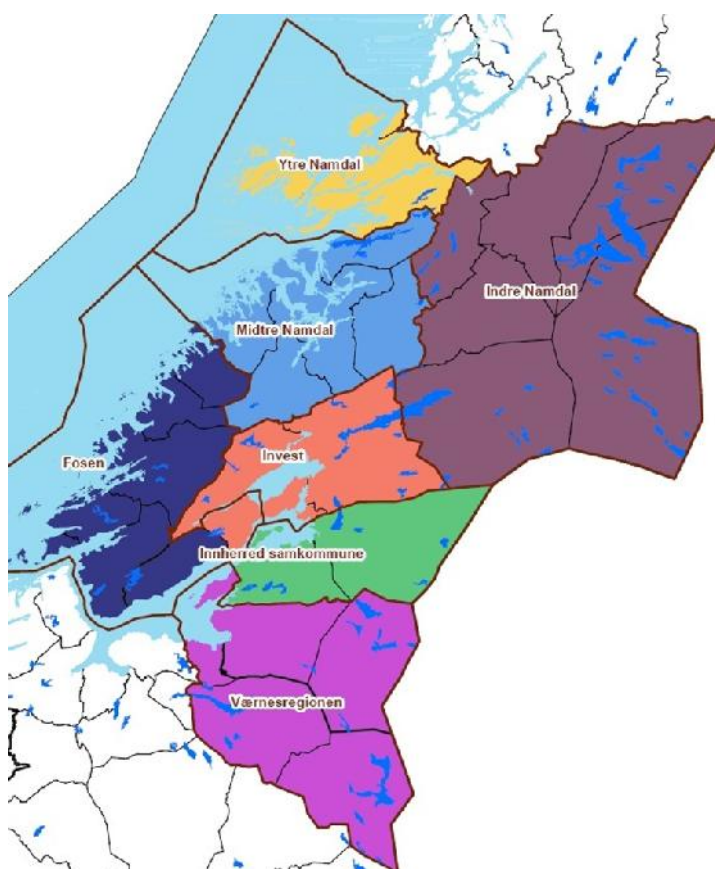


NIVI Rapport 2012:4

Alternative forvaltningsretninger i Nord-Trøndelag

**Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
i samarbeid med KS-Nord-Trøndelag og kommunene**

Av Geir Vinsand og Magne Langset



FORORD

NIVI Analyse har gjennomført en analyse av utfordringsbildet for kommunene og alternative forvaltningsretninger i Nord-Trøndelag. Rapporten inneholder en tolkning av både generelle utviklingstrekk i kommunesektoren og spesielle utviklingstrekk i kommuneforvaltningen i Nord-Trøndelag. Det er pekt på alternative geografiske strukturer i fylket, som kan gi grunnlag for forsterket interkommunalt samarbeid eller større generalistkommuner. Rapporten inneholder også en beskrivelse av mulige endringer i oppgavefordelingen, inkludert oppgaver som i dag løses av fylkeskommunen og regional statsforvaltning. Videre er det pekt på ulike former for oppgavedifferensiering for å ivareta småsamfunn i en spesiell geografisk situasjon.

Prosjektet er gjennomført i perioden juni-november 2012 og bygger på en forutgående kartlegging av det interkommunale samarbeidet i fylket, jf. egen NIVI-rapport¹. I prosjektperioden har NIVI gjennomført 55 lederintervjuer i fylket. En styringsgruppe med følgende deltakelse har fulgt prosjektet:

- Oddbjørn Nordset, assisterende Fylkesmann
- Roald Huseth, kommunaldirektør Kommunalavdelingen
- Einar Johan Jakobsen, daglig leder KS Nord-Trøndelag
- Ola Stene, rådmann Levanger kommune
- Karl Audun Fagerli, rådmann Lierne kommune

NIVI er ansvarlig for alle vurderinger av innsamlet materiale, inkludert løpende problematiseringer og oppsummering av hovedinntrykk. Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Geir Vinsand (prosjektleder) og Magne Langset. Jørund K Nilsen har bistått ved kvalitetssikring. Kristian Julien hos Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har bistått med kartframstilling.

Oslo, 20. november 2012

¹ NIVI-rapport 2012:2 Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag.

INNHold

HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER.....	4
1 INNLEDNING	7
1.1 Mål og problemstillinger	7
1.2 Faglige hovedaktiviteter og metodisk tilnærming	7
1.3 Rapportering	8
2 KJENNETEGN VED DAGENS KOMMUNEFORVALTNING	10
2.1 Framvekst av generalistkommuner	10
2.2 Inndelingsprinsipper fra 1950-tallet.....	12
2.3 Kommuneinndelingshistorie i Nord-Trøndelag.....	13
2.4 Erfaringer med kommunesammenslutninger.....	16
2.5 Strukturreformer i Danmark og Finland	19
2.6 Prinsipper for interkommunalt samarbeid	20
2.7 Erfaringer med interkommunalt samarbeid	20
2.8 Revidert samarbeidsstatus for Nord-Trøndelag.....	22
3 GEOGRAFISKE KJENNETEGN OG UTVIKLINGSTREKK	26
3.1 Tilnærming og kriterier	26
3.2 Kommunestørrelse målt i folketall	28
3.3 Kommunestørrelse målt i areal	29
3.4 Historisk befolkningsutvikling	30
3.5 Forventet befolkningsutvikling.....	32
3.6 Endring i befolkningssammensetning.....	35
3.7 Senterstruktur.....	37
3.8 Reiseavstander	40
3.9 Næringsstruktur	42
3.10 Arbeidsplassdekning og pendling	45
3.11 Oppsummering	48
4 NASJONALE REFORMTRENDER	50
4.1 Syv sentrale utfordringer	50
4.2 Velferdsutfordringen.....	50
4.3 Arbeidskraftutfordringen	51
4.4 Kompetanseutfordringen	51
4.5 Økonomiutfordringen	52
4.6 Utviklingsutfordringen.....	53
4.7 Generalistutfordringen	53
4.8 Demokratiutfordringen	54
4.9 Ved et forvaltningsskille	54
5 LOKALE UTFORDRINGSBILDER.....	56
5.1 Optimisme og driv i Værnesregionen	56
5.2 Innovasjonspause i Innherred samkommune?	57
5.3 Ny samarbeidsstrategi for Inn-Trøndelagsregionen	60
5.4 Behov for retningsvalg i Indre Namdal	61
5.5 Overgangsfase i Midtre Namdal samkommune.....	63
5.6 Mye ved det gamle i Ytre Namdal.....	65
5.7 Strukturkart for Nord-Trøndelag	66
5.8 Løsninger for de ufrivillige små	67
5.9 Stort oppgavepotensial i Region Innherred	67
5.10 Behov for økt samhandling i Region Namdal	68
5.11 Frykt for faglig utarming av kommunene	68

6	UTFORDRINGER I SAMHANDLINGSREFORMEN OG NAV	69
6.1	Kommuneregionene i samhandlingsreformen	69
6.2	Distriktsmedisinske sentra	72
6.3	Øyeblikkelig hjelp	74
6.4	Samhandlingsreformens økonomiske virkemidler	75
6.5	Avtaleregimet	76
6.6	Fra prosjekt til drift	77
6.7	Veien videre i samhandlingsreformen	78
6.8	Utfordringer i NAV	78
7	ALTERNATIVE FORVALTNINGSRETNINGER	81
7.1	Voksende samordningsbehov	81
7.2	Videreføring av dagens forvaltning (0-alternativet)	81
7.3	Tre kommunale reformstrategier	82
7.4	Alternativer til dagens fylkeskommune	83
7.5	Tonivåmodell	85
7.6	Fylkeskommunen som kommunenes samarbeidsorgan	86
7.7	Bred regionmodell	86
7.8	Smal regionmodell (dansk løsning)	87
8	FORSTERKET INTERKOMMUNALT SAMARBEID	88
8.1	Krav til forpliktende samarbeid	88
8.2	Sterke argumenter for strengere statlige styring	88
8.3	Konsekvenser for overordnet forvaltningsutvikling	89
8.4	Vertskommune eller samkommune?	90
8.5	Noen flere frivillige sammenslutninger	96
9	REGIONKOMMUNER ELLER STORKOMMUNER?	97
9.1	Generelle argumenter	97
9.2	Ingen automatikk og mye blir som før	98
9.3	Regionkommunealternativet	98
9.4	Storkommunealternativet	100
9.5	Modeller for avlastning av de ufrivillige små	100

Hovedpunkter og konklusjoner

Utfordringsbildet for kommuneforvaltningen i Nord-Trøndelag tilsier utvidet samordning i alle deler av fylket. Videreføring av dagens kommuner og dagens nivå på det interkommunale samarbeidet vil ikke være en bærekraftig strategi. Hensynet til gode og likeverdige velferdstjenester tilsier et bredere og sterkere formalisert samarbeid om lovpålagte oppgaver i alle fylkets delregioner. Det er også behov for et bredere regionalt samarbeid på Innherred og i Namdalen. På lang sikt vurderes en regionkommunemodell med seks kommuner i Nord-Trøndelag å være godt tilpasset dagens oppgavefordeling og reformbilde. En evt. nedlegging av fylkeskommunen og økt desentralisering av statlige oppgaver til kommunene, kan aktualisere tre storkommuner i Nord-Trøndelag.

Ulike lokale utfordringsbilder

Utviklingen i Værnesregionen preges av optimisme og driv med stadige utvidelser og økt formalisering av det interkommunale samarbeidet. Styringsmessige utfordringer står sentralt i lys av en ny styringsmodell basert på vertskommune med politiske nemnder. Innherred samkommune har vært en pioner i utviklingen av en samkommunemodell, som er alternativet til løsningen som er under utvikling i Værnesregionen. Det forventes moderate oppgaveutvidelser i Innherred samkommune som følge av ulike syn på integreringen mellom Levanger og Verdal. INVEST-kommunene har blitt enige om å utvikle et sterkere og mer offensivt samarbeid i Inn-Trøndelagregionen, inkludert mulighet for tettere samhandling med nabokommuner som Snåsa, Namdalseid og Leksvik.

I Namdalen går Midtre Namdal samkommune inn i en overgangsfase som følge av at forvaltningsforsøket utløper i 2013. Utfordringsbildet i Midtre Namdal preges av optimistiske kommuner som føler de langt på vei har lykket med å skape en sterk og balansert samarbeidsregion. Selv om samkommunen oppfattes som et riktig styringsgrep, er det ulike oppfatninger om framtidig oppgavefordeling og alternative løsninger til samkommunen.

Samarbeidet i Indre Namdal preges av blandede erfaringer og ulike syn på hva som vil være gode forvaltningsløsninger i årene framover. Regionen preges av gjennomgående små og sårbare kompetansemiljøer som kan tilsi et krafttak i det regionale samarbeidet, enten med Grong som regionsenter eller gjennom en sterkere orientering mot Midtre Namdal. Lange avstander og svak geografisk integrasjon kan også tilsi mer grunnleggende endringer i form av en ny større generalistkommune med lokalstyrer, eller utvikling av en helt ny kommunetype med færre oppgaver.

Utfordringene i Ytre Namdal preges av visse positive vekstimpulser, men samtidig stor sårbarhet på lenger sikt. Det gjelder særlig Leka som vurderes å være i en kritisk situasjon som fullverdig generalistkommune. Regionen preges av korte avstander og store muligheter for utvikling av en sterk samarbeidsregion. Senterstriden mellom Rørvik og Kolvereid framstår fortsatt som den viktigste hindringen for en sterkere regionbygging i Ytre Namdal.

Tunge nasjonale reformer

Kommunene utfordres av tunge nasjonale reformer på mange felt. Samhandlingsreformen og NAV er reformer med betydelige nasjonale ambisjoner om å forbedre velferdsproduksjonen mot innbyggerne gjennom nye samvirkemodeller mellom stat og kommune. For samhandlingsreformen registreres utfordringer på enkelte områder, men samtidig stor tro på at reformen vil lykkes på sikt. Det advares likevel mot en statlig praksis overfor kommunene som undergraver den regionale tilnærmingen som kommunen i Nord-Trøndelag har valgt. Det advares også mot en utvikling der gode intensjoner om styrket samhandling i tjenestekjeden resulterer i strid om økonomiske og avtalemessige forhold mellom partene.

Organiseringen innenfor NAV oppleves i hovedsak å fungere etter forutsetningene. Men også her oppleves betydelige utfordringer med å opprettholde tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i lokalkontorene. Det advares også mot en tiltagende forvitring av det lokalpolitiske engasjement og ansvar for sosialpolitikken.

Veivalg på kort og lang sikt

På kort sikt er det bred enighet om at kommunene står framfor en ny fase med utvidelse og harmonisering av det interkommunale samarbeidet. Det forventes også at det kan komme nye frivillige sammenslutninger etter modell av Inderøy og Mosvik.

Videre er det også bred enighet om at tiden for situasjonsbetinget og kortsiktig shoppingorientert samarbeid definitivt er forbi. Særlig de regionale aktørene er opptatt av at kommunene bør unngå særorganisering og søke mot mest mulig samordning av interkommunale ordninger basert på felles IKT og annen viktig infrastruktur. Det vektlegges at også staten ved NAV og helseforetakene bør være nøye med å tilpasse sin virksomhet til de faste samarbeidsregionene.

Det er også bred enighet om at en sakte frivillig konsolidering i kommuneinndelingen, med sammenslutning av nabokommuner, ikke vil gi tilstrekkelig svar på utfordringene. En regionkommunemodell basert på dagens faste samarbeidsregioner ser ut til å ha har størst tilslutning som langsiktig kommunemodell. Noen tar til orde for et større strukturgrep med kommuner basert på de tre landskapene, Værnesregionen, Innherred og Namdalen.

Tre reformstrategier

For å svare på utfordringene drøftes tre hovedstrategier for kommunal omstilling:

- *En samarbeidsstrategi* der kommunene beholder det brede oppgaveansvaret og møter utfordringene gjennom utvidet interkommunalt samarbeid, evt. også lokale sammenslutninger. Utfordringene tilsier at samarbeidet om lovpålagte oppgaver må utvides, særlig innenfor de faste samarbeidsregionene, men også på landskapsnivå. Samarbeidet om lovpålagte oppgaver kan skje i form av enten en vertskommunemodell eller en samkommunemodell.
- *En inndelingsstrategi* der utfordringene møtes gjennom systematiske endringer i kommuneinndelingen dvs. et geografisk skift for dagens generalistkommuner. Gjennom større og mer geografisk funksjonelle enheter kan det skapes mer robuste kommuner, som evt. også kan løse større og mer komplekse oppgaver. To modeller framstår som særlig interessante, dels en *regionkommunemodell* med seks kommuner, som etableres på samme geografiske nivå som dagens faste samarbeidsregioner. Regionkommuner vurderes å gi vesentlig bedre forutsetninger for å løse kommunenes brede samfunnsoppdrag, slik det i dag kommer til uttrykk gjennom nasjonale mål og lovpålagte oppgaver. Alternativet er å innføre en *storkommunemodell* med tre kommuner, én i hvert av landskapene, Værnesregionen, Innherred og Namdalen. En storkommunemodell går lenger enn hva som kan begrunnes med samordningsbehov ut fra dagens oppgaver. Modellen er først og fremst interessant hvis det er ønskelig å utvikle en bredere kommunemodell med betydelig desentralisering av fylkeskommunale og statlige oppgaver til kommunenivået. De alternative kommunestrukturene innebærer begge særskilte utfordringer knyttet til lange avstander og senterstruktur. Kommuner med unormalt lange avstander i forhold til hva som ellers er vanlig i norske distriktskommuner og hva som med rimelighet kan gi grunnlag for et funksjonsdyktig kommunalt fellesskap, dreier seg om maksimalt seks kommuner (Røyrvik, Lierne, Namsskogan, Flatanger, Fosnes og Leka). Disse seks kommunene utgjør 30 prosent av det totale landarealet i Nord-Trøndelag, men har bare 3,9 prosent av folketallet i fylket.

- *En avlastningsstrategi* der det utvikles særskilte forvaltningsløsninger for kommuner som er i en spesiell geografisk situasjon. Avlastning kan skje gjennom enten lovregulerte lokalkommuner, såkalte C-kommuner, eller gjennom kommunedelsorganisering innenfor en større generalistkommune.

Alternativer til fylkeskommunen

En reform av dagens fylkeskommune vil kunne få store konsekvenser for kommunene. I rapporten drøftes fire alternative løsninger til dagens fylkeskommune:

1. En tonivåmodell med fordeling av fylkeskommunens oppgaver mellom kommunene og staten
2. Omdanning av fylkeskommunen til kommunens samarbeidsorgan gjennom en indirekte valgordning
3. En bred regionmodell med flere oppgaver og større regioner
4. En smal regionmodell etter dansk mønster

Det antas at en regionkommunemodell med seks kommuner, som gir en minstepørrelse på i underkant av 10.000 innbyggere, kan kombineres med en indirekte valgt fylkeskommune eller en bred regionmodell for fylkeskommunen, men neppe en ren tonivåmodell eller en smal regionmodell etter dansk mønster. De siste alternativene skaper behov for vesentlig større kommuner. En storkommuneløsning vil være bedre tilpasset en ren tonivåmodell uten fylkeskommune, eller en smal regionmodell etter dansk mønster. Storkommunemodellen gir også bedre betingelser for samordning mot regional statsforvaltning ved at kommunene og viktige statsforvaltninger kan baseres på samme administrative inndeling.

Frivillig regionutvikling eller nasjonal reform?

Med noen unntak er det liten stemning for bruk av tvang for å etablere nye samarbeids- og kommunestrukturer i Nord-Trøndelag. Fra alle deler av fylket fremmes ønske om en dynamisk regionutvikling, der oppgaveløsning i større strukturer modnes gjennom interkommunalt samarbeid. Det vektlegges at dagens kommuner representerer viktige kvaliteter som ikke må gå tapt, både nærhetsfordeler i lokal tjenesteproduksjon og verdien av lokal styring og mobilisering i lokalsamfunnene.

Utfordringsbildet som beskrives gir likevel sterke argumenter for en samordnet nasjonal kommunalreform i Norge, etter mønster av reformene i Danmark og Finland. I Norge er det det enkelte kommunestyre som er utpekt til reformpolitisk organ og som skal finne ut av kompliserte spørsmål om oppgavefordeling, interkommunale styringsmodeller og administrativ inndeling. I Nord-Trøndelag er det tradisjon for felles diskusjoner av viktige veivalg og en viss samordning mellom berørte hovedaktører på fylkesnivå. I Nord-Trøndelag har kommunene også tradisjon for å gå sine egne veier når det er behov for nye forvaltningsløsninger. Det kan det bli behov for i det nye reformpolitiske landskapet som nå tårner seg opp.

1 Innledning

1.1 Mål og problemstillinger

Foreliggende rapport er en del av et to-delt prosjekt hvor det i første fase er gjennomført en revidert totalkartlegging av det interkommunale samarbeidet i fylket, jf. egen rapport fra NIVI². I fase 2 er det arbeidet med to overordnede problemstillinger:

1. Kommunenes utfordringsbilde slik det framstår ut fra nasjonale reformer og rammebetingelser, samt den lokale og regionale virkelighet i Nord-Trøndelag
2. Alternative utviklingsretninger for kommunene og de ulike samarbeidsregionene i fylket, herunder langsiktige strategier for oppfølging av samhandlingsreformen

Målet med prosjektet har vært å gi et faglig basert innspill til debatten om den videre forvaltningsretning i Nord-Trøndelag. Kommunesektoren er under press og det er lett å peke på utviklingstrekk som kan stille krav til ikke bare mer interkommunalt samarbeid mellom dagens 23 kommuner, men også mer grunnleggende endringer i kommunesystemet, herunder endringer i både oppgavefordelingen og kommunestrukturen.

1.2 Faglige hovedaktiviteter og metodisk tilnærming

Det er redegjort for kartleggingsmetodikk som er anvendt i fase 1 i egen NIVI-rapport. I fase 2 er problemstillingene belyst gjennom en omfattende intervjurunde i fylket supplert med egne analyser og sammenstillinger av NIVI. Intervjurunden omfatter dybdeintervju med 55 informanter, som alle er sentrale ledere i ulike deler av kommune-, fylkeskommune- og statsforvaltningen i Nord-Trøndelag, jf. oversikten nedenfor. De fleste intervjuer er gjennomført pr. telefon og noen ved besøk til de aktuelle informantene. Intervjuguider ble utarbeidet på forhånd og til en viss grad tilpasset tematisk til den enkelte informant. Følgende hovedtemaer ble gjennomgått med de fleste informanter:

- Hovedutfordringer for lokalsamfunnene i Nord-Trøndelag og kommunene
- Sterke og svake sider ved dagens kommuner, herunder krav til robuste generalistkommuner de neste tiårene
- Hovedutfordringer i samhandlingsreformen og innenfor NAV
- Erfaringer med dagens regionråd/samkommuner og det øvrige interkommunale samarbeidet
- Behov for utvidet samarbeid i faste samarbeidsregioner og på landskapsnivå (Innherred/Namdal), herunder konkretisering av foreliggende planer for samarbeid og framtidig oppgavepotensial
- Hovedløsning for kommunene på kort sikt, mer samarbeid, endringer i kommunestruktur eller andre tiltak
- Aktuell forvaltningsretning på lang sikt, samarbeid som varig løsning, strukturendring eller andre tiltak
- Behov for særskilte løsninger for de ufrivillige små
- Konsekvenser av nedlegging av fylkeskommunen
- Modeller for vertikal samhandling mot staten

² NIVI-rapport 2012:2 Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag.

Delregion	Antall intervjuer	Informanter
Indre Namdal	11	5 av 6 ordførere, 4 rådmenn, daglig leder av regionrådet, samhandlingskoordinator
Midtre Namdal	11	3 ordførere inkl. samkommuneordfører, 1 annen politiker i samkommunen, 4 rådmenn inkl. samkommunerådmann, assisterende administrasjonssjef i samkommunen, 1 ass. rådmann, samhandlingskoordinator
Ytre Namdal	6	3 ordførere, 2 rådmenn, samhandlingskoordinator
INVEST	7	3 ordførere, 2 rådmenn, prosjektleder/sekretær for INVEST, samhandlingskoordinator
Innherred samkommune	5	2 ordførere, inkl. samkommuneordfører, 2 rådmenn inkl. administrasjonssjef for samkommunen, samhandlingskoordinator
Værnesregionen	5	3 rådmenn, daglig leder i regionrådet, samhandlingskoordinator
Repr. fra KS	2	Daglig leder, samhandlingsleder
Repr. for fylkeskommunen	3	Fylkesordfører, fylkesrådsleder, 1 annen fylkestingsrepresentant
Repr. for fylkesmannen	3	Fylkesmannen, ass. fylkesmann, leder kommunalavdelingen, velferdsdirektør
Øvrige regional stat	2	Politisjef i Nord-Trøndelag, leder av NAV Nord-Trøndelag
Sum	55	

Tabell 1.1 Oversikt over gjennomførte dybdeintervjuer i regi av NIVI Analyse

Intervjuene har hatt karakter av bakgrunnssamtaler hvor vi har hatt som mål å forstå kommunenes utfordringer og de veivalg de står overfor. Alle informanter har utvist stor interesse for temaene som ble tatt opp og vi har utelukkende møtt interesserte og åpne informanter. NIVI er ansvarlig for alle oppsummeringer og tolkninger av informasjon som ble hentet inn i intervjufasen.

NIVI er også ansvarlig for øvrige analyser og problematiseringer i rapporten. Disse bygger i stor grad på tidligere NIVI-rapporter og dokumentasjon fra andre konsulent- og forskningsrapporter, bl.a. vedrørende styringsløsninger for interkommunalt samarbeid, diverse evalueringer av samarbeid og erfaringer med kommunesammenslutninger, analyser av generalistkommunesystemet og alternativer til dette etc. NIVI har også utført nye analyser og sammenstillinger, bl.a. når det gjelder inndelingshistorie og egenskaper ved alternative administrative inndelinger i Nord-Trøndelag.

1.3 Rapportering

Fra prosjektet foreligger foruten foreliggende sluttrapport som nevnt en egen kartleggingsrapport med revidert status for det interkommunale samarbeidet i Nord-Trøndelag. Hovedfunn i kartleggingsrapporten er gjengitt i sluttrapporten. Underveis i

arbeidet har NIVI presentert resultater og hovedfunn for alle økonomisjefene i fylket. NIVI har også presentert sluttrapporten på en KS-konferanse med bred deltakelse ved avslutningen av prosjektet.

NIVIs rapporter er tilgjengelige via Fylkesmannen i Nord-Trøndelag og KS Nord-Trøndelag. Alle NIVIs rapporter legges også ut på www.nivi.no.

2 Kjennetegn ved dagens kommuneforvaltning

I Norge har vi generalistkommuner og et generalistkommunesystem. Men hva betyr det? Hva kjennetegner et generalistkommunesystem og hva er alternativene? Vil en videre utbygging av det interkommunale samarbeidet, slik mange kommunestyrer i Nord-Trøndelag har vedtatt, bryte med sentrale prinsipper for landets kommunesystem? Kan det tenkes en oppmykning eller differensiering uten at sentrale kvaliteter går tapt? I dette kapitlet gis en innledende beskrivelse av dagens kommunesystem og det blir pekt på noen viktige problemstillinger som behandles nærmere senere i rapporten. Kapitlet inneholder også en gjennomgang av kommuneinndelingshistorien og kjennetegn ved dagens kommuneinndeling. Det gis også en oversikt over erfaringer med interkommunalt samarbeid og kommunesammenslutninger, basert på tidligere utredninger.

2.1 Framvekst av generalistkommuner

Begrepet generalistkommune ble introdusert av Christiansenutvalget (NOU 1992:15) for å beskrive sentrale kvaliteter ved dagens kommunesystem. Viktige kjennetegn ved generalistkommunesystemet er knyttet til følgende:

- *Demokrati gjennom direkte valg.* Det betyr at velgerne kan utøve demokratisk kontroll gjennom direkte valg, samt at alle kommuner forholder seg til samme kommunelov med de samme prinsipper for styring og organisering.
- *Bredt oppgaveansvar.* Det innebærer at kommunene har ansvar for både tjenesteytende oppgaver og utviklingsoppgaver. Brede oppgaver kan innebære interessante politiske roller og gir kommunene ansvar for å avveie ulike oppgaver og samfunnsinteresser opp mot hverandre.
- *Enhetlig oppgavefordeling.* Gjennom lovgivningen er alle kommuner tillagt de samme oppgavene og det tas for gitt at kommunene har forutsetninger for å løse lovpålagte oppgaver i tråd med nasjonale mål.
- *Enhetlig finansieringssystem.* Hovedformene for finansiering skal være rammefinansiering som gir prioriteringsfrihet og finansieringssystemet skal være bygd opp på en slik måte at det gir likeverdige muligheter for å løse oppgaver.
- *Likebehandling gjennom statlig styring.* Alle kommuner skal være likestilt i forhold til staten og den statlige styringen. Det innebærer grenser for statlig forskjellsbehandling gjennom bruk av ulike insentiver og motiveringsordninger.

I Norge har det vært bred enighet om at det er ønskelig å basere landets kommunesystem på disse grunnprinsippene. Det kan pekes på tre alternative kommunesystemer til et generalistkommunesystem:

- *Et særkommunesystem* som betyr at det etableres spesialkommuner rundt hver enkelt oppgave, slik vi tidligere hadde f.eks. i form av fattigkommuner med ansvar for fattigkassen, skolekommuner med ansvar for skolevesenet og bygningskommuner med ansvar for planlegging og byggesak. I tidligere kommuneforvaltning var slike særforvaltninger et vanlig innslag i kommuneforvaltningen. Hensynet til profesjonell oppgaveløsning og faglig spesialisering, samt mulighet for å tilpasse den enkelte oppgave til funksjonelle inndelinger, kan være viktige argumenter for slike særkommuner. Argumentene mot knytter seg til bl.a. fragmentering av den offentlige forvaltning og dårlige betingelser helhetlig politisk styring. Et særkommunesystem kan være basert på direkte valg, men bryter grunnleggende med prinsippet om at kommuner bør ha et bredt og enhetlig oppgaveansvar for å sikre allokeringseffektivitet og et likeverdig lokaldemokrati.

- *Et sekundærkommunesystem* som kjennetegnes ved at viktige oppgaver løses gjennom indirekte valgte og indirekte finansierte organer. Den gamle fylkeskommunen før 1976 var en slik sekundærkommune ved at den var indirekte valgt og finansiert fra kommunene. Den nye samkommunen som nylig er lovregulert i kommuneloven kan oppfattes om en form for sekundærkommune. Også andre former for interkommunalt samarbeid som vertskommuner og interkommunale selskaper har delvis samme prinsipielle kjennetegn som en sekundærkommune.
- *Et kommunesystem basert på differensiert oppgavefordeling.* Med oppgavedifferensiering menes det her at lovpålagte oppgaver varierer mellom ulike kommunetyper, f.eks. ved at oppgaveomfanget systematisk graderes etter kommunestørrelse, slik det er i Spania. Denne form for lovregulert oppgavedifferensiering bryter grunnleggende med tanken om like oppgaver og et likeverdig lokaldemokrati, der en stemme ved kommunevalget har samme betydning over hele landet.

Utfordringsbildet, slik det tegner seg i Nord-Trøndelag og tolkes i denne rapporten, gjør det aktuelt å drøfte følgende problemstillinger i forhold til prinsippene om generalistkommuner:

Er det ønskelig å betrakte interkommunalt samarbeid i form av samkommuner og vertskommuner som et reelt alternativ til kommunesammenslutning?

I Nord-Trøndelag er det mange av dagens ledere som ser for seg en videreføring av dagens kommuner i kombinasjon med et utvidet og mer formalisert interkommunalt samarbeid. Det er også flere kommuner som uttrykker at de er usikre på om staten vil godta utvikling av samkommuner og vertskommuner som et likeverdig alternativ til kommunesammenslutning. En slik forvaltningsutvikling kan tolkes å være i strid med prinsippene om generalistkommuner, særlig i tilfeller hvor det etableres samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver, slik trenden for tiden er over hele landet. Dagens kommunelov inneholder en generalbestemmelse om overføring av offentlig forvaltningsmyndighet til vertskommune og samkommune, noe som kan lede til et svært omfattende interkommunalt samarbeid. Er det en ønsket forvaltningsutvikling sett fra lokale og nasjonale myndigheters side? Bør det kun være opp til de enkelte kommunestyre å avgjøre hvilke lovpålagte oppgaver som skal løses interkommunalt?

Vidåpen kommunelov

I kommuneloven er det gitt en generell hjemmel for delegasjon og overføring av lovpålagte oppgaver til vertskommuner og samkommuner.

I § 28-1a om vertskommunesamarbeid, heter det: En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse) til en vertskommune etter §§ 28 b og 28 c hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det.

I § 28-2b om overføring av myndighet til samkommune, heter det: Enhver oppgave eller avgjørelsesmyndighet som ikke i lov er lagt til kommunestyret eller fylkestinget selv eller andre kommunale eller fylkeskommunale organer, kan overføres til en samkommune.

Kan oppgavedifferensiering være en god strategi for å møte særskilte utfordringer i distriktkommuner som er i en spesiell geografisk situasjon?

Behovet for unntaksbestemmelser i lovgivningen og evt. et særskilt småkommunekonsept er nærmere vurdert i kap.5.8 og 9.5. Blant flere mulige former for differensiering inngår en ny kommunetype med færre oppgaver enn andre kommuner.

Hvilken type oppgavefordeling og forvaltning kan bli nødvendig dersom fylkeskommunen nedlegges?

Er overgang til spesialkommuner og samkommuner som i Finland en ønsket løsning? Snakker vi om en styringsreform, en moderne form for indirekte valgt sekundærkommune eller en samkommune med bredt oppgaveansvar? Alternativer til fylkeskommunen er nærmere drøftet i kap.7.4.

Hvordan kan samhandlingen mellom kommunene og staten organiseres og styres for å sikre en mest mulig samordnet forvaltning for innbyggerne?

NAV er organisert som en lovregulert felles etat mellom stat og kommune, med oppgaver, myndighet og personell fra to forskjellige forvaltningsnivåer. I samhandlingsreformen er det innført lovpålagte avtaler for å regulere funksjonsfordeling, pasientforløp og en rekke administrative rutiner mellom statlige helseforetak og kommunene. Utfordringer ved samordning av forholdet mellom kommunene og staten er drøftet i kap.6.

2.2 Inndelingsprinsipper fra 1950-tallet

Endringene i kommuneinndelingen på 1960-tallet skjedde på bakgrunn av prinsipielle retningslinjer vedtatt av Stortinget i 1956 og som innebar at det var et mål å skape kommuner som ”...med bibehold av selvstyreideen legger forholdene til rette for den best mulige utvikling av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir geografisk naturlig skatteutjamning, kvalitetsutbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen”³. Stortingets prinsipper for herredsinndelingen var som følger:

- En minstepørrelse som sikrer kommunene et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for en forsvarlig og tidsmessig administrasjon og tjenesteapparat og gir økonomisk grunnlag for handleevne. Scheikomiteén anslo at dette ville kreve kommuner med minst 2.500-3.000 innbyggere og der de geografiske forholdene lå til rette for det, 5-10.000 innbyggere.
- Enheter med et så allsidig næringsliv at det gir flere ben å stå på i vanskelige tider, og dermed kan demme opp mot fraflytting.
- Enheter der en har eller kan utvikle et kraftig, levedyktig sentrum, ved hjelp av bl.a. gjennomførte og planlagte endringer i kommunikasjonene.
- Enheter der en kan rasjonalisere skoleverket og som kan danne grunnlag for en vellykket utbygging av den 9-årige grunnskolen.

Inndelingsprinsipper for byene ble vedtatt i 1962, etter at byenes forhold til fylkeskommunen var avklart⁴. Scheikomiteén hadde gått inn for å opprettholde to typer primærkommuner i form av byer og herreder. Komiteen mente at byene ikke måtte bli for store i forhold til byenes oppland og den mente bl.a. at det ikke var ønskelig med landbruksområder innenfor en bykommune. Dette synet ble motgått av departementet som fikk Stortingets tilslutning til

³ Kilde: NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring, s372

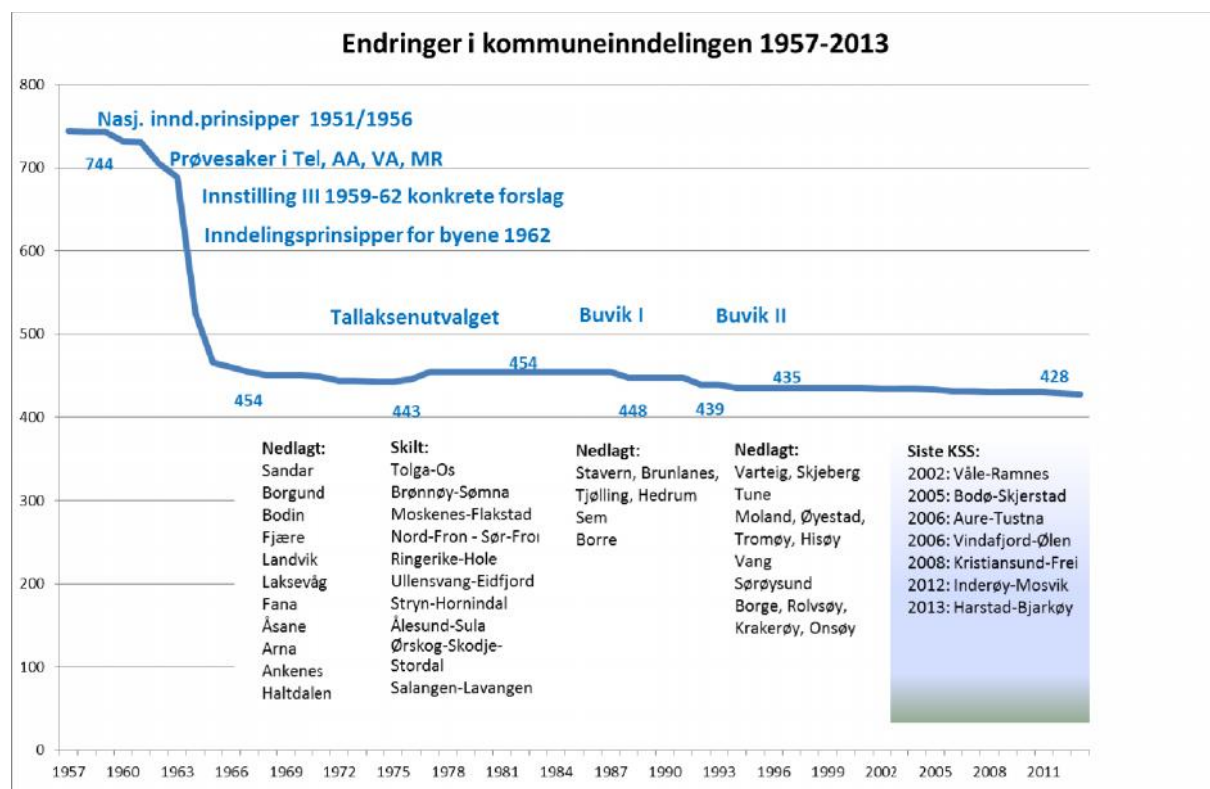
⁴ Stortinget bestemte i 1961 at byene skulle inngå i fylkeskommunene fra 1.1.1964.

prinsipper som peker i retning av større og mer geografisk funksjonelle bykommuner, bl.a. av hensyn til en samordnet arealdisponering. Byprinsippene fra 1962 tilsier at kommuneinndelingen i byområder skal løses ved en sammenslåing av en bykommune med en eller flere hele omegnskommuner ut fra by-opplandsbetraktninger.

Dette er i korthet de sentrale prinsippene som ligger til grunn for dannelsen av dagens kommuner. Tenkningen er fra 1950- og 60-tallet og prinsippene er de eneste nasjonalt vedtatte retningslinjer for landets administrative inndeling som finnes. Christiansenutvalgets forslag til nye inndelingsprinsipper på 1990-tallet ble som kjent ikke vedtatt.

Scheikomiteens arbeid medførte 290 færre kommuner, jf. oversikt over endringer i kommunetallet i figuren nedenfor. Etter den nasjonale reformen fulgte ytterligere noen sammenslutninger før Stortinget behandlet 21 saker om deling av tidligere sammensluttede enheter (Tallaksenutvalget). Stortinget ga medhold i oppløsning av 10 av de 21 aktuelle sakene, noe som medførte at kommunetallet økte med 11, fra 443 til 454 kommuner.

Etter 1976 har endringene bestått i kommunesammenslutninger i åtte bysamfunn etter to runder med Buvikutvalg, med tillegg av seks frivillige sammenslutninger etter år 2000. Kommunetallet har i denne perioden gått ned med 25, fra 454 til dagens 429 kommuner. Ytterligere én kommunesammenslutning er vedtatt med virkning fra 1.1.2013 (Harstad og Bjarkøy).



Figur 2.1 Oversikt over endringer i kommuneinndelingen i perioden 1957-2013. Kilde: SSB

2.3 Kommuneinndelingshistorie i Nord-Trøndelag

Utgangspunktet for kommunene i Nord-Trøndelag var som ellers i landet den kirkelige inndelingen i prestegjeld. I 1837 hadde Nord-Trøndelag én bykommune, kjøpstaden Levanger, og 17 herredskommuner.

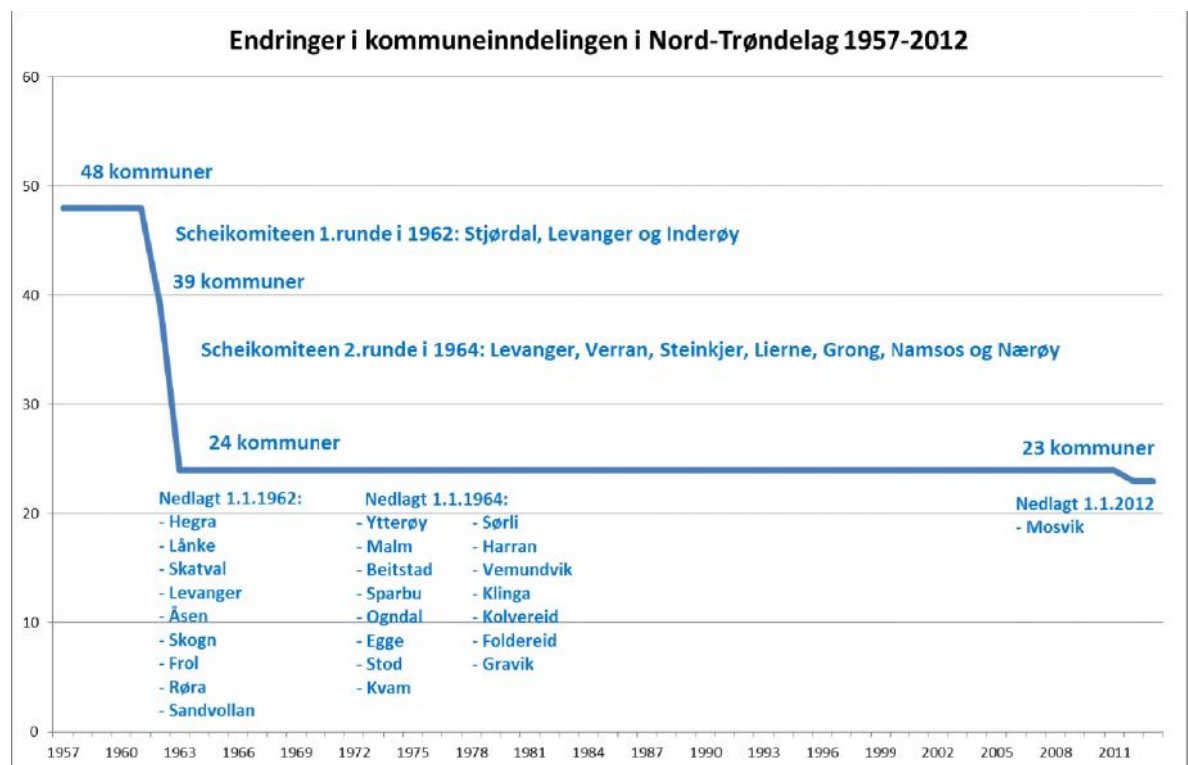
Skogn og Levanger by	Sparbu	Kolvereid
Stjørdal	Inderøy	Nærøy
Verdal	Beitstad	Overhalla
Frosta	Stod	Sævik (Vemundvik)
Åsen	Leksvik	Grong
Ytterøy	Fosnes	Snåsa

Tabell 2.1 Kommuner i Nord-Trøndelag i 1837/38.

Kilde: NOU 1992:15

Fram til 1950-tallet var kommunene gjennom en omfattende delingsprosess som innebar opprettelse av 30 nye kommuner. Før Scheikomiteen innledet sitt arbeid var det 48 kommuner i Nord-Trøndelag. Delingsprosessene hadde sammenheng med at prestegjeldene var store i utstrekning i forhold til datidens kommunikasjoner, samt at sognene ivaretok oppgaver som gjorde at flere av disse ble etablert som egne kommuner.

Kommuneinndelingsprosessen på 1960-tallet medførte at de 48 kommunene i Nord-Trøndelag ble redusert til 24 kommuner. Kommunetallet har vært det samme i hele perioden fra 1964 til kommunesammenslutningen mellom Mosvik og Inderøy 1.1.2012. I denne lange perioden har det for øvrig skjedd kun én grenseregulering i bebodde områder i Nord-Trøndelag. Det gjelder 395 personer i Fram-Verran som ble overført fra Verran til Mosvik i 1968.



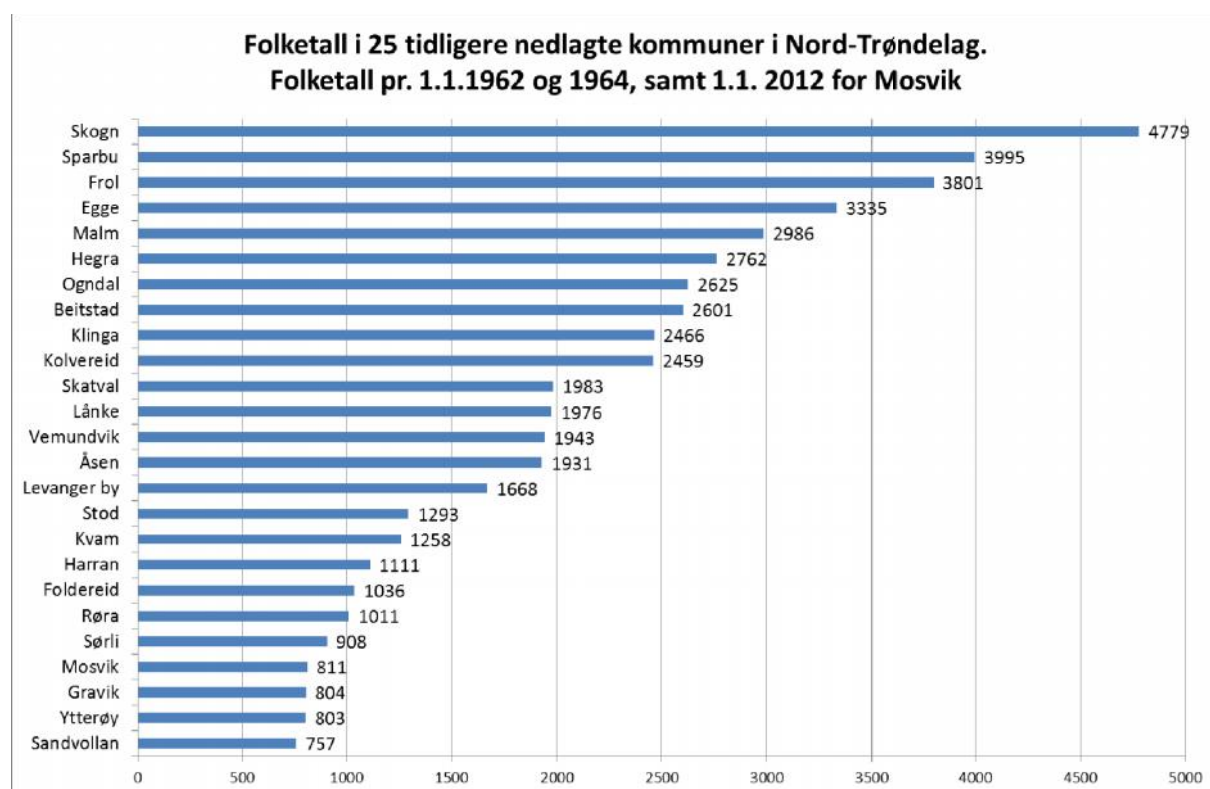
Figur 2.2 Endringer i kommuneinndelingen i perioden 1957-2012 i Nord-Trøndelag.

