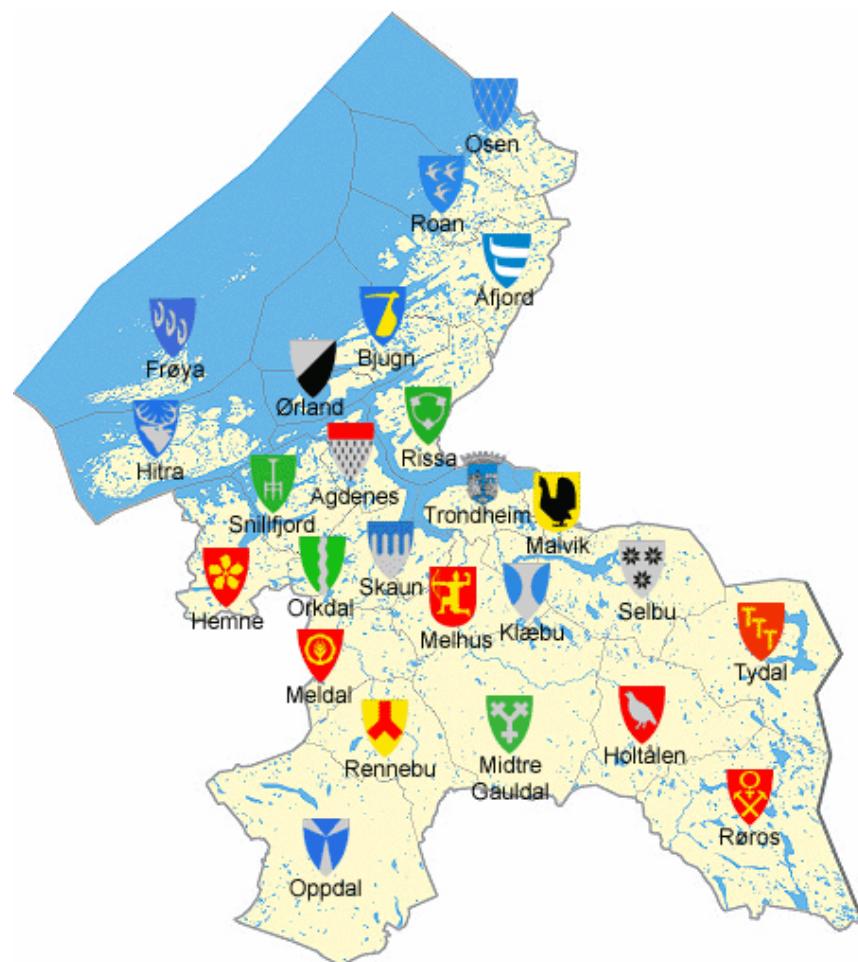


NIVI Rapport 2009:2

Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg

Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, Fylkeskommunen og kommunene



FORORD

På oppdrag fra en bredt sammensatt styringsgruppe i Sør-Trøndelag har NIVI Analyse AS gjennomført en sammenstilling av viktige utviklingstrekk i fylket som kan påvirke framtidig samhandling og organisering i kommunesektoren. Det er gjennomført en kartlegging av omfang og innhold i det interkommunale samarbeidet i fylket. Rapporten inneholder også en analyse av utfordringer og en drøfting av alternative løsningsstrategier for kommunene. Målet med prosjektet har vært å tilrettelegge et kunnskapsgrunnlag for videre diskusjoner i blant kommunene og andre aktører i fylket.

Prosjektet er gjennomført i perioden april-oktober 2009. NIVI har forholdt seg til en styringsgruppe med følgende deltagere:

- KS fylkesstyre, leder Ingrid Skarstein, Meldal kommune
- KS fylkesstyre, nestleder Hallgeir Grøntvedt, Ørland kommune
- KS fylkesstyre, styremedlem Aase Sætran, Trondheim kommune
- Ordfører Oddvar Indergård, Agdenes kommune
- Ordfører Bjørn Rogstad, Rennebu kommune
- KS rådmannsutvalg, leder Ruth Astrid Mule, Klæbu kommune
- Rådmann Gunnbjørn Berggård, Tydal kommune
- Fylkesmann Kåre Gjønnes, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Fylkesrådmann Milian Myraunet, Sør-Trøndelag Fylkeskommune
- Daglig leder Ole Gunnar Kjøsnes, KS Sør-Trøndelag

Alf-Petter Tenfjord hos Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har fungert som sekretær for styringsgruppen og NIVIs kontaktperson i det løpende arbeidet. Utover bistand ved kontroll av faktagrunnlag har styringsgruppen deltatt i diskusjoner av disposisjon og konsulentens tolknninger. Konsulenten er ansvarlig for alle vurderinger av innsamlet materiale, inkludert oppsummering av hovedinntrykk, problematiseringer og drøfting av løsningsmodeller. Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Geir Vinsand (prosjektleder) og Magne Langset. Jørund K Nilsen i NIVI har bistått ved kvalitetssikring.

Oslo, 13.oktober 2009

INNHOLD

HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER	4
1 MÅL, PROBLEMSTILLINGER OG TILNÆRMING.....	11
1.1 Bakgrunn og mål med prosjektet	11
1.2 Problemstillinger	12
1.3 Avgrensninger og metodisk tilnærming.....	13
1.4 Kort om rapporteringen.....	15
2 KOMMUNESYSTEM OG DAGENS KOMMUNESTRUKTUR	16
2.1 Innledning	16
2.2 Bakgrunn for dagens kommuner.....	16
2.3 Dagens kommunestruktur	21
2.4 Framvekst av generalistkommuner	23
2.5 Generalistkommuner og interkommunalt samarbeid.....	24
2.6 Prinsipper for interkommunalt samarbeid.....	26
2.7 Konklusjoner i prosjektet Framtidens kommuner.....	28
2.8 Oppsummering.....	33
3 HOVEDUTFORDRINGER FOR KOMMUNENE	34
3.1 Syv sentrale utfordringer.....	34
3.2 Velferdsutfordringen	34
3.3 Arbeidskraftutfordringen.....	37
3.4 Kompetanseutfordringen.....	38
3.5 Økonomiutfordringen.....	43
3.6 Utviklingsutfordringen	44
3.7 Generalistutfordringen	46
3.8 Demokratiutfordringen	47
3.9 Nærmere om samhandlingsreformen	48
3.10 Oppsummering.....	51
4 KARTLEGGING AV DAGENS SAMARBEID	53
4.1 Kriterier og avgrensninger	53
4.2 Temaer i kartleggingen	54
4.3 Fylkesoversikt for Sør-Trøndelag	54
4.4 Variasjoner i samarbeidets omfang	56
4.5 Sektorfordeling.....	59
4.6 Forekomst på ulike oppgavefelt	60
4.7 Nyetableringstakt	66
4.8 Bruk av juridiske tilknytningsformer	67
4.9 Økonomisk omfang	68
4.10 Oppsummering.....	70
5 NÆRMERE OM REGIONRÅDENE OG ERFARINGER MED DAGENS SAMARBEID.....	73
5.1 Innledning	73
5.2 Definisjon av regionråd.....	73
5.3 Strukturelle kjennetegn	75
5.4 Institusjonelle kjennetegn.....	78
5.5 Trondheimsregionen – samarbeid for utvikling	80
5.6 Værnesregionen.....	89
5.7 Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen	94

5.8	Fosen Regionråd.....	101
5.9	Samarbeid i øvrige deler av fylket	107
5.10	Oppsummering.....	108
6	SAMARBEIDSORDNINGER MELLOM FYLKESKOMMUNEN OG KOMMUNENE	110
6.1	Innledning	110
6.2	Blilyst	110
6.3	Kysten er klar	115
6.4	Drøfting av programsatsinger og nettverksstrukturer som virkemiddel for regional utvikling.....	116
7	SAMARBEIDSLØSNINGER FOR NAV I SØR-TRØNDELAG	119
7.1	Bakgrunn	119
7.2	Kartlegging.....	120
7.3	Avsluttende vurderinger fra NIVI.....	124
8	FRAMTIDIGE LØSNINGER	126
8.1	NIVIs tolkning av reformbehovet	126
8.2	Videreføring av dagens forvaltning (0-alternativet)	127
8.3	Veivalg og reformpolitisk mulighetsrom	128
8.4	Alternative modeller for interkommunalt samarbeid.....	130
8.5	Nærmere om mulige endringer i kommuneinndelingen	141
8.6	Modeller for offentlig samforvaltning	142
8.7	Oppsummering.....	143

Vedlegg: Oversikt over formaliserte interkommunale samarbeidsordninger i Sør-Trøndelag, NIVI Analyse, juli 2009

Hovedpunkter og konklusjoner

I denne rapporten konkluderes det med at dagens interkommunale samarbeid i Sør-Trøndelag ikke er utviklet til en hovedløsning som gir svar på kommunenes utfordringer for å ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Dagens samarbeid berører kun noen få prosent av den samlede oppgaveløsningen. Dersom utfordringene skal møtes gjennom interkommunalt samarbeid, er det behov for et vesentlig mer omfattende og mer forpliktende samarbeid. Bredden i utfordringene tilsier et samlet politisk og administrativt styringsgrep innenfor faste geografiske samarbeidsområder. Alternativet til et mer formalisert interkommunalt samarbeid er enten nedbygging av kommunenes oppgaveansvar eller en kommuneinndelingsreform.

Nedenfor følger et sammendrag av andre viktige konklusjoner og vurderinger i rapporten. Det vises til de enkelte kapitler for mer detaljerte oppsummeringer.

1. Samarbeid framfor sammenslutning

I prosjektet Framtidens kommuner i perioden 2003-2005 konkluderte så godt som alle kommuner i Sør-Trøndelag med at det er ønskelig å utvikle et tettere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid som alternativ til endringer i kommuneinndelingen. Kommunene la vekt på at det interkommunale samarbeidet bør utvikles innenfor faste geografiske samarbeidsregioner og at det var behov for å utvikle nye styringsmodeller for interkommunalt samarbeid.

I perioden 2005-2009 har fylkesmannen, andre statlige instanser, fylkeskommunen og KS bevilget over 50 mill kr til interkommunale samarbeidsprosjekter og utvikling av kommunesamarbeid i fylket. En stor andel av ressursene har gått til de etablerte regionrådene i fylket.

2. Tunge samfunnstrender tilsier sterkere strukturer

Alle kommunene i Sør-Trøndelag står overfor store utfordringer og store muligheter i møte med tunge samfunnstrender de kommende årene. Eldrebølgen vil kreve en kraftig ekspansjon i det kommunale tjenestetilbudet. Samhandlingsreformen innenfor helsesektoren tilsier desentralisering av flere og tyngre oppgaver til kommunene. Arbeidskraftutfordringen, kompetanseutfordringen og økonomiutfordringen gjør at det vil stilles store krav til omstilling og samarbeid mellom dagens kommuner. Kommunene møter også store utfordringer som utviklingsorganer, der rollen som samfunnsutvikler vil stille krav til kompetanse og en samordnet utviklingsinnsats. Trendene i den pågående forvaltningsutvikling, med utbygging av mer interkommunalt samarbeid og mer samhandling mellom kommunene, staten og fylkeskommunen, reiser viktige spørsmål om lokalpolitisk styring av de nye strukturene som er under framvekst.

Det samlede utfordringsbildet i Sør-Trøndelag peker i retning av at det vil bli behov for andre og sterke strukturer for oppgaveløsning i kommunesektoren. Dagens generalistkommuner og dagens kommuneinndeling utfordres som følge av tyngre oppgaver med større krav til befolkningsgrunnlag, kompetanse og evne til samordning. Særlig velferdsutfordringen reiser grunnleggende spørsmål om dagens kommuner er egnet til å ivareta et tyngre ansvar for tjenesteproduksjon. Det henger nært sammen med at det i dag er store forskjeller i forutsetninger for å løse lovpålagte oppgaver mellom kommunene.

Med utgangspunkt i dagens interkommunale samarbeid og samhandling mellom forvaltningsnivåene, foreligger store muligheter for bedre samordning i alle deler av fylket. Bedre kommunikasjoner og nye muligheter som følger med ny teknologi kan gjøre det lettere å etablere sterke strukturer, men samtidig er kommunene komplekse organisasjoner som kan gjøre omstillinger vanskelig.

3. Variabelt kommunesamarbeid

Stort omfang på det interkommunale samarbeidet

I følge kartleggingen består det formelle interkommunale samarbeidet i Sør-Trøndelag i dag av 143 forskjellige ordninger, hvorav 55 prosent er etablert på bilateralt nivå, 26 prosent på regionrådsnivå og 20 prosent på høyere geografisk nivå. Med formelle ordninger menes alle former for samarbeid med organisatorisk overbygning dvs. interkommunale selskaper, styrer, regionråd etc. Kartleggingen omfatter i tillegg avtalebasert samarbeid som for det meste dreier seg om kjøp og salg av tjenester fra en vertskommune. Det er i tillegg foretatt registreringer som tyder på at det uformelle samarbeidet i form av prosjekter og nettverk er meget omfattende. Dette kommer i tillegg til de formaliserte ordningene. Totalt for fylket er det registrert ca 60 pågående prosjekter, fagnettverk og andre uformelle samarbeidsordninger.

Store variasjoner i omfang mellom kommunene

I kartleggingen dokumenteres store variasjoner i samarbeidets omfang, målt gjennom antall formelle samarbeidsordninger pr kommune. Variasjonen spenner fra 17 registrerte formelle ordninger for Midtre Gauldal til 41 ordninger for Bjugn. Samarbeidet på bilateralt nivå varierer fra tre registrerte ordninger i Midtre Gauldal, Selbu og Roan, til 15 ordninger for Orkdal. På regionrådsnivå finner vi også store variasjoner i samarbeidets omfang, fra ingen ordninger for Oppdal og Holtålen som ikke deltar i regionråd, til rundt 20 ordninger under Fosen Regionråd. Fosen Regionråd og Værnesregionen har kommet lengst i utvikling av formelle samarbeidsordninger. I Orkdalsregionen og Trondheimsregionen pågår samarbeid om utviklingsoppgaver, mens samarbeid om tjenester utvikles bilateralt mellom kommunene. Omfanget på det formelle samarbeidet på regionrådsnivå gir indikasjoner på at alle dagens samarbeidsregioner i Sør-Trøndelag er relativt svakt utviklet.

Enda større variasjoner i samarbeidets innhold

I kartleggingen dokumenteres store variasjoner i samarbeidet innhold. Alle kommunene i fylket samarbeider om krisenter, beredskap mot akutt forurensning og 110-sentral, mens over 80 prosent samarbeider om andre funksjoner som kontrollutvalgssekretariat, revisjon, incestsenter, renovasjon/avfall, legevakt, kommunalt arkiv, innkjøp og brannvern. Kartleggingen tyder på et oppstykket samarbeid om flere av disse funksjonene. Det gjelder bl.a. innenfor brannvern der det er registrert 11 forskjellige enkeltordninger og kun to eksempler på tilnærmet helhetlig samarbeid. De to helhetlige brannverntjenestene omfatter bare fem av kommunene i fylket. Strukturen på legevaktsamarbeidet er også svært ulik, fra rene bilaterale ordninger med et lite befolkningsmessig nedslagsfelt til store regionale ordninger.

Som vanlige samarbeidsområder dvs. der mellom en tredjedel og to tredjedeler av kommunene har etablert formalisert samarbeid, finner vi samarbeid om administrative tjenester som skatteoppkreving, IKT, arbeidsgiverkontroll, lønn og regnskap. Mest utbredt er samarbeid om skatteoppkreving, der nær 70 prosent av kommunene har inngått samarbeid. Samarbeid om IKT og arbeidsgiverkontroll er etablert blant vel halvparten av kommunene, mens bare en tredjedel samarbeider om lønn og regnskap. Vi finner videre at rundt halvparten

av kommunene samarbeider om sosialtjenester opp mot NAV, PP-tjeneste og kartfunksjon, mens bare ca en tredjedel av kommunene samarbeider om barnevernstjenester. Av konkretiseringen av de vanlige samarbeidsområdene, merker vi oss særlig at IKT-samarbeidet mellom kommunene har kommet kort i Sør-Trøndelag. I Nord-Trøndelag samarbeider samtlige kommuner om IKT og de fleste regionråd har gjennom flere år betraktet IKT som en regional tjenestefunksjon. Det framstår også som viktige funn at to tredjedeler av kommunene pr dato ikke har etablert samarbeid kommunaladministrative støttefunksjoner som lønn og regnskap og at mange små kommuner fortsatt baserer seg på rene enhetskommunale løsninger innenfor barnevern.

Blant sjeldent forekommende samarbeidsområder finner vi flere lovpålagte tjenester og oppgaver som ofte betraktes som kommunale kjerneområder. Det gjelder ulike typer helsetjenester som legetjeneste, jordmortjeneste, smittevern og miljørettet helsevern. Det gjelder landbruksforvaltning, barnehage, grunnskole og voksenopplæring og ikke minst arealplanlegging, byggesak og oppmåling. I listen over sjeldne samarbeidsområder finner vi også kulturoppgaver, personalfunksjon og litt overraskende, samarbeid om næringsutvikling. Det må konkluderes med at dagens samarbeid om lovpålagte tjenester innenfor kommunale kjerneområder framstår som svakt utviklet på samtlige viktige sektorområder. Det gjelder særlig helse- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren, men også delvis teknisk sektor hvor bl.a. plan og byggesak, kart og oppmåling inngår.

Over 95 prosent enhetskommunalt

I kartleggingen er det foretatt beregninger av økonomisk og sysselsettingsmessig omfang på dagens interkommunale samarbeid. Beregninger er kun foretatt for etablerte ordninger under Fosen Regionråd, som i dag har det mest omfangsrike samarbeidet. Tallene tilsier at de regionale ordningene utgjør 2,2 prosent av den samlede brutto driftsutgifter i de åtte medlemskommunene. Den samlede årsverksinnsatsen ligger på vel 70 årsverk og utgjør 3,7 prosent av den samlede sysselsettingen i medlemskommunene. Selv om bilaterale ordninger her ikke er medregnet, kan det konkluderes med at dagens interkommunale samarbeid berører kun noen få prosent av samlet økonomi og sysselsetting i kommunene. Tallene for øvrige samarbeidsregionene i Sør-Trøndelag ligger lavere enn på Fosen.

4. Regionråd med ulik profil

Mange regioninndelinger

Regionrådsstrukturen i Sør-Trøndelag er av flere grunner spesiell i landssammenheng. Det skyldes dels at den ikke er heldekkende i forhold til kommunene og dels at flere kommuner er dobbeltmedlemmer i to regionråd. Flere av de etablerte samarbeidsregionene er også overlappende i forhold til både fylkesgrensen og andre administrative og funksjonelle inndelinger, inkludert fylkeskommunens geografiske satsingsområder, statlige inndelinger og felles bolig- og arbeidsmarkedsområder.

Store variasjoner i regionrådenes formål og aktivitet.

Fosen Regionråd og Værnesregionen har som formål å initiere samarbeid om både tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver, mens Trondheimsregionen og Orkdalsregionen framstår som mer eller mindre rendyrkede utviklingsorganer for samarbeid om næring, samferdsel og regional planlegging. Verken Trondheimsregionen eller Orkdalsregionen har i dag uttrykt mål om å initiere samarbeid om kommunal administrasjon og velferdstjenester. Flest samarbeidsordninger er i dag etablert under Fosen Regionråd. Samarbeidet preges likevel av svak framdrift og behov for klargjøring av framtidig strategi for samarbeid,

inkludert hvordan kommunene skal møte styringsmessige utfordringer i det allerede etablerte samarbeidet. Værnesregionen, som er det yngste regionrådet, er i sluttfasen med å utvikle en helhetlig samarbeidsstrategi som dekker både tjeneste- og utviklingsperspektivet. Regionen har kommet langt i etableringen av viktig infrastruktur for samarbeid og det foreligger offensive mål og delstrategier for å møte utfordringer innenfor både helse- og omsorgssektoren og regional utvikling. Trondheimsregionen har nylig revidert sine vedtekter og befestet sin stilling som felles utviklingsorgan for kommunene. Tjenesteperspektivet er foreløpig svakt utviklet, som det også er i Orkdalsregionen. Det interkommunale samarbeidet i Orkdalsregionen preges av manglende regionalisering og det foreløpig ikke intensjoner om å forsterke samarbeidet gjennom regionrådet. Tatt i betraktning av at Orkdalsregionen består av mange små kommuner, vurderes utviklingsbehovet å være større og av mer kritisk karakter enn i de øvrige regionrådsområdene. Et visst samarbeid mellom Rennebu og Oppdal og mellom Røros, Holtålen og Os er etablert, men peker neppe i retning av et tilstrekkelig robust samarbeid i forhold til fremtidige utfordringer for disse kommunene.

5. Vurderinger av dagens samarbeid

Gjennomgående gode erfaringer med etablerte samarbeidsordninger

Gjennomgangen av erfaringer med konkrete samarbeidsordninger, tyder på at de fleste ordninger er velfungerende. Gjennom samarbeid oppnås som regel bredere og mindre sårbarer kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagede krav og som i de fleste tilfeller yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne. Erfaringene tyder også på at større enheter kan medføre bedre ressursbruk og på sikt økonomisk innsparing, særlig innenfor administrative støttefunksjoner og teknisk pregede oppgaver. Viktige erfaringer går også på at det etablerte interkommunale samarbeidet representerer styringsmessige og demokratiske utfordringer, særlig i de tilfeller der kommunene deltar i mange ulike ordninger. Etableringsfasen framstår som kritisk for å få til interkommunalt samarbeid, ofte som følge av strid om lokalisering og andre fordelingsmessige spørsmål.

Dagens samarbeid framstår ikke som en hovedløsning

I en samlet vurdering finner vi i dag ingen modne eksempler på utvikling av sterke og helhetlige samarbeidsregioner i Sør-Trøndelag. Den viktigste svakheten knytter seg til at en stor andel av kommunene har kommet kort i samarbeid om både nødvendig infrastruktur og kompetansekrevende velferdstjenester. Den gjennomførte kartleggingen viser klart at dagens samarbeid i liten grad berører den formelle produksjonsstrukturen for lovpålagede kommunale velferdstjenester. Det gjelder for eksempel barnevern, der det til tross for fire etablerte samarbeidsordninger, fortsatt finnes store variasjoner i kompetanse og kapasitet mellom kommunene. Årsverksinnsatsen i det kommunale barnevernet varierer fra 0,6 årsverk i Osen til 124 årsverk i Trondheim. Disse tallene er korrigert for pågående formalisert samarbeid om barnevern.

Behov for samordning mellom regionråd og fylkeskommunen

Gjennom Blilyst og Kysten er klar foregår et omfattende formalisert samarbeid om utviklingsoppgaver mellom Sør-Trøndelag fylkeskommune og til sammen 19 kommuner. Blilyst dekker 9 kommuner i innlandet, mens Kysten er klar omfatter 10 kommuner fra Osen i nord til Hemne i sør. Samarbeidet har som formål å stimulere til lokal samfunnsutvikling og felles næringspolitisk mobilisering mellom kommuner med likeartede utfordringer. Det etablerte samarbeidet gir kommunene tilgang på utviklingsmidler og forskjellige nettverk og kompetanse som kan være viktig. Samtidig bryter samarbeidsordningene med den etablerte

regionrådsstrukturen, noe som reiser spørsmål om behov for bedre forankring i kommunene og bedre samordning mot kommunenes øvrige utviklingsarbeid gjennom regionrådene.

Varierende 1.linje for NAV

Prosessen med å etablere lokale NAV kontorer i fylket har vært preget av et tett og godt samarbeid mellom kommunene og statlige aktører. Et allerede utstrakt samarbeid og samlokalisering mellom de aktuelle etatene gjennom offentlige servicekontorer, har bidratt betydelig til en vellykket gjennomføring av reformen. Kommunene i Sør-Trøndelag har også i større utstrekning enn i andre fylker valgt å etablere interkommunalt samarbeid om sosialtjenesten som en del av NAV forvaltningen. Ordningene er opprettet for å styrke kompetanse og utnyttelsen av de samlede personellressurser og dermed redusere sårbarhet på sosialtjenesteområdet.

I organiseringen av de lokale NAV kontorene har kommunene valgt forskjellige løsninger mht. ledertyper, tjenestehold, ansettelsesforhold og interkommunale samarbeidsformer. Det innebærer en førstelinje som er skreddersydd lokale behov og forutsetninger. Samtidig vil variasjonen i valgte organisasjonsløsninger innebære at NAV kontorer fremstår med ulik form og ulikt innhold fra kommune til kommune. På sikt vil prøvesteinene for NAV samarbeidet, i Sør Trøndelag som i andre fylker, være hvor godt statlige og kommunale styringsprinsipper lar seg kombinere i en felles struktur. At flere kommuner i tillegg har valgt å innlede samarbeid om sosialtjenesten som en del av denne felles strukturen vil kunne styrke kapasitet og kompetanse i førstelinjen, men også bidra til en ytterligere kompleks struktur.

Bredt og omfattende reformbehov

Kartleggingene og analysene i denne rapporten tyder på et bredt og omfattende reformbehov knyttet til dagens administrative inndeling og samarbeidsmønster i fylket. Samordningsbehovet berører mange viktige kommunale oppgaveområder og det er behov for stertere kommunale enheter for å sikre en god samhandling i forhold til staten og fylkeskommunen.

Forutsetningene i form av tilgang på kapasitet og kompetanse er i dag svært ulik mellom kommunene og berører deres evne til å kunne ivareta lovpålagt tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver overfor innbyggerne. Alle kommuner og alle samarbeidsregioner i fylket står overfor store muligheter for utvikling av bedre tjenester og et mer effektivt utviklingsarbeid gjennom forsterket samarbeid og bedre samordning på tvers av forvaltningsnivåene. I gjennomgangen pekes det på at kommunene på kort sikt kan oppnå betydelige forbedringer i oppgaveløsningen gjennom videreføring av hovedtrekkene i dagens forvaltning og dagens prinsipper for utvikling av interkommunalt samarbeid.

6. Veivalg og framtidige løsninger

Kommunene står overfor grunnleggende veivalg

Videreføring av dagens kommuneinndeling og dagens samarbeidsformer gir samtidig ikke et godt nok langsignt svar på sentrale utviklingsbehov og stadig nye krav til kommunenes kompetanse og kapasitet til å løse oppgaver. Videreføring av dagens forvaltning kan innebære en rekke trusler for kommunenes videre utvikling, herunder økte forskjeller i kvalitet på offentlige tjenester og mindre lokal utviklingskraft for å påvirke nærings- og befolkningsutviklingen. Dersom kommunene ønsker en sentral rolle innenfor tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling, og et sterkt lokalt selvstyre, må det mobiliseres for omstilling dersom det skal sikres bærekraftige svar på sentrale utfordringer.

Mulighetene til å oppnå stordriftsfordeler og kvalitetsgevinster er store på en rekke kommunale ansvarsfelt, enten det gjelder samarbeid om kommunaladministrative støttefunksjoner (IKT, lønn, skatt og regnskap), samarbeid om standardisert forvaltning (landbruk, byggesak og brannvern), smale kompetansekrede tjenester (barnevern, kommuneoverlege, PPT) eller utviklingsoppgaver (planlegging, næringsutvikling, miljøvern mv).

Samhandlingsreformen og en rekke andre nasjonale reformer tilsier at kommunene står overfor tre grunnleggende veivalg. Kommunene kan søke avlastning ved at ansvaret for kompetansekrede oppgaver overføres til andre forvaltningsnivåer. Alternativet er at det brede oppgaveansvaret beholdes og enten løses gjennom overgang til et utvidet og mer forpliktende interkommunalt samarbeid eller endringer i kommuneinndelingen.

Begrensninger ved tradisjonelt samarbeid

Gjennomgang av ulike modeller for interkommunalt samarbeid tilsier at videreføring av tradisjonelt samarbeid ikke vil være tilstrekkelig. Tradisjonelt samarbeid vurderes å ha sterke begrensninger i kapasitet til å ivareta bredden i de kommunale oppgaver som krever samordning på tvers av kommunegrensene. Utvidelse av den tradisjonelle samarbeidsmodellen kan lede til styringsproblemer, demokratiske ubalanser og svak effektivitet. Erfaringer fra de siste årene tyder på at mye av det tradisjonelle samarbeidet har vært preget av høye prosesskostnader og spillsituasjoner mellom kommunene. Den tradisjonelle samarbeidsformen vurderes også å være dårlig tilpasset den kommende samhandlingsreformen som stiller krav til samordnet og forpliktende opptreden mellom flere kommuner.

Samlet interkommunalt styringsgrep nødvendig

Fra gjennomgangen kan det konkluderes med behov for et samlet styringsgrep på det interkommunale samarbeidet, dersom dette alternativet skal svare på utfordringene. Bredden i samordningsbehovet tilsier behov for et helhetlig og samordnet styringssystem for interkommunale oppgaver. Gjennomgangen tyder på at det er særlig viktig å utvikle et samordnet styringssystem på regionnivå for å sikre robuste samarbeidsløsninger om både tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Tyngden og bredden i de oppgaver som skal samordnes tilsier samarbeid innenfor faste geografiske samarbeidsregioner underlagt politisk og administrativ styring.

Begrunnelsene for faste samarbeidsregioner er både av prinsipiell og praktisk karakter. De prinsipielle argumentene henger sammen med at kommunens virksomhet er basert på det territorielle samordningsprinsipp og at samarbeidsbehovet berører flere lovpålagede kjerneoppgaver, bl.a. innenfor helsesektoren. De praktiske argumentene henger nært sammen med erfaringer som viser at forpliktende samarbeid forutsetter langsigte partnere som kan være med å dele kostnader og gevinster ved de viktigste interkommunale ordningene. Det gjelder bl.a. investeringer i felles IKT-systemer, som er en grunnleggende forutsetning for effektivt samarbeid på fleste kommunale tjenesteområder. Erfaringer viser også at skiftende alliansepartnere kan lede til dårlig framdrift i samarbeidet og et fragmentert politisk og administrativt styringssystem for interkommunale oppgaver.

Behov for støtte og styring

Etablering av et fastere og mer forpliktende system for interkommunalt samarbeid, forutsetter medvirkning og styring fra regionale og nasjonale myndigheter. I det videre reformarbeid framstår det som viktig at de regionale aktørene, herunder særlig fylkesmannen, men også fylkeskommunen og KS, støtter opp om de videre prosesser i regionråd og enkeltkommuner.

Etablering av et bedre system for interkommunalt samarbeid krever også at nasjonale myndigheter tilrettelegger bedre rammebetingelser for interkommunalt samarbeid, særlig på det juridiske området, men også gjennom bruk av sterkere incentiver.

Unngå spesialforvaltning for helse

Gjennomgangen av modeller for interkommunalt samarbeid peker i retning av at det vil være behov for en samordnet interkommunal styringsløsning for flere kommunale kjerneoppgaver, ikke bare helsetjenesten. Det kan tale for at kommunene bør være forsiktig med å etablere nye interkommunale spesialløsninger for utvalgte sektorer. Mer særforvaltning vil lede til ytterligere oppsplitting og kan svekke mulighetene for politisk styring og samordning av den samlede kommunale oppgaveløsningen.

Behov for klar ansvarsfordeling i forhold til staten

I den vertikale samhandlingen dvs. mellom enkeltkommuner/interkommunale organer og staten, framstår det som viktig å opprettholde et klart skille i ansvars- og myndighetsfordelingen inntil evt. ny lovgivning er på plass. Samhandlingen kan skje gjennom felles finansiering, samlokalisering av kompetanse og avtalebasert samarbeid, men neppe ved at kommunene og staten oppretter felles organisasjoner med myndighet lagt til felles styringsorganer og felles ledelse.

Kommuneinndelingsreform krever nasjonal medvirkning

Endringer i kommuneinndelingen kan gi et helhetlig og langsiktig svar på utfordringene, men framstår som en lite realistisk reformvei uten omfattende nasjonal medvirkning. En konsolideringsstrategi med moderate sammenslutninger vurderes ikke å være tilstrekkelig i forhold til reformbehovet. Større regionkommuner framstår som det beste inndelingsalternativet, men forutsetter en nasjonal gjennomgang av kommunenes roller og oppgaver. Gjennom regionkommuner kan det legges til rette for omfattende desentralisering og utvidelse av det lokale selvstyret. Regionkommuner vil lede til mindre bruk av indirekte styrings- og finansieringsformer og en mer oversiktig forvaltning for innbyggerne. Samtidig vil regionkommuner innebære store omstillinger i innarbeidet forvaltning og fare for tap av nærhet og påvirkningsmuligheter innenfor større enheter.

1 Mål, problemstillinger og tilnærming

1.1 Bakgrunn og mål med prosjektet

Kommunene i Sør-Trøndelag har over lengre tid arbeidet med å utvikle regionråd og interkommunale samarbeidsordninger. I forrige regjeringsperiode var det et sterkt fokus på kommunesammenslutning og interkommunal samordning for å sikre god ressursbruk og kvalitet i oppgaveløsningen. Årene etter årtusenskiftet var mange steder en aktiv periode for regionrådene og det ble etablert mange interkommunale samarbeidsordninger. Gjennom prosjektet ”Framtiden kommuner–samarbeid eller sammenslåing” i 2004/2005, vedtok alle kommunestyrrene i fylket at interkommunalt samarbeid skulle være en hovedstrategi for å møte viktige utfordringer i den kommunale oppgaveløsningen.

I årene etter årene etter år 2000 har det vært satset store beløp på å utvikle regionråd og konkrete interkommunale samarbeidsordninger i Sør-Trøndelag. I tillegg til lokal ressursbruk i kommunene har KS, fylkesmannen, fylkeskommunen og nasjonale myndigheter bidratt med betydelige utviklingsmidler. Oversikt over bruk av skjønnsmidler for perioden 2005-2009 viser at fylkesmannen alene har fordelt 20,6 mill kr til utvikling av interkommunalt samarbeid i denne perioden, jf tabellen nedenfor. I tillegg kommer 12 mill kr som i samme periode er fordelt til enkeltkommuner under forutsetning av samarbeid med andre kommuner. De samlede bevilgningene fra Fylkesmannen utgjør dermed 32,6 mill kr i perioden 2005-2009. Fylkesmannen har ofte finansiert 50 prosent av utviklingskostnaden og også andre aktører som KS, fylkeskommunen og andre statlige instanser har bidratt med midler til utvikling av interkommunalt samarbeid. I inneværende programperiode har budsjettet for Blilyst ligget på i størrelsesordenen 13-14 mill kr årlig, hvorav ca halvparten har kommet fra fylkeskommunen. I 2008 bidro fylkeskommunen med 1,6 mill kr i regionale utviklingsmidler til Kysten er klar. Tar vi med tildelte pilotmidler under Samhandlingsreformen og HØYKOM-midler til utvikling av digital infrastruktur, ligger den totale ressursbruken til kommunesamarbeid på godt over 50 mill kr de siste 4-5 årene.

Mottaker	2005	2006	2007	2008	2009	Sum
Fosen regionråd	1400	1235	2090	680	1500	6905
Værnesregionen		500	700	1080	575	2855
Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen			675	1100	850	2625
Det Digitale Trøndelag	1000	750	1000	1150	1210	5110
Blilyst		1000		500	700	2200
Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen				920		920
Sum	2400	3485	4465	5430	4835	20615

Tabell 1.1. Oversikt over tildeling av skjønnsmidler fra Fylkesmannen til interkommunalt samarbeid/kommunesamarbeid 2005-2009. Tall i 1.000 kr. Kilde: Fylkemannen i Sør-Trøndelag.

Av flere grunner er Sør-Trøndelag en interessant arena for studier av interkommunalt samarbeid. I fylket finner vi en stor spennvidde i kommunale og samfunnsmessige utfordringer mellom klassiske distriktskommuner med lavt og synkende folketall til flerkommunale bo- og arbeidsmarkedsregioner preget av store kommuner i de sentrale delene av fylket. Kommunestrukturen er sterkt polarisert fra Tydal og Snillfjord med under 1.000 innbyggere til Trondheim med ca 170.000 innbyggere.

I Sør-Trøndelag finner vi regionråd med ulik størrelse og indre struktur. I de sentrale delen av fylket finner vi Trondheimsregionen, Værnesregionen og Orkdalsregionen. Kommunene på

Fosenhalvøya er organisert i Fosen Regionråd, mens i Røros er med i Fjellregionen sammen med flere kommuner i Hedmark. Et spesielt trekk ved Sør-Trøndelag er dels at flere av regionrådene krysser fylkesgrensen, dels at to av fylkets kommuner ikke er medlemmer i regionråd. Det gjelder Oppdal og Holtålen. Et annet sær preg gjelder det næringspolitiske samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunen gjennom Blilyst-programmet og Kysten er klar.

Kommunesystemet i landet tilsier at alle kommuner skal løse de samme lovpålagte oppgaver. Alle kommunene står overfor en rekke sektorpolitiske reformer som vil stille krav til kompetanse og lokal utviklingskraft. Det nasjonale reformbildet stiller krav til ikke bare samarbeid mellom kommuner, men også samarbeid mellom forvaltningsnivåene hvor fylkeskommunen og staten ivaretar viktige oppgaver som krever samordning mot kommunene. Økt samordningsbehov kommer bl.a. til uttrykk innenfor helsesektoren, hvor samhandlingsreformen vil stille krav til mer formalisert samarbeid mellom kommunene og staten. Økte krav til samordning på tvers av kommune- og forvaltningsgrenser kommer også til uttrykk innenfor sosialsektoren, nærings- og regionalpolitikken og ikke minst innenfor miljø- og samferdselssektoren.

I Sør-Trøndelag er det ikke foretatt noen sammenstilling av omfang og erfaringer med dagens interkommunale samarbeidsordninger. Det foreligger heller ikke en samlet framstilling av utfordringer for kommunene og hvilke løsningsstrategier kommunene kan velge for å møte framtidige utfordringer.

På denne bakgrunn er formålet med prosjektet dels å skaffe en oversikt over omfang og erfaringer med det etablerte interkommunale samarbeidet i fylket, dels drøfte utfordringer og mulige løsninger i årene framover. Rapporten skal utgjøre et kunnskapsgrunnlag som grunnlag for videre diskusjoner blant kommunene og andre aktører i fylket.

1.2 Problemstillinger

Fra oppdragsgiver forelå problemstillinger knyttet til tre delprosjekter(sitat):

Del 1: Kartlegge omfang og innholdet i det formelle interkommunale samarbeidet.

Her dreier det seg om å kartlegge de antatt viktigste formaliserte samarbeidstiltakene i regi av regionrådene eller direkte mellom kommunene i fylket, herunder også de programsatsinger som har vært satt i gang i regi av Sør-Trøndelag Fylkeskommune.

Del 2: Analysere erfaringer med regionrådene og det etablerte interkommunale samarbeidet

Kommunene er involvert i ulike typer interkommunalt samarbeid, der det er valgt ulikt innhold og juridiske rammer for samarbeidet. Det er ønskelig å få sammenstilt og vurdert de erfaringer/evalueringer som er gjort gjennom de ulike kommunesamarbeidene, slik at sterke og svake sider ved ulike former for samarbeid kommer fram.

Del 3: Analyse av hvordan dagens modeller for interkommunalt samarbeid står seg sett opp mot pågående reformer og trender, samt de ulike typer utfordringer som kommunene og kommunesektoren står overfor framover i tid.

Denne delen er tenkt å være et kunnskapsgrunnlag for en strategidiskusjon blant kommunene i 2009 om valg av langsiktige modeller for kommunesamarbeid. Blant annet den reformen Regjeringen har signalisert vil komme i helsesektoren (samhandlingsreformen), antas å føre til nye og lovbaserte modeller for forpliktende kommunesamarbeid - som kommunene raskt må ta stilling til.

Det er viktig å få opp en beskrivelse av hvilke drivkrefter/trender som dagens samarbeidsstrukturer utfordres av, og hvilke alternative samarbeidsmodeller som kan være løsninger for å møte dette. Som en del av dette må vi også få fram lokale drivkrefter som storbyen Trondheims betydning og rolle, betydningen av Fylkeskommunens programsatsinger på regionalt samarbeid mv.

Oppdragsgiver ga uttrykk for at del 3 skulle være det sentrale kunnskapsgrunnlaget som utredningen skulle føre fram til, mens del 1 og 2 gir et nødvendig fakta- og analysegrunnlag som del 3 må ta utgangspunkt i.

1.3 Avgrensninger og metodisk tilnærming

1.3.1 Kartlegging av interkommunalt samarbeid

Kartleggingen av det pågående interkommunale samarbeidet har hatt som formål å fremskaffe en best mulig oversikt over alle formelle interkommunale samarbeidsordninger som kommunene i Sør-Trøndelag er involvert i. Kartleggingen omfatter følgende typer interkommunalt samarbeid:

- Alle regionrådene i fylket, med vekt på Trondheimsregionen, Værnesregionen, Orkdalsregionen og Fosen Regionråd.
- Alle formaliserte samarbeidsordninger under det enkelte regionråd, på bilateralt nivå og høyere geografisk nivå (fylkesnivå)
- Kommunesamarbeidet gjennom Blilyst og Kysten er klar, som er fylkeskommunale utviklingsprogrammer innenfor næringsutvikling og regionalpolitikk
- Samarbeid om sosialtjenester innenfor NAV

Kartleggingen dekker kun formaliserte samarbeidsordninger. Med formalisert samarbeid menes avtalebasert samarbeid i form av kjøp og salg av tjenester og alle former for samarbeid med en organisatorisk overbygning dvs. styre, råd eller annen type permanent utvalg for å ivareta det løpende samarbeidet. I kartleggingen er det brukt tilnærmet samme definisjon av formalisert samarbeid som en tilsvarende kartlegging i Nord-Trøndelag¹. Kriteriene som er brukt i kartleggingen framgår av kap.4.

Kartleggingen omfatter i utgangspunktet ikke fagnettverk og uformelle diskusjonsfora mellom fagpersonell eller politikere, heller ikke prosjektorganisert eller annen midlertidig aktivitet i kommunene. Medlemsbaserte samarbeider, foreninger (BA) og samarbeidsordninger der staten, fylkeskommunen eller private aktører er dominerende deltagere, ligger også utenfor. Endelig omfatter kartleggingen heller ikke nasjonale nettverk eller prosjekter av typen effektivitetsnettverkene, kvalitetskommuner etc.

Kartleggingen er gjennomført i nært samarbeid med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. NIVI har utarbeidet kartleggingsfiler for hver enkelt kommune som er fylt ut og supplert av hhv. regionrådssekretærerne og rådmennene gjennom flere runder. Registreringsarbeidet pågikk over 2 måneder og medførte et omfattende arbeid med å fremskaffe faktainformasjon om de ulike ordningene. NIVI har vært ansvarlig for løpende suppleringer, sammenstilling av datafil og alle analyser av det pågående samarbeidet. I forbindelse med datainnsamlingen har NIVI hatt kontakt med en rekke personer i kommunene, fylkeskommunen og lokal og regional

¹ ¹ NIVI Rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

statsforvaltning. NIVI har også foretatt sporing av kommunalt eide selskaper via Brønnøysundregistrene.

Når det gjelder regionrådene, er det gjennomført en nærmere analyse og sammenlikning av geografiske og organisatoriske kjennetegn, inkl. særtrekk i forhold til regionrådene i Nord-Trøndelag og øvrige regionråd i landet. Registerdata fra SSB er brukt for å beskrive geografiske kjennetegn, mens organisatoriske kjennetegn er beskrevet ut fra dokumentstudier, informasjon fra kartleggingen og intervjuer som er gjennomført som del av erfaringkartleggingen. Referanser er hentet fra to kartleggingsrapporter utarbeidet av NIVI, dels en rapport fra Nord-Trøndelag² og dels en nasjonal kartlegging av regionråd³.

Dokumentstudier ligger til grunn for beskrivelser og analyser av Blilyst og Kysten er klar. NIVI har også mottatt innspill fra nøkkelpersonell i fylkeskommunen. Når det gjelder samarbeid om sosialtjenester opp mot NAV, bygger framstillingen på innsamlet informasjon i Sør-Trøndelag og et referansesemateriale fra NIVIs arbeid med NAV i Nord-Trøndelag.

1.3.2 Erfaringer med regionrådene og dagens samarbeidsordninger

I rapporten foreligger en overordnet analyse av erfaringer med regionrådene og de viktigste interkommunale samarbeidsordningene i fylket. Analysene bygger i hovedsak på en gjennomgang av foreliggende evalueringer og en del andre utredninger som drøfter status og utviklingsbehov. Det er i tillegg gjennomført intervjuer med nøkkelpersonell i regionrådene og blant ledere av viktige samarbeidsordninger. NIVI har også mottatt innspill fra nøkkelpersonell hos fylkeskommunen og fylkesmannen. Av ressursmessige grunner ble intervjufasen begrenset til de antatt viktigste aktørene. Til sammen er det gjennomført ca 20 intervjuer.

Erfaringene med regionrådene og det etablerte samarbeidet er også studert indirekte gjennom analyser av omfang og innhold på samarbeidet. Regionrådenes profil og aktivitet er vurdert i forhold til en faglig definisjon av regionråd og det er foretatt sammenlikninger av samarbeidsmønsteret i Sør-Trøndelag med tilsvarende i Nord-Trøndelag. Basert på kartleggingen, intervjuene og gjennomførte analyser har NIVI gitt sine egne vurderinger og inntrykk av dagens regionråd og pågående samarbeid.

1.3.3 Drøfting av utfordringer

I rapporten foreligger en drøfting av framtidige utfordringer for kommunene i Sør-Trøndelag. Drøftingen tar utgangspunkt åtte hovedutfordringer som er beskrevet i et nylig utgitt diskusjonsnotat om kommunestruktur fra KS⁴. NIVI har tatt utgangspunkt i de samme begrepene for å beskrive utfordringsbildet, men gjort selvstendige vurderinger av mulig innhold i utfordringene. På utvalgte områder er det også lagt fram dokumentasjon fra kommunene i Sør-Trøndelag. Denne er fremskaffet av NIVI, delvis i samarbeid med fagpersonell hos fylkesmannen og utvalgte kommuner. Mulige utfordringer som følge av samhandlingsreformen er også drøftet.

² NIVI Rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

³ NIVI Rapport 2007:2 Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner

⁴ Notat fra NIBR: Ei kommuneinndeling-mange kommunale strukturar. Diskusjonsnotat om kommunestruktur. Utarbeidd for KS av Andreas Hompland og Jon Naustdalslid

Framtidige utfordringer for kommunene følger også av de øvrige kapitelene i utredningen, bl.a. kartleggingen av interkommunalt samarbeid i kap.4 og gjennomgangen av erfaringer med bl.a. regionrådene virksomhet i kap.5.

1.3.4 Framtidige løsninger

Tilnærmingen til framtidige løsninger bygger på en samlet tolkning av reformbehovet gitt dagens kommunestruktur, omfang på det interkommunale samarbeidet og pågående trender og utfordringer for kommune. NIVI er ansvarlig for tolkning av reformbehovet. Det er foretatt en drøfting av reformpolitisk mulighetsrom for kommunene, der kommunene kan velge mellom flere prinsipielt forskjellige typer løsninger, herunder videreføring av dagens forvaltning, avlastning for tunge oppgaver, utvidelse av det interkommunale samarbeidet eller endringer i kommuneinndelingen.

Utfordringene og reformbehovet i Sør-Trøndelag peker ikke bare i retning av behov for økt samarbeid mellom kommuner, men også mellom kommuner og fylkeskommunen og ikke minst mellom kommunene og staten. Regionalpolitiske utfordringer i byene og distriktskommunene kan tilsi endringer i samarbeidsformene mellom kommunene og fylkeskommunen. Et mer formalisert samarbeid mellom kommunene og staten er særlig aktuelt for å løse viktige velferdspolitiske utfordringer, for eksempel innenfor helsesektoren der samhandlingsreformen vil stille nye krav til formell organisering mellom kommunene og helseforetakene. Generelt finnes lite erfaring med modeller for offentlig samforvaltning mellom communesektoren og staten. I løsningskapitlet er det kort pekt på aktuelle prinsipper for å møte denne typen utfordringer.

1.4 Kort om rapporteringen

Kapittelinnndelingen i rapporten underbygger de tre delprosjektene som er omtalt under problemstillinger i kap.1.2. I kap.2 er det gitt en omtale av viktige kjennetegn ved communesystemet i landet, kommunestrukturen i Sør-Trøndelag og gjennomførte prosesser for å avklare holdninger til endringer i kommunestrukturen og det interkommunale samarbeidet. Dette er ment som et beskrivende bakgrunnskapittel. I kap.3 følger drøftingen av hovedutfordringer for kommunene. Kap.4 inneholder resultater fra kartleggingen av interkommunale samarbeidsordninger. Kap.5 inneholder en nærmere beskrivelse regionrådene og en gjennomgang av erfaringer med det etablerte samarbeidet. Kap.6 omhandler de fylkeskommunale programmene Blilyst og Kysten er klar, mens kap.7 omhandler organiseringen av NAV i Sør-Trøndelag. I det avsluttende kap.8 drøftes framtidige reformstrategier og løsninger som svar på foreliggende utfordringer.

En oversikt over alle registrerte formelle samarbeidstiltak i Sør-Trøndelag følger som vedlegg.

2 Kommunesystem og dagens kommunestruktur

2.1 Innledning

I dette kapitlet omtales utvalgte temaer som bakgrunn for analysene av det interkommunale samarbeidet og mulige reformretninger i årene framover. Kap.2.2. inneholder en kort gjennomgang av bakgrunnen for dagens kommuner i Sør-Trøndelag med vekt på kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet og oversikt over gjennomførte endringer i kommuneinndelingen. I kap.2.3 beskrives kjennetegn ved dagens kommunestruktur i Sør-Trøndelag. I kap.2.4 omtales generalistkommunesystemet og de prinsipper som dagens kommunesystem bygger på. Forholdet mellom generalistkommuner og interkommunalt samarbeid er kort drøftet i kap.2.5. Videre er det pekt på sentrale prinsipper interkommunalt samarbeid i kap.2.6. I kap.2.7 gjengis konklusjoner fra kommunenes deltagelse i prosjektet Framtidens kommuner. En oppsummering av kapitlet følger i kap.2.8.

2.2 Bakgrunn for dagens kommuner

Behovet for samarbeid og samordning mellom kommunene i Sør-Trøndelag, henger nøye sammen med kommunestrukturen. Vi skal her kort peke på noen kjennetegn ved denne og litt om hva som er den historiske bakgrunnen for dagens kommuneinndeling.

Utgangspunktet for kommunene var den kirkelige inndelingen i prestegjeld. I 1837 hadde Sør-Trøndelag én bykomune, kjøpstaden Trondheim og 19 herredskommuner, til sammen 20 kommuner. Fram til 1950-tallet var kommunene gjennom en omfattende delingsprosess som innebar opprettelse av 36 nye kommuner. Før Scheikomiteen innleddet sitt arbeid var det 56 kommuner i Sør-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.

Trondheim	Melhus	Selbu	Stadsbygd
Meldal	Leinstrand	Støren	Hemne
Strinda	Oppdal	Holtålen	Hitra
Byneset	Orkdal	Røros	Åfjord
Børsa	Klæbu	Ørlandet	Bjørnør

Tabell 2.1 Kommuner i Sør-Trøndelag i 1838.

Kilde: NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen

Kommuneinndelingsprosessen på 1960-tallet medførte at de 56 kommunene i Sør-Trøndelag ble redusert til 26 kommuner. Etter 1964 har det kun skjedd én større endring i kommuneinndelingen ved at Ålen og Haltdalen ble sluttet sammen 1.1.1972. Øvrige endringer dreier seg om tre grensereguleringer, den første i 1966 da en del av Kvikne ble overført til Rennebu (420 personer), den andre i 1970 da en del av Tynset ble overført til Rennebu (5 personer) og den tredje i 1995 da en del av Agdenes ble overført til Snillfjord (21 personer). I Sør-Trøndelag har det dermed ikke skjedd vesentlige endringer i kommuneinndelingen etter 1972.

Endringene på 1960-tallet skjedde på bakgrunn av prinsipper vedtatt av Stortinget 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

*komunale økonomi, gir geografisk naturlig skatteutjamning, kvalitetsutbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen*⁵. Stortingets prinsipper for herredsinnndelingen var som følger:

- En minstestørrelse som sikrer kommunene et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for en forsvarlig og tidsmessig administrasjon og tjenesteapparat og gir økonomisk grunnlag for handleevne. Scheikomiteen 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 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 ni-årige grunnskolen.

Dette er i korthet de sentrale prinsippene som ligger til grunn for dannelsen av dagens kommuner i Sør-Trøndelag. Tenkningen er fra 1950-tallet og prinsippene som den gang ble vedtatt gjelder i prinsippet fortsatt i lys av at Christiansenutvalgets forslag til nye inndelingsprinsipper på 1990-tallet ikke ble vedtatt.

Nedenfor gjengis alle endringer i kommuneinndelingen i Sør-Trøndelag som følge av den nasjonale inndelingsreformen på 1960-tallet og senere endringer. Oversikten tilsier at det er gjennomført 15 sammenlutninger etter krigen, hvorav 14 i forbindelse med den nasjonale inndelingsreformen og kun én sammenslutning deretter (Ålen og Haltdalen i 1972). De historiske endringene i kommuneinndelingen i de ulike delene av fylket er som følger:

Trondheimsregionen (Sør-Trønderske kommuner)

- Trondheim ble opprettet som egen kommune i 1838. Ved en større kommunesammenslutning 1.1.1964 ble kommunen utvidet med fire andre kommuner, hhv Leinstrand, Byneset, Strinda og Tiller. Før kommuneinndelingsreformen ble det gjennomført tre større grensereguleringer til fordel for Trondheim, alle ved at deler av gamle Strinda kommune ble overført til Trondheim. Grensereguleringene skjedde i 1864, 1893 og 1952.
- Malvik har vært egen kommune fra 1891, da den ble skilt ut fra tidligere Strinda kommune (1838-kommune).
- Klæbu ble opprettet som egen kommune i 1838. Tiller ble skilt ut fra Klæbu som egen kommune i 1899 og senere sluttet sammen med Trondheim i 1964.
- Melhus har vært egen kommune fra 1838. Hølonda ble skilt ut som egen kommune i 1865 og Flå i 1880. De utsilte kommunene ble tilbakeført til Melhus 1.1.1964, sammen med Horg (utskilt fra Støren i 1841) og del av Buvik (utskilt fra Byneset i 1855).
- Midtre Gauldal ble opprettet 1.1.1964 etter sammenslutning mellom fire kommuner, tidligere Singsås kommune, Budal kommune, Støren kommune og Soknedal kommune.

⁵ Kilde: NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring, s372

- Skaun har vært egen kommune siden 1890, da den ble skilt ut fra gamle Børsa kommune (1838-kommune). Kommunen ble utvidet med to kommuner 1.1.1965 ved sammenslutning med den gamle morkommunen Børsa og mesteparten av Buvik kommune. Buvik var opprinnelig en del av Byneset kommune og ble skilt ut som egen kommune i 1855.

Værnesregionen (Sør-Trønderske kommuner)

- Selbu ble opprettet som egen kommune i 1838. Kommunegrensene er endret én gang gjennom utskillelse av Tydal som egen kommune i 1901.
- Tydal har vært egen kommune siden 1901 da den ble skilt ut morkommunen Selbu
- Malvik har som nevnt vært egen kommune fra 1891, da den ble skilt ut fra Strinda

Orkdalsregionen (Sør-Trønderske kommuner)

- Orkdal ble opprettet som egen kommune i 1838. Orkland og Orkanger ble skilt ut som egne kommuner i 1920 og senere fusjonert sammen med Orkdal ved kommunesammenslutning 1.1.1963, sammen med tidligere Geitastrand kommune (utskilt fra Børsa kommune i 1905).
- Agdenes kommune ble opprettet i 1896 gjennom utskilling fra Ørlandet kommune (1838-kommune). Dagens Agdenes ble opprettet 1.1.1964 ved at Indre Agdenes ble sluttet sammen med tidligere Lensvik kommune (utskilt fra Rissa kommune i 1905) og Ingdalen krets av Stadsbygd kommune (1838-kommune).
- Hemne ble opprettet som egen kommune i 1838. Kommunen ble berørt av oppdeling ved at Heim ble utskilt som egen kommune i 1911, Vinje i 1924 og Snillfjord samme år (1924). Hemne kommune ble deretter sluttet sammen med Vinje kommune og del av Heim kommune 1.1.1964.
- Snillfjord ble som nevnt skilt fra morkommunen Hemne i 1924 og senere berørt av sammenslutning med Ytre Agdenes og tidligere Heim kommune 1.1.1964.
- Hitra har vært egen kommune siden 1838 og har vært gjennom både en omfattende oppdeling og sammenslutning. Frøya ble skilt ut i 1877, Fillan i 1886 og Kvenvær i 1913. Videre ble Sandstad skilt ut fra Fillan i 1914. Fra 1.1.1964 ble hovedøya Hitra samlet gjennom sammenslutning mellom Hitra, Fillan, Kvenvær og Sandstad.
- Frøya ble skilt ut fra Hitra i 1877, senere delt i Sør-Frøya og Nord-Frøya i 1906 som deretter ble sluttet sammen til dagens Frøya 1.1.1964
- Meldal har vært egen kommune siden 1838. Eneste endring i kommunegrensene skjedde så tidlig som i 1839, da Rennebu ble skilt ut som egen kommune.
- Rennebu har vært egen kommune siden 1839 og er kun berørt av mindre grensereguleringer i 1966 og 1970
- Skaun har som nevnt vært egen kommune siden 1890 og ble berørt av kommunesammenslutning 1.1.1965 med tidligere Børsa kommune og mesteparten av Buvik kommune.

Fosen (Sør-Trønderske kommuner)

- Rissa har vært egen kommune siden 1860 etter utskilling fra gamle Stadsbygd kommune (1838-kommune). Senere ble Lensvik skilt ut fra Rissa i 1905. Rissa ble deretter sluttet sammen med Stjørna (Sør-Stjørna) og Stadsbygd med unntak for en krets som ble overført til Agdenes (Ingdalen) 1.1.1964.
- Ørland (Ørlandet) ble opprettet som egen kommune i 1838. Kommunen ble endret ved at Bjugn ble skilt ut som egen kommune i 1853 og Agdenes i 1896.
- Bjugn ble som nevnt skilt ut fra Ørland i 1853 og senere ble Stjørna og Nes skilt ut som egne kommuner i 1899. Dagens Bjugn ble dannet gjennom sammenslutning med Stjørna (Nord-Stjørna), Nes og Jøssund 1.1.1964. Jøssund var en del av Åfjord kommune fram til 1896.
- Åfjord har vært egen kommune siden 1838. Kommunen ble berørt av deling ved utskilling av Jøssund som egen kommune i 1896. Åfjord ble også berørt av sammenslutning 1.1.1964 med Stoksund kommune.
- Roan har vært egen kommune siden 1892, etter utskilling fra gamle Bjørnar (Bjørnør) kommune (1838-kommune)
- Osen har også vært egen kommune siden 1892, etter utskilling fra Bjørnar (Bjørnør) kommune (1838-kommune)

Oppdal, Holtålen og Røros kommuner

- Oppdal har vært egen kommune siden 1838 og er verken berørt av kommunesammenslutninger eller grensereguleringer etter 1838.
- Holtålen ble opprettet som egen kommune i 1838. Kommunen ble først berørt av delinger gjennom utskilling av Singsås i 1841 og senere deling i Ålen og Haltdalen i 1855. Fra 1.1.1972 ble Ålen og Haltdalen sluttet sammen til Holtålen kommune.
- Røros har vært egen kommune siden 1838. I 1926 ble kommunen delt opp i fire kommuner, Røros, Røros landsogn, Brekken og Glåmos. De samme kommuner ble sluttet sammen 1.1.1964.

Som det framgår av denne oversikten innebar inndelingsreformen på 1960-tallet byutvidelse for både Trondheim og Røros. Det skjedde også omfattende endringer i kommuneinndelingen i Orkdalsregionen inkl. Skaun. Det samme gjelder Melhus og Midtre Gauldal, mens på Fosen var det bare Rissa, Bjugn og Åfjord som ble berørt. Verken Tydal, Selbu eller Malvik ble berørt av Scheikomiteen.

En opptelling viser at 10 av dagens 25 kommuner i Sør-Trøndelag ikke ble berørt av inndelingsreformen på 1960-tallet. Det betyr at 40 prosent av dagens kommuner har kommunegrenser som er fastsatt for svært lenge siden. En nærmere undersøkelse viser at samtlige av de 10 uberørte kommunene har over 100 år gamle kommunegrenser. I det følgende er de aktuelle kommunene listet opp med årstall for siste vesentlige endring i kommunegrensene: Oppdal (1838), Meldal (1839), Rennebu⁶ (1839), Malvik (1891), Roan

⁶ Vi ser da bort fra at Rennebu ble berørt av grenseregulering 1966 og 1970

(1892), Osen (1892), Ørland (1896), Klæbu (1899), Tydal (1901) og Selbu (1901). I Sør-Trøndelag finner vi dermed én genuin ”superkommune” som er fullstendig uberørt av inndelingsendringer etter innføringen av det lokale selvstyret i 1837, nemlig Oppdal. Som ”superkommuner” kan vi også telle med Meldal og Rennebu, kanskje også de øvrige syv kommunene som har hatt samme kommunegrenser i over 100 år.

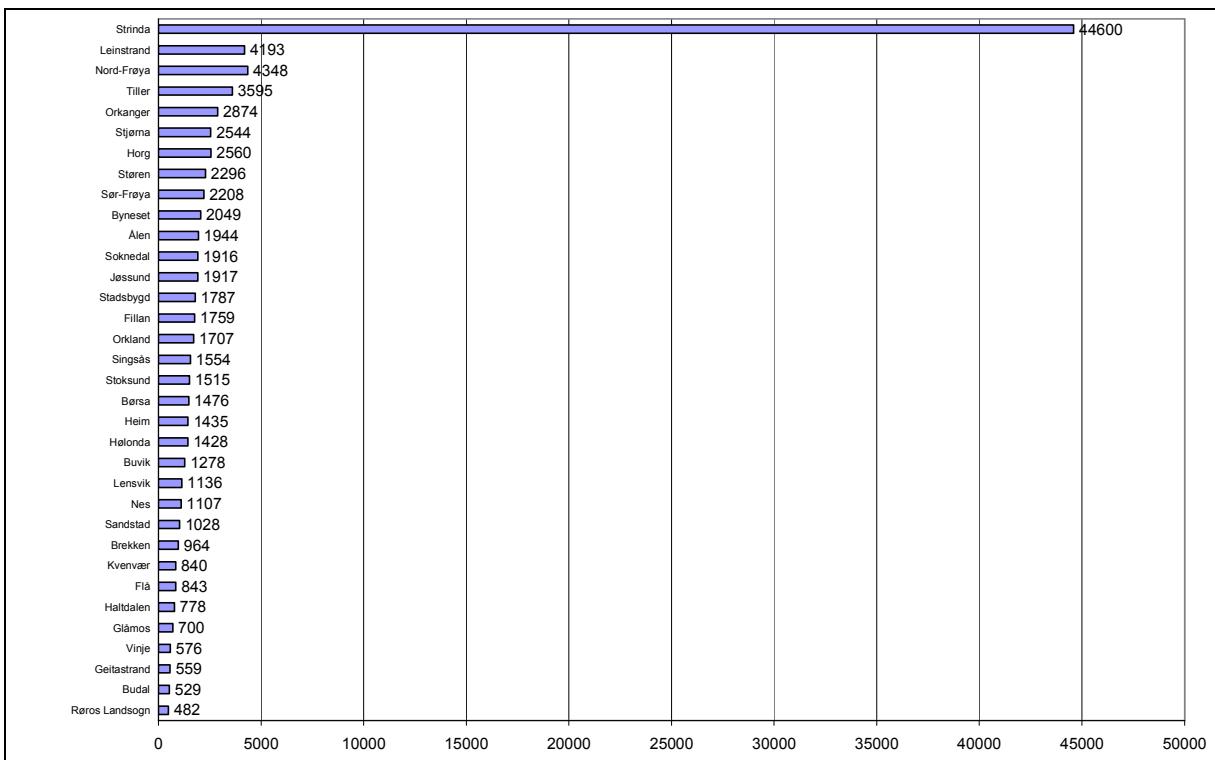
Det er grunn til å nevne at Scheikomiteen ofte medførte en reversering av tidligere kommunedelinger som hadde skjedd utover på 1800-tallet og fram mot ca 1930. Endringene for Hemne, Hitra, Frøya, Orkdal, Melhus og Røros kan tjene som eksempler på reetablering av hovedtrekkene i det gamle kommunemønsteret. Nedenfor følger et kart som viser kommuneinndelingen på Hitra før kommunesammenslutningen i 1964. Det er også laget en figur med folketall i nedlagte kommuner, som viser at reformen i vesentlig grad var rettet mot å redusere antall småkommuner regnet i folketall, samt skape mer geografisk funksjonelle enheter i forhold til datidens kommunikasjoner og bosetting.

Det framstår som et paradoks at flere av dagens kommuner i Sør-Trøndelag, som overlevde inndelingsreformen på 1960-tallet, neppe ville overlevd dersom de samme inndelingsprinsippene som ble brukt av Scheikomiteen ble gjort gjeldende. Dagens kommuneinndeling bryter med størrelseskriteriet og sannsynligvis også med prinsippene om et levedyktig sentrum, allsidig næringsliv, kvalitetsutbygget administrasjon og utviklingskraft i tjenesteproduksjonen.

Det skal for øvrig nevnes at fylkesgrensen mellom Nord- og Sør-Trøndelag er fra 1804, mens fylkesgrensene mot Hedmark, Oppland og Møre og Romsdal ble trukket opp på 1600-tallet.



