisk organ og styreorgan og spørsmålet om det fortsatt skal være politiske styrer utenfor regionrådet.
- Lite effektiv administrasjon og manglende samspill mellom politikk og administrasjon i det løpende regionale samarbeidet. Det blir pekt på liten kapasitet og dårlig kontinuitet i det administrative arbeidet under regionrådet og behov for klargjøring av administrative roller.

- Behov for samordning av kommunikasjon og rapportering i forhold til kommunestyrrene og fagadministrasjonene i kommunene
- Svak utnyttelse av potensialer for videreutvikling og utvidelse av dagens samarbeid. I evalueringen blir det pekt på behov for samordning og en mer aktiv oppfølging av foreliggende sektorbaserte strategier. Det blir også pekt på muligheter for utvidet samarbeid om for eksempel administrative støttesystemer, sosialtjenester opp mot NAV, felles planressurs og kartfunksjon, brannvern, havbrukskompetanse, felles pedagogisk utviklingsressurs, samarbeid om kompetansekrede tilbud innenfor helse og sosial, herunder samordning opp mot helseforetaket osv.
- Svak mobilisering overfor eksterne aktører. I evalueringen blir det pekt på muligheter for en mer samordnet oppførsel i det eksterne påvirkningsarbeidet overfor fylkeskommunen, staten og næringslivet. Mulighetene knytter seg også til bruk av MNR-kompetanse overfor nabokommuner og videreutvikling av Namdalsperspektivet som del av kommunenes regionalpolitikk.

Synspunkter på ønsket utviklingsretning

Foreliggende evalueringer og NIVIs informantundersøkelse gir en forholdsvis tydelig anvisning av hvilken retning samarbeidet bør utvikles og hvilke hensyn som bør ivaretas i det videre arbeid. Basert på en tolkning av flertallets vurderinger, bør følgende legges til grunn i det videre arbeid med framtidig styringsmodell:

- Ny modell må tilpasses grunnleggende utfordringer knyttet til behov for samordnet samfunnsutbygging og utviklingspolitikk, kompetanse, kvalitet og effektivitet i velferdsproduksjonen, og hensynet til politisk styring og påvirkningskraft.
- Ny modell må innebære en bedre løsning i forhold til dokumenterte erfaringer med dagens styringsmodell, herunder behov for forenkling av det samlede interkommunale styringssystemet, vitalisering av i første rekke regionrådets strategiske og styringsmessige roller, og effektivisering av særlig den administrative styringen.
- Ny modell må også tilpasses behov for økt samarbeid, herunder evt. samarbeid om sosialpolitikk opp mot NAV, samarbeid om administrative støttetjenester, utviklingskompetanse innenfor oppvekst og helse og utviklingsoppgaver innenfor miljø-, nærings- og samfunnsplanlegging. Det framstår som særlig viktig at ny modell gir et bedre grunnlag for samordning av utviklingsoppgaver i forhold til regionale utviklingsaktører, staten og kommuner for øvrig i Namdalen.
- Ny modell må ivareta hensynet til kommunenes roller og oppgaver som primære demokratiske organer og tjenesteleverandører til innbyggerne. I dette ligger at samarbeidet bør baseres på prinsipper for oppgavefordeling og kompetansefordeling mellom kommunene og MNR.

- Samarbeidet må baseres på prinsipper om likeverdige kommuner, rettferdighet i representasjons- og styringsordninger og balanse i fordeling av arbeidsplasser.
- MNR som fast samarbeidsregion ligger fast. Målene om forenkling, vitalisering og effektivisering av den samlede styringsmodellen kan imidlertid kreve fullverdig deltagelse fra alle medlemskommunene på viktige MNR-ordninger. En ytterligere formalisering av regionrådet med sikte på en sterkere politisk og administrativ styring forhindrer på den annen side ikke en fleksibel utnyttelse av konkrete samarbeidsordninger. Tvert i mot kan det være ønskelig at MNR-ordningene kommer andre kommuner til gode enn de som deltar med full stemmerett i regionrådet. En løsere tilknytning kan baseres på avtalebasert samarbeid mellom MNR og andre kommuner.

I evalueringen fremkommer også avvikende oppfatninger som særlig dreier seg om to temaer:

- Spørsmålet om dybde og grad av formalisering av samarbeidet, der representanter fra i første rekke Flatanger har gitt uttrykk for at de ikke ser for seg ytterligere myndighetsoverføring fra kommunestyret.
- Spørsmålet om lokalisering av arbeidsplasser, der noen informanter på administrativt nivå i Namsos har tatt til orde for en senterkommunemodell der personell i MNR-ordningene som en hovedregel bør samlokaliseres i Namsos.

4 Alternative styringsmodeller

4.1 Tre modeller

Vi tror kommunene kan velge mellom tre forskjellige styringsmodeller:

1. Organisering etter opprinnelig styringsmodell fra 2002 (modell 1) som innebærer fjerning av styreoppgaver fra regionrådet og organisering av frittstående samarbeidsordninger med egne styreløsninger
2. Videreføring av dagens styringsmodell (modell 2) der regionrådet både har strategiske roller og styreoppgaver
3. Organisering etter samkommuneprinsipper (modell 3) som innebærer at hele eller det meste av MNR-samarbeidet samles under et felles politisk styringsorgan med en permanent administrativ ledelse

Vi har stilt oss spørsmål om det finnes andre alternativer og kommet til at minst to muligheter foreligger:

- Avviklig av hele eller deler av MNR-samarbeidet
- Videreføring av regionrådet som fellesorgan uten beslutningsmyndighet og uten styreoppgaver, kombinert med overgang til en bestiller- utførermodell for MNR-ordningene (mer kjøp og salg)

I lys av evalueringen og de synspunkter som har fremkommet om framtidig veivalg, vurderes begge de to sistnevnte løsninger som lite aktuelle. Overgang til kjøp og salg kan vurderes for enkelte administrativt pregede oppgaver, men framstår ikke som en særlig aktuell styringsmodell for de tyngste MNR-ordningene. Noen sentrale begrunnelser er at løsningen kan oppfattes som en avpolitisering samtidig som den stiller store krav til bestillerkompetanse, kontraktsutforming og kontrakstsyring, systemer for oppfølging og kontroll osv. Avviklingsalternativet og overgang til bestiller- utførermodell utredes derfor ikke videre.

Det er grunn til å minne om at det også kan tenkes at statlige myndigheter med tiden kan legge føringer for regionsamarbeidet. Det kan skje i form av positive økonomiske incentiver, der tilgang til skjønnsmidler og faglig utviklingsbistand kan bli knyttet opp til bestemte modeller. Samtidig kan det tenkes mer dramatiske løsninger:

- Bruk av strengere statlige styringsformer ved at staten gir pålegg eller på annen måte griper inn for å sikre forpliktende samarbeidsformer
- Kommunesammenslutning, der ulike prosesser og incentiver kan tenkes
- Overføring av oppgaver fra kommunene til for eksempel staten m.a.o. endringer i funksjonsfordelingen

Det er grunn til å understreke at situasjonen i dag ikke tilsier at statlig intervensjon er aktuelt. Vi finner likevel grunn til å minne om muligheten for nye nasjonale initiativ, f eks etter neste Stortingsvalg.