Kilde: SSB

Nedlagte kommuner på 1960-tallet hadde et betydelig folketall, både ut fra datidens vanlige kommunestørrelser og sammenliknet med mange av dagens kommuner, jf. oversikt i figuren nedenfor. Det er dessuten viktig at flere av sammenslutningene omfattet relativt mange kommuner. Det gjelder særlig sammenslutningen rundt Steinkjer, som berørte hele syv kommuner. I Levanger var fem kommuner involvert, i Stjørdal og Nærøy fire kommuner,

Namsos og Inderøy tre kommuner, mens kun to kommuner var involvert i sammenslutningene for Verran, Lierne og Grong.

Det er videre et viktig poeng at bare 13 av dagens 23 kommuner i Nord-Trøndelag ble berørt av Scheikomiteén, jf. oversikt over årstall for siste vesentlige endring i kommunegrensen for dagens kommuner. Komiteens arbeid innebar en fylkesvis gjennomgang av kommuneinndelingen over hele landet, men resultatet ble ofte at den gamle kommuneinndelingen ble videreført. I Nord-Trøndelag finner vi i dag fire ekte superkommuner, som alle har hatt uendrede kommunegrenser fra 1837 (Frosta, Leksvik, Verdal, Overhalla⁵). Videre ble fire av dagens kommuner etablert med dagens grenser på 1800-tallet (Vikna, Flatanger, Snåsa, Meråker) og tre like etter år 1900 (Leka, Røyrvik, Namsskogan).



Figur 2.3 Folketall i 25 nedlagte kommuner. Kilde: SSB

Frosta	1837	Leka	1909	Namdalseid	1964
Leksvik	1837	Røyrvik	1923	Lierne	1964
Verdal	1837	Namsskogan	1923	Grong	1964
Overhalla	1837	Stjørdal	1962	Høylandet	1964
Vikna	1869	Steinkjer	1964	Fosnes	1964
Flatanger	1871	Namsos	1964	Nærøy	1964
Snåsa	1874	Levanger	1964	Inderøy	2012
Meråker	1874	Verran	1964		

Tabell 2.2 Årstall for siste vesentlige endring i kommunegrensen for dagens kommuner i Nord-Trøndelag. Kilde: SSB

⁵ Med unntak for at Overhalla fikk overført 15 personer fra Høylandet i 1964.

2.4 Erfaringer med kommunesammenslutninger

Både fra intervjurunden i Nord-Trøndelag og annet hold blir det ofte uttalt at inndelingsreformen på 1960-tallet kunne innebære krevende omstillinger og langvarige lokale stridigheter som kan være merkbare i lokalpolitikken den dag i dag. Tilsvarende vises det ofte til tvangssammenslutninger i inneklemt byområder, bl.a. i Fredrikstad, samt erfaringer fra innføring av storkommuner i Sverige med påfølgende massiv sentralisering av periferien som eksempler på dårlige erfaringer med kommunesammenslutninger.

Fra nasjonalt hold foreligger ikke noe samlet bilde av erfaringer med kommunesammenslutninger der ulike tidsepoker og typer av sammenslutninger sees i sammenheng. Foreliggende faglige evalueringer fra ulike faser i inndelingshistorien gir grunn til å nyansere et negativt preget erfaringsbilde. Det gjelder særlig vurdert i et langsiktig samfunnsperspektiv, hvor strukturendringenes betydning for lokaldemokratiets styrke i forhold til staten og graden av desentralisering trekkes inn.

Den nasjonale inndelingsreformen på 1960-tallet, var ikke en ensidig effektiviseringsreform for å spare penger i kommunal sektor, men en målstyrt reform med sikte på utvidelse av det lokalpolitiske ansvar for skoleutbygging og andre velferdstjenester til innbyggerne. Nasjonale myndigheter vektla at større oppgaver kombinert med kommunikasjonsutbygging og store endringer i bosettingsmønsteret måtte innebære større og mer geografisk funksjonelle kommuner.

I dette store bildet er det liten tvil om at Scheikomiteéns arbeid la grunnlag for en langvarig satsing på kommunene og det lokale selvstyret, framfor statlige og private løsninger. I evalueringer og oppsummeringer etter reformen ble det vektlagt at de nye kommunene i de fleste tilfeller klarte omstillingene på en god måte og raskt kom inn i en byggende utviklingsprosess, selv om noen sammenslutninger var direkte mislykket. At bare 21 sammenslutningssaker kom i retur til Stortinget, hvorav 10 fikk medhold, vitner om at nedlegging av 290 kommuner gikk overraskende godt de fleste steder. En hovedårsak til langvarige stridigheter og senere oppløsning av en del kommuner var krevende intern geografisk struktur, særlig i form av senterstrid og dårlige interne kommunikasjonsforhold. Sammenslutninger av likeverdige kommuner og typiske tvillingskommuner viste seg ofte å fungere dårlig hvis det ikke ble oppnådd lokal enighet om organisering og fordeling av funksjoner i den nye kommunen.

Tilsvarende viser studier av erfaringer med kommunesammenslutninger i inneklemt byområder et blandet resultat på kort sikt, men mer positive resultater på lang sikt. Både Hammerfest, Arendal og Larvik har åpenbart høstet positive gevinster av den gjennomførte kommunesammenslutningen, for å nevne noen av kandidatene. I noen av bysamfunnene var det sterk lokal motstand mot sammenslutning, som kan ha blitt ytterligere forsterket av Stortingets bruk av tvang. Fra Buvik-prosessene er det høstet erfaringer med nasjonal virkemiddelbruk med vekt på lokal medvirkning og økonomiske bidrag til krevende lokale omstillinger. Buvikprosessene er også godt egnet til å studere tidsaspektet for når det kan forventes utviklingseffekter og økonomiske gevinster av en kommunesammenslutning, med bl.a. myk integrasjonsfase og kuppeeffekt på kostnader i den innledende fasen.

Evaluerings av de siste sammenslutningene etter år 2000 ender i overraskende positive resultater⁶. Kommunesammenslutningene vurderes å ha hatt positiv effekt på de fleste

⁶ Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle. Agenda-rapport R5171. 2006

Å bygge en ny kommune. Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø. 2006.

områder, både i forhold til tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling, offentlig myndighetsutøvelse og andre aspekter som er viktige i kommunenes møte med mye utfordringer. Kommunene har opprettholdt det lokale tilbudet på de viktigste velferdstjenestene, ressurser er flyttet fra administrasjon til tjenesteyting og de nye kommunene preges ikke av lokal sentralisering. Negative effekter knytter seg til intern fordeling og krevende omstillinger i innarbeidet forvaltning, samt konsekvenser i form av færre folkevalgte og noen steder fortsatt frykt for sentralisering og marginalisering av småsamfunn. De gjennomførte sammenslutningene gjelder ulike kommunetyper, både likeverdige kommuner med omtrent lik størrelse (Våle-Ramnes, Vindafjord-Ølen), stor og liten landkommune (Inderøy-Mosvik, Aure-Tustna) og to forskjellige eksempler på by-omland (Kristiansund-Frei, Bodø-Skjerstad).

I lederintervjuer som NIVI har gjennomført med ledelse i Inderøy kommune, nabokommuner og regionale aktører i Nord-Trøndelag, framheves sammenslutningen med Mosvik som ganske entydig vellykket. Kommuneledelsen i Inderøy har gjennomført en bred internevaluering av sammenslutningen som peker i positiv retning, både prosessuelt og når det gjelder foreløpige resultater av sammenslutningen. Det vises til argumentsamling nedenfor, som ble laget på bakgrunn av forhåndsutredningen av sammenslutningen. Det må antas at analysen av fordeler og ulemper ved kommunesammenslutning for Mosvik antakelig vil være ganske lik for en rekke småkommuner i Distrikts-Norge.

Argumenter FOR og IMOT en sammenslåing

Momenter hentet fra rapporten Mosvik og Inderøy- Utredning av kommunesammenslåing, TF-rapport nr.264. Argumentlisten ble utgitt i en egen brosjyre til innbyggerne i forkant av folkeavstemningen.

Argumenter for en sammenslåing

- ✓ Fordelene med kommunesammenslåing synes samlet sett å være større enn ulempene.
- ✓ En kommunesammenslåing vil gi større fagmiljøer, bidra til å sikre arbeidsplasser, gi mindre sårbarhet og gjøre det lettere å opprettholde tjenestenivået og imøtekomme stadig økende krav til kommunale tjenester.
- ✓ Større fagmiljøer gir høyere kompetanse, det blir lettere å unngå habilitetsutfordringer, sikre likebehandling og ivareta folks rettssikkerhet.
- ✓ En kommunesammenslåing kan bidra til at man står sterkere i forhold til å løse felles utfordringer.
- ✓ Negative befolkningsframskrivninger indikerer at utfordringene knyttet til svakere kommuneøkonomi og behovet for nedskjæringer i det kommunale tjenestetilbudet vedvarer.
- ✓ Tapping av både økonomiske og faglige ressurser gjør at det blir stadig vanskeligere å drive et offensivt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid alene som kommune.
- ✓ En kommunesammenslåing vil kunne virke positivt for å styrke kommunenes ressurser og handlingsrom i forhold til framtidig utviklingsarbeid.
- ✓ I og med at begge kommunene har mange av de samme utfordringene, er det grunn til å anta at man sammen står sterkere i forhold til å møte disse utfordringene hver for seg.
- ✓ Gjennom en kommunesammenslåing med Inderøy, vil behovet for interkommunalt samarbeid bli redusert, samtidig som den nye kommunen vil kunne hente ut stordriftsfordeler innenfor administrasjon, men også innen tjenesteproduksjon.
- ✓ I forhold til å kunne redusere målsettinger om en positiv samfunnsutvikling og sikring av livskraftige lokalsamfunn, er det også viktig å kunne spille på et bredt sett av ressurser.

Argumenter mot en sammenslåing

- ✓ Blant innbyggerne i Mosvik er det en del som frykter at en sammenslåing skal føre til økt sentralisering og ytterligere tap av arbeidsplasser.
- ✓ Man er redd for at en kommunesammenslåing vil bidra til å forsterke den negative befolkningsutvikling som man har opplevd de senere årene.
- ✓ Noen kan oppleve at Mosvik blir enda mer utkant, dersom det satses stort på sentrumsutvikling i Inderøy.
- ✓ Samfunnet er lite og «alle kjenner alle». Dette kan være en fordel med hensyn til effektiv saksbehandling.

Fra evalueringen av fire andre sammenslutninger i regi av Asplan og Telemarksforskning, ble det gitt 21 erfaringsbaserte råd til kommuner som vurderer sammenslutning, samt egne råd til staten. Disse er gjengitt i overskrifts form nedenfor. I rapporten fra Asplan og Telemarksforskning antydes at en kommunesammenslutning erfaringsmessig krever en samlet tidsramme på fire-fem år, hvorav ca. to år til gjennomføring av nødvendige omstillinger. En fusjonsprosess kan deles inn i fem faser, en sonderingsfase, utredningsfase, debattfase, gjennomføringsfase og driftsfase.

21 gode råd til kommunene og noen tips til staten

Hentet fra rapporten Å bygge en ny kommune. Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø. 2006.

Råd til kommunene:

1. Lag tidligst mulig en grovmasket framdriftsplan for hele sammenslutningsprosessen
2. Lag en intensjonsavtale for sammenslutningen før folkeavstemning/innbyggerhøring
3. Sørg for god innbyggerdialog forut for en eventuell folkeavstemning
4. Trekk innbyggerne med underveis i prosessen
5. Den størst kommunen bør utvise raushet overfor den minste i sammenslutningsprosessen
6. Fellesnemnda må gis tydelige og vide fullmakter
7. Gjennomføringsfasen bør være lang nok, men heller ikke lenger enn nødvendig
8. Lag en prosjektorganisasjon med tilstrekkelig bemanning og sørg for en klar oppgave- og ansvarsdeling
9. Sørg for å ha et system for å håndtere og tilgjengeliggjøre informasjon på plass så tidlig som mulig
10. Søk et å-kontobeløp til dekning av engangskostnader fra KRD tidlig i prosessen
11. Rådmannsprosessen bør gjennomtenkes og planlegges særlig nøye
12. De tillitsvalgte må tidlig trekkes inn i prosessen
13. Den administrative hovedstrukturen må tidlig på plass
14. Bruk av arbeidsgrupper med tydelige mandat og bred deltakelse i forbindelse med utredning av detaljert administrativ organisering
15. Ny administrativ ledergruppe bør tidlig på plass
16. Nye enhetsledere bør være på plass innen ¾ år før sammenslutningen skal være gjennomført
17. Ha et bevisst forhold til håndtering av overtallighet blant ansatte
18. Kommunene bør ha felles økonomiplan/budsjett og økonomisystem det siste året før sammenslutning
19. Hold fylkesmannen informert om hvordan gjennomføringsprosessen forløper
20. Lær av andre
21. Lag noen begivenheter underveis og en skikkelig folkefest når den nye kommunen er endelig sjøsatt

Råd til staten:

- Kommunenes hovedhensikt ved å slå seg sammen er å lage bedre, sterkere og mer velfungerende kommuner. Dersom staten ønsker en fortsatt videreutvikling av en god offentlig sektor, bør man derfor også støtte aktivt opp om slike prosesser.
- For å unngå forsinkelser bør statlige organer planlegge sin egen medvirkning/saksbehandling i kommunesammenslutningssaker nøye i samarbeid med kommunene.
- Inndelingslovens §26 bør endres slik at den i større grad fanger opp kommunenes ønsker om sammensetning av fellesnemnda.
- Som en hjelp til kommuner i sammenslutningsprosesser, bør det utarbeides standardmaler som kan brukes som utgangspunkt for lokal planlegging og gjennomføring
- Det bør klargjøres hvilke engangskostnader som kan påregnes å bli dekket og i hvilken grad. Særlig kriteriene for støtte til nytt administrasjonsbygg bør vurderes nærmere.
- Skjønnsmidler bør vurderes for å dekke eventuelle uforutsette utslag på tildelingen gjennom inntektssystemet etter sammenslutningen

I forhold til alternative inndelingsmodeller i Nord-Trøndelag, er det grunn til å merke seg at vi har mange gode erfaringer fra typiske konsolideringer i kommuneinndelingen, med fusjon av nabokommuner, inkludert en stor bykommune (Bodø) og en liten kommune med bare vel 1.000 innbyggere (Skjerstad) og relativt lang reiseavstand til byen (vel 1 time). Interne organisasjonsgrep med områdeorganisering, lokalstyre og faste systemer for involvering og

deltakelse, kan ha bidratt til at innbyggerne i Skjerstad har fått både bedre tjenester og større påvirkningskraft enn de hadde som egen kommune før sammenslutningen, jf. vedtekt for kommunedelsorganisering i kap.9.5.

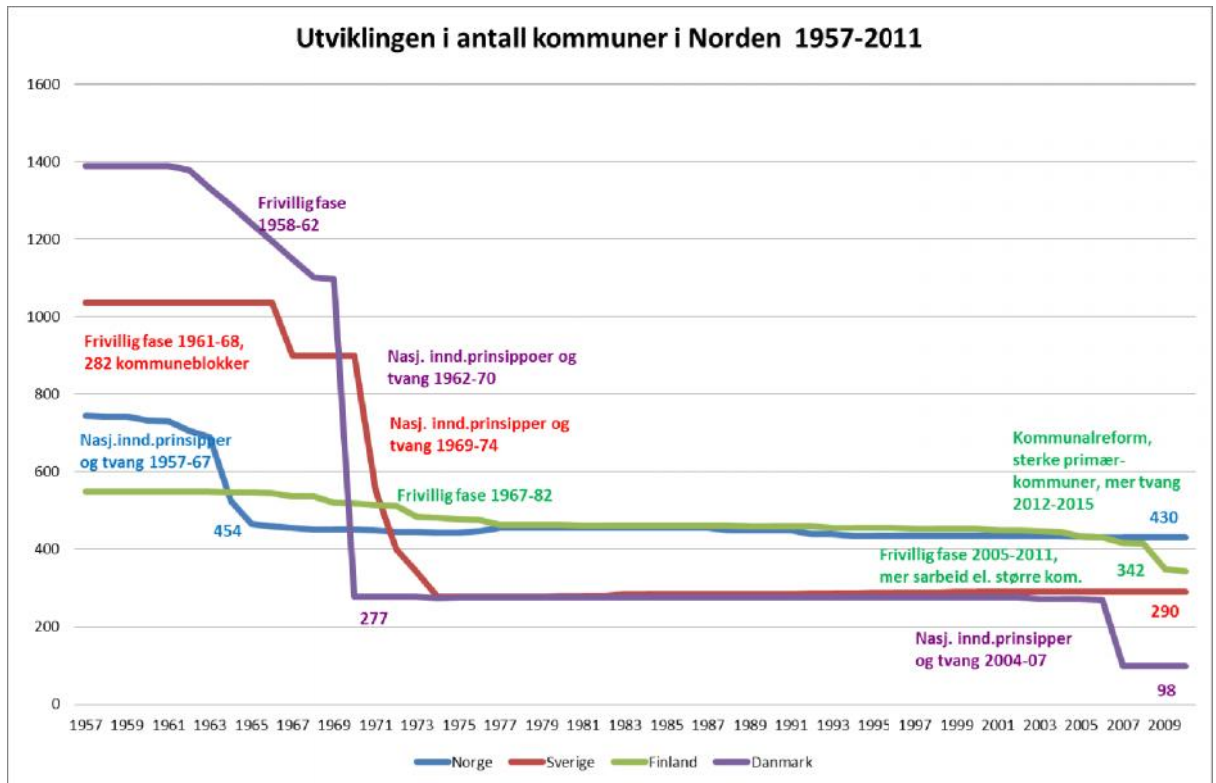
Fra 1960-tallet har vi også eksempler på dannelse av regionkommuner i både byområder og typiske distriktsområder, mens vi har få erfaringer med skikkelige storkommuner som bryter grenser for intern reisetid (over en time) og grenser for dannelse av naturlige fellesskap, herunder manglende felles bolig- og arbeidsmarked, kulturell og identitetsmessig ulikhet, omfattende polysentrisitet og ulik forvaltningsmessig tilhørighet.

Kommunesammenslutninger kan gjennomføres som frivillige sammenslutninger initiert og styrt nedenfra ut fra lokale behov, eller alternativt som del av en nasjonal reform. Erfaringene tilsier at frivillige lokale prosesser gir høyst moderate endringer og at det må tas nasjonale grep dersom det er ønskelig med større endringer i kommunestrukturen. En viktig lærdom fra inndelingsreformen på 1960-tallet og nylige strukturprosesser i våre nordiske naboland, er at større endringer i kommunestrukturen må begrunnes med klare mål om kommunene rolle i samfunnet. Visjoner om en mer kompetent og effektiv forvaltning nær innbyggerne med vekt på desentralisert oppgaveløsning og demokratibygging, har alltid vært viktige mål med nasjonale strukturreformer. Sånn var det i Norge på 1950- og 60-tallet og det er nettopp vektlegging av sterkere lokaldemokrati og en mer effektiv samfunnsutbygging som preger moderne strukturprosesser i Danmark og Finland.

2.5 Strukturreformer i Danmark og Finland

I Danmark var visjonen å gjøre kommunen til innbyggernes viktigste organ, gjennom bl.a. massiv desentralisering av fylkeskommunale og statlige oppgaver. Løsningen ble bred kommunemodell med samling av oppgaver og virkemidler i kommunene, i kombinasjon med en smal regionmodell, i hovedsak med ansvar for sykehusene. En veiledende minstepørrelse på kommunene ble fastsatt til 30.000 innbyggere. Antall kommuner ble redusert fra 270 til 98 regionkommuner, antall amt fra 13 til fem regioner. Oppgavefordeling, kommunestruktur, finansieringssystem og juridiske rammebetingelser ble sett i sammenheng. Reformen ble styrt fra nasjonalt hold og gjennomført på tre-fire år i perioden 2003-2007.

I Finland ble det startet en service- og strukturreform i 2005, med bakgrunn i en rammelov som bl.a. stilte krav om etablering av enten større kommuner eller faste samarbeidsområder med minst 20.000 innbyggere for å ivareta helse- og sosialoppgaver. Rammeloven ble kombinert med nye og bedre økonomiske incentiver for kommunesammenslutning, men medførte ikke en ønsket forenkling av den finske lokalforvaltningen, bl.a. som følge av diverse unntaksbestemmelser og mulighet for å velge interkommunale løsninger framfor endringer i kommuneinndelingen. Med ny regjering i 2011 er det iverksatt en omfattende kommunereform med mål om en livskraftig kommunestruktur basert på sterke primærkommuner. Med sterke primærkommuner menes et naturlig pendlingsområde som er tilstrekkelig stort til at det selv kan ta ansvar for grunnleggende velferdstjenester, med unntak for spesialisthelsetjeneste og krevende sosialtjenester. Det vektlegges også at en sterk primærkommune skal kunne drive en aktiv utviklings- og næringspolitikk. Parlamentet skal etter planen vedta en egen strukturlov med nasjonale inndelings- og dimensjoneringsprinsipper, samt en plan for en samordnet distriktsvis utredning og gjennomgang av inndelings- og servicestrukturen. Også i Finland er gjennomgang av kommunestrukturen koplet sammen med vurdering av oppgavefordeling, revisjon av finansieringssystemet og ny kommunelov.



Figur 2.4 Oversikt over strukturreformer i Norge, Sverige, Finland og Danmark.

2.6 Prinsipper for interkommunalt samarbeid

Gjeldende prinsipper for interkommunalt samarbeid kan i korthet sammenfattes i følgende punkter:

- Interkommunale samarbeidsorganer er ikke en del av funksjonsfordelingen mellom kommunene og staten. I Norge har vi ikke praksis for at staten ved lov legger oppgaver direkte til interkommunale organ, slik tilfelle er f.eks. i Finland. Staten blander seg som regel heller ikke inn i finansieringen av interkommunalt virksomhet utover støtte til utvikling og omstilling.
- Det er det enkelte kommunestyre som suverent bestemmer om det skal etableres interkommunalt samarbeid. Staten har i ulike lover hjemmel for å pålegge interkommunalt samarbeid, men den er i liten grad brukt. I den nye helse- og omsorgsloven og folkehelseloven er hjemler for statlig pålegg videreført.
- Kommunene har i utgangspunktet stor organisasjonsfrihet med store muligheter for å etablere interkommunalt samarbeid om de fleste typer oppgaver. Organisasjonsfriheten er begrenset når det gjelder samarbeid om lovpålagte oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Med få unntak må kommunelovens bestemmelser om vertskommuner eller samkommuner følges i slike tilfeller. Unntakene gjelder brannvern og helsetjenester hvor de aktuelle særlover åpner for delegasjon av offentlig myndighet til interkommunale selskaper.

2.7 Erfaringer med interkommunalt samarbeid

NIVI har gjennom de siste fem årene gjennomført systematiske kartlegginger av forekomst og resultater av interkommunalt samarbeid. Kartleggingene har hatt form av totalkartlegginger i

tre fylker, Nord-Trøndelag (2008 og 2012)⁷, Sør-Trøndelag (2009)⁸ og Nordland (2010)⁹. En tilsvarende studie ble gjort for Romsdal Regionråd (2011)¹⁰. Videre har NIVI gjennomført en følgeevaluering av fire regionråd i perioden 2007-2009¹¹, som omfattet regionrådene i Vest-Finnmark, Salten, Kongsbergregionen og Knutepunkt Sørlandet.

Kartleggingene dekker 20 forskjellige regionråd og 123 av landets kommuner. Resultater er kartlagt på bakgrunn av egne spørreundersøkelser og intervjuer, samt gjennomgang av eksterne evalueringer, forvaltningsrevisjoner og annet skriftlig materiale om pågående ordninger og prosjekter. Konklusjonene fra dette arbeidet er derfor egnet til å gi et overordnet bilde av erfaringer med interkommunalt samarbeid. Nord-Trøndelag skiller seg ut med et særlig omfangsrikt og formalisert interkommunalt samarbeid, jf. nærmere omtale av hovedfunn i den reviderte kartleggingen nedenfor. En generell erfaringsoversikt kan sammenfattes i følgende punkter:

- Omfanget på det formaliserte samarbeidet er svært variabelt mellom de ulike regionrådsområdene. Antall formelle samarbeidsordninger pr. kommune varierer fra 15 til 56. Kommuner innenfor samme samarbeidsregion kan delta i opptil 100 forskjellige formelle samarbeidsordninger (Romsdal inkl. Eide og Gjemnes). I tillegg kommer formelle ordninger der private, staten, fylkeskommunen eller andre aktører deltar i samarbeidet, samt fagnettverk og løpende prosjekter på ulike nivåer. I Romsdal inkl. Eide og Gjemnes ble det identifisert 17 andre formelle samarbeidsordninger, 57 fagnettverk og 22 pågående prosjekter.
- Samarbeidets innhold og organisering preges de fleste steder av fragmentering og svak innholdsmessig utvikling. Det gjelder særlig samarbeidet om administrative støttetjenester, lovpålagte velferdstjenester innenfor skole, helse og sosial og ulike typer utviklings- og forvaltningsoppgaver knyttet til f.eks. arealplanlegging, byggesak, brannvern og landbruksforvaltning. På mange viktige områder er det ikke etablert formalisert samarbeid og ofte dominerer samarbeid gjennom nettverk og løpende prosjekter framfor forpliktende ordninger. Nettverk og prosjekter preger bl.a. mye av samarbeidet om planlegging, miljøvern og næringsutvikling.
- Noen regionråd har lyktes med å etablere mange konkrete ordninger og har hatt betydelig framdrift i samarbeidet, mens andre står mer eller mindre stille til tross for omfattende prosesser og omfattende ressursbruk for å initiere samarbeid. Som eksempler på regioner som har hatt stor framdrift kan det pekes på flere av samarbeidsregionene i Nord-Trøndelag, herunder de to samkommunene mellom Levanger-Verdal og i Midtre Namdal, samt Værnesregionen på grensen mot Sør-Trøndelag. I Nordland peker særlig det bilaterale vertskommunesamarbeidet mellom Evenes og Tjeldsund seg ut i positiv retning, mens i Sør-Norge er Midt-Telemark ett blant flere gode eksempler. I motsatt ende kan det

⁷ NIVI-rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, i samarbeid med KS Nord-Trøndelag og regionrådene.

NIVI-rapport 2012:2 Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, i samarbeid med KS Nord-Trøndelag og regionrådene.

⁸ NIVI-rapport 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag-status, utfordringer og veivalg. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, fylkeskommunen og kommunene.

⁹ NIVI-rapport 2010:2 Status for interkommunalt samarbeid i Nordland. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, Lofotrådet og kommunene.

¹⁰ NIVI-rapport 2011:1 Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i Romsdal-en forstudie. Utarbeidet på oppdrag av Romsdal Regionråd.

¹¹ NIVI-rapport 2009:4 Regionrådene-et verktøy for å møte kommunenes utfordringer? Følgeevaluering av fire regionråd. Utarbeidet på oppdrag av KS.

nevnes eksempler som Ytre og Indre Namdal, Fosen, Orkdalsregionen og Knutepunkt Sørlandet, hvor det kan stilles spørsmål om framdrift og ressursbruk i den aktuelle analyseperioden.

- I en rekke evalueringer og undersøkelser av formaliserte samarbeidsordninger trekkes en to-delt konklusjon. I en isolert betraktning av den enkelte ordning konkluderes det som regel med at kommunene oppnår betydelige gevinster gjennom samarbeid. Det gjelder små og store kommuner og det gjelder både typiske distriktskommuner og kommuner i flerkommunale byområder. Gjennom samarbeid oppnås som regel bredere og mindre sårbare kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagte krav og som i de fleste tilfeller yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne. Erfaringene tyder også på at større og mer funksjonelle enheter kan medføre bedre ressursbruk og betydelig økonomisk innsparing, særlig innenfor administrative støttefunksjoner og teknisk pregede oppgaver.
- Det etablerte interkommunale samarbeidet kan medfører betydelige styringsmessige og demokratiske utfordringer, særlig i de tilfeller der kommunene deltar i mange ulike ordninger i ulike geografiske retninger.
- Etableringsfasen framstår som kritisk for å få til interkommunalt samarbeid, ofte som følge av strid om lokalisering og andre fordelingsmessige spørsmål.
- Foreliggende analyser tyder på at hoveddelen av det etablerte samarbeidet i liten grad berører produksjonsstrukturen for velferdstjenester. Kartleggingene tyder også på svak formalisering av samarbeidet om planlegging og utviklingsoppgaver. Omfangsberegninger i tre fylker tilsier at kjernesamarbeidet i etablerte samarbeidsregioner sjelden overstiger 4-5 prosent av kommunenes økonomi og sysselsetting. Det normale er at lovpålagte oppgaver løses enhetskommunalt med den kompetanse og den kapasitet som følger av dagens kommunestruktur.
- Dagens samarbeid kan de fleste steder karakteriseres som praktisk og pragmatisk med vekt på rådgivende regionråd og kommuner som initierer frittstående ordninger i ulike geografiske retninger og med ulik organisasjonsform. Dette til forskjell fra et forpliktende strategisk samarbeid basert på langsiktige relasjoner mellom faste partnere, oppbygging av felles systemer og en samordnet politisk og administrativ styringsløsning for ulike interkommunale oppgaver.

2.8 Revidert samarbeidsstatus for Nord-Trøndelag

Hovedfunn i den siste kartleggingen i Nord-Trøndelag¹² kan sammenfattes i følgende punkter:

- Ny dynamikk og tidsskille i det interkommunale samarbeidet. Det registreres betydelig vekst i det formaliserte interkommunale samarbeidet om lovpålagte kjerneoppgaver etter 2008. Det gjelder i særlig grad innenfor helse- og sosialtjenester, men også andre oppgaver som stiller krav til fagkompetanse og bedre samordning. I de fleste delregioner foreligger utredninger og planer som tilsier at kommunene står overfor en ny integrasjonsfase.
- Fortsatt store variasjoner i samarbeidets omfang. Antall formelle ordninger varierer fra 27 for Leka til 56 for Namsos. Kommunene i Midtre Namdal skiller seg ut ved at de samarbeider mye på alle geografiske nivåer, samtidig som viktige kjerneordninger er samlet under samkommunen som felles styringsløsning. I Innherred samkommune, men også i Værnesregionen og Fosen/Trondheimsregionen (Leksvik), dominerer regionale ordninger framfor bilaterale, mens bildet er motsatt i Indre Namdal.

¹² NIVI-rapport 2012:2 Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

- Samarbeidsstrukturene er i endring. Det registreres en fordobling av antall samarbeidsordninger på høyere geografisk nivå dvs. over regionrådsnivået. Det gjelder særlig ordninger som krysser fylkesgrensen mellom Nord- og Sør-Trøndelag og ordninger på Namdalsnivå. Samarbeidet i Trondheimsregionen er sterkere formalisert og utvidet med nye kommuner. Region Namdal er etablert som et mer formalisert samarbeid. Det registreres relativt få ordninger og betydelig mindre dynamikk i samarbeidet på Innherredsnivå, som mellomliggende landskap mellom Namdal og Trondheimsregionen.
- Fra sprekest på innhold til under det jevne. Analysene av samarbeidets innhold tilsier at noen delregioner i Nord-Trøndelag framstår som nasjonale pionerer og blant de aller mest samarbeidsorienterte kommuner i landet, mens andre delregioner preges av svakt utviklet samarbeid og lite handling til tross for omfattende prosesser. I første kategori tilhører Innherred samkommune, Midtre Namdal samkommune og Værnesregionen. Samarbeidet i Indre og Ytre Namdal, samt mellom INVEST-kommunene rundt Steinkjer, framstår som mer på det jevne, selv om det også her kan vises til noen nyetableringer de siste årene.
- I kartleggingen dokumenteres et høyst minimalistisk samarbeid på en rekke sektorområder. Det gjelder særlig innenfor sosialektoren, undervisning og barnehage, teknisk sektor inkludert planlegging og byggesak, landbruk og naturforvaltning, samt kultursektoren. I kartleggingen finner vi også flere eksempler på fragmentering og lite helhetlige løsninger. Det gjelder bl.a. legevakt, brannvern og administrative støttefunksjoner.
- Vippekommuner og pragmatiske samhandlingsregioner. De etablerte samhandlingsregionene i Nord-Trøndelag bygger i hovedsak på regionrådsstrukturen og de to samkommunene, men er ikke sammenfallende. Frosta, som er medlem i Værnesregionen, samarbeider nordover mot Innherred samkommune. Snåsa, som er medlem i Indre Namdal regionråd, har søkt samarbeid med INVEST-kommunene. Flatanger har søkt samarbeid med Midtre Namdal samkommune. I tillegg kommer at flere kommuner i nabofylkene har søkt samarbeid med nordtrønderske kommuner i oppfølgingen av samhandlingsreformen. Det gjelder Tydal og Selbu i Sør-Trøndelag som samarbeider med Stjørdal og Meråker innenfor Værnesregionen, Osen i Sør-Trøndelag som har knyttet seg til Midtre Namdal samkommune og Bindal i Nordland som har deltatt i utredninger i Ytre Namdal. Leksvik er medeier i Fosen DMS og deltar i oppfølging av samhandlingsreformen under Fosen regionråd.
- I fylket finnes tre ulike modeller for initiering og styring av interkommunal virksomhet. Samarbeidet i INVEST, Indre Namdal, Ytre Namdal og på Fosen (Leksvik) utvikles etter en klassisk regionrådsmodell, men med en litt spesiell tilpasning for INVEST-kommunene. I Værnesregionen er det utviklet en vertskommunemodell med bruk av folkevalgte nemnder, mens samkommunemodellen er innført mellom Levanger og Verdal og i Midtre Namdal.
- Kartleggingen tilsier at kommuner som har innført samkommunemodellen og vertskommune med nemnd har kommet lengst i den innholdsmessige utviklingen av samarbeidet, mens kommuner som holder fast ved en klassisk regionrådsmodell har kommet kortest.

Nøkkeltall for samarbeidets omfang og innhold i Nord-Trøndelag framgår av tabellene nedenfor. Det vises til kap.6 for oppsummering av status for samarbeid innenfor samhandlingsreformen og NAV.

Nr	Kommune	Høyere nivå	Regionalt nivå	Lokalt nivå	Sum 2012	Sum 2008
1	Namsos	21	18	17	56	35
2	Overhalla	19	18	16	53	31
3	Fosnes	19	18	15	52	31
4	Namdalseid	18	18	15	51	34
5	Leksvik	17	22	7	46	30
6	Stjørdal	23	16	5	44	23
7	Verdal	19	23	2	44	27
8	Levanger	17	23	3	43	26
9	Grong	22	11	6	39	31
10	Namsskogan	19	11	7	37	28
11	Lierne	19	11	7	37	29
12	Meråker	15	15	6	36	17
13	Røyrvik	18	11	6	36	29
14	Steinkjer	19	7	8	34	26
15	Høylandet	18	11	5	34	26
16	Nærøy	18	9	7	34	28
17	Flatanger*	17	10*	6	33	35
18	Snåsa	18	10	5	33	23
19	Frosta	14	10	6	30	18
20	Verran	14	7	9	30	21
21	Vikna	15	9	6	30	23
22	Inderøy	15	7	7	29	20
23	Leka	15	9	3	27	22

Tabell 2.3 Antall formaliserte samarbeidsordninger pr. kommune i 2012 fordelt etter geografisk nivå. Referansetall fra 2008. Kilde: NIVI *For Flatanger regnes 8 vertskommuneavtaler med Midtre Namdal samkommune som regionale ordninger.

Region	Høyere nivå	Regionalt nivå	Lokalt nivå	Sum
Midtre Namdal samkommune	22	18	26	66
Indre Namdal regionråd	24	11	18	53
Værnesregionen	26	16	10	52
Leksvik inkl. Fosen og Trondheimsregionen	17	22	7	46
Innherred samkommune	19	23	3	45
INVEST-samarbeidet	22	7	13	42
Ytre Namdal regionråd	18	9	9	36

Tabell 2.4 Antall formelle samarbeidsordninger pr delregion i Nord-Trøndelag i 2012. Kilde: NIVI

Nr	Oppgave/funksjon	Prosent 2012	Prosent 2008	Antall 2012	Antall 2008
1	IKT	100	100	23	24
2	Beredskap mot akutt forurensning	100	100	23	24
3	Krisesenter	100	100	23	24
4	Incestsenter	100	100	23	24
5	Legevakt	100	92	23	22
6	Samhandlingskoordinator/prosjektleder	100	0	23	0
7	Øvrig lokalt brannvernssamarbeid	100	100	23	24
8	Akutt forurensning	100	100	23	24
9	110-sentral	100	100	23	23
10	Revisjon	96	96	22	23
11	Kontrollutvalgssekretariat	96	96	22	23
12	Skatteinnkreving	91	54	21	13
13	Veterinærvakt	91	0	21	0
14	Renovasjon	87	83	20	20
15	PP-tjeneste	83	83	19	20
16	Innkjøp	78	63	18	15
17	Felles barnevern	78	75	18	18
18	Regionalt næringsfond	78	67	18	16
19	Regionråd	70	92	16	22
20	Vernet bedrift	65	71	15	17
21	Arkiv	61	58	14	14
22	Kompetanseutvikling helse/sosial	61	58	14	14
23	Naturforvaltning	61	58	14	14
24	Folkehelsekoordinator	57	0	13	0
25	Rehabilitering	57	54	13	13
26	Skoleutvikling/oppvekst	52	50	12	12
27	Museer	52	25	12	6
28	Felles kommunoverlegfunksjon	48	25	11	5
29	Jordmor	48	46	11	11
30	Øvrig landbrukssamarbeid	46	42	11	10
31	Øvrig plansamarbeid	43	33	10	8
32	Felles brannvern	43	21	10	5
33	Russamarbeid	39	13	9	3
34	Regnskap, lønn	35	33	8	8
35	Veiutbygging	35	33	8	8
36	Vann og avløp	35	92	8	22
37	Havn	35	35	8	8
38	DMS	30	4	7	1
39	Kirkesamarbeid	30	23	7	7
40	Samkommune	26	8	6	2
41	Felles landbrukskontor	26	25	6	6
42	Pasientkoordinator	22	0	5	0
43	Tverrfaglig team demens	22	0	5	0
44	Kvalitetssystem/-koordinator	22	0	5	0
45	Legesamarbeid	17	17	4	4
46	Felles sosialtjeneste/NAV	17	0	4	0
47	Voksenopplæring	17	8	4	2
48	Beredskapskoordinator	17	0	4	0
49	Vannverk	17	17	4	4
50	Personvernombud	13	0	3	0
51	Grunnskoleopplæring	13	17	3	4
52	Kommunepsykolog	12	0	4	0
53	Frisklivsentral	9	0	2	0
54	Kommuneadvokat	9	0	2	0
55	Servicekontor	9	9	2	2
56	Felles kommuneplan	9	0	2	0
57	Felles planfunksjon	9	8	2	2
58	Felles byggesaksbehandling	9	8	2	2
59	Felles oppmålingsenhet	9	9	2	2

Tabell 2.5 Andel av kommunene som deltar i formalisert interkommunalt samarbeid på ulike oppgaveområder i Nord-Trøndelag i 2012. Referansetall fra 2008. Kilde: NIVI.

3 Geografiske kjennetegn og utviklingstrekk

I dette kapitlet følger en gjennomgang av utvalgte geografiske kjennetegn ved kommunene i Nord-Trøndelag. Geografiske forhold kan være avgjørende for om det ligger til rette for sterkere formell samordning mellom kommunene og evt. dannelse av nye kommuner. Særlig interesse knytter seg til demografiske endringer i dagens kommuner og hvilke utviklingstrekk som kjennetegner de seks faste samarbeidsregionene og de tre større landskapene i Nord-Trøndelag.

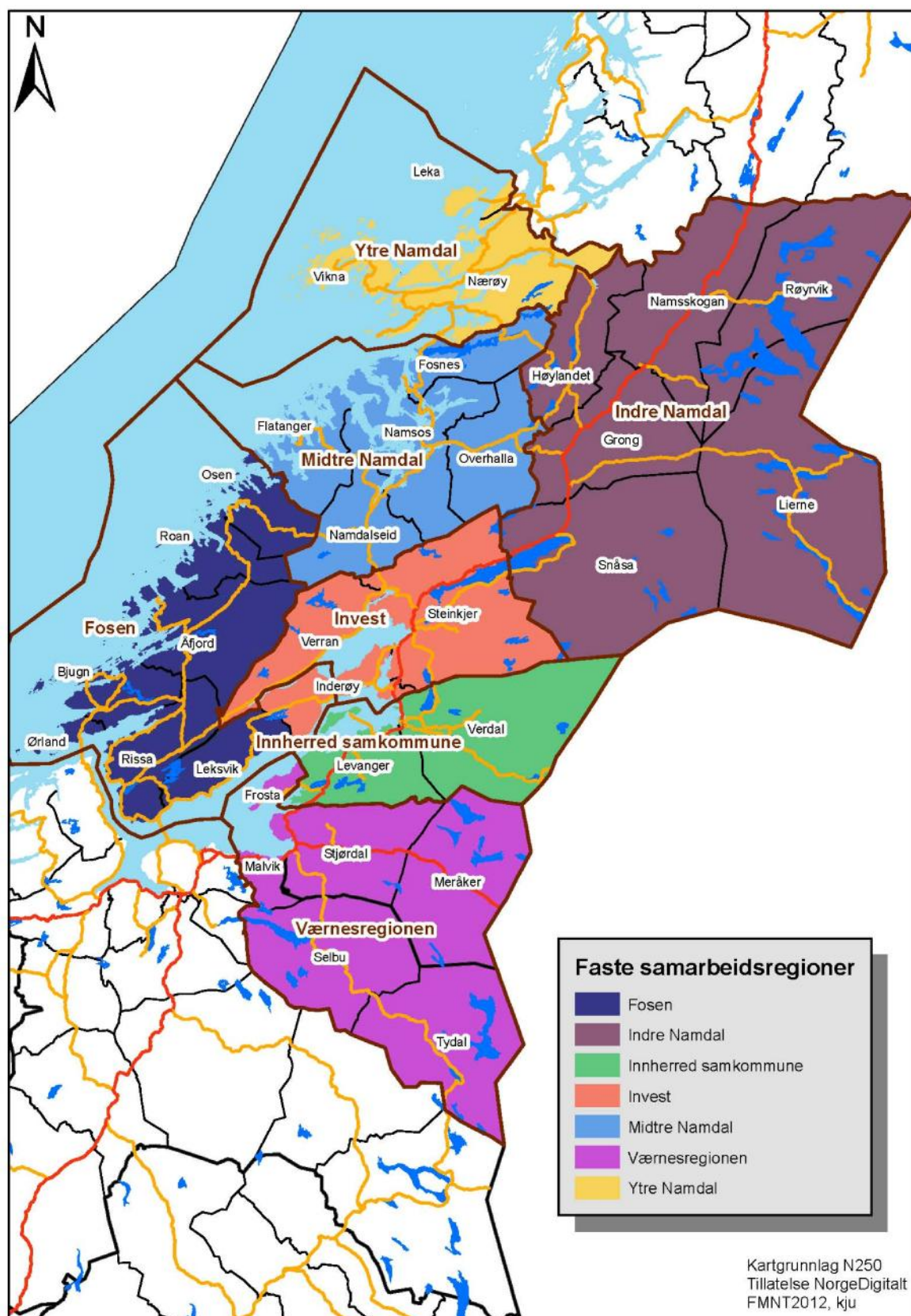
3.1 Tilmærming og kriterier

Dagens kommuneinndeling har to geografiske dimensjoner som kan være viktig for oppgaveløsningen og for innbyggerne. Det gjelder dels kommunestrukturen dvs. kommunenes størrelse målt gjennom befolkningsstørrelse og areal. Kommunens befolkningsgrunnlag påvirker størrelsen på kommuneinstitusjonen, herunder dens kapasitet og kompetanse til å løse krevende velferdsoppgaver og utviklingsoppgaver. Kommunenes størrelse i areal er bl.a. av betydning for reiseavstander og interne tilgjengelighetsforhold for innbyggerne.

