

Jørund K. Nilsen, ECON Analyse
14. august 2003

Innherred samkommune – status, oppgaver og veien videre

Utarbeidet for Innherred samkommene

Innhold:

1	INNLEDNING	1
1.1	Om arbeidet med rapporten	1
1.2	Oppbygning av notatet.....	1
1.3	Bakgrunn for forsøket, organiseringen av prosjektarbeidet og forsøksloven	1
1.4	Forsøksloven.....	5
1.5	Prosessen videre.....	6
2	HVA ER SAMKOMMUNEN OG HVORFOR?.....	6
3	INNHERRED SAMKOMMUNES OPPGAVER.....	8
3.1	Drøftingens disposisjon	8
3.2	Lovpålagte kommunale oppgaver.....	9
3.2.1	Miljøvern	9
3.2.2	Landbruksforvaltningen.....	10
3.2.3	Planlegging, byggesak og arealforvaltning.....	12
3.2.4	Kart og oppmåling	14
3.2.5	Skatteoppkreverfunksjonen	15
3.2.6	Sosialtjenester og rusomsorg	16
3.2.7	Barnevern.....	16
3.2.8	Voksenopplæring.....	18
3.2.9	PP-tjenesten	19
3.2.10	Kommunehelsetjenesten	19
3.3	Legevakt	20
3.4	Kommunale oppgaver som ikke er lovpålagt	21
3.4.1	Næringsutvikling og profilering	21
3.4.2	Felles økonomiske og administrative systemer - IKT	23
4	POLITISK ORGANISERING	24
5	ADMINISTRATIV ORGANISERING	24
6	FINANSIERING, KOSTNADSFORDELING OG INVESTERINGER.....	25
7	KONTROLL, KLAGER, TILSYN.....	26
8	FLEKSIBILITET I FORSØKSPERIODEN	26
9	EVALUERING	27
10	VEIEN VIDERE HØSTEN 2003.....	27
	VEDLEGG: FORSKRIFT OM FORSØK MED INTERKOMMUNALT SAMARBEID MELLOM FROSTA, LEVANGER OG VERDAL KOMMUNER	29

1 Innledning

1.1 Om arbeidet med rapporten

Rapporten er skrevet i nær kontakt med styringsgruppen, rådmenn og prosjektleder for utviklingen av Innherred samkommene. Det er likevel ECON Analyse ved Jørund K Nilsen som står ansvarlig for vurderinger og innholdet i rapporten.

1.2 Oppbygning av notatet

Vi gir først en kort gjennomgang av bakgrunnen for samkommuneforsøket. Deretter gis en beskrivelse av prinsippene for interkommunalt samarbeid organisert som en samkommune. Videre drøftes aktuelle oppgaver og mulig organisering av disse i Innherred samkommene. Etter at oppgavene er drøftet, gjør vi kort rede for den politiske og administrative organiseringen av samkommunen. Vi tar også for oss spørsmål knyttet til finansiering, kostnadsfordeling og klage/kontrollfunksjonen for samkommunen. Spørsmål knyttet til organisering, finansiering og kontroll vil utredes nærmere og forelegges kommunene senere i høst. Disse spørsmålene er sterkt knyttet opp mot hvilke oppgaver som skal legges til samkommunen. Som vedlegg følger utkast til forsøksvedtekter (forskrift) for samkommunen.

1.3 Bakgrunn for forsøket, organiseringen av prosjektarbeidet og forsøksloven

Bakgrunn

Spørsmål om tettere samarbeid mellom kommunene Frosta, Levanger og Verdal har vært til kontinuerlig behandling siden våren 2001.

De administrative ledergruppene i de 3 kommunene utarbeidet med bistand fra konsulentfirmaet KPMG sommeren 2001 en utredning om mulighetene for utvidet samarbeid. Intensjonen var å se på hva en kunne oppnå av gevinst med tettere interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesammenslåing. Utredningen fikk form av et forstudie som ble behandlet av kommunestyrene før jul i 2001.

I forstudierapporten ble det pekt på 65 ulike områder som kunne være interessant å utvikle i et interkommunalt samarbeid. Det ble det tilrådd en forsiktig start i videreutvikling av samarbeidet og følgende tiltak ble besluttet for 2002:

- Gjennomføring av felles formannskapsmøter
- Utvikling av felles IKT-strategi for de tre kommunene
- Oppstart av arbeid for et langsiktig regionalt utviklingsprogram
- Gjennomføring av et forprosjekt for en felles barneverntjeneste.

Under den politiske behandlingen i Verdal kom dessuten samarbeid innenfor rusfeltet inn.

Som ledd i delprosjekt felles formannskapsmøter ble det utarbeidet program for Utvikling av tettere interkommunalt samarbeid mellom de tre kommunene i 2002-2004. Programmet ble utviklet i felles formannskapsmøte 14. og 15. mars 2002 hvor følgende overordnede mål ble vedtatt:

- Bedre tjenester innefor eksisterende økonomiske rammer
- Opparbeide/øke beredskap ti å møte nye utfordringer
- Samarbeidet skal være drivkraften i utviklingen av samarbeid i Innherreds-regionen
- Samarbeidet skal være tyngdepunkt for regional utvikling (kulturbasert forretningsutvikling)
- Det skal skapes et positivt bilde/image av regionen.

På leting etter å finne en politisk overbygning for samarbeidet, dukket ”samkommene” opp som en idé høsten 2002. I felles formannskap på Frosta 19. september 2002 ble følgende vedtatt:

”Frosta, Levanger og Verdal ønsker å utrede et felles politisk organ til styring av aktuelle fellesområder og fellesoppgaver. Det søkes om forsøk med demokratisk styring av utvalgte oppgaver og innføring av styringsmodell etter prinsipper som samkommune.”

Den 14. oktober 2002 ble det avviklet felles kommunestyremøte på Stiklestad. Her ble det bl.a gitt en bred orientering om samkommunemodellen.

Kommunestyrene i Verdal, Frosta og Levanger behandlet hhv. 27., 28. og 29. januar inneværende år søknad om forsøk med samkommune og nye oppgaver i Frosta, Levanger og Verdal. Følgende likelydende vedtak ble fattet:

1. *”Frosta, Levanger og Verdal kommuner søker om forsøk med felles interkommunalt politisk styringssystem, samkommune-styre.*
2. *Navnet på den nye organisasjonen blir Innherred samkommune, og styringsorganet Innherred samkommune-styre.*
3. *Samkommunen etableres på samme forvaltningsnivå som kommunene og løser fellesoppgaver tildelt fra de respektive kommunestyrene, og kan være et mottaksapparat for evt. nye oppgaver til kommunesektoren.*
4. *Rådmennene i kommunene er ansvarlig for administrasjon av samkommunen, og oppgaven som administrasjonssjef går på omgang mellom de tre kommunens rådmenn etter nærmere fastsatt turnus.*
5. *a) I saksframleggets punkt 2.1 første avsnitt endres teksten fra "Oppgaver som ønskes tillagt samkommunen" til "Oppgaver som kan vurderes tillagt samkommunen".*
b) I saksframleggets punkt 2.1 andre avsnitt, Mål for forsøket, endres

teksten fra "Mål for de oppgaver en ønsker å legge i samkommunen" til "Mål for de oppgaver en vurderer å legge i samkommunen er bl.a.:"

6. *Plansaker som ikke er av regional karakter, behandles av de ordinære planutvalg i kommunene. Myndighet i saker av regional karakter overføres til samkommunestyret.*
7. *Samkommunestyret får en sammensetning på 23 medlemmer, 9 fra Levanger, 9 fra Verdal og 5 fra Frosta.*
8. *Forsøket må få en grundig evaluering, og gjennomføres slik at den eventuelt kan avsluttes uten store kostnader."*

I kommunestyresaken var disse områdene spesielt fremhevet som aktuelle oppgaver for samkommunen:

- Arealforvaltning, landbruk, miljø, plan- og byggesaksbehandling og oppmåling
- Barnevern
- Felles PP-tjeneste
- Felles helsetjeneste for barn og unge inkludert helsesøstertjeneste
- Rusomsorg
- IKT - samarbeid og felles administrative oppgaver
- Samfunnsutvikling/regional planlegging og utvikling
- Legevaktsamarbeid.