I arbeidet videre kan det være god grunn til å holde fokus på positive muligheter og potensialer, med utgangspunktet i det ganske unike og på mange områder sterke regionsamarbeidet som er etablert i Midtre Namdal. Midtre Namdal er i posisjon til å bli et lokomotiv for kommunesamarbeid, ikke bare i Namdalen og i Trøndelag, men også nasjonalt. I lys av de siste signaler om retning for det nasjonale forsøksarbeidet, er det knyttet stor oppmerksamhet om de vurderinger som kommunene nå skal gjøre. Det er samtidig grunn til å understreke at kommunene har flere valg og at alle hovedløsninger kan innebære både fordeler og ulemper.

Begrunnelsen for å begrense analysen til de tre utvalgte modellene, inkl. tilbakegang til en modell som kommunene har forlatt, henger sammen med at alternativene framstår som prinsipielt forskjellige. Modellene målbærer ulike kvaliteter og egenskaper. Vi legger også vekt på at det i evalueringen har fremkommet usikkerhet og forskjellige syn på veien videre, kanskje særlig på spørsmålet om regionrådet kan fylle rollen som strategisk aktør og styreorgan. I prosessen videre kan det være viktig å øke bevisstheten om alle de tre modellene, som støtte for de valg kommunene skal gjøre.

Alternativene for de to nasjonale forsøkene er isolert sett et spørsmål om valg av tilknytningsform. Med tilknytningsform menes juridisk rammeverk og organisasjonsform for den enkelte oppgave i et samarbeid. Samtidig er det slik at valg av løsning for regionrådet og prinsippene for den samlede styringsmodellen kan påvirke den fremtidige organiseringen av barnevern og miljø og landbruk. Mulighetsrommet for fremtidig organisering av de to forsøkene består av tre alternativer:

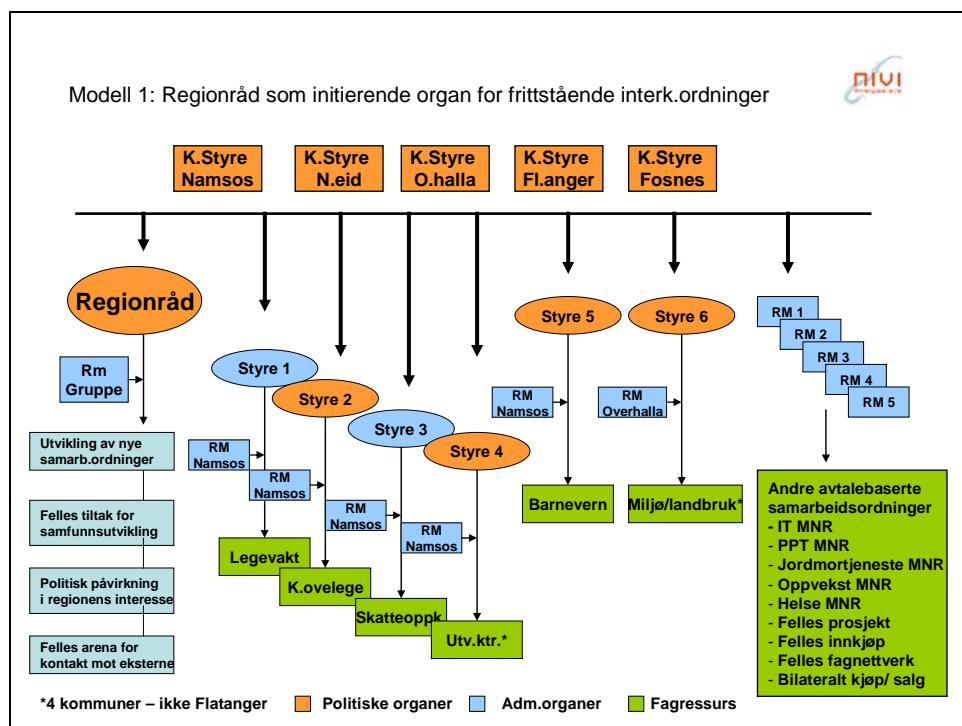
- Avslutning og tilbakeføring av oppgaver og myndighet: Kan innebære overgang til samarbeid om ”drift og organisering” etter kommunelovens §27.
- Avslutning og tilpasning til nytt regelverk i kommuneloven: Innebærer organisering etter nye regler om vertskommuner i kommuneloven (§28), enten etter reglene om såkalt administrativt vertskommunesamarbeid (§28b), alternativt etter reglene om vertskommune med folkevalgt nemnd (§28c).
- Innfasing i ny styringsmodell som kan innebære ulike endringer avhengig av om kommunene velger modell 1, 2 eller 3.

Nærmere beskrivelser og analyser av de tre styringsmodellene følger nedenfor. Vi legger til grunn at alle modellene skal vurderes med utgangspunkt i dagens oppgaver og dagens myndighetsfordeling mellom kommunestyrene og allerede etablerte MNR-ordninger. Med utgangspunkt i at evalueringen klart heller i retning av at det vil være behov for økt samarbeid, vurderes også modellenes utviklingspotensial i forhold til nye oppgaver. Gjennomgang av mulige alternativer for de to forsøkene følger deretter.

4.2 Modell 1: Regionrådet som initierende organ – frittstående ordninger

Styringsmodellen innebærer i hovedsak at MNR går tilbake til modellen fra 2003-2004. Modellen innebærer at regionrådet er initierende politisk organ, med ansvar for felles strategiske oppgaver, regional utvikling og interesseheving overfor omverden. Konkret interkommunalt samarbeid som er knyttet til tjenesteproduksjon, administrasjon og utviklingstjenester organiseres i egne avtalebaserte kjøp-salg ordninger uten styrer, eller etter § 27 i kommuneloven der egne styrer har ansvaret for samarbeidet. Regionrådet er altså ikke styre for noen av ordningene. Kommunestyrene oppnevner styrene.

Når det gjelder de nåværende forsøksordninger, vil disse måtte endre sin nåværende organisering. KRD har avslått søknad fra kommunene om 2 års forlengelse av dagens forsøksordninger, med henvisning til nytt regelverk i kommuneloven. Et varig alternativ for de to nåværende forsøkene vil innenfor modell 1 være å velge tilknytningsform etter kommunelovens § 27 eller 28 b og c om vertskommunesamarbeid, jf. nærmere drøfting i kap.4.5.



Figur 4.1 Modell 1 Regionrådet som initierende organ for frittstående interkommunale ordninger

Modellen innebærer at kommunestyrenes styring med samarbeidet skjer gjennom avtaler og budsjetter, samt oppnevnelse av styremedlemmer til de ordninger som er organisert etter § 27. Regionrådet har ingen formell rolle i forhold til enkeltordningene etter at de er etablert, men kan naturligvis diskutere ordninger og utfordringer i kommunesamarbeidet generelt. Ansvar for myndighetsutøvelse knyttet til lovpålagte oppgaver kan ikke delegeres til enkeltordningene med unntak for ordninger som organiseres etter § 28 b og c. Det innebærer at kommunestyrene vil måtte behandle saker som innebærer offentlig myndighetsutøvelse etter forberedende saksdokumenter fra de enkelte ordningene.

Gitt dagens nivå på kommunesamarbeidet vil kommunestyrrene og regionrådet måtte forholde seg til et omfattende antall ordninger. Mulighetene for samordning og enhetlig kommunikasjon mot kommunene vil være en utfordring. Dersom kommunene med tiden ønsker etablering av ytterligere samarbeid vil utfordringene knyttet til oversiktlighet og styring bli forsterket.