Figur 2.1 Kommuneinndelingen på Hitra før 1.1.1964. Kilde: Wikipedia



Figur 2.2 Folketall i kommuner som ble nedlagt på 1960-tallet og i 1972 (Ålen og Haltdalen) i Sør-Trøndelag. Kilde: SSB

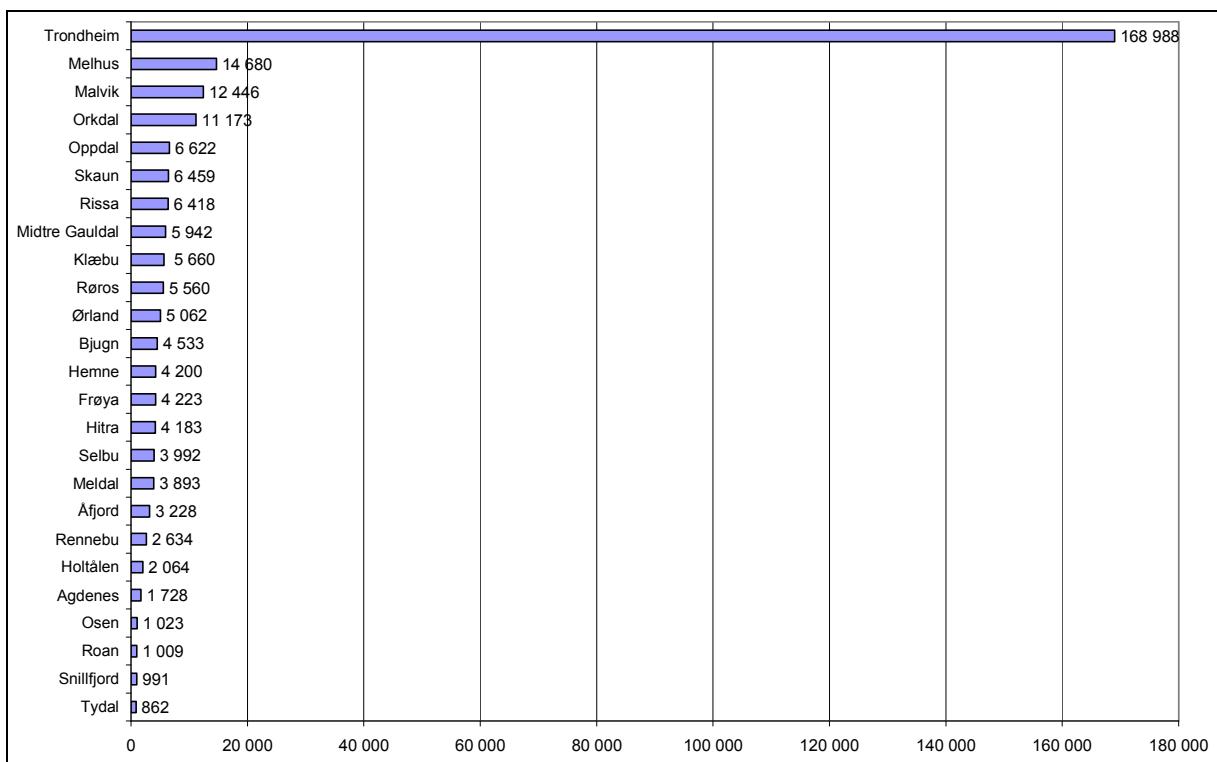
2.3 Dagens kommunestruktur

Dagens kommunestruktur i Sør-Trøndelag preges av svært store forskjeller i befolkningsgrunnlag. Trondheim er med sine knapt 170.000 innbyggere landets tredje største kommune etter Oslo og Bergen. Sør-Trøndelags nest største kommune er Melhus med nær 15.000 innbyggere, deretter kommer Malvik og Orkdal som har 11-12.000 innbyggere. Blant de øvrige 21 kommunene har 14 kommuner under 5.000 innbyggere, hvorav fem har under 2.000 innbyggere.

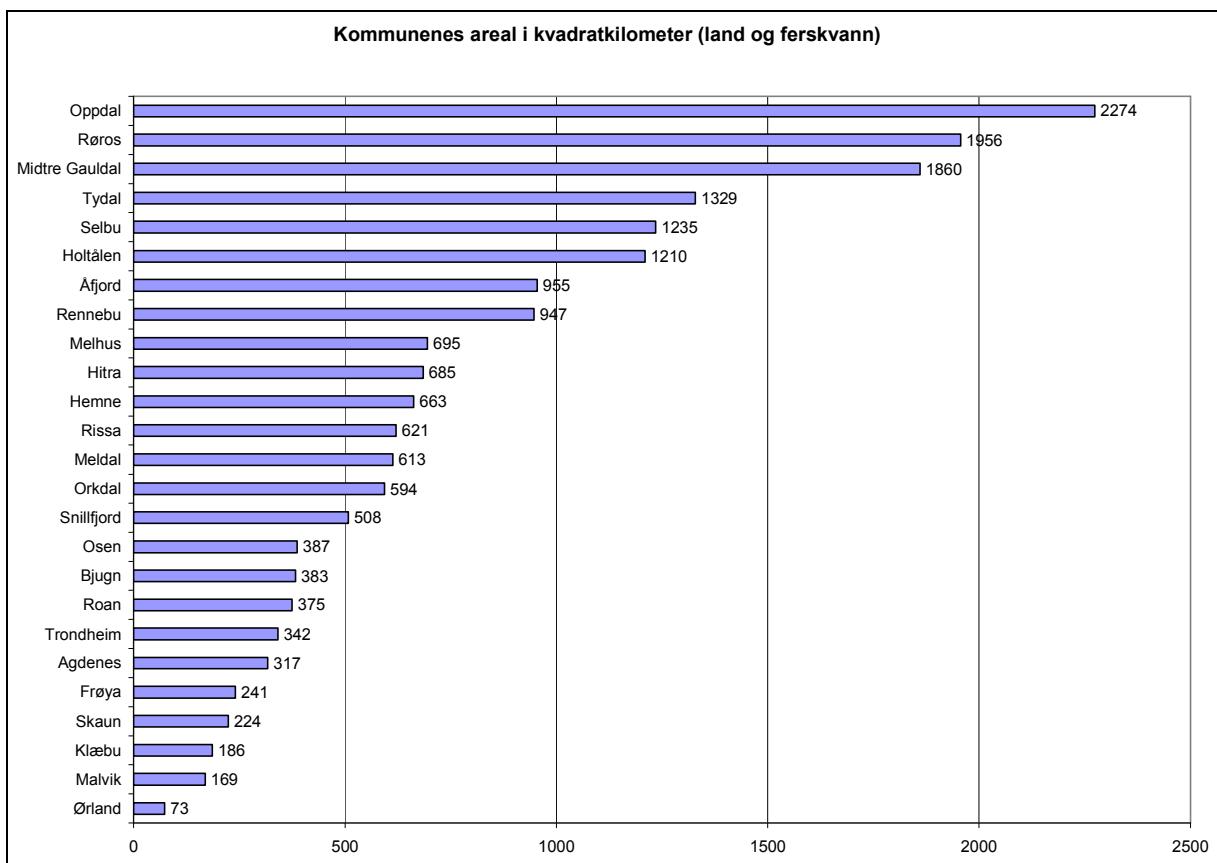
Ser vi på folketallets fordeling mellom store og små kommuner, bor en stor majoritet på 72 prosent av fylkets innbyggerne i de fire største kommunene med over 10.000 innbyggere, mens 13 prosent bor i de 14 kommunene med under 5.000 innbyggere. Et litt spesielt trekk ved dagens kommuner i Sør-Trøndelag er at mange er relativt små i geografisk utstrekning. Det gjelder ikke bare storbynære kommuner som Malvik, Klæbu og Skaun, men også mindre sentrale kommuner som Orkland, Frøya og Agdenes.

Størrelse	Antall kommuner	Folketall 1.4.09	Andel i prosent
Under 2.000 innb	5	5613	2
2-5.000 innb	9	32950	11
5-10.000 innb	7	41723	15
10-20.000 innb	3	38299	13
Over 20.000 innb	1	168988	59
Sum	25	287573	100

Tabell 2.2 Dagens kommunestruktur i Sør-Trøndelag.



Figur 2.3 Folketall i dagens kommuner i Sør-Trøndelag pr. 1.4.2009. Kilde: SSB



Figur 2.4 Kommunenes areal i kvadratkilometer (land og ferskvann). Kilde: SSB

2.4 Framvekst av generalistkommuner

Begrepet generalistkommune ble introdusert av Christiansenutvalget (NOU 1992:15) for å beskrive sentrale kvaliteter ved kommuner og fylkeskommuner, og det kommunesystemet som har vokst fram etter krigen. I dette avsnittet beskrives sentrale kjennetegn ved generalistkommunesystemet.

Viktige kjennetegn ved generalistkommunesystemet er nærmere beskrevet i en rapport utarbeidet på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet⁷:

- *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 incentiver og motiveringsordninger.

I Norge har det så langt vært bred enighet om at det er ønskelig å videre et generalistkommunesystem. Alternativet kan være et differensiert kommunesystem, der kommuner med ulik størrelse løser ulike oppgaver, eller et system med spesalkommuner for hver enkelt oppgave. En rekke argumenter kan tale for å videreføre et generalistkommunesystem:

- *Demokratiargumenter* knyttet til direkte demokratisk styring med den lokale oppgaveløsningen, interessante lokalpolitiske roller og likeverdig lokaldemokrati i alle deler av landet. Generalistkommuner kan også gi et vesentlig bidrag til lokale fellesskap og lokal tilhørighet i kraft av sine ressurser og sin organisatoriske tyngde.
- *Effektivitetsargumenter* knyttet til at et bredt oppgaveansvar gir mulighet for god allokeringseffektivitet, at rammefinansiering gir incentiver til å finne fram til kostnadseffektive løsninger, samt at generalistkommuner kan ivareta det finansielle ansvarsprinsipp som går ut på at den myndighet som har ansvar for å løse en oppgave også skal ha ansvar for finansieringen. Generalistkommuner med et bredt og enhetlig oppgaveansvar kan også legge til rette for en oversiktlig forvaltning og lave prosesskostnader.

⁷ Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommunesystemet og differensiert oppgavefordeling. Agenda-rapport 2005.

- *Styringsmessige argumenter* ved at generalistkommuner kan legge til rette for et enhetlig lovgrunnlag og et enhetlig nasjonalt finansieringssystem som fremmer nasjonal utjevning, inkludert regional- og distriktpolitiske mål. Den løpende statlige styringen kan utformes ut fra de samme prinsipper og baseres på de samme systemer for tilsyn, kontroll og rapportering. Likestilling i den statlige styringen innebærer også frihet til å prioritere og organisere oppgaveløsningen i tråd med lokale behov, herunder påta seg oppgaver og roller som går ut over lovpålagte funksjoner.

Motargumentene mot et generalistkommunesystem knytter seg til at den enkelte kommune ikke er skreddersydd for bestemte oppgaver. Ulempene er nært knyttet til manglende betingelser for spesialisering og effektiv organisering for å imøtekommne særskilte behov innenfor tjenesteproduksjonen eller som plan- og utviklingsorganer. Det gjelder spesielt dersom det over tid ikke skjer endringer i kommunestrukturen eller det interkommunale samarbeidet. I den nevnte KRD-rapporten ble ulempene med dagens generalistkommunesystem sammenfattet i følgende punkter:

- Dagens generalistkommuner kan innebære ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av for store ulikheter i kompetanse og andre lokale ressurser
- Dagens generalistkommuner kan medføre lav kostnadseffektivitet fordi enhetskommunale løsninger kan medføre dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler eller høye geografisk betingede kostnader
- Dagens generalistkommuner kan være dårlig egnet til å takle dynamikk i strukturelle utviklingstrekk og oppgaver
- Dagens generalistkommunesystem kan oppfattes som lite fleksibelt i den løpende nasjonale reformpolitikken
- Det kan være vanskelig å sikre et velfungerende generalistkommunesystem over tid fordi det stiller krav til en overordnet tilpasning av flere rammebetingelser etter bestemte prinsipper, noe som kan være vanskelig å få til i et sektorisert politisk system

2.5 Generalistkommuner og interkommunalt samarbeid

Det går for langt å gå inn i en nærmere drøfting om dagens kommuner og dagens rammebetingelser er utformet i tråd med prinsippene for et generalistkommunesystem. I kap. 2.2 dokumenteres at dagens kommuneinndeling i Sør-Trøndelag er utformet i tid med helt andre geografiske forhold. I kap.3 pekes det på store forskjeller i lokal kompetanse og kapasitet i oppgaveløsningen. Det gjelder også når vi tar hensyn til det etablerte interkommunale samarbeidet. I kap.3 pekes det også på at det nasjonale reformbildet innebærer store utfordringer for kommune som ikke er løsbare uten etablering av et mer omfattende interkommunalt samarbeid. Det gjelder bl.a. innenfor helsesektoren, hvor Samhandlingsreformen stiller krav til større kommunale strukturer.

I rapporten pekes det på flere typer oppgaver som være viktig å samordne på tvers av kommunegrensene. Det gjelder både administrative støttetjenester, tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Et viktig spørsmål blir da om det over tid er mulig å videreføre et generalistkommunesystem under forutsetning av tilnærmet statiske kommunegrenser og kombinert med en utbygging og formalisering av interkommunale ordninger. Også det er et omfattende tema som vi her bare kan problematisere i noen korte punkter.

For det første kan det være viktig å konstatere at interkommunalt samarbeid som løsning betraktet bryter med sentrale prinsipper for generalistkommuner. Det skyldes at interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demokrati og styring, indirekte finansiering og en særorganisering som bidrar til fragmentering av kommunenes oppgaveportefølje og politiske roller.

For det andre er det slik at generalistkommunesystemet tåler avvikende organisering. Betydningen av de prinsipielle motargumentene avhenger av hvilken type oppgaver som organiseres interkommunalt, hvor mange oppgaver det dreier seg om og ikke minst hvilke organisasjonsformer eller hvilken styringsmodell som velges for de interkommunale oppgavene. Det kan argumenteres for at de systemmessige konsekvensene vil være moderate så lenge kommunale kjerneoppgaver ikke er berørt, så lenge omfanget er begrenset og så lenge organiseringen sikrer politisk styring og samordning av de interkommunale oppgavene. Det er først når kjerneoppgaver fragmenteres i ulike interkommunale organisasjoner med dårlige betingelser for politisk styring og dårlig oversiktighet for innbyggerne, at det kan være grunn til systemmessige bekymringer. Det vil også være slik at en systematisk mangel på kompetanse og lokale ressurser for å løse lovpålagte oppgaver, kan være et kritisk signal om at det bør vurderes alternativer til utbygging av et omfattende interkommunalt system. Løsningen kan da være enten formell avlastning ved at nærliggende større kommuner, fylkeskommunen eller staten overtar oppgaver, eller det kan være kommunesammenslutning.

For det tredje kan det være viktig å merke seg at målet om generalistkommuner kan vurderes ulikt sett fra statens side og fra kommunenes side. Sett fra statens side er det mulig å se for seg utbygging av et ganske omfattende interkommunalt system samtidig som staten kan hevde at prinsippene for generalistkommunesystemet følges. Staten kan holde fast ved like oppgaver til alle kommuner og velge å forholde seg til den enkelte kommune ved finansiering og i styringsmessige sammenhenger. Staten kan også gjennom kommuneloven og særlovgivningen legge til rette for interkommunal organisering, også når det gjelder offentlige myndighetsoppgaver og kjerneoppgaver, slik den nylig har gjort gjennom nytt regelverk for interkommunalt samarbeid i kommuneloven.

Sett fra innbyggernes og kommunenes side kan en slik frivillighetslinje og en tilretteleggende stat lede til høyst ulike systemer for å løse offentlige oppgaver. Full frivillighet og kommunal suverenitet kan noen steder bety at det skjer like lite med den interkommunale organiseringen som med kommunestrukturen. Resultatet kan bli verken sterkere kommuner eller sterkere organisering gjennom forpliktende interkommunale ordninger. Lite samarbeidsorienterte kommuner kan tolke målet om generalistkommuner i retning av at oppgavene som en hovedregel skal løses av kommunen uten samarbeid, uavhengig av om kommunen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å imøtekjemme lovpålagte krav og uavhengig av om kommunens opptreden har store konsekvenser for nabokommuner.

Andre steder kan samarbeidsorienterte og aktive kommuner utnytte handlingsrommet og innføre et omfattende interkommunalt samarbeid. Med dagens regelverk for interkommunalt samarbeid foreligger store muligheter for videreforskrift av lovpålagte oppgaver til vertskommuner. Resultatet kan bli forskjellige vertskommuneordninger for ulike oppgaver i kombinasjon med selskaper og andre interkommunale organer. Hvorvidt en slik utvikling kan tolkes å stride med generalistkommuneprinsippet, avhenger av omfang og grad av formalisering av de enkelte interkommunale ordningene. Grensen for systembrudd går neppe ved noen få prosent interkommunal virksomhet og resten enhetskommunalt, slik det maksimalt er tilfelle i Sør-Trøndelag med dagens omfang på det interkommunale samarbeidet jf. kap.4.9.

Et tredje scenarie kan være at det utvikles faste og forutsigbare interkommunale systemer underlagt politisk styring. En slik utviklingsretning rommer varianter av et samkommunesystem. Samkommuner kan på den ene siden tolkes å stride med generalistkommuner fordi det etableres et eget styringssystem med faste politikere og fast administrasjon til å ivareta interkommunale oppgaver. På den annen side kan samkommuner forstås som en enkel og effektiv organisasjonsform, der flere interkommunale oppgaver samles under ett politisk styringsorgan som er utgått fra kommunestyrene. Samkommuner kan også forstås som en etterligning av generalistkommunen i det interkommunale rom, som kan legge til rette for allokering og samordnet politisk styring. Igjen vil antakelig omfang på oppgaver i forhold til hva som ligger igjen i morkommunene være avgjørende for modellens praktiske og prinsipielle egenskaper. Egenskaper ved ulike interkommunale samarbeidsmodeller drøftes nærmere i kap.8.

2.6 Prinsipper for interkommunalt samarbeid

Prinsippene for interkommunalt samarbeid kan i korthet sammenfattes i to hovedpunkter:

- Kommunene har i utgangspunktet *full organisasjonsfrihet* med store muligheter for å etablere interkommunalt samarbeid om de fleste typer oppgaver. Når det gjelder lovpålagede oppgaver, må kommunene ha hjemmel for å etablere samarbeidsordninger. Frem til 2007 hjemlet kommuneloven kun samarbeid om såkalt ”drift og organisering”, som innebar at det kun var mulig å samarbeide om offentlig myndighetsutøvelse dersom vedkommende særlov ga åpning for det. Kun et fåtall særlover inneholdt slike hjemler og et unntak var bl.a. brannloven. Fra og med 2007 er det innført nye bestemmelser om vertskommuner i kommuneloven, hvor det åpnes opp for at det enkelte kommunestyre kan legge offentlige myndighetsoppgaver til vertskommuner, jf. nærmere omtale nedenfor. Samtidig med innføring av nytt regelverk om vertskommuner ble det vurdert et tilsvarende regelverk om samkommuner, som foreløpig ikke er innført i påvente av flere forsøkserfaringer. Kommunene står for øvrig fritt til å etablere interkommunale selskaper, aksjeselskaper, stiftelser osv. som del av den vanlige avtalemessige frihet.
- Det er *det enkelte kommunestyre som bestemmer* om det skal etableres interkommunalt samarbeid, hvilken tilknytningsform, finansieringsform osv. som skal benyttes. Staten har hjemmel til å pålegge interkommunalt samarbeid, men den er svært sjeldent brukt. Interkommunal organisering må betraktes som et kommunalt ansvar og en valgfri kommunal strategi, som på ulike måter påvirkes av staten, men som for øvrig ikke er en del av den formelle forvaltningsstruktur på linje med kommuner og fylkeskommuner.

Nye bestemmelser om såkalt vertskommunesamarbeid trådte i kraft 1.1.2007. De nye bestemmelsene åpner opp for samarbeid om myndighetsoppgaver og overføring av beslutningsmyndighet fra samarbeidskommunene, i motsetning til kommunelovens § 27 og andre interkommunale samarbeidsformer.

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

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

Loven legger til grunn to varianter av vertskommunesamarbeid, avhengig av om kommunen vurderer om samarbeidsområdet er av såkalt prinsipiell betydning eller ikke, hhv. administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommune med en felles folkevalgt nemnd.

Begge variantene er utformet for samarbeid om grunnleggende kommunale velferds- og forvaltningsoppgaver. Diskusjonen og avgrensingen av prinsipiell betydning er derfor viktig. Der kommunen vurderer at et samarbeidsområde er av prinsipiell betydning, skal modellen med en felles folkevalgt nemnd benyttes. Som en hovedregel kan det antas at oppgaver som innebærer politisk skjønnsutøvelse og som vanligvis ikke er delegert fra kommunestyret til administrasjonen, må regnes som oppgaver av prinsipiell betydning. Konkrete vurderinger må gjøres for hver enkelt oppgave for å avgjøre dette.

Den administrative varianten skal benyttes for oppgaver som ikke er av prinsipiell betydning. Det vil innebære at ansvaret for oppgaven delegeres direkte fra administrasjonen i deltakerkommunen til administrasjonen i vertskommunen, såkalt sidelengs delegasjon

Ved bruk av nemnd delegeres ansvar for oppgavene fra kommunestyrrene i de samarbeidende kommunene til den folkevalgte nemnda. Det er altså nemnda som har ansvar for at oppgavene blir løst innenfor rammen av delegasjon fra deltakerkommunene. Samarbeidet skal reguleres gjennom en egen avtale. Nemnda er del av vertskommunens organisasjon og altså ikke et eget rettsubjekt. I nemnda skal hver kommune være representert med minimum to representanter. Der det i lov er satt en grense for antallet medlemmer i et folkevalgt organ, og det ovennevnte representasjonskravet fører til at den felles nemnda får flere medlemmer enn det loven tillater, skal antallet medlemmer reduseres, men slik at samtlige kommuner er representert i nemnda.

Bakgrunnen for disse bestemmelsene har sammenheng med økt behov for forpliktende samarbeid om kommunale kjerneoppgaver, bl.a. sett i lys av gode erfaringer med myndighetsoverføring i nasjonale forsøk. Utsikter til få frivillige endringer i kommunestrukturen danner også bakgrunn for det nye regelverket.

I prosessen rundt innføringen av de nye bestemmelsene om interkommunalt samarbeid, er det framkommet tre viktige avklaringer i forhold til framtidig forsøksvirksomhet:

- KRD har uttalt at departementet ikke godkjener flere nasjonale forsøk med myndighetsoverføring til interkommunale styrer, med henvisning til det nye regelverket. I praksis betyr det at pågående barnevernforsøk og forsøket med felles miljø- og landbruksforvaltning i Midtre Namdal, må tilpasses det nye regelverket dersom gjeldende organisering og myndighetsfordeling skal videreføres.
- Ved Stortingets behandling av det nye regelverket var det fra departementet også utredet et nytt regelverk for samkommuner som ikke ble vedtatt under henvisning til behov for mer erfaring med samkommunemodellen. Både Stortinget og departementet har uttalt at det er ønskelig med nye forsøk med samkommuner. Departementet har også varslet en nærmere oppfølging av arbeidet med å initiere nye forsøk, uten at dette er nærmere konkretisert. Samkommuner er etablert bare to steder i landet. Det gjelder fire kommuner i Midtre Namdal som nylig har fått godkjent et fireårig forsøk. Det gjelder også Innherred Samkommune mellom Levanger og Verdal, som ble etablert som forsøk i 2004 og som er i dialog med KRD om forlengelse.

- KRD har understreket at nye forsøk med kommunal eller fylkeskommunal oppgavedifferensiering vil være mindre aktuelt. Departementet viser i denne sammenheng til at regjeringen og Stortinget legger generalistkommuneprinsippet til grunn for den framtidige utviklingen av kommuner og fylkeskommuner.

2.7 Konklusjoner i prosjektet Framtidens kommuner

Prosjektet Framtidens kommuner i Sør-Trøndelag rommer en omfattende og samordnet aktivitet i hele fylket der behovet for endret interkommunalt samarbeid og endringer i kommunestrukturen har vært utredet, drøftet og vurdert av alle kommunestyrene. Prosjektet ble gjennomført i perioden 2003-2005 og omfattet to delprosjekter, et kommunalt initiert prosjekt om interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag (IKS-prosjektet) og et eget prosjekt om framtidens kommunestruktur initiert av KS og Regjeringen (kommunestukturprosjektet). IKS-prosjektet hadde en økonomisk ramme på 1,85 mill kr, hvorav 750.000 fra Kommunal- og regionaldepartementet, 500.000 i egenandeler fra kommunene og fylkeskommunen og 600.000 i skjønnsmidler fra fylkesmannen. Her gjengis kort bakgrunn og konklusjoner fra de to prosjektene basert på foreliggende sluttrapporter⁸.

2.7.1 IKS-prosjektet

I løpet av 2002/2003 deltok og arrangerte Fylkesmannen i Sør-Trøndelag flere møter og konferanser med kommunene hvor interkommunalt samarbeid ble drøftet. Gjennom disse samtalene kom det fram et ønske fra kommunene om bistand fra Fylkesmannen til å utrede felles utfordringer som kommunene i fylket stod overfor, og hvordan ulike regionmodeller kunne danne grunnlag for et fastere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid. Erfaringene mange kommuner hadde gjort seg om tradisjonelt interkommunalt samarbeid var at samarbeidet var lite helhetlig og forpliktende og at det var lite samarbeid om kjerneoppgaver og såkalte vanskelige tjenesteområder. Det ble også pekt på at mange prosjekter strander i iverkettingsfasen og at fylket preges av lite stabile samarbeidskonstellasjoner. Kommunenes vurdering var at et fastere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid kunne være et reelt alternativ til kommunenesammenslåing og et middel for å møte de utfordringene kommunene står overfor. Med dette som bakgrunn ble det enighet om å gå sammen for å drøfte følgende hovedproblemstillingene i IKS-prosjektet:

- Om det er grunnlag/ønskelig å etablere faste samarbeidsmønstre mellom kommunene i fylket
- Om evt. faste regioner for samarbeid kun bør omfatte kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon eller om det også bør omfatte interessepolitiske områder

For å støtte opp under hovedproblemstillingene skulle følgende forhold også vurderes:

- Hvordan offentlige servicekontor kan bidra til utvikling av interkommunalt samarbeid
- Hvilken betydning Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommunes rolle som regionale utviklingsaktører har for utvikling av interkommunalt samarbeid i fylket
- Konsekvenser for interkommunalt samarbeid over fylkesgrensene

⁸ Prosjekt interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag. Mer forpliktende kommunalt samarbeid? Sluttrapport fra prosjektutvalget datert 15.07.2005.

Framtidens kommuner i Sør-Trøndelag – mer forpliktende interkommunalt samarbeid og/eller nye kommunegrenser? Sluttrapport fra prosjektutvalget datert 02.05.2005

Prosjektutvalget trakk følgende konklusjoner etter innspill og behandling i alle kommunene (sitat):

1. *Størstedelen av kommunene sier JA til et mer forpliktende interkommunalt samarbeid basert på faste geografiske samarbeidsregioner. Med faste samarbeidsregioner menes et tett og forpliktende samarbeid mellom to eller flere kommuner. Skal samarbeidet fungere og gi ønskede effekter, kreves åpenhet, tillit og samarbeidsformer som gjør at alle parter drar nytte av et sterkt samarbeid. Prosesen har bidratt til å avklare at kommunene per i dag kan deles inn i 8 geografiske grupperinger (faste regioner) for utvikling av interkommunalt samarbeid på tjenestemrådet. Per i dag er vi imidlertid ikke i en situasjon med formalisert og forpliktende samarbeid innenfor disse regionene. Det er heller ikke fullstendig avklart i alle disse 8 regionene hvilke kommuner som naturlig er deltagere.*
2. *Kommunene sier ja til at de faste samarbeidsregionene også kan omfatte samfunnsutviklingsspørsmål, i tillegg til samarbeid for å forbedre tjenesteproduksjon. Kommunene er også tydelig på at de ønsker at regionrådene skal forsterkes som arena for samarbeid om samfunnsutviklingsspørsmål, men at denne arenaen også kan benyttes til utvikling av tjenestesamarbeid.*
3. *For å få til tettere, mer stabilt og forpliktende interkommunalt og på regionrådsnivå, mener kommunene det må jobbes for å få fram nye modeller for politisk styring.*

I prosjektet ble det tegnet et kart som vist nedenfor over de faste samarbeidsregionene. I sluttrapporten ble det understreket at Trondheim og Skaun har sagt at de ønsker frihet i forhold til å velge deltagelse i en fast region. Fra Trondheim ble det sagt at kommunen har andre behov for samarbeid enn de andre kommunene, med henvisning til bl.a. bysamarbeidet i Midt-Norge og regionsamarbeid gjennom Trøndelagsrådet. Fra Skaun ble det sagt at kommunen inntil videre vil samarbeide med andre kommuner der det er naturlig, samtidig som kommunen var innstilt på å velge side dersom det ble etablert faste samarbeidsmønstre i Trondheimsregionen og Orkdalsregionen.

Fra de øvrige kommunene ble det gitt tilslutning til faste samarbeidsregioner, men med viktige tilleggscommentarer:

- Midtre Gauldal viste til utredning av tettere samarbeid både mot Oppdal og Rennebu og mot Trondheimsregionen, og at kommunestyret våren 2005 hadde vedtatt at kommunen skulle vende seg mot Trondheim.
- Oppdal og Rennebu sa at de ville gå en ny runde seg i mellom som følge av Midtre Gauldals valg av samarbeidsretning
- Hemne uttrykte ønske om tettere samarbeid mot Nye Aure og Snillfjord kommuner. Nye Aure sa for sin del at dette må avvantes noe pga. gjennomføring av kommunenesammenslutning fra 1. januar 2006. Hemne var innstilt på å videreutvikle samarbeidet mot Snillfjord.
- Snillfjord uttrykte ønske om et mer forpliktende regionsamarbeid og viste til Orkdalsregionen er det faste punktet for samarbeid
- Osen viste til et aktivt samarbeid innenfor Fosen-regionen, men at kommunen ikke ville utelukke tilknytning nordover mot Nord-Trøndelag dersom strukturspørsmålet ble reelt. Kommunen viste til samarbeid med Flatanger og Namdalseid.
- Malvik la vekt på samarbeid både mot Trondheimsregionen og Værnes-regionen, men ga uttrykk for at kommunen ville prioritere Værnes-regionen



Figur 2.5 Kart med forslag til faste samarbeidsregioner fra 2005. Kilde: IKS-prosjektet i Sør-Trøndelag

Strukturelle kjennetegn ved de faste samarbeidsregionene framgår av tabellen nedenfor. I regioninndelingen er Malvik og Skaun tatt med i Trondheimsregionen, mens Stjørdal og Orkdal danner senterkommuner i egne regioner. Tilordning av Malvik og Skaun til Trondheimsregionen kan begrunnes med meget sterk integrasjon på bolig- og arbeidsmarkedet, mens integrasjonen i den kommunale tjenesteytingen er svak, som den for øvrig også er internt i flere av de øvrige samarbeidsregionene. I inndelingen inngår også Osen, Mosvik og Leksvik i Fosen, som stemmer godt med integrasjon i administrasjon og

tjenesteyting, men kanskje dårligere med geografiske tilhørighetsforhold, særlig for Mosvik som har nærhet til Steinkjerregionen, delvis også for Osen som orienterer seg nordover i visse sammenhenger, jf. nærmere omtale av samarbeidsmønsteret under Fosen Regionråd i kap.5.8.

Som det framgår vil etablering av faste samarbeidsregioner innebære vesentlig mer robuste enheter for å møte utfordringer som kan kreve et større befolningsgrunnlag. Med en fast interkommunal struktur der alle enheter har over 8-10.000 innbyggere, vil det være etablert et helt annet utgangspunkt for samarbeid om både kompetansekrerende tjenesteyting og utviklingsoppgaver, inkludert formell samhandling med fylkeskommunen og staten. Etablering av denne typen faste samarbeidsregioner trenger ikke være til hinder for samarbeid innenfor andre strukturer for utvalgte oppgaver. Det kan for eksempel gjelde utviklingsoppgaver, der bl.a. den funksjonelle byregionen rundt Trondheim i dag defineres som vesentlig større. Etablering av faste samarbeidsregioner kan trolig også legge til rette for desentralisering og utvidet kommunalt ansvar for viktige oppgaver.

Nr	Region	Antall kom.	Folketall 1.4.09
1	Trondheimsregionen inkl Malvik og Skaun, untatt Stjørdal og Orkdal	6	214.175
2	Værnesregionen untatt Malvik	5	30.845
3	Orkdalsregionen inkl Meldal, Agdenes og Snillfjord	4	17.785
4	Hemne og Aure	2	7.680
5	Hitra og Frøya	2	8.408
6	Oppdal og Rennebu	2	9.256
7	Rørosregionen inkl Holtålen og Os	3	9.683
8	Fosen inkl Osen, Mosvik og Leksvik	8	25.631
	Sum	32	323.463

Tabell 2.3 Antall kommuner og folketall i forslag til åtte faste samarbeidsregioner

Arbeidet med offentlige service servicekontor (OSK), var bl.a. basert på at flere av kommunene hadde erfart at det var vanskelig å få til samarbeid med statsetater om tjenesteproduksjon og service. Årsaken var særlig at viktige statsetater hadde organisert seg på ulike måter med ulike geografiske inndelinger i forhold til organiseringen av kommunenesamarbeidet. Gjennom IKS-prosjektet tok fylkesmannen etter ønske fra kommunene opp spørsmålet om harmonisering av de statlige regiongrensene. Arbeidet ledet fram til en intensjonsavtale mellom KS og Aetat, Trygdeetaten, Skatteetaten, Politiet og Fylkesmannen. Hovedpunktene i avtalen var at partene skulle ha løpende dialog om samlokalisering og samarbeid til beste for brukerne, inkludert gode løsninger for felles publikumsmottak og oppbygging av robuste fagmiljøer. Det ble også etablert et eget fagforum for kommuner og statlige etater som hadde planer om å etablere felles servicekontor (Forum for offentlige servicekontor i Trøndelag). Gjennom FOSK-Trøndelag ble det gitt informasjon og formidlet erfaringer om etablering og utvikling av offentlige servicekontor.

Rollen til Sør-Trøndelag fylkeskommune ved utvikling av interkommunalt samarbeid i fylket ble ikke gjort til gjenstand for egne diskusjoner i IKS-prosjektet. Det ble vist til en rekke prosjekter på siden av IKS-prosjektet og til fylkeskommunens forsterkede rolle som aktiv tilrettelegger og pådriver for regional utvikling som følge av ansvarsreformen. Det ble vektlagt at det regionale handlingsrommet var styrket og at fylkeskommunen fikk større frihet til å lage strategier og gjøre egne prioriteringer mht ressursbruk og kompetanseoppbygging, inkl. organiseringen av samarbeidet mot kommunene. Det ble spesielt vektlagt at fylkeskommunen og Trondheim kommune gjennom de siste årene hadde lagt betydelig kraft i å utvikle det interessepolitiske samarbeidet. Samarbeidet ble nedfelt i felles fylkesplan for Trøndelag og operasjonalisert gjennom et felles samhandlingsprogram.

Kommunene i fylket var enige om at Trondheim kommune har en spesiell rolle som motor i regionen og som regionalpolitisk aktør sammen med fylkeskommunen. Samtidig ble det uttrykt at det er viktig å innrette det regionalpolitiske samarbeidet slik at det ikke reduserer styrken i det interkommunale samarbeidet innenfor faste samarbeidsregioner.

I IKS-prosjektet ble det konkludert med at dagens fylkesgrenser oppleves som et hinder for samarbeid både innen privat, kommunal, fylkeskommunal og statlig regi. Det ble bl.a. begrunnet med at det blir mange samarbeidspartnere å forholde seg til, samt utfordringer knyttet til at flere statlige etater har beveget seg bort fra fylkesvis organisering. I berørte kommuner ble det konkludert med at fylkesgrensen oppleves som et hinder for samarbeid og at den bør endres.

2.7.2 Kommunestrukturprosjektet

Kommunestrukturprosjektet, som var et nasjonalt prosjekt, ble som nevnt etter hvert organisert sammen med IKS-prosjektet. I kommunestrukturprosjektet ble det etter omfattende prosesser og vedtak i alle kommunestyrene trukket klare konklusjoner om framtidig reformstrategi. Prosessene i Sør-Trøndelag ga ikke grunnlag for å tegne et nytt kommunekart. Samtlige kommunestyre i fylket, med unntak for Ørland og Bjugn som hadde vedtatt prosess mot sammenslutning, konkluderte med at de ønsker å bestå som egen kommuner. Samtlige kommuner var også enige om at det var behov for et tettere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid for å møte sentrale utfordringer i den kommunale oppgaveløsningen.

Som viktige argumenter for å bestå som egen kommune ble det gjennomgående pekt på følgende:

- Naturlig størrelse i forhold til areal
- God tilhørighet og identitet
- Rasjonell drift i tjenesteproduksjon
- Tjenester kan lett tilpasses lokale behov pga nærhet og oversikt
- Den lokalpolitiske arena er en verdi i seg selv
- Grei økonomi og tilgang på kompetanse

Viktige argumenter for å inngå forpliktende samarbeid var som følger:

- Bevare lokalpolitisk arena, nærhet, identitet, tilhørighet og engasjement
- Naturlige arbeids-, bo- og servicemarkeder
- Bedre kommunenes rolle som samfunnsutviklere
- Felles interesser i næringsutvikling og kultur
- Styrking av opplæringstilbud
- Gode muligheter for samhandling og tjenesteproduksjon
- Lettere å rekruttere fagfolk og reduksjon av sårbarhet
- Ønske om bedre økonomisk handlingsrom

Argumenter mot kommunesammenslutninger ble oppsummert som følger:

- Innbyggerne ønsker ikke sammenslutning
- Negative effekter på lokalpolitikken, identiteten og engasjementet
- Sentralisering av tjenestetilbud
- Det er ikke dokumentert eller usikkert hvilke positive effekter det vil gi på økonomi, tjenesteproduksjon, organisasjon etc.
- Stordriftsfordeler kan bli snudd til stordriftsulemper

Endelig skal det nevnes at sluttvedtakene fra kommunene også ble pekt på viktige rammebetingelser for at kommunene skal kunne bestå som robuste som egne kommuner:

- Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune må klargjøres. Det er et ønske om et folkevalgt regionalt nivå som får overført makt, myndighet og oppgave fra staten
- Det kreves en styrket kommuneøkonomi som gir langsiktighet og forutsigbarhet slik at kommunene settes i stand til å løse oppgavene hensiktsmessig og på et forsvarlig nivå
- Bedre samferdselsløsninger
- Større grad av råderett over egne ressurser
- En aktiv og målrettet nærings- og distriktpolitikk
- Fylkesgrensene må ikke være til hinder for samarbeid
- Endring av lovverk for samarbeid er nødvendig (arbeidsgiveransvar)

2.8 Oppsummering

Dagens kommuneinndeling i Sør-Trøndelag preges av langvarig stabilitet. Den siste kommunesammenslutningen skjedde i 1972 (Ålen og Haltdalen). En gjennomgang av endringene under den nasjonale kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet, viser at reformen berørte 15 av dagens 25 kommuner. I fylket finner vi i dag 10 uberoede kommuner hvor dagens kommunegrenser for de fleste ble fastsatt på 1800-tallet. Det gjelder Oppdal (1838), Meldal (1839), Rennebu (1839), Malvik (1891), Roan (1892), Osen (1892), Ørland (1896), Klæbu (1899), Tydal (1901) og Selbu (1901). Dagens fylkesgrense mellom Nord- og Sør-Trøndelag er fra 1804, mens fylkesgrensene mot Hedmark, Oppland og Møre og Romsdal ble trukket opp på 1600-tallet.

I etterkrigsperioden har det vokst fram et generalistkommunesystem som særlig kjennetegnes av demokrati gjennom direkte valg og et bredt og likt lovpålagt oppgaveansvar til alle kommuner, uavhengig av kommunestruktur. Det synes å være bred enighet om at et slikt kommunesystem kan innebære fordeler av demokratisk, effektivitetsmessig og styringsmessig karakter. Ulempene ved dagens generalistkommuner kan være knyttet til ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av for store ulikheter i kompetanse og andre lokale ressurser. Dagens generalistkommuner kan også medføre lav kostnadseffektivitet, svak påvirkningskraft på samfunnsmessige drivkrefter og dårlige betingelser for ytterligere desentralisering og aktiv deltagelse i nasjonale reformer.

Dagens prinsipper for interkommunalt samarbeid tilsier tilnærmet full organisasjonsfrihet og full frivillighet mht deltagelse fra den enkelte kommune. Mulighetene for samarbeid om lovpålagte oppgaver er utvidet gjennom nytt regelverk om vertskommuner i kommuneloven. Interkommunalt samarbeid bryter med sentrale demokrati- og styringsmessige prinsipper for generalistkommuner. Det antas likevel at generalistkommunesystemet er robust for avvikende organisering så lenge omfanget er begrenset og så lenge lovpålagte kjerneoppgaver ikke er direkte berørt. Omfattende samarbeid om lovpålagte oppgaver kan medføre endringer i sentrale kvaliteter ved dagens kommunesystem.

I prosjektet Framtidens kommuner i perioden 2003-2005 konkluderte så godt som alle kommuner i Sør-Trøndelag med at det er ønskelig å utvikle et tettere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid som alternativ til endringer i kommuneinndelingen. Det gjelder med unntak for Ørland og Bjugn som hadde vedtatt prosess mot sammenslutning. Kommunene la vekt på at det interkommunale samarbeidet bør utvikles innenfor faste geografiske samarbeidsregioner og at det var behov for å utvikle nye styringsmodeller for interkommunalt samarbeid.

3 Hovedutfordringer for kommunene

3.1 Syv sentrale utfordringer

I et nylig utgitt diskusjonsnotat om kommunestruktur fra KS⁹ er det pekt på syv hovedutfordringer som vil berøre små og store kommuner i alle deler av landet. I vår omtale av utfordringer for kommunene i Sør-Trøndelag skal vi ta utgangspunkt i de samme begrepene for å beskrive kommunenes utfordringsbilde. I framstillingen gir NIVI sine egne vurderinger av viktige utviklingstrekk og det legges fram relevant dokumentasjon på visse utvalgte områder for kommunene i Sør-Trøndelag. I prosjektet har det ikke vært mulig å bruke mye ressurser på å beskrive hvordan de samfunnsmessige utviklingstrekkene kan komme til å påvirke den enkelte kommune. Det finnes mange kilder til mer konkrete analyser, både i generell statistikk, fylkesmannens årlige tilrettelegging av kommunestatistikk og bl.a. de kommunevise utfordringsbildene som brukes i dialogen mellom fylkesmannen og kommunene. Også fylkesplaner og kommuneplaner inneholder analyser av framtidige utfordringer. Vårt formål er i denne sammenheng å peke på utviklingstrekk som er eller som kan bli kritiske i forhold til dagens kommunestruktur og samarbeid i Sør-Trøndelag. Kommunene står overfor flere alternative løsninger for å møte utfordringene, jf. kap.8.

Mot slutten av kapitlet er det gitt en særskilt omtale av Samhandlingsreformen. Denne reformen bærer i seg flere av de utfordringer som det er pekt på i den generelle gjennomgangen. Reformen oppfattes å være av grunnleggende karakter fordi den påvirker både oppgavefordeling, struktur og finansiering, samtidig som reformen i følge regjeringen skal innføres fra 2012.

3.2 Velferdsutfordringen

Et spesielt trekk ved den norske og de nordiske velferdsmodellene er at kommunene har et hovedsvar for store deler av velferdsproduksjonen. Kommunenes omfattende ansvar for tjenesteproduksjon er et resultat en langvarig oppbygging og satsing på kommunene, framfor tjenesteproduksjon gjennom staten eller private løsninger. Gjennom en rekke reformer i etterkrigsperioden har det vært vektlagt at kommunale løsninger innebærer effektivitetsmessige og demokratiske fordeler. Kommuner kan være effektive fordi de kan tilpasse tjenestene til lokale behov og prioritere ressursbruken i tråd med lokale forutsetninger. I kommunene skjer prioriteringene gjennom politiske prosesser i regi av representanter som velges gjennom direkte valg, som gir mulighet for deltagelse og kontroll fra innbyggerne. De lokalpolitiske prosessene kan på denne måten gi legitimitet til de beslutninger som fattes. Kommunalt ansvar for en omfattende tjenesteproduksjon kan også gi andre fordeler knyttet til utvikling av lokalsamfunn og spredning av offentlige arbeidsplasser.

Desentraliseringstrenden og demokratiseringstrenden som har preget utviklingen av kommuneforvaltningen etter krigen har medført at kommunene har fått stadig sterkere bindinger til staten. Hensynet til likhet, rettferdig fordeling, rettssikkerhet og nasjonaløkonomisk styring ligger bak at staten legger sterke føringer for den kommunale velferdsproduksjonen. I det nevnte KS-notatet pekes det på utvikling av tettere koplinger mellom stat og kommune som en viktig trend. Tettere koplinger kommer til uttrykk ved at

⁹ Notat fra NIBR: Ei kommuneinndeling-mange kommunale strukturar. Diskusjonsnotat om kommunestruktur. Utarbeidd for KS av Andreas Hompland og Jon Naustdalslid

staten ikke bare nøyer seg med å definere hvilke oppgaver som skal løses, men i stigende grad hvordan de skal løses. Mer bruk av nasjonale krav og standarder går sammen med en trend i retning av mer rettighetsfesting som betyr at innbyggerne med loven i hånd kan stille krav til egen kommune.

Trendene i den statlige styringen og rettighetstenkningen kan gjøre at kommunene kommer i et vaskelig forhold til både nasjonale myndigheter og egne innbyggere. I forhold til nasjonale myndigheter kan det oppstå diskusjoner om ansvar for å oppfylle nasjonale ambisjoner og nødvendige økonomiske rammer. I forhold til innbyggerne kan det være statlige pålegg og individuelle rettigheter som styrer prioriteringene og i mindre grad lokale tilpasninger i kommunene. Mekanismen har vært kalt ”den statlige demokratimodellen”, der nasjonale politikere vedtar reformer og inngår kontrakter med innbyggerne, som kommunene deretter tvinges til å gjennomføre.

Tettere koplinger mellom stat og kommune kommer også til uttrykk rent organisatorisk, ved at det i stigende grad legges vekt på samordning og samarbeid mellom forvaltningsnivåene. NAV representerer en ny form for lovregulert felles organisering mellom staten og kommunene. Tilsvarende trender ser vi innenfor de fleste hovedsektorer som kommunene er ansvarlig for, selv om kravene til samhandling med staten ikke er like formaliserte. Samhandlingsreformen innenfor helsesektoren kan bli det neste store tjenesteområdet hvor NAV-prinsippene eller andre former for lovregulert samhandling innføres. Framvekst av slike former for offentlig samforvaltning kan bidra til kompliserte ansvarsforhold og gjøre det vanskeligere for innbyggerne å oppfatte skille mellom stat og kommune. Reformene betyr også at staten bygger opp et lokalapparat for tjenesteproduksjon som over tid kan utvikles som alternativ til kommunal tjenesteproduksjon. Foreløpig har vi i liten grad hatt alvorlige diskusjoner om statlig overtakelse av kommunale kjernefunksjoner, men de kan komme med større styrke dersom kommunene ikke fyller sine roller som gode tjenesteprodusenter.

For kommunene er det av betydning hvordan staten i det løpende reformarbeidet tar initiativ til og innfører velferdsreformer. Kommunenes rolle i velferdspolitikken preges sterkt av at det er Stortinget og Regjeringen med sine sektordepartementer og direktorater som driver fram reformer. Reformene utredes ofte tjeneste for tjeneste eller sektor for sektor. Det forekommer sjeldent at reformer tar utgangspunkt i kommuneinstitusjonen som helhet og de ressurser kommunene har ut fra gjeldende kommunestruktur. Gjennom de siste tiårene er det gjennomført store innholdsreformer på nær sagt alle tjeneste- og sektorområder, men ingen brede kommunalreformer for å tilpasse kommuneinstitusjonen til et nytt innhold. Sektorenes logikk preger det løpende reformarbeidet og ikke det territorielle samordningsprinsipp.

Velferdsutfordringen reiser grunnleggende spørsmål om dagens kommuner er egnet for å ivareta et tungt ansvar for tjenesteproduksjon. Det må antas at rollen som tjenesteprodusent vil innebære et begrenset handlingsrom, men samtidig kan omstillingsdyktige og kompetente kommuner oppnå både stor påvirkningskraft på egne rammer og betydelig frihet til å gjennomføre lokale tilpasninger. God ivaretakelse av tjenesterollen og lokal påvirkningskraft i løpende reformer stiller imidlertid krav til kompetanse og kapasitet i det kommunale apparat. Det gjelder ikke bare fagkompetanse for å sørge for drift og utvikling av tjenester, men i høyeste grad også politisk og administrativ styringskompetanse.

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 omsorgstilbuddet som vil bli sterkt berørt av en kommende eldrebølge. Krav til lokal utbygging og samordning av helsetjenester og et sterkere fokus på psykiatri, rus og ulike sosialpolitiske

utfordringer, gjør at det må forventes stor dynamikk i den kommunale helse- og sosialtjenesten. På 1960-tallet var utbygging av nærig grunnskole og en forventet tjenestekspansjon gjennom kommunene viktige begrunnelser for kommuneinndelingsreformen. I dagens velferdssamfunn kan den langsigte aldringen i befolkningen og de krav dette stiller til endringer i helse- og sosialsektoren, vise seg å bli en vel så sterk drivkraft mot nye strukturer i kommunesektoren. I Danmark og Finland har samme type utfordringer ledet til endringer i både kommunestuktur og samarbeidsformer.

Av tabellen nedenfor framgår forventet vekst i antall personer over 67 år frem til år 2030 i alle kommunene i Sør-Trøndelag. Antall eldre vokser til dels dramatisk i mange av kommunene. For hele fylket dreier det seg nesten om en fordobling av antall eldre over 67 år fram mot år 2030, fra 35.000 til 59.000. Forventet vekst ligger på over 50 prosent for 11 av fylkets 25 kommuner i de to nærmeste tiårene. Det sier seg selv at denne veksten vil stille store krav til utbygging av pleie- og omsorgstjenestene i kommunene. Samtidig kan mange friske eldre representere en stor arbeidskraftressurs som kan utløses gjennom en aktiv seniorpolitikk.

	2009	2010	2012	2015	2020	2025	2030	Prosent vekst 2009- 2030
Klæbu	422	463	542	661	769	923	1082	156
Malvik	1164	1192	1302	1527	1846	2201	2571	121
Melhus	1671	1722	1882	2082	2402	2708	2995	79
Orkdal	1503	1523	1587	1752	2044	2383	2689	79
Skaun	737	745	776	874	1020	1170	1313	78
Trondheim	18262	18561	19565	21649	24958	28494	31787	74
Ørland	737	748	789	861	919	1038	1186	61
Oppdal	991	1014	1062	1158	1302	1464	1583	60
Hemne	642	654	695	758	845	928	1009	57
Røros	957	962	1019	1071	1219	1344	1486	55
Bjugn	775	788	832	883	1000	1106	1172	51
Hitra	673	690	711	777	863	916	987	47
Rennebu	487	496	506	552	596	645	668	37
Rissa	1024	1012	1037	1104	1193	1310	1381	35
Åfjord	601	608	629	647	714	756	792	32
Frøya	720	718	714	730	749	844	942	31
Midtre Gauldal	977	984	990	1051	1114	1150	1260	29
Meldal	762	752	736	753	835	894	973	28
Holtålen	417	429	446	465	485	521	532	28
Osen	220	226	227	238	245	260	278	26
Agdenes	344	347	337	352	351	384	431	25
Roan	206	210	220	219	237	258	255	24
Selbu	727	714	710	743	779	857	892	23
Snillfjord	200	203	189	197	200	227	242	21
Tydal	187	193	198	184	173	182	196	5
Hele fylket	35406	35954	37701	41288	46858	52963	58702	66

Tabell 3.1. Framskrivning av antall personer 67 år og eldre fram til 2030. Alternativ middel nasjonal vekst. Kilde:SSB

I debatter om kvalitet på velferdstilbudet framheves ofte at innbyggerne er mer fornøyd med tjenestetilbudet i små enn i store kommuner. Små kommuner innebærer fordeler mht. nærhet og oversiktighet i den kommunale forvaltningen, mens det er antatt at store kommuner kan yte et bredere spekter av tjenester som følge av høy kompetanse og større fagmiljør. Ved sammenlikning av tjenestekvalitet mellom kommuner kan det være viktig å skille mellom subjektiv og objektiv tjenestekvalitet. Den subjektive tjenestekvalitet kan måles gjennom bruker- og opinionsundersøkelser blant innbyggerne. Den objektive tjenestekvalitet dreier seg om faktisk forekomst av ulike tjenestetyper, dekningsgrad på tjenestene og tilgang til personell med spesiell fagkompetanse. I forhold til målet om et likeverdig tjenestetilbud er begge kvalitetsaspektene viktig. Det er ikke nok at en liten kommune har fornøyde innbyggere, hvis de har lite å være fornøyd med. Motsatt er det heller ikke nok at store kommuner kan tilby avanserte tjenester, dersom innbyggerne er lite fornøyde med standardtjenestene. I de siste årene kan det se ut til at staten i økende grad legger vekt på objektiv tjenestekvalitet når den vurderer grad av likeverdighet i velferdstilbudet.

Den velferdspolitiske utfordringen har mange aspekter og kan danne grunnlag for mange spørsmål til dagens kommunesystem og kommuneorganisering i Sør-Trøndelag. Noen av de viktigste spørsmålene kan komme til å dreie seg om følgende:

- Har kommunen i dag tilstrekkelig kompetanse og kapasitet som er nødvendig for å yte likeverdige velferdstjenester?
- Er tjenesteproduksjonen og dagens støttesystemer organisert på en effektiv måte?
- Har kommunen utnyttet potensialet for effektivisering gjennom interkommunalt samarbeid?
- Hvordan skal kommunen møte kravene til rekruttering av arbeidskraft i møte med eldrebølge og krav til oppbygging av nye tjenester?
- Hva kan kommunen gjøre for å utvide sitt handlingsrom og sin påvirkningskraft i forhold til staten og regionale tjenesteytere?
- Ser kommunen det som ønskelig å få tilført et større ansvar for tjenesteproduksjon i forhold til innbyggerne?
- Kan økt statlig ansvar for lokal tjenesteproduksjon være et alternativ til kommunalt ansvar?

3.3 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 kommuner i Distrikts-Norge. Det må noe mer til som handler om å utvikle 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.

Sentrale spørsmål i forhold til arbeidskraftutfordringen kan være:

- Har kommunen i dag en aktiv kompetanse- og rekrutteringspolitikk?
- Hva er behovet for arbeidskraft framover i lys av endringer i befolkningssammensetning og kommende reformer?
- Hvilke strategier kan kommunen ta i bruk for å sikre gode fagmiljøer og en vellykket rekruttering til kommunale stillinger?
- Har kommunen utnyttet mulighetene for samarbeid om kompetanseutvikling og rekruttering av arbeidskraft?

3.4 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 lokalpolitikerne 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 personellets 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 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.

I 2006 gjennomførte KRD en kartlegging av kompetansevariasjoner og kompetanseutfordringer i kommunesektoren¹⁰. Noen av rapportens hovedkonklusjoner kan sammenfattes i følgende punkter:

- Mer enn halvparten av landets kommuner har ingen ansatte innenfor bl.a. følgende yrkesgrupper: Arkitekter, psykologer, pedagoger, jurister, siviløkonomer og sivilingeniører. Disse yrkesgruppene er stekt underrepresentert i små kommuner og distriktskommuner. Forklaringen er at det innenfor disse yrkesgruppene finnes svært få personer som skal fordeles. De små kommunene taper i konkuransen med de store. Resultatet er en skjevfordeling som systematisk går ut over de minste og mest perifere kommunene.
- Kommunene rapporterer at knapphet på kompetanse og små fagmiljøer går ut over evnen til å løse spesialiserte oppgaver. I kommune med færre enn 3000 innbyggere består kommuneadministrasjonen i gjennomsnitt av 15 personer. Av disse har fem høyere utdanning og over halvparten er over 50 år. Rådmennene rapporterer at kommunen i liten eller ingen grad har kompetanse til å ivareta strategiske utviklingsoppgaver, herunder gjennomføring av nødvendige utredninger og analyser.
- I 2005 var det på landsbasis færre enn 1000 personer med følgende yrkesbakgrunn innenfor kommunenes pleie- og omsorgstjeneste: Fysioterapeuter, ergoterapeuter, psykiatriske sykepleiere, geriatriske sykepleiere og sosionomer. Kommuner med under 3000 innbyggere disponerer i gjennomsnitt 0,1-0,6 personer innenfor disse faggruppene. Det betyr at muligheten for bredde og kvalitet i fagmiljøene blir svært liten. Rådmennene rapporterer likevel at kommunene gjennomgående har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse innenfor pleie- og omsorgstjenestene. Rådmennene rapporterer samtidig at kompetanse og kapasitet til å håndtere kompliserte eller akutte situasjoner er mer kritisk i kommuner med færre enn 3000 innbyggere.
- Det konkluderes med at kompetanseknapphet er et større problem i små og perifere kommuner enn i store og sentrale. Kompetansestrategiene blir viktige for å realiserer målene om likeverdige tjenester og det pekes på flere aktuelle strategier som kommunene kan benytte seg av, herunder etterutdanning av egne ansatte, aktiv rekruttering, kjøp av tjenester eller etablering av felles tjenester mellom nabokommuner. Forfatterne vektlegger også at kompetanseutfordringen er definert som et rent lokalt ansvar og at det kan tenkes en tydeligere statlig politikk for kompetanseutjevning mellom kommunene. Alternativet er at staten må vurdere om alle kommuner fortsatt kan ha det samme oppgaveansvaret.

Det må antas at situasjonen i Sør-Trøndelag i hovedtrekk stemmer med det bildet som her tegnes. Det er selvsagt store forskjeller i kompetansemessige forutsetninger for å løse de samme lovpålagte oppgaver overfor innbyggerne mellom Trondheim og Osen. Trondheim står overfor flere brukere og større kompleksitet i utfordingene enn Osen, for eksempel på det sosialpolitiske området. Likevel kan Osen oppleve vel så krevende brukere som Trondheim, for eksempel innenfor barnevern, knyttet til rus, psykiatri, arbeidsledighet osv.

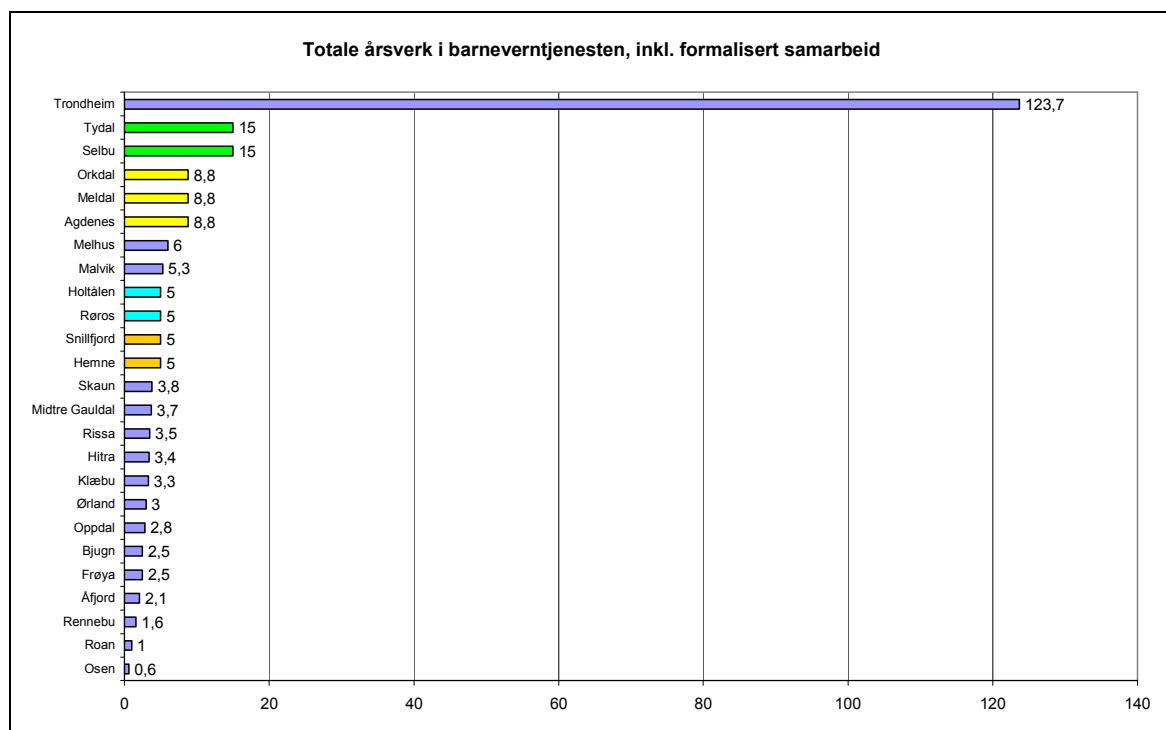
For å få et nærmere bilde av kompetansevariasjoner mellom kommunene i Sør-Trøndelag, er det laget et sektorbilde som viser den aktuelle situasjonen innenfor barnevernet i alle kommunene. Av figuren nedenfor framgår antall årsverk i barneverntjenesten når det også tas hensyn til at det finnes fire felles barnevernordninger som berører ni kommuner i fylket

¹⁰ Kompetanseutfordringer i kommunene – strukturelle forskjeller og lokale opplevelser. Agendarapport 2006:5472

(Hemne og Snillfjord, Selbu og Tydal med tillegg av Stjørdal og Meråker i Nord-Trøndelag, Orkdal, Agdenes og Meldal, samt Røros og Holtålen med tillegg av Os kommune i Hedmark)

Alle de aktuelle samarbeidsordningene er av helhetlig karakter med felles barnevernleder og myndighetsoverføring til vertskommune (vertskommunemodell). Til tross for det etablerte samarbeidet, finner vi store variasjoner i kapasitet og fagkompetanse i det kommunale barnevernet, fra rundt ett årsverk i Osen, Roan og Rennebu til 15 årsverk i den interkommunale barneverntjenesten i Værnesregionen. Barneverntjenesten for Agdenes, Meldal og Orkdal har ca 9 årsverk, mens felles tjeneste for hhv. Hemne/Snillfjord og Holtålen/Røros/Os begge har ca 5 årsverk. Trondheim har ca 125 årsverk i det kommunale barnevernet, men samarbeider ikke formelt med andre kommuner utover felles barnevernvakt med Klæbu og Malvik.

Til tross for interkommunalt samarbeid finnes altså store variasjoner i kommunenes kapasitet og kompetanse innenfor barnevern. Dagens samarbeid bidrar til forbedringer, men ikke til en gjennomgående systemmessig endring. Det må antas at tilsvarende situasjon også gjelder andre lovpålagte tjenesteområder i kommunene. Den gjennomførte kartleggingen av det interkommunale samarbeid tyder på at denne strategien i høyst begrenset grad gir en systematisk effekt på kommunenes fagmiljøer.



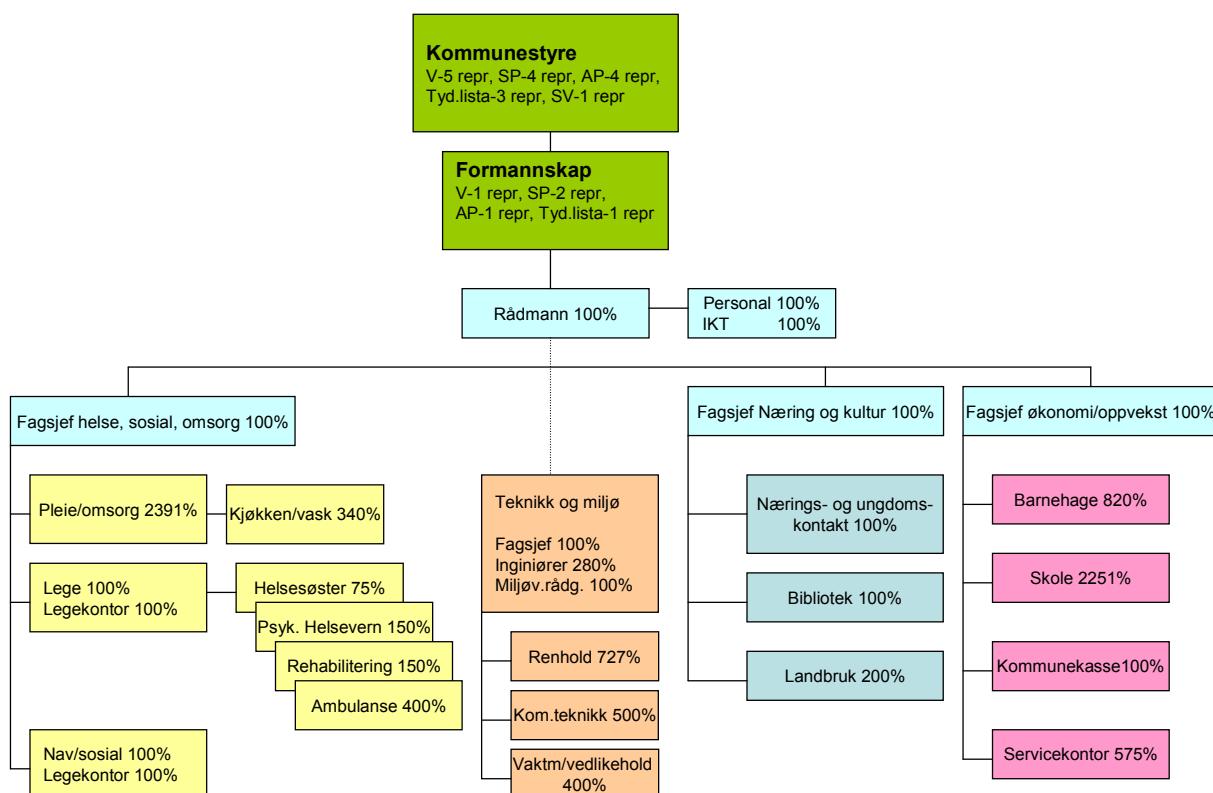
Figur 3.1 Totale årsverk i den kommunale barnevernstjenesten i kommunene i 2009, inkludert etablerte felles tjenester i fylket. Kilde: Kostra og NIVIs kartlegging av interkommunalt samarbeid.