På bakgrunn av denne behandlingen ble forsøkssøknad sendt departementet 20. februar i år. I brev av 2. mai ga departementet foreløpig svar på søknaden. Av departementets svar framgår bl.a.:

"Kommunal- og regionaldepartementet synes forsøket Frosta, Levanger og Verdal kommuner skisserer for en samkommune er interessant. Det er en utfordring for kommunesektoren å finne frem til gode forpliktende samarbeidsmodeller og departementet ser det som viktig å innhente erfaringer med alternative måter å organisere seg på. Departementet oppfatter kommunenes søknad om å opprette Innherred samkommune som en konstruktiv og spennende løsning på de utfordringer kommunene står overfor."

Analyseselskapet ECON ble engasjert for å bistå i arbeidet med søknad og grunnavtale/vedtekt.

Prosjektet har etter dette arbeidet med utdyping av søknaden og forberedt mulig oppstart. Som et ledd i dette arbeidet ble det avviklet et arbeidsseminar hvor styringsgruppa var utvidet med representanter for linjeorganisasjonene og tillitsvalgte.

På arbeidsseminaret ble mulige oppgaver for samkommunen spesielt diskutert, bl.a. i gruppearbeid. Drøftingen tok utgangspunkt i oppgaver som allerede er vurdert i forsøkssøknaden av 20. februar 2003, men også ytterligere oppgaver ble vurdert bl.a. i lys av hensiktsmessig oppgaveplassering, behovet for å gjøre sam-

kommunen politisk interessant og behovet for et visst volum og omfang på samkommunenes virksomhet. Nedenfor viser vi skjematisk resultatene av oppgavedrøftingen. Markeringene viser hvor det var overvekt av avkryssninger fra de gruppene som arbeidet med spørsmålene.

Figur: Skjematisk oversikt over resultatene fra arbeidsseminaret

Oppgave	2004	2005	Senere	Krever avvik fra lover
Landbruk				Ja
Miljøvern				Ja
Plan- og bygningsloven				Ja
Kart og oppmåling				Ja
Næringsutvikling				Nei
Profilering, markedsføring				Nei
Kultur og idrett-plan				Nei
Veg				Ja
Brann og beredskap				Ja
Skatteoppkreving				Ja
Tekniske tjenester				Delvis
Barnevern				Ja
Voksenopplæring				Ja
Helse (- inst.tj, hj.baserte tj.)				Ja
Rus				Ja
PP-tjeneste				Ja
IKT				Nei
Regnskap				Nei
Lønn				Nei
Legevakt natt				Ja

Styringsgruppa behandlet oppsummeringene fra arbeidsseminaret i møte på Stiklestad 16. juni 2003 og fattet følgende vedtak:

”Styringsgruppa slutter seg til den framlagte oppsummering over framlagte mulige oppgaver, og hovedtrekkene i tidsangivelser for når oppgavene kan legges til samkommunen. Når det gjelder plan- og byggesak legges til grunn en arbeidsdeling mellom samkommunestyret som felles fast utvalg for plansaker og egne utvalg for behandling av lokale saker i den enkelte kommune. Rådmennene anmodes om å legge fram sak for politisk behandling i august 2003. Foruten avklaring av oppgavene det søkes forsøk på, avklares også hvilke frivillige oppgaver som legges til samkommunen. Saken sendes på høring til de ansattes organisasjoner før politisk behandling.”

På bakgrunn av dette vedtaket har ECON i samarbeid med prosjektorganisasjonen utarbeidet denne rapporten.

Organisering av prosjektet

Prosjektet ledes av en styringsgruppe med tre politiske representanter fra hver av kommunene, herunder ordførerne. I tillegg har fylkesordføreren observatørstatus. Rådmennene har anledning til møte styringsgruppa. Gruppen ledes per i dag av ordføreren i Levanger. Prosjektansvarlig rådmann er per i dag rådmannen i Levanger.

Videre er det opprettet en referansegruppe for prosjektet bestående av representanter for fylkesmannen og fylkesordføreren, stortingsrepresentant Inge Ryan, Arve Løberg fra Trønderavisa og Bodil Vekseth fra KS.

Det er opprettet en ressursgruppe bestående av rådmennene, representanter for tillitsvalgte og fylkesmannen.

Det er engasjert en prosjektleder som rapporterer til rådmennene.

Det er igangsatt en rekke delprosjekter for vurdering av hvordan enkeltområder kan legges under samkommunens ansvarsområde.

Finansiering av prosjektet

Det er arbeidet med finansiering av prosjektet. KS har gitt tilsagn om til sammen 1,5 mill. kr. til forsknings- og dokumentasjonsarbeid, mens fylkesmannen i Nord-Trøndelag og Kommunal og regionaldepartementet er søkt om til sammen ca. 3 mill. kr. for 2003. Det foreligger pr. utgangen av juli tilsagn fra Kommunal- og regionaldepartementet på 1,5 mill. Det er grunn til å anta at fylkesmannen vil bevilge et tilsvarende beløp. Prosjektet er således finansiert i henhold til budsjett for 2003. Det legges til grunn at tilskuddsyterne fortsetter sin finansiering også kommende år. Dette under forutsetning av tilstrekkelig innhold og framdrift i forsøket.

Prosjektorganisasjonen legges ned når samkommunen er opprettet.

1.4 Forsøksloven

Lov om forsøk i offentlig forvaltning gir muligheter for forsøksvirksomhet i forvaltningen, der hvor lovgivningen ikke åpner for det. Kommunal forvaltning kan gjennom forsøksloven få prøve ut løsninger som kan føre til mer effektiv organisering, raskere saksbehandling eller bedre tjenester for brukerne. Det kan drives forsøk både når det gjelder tilpasninger av kommunelovens bestemmelser og når det gjelder lovgivning på enkeltsektorer (for eksempel miljøvernlovgivning eller barnevernlovgivningen (særlover)).

Det kan ikke settes i gang forsøk med avvik fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering, forvaltningslovens saksbehandlingsregler eller regler gitt for å verne enkeltpersoners rettssikkerhet.

Kommunal- og regionaldepartementet forvalter loven for forsøk i kommunesektoren.

Godkjenning kan gis for en periode på inntil fire år. Forsøksperioden kan forlenges med inntil to år.

1.5 Prosessen videre

I denne omgang haster det mest med å få kommunestyrenes behandling av forsøksvedtekter for samkommunen som krever Kommunal- og regionaldepartementets godkjenning¹. Kommunestyrene må behandle disse vedtektene før valget, dersom samkommunene skal kunne opprettes fra 2004 i tråd med intensjonene og tidligere vedtak i kommunene.

Utover høsten må det bl.a. arbeides mer med spørsmål knyttet til administrative spørsmål og prinsipper for finansiering og kostnadsfordeling. Dette er gjort noe mer rede for i kapittel 10.

2 Hva er samkommunen og hvorfor?

Hva er samkommunen ?

Samkommunemodellen er hentet fra Finland. Modellen kjennetegnes av at flere oppgaver løses gjennom et sterkt formalisert samarbeid med høy grad av forpliktelse. Å etablere en samkommune, innebærer at oppgaver og myndighet overføres fra enkeltkommunene til et nytt politisk organ med representanter utgått fra kommunestyrene. Ansvar for oppgaver, utvikling og planlegging overføres fra enkeltkommunene og til samkommunen. Strategien innebærer at kommunene utvikler en indirekte valgt politisk styring for å organisere og drive det interkommunale samarbeidet i Innherred.