Den andre dimensjonen handler om hvor kommunegrensene går i forhold til bosettingsmønster, kommunikasjoner og hvordan innbyggere og næringsliv bruker dagens kommuner som territorier. Et viktig spørsmål er om dagens kommuner er geografisk funksjonelle for næringsliv og innbyggere. Særlig interesse knytter seg til interaksjon på bolig-, service- og arbeidsmarkedet. I kapitlet beskrives dagens kommuner og aktuelle kommuneregioner ut fra følgende kriterier:

- Kommunestørrelse målt i folketall
- Kommunestørrelse målt i areal
- Historisk befolkningsutvikling
- Forventet befolkningsutvikling
- Endringer i befolkningssammensetning
- Senterstruktur
- Reiseavstander
- Næringsstruktur
- Arbeidsplassdekning og pendling

Dette er kriterier som har vært og som er relevante ved dimensjonering og normering av den nordiske kommuneinstitusjonen, jf. nasjonale inndelingsprinsipper for Scheikomiteén, tilsvarende forslag fra Christiansenutvalget og prinsipper som nylig har kommet til anvendelse i Danmark og Finland. I den videre framstilling er vi særlig opptatt av om spesielle geografiske forhold gjør seg gjeldende i Nord-Trøndelag, sett i forhold til hva som ellers er vanlig i landet. Spesielle inndelingssituasjoner og geografiske utviklingstrekk kan gjelde både de sentrale kommunene og de typiske periferikommunene.



Figur 3.1 Oversiktskart for Nord-Trøndelag med faste samarbeidsregioner for kommunene

3.2 Kommunestørrelse målt i folketall

Dagens kommunestruktur i Nord-Trøndelag har minst to særtrekk, mange småkommuner i folketall og fravær av store byer. Gjennomsnittlig kommunestørrelse i Nord-Trøndelag er nær 6.000 innbyggere mot tilsvarende det dobbelte for hele landet. Hele 16 av fylkets 23 kommuner har under 5.000 innbyggere, hvorav åtte har under 2.000 innbyggere og fire under 1.000 innbyggere. Røyrvik og Leka har begge under 500 innbyggere og er blant landets 10 minste kommuner i folketall. Fylket har fem kommuner med over 10.000 innbyggere, hvorav den største er Stjørdal med vel 22.000 innbyggere.

Hoveddelen av befolkningen i Nord-Trøndelag bor i store og sentrale kommuner. Nær 70 prosent bor i kommuner med over 10.000 innbyggere, mens de åtte minste kommunene med under 2.000 innbyggere har bare vel 6 prosent av folketallet.

Kommunestrukturen er ganske forskjellig i de ulike deler av fylket, dels ved at Innherred preges av flere nærliggende mellomstore kommuner og dels ved at Namdalen består av 14 kommuner hvorav alle med unntak for regionbyen Namsos har under ca. 5.000 innbyggere. Kommunestrukturen i Indre Namdal preges av at ingen av de seks kommunene, heller ikke regionsenteret Grong, har over 2.500 innbyggere. I Ytre Namdal og sentralt på Innherred forekommer to såkalte tvillingkommuner, en situasjon med to jevnstore naboer (Vikna/Nærøy og Levanger/Verdal), som kan innebære spesielle utfordringer, jf. nærmere omtale i kap.3.7.

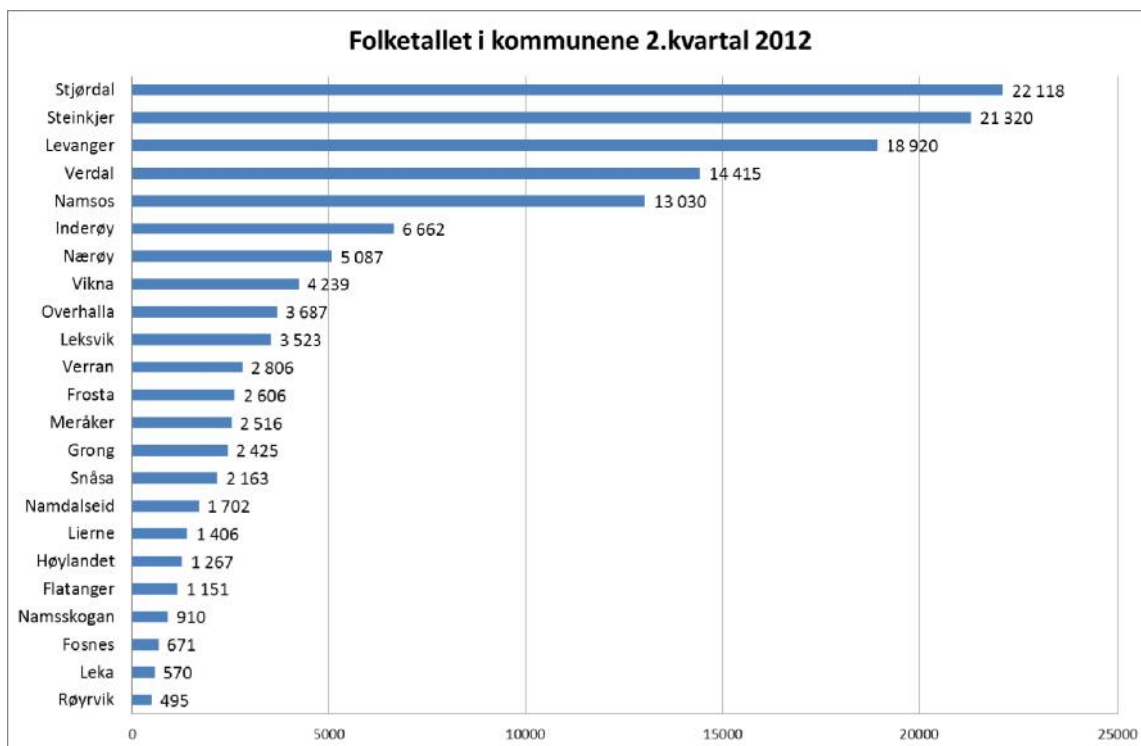
Som ellers i landet er kommunestrukturen i Nord-Trøndelag polarisert med store forskjeller i kommunestørrelse. Forskjellene er likevel betydelig mindre i Nord-Trøndelag enn i de fleste andre fylker i landet. Det skyldes at Nord-Trøndelag mangler store bykommuner.

Folketall	Hele landet	Nord-Trøndelag
Minste kommune	213 (Utsira)	495 (Røyrvik)
Største kommune	617241 (Oslo)	22118 (Stjørdal)
Gjennomsnittsstørrelse	11662	5813
Medianstørrelse	4569	2606
Standardavik	35700	6934

Tabell 3.1 Kjennetegn ved dagens kommunestruktur.
Folketall ved inngangen til 2.kvartal 2012. Kilde: SSB

Kommunestørrelse	Hele landet				Nord-Trøndelag			
	Antall kommuner	Prosent	Folketall	Prosent	Antall kommuner	Prosent	Folketall	Prosent
Under 2.000 innbyggere	96	22,4	119320	2,4	8	34,8	8172	6,1
2.000 - 4.999 innbyggere	135	31,5	441361	8,8	8	34,8	23965	17,9
5.000 - 9.999 innbyggere	88	20,5	615300	12,3	2	8,7	11749	8,8
10.000 - 19.999 innbyggere	58	13,5	826107	16,5	3	13,0	46365	34,7
20.000 innbyggere eller flere	52	12,1	3000854	60,0	2	8,7	43438	32,5
Sum	429	100	5002942	100	23	100	133689	100

Tabell 3.2 Kommunestrukturen i hele landet og i Nord-Trøndelag. Folketall ved inngangen til 2.kvartal 2012. Kilde: SSB



Figur 3.2 Dagens kommunestruktur i Nord-Trøndelag. Folketall ved inngangen til 2.kvartal 2012. Kilde:SSB

3.3 Kommunestørrelse målt i areal

Ser vi på kommunestørrelsen målt i areal framkommer ytterligere særtrekk ved kommunestrukturen i Nord-Trøndelag. Fylket har ni kommuner med et areal på over 1.000 kvadratkilomter, som må betraktes som relativt store kommuner. Den største er Lierne som med sine nesten 3.000 kvadratkilometer er landets 14.største kommune.

Det er likevel grunn til å merke seg at gjennomsnittlig areal ikke er veldig forskjellig fra landet for øvrig, samt at Nord-Trøndelag har en rekke kommuner som ikke bare er små i folketall, men også i areal. Det gjelder ikke bare øykommunene Leka og Fosnes, men også kommuner sentralt i fylket som f.eks. Frosta og Leksvik.

Når det gjelder størrelse på de faste samarbeidsregionene, skiller Indre Namdal seg ut ved at de seks kommunene dekker et areal på over 10.000 kvadratkilometer. Indre Namdal utgjør landets 6.største regionrådsområde og er større i areal enn syv av landets fylker. I motsatt ende finner vi Ytre Namdal som med sine ca.1500 kvadratkilometer er blant landets minste regionrådsområder. I en kartlegging av landets regionråd i 2007 var Ytre Namdal Regionråd nr.62 av 69 i en rangering etter areal.

Areal	Hele landet	Nord-Trøndelag
Minste kommune	6 (Kvitsøy og Utsira)	76 (Frosta)
Største kommune	9707 (Kautokeino)	2962 (Lierne)
Gjennomsnittsstørrelse	753	975
Medianstørrelse	468	647
Standardavik	898	699

Tabell 3.3 Kommunenes areal målt i kvadratkilometer (land og ferskvann). Kilde SSB



Figur 3.3 Kommunenes areal i kvadratkilometer (land og ferskvann). Kilde: SSB

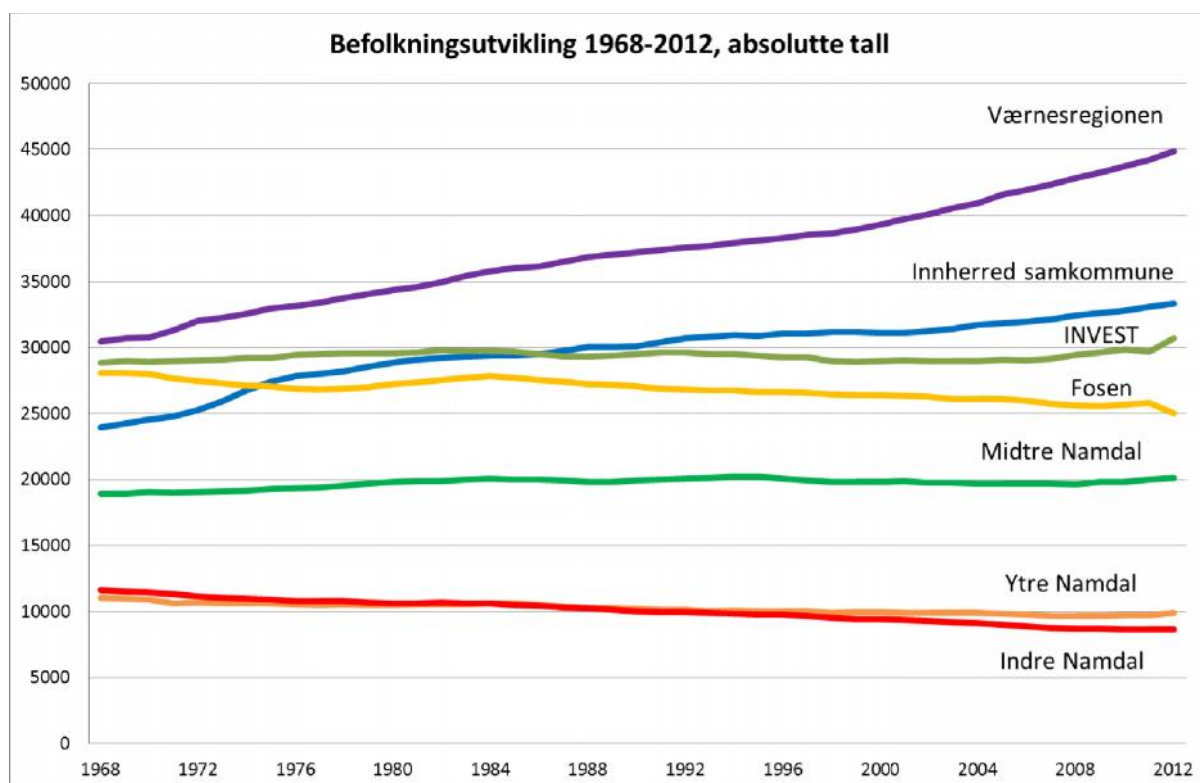
3.4 Historisk befolkningsutvikling

Den langsiktige befolkningsutviklingen fra 1960-tallet og framover har vært preget av systematisk befolkningsvekst i noen kommuner, vesentlig i de største kommunene sør i fylket, og til dels kraftig befolkningsnedgang særlig i Namdalen. Hele 14 av fylkets 23 kommuner har lavere folketall i dag enn de hadde på 1960-tallet. Blant de 14 finner vi 11 kommuner i Namdalen, alle unntatt Namsos, Overhalla og Vikna, samt tre kommuner lenger sør, Verran, Meråker og Frosta.

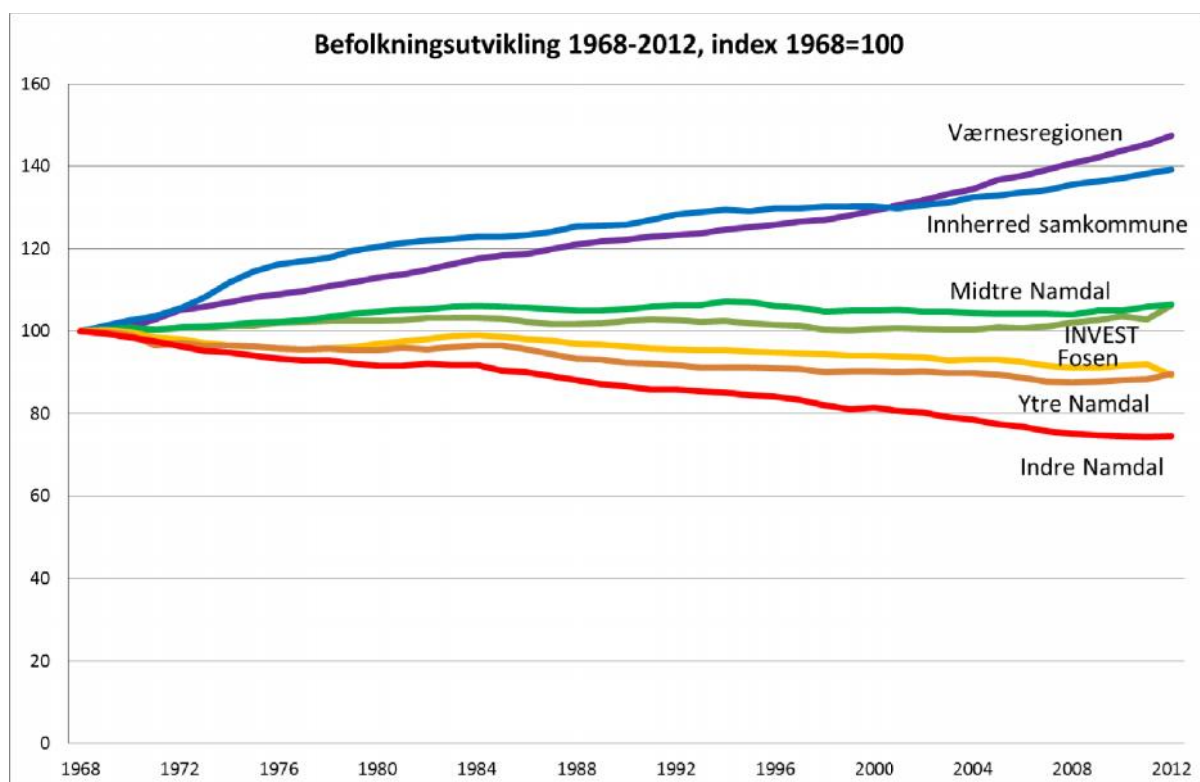
Ser vi nærmere på tallene, finner vi at Leka og Namsskogan er nesten halvert i folketall i perioden fra midt på 60-tallet til i dag. Snåsa, Lierne, Verran og Meråker har i samme periode hatt en befolkningsnedgang på rundt 30 prosent, mens flere andre kommuner har hatt befolkningsnedgang på mellom 10 og 20 prosent.

Befolkningsveksten har vært konsentrert til særlig tre kommuner, først og fremst Stjørdal som nesten har fordoblet sitt folketall siden midt på 60-tallet, men også Levanger og Verdal har opplevd betydelig vekst. Blant langsiktige vekstkommuner tilhører også Steinkjer, Inderøy, Namsos, Overhalla og Vikna, selv om veksttakten her har vært betydelig lavere og ofte konsentrert til bestemte perioder. Vikna har opplevd befolkningsvekst særlig fra slutten av 1990-tallet, mens veksten i Overhalla har kommet de siste årene. Også flere andre kommuner som Frosta, Grong og Nærøy har opplevd befolkningsvekst de siste årene.

Vekstmønsteret blant kommunene gjenspeiles i befolkningsutviklingen for samarbeidsregionene i fylket, jf. figurene som viser absolutt og relativ befolkningsutvikling nedenfor. Det har vært kraftig befolkningsvekst i Værnesregionen og Innherred samkommune (Levanger/Verdal), relativt flat utvikling for Midtre Namdal og INVEST, og langsiktig befolkningsnedgang i særlig Indre Namdal, men også Ytre Namdal og på Fosen. Pr.dato har Indre Namdal i underkant av 9.000 innbyggere, mens Ytre Namdal har ca. 10.000 innbyggere.



Figur 3.4 Befolkningsutvikling i fylkets faste samarbeidsregioner 1968-2012. Absolutte tall. Kilde: SSB



Figur 3.5 Befolkningsutvikling i fylkets faste samarbeidsregioner 1968-2012. Indekserte verdier med folketall i 1968=100. Kilde: SSB

3.5 Forventet befolkningsutvikling

Særlig interesse knytter seg til forventet befolkningsutvikling, der framskrivningene gir et noe mer optimistisk bilde enn den historiske befolkningsutviklingen, jf. tabellen nedenfor. Tallene må tolkes med forsiktighet fordi de er følsomme for forutsetninger, særlig når det gjelder innvandring som forklarer mye av befolkningsveksten de siste årene.

Ifølge SSBs middelalternativ kan det forventes befolkningsnedgang i åtte av fylkets 23 kommuner, hhv. Lierne, Røyrvik, Namsskogan og Snåsa i Indre Namdal, Leka i Ytre Namdal, Namdalseid i Midtre Namdal og litt overraskende Inderøy og Verran i INVEST.

I Indre Namdal forventes litt oppgang for Grong, men kommunen forventes ikke å nå 3.000 innbyggere de neste tiårene. I Ytre Namdal forventes vekst i både Vikna og Nærøy, med omtrent dobbelt så stor vekst i Vikna som i Nærøy. I Midtre Namdal forventes fortsatt vekst i Namsos og Overhalla, med særlig positive tall for Overhalla. Tallene for Flatanger og Fosnes tilsier utflating på samme nivå som i dag.

I INVEST forventes fortsatt lav vekst i Steinkjer og befolkningsnedgang i både Inderøy og Verran. Levanger og Verdal forventes fortsatt å vokse og det samme gjelder Stjørdal, som om 20 år forventes å ha ca. 30.000 innbyggere mot tilsvarende rundt 23.000 i Steinkjer og Levanger. Tallene for Meråker og Frosta tilsier svak oppgang.

Tallene for de faste samarbeidsregionene tilsier stabilisering av folketallet i Indre Namdal på i underkant av 9.000 innbyggere, mens befolkningen i Ytre Namdal forventes å vokse til rundt 11.000 de neste 20 årene. Midtre Namdal vil fortsatt ligge i overkant av 20.000 innbyggere, INVEST rundt 30.000, Levanger/Verdal rundt 40.000, mens Værnesregionen forventes å ha rundt 55.000 innbyggere om 20 år (inkl. Malvik). Det er grunn til å minne om at disse tallene er usikre. Det gjelder kanskje særlig kommuner med et ensidig og sårbart næringsgrunnlag knyttet til offentlig sektor og primærnæringer.

Kommune/region	2012	2020	2030	2040
Grong	2409	2552	2691	2806
Snåsa	2164	2094	2070	2048
Lierne	1410	1417	1394	1362
Høylandet	1264	1290	1302	1317
Namsskogan	916	910	881	849
Røyrvik	494	463	430	403
Indre Namdal	8657	8726	8768	8785
Vikna	4241	4734	5150	5467
Nærøy	5069	5318	5517	5629
Leka	573	558	543	491
Ytre Namdal	9883	10610	11210	11587
Namsos	12953	13953	15012	15660
Overhalla	3679	4029	4388	4656
Namdalseid	1694	1596	1514	1442
Flatanger	1141	1149	1160	1137
Fosnes	668	666	660	633
Midtre Namdal	20135	21393	22734	23528
Steinkjer	21303	21866	22558	22959
Inderøy	6682	6424	6218	6025
Verran	2705	2448	2291	2158
INVEST	30690	30738	31067	31142
Levanger	18922	20730	22614	23890
Verdal	14387	15492	16668	17330
Innherred samkommune	33309	36222	39282	41220
Stjørdal	22058	25262	28784	31417
Frosta	2618	2927	3284	3528
Meråker	2513	2648	2805	2866
Malvik	12785	13956	15189	15931
Selbu	4042	4150	4274	4314
Tydal	870	906	946	971
Værnesregionen	44886	49849	55282	59027
Leksvik	3527	3492	3475	3421
Rissa	6543	6985	7493	7804
Ørland	5119	5418	5844	6161
Bjugn	4584	4811	5134	5365
Åfjord	3257	3380	3605	3793
Osen	1020	976	958	934
Roan	987	961	951	942
Fosen	25037	26023	27460	28420

Tabell 3.4 Framskrevet folkemengde for kommunene og delregionene i Nord-Trøndelag. Middel nasjonalt vekst (Alternativ MMMM). Kilde: SSB

Nord-Trøndelag kan deles i tre større landskaper, Værnesregionen, Innherred og Namdalen. I to av disse landskapene er det i dag etablert regionale samarbeidsorganer gjennom hhv. regionrådet og vertskommunesamarbeidet i Værnesregionen og Region Namdal. Innherred savner foreløpig en tilsvarende politisk og administrativ mobilisering. Tilsvarende finnes også store kommuneregioner og landskaper i Sør-Trøndelag, hvor det delvis foregår et organisert kommunesamarbeid.

I tabellen nedenfor er alle kommuner i Nord- og Sør-Trøndelag delt inn i syv større kommuneregioner, inkludert Bindal i Nordland, Rindal i Møre og Romsdal og Os kommune i Hedmark. Regioninndelingen er tenkt som enten faste geografiske samarbeidsområder for lovpålagte oppgaver eller et storkommunealternativ, der både dagens kommunale oppgaver med tillegg av visse fylkeskommunale og statlige oppgaver kan løses av kommunene. Av hensyn til at kommuneregionene skal kunne opptre som part i funksjonsfordelingen med staten, er det forutsatt at en kommune kun kan være med i én region. Regioninndelingen for Trondheim omfatter kun de nærmeste omegnskommuner og det er forutsatt etablering av en samlet fjellregion i Sør-Trøndelag. Både antall regioner og tilordning av enkeltkommuner kan selvsagt diskuteres. Det gjelder kanskje særlig Trondheimsregionens størrelse og avgrensning, samt grunnlaget for Fosen og fjellkommunene i Sør-Trøndelag som egne regioner.

Som det framgår representerer alle de aktuelle regionene et betydelig befolkningsgrunnlag. I Nord-Trøndelag varierer regionstørrelsen fra vel 30 til over 60 tusen som forventes å vokse til mellom 40 og 70 tusen de neste 20 årene. Værnesregionen utvikles i retning av en sentrert underregion i Trondheimsregionen, med Stjørdal som regionsenter. Også Region Namdal har et klart regionsenter i Namsos, men den geografiske integrasjonen er svak i forhold til Ytre og Indre Namdal som følge av lange avstander. Region Innherred er sterkt polysentrisk uten dominerende regionsenter. Det samme gjelder Region Fosen og Fjellregionen i Sør-Trøndelag. På dette geografiske nivået vil det polysentriske problem oppstå flere steder i landet. Problemet er nærmere omtalt i analysen av senterstruktur nedenfor.

Nr	Kommuneregion	2012	2020	2030	2040
1	Region Namdal inkl. Bindal og Osen (16k)	41257	43137	44986	46023
2	Region Innherred: Levanger, Verdal, Inderøy, Steinkjer, Verran	63999	66960	70349	72362
3	Værnesregionen: Stjørdal, Frosta, Meråker, Selbu, Tydal	32101	35893	40093	43096
4	Region Fosen: Ørland, Bjugn, Rissa, Leksvik, Åfjord, Roan	24017	25047	26502	27486
5	Trondheimsregionen: Trondheim, Malvik, Klæbu, Melhus	210455	234765	257560	273177
6	Orkdalsregionen: Orkdal, Meldal, Hemne, Snillfjord, Agdenes, Hitra, Frøya, Skaun, Rindal	40067	43795	48285	51513
7	Fjellregionen i Sør-Trøndelag: Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Røros, Holtålen, Os i Hedmark	25134	26529	28300	29499
	Det nye Trøndelag	437030	476126	516075	543156

Tabell 3.5 Framskrevet folkemengde for kommuneregioner på landskapsnivå. Middel nasjonalt vekst (Alternativ MMMM). Kilde: SSB

3.6 Endring i befolkningssammensetning

For kommunene knytter det seg også betydelige utfordringer til endringer i befolkningssammensetning. De forventede endringer preges av en generell trend i retning av flere eldre som vil stille store krav til utbygging av helse- og omsorgstjenester i de fleste av fylkets kommuner. Den såkalte eldrebolgen blir særlig merkbar fra 2020 og framover.

For den enkelte kommune kan utfordringsbildet som følge av endret befolkningssammensetning være ganske forskjellig avhengig av kommunestørrelse, underliggende vekst, befolkningsnedgang etc. Konsekvensene av endringer for kommuneøkonomien og tjenestetilbudet vil også være sterkt avhengig av hvilke omstillinger og tilpasninger som allerede er gjennomført, f.eks. når det gjelder skolestruktur og øvrig institusjonsstruktur i kommunene, tilrettelegging av boligområder osv.

Vi skal her kort illustrere utfordringsbildet med utgangspunkt i tre kommuner, hhv. Namsskogan, Inderøy og Stjørdal. Namsskogan står etter all sannsynlighet foran fortsatt befolkningsnedgang og må tilpasse tjenestetilbudet til færre barn og flere eldre. De forventede barnetallene i Namsskogan ligger på under 10 personer pr. årsklasse. Tilsvarende lave barnetall finnes i flere kommuner, helt ned i 3-5 personer for Leka, Røyrvik og Fosnes.

For Inderøy, som er en mellomstor kommune, forventes også nedgang i barnetallene og vekst i andelen eldre. Endringene er betydelige og kan medføre store tilpasningsbehov i kommuneøkonomien, inkludert betydelige omstillinger i tjenestetilbudet.

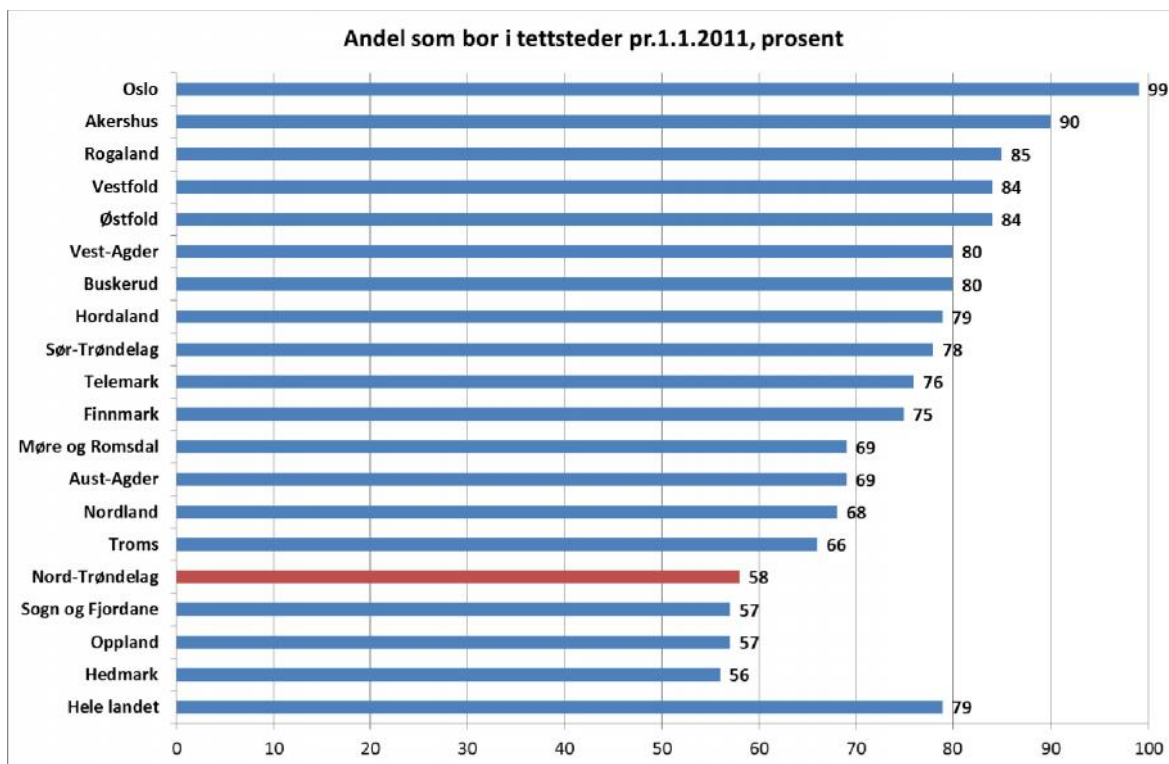
Stjørdal er tatt med for å illustrere en typisk vekstkommune, med bl.a. kraftig vekst i barnetallene, der flere hundre nye elever skal ha skoletilbud de nærmeste tiårene. Eldrebølgen kommer, men økningen blant de eldste og mest pleietrengende kommer først fra 2020 og utover. Stjørdal og flere av de andre største kommunene i fylket kan også stå overfor utfordringer knyttet til interne forskyvninger i behovet for kommunale tilbud, ofte i retning av voksende tjenestebehov og presstendenser i sentrumsnære kretser.

Namsskogan	2012	2020	2030	2040
0 år	11	7	7	7
1-5 år	48	39	40	39
6-12 år	78	76	63	59
13-15 år	33	30	30	30
16-19 år	49	47	44	39
20-66 år	495	487	461	414
67-79 år	134	149	147	165
80-89 år	59	63	75	74
90 år eller eldre	9	12	14	22
Inderøy	2012	2020	2030	2040
0 år	62	62	59	54
1-5 år	367	340	323	301
6-12 år	648	536	501	479
13-15 år	294	251	226	219
16-19 år	416	364	297	292
20-66 år	3905	3574	3233	2934
67-79 år	675	959	1039	1051
80-89 år	266	276	468	556
90 år eller eldre	49	62	72	139
Stjørdal	2012	2020	2030	2040
0 år	295	320	339	351
1-5 år	1521	1702	1870	1895
6-12 år	2109	2432	2736	2813
13-15 år	981	974	1147	1259
16-19 år	1268	1271	1454	1627
20-66 år	12984	14757	16389	17272
67-79 år	2034	2834	3229	4098
80-89 år	716	805	1406	1688
90 år eller eldre	150	167	214	414

Tabell 3.6 Framskrevet folkekemengde etter alder i tre kommuner. Middel nasjonalt vekst (Alternativ MMMM). Kilde: SSB

3.7 Senterstruktur

Senterstruktur og reiseavstander kan representere store utfordringer ved etablering av samarbeid og ikke minst nye kommuner. Nord-Trøndelag har et litt spesielt bosettingsmønster ved at fylket er blant landets minst urbaniserte. I underkant av 60 prosent av fylkets innbyggere bor i tettsteder etter SSBs definisjon¹³.



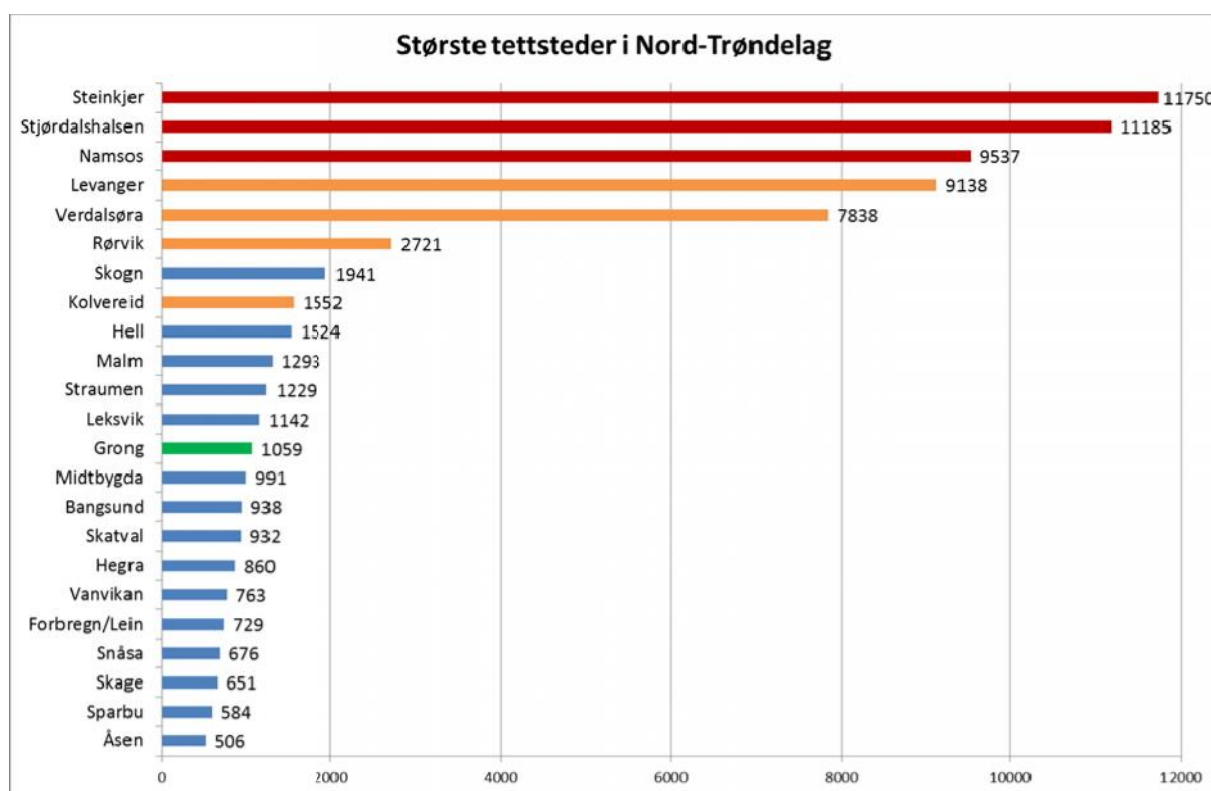
Figur 3.6 Andel av fylkenes befolkning som bor i tettsteder pr.1.1.2011. Kilde: SSB

I Nord-Trøndelag finnes til sammen 45 tettsteder. Alle kommuner unntatt fire har et tettsted etter SSBs definisjon. Det gjelder de to øykommunene Leka og Fosnes, med tillegg av Namsskogan og Frosta. Tettstedsstrukturen har bl.a. følgende viktige kjennetegn:

- Ingen av tettstedene i Nord-Trøndelag deles opp av kommunegrenser. Såkalte flerkommunale tettsteder er et typisk trekk ved mange av de større byene i Sør-Norge. Tettstedsoppsplitting finnes også i en rekke små og store tettsteder i fylker med sterk urbanisering, som f.eks. Akershus og Rogaland.
- Steinkjer og Stjørdalshalsen er Nord-Trøndelags største tettsteder med i overkant av 11.000 innbyggere. Alle de største kommunene er polysentriske dvs. det finnes fra 1-5 andre tettsteder i kommunen i tillegg til sentraltettstedet (kommunesenteret). Mange lokale tettsteder kjennetegnes først og fremst Stjørdal (6), Inderøy (6), Levanger (5), Verdal (5) og Steinkjer (4).
- Fire av seks faste samarbeidsregioner i fylket framstår som sentrerte regioner med ett klart regionsenter. Det gjelder Værnesregionen (Stjørdal), INVEST (Steinkjer), Midtre Namdal (Namsos) og Indre Namdal (Grong).

¹³ En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der og avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen.

- Grong skiller seg ut som det klart minste regionsenteret i fylket med bare vel 1.000 innbyggere og preges av betydelig mindre geografisk integrasjon i forhold til sine nabokommuner sammenliknet med de største kommunene og de største bo- og arbeidsmarkedsregionene i fylket.
- Ytre Namdal og Innherred samkommune preges av to likeverdige sentra. Det er likevel en klar størrelsesforskjell, særlig mellom kommunesenteret Røyrvik i Vikna kommune som har vel 2.700 innbyggere og Kolvereid i Nærøy som har vel 1.500 innbyggere. Levanger tettsted (9.138 innb.) er også et større enn Verdal tettsted (7.838 innb.). Mellom Vikna og Nærøy kan det være mulig å utvikle Nærøysundet med Røyrvik og en del av Nærøy som felles regionsenter. Tilsvarende kan det på sikt være mulig å bygge Levanger og Verdal tettere sammen, selv om landbruksområder og andre utfordringer kan gjøre det vanskelig å unngå en flerkjernet struktur. I begge tilfeller kan det imidlertid være fullt mulig å snu en polysentrisk struktur til en fordel. Den likeverdige og relativt sett sterke senterstrukturen, de korte reiseavstandene og de næringsmessige ulikhetene gir store muligheter for intern samordning av kommunal virksomhet og ikke minst felles ekstern opptreden for å påvirke omgivelsene.
- To av tre landskaper i Nord-Trøndelag utgjør sentrerte regioner med ett klart regionsenter. Det gjelder Værnesregionen (Stjørdal) og Namdalen (Namsos), mens Innherred er en flerkjernet region med tre større tettsteder på samme geografiske nivå (Steinkjer, Verdal og Levanger). Namdalen preges av mange kommuner, store reiseavstander og tre subregionale enheter med begrenset interaksjon. Værnesregionen og Innherred preges av relativt få kommuner, korte reiseavstander og økende regional integrasjon på bolig- og arbeidsmarkedet.



Figur 3.7 Tettsteder med over 500 innbyggere i Nord-Trøndelag. Folketall pr.1.1.2011.

Kilde: SSB

Kommune	Antall tettsteder	Tettstedsnavn	Tettstedsbefolkning pr.1.1.2011	Sum tettstedsbefolkning	Andel av kommunens befolkning
Steinkjer	4	Steinkjer	11750	13217	62
		Sparbu	584		
		Mære	452		
		Velde	431		
Namsos	2	Namsos	9537	10475	81
		Bangsund	938		
Meråker	1	Midtbygda	991	991	39
Stjørdal	6	Stjørdalshalsen	11185	15001	68
		Hell	1524		
		Skatval	932		
		Hegra	860		
		Prestmoen	286		
		Kvithamar	214		
Leksvik	2	Leksvik	1142	1905	54
		Vanvikan	763		
Levanger	5	Levanger	9138	12110	64
		Skogn	1941		
		Åsen	506		
		Mule	291		
		Ekne	234		
Verdal	5	Verdalsøra	7838	9532	66
		Forbregne/Lein	729		
		Trones	411		
		Lysthaugen	335		
		Vuku	219		
Verran	2	Malm	1293	1695	63
		Follafooss	402		
Namdalseid	1	Namdalseid	327	327	19
Inderøy	6	Straumen	1229	2873	43
		Røra stasjon	473		
		Hylla	410		
		Småland	326		
		Sakshaug	225		
		Gangstadhaugen	210		
Snåsa	1	Snåsa	676	676	31
Lierne	1	Sandvika	218	218	15
Røyrvik	1	Røyrvik	232	232	47
Grong	1	Grong	1059	1059	44
Høylandet	1	Høylandet	378	378	30
Overhalla	3	Skage	651	1245	34
		Ranemsletta	377		
		Svalia	217		
Flatanger	1	Lauvsnes	428	428	38
Vikna	1	Røyrvik	2721	2721	64
Nærøy	1	Kolvereid	1552	1552	31
Namsskogan	0			0	0
Leka	0			0	0
Fosnes	0			0	0
Frosta	0			0	0

Tabell 3.7 Registrerte tettsteder i Nord-Trøndelag etter SSBs definisjon.
Folketall pr.1.1.2011. Kilde: SSB

I inndelingssammenheng kan det tenkes ulik behandling av forskjellige typer tvillingkommuner. I tabellen nedenfor er det beskrevet tre eksempler på såkalte ekte tvillingkommuner, som kjennetegnes ved at de sentrale tettstedene i to nabokommuner er vokst sammen. Det gjelder tre av våre større bysamfunn i Sør-Norge, Stavanger/Sandnes, Skien/Porsgrunn og Fredrikstad/Sarpsborg. I tabellen beskrives også fire uekte tvillingkommuner, inkludert Levanger/Verdal, der avstandene mellom kommunesentrene er korte, men der tettstedene foreløpig ikke er vokst sammen. Ulstein/Hareid er eksempel på at en øy med full innbyrdes kommunikasjonsutbygging er delt på to kommuner. Ørland, som er nabokommunen til Bjugn og som er vertskommune for ny kampflybase, er en av landets minste kommuner i areal med bare 73 kvadratkilometer.

Kommune	Folketall i kommunen K2 2012	Folketall i kommunens største tettsted 1.1.2012	Avstand mellom kommunesentrene i km	Beregnet reisetid i min.
Levanger	18920	9239	12	13
Verdal	14415	7840	12	13
Ørland	5130	1928	14	15
Bjugn	4601	1161	14	15
Ulstein	7871	5686	11	14
Hareid	4988	3916	11	14
Ørsta	10401	6752	10	13
Volda	8718	5991	10	13
Stavanger	128073	124916	16	15
Sandnes	68327	54587	16	15
Skien	52606	46318	10	12
Porsgrunn	35226	32662	10	12
Fredrikstad	75869	61264	15	21
Sarpsborg	53408	44281	15	21

Tabell 3.8 Eksempler på ekte og uekte tvillingkommuner i Norge.

3.8 Reiseavstander

Historisk sett har lange reiseavstander og dårlige kommunikasjoner vært svært viktige begrunnelser for å videreføre eksisterende kommuner. I Norge har vi ingen norm for hva som er en akseptabel intern reisetid i en kommune. Christiansenutvalget mente at inntil én times reisetid må kunne forsvares, med henvisning til hva som er vanlig i mange distriktkommuner, samt at behovet for å oppsøke kommunehuset og kommunesenteret har blitt mindre med årene.

I diskusjonen om lange reiseavstander og perifere kommuner har begrepet ufrivillige små vært trukket inn. Med ufrivillige små menes små kommuner i folketall som har særskilt lange reiseavstander eller som er avhengig av båttransport for å komme til et regionalt senter. Motsatsen er de frivillige små dvs. små kommuner som gjennom årene har fått full kommunikasjonsutbygging og som har opprettholdt sin kommunestatus til tross for kort reisetid til en større nabokommune, i noen tilfeller kortere reisetid enn andre småsamfunn i nabokommunen. Begrepene har bl.a. vært brukt i prinsipielle diskusjoner om inntektssystemet kun bør kompensere for smådriftsulempen for de ufrivillige små og ikke småkommuner i områder med gode tilgjengelighetsforhold.

I Nord-Trøndelag er de lokale tilgjengelighetsforholdene gode og til dels svært gode for en stor majoritet av innbyggerne. I Værnesregionen, Innherred samkommune og INVEST er de interne reisetidene på rundt en halv time regnet fra kommunesenter til regionsenter¹⁴.

¹⁴ Fra Tydal til Stjørdal er det 8,5 mil og ca 1,5 times reisetid

Avstanden fra Midtbygda i Meråker til Stjørdal er 4-5 mil og vel en halv times reisetid med bil. Mellom Levanger og Verdal er det 1 mil og vel 10 minutters kjøretur. Fra Straumen i Inderøy til Steinkjer er det 2-3 mil og reisetid på vel 20 minutter, fra Malm i Verran til Steinkjer er det 3 mil og reisetid på en halvtime.

Reisetidene er betydelig lengre i Namdalen hvor følgende seks kommuner har mer enn en times reisetid til regionsenteret og/eller er avhengig av ferge: Røyrvik, Lierne, Namsskogan, Flatanger og de to øykommunene Leka og Fosnes. Blant disse kan Røyrvik, Lierne og Leka betraktes som ufrivillige små, mens de øvrige tre kommunene har bedre tilgjengelighet til regionsenteret. De seks aktuelle kommunene har til sammen vel 5.000 innbyggere, som utgjør 3,9 prosent av folketallet i hele Nord-Trøndelag. De aktuelle seks kommunene utgjør 30 prosent av fylkets samlede areal. Det skal nevnes at Leka har hurtigbåtforbindelse til Vikna i tillegg til ferge til fastlandet og vei gjennom Nærøy og videre til Rørvik i Vikna. Hurtigbåten har forbindelse morgen med retur ettermiddag/kveld.

Fra regionsenter	Til kommunesenter	Antall km	Reisetid i min.	Hvorav fergetid i min.
Grong	Røyrvik	92	83	
	Lierne	77	71	
	Namsskogan	73	62	
	Snåsa	30	30	
	Høylandet	24	22	
Namsos	Flatanger	68	67	
	Fosnes	40	41	7
	Namdalseid	38	38	
	Overhalla	26	26	
Vikna	Nærøy	22	23	
	Leka	78	78	12
Nærøy	Leka	55	55	

Tabell 3.9 Kjørestrekning og kjøretid mellom regionsenter og kommunesenter i nabokommuner i Namdalen. Kilde: Gule sider

Går vi ett hakk opp i regionstrukturen, preges bildet av korte reisetider på Innherred og betydelig dårligere tilgjengelighet internt i Namdalen, jf. tabellen nedenfor.