Uoversiktlige styringsløsninger og fragmentering av politiske og administrative roller var viktige grunner til at MNR foretok endringer bort fra modellen i 2007. Endringene ble begrunnet med behov for å tydeliggjøre de politiske mål og strategier for virksomheten, øke innsynet og forbedre rapporteringen til kommunestyrrene. Det ble også pekt på behov for et administrativt ledd under styret som kan understøtte politisk styring, effektivisere de administrative oppgavene og kople sammen styringslinjen fra styret med arbeidsgiverfunksjonen og støttefunksjonene fra vertskommunen.

Fordelene ved modellen kan være:

- Regionrådet rendyrkes som et strategisk organ for initiering av samarbeid, felles koordinering og saksbehandling, i tråd med prinsippene i opprinnelig intensjonserklæring. Regionsamarbeidet vil være organisert etter de samme prinsipper som er mest vanlig for andre regionråd i Nord-Trøndelag og landet for øvrig.
- Forsøkene kan avsluttes og organiseres permanent etter kommunelovens §28 b eller c med dagens kommuner som vertskommuner (Overhalla og Namsos).
- Separate styreløsninger kan medføre at flere folkevalgte blir involvert i det regionale samarbeidet og kan gi bedre muligheter for riktig sammensetning av styrene i forhold til sektorpolitiske utfordringer
- Løsningen gir mulighet for forenkling av styreløsninger for administrativt pregede oppgaver, dersom det er ønskelig. Ordninger der regionrådet er styre kan for eksempel endres til avtalebasert kjøp og salg.
- Behovet for en permanent administrasjon for regionrådet kan være enklere å løse fordi regionrådet vil ha færre roller. Tilsetting av regionrådssekretær framstår som en naturlig løsning.

Ulempene ved modellen vil være nært knyttet til de begrunnelser som var sentrale for å endre styringsmodell i 2007. Det kan pekes på følgende mulige ulempor:

- Styringsmessige utfordringer og økt kompleksitet som følge av reetablering av nye separate styrer for de ordninger der regionrådet i dag ivaretar styrefunksjon
- Fragmentering av politiske og administrative roller
- Dårligere betingelser for samordnet kommunikasjon mot kommunene og kommunestyrrene
- Manglende beslutningskraft og fare for dårlig framdrift i samarbeidet
- Dårligere betingelser for samordnet politisk ledelse og mobilisering i forhold til strategiske utfordringer

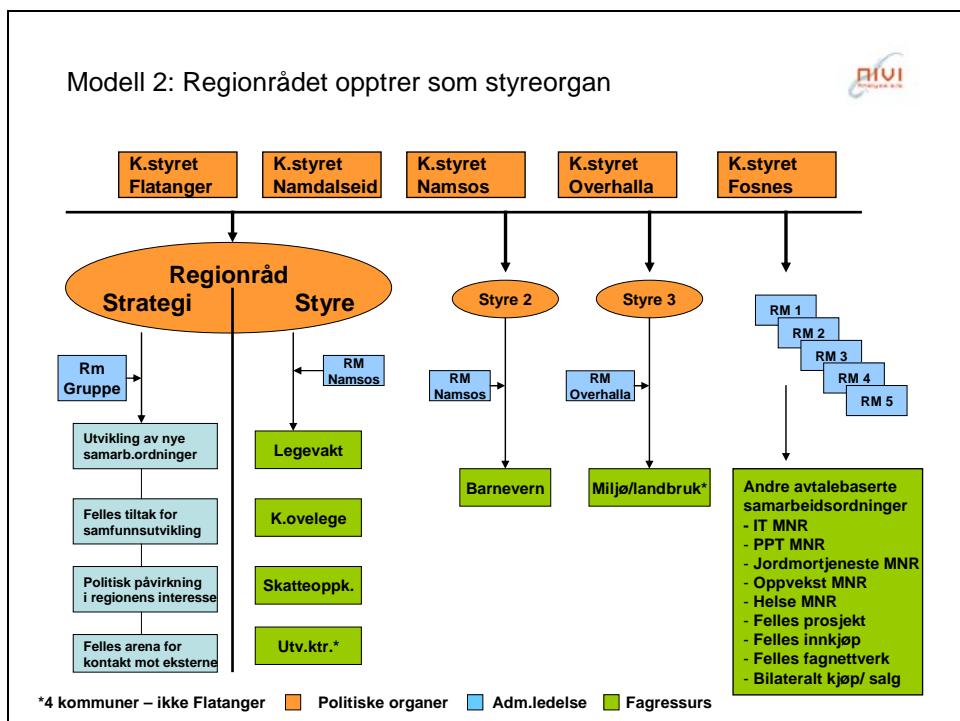
- Svakere utenrikspolitisk påvirkningskraft og mindre interesse fra omgivelsene for samarbeidet

Modell 1 kan hevdes å imøtekommе kritikken av regionrådet som styre og gir visse muligheter for tilpasninger som kan moderere negative erfaringer med modellen. Løsningen gir imidlertid neppe svar på godt dokumenterte utfordringer i samarbeidet og vil neppe kunne representere en løsning dersom det er ønskelig å styrke de strategiske og politiske utfordringene som MNR og kommunene står overfor. En evt. tilføring av nye oppgaver i samarbeidet vil forsterke de negative egenskapene ved modellen knyttet til manglende oversiktighet og dårlige betingelser for politisk og administrativ styring. Modellen kan oppfattes å representere en tilbakegang og bevegelse bort fra et offensivt regionalt samarbeid.

4.3 Modell 2: Regionrådet som styreorgan for frittstående ordninger

Styringsmodellen innebærer at dagens organisering og styringsløsninger i MNR videreføres. Regionrådet ivaretar både strategiske oppgaver og styreoppgaver for fire konkrete ordninger. For øvrig er enkeltordninger organisert etter avtalebaserte kjøp-salg ordninger.

Med nåværende lovgivning vil et varig alternativ for de to nåværende forsøkene være å velge tilknytningsform etter kommunelovens § 27 eller 28 b og c om vertskommunesamarbeid (kap.4.5). Regionrådets medlemmer kan utgjøre styret etter § 27 eller politiske nemnder etter § 28c dersom vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd velges.



Figur 4.2 Modell 2 Regionrådet opptrer som styreorgan

Fordeler og ulemper med dagens modell er godt dokumentert og framgår av oppsummeringen i kap.4.15 foran. Fordelene kan være knyttet til at de enkelte MNR-ordningene isolert sett fungerer godt, mens ulempene knytter seg til fortsatt fragmentering av politiske og administrative roller. Det er mulig å se for seg modifiserende tiltak, både gjennom økt politisk mobilisering og samordning på tvers av strukturene, ved at regionrådets medlemmer kan opptre som styre for flere ordninger og ved at administrasjonen under regionrådet kan forsterkes gjennom en administrativ koordinator i tillegg til rådmannsgruppen.

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

Dagens modell kan gi bedre muligheter for politisk og administrativ samordning sammenliknet med modell 1. Modellen stiller imidlertid regionrådet overfor store utfordringer ved at det ikke har et enhetlig mandat i forhold til kommunestyrrene og ved at modellen mangler en enhetlig styringslinje mellom politikk og administrasjon.

Dersom kommunene forfølger prinsippet om at styrer skal ha politisk representasjon og at styrekompentansen skal holdes mest mulig samlet, kan det bety at både styret for barneverntjenesten og miljø og landbruk bør legges inn under regionrådet. Regionrådet vil da framstå som et felles politisk styringsorgan med beslutningsmyndighet for de oppgaver det skal ivareta, inkludert miljø- og landbrukspolitikken. Det utgjør et viktig kjennetegn ved organisering etter samkommuneprinsipper og kommunene bør i så fall vurdere en mer ryddig og gjennomtenkt modell for politisk og administrativ organisering dvs. modell 3.