En samkommune har følgende viktige kjennetegn:

1. *Den har et geografisk nedslagsfelt som er større enn én kommune.* Den kan i prinsippet etableres på ulike geografiske nivåer, mellom to eller tre kommuner, i funksjonelle regioner, på fylkesnivå eller for den del på landsdelsnivå.
2. *Den har et eget politisk styringsorgan som er indirekte valgt fra kommunestyrene.* Størrelsen og organiseringen av det politiske styringsorganet kan variere.
3. *Den har ansvar for å løse flere oppgaver og er tillagt beslutningsmyndighet over egne oppgaver.*
4. *Den har selvstendig økonomi og er indirekte finansiert fra medlemskommunene.*
5. *Den er en egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar.*

¹ Med vedtekter menes tilpasninger i forhold til kommunelovens bestemmelser om interkommunalt samarbeid og som vil hjemle opprettelsen av samkommunen, samt forskrifter som skal erstatte lovgivning på de sektorer samkommunen skal ha ansvar.

6. *Den har en egen administrasjon.* Den administrative ledelsen og organiseringen kan variere.

Hvorfor samkommune?

Tradisjonelt er interkommunalt samarbeid om kjerneoppgaver kjennetegnet ved at de viktige beslutninger tas i den enkelte kommunene. Dagens samarbeidsformer er preget av svakheter knyttet til bl.a. :

- *Lite beslutningseffektivitet* som følge av parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyre. Dette gir økt administrasjon og byråkrati
- *Lite handling og dårlig framdrift* som følge av mangel på felles arenaer hvor det er mulig å dyrke fram en interkommunal kultur med felles problemforståelse
- *Manglende politisk styring* som følge av at samarbeid er organisert etter ulike selskapsformer
- *Lite oversiktighet* som følge av at hvert samarbeidsområde har ”sin” organisering.

Samkommunemodellen kan være en organisasjonsform som møter behovet for politisk styring, tyngde og forenkling for samarbeidet mellom Innherredskommunene. Følgende argumenter kan føres for samkommunemodellen:

- Samkommunen vil trolig være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonelt interkommunal virksomhet fordi den gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyre unødvendig.
- Samkommunen gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- Samkommunen representerer et interessant mottaksapparat for statlige og fylkeskommunale oppgaver og øker sannsynligheten for desentraliseringsgevinster til regionen.
- Samkommunen gir antakelig bedre forutsetninger for å oppnå kvalitet og effektivitet i tradisjonell administrasjon og tjenesteyting fordi det skapes bedre betingelser for å høste stordriftsfordeler og utvikle sterke fagmiljøer.
- Samkommunen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.

3 Innherred samkommunes oppgaver

Det er lagt opp til at Innherred samkommune fra 1. januar 2004 opprettes og overtar en rekke oppgaver som i dag er et kommunalt ansvar, eventuelt oppgaver som også i dag er organisert i andre interkommunale ordninger. For enkelte av oppgavene trenges noe mer tid før overføring og det legges opp til en overføring av ansvaret for disse den 1. april 2004. Hvilke oppgaver samkommunen skal ha, har betydning for hele den videre prosess, bruk av forsøkslov, organisering, finansiering mv. Nedenfor drøftes aktuelle oppgaver for samkommunen. Dette er oppgaver som tidligere er vedtatt overført til samkommunen, som har vært vurdert i forstudien og/eller som har kommet opp underveis i arbeidet og på møter i styringsgruppen for prosjektet.

Først drøfter vi oppgaver som er aktuelle for en overføring til samkommunen i 2004 og som er lagt til kommunene ved lov. Eksempler på slike oppgaver er landbruk- og miljøvernoppgaver. Når disse oppgavene skal legges til samkommunen, må forsøksloven brukes og vedtekter utarbeides. Forslag til vedtekter følger som vedlegg og skal godkjennes av kommunestyrene. Det er Kommunal- og regionaldepartementet som i samråd med de enkelte fagdepartement, gir den endelige godkjenning av vedtektene og dermed formelt godkjenner forsøket. Dersom departementet skal kunne godkjenne forsøket tidsnok til at samkommunen kan opprettes og ta ansvar for oppgaver fra 2004, krever det kommunestyrenes behandling tidlig høsten 2003.

Videre drøfter vi aktuelle kommunale oppgaver som ikke er lovfestet og som kan tillegges samkommunen fra 2004. Det er kommunene selv som avgjør om disse oppgaven skal overføres til samkommunen. Sentrale myndigheter skal ikke godkjenne slike overføringer. Eksempler på slike oppgaver er næringsutvikling og IKT.

De er lagt til grunn at det er hele ansvarsområder som skal overføres fra kommunene og til samkommunen. Dersom bare deler av et oppgaveområde overføres, kan det lett oppstå gråsoner, dobbeltarbeid og koordineringsproblemer mellom kommunene og samkommunen.

Samkommunen må selv ta et ansvar for den administrative organiseringen av oppgaver i forsøksperioden. Det innebærer at også organiseringen av enkeltområder vil være et samkommunalt ansvar i forsøksperioden, tilsvarende som kommunene har ansvar for organiseringen av sine oppgaver.

3.1 Drøftingens disposisjon

Drøftingen av de enkelte oppgaver er disponert slik:

- Beskrivelse av oppgavene
- Eventuelle reformer på området
- Lovgivning som er berørt
- Forslag til oppgaveplassering

- Begrunnelse for oppgaveplassering
- Forholdet til øvrige kommunale oppgaver.

3.2 Lovpålagte kommunale oppgaver

3.2.1 Miljøvern

Kort beskrivelse av ansvarsområdet

Kommunen har et generelt miljøansvar. Kommunen har oppgaver knyttet til følgende sektorlover: Naturvernloven, viltloven, laks- og innlandsfiskekloven, loven om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag, friluftsløven og forurensningsloven. Kommunen har også myndighet og ansvar etter plan- og bygningsloven (drøftet i eget avsnitt under). Kommunene har både praktiske oppgaver og myndighetsoppgaver i miljøvernforvaltningen.

Reformer på området

I St. prp. nr. 66 (2002-2003) *Kommuneproposisjonen* varsler Miljøverndepartementet en gradvis overføring av oppgaver til kommunene på miljøområdet fram til 2005. Departementet er ikke konkrete når det gjelder hvilke nye oppgaver kommunene skal få.

Lover som er berørt

Friluftsløven, naturvernloven, lov om motorferdsel om utmark og vassdrag, viltloven, lov om laks- og innlandsfiske, forurensningsloven, kulturminneløven.

Forslag til oppgaveplassering

- Ansvar for miljøvern overføres fra kommunene og til samkommunen.
- Den administrative organiseringen av miljøvernoppgavene vurderes nærmere.

Begrunnelse for oppgaveoverføringen

Miljøutfordringene har blitt betydelig mer komplekse, sektorovergripende og tverrfaglige enn tidligere. Oppgavene krever mer spesialisert, men samtidig bredere kompetanse enn tidligere. Miljøvernarbeidet gir viktige premisser for sektorer som påvirker areal- og ressursbruken som for eksempel landbruk, samferdsel og næringsutvikling.

Frosta, Levanger og Verdal har felles miljøutfordringer som krever et kommuneoverskridende perspektiv og forvaltning. F. eks. bør vern av felles kystsone, friluftslø- og viltområder i regionen ses opp mot behovet for vekst og utvikling for hele regionen som ett bolig- service og arbeidsmarkedsområde. Kommunegrensene kan skape kunstige skiller som kan hindre en helhetlig miljøforvaltning og vekst - vern avveininger for Innherred.