For ytterligere å få et bilde av den samlede kapasitetssituasjon i de minste kommunene, har NIVI samarbeidet med Tydal kommune om et organisasjonskart som viser hvilken type fagkompetanse og stillingsprosenter som finnes i de ulike deler av organisasjonen. Kommunen har til sammen 130 årsverk, hvor av 63 dekker hele helse- og sosialsektoren. Kommunen har videre 38 årsverk innenfor økonomi og oppvekst, 21 årsverk innenfor teknikk og miljø og 5 årsverk innenfor næring og kultur. Tydal har en relativt god kommuneøkonomi som følge av kraftinntekter. Tydal er også en samarbeidsorientert kommune som i tillegg til

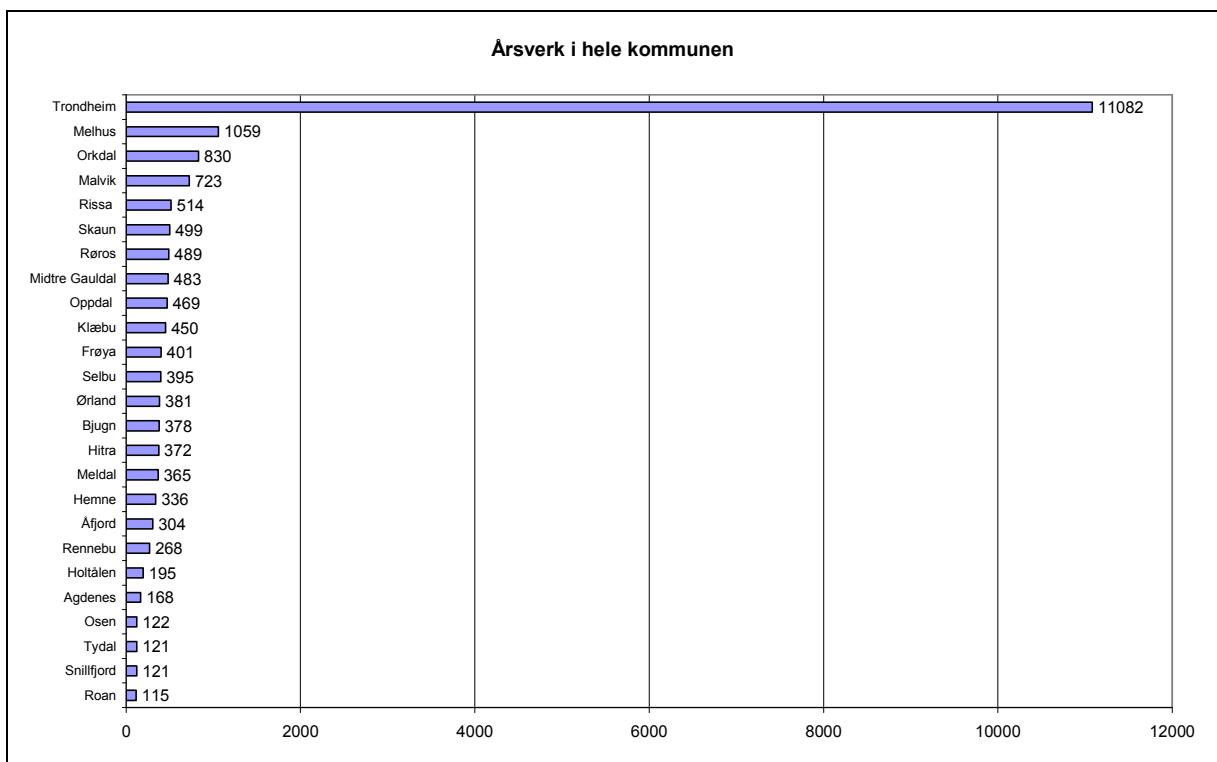
egen organisasjon deltar i formalisert samarbeid om bl.a. barnevern, IKT og andre administrative støttefunksjoner gjennom Værnesregionen. Likevel kan det reises spørsmål ved om kapasitetsgrensen for ivaretakelse av lovpålagte oppgaver allerede er overskredet. Sårbarheten er stor særlig i helse og sosialsektoren, men også skolesektoren er svakt tilpasset en mengde lovpålagte krav og forventninger. Tydal har kun ett sykehjem/helsehus og én barne- og ungdomsskole. Med en slik organisasjon er det lite realistisk at kommunen alene kan møte nye krav til tjenestutvikling og for eksempel utvidet finansieringsansvar for innbyggernes bruk av spesialisthelsetjenester, som er planlagt som del av samhandlingsreformen. Kommunen anser utvidet samarbeid gjennom Værnesregionen som en svært viktig strategi for å møte utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse.

Tall for samlet årsverksinnsats i de øvrige kommunene i Sør-Trøndelag tilsier at det er flere kommuner som er i samme situasjon som Tydal. Til dette kommer at også større kommuner kan være preget av små og sårbare fagmiljøer innenfor visse sektorer og fagområder.

Denne kort analysen er ikke til hinder for at det også kan være mange fordeler med små institusjoner og små fagmiljøer, for eksempel knyttet til oversiktighet, fleksibilitet, varierte oppgaver for de ansatte og god brukerorientering. Det kritiske kan imidlertid være knyttet til stor sårbarhet, dårlige karrieremuligheter og vanskelige roller knyttet til habilitet og taushetsplikt.



Figur 3.2 Organisasjons- og kapasitetkart for Tydal kommune. Kilde: Tydal kommune



Figur 3.3 Avtalte årsverk i kommunen i 2008. Kilde: SSB/Kostra

Også kompetanseutfordringen gir grunnlag for å stille spørsmål til kommunene:

- Har kommunen i dag tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse lovpålagte oppgaver i tråd med nasjonale mål?
- Hvordan vurderes kommunens kompetansemessige forutsetninger for å delta i kommende velferdsreformer?
- Hvilke tjenester, sektorer og deler av kommuneorganisasjonen er mest sårbarer?
- Har kommunestyrepolitikerne og kommuneadministrasjonen den nødvendige kompetanse?
- Har kommunen etablert kompetansestrategier som virker?
- Er potensialet for interkommunalt samarbeid utnyttet?
- Hvordan kan KS, staten eller regionale aktører bidra til å løse kommunens kompetanseutfordringer?
- Hva kan skje dersom kommunen ikke får løst sine kompetanseutfordringer?
- Finnes det grenser for hvilke nye oppgaver kommunen bør påta seg?
- Er redusert oppgaveansvar et ønsket alternativ?

3.5 Økonomiutfordringen

Både nasjonen og kommunene står overfor en finansieringsutfordring. Det henger sammen med nasjonaløkonomiske forhold og en langsiktig aldring i befolkningen som vil stille stor krav til utbygging av helse- og omsorgstjenester. Nasjonale politikere har også store ambisjoner om kvalitetsøkning og videre utbygging av velferdssamfunnet som vil være økonomisk krevende og stille krav til effektiv ressursbruk.

For kommunene kan det pekes på flere utfordringer knyttet til kommuneøkonomien. Norske kommuner er sterkt avhengige av statlige overføringer gjennom inntektssystemet. Inntektssystemet skal i prinsippet fange opp ulikheter i skatteinngang og forskjeller i utgiftsbehov som følger av befolkningssammensetning og bosettingsmønster. Små kommuner skal kompenseres for smådriftsulemper og ekstra kostnader som knytter seg til såkalte objektive kostnadsforhold. Tilsvarende skal store kommuner kompenseres for sine spesielle forhold. For den enkelte kommune kan det være avgjørende hva inntektssystemet kompenserer for og hvilke krav som stilles til effektivisering og reorganisering av kommunens virksomhet.

Det må antas at kommuneøkonomien vil være stram i årene framover og stille store krav til god økonomistyring og utnyttelse av potensialer for en mer effektiv ressursbruk. Gjennom de siste årene har mange kommuner drevet omfattende intern reorganisering med sikte på tilpasning av aktivitetsnivå og bedre ressursbruk i forhold til økonomiske rammer. Noen kommuner har lykkes godt med interne omstillinger, mens andre kan stå overfor alvorlige langsiktige økonomiske utfordringer. Foreløpig er det få eksempler på at kommuner har funnet det lite meningsfylt å fortsette som egen kommune som følge av rene økonomiske begrunnelser. Likevel kan et sterkt reform- og omstillingspress med stadig nye krav til tjenesteutvikling lede til at flere kommuner tenker i retning av kommunenesammenslutning. Sett fra statens side kan det legges vekt på at de største effektiviseringsmulighetene nå knytter seg til kommunestrukturen og forvaltningssystemenes oppbygging. Det kan lede til at det bygges inn økonomiske incentiver i overføringssystemet som kan bety at staten enten ikke lenger kompenserer for kostnader som følger med dagens kommunestruktur (negativ incentiv), eller alternativt gir bonus til kommuner som slår seg sammen (positivt incentiv). Staten kan også ta initiativ til endringer i kommunenes finansieringsansvar for å begrense offentlig utgiftsvekst og forbruk av for eksempel spesialisthelsetjenester. Slike endringer i finansieringssystemets oppbygging kan øke presset i retning av større enheter.

Kartleggingen av interkommunalt samarbeid tyder på at mange av kommunene i Sør-Trøndelag i begrenset grad har utnyttet muligheter for mer effektiv ressursbruk gjennom samarbeid. Det gjelder i første rekke IKT og administrative støttefunksjoner, men også tekniske og forvaltningspregede oppgaver som ikke er direkte publikumsorienterte.

Et interessant spørsmål er om staten i større grad kan bruk økonomiske incentiver for å få etablert mer interkommunalt samarbeid. Analyser av nyetableringstakt for interkommunalt samarbeid kan tyde på at stram kommuneøkonomi i kombinasjon med eksterne krav til forpliktende samarbeid og evt. nasjonale oppfordringer til kommunenesammenslutning, leder til større interesse for interkommunalt samarbeid. Staten kan også påvirke kommunene ved å delta og evt. betale for interkommunale prosesser og dele av de omstillingskostnader som følger med interkommunal organisering. Staten, KS og andre regionale aktører kan også drive aktiv erfaringsoverføring, veiledning og tilrettelegging for interkommunalt samarbeid.

I økonomiutfordringen ligger også en utfordring knyttet til utvikling av gode kontrollrutiner og systemer for internkontroll i kommunene. Ansvaret for en omfattende tjenesteproduksjon

stiller store krav til 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 en god langsigkt økonomistyring i kommunene.

Økonomiutfordringen gir grunnlag for bl.a. følgende spørsmål til kommunene:

- Hva kjennetegner kommunens økonomiske status på kort og lang sikt?
- Har kommunen en god økonomistyring?
- Utnytter kommunen potensialet for effektivisering gjennom interkommunalt samarbeid?
- Har kommunen behov for veiledning eller kontakt med andre kommuner som har høstet gevinst gjennom interkommunalt samarbeid?
- Hvilke incentiver kan være viktig for å støtte opp om interkommunalt samarbeid?
- Hvordan kan kommunen møte et evt. krav til medfinansiering for innbyggernes bruk av spesialisthelsetjenester?
- Hva er kommunens holdning til forslaget om kommunalt økonomisk ansvar for utskrivningsklare pasienter?

3.6 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 Sør-Trøndelag er den langsiktige befolkningsutviklingen en god indikator på de utfordringer kommunene står overfor. Fylket preges av en til dels sterkt polarisering, med kraftig vekst i Trondheimsregionen og de sentrale deler av Orkdalsregionen og Værnesregionen, mens mange av de perifere kommunene har opplevd en langsiktig tilbakegang. Statistikk som viser den historiske befolkningsutviklingen framgår av kap.5. En oppstelling viser at bare 10 av fylkets kommuner har høyere folketall i dag enn i 1970, mens 15 kommuner har lavere. Det er nesten utelukkende kommuner i de sentrale delene av fylket som har vokst, der seks kommuner rundt Trondheim (Trondheim, Malvik, Klæbu, Melhus, Skaun og Orkdal) alene har tatt 97 prosent av hele fylkets befolkningsvekst i perioden. Blant de 15 kommunene som har hatt befolkningsnedgang, finner vi flere eksempler på kommuner som har rundt 30 prosent lavere folketall i dag sammenliknet med 1970. Det gjelder Snillfjord, Frøya, Roan og Osen.

SSBs befolkningsframkrivninger tyder på at det etablerte hovedbildet for vekst og tilbakegang kommer til å fortsette, kanskje med en noe mer positiv utvikling for enkeltkommuner som Rissa og Ørland. Trendene peker klart i retning av at store deler av fylket vil stå overfor befolkningsnedgang med behov for næringsmessig mobilisering og samtidig tilpasning av det kommunale tjenestetilbudet til færre innbyggere. I de sentrale delene av fylket vil utfordringer knyttet til vekst og samordning av utbyggingsmønster framstå som viktige utfordringer.

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 utviklingsmiljøer og det kan være viktig at kommunene forholder seg til felles bolig- og arbeidsmarkedsområder eller andre funksjonelle geografiske enheter.

Både kommuner som kjemper mot befolkningsnedgang og sentrale kommuner som berøres av vekst, kan stå overfor dilemmaer når det gjelder hvordan de skal organisere sitt utviklingsarbeid. Ett av spørsmålene dreier seg om på hvilket geografisk nivå utfordringene skal møtes. Kommunen kan bestemme at den i hovedsak skal møte utfordringene i egen kommune og gjennom egen organisasjon. Den enkelte kommune tilføres i dag betydelige ressurser som kan brukes til lokalt utviklingsarbeid og kan også søke om midler til utviklingsprosjekter fra mange ulike virkemiddelaktører.

Alternativet kan være regional mobilisering, i sammen med nabokommuner, gjennom regionråd, i samarbeid med fylkeskommunen eller andre regionale utviklingsaktører. Kartleggingen av interkommunalt samarbeid og gjennomgangen av regionrådenes og fylkeskommunens satsinger gjennom Blilyst og Kysten er klar, viser at mye av samarbeidet om utviklingsoppgaver foregår på ulike arenaer i regi av ulike aktører. Mye samarbeidet er også av uformell karakter og samordningen mellom utviklingsoppgaver og tjenesteproduksjon virker å være svak.

Regional mobilisering i utviklingsarbeidet kan innebære både fordeler og ulemper i forhold til en enhetskommunal satsing. Fordelene kan være knyttet til større ekstern påvirkningskraft som følge av samordnet politisk og faglig mobilisering. Ved at flere kommuner står sammen om utviklingsoppgaver kan det også forhindres at kommuner konkurrerer med hverandre til tross for mange felles interesser. Ulempene kan være at regionalt samarbeid åpner for spill mellom kommunene og gratisspassasjerer. Samarbeid kan også ende ut i strid om intern fordeling av inntekter eller lokalisering av virksomheter.

Mye av kommunenes utviklingsarbeid påvirkes av nasjonale rammebetingelser og regionale aktørers opptreden i forhold til kommunene. Innenfor dagens ressursbruk foreligger store muligheter for en mer samordnet opptreden og evt. utprøving av mer helhetlige og forpliktende modeller for kommunalt utviklingsarbeid.

Utviklingsutfordringen reiser bl.a. følgende spørsmål:

- Hva er de sentrale utfordringene for kommunen på lang sikt?
- Hva er kommunens rolle i som utviklingsorgan?
- Hvilke oppgaver er viktig å samordne i kommunens utviklingsarbeid?
- Hva er sterke og svake sider ved dagens utviklingsinnsats?
- Har kommunen nødvendig kompetanse for å påvirke de krefter som former viktige sider ved lokalsamfunnets utvikling?
- Betraktes utviklingsarbeid i hovedsak som en lokal eller regional oppgave?
- Er det behov for faste regionale samarbeidsstrukturer på utviklingsområdet?

- Hvilke regionale arenaer framstår som viktigst i det regionale utviklingsarbeidet?

3.7 Generalistutfordringen

I kap.2.4 og 2.5 er prinsippene bak dagens kommunesystem forklart og nærmere drøftet i forhold til interkommunalt samarbeid. 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.

Det finnes flere alternative løsninger på de utviklingstrekk som utfordrer landets kommunesystem. Dagens kommuner kan suppleres med lovregulert interkommunalt samarbeid. De tyngste oppgavene kan overtas av staten, eller det kan innføres differensiert oppgavefordeling mellom store og små kommuner. Den tradisjonelle løsningen, dersom det skal holdes fast på prinsippene om generalistkommuner, vil være en kommuneinndelingsreform. Endelig kan det tenkes en blandet løsningsmeny, for eksempel en kombinasjon av interkommunalt samarbeid og sammenslutninger, jf. nærmere omtale av reformpolitisk mulighetsrom i kap.8.

I både Danmark og Finland har nasjonen på en annen måte enn Norge grepet fatt i liknende utfordringer med voksende ubalanser i kommunesektoren. Danmark har gjennomført to store reformer i oppgavefordeling og administrativ struktur etter 1970 og baserer seg fortsatt på generalistkommuner. Finland har med et litt annet utgangspunkt nylig satt i gang store endringer i både kommunestruktur og det interkommunale samarbeidet. Etter kommunestrukturreformen i Sverige på 1970-tallet har det vokst fram mange lovregulerte kommunalforbund og interkommunale nemnder for å møte behovet for samordning på tvers av kommunegrensene.

I Norge kjennetegnes reformarbeidet av at staten har reformert mye av innholdet i kommunene uten at det er gjennomført strukturreformer eller tatt initiativ til andre løsninger som kan rette opp grunnleggende ubalanser i kommunesektoren. I ulike innholdsreformer har det ofte vært uklart om nye satsinger krever nye strukturer. I forbindelse med samhandlingsreformen var det lenge snakk om konkrete krav til befolkningsgrunnlag for å yte gode helsetjenester i årene framover. Tall på minst 20.000 og 10.000 innbyggere ble nevnt, men Stortingsmeldingen gir ingen konkrete normer. Det er dermed uklart om en felles struktur mellom for eksempel Ørland og Bjugn vil være tilstrekkelig, eller om hele Fosen bør samordne helsetjenesten og opptre samordnet i forhold til helseforetaket. Denne manglende nasjonale avklaringen kan oppfattes som demokratisk og nødvendig i møte med et komplisert land, men kan også være oppskrift på en unødvendig pinefull og langvarig omstilling. Det er

dessuten et poeng at det neppe er mulig å bygge et sterkt nasjonalt kommunesystem gjennom kommunenes frie valg i grunnleggende strukturspørsmål.

Det kan hevdes at nasjonen er ansvarlig for kommunesystemet og at det ikke kan forventes at den enkelte kommune kan ta stilling til typiske nasjonale utfordringer. Likevel er det forventet at den enkelte kommune i sine relasjoner skal finne ut av kompliserte forvaltningsmessige spørsmål som dreier seg om oppgavefordeling og organisering av den samlede forvaltning.

Generalistutfordringen kan gi grunnlag for følgende spørsmål til kommunene:

- Hvilken type oppgaver bør kommunen ha et hovedansvar for?
- Hva er de viktigste forutsetningene for en god kommunal oppgaveløsning?
- Er disse forutsetningene oppfylt i dag?
- Er det ønskelig kommunen skal ivareta flere velferdsoppgaver i tråd med samhandlingsreformen og andre nasjonale reformer?
- Hva vil økt oppgaveansvar kunne bety i forhold til det interkommunale samarbeidet?
- Hva bør kjennetegne organiseringen av det framtidige interkommunale samarbeidet?
- Finnes alternative løsninger til kommunen som tjenesteprodusent i lokalsamfunnet?
- Hva er viktige kjennetegn ved en god reformprosess i årene framover?

3.8 Demokratiutfordringen

Den demokratiske utfordringen handler om minst tre viktige utfordringer. Den første dreier seg om innbyggernes mulighet for deltagelse og påvirkning i lokalpolitikken. Deltakelsen skjer dels gjennom valg og dels gjennom andre kanaler som brukerdemokrati og dialog med lokalpolitikerne. Gjennom kommunevalgene har innbyggerne mulighet for å påvirke hvem som skal styre og hva hovedlinjene i lokalpolitikken skal være. Valgdeltakelsen har vært fallende gjennom de siste kommunevalgene og lå på vel 60 prosent ved det siste kommunevalget. Deltakelsen gjennom andre kanaler har i de fleste kommuner vært voksende, særlig gjennom ulike former for brukerdemokrati og bl.a. nettbasert dialog mellom kommunen og innbyggerne.

Den andre utfordringen handler om politikernes handlingsrom, som påvirkes av kommuneøkonomien, den statlige styringen og ikke minst trendene i retning av mer rettighetsfestning til innbyggerne. Lokalpolitikernes handlingsrom er likevel ikke bare bestemt gjennom rammebetingelser, men avhenger også av lokal kompetanse og evne til å mobilisere lokale ressurser. Det har vært vanlig å anta at lokalpolitikernes handlingsrom er størst innenfor næringspolitikk og generelle utviklingsoppgaver, mindre i forhold til den løpende tjenesteproduksjonen. Det kan være tilfelle, men samtidig må det understrekkes at både rammefinansieringen og den statlige styringen fortsatt gir rom for betydelig lokalpolitisk styring og prioritering innenfor velferdsproduksjonen.

Den tredje utfordringen handler om kommunens og lokalpolitikernes påvirkningskraft i den løpende samfunnsutviklingen. Kommunenes påvirkningskraft må antas å være sterkt avhengig av evne til å mobilisere kompetanse og samhandle med andre kommuner, fylkeskommunen og staten. Mobilisering av ressurser på tvers av kommunegrensene har blitt

viktigere som strategi for oppgaveløsning som følge av vekst i de kommunale oppgavene i kombinasjon med store endringer i geografiske forhold.

Et viktig spørsmål dreier seg om det er mulig å ivareta viktige demokratiske hensyn dersom kommunen involveres i mer interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid innebærer indirekte valg og indirekte politisk styring. Mulighet for deltagelse og kontroll fra innbyggerne blir mindre og det er som regel ganske få lokalpolitikere som velges inn i interkommunale organer. Omfattende interkommunalt samarbeid kan også innebære en fragmentering av kommuneorganisasjonen og en avpolitisering av oppgaveløsningen. Sett fra innbyggerne kan mange interkommunale ordninger bidra til en mindre oversiktlig forvaltning og vanskeligheter med å vite hvem som er ansvarlig for ulike tjenester.

Det er et viktig poeng at det demokratiske underskuddet ved interkommunalt samarbeid i stor grad vil avhenge av hvilken type oppgave det samarbeides om og ikke minst hvordan samarbeidet organiseres. Interkommunalt samarbeid kan organiseres helt uten deltagelse fra lokalpolitikere og det kan velges mellom høyst ulike typer politiske styringsorganer. Aksjeselskaper, interkommunale selskaper, interkommunale styrer og politiske nemnder knyttet til vertskommuner, er bare noen av de styringsformene som kommunene kan velge blant. Også samkommune er en del kommunenes mulighetsrommet, jf nærmere drøfting av demokratiske og andre egenskaper i kap.8.

Viktige demokratiske utfordringer følger også av en utvikling i retning av tettere samordning mellom kommunene og staten og delvis også mellom kommunene og fylkeskommunen. Også denne trenden reiser spørsmål om lokalpolitisk styring og påvirkning fra kommunenes side. Sett fra innbyggerne kan utvikling av flere hybridløsninger som NAV bidra til uklare ansvarsforhold og en utvisking av skillet mellom stat og kommune.

Demokratiutfordringen reiser bl.a. følgende spørsmål til kommunene:

- Hva er de sterke sidene ved dagens lokaldemokrati i kommunen?
- Hvilke demokratiske hensyn kan være viktig å ivareta ved etablering av interkommunalt samarbeid?
- Bør politikere som sitter i viktige interkommunale organer ha beslutningsmyndighet over egne oppgaver?
- Bør interkommunale organer være representativs sammensatt i forhold til kommunestørrelse og partisammensetning i kommunestyrrene?
- Er demokratiske hensyn ivaretatt på en god måte i dagens samarbeidsordninger?
- Hvilken påvirkningskraft har kommunen i forhold til NAV?
- Hvilke demokratiske hensyn bør ivaretas i det videre arbeid med Samhandlingsreformen?
- Hvilken rolle bør hhv. fylkesmannen, fylkeskommunen og KS ha i forhold til videreutvikling av det interkommunale samarbeidet?

3.9 Nærmere om samhandlingsreformen

Samhandlingsreformen er et initiativ fra Regjeringen for å møte dagens og framtidens utfordringer innenfor helse- og omsorgssektoren. Her skal vi kort gjengi de utfordringer og

hovedgrep som det pekes på i St.meld.nr.47(2008-2009) Samhandlingsreformen. Rett behandling - på rett sted - til rett tid.

I meldingen pekes det på tre hovedutfordringer:

1. Pasientenes behov for koordinerte tjenester besvares ikke godt nok. Dagens helsetjenester framstår som fragmenterte ved at det er for svak samhandling mellom forvaltningsnivåene og mellom de ulike deltjenestene. I dagens helsetjeneste er det for lite fokus på helhetlige pasientforløp og helhetlige systemer for styring og samordning.
2. Tjenestene preges av for liten innsats for å begrense og forebygge sykdom. Helsetjenesten har for stort fokus på behandling av sykdommer og senkomplikasjoner, framfor tilbud rettet mot å mestre og redusere kronisk sykdomsutvikling.
3. Demografisk utvikling og endring i sykdomsbildet gir utfordringer som vil kunne true samfunnets økonomiske bæreevne. Utfordringene må møtes gjennom dyptgripende og langsiktige tiltak.

I meldingen vektlegges at disse utfordringene krever tiltak av strukturell karakter som betyr endringer i oppgavefordeling og organisering av helsetjenesten. Regjeringen mener også det er behov for innføring av nye incentiver som gir motivasjon til å samarbeide for å sikre en best mulig helsetjeneste. Regjeringens forslag er i meldingen sammenfattet i følgende hovedgrep:

- Pasientrollen skal bli klarere. For å styrke pasientenes medvirkning i behandlingsforløpet ønsker regjeringen bl.a. å lovfeste plikt til å sørge for at pasienter med behov for koordinerte tjenester får en fast kontaktperson.
- Kommunene får en ny rolle. Den framtidige veksten innenfor helsetjenesten skal i størst mulig grad finne sin løsning i kommunene. Kommunene skal sørge for en helhetlig tenkning med forebygging, tidlig intervasjon, tidlig diagnostikk, behandling og oppfølging slik at helhetlige pasientforløp i størst mulig grad kan ivaretas innenfor beste effektive omsorgsnivå (BEON). Regjeringen peker på at det kan være aktuelt å legge bl.a. følgende oppgaver til kommunene:
 - Tilbud før, i stedet for og etter sykehusopphold i form av døgnplasser for observasjon, etterbehandling, lindrende behandling, rehabilitering og habilitering (lokalmedisinske sentra)
 - Tverrfaglige team, herunder ambulante team
 - Lærings- og mestringstilbud og egenbehandling
 - Forebygging, tidlig intervasjon og lavterskelttilbud innenfor psykisk helsevern og rus, inkl. forsterkede bo- og tjenestetilbud og ambulante team
 - Utvidet ansvar for system- og administrasjonsoppgaver som helseovervåking, folkehelsearbeid med vekt på samfunnsmedisinske oppgaver og arbeid med avtaler og planer for samhandling
 - Bedre kommunal ledelse og styring av fastleger
 - Evt endret forankring av lokal jordmortjeneste
- Etablering av nye økonomiske incentiver. I meldingen vurderes bl.a. kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten og kommunalt økonomisk ansvar for utskrivingsklare pasienter. I meldingen vurderes også finansieringsløsninger for lokalmedisinske sentra og mulige endringer i finansieringen av fastlegeordningen.

- Spesialisthelsetjenesten skal utvikles slik at den i større grad kan bruke sin spesialiserte kompetanse. Det skal bl.a. skje gjennom endringer i oppgavefordelingen mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten i kommunene.
- Det skal tilrettelegges for tydeligere og mer helhetlige prioriteringer. Det skal bl.a. skje ved at Nasjonal Helseplan skal utvikles til et mer operativt redskap for prioriteringer innenfor den samlede helse- og omsorgstjeneste. Nasjonalt råd for kvalitet og prioritering vil også ivareta viktige oppaver.
- Det skal satses mer på utvikling av helhetlige IKT-systemer og forskning og utdanning. I meldingen signaliseres en sterkere nasjonal styring og koordinering av IKT. Målet er at elektronisk kommunikasjon skal være den normale måten å kommunisere på både mellom tjenesteyterne og i forhold til brukerne. IKT skal betraktes som nasjonal infrastruktur og det skal bl.a. vurderes tidsfrister for oppkoppling til Nasjonalt Helsenett.

I gjennomføringen av Samhandlingsreformen er det lagt opp til en stram tidsplan med iverksetting av hovedgrepene i reformen fra 2012. Fra dette tidspunkt skal opplegget med kommunal medfinansiering iverksettes. Etter stortingsbehandling av meldingen er det lagt opp til at endringer i formell oppgavefordeling skal skje gjennom lovproposisjoner som fremmes i 2010. Økt satsing på de kommunale oppgavene skal avklares i de årlige budsjettproposisjonene.

I meldingen pekes det på økt oppgaveansvar for kommunene og kommunal medfinansiering vil stille krav til styrket interkommunalt samarbeid om kommunehelsetjenester. I meldingen vises det til kommunelovens nye vertskommunemodeller og samkommunemodellen som aktuelle organisasjonsformer for det interkommunale samarbeidet. Reformen vil også stille krav til mer formell samhandling mellom kommunene og helseforetakene. På dette punkt ønsker regjeringen å lovfeste at kommuner eller samarbeidsorganer for flere kommuner skal inngå forpliktende samarbeidsavtaler med helseforetaket. Samarbeidsavtalene skal bl.a. vise planlagt fordeling av oppgavene og hvilke rutiner som skal følges i den løpende samarbeidet. Lovfestingen vil være en videreføring av det frivillige avtale systemet som i dag praktiseres mellom staten og KS.

For kommunene reiser Samhandlingsreformen behov for klargjøring av bl.a. følgende spørsmål:

- Endringer i lovpålagt oppgaveansvar og oppgavefordeling i forhold til helseforetaket, herunder klargjøring av konsekvenser for etablerte helsetjenester, tilgrensende tjenester i kommunene (omsorg, NAV etc.) og evt nye helsetjenester som skal bygges opp.
- Endringer i kommunenes finansieringsansvar for spesialisthelsetjenester og utskrivingsklare pasienter, herunder omfang på finansieringsforpliktelser og behov for samarbeid for å unngå økonomisk sårbarhet for enkeltkommuner
- Innhold og omfang på det interkommunale samarbeidet, herunder hvilke kommuner som skal samarbeide med hvem, om hva og i hvilken organisatorisk form. Samarbeidets geografiske omfang, herunder krav til faste geografiske samarbeidsområder og samordning mot det etablerte interkommunale samarbeidet må avklares. Samarbeidets innhold kan omfatte hele eller deler av dagens kommunehelsetjeneste, evt. også nye lovpålagte tjenester og felles finansieringsansvar og felles avtaleverk i forhold til helseforetaket. Valg av organisatorisk form avhenger av om samarbeidet skal omfatte

lovpålagte tjenester med myndighetsoverføring eller ikke. Krav til politisk styringsorgan og forankring mot kommunene blir viktig.

- Valg av videre oppfølgingsprosess mellom kommunene og i forhold til helseforetaket og andre berørte instanser. Her kan det velges mellom et samordnet fylkesgrep, regionvise prosesser eller individuelle kommunevise oppfølginger, evt. parallelle prosesser på ulike nivåer. Organisering og ledelse av de kommunevise prosessene kan bli særlig viktig, inkludert klargjøring av behov for utredninger og analyser.
- Dialog mot nasjonale myndigheter i forhold til den tidsplan som er lagt for nasjonale avklaringer. Et viktig spørsmål dreier seg om dagens stortingsmelding og føringer fra i hovedsak helseforetaket i tilstrekkelig grad gir grunnlag for å iverksette et konkret omstillingsarbeid.
- Dialog mot ansatte og andre berørte av de kommende omstillinger. Erfaring tilsier at de som direkte berøres av omstillinger bør trekkes med på et tidlig tidspunkt i arbeidet.

3.10 Oppsummering

Alle kommunene i Sør-Trøndelag står overfor store utfordringer og store muligheter i møte med tunge samfunnstrender de kommende årene. Kommunene har ansvar for brede og svært viktige offentlige oppgaver hvor ulike typer endringsdynamikk gjør seg gjeldende. Velferdsutfordringen betyr en kraftig ekspansjon i det kommunale tjenestetilbudet, særlig som følge av en kommende eldrebølge. Pågående reformer som for eksempel Samhandlingsreformen tilsier desentralisering av flere og tyngre oppgaver til kommunene. Både innbyggere og nasjonale myndigheter har store forventninger til forbedringer og videreutvikling av kommunenes tjenesteproduksjon. Det gir muligheter for utvikling av sterke kommuner og et bredere og viktigere lokaldemokrati i alle deler av fylket.

Velferdsutfordringen reiser grunnleggende spørsmål om dagens kommuner er egnet til å ivareta et tyngre ansvar for tjenesteproduksjon. Det henger nært sammen med at det i dag er store forskjeller i forutsetninger for å løse lovpålagte oppgaver mellom kommunene. Arbeidskraftutfordringen, kompetanseutfordringen og økonomiutfordringen gjør at det vil stilles store krav til omstilling og samarbeid mellom dagens kommuner. Viktige utfordringer innenfor sektorer som helse, sosial, skole, transport og miljø, tilsier samtidig at kommunene i større grad må samordne sin virksomhet i forhold til staten og fylkeskommunen. Med utgangspunkt i dagens interkommunale samarbeid og samhandling mellom forvaltningsnivåene, foreligger store muligheter for forbedringer i alle deler av fylket.

Kommunene møter også store utfordringer som utviklingsorganer, der rollen som samfunnsutvikler vil stille store krav til kompetanse og en samordnet utviklingsinnsats. Som samfunnsutviklere står kommunene overfor store muligheter for større påvirkningskraft gjennom felles mobilisering på tvers av kommunegrensene.

Det samlede utfordringsbildet i Sør-Trøndelag peker i retning av at det vil bli behov for andre og sterke strukturer for oppgaveløsning i kommunesektoren. Dagens generalistkommuner og dagens kommuneinndeling utfordres som ramme for oppgaveløsning som følge av tyngre oppgaver med større krav til befolkningsgrunnlag og økende krav til kommunenes kompetanse og evne til samordning. Endringer geografiske forhold og nye muligheter som følger med ny teknologi kan gjøre det lettere å etablere sterke strukturer, men samtidig er kommunene komplekse organisasjoner som kan gjøre omstillinger vanskelig. Trendene i den pågående forvaltningsutvikling, med utbygging av mer interkommunalt samarbeid og mer

samhandling mellom kommunene, staten og fylkeskommunen, reiser viktige spørsmål om lokalpolitisk styring av de nye strukturene som er under framvekst. Demokratiutfordringene kan komme til å spille en avgjørende rolle for tempo og innhold i de omstillinger som kommunene etter all sannsynlighet står framfor.

4 Kartlegging av dagens samarbeid

4.1 Kriterier og avgrensninger

Målet med kartleggingen har vært å fremskaffe en oversikt over alle formelle interkommunale samarbeidsordninger mellom kommunene. Kartleggingen er avgrenset til to hovedtyper av interkommunalt samarbeid:

1. Interkommunalt samarbeid uten organisatorisk overbygning, herunder:
 - Avtalebasert samarbeid i form av kjøp og salg av tjenester fra vertskommuner
 - Administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28b dvs. ordninger der deltakerkommunene har overført myndighet til vertskommunens administrasjon
2. Interkommunalt samarbeid med organisatorisk overbygning, herunder følgende samarbeidsformer:
 - Styre etter kommunelovens §27
 - Vertskommunesamarbeid med interkommunal folkevalgt nemnd etter kommunelovens §28c
 - Interkommunalt styre eller vertskommune med overført myndighet med hjemmel i forsøksloven (nasjonalt forsøk med unntak fra §27)
 - Styre og representantskap etter lov om interkommunale selskaper (IKS)
 - Styre, generalforsamling og evt. bedriftsforsamling etter aksjeloven (AS)
 - Stiftelser

Kartleggingen omfatter i tillegg en nærmere beskrivelse av fylkeskommunens programsatsinger gjennom Blilyst og Kysten er klar, samt kommunesamarbeidet innenfor NAV, jf. kap.6 og 7.

Kartleggingen omfatter i utgangspunktet ikke følgende former for samarbeid:

- Fagnettverk og uformelle diskusjonsforsa mellom fagpersonell eller politikere
- Prosjektorganisert eller annen midlertidig aktivitet i kommunene
- Medlemsbaserte samarbeider og foreninger (BA)
- Samarbeidsordninger der staten, fylkeskommunen eller private aktører er dominerende deltagere
- Nasjonale nettverk eller prosjekter av typen effektivitetsnettverkene, kvalitetskommuner etc.

Det er likevel foretatt registreringer av særlig fagnettverk og pågående prosjekter under regionrådene. Disse gir en indikasjon på omfanget av også det uformelle samarbeidet.

Gjennomføringen av kartleggingen er nærmere omtalt i kap.1. Det må tas forbehold om at oversikten over det formelle samarbeidet på visse områder kan være mangelfull. Det er i noen tilfeller utvist skjønn for å skille ut de formaliserte tiltakene og vi kan ikke se bort ifra at det kan ha forekommert feilvurderinger eller rene glipp i registreringsarbeidet. Det antas likevel at oversikten gir et godt bilde av dagens formelle samarbeidsordninger i fylket.

4.2 Temaer i kartleggingen

Foreliggende datamateriale gir grunnlag for analyser av følgende temaer:

- Samarbeidets omfang på ulike geografiske nivåer, herunder kommunenivå, regionrådsnivå og høyere geografisk nivå
- Forekomst av samarbeidsordninger på ulike sektorer og oppgaveområder
- Etableringsår og nyetableringstakt
- Bruk av ulike organisasjonsformer/hjemmelsgrunnlag

Selv om kartleggingen har vært konsentrert til det formaliserte samarbeidet, foreligger det som nevnt også en del informasjon om det øvrige interkommunale samarbeidet gjennom prosjektaktivitet, nettverk, foreninger osv. Dette kommenteres nærmere i det følgende.

I kartleggingen er det gjort forsøk på å registrere årsverk i interkommunale ordninger, men datamaterialet er ikke dekkende på dette området. Slike tall er interessante for å beregne samlet ressursinnsats i interkommunale ordninger sett i forhold til ressursinnsats i vanlig kommunal virksomhet. For likevel å få et inntrykk av økonomisk omfang på det interkommunale samarbeidet, er det gjort særskilte beregninger av utgiftsandel og årsverk for Fosen Regionråd, som i dag har det mest omfangsrike samarbeidet i Sør-Trøndelag.

4.3 Fylkesoversikt for Sør-Trøndelag

I kartleggingen er det registrert til sammen 143 formelle interkommunale samarbeidsordninger mellom kommunene. Dette tallet innbefatter alle regionråd, interkommunale styrer, selskaper og formelle avtalebaserte ordninger. En oversikt over registrerte ordninger følger som vedlegg bakerst i rapporten.

I figuren nedenfor er hovedstrukturen i samarbeidet beskrevet. Det faller naturlig å dele samarbeidet inn i ulike geografiske nivåer, der det skilles mellom samarbeid på bilateralt nivå, regionrådsnivå og høyere geografisk nivå. Samarbeid på bilateralt nivå omfatter ordninger mellom normalt to eller tre kommuner, i noen tilfeller flere spredte kommuner. Et typisk eksempel kan være samarbeid om felles sosialkontor mellom Røros og Holtålen eller felles barneverntjeneste mellom Hemne og Snillfjord. I Sør-Trøndelag er det kartlagt 78 slike ordninger, som utgjør 55 prosent av det samlede antall samarbeidsordninger i fylket.

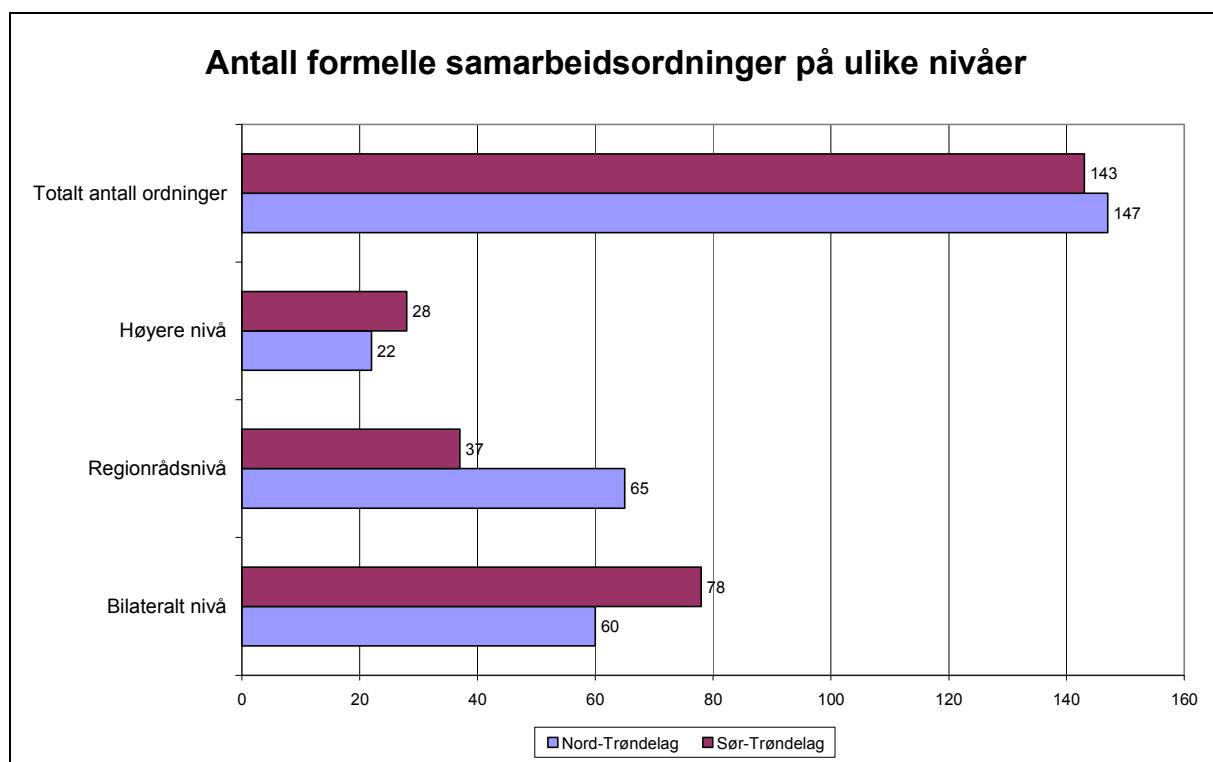
Samarbeid på regionrådsnivå dekker samarbeidsordninger på samme geografiske nivå som regionrådene. Ofte er dette ordninger der regionrådet har hatt en initierende rolle. Avvikende deltagelse med 1-2 kommuner godtas. Typiske eksempler kan være Fosen Lønn og Fosen Regnskap eller IKT-samarbeidet i Værnesregionen. Selve regionrådene er registrert som egen samarbeidstiltak. Det samme gjelder Blilyst og Kysten er klar. I Sør-Trøndelag er det registrert 37 slike ordninger, som utgjør 26 prosent av det samlede antall registrerte ordninger.

Samarbeid på høyere geografisk nivå gjelder ordninger der mange kommuner deltar, ofte ordninger som går på tvers av regionrådsstrukturen eller som omfatter alle 25 kommunene i fylket. Typiske eksempler er Interkommunalt Utvalg mot Akutt forurensning (IUA Trondheim), Revisjon Midt-Norge IKS, innkjøpsordning med Sør-Trøndelag fylkeskommune og TrønderEnergi AS¹¹. Det er kartlagt til sammen 28 slike ordninger, som utgjør 20 prosent av alle samarbeidsordningene.

¹¹ TrønderEnergi eies av 21 kommuner i Sør-Trøndelag, alle unntatt Klæbu, Tydal, Røros og Rennebu. Kommunene, har en aksjemajoritet på 86 prosent i selskapet.

I Sør-Trøndelag er det kartlagt omtrent like mange formelle samarbeidsordninger som i Nord-Trøndelag. Kartleggingen i Nord-Trøndelag er foretatt ut fra samme definisjon og tallene antas å være sammenliknbare. Areal og antall kommuner er omtrent likt i de to fylkene, mens innbyggertallet er over dobbelt så stort i Sør-Trøndelag som i Nord-Trøndelag (287.000 mot 130.000). Det er også vesentlige forskjeller i kommunestruktur, senterstruktur og avstander mellom de to fylkene, uten at dette medfører noen vesentlig forskjell i det samlede antall samarbeidsordninger mellom kommuner.

Strukturen på samarbeidet er likevel vesentlig forskjellig mellom Sør- og Nord-Trøndelag, først og fremst ved at det er registrert nesten dobbelt så mange samarbeidsordninger på regionrådsnivå i Nord-Trøndelag som i Sør-Trøndelag. Tallene tyder på at regionrådene i Nord-Trøndelag har vært vesentlig mer aktive i arbeidet med å initiere formelle samarbeidsordninger enn tilsvarende i Sør-Trøndelag. Dette henger antakelig sammen med at regionrådene i Nord-Trøndelag over lengre tid har vært en fast fylkesdekkende struktur, samt at tjenesteperspektivet har stått sterkere, jf. nærmere omtale av regionrådene i kap.5.



Figur 4.1 Antall formelle interkommunale samarbeidsordninger i Sør-Trøndelag med tilsvarende tall for Nord-Trøndelag.

Kartleggingen i Sør-Trøndelag tyder på at det uformelle samarbeidet i form av prosjekter og nettverk er meget omfattende. Totalt for fylket er det registrert ca 60 pågående prosjekter, fagnettverk og andre uformelle samarbeidsordninger. Tilsvarende tall for Nord-Trøndelag var 26. Ut ifra kriteriene som er brukt i kartleggingen må det antas at det midlertidige og lite formaliserte samarbeidet er av enda større omfang. Det gjelder i begge fylkene. I Sør-Trøndelag fordeler det registrerte uformelle samarbeidet seg som følger:

- 22 prosjekter og nettverk internt i Orkdalsregionen, hvorav mange på bilateral nivå og noen mellom flere kommuner som kan tolkes å utgjøre subregioner (kjerneregion med 3-5 kommuner rundt Orkdal og øyregion med utgangspunkt i Hitra, Frøya og Snillfjord).

- 13 permanente fagnettverk under Fosen Regionråd, med tillegg av 6 pågående prosjekter av større karakter
- 14 prosjekter og nettverk internt i Trondheimsregionen, hvorav 4 i regi av regionrådet (interkommunal arealplan, boligprosjekt, reisevaneundersøkelse og strategisk næringsplan). Næringsalliansen, som er et samarbeid som er initiert av næringsforeningene, er engasjert i arbeidet med næringsplanen.
- 2 prosjekter/nettverk rundt Røros og i indre deler av fylket, bl.a. større nettverk for skoleutvikling
- Utenfor definisjonen er det også registrert 3 aksjeselskaper hvor kommunene har en begrenset aksjepost. Det gjelder Orkladal Bedriftsutvikling AS, der 5 kommuner har en aksjepost på 12-13 prosent, Fosen-Linjen AS, der Ørland og Agdenes eier 10 prosent, samt MultiEnergi AS der Hemne og Aure eier en mindre aksjepost i et selskap som har som formål å drive industriutvikling med utgangspunkt i Tjeldbergodden.

4.4 Variasjoner i samarbeidets omfang

Tabellen nedenfor dokumenterer store geografiske variasjoner i omfanget på det formaliserte samarbeidet i Sør-Trøndelag. Det gjelder mellom enkeltkommuner og det gjelder ikke minst mellom regionrådene.

Kommune	Høyere nivå	Regionråds-nivå	Bilateralt nivå	Sum formelle ordninger
Midtre Gauldal	13	1	3	17
Oppdal	13	0	5	18
Rennebu	11	2	5	18
Klæbu	9	1	9	19
Melhus	12	1	6	19
Holtålen	13	0	7	20
Frøya	10	1	10	21
Agdenes	10	3	9	22
Røros	12	2	8	22
Trondheim	9	1	13	23
Meldal	10	3	10	23
Hitra	10	3	10	23
Hemne	12	3	9	24
Skaun	11	3	10	24
Tydal	10	10	4	24
Selbu	13	9	3	25
Malvik	12	8	7	27
Snillfjord	11	3	14	28
Orkdal	12	3	15	30
Roan	10	21	3	34
Åfjord	9	21	5	35
Rissa	9	21	6	36
Osen	11	21	6	38
Ørland	8	19	13	40
Bjugn	8	20	13	41
Mosvik	9	17	11	37
Leksvik	7	19	13	39

Tabell 4.1 Registrerte formelle samarbeidsordninger pr. kommune fordelt på ulike geografiske nivåer.

Det samlede antall registrerte ordninger varierer fra 17 for Midtre Gauldal til 41 for Bjugn. Vi ser lave tall for kommuner som Oppdal, Rennebu, Klæbu og Melhus, mens kommunene som tilhører Foses Regionråd inkl. Mosvik og Leksvik i Nord-Trøndelag fylke, har etablert flest formelle samarbeidsordninger.

Ser vi på fordelingen av samarbeidet, finner vi moderate variasjoner i samarbeidet på høyere geografisk nivå, der antall ordninger pr kommune varierer fra 8 til 13 blant kommunene i Sør-Trøndelag. Det henger naturlig sammen med at det på dette nivået finnes flere fylkesdekkende ordninger eller ordninger der mange av kommunene deltar. Eksempler på fylkesdekkende eller tilnærmet fylkesdekkende ordninger gjelder følgende:

- 110-sentral
- IKA-Trøndelag (arkivsamarbeid)
- Innkjøpsordning med fylkeskommunen
- IUA Trondheim (akutt forurensning)
- TrønderEnergi AS
- Senter mot incest og seksuelle overgrep (SMISO)

Eksempler på andre ”større” ordninger som går på tvers av regionrådsstrukturen og/eller fylkesgrensene gjelder bl.a. samarbeid om følgende:

- Næringsutvikling og regionalpolitikk ifht fylkeskommunen gjennom Blilyst og Kysten er Klar. I Blilyst deltar 9 kommuner, hvorav 8 fra Sør-Trøndelag og én kommune fra Møre og Romsdal (Rindal). I Kysten er klar deltar 10 kommuner, alle fra Sør-Trøndelag.
- Bysamarbeid gjennom Byer i Midt-Norge, der Trondheim, Røros og Orkdal deltar fra Sør-Trøndelag
- Samarbeid om elektroniske tjenester gjennom Det Digitale Trøndelag, der 10 kommuner fra Sør- og Nord-Trøndelag deltar
- Arbeidsgiverkontroll med Malvik som vertskommune for 12 kommuner, inkl. tre kommuner i Nord-Trøndelag
- Revisjon og kontrollutvalgssekretariat gjennom Revisjon Midt-Norge IKS og Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS, som omfatter 14 kommuner, alle i Sør-Trøndelag
- Revisjon og kontrollutvalgssekretariat gjennom Revisjon Fjell IKS og Kontrollutvalg Fjell IKS, som omfatter 4 kommuner i Sør-Trøndelag (Oppdal, Rennebu, Holtålen og Røros) 4 kommuner i Hedmark
- Krisesenter i hhv Trondheim og Orkdal, som til sammen dekker alle kommunene i Sør-Trøndelag.

Endelig finner i eksempler på at enkeltkommuner i Sør-Trøndelag deltar i større regionale ordninger med tyngdepunkt i enten Nord-Trøndelag, Hedmark eller Møre og Romsdal. Det gjelder bl.a. følgende ordninger:

- Osen og Roan deltar i Midtre Namdal Avfallselskap IKS, Legevaktordningen i Namdalen (LINA) og Etterutdanningsnettverket i Namdalen innenfor helse (EINA)
- Selbu og Malvik deltar i Innherred Renovasjon IKS
- Hemne deltar i Kristiansund og Nordmøre Havn IKS
- Oppdal deltar i Nordmøre interkommunale renovasjonsselskap IKS
- Røros og Holtålen deltar i FIAS AS (avfallsselskap)

Ser vi på antall ordninger som er etablert på regionrådsnivå, finner vi variasjoner fra ingen ordninger for Oppdal og Holtålen, som ikke deltar i regionråd, til maksimalt 21 enkeltordninger blant kommunene under Fosen Regionråd. I NIVIs kartlegging av alle landets

regionråd i 2007¹², var det bare 14 kommuner i hele landet, som ikke var medlemmer i regionråd. Oppdal og Holtålen inngår blant disse¹³. I Sør-Trøndelag finner vi et fåtall formaliserte samarbeidsordninger på regionrådsnivå for 16 av fylkets 25 kommuner. Det gjelder alle kommuner med unntak for de som deltar i enten Fosen Regionråd (Rissa, Ørland, Bjugn, Åfjord, Roan og Osen) eller Værnesregionen (Tydal, Selbu og Malvik).

Vi finner også store variasjoner i omfanget på det formaliserte samarbeidet på bilateralt nivå. Antall registrerte ordninger varierer fra tre-fire ordninger for Midtre Gauldal, Selbu, Tydal og Roan til 14-15 ordninger for Orkdal og Snillfjord. Samarbeidet i Orkdalsregionen og Trondheimsregionen preges av mange lokale samarbeidsordninger, mens regionale ordninger dominerer på Fosen og i Værnesregionen.

Oppellingen tyder på litt spesielle samarbeidsprofiler for enkelte kommuner. Det gjelder Bjugn og Ørland, som har utviklet mange bilaterale samarbeidsordninger i tillegg til at de deltar i mange regionale ordninger under Fosen Regionråd. Antakelig har Bjugn og Ørland i dag det mest omfangsrike samarbeidet i Sør-Trøndelag. I Nord-Trøndelag er Leksvik og Mosvik i en tilsvarende situasjon.

Vi finner også nære samarbeidsrelasjoner mellom Oppdal og Rennebu og mellom Røros og Holtålen. Det interkommunale samarbeidet er her sterkt preget av bilaterale ordninger og er ikke like omfattende som vi finner blant kommuner som i tillegg har utviklet mange regionale ordninger gjennom regionråd.

For Roan og Osen er det registrert overraskende få rene bilaterale ordninger der kun disse to kommunene deltar. Det er registrert kun én slik ordning, nemlig en avtalebasert ordning der Osen kjøper feiertjenester fra Roan. Begge kommuner er sterkt integrert i samarbeidsordninger sørover med sør-trønderske kommuner. Kommunene har felles PP-tjeneste og NAV-løsning med Åfjord. Begge kommunene deltar i til sammen 21 formaliserte ordninger under Fosen Regionråd, med tillegg av 13 permanente fagnettverk og 6 pågående prosjekter av større karakter. Kommunene deltar videre i 8 formaliserte ordninger på høyere geografisk nivå sammen med sør-trønderske kommuner (IUA-Trondheim, IKA Trøndelag, Kysten er klar, innkjøpsordning med fylkeskommunen, 110-sentral, krisesenter, incestsenter og TrønderEnergi). I materialet finner vi relativt få kommunale samarbeidsordninger som trekker kommunene nordover. Både Osen og Roan deltar i Midtre Namdal Avfallsselskap og Legevaktordningen i Namdalen (legevakt natt). Osen deltar i tillegg i et kompetansenettverk i Namdalen innenfor helse (EINA) og jordmortjenesten i MNR. Osen har også en avtale om grunnskolesamarbeid med Flatanger (Sætervika). Når det gjelder statlige ordninger, har Roan og Osen felles ambulansetjeneste, politi, prest og tannlege. Begge kommuner tilhører Helse Nord-Trøndelag og Sykehuset Namsos og får dermed spesialisthelsetjenester nordover. Begge kommuner samarbeider imidlertid sørover når det gjelder likningsforvaltning og barne- og ungdomspsykiatri.

Internt i Orkdalsregionen preges samarbeidsmønsteret av ordninger på kryss og tvers, særlig for Snillfjord som har utviklet samarbeidsordninger i alle geografiske retninger. Det samme gjelder til en viss grad også Hemne som i tillegg samarbeid mot Snillfjord og Orkdal samarbeider sørover mot Aure og andre kommuner på Nord-Møre. Hitra og Frøya har mange

¹² NIVI-rapport 2007:2 Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner

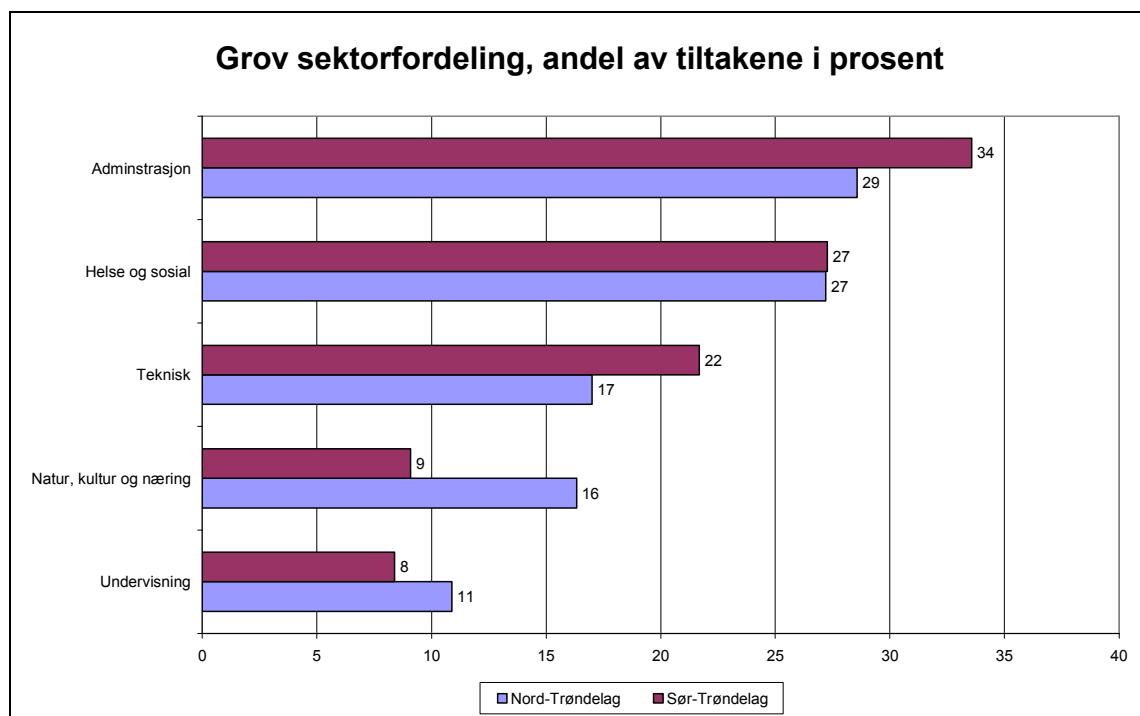
¹³ De 14 regionløse kommunene var Halden, Bærum, Asker, Oslo, Sandnes, Stavanger, Sola, Randaberg, Rennesøy, Kvitsøy, Voss, Høyanger, Oppdal og Holtålen

felles samarbeidsordninger seg i mellom og det samme gjelder Orkdal, Meldal og Agdenes, i noen tilfeller inkludert Skaun.

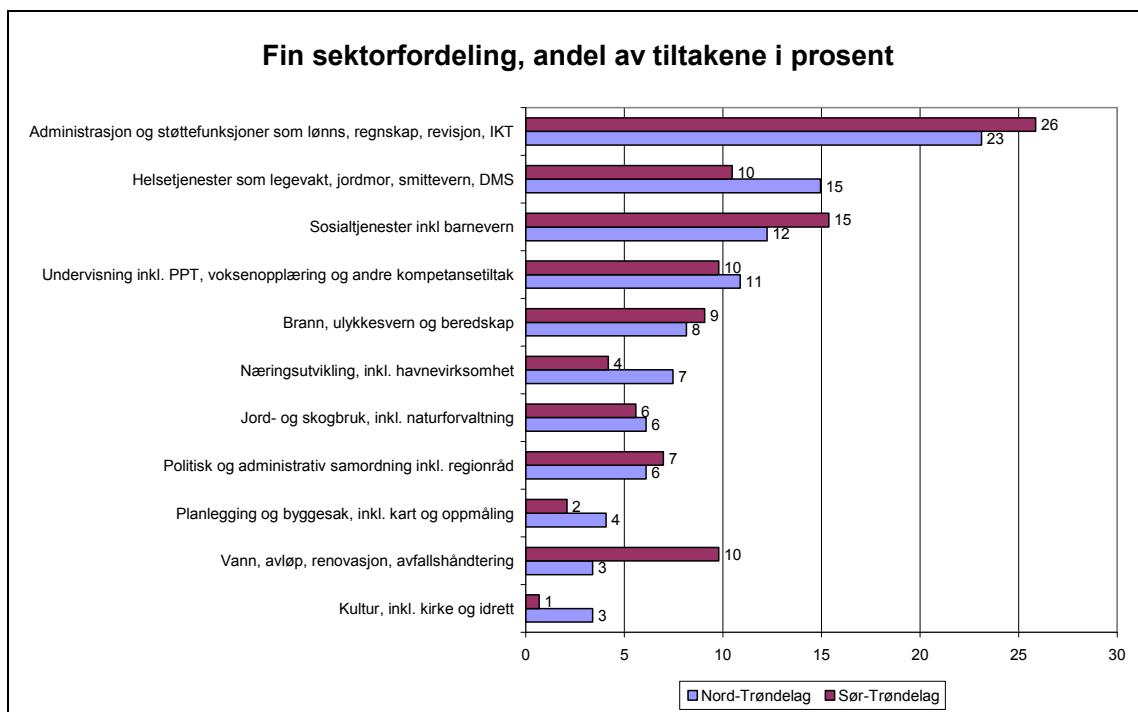
4.5 Sektorfordeling

Nedenfor er alle registrerte samarbeidstiltak fordelt på sektorer etter en grov og fin inndeling. I figurene teller alle ordningene likt uavhengig av omfang og organisasjonsform på den enkelte samarbeidsordning. Som vi ser av den første figuren er det etablert flest samarbeidsordninger innenfor kommunal administrasjon og helse- og sosialsektoren, færrest innenfor skole- og barnehagesektoren (undervisning). Samarbeid innenfor teknisk sektor utgjør ca en femtedel av alle ordningene. Sektorfordelingen er ikke vesentlig forskjellig mellom Sør- og Nord-Trøndelag.

Figuren med en finere sektorfordeling tyder på at det er utviklet relativt få formaliserte samarbeidsordninger innenfor bl.a. næringsutvikling, landbruk, naturforvaltning, planlegging, byggesak og kultursektoren. I Sør-Trøndelag finner vi noen flere formelle samarbeidsordninger innenfor sosialtjeneste og tekniske tjenester enn i Nord-Trøndelag, mens bildet er motsatt for helsetjenester og næringsutvikling hvor det er mest samarbeid i Nord-Trøndelag.



Figur 4.2 Grov sektorfordeling for formelle samarbeidstiltak i Sør- og Nord-Trøndelag. Prosent. N=143/147.



Figur 4.3 Fin sektorfordeling for formelle samarbeidstiltak i Sør- og Nord-Trøndelag. Prosent. N=143/147.

4.6 Forekomst på ulike oppgavefelt

For å få et mer konkret inntrykk av omfanget på det interkommunale samarbeidet innenfor ulike oppgaveområder, er det beregnet hvor stor andel av kommunene i fylket som samarbeider i formelle former innenfor mest mulig homogene oppgavefelt som regnskap, smittevern, barnevern, arealplanlegging osv. Deltakerfrekvenser er beregnet for 35 ulike kommunale oppgaver. Analysene presenteres i tre trinn:

1. Hyppig forekommende samarbeidsområder dvs. oppgaver der over 80 prosent av kommunene har etablert formalisert samarbeid
2. Vanlig forekommende samarbeidsområder dvs. oppgaver der mellom en tredjedel og to tredjedeler av kommunene har etablert samarbeid
3. Sjeldne forekommende samarbeidsområder dvs. oppgaver der under en fjdedel av kommunene samarbeider

Nedenfor følger deltakerfrekvenser for de ulike oppgavene og en konkretisering av involverte kommuner og samarbeidsordninger. Det er også vist referansetall for samarbeid om tilsvarende oppgaver i Nord-Trøndelag der slike finnes.