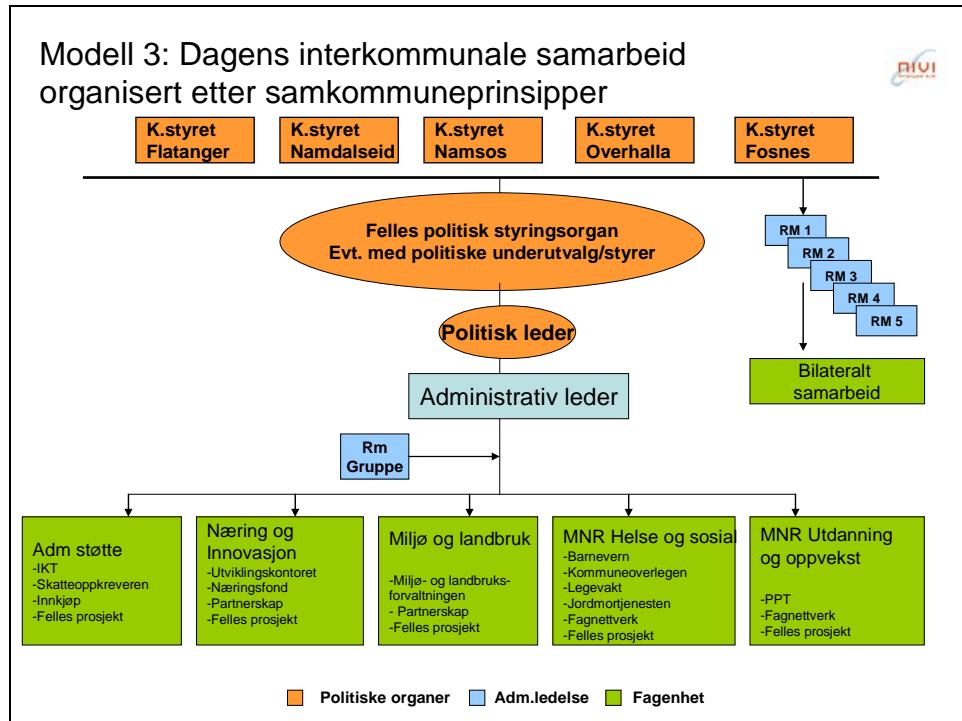
4.4 Modell 3: Regionrådet og øvrige interkommunale tiltak organiseres etter samkommuneprinsipper

Hovedprinsipper for samkommunen

Organisering etter samkommuneprinsipper innebærer for det første at ansvaret for interkommunale oppgaver samles under ett felles styre oppnevnt av og blant medlemskommunene. For det andre innebærer modellen at kommunene delegerer beslutningsmyndighet herunder ansvaret for offentlig myndighetsutøvelse til samkommunen. Beslutninger i samkommunen fattes ved alminnelig flertall. Samkommunen mottar økonomiske ressurser fra medlemskommunene og har en egen administrasjon.

For MNRs del vil en organisering etter samkommuneprinsipper innebære at kommunene oppnevner representanter av og blant kommunestyrrene til samkommunestyret. Samtidig nedlegges nåværende interkommunale styrer i regionen inkludert regionrådet. Fagadministrasjonene knyttet til nåværende

interkommunale ordninger samles og legges inn under samkommunens politiske styring. Desentralisert organisering av samkommunens fagpersonell er mulig.



Figur 4.3 Modell 3 Organisering etter samkommuneprinsipper

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

"Det er vedtatt nye regler i kommuneloven som åpner for interkommunalt vertskommunesamarbeid om oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. De nye reglene i kommuneloven §§ 28a-28k trådte i kraft 1. januar 2007. Departementet ser derfor ikke nå et behov for ytterligere forsøk med interkommunalt samarbeid innenfor kommunenes lovpålagte oppgaver, siden dette spørsmålet er vurdert i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 95 (2005-2006). Også innenfor samarbeidsområder av mer forretningsmessig preg mener departementet lovverket i dag tilbyr tilstrekkelig med modeller, for eksempel lov om interkommunalt samarbeid og aksjeloven."

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

- Samkommunemodellen er utarbeidet med sikte på mer omfattende interkommunale samarbeidsordninger om tradisjonell forvaltningsmyndighet og offentlig myndighetsutøvelse. Med "omfattende" kan forstås både flere kommuner og mange samarbeidsområder.

- Øverste beslutningsmyndighet i samkommunen er samkommunestyret. Samkommunestyret er et felles politisk sammensatt organ, som er indirekte valgt fra deltakerkommunene.
- En samkommune er en egen juridisk person. Det betyr blant annet at samkommunen skal kunne inngå avtaler med tredjemann uten at deltakerkommunene selv blir part, at den har det samlede ansvar for sine forpliktelser og har sivilprosessuell partsevne, dvs. at den skal kunne saksøkes og bli saksøkt.

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

Nærmere om styringsmodellen

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

Politisk representasjon

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

Dersom vi legger til grunn at en samkommune for MNR skal ivareta hoveddelen av det nåværende konkrete samarbeidstiltakene inkludert regionrådets oppgaver, vil samkommunen få ansvar for en betydelig oppgaveportefølje. Oppgavene vil spenne over ansvaret for samfunnsutvikling, kompetansekrede tjenester og administrative støttefunksjoner. Det kan tilsi en viss størrelse på samkommunestyret.

Videre bør det sikres en viss parti-, alders- og kjønnsmessig balanse. Kommunestørrelse (antall innbyggere) bør søkes avspeilet ved at større kommuner har flere representanter i styret enn mindre.

Det vil være kommunestyrrene som tar endelig stilling til prinsipper og som peker ut representanter til samkommunestyret. I MNR kan det tenkes ulike modeller for sammensetning av samkommunestyret, både mht. størrelse og representasjon fra kommunene. Nærmere konkretisering kan gjøres i det videre arbeid.

4.4.1 Politisk organisering

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

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

Dersom samkommunestyret ser det som tjenelig kan samkommunen opprette politiske nemnder eller utvalg etter de samme prinsipper som for en kommune. F. eks. kan en i MNR opprette ett utvalg med ansvaret for oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon og administrative støttefunksjoner og et annet med ansvar for samfunnsutviklingsoppgaver, herunder miljø og landbruk.

4.4.2 Administrativ organisering

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

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

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

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

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

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

for dedikerte ledelsesressurser for styringen av samarbeidet. Ved innføring av en ev turnusordning mellom 5 kommuner vil en ulempe være manglende langsigthet og omskiftelighet i ledelsen av samkommunen.

4.4.3 Geografisk organisering av arbeidsplasser

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

- Samlokalisering av samkommunens fagapparat til én av kommunene (senterkommunemodell)
- Spredning av samlokaliserte funksjoner til ulike kommuner
- Nettverksorganisering med utlokaliserte stillinger underlagt en felles leder
- Kombinasjonsløsninger der ulike lokaliseringssprinsipper anvendes for ulike oppgaver

De to første prinsippene innebærer at hvert enkelte virksomhetsområde samlokaliseres men samtidig slik at samtlige av samarbeidskommunene får sin andel av ansatte og tilnærmet det antall medarbeidere som i dag er lokalisert til den enkelte kommune. Hensynet til nærhet og brukervennlighet må i den sammenheng vurderes, f eks ved løsninger med ambulerende kontordager ute i kommunene. Fordelen vil være at kompetansemiljøer samles og styrkes gjennom fysisk samlokalisering. En ulempe kan være at mange medarbeidere får betydelig lengre reiseavstander enn i dag. Samling av alle funksjoner i én kommune (for eksempel Namsos), kan innebære fordeler knyttet til kompetanseutnyttelse, rekruttering og minimering av reisekostnader, men kan oppfattes som en sentralisering og lite balansert løsning av omegnskommunene.