Det er varslet overføring av nye oppgaver fra staten og til kommunene noe som setter ytterligere krav til miljøfaglig og juridisk kompetanse i kommunene.

Større miljøvernfarene miljøer kan sikre spesialisering, fleksibilitet og rekruttering og gi administrative stordriftsfordeler. Større miljøer kan også sikre at viktige habilitetsmessige og rettsikkerhetshensyn ivaretas fordi den nødvendige distanse i forhold til brukerne kan ivaretas (i forvaltningsoppgaver), og fordi miljøfaglig og juridisk kompetanse kan utvikles.

Forholdet til øvrige kommunale oppgaver

Miljøområdet er sektorintegreert og miljøhensyn skal vurderes i lys av øvrige kommunale oppgaveområder. Spesielt er miljøvernoppgavene knyttet til arealforvaltning, og miljøhensyn må tilpasses og vurderes opp mot i arbeidet for lokal og regional utvikling, planlegging og arealforvaltning. Avveininger og prioriteringer mellom vekst og verneinteresser er en viktig oppgave for lokaldemokratiet. Der er naturlig å overføre miljøansvaret sammen med utviklingsoppgaver og knyttet til plan-, næring- og landbruksforvaltning, slik at verne og vekst interesser kan ses i sammenheng.

3.2.2 Landbruksforvaltningen

Kort beskrivelse av ansvarsområdet

Kommunene har et 1. linjeansvar for gjennomføring av landbrukspolitikken. Kommunene er selvstendig landbruksmyndighet etter jordloven og skogbruksloven, med ansvaret for en rekke landbrukssaker både innenfor lov- og tilskuddsforvaltning. Kommunen utfører oppgaver pålagt av overordnet organ; fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret, Statens Landbruksforvaltning (SLF) og Landbruksdepartementet.

Varslede reformer på området

I St. prp. nr. 66 (2002-2003) *Kommuneproposisjonen* varsler Landbruksdepartementet en rekke reformer som berører kommunene. Bl.a. vil kommunene vil fra 2004 få tilført nye oppgaver og økt myndighet når det gjelder vedtak etter jordlov, skogbruksloven og konsesjonsloven og økt ansvar for forvaltning av økonomiske virkemidler for utvikling av landbruket. Kommunene mister oppgaver i forbindelse med at næringsmiddeltilsynet statliggjøres.

Lover som er berørt

Jordloven, skogbruksloven, konsesjonsloven, odelsloven, forpaktningsloven.

Forslag til oppgaveplassering

- Ansvaret for landbruk overføres fra kommunene og til samkommunen.
- Den administrative organiseringen av landbruksoppgavene vurderes nærmere.

Begrunnelse for oppgaveoverføringen

Landbruksnæringen i Innherred vil fortsatt preges av krav til omstillinger. Det er realistisk å forvente strukturendringer i landbruksproduksjonen, framvekst av nye og mer markedsbaserte næringer og større muligheter for omdisponering av landbrukseiendommer til andre formål.

Utfordringene i næringen stiller andre krav til kommunenes kompetanse. Det har sammenheng med at næringen beveger seg over i andre måter å drive tradisjonell produksjon på og at mange brukere har som mål å etablere næringsvirksomhet på nye områder. Ved omstilling etterspør brukerne et vidt spekter av kompetanse som er nødvendig for drift og utvikling av egen virksomhet. Det betyr at kommunenes kompetanse må være konkurransedyktig.

Større fagmiljøer kan bidra til å møte de sammensatte landbrukspolitiske utfordringer Innherred står overfor og gi grunnlag for spesialisering og en effektiv arbeidsfordeling. Større fagmiljøer vil gjøre arbeidsplassene mer attraktive og kunne gjøre det lettere å rekruttere.

De nye forvaltnings-/myndighetsoppgavene som legges til kommunene stiller ytterligere krav til habilitet og rettssikkerhet i saksbehandlingen fordi kommunene får økt beslutningsmyndighet i saker av økonomisk og juridisk karakter. Det krever kompetanse.

Kommunenes valg av organisasjonsløsning for landbruksoppgavene vil trolig påvirke hvilke oppgaver som desentraliseres til kommunene framover. Kommuner som investerer i solide kompetansemiljøer med et regionalt perspektiv vil trolig kunne overta flere oppgaver enn kommuner som velger å stå alene. Landbruksdepartementet påpeker at samarbeid mellom kommuner kan styrke kommunene som landbrukspolitisk aktør (St. prp. nr. 66 (2002-2003) Kommune-proposisjonen).

Til sammen vil de tre kommunene være ett av de største landbruksområder i landet.

Forholdet til øvrige kommunale oppgaver

Kommunenes landbruksansvar er tredelt. For det første er det nært knyttet til det generelle arbeidet for næringsutvikling. For å hindre gråsoner, bør ansvaret for næringsutvikling overføres til samkommunen, dersom landbruksoppgavene overføres. For de andre innebærer landbruksansvaret kontroll- og myndighetsutøvelse knyttet til særlover på landbruksområdet. Disse oppgavene er ikke nært knyttet til øvrige kommunale oppgaver. For de tredje er landbruksansvaret knyttet til arealforvaltning og vern og utvikling av landbruksarealer. Det taler for å overføre landbruksansvaret sammen med øvrige arealrelaterte sektorer som miljø, planlegging og arealforvaltning. En felles plan-, bygg- og arealadministrasjon vil sikre koordinering i forhold til landbruksoppgavene.

3.2.3 Planlegging, byggesak og arealforvaltning

Oppgavebeskrivelse

Kommunen har en sentral funksjon i arealforvaltningen. Kommunen har ansvar for å utarbeide kommuneplan med arealdel, som skal angi rammer og retningslinjer for utbygging og forvaltning av arealer og andre naturressurser i kommunen. Utkast til kommuneplan skal sendes til bl.a. fylkeskommunen og berørte statlige organer og nabokommuner for uttalelse. Kommunestyret vedtar kommuneplanens arealdel med endelig virkning, dersom det ikke foreligger innsigelse fra de nevnte organer.

Kommunene har også ansvaret for at det utarbeides reguleringsplaner for mer detaljert fastsettelse av utnytting og vern av arealer der dette er påkrevd eller nødvendig.

Byggesaksbehandling omfatter bl.a. kommunale vedtak om tillatelse til deling av tomt, rammetillatelse og igangsettingstillatelse i forbindelse med byggesak.

Lover som er berørt

Plan- og bygningsloven

Forslag til oppgaveplassering

- Kommunestyrene skal fortsatt skal ha det overordnede politiske ansvaret for oppgaver etter plan- og bygningsloven
- Kommunenes planutvalg beholder sitt ansvar i enkeltsaker og mindre lokale saker. Samkommunen tjener som fast planutvalg for øvrige plan-, areal- og byggesaker
- Det opprettes en felles interkommunal planadministrasjon.

Begrunnelse for oppgaveplassering

På den ene siden er planlegging, byggesak og arealforvaltning lokale oppgaver som ofte krever et lokalt politisk perspektiv og nærhet til innbyggere og næringsliv. Det virker lite hensiktsmessig å overføre enkeltsaker og mindre lokale saker til et kommuneoverskridende organ som samkommunen.