Det er et viktig poeng at både reiseavstander og reisetider er dynamiske størrelser. Kommunikasjonsforbedringer pågår kontinuerlig og bidrar til avstandskrymping. Av planlagte kommunikasjonsforbedringer vil utbedring av jernbane og vei mellom Trondheim og Steinkjer kunne redusere reisetiden ned til en time. Riksvei 17 fra Steinkjer og nordover til Namsos vil gi betydelig bedre veistandard og noe innkorting av reisetiden. Andre utbygginger, som bedre vei til Verran og mulig bro til Jøa, vil tilsvarende kunne endre forutsetningene for dagens kommuneinndeling.

Fra regionsenter	Til regionsenter	Antall km	Reisetid i min.	Hvorav fergetid i min.
Steinkjer	Verdal	30	28	
	Levanger	41	36	
	Stjørdal	87	72	
	Trondheim	118	99	
	Namsos	74	71	
Stjørdal	Trondheim	33	28	
	Levanger	47	40	
	Verdal	58	48	
	Steinkjer	87	72	
Namsos	Grong	48	47	
	Rørvik	80	77	16
	Steinkjer	74	71	
	Stjørdal	160	142	
	Trondheim	193	168	

Tabell 3.10 Kjørestrekning og kjøretid mellom regionsentre i Nord-Trøndelag.
Kilde: Gule sider

3.9 Næringsstruktur

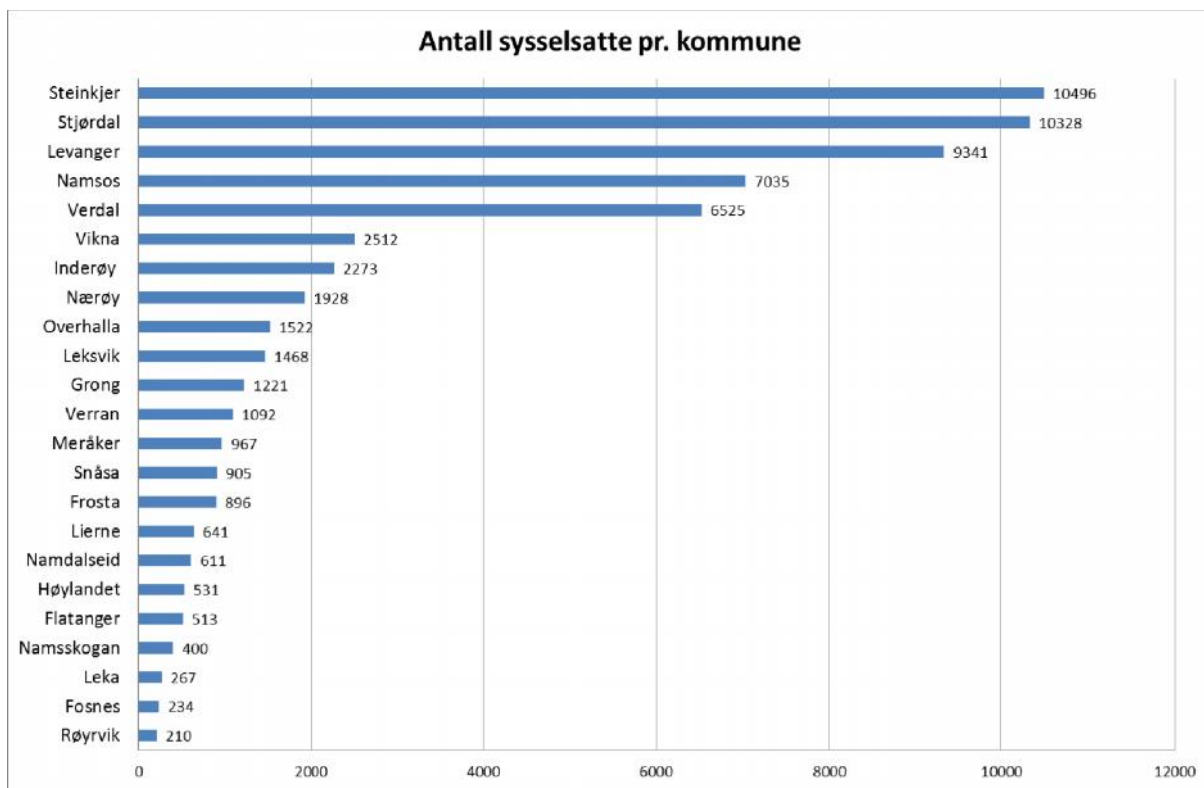
Robuste kommuner kan stille krav til en viss størrelse og bredde på det lokale næringslivet. Kommuner med få arbeidsplasser, ensidig knyttet til f.eks. offentlig sektor og primærnæringer, kan innebære stor sårbarhet for svinger på arbeidsmarkedet og sterk avhengighet til offentlig overføringer. Flere aspekter er interessante, både størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet målt i antall sysselsatte, fordeling etter næring og sektor, herunder kommunens betydning for den lokale sysselsetting. Vi skal her kun studere tall kun for den enkelte kommune. Omtale av pendling og arbeidsmarkedsregioner følger i neste delkapittel.

Totalt antall sysselsatte pr. kommune dvs. sum alle sysselsatte med arbeidssted i kommunen, varierer fra 2-300 sysselsatte i Røyrvik, Fosnes og Leka til rundt 10.000 sysselsatte i Stjørdal, Steinkjer og Levanger. Av påfølgende tabeller går det fram at næringsstrukturen er til dels svært forskjellig, fra kommuner med rundt 60 prosent privat virksomhet og 40 prosent offentlig, inkludert landbruk, til det helt motsatte, jf. næringsstrukturen for Verdal og Levanger.

Andelen som er ansatt i kommunal forvaltning varierer fra 18 prosent i de største kommunene til over 40 prosent i Fosnes, Høylandet og Røyrvik. Andelen kommunal sysselsetting ligger på over 30 prosent for 14 av 23 kommuner, hvorav 12 ligger i Namdalen. Vikna har en spesiell næringsstruktur, med lav andel offentlig virksomhet og en relativt stor privat sektor som i tillegg er differensiert på flere næringer. Også andre særtrekk kan framheves som mye industrisysselsetting i Verdal og Leksvik, mye sysselsetting i primærnæringene på Leka, i Fosnes, Namdalseid og Frosta, samt relativt mange sysselsatte i statlig forvaltning i Levanger, Namsos og Steinkjer.

Det kan nevnes at kommunens egenfinansieringsandel, målt ved lokale skatter i forhold til totale inntekter, kan være en relevant diskusjon i forhold til kommuneinndeling. Ved dagens kommuneinndeling og skatte- og overføringssystem til kommunene, blir mange kommuner sterkt avhengig av statlige overføringer. Egenfinansieringsandelen varierer i dag fra rundt 15 prosent i Fosnes, Røyrvik og Leka til maksimalt opp mot 30 prosent for de tre største

kommunene i fylket¹⁵. Det betyr at alle kommuner er sterkt avhengige av staten og at noen kommuner er nær 90 prosent statsfinansiert. Gjennomsnittlig egenfinansieringsandel for alle kommunene i hele landet er 36 prosent.

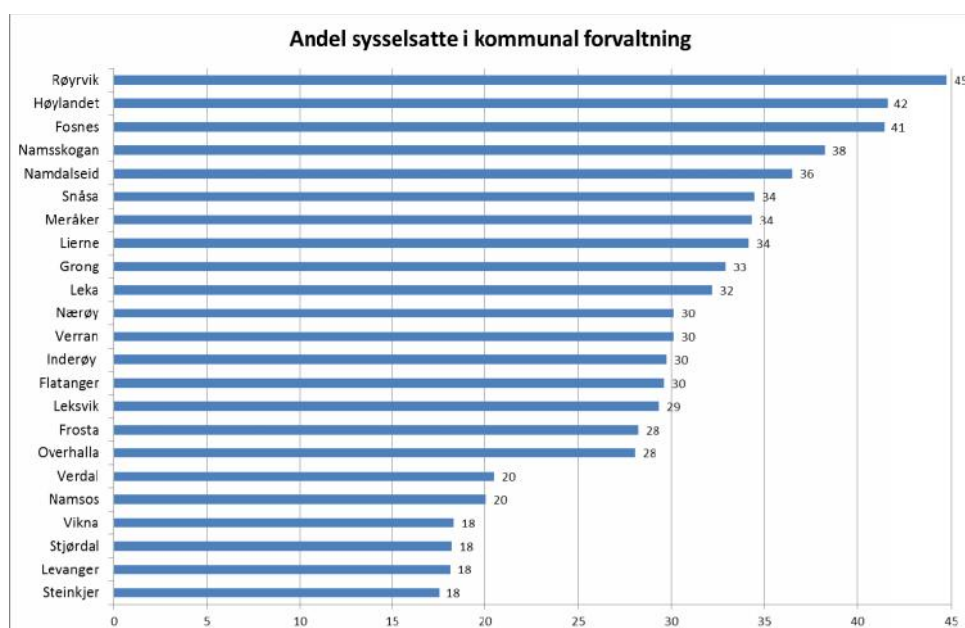


Figur 3.8 Totalt antall sysselsatte etter arbeidssted (kommune) pr. 4. kvartal 2011. Kilde: SSB

¹⁵ Egenfinansieringsandel definert som skatt på formue og inntekt inkl. naturressursskatt i prosent av brutto driftsutgifter. Kilde: KOSTRA

Kommune	Statlig forvaltning	Fylkeskommunal forvaltning	Kommunal forvaltning	Privat sektor og offentlige foretak
Steinkjer	11	5	18	66
Namsos	16	3	20	61
Meråker	2	5	34	59
Stjørdal	6	3	18	74
Frosta	2	0	28	70
Leksvik	1	2	29	67
Levanger	24	2	18	56
Verdal	2	3	20	75
Verran	1	0	30	69
Namdalseid	2	0	36	62
Snåsa	4	0	34	61
Lierne	2	1	34	64
Røyrvik	0	0	45	55
Namsskogan	2	0	38	60
Grong	3	7	33	57
Høylandet	1	0	42	58
Overhalla	1	0	28	70
Fosnes	1	0	41	58
Flatanger	2	0	30	69
Vikna	1	4	18	77
Nærøy	4	0	30	66
Leka	3	0	32	65
Inderøy	2	4	30	65
Nord-Trøndelag	9	3	22	66

Tabell 3.11 Prosent sysselsatte personer etter arbeidssted og sektor 4.kvartal 2011.
Kilde SSB



Figur 3.9 Andel sysselsatte i kommunal forvaltning pr.4.kvartal 2011. Prosent.
Kilde SSB

Kommune	Jordbruk, skogbruk og fiske	Sekundærnæringer, industri, bygg og anlegg, kraft og vassforsyning	Servicenæringer, varehandel, hotell, restaur., samferdsel, finans, forr. tjenesteyting	Off. adm., forsvar, sosialforsikring	Undervisning	Helse- og sosialtjenester	Personlig tjenesteyting
Steinkjer	6	17	35	12	10	16	3
Namsos	2	16	37	4	9	29	3
Meråker	7	22	18	6	15	29	3
Stjørdal	3	24	40	5	8	16	2
Frosta	26	15	25	6	7	18	3
Leksvik	10	31	21	5	9	23	2
Levanger	7	16	25	5	9	36	2
Verdal	6	35	26	3	9	16	4
Verran	8	27	29	4	5	25	1
Namdalseid	27	14	21	7	6	24	2
Snåsa	24	14	19	11	8	20	4
Lierne	17	27	18	7	7	22	3
Røyrvik	18	10	26	10	6	27	1
Namsskogan	10	21	27	7	7	24	5
Grong	8	15	32	6	15	21	2
Høylandet	18	9	31	7	7	26	2
Overhalla	21	28	20	3	6	19	1
Fosnes	30	15	15	8	8	24	0
Flatanger	21	22	22	5	7	21	2
Vikna	13	20	38	3	8	15	3
Nærøy	15	14	32	6	10	20	2
Leka	39	5	22	8	5	18	1
Inderøy	13	25	16	5	12	25	3
Nord-Trøndelag	8	21	31	6	9	22	3

Tabell 3.12 Næringsstruktur i kommunene i Nord-Trøndelag. Prosent sysselsatte personer etter arbeidssted og næring 4.kvartal 2011. Kilde SSB

3.10 Arbeidsplassdekning og pendling

Arbeidsmarkedet er de fleste steder dynamisk med betydelig utveksling av arbeidskraft på tvers av kommunegrensene. Vi skal se nærmere på to indikatorer på regional integrasjon, dels kommunenes egendekning av arbeidsplasser og dels graden av arbeidspendling i regionen. Minimumskrav til arbeidsplassdekning og maksimumsgrenser for i første rekke utpendling kan være relevante kriterier ved inndeling av kommuner.

Med arbeidsplassdekning menes antall sysselsatte med arbeidssted i kommunen i prosent av antall sysselsatte som bor i kommunen. Hvis prosentandelen er over 100 betyr det at kommunen har overskudd på arbeidsplasser som dekkes gjennom netto innpendling fra nabokommuner. I Nord-Trøndelag varierer arbeidsplassdekningen i dagens kommuner fra rundt 70 prosent i Inderøy, Namdalseid, Fosnes og Frosta, til maksimalt 113 prosent i Vikna og 108 i Namsos, jf. figuren nedenfor.

De største pendlingskommunene i Nord-Trøndelag er Inderøy, Namdalseid, Overhalla og Fosnes, som alle har en samlet utpendling på over 40 prosent. Åtte andre kommuner ligger på en utpendlingsandel på over 30 prosent, som også må regnes som betydelig, jf. figuren nedenfor.

Nord-Trøndelag ble i 2002 inndelt i følgende seks bo- og arbeidsmarkedsregioner med tillegg av seks kommuner som utgjorde egne bo- og arbeidsmarkedsregioner¹⁶:

¹⁶ Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20.

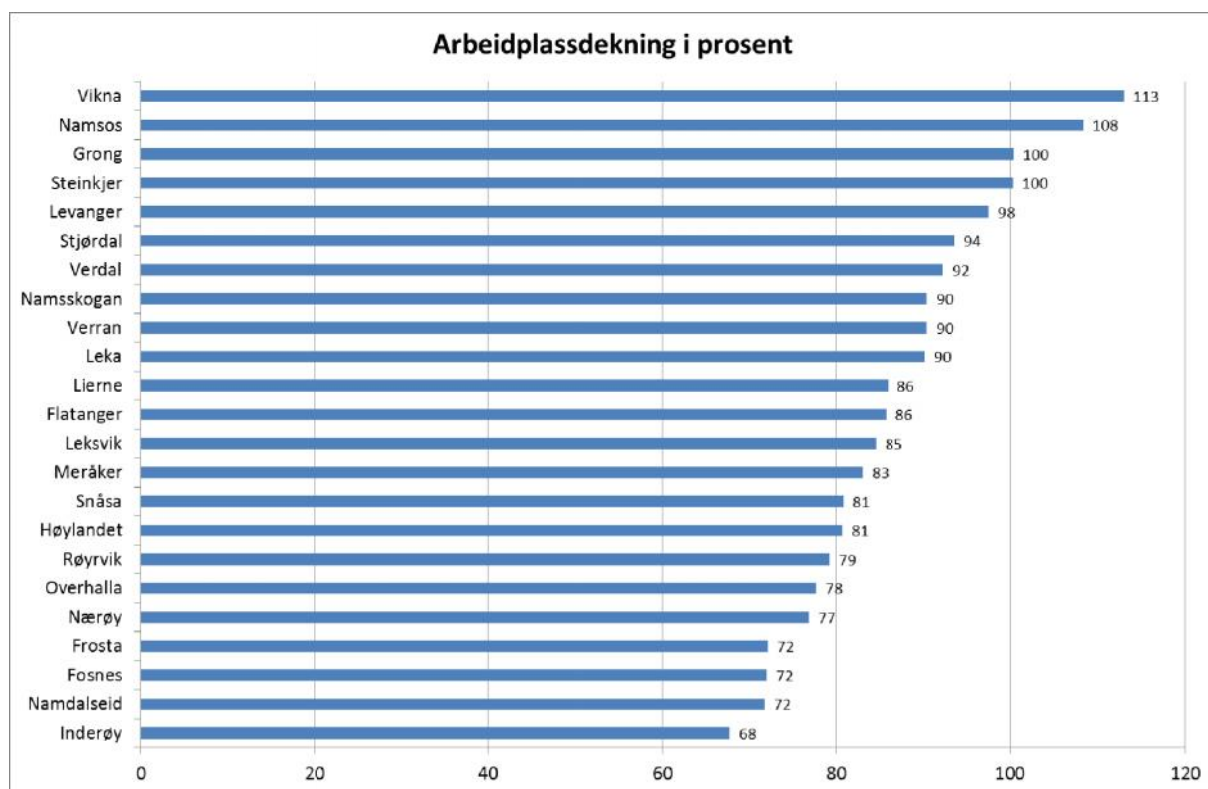
1. Trondheimsregionen, inkludert Leksvik, Stjørdal og syv andre omegnskommuner til Trondheim (sentrert region)
2. Levanger/Verdalregionen, inkludert Frosta og Mosvik (likestilte senterkommuner)
3. Steinkjerregionen, inkludert Inderøy, Verran, Namdalseid og Snåsa (sentrert region)
4. Namsosregionen, inkludert Fosnes og Overhalla (sentrert region)
5. Grong/Høylandsregionen, med Grong og Høylandet (likestilt region)
6. Vikna/Nærøyregionen, med Vikna og Nærøy (likestilt region)
7. Selvstendige bo- og arbeidsmarkedsregioner som følge av for lang reisetid og/eller for lite pendling: Meråker, Namsskogan, Lierne, Røyrvik, Flatanger, Leka

Denne inndelingen er basert på 10 år gamle tall og det må forventes at enn revidert inndeling vil medføre forandringer i både i antall regioner og enkeltkommuners orientering. En ny inndeling er forventet å foreligge om kort tid. Det må forventes en trend i retning av regionforstørrelse og sterkere integrasjon mot de regionale sentrene Trondheim, Stjørdal, Levanger/Verdal, Steinkjer og Namsos. Endringer i reisetider og omfang på pendling¹⁷ kan medføre bl.a. følgende:

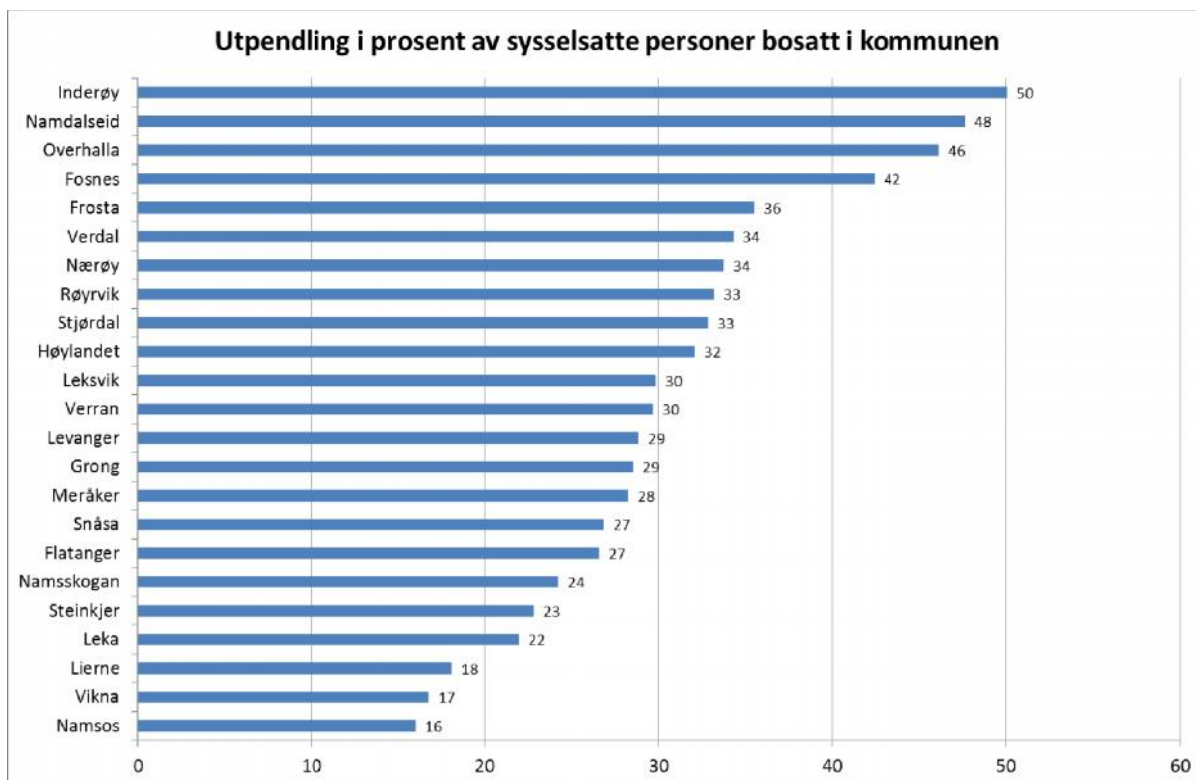
- Meråker har bare vel en halvtimes reisetid til Stjørdal og blitt sterkere integrert i Værnesregionen, selv om den daglige pendlingen til Stjørdal fortsatt er relativt lav, i underkant av 15 prosent. Kommunen har blitt tettere integrert i det interkommunale samarbeidet i Værnesregionen.
- Frosta har i dag mer pendling mot Levanger enn mot Stjørdal, men reisetiden er kort i begge retninger og kommunen er tradisjonelt Trondheimsorientert når det gjelder handel og vent mot Levanger når det gjelder sykehus, øvrig helsesamarbeid og brannvern. Frosta har nylig foretatt et geografisk retningsvalg til fordel for Værnesregionen i kommuneplanen og kommunen har blitt tettere integrert i det interkommunale samarbeidet i Værnesregionen.
- Levanger og Verdal bindes sammen som likestilte senterkommuner med pendlingsstrømmer på rundt 1.000 arbeidstakere i begge retninger. Begge kommunene har også betydelig utveksling av arbeidskraft mot Steinkjer og reisetiden mellom alle Innherredskommunene er kort, inkludert fra Inderøy og Verran.
- Steinkjerregionen er utvidet som følge av sammenslutningen mellom Inderøy og Mosvik. Pendlingen fra Snåsa til Steinkjer dreier seg om vel 80 arbeidstakere og er fortsatt liten, under 10 prosent av arbeidstakerne i Snåsa. Pendlingen fra Snåsa til Grong er enda mindre, i overkant av 60 arbeidstakere som utgjør vel 6 prosent. Snåsa samarbeider interkommunalt både mot Indre Namdal og mot INVEST-kommunene.
- Namsos har felles arbeidsmarked med først og fremst Overhalla og Fosnes, men også Namdalseid har blitt sterkere integrert nordover. Namdalseid har i dag 17 prosent utpendling til Namsos, mens 11 prosent pendler sørover til Steinkjer. Namdalseid er sterkt Namsosorientert på den interkommunale arena gjennom fullverdig medlemskap i Midtre Namdal samkommune. Også Flatanger har fått litt mer pendling til Namsos med en utpendling som i dag ligger på 11 prosent. Også Flatanger har blitt sterkere integrert i det interkommunale samarbeidet i Midtre Namdal.
- Grong har relativt liten drakraft på arbeidsmarkedet og utveksler først og fremst arbeidstakere med Overhalla, dernest Snåsa, så Høylandet og deretter Namsos. Utvekslingen av arbeidskraft med de øvrige Indre-Namdalskommunene er svært moderat. Namsskogan har 6 prosent utpendling til Grong, mens Røyrvik og Lierne begge ligger på bare 2 prosent. Pendlingen er også svært moderat mellom Røyrvik, Lierne og Namsskogan, maksimalt 8 prosent fra Røyrvik til Namsskogan.

¹⁷ Pendlingsmatrise med pendlingstall fra 4.kvartal 2011, kilde SSB

- Vikna har et større arbeidsmarked enn Nærøy og utpendlingen fra Nærøy til Vikna er på over 500 personer som utgjør 17 prosent av arbeidstakerne i Nærøy. Andre veien, fra Vikna til Nærøy, ligger pendlingen på ca. 150 personer, som utgjør 7 prosent av arbeidstakerne i Vikna. Leka har 7 prosent utpendling til Vikna, 4 prosent til Nærøy.
- Leka, Røyrvik, Lierne og Namsskogan framstår i dag som minst integrert i regionale arbeidsmarkeder og har kanskje også dårligst utsikter til deltakelse i regional integrasjon i årene framover.
- Også Flatanger framstår som en svakt integrert kommune, selv om utsiktene til regional integrasjon her kan være betydelig bedre. Fosnes er relativt sterkt integrert mot Namsos, med relativt kort reisetid og betydelig utpendling til Namsos. Til tross for betydelig øybosetting på Jøa og avhengighet til ferge, er Fosnes på langt nær i en tilsvarende isolert situasjon som Leka. Situasjonen for Fosnes er marginalt forskjellig fra Otterøya som ble innlemmet i Namsos på 60-tallet og er mer å sammenlikne med Ytterøya i Trondheimsfjorden som ble innlemmet i Levanger i 1964.



Figur 3.10 Arbeidsplassdekning i kommunene pr.4 kvartal 2011. Prosent. Kilde: SSB



Figur 3.11 Utpendling i prosent av sysselsatte personer i kommunen pr. 4.kvartal 2011.
Kilde: SSB

3.11 Oppsummering

Den geografiske gjennomgangen gir grunnlag for følgende konklusjoner:

1. Nord-Trøndelag har som andre fylker i landet vært gjennom en lang periode med betydelige endringer i bosettingsmønster og kommunikasjoner etter at dagens kommunegrenser ble fastlagt. Over 90 prosent av innbyggerne bor i dag i kommuner med til dels svært gode tilgjengelighetsforhold. Kommunikasjonsutbyggingen vil fortsette og bidra til ytterligere avstandskrymping med mulighet for kommunal integrasjon, særlig i de sentrale delene av fylket.
2. I Nord-Trøndelag finnes maksimalt seks kommuner som kan betraktes som ufrivillige små dvs. som preges av lange avstander og svak integrasjon på bolig- og arbeidsmarkedet og som derfor kan stille krav til særskilte forvaltningsmessige løsninger. Det gjelder først og fremst øykommunen Leka og fjellkommunene Lierne og Røyrvik, dernest også Namsskogan, til en viss grad Flatanger og kanskje Fosnes hvis manglende bruløsning mot Namsos skal tillegges vekt. De seks aktuelle kommunene utgjør 30 prosent av fylkets samlede areal og har til sammen vel 5.000 innbyggere som utgjør 3,9 prosent av folketallet i Nord-Trøndelag.
3. Mulighetene for utvidet samarbeid, inkludert nye kommunedannelser, er betydelig i alle de seks faste samarbeidsregionene i fylket. Værnesregionen, INVEST og Midtre Namdal utvikles som sentrerte regioner hvor det er vanskelig å se sterke geografiske hindringer for etablering av større generalistkommuner. Det samme gjelder Levanger/Verdal og Ytre Namdal, forutsatt at utfordringer knyttet til likeverdige sentra lar seg løse. Leksvik trekkes i økende grad sørover og integreres sterkere mot først og fremst Rissa etter at Mosvik gikk inn i Inderøy. Befolkningsframskrivninger tilsier at dette vil være robuste enheter med et innbyggertall varierende fra i overkant av 10.000 innbyggere i Ytre Namdal til over 50.000 innbyggere i Værnesregionen (inkl. Malvik).

4. Grunnlaget for utvidet regionalt samarbeid og evt. etablering av en regionkommune framstår som mest utfordrende i Indre Namdal. Det henger sammen med at Grong er svakt utviklet og har en svak posisjon som regionsenter, at regionen består av tre befolkningsmessig små og svært lite sentrale kommuner (Røyrvik, Lierne og Namsskogan), samt at Snåsa så langt ikke har vært en fullverdig bidragskommune til regionbygging i Indre Namdal. Regionens samlede befolkning, inkludert Snåsa, forventes å ligge i underkant av 9.000 innbyggere de neste tiårene. Det er et betydelig befolkningsgrunnlag som isolert sett gir et godt utgangspunkt for felles kompetansemobilisering og forsterket samarbeid om kommunale tjenester, på sikt kanskje også etablering av en sterkere generalistkommune. Uansett veivalg tilsier de geografiske forholdene i Indre Namdal at det må utvikles særskilte forvaltningsmessige løsninger for å sikre likeverdige tjenester og en balansert regional utvikling. En oppdeling og fragmentering av Indre Namdal ved at kommunene går i ulike geografiske retninger kan gjøre det vanskeligere å lage en helhetlig utviklingsstrategi enn dersom de seks kommunene holder sammen.
5. På landskapsnivå framstår Værnesregionen som en geografisk funksjonell og sentrert region, med store muligheter for tettere kommunal integrasjon. Det gjelder selv om koplingen mot Trondheimsregionen er sterk. Forholdene bør også ligge meget godt til rette for en regiondannelse på Innherred, med utgangspunkt i korte interne reiseavstander, felles bolig- og arbeidsmarked, et sterkt og differensiert næringsliv og et klart regionalt konkurranseforhold i forhold til særlig Trondheimsregionen. Situasjonen med flere likeverdige sentra er litt spesiell, men ikke uvanlig og kan være overkommelig forutsatt vilje til å satse på balanserte løsninger. Også Region Namdal er overordnet sett en sentrert region med Namsos som regionsenter. Regionen preges imidlertid av mange kommuner, store reiseavstander og tre subregionale enheter med begrenset interaksjon. Også her vil en sterkere regionutvikling kreve at det utvikles en regional samarbeidskultur preget av vilje til å ta ansvar for egen utvikling og evne til å finne fram til balanserte løsninger på felles utfordringer. De tre landskapene i Nord-Trøndelag har i dag 32, 40 og 65 tusen innbyggere (Værnesregionen, Namdal og Innherred) og vil alle være robuste enheter med en betydelig forventet befolkningsvekst de neste tiårene.

4 Nasjonale reformtrender

I Storting og Regjering har det over lang tid vært enighet om at det er ønskelig å videreføre hovedtrekkene i dagens kommuneinndeling ut fra fordeler med innarbeidet forvaltning. Hvis stabilitet i kommuneinndelingen er viktig, er det avgjørende at de øvrige nasjonale rammebetingelsene bygger opp om dagens kommuner. Et kjernesporsmål er om de brede oppgavene og de stadige reformene er tilpasset befolkningsgrunnlag og lokal kompetanse i en finmasket kommuneinndeling. Hvis ikke er det fare for at generalistkommunen fragmenteres og undergraves og det kan bli vanskelig å nå nasjonale mål om likeverdige velferdstjenester. Nasjonale trender og trekk ved det generelle utfordringsbildet er tema i dette kapitlet.

4.1 Syv sentrale utfordringer

Utfordringsbildet for kommunene er i utgangspunktet svært sammensatt som følge av at kommunene er forskjellige samtidig som de ivaretar flere roller og mange forskjellige oppgaver. I framstillingen tar vi utgangspunkt i syv sentrale hovedutfordringer som opprinnelig ble brukt i et diskusjonsnotat om kommunestruktur fra KS¹⁸ og som senere er videre bearbeidet av NIVI i ulike rapporter¹⁹. De syv hovedutfordringene kan gi grunnlag for en bred og omfattende analyse av kommunenes stilling. Framstillingen er i denne omgang konsentrert til viktige sammenhenger og antatte hovedpoenger. De lokale opplevelsene av utfordringsbildet er tema i de to neste kapitlene.

4.2 Velferdsutfordringen

Den velferdspolitiske utfordringen er grunnleggende fordi kommunene har ansvar for tunge lovpålagte tjenester og fordi staten og innbyggerne har store forventninger til at kommunene skal yte likeverdige tjenester med høy kvalitet. Den velferdspolitiske utfordringen består i bl.a. følgende:

- Forventede endringer i befolkningssammensetningen, i kombinasjon med stadig økende ambisjoner om gode velferdstjenester, peker i retning av en kraftig ekspansjon i det kommunale tjenestetilbudet. Det gjelder i særlig grad det kommunale pleie- og omsorgstilbudet som følge av en kommende eldrebølge.
- De fleste kommuner står overfor mer krevende brukere som stiller krav til utvikling av differensierte løsninger som er godt tilpasset den enkeltes behov. Krav til ny tjenesteutvikling gjelder ikke bare smale kompetansekrevende tjenester som smittevern og rehabilitering, men også kvalitetsutvikling innenfor de typiske breddetjenestene som eldreomsorg, grunnskoleopplæring og barnehager.
- Nasjonale reformer peker entydig i retning av et tyngre oppgaveansvar for kommunene. Det gjelder innenfor de fleste kommunale oppgavefelt og ikke bare kommunehelsetjenesten som nå diskuteres i forbindelse med samhandlingsreformen.
- Reformen utvikles og vedtas i stor grad ovenfra og ned. Kommunenes rolle i velferdspolitikken preges av at det er Stortinget og Regjeringen med sine sektordepartementer og direktorater som driver fram reformer. Sektorenes logikk preger mye av det løpende reformarbeidet, ikke det territoriale samordningsprinsipp som kommunene er basert på.

¹⁸ Notat fra NIBR: Ei kommuneinndeling-mange kommunale strukturar. Diskusjonsnotat om kommunestruktur. Utarbeidd for KS av Andreas Hompland og Jon Naustdalslid.

¹⁹ Se bl.a. NIVI-rapport 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag-status, utfordringer og veivalg.

- Den statlige styringen medfører både begrensning og utvidelse av kommunenes handlingsrom. Bruk av øremerking, tilsyn og kontroll med kommunene og rettighetsfesting kan bidra til mindre handlingsrom. Samtidig blir kommunene invitert til å definere eget oppgaveansvar og den lokale organisering, inkludert konsekvenser for kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Aktiv deltakelse i nasjonale reformer krever god orientering i tilskuddsordninger og vilje til pilotvirksomhet.

For den enkelte kommune kan det pekes på minst to konsekvenser av disse utfordringene. For det første vil kravene til kapasitet og fagkompetanse i øke. Det gjelder ikke bare i selve tjenestene, men også når det gjelder innsatsen i ledelse, styring og deltakelse i ekstern samhandling og utviklingsaktiviteter. Kommuner som i dag opplever sårbarhet og store kompetanseutfordringer vil få det enda vanskeligere.

For det andre må kommunene etablere et forpliktende og formalisert samarbeid, ikke bare med andre kommuner, men også mot staten. Utvikling av likeverdige tjenester til innbyggerne vil kreve at kommunene utnytter sitt handlingsrom gjennom initiativ til samarbeid og aktiv samhandling med andre. I pågående reformer som samhandlingsreformen har nasjonale myndigheter tatt som utgangspunkt at kommunene må samarbeide for å kunne ta ansvar for nye kompetansekrevende helsetjenester og sikre en god samhandling mot helseforetakene.

4.3 Arbeidskraftutfordringen

Kommunene står foran en betydelig arbeidskraftutfordring som må løses for å yte gode tjenester til innbyggerne. Kommunene må kunne tilby attraktive arbeidsplasser og lykkes med rekruttering av fagfolk med relevant kompetanse. Det må forventes at konkurransen om arbeidskraft fra privat sektor og staten blir hardere. I Norge kan også konkurransen mellom kommunene blir hardere, bl.a. fordi det som regel finnes mange kommuner innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsregion.

I Norge er det stor fare for at kommunenes ulike forutsetninger for å møte arbeidskraftutfordringen leder til større forskjeller i kvaliteten på tjenestetilbudet til innbyggerne. Store og sentrale kommuner har bedre forutsetninger for å lykkes enn de små og perifere. Konsekvensene kan bli økte forskjeller i velferdstilbudet mellom sentrum og periferi.

Denne utfordringen kan ikke alene løses med større økonomiske overføringer til den enkelte kommune fra staten. Det må noe mer til som handler om å utvikle samarbeid innenfor felles bolig- og arbeidsmarkedsområder og andre tiltak for å styrke kommunenes attraktivitet på arbeidsmarkedet. Større fagmiljøer, en profesjonell arbeidsgiverpolitikk og en aktiv personalpolitikk blir antakelig viktig for å lykkes. Kommunene må også kunne tilby gode tjenester og attraktive steder for høyt utdannet arbeidskraft.

4.4 Kompetanseutfordringen

Norske kommuner ivaretar en rekke lovpålagte og andre oppgaver som gjør kommunen til en kunnskapsintensiv virksomhet. Kravene til ekspertise og kompetanse er stor både i den lovpålagte tjenesteproduksjonen og innenfor planlegging og næringsutvikling. Kommunene har behov for driftskompetanse, utviklingskompetanse og samhandlingskompetanse. Kompetanseutfordringen berører alle deler av kommuneorganisasjonen, inkludert kommuneadministrasjonen som skal ivareta overordnet ledelse og økonomistyring og lokalpolitikkerne som skal styre og prioritere kommunens ressurser.

Kompetanseutfordringen i kommunene rommer minst tre viktige aspekter. Det ene dreier seg om kapasitet i form av nok personell. Det andre dreier seg om personellens fagkompetanse

som følger av utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring. Det tredje dreier seg om fagmiljøer, som kan være viktig for å skape et attraktivt og utviklingsorientert miljø i kommunen.

Det er godt dokumentert at særlig små og perifere kommuner preges av mangel på fagmiljøer og stor sårbarhet i kommuneorganisasjonen. Ofte er kommunenes kapasitet og kompetanse begrenset til én person i hele kommunen eller til delte stillinger der en og samme person for eksempel skal fungere som både barnevernleder, helsesøster og medarbeider på sosialkontoret. Ser vi bort fra lærere og sykepleiere kan det i de minste kommunene være ganske uvanlig at det finnes fagmiljøer der flere ansatte med samme utdannings- og erfaringsbakgrunn samhandler for å løse oppgavene. De ansatte kan inngå i ulike typer fagnettverk og det kan være etablert faste interkommunale ordninger som gir tilgang til et fagmiljø, men trenger ikke være tilfelle.

Dagens kommunestruktur og nivå på det interkommunale samarbeidet betyr at mange ledere og ansatte i norske småkommuner sitter tilnærmet alene med et stort oppgaveansvar. Lovpålagte oppgaver løses i noen kommuner av generalister, i andre av spesialister med tilgang til brede fagmiljøer. Det er åpenbart at en slik skjevfordeling av kompetanse og kapasitet over tid kan medføre voksende ulikhet i det kommunale tjenestetilbudet.

Konsekvensene av manglende kapasitet og fagmiljøer i kommunene kan være mange, f.eks.:

- At lovpålagte tilbud ikke finnes, for eksempel kommuneoverlegefunksjon eller et organisert smittevern
- At følsomme saker utsettes eller ikke blir vurdert, for eksempel innenfor barneverntjenesten
- At tilbud i 2. linjen ikke blir utnyttet som følge av kompetansesvikt i den kommunale 1.linjen
- Manglende rettssikkerhet og habilitet, vanskelige personlige roller og høyt arbeidspress på enkeltpersoner
- Stagnasjon og svakere kvalitet som følge av for mye passiv drift og for lite utvikling
- Dårlige karrieremuligheter for de ansatte, liten konkurransekraft på arbeidsmarkedet og manglende rekruttering av fagpersonell til viktige stillinger
- Kommunenes ressursbruk til midlertidige løsninger for å opprettholde vitale funksjoner kan være høy
- Svak påvirkningskraft i løpende reformprosesser på ulike sektorområder og streng statlig styring

4.5 Økonomiutfordringen

De fleste kommuner opplever stram kommuneøkonomi og det må antas at de økonomiske rammebetingelsene fortsatt vil stille strenge krav til effektiv ressursbruk og god økonomistyring. Kommunene gjør stadig vurderinger av interne muligheter for innsparing og effektivisering. Erfaringene tilsier at det finnes store muligheter for bedre ressursbruk gjennom interkommunalt samarbeid og evt. endringer i kommunestrukturen som i dag ikke utnyttes. Det gjelder bl.a. en rekke tekniske og administrative oppgaver hvor mange baserer seg på sårbare lokale ordninger og ikke utnytter stordriftsfordeler gjennom regionale løsninger. Erfaringer med interkommunalt samarbeid tilsier at de største effektiviseringspotensialene knytter seg til dagens kommunestruktur og i mindre grad til organisatoriske forhold internt i den enkelte kommune. Erfaringene tilsier også at mulighetene for bedre ressursbruk er store ved bedre samordning av både små og store kommuner.

I økonomiutfordringen ligger også en utfordring knyttet til utvikling av gode kontrollrutiner og systemer for internkontroll i kommunene. Ansvar for en omfattende tjenesteproduksjon stiller store krav til forvaltningskompetanse og etablering av systemer for å måle kvalitet,

følge med på ressursbruk, rapportere til politikerne og eksterne myndigheter etc. Behovet for kontroll og oppfølgingssystemer må antas å være særlig viktig for å sikre rettssikkerhet for innbyggerne en god langsiktig økonomistyring i kommunene.

Til økonomiutfordringen hører også mer grunnleggende utfordringer knyttet til å lage et rettferdig inntektssystem ut fra en svært ulik kommunestruktur og et finansieringssystem som ikke gir for sterk avhengighet til staten. I forhold til inntektssystemet er spørsmålet om alle typer smådriftsulemper skal kompenseres for alle kommuner, uavhengig av geografisk situasjon og muligheter for etablering av større kommuner. Alternative finansieringssystemer kan være viktig å diskutere for unngå 100 prosent statsfinansierte kommuner, som kan minne om lokal statsforvaltning. I dag har vi mange kommuner som ligger opp mot 80-90 prosent statsfinansiering.

4.6 Utviklingsutfordringen

Utviklingsutfordringen handler om å sikre levende lokalsamfunn med gode tjenester til innbyggerne, et moderne og konkurransedyktig næringsliv og en effektiv infrastruktur. Kommunene spiller en nøkkelrolle for utviklingen av gode lokalsamfunn, dels ved at selve kommuneorganisasjonen mange steder står for en stor andel av den lokale sysselsettingen, dels ved at de kommunale tjenestene betyr mye for innbyggernes velferd og dels ved at kommunen har en viktig rolle som utviklingsorgan. De fleste kommuner deltar i flere former for regional mobilisering for å utvikle tjenester, næringsliv og infrastruktur.

I likhet med rollen som tjenesteprodusent, stiller også rollen som samfunnsutvikler store krav til kommunenes kapasitet og kompetanse. Ved etablering av fagmiljøer innenfor planlegging, næringsutvikling, miljøvern etc. kan det være gode grunner til at flere kommuner bør samarbeide om felles utfordringer. Mange av kommunene kan være for små til å skape kompetente plan- og utviklingsmiljøer og det kan være viktig at kommunene forholder seg til felles bolig- og arbeidsmarkedsområder eller andre funksjonelle geografiske enheter.

Mye av kommunenes utviklingsarbeid påvirkes av nasjonale rammebetingelser og regionale aktørers opptreden i forhold til kommunene. Vesentlige sider ved dagens regional- og distriktspolitikk er basert på fylkeskommunalt utviklingsansvar og en omfattende satsing på partnerskap, ulike nettverk og prosjekter. Innenfor dagens organisering foreligger store muligheter for utprøving av mer desentraliserte modeller, der det regionalpolitiske utviklingsansvaret knyttes nærmere til kommunene og deres samarbeidsregioner.

4.7 Generalistutfordringen

Generalistkommuner har sine kvaliteter, men også sine ulemper. I Norge har det vært bred enighet om at generalistkommuner er å foretrekke framfor et spesialkommunesystem eller et kommunesystem som er basert på at kommunene har forskjellige oppgaver (differensiert oppgavefordeling). Et viktig spørsmål er om vi i dag har et velfungerende generalistkommunesystem som er robust i forhold til de oppgaver som skal løses og de utfordringer som nasjonen og kommunene står overfor.

Her kan det reises tvil, særlig fordi forutsetningene for oppgaveløsning er så ulike mellom kommunene. En rekke av de utfordringer som er omtalt under velferdsutfordringen, kompetanseutfordringen, arbeidskraftutfordringen osv. peker i retning av at forskjellene mellom kommunene kan bli enda større i årene framover. Det gjelder kompetanse og arbeidskraft og det gjelder kommunenes utviklingskraft og mulighet for å være aktive medspillere i nasjonale reformer. Bildet som tegnes er at de store og sentrale kommunene systematisk tilføres kompetanse og ressurser, mens mange små og lite sentrale kommuner er inne i en motsatt utviklingsbane som kjennetegnes av langvarig og systematisk

ressurstapping. I lengden er det vanskelig å se at en slik utvikling er mulig å kombinere med et kommunesystem som forutsetter like oppgaver til alle.

4.8 Demokratiutfordringen

Den demokratiske utfordringen handler grunnleggende sett om minst to typer utfordringer, dels innbyggernes mulighet for deltakelse og påvirkning i lokalpolitikken, dels om lokalpolitikernes innflytelse og påvirkningskraft i samfunnsutviklingen.

I forhold til den første utfordringen kan det være en fordel med små og stabile kommuner som sikrer god representasjon fra lokalsamfunnet og som gir nærhet til politikerne. Lokalkommuner basert på sterk lokal tilhørighet og stor nærhet er imidlertid ikke bare en fordel, bl.a. av hensyn til habilitet, en kompetent og rettferdig saksbehandling, samt at kommunene også er ansvarlig for en rekke forvaltningsoppgaver og tjenester hvor en viss avstand til lokalsamfunnet kan være viktig. Det kan f.eks. gjelde planlegging, byggesaksbehandling og barnevern.