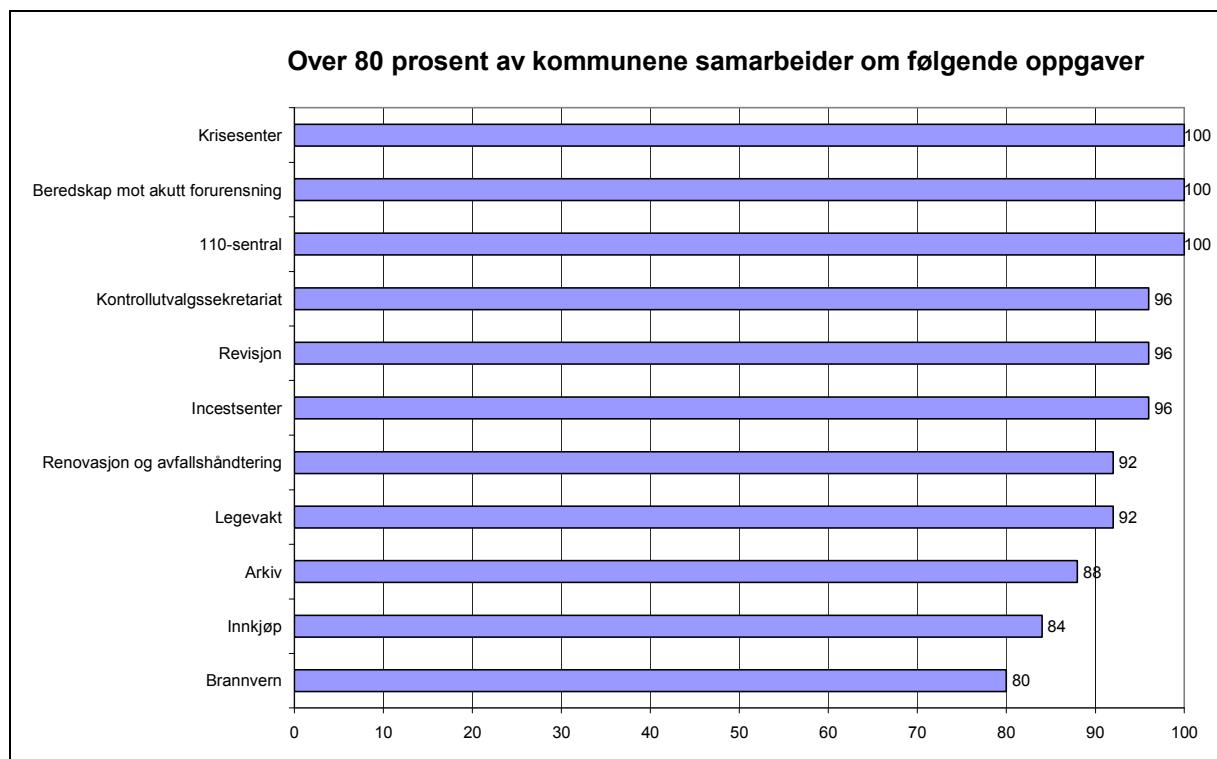
4.6.1 Hyppige samarbeidsområder

Som hyppig forekommende samarbeidsområder finner vi krisesenter, beredskap mot akutt forurensning og 110-sentral, der samtlige kommuner i fylket deltar i interkommunalt samarbeid. Med unntak for én kommune samarbeider også alle om kontrollutvalgssekretariat, revisjon og incestsenter (senter mot incest og seksuelle overgrep). Et stort flertall av kommunene deltar også i samarbeid om renovasjon og avfallshåndtering, legevakt, kommunalt arkiv, innkjøp og brannvern.

Av konkretiseringen går det bl.a. fram at samarbeidet om brann og redning er oppdelt i mange enkeltordninger. I fylket finnes bare to tilnærmet helhetlige samarbeidsordninger innenfor brannvern, Trøndelag brann og redningstjeneste IKS som dekker Trondheim, Klæbu og Malvik, samt Gauldal brann og redning IKS som dekker Midtre Gauldal og Melhus. De helhetlige ordningene dekker dermed bare fem av fylkets 25 kommuner. Fragmentert organisering av brannvernet er særlig framtredende i Orkdalsregionen, hvor det finnes fem forskjellige samarbeidsordninger om utvalgte oppgaver som feiring, forebyggende brannvern og brannsjef/felles ledelse. Det er opplyst at det pågår arbeid med en helhetlig regional løsning i Orkdalsregionen. Også på Fosen finnes flere partielle samarbeidsordninger.

Vi finner videre at strukturen på legevaktsamarbeidet er svært ulik i Sør-Trøndelag, med ordninger av ulik størrelse og avvikende organisering i forhold til regionrådsstrukturen.

Av konkretiseringen går det også fram at avfallssektoren er organisert i til sammen syv selskaper, hvorav seks IKS og ett aksjeselskap. Fem av de aktuelle selskapene krysser fylkesgrensen og fire av disse har sitt tyngdepunkt utenfor Sør-Trøndelag. Det gjelder Midtre Namdal Avfallsselskap IKS, Innherred Renovasjon IKS, FIAS AS og Nordmøre interkommunale renovasjonsselskap IKS.



Figur 4.4 Andel av kommunene i Sør-Trøndelag som samarbeider innenfor ulike oppgaveområder. Hyppig forekommende samarbeid. Prosent.

Oppgave	Antall kom	Andel ST	Konkretisering	Andel NT
110-sentral	25	100	Alle kommunene har avtale med Trøndelag brann- og redningstjeneste i Trondheim.	
Beredskap mot akutt forurensning	25	100	Alle er tilknyttet IUA Trondheim, statlig diktert ordning som gjelder hele landet, faste regioner.	100
Krisesenter	25	100	Alle kommuner har avtale med etablerte krisesentre i hhv Trondheim og Orkdal.	100
Incestsenter	24	96	Alle unntatt Meldal har avtale med SMISO i Trondheim	100
Revisjon	24	96	Tre selskaper dekker alle unntatt Trondheim: Fosen kommunerevisjon IKS, Revisjon Fiell IKS og Revisjon Midt-Norge IKS	96
Kontrollutvalgssekretariat	24	96	Tre selskaper dekker alle unntatt Trondheim: Fosen kontrollutvalgssekretariat IKS, Kontrollutvalg Fiell IKS og Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS	
Renovasjon og avfallshåndtering	23	92	Til sammen 7 registrerte selskap. ENVINA IKS (M.Gauldal, Melhus, Klæbu), FIAS AS (Holtålen, Røros+ 7k i Hedmark), Fosen Renovasjon IKS (Rissa, Bjugn, Ørland, Åfjord), HAMOS Forvaltning IKS (alle k i Orkdalsregionen), Innherred Renovasjon IKS (Malvik, Selbu + 8k i NT), Midtre Namdal Avfallsselskap IKS (Osen, Roan+11k i NT/N), Nordmøre interkommunale renovasjonsselskap IKS (Oppdal+9k i MR).	83
Legevakt	23	92	Registrert 7 ulike ordninger, omfatter alle unntatt Røros og Holtålen. Legevaktordningen i Orkdalsregionen dekker 7 kommuner, Malvik, Klæbu og Melhus har felles legevakt med Trondheim, mens Tydal og Selbu har felles legevakt med Stjørdal. På Fosen finnes tre ordninger, hhv mellom Rissa og Leksvik, Ørland, Bjugn og Åfjord, mens Osen og Roan er med i Legevaktordningen i Namdalen (LINA). I tillegg kommer felles legevakt mellom Oppdal og Rennebu. De fleste av disse ordninger gjelder kun utenfor kontortid.	92
Arkiv	22	88	IKA Trøndelag IKS dekker alle unntatt Meldal, Agdenes og Rennebu	
Innkjøp	21	84	En større innkjøpsordning via fylkeskommunen omfatter 20 kommuner. I tillegg kommer felles innkjøpskoordinator i Værnesregionen.	
Brannvern	20	80	11 interkommunale brannordninger, hvorav 2 tilnærmet helhetlige løsninger gjennom Trøndelag brann og redningstjeneste IKS (Trondheim, Malvik, Klæbu) og Gauldal brann og redning IKS (Melhus, M.Gauldal). Øvrige ordninger gjelder Rissa/Ørland/Bjugn/Åfjord, Osen/Roan, Orkdal/Skaun, Hemne/Snillfjord, Hitra/Snillfjord, Hitra/Frøya, Orkdal/Skaun, Trondheim/Klæbu (feiling).	75

Tabell 4.2 Konkretisering av hyppig forekommende samarbeidsområder i Sør-Trøndelag.

4.6.2 Vanlige samarbeidsområder

Blant vanlige samarbeidsområder inngår administrative tjenester som skatteoppkrevning, IKT, arbeidsgiverkontroll, lønn og regnskap. Mest utbredt er samarbeid om skatteoppkrevning, der nær 70 prosent av kommunene har inngått samarbeid. Samarbeid om IKT og arbeidsgiverkontroll er etablert blant vel halvparten av kommunene, mens bare en tredjedel samarbeider om lønn og regnskap. Vi finner videre at rundt halvparten av kommunene samarbeider om sosialtjenester opp mot NAV, PP-tjeneste og kartfunksjon, mens bare ca en tredjedel av kommunene samarbeider om barnevernstjenester.

Av konkretiseringen merker vi oss at IKT-samarbeidet mellom kommunene ser ut til å ha kommet relativt kort i Sør-Trøndelag. At bare vel halvparten av kommunene har etablert formalisert samarbeid om IKT, samtidig som samarbeidet er oppdelt i 13 forskjellige enkeltordninger, er en indikasjon på store forbedringspotensialer knyttet til samordning og videre utvikling av kommunale IKT-tjenester. I Nord-Trøndelag samarbeider samtlige kommuner om IKT og de flest betrakter både drift, investering og utviklingsoppgaver som en regional tjenestefunksjon. Mange av kommunene i Nord-Trøndelag var tidlig ute med å etablere felles IKT-infrastruktur på regionrådsnivå, bl.a. av hensyn til samarbeid om andre administrative funksjoner og kompetansekrede tjenester. I Sør-Trøndelag er det bare Fosen og Værnesregionen som ser ut til å ha lagt til grunn en slik strategi. I Trondheimsregionen, Orkdalsregionen og de øvrige delene av fylket finnes visse bilaterale og partielle samarbeidsordninger innenfor IKT, mens helhetlige og langsiktige samarbeidsstrategier ser ut til å mangle.

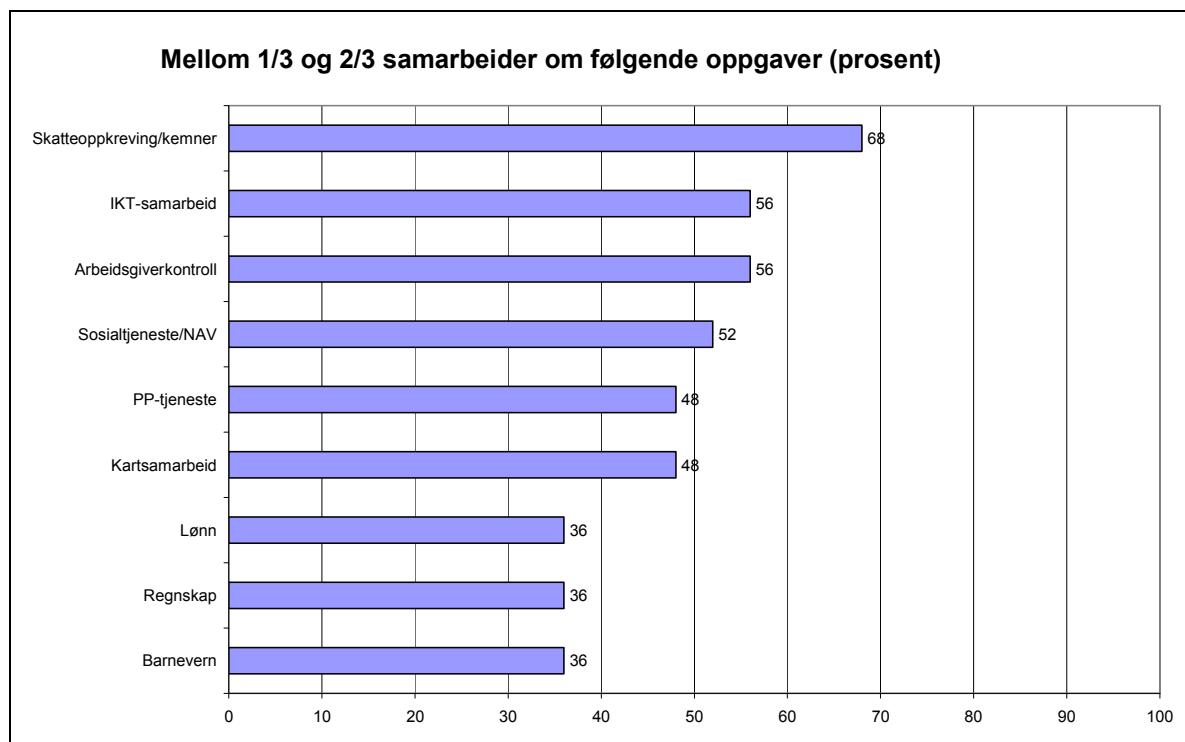
Når det gjelder samarbeid om sosialtjenester opp mot NAV, er det etablert flere samarbeidsordninger i Sør-Trøndelag enn i Nord-Trøndelag. Det vises til nærmere omtale av hovedtrekk i NAV-samarbeidet i kap.7.

I Sør-Trøndelag finner vi overraskende lite samarbeid om PP-tjeneste og barnevern, der under halvparten av kommunene har etablert formalisert samarbeid. I Nord-Trøndelag er samarbeidet på disse områdene betydelig mer utbredt.

Samarbeidet om barnevern i Sør-Trøndelag gjelder fire ordninger og berører 9 kommuner (Hemne og Snillfjord, Selbu og Tydal med tillegg av Stjørdal og Meråker i Nord-Trøndelag, Orkdal, Agdenes og Meldal, samt Røros og Holtålen med tillegg av Os kommune i Hedmark). Alle disse samarbeidsordningene er av helhetlig karakter med felles barnevernleder og myndighetsoverføring til vertskommune (vertskommunemodell). Variasjoner i kapasitet og fagkompetanse i det kommunale barnevernet i Sør-Trøndelag er nærmere omtalt i kap.3.4.

Når det gjelder samarbeid om lønn og regnskap, er det kun etablert felles ordninger i Værnesregionen og på Fosen. Samarbeidet om disse funksjonene er også relativt lite utbredt i Nord-Trøndelag, noe som er overraskende tatt i betraktnsing av omfattende samarbeid om IKT og stort sett gode erfaringer blant de som har etablert felles tjenester. I Nord-Trøndelag ble det pekt på strid om lokalisering og omstillingmessige konsekvenser for de ansatte som viktige årsaker til et begrenset samarbeid om økonomitjenester.

I lys av samhandlingsreformen og de mange lovpålagte krav til kommunale helsetjenester er det grunn til å merke seg at samarbeid om helsetjenester ikke inngår blant vanlig forekommende samarbeidsområder. Vi ser da bort samarbeid om legevakt som er hyppig forekommende og som er omtalt ovenfor.



Figur 4.5 Andel av kommunene i Sør-Trøndelag som samarbeider innenfor ulike oppgaveområder. Vanlig forekommende samarbeid. Prosent.

Oppgave	Antall kom	Andel ST	Konkretisering	Andel NT
Skatteoppkreving/kemner	17	68	Registrert 6 felles ordninger: Trondheim/Klæbu, Røros/Holtålen/Os, Hitra/Frøya, alle medlemskommunene på Fosen, Melhus/Skaun/Midtre Gauldal, Tydal/Selbu+ 2 k i NT	54
Arbeidsgiverkontroll	14	56	Registrert 3 ordninger, 9 kommuner deltar i en ordning med Malvik som vertskommune, for øvrig egne ordninger for Holtålen/Røros og Hitra/Frøya/Snillfjord.	
IKT-samarbeid	14	56	Registrert 13 enkeltordninger, hvorav 4 i regi av Værnesregionen og 4 i regi av Fosen Regionråd. I tillegg kommer bilaterale ordninger mellom Rissa/Leksvik/Osen, Ørland/Bjugn og Hemne/Snillfjord, med tillegg av Det digitale Trøndelag (Trondheim, Malvik, Selbu, Tydal, Meldal + 5k i NT) og et innkjøpssamarbeid mellom Trondheim og Klæbu. Nettregionen (prosjekt) mellom Snillfjord, Hitra og Frøya går ut 2009.	100
Sosialtjeneste/NAV	13	52	Registrert 6 kommunale samarbeidsordninger: Røros/Holtålen, Hemne/Snillfjord, Osen/Roan/Afjord, Oppdal/Rennebu, Agdenes/Orkdal, Hitra/Frøya.	13
Kartsamarbeid	12	48	Gjelder Plankontoret Rennebu/Oppdal, Geodata-plan for Hemne, Snillfjord, Hitra, Frøya og kartsamarbeid på Fosen (alle 8 medlemskommunene).	
PP-tjeneste	12	48	Fem felles tjenester: Ørland/Bjugn, Osen/Roan/Åfjord, Holtålen/Røros, Selbu/Tydal, Hitra/Frøya, Snillfjord. For øvrig finnes 3 andre regionale ordninger vedr. kompetansesamarbeid innen skole/oppvekst (oppvekstkoordinator).	83
Barnevern	9	36	Registrert 4 felles tjenester: Hemne/Snillfjord, Selbu/Tydal/Stjørdal/Meråker, Orkdal/Agdenes/Meldal, Røros/Holtålen/Os. For øvrig finnes 2 ordninger med felles barnevernvakt: Orkdal/Meldal/Agdenes/Skaun og Trondheim/Klæbu/Malvik.	75
Regnskap	9	36	To felles tjenester, Fosen Regnskap (alle 8 medlemskommunene) og tilsvarende samarbeid i Værnesregionen	33
Lønn	9	36	To felles tjenester, Fosen Lønn (alle 8 medlemskommunene) og tilsvarende samarbeid i Værnesregionen	33

Tabell 4.3 Konkretisering av vanlig forekommende samarbeidsområder i Sør-Trøndelag.

4.6.3 Sjeldne samarbeidsområder

Blant sjeldne forekommende samarbeidsområder finner vi flere lovpålagte tjenester og oppgaver som ofte betraktes som kommunale kjerneområder. Det gjelder ulike typer helsetjenester som legetjeneste, jordmortjeneste, smittevern og miljørettet helsevern. Det gjelder landbruksforvaltning, barnehage, grunnskole og voksenopplæring og ikke minst arealplanlegging, byggensak og oppmåling. I listen over sjeldne samarbeidsområder finner vi også kulturoppgaver, personalfunksjon og næringsutvikling.

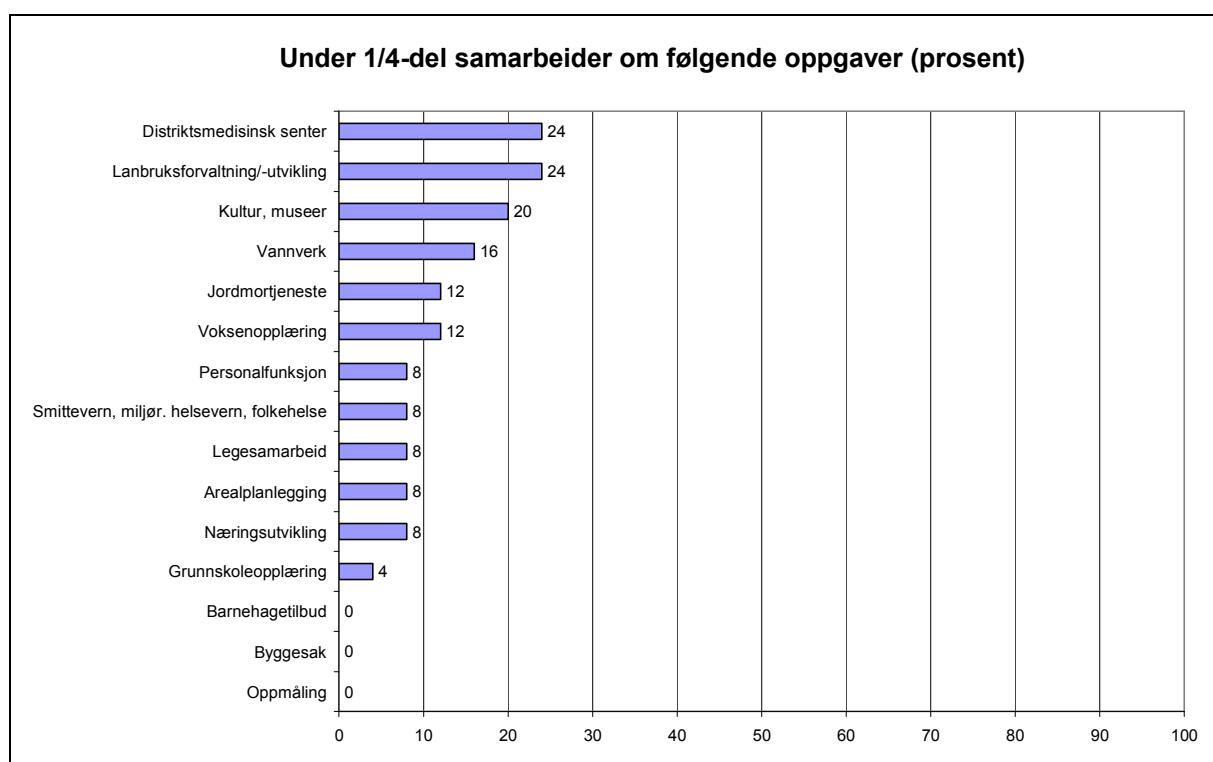
Dagens formelle samarbeid om helsetjenester i Sør-Trøndelag, består i korthet av følgende ordninger:

- Ett distriktsmedisinsk senter som omfatter 6 av kommunene i fylket (Fosen Distriktsmedisinske Senter IKS)
- To samarbeidsordninger om jordmortjeneste som berører tre kommuner (Rennebu, Oppdal og Osen)
- Ett samarbeid om legetjeneste som berører to kommuner (Orkdal og Snillfjord)
- To samarbeid om smittevern/miljørettet helsevern som berører 8 kommuner (Malvik kjøper tjenester fra Miljøenheten i Trondheim, samt Næringsmiddeltilsynet i Fosen IKS som er vedtatt oppløst og lagt inn under Fosen DMS)

I Sør-Trøndelag finnes kun ett formalisert samarbeid om arealplanlegging gjennom Plankontoret for Rennebu og Oppdal. Plankontoret har et fagmiljø på 6-7 årsverk og tilbyr tjenester til kommuner og private innenfor kommuneplanlegging, reguleringsplaner, arealplanlegging, landskapsarkitektur, kartarbeid og GIS. I Trondheimsregionen pågår et plansamarbeid mellom åtte medlemskommuner om interkommunal arealplan i henhold til ny planlov. I kartleggingen er det ikke funnet noen eksempler på formalisert samarbeid om byggensak og oppmåling i Sør-Trøndelag.

Når det gjelder næringsutvikling, er det registrert et felles utviklingsselskap mellom Bjugn og Ørland. For øvrig domineres det pågående næringsarbeidet av aktivitet gjennom regionrådene og ikke minst Blilyst og Kysten er klar, som står bak en rekke prosjekter og nettverk som har som formål å fremme næringsutvikling. Trondheimsregionen utarbeider felles strategisk næringsplan. Kartleggingen tyder imidlertid på at ingen kommuner i Sør-Trøndelag har etablert interkommunale utviklingskontor med kommunalt eid og styrt næringskompetanse, slik vi finner eksempler på i Nord-Trøndelag.

Det er grunn til å merke seg at samarbeidet om lovpålagte tjenester ser ut til å ha kommet lenger i Nord-Trøndelag enn i Sør-Trøndelag, selv om det også der ble konkludert med at det interkommunale samarbeidet er svakt utviklet innenfor kommunale kjerneområder. I Nord-Trøndelag finnes flere eksempler på helhetlig regionale løsninger innenfor bl.a. landbruk og naturforvaltning, jordmortjeneste, kommuneoverlegefunksjon, byggesak og oppmåling. Tilsvarende finner vi ikke i Sør-Trøndelag.



Figur 4.6 Andel av kommunene i Sør-Trøndelag som samarbeider innenfor ulike oppgaveområder. Sjeldent forekommende samarbeid. Prosent.

Oppgave	Antall kom	Andel ST	Konkretisering	Andel NT
Lanbruksforvaltning/-utvikling	6	24	Fire formelle ordninger. Felles landbruksforvalting og landbruksnemnd Ørland/Bjugn, felles skogbrukssjef Røros/Holtålen/Os, felles landbrukssjef Røros/Os og Orkla Landbruk mellom Orkdal og Meldal. For øvrig er det registrert 4 vaktordninger for veterinær i fylket -Hemne/Snillfjord, Trondheim/Malvik, Orkdal/Agdenes og Tydal/Selbu.	33
Distriktsmedisinsk senter	6	24	Gjelder Fosen DMS IKS der 7 av medlemskommunene deltar, 6 fra Sør-Trøndelag	
Kultur, museer	5	20	Orkdal, Meldal, Hitra, Rissa og Trondheim er eiere av Museene i Sør-Trøndelag AS. Ingen registrerte samarbeid om kulturskole.	33
Vannverk	4	16	Ett felles vannverk mellom Ørland og Bjugn. Trondheim forsyner Malvik med drikkevann.	17
Voksenopplæring	3	12	Malvik og Klæbu har avtale med Trondheim	
Jordmortjeneste	3	12	Felles tjeneste Oppdal/Rennebu, Osen deltar i Jordmortjenesten i Midtre Namdal.	54
Næringsutvikling	2	8	Formell ordning mellom Ørland/Bjugn som har felles utviklingselskap. For øvrig deltar alle kommuner i regionråd og regionrådsliknende organer som driver med næringsutvikling, inkl BiLytt og Kysten er klar. I Trondheimsregionen pågår arbeid med strategisk næringsplan (prosjekt) og det er etablert en næringsallianse for Trondheimsregionen(NAT). Trondheim deltar også i Trøndelagsrådet, SØT-samarbeidet og Byer i Midt-Norge (inkl Røros og Orkdal) hvor næring kan være tema. Mye uformelt og prosjektorientert samarbeid. Ingen har etablert interkommunale utviklingskontor som finnes i NT.	75
Arealplanlegging	2	8	Gjelder Plankontoret Rennebu/Oppdal som ivaretar arealplanlegging og kommuneplanprosesser i begge kommunene. Selger også tjenester til andre. Kommunene i Trondheimsregionen arbeider med interkommunale arealplan etter ny planlov (prosjekt). Trondheimsregionen har også et eget boligprosjekt med sikte på samordning av boligpolitikk.	8
Legesamarbeid	2	8	Bilateral ordning mellom Orkdal og Snillfjord	
Smittevern, miljør. helsevern, folkehelse	2	8	Malvik kjøper tjenester fra Miljøenheten i Trondheim	21
Personalfunksjon	2	8	Ørland og Bjugn har en felles tjeneste	8
Grunnskoleopplæring	1	4	Osen kjøper grunnskoleplasser fra Flatanger (Sætervika)	17
Oppmåling	0	0	Ingen registrerte formelle ordninger.	33
Byggesak	0	0	Ingen registrerte formelle ordninger.	25
Barnehagetilbud	0	0	Ingen registrerte formelle ordninger.	4

Tabell 4.4 Konkretisering av sjeldent forekommende samarbeidsområder i Sør-Trøndelag.

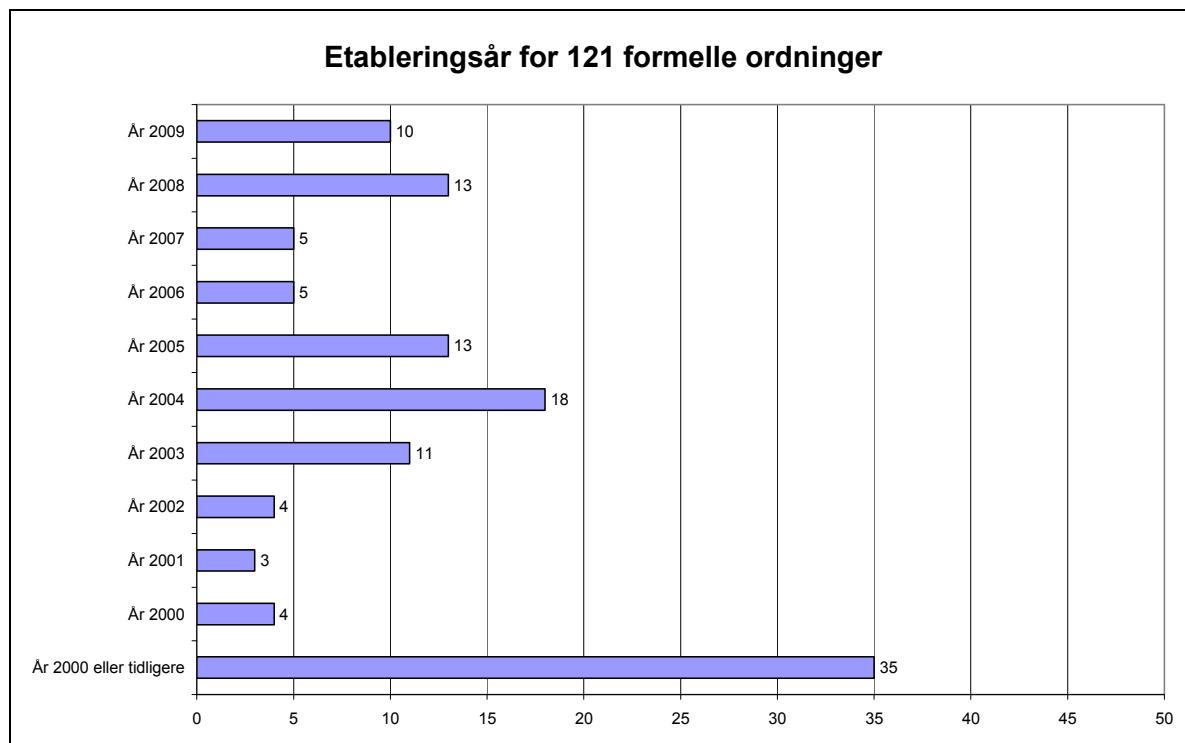
4.7 Nyetableringstakt

Av 143 kartlagte ordninger foreligger opplysninger om etableringsår for 121 ordninger. Manglende opplysninger gjelder i hovedsak mindre bilaterale ordninger. Nær 40 prosent av de kartlagte samarbeidsordningene ble etablert i perioden 2002-2005, som var en særlig aktiv periode for initiering av formelle interkommunale samarbeidsordninger. Nyetableringstakten har falt i 2006 og 2007, men har tatt seg noe opp i 2008 og 2009.

Rundt år 2004 ble det etablert flere store og viktige samarbeidsordninger bl.a. mange av dagens ordninger under Fosen Regionråd. Vi finner også etablering av Orkla Landbruk, samarbeid om barnevern, Gauldal Brann og Redning og flere samarbeid om revisjon og kontrollutvalgssekretariat. I Værnesregionen kom IKT-samarbeidet i gang i 2005, regionrådet ble fast etablert fra 2006 og initierte raskt flere viktige samarbeidsordninger i påfølgende år. Samarbeid om sosialtjenester og etablering av NAV-kontorer forklarer noen av nyetableringene de siste årene.

Blant eldre samarbeidsordninger etablert før år 2000 finner vi en rekke viktige ordninger, bl.a. flere avfallsselskaper, samarbeid om PPT, akutt forurensning, revisjon og arbeidsgiverkontroll, Plankontoret mellom Rennebu og Oppdal og TrønderEnergi AS. Fosen Regionråd ble etablert i 1989 og er dermed det eldste regionrådet i Sør-Trøndelag. De øvrige regionrådene, Trondheimsregionen, Orkdalsregionen og Værnesregionen, er etablert etter år 2000 slik de i dag framstår, jf nærmere omtale i kap.5.4.

I Nord-Trøndelag ble det funnet samme hovedmønster som i Sør-Trøndelag, men utslagene var sterkere i retning av en særlig kraftig nyetablering av interkommunalt samarbeid i den forrige stortingsperioden. I toppåret 2004 ble det etablert 27 formelle samarbeidsordninger i Nord-Trøndelag, hvorav mange regionale ordninger initiert av regionrådene. Kommunenes sterke interesse for interkommunalt samarbeid i denne perioden ble antatt å ha sammenheng med stram kommuneøkonomi og større fokus på kommunesammenslutning (Ernaperioden).



Figur 4.7 Årstall for etablering av 121 formelle samarbeidsordninger i Sør-Trøndelag. Prosent av tiltakene som er etablert det enkelte år.

4.8 Bruk av juridiske tilknytningsformer

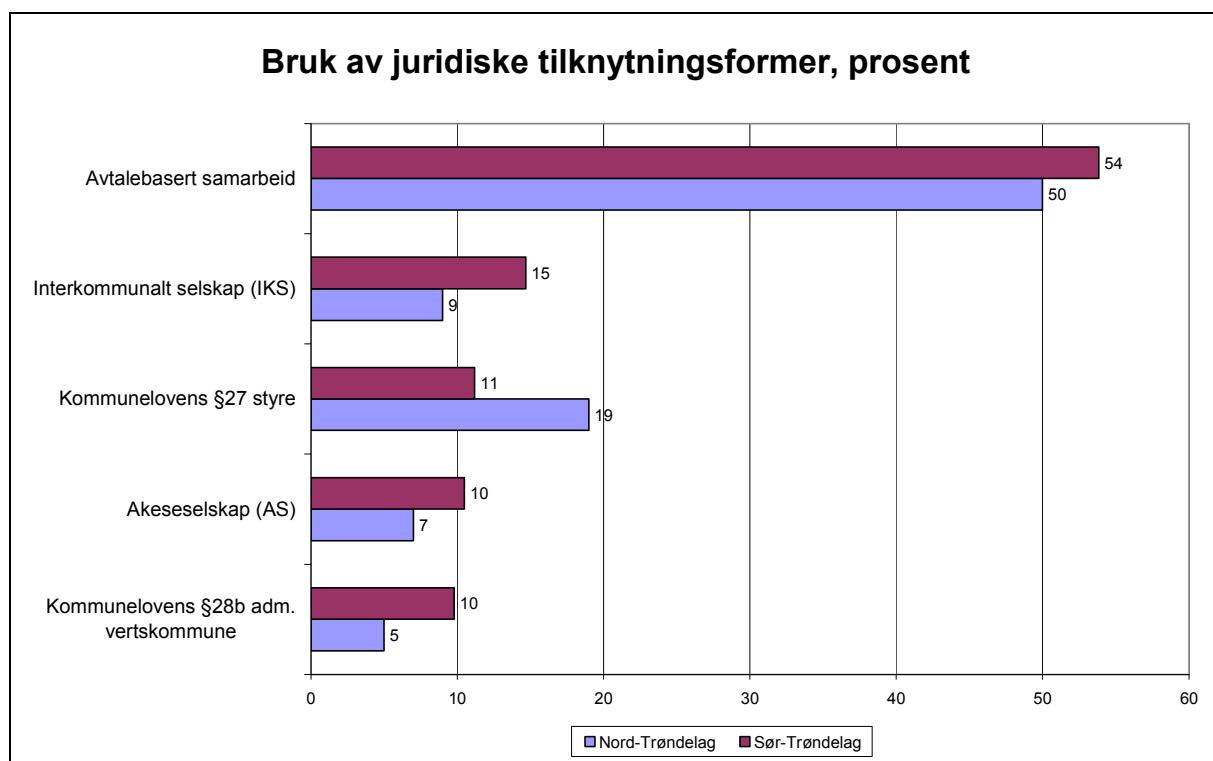
I kartleggingen er det registrert juridisk organisasjonsform for de etablerte samarbeidsordningene. Det frie avtalebaserte samarbeidet dominerer med 54 prosent av alle ordningene. Legger vi på samarbeid etter kommunelovens §28 b, såkalt administrativt vertskommunesamarbeid, som utgjør 10 prosent av ordningene, kommer vi fram til at to tredjedeler av samarbeidet foregår uten organisatorisk overbygning. Samarbeidet med organisatorisk overbygning er noenlunde likelig fordelt mellom interkommunale selskaper, styre med hjemmel i kommunelovens §27 og aksjeselskaper. I Nord-Trøndelag var fordelingen ganske lik, bortsett fra en noe større bruk av kommunelovens §27 og mindre bruk av interkommunale selskaper. I Nord-Trøndelag var i tillegg ca 10 prosent av ordningene organisert med hjemmel i forsøksloven, bl.a. en rekke oppgaver under samkommuneforsøket mellom Levanger og Verdal, Miljø- og Landbruksforvaltningen i Midtre Namdal og en del barnevernforsøk som ikke var avsluttet. I Sør-Trøndelag finner vi i dag ingen eksempler på organisering med hjemmel i forsøksloven.

Bruk av tilknytningsformer henger nært sammen med hvilke oppgaver som inngår i samarbeidet og ikke minst spørsmålet om omfanget på samarbeidet mht. myndighetsoverføring. I deler av Nord-Trøndelag har det vært sterkere fokus på tjenestesamarbeid og helhetlige samarbeidsformer som kan forklare mindre bruk av selskaper

og mer organisering etter kommunelovens §27, inkludert myndighetsoverføring til felles styringsorganer (samkommuneforsøk og politiske sektorstyrer).

Det er grunn til å merke seg at 10 prosent av ordningene er organisert som administrative vertskommunemodeller (kommunelovens §28b), mens ingen kommuner i Sør-Trøndelag foreløpig har tatt i bruk vertskommunemodell med felles folkevalgt nemnd (kommunelovens §28c). Kartleggingen tyder på at svært få kommuner har erfaring med interkommunale organisasjonsformer som innebærer en sterk politisk organisering og styring av samarbeidet.

Av informasjonen som er samlet inn ser vi at mange rådmenn og andre som har bidratt i kartleggingen ofte uttrykker usikkerhet om juridisk organisasjonsform. Det gjelder særlig skillet mellom avtalebasert samarbeid og de ulike tilknytningsformene med hjemmel i kommuneloven, inkludert §27 og det nye regelverket i §28. Det ser ut til å være behov for veileding særlig om det nye regelverket, herunder aktuelle anvendelsesområder og formelle krav ved etablering av vertskommunemodeller (avtaleverk).



Figur 4.8 Juridiske tilknytningsformer for dagens samarbeidsordninger i Sør-Trøndelag. Prosent. N=143

4.9 Økonomisk omfang

I samarbeid med sekretariatet i Fosen Regionråd er det foretatt beregninger av størrelsen på den interkommunale virksomheten målt i økonomi og personell. Brutto driftsutgifter i Fosen Regionråd inkludert alle regionale samarbeidsordninger utgjorde 35 mill kr ifølge regnskapet for 2008. Det utgjør 2,2 prosent av de samlede brutto driftsutgifter i de åtte medlemskommunene. Årsverksinnsatsen i regionrådet og alle regionale samarbeidsordninger utgjør 72,58 årsverk i 2009. Det tilsvarer 3,7 prosent av den samlede sysselsettingen i de åtte medlemskommunene.

Selv om det kan være noe usikkerhet knyttet til særlig utgiftsberegningen, og selv om beregningen kun gjelder de regionale ordningene, kan vi konkludere med at den interkommunale økonomien er liten sett i forhold til den samlede kommunale virksomhet. Det gjelder uansett om det regnes på utgifter eller årsverk. Hoveddelen av oppgavene løses dermed av den enkelte kommune ut fra lokal kompetanse og lokale ressurser, samt evt. uformell kontakt på tvers av kommunegrensene. Det gjelder i særlig grad lovpålagte oppgaver og typiske kjerneoppgaver i den kommunale virksomhet, hvor det generelt er etablert få formelle samarbeidsordninger. I andre deler av fylket utenom Fosen kan vi anta at dagens samarbeid høyst representerer noen få prosent av samlet økonomi og sysselsetting i kommunene. Bjugn og Ørland, som har et omfangsrikt bilateralt samarbeid i tillegg til regionale ordninger, kan kanskje komme opp i 5-6 prosent, men neppe mer.

Det ble foretatt tilsvarende beregninger i Nord-Trøndelag som viste at kjerneordningene blant de som samarbeidet mest utgjorde rundt 5 prosent av samlet netto driftsramme for kommunene. Andelen av totale årsverk i interkommunale ordninger utgjorde 3-4 prosent i Midtre Namdal og 5-6 prosent i Innherred Samkommune. Det betyr at det formelle interkommunale samarbeidet i begrenset grad berører den faste produksjonsstrukturen for administrasjon, forvaltning, velferdstjenester og plan- og utviklingsoppgaver i kommunene. Det gjelder selv blant pionerene på interkommunalt samarbeid.

En annen viktig observasjon er at dagens interkommunale samarbeid preges av høye prosesskostnader knyttet til mye uformell samordning og en omfattende innsats fra mange forskjellige aktører for å utvikle samarbeidsordninger. Kartleggingen av økonomisk omfang og forekomst på kjerneområder er egnet til å moderere evt. demokratiske innvendinger mot dagens samarbeid. I lys av manglende forekomst og systematikk på samarbeidet innenfor IKT, administrasjon, forvaltning, samt tekniske og smale kompetansekrevende tjenester, er det snarere grunn til kritikk av dagens samarbeid ut fra effektivitetshensyn og kompetansemessige argumenter.

	2009
Fosen Regionråd - sekretariatet	2,50
Fosen Regionråd - regionkonsulent oppvekst	1,00
Fosen Regnskap	9,95
Fosen Lønn	8,00
Fosen IKT	4,00
Kemnerkontoret for Fosen	8,00
Fosen Innkasso	2,50
Fosen Forebyggende Brannvern - tilsyn	2,00
Fosen Forebyggende Brannvern - feiing	5,50
Fosen GIS/kart - administrasjon	0,20
Sak/arkiv - administrasjon	0,10
Helse-/omsorgsprogram - administrasjon	0,10
Fosen DMS IKS - avd. for observasjon/etterbeh.	14,53
Fosen DMS IKS - administrasjon	0,60
Fosen Kommunerevisjon IKS	5,00
Fosen Kontrollutvalgssekretariat IKS	1,00
Fosen Renovasjon IKS (4 av kommunene deltar)	4,80
Miljøretta Helsevern	0,80
PPT - regional ressurs (veiledning mv.)	2,00
Sum alle samarbeidsordninger	72,58

*Tabell 4.5 Årsverk i Fosen regionråd inkludert regionale samarbeidsordninger.
Kilde: Sekretariatet i Fosen Regionråd.*

4.10 Oppsummering

Det formelle interkommunale samarbeidet i Sør-Trøndelag består av 143 ordninger, hvorav 55 prosent er etablert på bilateralt nivå, 26 prosent på regionrådsnivå og 20 prosent på høyere geografisk nivå. Kartleggingen tyder på at det uformelle samarbeidet i form av prosjekter og nettverk er meget omfattende. Totalt for fylket er det registrert ca 60 pågående prosjekter, fagnettverk og andre uformelle samarbeidsordninger.

I kartleggingen dokumenteres store variasjoner i samarbeidets omfang, målt gjennom antall formelle samarbeidsordninger pr kommune. Variasjonen spenner fra 17 registrerte formelle ordninger for Midtre Gauldal til 41 ordninger for Bjugn. Samarbeidet på bilateralt nivå varierer fra tre registrerte ordninger i Midtre Gauldal, Selbu og Roan, til 15 ordninger for Orkdal. På regionrådsnivå finner vi også store variasjoner i samarbeidets omfang, fra ingen ordninger for Oppdal og Holtålen som ikke deltar i regionråd, til rundt 20 ordninger under Fosen Regionråd. Fosen Regionråd og Værnesregionen har kommet lengst i utvikling av formelle samarbeidsordninger mellom kommunene. I Orkdalsregionen og Trondheimsregionen pågår samarbeid om utviklingsoppgaver, mens samarbeid om tjenester utvikles bilateralt mellom kommunene. Omfanget på det formelle samarbeidet på regionrådsnivå gir indikasjoner på at alle dagens samarbeidsregioner i Sør-Trøndelag er relativt svakt utviklet.

I kartleggingen dokumenteres også store variasjoner i samarbeidet innhold. Alle kommunene i fylket samarbeider om krisesenter, beredskap mot akutt forurensning og 110-sentral, mens over 80 prosent samarbeider om andre funksjoner som kontrollutvalgssekretariat, revisjon, incestsenter, renovasjon/avfall, legevakt, kommunalt arkiv, innkjøp og brannvern. Kartleggingen tyder på et oppstykket samarbeid om flere av disse funksjonene. Innenfor brannvern er det registrert 11 forskjellige enkeltordninger og kun to eksempler på tilnærmet helhetlig samarbeid. De to helhetlige brannverntjenestene omfatter bare fem av kommunene i fylket. Strukturen på legevaktssamarbeidet er også svært ulik, fra rene bilaterale ordninger med et lite befolkningsmessig nedslagsfelt til store regionale ordninger.

Som vanlige samarbeidsområder dvs. der mellom en tredjedel og to tredjedeler av kommunene har etablert formalisert samarbeid, finner vi samarbeid om administrative tjenester som skatteoppkreving, IKT, arbeidsgiverkontroll, lønn og regnskap. Mest utbredt er samarbeid om skatteoppkreving, der nær 70 prosent av kommunene har inngått samarbeid. Samarbeid om IKT og arbeidsgiverkontroll er etablert blant vel halvparten av kommunene, mens bare en tredjedel samarbeider om lønn og regnskap. Vi finner videre at rundt halvparten av kommunene samarbeider om sosialtjenester opp mot NAV, PP-tjeneste og kartfunksjon, mens bare ca en tredjedel av kommunene samarbeider om barnevernstjenester.

Av konkretiseringen av de vanlige samarbeidsområdene, merker vi oss særlig at IKT-samarbeidet mellom kommunene har kommet kort i Sør-Trøndelag. At bare vel halvparten av kommunene har etablert formalisert samarbeid om IKT, samtidig som samarbeidet er oppdelt i 13 forskjellige enkeltordninger, er en indikasjon på store forbedringspotensialer knyttet til samordning og videre utvikling av kommunale IKT-tjenester. Manglende samarbeid om IKT betyr samtidig at halvparten av kommunene i dag ikke har på plass en primær infrastruktur for etablering av samarbeid på andre områder. I Nord-Trøndelag samarbeider samtlige kommuner om IKT og de fleste regionråd har gjennom flere år betraktet IKT som en regional tjenestefunksjon.

Det framstår også som et viktig funn at to tredjedeler av kommunene pr dato ikke har etablert samarbeid kommunaladministrative støttefunksjoner som lønn og regnskap. Dette er oppgaver

hvor det ligger godt til rette for samarbeid med betydelige muligheter økonomiske og kompetansemessige gevinster. I kartleggingen finner vi også overraskende mange små kommuner som fortsatt baserer seg på rene enhetskommunale løsninger innenfor barnevern. Dette til tross for at barnevern er en kompetansemessig sårbar funksjon, samtidig som det foreligger ferdig utviklede samarbeidsmodeller som både i Sør-Trøndelag og mange andre fylker har vist seg å gi et vesentlig bedre barnevern.

Blant sjeldent forekommende samarbeidsområder finner vi flere lovpålagte tjenester og oppgaver som ofte betraktes som kommunale kjerneområder. Det gjelder ulike typer helsetjenester som legetjeneste, jordmortjeneste, smittevern og miljørettet helsevern. Det gjelder landbruksforvaltning, barnehage, grunnskole og voksenopplæring og ikke minst arealplanlegging, byggesak og oppmåling. I listen over sjeldne samarbeidsområder finner vi også kulturoppgaver, personalfunksjon og litt overraskende, samarbeid om næringsutvikling.

Dagens formelle samarbeid om helsetjenester i Sør-Trøndelag, dreier seg i korthet om ett distriktsmedisinsk senter på Fosen og for øvrig to mindre ordninger med felles jordmortjeneste, et bilateralt samarbeid om legetjeneste og to eksempler på kjøp og salg av tjenester innenfor smittevern og miljørettet helsevern. I Sør-Trøndelag finner vi videre kun ett formalisert samarbeid om arealplanlegging gjennom Plankontoret for Rennebu og Oppdal. Samarbeidet om næringsutvikling er omfattende, men foregår i alle hovedsak gjennom prosjekter, nettverk og andre uformelle samarbeidsformer.

Det må konkluderes med at dagens samarbeid om lovpålagte tjenester innenfor kommunale kjerneområder framstår som svakt utviklet på samtlige viktige sektorområder. Det gjelder særlig helse- og sosialsektoren og oppvekstsektoren, men også delvis teknisk sektor hvor bl.a. plan og byggesak, kart og oppmåling etc. inngår.

I kartleggingen er det foretatt beregninger av økonomisk og sysselsettingmessig omfang på dagens interkommunale samarbeid. Beregninger er kun foretatt for etablerte ordninger under Fosen Regionråd, som i dag har det mest omfangsrike samarbeidet. Tallene tilsier at de regionale ordningene utgjør 2,2 prosent av de samlede brutto driftsutgifter i de åtte medlemskommunene. Den samlede årsverksinnsatsen ligger på vel 70 årsverk og utgjør 3,7 prosent av den samlede sysselsettingen i medlemskommunene. Selv om bilaterale ordninger her ikke er medregnet, kan det konkluderes med at dagens interkommunale samarbeid berører kun noen få prosent av samlet økonomi og sysselsetting i kommunene. Tallene for øvrige samarbeidsregionene i Sør-Trøndelag ligger lavere enn på Fosen.

I kartleggingen er det også foretatt analyser av kommunenes bruk av ulike juridiske tilknytningsformer for etablerte interkommunale virksomheter. To tredjedeler av dagens samarbeid foregår uten organisatorisk overbygning dvs. i form av rent avtalebasert samarbeid (54 prosent) eller samarbeid etter kommunelovens nye bestemmelser om administrativt vertskommunesamarbeid (10 prosent). Samarbeidet med organisatorisk overbygning er noenlunde likelig fordelt mellom interkommunale selskaper (15 prosent), aksjeselskaper (10 prosent) og styre med hjemmel i kommunelovens §27 (11 prosent). Ingen kommuner i Sør-Trøndelag har foreløpig tatt i bruk kommunelovens nye bestemmelser om vertskommune med felles folkevalgt nemnd. Ingen har heller etablert forsøk med samkommuner, hvor politisk styring og beslutningsmyndighet legges til et interkommunalt folkevalgt organ. I kartleggingen er det for øvrig registrert behov for bedre veiledning om juridiske tilknytningsformer og da særlig samarbeid etter de nye bestemmelsene om vertskommunesamarbeid i kommunelovens §28.

I en analyse av nyetableringstakt, kommer vi til at nær 40 prosent av dagens samarbeidsordninger ble etablert i perioden 2002-2005, som var en særlig aktiv periode for etablering av interkommunalt samarbeid. Nyetableringstakten falt i 2006 og 2007, men har tatt seg noe opp i 2008 og 2009. I de siste to årene er det etablert hhv. 13 og 10 nye formelle interkommunale samarbeidsordninger i Sør-Trøndelag.

5 Nærmere om regionrådene og erfaringer med dagens samarbeid

5.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives regionrådene i Sør-Trøndelag med vekt på Trondheimsregionen Værnesregionen, Orkdalsregionen og Fosen Regionråd. Innledningvis gis en definisjon av regionråd som har vært brukt ved nasjonale kartlegginger av regionråd. Dernest følger en beskrivelse utvalgte kjennetegn ved regionrådene i Sør-Trøndelag, dels som geografiske regioner (strukturelle kjennetegn) og dels som organisasjoner (institusjonelle kjennetegn). Deretter følger en omtale av det formaliserte samarbeidet og pågående utviklingstiltak under hvert regionråd, inkludert erfaringer med det pågående samarbeidet. Erfaringsoppsummeringen bygger på en gjennomgang av foreliggende evalueringer og intervjuer med nøkkelinformeranter gjennomført av NIVI. Omtalen av det enkelte regionråd avsluttes med en tolkning av sterke og svake sider, slik NIVI ser det utenfra. I framstillingen er også interkommunalt samarbeid mellom kommuner som ikke deltar i regionråd kort omtalt.

5.2 Definisjon av regionråd

NIVI Analyse har gjennomført en nasjonal kartlegging av regionråd¹⁴ med utgangspunkt i følgende definisjon:

- Samarbeidsorganet må være et *politisk samarbeidsorgan* mellom kommuner der minst ordførerne deltar med stemmerett i det politiske styringsorganet. Det godtas deltagelse fra andre aktører som rådmenn, tillitsvalgte og representanter for næringslivet eller fylkeskommunen. Samarbeidsorganer hvor flere fylkeskommuner deltar og/eller som i hovedsak driver strategisk-politisk interessearbeid, vil normalt ikke bli definert som et regionråd.
- Samarbeidsorganet må være *formalisert* med egne vedtekter eller skriftlig samarbeidsavtale. Etter en nærmere vurdering i forhold til øvrige kriterier godtas også likelydende vedtak i deltakende samarbeidskommuner som det formelle grunnlaget for samarbeidsorganet.
- Samarbeidsorganet må ha *mange typer saker som arbeidsfelt* dvs. ikke være et sektororgan. Det er her lagt vekt på hva som er det formelle og viktigste formålet med organet. At for eksempel samarbeidsorganer med næringspolitikk som hovedformål i praksis kan brukes til koordinering av andre typer saker mellom kommuner, er normalt ikke nok til å bli definert som et regionråd.
- Samarbeidsorganet må være i *operativ funksjon* dvs. avholdt møter eller behandlet saker i løpet av det siste året.

Disse kriteriene er i hovedsak de samme som ble brukt av Telemarksforskning-Bø i en tilsvarende kartlegging fra år 2000.

¹⁴ NIVI-rapport 2007:2 Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner

I Sør-Trøndelag finner vi fire regionråd, eller fem hvis vi tar med Regionrådet for Fjellregionen, der Røros er medlem. Et spesielt trekk ved regionrådene i Sør-Trøndelag er at alle krysser fylkesgrensen. Det gjelder Fosen Regionråd, der seks kommuner i Sør-Trøndelag samarbeider med to kommuner i Nord-Trøndelag. I regionrådet for Værnesregionen deltar tre kommuner fra hhv. Sør- og Nord-Trøndelag. I Trondheimsregionen, eller ”Trondheimsregionen – samarbeid for utvikling” som er det fullstendige navnet, deltar Stjørdal kommune i Nord-Trøndelag. Videre deltar Rindal kommune i Møre og Romsdal i Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen, mens Røros er medlem i Regionrådet for Fjellregionen sammen med seks kommuner fra Hedmark. Den etablerte regionrådsstrukturen tyder på at fylkesgrensene for Sør-Trøndelag er lite funksjonelle for samarbeid om kommunale oppgaver.

Et spesielt trekk ved regionrådene i Sør-Trøndelag er også at vi finner flere eksempler på dobbeltmedlemskap. Skaun er medlem i både Orkdalsregionen og Trondheimsregionen, mens Malvik og Stjørdal er medlem i både Værnesregionen og Trondheimsregionen. Videre er Rindal medlem av både Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen og Ordfører- og Rådmannskolleget for Nordmøre (ORKidè). I den siste nasjonale kartleggingen av regionråd ble det funnet til sammen 12 kommuner i hele landet som er dobbeltmedlemmer. Dobbeltmedlemskap kan være uttrykk for geografisk integrasjon og avhengighet i ulike retninger, men også en form for gardering ved at kommunene får tilgang til regionale arenaer og utviklingsressurser uten store omstillingskostnader. Medlemskap i flere regionråd kan også ha sammenheng med at det samarbeides om ulike typer saker i de ulike regionrådene. Stjørdal kan begrunne sitt medlemskap i Trondheimsregionen med behov for samordning av utviklingsoppgaver, mens samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon skjer i Værnesregionen. Det mest vanlige ser imidlertid ut til å være at dobbeltmedlemskap er uttrykk for pragmatisme ved at kommunene samarbeider om ulike oppgaver i ulike retninger ut fra hva som tjener kommunen i den enkelte sak.

En nærmere analyse kan tyde på at eksemplene på dobbeltmedlemskap i regionrådene i Sør-Trøndelag har en viss sammenheng med oppgavefordeling og hva det samarbeides om i de ulike regionrådene. Trondheimsregionen er først og fremst et samarbeid for i fellesskap å styrke storbyregionens konkurransekraft, herunder god næringsutvikling og byutviklingsspørsmål innenfor areal, bolig og infrastruktur. I den funksjonelle storbybyregionen er det naturlig å inkludere kommuner som Orkdal, Skaun, Malvik og Stjørdal. Samtidig har særlig Malvik, men også Skaun, utviklet samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon med Trondheim og enkelte andre kommuner i Trondheimsregionen. Samarbeidet om administrasjon og tjenesteproduksjon i Trondheimsregionen ser ut til å ha kommet kort og preges av bilaterale og pragmatiske samarbeidsstrategier fra kommunenes side. Orkdalsregionen og Regionrådet for Fjellregionen har likhetstrekk med Trondheimsregionen ved at næring, infrastruktur og generell regionalpolitikk er sentrale samarbeidsområder. Dette kan begrunne at Rindal er medlem i Orkdalsregionen og at Røros er medlem i Regionrådet for Fjellregionen.

I forhold til definisjonen av regionråd, er det et interessant spørsmål om alle de etablerte regionrådene tilfredsstiller de oppsatte kriteriene. Ut fra kjennskap til regionrådene formål og aktiviteter, kommer to av regionrådene uten tvil inn under definisjonen. Det gjelder Fosen Regionråd og Regionrådet for Værnesregionen. Trondheimsregionen og Orkdalsregionen har sin hovedaktivitet innenfor utviklingsoppgaver, mens tjenesteperspektivet er lite utviklet. Likevel har både Trondheimsregionen og Orkdalsregionen i utgangspunktet alle typer saker som arbeidsfelt og vedtekten er ikke til hinder for utvikling av tjenestesamarbeid. Regionrådene i Sør-Trøndelag har dermed ulik profil, men alle antas å tilfredsstille definisjonen på regionråd.

5.3 Strukturelle kjennetegn

Nedenfor beskrives utvalgte geografiske kjennetegn ved Trondheimsregionen, Værnesregionen, Orkdalsregionen og Fosen. Av tabellen framgår antall kommuner pr region med tillegg av regionens folketall, intern kommunestruktur, samt areal og antall registrerte tettsteder¹⁵.

Region	Antall kom.	Folketall 1.4.2009			Areal kv.km	Antall tettsteder
		Region	Kommuner			
Trondheimsregionen	8	246.382	Trondheim(168.988), Stjørdal(21.034), Melhus(14.680), Malvik (12.446), Orkdal (11.173), Skaun (6.459), Midtre Gauldal(5.942), Klæbu(5.660)		3.962	33
Værnesregionen	6	43.291	Stjørdal(21.034), Malvik(12.446), Selbu(3.992), Frosta(2.488), Meråker(2.469), Tydal(862)		3.511	12
Orkdalsregionen	10	41.521	Orkdal(11.173), Skaun(6.459), Frøya(4.223), Hemne(4200), Hitra(4.183), Meldal(3.893), Rennebu(2.634), Rindal(2.037), Agdenes(1.728), Snillfjord(991)		4.534	19
Fosen	8	25.662	Rissa(6.418), Ørland(5.062), Bjugn(4.533), Leksvik(3.527), Åfjord(3.228), Osen(1023), Roan(1009), Mosvik(862)		3.429	12
Sum	32	356.856			15.436	76

Tabell 5.1 Strukturelle kjennetegn ved etablerte samarbeidsregioner i Sør-Trøndelag. Kilde: SSB

De fire regionrådsområdene har en samlet befolkning på ca 350.000 som utgjør 85 prosent av det samlede innbyggertallet i Nord- og Sør-Trøndelag. Trondheimsregionen er landets nest største interkommunale samarbeidsregion. Kun Regionrådet Bergen og Omland er større, med rundt 100.000 flere innbyggere enn Trondheimsregionen. Værnesregionen og Orkdalsregionen har en befolkningsstørrelse på litt under gjennomsnittet for landets regionråd (55.000), mens Fosen Regionråd er minst i Sør-Trøndelag. I forhold til andre regionråd i Distrikts-Norge har imidlertid Fosen et betydelig befolkningsgrunnlag. Fosen er for eksempel større målt i folketall enn alle de tre regionrådene i Namdalen (hhv Ytre, Indre og Midtre Namdal Regionråd). Det kan nevnes at Ytre Namdal Regionråd og Indre Namdal Regionråd er blant landets minste med i underkant av 10.000 innbyggere hver. Samarbeidsregionene rundt Steinkjer (INVEST) og Levanger/Verdal (Innherred Samkommune) har et folketall på rundt 30.000.

Samarbeidsregionene i Sør-Trøndelag preges av mange kommuner og en kompleks indre geografisk struktur, her illustrert ved antall medlemskommuner, intern kommunestruktur og registrerte tettsteder pr region. Antall tettsteder er talt opp i henhold til SSBs definisjon. I landssammenheng ligger gjennomsnittlig antall deltakerkommuner i regionråd på seks, varierende fra to til 11 kommuner. Mange deltakerkommuner kan representere en utfordring ved etablering av interkommunalt samarbeid bl.a. fordi det kan være krevende å oppnå enighet om strategi og omstillinger mellom mange kommuneadministrasjoner og mange kommunestyrer. Farene for spill mellom aktørene og høye prosesskostnader kan være overhengende. I store regionråd med mange deltakere kreves ofte fleksibilitet mht. deltagelse og oppdeling av samarbeidet i underregioner. Det er neppe tilfeldig at det mest formaliserte

¹⁵ Ifølge SSBs definisjon er et tettsted en samling hus der det bor minst 200 mennesker og avstanden mellom bygningene normalt ikke er mer enn 50 meter

og mest omfangsrike interkommunale samarbeidet i landssammenheng er utviklet i relativt små samarbeidsregioner med et begrenset antall kommuner. Innherred Samkommune er etablert mellom kun to kommuner (Levanger og Verdal), mens Midtre Namdal samkommune er et sterkt formalisert samarbeid mellom fire kommuner (Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes).

Også bosettingsstrukturen og avstander internt i regionene kan representerer store utfordringer ved etablering av interkommunalt samarbeid. Samarbeidsregionene i Sør-Trøndelag er ganske like i arealmessig utstrekning, mens reisetider, intern senterstruktur og grad av interaksjon innenfor felles bolig- og arbeidsmarkedet er ganske forskjellig. I forhold til en nasjonal inndeling av landet i felles bolig- og arbeidsmarkedsregioner fra 2002¹⁶, hvor det er tatt hensyn til senterstørrelse, omfang på pendling og reisetider, er kommunene i Sør-Trøndelag delt inn i syv forskjellige BA-regioner, mens fire kommuner danner selvstendige regioner fordi de er for små og har for lite integrasjon i forhold til nabokommuner (Tydal, Hitra, Frøya og Osen). De syv BA-regionene hvor det er betydelig eller en viss integrasjon på bolig- og arbeidsmarkedet er som følger:

1. Trondheim bestående av Trondheim, Malvik, Klæbu, Melhus, Skaun, Midtre Gauldal, Stjørdal, Selbu, Leksvik og Rissa
2. Orkdal bestående av Orkdal, Agdenes og Meldal
3. Røros bestående av Røros, Holtålen og Os
4. Ørland bestående av Ørland og Bjugn
5. Hemne, Snillfjord og Aure
6. Oppdal og Rennebu
7. Åfjord og Roan

Den sterkeste integrasjonen finner vi rundt Trondheim, som er en tydelig sentrert region med relativt korte avstander og betydelig utpendling til Trondheim, særlig fra Malvik, Klæbu, men også Melhus og Skaun. For Malvik og Klæbu ligger utpendlingen til Trondheim på rundt 60 prosent av de yrkesaktive, for Melhus og Skaun rundt 45 prosent. Pendlingen fra de øvrige kommunene i regionen til Trondheim er betydelig lavere, varierende fra rundt 13 prosent for Orkdal, Selbu, Leksvik og Rissa, til maksimalt rundt 17 prosent for Stjørdal og Midtre Gauldal¹⁷. Stjørdal har for øvrig en egentynge ut fra kommunenesenterets størrelse (Stjørdalshalsen har ca 11.000 innbyggere) og et eget næringsliv som fungerer som en form for underregion med selvstendig trekkraft i forhold til arbeidstakere i de øvrige kommunene i Værnesregionen.

Også Orkdal og Røros er klassifisert som sentrerte regioner. Orkdal er klassifisert sammen med Meldal og Agdenes ut fra reiseavstand og pendling. Pendlingen til senterkommunen ligger på rundt 15-20 prosent, litt mer fra Meldal enn fra Agdenes. Fra Orkdal er det også en viss pendling til Trondheim. Når det gjelder Røros, er det både korte reiseavstander og mye pendling fra særlig Os, men også fra Holtålen til senterkommunen. Pendlingstallene ligger på rundt 20-30 prosent innpendling til senterkommunen.

Ørland er også klassifisert som en sentrert region med utgangspunkt i Brekstad som det største tettstedet og større pendling fra Bjugn til Ørland enn motsatt. De øvrige regionene er såkalte likestilte som betyr at ingen av kommunene har et senter som fungerer som et regionsenter, samtidig som reisetidene er relativt korte.

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

¹⁷ Kilde: SSB, sysselsatte per 4.kvartal 2008 etter arbeidsstedskommune og bostedskommune

Det framstår som viktig å konstantere at de etablerte regionrådene og ikke minst det geografiske nedslagsfeltet for Blilyst og Kysten framstår som ganske heterogene ut fra faktisk integrasjon på bolig- og arbeidsmarkedet. For Trondheimsregionen er det spørsmål om Orkdalsregionen fortsatt skal betraktes som en egen BA-region, slik den ble i 2002. Kommunene i Orkdalsregionen ble i den siste kartleggingen fordelt på seks forskjellige BA-regioner, inkludert enkeltkommuner som dannet egne regioner (Hitra og Frøya). På Fosen ble det operert med fem forskjellige BA-regioner, Blilystområdet dekket seks regioner og Kysten er klar spente over hele syv BA-regioner.