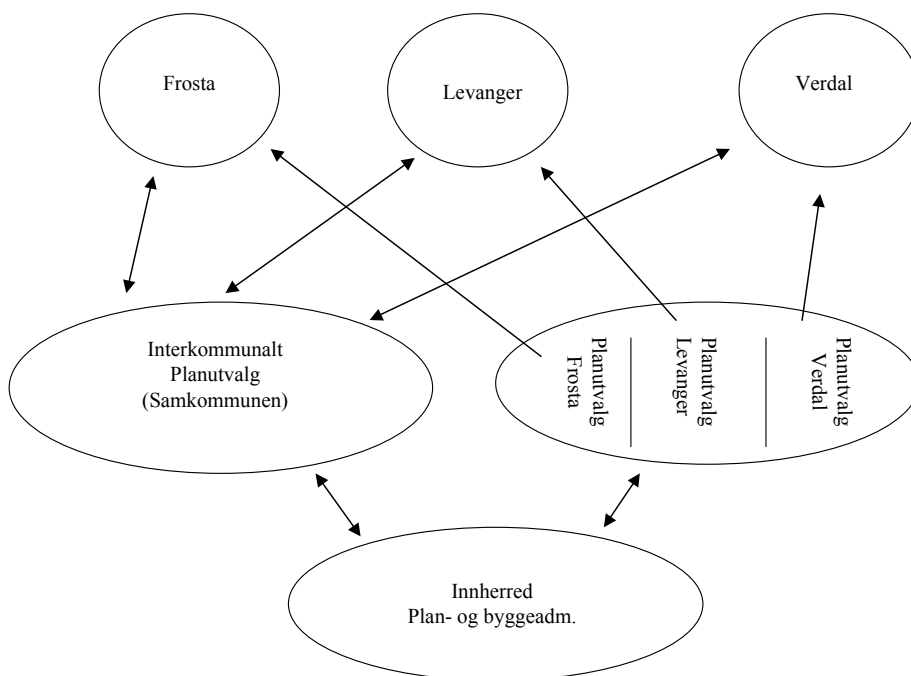
På den andre siden er Frosta, Levanger og Verdal en økonomisk region med ett felles bolig-, service- og arbeidsmarked. Løsningen av kommuneoverskridende og regionale samfunnsoppgaver bl.a. knyttet til lokalisering av kjøpesentre, bolig og næringsstruktur og miljøoppgaver nødvendiggjør planlegging og politisk behandling og avklaring på interkommunalt nivå og i en interkommunal organisasjon som samkommunen. Saksbehandling og politiske drøftinger bør ikke gjøres av den enkelte kommunene alene, så lenge de er av betydning også for nabokommunene i Innherred. Fylkesplanen har ikke vist seg å være det sentrale redskap for avklaring av spørsmål knyttet til arealdisponering og utbyggingsmønster over kommunegrensene.

Plan, arealforvaltning og byggesak er sterkt integrerte oppgaver som er regulert i samme lov. Det taler for å at samme enhet fortsatt bør ha ansvaret for både areal-, plan- og byggesaker, hvis ikke kan gråsoner og doble kompetansemiljøer utvikles.

En interkommunal administrativ løsning for plan, byggesak og arealforvaltning kan bidra til å styrke fagmiljøet i regionen og bidra til fleksibilitet og spesialisering i organisasjonen. En felles administrasjon kan gevinster fordi administrasjonskostnadene kan reduseres.

Utfordringen for våre kommuner blir dermed å finne en løsning som kan fange møte hensynet til en lokal og en regional planlegging og arealforvaltning og som samtidig av være beslutningseffektiv og styrke kompetansen og fagmiljøene overfor innbyggerne.

Figur: Forslag til ny organisering av oppgavene



Vi foreslår å opprette en felles planadministrasjon for de tre kommunene. Planadministrasjonen skal utføre oppgaver på oppdrag av kommunene og samkommunen. Det innebærer bl.a. å utarbeide interkommunale planer, kommuneplaner, reguleringsplaner og byggesaker på oppdrag av samkommunen og de tre kommunene. Videre vil planadministrasjonen ha en rolle i å vurdere hvorvidt det er den enkelte kommunes faste planutvalg eller det interkommunale planutvalget (samkommunen) som skal behandle plan-, areal- og byggesaker som krever politisk behandling før sakene går til de respektive kommunestyrene. Kommunenes faste planutvalg behandler enkeltsaker og mindre lokale saker. I øvrige saker er samkommunen det faste planutvalg. Prinsippet vil være at planadministrasjonen etter skjønn vurderer om en sak skal behandles av kommunenes planutvalg eller av samkommunen.

Det vi være samkommunerådmannen som er øverste administrative leder for planadministrasjonen. Planadministrasjonen vil faglig ledes av en samkommunal plan-, areal- og bygningssjef.

Forholdet til øvrige kommunale oppgaver

Kommunenes ansvar etter plan- og bygningsloven er omfattende og tett integrert med øvrige kommunale oppgaver, men spesielt knyttet til miljøvernoppgaver, landbruk, næringsutvikling og øvrige oppgaver som er nær knyttet til arealforvaltning. Et samarbeid med disse sektorene vil greit kunne ivaretas i og med at disse oppgavene foreslås overført til samkommunen.

3.2.4 Kart og oppmåling

Kort beskrivelse av ansvarsområdet

Kommunen har ansvar for eiendomsoppmåling, eiendomskartverk, adresse-tildeling og innhenting og rapportering av endringsopplysninger vedrørende grunneiendommer, adresser og bygninger til GAB-registeret (registeret over landets grunneiendommer, adresser og bygninger). Kommunen har også ansvar for kommunalt kartgrunnlag etter plan- og bygningsloven. Kommunen benytter dels statlige kartserier og dels utarbeider kommunen egne og mer detaljerte kart.

Lover som er berørt

Lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom

Forslag til oppgaveplassering

Ansvar for kart og oppmåling overføres til samkommunen. Kart- og oppmålingsadministrasjonen legges til Innherred plan-, areal og byggesaks-administrasjon. jf. avsnitt 3.2.3 ovenfor.

Begrunnelse for oppgaveoverføringen

Vi ser stordriftsfordeler og muligheten for utnytte teknologi bedre dersom kommunene kart- og oppmålingsmiljøer fusjonerer. Utvikling av et felles tjenestenivå og tidsmessige tjenester vil gi god tilgjengelighet og kvalitet på geografisk informasjon og data for Innherreds innbyggerne, kommunenes og samkommunens tjenester. Kart- og oppmåling er nært knyttet opp til plan-, areal og byggesak og bør integreres i samme interkommunale administrasjon.

Forholdet til øvrige kommunale oppgaver

En overføring av kart- og oppmåling til samkommunen innebærer at kart- og oppmåling integreres med plan-, bygg- og arealadministrasjonen i en interkommunal organisering. Dermed vil disse integrerte oppgaveområdene bli samorganisert. Øvrige sektorer i den enkelte kommune vil enkelt kunne bestille tjenester fra samkommunen.

3.2.5 Skatteoppkreverfunksjonen

Kort beskrivelse av ansvarsområdet:

Den kommunale skatteoppkreveren har det utøvende ansvaret for skattebetalingsordningen. Herunder faller bl.a. oppgaver i tilknytning til betaling og innkreving av skatt og kontroll av arbeidsgivere.

Den kommunale skatteoppkreveren er faglig underlagt Skattedirektoratet med hensyn til innfordring av skatt og avgift. Det administrative ansvaret ligger i den enkelte kommune. I tillegg til oppgavene innenfor skatteinnkreving har skatteoppkreveren rene kommunale oppgaver.

Lover som er berørt

Skattebetalingsloven og lov om delvis Omordning af det civile Embedsværk.

Forslag til oppgaveplassering

- Det foreslås å overføre ansvaret for skatteoppkreverfunksjonen til samkommunen. Det opprettes en felles skatteoppkreveradministrasjon for de tre kommunene som utøver skatteoppkreverfunksjonen for de tre kommunene.

Begrunnelse for oppgaveoverføringen

En overføring av skatteoppkreverfunksjonen til samkommunen kan ivareta viktige verdier og hensyn som likebehandling, rettsikkerhet, kompetanse og ressursbruk. Et styrket fagmiljø ivaretar viktige rettsikkerhetsprinsipper overfor den enkelte skatteyder. Samkommuneløsningen legger til rette for å realisere stordriftsfordeler og dermed innsparingsgevinster når det gjelder administrativ ressursbruk.