Et sterkt lokaldemokrati er samtidig avhengig av at kommunen har tyngde og påvirkningskraft i forhold til staten og andre aktører i samfunnsutbyggingen. En statisk kommuneinndeling kan på lang sikt medføre en svekkelse av kommuneinstitusjonen og en overordnet forvaltningsutvikling som bryter med grunnleggende lokaldemokratiske prinsipper. Eksempler på slike prinsipielt betenkelige forvaltningstrender kan være:

- Generell oppgavevekst og økt styring fra statlige organer, herunder vekst i statlige direktorater, utvikling av statlige 2. og 3.linjer i tjenesteproduksjonen og satsing på statlige forsterkningsteam innenfor f.eks. barnevern og skoleutvikling, framfor ansvarliggjøring og kompetanseoppbygging i den kommunale 1.linjen.
- Fragmentering av kommunenes oppgaveløsning og politiske styring gjennom vekst i indirekte valgte og finansierte organer som ikke står direkte ansvarlig i forhold til innbyggerne. Økt interkommunalt samarbeid kan medføre en form for institusjonell og geografisk fragmentering som grunnleggende sett bryter med viktige demokratiprinsipper som dagens kommuner er basert på.
- Vekst i andre typer hybrider og lite oversiktlige styringsformer i form av prosjekter, partnerskap, ulike typer pakkeorganiseringer og i noen tilfeller formelle samforvaltninger med deltakelse fra kommuner, fylkeskommuner og staten. NAV er et eksempel på at staten og kommunene har gått sammen om en formell organisasjon. Samhandlingsreformen kan bety mer av denne typen løsninger.
- Manglende utnyttelse av potensialer for desentralisering, demokratisering og effektivisering gjennom endringer i funksjonsfordelingen. Kommunestrukturen og mangel på formalisert samarbeid kan gjøre det umulig å samle oppgaver og virkemidler i kommunene, slik forvaltningen bygges opp i bl.a. Danmark og Finland. I Norge kan oppgaver som innebærer skjønnsutøvelse og som har klare lokalpolitiske aspekter bli lagt til staten i stedet for kommunene, som følge av kompetansesvake og dysfunksjonelle kommuner. Plan- utviklingsoppgaver som krever regionalt perspektiv kan bli løst gjennom statlig overstyring av lokalpolitiske prosesser og vedtak. Samfunnsstyring gjennom hybrider kan ta meget lang tid og medføre høye prosesskostnader.

4.9 Ved et forvaltningsskille

NIVIs tolkning er at kommunene står ved et forvaltningsskille som følge av at nasjonale reformer er dårlig tilpasset det lokale kompetanse- og ressursgrunnlag som følger av dagens kommunestruktur. I teorien har vi generalistkommuner ved at alle kommuner har like lovpålagte oppgaver. I praksis er vi på vei mot et mer fragmentert og mer differensiert

kommunesystem drevet fram av sektorinteresser og en manglende vilje til nasjonal styring med sentrale rammebetingelser for moderne generalistkommuner. I praksis er det også vanskelig å se at dagens kommunemodell er bærekraftig i møte med eldrebølge, nye velferdsreformer og en strammere kommuneøkonomi med krav til mer effektiv ressursbruk.

Det er samtidig lyspunkter, ikke minst som følge av at dagens kommuner har betydelige kvaliteter samtidig som mange kommuner er godt på vei mot oppgaveløsning i større strukturer. Det fremkommer i de lokale utfordringsbildene som er tema i de to neste kapitler.

5 Lokale utfordringsbilder

Hva preger utfordringsbildet sett fra den enkelte kommune og delregion i Nord-Trøndelag? Hva kan være gode kortsiktige løsninger og hvilken forvaltningsretning er ønskelig på lang sikt? Det er noen av hovedspørsmålene som er stilt til kommunale og regionale ledere i Nord-Trøndelag. Hovedresultater fra intervjurunden gjennomgås i dette kapittelet. Det vises til neste kapittel for omtale av utfordringer innenfor samhandlingsreformen og NAV.

5.1 Optimisme og driv i Værnesregionen

Utfordringsbildet i Værnesregionen preges av bl.a. følgende:

Sterk vekst i Stjørdal som framstår som en aktiv og raus driver i regionbyggingen. Stjørdal møter flere typiske vekstutfordringer knyttet til bl.a. høye investeringer, utbygging og omstilling av tjenestetilbud og sterk konkurranse om arbeidskraft i forhold til privat sektor.

Stolte omegnskommuner som ser interkommunalt samarbeid som en avgjørende forutsetning for å bestå som egne kommuner. Kommunene har ulike samarbeidsbehov og møter utfordringer knyttet til balanserte løsninger, men har i økende grad klart å komme fram til helhetlige regionale fellesløsninger. Det rapporteres om i hovedsak gode erfaringer med etablerte ordninger, særlig mht. kompetanse og kvalitet, etter hvert også på kostnadssiden.

Geografisk stabilisering i retning av fem kjernekommuner, der fire kommuner tradisjonelt har utgjort en kjerne (Stjørdal, Meråker, Tydal og Selbu), mens Frosta har foretatt et geografisk retningsvalg og kommet mer med i Værnesregionen. Malvik er med på noen ordninger, men er koplet av samarbeid om felles IKT-system og store deler av det øvrige regionsamarbeidet.

Høyt aktivitetsnivå med omfattende samarbeid om lovpålagte tjenester og administrative oppgaver. Nye fellesordninger er aktuelt innenfor bl.a. PPT, plan/byggsak/oppmåling, utvidet felles innkjøpsordning, samarbeid om helsestasjon, helsesøster, jordmor og felles kommuneoverlegefunksjon, kommunale beredskapsoppgaver etc. Potensialet for utvidet samarbeid vurderes som stort, både om tjenester og utviklingsoppgaver.

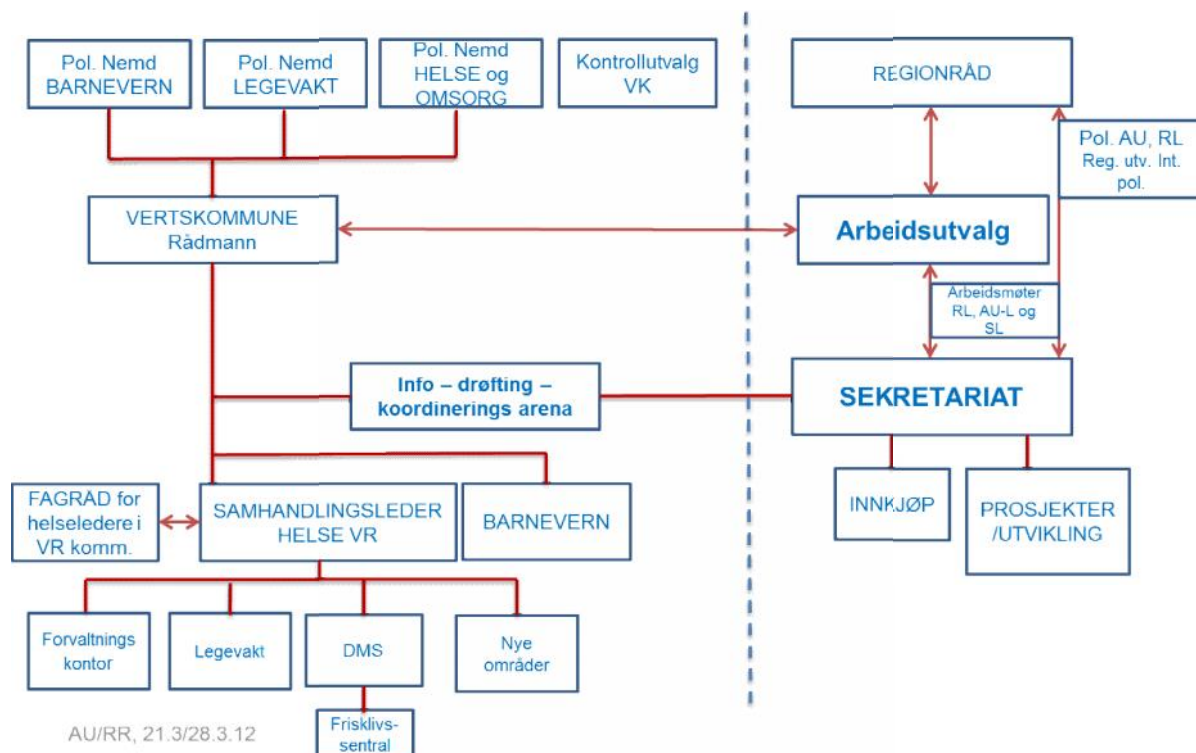
Kommunehelsetjenesten framstår som en fellesforvaltning og det rapporteres at kommunene har god kontroll på samhandlingsreformen med bakgrunn i bl.a. felles samhandlingsleder, felles fagråd med etatsjefer som møtes jevnlig, felles forvaltningskontor og Værnesregionen DMS med et omfattende tjenestetilbud inkludert øyeblikkelig hjelpertilbud på plass. En viss usikkerhet knytter seg til finansiering av reformen og det uttrykkes en viss frustrasjon over byråkratisk og tungvint avtalestyring mot helseforetak i to forskjellige fylker, jf. nærmere omtale av samhandlingsreformen i kap.6.

Behov for evaluering av nytt politisk og administrativt styringssystem basert på vertskommunemodell med folkevalgte nemnder. Det framheves at det nye styringssystemet har blitt komplisert og at det er vanskelig å unngå hvis både politisk styring og god forankring av samarbeidet i alle deltakerkommunene skal sikres. Samkommunemodell har foreløpig ikke vært politisk ønskelig, men kan bli nærmere vurdert i lys av erfaringene. Ekstern evaluering av ny styringsmodell er ventet å starte fra årsskiftet.

Vekst i regionale tjenester øker behovet for informasjon og kommunikasjon med innbyggerne. Aktuelle tiltak for å sikre god innbyggerdialog er også tema i ekstern evaluering.

Økende integrasjon på tvers av fylkesgrensen kan aktualisere en nærmere analyse av erfaringer og utfordringer med dagens fylkesgrense. Dagens fylkesgrense deler opp tre kommunale samarbeidsregioner (Værnesregionen, Trondheimsregionen og Fosen) og stiller krav til ekstra samordning mellom to fylkeskommuner, to fylkesmenn og en rekke andre

regionale statlige etater. Fra Værnesregionen rapporteres om både fordeler og ulemper med dagens fylkesgrense.



Figur 5.1 Dagens styringsmodell i Værnesregionen – Vertskommune med politiske nemnder og samhandling med arbeidsutvalget. Kilde: Regionrådets sekretariat

5.2 Innovasjonspause i Innherred samkommune?

Ufordringsbildet i Innherred samkommune preges av følgende:

To høyt kompetente og attraktive vekstkommuner med vel 10 minutters reisetid mellom kommunesentrene. Begge kommuner har et sterkt og differensiert næringsliv, Levanger med tyngdepunkt i offentlige arbeidsplasser og Verdal i privat industri. Begge kommunene er minsteinntektskommuner og sårbare for omstillinger i hhv. offentlig og privat sektor. Kommunene framstår som en komplementær næringsregion med felles utfordringer og positive muligheter på en rekke områder.

Levanger og Verdal har vært pionerkommuner i utvikling av interkommunalt samarbeid i Norge. Det gjelder innholdsmessig ved at kommunene etablert felles administrasjon og forvaltning på en rekke områder, inkludert felles plansystem og en felles utviklingsenhet som del av samkommunen. Det gjelder også styringsmessig ved at kommunene var de første til å innføre samkommune som forvaltningsforsøk fra 2004.

Fra begge kommuner vektlegges at samkommunen har vært et riktig og i all hovedsak vellykket samarbeid som har gitt en rekke positive resultater. Samkommunen har et begrenset budsjett, men det blir vektlagt at den faglige effekten av samarbeidet har vært betydelig i begge kommuner. Det gjelder bl.a. samarbeidet i en felles utviklingsenhet, hvor en rekke utviklingsoppgaver er samlet, inkludert oppfølging av samhandlingsreformen. Samkommunen omtales som en styringsmessig suksess fordi den gir en enkel og gjenkjennbar styringsløsning som oppleves som balansert og demokratisk.

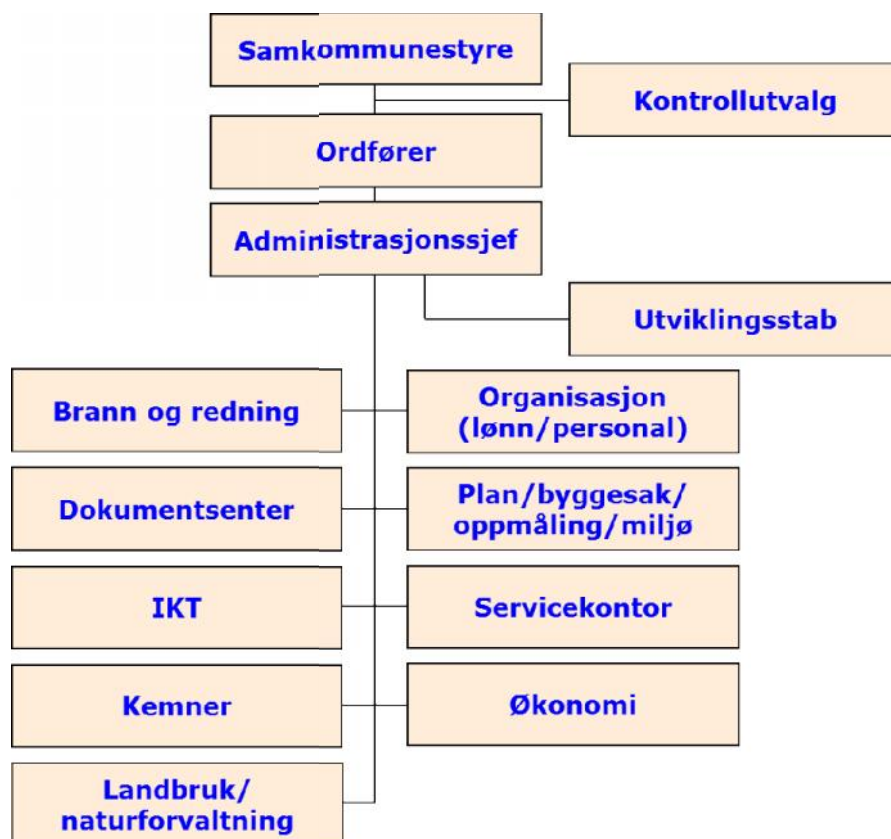
Samkommunen er ansvarlig for utredning av felles intermediærenhet, tilbud om øyeblikkelig hjelp og andre aktuelle tjenester som del av samhandlingsreformen. Et hovedinntrykk så langt er at det kan være krevende å finne en god funksjonsfordeling og et fornuftig nivå på oppbygging av kommunale helsetilbud med så stor nærhet til Levanger sykehus. Kommunene har erfart utfordringer knyttet til vekst i reinnleggelser av utskrivningsklare pasienter: Den kommunale medfinansieringen for sykehusinnleggelser oppleves som underfinansiert, jf. nærmere omtale av samhandlingsreformen i kap.6.

Selv om potensialet for utvidet samarbeid kan være stort, f.eks. innenfor teknisk sektor, ser kommunene ganske ulikt på veien videre. Fra Levanger uttrykkes ønske om raskere og sterkere integrasjon med utvidet samarbeid også om kommunale kjerneoppgaver, inkludert mulighet for kommunesammenslutning på sikt. Det framheves som avgjørende at innbyggere og næringsliv i begge kommuner vil være tjent med at kommunene i større grad samordner sin virksomhet. Det blir sagt at opprettholdelse av kommunene ikke er et mål i seg selv og at etablerte institusjoner og posisjoner må vike dersom kommunene i fellesskap kan finne fram til bedre løsninger. Det vektlegges også at en felles mobilisering kan gi begge kommunene en tyngre regional posisjon på Innherred og i forhold til Trondheimsregionen.

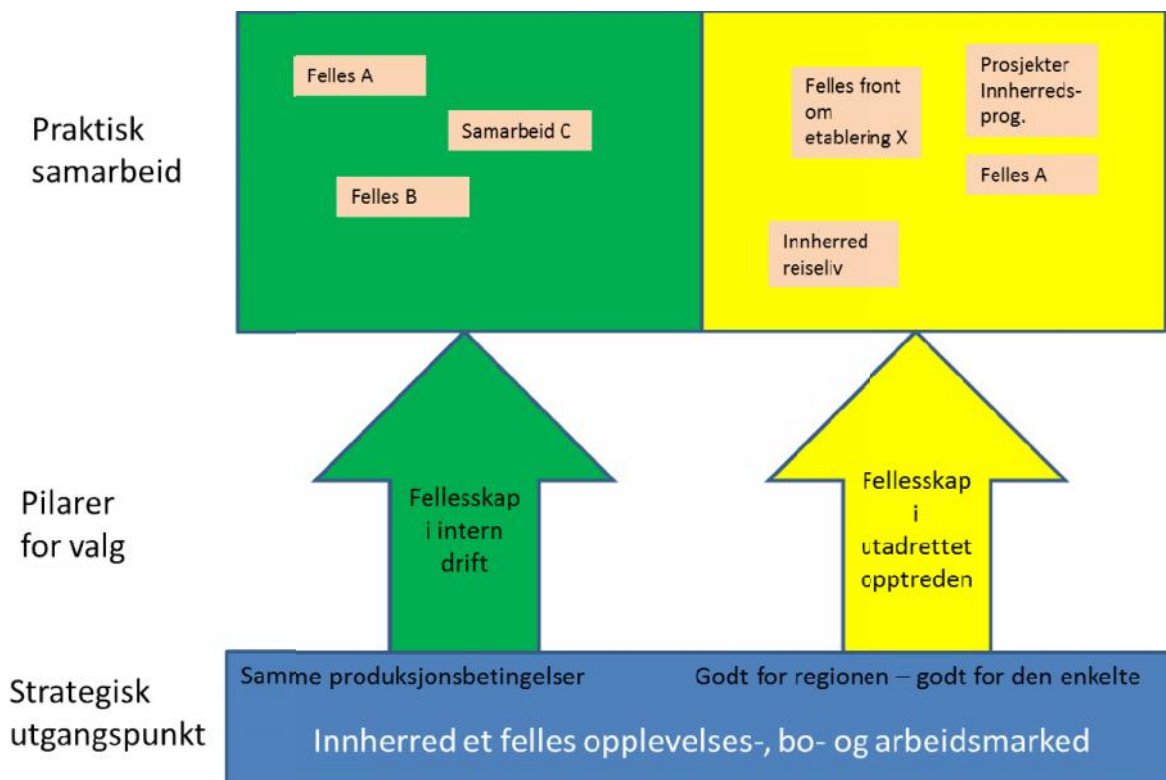
Fra Verdal uttrykkes sterk skepsis til kommunesammenslutning og det vektlegges at samkommunens oppgaver ikke bør omfatte publikumsrettede kjerneoppgaver. Begrunnelsen er at slike oppgaver bør være direkte underlagt politisk styring fra kommunestyrene. Det er dermed politiske og prinsipielle motforestillinger av demokratisk art som setter grenser for samkommunens innholdsmessige utvikling. Det er likevel ikke til hinder for at Verdal vil vurdere utvidet samarbeid om f.eks. samhandlingstjenester eller nye typer administrasjon og forvaltning, selv om grunninnstillingen er at viktige publikumsorienterte tjenester bør drives av morkommunene og ikke av samkommunen.

Også geografisk utvidelse av samkommunen anses som lite aktuelt. Det gjelder i forhold til Frosta, der samkommunen i dag er vertskommune for samhandlingstjenester og brantjenester. Det blir sagt at Frosta ville blitt ønsket velkommen, men vist til at kommunen har valgt Værnesregionen som sin primære samarbeidsregion, samt at det ville medført visse utfordringer å integrere en kommune med under 10 prosent av folketallet til de to andre kommunene. Utvidelse av samkommunen vurderes også som lite aktuelt i forhold til Inderøy som er sterkt integrert i INVEST-samarbeidet.

Fra begge kommuner uttrykkes ønske om å få i gang et formalisert interkommunalt samarbeid på Innherred. Det har så langt har vist seg vanskelig som følge av ulike prioriteringer og forskjellig dagsorden i INVEST og i samkommunen. Fra begge kommuner blir det pekt på en rekke oppgaver som bør løses i fellesskap av hensyn til et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde og like produksjonsbetingelser, jf. illustrasjon av «Innherredskraften» nedenfor. Det blir sagt at færre oppgaveoverføringer og mindre dynamikk i samkommunen kan føre til større interesse for å utvikle samarbeidet på Innherredsnivå.



Figur 5.2 Dagens organisering og oppgaver i Innherred samkommune



Figur 5.3 Illustrasjon av Innherredskraften. Kilde: Rådmannen i Verdal kommune

5.3 Ny samarbeidsstrategi for Inn-Trøndelagsregionen

Utfordringsbildet i INVEST preges av:

- Svak befolkningsvekst i Steinkjer og forventet nedgang i befolkningen i Verran og Inderøy.
- Store endringer i befolkningssammensetning og behov for omstilling i etablert tjenestetilbud
- Enighet i kommunestyrene om behov for sterkere samarbeid og en mer offensiv og forpliktende samarbeidsstrategi for perioden 2012-2016
- Foreløpige gode erfaringer med det etablerte samarbeidet, inkludert styringsmodell med administrativ og politisk styringsgruppe i stedet for vanlig regionråd
- God kontroll på samhandlingsreformen bl.a. gjennom planer om videreutvikling av Inn-Trøndelag DMS. Utfordringer særlig knyttet til underfinansiering, behov for større innsats innenfor folkehelse, psykiatri, rus og rehabilitering, samt bedre IKT-løsninger.
- Positiv omtale av behovet for utvidet samarbeid på Innherredsnivå, men vanskelig å bli enige

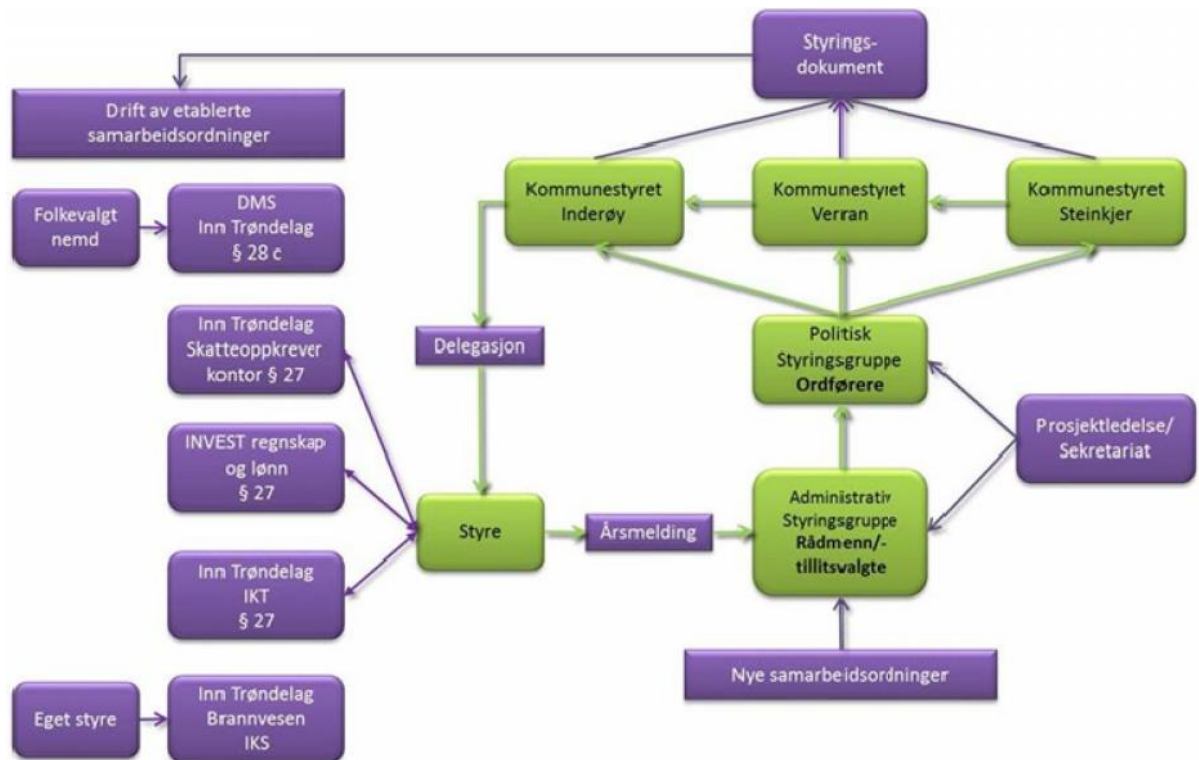
I nytt utkast til styringsdokument for INVEST-samarbeidet²⁰ slås det fast at behovet for samarbeid er økende, særlig av hensyn til kompetanse og fagmiljø, attraktivitet og økonomi. Det vektlegges at INVEST er ett arbeidsmarked og at kommunene står overfor samme type utfordringer, men med varierende styrke. Små fagmiljøer framheves som en utfordring særlig i de mindre kommunene, samtidig som fagmiljøene også kan være små i Steinkjer kommune, f.eks. innenfor områder som gjeldsrådgivning, rus og psykiatri.

Det er enighet om at følgende prinsipper skal legges til grunn for det framtidige samarbeidet:

- Eksisterende samarbeidsordninger skal evalueres og samhandlingen økes
- Samarbeidet endrer navn fra INVEST til Inn-Trøndelagsregionen. Ny hjemmeside vil hete Inntrondelag.no.
- INVEST-kommunene skal være åpne for tettere samhandling med andre nabokommuner, særlig mot Snåsa, men også mot Namdalseid og Leksvik
- INVEST skal i perioden bevege seg mot et mer forpliktende strategisk samarbeid basert på langsiktige relasjoner mellom faste partnere
- Samarbeidet i Inn-Trøndelagsregionen skal i perioden ha basis i dagens organisering med administrativ og politisk styringsgruppe. De konkrete samarbeidene organiseres primært som vertskommuneordninger med folkevalgt nemnd. Kommunene må i perioden være åpne for andre styringsmodeller enn den nåværende, særlig hvis samarbeidet utvides til mange flere ordninger.
- INVEST (Inn-Trøndelagsregionen) skal i perioden i større grad tenke helhetlig regional mobilisering og dermed søke fellesløsninger på områder hvor en har kommunale utfordringer med tilstrekkelig kompetanse, kostnadseffektivitet og/eller hvor utfordringen tydelig ikke er begrenset til den enkelte kommune. Aktuelle samarbeidsområder og ordninger som skal iverksettes i perioden skal konkretiseres.

I prosessen som er gjennomført mellom kommunene fremkommer at kommunene så langt i hovedsak har gode erfaringer med det etablerte samarbeidet. Det blir vist til at samarbeidet om skatteopprekker som har vart lengst, begynner å gi kvalitetsgevinster og et ressursforbruk under budsjett. Det blir også meldt at ordningen med en administrativ og politisk styringsgruppe har fungert godt og inntil videre bør videreføres.

²⁰ Bærekraftige kommuner i en attraktiv region. Styringsdokument for INVEST-samarbeidet 2012-2016.



Figur 5.4 Dagens styringsmodell i INVEST-samarbeidet.

5.4 Behov for retningsvalg i Indre Namdal

Utfordringsbildet i Indre Namdal preges av:

- Mange små og likeverdige kommuner, lange reiseavstander og lite integrasjon på bolig- og arbeidsmarkedet
- Negativ folketallsutvikling, flere eldre og færre barn under 16 år medfører lavere innbyggertilskudd og press mot nedskalering av tjenestetilbud
- Gjennomgående små og sårbare kompetansemiljøer i kommunene
- Kommuner med ulik geografisk orientering, dels mot Grong, dels mot Namsos, dels mot Steinkjer (Snåsa) og dels mot Sverige (Røyrvik og Lierne)
- Blandede erfaringer med regionråd og regionale samarbeidsordninger
- Voksende samarbeidsbehov på lovpålagte områder
- Omfattende ressursbruk til frivillige oppgaver og ulike regionale nettverk og utviklingsprosjekter
- Ulike strategier for oppfølging av samhandlingsreformen
- Ulike syn på framtidige forvaltningsløsninger for kommunene

I Indre Namdal er det etablert interkommunalt samarbeid på regionalt nivå innenfor viktige områder som IKT, PPT, barnevern og legevakt. Det regionale samarbeidet er imidlertid relativt svakt utviklet i forhold til andre samarbeidsregioner i Nord-Trøndelag. Det rapporteres om blendede erfaringer med eksisterende ordninger og det blir vist til at det over tid har vist seg vanskelig å utvikle sterke regionale kompetansemiljøer i Indre Namdal. Det begrunnes med særskilte geografiske forhold, vanskelige rekruttering og organisatoriske utfordringer, men også med ulik geografisk orientering for kommunene, en lite ansvarlig oppfølgingskultur i forhold til regionalt fattede vedtak, samt en underliggende uenighet om framtidige forvaltningsløsninger for kommunene.

De siste årene er det gjennomført nye utredninger om etablering av interkommunalt samarbeid, f.eks. innenfor administrative støttefunksjoner, teknisk sektor og kommunehelsetjenester. Initiativene har ofte endt ut i minimalistiske lokale ordninger eller rene shoppingorienterte løsninger som f.eks. samarbeid om en 40 prosent stilling som kommuneoverlege mellom Grong og Namsskogan eller kjøp av skatteoppkreverfunksjon fra Midtre Namdal (Høylandet, Røyrvik og Lierne).

I flere av intervjuene blir det understreket at dagens kommuner leverer tjenester med god kvalitet når det gjelder de vanlige publikumsorienterte tjenestene, samtidig som kravene til kompetanse og fagmiljø har vokst på en rekke områder. Det blir vektlagt at kompetansemiljøene er gjennomgående små og sårbare. Dette illustreres i en utredning av samarbeidsmuligheter innenfor teknisk sektor fra mars 2011, der det dokumenteres en samlet ressursinnsats på ca. 30 årsverk fordelt på 13 forskjellige fagområder i seks kommuner, jf. oversikt over stillingsfordeling nedenfor. Oppgavene i teknisk sektor er for en stor del lovpålagte og nye lovkrav har kommet til de siste årene gjennom bl.a. ny plan- og bygningslov, naturmangfoldslov og matrikkellov.

Arbeidsgruppen innenfor teknisk sektor pekte på store utfordringer og mente at kommune bør handle raskt for å sikre kompetanse og kvalitet på tjenestene. Arbeidsgruppen foreslo det bør inngås interkommunalt samarbeid innenfor syv ulike områder med Grong som vertskommune, herunder innenfor plan, GIS/kart og matrikkelarbeid, byggesak inklusiv byggtilsyn, byggeledelse og byggherreombud, forvaltning av VAR (renovasjon ikke aktuelt for Snåsa pga. avtale med Steinkjer), veiforvaltningsområdet, felles kompetanse og saksbehandling innen småkraftverk og klima/energiplaner. Etter behandling i regionrådet ligger det an til en delvis oppfølging med etablering av samarbeid mellom de kommuner som blir enige om det. Behandlingen tyder ikke på enighet om helhetlige regionale løsninger.

Samtalene tyder på at det er bred enighet i Indre Namdal om at reformbildet tilsier mer samarbeid mellom kommunene. Det gjelder ikke minst i oppfølgingen av samhandlingsreformen, hvor nye kompetansekrevende tjenestetilbud må etableres. Lederne ser likevel i ulike reformretninger og virker å være tilhengere av ganske forskjellige løsninger.

Noen ser for seg et krafttak for å utvikle en sterkere regional samarbeidsstrategi, til tross for at dette tidligere har vist seg vanskelig å få til. Krafttaket bør være basert på en systematisk gjennomgang av samarbeidsbehov innenfor ulike lovpålagte oppgaveområder og etablering av en forutsigbar funksjonsfordeling mellom den enkelte kommune og Indre Namdal som forsterket samarbeidsregion. En klargjøring av funksjonsfordelingen vil også måtte gjelde oppgaver hvor samarbeid på Namdalsnivå er ønskelig. Løsningen tilsier en langsiktig utvikling der Namdalen deles inn i tre subregioner og en større distriktsregion.

Andre ser for seg at samarbeidsordninger bør utvikles i fellesskap med Midtre Namdal, særlig av hensyn til tilgang til bredere og tyngre kompetansemiljøer, samt mulighet for god samordning mot sykehuset i Namsos og andre regionale funksjoner.

En tredje løsning går ut på at det bør utredes en storkommuneløsning mellom Midtre og Indre Namdal, en ny type generalistkommune med en permanent underkommunal struktur for å sikre lokalt engasjement og identitet.

En fjerde variant kan være en permanent omdanning av de minste og mest perifere kommunene til lokalkommuner med en særskilt lovregulert funksjonsfordeling. En slik særbehandling innebærer oppgavedifferensiering og vil stille krav til en nærmere klargjøring av lokalkommunens oppgaver, inkludert hvem som skal løse overskytende oppgaver.

Tjenesteområde	Grong	Snåsa	Høylandet	Røyrvik	Namsskogan	Lierne	Sum
Plan	80	10	70	10	15	50	235
GIS/kart	90	10	20	5	20		145
Matrikkelarbeid	70	30	5	10	20	50	185
-Egen kommunal regi	30	10	5	5	20	50	120
-Kjøpt fra annen kommune							0
-Utført for annen kommune	40						40
-Innleid konsulent		20		5			25
Ledningskartlegging	45	45			20		110
Byggeledelse, byggherreombud	80	20					100
Byggesak	90	30	30	40	30	55	275
Brannvesen, brannsyn og feiing	90	Medeier IKS	60	40	65	60	315
-Beredskap (leder brannvesen)	10		10	10		5	35
-Forebyggende (brannsyn)	10		10	10		5	35
-Utøvende feiing	70		40	20	65	50	245
Forvaltning/driftsansvar for vann, avløp, overvann, renovasjon, slam	60	90	55	35	25	60	325
Forvaltning/driftsansvar for vei	10	10	10	5	15	19	69
Eiendomsforvaltning-skoler, barnehager, institusjoner, uteleiboliger	200	65	30	40	30	17	382
Utviklingsoppgaver/prosjekt	70	10	20	40	40		180
Andre oppgaver- ledelse, utredninger, opplæring mv.	90	15	10	30	20		165
Kontor/støttefunksjoner	40	70	50	65	40	40	305
Sum	1015	405	360	320	340	351	2791

Tabell 5.1 Kapasitet og stillingsfordeling innenfor teknisk sektor i Indre Namdal pr.2010. Prosent av hel stilling. Kilde: Prosjektrapport 23.03.2011. Utredning av det interkommunale samarbeidet innenfor det tekniske fagområdet i 6 IN-kommuner.

5.5 Overgangsfase i Midtre Namdal samkommune

Utfordringsbildet i Midtre Namdal preges av:

- Optimistiske kommuner som føler de langt på vei har lyktes med å skape en sterk og balansert samarbeidsregion med attraktive kompetansemiljøer
- Samkommunen oppfattes å være en forutsetning for opprettholdelse av små kommuner rundt Namsos
- Riktig styringsgrep og i hovedsak positive erfaringer med etablerte fellesordninger
- Behov for mer informasjon og dialog med kommunestyrene om samkommunens virksomhet og planer
- Nye oppgaver er tilført og flere kommer til, men ulike syn på oppgavefordeling
- Pilotprosjekt innenfor samhandlingsreformen går mot slutten
- Barnevern i krise
- Flatanger velkommen som fullverdig medlem
- Utviklingsrolle i Region Namdal
- Forsøksstatus utløper i 2013, evaluering iverksatt

Midtre Namdal samkommune ble etablert som et nasjonalt forsøk 2009, fem år etter Innherred samkommune. Forsøksperioden utløper i september 2013 og det er iverksatt en evaluering med sikte på beslutning om framtidig organisering fram mot sommeren 2013. Intervjuene trekker ganske entydig i retning av at erfaringene med samkommunen er gode, både sett fra Namsos og fra omegnskommunene. Det vektlegges at regionen står sterkere og at Namsos som regionsenter er bedre posisjonert i Namdalen og fylket forøvrig. Samkommunen oppfattes å være en forutsetning for videreføring av de minste omegnskommunene rundt Namsos. Samkommunen oppfattes også som et riktig styringsgrep når det sammenliknes med perioden med regionråd og en rekke forskjellige styringsløsninger.

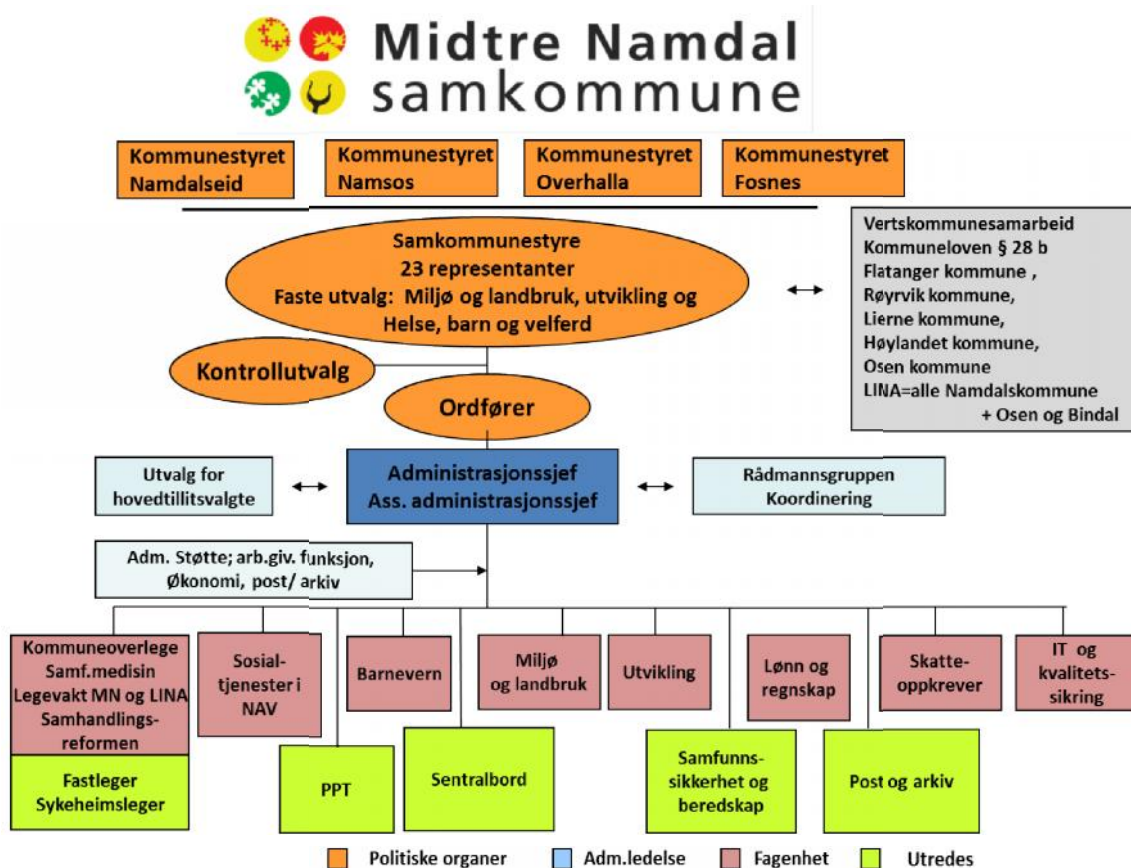
Likevel blir det pekt på utfordringer som bl.a. dreier seg om behov for bedre dialog med kommunestyrene, dels om samkommunens løpende virksomhet og dels ved diskusjoner av strategisk art, f.eks. om fordeling av ansvar og oppgaver i forhold til den enkelte kommune. Det blir vist til at det har pågått tøffe diskusjoner om bl.a. øyeblikkelig hjelp, der Overhalla ønsket å utvikle en egen løsning, mens andre mente dette bør inngå i en bred regional fellesløsning i tilknytning til sykehuset. Det har også oppstått en sak i MNS Barnevern, der Fylkesmannen har avdekket avvik på systemnivå og åpnet tilsynssak på enkeltklienter. I flere av samtalene blir det sagt at denne saken illustrerer at interkommunalt samarbeid er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig virkemiddel for å sikre gode rutiner og god saksbehandling i barnevernet. Et omfattende oppfølgingsprosjekt er nylig igangsatt for å rette på forholdene. Noen viser også til at samkommunen i liten grad har tatt ut økonomiske besparelser og vektlegger at det må komme en fase med effektivisering.

I noen av samtalene blir det sagt at en kommunesammenslutning ville vært en bedre løsning for alle parter og at dette som et minimum bør skje mellom Namsos og Fosnes. I noen tilfeller tas det til orde for at Namdalen burde bestå av tre regionkommuner og at diskusjonene om samarbeid burde flyttes opp på Namdalsnivå.

Når det gjelder samkommunens geografiske omfang, blir det sagt at Flatanger er velkommen som fullverdig deltaker i samkommunen. Holdningen til andre kommuner som Osen eller kommuner fra Indre Namdal, er at samkommunen ikke bør utvides ytterligere. Det skyldes dels at mange flere kommuner vil komplisere den interne styringen av samkommunen, dels at flere av informantene ikke ser det som ønskelig at Midtre Namdal skal svekke mulighetene for samarbeid i andre delregioner.

Når det gjelder Region Namdal, er det flere som ser for seg et betydelig utvidet samarbeid om både regionalpolitikk, lovpålagte velferdstjenester og administrative oppgaver. Utredning av felles brannvern på Namdalsnivå pågår og nevnes sammen med lokalmedisinsk senter ved sykehuset i Namsos som en prøvestein på den regionale samarbeidsviljen og evnen til forpliktende samhandling på Namdalsnivå. Blant informantene finnes også skeptikere til omfattende oppgaveløsning for 14 kommuner i et så stort og forskjelligartet område. Det blir bl.a. vist til lokaliseringskamper og manglende regionalt perspektiv i tidligere typiske Namdalssaker. Det blir også sagt at det for næringsliv og innbyggere er mye viktigere å lykkes med de tre faste samarbeidsregionene enn en luftig regionbygging for 14 kommuner. En evt. nedlegging av fylkeskommunen med påfølgende endringer i oppgavefordelingen vil kunne endre dette bildet.

I løpet av det siste har det skjedd nye oppgaveoverføringer til samkommunen, gjennom enighet om felles løsninger for lønn, regnskap og sentralbord i 2012. Felles dokumentsenter er under utredning med sikte på plassering i Fosnes. I samtalene tar flere opp at kommunene har til dels svært sårbare løsninger innenfor teknisk sektor. Det gjelder også Namsos kommune. Samarbeid om planlegging og plankompetanse kan være ett blant flere aktuelle samarbeidsområder.



Figur 5.5 Dagens samkommune i Midtre Namdal. Kilde:MNS

5.6 Mye ved det gamle i Ytre Namdal

Utfordringsbildet i Ytre Namdal preges av bl.a. følgende:

- For tiden positive vekstimpulser, men stor sårbarhet på lang sikt
- Kritisk situasjon for Leka som fullverdig generalistkommune
- Ny runde med interkommunale utredninger har gitt magert resultat
- Mulig regionforstørrelse med Bindal
- Senterstrid som før
- Ulike syn på framtidig forvaltningsretning

I samtalen blir det vektlagt at regionen preges av korte avstander mellom Nærøy og Vikna og kommuner som stort sett har felles utfordringer på de fleste viktige områder. Som hovedutfordringer pekes det på stor sårbarhet for endringer i folketallsutvikling og befolkningssammensetning, rekrutteringsutfordringer, manglende framdrift i utvikling av interkommunalt samarbeid og en sårbar kommuneøkonomi som raskt kan forverres.

I flere av samtalene fremkommer en viss frustrasjon over at en ny runde med interkommunale utredninger har gitt et magert resultat. Bindal har vært med på flere av utredningene som har omhandlet oppfølging av samhandlingsreformen og gjennomgang av syv andre konkrete oppgavefelt, herunder brannvern, landbruk, skatteinnkreving, IKT, VAR-tjenester og felles plankontor. Prosessen medførte rapporter med forslag til en konkret arbeidsdeling mellom kommunene. Resultatet er etablering av en felles kommuneoverlege fra 2012 og det er bestemt at det skal jobbes videre med en del av de øvrige oppgavefeltene, herunder bl.a. felles brannsjef og plankontor.

Samtalene tyder på bred enighet om at senterstriden mellom Rørvik og Kolvereid er den viktigste hindringen for en sterkere regionbygging i Ytre Namdal, inkludert avlastning av Leka, som flere mener er i en kritisk situasjon som kommune. Det vektlegges at det bør være mulig å finne fram til en balansert løsning mellom Vikna og Nærøy, f.eks. ved at begge kommuner går sammen om å samle virksomhet i Nærøysundet og ved at regionale og statlige aktører bidrar til en fornuftig og avklart arbeidsdeling. Fra noen blir det sagt at den eneste mulige og fornuftige løsning er at Rørvik, som er det klart største senteret, pekes ut som regionsenter i Ytre Namdal. Det blir sagt at det er særlig viktig at fylkeskommunen treffer et slikt valg. Andre er inne på at staten kunne valgt Kolvereid som administrasjonssted, som bidrag til en balansert løsning.