Det er viktig å understreke at utviklingen av felles bolig- og arbeidsmarkedsregioner er dynamisk, hvor både senterfunksjoner, reisetider og pendling påvirkes av kommunikasjonsutbygging, næringsutvikling og ikke minst langsiktig planlegging av utbyggingsmønsteret. Utvikling av Fosen som egen BA-region kan være både fornuftig og realistisk dersom en slik strategi understøttes av kommunikasjonsutbygging, felles næringspolitikk og ytterligere kompetansemessig integrasjon mellom kommunene. Tilsvarende kan det være naturlig å betrakte Hitra og Frøya som en egen BA-region og evt. fast samarbeidsregion ut fra felles veiforbindelse og mulighet for å utvikle et sterkt samarbeid mellom de to kommunene. Stjørdal kan danne en underregion i storbyregionen Trondheim, spesielt dersom integrasjonen i Værnesregionen fortsetter, mens Røros, Oppdal/Rennebu og Hemne, Snillfjord og Aure allerede er etablert som mer eller mindre sterke BA-regioner som også understøttes av øvrig integrasjon mellom kommunene.

Denne korte analysen tyder på at forslaget til faste samarbeidsregioner, jf kart i kap.2.7.1 gir et rimelig godt bilde av det framtidige mulighetsrommet for dannelse av BA-regioner som samtidig kan utgjøre sterke enheter for samarbeid om kommunale velferdstjenester og plan- og utviklingsoppgaver. Trolig vil det være behov for justeringer basert på avklaringer av enkeltkommuners regiontilhørighet, for eksempel for Skaun og Malvik, kanskje også ved at en del av de øvrige regionene utvides med flere kommuner (Orkdalsregionen). I forhold til framtidige reformretninger for kommunesamarbeidet og evt. kommunestrukturen, passer forslaget om åtte faste samarbeidsregioner godt i forhold til en konsolideringsstrategi, mens en regionkommunetenking vil forutsette ytterligere nedskalering til kanskje 4-5 regioner.

Det skal nevnes at større enheter vil øke den interne kompleksiteten mht. reiseavstander for innbyggerne og intern fordeling mellom flere sentra og tettsteder. Fare for uønsket sentralisering og mindre brukervennlige løsninger kan være reell, mens samtidig kan dette motvirkes gjennom desentraliserte organisasjonsløsninger som lokale servicekontor eller andre løsninger. Eksempler på lokal organisering for å ivareta tilgjengelighet og gode løsninger for brukerne finnes både i etablerte interkommunale ordninger og allerede etablerte storkommuner med et spredt bosettingsmønster. Det kan være viktig å være klar over at mange av dagens kommuner allerede er polysentriske, som betyr at det finnes flere registrerte tettsteder i samme kommune. Ellers i landet finnes flere eksempler på storkommuner i Distrikts-Norge som i en sør-trøndersk kontekst ville være å sammenlikne med regionkommuner. Bodø kommune, som nylig har vært gjennom kommunesammenslutning med tidligere Skjerstad kommune (1.1.2005) kan tjene som eksempel. Kommuner som Rana, Ringerike, Ringsaker er andre eksempler på store regionkommuner dannet på 1960-tallet. Det kan også vises til en rekke byer i Sør-Norge som fikk byutvidelse på 1980-og 90-tallet med inntil fire andre kommuner (Buvik-kommunene dvs. Tønsberg, Larvik, Hamar, Hammerfest, Arendal, Sarpsborg og Fredrikstad).

5.4 Institusjonelle kjennetegn

Nedenfor følger en beskrivelse av den politiske og administrative organiseringen av de fire regionrådene i Sør-Trøndelag. Alle preges av en klassisk organisering for regionråd, basert på at regionrådene er initierende organer uten selvstendig beslutningsmyndighet for egen oppgaver. Likevel finner vi en del forskjeller som omtales nærmere nedenfor. Som referanse er det tatt med kjennetegn ved Innherred Samkommune og Midtre Namdal samkommune, som er de mest formaliserte samarbeidsorganene i Nord-Trøndelag. De to samkommunene skiller seg også ut i landssammenheng mht. formalisering av samarbeidet.

Kjennetegn	Trondheimsregionens samarbeid for utvikling	Regionrådet for Værnesregionen	Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen	Fosen Regionråd	Innherred Samkommune	Midtre Namdal samkommune
Etableringsår	2001	2006	2002	1989	2004	2009
Juridisk form	KL §27 styre	KL §27 styre	KL §27 styre	KL §27 styre	Politisk styre m/beslutningsmyndighet etter forselsloven	Politisk styre m/beslutningsmyndighet etter forselsloven
Antall politiske styringsnivåer	2, dels regionråd og dels et pol. arbeidsutvalg bestående av leder og nestleder	1	1	2, dels regionråd og dels et eget styre bestående av kun ordførerne	1	1
Antall deltakere med stemmerett i regionrådet	9	12	20	16	18	23
Politisk deltagelse med stemmerett fra hver av kommunene	8. ordførerne	12. ordfører og annen politiker	10. ordførerne	16. ordfører og annen politiker	9 politikere valgt av og blant kommunestyrene i hhv Levanger og Verdal (samkommunestyre)	11 valgt av og blant kommunestyret i Namsos, 5 fra Overhalla, 4 fra Namdalseid og 3 fra Fosnes (samkommunestyre)
Andre aktører med stemmerett	Sør-Trøndelag fylkeskommune	Ingen	Rådmennene	Ingen	Ingen	Ingen
Andre deltakere og observatører	Kommunene Rissa, Leksvik og Selbu, Nord-Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Rådmennene, repr. fra fylkeskommunene og fylkesmennene	Repr. fra Sør-Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Rådmennene, repr. fra fylkeskommunene og fylkesmennene	Ingen faste	Ingen faste (ikke avklart)
Administrativ organisering	Rådmannsforum med rådmenn fra kommunene, fylkeskommunen og observatører	Arbeidsutvalg bestående av rådmennene, inkl. tilitsvalgte i aktuelle saker	Ingen fast rådmannsgruppe	Rådmannsgruppe	Rådmennene ivaretar stilling som samkommunerådmann på omgang, fast administrasjon vurderes	Fast administrasjon ledet av en av rådmennene i 20% stilling (turnus) med tillegg av fast ass.administrasjonssjef i 100% stilling
Eget sekretariat	Ja, sekretariatsleder. Lagt til Trondheim kommune. Administrativt tilknyttet rådmannsforum ved leder.	Ja, sekretariatsleder	Ja, egen leder. Lagt til Orkdal Bedriftsutvikling AS.	Ja, daglig leder, seniorrådgiver og regionkonsulent i full stilling med tillegg av kontorstøtte deltid	Nei	Nei
Arsverk i sekretariatet	1	1	Ca 1/3 årsverk	3,5	Samkommunerådmann får fast årlig godtgjørelse for stilling som samkommunerådmann	1,2 årsverk i regionstyrets faste administrasjon

Tabell 5.2 Institusjonelle kjennetegn ved regionrådene i Sør-Trøndelag med tillegg av de mest formaliserte samarbeidsorganene i Nord-Trøndelag. Kilde: NIVI

Med unntak for Fosen Regionråd som ble etablert i 1989, er alle de tre øvrige, slik de fremstår i dag, relativt unge organisasjoner. Trondheimsregionen ble etablert i 1980-årene, og ble reorganisert i 2001. Samarbeidskomiteen i Orkdalsregionen har sin historie tilbake til 1984 og ble mer formalisert i 2002, mens Værnesregionen ble formelt etablert i 2006 etter en første intensjonsavtale i 2003.

Når det gjelder juridisk tilknytningsform til kommunene, er det kommunelovens §27 som tolkes å utgjøre hjemmelsgrunnlaget. Alle har opprettet et styre for å ivareta felles interesser og alle har utarbeidet vedtekter som nærmere redegjør for formål, organisering, finansiering, deltagelse osv. Det kan i noen tilfeller være tvil om regionrådet er å regne som et §27-organ eller et vanlig avtalebasert samarbeid, bl.a. ut fra svært knappe vedtekter som neppe er fullstendige i forhold til lovens krav til et §27-organ. Det gjelder for eksempel Orkdalsregionen, men er ikke noe viktig poeng i denne sammenhengen. Kommunelovens §27

er for øvrig det mest vanlige hjemmelsgrunnlaget for landets regionråd. I NIVIs kartlegging av alle regionrådene var det bare 10 prosent som var organisert som interkommunale selskaper (IKS). Verken i Sør- eller Nord-Trøndelag finner vi eksempler på dette.

Når det gjelder den politiske organiseringen, er to av regionrådene organisert med ett politisk styringsnivå, som er det mest vanlige ellers i landet. Det gjelder Værnesregionen og Orkdalsregionen. I Trondheimsregionen og Fosen Regionråd, finner vi to politiske styringsnivåer ved at det i tillegg til selve regionrådet er etablert et politisk arbeidsutvalg eller styre med færre medlemmer.

Når det gjelder stemmerett, finner vi et ganske blandet mønster. Trondheimsregionen har etter siste vedtektsendring i 2009 en ren ordførermodell, med unntak for at posisjonsleder fra fylkeskommunen også må tolkes å ha stemmerett. Værnesregionen og Fosen Regionråd har en ordfører/opposisjonsmodell ved at ordfører og en annen politiker, vanligvis leder av opposisjonen, har stemmerett. Orkdalsregionen skiller seg ut ved at ordførerne og antakelig også rådmennene har stemmerett i regionrådet (samarbeidskomiteen). Dette baserer seg på en tolkning av vedtektenes ettersom Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen i praksis ikke har fungert som et eget vedtaksorgan. Det er vanlig å anta at kravet til forankring og representasjon vil avhenge av hvilke roller og hvilke oppgaver regionrådet skal løse på vegne av kommunene. Jo flere og jo viktigere oppgaver som tillegges regionrådet, jo bredere representasjon kan det være naturlig å argumentere for. Det kan også oppfattes som viktig å skille mellom politikk og administrasjon, noe som vanligvis leder til at rådmennene ikke har stemmerett i regionråd. På dette punkt er det tydeligvis gjort ulike vurderinger i de fire regionrådene.

Det er grunn til å merke seg at Sør-Trøndelag fylkeskommune er formell deltaker med stemmerett i Trondheimsregionen, mens fylkeskommunen kun har observatørstatus i de øvrige regionrådene. Det kan forklares ut fra formålet og innretningen på samarbeidet i Trondheimsregionen, samt at fylkeskommunen har iverksatt programsatsinger med egne organisasjoner gjennom Blilyst og Kysten er klar i de øvrige delene av fylket. At fylkeskommunen er formell deltaker i regionråd er ikke vanlig i de fleste av landets fylker. Eksempler på dette finnes likevel i særlig Oppland og Hedmark, der fylkeskommunene både sitter i regionrådene, inngår partnerskapsavtaler og finansierer sekretariatsoppgaver. Vi finner også to eksempler i Nord-Trøndelag, der fylkeskommunen er formell deltaker i Ytre Namdal Regionråd og Indre Namdal Regionråd. Også i Nordland har fylkeskommunen inngått samarbeid med regionrådene, men har her ikke inntatt formelle posisjoner i regionrådene.

Den administrative organiseringen har et klassisk mønster med rådmannsgruppe og eget sekretariat som ivaretar løpende administrasjonsoppgaver. Orkdalsregionen har imidlertid ikke noen fast rådmannsgruppe, men rådmennene møtes likevel etter behov. I Værnesregionen tiltarer representanter for de tillitsvalgte i saker som berører de ansatte. Størrelsene på sekretariatene ligger på ett årsverk i Trondheimsregionen og Værnesregionen og ca 1/3 årsverk i Orkdalsregionen, som kjøper sekretariatsløsning fra Orkladal Bedriftsutvikling AS. Fosen Regionråd har det største sekretariatet med 3,5 faste årsverk. Fosen Regionråd har til gjengjeld størst aktivitet av de fire regionrådene.

Nasjonalt varierer størrelsen på regionrådene sekretariat fra under ett årsverk til fem årsverk. Det mest vanlige er at regionrådene har inntil ett årsverk som sekretariatsleder (68 prosent), 18 prosent har 2 årsverk, mens 13 prosent av regionrådene har 3 eller flere årsverk i sekretariatet.

Indikatorene for de to samkommunene gjenspeiler at disse har en politisk og administrativ organisering med tanke på at de selv ivaretar lovpålagte og andre oppgaver. Samkommunene har et felles styringssystem for mange interkommunale oppgaver som kommer til erstatning for egne organisasjoner utenfor regionrådet. Hjemmelsgrunnlaget er forskjellig fra vanlige regionråd ved at forsøksloven må tas i bruk for å overføre beslutningsmyndighet til samkommunestyret. I samkommunene finnes ett politisk styringsorgan som er bredere sammensatt enn vanlige regionråd. Sammensemsetningen gjenspeiler demokratiske representasjonsprinsipper ved at det er tatt hensyn til kommunestørrelse og partisammensetning i kommunestyrrene. Samkommunene skiller seg også ut ved at de har en egen administrasjon som er underlagt samkommunestyret, på linje med hva som finnes i en vanlig kommune. Organisatorisk og forvaltningsmessig kan samkommunen oppfattes som en kopi av generalistkommunen, der de samme styringsprinsipper gjelder for den interkommunale virksomheten som for kommunene. Samkommunemodellen er nærmere omtalt i kap.8.

5.5 Trondheimsregionen – samarbeid for utvikling

5.5.1 Kort om regionen

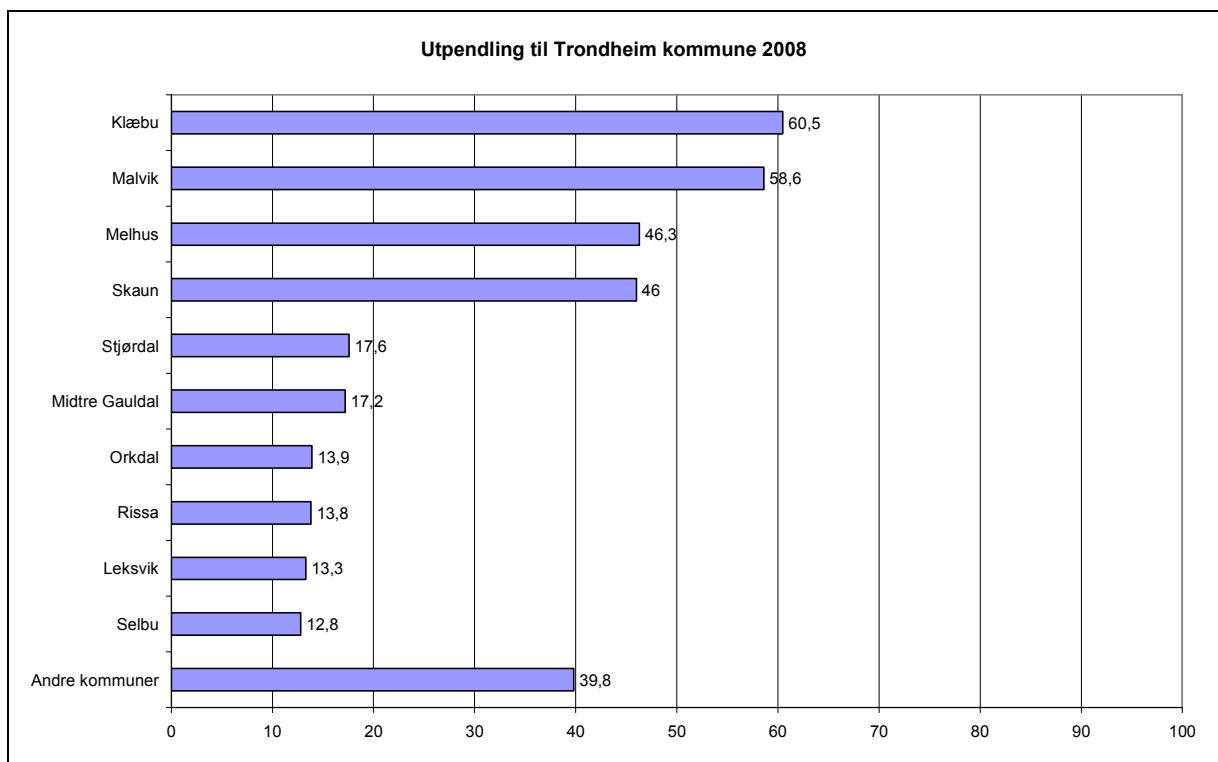
Trondheimsregionen ble formelt etablert i 2001. I følge nye vedtekter som ble vedtatt i april 2009 er formålet med Trondheimsregionen som følger (sitat):

Trondheimsregionen skal være medlemskommunenes felles drøftings- og samordningsorgan og har som formål å ivareta felles interesser og styrke regionens utvikling i en nasjonal og internasjonal konkurransesituasjon. Trondheimsregionen kan selv initiere handlingsprogram, prosjekter og utredninger i saker av regional karakter, herunder fastsette og følge opp intensjonsavtaler om interkommunalt samarbeid. Trondheimsregionen kan fungere som styringsgruppe/referansegruppe for aktuelle utredningsarbeider og opprette arbeidsgrupper knyttet til særskilte saker etter behov.

Av formålet går det klart fram at Trondheimsregionen har som sitt viktigste formål å samarbeide om utviklingsoppgaver, selv om regionen også kan ha en rolle knyttet til intensjonsavtaler om interkommunalt samarbeid om driftsoppgaver (tjenestesamarbeid).

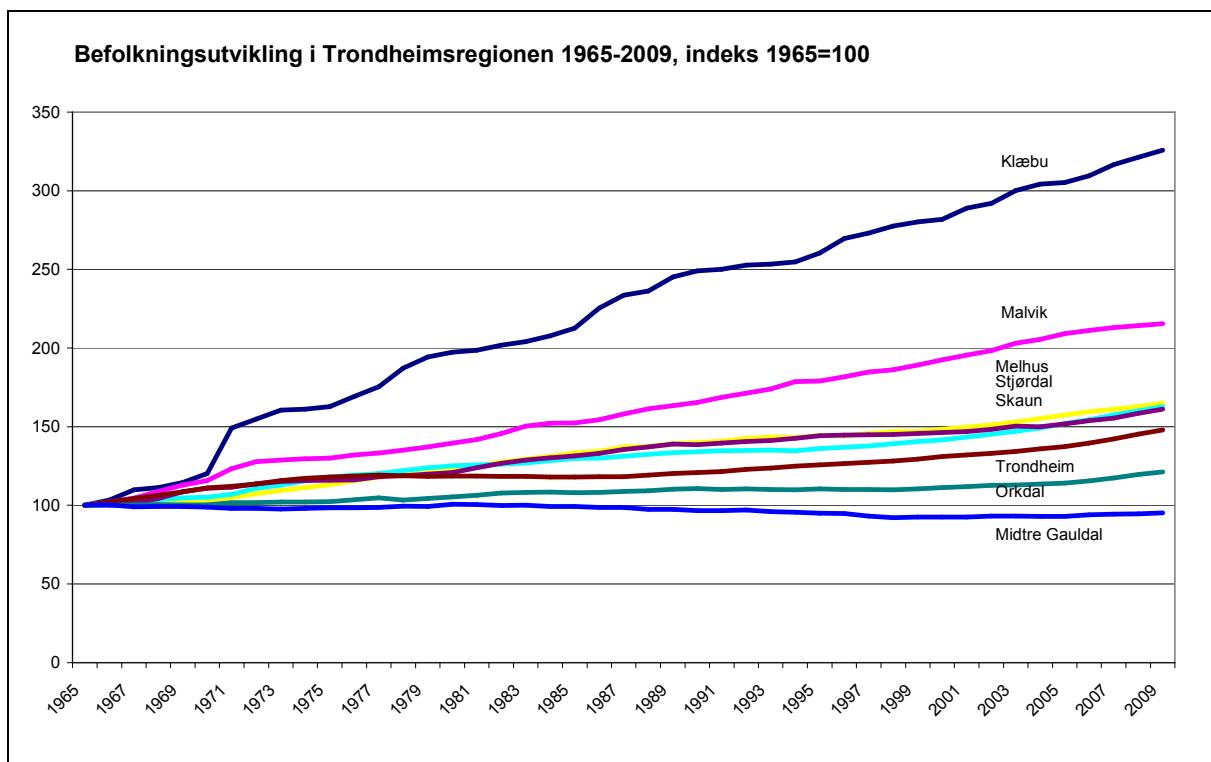
Trondheimsregionen har en samlet befolkning på hele 246.000 innbyggere, som utgjør 85 prosent av det samlede innbyggertallet i Sør-Trøndelag og nær 60 prosent av innbyggertallet i hele Trøndelag. Dagens samarbeid i Trondheimsregionen omfatter kommuner i to bolig- og arbeidsmarkedsregioner etter den siste inndelingen fra 2002, hhv. Trondheimsregionen der bl.a. Stjørdal inngår (Trondheim, Malvik, Klæbu, Melhus, Skaun, Midtre Gauldal, Stjørdal, Selbu, Leksvik og Rissa) og Orkdalsregionen som danner en egen BA-region (Orkdal, Agdenes og Meldal).

Trondheimsregionen dekker kommuner med ganske forskjellig integrasjon på bolig- og arbeidsmarkedet, jf. oversikt over utpendlingstall for omegnksommunene til Trondheim kommune i tabellen nedenfor. Regionen har en kjerne med omfattende integrasjon der kommunene Trondheim, Malvik, Klæbu, Melhus og Skaun inngår, mens særlig Midtre Gauldal, men også Orkdal og Stjørdal er mindre integrert, her målt gjennom utpendling til senterkommunen. Også observatørkommunene Selbu, Leksvik og Rissa har forholdsvis begrenset utpendling til Trondheim. Tall for pendling motsatt vei, fra Trondheim til omegnksommunene, samt mellom omegnksommunene, endrer ikke hovedbildet med en indre og ytre sirkel med forskjellig integrasjon i forhold til Trondheim.



Figur 5.1 Andel av bosatte yrkesaktive i omegnskommunene som pendler til Trondheim kommune pr 4 kvartal 2008. Kilde: SSB

Trondheimsregionen kjennetegnes av en kraftig befolkningsvekst som har vært sterkest i omegnskommunene, særlig Klæbu og Malvik. Midtre Gauldal har en avvikende befolkningsutvikling kjennetegnet av en svak nedgang gjennom de siste tiårene og stabilitet de siste årene. Midtre Gauldal har i dag ca 300 færre innbyggere enn kommunen hadde etter kommunenesammenslutningen i 1964.



Figur 5.2 Utviklingen i kommunenes folketall i Trondheimsregionen 1965-2009. Indekserte verdier 1965=100. Kilde: SSB

5.5.2 Samarbeidsmønster

I Trondheimsregionen er det utviklet relativt få formaliserte samarbeidsordninger. De fleste er av bilateral karakter og samarbeidet under regionrådet preges av samarbeid om typiske byutviklingsspørsmål. Hovedoppgavene nå er interkommunal arealplan og strategisk næringsplan, og det signaliseres i utviklingsplanarbeidet betydelig operasjonalisering av samarbeidet i videreføringen av disse prosjektene. Videre er Trondheimsregionen politisk referansegruppe for alle samferdselsprosjekt i regionen. Som formalisert samarbeid på regionrådsnivå er det samarbeidet om selve regionrådet, herunder samhandling og påvirkning, som tolkes å ligge innenfor definisjonen, mens underliggende aktiviteter er klassifisert som prosjekter og nettverk. Til sammen er det registrert 14 prosjekter og nettverk internt i Trondheimsregionen, hvorav 4 i regi av regionrådet (interkommunal arealplan, boligprosjekt, reisevaneundersøkelse, strategisk næringsplan). Det bilaterale samarbeidet om administrasjon og andre tjenester er mest omfattende for senterkommunen Trondheim (13 ordninger), dernest følger Skaun (10 ordninger), Klæbu (9 ordninger), Malvik (7 ordninger), Melhus (6 ordninger) og Midtre Gauldal (3 ordninger). Det bilaterale samarbeidet rundt Orkdal, hvor Skaun også deltar, kommenteres nærmere i kap.5.7.

Prosjektene under Trondheimsregionen henger nært sammen og er fra 2009 koplet sammen i en samlet utviklingsplan for Trondheimsregionen. Tanken er at utviklingsplanen skal underlegges en samordnet behandling i Trondheimsregionen og deretter legges til grunn for bl.a. budsjettarbeidet i kommunene. Arbeidet med en felles utviklingsplan skal etter foreliggende planer gjennomføres for fullt fra 2010. For 2009 er det trukket opp følgende hensikt med utviklingsplanen (sitat): *Styrke Trondheimsregionens utvikling i en nasjonal og internasjonal konkurransesituasjon, slik at regionen i framtiden hevder seg i toppen innen forskning, utdanning, næringsliv og kultur, og tjenester til befolkningen.*

Ut fra prosjektene er det definert følgende mål:

- Etablere felles befolkningsprognosenter for regionen på kretsnivå for dimensjonering og optimalisering av ressursbruk til infrastruktur
- Etablere en felles boligpolitikk for regionen
- Utarbeide forslag til interkommunal arealplan for å klarlegge tilstrekkelig konkurransedyktig nærings- og boligareal med mer ut fra regionale behov og vektlegging av et bærekraftig utbyggingsmønster
- Bidra til lokaliseringsavklaring av fremtidig godsterminal for jernbane
- Videreutvikle metodikk for å analysere effekter av regionalt utbyggingsmønster, i samarbeid med Miljøverndepartementet gjennom ”Fremtidens byer”
- I nært samarbeid med næringslivet utarbeide en regionalt forankret næringspolitisk plattform som skal danne grunnlag for konkrete satsinger og samarbeidsprosjekter de neste årene
- Utrede/avklare videre organisering av Trondheimsregionen med sikte på å bli mer operativ i forhold til næringsutvikling etc.

Nærmere om Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP):

Blant Trondheimsregionens viktigste og mest formelle prosjekter inngår arbeid med IKAP. IKAP utarbeides ut fra nye bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid i planloven og prosjektet utvikles i samarbeid med Miljøverndepartementet. Samarbeidsutvalget fungerer som styre i planarbeidet og det konkrete planarbeidet ivaretas av kommunens plankompetanse under ledelse av sekretariatet for Trondheimsregionen. Kommunene er prosjekteiere og har som mål å legge til rette for en bærekraftig og konkurransedyktig arealutvikling gjennom en samordnet regional prioritering og avklaring av arealbruken. IKAP er ikke tenkt å være en juridisk bindende plan, men skal vedtas av medlemskommunene og utgjøre en forpliktende forutsetning for kommuneplanens arealdel.

IKAP er lagt opp som en formell planprosess etter planloven og tar utgangspunkt i en rekke nasjonale og regionale føringer. Nasjonale føringer følger dels av Regjeringens løpende politikk innenfor viktige sektorer som miljø, energi, landbruk, samferdsel og næring, dels konkrete føringer gjennom rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Regionale føringer følger bl.a. av felles fylkesplan og en egen fylkesdelplan for areal og transport i Trondheimsregionen (Ny giv for Trondheimsregionen 2002-2011).

5.5.3 Erfaringer

I dette avsnittet omtales erfaringer med Trondheimsregionen ut fra to kilder, dels en egen evaluering av samarbeidet som ble foretatt i forkant av den siste vedtektsendringen og dels systematiserte inntrykk fra NIVIs intervjuer med ledende nøkkelpersonell fra regionen.

Egenevalueringen hadde form av en spørreundersøkelse blant alle faste medlemmer i samarbeidsutvalget, inkludert varamenn og observatører¹⁸. Undersøkelsen ble gjennomført i 2007 og omfattet svar fra 18 av til sammen 23 faste medlemmer, med tillegg av 5 varamenn/observatører. Med såpass god svarprosent gir undersøkelsen et representativt bilde av medlemmenes vurderinger på det aktuelle tidspunktet. Som hovedfunn i undersøkelsen kan følgende framheves:

¹⁸ Evaluering av samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen, hovedtrekk fra spørreundersøkelse. Notat av 18.09.07.

- Et flertall på 57 prosent sa seg enige i at Trondheimsregionen prioriterer samarbeid om riktige saksfelt. En viktig kommentar gikk ut på at vekstproblematikk i større grad bør tas opp i samarbeidet, herunder særlig mulighetene for å kanaliserer mer av veksten utenom Trondheim.
- En overvekt på 65 prosent mente at konsensusprinsippet burde videreføres, mens 35 prosent mente at dette bør endres til at det voteres over saker
- Det ble registrert delte oppfatninger om medlemmenes myndighet når de deltar i Samarbeidsutvalget. Halvparten mente de hadde delegert myndighet fra eget kommunestyre, mens omtrent like mange mente de ikke hadde det.
- Det var bred enighet om å videreføre representasjon fra ordfører, opposisjonsleder og rådmann. Rådmennenes rolle ved evt. økt politisering burde likevel kunne drøftes.
- Et flertall på 60 prosent mente at politikerne i større grad burde innlede og evt. være saksordførere på aktuelle saker
- Det var bred enighet om at møteleddelse og møtetidspunkt fungerte tilfredsstillende. Ca 30 prosent ønsket hyppigere møter.
- Det var massiv enighet om at Trondheimsregionen har behov for et eget sekretariat. Et flertall på 65 prosent så behov for et mer formalisert og fast bemannet regionråd og en like stor andel mente det var behov for å styrke sekretariatet med mer ressurser. Det var også bred enighet om at både rådmannsforumet og enkeltkommuner kan gis økt ansvar i prosjekter og enkeltsaker.
- Det ble ansett som viktig at særlig fylkeskommunen og fylkemannen bør delta på møtene
- Undersøkelsen tydet på variabel og svak forankring av samarbeidet i medlemskommunene. Svært få bekreftet at de hadde rutiner knyttet til orientering av eget formannskap, kommunestyre eller bystyre. Undersøkelsen tydet på noe mer dialog på administrativt nivå, men begrenset til konkrete saker.
- Ca 80 prosent mente Samarbeidsutvalget burde ha en mer aktiv mediestrategi

Evalueringen ledet fram til nylig gjennomførte endringer i organisering og styring av samarbeidet i Trondheimsregionen. Disse er nærmere omtalt nedenfor.

Fra NIVIs intervjuer, gjennomført høsten 2009, kan det pekes på følgende sterke sider ved dagens samarbeid gjennom Trondheimsregionen:

- Regionssamarbeidet bygger på bred enighet om at målet med Trondheimsregionen er å styrke storbyregionens konkurransekraft i forhold til andre storbyregioner i landet. Det næringspolitiske og regionalpolitiske arbeidet framheves som det viktigste innhold i samarbeidet.
- Regionen har ”bygd Stein på Stein” mht. prioritering av samarbeidsprosjekter og utvikling i retning av en mer forpliktende organisering av samarbeidet. Den interkommunale arealplanen og strategisk næringsplan framheves som viktige og riktige prioriteringer. Det framheves at fastere administrasjon, en mer formell saksbehandlingsprosess og avklaring av politiske beslutningsprosedyrer kan gjøre det lettere å oppnå konsensus.

- Det framheves som en styrke at det politiske samarbeidsutvalget er ansvarlig planinstans etter plan- og bygningsloven i IKAP-samarbeidet. Samarbeidsutvalget er også politisk sekretariat for alle større samferdselssaker i regionen.
- Trondheim kommune har endret innstilling og blitt en pådriver for regionalt samarbeid og felles mobilisering for større konkurransekraft i storbyregionen. Fokus på balansert samarbeid mellom likeverdige kommuner i Trondheimsregionen framfor ”Stor-Trondheim” har virket mobiliserende på samarbeidet.
- Kommunene i regionen har et godt samarbeid og sammenspiller godt med fylkeskommunen i det løpende regionalpolitiske samarbeidet
- Det framheves som en styrke at Trondheimsregionen ikke framstår som et selvstendig forvaltningsnivå og at det heller ikke er intensjonen

Som utfordringer og mulige svake sider framheves følgende:

- Kommunene er representert gjennom eliten på politisk og administrativt nivå. Det skaper behov for å arbeide mer med forankring i det løpende samarbeidet, særlig i forhold til kommunestyrrene, men også fagpersonell i medlemskommunene.
- Det framheves at det først og fremst er rådmennene som har blitt sterkere organisert gjennom den siste endringen, mens ordførerne ikke har et tilsvarende sterkt fellesskap.
- Det hevdes at Trondheimsregionen i begrenset grad har fungert som beslutningsorgan og at samarbeidet så langt har vært preges av mye orienteringer og prosesser.
- Det hevdes at Trondheimsregionen må bli mer operasjonell i sin virksomhet for å styrke det langsiktige strategiske arbeidet. Organisering av et fast næringsapparat framheves som viktig. Noen er også inne på tanker om å etablere en felles plankskompetanse som kan betjene medlemskommunene.
- Regionen står overfor utfordringer i det framtidige tjenestesamarbeidet, hvor særlig Samhandlingsreformen kan kreve utvikling av nye strategier. Intervjuene tyder på at det er tvilsomt om hele Trondheimsregionen vil kunne fungere som samarbeidsarena for administrasjon og tjenester. Samarbeid innenfor subregioner med færre deltagere framheves som mest aktuelt. Gauldal, Orkdal, Trondheim, Værnes og Fosen nevnes som konkrete eksempler på aktuelle subregioner i oppfølgingen av Samhandlingsreformen.
- Informantene ser ut til å ha litt ulike holdninger til om det er riktig å utvide storbyregionen med nye medlemskommuner fra Fosen og Værnesregionen, bl.a. av hensyn til interne prosesser og mulighet for å lykkes med et forpliktende samarbeid, samt at samarbeidsbehovet og samarbeidsviljen kan bli mer ulik mellom medlemskommunene.
- Det hevdes at Trondheimsregionen i dag bare har to egentlige medlemskommuner – Melhus og Klæbu, mens øvrige kommuner inngår i andre regionråd, Blilyst eller større regionalpolitiske samarbeidskonstellasjoner (Trondheim).
- Det framheves at omegnskommunene fortsatt frykter innlemming i Trondheim som storkommune og at dette utgjør et viktig bakteppe for å forstå kommunenes videre opptreden i regionsamarbeidet.

Når det gjelder internt tjenestesamarbeid i Trondheimsregionen, er det ikke identifisert egne evalueringer som gir grunnlag for nærmere omtale av erfaringer. Fra de interkommunale branntjenestene, hhv. Gauldal brann og redning IKS og Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS, framheves at tjenestene er av høyere kvalitet sammenliknet med tidligere ordninger. Fra ett av selskapene blir det sagt at tjenesten har blitt dyrere, men lovlig i forhold til brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter, hvilket tidligere ordninger ikke var. For øvrig ble det i noen intervjuer med politikere blitt tatt opp at selskaper ofte innebærer svak eierstyring og følelse av dårlig kontroll med kostnader og kvalitet sammenliknet med ordinære kommunale tjenester.

5.5.4 Framdrift i samarbeidet

Samarbeidet under Trondheimsregionen har gjennom de siste årene gått i retning av et mer formalisert samarbeid om næringsutvikling og regional planlegging. Den politiske og administrative organiseringen er nylig endret med sikte på større kapasitet til å håndtere tyngre samordningsprosesser mellom kommunene. Siste vedtektsendring innebar en klargjøring av medlemmenes stemme, møte- og talerett, bl.a. ved at det er ordfører som representant for det politiske flertall i medlemskommunene som forvalter kommunens stemmerett. På administrativ side ble det innført en fast ledelse og nye administrative saksbehandlingsrutiner ved at felles rådmannsforum initierer og forbereder saker for Trondheimsregionen. Organiseringen ble tilrettelagt for et økt aktivitetsnivå og innebar styrking av sekretariatsfunksjonen. Regionen skiftet også navn til "Trondheimsregionen-samarbeid for utvikling".

Disse organisatoriske endringene innebærer en forsterket og antakelig en mer forutsigbar saksbehandlingsprosess, men samtidig framgår det av de nye vedtekten at Trondheimsregionen fortsatt er et rådgivende konsensusorgan, uten beslutningsmyndighet og basert på lik representasjon fra alle medlemskommunene. Oppgaveløsningen under regionrådet skjer fortsatt gjennom løpende prosjekter, der deltakelsen og finansieringen varierer. Den felles utviklingsplanen kan bidra til bedre samordning, men det er foreløpig ikke etablert mer varige organisasjonsformer for å ivareta planlegging, næringsutvikling eller andre regionale funksjoner i byregionen. Det kan nevnes at Stavanger og Bergen begge har etablert selvstendige selskaper med operativt ansvar for næringsutvikling gjennom hhv. Stavangeregionen Næringsutvikling AS og Business Region Bergen AS. Næringselskapene dekker store geografiske områder, hhv. 16 kommuner rundt Stavanger og 20 kommuner rundt Bergen. Igangsatte prosesser kan tyde på at Trondheimsregionen står foran etablering av en liknende operativ funksjon.

Arbeidet med samlet utviklingsplan og viktige delprosjekter som IKAP, boligprosjektet og interkommunal næringsstrategi, er under løpende planlegging og utvikling. Særlig interesse knytter seg til den interkommunale planprosessen gjennom IKAP, som gir mulighet for en ny og mer kommunestyrt tilnærming til regionale planspørsmål.

Arbeidet med IKAP tar sikte på at planforslag skal foreligge ved årsskiftet 2009/2010. Det har vært to tunge milepåler underveis i prosessen. Etter høring og offentlig ettersyn ble planprogram¹⁹ vedtatt av Samarbeidsutvalget i desember 2008. Deretter er det utarbeidet en melding og strategiske valg som foreligger som høringsutkast datert mai 2009²⁰.

¹⁹ Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP). Planprogram fastsatt av Samarbeidsutvalget etter høring/offentlig ettersyn. 5.12.2008.

²⁰ Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP). Melding om strategiske valg. Høringsutkast.6.5.2009.

Planprogrammet og meldingen om strategiske veivalg innholder en rekke mål og konkrete plankriterier som forutsettes å bli ivaretatt i den kommunale planleggingen. I meldingen om strategiske veivalg understrekkes at IKAP vil gripe inn i kommunenes planlegging og gi andre løsninger enn de hver enkelt kommune har lagt opp til mht. utbyggingsmønster og arealbruk til ulike formål. Ett blant flere konkrete mål er at samlet CO₂-utslipp fra transport i regionen skal reduseres med 20 prosent fram til 2018, som er samme mål som i miljøpakken for Trondheim. IKAP skal bl.a. også innebære redusert omdisponering av dyrka jord med utgangspunkt i nasjonalt mål om halvering av omdisponeringstakten og rikspolitiske retningslinje for areal- og transportplanlegging. Meldingen om strategiske valg inneholder også mål om dimensjonering av vekst i befolkning og tilrettelegging av næringsarealer. Når det gjelder befolningsvekst, innebærer prognosene at Trondheimsregionen (IKAP-området) vil overstige 300.000 innbyggere innenfor en 20-årsperiode. Trondheimsregionen skal også klargjøre for en årlig tilvekst på 200 daa næringsarealer for arealkrevende virksomhet.

Under strategi for oppfølging av IKAP heter det (sitat fra melding om strategiske veivalg):

Hver kommune skal følge opp forpliktende retningslinjer for regionen fastsatt i IKAP umiddelbart etter sluttbehandlingen, med sikte på å gjennomføre prosess for å tilpasse gjeldende planer slik at IKAP gis nødvendig rettsvirkning. Det skal gjennomføres felles rapportering og evalueringsspresentasjon 6 måneder etter sluttbehandling av IKAP hvor hver kommune redegjør for igangsatte prosesser. Videre felles oppfølging fastsettes i tilknytning til denne presentasjonen.

I en omtale av framdrift i samarbeidet må det understrekkes at Trondheimsregionen så langt ikke har vært et tydelig samarbeidsorgan for utvikling av tjenesteperspektivet. Nasjonale føringer og reformbildet tilsier imidlertid at kommunene i Trondheimsregionen står overfor en rekke utfordringer i den framtidige velferdspolitikken, på linje med andre kommuner og samarbeidsregioner i Sør-Trøndelag. Det gjelder særlig i forhold til Samhandlingsreformen, hvor kommunene ganske raskt må finne ut hvordan samarbeidet om helsetjenester og samhandlingen med helseforetaket skal foregå. Det kan også gjelde samarbeid om andre deler av det kommunale tjenestetilbudet, hvor rene bilaterale ordninger kan gi et fragmentert og lite oversiktlig samarbeidsmønster. Endelig kan det framheves at et sterkt regionalt samarbeid kan forutsette regionale fellesløsninger for kompetanseutvikling, IKT og andre administrative støttetjenester, dels begrunnet ut fra stordriftsfordeler og samordnet kompetanseoppbygging, dels som fundament for det øvrige samarbeidet. Ved at rådmannsgruppen nå er saksforberedende organ for det politiske styret, er antakelig forutsetningene for å utvikle mer helhetlige strategier for tjenestesamarbeid styrket.

Det skal nevnes at to observatørkommuner (Rissa og Leksvik) nylig har søkt om fullt medlemskap i Trondheimsregionen. Søknadene er begrunnet med ønske om deltagelse i Trondheimsregionens beslutninger, med henvisning til tempoet i det regionale samarbeidet og spesielt det næringspolitiske samarbeidet. Konklusjonen fra behandling i Trondheimsregionen ble en betinget tilslutning til fullt medlemskap, der observatørkommunene kan bli medlem i Trondheimsregionen når de har gitt sin tilslutning til foreliggende strategier gjennom kommunestyrevedtak, inkludert strategiene i strategisk næringsplan og interkommunal arealplan.

Det kan også nevnes at Trondheim kommune deltar i flere andre regionale samarbeidsorganer, ofte som eneste representant fra regionen. Det gjelder bl.a. Trøndelagsrådet (Trondheim og Steinkjer kommuner og fylkeskommunene i Nord- og Sør-Trøndelag), storbynettverk gjennom KS (Trondheim, Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø, Kristiansand og Bærum) og SØT-samarbeidet (byene Sundsvall, Østersund og Trondheim). Trondheim deltar også i Byer

i Midt-Norge, sammen med Stjørdal og Orkdal og seks andre kommuner (Trondheim, Orkdal, Røros, Stjørdal, Levanger/Verdal, Steinkjer, Namsos og Kristiansund).

5.5.5 Oppsummerende inntrykk fra NIVI

Samarbeidet i Trondheimsregionen preges i dag av samarbeid om samordnet arealpolitikk, næringsutvikling og infrastruktur innenfor et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde som kjennetegnes av sterk vekst, høy kompetanse og store muligheter for felles regional mobilisering. Dagens regionsamarbeid omfatter forsøk med en ny type regional planlegging organisert som en interkommunal planprosess etter planloven. Planprosessen innebærer mulighet for en kommunestyrt og kommunalt forankret utvikling av mål og retningslinjer for den kommunale planleggingen. Samtidig er planleggingen basert på konsensus og en forutsetning om at de regionale retningslinjene ikke skal være juridisk bindene.

Det er for tidlig å trekke konklusjoner om interkommunal arealplan gir bedre løsninger sammenliknet med det vanlige system for regional planlegging og innsigelser til kommunale arealplaner. IKAP kan utvikles til et forpliktende regionalt plansystem, som bidrar til mer effektive samordningsprosesser, mindre ressursbruk til mekling og innsigelser og en mer oversiktig og forutsigbar planprosess. Samtidig kan også IKAP innebære høyere prosesskostnader og et mer komplisert regionalt plansystem dersom de regionale retningslinjene ikke følges opp i kommunene. Alternativet til dagens IKAP kan være strengere statlig eller fylkeskommunal styring, eller det kan være en sterkere formalisering av IKAP i retning av en juridisk bindende plan, styrt av regionens valgte kommunepolitikere og evt. en felles regional planadministrasjon for kommunene.

Trondheimsregionen har i dag ikke som uttrykt mål å utvikle regionalt samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon. Dagens bilaterale ordninger og øvrige interkommunale samarbeid om administrasjon og tjenesteyting virker pragmatisk initiert og framstår som fragmentert og lite helhetlig. Både reformbilde og erfaringer fra andre bysamfunn og samarbeidsregioner tilslører at dette kan være en svakhet ved dagens samarbeid. Samhandlingsreformen aktualiserer tjenesteperspektivet og dermed spørsmålet om Trondheimsregionen skal utvikles i retning av et generalistorgan for samarbeid som dekker både tjenesteutvikling og plan- og utviklingsoppgaver. Utvikling av Trondheimsregionen som tjenesteregion vil reise en rekke spørsmål om både regionens størrelse og avgrensing i forhold til omkringliggende samarbeidsregioner, etablering av felles IKT-løsninger og annen infrastruktur for samarbeid, prioritering av helse i forhold til samarbeid om andre tjenestefunksjoner og ikke minst spørsmål om framtidig organisering av et evt. utvidet tjenestesamarbeid.

For Trondheimsregionen kan det pekes på store muligheter for utvikling av mer helhetlige samarbeidsstrategier. Det gjelder både horisontalt mellom kommunene og vertikalt i forhold til andre forvaltningsnivåer. Det horisontale potensialet dreier seg om samordning av politisk og faglig utviklingskompetanse og utvikling av et bredere og mer fleksibelt tjenestetilbud for innbyggerne innenfor et felles bolig- og arbeidsmarkedsregion. Det vertikale potensialet dreier seg om å forsterke samhandlingen i forhold til særlig helseforetaket for å utvikle en mer sammenhengende tjenestekjede. Også på andre områder kan det være behov for samordning av politikk og kompetanseoppbygging på tvers av forvaltningsnivåene. Det gjelder både i forhold til fylkeskommunen og staten. Erfaringene med oppgavedifferensiering innenfor barnevern og forsøket med alternativ forvaltningsorganisering av transportsektoren, gir indikasjoner på at dagens forvaltningssystem kan forbedres gjennom desentralisering av oppgaver og ansvar. Potensialet for mer formell samhandling og evt. desentralisering av

virkemidler og oppgaver knytter seg ikke bare til Trondheim kommune, men hele den integrerte storbyregionen.

Trondheimsregionen står overfor store muligheter i det videre arbeid med å finne gode svar på viktige forvaltningspolitiske utfordringer. Utfordringer knyttet til næringspolitikk og regional planlegging binder kommunene sammen, men samtidig er det åpent spørsmål om dagens medlemskommuner opplever Trondheimsregionen som riktig region for forsterket samarbeid om velferdstjenester.

5.6 Værnesregionen

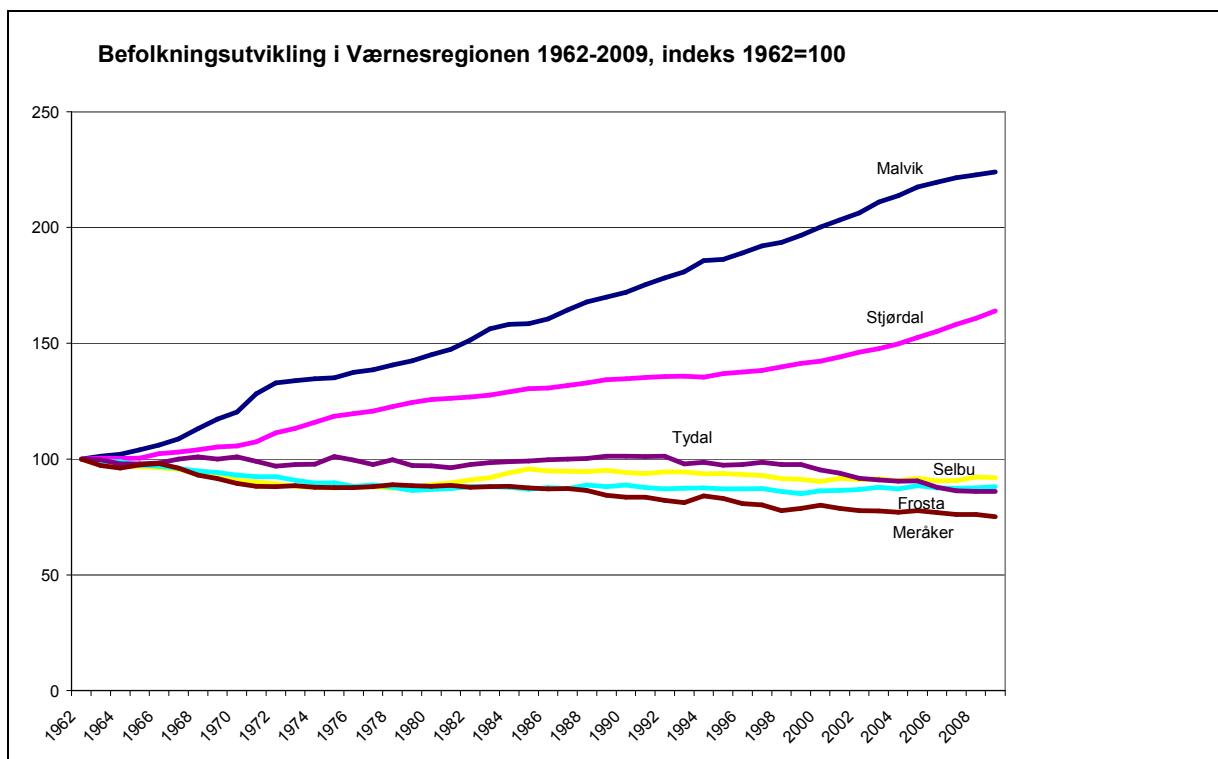
5.6.1 Kort om regionen

Værnesregionen ble formelt etablert som regionråd med dagens kommuner i 2006. En intensjonsavtale ble inngått i 2003 mellom fem av kommunene. Frosta kom med fra 2004. Formålet med regionsamarbeidet er særlig rettet mot effektivisering og bedre tjenesteproduksjonen til innbyggerne, men også interessepolitisk samarbeid. Formålet er beskrevet som følger i vedtekten fra 2006 (sitat):

- *Etter oppdrag og på vegne av de deltagende kommuner å ivareta deltagernes og regionens interesser for å bedre tjenestetilbudet til innbyggerne, styrke og ivareta eksisterende arbeidsplasser og initierer nye prosjekter som kan gi et bredere og mer variert sysselsettingstilbud i regionen*
- *Bidra til at de kvalitative sider ved å bo i samarbeidsregionen styrkes.*
- *Å utvikle en tjenesteregion hvor oppgavene også løses på tvers av kommunegrensene.*
- *Å styrke og videreforske regionen gjennom konkrete samarbeidsprosjekter.*
- *Å være et talerør overfor de regionale og sentrale myndigheter i saker av felles interesse.*

Videre presiseres følgende: *Områder hvor to eller flere deltakere gjennom effektivisings- og rasjonaliseringstiltak kan få bedre ressursutnyttelse og lavere driftskostnad skal prioriteres. I den grad eksisterende samarbeidsprosjekter mellom partene kan koordineres gjennom foreliggende samarbeidsprosjekt bør det tilrettelegges for dette. Værnesregionen er det foretrukne regionsamarbeidet for de 6 kommunene i samarbeidet.*

Værnesregionen har 43.000 innbyggere og preges av sin nærhet til Trondheim og det store arbeidsmarkedet i den sentrale storbyregionen. Stjørdal, Malvik og Selbu tilhører Trondheimsregionen ut fra bolig- og arbeidsmarkedskriterier. Stjørdal har imidlertid utviklet et variert næringsliv og fungerer som et regionsenter med betydelig innpendling fra flere av omegnskommunene. Den langsigte befolkningsutviklingen preges av sterkt vekst for Malvik og Stjørdal og tilbakegang i Tydal og Meråker. I Værnesregionen er det korte reiseavstander mellom Stjørdal og omegnskommunene Malvik, Frosta, Selbu og Meråker. Reiseavstandene dreier seg her om maksimalt 5 mil inn til Stjørdal, regnet fra Meråker. Avstanden fra kommunenesenteret i Selbu til Stjørdal er 43 km. Tydal ligger betydelig lengre unna, 9 mil fra Stjørdal.



Figur 5.3 Utviklingen i kommunenes folketall i Værnesregionen 1962-2009. Indekserte verdier 1962=100. Kilde: SSB

5.6.2 Samarbeidsmønster

Samarbeid i Værnesregionen har i sin første fase vært konsentrert om etablering av samarbeid om administrative støttetjenester og visse typer kompetansekrede tjenesteproduksjon. Omfanget på samarbeidet på regionrådsnivå framstår som det nest mest omfangsrike i Sør-Trøndelag (etter Fosen Regionråd). I Værnesregionen er det utviklet felles ordninger innenfor IKT, lønn, regnskap og fakturering, skatteoppkrevning, innkjøp, barnevern og samarbeid på rusfeltet. Variabel deltakelse i de regionale ordningene og dobbeltmedlemskap i to regionråd for Malvik og Stjørdal, er framtredende trekk ved det formaliserte samarbeidet i Værnesregionen. Bilaterale ordninger omfatter funksjoner som PPT, brannvern, barnevernvakt, legevakt, veterinærkonsulent, smittevern, voksenopplæring og vannforsyning. Malvik samarbeider med Trondheim og omegn Kommuner til Trondheim for flere av disse funksjonene.

5.6.3 Erfaringer

Værnesregionen framstår som et ungt og handlingsorientert regionråd som på relativt kort tid har etablert en felles infrastruktur som kan danne grunnlag for et sterkt samarbeid om tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Basert på en ekstern evaluering av samarbeidet fra 2008²¹, samt intervjuer og analyser gjennomført av NIVI samme år²², ble det pekt på følgende sterke sider ved det pågående samarbeidet:

²¹ Evaluering av interkommunalt samarbeid i Værnesregionen. HMS-Kompetansepartnere, 6.oktober 2008.

²² NIVI Rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

- Et godt samarbeidsklima mellom kommunene på både politisk og administrativt nivå. Sterk motivasjon og bred oppslutning om samarbeidet i Stjørdal. Regionsenterkommunen ønsker å ta en ledende rolle i samarbeidet.
- En slagkraftig region med store ressurser og store potensialer for samarbeid om både velferdspolitikk og regionalpolitikk
- Bred enighet om organiseringen av regionrådet og arbeidsutvalget i forhold til dagens roller og innretning på samarbeidet
- Handlingsorientert og målbevisst arbeidsutvalg som har bidratt til etablering av flere viktige samarbeidsordninger på kort tid
- Arbeidsdelingsmodell med spredning av regionale funksjoner til deltakende kommuner. Ved utvidelser av samarbeidet vil alle kommunene kunne få ansvar for regionale funksjoner.
- Stort sett vellykket omstilling til nye tjenesteenheter til tross for utfordringer i etableringsfasen
- Høyere kompetanse, mer attraktive fagmiljøer og stort sett god kvalitet på interkommunale tjenester. Det gjelder både IKT, nyetablert tjenestesamarbeid og felles barnevern.
- Betydelige potensialer for økonomisk innsparing på sikt

Som svake sider ble det pekt på følgende:

- Variabel deltagelse i og oppslutning om samarbeidet fra medlemskommunene. Særlig Malvik og Frosta framheves som usikre deltagere i samarbeidet.
- Utfordringer knyttet til forankring i medlemskommunene og informasjon til de ansatte i forbindelse med omstillinger. Svak forankring kan gjøre det vanskelig å ta ut gevinst fra samarbeidet. Fare for fordelingskonflikter.
- Et lite tydelig regionråd som politisk samarbeidsorgan, herunder manglende visjon og strategier for det politiske samarbeidet
- Svak mobilisering i forhold til strategiske utfordringer, som dels dreier seg om utnyttelse av interne potensialer for samarbeid, dels forholdet til eksterne aktører, herunder Trondheim, andre regionråd og kommuner og ikke minst regionale og statlige aktører.
- Lite effektive beslutningsprosesser som følge av manglende delegering av oppgaver og beslutningsmyndighet fra kommunene til regionrådet

Når det gjelder forholdet til de regionale aktørene, fremkom noe ulike vurderinger av fylkeskommunene og fylkesmennene. Som grensekommuner ble det fra flere hold framhevet at de to fylkeskommunene framstår som lite samordnet og med en lite avklart politikk i forhold til Værnesregionen som felles arena mellom kommunene. I forhold til fylkesmennene ble det sagt at begge fylkesmennene har klart å samordne seg på en god måte i forhold til gjennomførte prosesser i Værnesregionen.

I en ekstern evaluering av Barneverntjenesten i Midt-Trøndelag²³, konkluderes det med at den felles tjenesten bør ha kommet for å bli. Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) framhever at tjenesten står bedre rustet til å møte dagens og framtidens utfordringer. Felles system og metoder er utviklet. Felles kompetanse kommer alle til gode og de ansatte har dratt nytte av et større fellesskap. Habiliteten og rettssikkerheten vurderes som god etter etableringen. Samtidig peker RO på en rekke forbedringsområder knyttet til bl.a. det forebyggende arbeidet, samhandlingsmønster og forankring av tjenesten i medlemskommunene.

5.6.4 Framdrift i samarbeidet

Basert på gjennomførte evalueringer har Værnesregionen gjennomført en strategiprosess med deltagelse fra alle kommunene for å avklare verdigrunnlag, visjon, overordnede mål og satsingsområder i det videre samarbeidet. Foreliggende strategidokumenter skal behandles i regionrådet og deretter i alle medlemskommunene i løpet av høsten 2009. Strategiarbeidet bygger bl.a. på en bred analyse av utfordringer og muligheter i regionen²⁴. Konkretisering av strategien peker i retning av Værnesregionen er på vei mot en integrert tjeneste- og utviklingsregion. Utvidet samarbeid om tjenester og utviklingsoppgaver skal baseres på et forsterket samarbeid om IKT, kompetanseutvikling, arealplanlegging og kart- og oppmålingsarbeid i kommunene. Værnesregionen har bl.a. mottatt støtte fra Direktoratet for forvaltningsutvikling (Difi) for å videreutvikle IKT-løsninger.

Når det gjelder tjenestesamarbeid, er det konkretisert strategier for samarbeid om helse- og omsorgstjenester som skal bearbeides i et pilotprosjekt under Samhandlingsreformen. Målet for helse- og omsorgsarbeidet er at ”*Værnesregionen tilrettelegger spesialisthelsetjenester og styrker det forebyggende arbeidet for å sikre innbyggerne i Værnesregionen helsetjenester av høy kvalitet og bidra til et sunt og helsefremmende nærmiljø*”. Strategiene for helse- og omsorgssamarbeidet er konkretisert som følger:

1. Bygge opp en samordnet kompetanse på kroniske lidelser i mestringssenter/-team
2. Ivareta et godt medisinsk tilbud nærmest mulig hjemsted, før og etter sykehousopphold
3. Bygge opp en felles tjeneste på forebyggende arbeid i kommunene
4. Tilrettelegge felles rekrutterings- og opplæringstilbud
5. Styrke kommunehelsetjenesten gjennom samordning av kommuneoverlegenes arbeid, og styrking av fastlegeordningen i den enkelte kommune

Alle kommunene i Værnesregionen deltar i pilotprosjektet, men samtidig har Malvik og Frosta tatt forbehold om at de må avklare sine interesser for samarbeid i Værnesregionen fortløpende og spesielt når det gjelder helsetjenester der pasientforlopet er tett knyttet til sykehusbehandling.

Værnesregionen har også utviklet strategier for regional utvikling og interessepolitiske samarbeid. Målet for det regionale utviklingsarbeidet er at ”*Værnesregionen tilfører kommunene nødvendig kraft til å være et prioritert valg for lokalisering både for innbyggere og etablerere i regionen*”. Strategiene for regional utvikling er konkretisert som følger:

1. Bedre kommunikasjonene i regionen, herunder bl.a. gjennomgang av aktuelle infrastrukturprosjekt på samferdselsområdet med sikte på forankring og felles prioritering

²³ Evaluering av Barneverntjenesten i Midt-Trøndelag. RO-november 2008.

²⁴ Værnesregionen-fra fjord til fjell. Analyse av regionen i forbindelse med strategiprosess 2008. Paveto Essens. Januar 2009.

2. Utvikle regionens ressurser gjennom felles næringspolitikk for økt verdiskaping (mat/landbruk, reiseliv, turisme), herunder bl.a. utarbeidelse av en felles strategisk næringsplan og en samordning av næringsutviklingsarbeidet i kommunene
3. Styrke regionens posisjon gjennom samordning av interessene i Trondheimsregion-samarbeidet, som kan innebære at Værnesregionen samordner alle kommunenes interesser i forhold til Trondheimsregionen
4. Utvikle Stjørdal som motor for vekst i Værnesregionen

Som en konkretisering av de regionalpolitiske strategiene ønsker Værnesregionen også et formalisert partnerskap med fylkeskommunene om langsiktig finansiering av utviklingsstrategier og -tiltak i regionen.

I det interessepolitiske arbeidet ønsker kommunene å stå samlet i saker som avgjøres av andre aktører eller gjennom eksterne rammebetingelser, herunder større forvaltningssaker innen samferdsel, natur- og miljøforvaltning og lokaliseringssaker der Værnesregionen har mulige fortrinn. Det konkrete arbeidet vil bl.a. innebære en kartlegging av relevant kompetanse og ressurser i kommunene, samt etablering av et nettverk og en oppfølgingsprosess som er egnet for håndtering av enkeltsaker som krever faglig og politisk mobilisering.

I prosessen er det konkludert med at de nye strategiene ikke vil stille krav til grunnleggende endringer i den politiske og administrative organiseringen av regionsamarbeidet. Både regionråd, arbeidsutvalg og sekretariat, herunder prinsippene for representasjon og plassering av beslutningsansvar skal videreføres. Samtidig understrekkes at de nye strategiene vil medføre behov for økte ressurser og endringer i arbeidsformer. På administrativt plan signaliseres behov for økte ressurser i sekretariatet og det forutsettes at den enkelte kommune setter av nødvendig kapasitet til deltagelse i nettverk på prioriterte samarbeidsområder. På politisk nivå vil det være behov for økt aktivitet i regionrådet og endringer i arbeidsformer i forhold til formannskapene og kommunestyrene for å sikre forankring og nødvendige beslutninger.

5.6.5 Oppsummerende inntrykk fra NIVI

Dersom målene og forslagene til videre strategier vedtas i kommunestyrene, vil Værnesregionen være på vei mot et helhetlig regionsamarbeid som dekker hele den kommunale virksomhet. Værnesregionen har med over 40.000 innbyggere og sin sentrale plassering et stort potensial for å møte de fleste typer utfordringer som framstår som sentrale i årene framover. Det gjelder administrasjon og støttetjenester, hvor felles løsninger kan innebære bedre ressursbruk og høyere kvalitet på grunnleggende systemer. Det gjelder i velferdspolitikken, hvor Samhandlingsreformen peker i retning av større og sterkere strukturer for å sikre innbyggerne tilgang til nye og bedre tjenester. Det gjelder også i det regionale utviklingsarbeidet og interessepolitiske samarbeid, hvor kommunene kan ha sterke felles interesser i forhold til Trondheimsregionen, fylkeskommunene, staten og andre viktige aktører.

Værnesregionen har tegnet et bilde av en sterkere kommuneregion som samtidig kan være sårbar for manglende ekstern støtte og intern oppslutning fra den enkelte kommune. Sett utenfra ser NIVI minst fire utfordringer som kan være kritisk i det videre utviklingsarbeidet. For det første tror vi et såpass offensivt og bredt utviklingsprogram vil stille krav til en avklart geografisk samarbeidsregion der medlemskommunene opptrer som langsiktige partnere. For det andre tror vi strategiene som foreligger forutsetter en nærmere avklaring av forholdet til fylkeskommunene, helseforetaket og andre regionale aktører på en slik måte at disse bygger opp under Værnesregionen som en ønsket regional aktør. For det tredje vil Værnesregionen være avhengig av en arbeidsdeling og samordning mot Trondheimsregionen for å forhindre

uønsket regional konkurranse og spill fra enkeltkommuner som kan undergrave integrasjonsprosessene i begge regionene. For det fjerde tror vi et utvidet samarbeid som i økende grad vil berøre lovpålagte velferdstjenester på sikt vil stille grav til en sterkere formalisering av den politiske og administrative organiseringen. Erfaringer fra Nord-Trøndelag tilsier at klassisk regionrådsorganisering neppe vil være tilstrekkelig for å møte styringsmessige og demokratiske utfordringer i et omfattende regionsamarbeid. Til dette kommer at formalisert samarbeid om lovpålagte tjenester kun er mulig etter bestemte modeller som framgår av kommuneloven (vertskommunemodell) og etablerte samkommuneforsøk. Værnesregionen har foreløpig fokus på innhold og kan høste erfaringer om organisering og styring gjennom en skrittvis prosess.

5.7 Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen

5.7.1 Kort om regionen

Det interkommunale samarbeidet rundt Orkdal har bakgrunn tilbake til 1984. Oppstarten av en samarbeidskomité var den gang en reaksjon mot utbyggingen av E6 øst for Trondheim og frykt for at Orkdalsregionen skulle bli en bakevje i den regionale utviklingen. Samarbeidskomiteen besto av kun de nærmeste kommunene rundt Orkdal og samarbeidet var lite formalisert. Framover på 1990-tallet skjøt samarbeidet fart og flere kommuner kom med i samarbeidet, Skaun og Rennebu fra år 2000 og litt senere ble Rindal, Hitra og Frøya medlemmer. Fra 2002 har samarbeidet vært fastere organisert med mer utførlige vedtekter og en fast sekretariatsfunksjon lagt til Orkladal Bedriftsutvikling.

Vedtekten for samarbeidet ble siste gang justert i 2008. Formålet er som følger (sitat):

Samarbeidskomiteen har som hovedoppgave å medvirke til samarbeid om naturlige fellesoppgaver mellom kommunene i regionen og fylkeskommunen, så som:

- Samferdsel, kommunikasjoner
- Nærings- og sysselsettingsspørsmål, herunder bl.a. oljerelatert virksomhet, videreforedling av regionens råvarepotensial (fjord, skog, havbruk osv.)
- Utdanningstilbud
- Reiseliv
- Offentlige virkemidler
- Samarbeide om forsknings- og utredningsoppgaver
- Informasjonsvirksomhet om aktuelle tema/oppgaver

Komiteen har ingen selvstendig besluttende myndighet. Møter avholdes 5-6 ganger pr år og ellers når forholdene tilsier det.