Forholdet til øvrige kommunale oppgaver

Kommunenes skatteoppkreving er tett integrert med kommunenes øvrige økonomi- og innkrevingskompetanse. De fleste skatteoppkrevere utfører også andre funksjoner i kommunene. Skatteoppkreverne utgjør dermed en viktig ressurs for løsningen av øvrige kommunale administrative og merkantile oppgaver. Å overføre skatteoppkreverfunksjonen til samkommunen kan svekke enkeltkommunenes økonomifaglige miljøer. Dersom skatteoppkreverfunksjonen skal overføres samkommunen, bør også øvrige oppgaver knyttet til innkreving og økonomi overføres til samkommunen.

En endring i ansvaret for innkreving av skatter, endrer ikke kommunenes rolle som kreditor for skatteforpliktelsene, dvs. at det fortsatt vil være kommune som mottar skatteinntekter.

3.2.6 Sosialtjenester og rusomsorg

Kort beskrivelse av ansvarsområdet:

Ansvar for sosialtjenesten, herunder rusomsorg, etter lov om sosiale tjenester er som hovedregel lagt til kommunene. Ansvar gjelder de generelle oppgavene som forebyggende virksomhet, samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, boliger til vanskeligstilte og informasjon, de sosiale tjenestene, økonomiske stønad og særlige tiltak overfor rusmiddelmissbrukere og regler om begrensninger og kontroll med bruk av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming.

Lover som er berørt

Lov om sosiale tjenester

Forslag til oppgaveplassering

- Ansvar for sosialtjenestene, herunder rusomsorgen overføres til samkommunen.
- Den administrative organiseringen av oppgavene vurderes nærmere.

Begrunnelse for oppgaveoverføringen

En overføring av ansvar for sosialtjenestene til samkommunen kan bidra til å øke kompetansen og de faglige miljøer innen sosialtjenesten i Innherred. Mange av oppgavene innenfor sosialtjenesten er relativt spesialiserte, f. eks. innenfor rusomsorgen og den enkelte kommune kan lide under av å være små i mange sammenhenger. En samling av ressursene kan gi et styrket tilbud overfor brukerne og lettere rekruttere kompetanse innen de ulike sosialfaglige felt.

Videre endres behovet for tjenester i den enkelte kommune over tid. Det er vanskelig og lite hensiktsmessig for den enkelte kommune å holde beredskapen, dvs. kompetansen, ved like i tider der behovet for tjenestene er mindre. Større organisasjoner står bedre rustet til å møte svingninger i behov enn mindre organisasjoner.

Et tilleggsargument er knyttet til behovet for en viss distanse i mange sosialsaker. Samles sosialtjenestene i en større enhet, vil dette hensynet lettere kunne ivaretas.

Forholdet til øvrige kommunale oppgaver

Sosialtjenestene er ofte i tett kontakt med barnevernstjenesten, pp-tjenesten og kommunehelsetjenesten. Det er derfor en fordel at det legges opp til å også overføre ansvar for disse tjenestene til samkommunen. Disse oppgavene er drøftet nedenfor.

3.2.7 Barnevern

Barnevern er den offentlige tjenesten som er rettet inn mot vanskeligstilte barn og unge og deres familier. Barneverntjensteloven regulerer først og fremst det

offentliges rett og plikt til å gripe inn med individrettede undersøkelser og tiltak overfor barn og unge, men også barnevernets ansvar for mer generelt forebyggende arbeid.

I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter barnevernloven. Kommunen skal gi råd og veiledning, treffe eller eventuelt innstille til vedtak, forberede saker for behandling i fylkesnemnda og iverksette og følge opp tiltak. Kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av barneverntjenestens personell. Kommunen har ansvar for forebyggende virksomhet.

Den kommune der fosterhjemmet ligger har ansvaret for godkjenning og tilsyn av fosterhjemmet. Barneverntjenesten skal oppnevne tilsynsfører for barn i fosterhjem.

Reformer på området

Ansvar for 2. linjetjenesten innenfor barnevernet, bl.a. institusjonstjenestene, skal overføres fra fylkeskommunene og til staten.

Lover som er berørt

Lov om barneverntjenster

Forslag til oppgaveplassering

- Kommunenes ansvar for barnevernet overføres til samkommunen.
- Den administrative organiseringen av oppgavene vurderes nærmere.

Begrunnelse for oppgaveplassering

På samme måte som for sosialtjenestene, kan en overføring av barnevernstjenesten til samkommunen bidra til å øke kompetansen og styrke de faglige miljøer innen barnevernet i Innherred. Barnevernsoppgavene er relativt spesialiserte oppgaver og den enkelte kommune kan lide under av å være små i mange sammenhenger. En samling av ressursene kan gi et styrket tilbud overfor brukerne og lettere rekruttere kompetanse til barnevernet.

Videre endres behovet for barnevernstjenester i den enkelte kommune over tid. Det er vanskelig og lite hensiktsmessig for den enkelte kommune å beholde beredskapen, dvs. kompetansen, i tider der behovet for tjenestene er mindre. Større organisasjoner står bedre rustet til å møte svingninger i behov enn mindre organisasjoner

Et tilleggsargument er knyttet til behovet for en viss distanse i barnevernssaker som innebærer myndighetsutøvelse. Samles barnevernet i en større enhet, vil dette hensynet lettere kunne ivaretas.

Forholdet til øvrige kommunale oppgaver

Siden det legges opp til å overføre både barnevernstjenesten, sosialtjenesten og kommunehelsetjenesten til samkommunen, vil viktig samhandling på disse sektorene kunne ivaretas greit. Kommunene skal fortsatt ha ansvar for opplæring og det blir nødvendig med tett kontakt mellom barnevernet og opplæringsansvarlige i kommunene.

Det er igangsatt et prosjekt på administrativt nivå for utredning av samarbeid mellom barnevern, helsesøster og pp-tjenesten.

3.2.8 Voksenopplæring

Kort beskrivelse av ansvarsområdet

Kommunene er ansvarlig for:

1. Utvikling av voksenopplæring i kommunen, herunder utarbeidelse av planer for denne opplæringen.
2. Førstegangsutdanning for voksne i grunnskolen.
3. Tilskudd til organisasjoner og institusjoner etter de prinsipper som er fastlagt i voksenopplæringsloven.

Lover som er berørt

Opplæringsloven.

Forslag til oppgaveplassering

Det foreslås å overføre ansvaret for voksenopplæring til samkommunen.

Den administrative organiseringen av oppgavene vurderes nærmere.

Begrunnelse for oppgaveplasseringen

Voksenopplæring er en relativt spesialisert oppgave som kreverer fleksible organisasjoner og kompetanse. Større organisasjoner har bedre forutseninger for å møte dette behovet. Videre er voksenopplæringen en oppgave hvor etterspørselen etter kommunenes tjenester ofte er utsatt for svingninger. Det vil være lettere for en større organisasjon å opprettholde kompetanse fordi etterspørselen vil være mer stabil.

Forholdet til øvrige kommunale oppgaver

Voksenopplæringstjenester samarbeider med kommunenes øvrige opplæringsansvar. Tjenesten må holde tett kontakt også i forsøksperioden.

3.2.9 PP-tjenesten

Kort beskrivelse av ansvarsområdet

Hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. PP-tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig hjelp der loven krever det. Det heter videre om PP-tjenesten at tjenesten kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen.

Lover som er berørt

Opplæringsloven.

Forslag til oppgaveplassering

Ansvar for pp-tjenesten overføres til samkommunen.

Den administrative organiseringen av oppgavene vurderes nærmere.