Det tredje alternativet vil innebære at man fraviker prinsippet om samlokalisering. Medarbeiderne vil da ha sitt faste kontorsted ute i kommunene, men være underlagt en felles leder som rapporterer til samkommunen. Fordelen vil være at de fleste medarbeider kan opprettholde sitt fysiske arbeidssted. En ulempe kan være dårlige betingelser for kompetanseutvikling og utfordringer knyttet til ledelse og informasjonsflyt.

Kombinasjonsløsninger kan innebære at man velger samlokalisering av noen oppgaver, mens andre løses desentralisert gjennom avdelingskontor, faste kontordager, tjenester via servicekontor etc.

4.4.4 Medarbeidernes ansettelsesforhold

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

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

4.4.5 Finansiering, kostnadsfordeling og investeringer

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

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

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

Innherred samkommune har ikke mulighet for låneopptak og/eller kapitalinvesteringer i forsøksperioden på grunn av slike tiltaks langsigte karakter. Likevel kan samkommunestyret overfor kommunene foreslå at nødvendige investeringer eller låneopptak gjøres, dersom dette er nødvendig for å løse samkommunens oppgaver. I slike sammenhenger vil det være kommunene som treffer avgjørelser, som eier investeringsobjektene og som hefter for lån.

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

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

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

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

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

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

Boks 4.1 Budsjettprinsipper for Innherred samkommune

4.4.6 Kontroll, klager, tilsyn

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

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

Konsekvenser for kommunene

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

For kommunestyrets medlemmer

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

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

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

Kommunens ansatte

Oppgaveløsningen under samkommunen kan være desentralisert og fordelt til ulike kommuner for å sikre balanse i den kommunale virksomhet og antall arbeidsplasser.

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

Kommuneøkonomien

Samkommunen berører ikke kommunenes inntektsrammer i forsøksperioden. I hvilken grad samkommunen vil gi økonomiske innsparinger, avhenger av hvilke oppgaver det samarbeides om og hvordan samkommunen organiseres. Som hovedregel vil utgiftene spesielt knyttet til oppgaver rundt administrasjon og støttefunksjoner kunne reduseres. I tillegg vil antall interkommunale samarbeider kunne reduseres, noe som kan innebære ytterligere forenklinger.

Kommunikasjon mellom samkommunestyret og kommunestyrrene

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

Eksempler på tiltak som kan sikre informasjonsflyt er følgende:

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

Fordeler og ulemper med organisering etter samkommuneprinsipper

Fordeler

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

- Samkommunen vil trolig være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonell interkommunal virksomhet, fordi den gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyrer unødvendig.

- Samkommunen gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- Samkommunen følger reglene om åpenhet og saksbehandling gitt i kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven.
- Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- Samkommunen representerer et interessant mottaksapparat for statlige og fylkeskommunale oppgaver.
- Samkommunen gir forutsetninger for stordriftsfordeler knyttet til kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjon og administrasjon.
- Samkommunen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.
- Samkommunemodellen er fleksibel i den forstand at modellen kan tilpasses det eventuelle reformbehov kommunene opplever knyttet til kommuneoverskridende oppgaveløsning, mens oppgaver som mest hensiktsmessig løses lokalt forblir et kommunalt ansvar.

Ulemper

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

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

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

4.5 Alternative tilknytningsformer for barnevernstjenesten og miljø- og landbruksforvaltningen

Lovgivningen for interkommunalt samarbeid legger rammene for MNR-samarbeidet og mulighetsrom for organisering av den enkelte oppgave. Nedenfor gjør vi rede for lovgivningen og de hovedalternativer som foreligger for de to forsøkene.

Organisering etter kommunelovens § 27 – interkommunale styrer

Barnevernstjenesten og miljø- og landbruksforvaltningen kan organiseres etter kommunelovens § 27. Nåværende styre og administrative organisering vil kunne videreføres.

Den store forskjellen i forhold til dagens tilknytningsform for forsøkene, er at kommunene ikke kan overføre ansvaret for utøvelse av offentlig myndighet til styret. Med utøvelse av offentlig myndighet siktes det til myndighetsutøvelse i betydningen vedtak av offentligrettlig art. Bestemmelsen sikter derfor til forbud, pålegg, fullmakt, dispensasjon og andre avgjørelser på det offentligrettlige området. Men offentlig myndighet kan også omfatte mer enn det å kunne gjøre enkeltvedtak og gi forskrifter, for eksempel også kontroll- og planleggingsmyndighet. (Ot. prp. nr 95 (2005-2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)*).

Dersom barnevernstjenesten og miljø- og landbruksforvaltningen får en tilknytningsform etter § 27 i kommuneloven, vil det være den enkelte kommune i MNR som vil måtte behandle saker som innebærer myndighetsutøvelse. I dag er dette ansvaret delegert til den interkommunale barnevernstjenesten og miljø- og landbruksforvaltningen. Det er delegasjonen av ansvaret for myndighetsutøvelse som representerer unntaket fra kommuneloven, barnevernloven, miljøvernlovgivningen og landbrukslovgivningen i nåværende forsøksordning.

Imidlertid åpner § 27 opp for en viss delegasjon av myndighet. Kommunene kan innenfor § 27 tillegge styrene myndighet til å treffe beslutninger om virksomhetens drift og organisering. Når det gjelder hva som ligger innenfor begrepet virksomhetens drift og organisering, heter det følgende i *Ot.prp. nr. 42 (1991–92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*:

"Dette innebærer at de funksjoner som styret kan tildeles, må være relatert til den faktiske virksomheten som samarbeidsprosjektet omfatter. Men skal styret kunne fungere etter intensjonene, kan det være nødvendig å gi det utstrakt budsjetmyndighet, myndighet til opprette/nedlegge stillinger, foreta ansettelse mv. og treffen andre disposisjoner som er naturlige ledd i virksomheten."

Samarbeidstiltak opprettet etter § 27 kan være egne rettssubjekter, men mange er det ikke. Hvorvidt samarbeidet vil være å regne som et eget rettssubjekt avhenger av en konkret vurdering av den enkelte type virksomhet, som f eks formuesmassen, graden av selvstendighet styret har til f eks å ta opp lån, budsjetmyndighet og vedtak i personalsaker.

Vurdering av modellen

Den store forskjellen mellom § 27 som tilknytningsform og nåværende organisering av barnevern og miljø- og landbruksforvaltningen er at beslutningsmyndigheten etter loven ikke lenger vil kunne delegeres til de to samarbeids tiltakene. Det innebærer at saker som krever utøvelse av offentlig myndighet slik dette er beskrevet ovenfor alltid må behandles i hver enkelt kommune. Det vil innebære mer omfattende sakshåndtering og beslutningsprosesser både administrativt og politisk. Behandling i hvert kommunestyre vil også innebære at oppgavene ikke lenger løses ut fra et kommuneoverskridende perspektiv med vekt på felles regionale utfordringer.