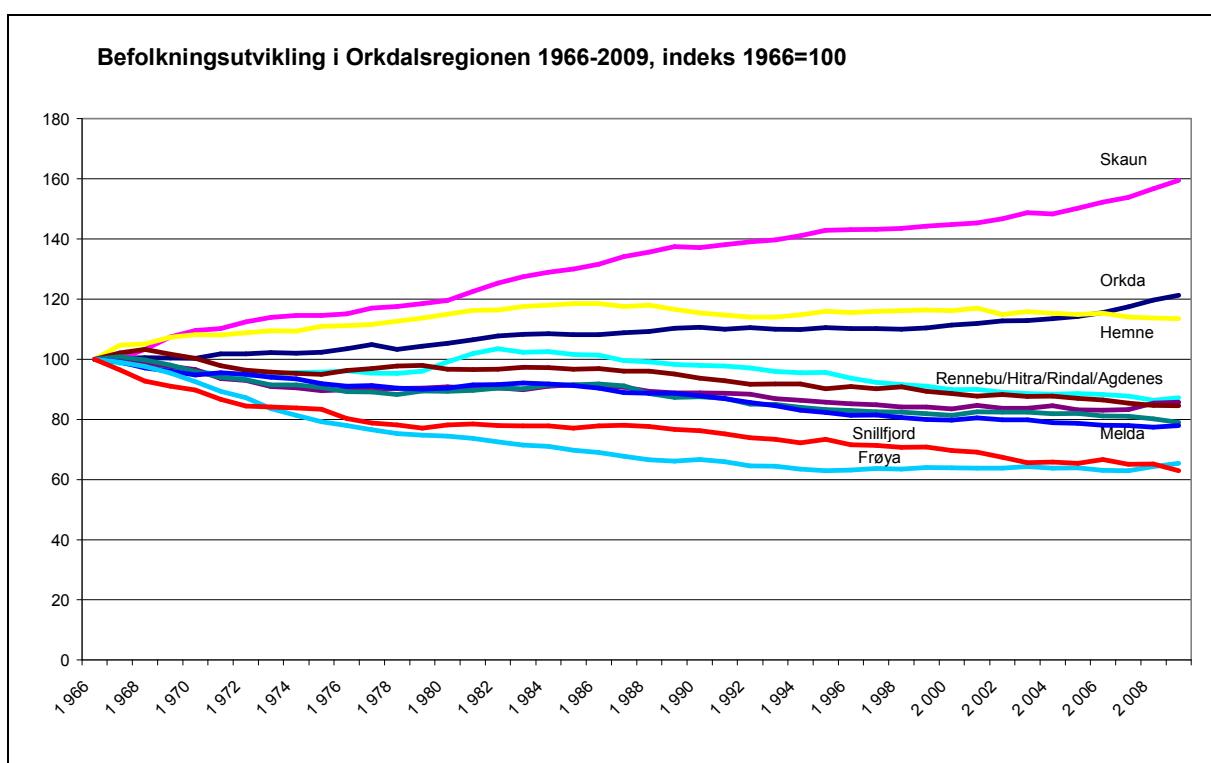
Som det framgår er formålet først og fremst knyttet til samarbeid om samferdsel og næringspolitikk, delvis utdanning og FOU. Samarbeid om kommunale tjenester og administrative støttefunksjoner nevnes ikke, noe som bl.a. har sin bakgrunn i et lite vellykket forsøk på å utvikle felles tjeneste- og administrasjonsløsninger i 2001, jf. nærmere omtale av et større pilotprosjekt nedenfor.

Vedtekten for Orkdalsregionen gir for øvrig inntrykk av at samarbeidet fortsatt er av løs karakter, både organisatorisk og finansielt. Konsensusprinsippet ligger til grunn for alle beslutninger og det understrekkes at den enkelte medlemskommune både kan trekke seg fra deltagelse i Samarbeidskomiteen og delta i andre regionale samarbeidsorganer uten begrensninger. Finansieringen bygger på en flat kontingent og løpende fordeling av øvrige kostnader på medlemskommunene.

Orkdalsregionen har vel 41.000 innbyggere. Regionen består av 10 kommuner som spenner fra øykommunene Hitra og Frøya til Rennebu øverst i Orkdalen. Rindal fra Møre og Romsdal er medlem i både Orkdalsregionen og ORKidè-samarbeidet på Nordmøre. Også Orkdal og Skaun er medlem i to regionråd, både Orkdalsregionen og Trondheimsregionen.

De sentrale delene av Orkdalsregionen med Orkdal, Meldal og Agdenes utgjør et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde. Også Hemne, indre del av Snillfjord og deler av Skaun er orientert mot Orkdal, mens Rennebu, Hitra og Frøya er lite integrert med de sentrale delene av regionen på bolig- og arbeidsmarkedet.

Kommunene i regionen kjennetegnes av store variasjoner i langsiktig befolkningsutvikling, jf figuren nedenfor. Særlig Skaun, men også Orkdal har hatt kontinuerlig befolkningsvekst de siste tiårene. Med unntak for Hemne har alle de øvrige kommunene opplevd betydelig befolkningsnedgang. Befolkningsnedgangen har vært til dels dramatisk for Snillfjord og Frøya. Begge disse kommunene har mistet over en tredjedel av folketallet fra 1966 til i dag.



Figur 5.4 Utviklingen i kommunenes folketall i Orkdalsregionen 1966-2009. Indekserte verdier 1966=100. Kilde: SSB

5.7.2 Samarbeidsmønster

Fra sekretariatet blir det opplyst at arbeidet i Samarbeidskomiteen i stor grad har vært koncentrert om noen utvalgte hovedområder, hvor samferdsel har hatt og har en betydelig oppmerksomhet²⁵. Det er organisert en egen gruppe med eget budsjett som arbeider med samferdselsutfordringer (samferdselskomiteen). Viktige samferdselsprosjekter har vært og er fortsatt knyttet til følgende:

- E39 – Thamshavn – Klett

²⁵ Generell oversikt – samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen. Notat fra sekretariatet av 4.5.2009.

- E39 – Rendalen – Staurset
- E39 – Høgkjølen – Stokkhaugen – Harrangen
- Ny RV 714
- Samlet prioritering av fylkesveger og ”Øvrige Riksveger”

Av øvrige større samarbeidsprosjekter kan det nevnes følgende:

- Desentralisert sykepleieutdanning
- Interkommunalt samarbeid av 2001 – (pilotprosjekt om tjenestesamarbeid)
- Orkdal sjukehus
- Interkommunal legevaktordning
- Mobildekningen i regionen
- Orkdalsregionen mot 2020
- Kraftsituasjonen i regionen og nettleien

Utover disse prosjektene har Samarbeidskomiteen vært høringsinstans i en rekke saker. Komiteen har også aktivt støttet enkeltkommuner i saker som har hatt regional betydning.

Som det framgår har det regionale samarbeidet gjennom Orkdalskomiteen i stor grad dreid seg om prosjektorientert samarbeid innenfor samferdsel og næring. Når det gjelder formaliserte samarbeidsordninger dominerer det bilaterale og subregionale samarbeidet. På regionrådsnivå er det kun registrert tre formelle samarbeidsordninger som omfatter alle eller tilnærmet alle 10 medlemskommunene. Foruten samarbeidet gjennom Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen, gjelder det HAMOS Forvaltning AS som er en avfallsbedrift (10 kommuner), samt et kompetansesamarbeid om oppvekst i Orkdal/Øy-regionen (8 kommuner). Samarbeidet om Legevakten i Orkdalsregionen omfatter syv av 10 kommuner, alle unntatt Rennebu, Hitra og Frøya.

Det bilaterale samarbeidet preges av mange ordninger, hvorav Orkdal deltar i hele 15, som er flest i hele Sør-Trøndelag. For Snillfjord er det registrert 14 bilaterale ordninger, hvorav noen i retning Orkdal (legesamarbeid og legevakt), noen mot Hemne (barnevern, sosialtjeneste, IT-drift, veterinærvakt) og noen mot Hitra og Frøya (PPT, arbeidsgiverkontroll, forebyggende brannvern og politisk/administrativt samarbeidsforum).

Meldal og Agdenes har et relativt omfattende samarbeid mot Orkdal som bl.a. omfatter viktige tjenester som barnevern, legevakt og sosialtjeneste. Meldal har i tillegg felles landbruksstjeneste og naturforvalting med Orkdal (Orkla Landbruk).

Skaun deltar også i flere av de lokale samarbeidsordningene rundt Orkdal og samarbeider også mot Trondheimsregionen og andre nabokommuner, for eksempel felles kemnerfunksjon med Melhus og Midtre Gauldal.

Rennebu er i en litt spesiell situasjon ved at kommunen utover større regionale samarbeidsordninger nesten utelukkende har utviklet bilateralt samarbeid mot Oppdal. Rennebu og Oppdal har felles plankontor med betydelig kompetanse på samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Plankontoret har i dag 7 ansatte og er det eneste formaliserte samarbeidet om planlegging i Sør-Trøndelag. I tillegg er det etablert formalisert samarbeid om jordmor, legevakt og sosialtjeneste mellom de to kommunene.

Samarbeidet internt i Orkdalsregionen preges for øvrig av et omfattende samarbeid av uformell karakter utover prosjektene i regi av Samarbeidskomiteen. Til sammen er det registrert 22 ulike prosjekter og nettverk. Som det formaliserte samarbeidet går dette på kryss og tvers i regionen og ser ut til å ha størst omfang for Hemne og Snillfjord. Særlig Rennebu,

men også Meldal ser ut til å være mindre engasjert i uformelt samarbeid sammenliknet med de øvrige kommunene i regionen.

5.7.3 Framdrift i samarbeidet

Orkdalskomiteen virker å ha et utviklingsorientert og godt samarbeid om samferdsel og andre regionale utviklingsspørsmål. Samarbeid om nye veiprosjekter, mobildekning, kraftsituasjon, nettleie og Orkdal sykehus med flere andre temaer er i dag konkretisert som egne samarbeidsprosjekter. Komiteen har også satt i gang en regional framtidsstudie gjennom prosjektet Orkdalsregionen 2020. Når det gjelder forsøk på utvikling av samarbeidet i nye retninger, skal vi her omtale et større pilotprosjekt om felles tjenestutvikling som ble initiert av Samarbeidskomiteen rett etter år 2000.

Pilotprosjektet ble startet med sikte på etablering av et omfattende interkommunalt samarbeid mellom den gang seks medlemskommuner (Agdenes, Meldal, Orkdal, Rennebu, Skaun og Snillfjord). Prosjektet ble vurdert å være et nasjonalt pilotprosjekt og ble gjennomført med økonomisk støtte fra bl.a. Kommunal- og regionaldepartementet. Den økonomiske rammen for utredningene var på ca 1 mill kr. Arbeidet var ledet av en styringsgruppe med representasjon fra ordførerne, rådmennene og tillitsvalgte. Det ble gjennomført kartlegginger i regi av syv arbeidsgrupper og gjennomført omfattende dialogprosesser med både ansatte, tillitsvalgte og politikere, inkludert felles formannskapsmøte for alle kommunene. I avgitt hovedrapport fra styringsgruppen²⁶ ble det konkludert med at det kan oppnås betydelige gevinstene gjennom samarbeid mellom de seks kommunene (sitat):

Krav og forventninger til effektivisering og omstilling av offentlig sektor har vært sterkt økende de senere årene. Kravene til nivå og omfang av tjenester øker, og ressurstilgangen oppleves av mange som utilstrekkelig. Dette stiller store krav til den enkelte kommune, politisk og administrativt, ikke minst i forhold til kommunikasjon med tjenestemottakerne. Ulike løsninger er forsøkt, og nye er under utprøving. Interkommunale løsninger har vært prøvet, noen ganger med hell, andre ganger mindre vellykket. Gjennom arbeidet med dette prosjektet ser vi muligheter for å oppnå til dels betydelige økonomiske besparelser i tillegg til faglige forbedringer. Dette fordrer imidlertid vilje, både politisk og administrativt, til å prøve andre løsninger enn hva som har vært tilfelle. Dette utfordrer Orkdalsregionen i forhold til å etablere nye strukturelle løsninger der man både er nødt til å gi og ta.

Vi er imidlertid av den oppfatning at man ved å velge nye strukturelle løsninger og ved å samle og videreutvikle kompetanse, vil kunne drive enkeltområdene like effektivt og med samme kvalitet som de private aktører kan gjøre. Dette fordrer imidlertid at man også fra arbeidstakersiden åpner for å gjennomføre tiltak som henter ut disse gevinstene, selv om det på kort sikt medfører betydelige endringer både i bemanningssituasjonen, arbeidsoppgaver og arbeidssted.

Oppsummert anbefaler prosjektleder iverksetting av følgende tiltak:

- *Områdene IKT, skatt og lønn foreslås samlokalisert fra og med 01.01.03.*
- *Regnskap foreslås samlokalisert med de IKT, skatt og lønn fra og med 01.01.04.*
- *Byggesaksbehandling foreslås samordnet og gjort tilgjengelig på internett innen 01.01.03.*
- *Det etableres felles ordning for brann, feiervesen og teknisk vakt fra 01.01.03, med hovedsete i Orkdal.*

²⁶ Hovedrapport interkommunalt samarbeid i Orkdalsregionen 2001

- *Kart og oppmåling etableres som virtuell organisasjon med felles programvare fra 01.01.03.*
- *Felles tjenester innenfor personal, servicetorg og sentralbord vurderes innen samme tidsfrist.*

I hovedrapporten vektlegges at samarbeid vil bidra til mindre sårbarhet, bedre betingelser for faglig utvikling og bedre effektivitet i spesielt den interne tjenesteytingen, hvor det vektlegges at ”*Den teknologiske utviklingen gjør det mulig å tilrettelegge tjenesteytingen på en helt annen måte i 2001 enn det som var tilfelle bare for noen år siden.*” Også innenfor publikumsrettet tjenesteproduksjon vektlegges betydelige muligheter for samarbeid (sitat):

For de områdene som yter direkte publikumsrettet tjenesteyting må fysisk plassering vurderes, i hvilket omfang og på hvilken måte tjenestene i fremtiden skal tilbys. Den teknologiske utviklingen har kommet så langt at kommunene i stor grad kan styre en større del av publikumskontakten over på andre kommunikasjonsformer i stedet for at publikum fysisk møter opp på kommunenesenteret.

I flere av deltakerkommunene er mange av tjenesteområdene betjent av en person og det kan til tider være vanskelig å få utført tjenester ved fravær, noe som også gir dårlig tilgjengelighet for publikum. Dette kan bedres i et samarbeid. Den fleksibilitet et team kan gi alle kommunene vil være av stor betydning for publikum, og vil også medføre en betydelig bedring i arbeidssituasjonen for den enkelte som har flere å spille på. Dette gjelder ikke minst i rekrutteringssituasjoner, der stillinger står ledige over en periode og tjenesteområdet ofte ikke ivaretas i tilstrekkelig grad.

Når det gjelder mulighet for økonomisk innsparing, var målet med prosjektet å redusere kommunenes kostnader med 5-10 mill kr i tillegg til at kostnader knyttet til investeringer skulle dekkes innenfor normal avskrivningstid. Minst tre av arbeidsgruppene, innenfor hhv. IKT, lønn og brann- og feiervesen, pekte på betydelige innsparingsmuligheter. Innenfor IKT ble disse konkretisert til opp mot 30 prosent. Det ble samtidig tatt forbehold om en rekke forutsetninger og pekt på usikkerhet i en del av kostnadsberegningene. Av hovedrapporten framgår en samlet kostnadsramme på 5,5 mill kr og kostnadsfordeling pr kommune for samarbeid om brann, IKT, lønn, regnskap og skatt, inkludert forslag om avsetning av investeringsmidler på 2,1 mill kr. Noen samlet beregning av innsparinger framgår ikke av hovedrapporten.

5.7.4 Erfaringer

Noen ekstern evaluering av Orkdalskomiteens arbeid foreligger ikke. Vi skal her gjengi inntrykk fra intervjuer med nøkkelpersonell som er gjennomført av NIVI. Den første problemstillingen dreier seg om hvorfor pilotprosjektet i 2001 ikke ledet til etablering av en eneste konkret samarbeidsordning i tråd med intensjonene. Etter så omfattende prosesser på så opplagte samarbeidsområder, bl.a. vurdert ut fra hva andre kommuner for lengst har innledet samarbeid om, er det litt overraskende at prosessen ikke ledet til etablering av en eneste ny samarbeidsordning.

Intervjuene tyder på at hovedbegrunnelsene er ganske typiske for hvorfor kommuner i noen sammenhenger ikke lykkes med etablering av interkommunalt samarbeid. Som en viktig årsak peker hovedaktørene for det første på at det ble lagt for sterkt vekt på økonomiske begrunnelser for samarbeidet, framfor kompetanse og kvalitet på tjenestene. Intervjuene tyder på at det i forbindelse med utredningene verserte ulike holdninger til om det faktisk var dokumentert innsparingsmuligheter. Noen av informantene framhever at det ikke var

dokumentert økonomiske gevinster, mens andre vektlegger store muligheter for innsparing, bl.a. innenfor IKT. Ulike oppfatninger på dette punkt kan henge sammen med ulik vektlegging av de ulike deler av utredningsarbeidet, herunder arbeidsgrupperapportene som var offensive, mens hovedrapporten var mindre klar i vurderingene. Også andre forhold kan spille inn, som at informantene har ulike holdninger til interkommunalt samarbeid og til omstillinger.

For det andre oppsto det strid om fordeling og lokalisering av felles tjenesteenheter mellom kommunene. Det blir framhevet at samlokalisering og plassering av felles tjenester på ett sted var en viktig kilde til rivalisering, særlig mellom Orkdal som den største kommunen og omegnskommunene. Det blir i denne sammenheng også pekt på at de ansatte i flere av kommunene var lite lystne på omstilling og at kommunene i regionen ikke var i en slik økonomisk situasjon at politikerne følte seg tvunget til å gjennomføre endringer.

For det tredje vektes at prosjektet gjennomgående var for dårlig forankret i medlemskommunene, særlig i forhold til ansatte/tillitsvalgte og den jevne kommunestyrepresentant.

Det kan nevnes at NIVI kjenner til en tilsvarende prosess med tilnærmet like magert resultat fra Ytre Namdal Regionråd, selv om det her i det minste ble etablert en felle barneverntjeneste etter utredning av samarbeid innenfor 11 kommunale oppgaveområder. I landssammenheng er det antakelig vanlig at regionråd mislykkes med etablering av enkeltstående ordninger som følge av fordelingskonflikter, men neppe at det ikke kommer til noe resultat etter så brede utredninger.

I gjennomførte intervjuer med nøkkelpersonell i regionen, framheves følgende sterke sider ved dagens samarbeid gjennom Samarbeidskomiteen:

- Samarbeidet hevdes å ha vært avgjørende for gjennomslag i store regionale saker. Informantene framhever flere suksesshistorier, som avfallsselskapet HAMOS Forvaltning, utbyggingen av E39 som var landets første OPS-prosjekt, løpende godt samarbeid om NTP, gjennomslag for desentralisert sykepleierutdanning, etableringen av legevaktordningen i Orkdalsregionen osv.
- Samarbeidet oppfattes å være organisert på en enkel og ubyråkratisk måte som er i tråd med formålet med samarbeidet.
- Vektlegging av konsensus, lik representasjon og flat kontingent bidrar til at samarbeidet oppfattes som demokratisk.
- Fra de nærmeste kommunene framheves fordeler knyttet til at regionen har et klart regionsenter med viktige regionale funksjoner for innbyggerne, herunder både offentlige tjenester og et bredt arbeidsmarked med utgangspunkt i bl.a. Sør-Trøndelags største industrimiljø.
- Medlemskommunene oppfatter det som greit at Orkdal og Skaun deltar i Trondheimsregionen og at mener at dette samarbeidet kan bidra til å styrke hele regionen.
- Noen av informantene har tro på at framtidsprosjektet Orkdalsregionen 2020 skal bidra til en større klarhet i regionens utfordringer og viktige veivalg i årene framover

Som mulige utfordringer og svake sider framheves følgende:

- Samarbeidet begrenser seg til vinn-vinn-situasjoner der kommunene kan stå sammen i store regionalpolitiske spørsmål. Det etterlyses mer samarbeid mot Nordmøre og ORKidé-samarbeidet i regionalpolitiske saker.
- Pilotprosjektet om etablering av felles tjenester oppfattes som mislykket, til tross for omfattende behov for samarbeid om administrative støttefunksjoner og kompetansekreende tjenester. Informantene ramser opp en rekke oppgaver som det burde vært etablert interkommunalt samarbeid om, herunder særlig IKT, men også brannvern, skatt, regnskap, lønn, barnevern, rus, folkehelse, psykiatri, kommunal næringsutvikling, plan og byggesak, øvrige tekniske tjenester osv.
- Flere informanter tror ikke alle dagens kommuner i regionen vil kunne betjene innbyggerne med likverdige velferdstjenester i årene framover, vesentlig som følge av mangel på kompetanse og uholdbar stor sårbarhet i kommuneorganisasjonene. Det fremkommer også sterkt kritikk av effektivitet og communal ressursbruk som følge av manglende samarbeid. IKT nevnes som eksempel på en funksjon som preges av ”kaos både internt i kommunene og mellom kommunene”. Noen peker på at særlig samarbeidet om brannvern og helsetjenester er fragmentert og for svakt utviklet.
- Regionen består av for mange kommuner og er for stor til at regionrådet kan utvikle samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon der alle kommunene deltar. Det hevdes at samarbeidet i stor grad preges av lokal konkurranse og stridigheter som følge av store forskjeller i lokal kultur og identitet, samt negative erfaringer fra forsøk på å få til et balansert samarbeid. Manglende tillit og dårlige samarbeidsforhold mellom enkelte av kommunene i regionen framheves som en viktig barriere for et tettere samarbeid.
- Særlig tre kommuner framheves som lite integrert som følge av lange avstander og ulikheter i kultur. Det gjelder Rennebu, Hitra og Frøya.
- Regionrådet som organisasjon oppfattes heller ikke å være tilstrekkelig formalisert og forpliktende til å kunne være en aktiv medspiller ved utvikling av tjenesteperspektivet. Det signaliseres at det trolig må etableres et nytt fundament dersom Samarbeidskomiteen skal initiere et utvidet samarbeid om helsetjenester som del av Samhandlingsreformen.
- Det pekes på at betydelig utskifting av ordførere og rådmenn er en betydelig utfordring for regionrådet dersom det skal initiere et tyngre og bredere samarbeid mellom kommunene.

For øvrig gir informantene uttrykk for at de har et til dels meget godt inntrykk av viktige bilaterale samarbeidsordninger som plankontoret for Oppdal og Rennebu, Orkla Landbruk og felles barnevern og sosialtjeneste mellom Hemne og Snillfjord. Isolert sett betraktes dette som fornuftige samarbeidsordninger, selv om flere er inne på at samarbeidet på en del områder burde vært utvidet til regionale ordninger der flere kommuner deltar. Orkladal Bedriftsutvikling AS, som er et samarbeid mellom Orkdal, Meldal, Agdenes, Skaun, Snillfjord, SIVA og fem private foretak, nevnes som eksempel på en ordning som kunne bidratt til å styrke det kommunale næringsarbeidet i flere kommuner

5.7.5 Oppsummerende inntrykk fra NIVI

Orkdalsregionen synes å ha sine sterke sider knyttet til et langvarig og antakelig ganske vellykket interessepolitisk samarbeid om samferdsel og andre større regionale saker. Regionen har et solid befolkningsgrunnlag på over 40.000 innbyggere og variert næringsliv

som gir mange muligheter for felles mobilisering og påvirkning av naboregioner og offentlige myndigheter. Orkdalsregionen framstår som godt tilpasset interessepolitiske og næringspolitiske utfordringer.

Utfordringene knytter seg til svak og fragmentert organisering av kommunal kompetanse, som følge av en oppsplittet kommunestuktur og manglende forekomst av formelle interkommunale samarbeidsordninger. Regionen vurderes å ha kommet kortere enn de fleste andre når det gjelder utvikling av samarbeid om IKT, andre administrative støttefunksjoner og kompetansekrevende velferdstjenester. Dagens organisering av oppgaveløsningen i kommunene må på vesentlige punkter vurderes som lite effektivt og kompetansemessig svært sårbar, til tross for en rekke bilaterale og etter all sannsynlighet velfungerende samarbeidsordninger mellom enkeltkommuner. Manglende fokus på oppbygging av en langsiktig infrastruktur for samarbeid om administrasjon og velferdstjenester, gjør at det kan ta mange år før Orkdalsregionen framstår som en sterk samarbeidsregion innenfor lovpålagte kommunale kjerneområder. Samhandlingsreformen og en rekke andre velferdspolitiske reformer aktualiserer på denne bakgrunn grunnleggende diskusjoner om regionrådets formål og rolle i forhold til utvikling av tjenesteperspektivet.

Selv om Orkdalsregionen i dag kan framstå som stor og lite funksjonell for utvikling av tjenestesamarbeid, kan det være viktig å fokusere på hva som er alternativet for dagens medlemskommuner. Kommuner som Rennebu/Oppdal og Hitra/Frøya kan representere sterke enheter på noen områder, men gir ikke de samme muligheter for desentralisering, sterkt organisering av kommunal kompetanse og likeverdig samhandling med stat og fylkeskommune i framtidige velferdspolitikk og regionalpolitikk. Viktige utfordringer kan tilsi at alle eller i allefall flertallet av dagens medlemskommuner bør stå sammen i Orkdalsregionen og evt. utvikle subregionale strategier for samarbeid. Hvordan kommunene ønsker å møte Samhandlingsreformen kan komme til å bli en prøvestein på regionrådets framtidige rolle og den langsiktige strukturen for samarbeid mellom kommunene i denne delen av fylket.

5.8 Fosen Regionråd

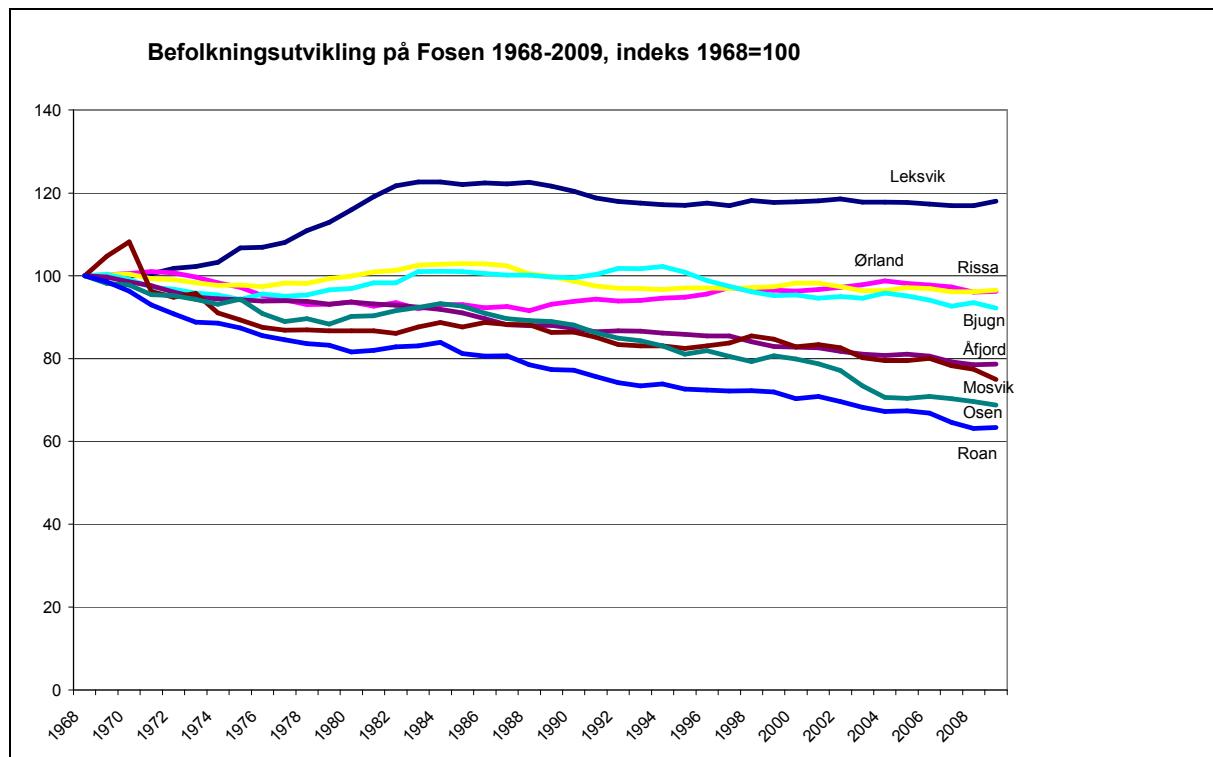
5.8.1 Kort om regionen

Fosen Regionråd ble etablert så tidlig som i 1989. Formålet med regionrådet er å bidra til en positiv utvikling av næringsliv og offentlig service i regionen. I vedtekten er formålet med regionrådet beskrevet som følger (sitat):

Virksomheten i rådet skal ha som formål å bidra til en positiv utvikling av næringsliv og offentlig service i regionen. Regionrådet skal ta hånd om arbeidsoppgaver som med fordel kan løses for kommunene i fellesskap. Etter anmodning eller på eget initiativ kan regionrådet avgive uttalelser samt fungere som rådgivende organ i saker av regional karakter. Dersom regionrådet finner det hensiktsmessig, kan det påta seg oppdrag for en eller et begrenset antall kommuner. Regionrådet kan også påta seg oppgaver for bedrifter/organisasjoner.

Fosen som samarbeidsregion har i dag et samlet folketall på vel 25.000 innbyggere. Regionen består av åtte kommuner med en størrelse som varierer fra ca 1.000 innbyggere i Osen og Roan til ca 6.400 i Rissa. Regionen preges av mange relativt små tettsteder, det største er Brekstad i Ørland kommune som har vel 1.800 innbyggere. Botngård i nabokommunen Bjugn har vel 1.100 innbyggere og ligger bare et kvarters reise fra Brekstad. Kommunesentrene i Rissa, Åfjord og Leksvik har alle rundt 1.000 innbyggere og innebærer at Fosen kjennetegnes av en spredt senterstruktur uten et sentrert og klart regionsenter. I verken Roan, Osen eller Mosvik finnes tettsteder som fyller SSBs definisjoner. Reiseavstandene fra Osen i nord til Ørland og Rissa i sør er ca 12 mil.

Den langsiktige befolkningsutviklingen på Fosen kjennetegnes av tilbakegang. Regionen samlet har i dag om lag 2.500 færre innbyggere enn i 1970. Tilbakegangen er til dels dramatisk for de minste kommunene, jf. figuren nedenfor.



Figur 5.5 Utviklingen i kommunenes folketall på Fosen 1968-2009. Indekserte verdier 1968=100. Kilde: SSB

5.8.2 Samarbeidsmønster

Kommunene under Fosen Regionråd har i dag det mest omfangsrike interkommunale samarbeidet i Sør-Trøndelag. I kartleggingen er det registrert til sammen 21 formelle ordninger på regionalt nivå, hvorav alle åtte eller de fleste medlemskommunene deltar. Samarbeidet er særlig omfattende innenfor IKT og administrative støttefunksjoner. IKT-samarbeidet omfatter felles serverpark, kommunikasjonsløsning, hjemmesideportal og fagsystemer. Det er etablerte formelle samarbeidsordninger som dekker regnskap, lønn, kemner, inkasso, kommunerevisjon, kontrollutvalgssekretariat, kartsamarbeid og forsikringsordninger for kommunene. Det pågår samarbeid om forebyggende brannvern, veiutbygging på Fosen, helsetjenester gjennom Fosen Distriktsmedisinske Senter og kompetanse og utviklingstiltak gjennom felles regionkonsulent for oppvekst, rådgiver knyttet til Ugt Entreprenørskap og fagmesse for elev- og ungdomsbedrifter (Fosen-Messa).

I tillegg kommer en rekke samarbeidsordninger av mer uformell karakter. På Fosen finner vi 13 etablerte fagnettverk som dekker flere viktige kjerneområder i den kommunale virksomhet, samt pågående prosjekter under regionrådet vedrørende turistinformasjon og reiseliv, desentralisert sykepleierutdanning, spesialistutdanning innenfor kreftsykepleie og folkehelse.

På Fosen er det også etablert et omfattende bilateralt samarbeid, som kommer i tillegg til de regionale ordningene under Fosen Regionråd. Det bilaterale samarbeidet er særlig omfattende mellom Bjugn og Ørland og dekker viktige tjenester som legevakt, landbruksforvaltning, PPT, renovasjon, vannverk, personaltjenester, næringselskap og næringshage, vernet bedrift og opplæringssenter for psykisk utviklingshemmede.

Også Leksvik og Mosvik har etablert mange bilaterale samarbeidsordninger. Dette dekker tunge tjenestefunksjoner som felles sosialtjeneste inkl barnevern, felles legetjeneste og legevakt, samt felles helsestasjon, jordmor og skolehelsetjeneste. Kommunene har også felles økonomisjef og felles næringssjef, inkludert næringsfond med eget styre. Både Mosvik og Leksvik kjøper byggesaksbehandling fra Innherred Samkommune (Levanger/Verdal). Begge har også felles PP-tjeneste sammen med Inderøy. Kommunene skiller lag når det gjelder samarbeid om brannvesen og akutt forurensning, der Mosvik er med i ordninger nordover sammen med kommunene rundt Steinkjer (Inderøy, Verran, Steinkjer og Snåsa). Mosvik er heller ikke med i Fosen DMS og har valgt å være med i utredninger om organisering av helsetjenesten sammen med kommunene nordover. Videre kan det nevnes at Leksvik sammen med Rissa har søkt om fullverdig medlemskap i Trondheimsregionen.

Når det gjelder samarbeidsmønsteret for Roan og Osen, er kommunene sterkt integrert i ordninger under Fosen Regionråd, samtidig som kommunene samarbeider nordover særlig når det gjelder helsetjenester, jf nærmere omtale i kap.4.4. Det kan nevnes at Osen har fått gjennomført en forstudie av effekter av endret fylkestilhørighet²⁷. I utredningen konkluderes det med at endring av fylkestilhørighet kan gi Osen positive gevinst for kommunalt tjenestetilbud, økt mulighet til å delta i politiske prosesser og økt tilgang til regionale utviklingsmidler i Nord-Trøndelag. De sannsynlige positive gevinstene vurderes å være større enn omstillingskostnadene som bl.a. knytter seg til at kommunen er integrert i samarbeid sørover. I forstudien er en rekke temaer ikke berørt, bl.a. konsekvenser for nabokommuner og etablerte forvaltningsordninger, kommuneøkonomi etc. I Osen er det nylig avholdt folkeavstemning om kommunen skal gjennomføre videre utredninger med sikte på skifte av fylkestilhørighet. Avstemningen ble holdt i forbindelse med stortingsvalget og resultatet ble 66 prosent ja til videre utredning og 34 prosent nei.

5.8.3 Erfaringer

Fosen Regionråd har gjennomført en rekke evalueringer av etablerte samarbeidsordninger. Evalueringene heller klart i retning av at samarbeid er fornuftig på de aktuelle områdene, særlig ut fra hensynet til kompetanse og kvalitet på tjenestene. Økonomisk innsparing kan være mulig, forutsatt aktiv styring og målrettet arbeid over en lengre tidsperiode. Foreliggende evalueringer tyder samtidig på at dagens mange samarbeidsordninger krever et oppfølgende arbeid med organisering og styringsløsninger. I det følgende gjengis hovedkonklusjoner fra gjennomførte evalueringer.

En ekstern evaluering av hhv. Fosen IKT, Fosen Regnskap, Fosen Lønn og Kemnerkontoret for Fosen²⁸ fra 2007, viser i hovedsak at de etablerte tjenestesentrene har høy effektivitet og et bredt og godt fagmiljø. Samtidig konkluderes det med at kommunene på evalueringstidspunktet ikke hadde klart å realisere målene om økonomiske gevinster.

I en evaluering av felles portal for alle åtte kommunene (Fosen.net) fra samme tidsperiode²⁹, konkluderes det med at Fosenportalen har blitt trukket fram som en forbilledlig løsning for kommunale hjemmesider. Organiseringen av tjenesten og den tekniske løsningen vurderes som god, mens utfordringene knytter seg til løpende oppdatering og variabelt

²⁷ Effekter av endret fylkestilhørighet for Osen kommune. En forstudie av mulige konsekvenser. Trøndelag Forskning og Utvikling 2009.

²⁸ Evaluering av økonomi- og IKT-samarbeidet på Fosen. Ernst&Young. Rapport av 17.8.2007.

²⁹ Erfaringsoppsummering, rapport fra Fosenportalgruppen, 2007.

informasjonstilfang fra kommunene. For å videreutvikle portalen ble det foreslått at kommunene skulle gå sammen om å utvikle en regional informasjonsplan for Fosen.

I en evaluering av Fosen forebyggende brannvern³⁰ konkluderes det med bedre brannsikkerhet og bedre oppfølging av lovpålagte krav (sitat):

Fosen Forebyggende Brannvern har vært en veldig etablering sett både fra kommunenes ståsted såvel som fra våre kunder. Dette til tross for at det ikke har vært spart penger, målt mot hva kommunene tidligere har brukt av midler. Kommunene får imidlertid løst de lovpålagte oppgavene forskriftsmessig gjennom et fagmiljø som er etablert i vertskommunen. Brukerundersøkelsen viser også at eiere av bygg og anlegg mener at brannsikkerheten blir bedre som en følge av den oppfølgingen som foretas i form av branntilsyn. Etter et knapt år i drift med felles feievesen kan erfaringene så langt sies å være positive. Et fagmiljø er etablert, forskrift om feietjenesten er vedtatt og tjenestene blir utført iht planlagt hyppighet. Stillingene er besatt og opplæring / utdanning blir forskriftsmessig ivaretatt.

I en evaluering av samarbeid om kart og geodata på internett³¹, konkluderes det med at karttjenesten har blitt vesentlig bedre og at tjenesten har en høyere kvalitet enn hva den enkelte kommune kunne klart på egenhånd. Samtidig pekes det på utfordringer knyttet til organisering og ansvarsfordeling. Det blir også understreket at en felles digital kartløsning stiller krav til systematisk opplæring av brukerne i kommunene.

En ekstern evaluering av Fosen DMS fra 2007³² ender ut i til dels svært positive konklusjoner. Om kvaliteten på tilbudene heter det (sitat): *Kvaliteten på tilbudene ved Fosen DMS vurderes å være meget god både ifht behandlingskvalitet, kompetanse hos de ansatte og ved at befolkningen nå opplever økt trygghet gjennom et styrket lokalt helsetjenestetilbud.*

Om økonomiske effekter konkluderes det på følgende måte (sitat): *Fosen DMS vurderes å gi flere positive økonomiske effekter, spesielt på lengre sikt. For OE-enheten er disse effektene hovedsakelig relatert til reduserte liggedøgnkostnader, mens det for spesialisthelsetjenestetilbudet er sparte transportkostnader som gir gevinst. For felles legevakttjeneste er det totalt sett ikke påvist noen direkte økonomiske gevinst, men en mer stabil legebemanning vil på sikt kunne gi økonomiske gevinst.*

Fosen DMS er for øvrig organisert som et interkommunalt selskap med eierskap fordelt på syv kommuner, alle Fosen-kommunene unntatt Mosvik. I følge selskapsavtalen er formålet ganske omfattende: *Fosen Distriktsmedisinske Senter skal leve helsetjenester og spesialisthelsetjenester, drive opplysningsvirksomhet, selge helserelaterte produkter og andre produkter og alt som står i forbindelse med dette. Utover det å tilby helsetjenester vil Fosen Distriktsmedisinske Senter IKS være et lokomotiv i samfunnsutviklingen i Fosen-regionen, spesielt ved å tilby interessante arbeidsplasser, utvikle kompetanse, bidra til bolyst og omdømme, fremme folkehelse og stimulere til næringsutvikling. Det vil være en viktig oppgave for organisasjonen å drive et kontinuerlig utviklingsarbeid med tanke på både innhold og kvalitet i tilbudene.*

³⁰ Erfaringsoppsummering fra samarbeid om forebyggende brannvern for perioden 2004-2007. Rapport fra brannsjefene 1.8.2007.

³¹ Erfaringsoppsummering, rapport fra Kartgruppen av 21.6.2007.

³² Evaluering av pilotprosjektet Fosen DMS. Ernst&Young. Advisory 26.9.2007.

5.8.4 Framdrift i samarbeidet

Fosen Regionråd framsto lenge som et meget aktivt regionråd som lykkes med å etablere en rekke samarbeidsordninger fram mot 2005. I de siste årene har det vært gjennomført utredninger av nye samarbeidsløsninger bl.a. innenfor næring, landbruk, planlegging og brannvern, uten at det har kommet til etablering av nye ordninger. Regionrådet har initiert ulike prosjekter og bl.a. arbeidet med organisering og avtalemessige forhold knyttet til de ulike interkommunale ordningene. Regionrådet har også fattet vedtak om utredning av felles barneverntjeneste, samarbeide om personalfunksjon og kommunaltekniske oppgaver. Likevel preges samarbeidet av begrenset framdrift, noe som har sammenheng med både interne fordelingsdiskusjoner og enkeltkommuners forhold til naboregioner. Fusjonsprosess mellom Bjugn og Ørland har tatt mye oppmerksomhet og har ganske sikkert påvirket strategidiskusjonene i Fosen Regionråd. Det samme kan sies om enkeltkommuners tvil om fremtidig deltagelse i regionrådet (Mosvik og Osen), søknad om fullt medlemskap i Trondheimsregionen (Leksvik og Rissa), samt krevende diskusjoner om kommunenes deltagelse i fylkeskommunens næringssatsing gjennom Kysten er klar, som også omfatter kommuner i Orkdalsregionen.

Pågående prosesser viser at det ikke uten videre vil være enkelt for Osen og Mosvik å skifte regiontilhørighet. Tilfellet Osen aktualiserer regulering av fylkesgrensen og kan bety at kommunen både må forlate ordninger gjennom Fosen Regionråd og finne nye løsninger med et av landets mest formaliserte interkommunale samarbeider (Midtre Namdal samkommune). Mosvik er noe mindre integrert i Fosensamarbeidet ved at de ikke deltar i Fosen DMS, men har til gjengjeld et sterkt formalisert samarbeid med Leksvik. I begge tilfeller er det vanskelig å se at skifte av regiontilhørighet kan gjennomføres uten betydelige omstillinger for berørte kommuner og den øvrige regionale og statlige forvaltning. I saken om fullt medlemskap for Rissa og Leksvik i Trondheimsregionen er det stilt krav om tilslutning til plan- og utviklingsstrategien for byregionen, som vil kunne påvirke utbyggingsmønster og miljø- og transportpolitikk i de to kommunene. Trondheimsregionen vil trolig også måtte se et fullt medlemskap i sammenheng med oppfølging av Samhandlingsreformen, som kan aktualisere samarbeid om tjenester som del av regionsamarbeidet rundt Trondheim. I forhold til reformbildet og kravet til mer forpliktende samarbeid om både tjenester og utviklingsoppgaver, er det vanskelig å se hvordan enkeltkommuner kan være fullt integrert og langsiktige bidragsytere i to forskjellige regionråd.

Fosen Regionråd har tatt flere initiativ for å avklare framtidige strategier og organisering av samarbeidet. I desember 2005 vedtok styret i regionrådet at det skulle iverksettes et arbeid med å utvikle et forpliktende planverk for regionen. I juni 2008 forelå en første felles regionplan for Fosen. I planen ble den overordnede målsettingen formulert slik: *"Medlemmene i Fosen Regionråd har som sitt overordnede mål å medvirke til utvikling av en robust Fosenregion gjennom samhandling og samarbeid, deling av kompetanse samt utvikle leveringsdyktigheten av tjenester"*. I planen ble det pekt ut fire satsingsområder, herunder omdømmebygging, kompetanseutvikling, regional arealforvaltning og interessepolitikk med fokus på infrastruktur og rammebetingelser. I behandlingen av planen ble det bl.a. veklagt at felles fylkesplan for Trøndelag 2009-2012 må ha som målsetting å bidra til utvikling av et sterkere interkommunalt samarbeid innenfor naturlig etablerte regioner, samt at Kysten er klart og RUP burde inngå som en naturlig del av Langsiktig plan for Fosen. I ettertid er ingen av disse forutsetningene realisert.

For å videreutvikle Langsiktig plan for Fosen har det nylig vært gjennomført et større arbeid med framtidsbilder for Fosen. Arbeidet har vært bredt organisert med deltagelse fra ungdomsrepresentanter, næringslivet på Fosen og det politiske miljø i kommunene. I

sluttrapporten³³ tegnes et bilde av Fosen med store muligheter og en region som i økende grad preges av sosial og kulturell integrasjon. Arbeidsgruppene peker på mangelfullt utnyttet samhandling innenfor og på tvers av næringsliv og kommunene, og for dårlig tilrettelagt infrastruktur til å fremme sterkere integrasjon. Det blir pekt på at kommunene hver for seg er for små til å opprettholde fullverdige tjenester og levedyktige lokalsamfunn og det hevdes at det er behov for mer spesialisering og samhandling på tvers av sektor- og profesjonsgrenser. Det hevdes bl.a. at dagens virkemiddelapparat for næringsutvikling framstår som fragmentert og lite offensivt. I rapporten pekes det på en rekke prioriterte satsingsområder som krever et Fosen-perspektiv, herunder oppvekst, næringsutvikling, reiseliv, landbruk, helse og miljø og energi. Det pekes også på andre viktige samarbeidsområder som barnevern, NAV, personal, brann og beredskap, kommunalteknikk, plan og areal, bibliotek og kultur, samt behov for videreutvikling av IKT-samarbeidet. Arbeidsgruppene understreker at utfordringene krever videre diskusjoner av både kommunestrukturen og det interkommunale samarbeidet. I rapporten er det gitt mer utførlige beskrivelser av utfordringer og mulige løsninger.

På oppdrag fra Fosen Regionråd har også NIVI Analyse gitt innspill til arbeid med å utvikle framtidsbilder for kommunesamarbeidet³⁴. I rapporten pekes det på store potensialer for samarbeid på Fosen, som både dreier seg om videreutvikling av det horisontale samarbeidet mellom kommunene og det vertikale samarbeidet mot fylkeskommunene og staten. I NIVI-notatet blir det pekt på forutsetninger for utvikling av en sterk samarbeidsregion og vektlagt at medlemskommunene bør avklare sin samarbeidsstrategi. I notatet drøftes kjennetegn og egenskaper ved ulike samarbeidsstrategier, mulige styringsmodeller og juridiske tilknytningsformer for interkommunale virksomheter. Videre formulerte NIVI følgende kommentar til evt. frivillige endringer av kommunestrukturen på Fosen (sitat):

- *Dagens reformbilde og nasjonale diskusjon om kommunenes rolle i den framtidige forvaltningsutviklingen kan tilsi at kommunene bør vente med lokale initiativ til sammenslutninger. Nivået på økonomiske støtteordninger og andre statlige insentiver til kommunesammenslutninger kan tilsi det samme.*
- *På kort sikt kan lokale sammenslutninger på Fosen medføre mindre interesse for og mindre kapasitet til å utvikle det regionale samarbeidet gjennom Fosen Regionråd. På lang sikt kan færre kommuner være en styrke for det regionale samarbeidet, fordi samarbeidsbehovet kan bli mindre og fordi det kan bli lettere å bli enig mellom færre aktører.*
- *Alle lokale strukturalternativer, inkludert sammenslutning mellom nabokommuner og evt. dannelse av en indre og en ytre kommune på Fosen, vil innebære behov for fortsatt samarbeid på Fosen-nivå. Tunge velferdspolitiske og regionalpolitiske utfordringer peker i retning av at hele Fosen vil være en rasjonell og framtidsrettet enhet. En regionkommuneløsning er neppe noe kommunene bør velge på egenhånd uten at løsningen er satt inn i en nasjonal reformpolitisk ramme.*
- *En samarbeidsstrategi kan medføre visse ulemper knyttet til indirekte demokrati og styring, men gir samtidig fleksibilitet i årene framover mht. mulige endringer i kommuneinndelingen. En fordel med interkommunalt samarbeid kan være at løsningen gir en skrittvis tilnærming. Kommunene kan gjennom egen læring finne ut hva som er best, om det er å videreføre dagens kommuner i kombinasjon med et mer omfattende og mer forpliktende samarbeid, om det er dannelse av en regionkommune, eller andre alternativer.*

³³ Dit skal vi-framtidsbilder for Fosen. Sluttrapport fra tre arbeidsgrupper oppnevnt av styret i Fosen Regionråd. 20.4.2009.

³⁴ NIVI-notat 2009:1 Kommunesamarbeid på Fosen-utfordringer og muligheter

Basert på arbeidet med framtidsbilder har styret i Fosen regionråd nylig vedtatt at rådmannsgruppen skal utrede hovedmål og prinsipper som skal ligge til grunn for et forpliktende strategisk samarbeid på Fosen, inkludert framtidig styringsmodell for samarbeidet. Det er lagt opp til en utredning av framtidig innhold og organisering av samarbeidet i løpet av høsten 2009. Kommunestyrene skal deretter ta stilling til framtidig retning for samarbeidet mht. innhold og organisering.

5.8.5 Oppsummerende inntrykk fra NIVI

Kommunene på Fosen har etablert et relativt omfattende samarbeid om IKT, administrasjon og visse kompetansekrevende tjenester, inkludert samhandling med helseforetaket gjennom Fosen DMS. Fosen har et betydelig befolkningssgrunnlag på 25.000 innbyggere og framstår som naturlig geografisk enhet for å møte flere sentrale utfordringer i både velferdspolitikken og regionalpolitikken. Det etablerte samarbeidet gir et godt fundament for forsterket og utvidet samarbeid om en rekke oppgaver, inkludert en kommunehelsereform og sterkere felles satsing på andre kommunale tjenester og utviklingsoppgaver. Dette forutsetter imidlertid enighet om videre satsing på Fosen som kommunenes primære samarbeidsregion. Et mer forpliktende interkommunalt samarbeid krever at kommunestyrene tar stilling til mål og prinsipper for det framtidige samarbeidet, herunder innholdsmessig utvikling og hvordan det framtidige samarbeidet skal organiseres på politisk, administrativt og faglig nivå. Som del av en samarbeidsstrategi framstår det også som viktig å avklare hvordan Fosen som samarbeidsregion ønsker å forholde seg til staten, fylkeskommunen og andre regionråd. Fosen kan spille en sterkere rolle som regional- og distriktpolitisk aktør og oppnå sterkere påvirkningskraft på omgivelsene, men det forutsetter vilje til felles kompetanseoppbygging og politisk mobilisering.

Dagens reformbilde kan tilsi at kommunestyrene også bør avklare sin holdning til endringer i kommuneinndelingen, både lokale frivillige sammenslutninger og en evt. etablering av Fosen som regionkommune. Erfaringer fra andre regionråd tilslirer at kommunene bør ha en mest mulig felles forståelse av kommunesammenslutning som reformalternativ, som et felles fundament og evt. del av et verdigrunnlag for utvikling av en sterk samarbeidsstrategi.

Oppfølging av Samhandlingsreformen tilslirer at kommunene på Fosen ganske raskt må bestemme hvordan de ønsker å videreutvikle Fosen DMS, inkludert utvide samarbeidet om kommunale helsetjenester og løsninger for mer formell samhandling mot det statlige helseforetaket. Ut fra det allerede etablerte samarbeidet har kommunene på Fosen blant de beste forutsetninger for å opptre som pilot og veiviser i de kommende reformer innenfor helsetjenesten. Fosen er også en interessant kommuneregion for utvikling og evt. utprøving av nye og mer helhetlige modeller for regional oppgaveløsning som kan være interessante i et nasjonalt perspektiv. Det henger bl.a. sammen med felles utfordringer for kommunene, et klart geografisk avgrenset landskap, langvarige samarbeidstradisjoner og store potensialer for å bygge opp en sterkere regional identitet gjennom tettere kommunal samhandling. Fosen preges av en viss intern kompleksitet, men har tilnærmet alt som skal til for å svare på dagens reformbilde i kommunesektoren.

5.9 Samarbeid i øvrige deler av fylket

Når det gjelder øvrige kommuner i fylket, er som nevnt Oppdal og Holtålen i en spesiell situasjon ved at de ikke er deltagere i regionråd. Oppdal har utviklet visse bilaterale ordninger mot Rennebu, mens Holtålen har et relativt omfattende samarbeid med Røros, delvis også Os kommune i Hedmark. Røros og Os er for øvrig fullverdige medlemmer i Regionrådet for Fjellregionen, som har samarbeid om næringsutvikling, kompetanse og infrastruktur som

viktige satsingsområder. Foruten Røros fra Sør-Trøndelag består Fjellregionen av seks kommuner nord i Hedmark med tillegg av Sør-Trøndelag og Hedmark fylkeskommuner.

Samarbeidet Holtålen-Røros omfatter felles kemnerfunksjon, barneverntjeneste, sosialkontor, PP-tjeneste, brannsjef og forebyggende brannvern, skogbruksjef og vernet bedrift. Samarbeidet om felles sosialkontor, PP-tjeneste og vernet bedrift er et rent bilateralt samarbeid mellom Holtålen og Røros, mens Os kommune deltar i de øvrige samarbeidsordningene. I tillegg er de to kommunene involvert i samarbeid om bl.a. revisjon, kontrollutvalg, avfall og mikrobiologisk laboratorium, som dekker flere kommuner. Det uformelle samarbeidet ser ut til å være av begrenset karakter og omfatter bl.a. samarbeid om skoleutvikling mellom flere av de indre kommunene i Sør-Trøndelag.

Samarbeidet mellom Holtålen og Røros er interessant bl.a. fordi Holtålen er vertskommune for et helhetlig samarbeid om kommunal sosialtjeneste, jf. nærmere omtale i kap.7.2.6. Samarbeidet preges også av at kommunene har opprettet felles lederstillinger som betjener begge kommuneorganisasjonene.

NIVI er ikke kjent med at det foreligger egne evalueringer av de konkrete samarbeidsordningene mellom Holtålen og Røros. NIVI har heller ikke gjennomført intervjuer i denne delen av fylket for å få et nærmere inntrykk av erfaringene.

5.10 Oppsummering

I gjennomgangen av regionrådenes organisering og aktivitet i Sør-Trøndelag, gjør vi minst tre viktige funn.

For det første framstår selve regionsrådsstrukturen i Sør-Trøndelag som ganske spesiell, dels ved at den ikke er heldekkende i forhold til kommunene, dels ved at flere kommuner er dobbeltmedlemmer og dels ved at flere av de etablerte samarbeidsregionene er overlappende i forhold til både fylkesgrensen og andre administrative og funksjonelle inndelinger, inkludert fylkeskommunens geografiske satsingsområder, statlige inndelinger og felles bolig- og arbeidsmarkedsområder.

For det andre finner vi store variasjoner i regionrådenes formål og faktiske aktivitet. Fosen Regionråd og Værnesregionen har som formål å initiere samarbeid om både tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver, mens Trondheimsregionen og Orkdalsregionen framstår som mer eller mindre rendyrkede utviklingsorganer for samarbeid om næring, samferdsel og regional planlegging. Verken Trondheimsregionen eller Orkdalsregionen har i dag uttrykt mål om å initiere samarbeid om kommunal administrasjon og velferdstjenester.

For det tredje observeres ulik framdrift og ulikt innhold i de framtidige strategiene for interkommunalt samarbeid. Værnesregionen, som er det yngste regionrådet, er sluttfasen med å utvikle en helhetlig samarbeidsstrategi som dekker både tjeneste- og utviklingsperspektivet. Regionen har kommet langt i etableringen av viktig infrastruktur for samarbeid og det foreligger offensive mål og delstrategier for å møte utfordringer innenfor både helse- og omsorgssektoren og regional utvikling. Fosen Regionråd har etablert et omfattende samarbeid om administrative funksjoner og viktige deltjenester som bl.a. distriktsmedisinsk senter. Samarbeidet preges likevel av svak framdrift og behov for klargjøring av framtidig strategi for samarbeid, inkludert hvordan kommunene skal møte styringsmessige utfordringer i det allerede etablerte samarbeidet. Trondheimsregionen har nylig revidert sine vedtekter og befestet sin stilling som felles utviklingsorgan for kommunene. Tjenesteperspektivet er foreløpig svakt utviklet, som det også er i Orkdalsregionen. Det interkommunale samarbeidet

i Orkdalsregionen preges av manglende regionalisering og det foreligger foreløpig ikke intensjoner om å forsterke samarbeidet gjennom regionrådet. Tatt i betraktning av at Orkdalsregionen består av mange små kommuner, vurderes utviklingsbehovet å være større og av mer kritisk karakter enn i de øvrige regionrådsområdene. Et visst samarbeid mellom Rennebu og Oppdal og mellom Røros, Holtålen og Os er etablert, men peker neppe i retning av et tilstrekkelig robust samarbeid i forhold til fremtidige utfordringer for disse kommunene.

Gjennomgangen av erfaringer med konkrete samarbeidsordninger, tyder på at de fleste ordninger er velfungerende. Gjennom samarbeid oppnås som regel bredere og mindre sårbarer kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagte krav og som i de fleste tilfeller yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne. Erfaringene tyder også på at større enheter kan medføre bedre ressursbruk og på sikt økonomisk innsparing, særlig innenfor administrative støttefunksjoner og teknisk pregede oppgaver. Økonomisk innsparing forutsetter imidlertid aktiv politisk og administrativ styring. Viktige erfaringer går også på at det etablerte interkommunale samarbeidet representerer styringsmessige og demokratiske utfordringer, særlig i de tilfeller der kommunene deltar i mange ulike ordninger. Endelig er det grunn til å peke på at det etablerte interkommunale samarbeidet ofte har ledet til store diskusjoner om lokalisering og andre fordelingsmessige spørsmål. Etableringsfasen framstår som kritisk for å få til interkommunalt samarbeid. Det gjelder både i forhold til de som har lykkes med å etablere ordninger og de som ikke har lykkes.

I en samlet vurdering finner vi i dag ingen modne eksempler på utvikling av sterke og helhetlige samarbeidsregioner i Sør-Trøndelag. Den viktigste svakheten knytter seg til at en stor andel av kommunene har kommet kort i samarbeid om både nødvendig infrastruktur og kompetansekrevende velferdstjenester. Den gjennomførte kartleggingen viser klart at dagens samarbeid i liten grad berører den formelle produksjonsstrukturen for lovpålagte kommunale velferdstjenester.

I den videre forvaltningsutvikling må det antas at det er kommunenes kompetanse og kapasitet til å løse utfordringer i velferdsproduksjonen over for innbyggerne som vil være avgjørende og ikke deres evne til mobilisering for næringsutvikling eller regionalpolitisk påvirkning, der fylkeskommunen og andre organer er tillagt et hovedansvar. Legger vi til at all erfaring tilslører at utvikling av sterke samarbeidsregioner krever et langvarig arbeid med forankring og stegvis integrasjon, er det grunn til å tekke tre viktige konklusjoner:

- Dagens interkommunale samarbeid i Sør-Trøndelag framstår ikke som en etablert hovedløsning som gir svar på grunnleggende velferdspolitiske utfordringer
- Alle kommuner og alle samarbeidsregioner i fylket står overfor et stort potensial for bedre tjenester gjennom utvikling av flere og bedre samarbeidsløsninger
- Økt interkommunalt samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver vil kreve sterkere formalisering innenfor faste geografiske samarbeidsregioner

6 Samarbeidsordninger mellom fylkeskommunen og kommunene

6.1 Innledning

Sør Trøndelag fylkeskommunene har en sentral rolle som pådriver, initiativtaker og koordinator for å møte utfordringer i den regionale utviklingen. I egenskap av denne rollen har fylkeskommunen tatt initiativ til programsatsinger som dekker ulike deler av fylket. *Kysten er klar* er et utviklingsprogram for kystkommunene i fylket mens Blilyst er et utviklingsprogram for innlandskommunene. Målsettingen for disse satsingene er å stimulere til vekst og utvikling og positiv befolkningsutvikling i disse områdene. I fylkeskommunens strategiplan for 2009-2012 er det en uttalt målsetting å øke fokuset på geografiske programsatsinger.

I det følgende beskrives hovedtrekkene i de to programmene med vekt på faglige satsingsområder, organisering, dimensjonering og ressursbruk. Det gjøres også en vurdering av innretningen på disse samarbeidsprosjektene bl.a. i forhold til valg av strategi, samarbeidsform og relasjoner til øvrige samarbeidsstrukturer som kommunene deltar i.

6.2 Blilyst

6.2.1 Målsetting, deltakere og satsingsområder

Blilyst er et utviklingsprogram for 9 innlandskommuner, hhv. Tydal, Selbu, Holtålen, Røros, Midtre-Gauldal, Rennebu, Oppdal og Meldal fra Sør-Trøndelag, med tillegg av Rindal kommune i Møre og Romsdal. Os kommune i Hedmark har tidligere vært deltaker i programmet, men har for 2009 trukket seg ut pga manglende finansiering fra Hedmark fylkeskommune. Programmet ble etablert i 2003 på bakgrunn av at flere innlandskommuner slet med negativ befolkningsutvikling og lav vekst i næringsaktivitet. Programmet ble dannet som et partnerskap mellom kommunene, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. Næringslivsinteresser er også koblet inn i samarbeidet, bl.a. for å vurdere enkeltsøknader i Blilysts programstyre. Første fase av programmet varte fra 2003 til 2006. Etter gjennomført evaluering i 2006 har fylkeskommunen og kommune besluttet å videreføre programmet og intensjon om finansiering til og med 2010. Blilyst inngår i den nasjonale satsingen på småsamfunn i regi av kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

De overordnede målene med programmet er:

- Flere skal arbeide og bo i Blilyst-kommunene.
- Etablere kultur for nyskaping, lyst og tro på positiv utvikling i Blilyst-kommunene.

På programmets hjemmeside blir filosofi og arbeidsmetodikken for programmet presentert på følgende måte: *Blilyst skal arbeide etter "lystprinsippet" og representer en mulighets- og løsningsorientert organisasjonsfilosofi. Suksesskriteriene proaktiv kommunikasjon, lite byråkrati og korte beslutningsveier samt lokalt initiativ og eierskap, skal videreføres. Blilyst vil gjerne bidra til økt mobilisering i kommunene og styrke kulturen for innovasjon og utvikling i den kommunale administrasjonen".*

Satsingsområdene for programmet har variert siden oppstarten. For inneværende programperiode er det valgt ut fire strategiske hovedsatsingsområder i programmet:

- Omdømmebygging/tilflytting

- Ungdom og entreprenørskap
- Næringsutvikling/opplevelser
- Utdanning

Innenfor hvert av disse strategiområdene gjennomføres det ulike lokale og regionale prosjekter. Av større satsinger innenfor området *Omdømmebygging/tilflytting* kan nevnes ”Ta melkerampa tilbake” som er en satsing på å revitalisere melkerampa som møteplass, opplevelsесarena og utstillingsrom i bygdene, og Nederlandsprosjektet som har resultert i at ca. 45 nederlendere har flyttet til regionen. Gjennom satsingsområdet *Ungdom og entreprenørskap* er det opprettet et ungdomsfond som støtter opp om ungdoms egne prosjekter ved å tilby råd, veileddning og økonomisk støtte. Blilyst skal bidra til mobilisering av *utviklingsprosjekter i næringslivet*. På dette satsingsområdet er det spesiell fokus på landbruksbasert, kulturbasert, reiselivsbasert og opplevelsесbasert næringsutvikling, samt kompetanseintensive næringer. Blilyst bidrar inn i en rekke enkeltprosjekter i næringslivet i samråd med det kommunale næringsapparatet og Innovasjon Norge. Når det gjelder *utdanningssatsingen* dreier det seg i første rekke om å legge til rette for fleksible desentraliserte studietilbud på høyskole og universitetsnivå. Denne satsingen gjøres innenfor rammene av det etablerte nasjonale nettverket for desentralisert høgskoleutdanning jf Studiesenteret.no.³⁵ I årsmeldingen for 2007 fremgår det at det er bevilget midler til om lag 200 større og mindre tiltak det året. I tabellen under gis en oversikt over noen tilfeldig utvalgte prosjekter som er støttet av Blilyst i 2007.

³⁵ Studiesenteret.no er et ikke-kommersielt selskap, eid og drevet av de samarbeidende kommunene. I dag er det 72 kommuner i 12 fylker som direkte eller indirekte er medlemmer i nettverket. Gjennom å koble ulike ressurser (skole) og miljøer (kommunale studiesentra og andre) i et nettverk, i stedet for i en tradisjonell organisasjon, er poenget å effektivt kunne høste av de investeringer som allerede gjøres. Nettverket skal være en effektiv måte å distribuere utdanning på.