Begrunnelse for oppgaveplassering

En samling av pp-tjenesten i en organisasjon vil styrke fagmiljøene og rekrutteringen til pp-tjenesten noe som kan bedre tilbudet for elever, foreldre og skoler i Innherred.

Forholde til øvrige kommunale oppgaver

PP-tjenesten er nært integrert med kommunenes ansvar for grunnskoleopplæring. Det er avgjørende at kontakten og samarbeidet mellom pp-tjenesten og opplæringsansvarlige i kommuneadministrasjonen og skolene opprettholdes.

3.2.10 Kommunehelsetjenesten

Kort beskrivelse av ansvarsområdet

I kommunehelsetjenesteloven heter det bl.a. kommunene skal sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen.

Kommunen skal sørge for allmennlegetjeneste, herunder en fastlegeordning og legevaktordning, fysioterapitjeneste, sykepleie, herunder helsesøstertjeneste og hjemmesykepleie, jordmortjeneste, sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie og medisinsk nødmeldetjeneste. (Legevakttjenesten er spesielt omtalt i avsnitt 3.2.11).

Lover som er berørt

Lov om kommunehelsetjenesten

Forslag til oppgaveplassering

Det foreslås å overføre ansvaret for kommunehelsetjensten til samkommunen med unntak av ansvaret for hjemmesykepleie, sykehjem og boform for heldøgns omsorg (institusjons- og hjemmebaserte tjenester).

Begrunnelse for oppgaveplassering

Kommunehelsetjenesten er en sammensatt virksomhet, men felles for tjenestene er at disse så langt rå er må utføres der innbyggerne bor. Kommunehelsetjenestene er desentraliserte tjenester og en samkommunal løsning kan legge til rette for et styrket tilbud der innbyggerne bor.

Mange av helsetjenestene er relativt spesialiserte oppgaver som krever spesiell kompetanse. Denne kompetansen kan det være vanskelig å ivareta for den enkelte kommune. Dersom Innherred ses som en region, vil rekrutteringsgrunnlaget kunne bedres og kompetansemiljøer styrkes.

Behovet for de mer spesialiserte helsetjenester er lite stabilt. Det kan være vanskelig og lite hensiktsmessig for den enkelte kommune å holde beredskapen, dvs. kompetansen, ved like i tider der behovet for tjenestene er mindre. Større organisasjoner står bedre rustet til å møte svingninger i behov enn mindre organisasjoner. I tillegg kan organisasjoner med en kontinuerlig etterspørsel etter tjenester lettere lære og utvikle kompetente miljøer enn organisasjoner med et mer labilt behov for tjenester.

Kommunene skal fortsatt ha ansvaret for bl. a. pleie og omsorg. Helsetjenestene overfor pleie- og omsorgstrengende bør være organisert sammen med de øvrige tjenester innenfor pleie og omsorgssektoren. Det er derfor ikke foreslått å overføre ansvaret for institusjons og hjemmebaserte tjenester.

Forholdet til øvrige kommunale oppgaver

Det er lagt opp til at helsetjenestene overfor pleie og omsorgstrengende fortsatt vil være lagt til kommunene sammen med de øvrige tjenester innenfor pleie- og omsorgssektoren. Dette er tett integrerte tjenester som bør ivaretas i samme organisasjon.

3.3 Legevakt

Kort beskrivelse av ansvarsområdet

Legevakt er en del av kommunehelsetjenesten, og oftest det første stedet publikum henvender seg ved akutt sykdom. Henvendelsene varierer fra enklere problemstillinger med behov for rådgivning til alvorlige sykdommer/skader. Sammen med ambulansetjeneste og medisinsk nødmeldetjeneste representerer kommunal legevakt en trygghet for befolkningen. Vanligvis er legevakten definert som en tjeneste utover normal kontorarbeidstid.

Lover som er berørt

Lov om kommunehelsetjenesten

Forslag til oppgaveplassering

Ansvar for legevakt tjenester overføres til samkommunen.

Det er foreslått at nåværende legevakt utenom ordinær arbeidstid og legevakt-telefon tjenesten i kommunene Frosta, Levanger og Verdal samorganiseres som kommunal tjenester i Innherred samkommune fom. 01.01.04. Legevakten utøves alle dager i tiden 15.30 – 08.00 fra bemannet legevaktsentral i Sykehuset Levanger. Ansvar for tjenestene tillegges medisinsk faglig ansvarlig lege (felles kommunelege I) i Innherred samkommune, alternativt annet etter nærmere bestemmelser.

Prosjektorganisasjonen vurderer det slik at dersom det etableres legevakt i tiden 15.30 – 08.00 vil det, under forutsetning av at organiseringen kommer inn under avtale om kommunal legevakt, kunne gi en samlet årlig kostnadsreduksjon for beredskaps godtgjørelse i størrelsesorden 500.000.

Dersom ordningen faller inn under avtale om interkommunal legevakt vil det medføre en merkostnad på om lag 700.000. I begge tilfeller vil kostnader til hjelpepersonell, ev. bakvakt mv. komme i tillegg.

Begrunnelse for oppgaveoverføring

En legevakt tillagt Innherred samkommune vil kunne:

- Øke stabiliteten og kvaliteten i legevakt tjenesten
- Redusere vaktbelastningen for primærlegene i de kommunene som deltar
- Fremme en effektiv og rasjonell bruk av de ressurser som brukes i denne tjenesten
- Bidra til økt stabilisering og rekruttering i/til almennelegestillingene i området.
- Administrative stordriftsfordeler.

Konsekvenser for øvrige kommunale oppgaver

Det er lagt opp til at også de fleste øvrige oppgaver i kommunehelsetjenesten overføres til samkommunen.

3.4 Kommunale oppgaver som ikke er lovpålagt

3.4.1 Næringsutvikling og profilering

Kort beskrivelse av ansvarsområdet

Kommunene spiller en nøkkelrolle for næringsutviklingen, indirekte både som politisk organ, forvaltningsorgan, tjenesteyter, arbeidsgiver og forbruker av varer og tjenester. Kommunene virker direkte inn på velferdsnivået til innbyggerne og på utviklingsvilkårene for næringslivet i kommunen. Skoletilbud, barnehage-tilbud, transporttilbudet, arealutvikling og kommuneplanlegging er eksempler på oppgaver som har betydning for næringsutviklingen i kommunen.

Kommunene og næringssselskaper forvalter også tilskuddsordninger, bl.a. kommunale næringsfond, som både er tilretteleggende og bedriftsrettede. Ordningen skal stimulere til lokalt engasjement og tettere kontakt mellom kommunen og lokalt næringsliv. Kommunene er også 1. linjeinstans i forhold til landbruksvirkemidlene tillagt SND og fylkesmannen.

Kommunene har en viktig rolle i å profilere området som et bosted og leveområder og støtte opp om næringslivets arbeid for å tiltrekke seg arbeidskraft.

Reformer på området

I St. meld. nr 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå*, skisseres regjeringens politikk når det gjelder regionalt utviklingsarbeid og partnerskap. Under ledelse av fylkeskommunen skal næringsliv, kommuner og regional stat sammen meisle ut en regional politikk for næringsutvikling. Fylkeskommunen har over statsbudsjettet fått tilført midler for regional utvikling fra Komunal- og regionaldepartementet. Tanken er at kommunene i langt større grad enn til nå, skal ha et ansvar og virkemidler til arbeid for lokal og regional utvikling i fylket.

Lover som er berørt

Kommunenes ansvar innenfor næringsutvikling og profilering er ikke lovfestet

Forslag til oppgaveplassering

Det foreslås å overføre ansvaret for næringsutvikling fra kommunene og næringssselskaper i Innherred og til samkommunen. Det administrative ansvaret for profilering og næringsutvikling legges samles under samkommunen.