Også lederne i Ytre Namdal synes å ha et ganske ulikt syn på langsiktig forvaltningsretninger. På kort sikt er det bred enighet om at forsterket interkommunalt samarbeid er den mest fornuftige løsning, særlig av hensyn til Leka, men også Bindal. Noen ser det som ønskelig å videreføre dagens kommuner i kombinasjon med en interkommunal fellesforvaltning, mens andre ser for seg etablering av en større generalistkommune i Ytre Namdal. Bevisstheten om Lekas situasjon preges av at kommunen åpenbart nyter godt av visse smådriftsfordeler, samtidig som kommunen er svært sårbar på mange oppgavefelt. Et stort flertall av de politiske og administrative ledere som er intervjuet i Nord-Trøndelag mener at Lekas status som fullverdig generalistkommune er uttrykk for en systemsvakheter i vårt kommunesystem, med henvisning til at landet burde hatt forutsigbare ordninger for avlastning av så små og isolerte småsamfunn.

5.7 Strukturkart for Nord-Trøndelag

De gjennomførte intervjuene gir grunnlag for å beskrive en felles tenkemåte og noen prinsipper for den grunnleggende forvaltningsutvikling i Nord-Trøndelag.

Med noen unntak er det liten stemning for bruk av tvang for å etablere en ny kommuneinndeling, med henvisning til at tvangsbruk vil medføre mye motkrefter og fare for konfliktfylte omstillinger. Et klart flertall av informantene uttrykker ønske om en dynamisk regionutvikling, der oppgaveløsning i større strukturer modnes gjennom samarbeid og skrittvis omstilling som etter hvert kan lede til frivillige sammenslutninger. Det vektlegges at dagens kommuner representerer viktige kvaliteter som ikke må gå tapt på vei mot oppgaveløsning i større strukturer. Det gjelder dels nærhetsfordeler i lokal tjenesteproduksjon og dels betydningen av lokal styring og mobilisering i lokalsamfunnene. Både svensk glesbygd og Stod som bygdesentral under Steinkjer brukes som bilder på en lite ønsket samfunnsutvikling.

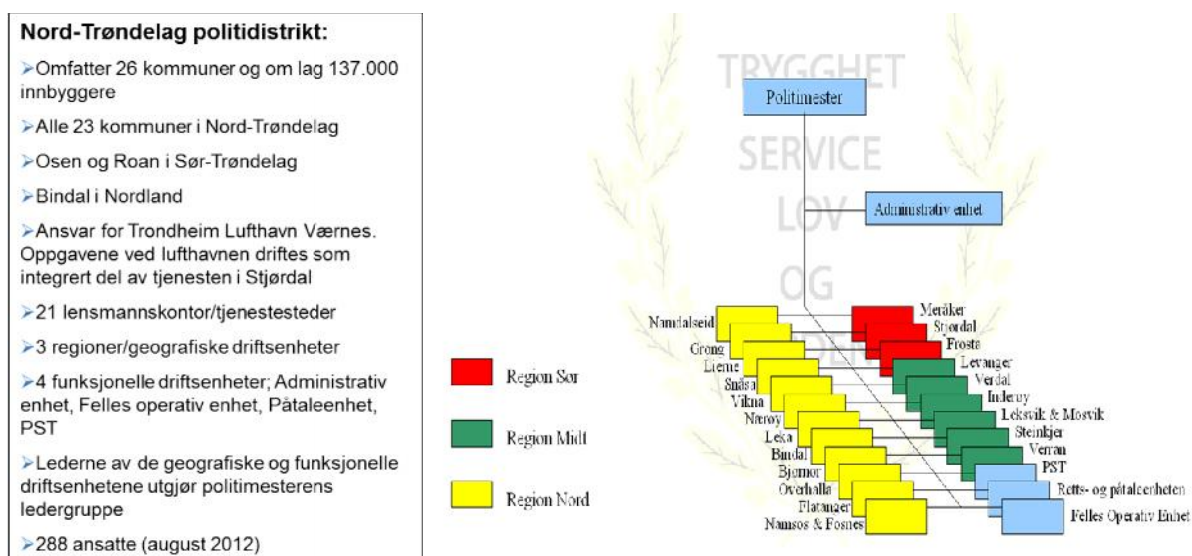
På kort sikt ser de fleste seg for seg en ny fase med utvidelse og harmonisering av det interkommunale samarbeidet, samtidig som det forventes å skje frivillige lokale sammenslutninger etter modell av Inderøy og Mosvik.

Det virker å være bred enighet om at tiden for situasjonsbetinget og kortsiktig shoppingorientert samarbeid definitivt er forbi. Særlig de regionale aktørene er opptatt av at kommunene bør unngå særorganisering og søke mot mest mulig samordning av interkommunale ordninger basert på felles IKT og annen viktig infrastruktur. Det vektlegges at også staten ved NAV og helseforetakene bør være nøye med å tilpasse sin virksomhet til de faste samarbeidsregionene.

Det er også bred enighet om at en sakte frivillig konsolidering i kommuneinndelingen, med sammenslutning av nabokommuner, ikke vil gi tilstrekkelig svar på utfordringene. En regionkommunemodell basert på dagens faste samarbeidsregioner ser ut til å ha har størst tilslutning som langsiktig modell blant både de regionale og kommunale informantene.

Det virker å være bred enighet om at stolthet som egne kommuner og senterstrid er de viktigste hindringene for en sterkere regionbygging på Innherred og i Ytre Namdal. Det er videre bred enighet om at spesielle geografiske forhold gjør seg gjeldende i deler av Namdalen og at situasjonen gjør det nødvendig å vurdere særskilte forvaltningsmessige løsninger, først og fremst i Indre Namdal.

Noen ledere tar til orde for et større strukturgrep, bl.a. etter modell av politiets organisering med tre regioner basert på de tre landskapene Værnesregionen, Innherredsbyen og Namdalen. Det vektlegges at Nord-Trøndelag bør sikres en administrativ inndeling som kan bidra til samordning av kommunal, fylkeskommunal og statlig virksomhet. De nye regionene framheves som enheter for planlegging, styring og ressursallokering, mens tjenesteproduksjon fortsatt bør foregå i mindre enheter, f.eks. med dagens kommuner som utgangspunkt.



Figur 5.6 Organisering av Nord-Trøndelag politidistrikt. Kilde: Politimesteren i Nord-Trøndelag

5.8 Løsninger for de ufrivillige små

Flere informanter tar til orde for at det må tas særskilte hensyn til kommuner med lange avstander og spredt bosettingsmønster. I intervjuene pekes det på følgende mulige løsninger for de minste og mest perifere kommunene i fylket:

- Videreføring av dagens kommuner i kombinasjon med støtte til oppbygging av regionsenterfunksjoner og særskilt kompetansestøtte til interkommunale ordninger
- Kommunedelsorganisering innenfor en større kommune
- Etablering av lokalkommuner med en særskilt funksjonsfordeling gjennom en egen småkommunelov

I særlig ett av intervjuene fremkommer en klar forståelse av hvilke funksjoner en evt. ny småkommunelov må legge til lokalkommunene: Eget kommunestyre med arealmyndighet, ansvar for skole, barnehage, tradisjonelle omsorgstjenester og kultur. Øvrige kommunale oppgaver må løses av enten nabokommuner eller staten.

5.9 Stort oppgavepotensial i Region Innherred

Samtlige informanter mener det er behov for utvidet samarbeid mellom Innherredskommunene og det blir pekt på en rekke oppgaver som det vil være naturlig å

samarbeid om på dette nivået, både oppgaver som i dag løses av Innherred samkommune og INVEST, som f.eks. administrative støttefunksjoner. Det kan være en felles planressurs, samarbeid om tekniske tjenester og ikke minst regionalpolitiske oppgaver innenfor samferdsel, innovasjon og næringsutvikling, opplæring og kompetanseutvikling, regional planlegging etc.

Noen tar også til orde for at Innherredsregionen, som har over 60.000 innbyggere, bør kunne overta fylkeskommunale oppgaver som f.eks. ansvar for videregående skoler, evt. også statlige oppgaver som 2.linjen i barnevernet.

Det vektlegges at det i første omgang kan være viktig å lykkes med dels en politisk mobilisering og dels en konkret samarbeidsordning, som f.eks. kan være felles kommuneadvokat, med et skikkelig fagmiljø for alle de fem Innherredskommunene. Det vektlegges også at det kreves en felles strategiprosess for å klargjøre hvordan «det polysentriske problem» kan snus til en fordel i en langsiktig regionbygging. Fra politidistriktet blir det meldt om positive erfaringer med felles oppgaveløsning i Region Midt, som er sammenfallende med Innherredsregionen.

5.10 Behov for økt samhandling i Region Namdal

Flere av informantene i Namdalen peker på tilsvarende store muligheter for mer felles oppgaveløsning på Namdalsnivå. Det pekes på voksende behov for formalisert samarbeid om kommunale oppgaver innenfor administrasjon og tjenesteproduksjon som f.eks. skatteoppkreving, IKT, lokalmedisinsk senter, folkehelseoppgaver og brannvern. Det pekes også på at Region Namdal kunne tatt et større ansvar for regionale oppgaver som i dag løses av fylkeskommunen og staten. I hverken Nord-Trøndelag eller landet for øvrig er det gjort forsøk med utvidet regionbygging på dette nivået, basert på økt formelt ansvar for lovpålagte tjenester og utviklingsoppgaver. Det blir sagt at Region Namdal kunne vært et verksted for utvikling og konkret utprøving av nye lokale og regionale forvaltningsløsninger med stor overføringsverdi til typiske distriktsregioner.

5.11 Frykt for faglig utarming av kommunene

I noen av intervjuene fremkommer en bekymring for manglende forvaltningskompetanse og utarming av kommunenes plan- og utviklingsressurser. Det henvises til at de små kommunene helt mangler fagmiljøer på sentrale lovpålagte områder og at selv stor kommuner møter utfordringer i sin forvaltning av f.eks. plan- og bygningsloven. Det vises også til at effektiviseringstiltak og nye organisasjonstrender kan bidra til mindre faglighet og dårligere politiske beslutninger. Det blir videre understreket at dagens funksjonstunge og sterkt lovregulerte generalistkommuner stiller store krav til kvalitet i kommunal administrasjon og forvaltning.

6 Utfordringer i samhandlingsreformen og NAV

I dette kapitlet gjennomgås erfaringer med og utfordringer i arbeidet med samhandlingsreformen snart ett år etter at den trådte i kraft. Gjennom samtaler med samhandlingskoordinatorene fra hver av kommuneregionene i fylket er det innhentet synspunkter på status for sentrale elementer i reformen. Hva fungerer godt i samhandlingen mellom kommuner og foretak? Hva er de sentrale utfordringer slik situasjonsbildet avtegner seg nå, og for veien videre? Det gis også en kortfattet statusbeskrivelse av samhandlingen mellom kommunene og staten gjennom NAV i fylket.

6.1 Kommuneregionene i samhandlingsreformen

Kommunene står overfor mange valgmuligheter når de skal avgjøre hvilke tilbud og modeller de skal velge for å oppfylle de lovpålagte kravene til samhandling og forebygging i den nye helse- og omsorgsloven og folkehelseloven. Som omtalt i kapittel 2.8 har kommunen i fylket i stor utstrekning valgt å basere seg på en regional tilnærming til reformen. Samhandlingsregionene samsvarer i stor utstrekning med de faste samarbeidsregionene, men med noen unntak.

Unntakene gjelder Snåsa som har søkt samarbeid med INVEST-kommunene (Inn-Trøndelag), Frosta som samarbeider med Innherred samkommune, og Flatanger som har knyttet seg til Midtre Namdal samkommune i arbeidet med samhandlingsreformen. I tillegg til disse "ureglemessighetene" innad i fylket er det også innslag av at kommuner i nabofylkene har koblet seg på løsninger i Nord-Trøndelag. Det gjelder Osen som har samarbeid med Midtre Namdal samkommune, Bindal som samarbeider med kommunene i Ytre Namdal, mens Tydal og Selbu samarbeider med Stjørdal og Meråker innenfor Værnesregionen. Leksvik kommune på sin side samarbeider med sørtrønderske kommuner på Fosen.

Kommune-regioner	Ytre Namdal	Midtre Namdal	Indre Namdal	Inn - Trøndelag	Innherred samkommune & Frosta	Værnes-regionen	Fosen
Kommuner	Leka	Namsos Overhalla Fosnes	Røyrvik	Snåsa Verran	Levanger	Stjørdal	Leksvik
	Vikna	Namdalseid	Namsskogan	Inderøy Steinkjer	Verdal	Meråker	+
	Nærøy	Flatanger	Høylandet		Frosta	+	Rissa
	+ Bindal	+ Osen	Grong			Tydal	Ørland
			Lierne			Selbu	Bjugn
							Åfjord
Befolkning	11419	21131	6516	32743	35851	29389	24037

Tabell 6.1 Regioninndeling for oppfølging av samhandlingsreformen i Nord-Trøndelag. Befolkningstall pr 4.kvartal 2011.

At enkeltkommuner velger en annen regional tilhørighet i helsesamarbeidet enn for andre oppgaver opplever informantene har gode og forståelige begrunnelser. For Snåsas del tilhører innbyggerne i kommunen opptaksområdet for Levanger sykehus og kommunen deltar i tillegg i legevaktsamarbeid med Steinkjer og Verran. For Osens og Flatangers del er et samarbeid mot Midtre Namdal naturlig i og med at kommunene ligger opptaksområdet for Namsos

sykehus. Flatanger har i tillegg samarbeidsløsninger med Midtre Namdal samkommune på flere områder med samkommunen som vertskommune. Informantene påpeker at innslaget løsninger for enkeltkommuner på tvers av regionstrukturen, kan gi noen utfordringer. For Osens og Flatangers del vil fravær av deltagelse i de styrende organer innebære redusert innflytelse på helsesamarbeidet. For samkommunens del vil de to kommunenes deltagelse i samarbeidet om helse innebære at det må planlegges for en større geografi og lengre reiseavstander f.eks. for ambulante team.

For samhandlingsregioner med deltagelse fra kommuner på tvers av fylkesgrensene i reiser det seg spesielle problemstillinger. I Værnesregionen tilhører eksempelvis kommunene Tydal og Selbu Sør-Trøndelag fylke og inngår i opptaksområdet for St. Olavs, mens Meråker og Stjørdal hører til opptaksområde for Sykehuset Levanger. Det innebærer at regionen må inngå doble sett av avtaler, både med St. Olavs hospital HF og Helse Nord-Trøndelag HF, og delta i kontaktmøter og administrative samarbeidsutvalg på begge sider av fylkesgrensen. Dette innebærer i seg selv en større arbeidsmengde enn for øvrige samhandlingsregioner som forholder seg til ett foretak. I tillegg skaper ulikheter i samarbeidskulturer mellom kommunene og de to foretakene, og til dels også ulike rutiner, standarder og prosedyrer foretakene i mellom, utfordringer for kommunene. Mye av den samme problematikken opplever Leksvik som har avtale med HNT samtidig som de deltar i Fosen DMS. Leksvik har også felles legevakt med Rissa i Sør-Trøndelag.

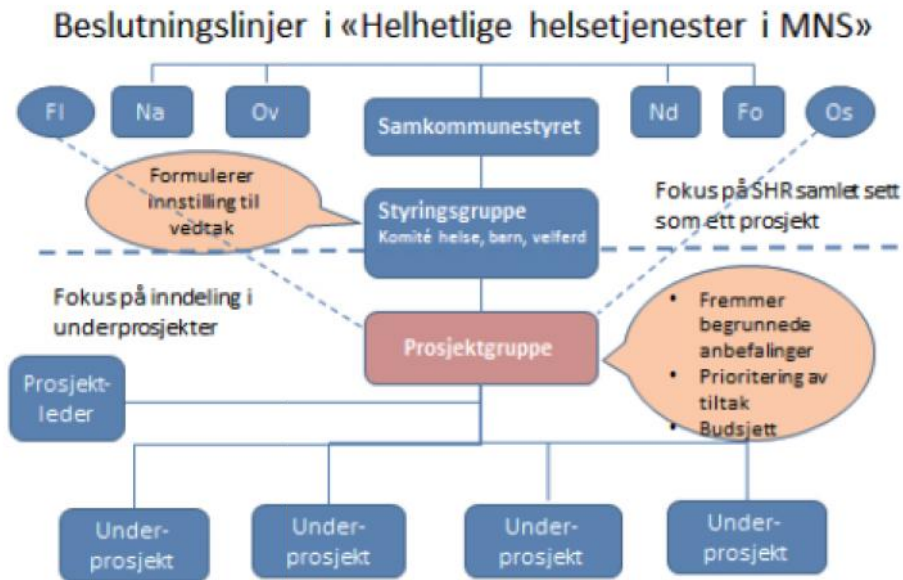
Det er også eksempler på at kommuner samarbeider om enkelttjenester innenfor helse utenfor den samhandlingsregionen de har valgt å tilhøre. Inderøy som inngår i Inn-Trøndelag samhandlingsregion er eksempelvis med på legevaktsamarbeid med Levanger, Verdal og Frosta (Innherred Interkommunale Legevakt på ettermiddag, natt og helg). Her pekes det på at denne deltagelsen kan reise noen problemstillinger når kommunen samtidig er med på felles utredning av øyeblikkelig hjelp tilbud med Inn-Trøndelag.

På tross av en viss ”variabel geometri” i samarbeidsstrukturene for samhandlingsreformen, er informantene gjennomgående positive til kommuneregionenes betydning for arbeidet med reformen.²¹ Det framheves at en regional tilnærming har lettet samhandlingen med HF Nord-Trøndelag, ikke minst i avtaleprosessene, men også for den løpende kontakt med helseforetaket i form av kontaktmøter og lignende. Videre pekes det på at regionsamarbeidet er svært viktig for mange av de mindre kommunene for de tilbud kommunene i henhold til reformen skal etablere.

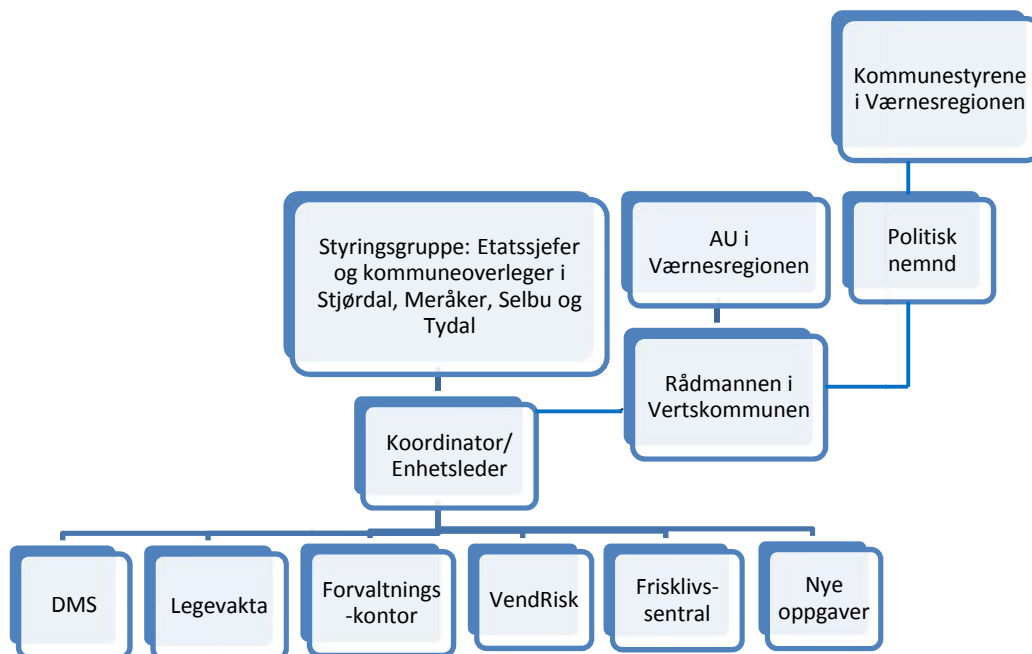
Det er samtidig en felles erkjennelse av at kommuneregionene er svært ulike innbyrdes og har kommet ulikt langt i arbeidet. At samarbeidsstrukturen er løsere i enkelte regioner enn i andre gir ulike rammer for oppfølgingen av reformen. Det mest helhetlige og formaliserte samarbeidet om samhandlingsreformen foregår i Midtre Namdal og i Værnesregionen. I Midtre Namdal er det er fattet vedtak om at planleggingen og implementeringen av samhandlingsreformen skal ligge til samkommunen. Samkommunen har prosjektorganisert arbeidet med reformen i et 3-årig prosjekt med varighet fram til juli 2013, jf. oversikt over prosjektorganiseringen i figur 6.1 nedenfor.

I Værnesregionen er det innledet et bredt helsesamarbeid innenfor rammen av en vertskommuneløsning med politisk nemnd (KL§28c), jf. figur 6.2.

²¹ Jf. også Samhandlingsreformen – Utfordringer knyttet til reformens forutsetninger om interkommunalt samarbeid og avtaleregulering. Arbeidsnotat nr. 250. Høgskolen i Nord-Trøndelag, Steinkjer 2012



Figur 6.1 Styringsstruktur for samhandlingsprosjektet "Helhetlige helsetjenester i Midtre Namdal". Kilde: Midtre Namdal samkommune



Figur 6.2 Styringsmodell for helsesamarbeid i Værnesregionen. Kilde: Værnesregionen

Også i Innherred samkommune (ISK) og Inntrøndelag er ulike deler av oppfølgingen lagt til formelle samarbeidsstrukturer. Eksempler på det er DMS Inn-Trøndelag som er et samarbeidsprosjekt mellom Verran, Snåsa, Inderøy og Steinkjer kommune regulert etter kommunelovens §28c. Innherred samkommune på sin side er tillagt ansvaret for planlegging av lokalmedisinsk senter i tilknytning til eksisterende interkommunal legevakt. Det er også

under utredning hvilke konsekvenser en samorganisering av hele pleie- og omsorgstjenesten i Levanger og Verdal i ISK vil gi.

I andre deler av fylket er det noe løsere bånd mellom kommunene i regionsamarbeidet, og innslaget av felles oppfølging av samhandlingsreformen er foreløpig begrenset til samarbeid om enkeltfunksjoner. I Ytre Namdal er det eksempelvis som en del av reformen etablert et samarbeid om kommuneoverlege for Ytre Namdal og Bindal som skal være medisinsk faglig rådgiver for de samarbeidende kommunene. For andre deler av reformen er det valgt å basere løsninger i regi av den enkelte kommune, som f.eks. folkehelsekoordinator og prehospitale observasjonsenheter (dvs. tilbud med heldøgnplasser hvor pasienter kan behandles før eller i stedet for på sykehus, eller alternativt etter opphold på sykehus).

Et spørsmål som har vært stilt er om samhandlingsreformen betinger større grad av samarbeid mellom delregionene, dvs. på et høyere geografisk nivå, enn i dag. Det kan i utgangspunktet dreie seg om alt fra samordning av synspunkter mellom regionen overfor helseforetaket til utvikling av felles tilbud på tvers av regionen. SAMREG Namdal er eksempel på et regionoverskridende samarbeid som har hatt i mandat å se på mulige samarbeidsområder for regionene i Namdalen, samt å utrede en felles plattform for samarbeid i forhandlingene. På basis av dette samarbeidet har det i en periode vært diskusjoner om mulighetene for etablering av felles lokalmedisinsk senter (LMS) for hele Namdalen og øyeblikkelig hjelp tilbud. Slik situasjonen i dag avtegner seg ser det likevel ut som om kommunene prioriterer å etablere tilbud innenfor egen region. Dette er likevel et bilde som kan endres når det er høstet flere erfaringer med reformen, f.eks. ved at det viser seg at kravene som stilles til kommunene vanskelig kan møtes innenfor den enkelte region

6.2 Distriktsmedisinske sentra

I Trøndelag er det så langt etablert tre lokalmedisinske/distriktsmedisinske sentre, alle med deltagelse fra kommuner i Nord-Trøndelag. I utgangspunktet er et lokalmedisinsk senter én av tre mulige modeller for etablering av såkalte intermedieravdelinger, dvs. tilbud med heldøgnplasser hvor pasienter kan behandles før (F) eller i stedet for (I) på sykehus, eller alternativt etter opphold på sykehus (E).

Hovedmodeller	Innhold/organisering
1. Sykestue	Prehospital observasjonsenhet (PreOB). Små sengeenheter i mindre kommuner langt fra sykehus, tett integrert med Kommunal helsetjeneste. Håndterer pasienter i alle tre grupper (F/I/E).
2. Distriktsmedisinsk senter (DMS)/ Lokalmedisinsk senter (LMS)	Større enheter med interkommunal forankring hvor IMA er integrert med spesialistpoliklinikker. Relativt stor avstand til sykehus. Håndterer pasienter i alle grupper (F/I/E).
3. Helsehus	Spesialiserte korttidssenheter (SKE) Lokalisert i nærhet av sykehus og med nært samarbeid med spesialisthelsetjenesten. Håndterer pasienter etter innleggelse i sykehus (E) og sikre oppfølging/rehabilitering i en sømløs overgang til kommunehelsetjenesten

Tabell 6.2 Modeller for intermedier enheter

Kjennetegn	Fosen DMS IKS	Værnesregionen DMS	Inn-Trøndelag DMS
Etableringsår	2004 som forprosjekt. 2005 til 2008 som pilotprosjekt. Fast ordning etablert fra 1. januar 2009. Selskap stiftet 17.4.2009.	DMS Stjørdal etablert i 2007. Utvidet til Værnesregionen DMS fra 1.4.2011.	Etablert i januar 2011
Samarbeidende kommuner	Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland, Rissa, Leksvik	Stjørdal, Meråker, Selbu, Tydal	Steinkjer, Inderøy, Verran, Snåsa
Samarbeidende helseforetak	St.Olavs hospital HF under Helse Midt-Norge RHF	St.Olavs hospital HF, sykehuset Levanger i Helse Nord-Trøndelag HF og Rusbehandling Midt-Norge HF under Helse Midt-Norge RHF	Sykehuset Levanger og Sykehuset Namsos i Helse Nord-Trøndelag HF under Helse Midt-Norge RHF
Befolkningsgrunnlag	24.000 innbyggere	29.400 innbyggere	32.700 innbyggere
Juridisk tilknytningsform	Interkommunalt selskap (IKS)	Vertskommune med folkevalgt nemnd etter KommuneLOvens §28c. Under innføring.	Vertskommune med folkevalgt nemnd etter KommuneLOvens §28c
Vertskommune, lokalisering	Ørland	Stjørdal	Steinkjer
Type tilbud	Før, i stedet for og etter sykehusbehandling.	I hovedsak etter sykehusbehandling, men også fire korttidsplasser som forvaltes av interkommunalt forvaltningskontor i Værnesregionen.	Etter sykehusbehandling
Hovedfunksjoner	Avdeling for observasjon (4 senger) og etterbehandling (8 senger), spesialpoliklinikk drevet med personell fra St.Olav, egne stillingsressurser på hhv. miljørettet helsevern, samfunnsmedisin og folkehelse, samt legevaktordning på kveld, natt og helg for 4 kommuner, Ørland, Bjugn, Roan og Osen. Et større prosjekt om bruk av videokonferanse/telemedisin pågår (NetOpp Fosen).	Sengerpost med 16 intermediære senger, hvorav 4 korttidsplasser som disponeres av av kommunene. Dialyseavdeling med 7 plasser. Poliklinikker for gynekologi, ortopedi, urologi, røntgen og demens. Spesialistjordmor og medisinsk dagbehandling ved sengepost. Diverse pågående prosjekter i form av innsatsteam, KOLS-behandling, kreft og lindring etc. Frisklivsentral er tilknyttet DMSet. Funksjon som kompetansesenter. Status som modellforsøk.	16 intermediære senger. Spesialpoliklinikker, dialyseenhet, røntgen og dagbehandling er under vurdering. Flere utviklingsprosjekter pågår om utvikling av kompetansesenter, fagnettverk, lærings- og mestringssenter, forebyggende helsearbeid, helsestasjon for eldre, dokumentasjonssystem og legemiddelbruk. Status som modellforsøk.
Styring	Ledes av fagstyre med 8 medlemmer, 6 fra kommunene, 1 fra St.Olav og 1 fra Helse Midt-Norge (ikke politikere).	Prinsipielle saker skal behandles av Politisk nemnd for helse og omsorg i vertskommunen (Stjørdal). Nemnda har 11 medlemmer, 5 fra Stjørdal, 2 fra Meråker, 2 fra Selbu og 2 fra Tydal. Nemnda delegerer administrativt myndighet til rådmannen i vertskommunen som videre delegerer til leder for DMS.	Prinsipielle saker skal behandles av en egen politisk nemnd som har myndighet til å treffe beslutninger om innleggelse og utskrivning. Ansvar for drift/økonomi og avtaleverk med helseforetakene er overført fra deltakerkommunene til politisk nemnd. Nemnda har 11 repr, 4 fra Steinkjer, 3 fra Inderøy og 2 fra hhv Verran og Snåsa. Nemnda delegerer administrativt myndighet til rådmannen i vertskommunen som videre delegerer til leder for intermediær sengepost.
Dimensjonering	22,7 åv inkludert avdeling for observasjon og etterbehandling.	Stab på 30 personer med variert helsefaglig bakgrunn. Budsjettert med 7,2 mill og 20,35 årsv i 2012.	Foreløpig dimensjonert med 2x50% legestillinger tilsatt i HNT og ca 18 årsv tilsatt i vertskommunen (spes.spl/spl, fysio, ergo, farmasøyt).

Tabell 6.3 Nøkkelinformasjon om tre etablerte distriktsmedisinske sentre (DMS) i Trøndelag

Hvilke erfaringer har så kommunen gjort med DMSene så langt i reformen? I Værnesregionen oppleves erfaringene med DMSet som svært gode. Sengene på DMSen benyttes i stor grad til utskrivingsklare pasienter som har vært innlagt sykehus og fått stilt riktig diagnose, men som fortsatt er i aktiv medisinsk behandling. For mange av disse pasientene er det for tidlig med utskrivning til kommunene. Et godt utrustet intermediært tilbud bidrar slik å sikre god pasientflyt og en helhetlig behandlingsskjede mellom primær- og spesialisthelsetjenesten. Videre pekes det på at eksistensen av Værnes DMS gir kommunene et godt utgangspunkt for å utvikle et kommunalt døgntilbud om øyeblikkelig hjelp som alle kommunene skal ha etablert innen 2016. Kommunene i Værnesregionen har nylig etablert fire kommunale øyeblikkelig hjelp døgnplasser i tilknytning til den intermediære døgnposten ved DMS. Disse plassene er operative fra og med medio november 2012.

Tilsvarende positive vurderinger kommer også fram om samarbeidet om DMS Inn-Trøndelag. Av utfordringer nevnes at det kan være krevende med utskrivning fra DMS til hjemkommunene pga. manglende tilbud i kommunene. Også her er DMS Inn-Trøndelag planlagt å ha en viktig rolle i etableringen av ø-hjelptilbudet.

6.3 Øyeblikkelig hjelp

I henhold til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester vil kommunene fra 2016 ha plikt til å tilby øyeblikkelig hjelp døgnopphold. Dette tilbudet skal fases inn i alle landets kommuner i løpet av de fire årene 2012-2015. Tilbudet som kommunene skal etablere skal være bedre eller like godt som et alternativt tilbud i spesialisthelsetjenesten.²² Kommunenes tilbud om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp skal bli til ved et samarbeid mellom kommune og spesialisthelsetjenesten. Sykehuset kan ikke redusere sine tilbud før tilsvarende tilbud i kommunen er etablert. Kravene til kvalitet og faglig forsvarlighet vil være godkjent gjennom foretakenes signering av felles avtale mellom foretak og kommune/kommunegruppe. Kommunenes utgifter skal fullfinansieres og i innfasingsperioden vil kommunene få midlene etter hvert som tilbudene blir etablert, delvis som tilskudd fra Helsedirektoratet og delvis fra de regionale helseforetakene. Kommunene står fritt mht. hvordan tilbudet om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp blir organisert. Hvor står så kommunene i utviklingen av dette, og hva er utfordringene?

Det har vært stor aktivitet i planlegging av ø-hjelptilbudet i alle kommuneregionene i fylket. Første frist for å søke midler var 1. Juli 2012. Innen denne søknadsfristen forelå det tre søknader fra Nord-Trøndelag fra hhv. Værnesregionen og Inntrøndelag kommuneregioner, samt en søknad fra Overhalla kommune. De to første hadde så og si identiske søknader. Begge baserte seg på å opprette fire ø-hjelpsenger ved DMS og med legetilsyn fra interkommunal legevakt. Overhallas søknad var basert på opprettelse av én ø-hjelpseng ved Overhalla sykehjem for pasienter bosatt i kommunen. Ved tildelingen fra Helsedirektoratet ble imidlertid kun søknaden fra Værnesregionen prioritert for tildeling av midler.

Erfaringene fra denne første runden er noe delt i fylket. Det pekes på at søknaden fra Overhalla i en viss grad bar preg av alenegang utenfor de rammer som ellers er lagt for oppfølging av reformen regionalt gjennom samkommunen. Spørsmålet som reises på et mer generelt grunnlag er om helseforetakenes godkjenning av søknader fra mindre kommuner flere steder i landet bidrar til å svekke de kravene til kvalitet og faglig forsvarlighet (slik de kom til uttrykk i St.meld. nr. 47 og lovforarbeidene) som lå til grunn for lovkravet om øyeblikkelig hjelp. En sannsynlig konsekvens av en slik tildelingspraksis kan være at kommuner i større grad prioriterer å utvikle egne løsninger innenfor egne rammer framfor å søke sammen i samarbeid. På den andre side poengteres det fra helseforetakets side at de samme krav til kvalitet blir stilt til alle søknadene, om de kommer fra enkeltkommuner eller kommunegrupper, og at foretaket ikke har fått signaler og føringer fra nasjonalt nivå om å prioritere samarbeidsløsninger ved godkjenning av søknader.

Basert på erfaringene fra første tildelingsrunde har Administrativt samarbeidsutvalg i Nord-Trøndelag vedtatt en uttalelse overfor Helse- og omsorgsdepartementet hvor de stiller seg kritisk til praksisen. Det poengteres i denne at "realistiske kvalitetskrav ikke er ivaretatt gjennom tildelingen" og at "tildelingen er i strid med kommunene i Nord-Trøndelag sin

²² Plikten skal kun gjelde for de pasientgrupper som kommunen selv har mulighet til å utrede, behandle eller yte omsorg. I all hovedsak vil dette gjelde pasienter med kjente sykdommer som ved forverring av sin tilstand kan få en på forhånd kjent og avtalt behandling. En nærmere beskrivelse er gitt i eget veiledningsmaterielt utgitt av Helsedirektoratet.

strategi om å bygge opp under forpliktende interkommunalt samarbeid for å møte kvalitetskrav og for å utvikle robuste, kompetente driftsenheter...”.

For kommunene/kommuneregionene som ikke fikk tildelt midler i første runde vil søknaden på nytt kunne behandles ved neste tildelingsrunde som er mars 2013. Fra enkelte informanter blir det poengtert at dette kan skape et litt uheldig vakuum for de aktuelle kommunene/kommunegruppene. Situasjonen ellers i fylket kan kort oppsummeres i at et fremtidig øyeblikkelig hjelp tilbud er under utredning i Midtre Namdal og Innherred samkommune og Frosta, Leksvik får løsning med Fosen, mens Indre Namdal og Ytre Namdal begge synes å satse på modeller med forsterkede sykehjemsplasser/prehospitale observasjonsenheter. Informanter fra flere av kommuneregionene framholder at det er viktig å bruke den tiden som er stilt til rådighet fram til 2016 for å bygge opp et robust tilbud.

6.4 Samhandlingsreformens økonomiske virkemidler

Et sentralt økonomisk virkemiddel i reformen er at kommunene skal betale for utskrivningsklare pasienter som er innlagt i sykehus i påvente av et kommunalt helse- og omsorgstjenestetilbud. Betalingsplikten inntreffer fra og med det døgnet pasienten blir erklært utskrivningsklar og kommunen har gitt beskjed om at den ikke kan ta imot pasienten. Hovedbildet som avtegnes gjennom informantsamtale er at kommunene i stor grad tar hjem pasienter uten at betalingsplikten inntreffer. Det pekes på at omfanget av og utfordringen med utskrivningsklare pasienter var begrenset i Nord-Trøndelag før reformen og at dette bildet stort sett har holdt seg. Likevel vil ordningen innebærer at kommunene tar hjem pasienter tidligere enn før (tidligere innen syv dager) og dermed større omløpshastighet av pasienter i samhandlingen mellom foretak og kommunene. Gjennom informantsamtalene gis det uttrykk for at kommunene frykter at ordningen kan føre til:

- Mindre fleksibilitet enn tidligere ved at ”tvilstilfeller” overføres til kommunalt tilbud der pasienten tidligere var til observasjon et ekstra døgn ved sykehuset
- Mangelfull, eller for sen, informasjonsflyt mellom sykehus og kommunene kan skape usikkerhet om pasienters funksjonsnivå og hvilket tilbud kommune skal gi
- Utfordringer med mangelfulle pasientopplysninger som følge av at IKT systemene ikke snakker sammen
- At pasienter som det er gitt varsel om utskriving for uteblir, pga. forverring i tilstand, og at ressurser dermed bindes opp hos kommunene som har planlagt tilbud
- At pasienter kommer uten at avtalte varslingsrutiner er fulgt

Informantene oppgir at det har vært noen hendelser der disse utfordringene har vært krevende å håndtere. Det påpekes også at kommunene har valgt litt ulike strategier mht. utskrivningsklare pasienter. Noen kommuner velger å ta kostnaden ved å holde pasienter lenger på sykehus, enten i mangel av fullgodt tilbud i kommunen eller for å hindre reinnleggelser. Flere av informantene opplever at andelen pasienter som reinnlegges har økt etter at betalingsplikten inntrådte, selv om tilgjengelig statistikk ikke så langt entydig bekrefter dette.

En tilleggsutfordring er at mange pasienter som kommunen skal ta i mot meldes som utskrivningsklare fra andre institusjoner enn de som kommunen har avtale med. Dette kan både gi utfordringer for planlegging av kommunale tilbud og for økonomisk oppgjør.

Som nevnt er hovedbildet, på tross av utfordringer, at kommunen har tilpasset seg de nye bestemmelsene om betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter og at samhandlingen med helseforetaket foreløpig har gått rimelig greit. Det blir likevel fremholdt som et åpent spørsmål om den ”økonomiske logikken” som nå vil prege samhandlingen fremover er til pasientenes beste, jf. følgende sitat: ”Jeg opplever at de gode samhandlingsrutinene og

praksisen vi hadde i Nord-Trøndelag fra tiden før reformen er blitt borte. Har det blitt bedre for pasientene? Vi håper det blir bedre på sikt, men erfaringen så langt er dessverre preget av større innslag av spillsituasjoner som har opphav i økonomi. Få trodde at det økonomiske mellomværende mellom stat og kommune skulle bety så mye.”

Et annet sentralt virkemiddel i reformen gjelder kommunal medfinansiering av sykehusopphold. Den innebærer i korthet at kommunen skal medfinansiere behandlingen av kommunens pasienter i spesialisthelsetjenesten etter et system for diagnoserelaterte grupper (DRG-systemet)²³. Flere informanter peker på at kommunene foreløpig opplever denne ordningen som utfordrende. For det første fører sesongvariasjoner i innleggelser at ordningen er lite forutsigbart. Dernest oppleves systemet som lite transparent og at det er betydelig usikkerhet i kommunene om hva de faktisk betaler for. For det tredje kommer det til uttrykk at medfinansieringen aksentuerer kulturforskjeller mellom helseforetak og kommuner i synet på behandlingen. Der sykehuset fokuserer på diagnoser er kommunene opptatt av pasientens funksjonsmåte. Det fremheves at DRG-systemet passer best for det som kan deles opp i enkelthendelser og enkeltdiagnoser. Det passer ikke så godt for sammenhenger, rehabilitering, kroniske sykdommer med behov for flere innleggelser.

Kommunen skal overføres tilstrekkelige midler til å dekke utgiftene til medfinansieringen. Midlene blir fordelt til kommunene gjennom inntektssystemet etter alderssammensetningen i befolkningen. Det er imidlertid et varierende bilde som tegnes av den økonomiske situasjonen for medfinansiering i fylket. Noen større kommuner har røde tall, mens andre kommuner er mer eller mindre i balanse, dvs. de bruker det de mottar.

Den bærende ideen bak kommunal medfinansiering er at dersom kommunene skal betale for sine innbyggers bruk av sykehus, vil også bruken av sykehusene reduseres gjennom økt satsing på helseforebyggende tiltak. Dette innebærer at kommunen har overtatt en stor økonomisk, faglig og politisk risiko enten man legger inn på sykehus eller etablerer lokalt tilbud. Så langt sier flere kommuner at det har blitt lite igjen av potten til å utvikle forebyggende tiltak som i større grad kan forhindre innleggelser.

6.5 Avtaleregimet

De lovfestede samarbeidsavtalene som skal inngås er, sammen med endrede finansieringsordninger, de viktigste virkemidlene for å fremme samhandling mellom helseforetak og kommunene. Samarbeidsavtalen er et juridisk virkemiddel som pålegger kommuner og helseforetak å samarbeide om organisatoriske og faglige virkemidler i utviklingen av helse- og omsorgstjenestene.

Partene er forpliktet til å inngå 11 tjenesteavtaler på områdene som er listet opp nedenfor jf. helse og omsorgsloven § 6-2:

1. Enighet om hvilke helse- og omsorgsoppgaver forvaltningsnivåene er pålagt ansvaret for og en felles oppfatning av hvilke tiltak partene til enhver tid skal utføre
2. Retningslinjer for samarbeid i tilknytning til innleggelse, utskrivning, habilitering, rehabilitering og lærings- og mestringstilbud for å sikre helhetlige og sammenhengende helse- og omsorgstjenester til pasienter med behov for koordinerte tjenester

²³ Ihht. forskriften er medfinansieringsandelen 20 prosent av prisen for ett DRG-poeng. Medfinansieringsandelen skal likevel ikke overstige mer enn 20 prosent av inntil fire DRG-poeng for ett enkeltopphold. Prisen for ett DRG-poeng i kommunal medfinansiering fastsettes i statsbudsjettet.

3. Retningslinjer for innleggelse i sykehus
4. Beskrivelse av kommunens tilbud om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp etter § 3-5 tredje ledd
5. Retningslinjer for samarbeid om utskrivningsklare pasienter som antas å ha behov for kommunale tjenester etter utskrivning fra institusjon
6. Retningslinjer for gjensidig kunnskapsoverføring og informasjonsutveksling og for faglige nettverk og hospitering
7. Samarbeid om forskning, utdanning, praksis og læretid
8. Samarbeid om jordmortjenester
9. Samarbeid om IKT- løsninger lokalt
10. Samarbeid om forebygging
11. Omforente beredskapsplaner og planer for den akuttmedisinske kjeden

Avtalene skal vedtas av kommunestyret i den enkelte kommune. Første runde med avtaleinngåelser omfattet tjenesteavtale 1, 3, 5 og 11, og denne prosessen var ferdig innen fristen 1. februar 2012. Avtalene 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10 ble ferdig forhandlet den 25.05.12. Alle avtalen er nå vedtatt i kommunestyrene. I tillegg til de 11 obligatoriske avtalene er Helse Nord-Trøndelag HF og kommunene i Nord-Trøndelag enige om å inngå avtale som omhandler "Samarbeid om kvalitetsforbedring og pasient- og brukersikkerhet og rutiner for avvikshåndtering og forbedringsarbeid", omtalt som tjenesteavtale 12.

Både i første og andre forhandlingsrunde forhandlet Nord-Trøndelags seks kommuneregioner samlet med en representant hver. KS, brukerrepresentant, fylkesmannen var også til stede under forhandlingene. Rusbehandling Midt-Norge deltok også i siste avtalerunde, etter krav fra kommunene om at foretakene samordnet seg under forhandlingene. Hvilke erfaringer sitter så kommuneregionene igjen med etter forhandlingene og hvordan fungerer avtaleregimet i praksis?

Erfaringene fra avtaleprosessene kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Det har vært arbeidskrevende prosesser og til dels store prosesskostnader. Likevel mener alle informanter at forhandlingsklimaet har vært preget av god dialog hele veien.
- I utgangspunktet asymmetriske maktforhold i prosessene, men kommunen langt på vei kompensert dette med gode forberedelser og samordnet opptreden.
- Behov for nye prosesser: Dels for å justere dagens avtaler som av flere blir beskrevet som "80 prosent avtaler" og dels for å etablere nye avtaler (tilslutningsavtaler for rus og ambulanse som er organisert egne foretak)
- Tillitsvalgte var dårligere representert enn ønsket.

Når det gjelder implementering og etterlevelse av avtaler framhever informantene at:

- Den praktiske oppfølgingen av avtalene har så langt vist seg å være krevende – mye har preg av at man arbeider som før. Gjelder særlig de siste avtalene som ble inngått.
- Utskrivingsdokumenter som viser avvik (ifht. avtale) blir ikke fulgt opp godt nok.
- En utfordring at det er ambisjoner om at avtalene skal løse utfordringer i samhandlingen som ikke har blitt løst før. På disse områdene er avtaleteksten ofte vag.
- Avtalene oppleves å være lite kjent og forankret nedover i organisasjonen, både på foretakets side og på kommunal side.