Organisering etter kommunelovens § 28 b og c – vertskommunesamarbeid

Et annet alternativ er å organisere barneverntjenesten og miljø- og landbruksforvaltningen etter kommunelovens §§28 b eller 28 c. Disse bestemmelsene om vertskommunesamarbeid trådte i kraft i 2007.

Vertskommunemodellen åpner opp for samarbeid om myndighetsoppgaver og overføring av beslutningsmyndighet fra samarbeidskommunene (i motsetning til kommunelovens § 27 og andre interkommunale samarbeidsformer). Når det gjelder deltakerkommunenes og vertskommunenes ansvar, heter det følgende i forarbeidene til loven (Ot. prp nr 95 (2005-2006)):

"Overføring av myndighet etter § 28 a inneber ikkje at ansvaret blir flytt frå kvar enkelt kommune til vertskommunen. Det ansvaret som i lov er lagt på kommunar og fylkeskommunar, ligg framleis hos kommunen og fylkeskommunen, sjølv om oppgåver og avgjerdsmakt er delegert til ein vertskommune."

Loven stiller krav om at samarbeid etter denne organisasjonsformen skal reguleres gjennom en avtale som hvert kommunestyre vedtar. Gjennom avtalen overfører samarbeidskommunen myndighet til en vertskommune. Det er hvert kommunestyre som står ansvarlig for avtalens innhold. En kommune kan være vertskommune for flere kommuner på ulike områder. Vertskommunen må ut fra avtalen tilrettelegge for at administrasjonen organiseres og dimensjoneres for å ta over de aktuelle oppgavene.

Det er vertskommunen som er arbeidsgiver for de ansatte. Når det gjelder klage og tilsyn etter særlovgivningen, forvaltningsloven og kommuneloven er det etablert flere spesialordninger i bestemmelsene om vertskommunemodellen som skal sikre innbyggernes rettigheter.

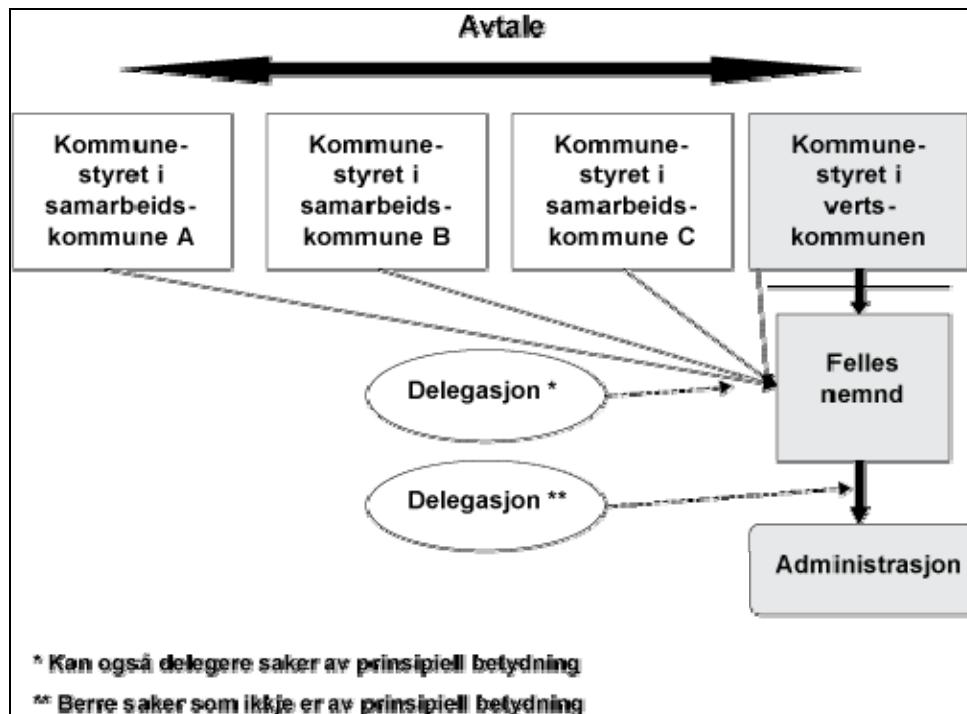
Vertskommune med eller uten folkevalgt nemnd

Loven legger til grunn to varianter av vertskommunesamarbeid, avhengig av om kommunen vurderer om samarbeidsområdet er av såkalt prinsipiell betydning eller ikke:

- Administrativt vertskommunesamarbeid
- Vertskommune med en felles folkevalgt nemnd

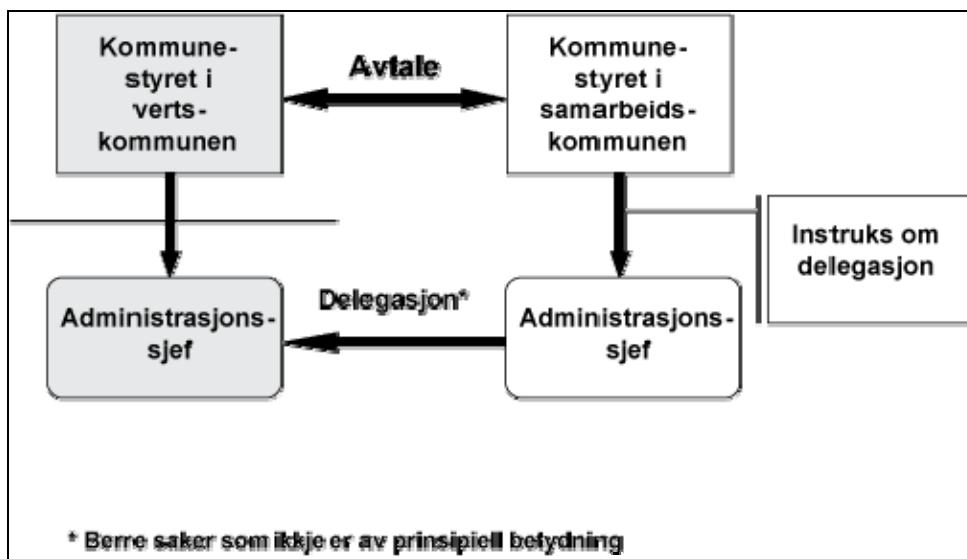
Der kommunen vurderer at et samarbeidsområde er av prinsipiell betydning (nærmore omtalt nedenfor), skal modellen med en felles folkevalgt nemnd benyttes.

Tilsvarende vil den administrative modellen benyttes på områder der det vurderes at området ikke er av prinsipiell betydning. Her delegeres ansvar for oppgaven direkte fra administrasjonen i deltakerkommunen til administrasjonen i vertskommunen, såkalt sidelengs delegasjon.



Figur 4.4: Styringssystemet ved vertskommune med felles nemnd. Kilde: KRD

Det er nemnda som i denne modellen har ansvar for at oppgavene blir løst innenfor rammen av delegasjon fra deltakerkommunen regulert gjennom avtalen. Nemnda er del av vertskommunens organisasjon og altså ikke et eget rettsubjekt. I nemnda skal hver kommune være representert med minimum to representanter. Der det i lov er satt en grense for antallet medlemmer i et folkevalgt organ, og det ovennevnte representasjonskravet fører til at den felles nemnda får flere medlemmer enn det loven tillater, skal antallet medlemmer reduseres, men slik at samtlige kommuner er representert i nemnda.