Næringsutvikling/opplevelser	Bevilget i 2007
Etablering av næringshage Holtålen	110 000
Videreutvikling Rennebu Sag og Trekultur	40 000
Istandsetting av pakkhuset på Vognildsbua i Oppdal	50 000
Utredning mikrokraftverk i Tydal	10 000
Framtidsverksted Bioenergi	25 000
Årsøya fritidspark, videreutvikling	300 000
Hummelfjell alpinsenter, utvikling av barne- og ungdomsskole	500 000
Reiselivsprosjekt Selbu. Selbu næringsforum	300 000
Omdømmebygging/tilflytting	
Internasjonal tilflytting - Nederland Placement	200 000
Besök til Nederland, Grøn skole	35 000
Videreutvikling av Gaula Laksefestival	220 000
Litteraturfest Røros	80 000
NM på Ski/Rensfjellrennet Vikvarvet Idrettslag	250 000
Ta melkerampa tilbake	100 000
Ungdom og entreprenørskap	
Entreprenørskap i Oppdal	210 000
Motivasjons-/og startsamling for ungdomsbedrifter	29 000
Garasjeprosjekt Soknedal skole	10 000
Ung skaperlyst, messe Rennebu	25 000
Bokkafé, Budal skole	3 000
Musikk og DVD prosjekt Berkåk	3 000
Entreprenørskap skolene i Os	100 000
Desentralisert utdanning	
Medlemskap studisenteret	375 000
Tilskudd til studiesenter	650 000

Tabell 6.1 Eksempler på prosjekter som er støttet av Blilyst. Kilde: Årsmelding 2007.

6.2.2 Organisering

Samarbeidslyst er det øverste forumet for programmet og består av programmets eiere. Der har samtlige ordførere i deltakerkommunene og 5 fylkespolitikere møterett. Alle rådmenn og fylkesrådmann har møteplikt. Innovasjon Norge og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag inviteres. Det oppnevnes en leder for samarbeidslyst og et arbeidsutvalg bestående av leder, to kommunepolitikere og en fylkeskommunal politiker. Sekretariatet til samarbeidslyst ligger til den daglige operative ledelse i Blilyst.

Programmet har et eget programstyre som består av de personer samarbeidslyst velger. Programstyret har ansvar for å gjennomføre og operasjonalisere bestilling og budsjett i henhold til vedtak i Samarbeidslyst. Programstyret ansetter og har personalansvar for daglig leder og gjør alle endelige vedtak om evt. andre ansettelse i programmet. Daglig leder rapporterer til programstyret og har personalansvar for andre ansatte.

Den operative delen av organisasjonen skal bestå av en sentraladministrasjon og et nettverk i kommunene med dedikerte kontaktpersoner innenfor hvert av strategiområdene. I Blilyst består av daglig leder med tillegg av 5 øvrige ansatte, til sammen 4,5 årsverk.

Stillingsbenevnelse	Stillingsandel
Daglig leder	100 %
Rådgiver/ saksbehandler	100 %
Prosjektleder kompetanse	25%
Prosjektleder ungdomsfond	50%
Administrasjon/ konsulent	80%
Prosjektleder verneområde	100%

Tabell 6.2 Stillingsandeler i Blilyst

Administrasjonen er formelt ansatt i Sør-Trøndelag fylkeskommune og er lokalisert i Trondheim. Programledelsen støtter seg som nevnt på et nettverk av kontaktpersoner i deltakerkommunene.

6.2.3 Dimensjonering og ressursbruk

På årsbasis utgjør prosjektledelsen (inkl prosjektledere og kommunale kontaktpersoner og sekretariat for Samarbeidslyst), om lag 8-10 årsverk (Kilde: Bygdeforskning 2006).

Finansieringen av Blilyst sine aktiviteter skjer gjennom bidrag fra fylkeskommunen, de deltagende kommunene og fylkesmannen (skjønnsmidler). Programmet har også mottatt bevilgninger fra KRD gjennom regjeringens satsing for utvikling av småsamfunn (Småsamfunnssatsingen). I inneværende programperiode har budsjettet for Blilyst vært i størrelsesorden 13-14 millioner kr årlig.

I budsjettet for 2009 er inntektsfordelingen som følger:

Kommunene	5 000
Fylkesmannen i Sør Trøndelag (skjønnsmidler)	750
Sør Trøndelag fylkeskommune	7 000
Overføringer tidl. år	500
Sum inntekter	13 250

Tabell 6.3 Budsjett for Blilyst 2009. Inntekter i 1000 kr.

Tabellen under viser hvordan programmets utgifter fordeler seg på de ulike satsingsområdene.

Omdømmebygging/tilflytting	5 440
Ungdom og entreprenørskap	1 215
Næringsutvikling/opplevelser	3 425
Desentralisert utdanning	1 310
Administrasjon	1 860
Sum utgifter	13250

Tabell 6.4 Budsjett for Blilyst 2009. Utgifter i 1000 kr.

6.2.4 Evaluering

Bygdeforskning fikk i 2006 i oppdrag å gjennomføre en evaluering av den første programperioden for programmet³⁶. Evalueringen skulle belyse to hovedproblemstillinger; for det første om utviklingsstrategien Blilyst var et relevant og riktig valg i forhold til de mål og utfordringer som var satt for innlandsregionen, og for det andre om utviklingsstrategien i Blilyst er gjennomført på en god måte.

Bygdeforskning gir i hovedsak en positiv vurdering av programmets valg av strategier for å oppnå hovedmålsettingene om stabil bosetting, etablering av nye arbeidsplasser og framtidstro i regionen. På grunnlag av det innsamlede evalueringsmaterialet kan ikke forskerne bekrefte at Blilyst har innvirket vesentlig på bosettingstallene i regionene, men mener at folketallsutviklingen er relativt tilfredsstillende sammenlignet med lignende innlandsregioner i andre deler av landet. Bygdeforskning legger til at de mener at ”det var urealistisk å realisere slike ambisiøse målsettinger for et regionalt utviklingsprogram som tross alt ikke bruker mer enn om lag 15 millioner kroner årlig”. Videre framhever evalueringen at regionen har hatt en økning i etableringsfrekvensen av næringsforetak og her er tallene mer positive for innlandet i Sør-Trøndelag enn hva tilfellet er i sammenlignbare regioner. Dette er en effekt som i flg forskerne i stor grad kan tilskrives Blilyst. Det konkluderes også med at det har skjedd en holdningsendring i retning av større framtidstro, positivitet og lokal aktivisme i Blilyst-kommunene.

Evalueringen er likevel ikke uten ankepunkter. Det svakeste området i programmet er gjennomføringen av det interessepolitiske samarbeidet. Her har Blilyst fått utrettet lite i følge Bygdeforskning. Det påpekes også at det er varierende kvalitet og innsats i den kommunale oppfølgingen av programmets strategier, hvilket kan tyde på svak forankring i medlemskommunene. Det er også sterkt varierende i hvilken grad erfaringer fra enkelttiltak er synliggjort for omverden.

I evalueringen blir det sagt at Blilyst har en liten administrasjon og en enkel saksbehandling. Det blir pekt på fordeler ved dette ved at brukerne får rask svar på søknader og god oppfølging, mens svakhetsene kan være knyttet til en mindre grundig saksbehandling og at det blir gitt støtte til prosjekter hvor det ikke burde vært gjort. Bygdeforskning peker på at programmet er svært personavhengig og basert på tillit, noe som fremheves som en styrke så lenge det går bra. Ut fra stikkprøver er det ikke funnet feil ved saksbehandlingen eller andre forhold som gjør at Bygdeforskning finner grunn til å kritisere administrasjonen av programmet. Evalueringen fra Bygdeforskning ender ut i tre forslag ved evt. videreføring av programmet:

- Sterkere legitimering av programmet i fylkeskommunen, både politisk og administrativt
- Mer forpliktende deltagelse fra næringslivet for å oppnå et fullverdig partnerskap
- Mer målrettet rekruttering av arbeidskraft – ”rekrutteringslyst” eller ”hodelyst”

I etterkant av evalueringen er vi kjent med at det er truffet tiltak for å følge opp hovedpunktene i evalueringen.

³⁶ Partnerskap for lyst og læring? Evaluering av Blilyst-programmet i Sør-Trøndelag. Rapport 4/06. Bygdeforskning.

6.3 Kysten er klar

6.3.1 Målsetting, deltakere og satsingsområder

”Kysten er klar” ble igangsatt i 2008 og omfattet først kommunene Roan, Åfjord, Rissa, Bjugn, Ørland, Frøya, Hemne og Hitra. Osen og Snillfjord ble med i løpet av våren 2009. Programmet skal arbeide for positiv befolkningsutvikling og økt verdiskaping i kystkommunene. På programmets hjemmeside blir denne målsettingen uttrykt som følger” *Kysten er klar skal skape oppmerksomhet om en samlet trøndelagskyst og presentere denne delen av Midt-Norge som den mest spennende kystregionen i Europa basert på de ressurser, fortrinn og kvaliteter som regionen har”.*

Tre hovedsatsningsområder utgjør kjernen i samarbeidet:

- Omdømmebygging og gode bolysts tiltak
- Utvikling av kompetanse og teknologi
- Utvikling av en regional helhetlig arealforvaltning

I satsingen på *omdømmebygging og gode bolysts tiltak* skal programmet fremme argumenter for å etablere, investere, arbeide og bo i kystregionen. Dette skal skje i tett samarbeid med etablerte regionale aktører og eksterne fagmiljøer. Kultur skal være bærende i omdømmearbeidet. Gjennom å samordne og synliggjøre kulturtildelene i hele kystregionen skal samarbeidet bidra til større oppmerksamhet om kystens kulturelle bredde. Omdømmesatsingens samarbeidspartnere er lokale aktører, fagmiljøer, byråer, kunstnere og FOU-miljøer. Strategiene for å nå målsettingene om å utvikle og styrke omdømmet omfatter bl.a. å utvikle interaktiv hjemmeside som fungerer som treffpunkt for alt som skjer på kysten, utvikle navn og logo, iverksette prosjekter av typen fotoprosjekt, samordning av kulturtildelinger m.m.

Når det gjelder *kompetanse og teknologi* skal programmet bidra til å utvikle og levere kompetanse og teknologi som regionen etterspør. Samarbeidet skal legge til rette for samhandling, kobling og koordinering i dette arbeidet. Kompetansesatsingens samarbeidspartnere er næringsliv, utviklingsaktører og FOU-miljøer. Prosjekter som iverksettes skal være brukerstyrt og ha en praktisk anvendbarhet for hele kystregionen. Konkrete satsingsområdet innefor dette området innbefatter bl.a. å kartlegge kystregionens kompetansebehov med et framtidsrettet og helhetlig perspektiv, styrke og videreutvikle eksisterende tilbud, bli en naturlig del av teknologihovedstaden mv.

Arealsatsingen er særlig rettet mot havbruksnæringen og skal særlig bidra til at regionen beholder og videreutvikler sin ledende posisjon for produksjon av atlantisk laks. Satsningen skal også bidra til å nå nasjonale mål for bærekraftig vekst og utvikling av kysten. Samarbeidet skal bidra til å utvikle marin kunnskap og kompetanse for bærekraftig bruk og arealplanlegging i kystregionen. Det er også målsettinger om å utvikle verktøy for planlegging og praktisere bruken av dette i et interkommunalt samarbeid.

De tre hovedsatsingsområdene er forankret i deltakerkommunene. Prioriteringene framkom etter at kommunene ved sine ordførere og rådmenn ble utfordret til å utpeke strategiske satsingsområder for møte sentrale utfordringer for kystkommunene.

6.3.2 Organisering

I likhet med strukturen i Blilyst er samarbeidet organisert med en strategigruppe, et arbeidsutvalg og et programstyre. Strategigruppen utgjøres av både ordfører og rådmann i

hver av de 10 deltakerkommunene og fem partipolitiske representanter fra fylkestinget. Arbeidsutvalget består av fem faste medlemmer og tre vararepresentanter. De faste medlemmene er leder og nestleder for strategigruppen, to kommuneordførere og fylkesordfører. Programstyret utgjøres av to representanter fra kommunene, en fra fylkeskommunen og fire representanter fra nærings- og kulturlivet i regionen.

Det er tilknyttet en arbeidsgruppe med representanter fra kommunene og relevante fagmiljøer til hver av de tre hovedsatsingsområdene.

Sekretariatet for Kysten er klar består av programleder i full stilling og det er foreløpig ikke tilsatt ytterligere personell. Programleder er formelt ansatt i Sør-Trøndelag fylkeskommune og er lokalisert i Trondheim.

6.3.3 Dimensjonering og ressursbruk

For 2008 hadde programmet en samlet ramme på 3,2 mill.kr. Av dette bidro fylkeskommunen med 1,6 mill kr gjennom bruk av regionale utviklingsmidler mens de enkelte deltagerkommunene bidrar med 200 000 kr. i egenandel. Gjennom behandlingen av Strategiplan 2009 – 2012 har fylkestinget vedtatt å øke den økonomiske støtten til ”Kysten er klar” til 4 mill kr per år for å gi et bedre grunnlag for gjennomføring av tiltak. Den samlede rammen vil dermed bli på 6 mill. kr årlig.

Programleder i full stilling som finansieres av fylkeskommunen.

6.4 Drøfting av programsatsinger og nettverksstrukturer som virkemiddel for regional utvikling

De senere år har det vært en økende vektlegging av kommunens rolle som lokal samfunnsutvikler. Dette ansvarsområdet er i stor grad noe som kommunene gjennomfører i samarbeid med andre aktører. Ulike typer nettverk og partnerskapsmodeller har blitt en dominerende måte å drive dette arbeidet på. Det skyldes både at kommunene selv ser dette som egnede arbeidsformer, men også at det i nasjonale reformdokumenter år har vært en sterk vektlegging av partnerskap og nettverk som anbefalte redskaper i både kommunenes og fylkeskommunenes utviklingsarbeid. Begrunnelsen er at samfunnsutvikling som politikkområde (både lokalt og regionalt) er så komplekst og berører så mange samfunnsområder at lokalpolitiske myndigheter må trekke veksler på mange typer autoritet, kompetanse og virkemidler i arbeidet. Oppbyggingen av slike samarbeidsstrukturer mellom flere aktører blir gjerne omtalt som overgangen fra *government* til *governance* i nyere statsvitenskaplig litteratur og forvaltingsteori. Kjernen i dette resonnementet er at autoritet flyttes fra det tradisjonelle representative demokrati hvor makten utøves i politisk valgte organer og over til et nettverksbasert styringssystem hvor flere aktører (politiske organer på ulike nivå, markedsaktører, frivillige organisasjoner) sammen blir enige om mål og utviklingsretning for et bestemt område.

Fylkeskommunen har en viktig rolle som pådriver og støttespiller for kommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling. Fylkeskommunen fordeler betydelige midler til regionalt og lokalt utviklingsarbeid, og er involvert i gjennomføringen av så vel egne som sentralt initierte utviklingsprogrammer. Sør Trøndelag fylkeskommunes strategi for å fylle denne rollen er uttrykt i Strategiplan 2009-2012 der det heter at ”fylkeskommunen har et mål om å etablere utviklingsarenaer både innenfor utvalgte bransjer og geografiske arenaer”, og ”fylkeskommunens viktigste bidrag innenfor næringsutvikling er å være nettverksbygger”. Både *Blilyst* og *Kysten er klar* er konkrete uttrykk for denne strategien i arbeidet med samfunnsutvikling. I sin strategiplan signaliserer fylkeskommunen videre at den vil vurdere

om store deler av utviklingsarbeidet i Sør-Trøndelag kan gjennomføres i samhandlingsprogrammene for Kysten, Innlandet og Trondheimsregionen (SFTK: Strategiplan 2009-2012).

Organiseringen av lokalt utviklingsarbeid i brede nettverksbaserte samarbeidsorganisasjoner som *Blilyst* og *Kysten er klar* gir gode muligheter for å koble aktører (som fylkeskommunen, kommuner og næringsinteresser), samle kompetanse og trekke på ressurser fra flere hold. Det legger til rette for mer omfattende og varige utviklingsprosjekter enn hva den enkelte kommune kan makte alene. De ambisiøse målsettingene som er satt for disse programmene, jf "den mest spennende kystregionen i Europa", er uttrykk for stor grad av forventning og optimisme blant deltagerne om hva programmene skal utrette.

NIVI har ikke gjennom dette arbeidet hatt mandat til å foreta noen evaluering av programsatsingene. Vi har følgelig heller ikke noe empirisk grunnlag for å vurdere om programmene verken er en suksess eller fiasko. Vi mener imidlertid at det er grunn til å peke på noen dilemmaer og utfordringer ved disse nettverksstrukturene. Delvis er det utfordringer som følger av organiseringen av programsatsingene i Sør-Trøndelag, men først og fremst er det generelle vurderinger av nettverk og partnerskap som dominerende arbeidsform i det regionale utviklingsarbeidet.

Den første utfordringen er om programsatsingene inngår i de enkelte kommuners strategiske valg for egen utvikling og bidrar til støtte opp om denne, eller om kommunenes deltagelse har mer tilfeldige begrunnelser, som at det er noen blant de ansatte som synes dette er interessant og som har lyst og tid til å jobbe med det, eller at det gir tilgang på midler som ellers ikke ville ha kommet kommunen til gode. Dette er selvfølgelig en vurdering den enkelte kommune må gjøre på bakgrunn av programmenes profil og kommunenes egne utviklingsplaner. Deltagelsen i programmene er frivillig. Samtidig vil det faktum at en vesentlig del av fylkeskommunens midler for samfunnsutvikling formidles nettopp gjennom disse programmene kunne gjøre det vanskelig for enkeltkommuner å stå utenfor. Programmene gir med andre ord tilgang til utviklingsmidler, som kan være attraktivt, men samtidig kan det reises spørsmål om bruken av midlene representerer god prioriteringseffektivitet i forhold til lokale behov i medlemskommunene.

Den andre problemstillingen dreier seg om innlandsprogrammets og kystprogrammets forhold til andre utviklingsarenaer kommunen deltar på. I første rekke gjelder det relasjonene til de etablerte regionrådene virksomhet. Næringsutvikling og interessepolitisk arbeid for å fremme regionens interesser utad (utenrikspolitikk) er kjerneoppgaver for de fleste regionråd. Regionrådene og de geografiske programsatsingene ivaretar dermed oppgaver som, for et eksternt blikk, fremstår som nærmest sammenfallende. Når de fylkeskommunale programsatsingene skjer på tvers av den etablerte regionrådsstrukturen, samtidig som noen kommuner har valgt å stå utenfor regionråd (Oppdal og Holtålen), kan det reises grunnleggende spørsmål om samordning og samlet ressursbruk i det regionale utviklingsarbeidet. Det blir derfor av stor betydning at de fylkeskommunale programmene er komplementære og utfyller de mål og strategier som regionrådene trekker opp. Det kan påpekes at i en rekke andre fylker har fylkeskommunene valgt å støtte opp om kommunenes utviklingsinnsatser gjennom den etablerte regionrådsstrukturen, både ved å inngå som formelle medlemmer i regionrådene og ved å kanalisere utviklingsmidler direkte til regionrådene.

Den kanskje viktigste enkeltfaktoren for kommunene i å lykkes i arbeidet med samfunnsutvikling er tilgangen på kompetanse. Særlig gjelder dette kompetanse innenfor områder som miljø, plan og areal og næringsutvikling. Deltakelse i programmene gir kommunene tilgang til relevant kompetanse, både i forhold til andre deltagende kommuner, ev andre aktører og i forhold til nettverkets administrasjon. Deltagelsen vil også kunne virke

stimulerende og ha en læringseffekt for de personer som deltar i nettverket fra kommunene, noe som i neste omgang kan få positive ringvirkninger for den enkelte kommune. Programsatsingen kan slik ses på som et virkemiddel for å styrke og videreutvikle kompetanse som i dag er spredt. Forutsetningen er at kommunenes deltagelse i programmene er godt forankret i så vel politisk ledelse som i kommuneadministrasjonen.

På den andre side er slike utviklingsprogrammer av tidsavgrenset natur. I det øyeblikk programmene avsluttes vil kompetansen som sitter i nettverket også forsvinne. I den grad tilgang på kompetanse er avgjørende for kommunens arbeid med samfunnsutvikling så kunne et naturlig mål være å knytte satsingene til mer varige strukturer som kan sikre tilgang på kompetanse på lengre sikt enn det et utviklingsprogram gir rom for. Å knytte satsingen til etablerte strukturer vil også kunne bidra til at innsatsområder i nettverksarbeidet lettere kunne knyttes til andre områder for samfunnsutvikling som flere regionråd arbeider med (kompetanseutvikling, grunnleggende infrastruktur, planlegging, energi og miljø, næring etc.).

Et siste dilemma som kan reises forhold til programsatsingene er om de siste årenes økende tilbud om å delta i nettverksbaserte utviklingsprogrammer innenfor samfunnsutvikling har ført til eller kan føre til at ”markedet mettes”. I tillegg til programaktiviteten initiert av fylkeskommunen inviteres kommune jevnlig til å delta i ulike typer statlige satsinger, som for eksempel Effektiviseringsnettverkene, Livskraftige Kommuner, Grønne Energikommuner og det nystartede KRD initierte prosjektet Lokal samfunnsutvikling i kommunene. Hvor går grensen for kommunenes kapasitet til å delta med personale og ressurser i slike typer nettverkssatsinger, og hvordan påvirker deltagelsen i slike typer nettverksdannelser de ordinære prosesser og beslutningsstrukturer i kommunene? Regjeringen er inne på problemstillingen i St. meld. nr. 25 (2008-2009) Lokal vektskraft og framtidstru. Meldingen omtales et titalls nasjonale og regionale programmer og satsninger rettet inn mot å styrke kommunenes arbeid for samfunnsutvikling. I meldingen heter det at kommunene spiller en nøkkelrolle i å få til en positiv lokal samfunnsutvikling, men peker på to utfordringer som spesielt framstår som særlig sentrale for et aktivt arbeid med lokal samfunnsutvikling, dels kapasitet og kompetanse i kommunene, dels svak samordning av et mangfold av initiativ, forventninger og verkemidler. I meldingen varsler KRD at departementet vil ta initiativ til en satsing for å styrke arbeidet i kommunene med lokal samfunnsutvikling, bl.a. ved at fylkeskommunene får en viktigere rolle.

6.4.1 Avsluttende vurdering fra NIVI

I lys av at store deler av det fylkeskommunale utviklingsarbeidet er basert på uformelle nettverk og partnerskap, kan motforestillingene ovenfor oppfattes som en grunnleggende kritikk av vesentlige deler av dagens regionalpolitikk. Det er riktig, men det må samtidig understrekkes at nettverk og partnerskap kan være et godt svar på komplekse og langsiktige samfunnsutfordringer. Fordelene med nettverk og partnerskap kan være knyttet til skreddersom av geografisk nedslagfelt (region), temaer for samarbeid (program), organisering og finansiering. Partnerskap innebærer kopling av mange berørte aktører som kan gi mulighet for samordnet innsats, kompetanseoverføring og større påvirkningskraft i forhold til omgivelsene. Ulempene kan være knyttet til manglende forpliktelse og lite langsiktighet og helhet i de konkrete utviklingstiltakene, særlig sett fra den enkelte kommune. Brede partnerskap i store regioner kan innebære svak prioriteringseffektivitet i forhold til kommunale utviklingsbehov og høye prosesskostnader. Oppgaveløsning gjennom partnerskap reiser også spørsmål om plassering av ansvar og demokratisk styring. Ovenfor er det pekt på at manglende samordning mot regionrådene kan lede til rivaliseringe regionbygging.

Det kan hevdes at tjenesteproduksjon og utviklingsarbeid – og samarbeid på disse områdene – hviler på hver sin logikk med ulike behov og krav til organisering og arbeidsformer.

Tjenesteproduksjon gjør krav på faste og forutsigbare rammer mens utviklingsarbeid krever mer fleksibilitet og dynamiske strukturer. Vi mener dette er en viktig problemstilling som det kan være ulike svar på. Vi vil likevel advare mot å trekke et skarpt skille mellom kommunens roller som tjenesteprodusent og som utviklingsaktør. Vi mener et omfattende samarbeid om tjenesteproduksjon forutsetter politisk, administrativ og faglig mobilisering innenfor en fast geografisk struktur. Det er vanskelig å se for seg at utviklingsoppgavene kan flyte fritt uavhengig av denne strukturen, i alle fall så lenge utviklingsoppgavene dreier seg om samordning av planprosesser og kommunale næringsstrategier. Vår hovedinnvending er at for mye av dagens regionalpolitikk synes å være basert på lite forpliktende partnerskap og oppbygging av en form for særforvaltning som er svakt forankret og samordnet med kommunenes øvrige interkommunale samarbeid. Erfaringer fra Værnesregionen og flere samarbeidsregioner i Nord-Trøndelag, som har startet med å utvikle infrastruktur for tjenestesamarbeid, viser at nøkkelaktørene ser det som naturlig å satse på utviklingsoppgaver som del av en regional samarbeidsstrategi.

7 Samarbeidsløsninger for NAV i Sør-Trøndelag

7.1 Bakgrunn

Med åpningen av felles NAV løsning for Holtålen og Røros 28. august 2009 er prosessen for å etablere felles NAV kontorer mellom NAV Sør-Trøndelag og kommunene i fylket snart fullført. Det første NAV-kontor i Sør-Trøndelag var Midtre Gauldal som åpnet i oktober 2006, mens det siste er Malvik som etableres i løpet av høsten 2009. Arbeidet med å etablere NAV-kontor i Sør-Trøndelag har vært ledet av en prosjektgruppe hvor representanter fra både stat og kommune har deltatt. Det har vært lagt stor vekt på god samhandling i prosessen og involverte aktører opplever at etableringsfasen har forløpt svært godt. I NIVIs samtaler med sentrale ledere framheves at et allerede utstrakt samarbeid og samlokalisering mellom de aktuelle etatene gjennom offentlige servicekontorer, har bidratt til at arbeidet med etablering av NAV kontorer har blitt så vellykket.

Etableringen av felles NAV kontor med statsetaten stiller kommunene overfor en rekke valg. Blant annet må det treffes beslutninger om:

- *Tjenesteomfang* - hvilke kommunale tjenesteområder skal legges inn i det lokale NAV-kontor, kun den lovpålagte minimumsløsningen som omfatter den økonomiske sosialtjenesten eller hele bredden i det sosiale arbeidet til kommunene?
- *Tjenesteintegrasjon og ledelse* - skal statlige og kommunale tjenester integreres fullt ut under en felles ledelse, eller skal det opprettholdes et skille basert på todelt ledelse av det enkelte kontor.
- *Organisering* – skal kommunene inngå avtale med statsetaten enkeltvis om organisering av felles kontor eller skal det skje gjennom en samarbeidsordning med nabokommuner.

Disse problemstillingene utgjør sentrale forutsetninger for innholdet i og organiseringen av det enkelte NAV-kontor og de valgene som treffes kan gi opphav til betydelig variasjon i:

- Hvordan statsetaten og kommunen avtalefester styrings- og ledelsesstruktur, mål og resultatkrav,
- Omfang av delegasjon og/eller overføring av myndighet

- Hvilke andre kommunale tjenesteområder som inngår utover lovens minstekrav
- Samhandling med andre tilliggende tjenester, samarbeid med andre kommuner mv.

I det følgende skal vi se nærmere på de valg kommunene i Sør-Trøndelag har truffet på problemstillingene nevnt ovenfor. Det primære fokus er på de interkommunale løsningene som er valgt i deler av fylket, men innledningsvis gis et overordnet bilde av variasjonen i lederstruktur og dermed grad av integrasjon med statsetaten.

7.2 Kartlegging

Når NAV Malvik åpner vil det være etablert i alt 28 lokale NAV kontor i Sør-Trøndelag. Det omfatter fire NAV-kontor i Trondheim (Midtbyen, Østbyen, Lerkendal og Heimdal) og et lokalkontor i hver av de øvrige kommunene. 11 av de 25 kommunene inngår i samarbeidsløsninger om NAV.

Spørsmålet om enhetlig eller todelt ledelse reguleres i den lokale avtale som inngås mellom statsetaten og kommunene ved etablering. Enhetlig ledelse i kontoret kan ivaretas ved at det er gjensidig adgang til faglig delegasjon mellom stat og kommune, slik at kontoret kan ledes av enten en statlig eller kommunal tilsatt leder og lederen kan ta i bruk både statlig og kommunalt tilsatte til utføring av delegerte myndighetsoppgaver. Leder har det administrative og faglige ansvaret for alle deler av kontorets virksomhet. En løsning med enledermodell vil følgelig i sterk grad legge til rette for samarbeid på tvers av tidligere etatsgrenser og integrerte arbeidsformer. En toledermodell på den andre side vil ha som sin viktigste egenskap at den gir rom for et tydelig faglig lederansvar for henholdsvis statlige og kommunale oppgaver og ”rene” styrings- og rapporteringslinjer.

I henhold til en statusoversikt på NAV Sør-Trøndelags hjemmesider er samtlige NAV kontor i fylket, med unntak av Melhus, basert på enhetlig ledelse. Det gjelder også de fire NAV kontorene i bydelene i Trondheim. Trondheims valg av enhetlig ledelse avviker fra det som har blitt det vanlige mønsteret i andre norske storbyer. Både Oslo og Bergen kommuner har valgt todelt ledelse for sine kontorer. Ellers er enhetlig ledelse løsningen som velges av det store flertall av norske kommuner ved etableringen av NAV kontorer. Når det gjelder leders tilsettingsforhold i kontorer der det er valgt enhetlig ledelse, viser statusoversikten at det er valgt statlig leder i 22 av kontorene og kommunalt tilsatt ledere i 5 kontorer (Rissa, Bjugn, Tydal, Meldal og Malvik). I tillegg kommer altså Melhus med todelt ledelse.

På bakgrunn av at det store flertallet av kommunene har valgt enhetlig ledelse og kombinert dette med statlig tilsatt leder, kan det hevdes at den lokale NAV forvaltningen framstår som statlig dominert. Samtidig har kommunene, med de åpninger som er gitt for delegasjon på tvers av forvaltningsnivåene innenfor lovgivningen om arbeids- og velferdsforvaltningen, full instruksjonsrett overfor lokal leder på kommunale tjenester og kan trekke tilbake delegasjonen dersom kommunale styringssignaler ikke blir ivaretatt.

7.2.1 Nærmere om samarbeidsordningene

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 tredje ledd gir Arbeids- og velferdsetaten adgang til å inngå samarbeidsavtale med en vertskommune eller et styre for et interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid på sosialfeltet innebærer samarbeid om myndighetsoppgaver etter sosialtjenesteloven. I henhold til dagens lovgivning kan kommunene benytte seg av to alternative rettslige reguleringsformer når de ønsker å overføre offentlig myndighet på sosialtjenesteområdet til interkommunalt samarbeid. Det første

alternativet innebærer at kommunene kan delegere offentlig myndighetsutøvelse etter loven til et "interkommunalt organ" etter kommuneloven § 27.³⁷ Det andre alternativet åpner for at kommunene etter kommunelovens regler kan delegere myndighet etter loven til en "annen kommune" (vertskommune). Kommuneloven alminnelige regler i §§ 28 a - 28 k om vertskommuner vil da gjelde. Loven inneholder regler om to typer vertskommuner, hhv administrativt vertskommunesamarbeid og vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Hvis samarbeidende kommuner ønsker å delegere myndighet til å treffe vedtak om saker av såkalt prinsipiell betydning, må løsningen med felles folkevalgt nemnd velges.

Som nevnt har kommunene innledet interkommunalt samarbeid om sosialtjenesten og etablering av felles NAV kontor flere steder i fylket. Per dato er det etablert fem samarbeidsordninger som i alt omfatter 11 av fylkets 25 kommuner. Ett samarbeidsområde omfatter tre kommuner, mens de øvrige fire ordninger er bilaterale samarbeidsordninger. De fem samarbeidsområdene er:

- Åfjord, Roan og Osen
- Rennebu og Oppdal
- Hemne og Snillfjord
- Hitra og Frøya
- Røros og Holtålen

Hovedbegrunnelsene som gjerne gis for felles løsninger mellom kommunene er å kunne bruke ressurser på tvers av kommunegrensene, bidra til å sikre tilgjengeligheten på ulike ytelser og styrke den samlede kompetansen for en mest mulig robust tjeneste. I tabellen under er de fem ordningene presentert i forhold til rettslig samarbeidsform, ledersmodell og tjenesteinnhold. Alle ordningene har en administrativ styringsordning gjennom administrative vertskommuner og styrer etter kommuneloven uten deltagelse fra politikere.

Kommuner	Formalisering	Ledelse
Rennebu og Oppdal	KL §28b Administrativ vertskommune	Statlig, enhetlig
Åfjord, Roan og Osen	KL §27 Styre	Statlig, enhetlig
Hemne og Snillfjord	KL §28b Administrativ vertskommune	Statlig, enhetlig
Hitra og Frøya	KL §27 Styre	Statlig, enhetlig
Røros og Holtålen	KL §28b Administrativ vertskommune	Statlig, enhetlig

Tabell 7.1: *Interkommunale samarbeidsordninger om sosialtjenesten og felles NAV kontor*

³⁷ I forbindelse med at arbeids- og velferdsforvaltningsloven ble vedtatt fikk Sosialtjenesteloven en tilføyelse i § 2-1 "Kommunens myndighet etter denne lov kan etter reglene i kommuneloven delegeres til et interkommunalt organ eller annen kommune." Denne delegasjonsadgangen vil gå foran den delegasjonssperren for myndighetsutøvelse som ellers er nedfelt i kommuneloven § 27, men øvrige regler i § 27 blant annet om styrende organer, vedtekter mv. må derfor overholdes.

7.2.2 Rennebu og Oppdal

Oppdal og Rennebu var de første kommunene i Sør-Trøndelag som valgte å etablere felles NAV enhet underlagt felles leder. Det er etablert fullverdige NAV kontor i begge kommunene men samarbeidet legger til rette for å kunne bruke ressurser og kompetanse på tvers av kommunegrensene. Alle kommunale tjenester som tidligere var plassert i sosialkontoret er overført til NAV kontoret, med unntak av bostøtteordningen, transporttjenesten og parkeringsbevis. I tillegg er flyktingtjenesten også lagt inn som en del av den felles NAV løsningen. Felles leder er tilsatt på statlige vilkår av NAV Sør-Trøndelag, som da også ivaretar arbeidsgiveransvaret.

Samarbeidet mellom de to kommunene er organisert etter kommunelovens § 28 a-k om vertskommunesamarbeid. Oppdal er vertskommune og som en følge er samarbeidsavtalen med statsetaten inngått mellom Oppdal kommune og NAV Sør-Trøndelag.

7.2.3 Åfjord Roan og Osen

På Nord Fosen ble det etablert tre egne NAV kontor fjerde kvartal 2008 i et samarbeid mellom Åfjord, Roan og Osen. Det er felles statlig leder og en samlet personellressurs for de tre kontorene på ca. 10 årsverk.

Det juridiske grunnlaget for samarbeidet mellom kommunene er Kommuneloven § 27. I medhold av lovens bestemmelser er det opprettet eget styre bestående av rådmennene i Åfjord, Roan og Osen. Samarbeidsavtalen med statsetaten er følgelig inngått mellom styret for det interkommunale samarbeidet mellom kommunene ved styrets leder og Arbeids- og velferdsetaten i Sør-Trøndelag ved fylkesdirektøren. I henhold til samarbeidsavtalen, har kommunene lagt noe ulikt innhold i den felles tjenesten. Osen og Roan har gått inn med de tjenester som ligger i sosialtjenestelovens kap.5 og kap.5A, dvs. minimumsløsningen, mens Åfjord i tillegg har lagt inn økonomisk rådgivning (hjelpeverge, gjeldsrådgivning, økonomisk råd og veiledning), individuelle planer, hjelp til bolig og ansvar og forpliktelser i forhold til introduksjonsordningen.

7.2.4 Hitra og Frøya

NAV Hitra og Frøya ble åpnet i januar 2008. For å sikre et tilstrekkelig stort fagmiljø vedtok kommunene en felles etablering av NAV i øyregionen. Det ble lagt til grunn at hver av kommunene skulle ha et fullverdig tilbud i egen kommune, men at en gjennom organiseringen skulle klare å skape et felles faglig miljø. Enhetene skulle ha felles leder tilsatt på statlige vilkår. Det ble opprettet et partnerskapsstyre for den felles forvaltningen som bestod av rådmennene i de to kommunene og fylkesdirektøren for NAV Sør-Trøndelag. Styringsgruppen fikk senere tilbakemelding om at eksisterende samarbeidsform ikke var tilfredsstillende for samarbeid på tvers av kommunegrensene i saker etter Lov om sosiale tjenester. Styringsgruppen besluttet derfor å fremme felles, likelydende sak i begge kommunene om ny styringsform for å fremme videre samarbeid på tvers av kommunegrensene i tråd med de opprinnelige intensionene for et felles NAV kontor.

De to kommunene har derfor vedtatt avtale om en interkommunal sosialtjeneste i NAV Hitra Frøya ved å oppnevne et interkommunalt styre i tråd med bestemmelsene i Kommuneloven § 27. Styret består av rådmennene i de to kommunene, en avdelingsleder og arbeidstakerrepresentant fra hver av kommunene. Styret skal ivareta kommunenes interesser i NAV Hitra Frøya og representerer kommunene i partnerskapet med NAV Sør-Trøndelag. Styret skal bidra til samordning av overordnede styringssignaler fra kommunene og staten.

Styret skal sørge for at det utarbeides ny felles samarbeidsavtale mellom Hitra og Frøya kommuner og NAV Sør-Trøndelag i tråd med kommunestyrenes vedtak.

Kommunene har lagt et bredt spekter av sine sosialtjenester inn i den felles NAV løsningen. I tillegg til minimumsløsningen gjelder det bl.a. råd og veiledning (inkl. gjeldsrådgivning), individuell plan, midlertidig bolig (sosialtjenestelovens §§3-4 og 4-5), rustiltak (§6-1) og introduksjonsordningen.

7.2.5 Hemne og Snillfjord

NAV Hemne og Snillfjord utgjør en felles NAV enhet med lokalkontor på Kyrksæterøra og Krogstadøra. Samarbeidet mellom de to kommunene er regulert som vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28 a-k, vertskommunesamarbeid. Hemne er vertskommune og avtalen med statsetaten er derfor inngått med NAV Sør-Trøndelag og Hemne kommune som parter.

Følgende tjenester iht sosiallovgivningen er lagt til den felles tjenesten: Generell råd og veiledning, økonomisk sosialhjelp, økonomisk rådgivning, rus, introduksjonsordningen for flyktninger. NAV Hemne vil i tillegg ha følgende tjenester: Bostøtte og tilskudd gjennom Husbanken, kommunale boliger og oppfølgning av disse, parkeringstillatelser, transport /drosjekuponger, administrasjon av tolketjenesten

7.2.6 Holtålen og Røros

Holtålen og Røros kommuner har innledet samarbeid om felles sosialtjeneste som del av felles NAV i de to kommunene. Samarbeidet er et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28b. Holtålen kommune er vertskommune og samarbeidet kan i denne sammenhengen sies å være ganske unikt ved at vertskommunen er betydelig mindre enn samarbeidskommunen. Samarbeidsavtalen mellom de to kommunene fastlegger følgende formål for samarbeidet (sitat):

- *Avtalen skal etablere felles sosialtjeneste for samarbeidskommunene, jf. Sosialtjenesteloven § 2-1. Oppgaver og beslutningsmyndighet etter loven delegeres til Holtålen kommune som vertskommune innenfor rammen av denne avtale. Arbeidsgiveransvaret for de av Røros kommunenes ansatte som skal ha sitt arbeid ved NAV kontoret overføres til Holtålen kommune.*
- *Avtalen skal i tillegg etablere et kontaktpunkt for staten ved etablering og drift av felles NAV kontor mellom Holtålen kommune, Røros kommune og staten. Holtålen kommune som vertskommune skal videredelegere oppgaver og myndighet til leder av NAV kontoret.*

Følgende oppgaver og myndighet etter sosialtjenesteloven blir delegert fra kommunestyret i Røros kommune, via rådmannen i Røros til rådmannen i Holtålen kommune: kapittel 5, kapittel 5A, behandling av søknader om startlån, behandling av søknader om bostøtte, behandling av søknader om botilskudd.

Fra oppstart 01.06.09 ble det lagt 6 årsverk (4,5 årsverk tilhører Røros kommune) i NAV Holtålen Røros fra kommunene sin side. Fra NAV Sør Trøndelag er det lagt inn 10 årsverk slik at kontoret samlet har en bemanning på 16 årsverk.

7.2.7 Statlige samarbeidsområder for NAV

I etableringen av den nye statsetaten er det gjort en rekke organisatoriske grep for å sikre effektivitet og spesialkompetanse i etatens virksomhet. Opprettelsen av fylkesvise forvaltningsenheter er ett eksempel på det. Et annet er at arbeids- og velferdsetaten mange steder har valgt å opprette geografiske tjenesteområder mellom lokalnivået og fylkesleddet. I Nord-Trøndelag har eksempelvis arbeids- og velferdsetaten valgt en regional organisering for de statlige ytelsene som innebærer en inndeling i 7 tjenesteområder som følger de etablerte samarbeidsområdene mellom kommunene (regionrådsinndelingen). Hvert av disse områdene er ledet av tjenesteområdeleder som er delegert fullmakter fra fylkesdirektørene til å organisere arbeidet innenfor regionen. Det er en forutsetning at det skal være ett NAV kontor i hver kommune, men den regionale strukturen vil imidlertid legge til rette for mer spesialisering, arbeidsdeling og samordning av personellressurser enn om hvert NAV kontor rapporterte direkte til fylkesleddet.

Muligheten for å innføre geografiske tjenesteområder har også vært diskutert i Sør-Trøndelag, men foreløpig har ikke NAV Sør-Trøndelag ønsket å innføre en slik organisering. I stedet har etaten valgt å etablere fire såkalte samarbeidsområder, der samordning av bl.a. kompetanseutvikling, kvalifiseringsprogram mv skal skje på tvers av kommunegrenser. Disse områdene er imidlertid ikke underlagt en leder som er delegert fullmakter til organisere arbeidet innenfor området.

Som det fremgår av tabellen under avviker NAVs regionale samarbeidsområder fra dagens grenser for samarbeid i regionråd. NAV gir dermed sitt bidrag til det regionale lappverket av ulike geografiske inndelinger for ulike formål som i dag preger Sør-Trøndelag.

Samarbeidsområde	Trondheim	Fosen	Innlandet	Orkladalen og kysten
Kommuner	4 bydelskontorer	Ørland, Bjugn, Rissa, Åfjord, Roan, Osen	Melhus, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu, Røros, Holtålen, Klæbu, Malvik, Selbu, Tydal	Hitra, Frøya, Orkdal, Agdenes, Skaun, Hemne, Meldal, Snillfjord

Tabell 7.2 Regionale statlige samarbeidsområder innenfor NAV med tilhørende kommuner

Selv om tjenesteområder ikke er innført i Sør-Trøndelag, er det utviklet et tett samarbeid mellom lokalkontorer hvor statlig kompetanse benyttes på tvers. NAV Agdenes har eksempelvis felles NAV leder med Orkdal, og får tilgang på spisskompetanse (statlig) derfra i utføring av sine oppgaver. Agdenes kommune og Orkdal kommune har imidlertid ikke inngått i et formelt interkommunalt samarbeid om sine sosialtjenester som del av denne strukturen. Kommunene har hver sin avtale med statsetaten.

7.3 Avsluttende vurderinger fra NIVI

Det er betydelige krav og forventinger som stilles til kommunene på sosialtjenesteområdet. Kommunene vil i ulik grad har nødvendig kapasitet og kompetanse til å løse de lovpålagte oppgavene og sørge for en utviklingsorientert tjeneste i tråd med nasjonale og lokale mål. Kommunene i Sør-Trøndelag har i større utstrekning enn i andre fylker valgt å etablere interkommunalt samarbeid om sosialtjenesten som en del av NAV forvaltningen. Ordningene er opprettet i en erkjennelse av at samarbeid er nødvendig for å styrke samlede personellressurser og redusere sårbarhet på dette feltet.

Etableringen av felles NAV førstelinje mellom stat og kommune er i utgangspunktet en krevende organisasjons- og samordningsmodell. Kontorene favner om ulike organisasjonskulturer, profesjoner, lov- og regelverk og ulik problemløsingstenkning. Lokalkontorene skal tjene to ”herrer” samtidig; lokalt folkevalgte og den statlige fylkeslederen i arbeids- og velferdsetaten. De lokale NAV kontorene vil dermed måtte balansere krav og hensyn som ikke nødvendigvis trekker i samme retning og samordningsutfordringene kan bli betydelige. Med interkommunale samarbeidsordninger om den kommunale delen av dette partnerskapet (sosialtjenesten) kan det hevdes at kravene til samordning, styring og rapportering ytterligere skjerpes.

Den felles NAV førstelinjen som vokser fram i Sør-Trøndelag representerer derfor et betydelig innslag av det vi vil kalle for *offentlig samforvaltning*. For at dette ikke skal utvikle seg til *offentlig samrøre* vil det kreve ryddige samarbeidsmodeller, både horisontalt kommunene seg i mellom og vertikalt mellom kommunene og statsetaten. Det første forutsetter robuste interkommunale samarbeidsmodeller som ivaretar de krav og hensyn som et samarbeid om myndighetsoppgaver stiller, og som samtidig oppleves som balanserte og likeverdige ordninger blant de deltagende kommunene. Det andre forutsetter at stat og kommune i størst mulig grad samordner ambisjoner og resultatløp og er forpliktet på disse, samtidig som både statsetaten og kommunene må ha nødvendig frihet til å fatte beslutninger og prioritere virkemidler for å ivareta sine respektive ansvarsområder.

Kommunene i Sør-Trøndelag har truffet ulike valg i det spekteret av valgmuligheter som NAV reformen innebærer. De lokale NAV løsningene varierer både mht ledermodeller, tjenesteinnhold, ansettelsesforhold og interkommunale samarbeidsformer. Slik sett fremstår Sør-Trøndelag langt på vei som et NAV laboratorium som om noen år kan gi et svært interessant grunnlag for måling og evaluering av ulike modellers egnethet. På den andre side kan det framføres som et paradoks at det er innrettet en høyst uensartet førstelinje forvaltning for å ivareta ytelsener som i stor utstrekning preges av standardisering og likhetsvurderinger.

Veien videre for det interkommunale samarbeidet om sosialtjenesten som en del av NAV i Sør-Trøndelag vil være betinget av flere forhold. Et viktig forhold er naturlig nok hvordan kommunene erfarer at deres sosialpolitiske ansvar blir ivaretatt i en struktur som både involverer nabokommuner og en statsetat. Et annet viktig forhold er utviklingen innenfor statsetaten og nærmere bestemt om NAV Sør-Trøndelag ser behov for å samle ressurser og spesialisere virksomheten i geografiske tjenesteområder etter mønster av Nord-Trøndelag. En slik utvikling kan fort stille kommunene overfor forventninger om at det utvikles større geografiske strukturer også på kommunal side. En regionalisering av sosialtjenesten kan dermed tvinge seg fram som et resultat av den tette integrasjonen med statsetaten og utviklingen innfor den. Gjennomføringen av samhandlingsreformen og behovet for å se helsetjenester og ulike ytelsener innenfor NAV forvaltningen i sammenheng kan ytterligere aksentuere en slik utvikling. Etter NIVIs oppfatning vil det i så fall være av stor betydning at statlige sektoretater og kommunene i fellesskap finner fram til egnede strukturer.

8 Framtidige løsninger

8.1 NIVIs tolkning av reformbehovet

Gjennomgangen i foregående kapitler tyder på at dagens kommuneinndeling og samarbeidsmønster i Sør-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 fylkesgrenser, som ble fastsatt på 1600- og 1800-tallet, gir ikke naturlige enheter for verken kommunal, fylkeskommunal eller statlig oppgaveløsning.

Gjennomgangen tyder på at dagens administrative inndeling og samarbeidsforhold har negative konsekvenser for både administrasjon og tjenesteproduksjon, utviklingsoppgaver og viktige demokratiaspekter. Gjennomførte kartlegginger av kompetanse og kapasitet tyder på at kommunene i fylket har svært ulike forutsetninger for å ivareta lovpålagt tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver i forhold til innbyggerne. Det gjelder til tross for mange gode og velfungerende samarbeidsordninger på konkrete enkeltområder. I gjennomførte analyser konkluderes det med at dagens samarbeid i liten grad berører den faste produksjonsstrukturen for administrasjon, forvaltning, velferdstjenester og plan- og utviklingsoppgaver i kommunene. Dagens samarbeid virker svakt utviklet i alle fylkets delregioner.

Hovedinnvendingene mot dagens samarbeid om administrasjon og tjenesteyting knytter seg til mangelfull utnyttelse av stordriftsfordeler og mulige kvalitetsgevinster på en rekke kommunale ansvarsfelt. Det gjelder samarbeid om kommunaladministrative støttefunksjoner som IKT, lønn, skatt og regnskap. Det gjelder samarbeid om ulike former for standardisert forvaltning innenfor for eksempel landbruk, byggesak og brannvern. Det gjelder en rekke smale kompetansekrevende tjenester som barnevern og ulike typer kommunehelsetjenester. Og det gjelde ikke minst samarbeid om utviklingskompetanse innenfor planlegging og næringsutvikling, inkludert utviklingsbaserte støttefunksjoner til de tunge tjenesteytende sektorene i kommunene.

Videre kan det også reises spørsmål om behov for bedre samordning av investeringer og langsiktig utbyggingsmønster innenfor hovedsektorer som skole, institusjonsomsorg og tekniske tjenester, særlig i de sentrale delene av fylket. Det henger sammen med at dagens samarbeid i Trondheimsregionen og Orkdalsregionen foreløpig ikke omfatter tjenesteperspektivet. Ytterligere geografisk integrasjon vil trolig aktualisere spørsmålet om innbyggerne i større grad bør kunne utnytte kommunale tjenester på tvers av administrative grenser. NAV-reformen, samhandlingsreformen og andre velferdspolitiske reformer tilskir at det bør utvikles et sterkere og mer formalisert kommunesamarbeid om velferdstjenester i alle deler av fylket. Det må forventes at større enheter vil gi mer kompetanse og et bedre grunnlag for samordning mot helseforetaket og andre statlige instanser. Sterkere strukturer er en avgjørende forutsetning for gjennomføring av mål og intensjoner som er trukket opp i Samhandlingsreformen. Sterkere kommunale strukturer er også en kritisk forutsetning for videre desentralisering og økt satsing på kommunene i andre deler av velferdspolitikken.

Dagens samarbeid om planlegging, næringsutvikling, miljøvern og andre utviklingsoppgaver, preges av stor variasjon i samarbeidsmønsteret og lite formell organisering av kommunenes plan- og utviklingskompetanse. I samarbeidet om næringsutvikling arbeider regionrådene og

Sør-Trøndelag fylkeskommune ut fra ulike regioninndelinger. I kartleggingen finner vi ingen eksempler på organisering av en sterkere kommunal 1.linje for næringsutvikling i form av interkommunale utviklingskontor. Fylkeskommunes regionale utviklingsprogrammer virker å være basert på en svak utviklingsfaglig grunnkompetanse i kommunene. I fylket foregår også lite formalisert samarbeid om plankompetanse og felles planutfordringer utover samarbeidet om interkommunal arealplan i Trondheimsregionen og plankontoret for Oppdal/Rennebu. Ny planlov og nye innholdsmessige krav til hva kommuneplanen skal innholde, tilsier utvidet formalisert samarbeid om plankompetanse og kommunale planprosesser.

Etter NIVIs oppfatning preges den samlede forvaltningen i Sør-Trøndelag av fragmentering og lite helhetlige løsninger i møte med tunge samfunnsmessige utfordringer. Det interkommunale samarbeidet utvikles på ulike geografiske arenaer og etter ulike organisasjonsprinsipper. Hovedaktørene innenfor stat og kommune har over lengre tid vært opptatt av å forfølge sine egne strategier for regioninndeling, organisering og finansiering. Resultatet er at dagens kommune- og fylkesinndeling ikke lenger fungerer som en samordnet administrativ inndeling for stat og kommune. En videre oppdeling og spesialisering vil lede til en enda mer oppstykket offentlig forvaltning for innbyggerne og ytterligere fragmentering av lokalpolitiske arenaer.

I gjennomførte analyser er det identifisert en rekke positive forsøk på utvidet samarbeid og samordning. Alle kommuner og alle samarbeidsregioner i fylket står overfor store muligheter for utvikling av bedre tjenester og et mer effektivt utviklingsarbeid gjennom forsterket samarbeid og bedre samordning på tvers av forvaltningsnivåene. Den enkelte kommune og regionrådene har store muligheter for å påvirke de kommende reformprosessene, både samhandlingsreformen, andre sektorbaserte reformer og retning for landets kommunemodell.

8.2 Videreføring av dagens forvaltning (0-alternativet)

Konklusjonene ovenfor er ikke til hinder for at det kan være mange positive egenskaper ved dagens kommuner og dagens samarbeidsformer i Sør-Trøndelag. Fordelene knytter seg bl.a. til en innarbeidet og kjent forvaltning for innbyggerne og trygge vilkår for de ansatte. På viktige områder gjør dagens kommuner og fylkeskommunen antakelig 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 praktiske og pragmatiske samarbeidsordninger 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 og fra egne innbyggere. En statisk kommuneinndeling og videreføring 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 et mindre behov for integrasjon og samarbeid mellom kommunene i årene framover. Det måtte evt. være at kommunene skal bygges ned som ansvarlige oppgaveløsere og at de dermed mister store og viktige oppgaver.

Samhandlingsreformen bidrar til at kommunene ganske raskt må ta stilling til viktige veivalg. Målene og intensjonene med reformen sprenger ikke bare dagens kommuneinndeling som ramme for utvikling av en bedre helsetjeneste til innbyggerne. Den sprenger også dagens interkommunale samarbeidsformer som må endres i retning av faste geografiske samarbeidsområder og en lovregulert samarbeidsform, gitt at det er ønskelig at de helsepolitiske utfordringene skal møtes gjennom mer interkommunalt samarbeid.

Dersom kommunene fortsatt skal ha en sentral rolle innenfor tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling og det fortsatt er ønskelig med et sterkt lokalt selvstyre, har vi på denne bakgrunn vanskelig for å se at 0-alternativet gir et godt svar på utfordringene.

8.3 Veivalg og reformpolitisk mulighetsrom

Konklusjonene ovenfor tilsier at videreføring av dagens kommuneinndeling og dagens samarbeidsformer ikke gir svar på sentrale utfordringer. Behovet for utvidet samarbeid berører en rekke kommunale ansvarsfelt, både lovpålagte og ikke lovpålagte funksjoner. Som eksempler på lovpålagte oppgaver kan det pekes på barnevern og andre sosialtjenester, generell legetjeneste, smittevern og andre kommunale helsetjenester, PP-tjeneste, tekniske funksjoner som brannvern og kommunal beredskap og ikke minst kommunal planlegging og byggesaksbehandling. Eksempler på ikke-lovpålagte oppgaver hvor samordningsbehovet er stort gjelder næringsutvikling, IKT og andre administrative støttefunksjoner. Behovet for samarbeid forventes som nevnt også å vokse bl.a. som følge av samhandlingsreformen, NAV-reformen, innføringen av ny planlov og reformer innenfor miljø, energi og klima.

Selv om samordningsbehovet varierer fra kommune til kommune, er alle kommunene i fylket berørt av grunnleggende utfordringer. For å svare på utfordringene står kommunene overfor tre langsiktige veivalg, her formulert som tre strategier:

1. Avlastningsstrategien

Kommunene kan ta initiativ til avlastning ved at ansvaret for kompetansekrede velferdstjenester overføres til enten staten, fylkeskommunen eller en større nabokommune. Strategien innebærer en reversering av funksjonsfordelingen for enten alle eller et utvalg av kommunene i fylket. Det kan ha form av en generell overføring av deler av velferdsproduksjonen til staten eller såkalt oppgavedifferensiering mellom enten store og små kommuner eller mellom et utvalg av kommunene og fylkeskommunen. Avlastningsstrategien kan bety innføring av lokalkommuner med generelt mindre ansvar eller et system med A- og B-kommuner. Strategien betyr en generell nedbygging eller differensiering av det lokale selvstyret og vil ha store konsekvenser for den øvrige forvaltning og for innbyggerne. Strategien reiser en rekke spørsmål av grunnleggende demokratisk og forvaltningsmessig karakter som er godt belyst i en utredning for Kommunal- og regionaldepartementet³⁸. Strategien står også i motstrid til nasjonale prinsipper for videreutvikling av kommuneforvaltningen. Både Regjeringen og Stortinget har nylig uttalt at generalistkommuneprinsippet skal ligge til grunn for den framtidige utviklingen av kommuner og fylkeskommuner.

Denne korte omtalen viser at det ikke vil være lett for enkeltkommuner å få gjennomslag for at staten skal fryse, reversere eller differensiere oppgavefordelingen for å sikre tilpasning til lokal kompetanse og kapasitet i dagens kommuner. Dersom generalistkommunesystemet skal videreføres vil det derfor kreves omstillinger som sikrer at alle kommuner kan ivareta samme oppgaveansvar og delta aktivt i nasjonale reformer. Det finnes da to andre strategier som framstår som mer realistiske.

2. Samarbeidsstrategien

Denne strategien innebærer at kommunene beholder det brede oppgaveansvaret og at utfordringene møtes gjennom sterke interkommunal organisering. Erfaringene med tradisjonelt samarbeid og det faktum at det i årene framover blir mer aktuelt å samarbeide om lovpålagte tjenester, gjør at det må utvikles mer forpliktende og mer helhetlige samarbeidsformer. Pilen peker i retning bort fra det praktiske og pragmatiske samarbeidet som har preget utviklingen av det interkommunale samarbeidet i Sør-Trøndelag og over til en mer forpliktende samarbeidsform om strategiske kjerneoppgaver. I lys av kommunestyrenes veivalg i 2005 og regjeringens foreløpige retningsvalg, framstår samarbeidsstrategien som den mest realistiske dersom kommunene skal være forandringsledere i de kommende omstillinger. Strategien innebærer en videreføring av dagens kommuner og en selektiv tilnærming til de oppgaver som skal løses innenfor større interkommunale enheter. Den interkommunale virksomheten vil vokse og dermed medføre mer indirekte demokratisk styring, også innenfor kommunale kjerneområder. Nedenfor er det redegjort nærmere for aktuelle samarbeidsmodeller og mulige konsekvenser.

3. Inndelingsstrategien

Denne strategien innebærer at utfordringene møtes gjennom kommunesammenslutninger for å skape større og mer robuste kommuner som kan løse mer komplekse oppgaver. Strategien betyr i prinsippet at dagens kjente generalistkommunemodell etableres på et høyere geografisk nivå. De kommuner som sluttet sammen får ett kommunestyre, én kommuneadministrasjon og en samlet organisasjon for tjenesteyting og utviklingsoppgaver. Løsningen kan kombineres med desentraliserte organisasjonsformer, som kan berøre både det

³⁸ Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommunesystemet og differensiert oppgavefordeling. Agendarapport 2005.

politiske og administrative apparat, herunder kommunedelsorganisering for å ivareta nærhet til innbyggerne. En viktig forskjell fra samarbeidsstrategien er at kommunesammenslutninger påvirker alle de kommunale funksjonene. Omstillingene blir større, men til gjengjeld kan kommunene ivareta flere og tyngre oppgaver som del av det lokale selvstyret. Kommunesammenslutninger erstatter også behovet for interkommunale løsninger og medfører dermed mindre indirekte demokrati og mindre bruk av indirekte styrings- og finansieringsformer. Sett fra innbyggerne kan større kommuner medføre et viktigere lokaldemokrati og en mer oversiktig offentlig forvaltning, men samtidig mindre nærhet og fare for tap av påvirkningsmuligheter. Nedenfor er det pekt på to alternative reformretninger i kommuneinndelingen, henholdsvis et konsolideringsalternativ og et regionkommunealternativ.

I det videre reformarbeid er det selvsagt mulig å se for seg kombinasjoner av løsninger fra de tre strategiene, for eksempel ved at noen kommuner slår seg sammen samtidig som det utvikles et sterkere interkommunalt samarbeid. Det kan også tenkes at staten griper mer aktiv inn for å påskynde omstillinger gjennom nasjonale føringer, for eksempel ved bruk av insentiver eller ved at staten overtar ansvar for hele eller deler av den kommunale helsetjenesten.

8.4 Alternative modeller for interkommunalt samarbeid

Nedenfor følger en drøfting av alternative modeller for interkommunalt samarbeid. Drøftingen omfatter både tradisjonelle former for interkommunalt samarbeid og nye og mer forpliktede samarbeidsformer. Gjennomgangen bygger på sentrale begreper som er utviklet av NIVI Analyse. Framstillingen er på flere punkter ganske lik en tilsvarende modelldrøfting som ble foretatt for Nord-Trøndelag³⁹.

8.4.1 Sentrale begreper

I modelldrøftingen er det innført et skille mellom tre begreper: Styringsmodell, samarbeidsstrategi og tilknytningsform. I analysene er vi primært opptatt av å drøfte kvalitet og relevans ved ulike styringsmodeller for interkommunalt samarbeid. Med styringsmodell forstås kjennetegn ved det samlede systemet som etableres for å løse interkommunale oppgaver. Styringsmodellen kan være basert på ulike samarbeidsstrategier fra kommunenes side og det kan anvendes ulike juridiske tilknytningsformer for den enkelte oppgave som inngår i samarbeidet.

I det følgende skal vi kort beskrive kjennetegn ved to forskjellige samarbeidsstrategier som vi mener fanger opp viktige forskjeller i kommunestyrenes holdninger til interkommunalt samarbeid. Videre skal vi forklare hva som menes med juridisk tilknytningsform og gi en kort oversikt over kommunenes valgmuligheter når de skal etablere konkrete interkommunale ordninger. Deretter følger en drøfting av to prinsipielt forskjellige styringsmodeller, dels en modell som vi har kalt tradisjonelt samarbeid og dels en samkommunemodell. I framstillingen peker vi også på varianter av de to styringsmodellene, som dels avhenger av hvilke tilknytningsformer som dominerer, dels hvilken geografisk organisering som kommunene velger.

³⁹ NIVI Rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

8.4.2 To ulike samarbeidsstrategier mellom kommuner

En *samarbeidsstrategi* angir overordnede mål og hovedprinsipper for samarbeidet, herunder hva som er formålet med samarbeidet, hvilken type oppgaver som det er aktuelt å samarbeide om, holdning til myndighetsoverføring fra kommunestyrrene, samt prinsipper for deltagelse.

Ut fra begrepsdefinisjonen og erfaringene i Sør-Trøndelag, mener vi det er grunnlag for å skille mellom to ulike samarbeidsstrategier:

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

Kjennetegnene ved de to strategiene kan beskrives som følger:

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

	myndighetsutøvelse	politikkutforming og myndighetsutøvelse
Geografisk nedslagsfelt	Fleksibel deltakelse tilpasset den enkelte oppgave	Fast deltakelse i samarbeidet om strategiske oppgaver og kjerneoppgaver

Tabell 8.1 Kriterier for å skille mellom to aktuelle samarbeidsstrategier mellom kommuner

Det er åpenbart at disse strategiene kan medføre et interkommunalt samarbeid av svært ulik karakter mht. både omfang og organisering. Ser vi på dagens samarbeid i de ulike delregionene i Sør-Trøndelag, preges mye av samarbeidet av praktisk pragmatisk samarbeid. Værnesregionen ser ut til å ha kommet lengst i retning av forpliktende strategisk samarbeid og det kan hevdes at Trondheimsregionen har beveget seg i samme retning når det gjelder utviklingsoppgaver. Fosen regionråd har mange formuleringer om forpliktende strategisk samarbeid i sine plandokumenter, men disse er i begrenset grad realisert på viktige oppgaveområder. Samarbeidet i Orkdalsregionen er kanskje tydeligst preget av praktisk pragmatisk samarbeid. Det gjelder særlig innenfor administrasjon og tjenesteproduksjon.

I Sør-Trøndelag har behovet for faste samarbeidsregioner vært diskutert. Som beskrevet i tabellen ovenfor antas faste geografiske samarbeidsområder å være en viktig forskjell mellom praktisk pragmatisk samarbeid og forpliktende strategisk samarbeid. Begrunnelsene for fast deltagelse i samarbeid strategiske oppgaver og kjerneoppgaver er både av prinsipiell og praktisk karakter. De prinsipielle argumentene knytter seg til at kommunens virksomhet er basert på det territorielle samordningsprinsipp for alle lovpålagte oppgaver. Som påpekt ovenfor berører samarbeidsbehovet flere lovpålagte kjerneoppgaver i kommunene, bl.a. innenfor helsesektoren.

De praktiske argumentene henger nært sammen med erfaringer som viser at forpliktende samarbeid om viktige oppgaver forutsetter langsigte partnere som kan være med å dele kostnader og gevinst ved de viktigste interkommunale ordningene. Det gjelder bl.a. investeringer i felles IKT-systemer, som er en grunnleggende forutsetning for effektivt samarbeid på fleste kommunale tjenesteområder. Erfaringer viser også at skiftende alliansepartnere kan lede til dårlig framdrift i samarbeidet og et fragmentert politisk og administrativt styringssystem for interkommunale oppgaver.

8.4.3 Oversikt over juridiske tilknytningsformer

Med *tilknytningsform* menes juridisk rammeverk og organisasjonsform for den enkelte oppgave i samarbeidet. I ulike lover som kommuneloven, selskapsloven, aksjeloven osv. er det definert ulike tilknytningsformer. Det er vanlig å skille mellom tilknytningsformer uten og med organisatorisk overbygning. De viktigste formene er som følger:

Uten organisatorisk overbygning

- Løse fellesskap, nettverk og prosjekter
- Avtalebasert kjøp fra en bestillerkommune og salg fra en vertskommune eller utførerkommune.
- KL §28 b administrativ vertskommune, som innebærer at lovpålagte oppgaver inkl. offentlig myndighetsutøvelse er delegert sidelengs fra samarbeidskommunenes

administrasjon til vertskommunens administrasjon ved rådmannen. Kun kommuner kan delta i samarbeidet.