6.6 Fra prosjekt til drift

Det er gjennomført et omfattende prosjekt- og utredningsarbeid i forberedelsene til reformen. I alle kommuneregionene har det vært etablert ulike typer prosjekter og initiativ, både rettet mot helseforebyggende arbeid, og for å styrke kommunenes forutsetninger for å motta

utskrivningsklare pasienter. Prosjektene har generert betydelig aktivitet både mellom kommunene, men også mellom kommunene og berørte helseforetak på aktuelle prosjekter.

Reformen har nå gått nå inn i en ny fase og informantene peker på at overgangen til driftsfasen stiller kommunene overfor flere problemstillinger som må avklares. Hva kan og bør videreføres av prosjektene og hva bør avvikes? For samarbeidsprosjekter pekes det på at nå vil problemstillinger knyttet til økonomi og lokalisering aktualiseres langt sterkere enn i prosjektperioden.

Mange av prosjektene gjelder forebyggende folkehelsetiltak. Alle kommuneregionene har igangsatt prosjekter på dette feltet bl.a. for å forebygge fedme å stimulere til fysisk aktivitet. I Innherred samkommune og Frosta har man valgt en tilnærming i det forebyggende helsearbeidet basert på "utvikling i drift". Det innebærer bl.a. at utvikling av folkehelsetiltak, herunder utvikling av frisklivssentraler, sees i tett sammenheng med kommunens ordinære plan- og økonomisystemer.

6.7 Veien videre i samhandlingsreformen

Selv om det her er pekt på noen utfordringer både med hensyn til utskrivningsklare pasienter, kommunal medfinansiering og avtalesystemet, er det likevel stor tro på at dette vil gå seg til etter hvert. Samhandlingsreformen er en retningsreform, og reformen må gis virkningstid før man ser resultater i form av vesentlige omlegginger i pasientbehandling og samhandling mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten.

6.8 Utfordringer i NAV

Alle landets kommuner skal ha et NAV-kontor hvor stat og kommune i et institusjonelt fellesskap samarbeider om å yte tjenester på arbeids- og velferdsområdet til innbyggerne. I Nord-Trøndelag har NAV fylke innført en regional organisering for de statlige ytelsene gjennom å dele inn fylket i geografiske tjenesteområder.²⁴ Fylket er inndelt i syv tjenesteområder som i stor utstrekning følger de etablerte samarbeidsområdene mellom kommunene.

Ytre Namdal	Midtre Namdal	Indre Namdal	INVEST	Verdal	Levanger/Leksvik	Værnes Nord
NAV Vikna, NAV Leka og NAV Nærøy	NAV Flatanger, NAV Namdalseid, NAV Overhalla, NAV Fosnes og NAV Namsos	NAV Lierne, NAV Røyrvik, NAV Namsskogan, NAV Snåsa, NAV Høylandet og NAV Grong	NAV Inderøy, NAV Verran og NAV Steinkjer	NAV Verdal	NAV Levanger og NAV Leksvik	NAV Meråker, NAV Frosta og NAV Stjørdal

Tabell 6.4 Gjeldende tjenesteområder innenfor NAV i Nord-Trøndelag

²⁴ I tillegg kommer NAV spesialenheter som er organisert på fylkesnivå, som NAV hjelpemiddelforvaltning.

Hensikten med en organisering i tjenesteområder er å legge til rette for arbeidsdeling og spesialisering. Modellen, som Nord-Trøndelag var tidlig ute med, har senere blitt anbefalt av det nasjonale ekspertutvalget som har sett på tiltak for å bedre NAVs virkemåte²⁵.

Den regionale organiseringen på statlig side finner i liten grad sine paralleller på kommunal side. Bare i Midtre Namdal er det etablert et formelt samarbeid om kommunenes oppgaver i NAV²⁶. Her vedtok kommunene å organisere kommunenes oppgaver knyttet til Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsetaten som en samkommunal tjeneste med virkning fra 14.10.2010. Med ansvarsoverføring av et lovområde fra kommunene til samkommunen er også ansvaret for politikkområdet overført. Det betyr at samkommunestyret skal utvikle sosialpolitikken i Midtre Namdal og samkommunestyret har derfor vedtatt en sosialpolitisk plan for regionen. Selv om den samlede NAV-strukturen (både statlige og kommunale tjenester) er regionalisert er det likevel NAV-kontor i hver enkelt kommune som brukerne forholder seg til.

Også i Værnesregionen har kommunene Stjørdal, Frosta og Meråker inngått interkommunal avtale om etablering av et felles tjenesteområde integrert med det statlige tjenesteområdet slik at det omfatter både statlige og kommunale tjenester (tjenesteområde Værnes Nord). Samhandlingen mellom de tre kommunene og den statlige Arbeids- og velferdsetaten er igjen regulert i en egen avtale. Løsningen i Værnes Nord legger til rette for et større fagmiljø og fleksibel disponering av personellressurser på tvers av de lokale NAV-kontorene (ett i hver kommune). Samarbeidet innebærer likevel ikke myndighetsoverføring for kommunenes sosialtjeneste slik som i Midtre Namdal.

Utfordringer i NAV partnerskapet

I informantintervjuene fremkommer det flere synspunkter som gir et positivt bilde av NAV i Nord-Trøndelag. Kvaliteten på ytelsene overfor brukerne oppfattes som gode og det rapporteres om positiv utvikling på flere områder. Likevel pekes det på utfordringer både på organiseringen av de statlige tjenesteområdene og på utviklingen av forholdet mellom staten og kommunen i det lokale NAV partnerskapet:

- *Utgjør tjenesteområdene robuste enheter?* Det framkommer særlig synspunkter på at delingen Verdal og Levanger utgjør hver sine tjenesteområder skaper utfordringer i et strategisk og utviklingsmessig perspektiv. Det pekes på at Levanger og Verdal utgjør et felles arbeidsmarked og at kommunen av den grunn burde tilhøre samme tjenesteområde for etaten som har ansvar for å forvalte arbeidsmarkedsrelaterte ytelser. Leksviks fremtidige deltagelse i tjenesteområde med Levanger stilles det også spørsmålstegn ved. Leksvik integreres sterkere mot Rissa og Fosen og utredning av kommunesammenslutning med Rissa kan være aktuelt.
- *Utnyttes potensialet for spesialisering og arbeidsdeling internt i tjenesteområdene?* Fra statlig side pekes det på at det fortsatt er muligheter for større grad av arbeidsfordeling og oppgavespesialisering mellom kontorene i hvert tjenesteområde. Samtidig er det utfordrende å gjøre noe med dette pga. en garanti som ble gitt om statlig minimumsbemanning på hvert enkelt lokalkontor. På grunn av kravet om

²⁵ Jf.: "Ekspertgruppa anbefaler at en modell basert på tjenesteområder og interkommunalt samarbeid blir hovedmodellen for tjenestene i NAV-kontoret i områder med små kommuner og lite befolkningsunderlag. Dette vil kunne legge til rette for mer dybdekompetanse i førstelinjetjenesten og bedre ressursutnyttelse ved at det muliggjør ressursbruk på tvers av det enkelte NAV-kontor. Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV. Avgitt 24. juni 2010

²⁶ NIVI-rapport 2012:2 Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

minimumsbemanning i NAV-kontorene, kommer det også fram synspunkter på at innsparinger internt i etaten er tatt i de større kontorene, noe som har gitt økt belastning på de enhetene som fra før har måttet ta det meste av trykket på etaten.

- *Bærekraftig førstelinje?* Flere mener at det på sikt vanskelig å opprettholde høyt nok kompetansenivå og dermed gode tjenester ut mot brukerne i de minste lokalkontorene. Dette følger av det generelle utfordringsbildet for de fleste av disse kommunene (framskrivninger av befolkningsutvikling etc.) I de fleste kommuner med befolkning under 3.000 er NAV kontorene stor sett bemannet med 1-2 saksbehandlere samlet sett (inkl. statlig tilsatte). Et langsiktig fremtidsbilde kan være en organisering av færre statlige tjenesteområder og regionale løsninger på kommunal side gjennom forpliktende samarbeidsmodeller. Her kan det både tenkes at kommunen organiserer samarbeid på samme geografiske nivå som det statlige tjenesteområdet, eller at tjenesteområdet rommer 2-3 samarbeidsordninger.
- *Statlig dominans i den daglige drift?* Fra kommunal side framkommer det synspunkter på at måten arbeidet er organisert på i lokalkontorene, i for stor grad er påvirket av statlig arbeidsmetodikk og resultatparametre. Det påpekes også manglende samhandling mellom kommunale og statlige ytelser og virkemidler som en betydelig utfordring. Staten oppleves som den dominerende part i spørsmålet om hvordan NAV-kontoret skal organiseres og driftes, og at dette gjør at mye av læringspotensialet som ligger i å utveksle beste praksis i de to organisasjonene, ikke blir tatt ut.
- *Diffust ansvar – lokalpolitisk abdisering fra sosialpolitikken?* Fra politisk ledernivå i kommunen har flere tatt opp at NAV reformen over tid har svekket det lokalpolitiske engasjement i sosialpolitikken. Det gjør seg gjeldende en holdning om at dette er "statens gebet" og at det lokalpolitiske engasjementet legges i andre politikkområder. Samtidig blir det påpekt at både kommunenes politiske og administrative ledelse, NAV NT, KS, og Fylkesmannen har bevisst jobbet for å bevisstgjøre politikerne på deres roller, bl.a. gjennom deltagelse og orienteringer i kommunestyre og formannskap. Noen informanter gir uttrykk for at det at det lokalpolitiske miljø distanserer seg fra statlige reformer er en generell utfordring som blir ekstra krevende med NAV der det er forutsatt partnerskap og kommunen har et ansvar etter loven. Disse gir uttrykk for en oppfatning om at en "ren kommunemodell" eller en "ren statsmodell" har bedre egenskaper, både mht. av styring og politisk ansvarsavkreving.

7 Alternative forvaltningsretninger

Foreliggende analyser tilsier at det som et minimum vil være behov for utvidet interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag. Men kan mer av det gamle være tilstrekkelig, eller kan det bli behov for større omstillinger? I dette kapitlet pekes det på identifiserte endringsbehov og tre alternative hovedmodeller for den framtidige kommuneforvaltningen i Nord-Trøndelag.

7.1 Voksende samordningsbehov

Gjennomgangen i foregående kapitler tyder på at dagens kommuneinndeling og samarbeidsmønster i Nord-Trøndelag ikke gir svar på sentrale utfordringer for kommunene. Dagens kommunegrenser er fastsatt i en annen tid med andre kommunikasjoner og et annet bosettingsmønster. Dagens kommunegrenser gjenspeiler forvaltningsmessige utfordringer og en tenkning om robuste kommuner fra 1950-tallet. Dagens fylkesgrense mellom Nord- og Sør-Trøndelag er fra 1800-tallet og gir heller ikke naturlige enheter for regional oppgaveløsning.

Utfordringsbildet og de erfaringer som er høstet med interkommunalt samarbeid tilsier at det vil være behov for betydelig mer samarbeid mellom kommunene i Nord-Trøndelag. I gjennomførte kartlegginger konkluderes det med store muligheter for kompetanseheving, kvalitetsforbedring og bedre ressursbruk gjennom interkommunalt samarbeid. Alle kommuner og alle samarbeidsregioner i fylket står overfor store muligheter for utvikling av bedre og mer likeverdige tjenester til innbyggerne gjennom forsterket samarbeid og bedre samordning på tvers av forvaltningsnivåene. Mulighetene er store innenfor en rekke kommunale oppgavefelt som administrasjon, forvaltning, tekniske pregede oppgaver, kompetansekrevede tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Samarbeid om utviklingsoppgaver framstår som særlig viktig, ikke bare innenfor planlegging og næringsutvikling, men også i form av utviklingsbaserte støttefunksjoner til de tunge tjenesteytende sektorene i kommunene.

Samhandlingsreformen gir sterke argumenter for utvidet samarbeid om kommunehelsetjenester i alle deler av fylket. Det forventes at større enheter vil gi mer kompetanse og et bedre grunnlag for samordning mot helseforetaket og andre statlige instanser. Voksende samordningsbehov gjelder også kommunale sosialtjenester og tjenester som ytes gjennom NAV. Sterkere kommunale strukturer framstår som en kritisk forutsetning for videre desentralisering og økt satsing på kommunene i velferdspolitikken.

Videre kan det reises spørsmål om tiden er moden for en sterkere samordning av investeringer og langsiktig utbyggingsmønster innenfor hovedsektorer som skole, institusjonsomsorg og tekniske tjenester, særlig i de sentrale delene av fylket. Ytterligere geografisk integrasjon vil trolig også aktualisere spørsmålet om innbyggerne i større grad bør kunne utnytte kommunale tjenester på tvers av administrative grenser.

Endelig kan det være viktig å vurdere endringsbehov ut fra mer overordnede utviklingstrekk i den samlede offentlige forvaltning. Tendenser til sentralisering og fragmentering i offentlig sektor kan ha sammenheng med kommunene i dag ikke framstår som et reelt alternativ. Gjennom større og mer funksjonelle kommuner kan det legges til rette for desentralisering og økt oppgaveansvar til lokalpolitikkerne, inklusiv oppgaveoverføringer fra fylkeskommunen og regional statsforvaltning.

7.2 Videreføring av dagens forvaltning (0-alternativet)

Konklusjonene ovenfor er ikke til hinder for at det er mange positive egenskaper ved dagens kommuner og dagens samarbeid i Nord-Trøndelag. Fordelene knytter seg til en innarbeidet

og kjent kommuneforvaltning for innbyggerne og trygge arbeidsvilkår for de ansatte. På viktige områder gjør dagens kommuner åpenbart en god jobb i forhold til mange kriterier. Det kan gjelde viktige deler av den personlige tjenesteytingen som uansett må foregå lokalt og det kan gjelde løpende samhandling om utviklingsoppgaver. Videreføring av dagens kommuneinndeling kombinert med dagens samarbeidsnivå kan også medføre en rekke andre fordeler, som for eksempel at:

- Kommunene kan oppnå gode resultater på enkeltområder gjennom initiativ til nye samarbeidsordninger
- Kommunene får nødvendig ro og tid til å fokusere på interne utfordringer knyttet til utvikling av gode tjenester for innbyggerne, arbeid med å utvikle lokale senterfunksjoner, gode lokalsamfunn etc.
- Kommunene og innbyggerne unngår å bli en del av fjernere kommunal forvaltning. Nærhet og god tilgjengelighet til egne politikere og egen kommuneadministrasjon kan videreføres.
- Politikerne og de ansatte i kommunene unngår på kort sikt visse prosess- og omstillingskostnader
- Kommunene kan vente og se hva som skjer i omgivelsene og beholde en viss handlefrihet på sikt

Problemet er likevel at dagens løsninger ikke gir svar på sentrale utviklingsbehov og stadig nye krav som stilles til kommunene fra nasjonale myndigheter. Mange av kommunene møter også mer krevende brukere som i stigende grad utstyres med juridiske rettigheter. En statisk kommuneinndeling og videreutvikling av samarbeid i samme tempo og etter samme mønster som tidligere, kan innebære en rekke trusler for kommunenes videre utvikling.

I rapporten er det pekt på fare for voksende forskjeller i kompetanse og kapasitet mellom sentrale og perifere deler av fylket. Det kan lede til økende forskjeller i kvalitet på offentlige tjenester og mindre lokal utviklingskraft for å påvirke nærings- og befolkningsutviklingen. Videreføring av dagens strukturer vil gjøre videre desentralisering vanskelig og øker sannsynligheten for at staten eller andre aktører overtar som lokale oppgaveløsere. Videreføring av dagens forvaltning betyr samtidig at en rekke muligheter for mer effektiv ressursbruk og bedre kvalitet ikke blir utnyttet. Konsekvensen av å ikke mobilisere for omstilling kan bety at kommunene blir offer for fjernstyring og tvangsløsninger.

Utfordringene de neste tiårene tilsier at reformbehovet knyttet til dagens inndeling og samarbeidsstruktur vil være voksende. Innenfor dagens reformbilde er det vanskelig å peke på drivkrefter som kan bidra til mindre behov for samarbeid i årene framover. Det måtte evt. være at kommunene skal bygges ned som ansvarlige oppgaveløsere og at de dermed mister store og viktige oppgaver. Det er på denne bakgrunn vanskelig å se at 0-alternativet gir et godt svar på utfordringene.

7.3 Tre kommunale reformstrategier

For å svare på utfordringene kan det pekes på tre hovedstrategier for kommunal omstilling:

- *En samarbeidsstrategi* der kommunene beholder det brede oppgaveansvaret og møter utfordringene gjennom utvidet interkommunalt samarbeid, evt. også lokale sammenslutninger der nære nabokommuner kommer til enighet. Utfordringene tilsier at samarbeidet om lovpålagte oppgaver må utvides, særlig innenfor de faste samarbeidsregionene, men også på landskapsnivå. Samarbeidet om lovpålagte oppgaver kan skje i form av enten en vertskommunemodell eller en samkommunemodell. Forutsetninger for interkommunal mobilisering og mulige konsekvenser av en slik forvaltningsutvikling er nærmere omtalt i kap.8.

- *En inndelingsstrategi* der utfordringene møtes gjennom systematiske endringer i kommuneinndelingen dvs. et geografisk skift for dagens generalistkommuner. Gjennom større og mer geografisk funksjonelle enheter kan det skapes mer robuste kommuner, som evt. også kan løse større og mer komplekse oppgaver. To modeller framstår som særlig interessante i Nord-Trøndelag, dels en *regionkommunemodell* med seks kommuner, som etableres på samme geografiske nivå som dagens faste samarbeidsregioner. Alternativet er å innføre en *storkommunemodell* med tre kommuner, én i hvert av landskapene, Værnesregionen, Innherred og Namdal, jf. nærmere omtale i kap.9.
- *En avlastningsstrategi* der det utvikles særskilte forvaltningsløsninger for kommuner som er i en spesiell geografisk situasjon. Avlastning kan skje gjennom enten lovregulerte lokalkommuner, såkalte C-kommuner, eller gjennom kommunedelsorganisering innenfor en større generalistkommune. Veivalg og aktuelle modeller for avlastning av de ufrivillige små er også nærmere omtalt i kap.9.

De ulike modellene er først og fremst tenkt som alternativer for kommunene, selv om også fylkeskommunen er oppe til debatt. Reform av dagens fylkeskommune, enten i form av nedlegging eller i form av justeringer i oppgavefordeling og/eller styringsløsning, vil kunne få konsekvenser for kommunene. Å peke på alternative utviklingsretninger for fylkeskommunen og hvilke konsekvenser disse kan ha for kommunene har derfor interesse i en drøfting av fremtidsbilder for kommunene i Nord-Trøndelag, selv om dette er beslutning som kommunene selv i liten grad kan påvirke. Det skal også tilføyes at videre utviklingsretning for fylkeskommunen er usikker da den faktiske virkemåten til dette forvaltningsnivået i liten grad er forskningsmessig evaluert. Nedenfor følger en kort omtale av mulige alternativer til fylkeskommunen og konsekvenser for kommunene. Det har ikke vært rom for å gå detaljert inn i fylkeskommunens oppgaver og konkrete oppgaveløsning.

7.4 Alternativer til dagens fylkeskommune

Fylkeskommunens oppgaver

I en diskusjon av fylkeskommunens framtid er det viktig å ta utgangspunkt i fylkeskommunens oppgaver. Det gjelder særlig dersom fylkeskommunen skal nedlegges som direkte folkevalgt forvaltningsnivå, fordi oppgavene da må overføres til enten kommunene eller til staten. Fylkeskommunens gjeldende oppgaver kan i korthet beskrives som følger:

Videregående opplæring: Det er fylkeskommunens oppgave å gjennomføre videregående opplæring i fylket, inkl. videregående skoler, lærlingordningen, voksenopplæring og pedagogisk-psykologisk tjeneste/oppfølgingstjeneste.

Kollektivtrafikk: Fylkeskommunen har ansvar for overordnet planlegging og drift av lokal og regional rutetransport, inkl. skoleskyss. Fylkeskommunen bevilger midler og beslutter overordnede prioriteringer.

Veier og transport: Som følge av forvaltningsreformen har fylkeskommunen fra 1. januar 2010 fått et betydelig økt ansvar for drift og investering av vegnettet i fylket, inkl. ferjedriften. Fylkeskommunen nå vegeier for om lag 80 prosent av det overordnede vegnettet.

Tannhelse: Fylkeskommunen har ansvar for å organisere forebyggende tiltak for hele befolkningen, og sørge for at tannhelsetjenester og spesialisttjenester er tilgjengelige for alle som bor eller oppholder seg i fylket.

Nærings- og distriktsutvikling: Fylkeskommunen har et formelt ansvar for viktige deler av regional- og distriktpolitikken, bl.a. ved at den forvalter ulike typer tilskudd til næringsutvikling, gjennom råd og veiledning til kommunene, ansvar for regional- og næringspolitisk strategi, herunder legge strategiske føringer for Innovasjon Norge.

Regional planlegging: Fylkeskommunen er regional planmyndighet etter plan- og bygningsloven, herunder bl.a. ansvarlig for regional planstrategi.

Kultur: Ifølge kulturloven skal fylkeskommunen sørge for både kompetanse, virkemidler og tiltak som fremmer og legger til rette for et bredt spekter av kulturvirksomhet regionalt og lokalt. Fylkeskommunen har i oppgave å fordele spillemidlene fra Norsk Tipping til idretts- og nærmiljøanlegg.

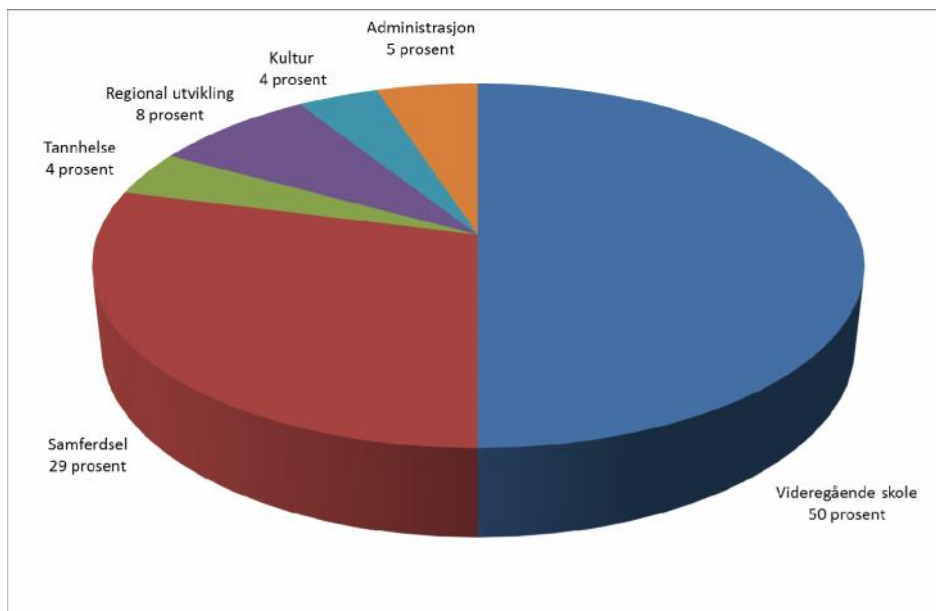
Kulturminnevern: Fylkeskommunen er regional kulturminnemyndighet og skal forvalte kulturminner av nasjonal og regional verdi. Fylkeskommunen har innsigelsesrett på kulturminnefaglig grunnlag i plansaker etter plan- og bygningsloven.

Miljø: Fylkeskommunen har ansvar for forvaltning av friluftsliv, deler av forvaltningen av fisk og vilt og er vannregionmyndighet

Landbruk: Fylkeskommunen har ansvar for virkemidler knyttet til rekruttering, kompetanseheving og likestilling i landbruket

Folkehelse: Fylkeskommunen har lovfestet ansvar for koordinering av arbeidet med folkehelse i fylket

I 2012 fordelte fylkeskommunenes utgifter seg som vist nedenfor. Videregående skoler utgjør halvparten av fylkeskommunens utgifter, mens 30 prosent går til samferdsel. Dagens fylkeskommuner er i dag i stor grad en skole- og samferdselskommune. Landet er delt inn i 18 fylkeskommuner, én i hvert fylke, med unntak for at Oslo kommune har ansvar for både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Oslo kommune er for øvrig det eneste eksemplet på at ikke alle norske kommuner har like oppgaver (formell oppgavedifferensiering). Befolkningsgrunnlaget for landets fylkeskommuner varierer fra vel 73.000 i Finnmark til nærmere 620.000 i Oslo. Nord-Trøndelag er landets tredje minste fylke med vel 133.000 innbyggere.



Figur 7.1 Utgiftsfordeling for dagens fylkeskommuner 2012. Kilde: KRD

En diskusjon om alternativer til dagens fylkeskommune reiser noen grunnleggende valg. Det første er om det i det hele tatt er behov for et folkevalgt nivå mellom staten og kommunene. Dersom svaret er ja, aktualiseres ytterligere tre problemstillinger. For det første, hvilke oppgaver skal dette forvaltningsnivået løse? For det andre, hvor store skal de regionale enhetene være?

For det tredje, hvordan skal den politiske styringsordningen for dette nivået organiseres? Vi vil her kortfattet peke på fire modeller som svarer litt ulikt på disse problemstillingene. Ingen av modellen er her brettet ut i detalj, verken mht. beskrivelse eller konsekvenser for kommunene.

7.5 Tonivåmodell

Tonivåmodellen innebærer at fylkeskommunen avvikles som eget forvaltningsnivå. Det forutsettes at oppgavene som fylkeskommune i dag ivaretar fordeles mellom staten og kommunene. Likeledes vil fylkeskommunens inntekter fordeles mellom staten og kommunene i tråd med fordeling av oppgaver. Det vil følgelig være behov for endringer i skattesystemet og i inntektssystemet. Alle lover som i dag legger oppgaver til fylkeskommunen, eller omhandler fylkeskommunen som administrativt nivå, vil måtte endres. Fylkene som valgkretsinndeling for Stortingsvalget kan imidlertid bestå.

Oppgavefordelingen i en tonivåmodell vil være avhengig av flere forhold, men mest grunnleggende om en slik reform også innebærer endringer i kommunestrukturen. Dersom en tonivåmodell innføres uten endringer i kommunestrukturen kan mye tale for at staten overtar hoveddelen av oppgavene. Med utgangspunkt i drøftingene til Oppgavefordelingsutvalget²⁷ kan følgende oppgavefordeling være aktuelle i en tonivåmodell som ikke forutsetter en omfattende kommunestrukturereform:

Kommunene: Videregående opplæring (?), kulturoppgaver med unntak av knutepunktinstitusjonene, deler av fylkesveiene, samt at de store byene kan få ansvar for kollektivtrafikk. Planlegging i saker med kommuneoverskridende virkning.

Staten: Tannhelsetjenesten, kulturminneforvaltningen, det meste av kollektivtrafikken, størstedelen av fylkesveiene og knutepunktinstitusjonene på kulturfeltet. Ellers er det naturlig at oppgaver som ble overført til fylkeskommune som del av forvaltningsreformen tilbakeføres til staten, som f.eks. vannregionmyndigheten.

Å overføre videregående opplæring til kommunene uten endringer i kommunestruktur er en høyt diskutabel antagelse, jf. også vurderinger om dette i informantsamtalene. En slik løsning vil fort kunne innebære et behov for å lovregulere kommunenes deltagelse i samarbeid om videregående opplæring for å sikre tilstrekkelig omfang og stabilitet i samarbeidet. Det ville i så fall innebære et samkommunesystem etter finsk løsning. Tilsvarende vurderinger kan også gjøres seg gjeldende på andre områder, og alternativet kan munne ut i et system med pålagte og frivillige samkommuner og vertskommuner.

Dersom en tonivåmodell innføres parallelt med en kommunestrukturereform som innebærer færre og større kommuner, endres også forutsetningene for oppgaveoverføringer til kommunene. Spørsmålet som da må reises er hvor store må kommune bli for å være bærekraftige enheter for de fylkeskommunale oppgavene? Hva ulike strukturereformalternativer kan være og bety i Nord-Trøndelag, også mht. potensialet for å overta fylkeskommunale oppgaver, drøftes i kapittel 9.

²⁷ NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune

7.6 Fylkeskommunen som kommunenes samarbeidsorgan

Dette er den historiske løsningen fram til 1976, basert på indirekte valg der fylkestingsrepresentantene velges av kommunestyrene. I utgangspunktet forutsettes det at oppgavene legges direkte til fylkeskommunen som lovbestemt organ. Kommunenes deltagelse vil være lovpålagt. I utgangspunktet kan det tenkes to varianter for finansiering innenfor modellen, direkte og indirekte. Den først varianten innebærer at det nye mellomnivået får et selvstendig økonomisk grunnlag ved å bli tilført frie inntekter. Den andre varianten bygger på indirekte finansiering der kommunene i et spleiselag finansierer det nye mellomnivået. Slik indirekte finansiering krever at inntektene til kommunene øker i tråd med oppgaveporteføljen som blir lagt til samarbeidsorganet.

En fylkeskommune basert på denne modellen vil neppe la seg kombinere med svært store regioner. En regionmodell tenkt som et fellesorgan for kommunene vil snarere trekke i retning av mindre geografisk enheter enn dagens fylker, både for å få et beslutningseffektivt styringsorgan og for å forhindre at interesseprofilen til de deltagende kommuner blir for heterogen. Representasjonen ved indirekte valg kan således tenkes å bli bedre ivaretatt innenfor bo- og arbeidsmarkedsregioner enn innenfor dagens fylkesstruktur.

Oppgaveporteføljen i en slik regionmodell vil langt på veg betinges av størrelsen på enhetene. Gitt dagens fylkesstruktur vil de oppgavene som i dag ligger til fylkeskommunen kunne videreføres. En indirekte valgordning vil i tillegg kunne aktualisere at oppgaver som i dag er organisert interkommunalt kunne "løftes inn" og reorganiseres under den nye fylkeskommunen. Store deler av kommunenes oppfølging av samhandlingsreformen kunne være en aktuell kandidat i så måte. Videre kan det argumenteres for at en fylkeskommune basert på kommunene kunne styrke den regionale planleggingen og koordineringen av lokalt og regionalt utviklingsarbeid.

Fylkeskommuner basert på bo- og arbeidsmarkedsregionene, eller andre naturlige regionale landskaper i fylkene, kunne i Nord-Trøndelag innebære at det ble opprettet fylkeskommuner for Namdalen, Innherred og evt. Værnesregionen. Fylkeskommuner av denne type størrelse ville fortsatt kunne ha ansvar for det spekteret av tjenesteytende oppgaver fylkeskommunen i dag har ansvar for, inkludert videregående opplæring. Derimot vil det kunne reises om det betydelige vei- og samferdselsansvaret som fylkeskommunene i dag har ville vært hensiktsmessig med regioner av denne størrelse.

7.7 Bred regionmodell

Modellen innebærer i korthet at dagens fylker slås sammen i få og store regionale enheter styrt direkte folkevalgte styringsorganer på landsdelsnivå. I tillegg til å ivareta dagens fylkeskommunale oppgaver forutsettes det videre betydelig overføring av oppgaver og myndighet til landsdelsregionene fra statlig nivå. I en slik modell er regionene forutsatt å være betydelig større enn dagens fylkeskommuner, både i befolkningsgrunnlag og i utstrekning. I Oppgavefordelingsutvalgets utredning ble det pekt på 5-7 enheter som ble avgrenset slik at innbyggerne har en opplevelse av felles regional identitet Trøndelagsfylkene ville sammen utgjøre en naturlig region i denne modellen, muligens sammen med Nordmøre eller hele Møre og Romsdal. I utgangspunktet ville ikke en reform i retning av en bred regionmodell ha umiddelbar konsekvens for kommunene. Det er snarere relasjonene mellom staten og regionnivået som i størst grad blir påvirket ved et slikt alternativ. Samtidig kan mektige landsdelsregioner forrykke forholdet mellom kommunene og regionnivået, og svekke dagens

balanse mellom fylkeskommunene og kommunene som sidestilte politiske og forvaltningsmessige enheter.

Både en bred regionmodell basert på landsdelene og en styrket utgave av dagens fylkeskommune (den såkalte utviklingsmodellen som forutsatte oppgaveoverføringer og 10-12 regionale enheter) har vært oppe til vurdering gjennom en omfattende utrednings- og beslutningsprosess i kjølvannet av Oppgavefordelingsutvalgets utredning. Denne prosessen ble sluttført med forvaltningsreformen i 2010. I forbindelse med denne reformen ble det også gjennomført prosesser for å vurdere fylkesinndelingen som ikke resulterte i noen forslag til endringer. Begge løsninger – både landsdelsmodellen har i prinsippet blitt forkastet, selv om fylkeskommunene fikk tilført noe utvidet oppgaveansvar gjennom forvaltningsreformen. En nasjonal reform av fylkeskommunen i denne retningen vil følgelig få preg av omkamp og synes å ha lite aktualitet. Den kommenteres følgelig ikke nærmere her.

7.8 Smal regionmodell (dansk løsning)

En siste mulighet, som har vært lite diskutert i Norge, er den danske løsningen med en ”smal” regionmodell. Det betyr at regionen langt på veg fremstår som en særkommune for tunge regionale funksjoner. I Danmark innebar kommunalreformen (2007) omfattende endringer i kommunestrukturen og oppgavefordelingen. Resultatet ble 98 kommuner med et gjennomsnittlig innbyggertall på 55 000. Fram til 2007 bodde vel en tredjedel av befolkningen i en kommune med under 20 000 innbyggere. Etter reformen er kun én prosent av befolkningen bosatt i en kommune med færre enn 20 000 innbyggere.

Det bærende prinsipp for oppgavefordelingen i reformen var at flest mulig innbyggerrettede oppgaver skulle desentraliseres til kommunene som den «samlede inngang til offentlig sektor». Men kommunalreformen innebar også endringer i organiseringen av det regionale nivået. Amtskommunene (parallellen til fylkeskommunen) ble nedlagt og erstattet med fem regioner som ivaretar tre hovedoppgaver; ansvaret for spesialisthelsetjenesten (somatikk og psykiatri), institusjoner på sosialområdet, samt ansvar for å utarbeide av regionale utviklingsplaner. Den regionale utviklingsplanen skal være en samlet visjon for regionens utvikling.

I motsetning til kommunene er regionenes oppgaver positivt avgrenset ved lov. Det innebærer at regionen ikke kan utføre andre oppgaver enn det lovgivningen pålegger dem. Regionene har heller ikke beskatningsrett, men finansieres gjennom bidrag fra både staten og kommunerne. Økonomien er oppdelt i tre "kasser" – helse, sosial og regional utvikling. De tre områdene finansieres særskilt og skal hver for seg være i balanse. De danske regioner bryter dermed med generalistkommuneprinsippet som lå til grunn for amtskommunene tidligere og som ligger til grunn for fylkeskommunen i Norge.

I Danmark har som nevnt denne modellen gått sammen med en omfattende overføring av oppgaver til kommunene, også fra det folkevalgte regionale nivået. Men den har samtidig sikret regional politisk innflytelse på viktige samfunnsinstitusjoner som i Norge er lagt til staten. Å sikre regional folkevalgt styring av spesialisthelsetjenesten var det viktigste hensynet som begrunnet innføringen av den ”smale” regionmodellen i Danmark. Med valget av statlige ansvar for spesialisthelsetjenesten gjennom helseforetaksmodellen tid i Norge kan det hevdes at denne modellen er en lite aktuell reformretning her. En revurdering av den statlige helsemodellen kan imidlertid også aktualisere en dansk løsning i Norge.

8 Forsterket interkommunalt samarbeid

Forsterket interkommunalt samarbeid framstår som kommunenes prioriterte reformretning. Noen ser på interkommunalt samarbeid som en foreløpig reparasjonsstrategi, en midlertidig løsning på vei mot større generalistkommuner. Andre mener interkommunalt samarbeid er selve redningen for dagens kommuner, en løsning som skal gjøre kommunesammenslutninger unødvendig, også i et langsiktig perspektiv. Innenfor en slik strategi kan det komme noen flere frivillige sammenslutninger i Nord-Trøndelag, særlig hvis de nasjonale rammebetingelsene endres. Her rettes oppmerksomheten mot forutsetninger for interkommunal mobilisering, basert på foreliggende muligheter og erfaringer.

8.1 Krav til forpliktende samarbeid

Beskrivelsen av dagens samarbeidsnivå og analysen av utfordringene tilsier at det vil være behov for å utvikle mer interkommunalt samarbeid i alle deler av fylket. Langvarige forvaltningsforsøk og erfaringer fra kommuner som har lyktes med interkommunalt samarbeid, tilsier at det må tas et helhetlig styringsgrep basert på følgende forutsetninger:

- Samarbeidet vil måtte utvides på lovpålagte oppgaveområder, inkludert oppgaver som retter seg mot innbyggerne. Det gjelder i særlig grad innenfor helse- og sosialsektoren, men også innenfor f.eks. teknisk sektor hvor det er dokumentert behov for betydelig mer samarbeid.
- Samarbeidet må være basert på en felles infrastruktur for samarbeid i form av felles IKT-løsninger og felles administrative fagsystemer og rutiner mellom kommunene
- Utfordringene tilsier samarbeid om kompetanseoppbygging i brede regionale fellesløsninger, framfor bilaterale og shoppingorienterte løsninger
- Et langsiktig forpliktende samarbeid tilsier at samarbeid om kjerneoppgaver bør utvikles mellom faste partnere. Etablerte samarbeidsregioner i Nord-Trøndelag peker seg ut som de viktigste arenaer for videreutvikling og samordning av det interkommunale samarbeidet. Det gjelder alle delregioner, også Indre og Ytre Namdal.
- Hensynet til effektivitet i samarbeidet og interessante roller for de involverte taler for at de interkommunale organene bør ha beslutningsmyndighet
- Politisk styring og offentlig myndighetsutøvelse må ivaretas etter anviste modeller og gjeldende regelverk i kommuneloven
- Kommunene må velge mellom enten en type vertskommunemodell eller en samkommunemodell. Begge modellene er lovregulerte styringsmodeller i kommuneloven. Selskaper og andre juridiske tilknytningsformer er som en hovedregel ikke aktuelle organisasjonsformer for samarbeid om lovpålagte myndighetsoppgaver.

I Nord-Trøndelag er samarbeidet i fire av seks samarbeidsregioner utviklet, eller i ferd med å bli utviklet i tråd med disse prinsippene. Det gjelder alle delregioner unntatt Indre Namdal og Ytre Namdal, hvor framdriften i det interkommunale samarbeidet har vært dårligere. Den siste kartleggingen tilsier at en del av de kommuner i fylket som er mest avhengig av samarbeid for å sikre kompetanse og likeverdige tjenester, er blant de som samarbeider minst, jf. omfanget på det formaliserte samarbeidet for Leka. Slik kan det neppe fortsette hvis interkommunalt samarbeid skal være en troverdig reformstrategi.

8.2 Sterke argumenter for strengere statlige styring

Tradisjonelt sett har interkommunalt samarbeid vært en frivillig organisasjonsform hvor det er det enkelte kommunestyre som har hatt den bestemmende myndighet. Staten har så langt kun hatt en tilretteleggende rolle, slik det i praksis fortsatt er. I flere særlover, bl.a. den nye helse-

og omsorgsloven og folkehelseloven, finnes hjemmel for statlig styring, inkludert pålegg om interkommunalt samarbeid, men disse har i svært liten utstrekning blitt brukt. Det har vært antatt at statlig tvang ikke gir et godt utgangspunkt for interkommunalt samarbeid.

De siste års utviklingstrekk har medført betydelige endringer i kommunenes lovpålagte oppgaver. I både samhandlingsreformen og en rekke andre sektorielle reformer legges det til grunn at kommunene må finne fram til fornuftige samarbeidsløsninger, bl.a. av hensyn til kompetanse og kvalitet på tjenestene. Det er samtidig godt dokumentert at det er store variasjoner i kommunens evne og vilje til interkommunalt samarbeid.

Flere argumenter kan tale for at staten har et ansvar og en forpliktelse til å gripe sterkere inn overfor kommuner som på egenhånd ikke klarer å etablere samarbeid om lovpålagte oppgaver. Det vil særlig gjelde i tilfeller der manglende samarbeid medfører at innbyggerne ikke får tilgang til likeverdige lovpålagte tjenester eller at samarbeid er nødvendig av hensyn til rettssikkerhet og en forsvarlig lokal saksbehandling. Hensynet til konsekvenser for nabokommuner og den øvrige forvaltning kan også vektlegges. Det samme gjelder unormalt høye prosesskostnader med omfattende bruk av prosjektmidler og skjønnsmidler som ikke kan forsvares i forhold til andre kommuner.

Endelig kan det vektlegges at tvang ikke nødvendigvis trenger å ha form av et primitivt statlig pålegg, uten nærmere veiledning og annen type oppfølging fra staten og involverte kommuner. I Sør-Trøndelag er det høstet gode erfaringer med spissede satsinger for å styrke kompetansen på sårbare sektorområder. I 2010 ble det gjennomført et fylkesinitiativ for en samordnet regionalisering av gjenværende enhetskommunale barneverntjenester i regi av Fylkesmannen. Ved oppstart hadde 11 av 25 kommuner etablert formalisert samarbeid om barnevern. I dag er det kun fire av 25 kommuner som ikke deltar i interkommunale fellestjenester. Barneverninitiativet i Sør-Trøndelag ble lagt opp med en felles prosess for hele fylket og det ble bl.a. laget en felles utredning som utfordringsbilde, veiledende kapasitetsnormer og aktuelle samarbeidsmodeller som grunnlag for omstillingene i kommunene. For lovpålagte oppgaver hvor det er åpenbare behov for samarbeid kan denne formen for samordnet forvaltningsutvikling og omstilling være et alternativ til kommune- og regionvis alenegang.

For enkeltkommuner som kommer i vanskeligheter med krevende oppgaver, kan det være et alternativ at staten krever en særskilt utredning og en særskilt prosess om alternative løsninger. Det kan innebære en gjennomgang og konsekvensvurdering av flere alternativer, inkludert kommunesammenslutning.

8.3 Konsekvenser for overordnet forvaltningsutvikling

De generelle motargumentene mot interkommunalt samarbeid er særlig av prinsipiell karakter. Det kan pekes på flere motargumenter:

- Løsningen bryter med sentrale prinsipper for dagens kommunesystem som vektlegger demokrati gjennom direkte valg og direkte finansiering av folkevalgte organer.
- Prinsippet om en enhetlig oppgavefordeling fravikes dersom kommunene systematisk videreformidler lovpålagte oppgaver til vertskommuner og samkommuner
- Løsningen vil innebære en mer komplisert forvaltning for innbyggerne og kan framstå som et eget forvaltningsnivå
- Løsningen kan gi dårligere forutsetninger for helhetlige politiske prioriteringer og økonomisk kontroll med den kommunale virksomhet

I tillegg kommer praktiske motargumenter, som at mye av dagens interkommunale samarbeid framstår som jungelens alternativ, med svært ulik organisering og omfang på samarbeidet i de

ulike deler av landet. Mer praktiske ulemper viser seg også ved at det kan være svært tidkrevende å utvikle interkommunale ordninger og det kan være store økonomiske og personellmessige kostnader knyttet til pågående prosesser, uten at disse nødvendigvis leder til konkrete resultater.

Tyngden i disse motargumentene avhenger av omfanget på samarbeidet, hvilke oppgaver det samarbeides om og ikke minst hvilke organisasjonsformer kommunene velger å bruke. Valg av interkommunalt samarbeid som langsiktig reformstrategi er også et spørsmål om hva som er alternativet. Sett fra den enkelte kommune kan 10 eller kanskje inntil 20 prosent interkommunal virksomhet være uproblematisk, hvis resultatet er at kommunen består som lokaldemokrati og nasjonal fordelingsenhet. Sett fra nasjonalt nivå kan de prinsipielle motargumentene veie tungt, i tillegg til at det i praksis vil være svært vanskelig å etablere et forutsigbart og oversiktlig system for velferdsproduksjon gjennom interkommunale ordninger.

8.4 Vertskommune eller samkommune?

Kommuneloven har regler for to mulige modeller for samarbeid om lovpålagte oppgaver, hhv. vertskommuner og samkommuner. Tidligere i rapporten er det beskrevet at Værnesregionen har innført en vertskommunemodell med bruk av politiske nemnder. Ved omfattende samarbeid om lovpålagte oppgaver, må det antas at det er varianter av en slik vertskommunemodell som vil være mest aktuell. Alternativet er en samkommunemodell etter nye regler som kom inn i kommuneloven fra 2012 og de prinsipper som gjelder for Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune.

For en nærmere beskrivelse av de to modellene vises det til veileder om vertskommunemodellen²⁸ og omtale av nytt regelverk om samkommune²⁹ fra Kommunal- og regionaldepartementet. Nedenfor følger en kort beskrivelse av egenskaper, samt en sammenlikning av likheter og forskjeller mellom de to modellene. Framstillingen bygger bl.a. på et notat med en sammenliknende analyse som NIVI har utarbeidet for Værnesregionen³⁰.

Vertskommunemodellen

Modellen innebærer at det administrative og faglige ansvaret for den enkelte samarbeidsoppgave legges til en av deltakerkommunene gjennom en samarbeidsavtale. Vertskommunen må ut fra avtalen tilrettelegge for at administrasjonen organiseres og dimensjoneres for å ta over de aktuelle oppgavene, herunder hvordan oppgavene skal finansieres og kostnadsnøkler for dette. Vertskommunen har arbeidsgiveransvaret for de ansatte. Loven legger til grunn to varianter av vertskommunesamarbeid, avhengig av om kommunen vurderer om samarbeidsområdet er av såkalt prinsipiell betydning eller ikke:

Alternativ 1: Vertskommune med felles politisk nemnd:

Modellen innebærer at kommunene oppretter en felles politisk nemnd med representanter fra begge kommunestyrer. 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 rettssubjekt. Administrasjonen ivaretas av vertskommunens rådmann.