Figur 4.5 Styringssystemet ved vertskommune uten nemnd. Kilde: KRD

Begrepet ”saker av prinsipiell betydning” er et begrep kommunene allerede i dag forholder seg til i eksisterende delegasjonsvedtak mellom politiske organ og administrasjon. Begrepet kan betegnes som noe vagt og upresist, men er et allerede kjent avgrensingskriterium som har en stor grad av fleksibilitet i seg.

Samtidig kan en skjele til forarbeidet til loven (Ot. prp. nr. 95 (2005-06)) i diskusjonen om begrepet prinsipiell betydning. Her er oppgaver av ikke prinsipiell betydning vurdert som kurante saker uten stor grad av skjønnsutøvelse: Dette kan være lovpålagte ansvarsområder som er sterkt regelstyrt, med liten grad av lokalpolitisk skjønnsutøvelse og ofte med krav til en særlig god fagkompetanse. Oppgaver som per i dag er delegert fra politikerne til administrasjonssjefen i kommunen, kan være uproblematisk å delegere fra seg til en annen kommunes administrasjon.

På områder der avgjørelsene i stor grad innebærer å utøve lokalpolitisk skjønn, bør modellen med en politisk nemnd benyttes. Dette kan også dreie seg om enkeltsaker innenfor et gitt samarbeidsområde der samarbeidskommunen ser seg best tjent med å ha disse til en politisk behandling gjennom en nemnd.

Begge vertskommunemodellene er utformet for samarbeid om de grunnleggende kommunale velferds- og forvaltningsoppgaver. Diskusjonen og avgrensingene av prinsipiell betydning eller ei, er derfor svært viktig. En kan argumentere for at innenfor sektorer som barnevern og PPT er de statlige krav og regel verk for oppgaveløsningen ofte klart definert, og at de i så måte er egnet for en administrativ vertskommunemodell uten politisk nemnd. Samtidig kan dette være svært viktige ansvarsområder for kommunen og en folkevalgt nemnd kan være viktig for å sikre legmanns skjønn og kompetanse. En delegasjon av myndighet på kommunens kjerneområder fra politikerne til administrasjonen i vertskommunen, kan oppfattes som en avpolitisering.

En kan også argumentere for en politisk nemnd ut fra samordningsbehov mellom kommunene og vertskommunen. Kommunens evne til å se områder i sammenheng kan svekkes når nye organisasjoner utenfor kommunen ivaretar oppgave-løsningen. En vertskommune styrt av politikere vil kunne bidra til å møte i allefall

det politiske samordningshensynet mellom kommunene og vertskommunen fordi nemndrepresentantene er en del av kommunestyret og vil ha kontakt med øvrige representanter, partigrupper og innbyggerne.

Mulighet for å legge flere oppgaver til vertskommunen

Selv om det ikke fremgår av forarbeidene til de nye bestemmelsene om vertskommune i kommuneloven, er ikke modellen avgrenset til kun samarbeid om én oppgave. Flere oppgaveområder, enten disse er naturlig relaterte eller forskjellige, kan i prinsippet legges til vertskommunen. Det er for eksempel ikke noe i veien for å legge både landbruk og miljøvern og barnevern til samme vertskommune.

Imidlertid kan en overføring av flere oppgaver stille krav til antall representanter i nemnda, partipolitisk representativitet, kunnskap om og interesse for oppgaveområdene etc.

4.5.1 Vurdering av vertskommunemodellen

Dersom kommunene fortsatt ser behov for at ansvaret for offentlig myndighetsutøvelse innenfor barnevern og landbruk/miljø skal kunne delegeres fra kommunene, står kommunene overfor to alternativer:

- Organisering etter vertskommunemodellen
- Organisering som del av en samkommune

Samkommunealternativet er belyst ovenfor (modell 3).

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

Vertskommuneløsningen innebærer at oppgaver og avgjørelsesmyndighet flyttes fra en kommune til en annen. Det kan skape større distanse til den enkelte innbygger. Imidlertid er ikke dette hensynet alltid like viktig dersom dette er tjenester som innbyggerne sjeldent gjør direkte bruk av og/eller om oppgavene er administrative støttefunksjoner. Distansen mellom innbyggerne og folkevalgte kan hevdes å bli større, men dette gjelder også i øvrige former for interkommunalt samarbeid.

At innbyggerens hjemkommune er ansvarlig samtidig som oppgaveløsningen og avgjørelsesmyndighet er delegert til vertskommune kan virke noe uklart. Det politiske overordnede ansvaret skal hjemkommunen ha gjennom avtalestyringen, men i praksis kan det kanskje være uklart hvem som juridisk har ansvaret for at innbyggernes rettigheter og lovens bestemmelser følges opp. Hvordan f eks domstolene vil vurdere ansvarsforhold dersom en innbygger mener at et

tjenestetilbud er mangelfullt og går til rettssak mot kommunen er et åpent spørsmål.

Vertskommunemodellen har som annet interkommunalt samarbeid demokratiske svakheter av prinsipiell karakter, dels ved at en felles nemnd ikke er direkte valgt av innbyggerne (indirekte demokrati) og dels ved at politikerne i nemnda får ansvar for oppgaver i en annen kommune enn der de er valgt fra (asymmetrisk demokrati).

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

Vertskommunemodellen kan ha en ubalanse i seg fordi det er vertskommunene som leder og utvikler fagmiljøene. Hensynet til å opprettholde samtlige av deltakerkommunenes fagmiljøer og størrelse, kan ivaretas på to måter, ved desentralisert organisering av vertskommunens organisasjon og/eller ved at det etableres flere vertskommunesamarbeid som plasseres i forskjellige kommuner. Balanse mht. arbeidsplasser og lokal kompetanse kan være lettere å oppnå ved et omfattende vertskommunesamarbeid der ulike oppgaver fordeles mellom deltakerkommunene.

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

5 Behov for ny intensjonserklæring

5.1 Forankringsbehov

Behovet for en ny intensjonsærklæring knyttes til to forhold:

- Behov for at kommunestyrene bekrefter grunnprinsippene i den samarbeidsstrategien de ønsker å legge til grunn for den videre utvikling av MNR-samarbeidet. Med *samarbeidsstrategi menes* overordnede mål og hovedprinsipper for samarbeidet, herunder hva som er formålet med samarbeidet, hvilken type oppgaver som det er aktuelt å samarbeide om, prinsipper for myndighetsfordeling mellom kommunestyrene og de interkommunale organene og prinsipper for deltagelse.
- Behovet for at kommunestyrene tar stilling til hvilken styringsmodell de ønsker operasjonalisert i det videre arbeid. Med *styringsmodell* menes en bestemt utforming av kjennetegnene ved samarbeidsstrategien inkl. politisk og administrativ organisering, finansiering og systemer for ivaretakelse av styring, kontroll og klage. Valget står her mellom modell 1, 2 eller 3.

5.2 To samarbeidsstrategier

Vi mener kommunene står overfor et valg mellom to ulike samarbeidsstrategier:

- 1) Praktisk pragmatisk samarbeid som kjennetegnes ved at formålet er å lage konkrete interkommunale ordninger som gir resultatforbedring i forhold til enhetskommunale løsninger. Den bakenforliggende idé er at kommunen kan og skal klare oppgavene gjennom enhetskommunale løsninger underlagt politisk styring fra kommunestyret. Interkommunalt samarbeid betraktes som et praktisk supplement og ikke som en selvstendig oppgavestrategi. Geografisk nedslagsfelt, samarbeidspartnere og organisering tilpasses fleksibelt til hva som framstår som mest hensiktsmessig for hver enkelt oppgave. Kommunene har ansvar for strategi og alle politiske beslutninger.
- 2) Forpliktende strategisk samarbeid som kjennetegnes ved at formålet er å samarbeide om både strategiske og praktiske oppgaver, inkl. oppgaver som berører kjernevirkosmheten i kommunene. Den bakenforliggende idé er at utfordringer og tyngden i kommuneoppdraget tilsier at interkommunalt samarbeid bør utvikles som en selvstendig strategi for oppgaveløsning. Et sterkt og forpliktende samarbeid er nødvendig for å overleve som egen kommune. Strategien kan innebære myndighetsoverføring til interkommunalt organ og stiller krav til forpliktende deltagelse.