Med organisatorisk overbygning

- KL §27-styre, hvor styret normalt ivaretar bestillerfunksjon for ”drift og organisering”, mens utførerfunksjon er lagt til en vertskommune eller til en egen administrasjon underlagt styret. §27 hjemler i utgangspunktet ikke samarbeid om kjerneoppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Styret kan være administrativt eller politisk sammensatt, evt. en kombinasjon. Kommuner og fylkeskommuner kan delta i samarbeidsorganet.
- KL §28 c vertskommune med folkevalgt nemnd, som innebærer at lovpålagte oppgaver inkl. offentlig myndighetsutøvelse er overført fra samarbeidskommunene til en felles folkevalgt nemnd. Nemnden er en del av vertskommunens organisasjon og kan deleger administrative oppgaver til vertskommunens administrasjon ved rådmannen. Kun kommuner kan delta i samarbeidet.
- Interkommunale selskaper - IKS, som innebærer opprettelse av et eget rettssubjekt utenfor kommunens organisasjon. Den interkommunale selskapsloven er beregnet for forretningspregede oppgaver og hjemler ikke samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver som innebære offentlig myndighetsutøvelse. Unntak fra dette foreligger i visse særlover, for eksempel brannvernloven. Kun kommuner, fylkeskommuner og andre interkommunale selskaper kan stå som eiere av interkommunale selskaper. Interkommunale selskaper har en lovbestemt organisering med representantskap, styre og en administrasjon under ledelse av en daglig leder.
- Aksjeselskaper – AS, innebærer opprettelse av et eget rettssubjekt med mulighet for deltagelse fra private. Kan ikke ivareta kjerneoppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Har samme type styringsorganer som interkommunale selskaper.

8.4.4 Alternative styringsmodeller

Begrepet *styringsmodell* brukes som nevnt som betegnelse på det samlede systemet for interkommunalt samarbeid. Systemet består av tre aktører og forholdet mellom disse, dels regionrådet, dels de konkrete interkommunale ordningene og dels kommunene som eiere. Det er særlig regionrådets rolle som avgjør hvilken styringsmodell som etableres, herunder særlig spørsmålet om det etableres et felles politisk styringsorgan og om regionrådet har beslutningsmyndighet over egne oppgaver. Det kan skilles mellom to prinsipielt forskjellige styringsmodeller:

Modell 1: Regionrådet opptrer som initierende organ for frittstående interkommunale samarbeidsordninger (den tradisjonelle modellen)

Modell 2: Organisering etter samkommuneprinsipper (samkommune)

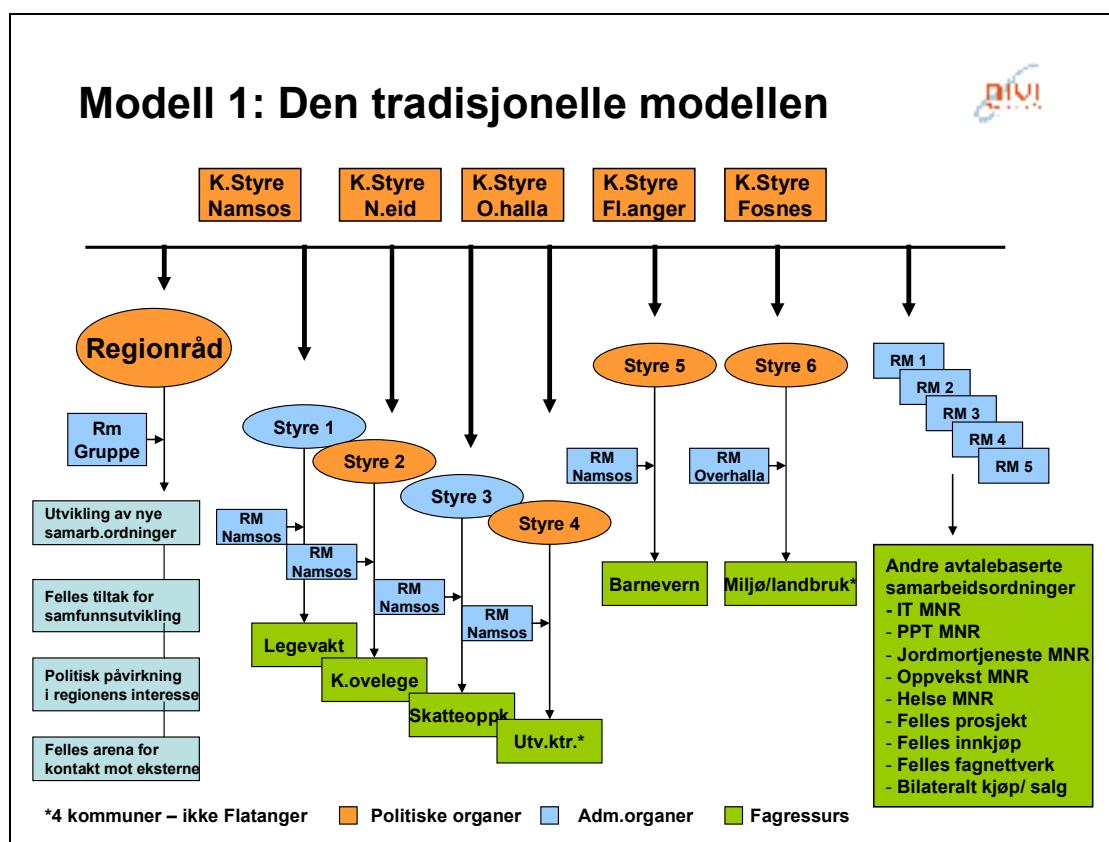
Det kan diskuteres om systematisk bruk av det nye regelverket om myndighetsoverføring til vertskommuner skal betraktes som en egen styringsmodell (vertskommunemodell). I vår drøfting har vi valgt å betrakte bruk av de nye §28-løsningene i kommuneloven som aktuelle tilknytningsformer under tradisjonelt samarbeid. Begrunnelsen er at bruk av de nye tilknytningsformene er aktuelt for enkeltoppgaver som får sin egen organisering utenfor regionrådet og ved siden av andre frittstående interkommunale samarbeidsordninger. De nye

vertskommunereglene leder ikke til et prinsipielt forskjellig system for løsning av flere interkommunale oppgaver på samme måte som organisering etter samkommuneprinsipper.

8.4.5 Beskrivelse av den tradisjonelle modellen

Modellen innebærer at regionrådet kun har en initierende rolle. Det er kommunestyrene som bestemmer i alle prinsipielle og viktige saker. Politisk og administrativ organisering vurderes for hver enkelt oppgave som da får sin egen organisering utenfor regionrådet. Dette er den tradisjonelle måten å organisere regionråd og interkommunalt samarbeid på i Norge. I Sør-Trøndelag er alle regionrådene organisert etter den tradisjonelle modellen.

Under dette alternativet kan det arbeides med ulike typer tiltak for å sikre politisk samordning, for eksempel ved at regionrådet holder seg orientert om pågående samarbeidsordninger og ved at regionrådet drøfter samordningstiltak som et uformelt samordningsorgan. Et annet tiltak for å sikre samordning kan være at styrene for de frittstående ordningene velges av og blant regionrådets medlemmer. Gjennomgående representasjon fra regionrådet i de interkommunale styrene kan gjøre det lettere for regionrådet å holde seg orientert om utfordringer i samarbeidet, men vil samtidig innebære at regionrådets medlemmer opptrer i ulike roller. En skisse av modell 1 med bakgrunn i situasjonen i Midtre Namdal før overgang til samkommune er vist nedenfor.



Figur 8.1 Regionråd som initierende organ for frittstående interkommunale ordninger

Innenfor den tradisjonelle modellen kan det skilles mellom flere undermodeller, avhengig av hvilke tilknytningsformer som dominerer for de interkommunale ordningene. Vi kan for eksempel tenke oss at selskapsmodellen dominerer. Det finner vi ingen eksempler på i Sør-Trøndelag og vi drøfter derfor ikke denne undermodellen nærmere. Det kan kort nevnes at det finnes klare juridiske begrensinger i både hvilken type oppgaver og hvilken myndighet som

kan overlates til selskaper, jf. omtalen ovenfor. Dersom kommunene velger å opprette mange selskaper vil det utvilsomt medføre et svært komplisert samlet styringssystem og vi har derfor vanskelig for å se at en slik utviklingsretning representerer et godt svar på utfordringer knyttet til kommunale kjerneoppgaver.

Mer interessante undermodeller fremkommer dersom kommunene velger vertskommuneløsninger for de interkommunale oppgavene. Da åpner det seg et ganske stort mulighetsrom for valg av tilknytningsformer:

- Organisering etter kommunelovens §27 dvs. med et styre som normalt ivaretar en bestillerfunksjon, mens en vertskommune normalt utfører oppgavene
- Organisering etter kommunelovens §28b administrativt vertskommunesamarbeid, der oppgaver og myndighet delegeres til administrasjonen i en vertskommune
- Organisering etter kommunelovens §28c vertskommune med folkevalgt nemnd, der saker av prinsipiell og politisk betydning kan ivaretas av nemnden, mens administrative saker kan delegeres fra nemnden til administrasjonen i en vertskommune
- Avtalebasert kjøp og salg av tjenester fra en vertskommune (uten overbygning)

Ved et omfattende samarbeid som også berører kjerneoppgaver, vil det være naturlig at flere av disse vertskommuneløsningene kommer til anvendelse. Skissen for modell 1 viser et slikt eksempel. Vi mener det først og fremst er denne varianten som er interessant å drøfte i en prinsipiell sammenheng, jf. nærmere vurderinger nedenfor.

Endelig kan det også pekes på undermodeller avhengig av geografisk organisering av de interkommunale organisasjonene. Med støtte i de organisasjonsprinsipper som delvis er kommet til anvendelse i Sør-Trøndelag, kan det pekes på tre interessante undermodeller:

- *Senterkommunemodell*, som innebærer at oppgaver og evt. myndighet overføres til senterkommunen som vertskommune. Modellen kan innebære en rekke fordeler, men den innebærer ikke et geografisk og kompetansemessig balansert samarbeid, som normalt vil være viktig for nabokommunene. En kanskje enda viktige innvending knytter seg til at en evt. omfattende myndighetsoverføring til senterkommunen vil innebære den får formelt ansvar for en større oppgaveportefølje sammenliknet med nabokommunene. Vi kan da snakke om en kommunalt bestemt oppgavedifferensiering med A- og B-kommuner som resultat. Mot en slik løsning kan det reises tunge demokratiske innvendinger, særlig dersom det ikke etableres balansert politiske styringsorganer for å ivareta eierkommunenes interesser.
- *Arbeidsdelingsmodell*, som innebærer en spredning av oppgaver og vertskommunefunksjoner til flere eller alle de samarbeidende kommunene. Eksempler på en slik tenking finner vi for Fosen regionråd og i Værnesregionen. I nasjonal sammenheng har det knyttet seg en viss interesse til denne modellen, bl.a. i lys av at andre regionråd i landet tidligere har forsøkt å bygge opp en systematisk arbeidsdelingsmodell over lengre tid. Ingen ser imidlertid ut til å ha kommet fram til stabile og varige løsninger ut fra en slik tanke. Det kan i denne sammenheng bl.a. vises til Vesterålen Regionråd som er nærmere omtalt i Christiansenutvalget (NOU 1992:15). En arbeidsdelingsmodell kan være interessant først og fremst i en fordelingsmessig sammenheng. De mer prinsipielle og styringsmessige egenskapene vil imidlertid bli bestemt av at også dette er en tradisjonell form for interkommunalt samarbeid. Arbeidsdeling for å sikre spredning av arbeidsplasser

og kompetanse kan velges innenfor både den tradisjonelle modellen og samkommunemodellen.

- *Nettverksmodell*, som betyr at oppgaveløsningen skjer desentralisert av personell i den enkelte kommune, samtidig som alle ansatte tilhører samme fagmiljø med felles leder. Denne løsningen er i bruk i Sør-Trøndelag, men er ikke satt i system for omfattende oppgaver. I flere av NIVIs intervjuer blir det pekt på store muligheter for økt nettverksbasert samarbeid, bl.a. når det gjelder felles IKT-organisering. Samtidig tilsier erfaringene at mange ser på samlokalisering av personell som en sentral betingelse for et effektivt samarbeid. Også ved bruk av en nettverksmodell vil de mer prinsipielle egenskapene ved selve styringsmodellen i hovedsak bestemmes av andre forhold. Også nettverksorganisering kan velges uavhengig av hvilken styringsmodell som etableres.

8.4.6 Sterke og svake sider ved den tradisjonelle modellen

Den tradisjonelle modellen for interkommunalt samarbeid har som utgangspunkt at hoveddelen av den kommunale oppgaveportefølje skal løses gjennom enhetskommunale løsninger. Ut fra målene om generalistkommuner kan det legges vekt på at det ikke ønskelig med et omfattende system for interkommunalt samarbeid. Det skyldes at interkommunalt samarbeid representerer en dårligere demokratisk og styringsmessig løsning enn dersom oppgavene løses direkte av kommunene. Svakhetene knytter seg til indirekte valg og indirekte finansiering. Forvaltningen fragmenteres og det blir vanskeligere å samordne ulike sektorinteresser. Oversiktligheten og påvirkningsmulighetene for innbyggerne blir dårligere enn ved enhetskommunale løsninger.

Dette er generelle motargumenter mot interkommunalt samarbeid og er ikke relevante i en diskusjon om valg av styringsmodell for gitte interkommunale oppgaver. Det kan hevdes at de generelle argumentene er av mindre betydning så lenge det interkommunale samarbeidet er av begrenset omfang. For kommuner som er funksjonelle for hoveddelen av de lovpålagte oppgavene, kan det derfor være uproblematisk å organisere det interkommunale samarbeidet ut fra den tradisjonelle modellen. Moderat omfang gjør at kommunene kan høste en rekke fordeler ved et sektorielt og spesialisert samarbeid.

De sterke sidene ved den tradisjonelle modellen er sterkt knyttet til fordelene ved det som kan benevnes som særforvaltning eller spesialkommuner. Fordelene ved slike løsninger kan være knyttet til bl.a. følgende:

- Mobilisering av høy kompetanse, herunder brede og attraktive fagmiljøer med muligheter for faglig spesialisering.
- Høyere kompetanse kan medføre mer spesialiserte tjenester til innbyggerne.
- Høyere kompetanse kan også lede til bedre rettssikkerhet for brukerne og bedre betingelser for samhandling med andre forvaltningsnivåer, jf. for eksempel erfaringene med felles barnevern.
- Gode betingelser for å ta ut økonomiske stordriftsfordeler. Samarbeidet kan skreddersys mht. befolkningsunderlag, tjenestevolum eller andre forhold som kan være viktig for å sikre høy kostnadseffektivitet. Et eksempel på dette kan være felles skatteinnkreverfunksjon eller felles IKT-løsninger.

- Et spesialisert samarbeid kan også i noen tilfelles innebære interessante roller for politikerne dersom det opprettes egne politiske styrer eller nemnder for å ivareta spesielle oppgaver.

Ulempene ved et særforvaltningssystem kan bl.a. være knyttet til følgende:

- Fare for sektorisering og en mindre oversiktig forvaltning for innbyggerne. Mange ulike nemnder og administrative løsninger kan gjøre det uklart hvem som er ansvarlig for oppgaveløsningen.
- Større makt til fagpersonell og byråkrater på bekostning av lokalpolitikere. Løsningen innebærer en oppslitting av det lokalpolitiske ansvaret og kan lett lede tilrene administrative løsninger på områder hvor politikerne har et grunnleggende ansvar. Et særforvaltningssystem kan dermed innebære avpolitisering av kommunale oppgaver som er lagt til kommunestyrrene.
- Løsningen kan innebære fare for økte kostnader, bl.a. som følge av ubalanse i forhandlingsstyrke mellom kommunene og den profesjonelle virksomheten og dens evt. styringsorganer.
- Løsningen kan også innebære betydelige kostnader til koordinering og administrasjon knyttet til mange interkommunale ordninger med ulike administrative systemer. De samlede administrasjonskostnader kan ofte være skjulte så lenge hver ordning vurderes for seg.
- Løsningen kan innebære fare for feil prioriteringer og suboptimale løsninger. Dette kan benevnes som lav allokeringseffektivitet fordi ingen ivaretar helheten i den interkommunale oppgaveløsningen.
- Særorganisering kan lede til lite demokratiske løsninger dersom tradisjonelle representasjonsprinsipper følges ved sammensetning av de enkelte nemnder og styrer. Tradisjonelle løsninger tar ofte ikke hensyn til verken kommunestørrelse eller partimessig representasjon i kommunestyrrene. Dette kan benevnes som asymmetrisk demokrati, som dermed kommer i tillegg til svakheter knyttet til indirekte demokrati.

Utfordringene ved den tradisjonelle styringsmodellen knytter seg først og fremst til dens egenskaper dersom mange og omfattende oppgaver skal løses interkommunalt. Utfordringene knytter seg da til en rekke forhold:

- Liten beslutningseffektivitet og dårlige betingelser for politisk mobilisering
- Uklare ansvarsforhold i forhold til kommunene og innbyggerne
- Demokratiske svakheter knyttet til lik representasjon i interkommunale organer uavhengig av kommunestørrelse og partistruktur i kommunestyrrene
- Svak utnyttelse av potensialer for videreutvikling og utvidelser av samarbeidet, herunder en lite effektiv samhandling med eksterne aktører
- Fragmentert politisk styring gjennom både kommunestyrrene, regionrådet og frittstående politiske styrer og/eller nemnder

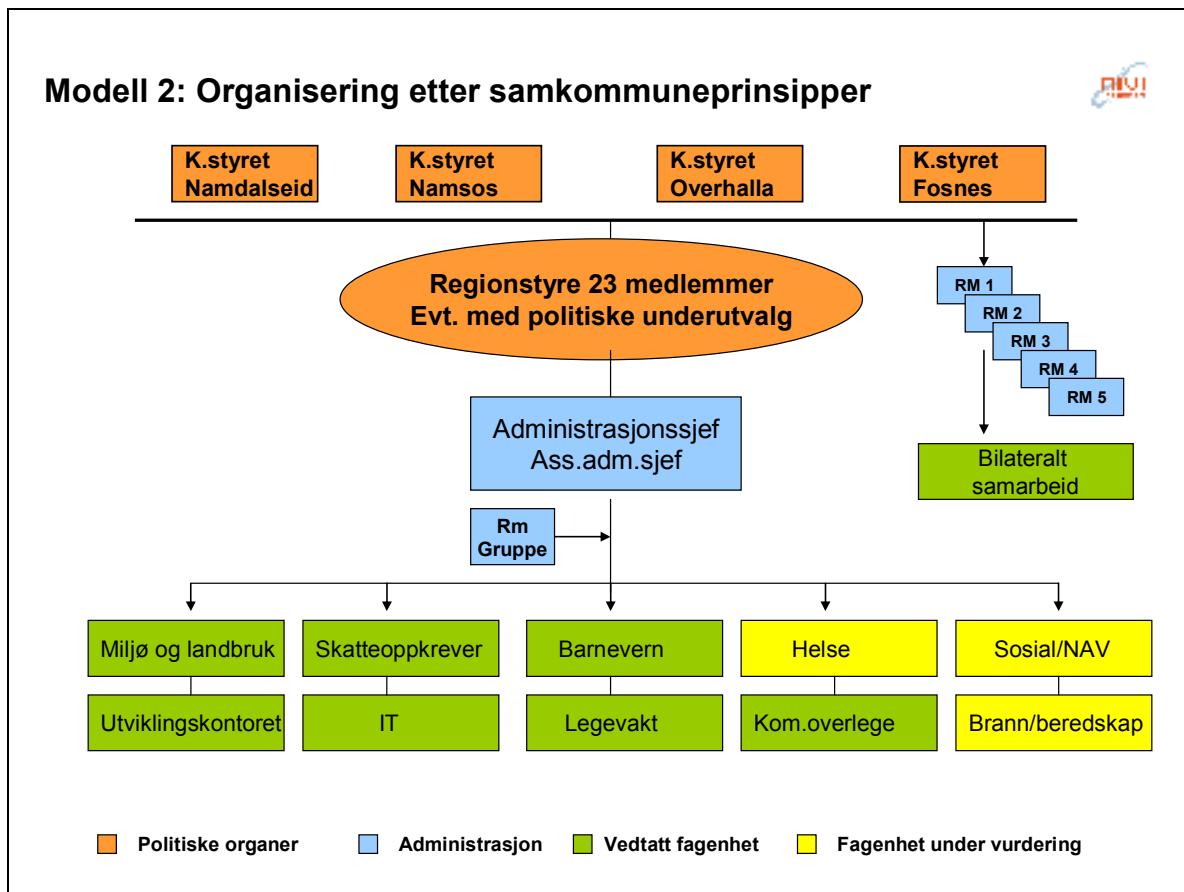
- Lite effektiv administrasjon og manglende samspill mellom politikk og administrasjon i det løpende regionale samarbeidet
- Utfordringer knyttet til samordnet kommunikasjon og rapportering i forhold til kommunestyrrene og fagadministrasjonene i kommunene

Hovedinnvendingen mot den tradisjonelle modellen knytter seg dermed både til demokrati, styring og effektivitet. Ulempene vil være sterkt avhengig av omfanget på det interkommunale samarbeidet. Erfaringene fra Fosen regionråd og flere av regionrådene i Nord-Trøndelag tilsier at den tradisjonelle modellen maksimalt kan ivareta rundt 5 prosent av den samlede aktiviteten i kommunene. Ved en større oppgavemengde kan behovet for å utvikle et samordnet styringssystem for interkommunalt samarbeid bli kritisk. Det vil sannsynligvis også være slik at jo flere politiske oppgaver og jo flere lovpålagte oppgaver som inngår i et samarbeid, jo viktigere blir det å etablere et fast system for løpende samordning og styring. Endelig kan det også være slik at kravet til et enhetlig system vil være større jo mer formell samhandling som skal foregå i forhold til fylkeskommunen, helseforetak, statlig del av NAV, Innovasjon Norge eller andre aktører på høyere forvaltningsnivå.

Det følger av dette at den tradisjonelle modellen for samarbeid antakelig innebærer sterke begrensinger i kapasitet til å ivareta kommunale oppgaver uten at det oppstår styringsproblemer, demokratiske ubalanser og svak effektivitet. Den tradisjonelle modellen er antakelig også dårlig tilpasset framtidige reformer dersom disse stiller krav til en formell avtalepart som kan sikre en samordnet og forpliktende oppførsel mellom flere kommuner, for eksempel i forbindelse med den varslede samhandlingsreformen innenfor helsetjenesten.

8.4.7 Beskrivelse av samkommunemodellen

Organisering etter samkommuneprinsipper innebærer at alle viktige interkommunale oppgaver samles under ett felles politisk styringsorgan. Det er kommunestyrrene som utpeker representanter til samkommunestyret og som delegerer oppgaver og myndighet til dette. Kommunene har også ansvar for finansiering av samkommunen. Samkommunestyret har beslutningsmyndighet over egne oppgaver og kan oppnevne politiske utvalg for å ivareta oppgaver som krever særskilt kompetanse. Politikerne i samkommunen forholder seg til en permanent administrasjon som er leder for interkommunale fagenheter (resultatenheter). Fagenhetene organiseres som en del av kommunenes egne organisasjoner, men er underlagt administrasjonssjefen og samkommunestyret. For samkommunen gjelder forvaltningsloven. Tilsyn og klagesaksbehandling følger prinsippene i særlovgivningen. Samkommunen er dermed organisert etter de samme prinsipper som en vanlig kommune. En skisse av modell 2 er vist nedenfor med utgangspunkt i den nylig etablerte samkommunen i Midtre Namdal. Skissen er tilnærmet identisk med modell 1 i foregående avsnitt når det gjelder oppgaver og grad av myndighetsoverføring.



Figur 8.2 Organisering etter samkommuneprinsipper

I Sør-Trøndelag finner vi ingen eksempler på organisering etter modell 2. Også med utgangspunkt i samkommuneprinsipper kan det tenkes mange varianter avhengig av oppgaveomfang, myndighetsfordeling, antall deltakere, politisk og administrativ organisering og lokalisering av samkommunens personell. Løsningen bygger likevel på visse grunnprinsipper som sikrer samordnet styring med utgangspunkt i et beslutningsdyktig felles politisk styringsorgan og en enhetlig administrasjon. Løsningen gir en likeartet juridisk status for alle underliggende fagenheter. Bruk av forskjellige tilknytningsformer er dermed ikke aktuelt. Det kan nevnes at en samkommune som egen juridisk enhet kan opptre som vertskommune og inngå avtaler med andre kommuner eller aktører på andre forvaltningsnivåer.

8.4.8 Sterke og svake sider ved samkommunemodellen

De sterke sidene ved samkommunemodellen kan være knyttet til følgende:

- Et felles politisk styringsorgan kan sikre samordning og politisk styring av de interkommunale oppavene.
- Interessante politiske roller knyttet til en felles arena for politikkutvikling og mobilisering
- Høy effektivitet som følge av at samkommunestyret har beslutningsmyndighet for egne oppgaver og som følge av samkommunens fagenheter er underlagt en enhetlig administrasjon

- Oversiktighet og klar ansvarsfordeling i forhold til kommunene og innbyggerne i de deltakende kommuner
- Bedre ivaretakelse av demokratiske hensyn knyttet til mer rettferdige representasjonsordninger som kan ivareta ulik kommunestørrelse og behov for partimessig forankring i kommunestyrene
- Faglige og kvalitetsmessige gevinster knyttet til egne fagenheter, samt gode betingelser for å ta ut økonomiske stordriftsfordeler
- Oversiktig finansiering gjennom samlet rammeoverføring fra kommunene
- Fleksibilitet i forhold til oppgavefordeling, myndighetsfordeling og organisering. Stor kapasitet til å løse alle typer kommunale oppgaver, inkludert lovpålagte funksjoner
- Fordeler knyttet til at samkommunen er en integrert del av morkommunenes organisasjon
- Fordeler knyttet til at en samkommune følger de samme regler for åpenhet og saksbehandling som gjelder for kommuner gitt i kommuneloven, forvaltningsloven og offentlighetsloven
- Interessant mottaksapparat for evt. statlige eller fylkeskommunale oppgaver, inkl. gode betingelser for formell samhandling med andre aktører

Ulempene ved en samkommune kan være knyttet til følgende:

- Sterk formalisering kan bidra til at samkommunen oppfattes som et fjerde forvaltningsnivå
- En samkommune kan oppfattes som en konkurrent til kommunene og fylkeskommunen
- En samkommune kan oppfattes som en forløper for kommunesammenslutning og ikke en selvstendig oppgavestrategi som kan gjøre det mulig å bestå som egen kommune
- Løsningen har vist seg å være pedagogisk krevende og stiller store krav til dialog om motiver og aktiv informasjon i forhold til innbyggerne
- Løsningen kan virke ekskluderende på nabokommuner som ikke deltar i samkommunen
- Ulempa knyttet til diskusjoner om ansvarsfordeling og gråsoner i oppgavefordelingen mellom samkommunen og morkommunene
- Fare for at samkommunen fatter vedtak i saker av lokal betydning der det enkelte kommunestyre ønsker beslutningsmyndighet
- Løsningen er foreløpig ikke lovregulert. Gjennomføring som forsøk kan innebære at kommunene gjennomfører betydelige omstillinger som senere må reverseres.

Det er kjent at Kommunal- og regionaldepartementet har kommet langt i arbeidet med å lovfeste regler om samkommunemodellen i kommuneloven. Lovarbeidet henger nært sammen med nye behov som følge av samhandlingsreformen og det ser ut til at departementet mener at samkommunemodellen bør være en lovlig modell på linje med de nye vertskommunemodellene. Endringene i kommuneloven krever behandling i Stortinget.

Etter NIVIs vurdering er det liten tvil om at et styringssystem som er basert samkommuneprinsipper er å foretrekke framfor tradisjonelt samarbeid ut fra både prinsipielle og praktiske hensyn. Samkommunemodellen kan ivareta både demokratiske, styringsmessige og effektivitetsmessige hensyn på en bedre måte enn den tradisjonelle modellen, forutsatt at det i utgangspunktet er ønskelig med et omfattende interkommunalt samarbeid. Evaluering av Innherred samkommune og omfattende prosesser i Midtre Namdal støtter opp om en slik konklusjon.

Tilrettelegging for samkommuner gjennom kommuneloven har vært oppfattet som et brudd med generalistkommunesystemet. Etter NIVIs vurdering inviterer dagens lovgivning til interkommunale løsninger som vil innebære et enda mer fragmentert politisk og administrativt styringssystem for interkommunale oppgaver. En videreføring av dagens lovhempler for interkommunalt samarbeid kan ut fra faglige vurderinger medføre et større og mer grunnleggende brudd med prinsipper for generalistkommunesystemet enn dersom samkommuner ble innført som en lovlig organisasjonsform.

Når det gjelder argumentet om at samkommunen representerer et eget forvaltningsnivå, er det grunn til å minne om at en samkommune er basert på sideordnet delegasjon til et felles politisk styringsorgan utgått fra kommunestyrrene. En samkommune får tildelt oppgaver, myndighet og økonomiske rammer fra morkommunene og er ikke en del av den formelle funksjonsfordelingen eller finansieringssystemet mellom staten og kommunene. Til dette kommer at samkommunens administrasjon og fagpersonell i de fleste tilfeller vil være en integrert del av morkommunenes organisasjon. Tjenestene ytes gjennom morkommunene og det vil være opp til kommunene å bestemme om samkommunen skal profileres som en egen enhet i forhold til innbyggerne. Likevel kan en samordnet organisering av flere interkommunale oppgaver og selve myndighetsoverføringen minne om et eget forvaltningsnivå. Alternativet er imidlertid at de samme oppgavene og den samme myndigheten spres på flere vertskommuner, nemnder, styrer, selskaper osv.

8.5 Nærmere om mulige endringer i kommuneinndelingen

Her skal det kort pekes på to hovedalternativer og noen generelle reformpolitiske argumenter knyttet til denne typen løsninger. Sett fra et nasjonalt perspektiv, kan det tenkes to ulike reformstrategier i kommuneinndelingen.

En konsolideringsstrategi kan innebære fusjon mellom tett integrerte nabokommuner, målt ut fra geografiske og institusjonelle kriterier. En regionkommunestrategi går lenger ved at alle kommuner innenfor et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde eller annen form for større geografisk landskap sluttet sammen til en regionkommune. Det går for langt å drøfte aktuelle kriterier og mulige utfall av de to strategiene i Sør-Trøndelag. Skillet kan likevel illustreres ved at en konsolideringsstrategi kan lede til fusjon mellom Ørland og Bjugn og liknende konstellasjoner mellom nabokommuner, mens Fosen kommune vil tilhøre regionkommunealternativet. På samme måte kan fusjon mellom Trondheim, Malvik og kanskje Klæbu tilhøre en konsolideringsstrategi, mens fusjon med alle omegnskommunene vil være å danne en regionkommune. På samme måte kan Tydal og Selbu og for eksempel Hitra og Frøya kan gå sammen innenfor en konsolideringsstrategi, mens fusjon av alle kommunene i Værnesregionen og flertallet av kommunene i Orkdalsregionen vil være å danne en regionkommune.

Poenget i denne sammenhengen er ikke å drøfte inndelingsalternativer i detalj. I første omgang framstår det som viktig å peke på noen viktige reformpolitiske vurderinger og konsekvenser:

- Reformbehovet og utfordringene i Sør-Trøndelag tilsier at en rekke kommunale oppgaver må finne sin løsning på regionnivå dvs. innenfor større enheter enn de som følger av en konsolideringsstrategi (nabokommuner). Det gjelder IKT og andre administrative støttefunksjoner, kompetansekrevede tjenester og i særlig grad den kommunale helsetjenesten der samhandlingsreformen peker i retning av relativt store regionale enheter. Uansett fusjon mellom for eksempel Ørland og Bjugn, vil det være behov for et forsterket interkommunalt samarbeid på Fosen-nivå. Lokale fusjonsprosesser vil samtidig kunne forstyrre etableringen av et sterkt interkommunalt samarbeid på regionnivå i fylket. Endringer i nasjonal politikk kan også medføre fare for seriefusjoner for kommuner som er tidlig ute med å slå seg sammen.
- En viss bevegelse i retning av konsolideringsalternativet kan antakelig realiseres gjennom frivillige sammenslutninger, spesielt dersom det utvikles mer offensive nasjonale incentiver som gjør det mer lønnsomt å slå sammen kommuner. Også andre typer incentiver, som støtte til infrastrukturtiltak og omstilling, vil trolig være nødvendig for å bevege enkeltkommuner.
- Frivillige sammenslutninger vil ta lang tid og det er vanskelig å se at en slik strategi kan lede til en vesentlig annerledes kommunestruktur i fylket sett under ett. Tilsvarende gjelder på landsnivå. Det skyldes at mange kommuner antakelig ikke vil ønske kommunesammenslutning, uansett hvilke økonomiske og andre incentiver som staten evt. måtte innføre.
- Etablering av regionkommuner er svært lite realistisk gjennom en frivillig incentivbasert strategi. Etablering av regionkommuner må antakelig begrunnes med nye oppgaver og nye attraktive roller for kommunene, styrt og vedtatt av Stortinget jf. reformprosessen på 1960-tallet og strukturreformen i Danmark.

Ut fra dagens nasjonale politikk og bevissthet i kommunene framstår på denne bakgrunn videreutvikling av forpliktende interkommunalt samarbeid som den mest realistiske strategien som kan bidra til større enheter i oppgaveløsningen. Reformbehovet og utfordringene tilsier at det er viktigst å styrke det interkommunale samarbeidet på regionnivå dvs. innenfor de etablerte regionrådsområdene i fylket.

Etablering av et gjennomgående fast system for interkommunalt samarbeid, forutsetter i lys av disse vurderingene statlig medvirkning og styring. Det skyldes at det har vist seg vanskelig for kommunene i Sør-Trøndelag å bli enige om utvidelse av samarbeidet innenfor faste geografiske samarbeidsområder. Den kommende samhandlingsreformen kan bidra til mer forpliktende prosesser. Utvikling av piloter og gode eksempler kan også bidra til at flere kommuner kommer i gang med forpliktende samarbeid på nye områder. I det videre reformarbeid framstår det som viktig at de regionale aktørene, herunder særlig fylkesmannen, men også fylkeskommunen og KS, støtter opp om de videre prosesser i regionråd og enkeltkommuner. Etablering av et bedre system for interkommunalt samarbeid krever også at nasjonale myndigheter tilrettelegger bedre rammebetegnelser for interkommunalt samarbeid. Det gjelder juridiske rammebetegnelser og det gjelder bruk av sterkere incentiver for å påvirke omstillingene i kommunene.

8.6 Modeller for offentlig samforvaltning

I denne rapporten er det flere pekt på at samordningsbehovet i kommunesektoren ikke bare dreier seg om samordning mellom kommuner, men også mellom kommunene og staten, delvis også mellom kommunene og fylkeskommunen. Formell samhandling mellom

kommunene og staten er allerede innført gjennom NAV og den kommunale helsetjenesten står foran en liknende prosess i forhold til de statlige helseforetakene. Samhandling mellom kommunene og fylkeskommunen er allerede etablert i fylket bl.a. når det gjelder regional planlegging, undervisning (frafall), samferdsel og næringsutvikling.

Med unntak for NAV og ulike former for avtalebasert samhandling, foreligger i liten grad ferdige utviklede modeller for formalisert samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Det gjelder i særlig grad modeller der samhandlingen skal skje i formelle former mellom et interkommunalt organ og et annet forvaltningsnivå representert ved staten og/eller fylkeskommunen. Som det framgår av listen over aktuelle kommunale tilknytningsformer i kap.8.4.3 foreligger rettslige begrensinger mht. til deltagelse fra andre aktører enn kommuner. Organisasjonsformene innenfor NAV er regulert av en egen lov, hvilket foreløpig ikke er tilfelle innenfor helsesektoren.

Etter NIVIs vurdering er det behov for mer arbeid for å utvikle gode modeller for offentlig samforvaltning, inkludert juridiske rammer for etablering av evt. felles styringsorganer og felles driftsenheter. I påvente av slike avklaringer kan det pekes på noen prinsipper som kan være viktig å følge i den videre integrasjonsprosess på konkrete sektorområder:

- I denne rapporten er det pekt på et omfattende integrasjonsbehov mellom kommunene som berører mange kommunale funksjoner. Gjennomgangen av modeller for interkommunalt samarbeid peker i retning av at det vil være behov for en samordnet interkommunal styringsløsning for flere oppgaver. Det kan tale for at kommunene bør være forsiktig med å etablere nye interkommunale spesialløsninger for samarbeid om helsetjenester eller andre kommunale oppgaver. Mer særforvaltning vil lede til ytterligere oppsplitting og kan svekke mulighetene for politisk styring og samordning av den samlede kommunale oppgaveløsningen.
- I den vertikale samhandlingen dvs. mellom enkeltkommuner/interkommunale organer og staten, framstår det som viktig å opprettholde et klart skille i ansvars- og myndighetsfordeling inntil evt. ny lovgivning er på plass. Samhandlingen kan skje gjennom felles finansiering, samlokalisering av kompetanse og avtalebasert samarbeid, men neppe ved at kommunene og staten oppretter felles organisasjoner med myndighet lagt til felles styringsorganer og felles ledelse.

Det vises til kap.7.3 for ytterligere vurderinger av utfordringer ved felles organisering mellom kommunene og staten.

8.7 Oppsummering

Kartleggingene og analysene i denne rapporten tyder på et bredt og omfattende reformbehov knyttet til dagens administrative inndeling og samarbeidsmønster i fylket. Samordningsbehovet berører mange viktige kommunale oppgaveområder og det er behov for sterkere kommunale enheter for å sikre en god samhandling i forhold til staten og fylkeskommunen. Alle kommuner og alle samarbeidsregioner i fylket står overfor store muligheter for utvikling av bedre tjenester og et mer effektivt utviklingsarbeid gjennom forsterket samarbeid og bedre samordning på tvers av forvaltningsnivåene.

I gjennomgangen pekes det på at kommunene kan oppnå betydelige forbedringer i oppgaveløsningen gjennom videreføring av hovedtrekkene i dagens forvaltning og dagens prinsipper for utvikling av interkommunalt samarbeid. Problemet er imidlertid at dagens løsninger neppe gir svar på sentrale utviklingsbehov og stadig nye krav til kommunenes

kompetanse og kapasitet til å løse oppgaver. Videreføring av dagens forvaltning kan innebære en rekke trusler for kommunenes videre utvikling, herunder økte forskjeller i kvalitet på offentlige tjenester og mindre lokal utviklingskraft for å påvirke nærings- og befolkningsutviklingen.

Samhandlingsreformen og en rekke andre nasjonale reformer tiler at kommunene står overfor tre grunnleggende veivalg. Kommunene kan søke avlastning ved at ansvaret for kompetansekrevende oppgaver overføres til andre forvaltningsnivåer. Alternativet er at det brede oppgaveansvaret beholdes og enten løses gjennom overgang til et utvidet og mer forpliktende interkommunalt samarbeid eller endringer i kommuneinndelingen.

Gjennomgang av ulike modeller for interkommunalt samarbeid tilsier at videreføring av tradisjonelt samarbeid ikke vil være tilstrekkelig. Tradisjonelt samarbeid vurderes å ha sterke begrensinger i kapasitet til å ivareta bredden i de kommunale oppgaver som krever samordning på tvers av kommunegrensene. Utvidelse av den tradisjonelle samarbeidsmodellen kan lede til styringsproblemer, demokratiske ubalanser og svak effektivitet. Den tradisjonelle samarbeidsformen vurderes også å være dårlig tilpasset den kommende samhandlingsreformen som stiller krav til samordnet og forpliktende opptreden mellom flere kommuner.

Fra gjennomgangen kan det konkluderes med behov for et samlet styringsgrep på det interkommunale samarbeidet, dersom dette alternativet skal svare på utfordringene. Bredden i samordningsbehovet tilsier at det behov for å utvikle et helhetlig og samordnet styringssystem for interkommunale oppgaver. Organisering etter samkommuneprinsipper framstår som en bedre løsning sammenholdt med en tradisjonell samarbeidsform ut fra både demokratiske, styringsmessige og effektivitetsmessige hensyn. Gjennomgangen tyder på at det er særlig viktig å utvikle et samordnet styringssystem på regionnivå for å sikre robuste samarbeidsløsninger om både tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Tyngden og bredden i de oppgaver som skal samordnes tilsier samarbeid innenfor faste geografiske samarbeidsområder underlagt politisk og administrativ styring.

Endringer i kommuneinndelingen kan gi et helhetlig og langsiktig svar på utfordringene, men framstår som en lite realistisk reformvei uten omfattende nasjonal medvirkning. En konsolideringsstrategi med moderate sammenslutninger vurderes ikke å være tilstrekkelig i forhold til reformbehovet og utfordringene for kommunene. Regionkommunalalternativet framstår som det beste inndelingsalternativet, men forutsetter antakelig en nasjonal gjennomgang av kommunenes roller og oppgaver.

Vedlegg: Oversikt over formaliserte interkommunale samarbeidsordninger i Sør-Trøndelag, NIVI Analyse, juli 2009

Nr	Navn	Deltakere	Innhold
1	110 alarmsentral	Alle kommunene i ST	Alarmsentral
2	Byer i Midt-Norge	Namsos, Steinkjer, Levanger/Verdal, Stjørdal, Røros, Orkdal, Kristiansund og Trondheim	Bysamarbeidet i Midt-Norge arbeider med felles regional forankring i saker som er vesentlige for Midt-Norge. Viktige saker er bl.a. infrastruktur og transport, energi og kultur
3	Det Digitale Trøndelag	Trondheim, Malvik, Selbu, Tydal, Meldal, Stjørdal, Frosta, Levanger, Verdal, Steinkjer, fylkeskommunene og fylkesmennene i ST og NT	Samarbeid om E-tjenester for offentlig forvaltning i Trøndelag med sikte på bedre kommunal service og reduserte kostnader.
4	EINA - Etterutdanningsnettverket i Namdalen	Kommunene i Namdalen (14), Osen, Bindal, Høgskolen i Nord-Trøndelag og Helseforetaket i Nord-Trøndelag	Kartlegging av kompetansebehov, tilpassing av videregåendeutdanningstilbud og gjennomføring av komptanseshevingstiltak innenfor helse og sosialområdet
5	Felles arbeidsgiverkontroll - Malvik	Malvik, Melhus, Orkdal, Skaun, Midtre Gauldal, Meråker, Selbu, Rennebu, Oppdal, Stjørdal, Tydal og Holtålen	Felles arbeidsgiverkontroll
6	FIAS AS	Holtålen, Røros, Os, Tolga, Tynset, Folldal, Stor-Elvdal, Rendalen,	Afvallsselskap
7	Gaia AS	Oppdal, Rennebu, Midtre- Gauldal, Holtålen, Røros og Melhus	Mikrobiologisk laboratorie
8	IKA Trøndelag IKS	Alle kom i ST unntatt Agdenes, Meldal og Rennebu+13 K og ISK i NT + STFK+NTFK	Formålet med selskapet er å legge forholdene til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser. Selskapet skal kunne fungere som arkivdepot for eiernes papirbaserte og elektroniske arkiver og sørge for at materialet blir gjort tilgjengelig for offentlig bruk, forskning og andre administrative og kulturelle formål
9	Innherred Renovasjon IKS	Inderøy, Verdal, Levanger, Leksvik, Mosvik, Frosta, Meråker, Selbu,	Felles tjeneste for renovasjon og avfallshåndtering
10	Innkjøpsordning med STFK	Alle kommunene i ST unntatt Osen, Bjugn, Ørland, Tydal, Trondheim	Kommunene er tilknyttet fylkeskommunes innkjøpsordning
11	Interkommunalt Utvalg mot Akutt forurensning (IUA), Trondheim	Alle kommuner i Sør-Trøndelag+Stjørdal, Frosta, Meråker	Beredskap mot akutt forurensning
12	Kontrollutvalg Fjell IKS	Oppdal, Rennebu, Holtålen og Røros i ST, med tillegg av Os, Tolga, Folldal	Sekretærfunksjon for kontrollutvalg i kommunene
13	Kontrollutvalgssekretariat Midt-Norge IKS	Orkdal, Hemne, Agdenes, Hitra, Frøya, Meldal, Skaun, Snillfjord, Klæbu, Midtre Gauldal, Melhus, Tydal, Selbu, Malvik + STFK	Kontrollutvalgssekretariat
14	Krisenteret for Orkdal og omegn	Hemne, Agdenes, Meldal, Orkdal, Snillfjord, Skaun, Rindal, Hitra Frøya, Rennebu, Oppdal, Melhus, Åfjord, Midtre Gauldal, Roan, Holtålen	Hjelpe kvinner og barn som har vært utsatt for psykisk og fysisk mishandling
15	Krisenteret i Trondheim	De fleste kommunene utenom Orkdalsregionen	Krisenter. Pålagt tilbud fra 1.1.2009
16	Kristiansund og Nordmøre Havn IKS	Hemne, Aure, Sunndal, Tingvoll, Kristiansund, Halsa, Smøla, Gjemnes, Averøy, Surnadal	Havnevirksomhet
17	Bilyst	Røros, Holtålen, Midtre Gauldal, Rennebu, Oppdal, Meldal, Selbu, Tydal, Rindal	Utviklingsprogram for 9 kommuner. Satsingsområdene 2007-2010 er omdømmebygging/tilflytting, ungdom og entreprenørskap, næringsliv og opplevelser og desentralisert utdanning.
18	Kysten er klar	Rissa, Bjugn, Ørland, Åfjord, Osen, Roan, Frøya, Hitra, Hemne, Snillfjord	Regional utvikling med hovedvekt på prosjekt innenfor følgende områder: a.Omdømmebygging og gode bolystiltak b.Utvikling av kompetanse og teknologi som regionen etterspor c.Utvikling av helhetlig regional arealforvaltning

Nr	Navn	Deltakere	Innhold
19	Legevaktordningen i Namdalen (LINA)	Vikna, Nærøy, Namsos, Overhalla, Fosnes, Namdalseid, Flatanger, Grong, Høylandet, Lierne, Namsskogan, Rørvik, Osen, Roan	Legevakt alle dager i tidsrommet 23.00-08.00 inkl. drift av legevaktcentral
20	Legevaktcentral (Tidligere AMK)	Surnadal, Aure, Hemne, Snillfjord, Hitra, Frøya, Ørland, Agdenes, Rissa, Bjugn, Åfjord, Rennebu, Meldal, Orkdal, Midtre Gauldal, Melhus, Skaun, Klæbu, Rindal	
21	Midtre Namdal Avfallsselskap IKS	Vikna, Nærøy, Leka, Namsos, Overhalla, Fosnes, Namdalseid, Flatanger, Grong, Høylandet, Osen, Roan, Bindal	Felles tjeneste for renovasjon og avfallshåndtering
22	Museene i Sør-Trøndelag AS	Orkdal, Meldal, Hitra, Rissa, Trondheim, STFK, diverse museer	Drift av museer
23	Nordmøre interkommunale renovasjonsselskap IKS	Oppdal, Kristiansund, Aure, Averøy, Halsa, Rauma, Smøla, Sunndal, Surnadal, Tingvoll	Avfallsselskap
24	Revisjon Fjell IKS	Oppdal, Rennebu, Holtålen og Røros i ST, med tillegg av Os, Tolga, Folldal og Alvdal fra Hedmark	Revisjonstjenester
25	Revisjon Midt-Norge IKS	Orkdal, Hemne, Agdenes, Hitra, Frøya, Meldal, Skaun, Snillfjord, Klæbu, Midtre Gauldal, Melhus, Tydal, Selbu, Malvik + STFK	Revisjonstjenester
26	Senter mot incest og seksuelle overgrep - SMISO	Alle kommunene i ST unntatt Meldal + Rindal	
27	Trøndelagsrådet	Trondheim, Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune	Rådet er en aktiv arena for samordning av landsdelenes interesser, og styringsgruppe for felles fylkesplan 2009-12 og de årlige samhandlingsprogrammene. I 2008 har rådet drøftet endringer i sammensetning og vedtekter, men konklusjon vil først bli trukket i 2009 etter at Stortinget ferdigbehandlet proposisjonen om forvaltningsreformen 18.12.2008.
28	TrønderEnergi AS	Agdenes, Bjugn, Frøya, Hemne, Hitra, Holtålen, Malvik, Meldal, Melhus, Midtre Gauldal, Åfjord, Oppdal, Orkdal, Osen, Rissa, Roan, Selbu, Skaun, Snillfjord, Ørland, Trondheim + TrønderEnergi AS og Nordmøre Energiverk AS	Energi- og industriselskap med hovedvirksomhet tilknyttet produksjon av vannkraft og distribusjon av energi.
29	"Ei framtid i bygda" som nå er blitt til en samarbeidsavtale med Ungt Entreprenørskap	Alle medlemskommunene i Fosen Regionråd	Har som formål å utvikle entreprenørskap i grunnskolene på Fosen.
30	Arbeidsgiverkontroll Fjellregionen	Holtålen, Røros, Os, Tolga, Tynset, Folldal, Alvdal	Kontroll skatt, arb.giveravgift m.m
31	Barneverntjenesten i Midt-Trøndelag	Stjørdal, Meråker, Selbu, Tydal	Felles tjeneste m/myndighetsoverføring til vertskommune
32	Felles domene	Tydal, Selbu, Malvik, Stjørdal, Meråker og Frosta	Felles domene www.varnesregion.no
33	Felles innkjøpskoordinator	Stjørdal, Frosta, Meråker, Malvik, Selbu, Tydal	Samarbeid om innkjøp i Værnesregionen
34	Felles sak/arkivssystem	Tydal, Selbu, Malvik, Stjørdal, Meråker og Frosta	Sak-/arkivssystem ePhorte
35	Forsikringsordninger	Alle medlemskommunene i Fosen	
36	Fosen Distriktsmedisinske senter IKS	Alle medlemskommunene unntatt Mosvik.	Utvikling av helsetilbudet gjennom poliklinisk virksomhet og etablering av avdeling for observasjon og etterbehandling.
37	Fosen Forebyggende Brannvern - tilsyn	Alle medlemskommunene unntatt Mosvik	Forebyggende brannverntjenester
38	Fosen IKT	Alle medlemskommunene, Fosen Regionråd, samt noen andre selskaper.	Samarbeid om felles serverpark, kommunikasjonsløsning, hjemmesideportalen og fagsystemer.
39	Fosen Inkasso	Alle medlemskommunene i Fosen Regionråd	Ansvaret for all innfording utenom skatt. Administrerer Husbanklån innvilget via kommunen for 6 av kommunene.
40	Fosen kommunerevisjon	Alle medlemskommunene, Fosen Regionråd, Kirkelig fellesråd i kommunene samt andre selskaper.	Revisjonstjenester
41	Fosen Kontrollutvalgssekretariat	Alle medlemskommunene i Fosen Regionråd.	Sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalg
42	Fosen Lønn	Alle medlemskommunene i Fosen Regionråd	Utfører tjenester innenfor lønnsområdet for deltakerne.

Nr	Navn	Deltakere	Innhold
43	Fosen Regionråd	Bjugn, Osen, Rissa, Roan, Ørland, Åfjord, Leksvik, Mosvik	Regionrådsfunksjoner
44	Fosen Regnskap	Alle medlemskommunene i Fosen	Utfører regnskapstjenester for deltakerne.
45	Fosen-messa	Alle medlemskommunene	Fagmesse for elev- og ungdomsbedrifter
46	Fosenportalen	Alle medlemskommunene	Felles hjemmesider som inkluderer reiselivsportalen Fantastiske Fosen (www.fantastiske-fosen.com)
47	Fosenvegene AS	Alle medlemskommunene med tillegg av Agdenes kommune, STFK, NTFK og Fellesforbundet 576.	Har som hovedformål å planlegge samt gjennomføre opprusting og utbygging av hovedvegnettet på Fosen
48	HAMOS Forvaltning IKS	Orkdal, Snillfjord, Agdenes, Hemne, Hitra, Frøya, Rennebu, Meldal,	Innsamling og håndtering av avfall
49	Helse- og omsorgsprogram	Alle medlemskommunene unntatt	
50	IKT-omsorg	Tydal, Selbu, Stjørdal, Meråker og	IKT-omsorg
51	IKT-samarbeid	Stjørdal, Frosta, Meråker, Malvik, Selbu, Tydal	Felles ikt-tjeneste servere, drift, anskaffelser, standardisering
52	Kartsamarbeid	Alle medlemskommunene i Fosen	
53	Kemnerkontoret for Fosen	Alle medlemskommunene i Fosen Regionråd	Fører skatteregnskapet for medlemskommunene, og har ansvaret for innfording og arbeidsgiverkontroll.
54	Kompetansesamarbeid oppvekst i Orkdal/Øy-regionen	Skaun, Orkdal, Meldal, Agdenes, Snillfjord, Hemne, Hitra og Frøya	Samarbeid om kompetanseutvikling m.m. for ansatte i PPT, skoler og barnehager
55	Lønn og regnskap	Tydal, Selbu, Malvik og Stjørdal	Felles regnskaps-, lønns- og innfordingstjeneste.
56	Næringsmiddeltilsynet i Fosen IKS	Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland,	Miljørettet helsevern
57	Regional ressurs innenfor PPT	Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland og Rissa	Systemretta arbeid innenfor områder som er prioritert av skoleierne. Gir veileitung til ansatte i PPT-tjenestene på Fosen.
58	Regionkonsulent for oppvekst	Alle medlemskommunene (fra 2. h.å. 2008)	Samordning av kompetansehevende tiltak og andre utviklingstiltak innenfor barnehager og grunnskole
59	Regionrådet for Fjellregionen	Røros, Rendalen, Tolga, Os, Tynset, Alvdal, Folldal	Regionrådsfunksjoner
60	Regionrådet for Værnesregionen	Stjørdal, Frosta, Meråker, Malvik,	Regionrådsfunksjoner
61	Rus-samarbeid i Værnesregionen	Stjørdal, Frosta, Meråker, Tydal	Tjeneste og nettverkssamarbeid innen ulike delfelt
62	Sak/arkiv-system	Alle medlemskommunene unntatt	
63	Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen	Rindal, Hemne, Snillfjord, Hitra, Frøya, Agdenes, Rennebu, Meldal, Orkdal, Skaun	Regionrådsfunksjoner
64	Skatteoppkreving	Tydal, Selbu, Malvik og Stjørdal	Felles skatteoppkrever og arbeidsgiverkontroll
65	Trondheimsregionen - samarbeid for utvikling	Trondheim, Klæbu, Malvik, Melhus, Midtre Gauldal, Orkdal, Skaun, Stjørdal, STFK, Observatører: Rissa, Leksvik og Selbu, samt Fylkeasmannen i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylkeskommune	Medlemskommunenes felles drøftings- og samordningsorgan med formål å ivareta felles interesser og å styrke regionens utvikling i en nasjonal og internasjonal konkurransesituasjon. Se internettleide www.trondheim.kommune.no/tr
66	Arbeidsgiverkontroll Hitra/Frøya/Snillfjord	Frøya, Hitra og Snillfjord	Felles arbeidsgiverkontroll
67	Barneverntjenesten for Hemne og Snillfjord	Hemne, Snillfjord	Felles barneverntjeneste, inkl. felles BV-leder
68	Barneverntjenesten Orkdal, Agdenes og Meldal	Orkdal, Agdenes, Meldal	Felles barneverntjeneste, inkl. felles BV-leder
69	Barnevernvakt i helger og på helligdager	Meldal, Orkdal, Skaun og Agdenes	Vaktordning i helger og på helligdager
70	Barset Felleskommunale Vannverk	Ørland, Bjugn	Leveranse av vann
71	Bjugn/Ørland PPT	Ørland, Bjugn	Spesialpedagogiske tjenester iht opplæringsloven og lov om private skoler
72	Bomvegselskapet E39 Thamshavn-Øysand AS	Agdenes, Snillfjord, Hemne, Meldal, Melhus, Orkdal, Skaun	Selskapet er opprettet for å administrere bompengeinnkrevingen på strekningen Øysand Thamnshavn.
73	Brannforebyggende arbeid	Hitra, Snillfjord	
74	Brannsamarbeid Orkdal-Skaun	Skaun og Orkdal	Skaun kommune kjøper brannsjeffunksjon og enhetsledelse for brann, redning og feiing av Orkdal kommune
75	Dalpro AS	Frøya og Hitra	Tilrettelagt arbedstilbud for mennesker med ulike behov.

Nr	Navn	Deltakere	Innhold
76	ENVINA IKS	Klæbu, Melhus, Midtre Gauldal	Innsamling og håndtering av avfall
77	Feiertjenester	Roan og Osen	Osen kjøper feiertjenester av Roan
78	Felles barnevern	Røros- Holtålen- Os	Felles barnevern
79	Felles barnevernvakt	Trondheim, Malvik, Klæbu	Barnevernvakt
80	Felles brannsjef og tilsyn	Røros, Holtålen, Os, Tydal	Felles brannsjef og tilsyn
81	Felles kemner Trondheim-Klæbu	Klæbu, Trondheim	Felles kemnertjeneste
82	Felles kemnerkontor	Røros- Holtålen- Os	Felles kemnerkontor
83	Felles landbruksforvaltning og felles landbruksnemd	Ørland, Bjugn	Ørland utfører alle tjenester innenfor området for begge kommunene.
84	Felles landbruksjef	Røros - Os	Felles landbruksjef
85	Felles legevakt	Rissa, Leksvik	Samarbeid om legevakt i tidsrommet 16.00 til 08.00 samt døgnvakt helger og høytidsdager
86	Felles legevaktssentral	Stjørdal, Selbu, Tydal	Legevaktssentral bemannet med sykepleier. Åpningstid utenfor ordinær kontortid.
87	Felles skatteoppkreving Hitra/Frøya	Frøya og Hitra	Felles skatteoppkreverfunksjon og arbeidsgiverkontroll
88	Felles skogbruksjef	Røros - Holtålen - Os	Felles skogbruksjef
89	Felles sosialkontor/NAV	Røros - Holtålen	Felles sosialkontor
90	Felles vannforsyning	Trondheim, Malvik	Trondheim kommune leverer 98% av alt drikkevann til Malvik
91	Felles veterinærkonsulent Hemne/Snillfjord	Hemne, Snillfjord	Felles veterinærkonsulent
92	Fosen Forebyggende Brannvern - feiling	Alle medlemskommunene unntatt Roan, Osen og Mosvik	Forebyggende brannverntjenester
93	Fosen Legevaksamarbeid	Afjord, Bjugn, Ørland	Samarbeid om legevakt i tidsrommet 20.00 til 08.00 samt helger og høytidsdager
94	Fosen Næringshage AS	Ørland, Bjugn	Næringsutviklingselskap
95	Fosen Renovasjon IKS	Rissa, Bjugn, Ørland, Afjord	Renovasjonsselskap
96	FosenKraft AS	Ørland, Bjugn, Rissa	Kraftleveranse og kraftproduksjon
97	Gauldal Brann og Redning IKS	Melhus, Midtre Gauldal	Felles brann- og feervesen
98	Geodata-plan	Hemne, Snillfjord, Hitra, Frøya	Samarbeid om felles plan, kompetanseoppbygging, utstyr.
99	Gode Sammen	Ørland, Bjugn	Utviklingselskap
100	Grunnskolesamarbeidet Flatanger - Osen	Flatanger, Osen	Kjøp og salg av barneskoleplasser med Osen kommune som leverandør.
101	HMS-tjenesten i Orkdal AS	Orkdal, Meldal, private	Salg av HMS-tjenester
102	IKT-tjenester	Rissa, Osen, Leksvik	Kjøper driftstjenester fra Rissa kommune
103	IKT-tjenester	Ørland, Bjugn	Ørland utfører alle IKT tjenester for begge kommunene
104	Innkjøpssamarbeid IKT	Klæbu, Trondheim	Felles innkjøp, snart også driftsløsning
105	Interkommunal legevakt	Melhus, Trondheim, Klæbu og Malvik	Legevakt
106	Jordmor Oppdal - Rennebu	Rennebu og Oppdal	Jordmortjeneste
107	Jordmortjenestene i MNR	Namsos, Overhalla, Fosnes, Namdalseid, Flatanger, Osen	Svangerskapskontroll og omsorg v/jordmor
108	Kemnerkontoret for Melhus, Skaun og Midtre Gauldal	Skaun, Melhus, Midtre Gauldal	Felles kemnerkontor, skattesamarbeid
109	Kjøp av feiertjenester	Trondheim, Klæbu	Kjøp av feiertjenester
110	Klinisk veterinærkonsulent	Klæbu, Melhus, Skaun, Trondheim, Malvik	Felles administrasjon av veterinærkonsulent utenom arbeidstid
111	Legesamarbeid Orkdal-Snillfjord	Orkdal, Snillfjord	Kjøp og salg av tjenster
112	Legevakt Rennebu - Oppdal	Rennebu og Oppdal	Felles legevakt
113	Legevakten i Orkdalsregionen (LIO)	Agdenes, Hemne, Meldal, Orkdal, Rindal, Skaun, Snillfjord	Felles legevakt på kveld/natt, helger og høytidsdager
114	Miljøenheten Trondheim kommune	Trondheim, Malvik	Samarbeid innen samfunnsmedisin, smittevern/miljørettet helsevern
115	NAV Hemne - Snillfjord	Hemne, Snillfjord	Samarbeid om følgende kommunale oppgaver: Generell råd og veiledning, økonomisk sosialhjelp, økonomisk rådgivning, rus, oppfølging/tiltak, introduksjonsprogram flyktninger
116	NAV Nord-Fosen	Osen, Roan, Afjord	Samarbeid om sosialtjeneste
117	NAV Oppdal - Rennebu	Rennebu og Oppdal	Helhetlig samarbeid opp mot staten. Gjelder økonomisk sosialhjelp, nødhjelp, økonomisk rådgivning, rus, aktivitetskontakt og flyktningjetjeneste fra kommunal side.
118	Nord-Fosen PPT	Osen, Roan, Afjord	Spesialpedagogiske tjenester iht opplæringsloven og lov om private skoler
119	Optimus AS	Røros - Holtålen	Vernet bedrift
120	Orkla landbruk	Orkdal, Meldal	Felles landbruks og naturforvaltning
121	Personaltjenesten	Ørland, Bjugn	Bjugn utfører alle personaltjenester for begge kommunene

Nr	Navn	Deltakere	Innhold
122	Plankontoret Rennebu-Oppdal	Rennebu og Oppdal	Samfunnsplan-/arealplankompetanse. Plankontoret har som formål å utvikle og utføre tjenester knyttet til planarbeid og andre tjenester som naturlig faller sammen med dette. Gjennomfører kommuneplanarbeidet i de to kommunene. Tidligere sekretariat for det nedlagte Regionrådet for Midtre Gauldal, Rennebu og Oppdal. Prosjekt om utvidet kompetanse for distriktskommuner støttet av Blilyst pågår.
123	PPT for Holtålen og Røros	Røros - Holtålen	Felles PP-tjeneste
124	PPT for Selbu og Tydal	Selbu, Tydal	Felles PP-tjeneste
125	PP-tjenesten i Sør-fosen	Frøya, Hitra og Snillfjord	Felles PP-tjeneste
126	Rosenvik AS	Orkdal, Meldal, Rennebu, Oppdal, Agdenes, Skaun, private	Arbeidsmarkedsbedrift
127	Samarbeid IT-drift	Hemne, Snillfjord	Felles serverløsning, felles programvare på en del områder, samarbeid om drift, bredbånd.
128	Samarbeidsforum Frøya, Hitra og Snillfjord	Frøya, Hitra og Snillfjord	Forum for positiv utvikling av gode samarbeidsrelasjoner mellom kommunene.
129	SAVA AS	Ørland, Bjugn	Verna bedrift
130	Slukkeavtale for deler av Snillfjord	Hemne, Snillfjord	
131	Sosialtjeneste/NAV	Agdenes, Orkdal	
132	Sosialtjeneste/NAV	Hitra, Frøya	
133	Stranda Opplæringssenter	Bjugn, Ørland	Aktivitets- og opplæringsplass for psykisk utviklingshemmede og andre funksjonshemmede personer. Driver i tillegg voksenopplæring.
134	Svanem AS	Hemne, Snillfjord	Vernet bedrift
135	Sør-Fosen interkommunale feievesen	Frøya og Hitra	Felles feietjeneste
136	SØT-samarbeidet	Sundsvall, Østersund og Trondheim	Felles strategidokument fra 2007 videreføres gjennom arbeid med felles handlingsplaner, finansiert av EU-midler.
137	Tettere individuell oppfølging(TIO)- Nye Alternativet	Agdenes, Meldal, Skaun	Samarbeid om individuell oppfølging av sosialklienter
138	Trondheimsfjorden interkommunale havn IKS	Trondheim, Orkdal, Stjørdal	Interkommunalt havnesamarbeid
139	Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS	Klæbu, Malvik og Trondheim	Felles brann- og redningstjeneste, inkl.110 sentral
140	Ungdom i Vekst (UIV)	STFK, Meldal, Orkdal, Skaun, Agdenes	Tiltak for å forebygge frafall fra videregående skole
141	Veterinærkvert	Tydal, Selbu	Felles vaktløsning
142	Veterinærkvert	Agdenes, Orkdal	Samarbeid mellom Agdenes og Orkdal kommune i samsvar med rammeavtale mellom Den norske veterinærforening og KS om organisering av og godtgjøring for deltagelse i klinisk veterinærkvert.
143	Voksenopplæring SEVO Trondheim	Trondheim, Malvik, Klæbu	Kjøp og salg av voksenopplæringstjenester