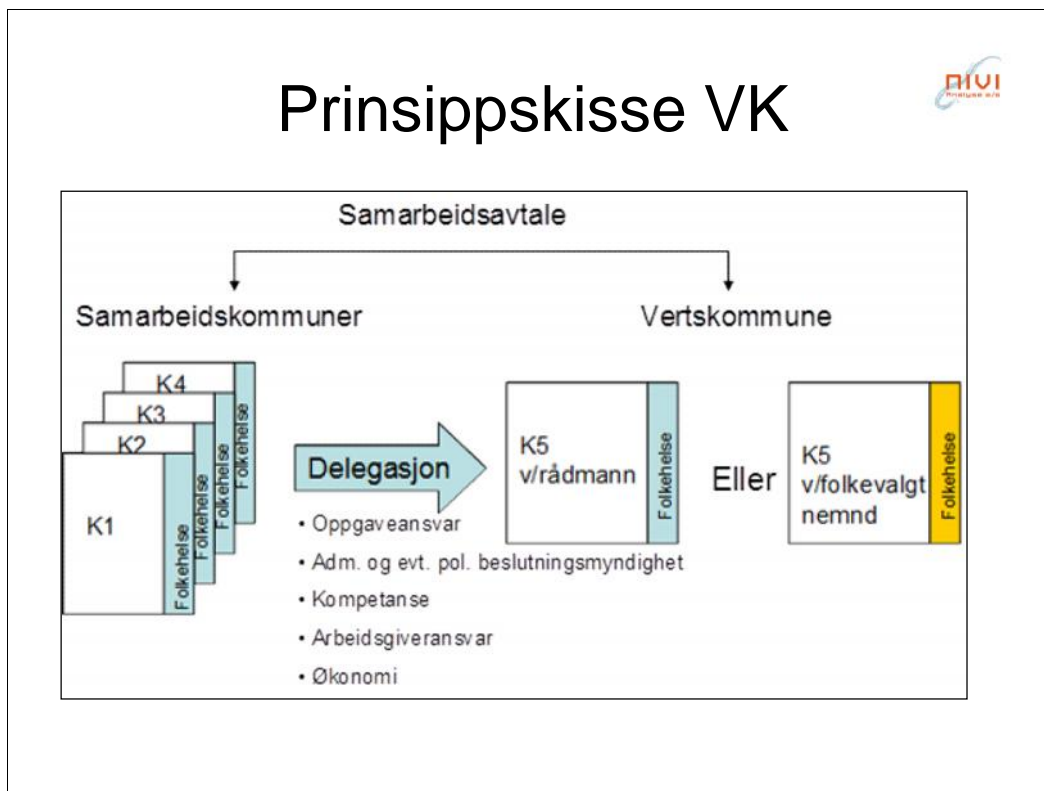
²⁸ Vertskommunemodellen i kommuneloven §28a flg. Veileder fra KRD av 26.5.2011.

²⁹ Prop.49L (2011-2012) Endringer i kommunelova (samkommune mv.)

³⁰ NIVI-notat 2010:5 Vertskommunesystem eller samkommune? Egenskaper ved hovedmodeller for interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver

Alternativ 2: Administrativt vertskommunesamarbeid:

Modellen innebærer at kommunene delegerer ansvar for oppgavene direkte fra administrasjonen i deltakerkommunen til administrasjonen i vertskommunen, såkalt sidelengs delegasjon. De enkelte deltakerkommuner vil altså ha delegert oppgaver internt fra politisk nivå til rådmannsnivå før sidelengs delegasjon til rådmannen i vertskommunen kan gjennomføres.



Figur 8.1 Organisering etter vertskommuneprinsipp. Kommunene K1-K5 inngår avtale om delegasjon av oppgaver og myndighet på folkehelseområdet til kommune K5 som vertskommune.

En fordel med vertskommunemodellen er at den innebærer utbygging av eksisterende organisasjoner i kommunene og således ikke utgjør en ny enhet.

Erfaringer viser at administrativt vertskommunesamarbeid supplert med et regionråd mellom samarbeidskommunene kan fungere godt gitt at det etableres klare systemer og retningslinjer for samarbeidet, at samarbeidet omfatter relativt få oppgaver og ikke for mange kommuner. Vi har i dag få erfaringer med kommuner som har utviklet omfattende samarbeid med politisk nemnd.

En ulempe ved vertskommunemodellen er at den kan oppleves som en ubalansert samarbeidsmodell. Det er vertskommunen som er ansvarlig for oppgaveløsningen og deltakerkommunene "mister" tilsvarende ansvar og innflytelse over områder som legges til vertskommunen. Demokratiske innvendinger kan gjøres gjeldende fordi vertskommunen får en utvidet styringsrett overfor andre kommuner og innbyggere. En annen ulempe er at vertskommunemodellen er utviklet for samarbeid om ett og ett sektorområde. Modellen kan utløse koordineringsutfordringer for øvrige oppgaver som løses enhetskommunalt eller i andre interkommunale ordninger.

Det knytter seg i dag betydelig usikkerhet til systemkapasitet og systemmessige virkninger av et omfattende vertskommunesamarbeid. Modellen er i liten grad realisert og prøvd ut for tunge oppgaver. Det er et åpent spørsmål om modellen sikrer tilstrekkelig ledelse og

kontinuitet i styringsorganene, som kan være nødvendig for å oppnå framdrift og god styring med samarbeidet. Evaluering av den nye styringsmodellen i Værnesregionen vil gi nyttige svar på om vertskommunemodell med folkevalgte nemnder gir god politisk og administrativ styring av et omfattende samarbeid.

Samkommunemodellen

Stortinget vedtok nye bestemmelser om samkommune i kommuneloven i mai 2012. Bestemmelsene trådte i kraft 1. juli 2012. Organisering etter samkommuneprinsipper innebærer at interkommunale oppgaver legges til en samkommune.

Samkommunen ledes av et samkommunestyre med representanter oppnevnt av og blant kommunestyrenes medlemmer. Samkommunestyret skal ha minimum tre representanter fra hver kommune. Samkommunestyret oppnevnes ordinært ved konstitueringen av nye kommunestyrer etter kommunevalg og i sammenheng med konstitueringen av formannskap og andre utvalg og styrer. Den enkelte deltakerkommune kan imidlertid velge nye representanter i valgperioden. Ved opprettelse av samkommune underveis i en valgperiode oppnevnes samkommunestyret tilsvarende som etter kommunevalg. Samkommunestyret velger selv blant sine medlemmer leder og nestleder og deres funksjonstid. Deltakerkommunenes ordførere og administrasjonssjefer har møte- og talerett i samkommunens organer.

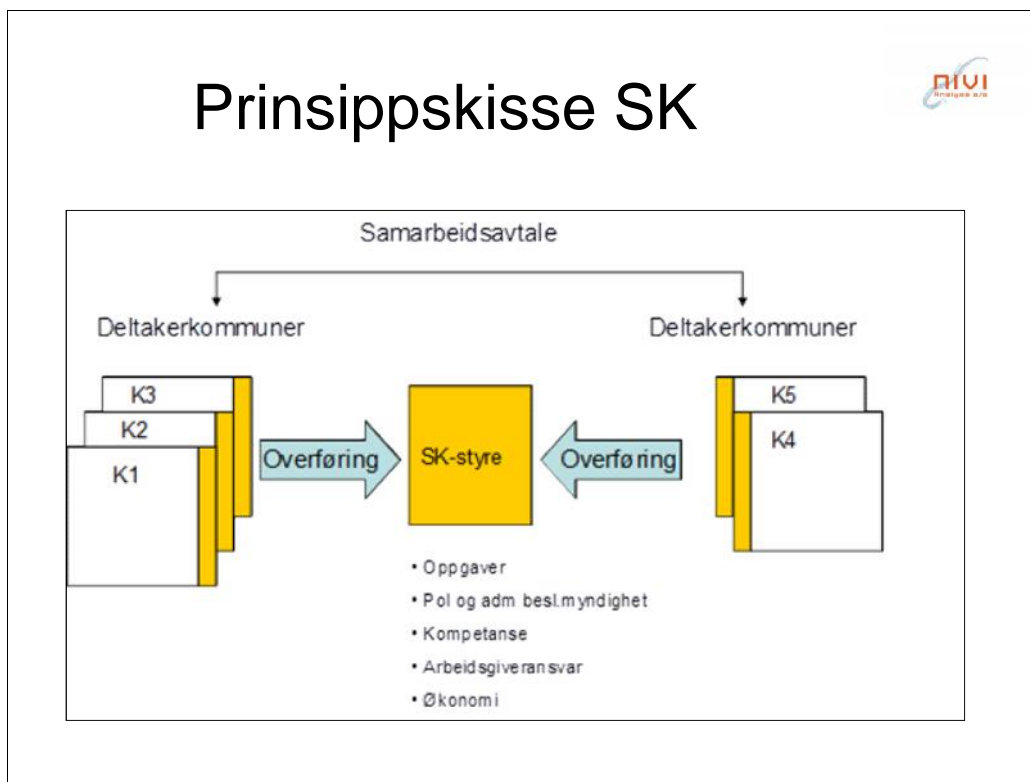
Det er kommunene som er ansvarlig for finansiering av samkommunen. Det innebærer at det er kommunestyrene som vedtar samkommunens budsjett etter forslag fra samkommunen. Forslaget fra samkommunen må være utarbeidet i god tid før kommunestyrets behandling av kommende års budsjett. Fordelingen av midler til samkommunen følger utarbeidete kostnadsnøkler basert på for eksempel innbyggertall i hver kommune eller andre hensiktsmessige utgiftskriterier slik tilfellet er for andre interkommunale ordninger.

Samkommunen har en egen administrasjon og fagenheter. Det kan avtales at stillingen som administrativ leder i samkommunen skal gå på omgang mellom administrasjonssjefene i deltakerkommunene. Fagenhetene lokaliseres vanligvis på en balansert måte i deltakerkommunene.

Samkommunens politiske og administrative styringssystem følger i stor grad de samme prinsipper som gjelder for en kommune når det gjelder kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven. En samkommune er et eget rettssubjekt slik tilfelle er for interkommunale selskaper.

Innenfor kommunelovens rammer er det relativt stor avtalemessig frihet mellom kommunene når det gjelder antall medlemmer i samkommunestyret, delegasjon av myndighet og på spørsmål knyttet til økonomisk selvstendighet, for eksempel om det skal gis anledning for samkommunen til låneopptak eller ikke.

Forvaltningslovens bestemmelser om automatisk inhabilitet for medlemmer av styrer i interkommunale selskaper/aksjeselskaper, når saker hvor selskapet er part skal behandles i kommunestyret, gjelder ikke for samkommunen.



Figur 8.2 Organisering etter samkommuneprinsipp. Kommunene K1-K5 inngår avtale om overføring av oppgaver, inkl. politisk og administrativ beslutningsmyndighet, til et politisk sammensatt samkommunestyre.

En viktig fordel med samkommunemodellen er at den legger til rette for å samle interkommunale oppgaver under ett politisk styre oppnevnt av og blant kommunestyrene og til én administrasjon. Modellen legger til rette for sektorsamordning i det interkommunale rom. Samkommunen er et felles eie mellom deltakerkommunene som gir en balansert politisk og administrativ styringsløsning og som innebærer stor fleksibilitet i organisering og lokalisering av samkommunens fagpersonell. Samkommunemodellen er tilrettelagt for politisk og administrativ styring av et omfattende samarbeid og følger vanlige prinsipper for kommunal organisering.

Innføring av samkommune vil bety en forenkling av det samlede interkommunale samarbeidet fordi flere interkommunale oppgaver får samme styringsløsning. For kommunestyrets representanter kan samkommuneløsningen dermed bidra til bedre oversikt. Kommunestyret har ansvar for å oppnevne samkommunestyret og fastlegge de overordnede rammer for samkommunens virksomhet, inkludert økonomien.

Et argument som kan reises mot samkommunen er at den representerer et eget forvaltningsnivå som kan framstå som en konkurrent til kommunene. Samkommunen kan få delegert interessante politiske og administrative oppgaver og bli en viktig og kanskje elitepreget arena på siden av kommunene. Det må imidlertid understrekes at det er kommunestyrene som har finansierings- og delegasjonsansvaret til samkommunen. Hvor omfattende oppgaveløsningen i regi av samkommunen skal være er opp til kommunene å bestemme. Erfaringene fra Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune viser at storparten av kommunens oppgaver blir igjen i morkommunene. Oppgaveporteføljen til de to samkommunene utgjør i dag mellom 5 og 10 prosent av kommunenes budsjetter og personale. Videre skal det poengteres at det er kommunestyrene selv som avgjør oppnevningen til

samkommunestyret og dermed om det fremstår elitepreget. Det er f.eks. ingen nødvendighet at medlemmene av formannskapene er representert i samkommunestyret.

Det er også viktig å poengtere at samkommunen ikke er noe forvaltningsnivå selv om den er et eget rettssubjekt på linje med interkommunale selskaper. En samkommune inngår ikke i den formelle styrings- og funksjonsfordelingen mellom staten og kommunesektoren, den mottar ikke inntekter fra staten og har ikke beskatningsrett slik tilfellet er for kommuner og fylkeskommuner.

Likheter mellom modellene

De to hovedmodellene for interkommunalt samarbeid kan antas å ha tilnærmet like egenskaper på følgende områder:

- Begge modellene innebærer indirekte demokrati og finansiering og representerer en differensiering eller oppdeling av oppgaveløsningen sett i forhold til rene enhetskommunale løsninger
- Begge modellene gir i utgangspunktet trygge juridiske løsninger som sikrer rettssikkerhet for innbyggerne og andre viktige hensyn som skal ivaretas når det samarbeides om lovpålagte oppgaver. Det forutsetter imidlertid at kommunene regulerer og etterlever kommunelovens bestemmelser. Kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder i begge modellene.
- Begge modellene muliggjør overføring av politisk og administrativ beslutningsmyndighet. Demokratisk deltakelse og balansert eierrepresentasjon kan ivaretas i begge modellene, men på forskjellig måte.
- Modellene antas i utgangspunktet å gi like gode forutsetninger for oppbygging og rekruttering av fagkompetanse, herunder muligheter for innføring av felles faglig ledelse, utøvelse av arbeidsgiver- og personalfunksjon, samt ivaretagelse av arbeidstakernes rettigheter.
- Modellene antas også å gi tilnærmet samme frihet til lokalisering av fagpersonell. I en vertskommunemodell må det avtales hvem som skal være vertskommune og det kan velges en arbeidsdelingsmodell med spredning av vertskommuneansvar til flere kommuner for å sikre lokale arbeidsplasser. Kommunestyrene har styringsmulighet ved etablering av samarbeidet og lokalisering av fagpersonell vil være en naturlig del av avtalen som må inngås mellom kommunene. Innenfor den enkelte vertskommuneløsning er det vertskommunen som arbeidsgiver som vil ha styringsrett for overført personell. I en samkommune er det samkommunestyret som bestemmer lokalisering av fagpersonell og kommunestyrene vil også her ha styringsmuligheter ved overføring av oppgaver til samkommunen. Også i en samkommune vil det være naturlig å avtalefeste lokalisering av fagpersonell.

Forskjeller mellom modellene

Nedenfor følger en kriterievis gjennomgang av mulige forskjeller i egenskaper ved de to modellene. Det må antas at forskjellene vil være større og komme mer til syne jo mer krevende oppgaver som skal løses og jo mer helhetlig samarbeid det legges opp til. Noen av forskjellene er sikre fordi de følger av regelverk eller andre forutsetninger. På andre områder vil forskjellene avhenge av hvilke tilpasninger og konkrete valg som gjøres av kommunene. Det gjelder f.eks. i tilfeller der vertskommuneløsninger kombineres og samorganiseres med regionråd eller særskilte styringsgrupper, slik tilfellet er i hhv. Værnesregionen og Inn-Trøndelag. Slike blandede løsninger kan reise særskilte styringsmessige og rettslige problemstillinger som det ikke går nærmere inn på her.

Nedenfor er det pekt på at begge systemer medfører indirekte demokrati og at en mulig forskjell går på at et vertskommunesystem i tillegg kan medføre asymmetrisk demokrati, mens en samkommune gir større sannsynlighet symmetrisk demokrati. Med asymmetri tenkes det her på at et vertskommunesystem kan medføre en ulik oppgave- og myndighetsfordeling mellom kommunene, mens en samkommune mottar likelydende oppgaver og myndighet fra alle kommunene. Det tenkes også på at sammensetningen av et samkommunestyre vanligvis vil følge vanlige demokratiske representasjonsprinsipper, hvilket ikke på samme måte er gitt i de ulike varianter av et vertskommunesystem i kombinasjon med samordning fra regionråd.

Egenskap	Vertskommunesystem	Samkommune
Type kommunesystem	Spesialforvaltning	Generalistforvaltning
Demokratisk styringsløsning	Indirekte og asymmetrisk	Indirekte og symmetrisk
Formål med regelverk	Begrenset samarbeid om lovpålagte oppgaver	Omfattende samarbeid om lovpålagte oppgaver
Omfang lovpålagt regelverk	Begrenset med fokus på den enkelte oppgave og krav til samarbeidsavtale	Omfattende inkl. regulering av samkommunens organer og mer detaljerte krav til samarbeidsavtale
Eget rettssubjekt utenfor kommunene	Nei, oppgavene løses via vertskommuner som rettssubjekter	Ja, samkommunen er eget rettssubjekt
Type ansvarsoverføring	Delegasjon, begrenset ansvar overført til vertskommune	Oppgaveoverføring, totalansvar lagt til samkommunestyret
Instruksjons- og omgjøringsrett for egne innbyggere	Ja	Nei
Myndighetsutøvelse	Normalt spredt på flere kommuner (arbeidsdeling), men kan samles til senterkommune	Samlet til samkommunestyret, ikke lagt til noen bestemt kommune
Deltakerkommuner	Stor geografisk fleksibilitet, kan variere oppgave for oppgave eller være fast for kjerneoppgaver	Mindre geografisk fleksibilitet, fast deltakere i samkommunen, ikke anledning til delvis deltakelse fra andre kommuner, men samkommunen kan være vertskommune og det er anledning til kjøp og salg av tjenester

Egenskap	Vertskommunesystem	Samkommune
Politisk ansvar	Spredt til flere politiske nemnder, evt. med gjennomgående representasjon	Samlet i samkommunestyret
Politisk representasjon	Krav til min. 2 repr. pr kommune i politisk nemnd. Eierrepresentasjon ut fra sektorpolitiske styringsbehov	Krav til min. 3 repr. pr kommune i samkommunestyret. Bred eierrepresentasjon ut fra generalistoppgaver
Oversiktligheit for innbyggerne	Differensiert fellesforvaltning med spredning av vertskommuneansvar og myndighetsutøvelse	Enhetlig fellesforvaltning med samling av ansvar og myndighet til ett organ
Arbeidsgiveransvar	Spredt til flere vertskommuner, kan evt. samles til senterkommune	Samlet i samkommunen
Grad av forpliktelse og langsiktighet	Begrenset og avhengig av hvilke avtaler kommunene inngår	Stor for alle deltakerne

Tabell 8.1 Forskjeller mellom vertskommune- og samkommunemodellen. Kilde: NIVI

8.5 Noen flere frivillige sammenslutninger

Innenfor denne strategien kan det komme flere frivillige sammenslutninger i Nord-Trøndelag. En viss konsolidering kan forventes, særlig dersom kommuneøkonomien strammes til og mer generøse insentiver for kommunesammenslutninger kommer til. Dagens regjering har justert inndelingstilskuddet i positiv retning, men har samtidig redusert mulighetene for infrastrukturstøtte og vi har i dag antakelig ikke spesielt generøse kompensasjonsordninger for å gi nye kommuner en god start.

Frivillige prosesser gjennom tilpasning til nye insentiver vil neppe innebære et systematisk skift i kommunestrukturen i Nord-Trøndelag. Det kan kanskje forventes noen flere lokale sammenslutninger av typen Mosvik og Inderøy. Kanskje kommer det nye målstyrte motvektfusjoner, f.eks. ved at Røyrvik og Lierne eller Grong, Høylandet og Namsskogan finner sammen? Eller kanskje skjer det noe mellom de typiske tvillingkommunene Levanger/Verdal eller Vikna/Nærøy? Er Leksvik på vei inn i Rissa? Samtidig kan vi ikke se bort fra rene tvangsfusjoner ut fra lokale kriser i oppgaveløsningen eller kommuneøkonomien.

Poenget er at slike endringer for det første kan gi en bedre løsning for noen kommuner. For det andre vil en slik dynamisk og frivillig kommuneutvikling neppe lede til en mindre polarisert kommunestruktur i fylket. Ubalansene mellom oppgaver og lokale ressurser vil ikke kunne endres vesentlig. Erfaringer fra Finland, som etter 2005 har satset massivt på frivillige sammenslutninger ut fra økonomiske insentiver, er at svært mange kommuner velger å beholde sin kommunestatus, selv om det betyr strengere krav til et utvidet interkommunalt samarbeid. Resultatet er at kommunesystemet fragmenteres, sett fra nasjonalt nivå, noe som den nye samlingsregjeringen angriper gjennom strengere krav til større primærkommuner innenfor felles bolig- og arbeidsmarkedsområder.

9 Regionkommuner eller storkommuner?

To modeller framstår som særlig interessante hvis det skal gjennomføres systematiske endringer i kommuneinndelingen i Nord-Trøndelag. Enten en ny kommunestruktur som er basert på dagens seks faste samarbeidsregioner. Alternativet er tre storkommuner basert på de tre landskapene i fylket. Kjennetegn ved kommunesammenslutning som løsning og egenskaper ved de to hovedmodellene er drøftet i dette kapitlet. Det er også pekt på mulige forvaltningsløsninger for de ufrivillige små, hvor lange avstander og spredt bosettingsmønster kan skape særskilte utfordringer.

9.1 Generelle argumenter

Debatten om kommunesammenslutning rommer mange generelle argumenter for og imot større kommuner. Noen viktige argumenter for kommunesammenslutning kan være at:

- Generalistkommunesystemet kan videreføres. Større kommuner reduserer behovet for interkommunalt samarbeid, oppgavedifferensiering og andre spesialløsninger som bryter med grunnprinsippene for dagens kommunesystem.
- Større kommuner innebærer omstilling innenfor en kjent kommunemodell, basert på de samme rammer og styringsprinsipper som gjelder for dagens kommuner.
- Større kommuner vil erstatte en rekke interkommunale ordninger kan bidra til et enklere og mer oversiktlig forvaltningssystem for innbyggerne.
- Større kommuner kan legge til rette for økt desentralisering og dermed et bredere og viktigere lokaldemokrati. Lokalpolitikkerne kan få større påvirkningskraft på samfunnsutviklingen.
- Større kommuner vil bety at den kommunale organisasjonen blir større med mulighet for oppbygging av bredere og mer attraktive fagmiljøer
- Større kommuner kan gi muligheter for kostnadseffektivisering innenfor særlig administrasjon, forvaltning og tekniske oppgaver
- Større kommuner kan være nødvendig for å sikre nasjonale mål om bl.a. likeverdige velferdstjenester, god rettssikkerhet for innbyggerne og en miljøvennlig samfunnsutvikling

Typiske motargumenter kan være at:

- Større kommuner vil medføre færre folkevalgte. Det kan bety at småsamfunn blir svakere representert i kommunestyrene og får mindre påvirkningskraft på samfunnsutviklingen og storsamfunnet.
- Større kommuner kan innebære økt profesjonalisering av lokalpolitikken med flere heltidspolitikere og mindre rom for lekmannsskjønn
- Større kommuner kan medføre større avstand mellom politikere og innbyggerne. Det kan medføre flere standardiserte løsninger og mindre lokal tilpasning av tjenestetilbud til lokale behov.
- Større kommuner kan medføre mindre interesse for å delta i lokalpolitikken, med fare for mindre lokalt engasjement og vilje til lokal mobilisering blant innbyggerne.
- Større kommuner kan medføre økt byråkratisering og fare for sentralisering av arbeidsplasser og tjenestetilbud.
- Større kommuner kan innebære betydelige omstillingskostnader i en innarbeidet og kjent kommuneforvaltning for innbyggerne, inkludert endring av velfungerende lokale løsninger
- Mange små kommuner gir en god geografisk spredning av offentlige arbeidsplasser som kan være ønskelig ut fra distriktpolitiske mål

9.2 Ingen automatikk og mye blir som før

I forhold til slike generelle argumenter kan det være viktig å presisere følgende:

- Konsekvenser av kommunesammenslutninger kommer helt an på hvilke konkrete kommuner som slutter seg sammen, hvilke mål som ligger til grunn og ikke minst og hvordan omstillingene gjennomføres. En kommunesammenslutning mellom Levanger og Verdal kan reise helt andre problemstillinger enn en sammenslutning mellom Fosnes og Namsos.
- På de fleste områder er det ingen automatisk sammenheng mellom en kommunesammenslutning og konsekvenser for organisering av tjenesteproduksjon eller kvaliteter ved lokaldemokratiet.
- Kompenserende løsninger og organisatoriske mottrekk finnes mot så godt som samtlige potensielle ulemper. Større kommuner aktualiserer f.eks. utbygging av lokale servicekontor eller kommunedelsorganisering for å sikre god tilgjengelighet til publikumsorienterte tjenester og aktiv deltakelse i kommunepolitikken. Innenfor større kommuner kan det satses på ambulerende tjenester, nye teknologiske løsninger osv.
- Erfaringer med de siste frivillige sammenslutninger er at disse gjennomføres som brede samfunnsmessige omstillinger, der institusjonsstruktur for grunnleggende velferdstjenester videreføres i lokalsamfunnene og hensynet til de ansatte blir godt ivarettatt innenfor en ny organisasjon. I Norge har vi ikke tradisjon for massive nedskjæringer eller sentralisering av samfunnsfunksjoner i forbindelse med kommunesammenslutninger, snarere tvert i mot. Storkommuner som ble etablert på 1960-tallet har neppe vært distriktsfientlige og bidratt til avfolking og glesbygd som i Sverige.

I disse presiseringene ligger ikke en bagatellisering av konsekvensene av kommunesammenslutning, snarere en konstatering av at det er de konkrete vurderingene og de konkrete handlingene i omstillingsprosessene som avgjør om en kommunesammenslutning blir vellykket.

I Nord-Trøndelag er det en utbredt tanke at større kommuner bør modne og vokse fram gjennom interkommunalt samarbeid og læring fra andre kommuner. En slik strategi kan være ønskelig sett fra den enkelte kommune, men medfører erfaringsmessig svært moderate endring i kommunestrukturen. I foregående kapittel ble det konkludert med at en frivillig konsolidering i kommuneinndeling neppe vil lede til vesentlige endringer i kommunenes kompetanse og kapasitet til å løse krevende oppgaver. Alternativet til reparasjon av generalistkommunen gjennom utvidet samarbeid er derfor enten innføring av en regionkommunemodell eller en storkommunemodell. Begge løsningene gir en dramatisk nedgang i antall kommuner i Nord-Trøndelag. Analysene tilsier imidlertid at det er det som skal til hvis utfordringene skal møtes gjennom sterkere generalistkommuner.

Nedenfor følger en kort beskrivelse av geografiske kjennetegn, inkludert muligheter og utfordringer ved de alternative inndelingene.

9.3 Regionkommunealternativet

Regionkommunealternativet innebærer etablering av i utgangspunktet seks kommuner i Nord-Trøndelag, alle identiske enheter med dagens faste samarbeidsregioner. De seks kommunene vil ha fra ca. 8.700 innbyggere i Indre Namdal til vel 32.000 i Værnesregionen (ekskl. Malvik). Av kapittel 3 går det fram at denne inndelingen kan gi mer geografisk funksjonelle og mer robuste kommuner med et bredere befolknings- og næringsgrunnlag. Framskriving av folketallet tilsier utsikter til vekst i alle de aktuelle regionkommunene.

Modellen kan innebære syv kommuner hvis Levanger og Verdal videreføres som to regionkommuner. En videreføring kan representere et brudd med visse funksjonalitets- og effektivitetskriterier, selv om begge kommuner har et solid og voksende folketall på 19.000 og 14.000 innbyggere. En videreføring av Levanger og Verdal som selvstendige kommuner kan representere tapte lokale og regionale muligheter, men utgjør neppe noen systemmessig svekkelse av landets kommunestruktur eller svakere betingelser for en enhetlig oppgavefordeling.

Modellen kan også innebære fem kommuner, forutsatt en felles regionkommune mellom Midtre og Indre Namdal, med Namsos som felles regionsenter. Løsningen vil ha karakter av en storkommune, med fusjon av 10-11 kommuner og til dels svært lange interne reiseavstander på over to timer. En slik løsning vil stille store krav til intern organisering og vil neppe likne særlig mye på dagens generalistkommuner, jfr. storkommunealternativet.

Den nye regioninndelingen med seks kommuner innebærer særskilte utfordringer knyttet til lange avstander og senterstruktur. Kommuner med unormalt lange avstander i forhold til hva som ellers er vanlig i norske distriktskommuner og hva som med rimelighet kan gi grunnlag for et funksjonsdyktig kommunalt fellesskap, dreier seg om maksimalt seks kommuner (Røyrvik, Lierne, Namsskogan, Flatanger, Fosnes og Leka). Disse seks kommunene utgjør 30 prosent av det totale landarealet i Nord-Trøndelag, men har bare 3,9 prosent av folketallet i fylket. Overfor særlig noen av disse kommunene kan det begrunnes særskilte forvaltningsmessige løsninger, jf. nærmere omtale av aktuelle modeller nedenfor.

Den alternative kommunestrukturen vil antakelig innebære vesentlige bedre forutsetninger for å løse kommunenes brede samfunnsoppdrag, slik det i dag kommer til uttrykk gjennom nasjonale mål og lovpålagte oppgaver. Erfaringer fra interkommunalt samarbeid, supplert med profesjonelle vurderinger fra fagpersonell i alle delregioner, tilsier at regionkommunene vil kunne sikre god kvalitet og likeverdige velferdstjenester på en bedre måte enn dagens kommuner. Regionkommunemodellen innebærer nedlegging av det meste av dagens samarbeid om lovpålagte tjenester. Modellen gir dermed mer direkte demokrati og mer robuste kommuner for ivaretagelse av avansert tjenesteproduksjon for innbyggerne. Utfordringer knyttet til tilgjengelighet og gode lokale tjenesteleveranser vil neppe være et problem i de sentrale delene av fylket, men kan kreve spesielle løsninger, særlig overfor enkeltkommuner i Namdalen.

Regionkommunene vil også kunne ivareta samfunnsutviklingsoppgaver på en bredere og mer koordinert måte. Samordning mot fylkeskommunen, helseforetak og regionale statsetater vil kunne forenkles. Usikkerhet knytter seg først og fremst til virkninger for lokaldemokratiet og de krevende omstillinger som en regionkommuneløsning forutsetter, særlig i regioner med en komplisert indre geografisk struktur.

En regionkommunemodell kan begrunnes ut fra dagens oppgavefordeling og reformbilde, men gir antakelig begrensede muligheter for desentralisering av fylkeskommunale og statlige oppgaver. Regionkommuner med ned mot 10.000 innbyggere kan f.eks. neppe ivareta videregående skole eller 2.linjen i barnevernet. Modellen kan likevel gi store muligheter for desentralisering og bredere samordning av offentlige virkemidler i de sentrale delene av fylket, hvor befolkningsgrunnlaget er vesentlig større.

Regionkommunemodellen gir også et bedre utgangspunkt for utvikling av et sterkere og mer forpliktende samarbeid om regionale utviklingsoppgaver på landskapsnivå. Modellen kan kombineres med en indirekte valgt fylkeskommune eller en bred regionmodell for fylkeskommunen, men neppe en ren tonivåmodell eller en smal regionmodell etter dansk mønster, jf. alternative modeller for fylkeskommunen i kap.7.

9.4 Storkommunealternativet

Storkommunealternativet innebærer tre kommuner i Nord-Trøndelag, en kommune i Værnesregionen lik dagens samarbeidsregion med et mulig unntak for Malvik, en kommune på Innherred mellom Levanger, Verdal, Steinkjer, Inderøy og Verran, og en stor felles distriktskommune for hele Namdalen, inkludert Bindal kommune i Nordland, Osen og evt. Roan i Sør-Trøndelag. Værnesregionen (ekskl. Malvik) har i dag 32.000 innbyggere og forventes å vokse til vel 40.000 de neste to tiårene. Region Innherred har i dag 64.000 innbyggere og forventes å vokse til ca. 70.000 i 2030. Region Namdal inkl. Bindal og Osen har i dag 41.000 innbyggere og forventes å vokse til 45.000 i 2030.

En storkommunemodell går lenger enn hva som kan begrunnes med samordningsbehov ut fra dagens oppgaver. Modellen er først og fremst interessant hvis det er ønskelig å utvikle en bredere kommunemodell med betydelig desentralisering av fylkeskommunale og statlige oppgaver til kommunenivået. Modellen innebærer at lokalforvaltningen bygges opp med utgangspunkt i store funksjonelle bykommuner og store motvektkommuner i distriktene som utgjør eller som kan utvikles til felles bolig- og arbeidsmarkedsområder. Storkommunene får både et regionalpolitisk ansvar og et utvidet ansvar for velferdsproduksjon til innbyggerne.

Modellen legger godt til rette for de danske visjonene om samling av oppgaver i kommunene og utvidelse av lokalpolitikernes ansvar på bekostning av statlig og tradisjonell fylkeskommunal forvaltning. Dagens fylkeskommune kan legges ned med betydelige oppgaveoverføringer til de nye storkommunene. Modellen kan lede til en ren tonivåmodell uten fylkeskommune, eller kombineres med en smal regionmodell etter dansk mønster. Modellen innebærer også bedre betingelser for samordning mot regional statsforvaltning, i dette tilfellet ved at kommunene og viktige statsforvaltninger kan baseres på samme administrative inndeling.

Modellen medfører en svært stor kommune i utstrekning i Namdalen og en sterkt polysentrisk storkommune på Innherred. Begge situasjoner aktualiserer formalisering av et underkommunalt nivå, særlig i Namdalen. I begge tilfeller vil det være behov for å utvikle en ny type generalistkommune med en annen intern organisering og en annen politisk og administrativ styringsform sammenliknet med dagens kommuner. Konsekvenser for lokaldemokratiet vil være usikre og avhenge av hvilke kompenserende løsninger som utvikles gjennom lokalstyrer og andre typer løsninger som forsterket brukerdemokrati, institusjonsdemokrati etc.

9.5 Modeller for avlastning av de ufrivillige små

Det kan pekes på tre mulige løsninger for kommuner med behov for avlastning:

1. Avlastning gjennom interkommunalt samarbeid
2. Avlastning gjennom kommunedelsorganisering innenfor en større kommune
3. Avlastning gjennom en særskilt lovregulert funksjonsfordeling

I diskusjonen om oppgavedifferensiering er det viktig å skille mellom en frivillig kommunalt bestemt differensiering av oppgaveløsningen, som har vært betydelig de siste årene, og en statlig lovbestemt forskjellsbehandling gjennom funksjonsfordelingen, som ikke har vært en ønsket utvikling i Norge. Etablering av vanlig interkommunalt samarbeid er eksempel på differensiert oppgaveløsning dvs. uten at funksjonsfordelingen mellom staten og kommunene er endret. Det samme gjelder dersom en stor bykommune etablerer bydelsforvaltning eller en stor distriktskommune innfører områdeforvaltning for å sikre deltakelse og innflytelse. Slike endringer kan oppfattes som en del av den kommunale organisasjonsfrihet og påvirker ikke funksjonsfordelingen i forhold til staten.

Alternativ 1 er den frivillige veien, der kommunene selv må finne fram til løsninger, hvilket ikke gir noen garanti for nødvendig avlastning. Statlig pålegg om samarbeid kan være en mulighet, men vil være vanskelig å forsvare hvis motivet kun knytter seg til utfordringer for én bestemt kommune. Alternativ 2 forutsetter kommunesammenslutning og overgang til en eller annen form for lokalstyre innenfor en større generalistkommune, jf. gjeldende vedtekt for kommunedelsorganisering i Bodø kommune nedenfor. Løsningen i Bodø, der Skjerstad kommune ble innlemmet 1.1.2005, innebærer lokalutvalg basert på direkte valg med i hovedsak rådgivende funksjoner overfor bystyret. Lokalutvalget har bestemte rettigheter i den interne saksgang i kommunen, men er ikke et eget forvaltningsorgan som utøver offentlig myndighet i lokalsamfunnet. Det gjelder med visse unntak, bl.a. når det gjelder motorferdsel i utmark. Denne løsningen kan være én blant flere mulige interne organisasjonsformer innenfor en stor generalistkommune.

Særlig interesse knytter seg likevel til alternativ 3, der landets lovgivning definerer en ny kommunetype med færre oppgaver enn øvrige kommuner i landet. I Norge har vi ett viktig innslag av lovregulert oppgavedifferensiering ved at Oslo kommune ivaretar både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. I perioden 2004-2007 ble det gjennomført en rekke forsøk med oppgavedifferensiering, bl.a. ved at Trondheim kommune i en periode har hatt ansvar for både 1. og 2.linjen i barnevernet og ved at Båtsfjord kommune har hatt driftsansvar for en videregående skole. Erfaringene fra slike forsøk³¹ er på mange områder gode og det kan dokumenteres både desentraliseringsgevinster og viktige mobiliseringseffekter på viktige oppgaveområder, f.eks. innenfor barnevernet. Likevel har ingen av forsøkene ledet til permanente endringer i forvaltningen. Det skyldes som regel at løsningene kan medføre ulemper for den øvrige forvaltning som ikke omfattes av differensieringen (restfunksjonsproblematikk) eller fordi oppgavedifferensiering medfører behov for differensiering av den statlige styringen.

Disse forsøkene med oppgavedifferensiering har alle gått ut på at oppgaver er overført fra staten eller fylkeskommunen til en kommune. I en avlastningsstrategi vil problemstillingen være omvendt, ved at oppgaver skal trekkes ut fra bestemte kommuner. Det har ikke vært testet ut gjennom nasjonale forvaltningsforsøk. Etablering av en særskilt og avvikende funksjonsfordeling for typiske småkommuner, vil innebære at landets kommunesystem vil bestå av tre kommunetyper:

- A-kommuner med utvidet oppgaveportefølje for landets hovedstad og evt. andre storbyer
- B-kommuner med samme oppgaveportefølje som dagens generalistkommuner for hoveddelen av landet
- C-kommuner med færre oppgaver for visse distriktskommuner (ufrivillige små, uttynningssamfunn)

En slik differensiering av landets kommunesystem er drøftet i en analyserapport utarbeidet for KRD fra 2005³². I den nasjonale analysen pekes det på en rekke utfordringer ved en slik differensiering:

- Hvilke kommuner skal få færre oppgaver og særstatus som C-kommuner?
- Hvilke oppgaver skal være C-kommunens ansvar?
- Hvem skal løse overskytende oppgaver?
- Hva er konsekvensene for lokaldemokrati og den øvrige forvaltning?

³¹ Forsøk med differensiert oppgavefordeling, Agenda-rapport R4688-4. KRD 2007.

³² Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommuneprinsippet og differensiert oppgavefordeling. Agenda-rapport til KRD 2005.

- Hva er konsekvensene for nasjonale rammer og den statlige styringen?

Hvem som skal være C-kommuner og hvilke oppgaver som skal trekkes ut må avgjøres ut fra den lokale problem- og ressursituasjonen. Kommunenes mestring kan være forskjellig avhengig av type kommune, omfang på interkommunalt samarbeid og andre strategier for å løse oppgavene. Det oppstår spørsmål om landet skal ha én standard oppgavepakke eller flere lovregulerte oppgavepakker beregnet for C-kommuner i ulike situasjoner. Hvem som skal løse overskytende oppgaver, kan være flere ulike aktører:

- En nabokommune kan pålegges rollen som vertskommune, f.eks. kan vi tenke oss at Vikna kan være vertskommune for alle lovpålagte oppgaver som ikke legges til Leka som C-kommune
- En samkommune, f.eks. Midtre Namdal samkommune kan pålegges å ivareta alle lovpålagte oppgaver som ikke legges til Fosnes, Flatanger eller Osen som eventuelle C-kommuner
- Etater i lokal eller regional statsforvaltning, som NAV, statlig helseforetak eller fylkesmannen kan bygges opp med statlige forsterkningsteam øremerket C-kommuner
- Fylkeskommunen kan tillegges en formell rolle som støtte- og avlastningsorgan for C-kommunene

Det synes åpenbart at innføring av en ny kommunetype med færre oppgaver enn den vanlige generalistkommunen reiser en rekke prinsipielle og praktiske problemstillinger, særlig for den øvrige forvaltning og nasjonale myndigheter. De historiske løsningene trekker i retning av at alle småsamfunn som ikke klarer sine oppgaver som egen kommune, har to valg, enten samarbeide mer eller å slå seg sammen. Det forhindrer ikke at det kan være interessant å utforske behovet for en særskilt lovregulert forvaltningsløsning nærmere, f.eks. gjennom utprøving av konkrete løsninger i Nord-Trøndelag.

RAMMEVEDTEKTER FOR KOMMUNEDELSUTVALG I BODØ KOMMUNE

Vedtatt i bystyret 17.02.2011. Kilde: Bodø kommune

§ 1 Forankring

Kommunedelsutvalgene opprettes med hjemmel i kommunelovens §12.

§ 2 Myndighet og rolle

Kommunedelsutvalget er et initierende og rådgivende organ for administrasjon og øvrige politiske organer i Bodø kommune, slik at endelige beslutninger kan fattes på et best mulig grunnlag. Kommunedsutvalget er ikke eget forvaltningsorgan og kan derfor ikke delegeres beslutningsmyndighet ut over det som Skjerstad kommunedsutvalg fikk i forbindelse med kommunesammenslåingen. For øvrig kan bystyret tillegge kommunedsutvalgene oppgaver eller myndighet etter nærmere vurdering.

§ 3 Arbeidsområder

Lokalutvalgets viktigste arbeidsområder er: • Plansaker og andre saker som spesielt berører kommunedsutvalgets område *skal* sendes til kommunedsutvalget for uttalelse/medvirkning tidligst mulig i en utrednings/arbeidsprosess. • Ivareta og fremme lokalområdets interesser overfor kommunens politiske organer. • Nye driftstiltak, prosjekter og investeringer skal godkjennes og forankres i kommunens økonomiplaner og godkjennes av bystyret. • Være kontaktledd mellom den kommunale forvaltning og lokalmiljøet. • Utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøet på områder som: Bosetting, oppvekstmiljø, helse, omsorg, arealdisponering, kommunikasjon, service, sysselsetting, næringsutvikling, - og på øvrige områder av interesse for lokalbefolkningen.

§ 4 Sammensetning, valg og valgordning

Kommunedelsutvalget er direktevalgte representanter og består av 7 medlemmer med like mange varamedlemmer i rekkefølge. Valgbar er alle personer over 18 år med bostedsadresse innenfor gjeldende kommunedel og som har bekreftet at de stiller til valg. Det utarbeides egne valglister hvor organisasjoner, lag, foreninger, interessegrupper og enkeltpersoner kan inngi forslag. Ved stemmelikhet foretas loddtrekning. Nærmiljøleder er sekretariat og foretar det praktiske i forbindelse med listeforslag, varsling av kandidater og gjennomføring av valget generelt. Forhåndsstemmegivning foregår i de kommunedeler hvor det skal velges kommunedsutvalg. Kommunedsutvalget forestår valgoppgjør og kandidatåring. Funksjonstid følger kommunevalgperioden.

§ 5 Konstituering – representasjon

Kommunedelsutvalget kan gi andre instanser møte- og talerett. Kommunedsutvalget innkalles når leder eller minst 3 av medlemmene krever det. Utvalget er beslutningsdyktig når minimum 4 av utvalgets medlemmer er til stede. Kommunedsutvalget kan foreslå inntil to deltakere i kommunale driftsstyrer som igjen velges av bystyret.

§ 6 Administrasjon

Nærmiljøleder brukes som sekretærressurs for å ivareta øvrige administrative oppgaver tilknyttet kommunedsutvalget. Rådmannen ivaretar arbeidsgiveransvaret og er koordinerende ledd for kommunedsutvalgene. Det skal årlig avholdes kontaktmøter med ordfører, rådmann og kommunaldirektører.

§ 7 Godtgjørelse

Valgte medlemmer av kommunedsutvalgene ytes møtegodtgjørelse i h.h.t. godtgjøringsreglementer og får dekket sine utgifter etter kommunalt regulativ.

§ 8 Rapportering, taletid

Kommunedelsutvalgene utarbeider årsmeldinger som legges fram for bystyret til orientering. Kommunedsutvalgene har inntil 10 minutter taletid hver i komiteene ved oppstart av møte hvor de kan gi innspill og kommentarer til saker som skal opp til behandling i møtet. Ønsker meldes minst to dager før møte til komiteleder eller sekretær. De er også anledning til å ha inntil 5 minutter taletid hver i bystyret ved oppstart av møte. Ønsket om å delta meldes minst to dager før møte til ordfører eller formannskapssekretær. I tillegg er kommunedsutvalgene invitert til en årlig presentasjon av sitt arbeid i bystyret.

§ 9 Endring av vedtekter

Disse vedtekter gjelder fra bystyrets vedtaksdato. Endringer kan kun gjøres av bystyret i eget vedtak.