Kjennetegnene ved de to strategiene kan beskrives som følger:

Kriterium	Praktisk pragmatisk samarbeid	Forpliktende strategisk samarbeid
Grunnleggende holdning/ verdigrunnlag	Kommunen skal i hovedsak klare oppgavene alene. Politisk styring skal skje i kommunestyrrene og det er ikke ønskelig å utvikle helhetlige og forpliktende løsninger underlagt politisk styring utenfor kommunen.	Interkommunalt samarbeid bør utvikles som en selvstendig strategi for oppgaveløsning og avlastning av primærkommunene. Helhetlige løsninger underlagt politisk styring på regionalt nivå er ønskelig.
Formål	Etablere konkrete ordninger som gir resultatforbedring mht kvalitet, kompetanse og/eller ressursbruk	Avlastning av kommunene og felles mobilisering for å vinne påvirkningskraft
Oppgaver	Upolitiske oppgaver, herunder administrasjon, smale kompetansekrevede tjenester og tekniske oppgaver	Også strategiske og politiske oppgaver, dels oppgaver som berører kjernevirksemheten i kommunene, dels nye strategiske oppgaver
Myndighetsfordeling	Kommunestyrrene er ansvarlig for all politikkutforming og myndighetsutøvelse	Interkommunale organer kan være ansvarlig for politikkutforming og myndighetsutøvelse
Geografisk nedslagsfelt	Fleksibel deltagelse tilpasset den enkelte oppgave	Fast deltagelse i samarbeidet om strategiske oppgaver og kjerneoppgaver

Tabell 5.1 Kriterier for å skille mellom to aktuelle samarbeidsstrategier

Ut fra evalueringen og utredningen av de ulike modellene, framstår en forpliktende strategisk samarbeidsstrategi som den mest aktuelle for MNR-kommunene. Det vil innebære at man bygger videre på prinsippene som ble lagt til grunn i 2002, samtidig som det arbeides videre med påviste forbedringsområder. Et viktig spørsmål dreier seg om Flatangers valg av samarbeidsstrategi. De prinsipper kommunene blir enige om bør nedfelles og det er naturlig at de inngår i en ny intensjonserklæring.

5.3 Tre styringsmodeller

Det er også naturlig at en ny intensjonserklæring peker på hvilken styringsmodell som det skal arbeides videre med. Hvis det skal gjøres noe med de grunnleggende svakhetene ved dagens modell, samtidig som de hensyn som er framhevet som viktige skal ivaretas, kan det se ut til at modell 2 i en forbedret utgave eller modell

3 framstår som de mest aktuelle, men her kan det selvsagt gjøres ulike vurderinger. En evt. etablering av landets første samkommune i Distrikts-Norge, vil stille store krav til kommunene og det gjenstår både videre operasjonalisering og drøftelser før de endelige egenskapene ved modellen er klarlagt. Kommunene kan selvsagt også bestemme at det skal arbeides videre med flere alternativer eller evt. andre modeller enn de som er drøftet i forarbeidene.

5.4 Proses dersom samkommune skal innføres i MNR

Nedenfor gjør vi kort rede for forhold i en eventuell prosess for utvikling av samkommune i MNR.

Avklaring av oppgaver og deltagelsen i en ev samkommune

Kommunene må avklare om alle kommunene i MNR, ev andre, ønsker å delta i samarbeidet og hvilke oppgaver som ev skal legges til samkommunen. Hvilke oppgaver samkommunen skal ha, har betydning for hele den videre prosessen, bruk av forsøksloven, organisering, finansiering, konsekvenser mv.

Kommunene må utvikle egnede felles kommunale arenaer for å drøfte muligheten for utvikling av en samkommune. En naturlig arena er regionrådet.

Kommunale intensjonsvedtak

Neste ledd i utviklingen av en samkommune er å informere og forankre tenkningen og strategien i kommunestyrrene. I den sammenheng er det naturlig å holde felles formannskaps- og kommunestyremøter for å orientere og diskutere saken. I forkant av slike møter må det utarbeides notater om den foreløpige tenkning om samkommunen. I denne fasen bør også kommunestyrrene få seg forelagt en felles sak for parallel behandling i kommunestyrrene. Behandlingen skal ikke være bindende for kommunene, men angi og forankre retningen for utviklingen av en samkommune. Det er først når samkommunemodellen er konkret at kommunestyrrene endelig skal behandle om en går inn for samkommunen (omtalt nedenfor).

Orientering til Kommunal- og regionaldepartementet

Dersom kommunene ønsker å gå videre med utredning av en samkommune bør KRD orienteres. Regjeringen inviterer nå til forsøk med samkommune og kan gi politisk og administrativ oppmerksomhet og støtte i videre utviklingsarbeid.

Etablering av en prosjektorganisasjon

Dersom kommunestyrrene ønsker å gå videre, kan det opprettes en prosjektorganisasjon for å utvikle arbeidet videre. Prosjektet kan ledes av en styringsgruppe med politiske representanter fra hver av kommunene, herunder ordførerne. En mulighet kan være at regionrådet i samråd med rådmannsgruppen og representanter for de tillitsvalgte får i oppgave å konkretisere samkommunen. I denne fasen kan det også utvikles en kommunikasjonsstrategi i forhold til innbyggerne, medarbeidere og kommunepolitikerne.

Innherreds prosjektorganisasjon besto av flere grupper. Den politiske styringsgruppen for prosjektet besto av 3 representanter fra hver kommune inkludert ordførerne. Rådmennene hadde møterett i styringsgruppen. Til støtte for styringsgruppen ble det etablert en referansegruppe med representanter for fylkesmannen, KS, fylkeskommunen samt en stortingsrepresentant fra fylket og en journalist fra lokalavisen Trønderavisa. Underlagt styringsgruppen var det utnevnt en prosjektansvarlig rådmann. Det ble også etablert en prosjektgruppe bestående av rådmenn, ass rådmenn, tillitsvalgte og en representant for fylkesmannen. Det ble utnevnt en prosjektleder med et daglig ansvar for utviklingen. I prosessen ble det også etablert avgrensede delprosjekter med et konkret utredningsansvar for vurdering av oppgaver til samkommunen. Det ble også utarbeidet en kommunikasjonsstrategi.

Boks 5.1 Prosjektorganiseringen for Innherred

Grunnavtale og forsøksforskrift

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

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

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

Vedtak i kommunestyrene

Det er kommunestyrene som tar endelig stilling til om en skal söke om opprettelse av en samkommune. Det bør legges opp til en parallel behandling av saken i kommunestyrene. Kommunal- og regionaldepartementet behandler ikke saker formelt før kommunestyrene eventuelt har sluttet seg til en søknad. Ved siden av forsøksforskriften og grunnavtalen, bør et mer omfattende utrednings- og drøftingsdokument utarbeides som vedlegg til kommunestyresaken.

Formell søkerfasen til KRD

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