Begrunnelse for oppgaveoverføringen

Innherredsregionen er en felles bolig- og arbeidsmarkedsregion. En samlet styring av nærings og profileringspolitikken kan gi et mer helhetlig grep på utvikling og profilering av Innherred. Det at kommunene har et noe ulikt næringsgrunnlag og ulike fortrinn, kan gjøre næringsutviklingsarbeidet mer politisk interessant og sammensatt og gjøre det mulig for ulike næringer å kunne lære av hverandre og fange opp nye ideer for utvikling.

I dag er mye utviklingsarbeid selskapsorganisert. Overordnet politisk styring over næringssselskaper kan være vanskelig. Beslutninger tas ofte i styrerom som ikke er åpne for allmennheten eller politikere. Dersom næringsutviklingsarbeidet overføres samkommunen, gir dette grunnlag for overordnet politisk styring av utviklingsarbeidet.

Større miljøer for næringsutvikling kan gi grunnlag for spesialisering og fleksibilitet i utviklingsorganisasjonene og dermed også kompetanse. Det kan også lette rekrutteringsarbeidet i kommunene.

Innherreds rolle i det regionale partnerskapet kan styrkes dersom regionen fremstår som én og med en felles politikk.

Konsekvenser i forhold øvrige kommunale oppgaver

Det er lagt opp til å overføre bl.a. kommunenes landbruksansvar og det er lagt opp til å utvikle samkommunen som planutvalg. Det vil innebære at sterkt integrerte kommunale oppgaver vil samles i samkommunen.

Kommunale oppgaver som barnehager, kultur, idrett og skoletilbud er viktig for en regions attraktivitet. Samkommunen og kommunene bør derfor sammen utvikle strategier for å se utviklingsarbeid og kommunenes tjenestetilbud i sammenheng.

3.4.2 Felles økonomiske og administrative systemer - IKT

Kort beskrivelse av ansvarsområdet

De økonomiske, teknologiske og administrative systemer og oppgaver er støttefunksjoner for kommunene. Systemene og oppgavene dreier seg om alt fra lønnskjøringer, IKT, regnskap, innkreving og saksbehandlingssystemer.

Lover som er berørt

Ansvar er ikke lovregulert.

Forslag til oppgaveplassering

Det foreslås å overføre ansvaret for viktige kommunale støttetjenester til samkommunen og at det utvikles en administrasjon under samkommunen som utfører støttetjenester både for kommunene og samkommunen.

Begrunnelse for oppgaveplassering

Det vil kunne hentes ut stordriftsfordeler dersom støttefunksjonene samles i en administrasjon. Administrative oppgaver er oppgaver hvor det enklest kan tas ut gevinster ved samarbeid. Dette fordrer at det samtidig utvikles felles systemer for regnskap, IKT og lønnskjøringer. Det er allerede tatt beslutninger om felles IKT-systemer og oppbygging av datanettverk i de tre kommunene. Det vil være investeringer som vil kunne spares inn gjennom reduserte utgifter til drift.

Fagmiljøene og kompetansen vil styrkes dersom miljøene blir større. Rekruttering kan styrkes. Dermed vil også brukerne, dvs kommunene og samkommunen - og dermed innbyggerne, kunne ytes effektive tjenester.

Konsekvenser i forhold til øvrige kommunale oppgaver

Støttefunksjonene er kommunenes hjelpeapparat for oppgaveløsningen. Det er behov for nærhet til enkelte av støttefunksjonene, f eks brukerstøtte innen IKT. Organiseringen må ivareta dette hensynet. Når det gjelder andre funksjoner som regnskap, innkreving og lønnskjøringer er ikke disse oppgavene i samme grad stedsavhengige.

4 Politisk organisering

Det politiske styringsorganet for Innherred samkommene skal være et styre med til sammen 23 representanter fra de tre kommunestyrene. 5 av representantene skal velges fra Frosta, 9 fra Levanger og 9 fra Verdal. Kommunenes ordførere skal være representert i samkommunestyret.

Samkommunestyret skal ledes av en av de tre kommunenes ordførere etter turnus. Innefor forsøksperioden på fire år foreslås at vervet går på omgang.

Det vil være kommunene selv som avgjør representasjonen i samkommunen. Men det bør sikres en viss parti-, alders- og kjønnsmessig balanse. Kommunelovens regler om kjønnsbalanse i faste utvalg skal gjelde.

Beslutninger i samkommunen fattes ved alminnelig flertall.

Det vil være av avgjørende betydning at den politiske kontakten mellom samkommunen og kommunestyrene er god og at informasjon utveksles. Spesielt gjelder det på oppgaveområder som er nær integrerte, som for eksempel voksenopplæring/pp-tjensten (samkommunalt ansvar) og kommunenes generelle ansvar for grunnopplæring.

Høsten 2003 må de nye kommunestyrene ta stilling til og peke ut representanter til samkommunestyret. Det legges opp til at det er samkommunestyret som velger rekkefølgen på vervet som ordfører for samkommunen.

5 Administrativ organisering

Samkommunen ledes administrativt av en av rådmennene etter en nærmere avtalt turnus bestemt av samkommunestyret. Samkommunerådmannen (administrasjonsjefen) vil ha delegerte fullmakter på definerte områder tilsvarende rådmennene i kommunen. Delegasjonen og oppgaver må defineres nærmere, men vil følge de prinsipper som i dag gjelder i kommunene. Samkommunens administrative ledergruppe vil bestå av alle tre rådmennene.

Det legges ikke opp til endringer i arbeidsgiveransvar i forsøksperioden. Det innebærer at medarbeiderne vil kunne ledes av ledere som ikke har formelt arbeidsgiveransvar.

Det må tilsettes faglige ledere som skal ta hånd om den faglige ledelse av områder eller sektorer. Vi ser for oss at å opprette et tilsettingsutvalg hvor de tre rådmennene samt representanter for organisasjonene tilsetter faglige ledere innenfor de områder samkommunen skal ha et ansvar.

Det må tas nærmere stilling til den administrative organiseringen både før forsøket starter opp og underveis i forsøket.

Det legges til grunn et prinsipp om nærhet til brukerne og balansert utvikling når det gjelder lokalisering av arbeidsplasser i Innherred samkommune. Med aktiv bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi er det ikke nødvendig å

fysisk samlokalisere personer som skal arbeide med samme type oppgaver i samkommunen. Det er allerede tatt beslutninger om felles IKT-systemer og oppbygging av datanettverk i de tre kommunene.

6 Finansiering, kostnadsfordeling og investeringer

Det er kommunene som har det overordnede ansvaret for finansieringen av samkommunen. Vi vil foreslå at kostnadene knyttet til driften og løsningen av samkommunens oppgaver fordeles mellom kommunene etter antall innbyggere.

Samkommunens startbalanse - budsjett for 2004

Vi vil foreslå at en tar utgangspunkt i regnskapstall 2002 for de ulike oppgaveområder som skal legges inn i samkommunen, men justerer tallene til 2004 nivå. Dette er den vanlige formen for uttrekk ved endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og metoden KRD legger opp til i forvaltningsforsøk. Det kan også vurderes å ta hensyn til eventuelle satsninger i økonomiplaner og budsjett for 2003.

I tillegg må det avsattes ressurser til administrativ drift av samkommunen (møtegodtgjørelse, oppstartkostnader mv.)

Kommunestyret må få seg forelagt forslaget til åpningsbudsjett for samkommunen slik at dette kan behandles før jul.

Budsjettprosessen videre

For budsjett for 2005 kan følgende prosess skisseres.

Tidlig høst 2004 vil administrasjonen i samkommunen legge fram forslag til budsjett for samkommunen for 2005. Samkommunestyret behandler budsjettet og legger frem sin tilråding om budsjett for 2005 tidnok til at kommunestyrene kan få behandlet endelig budsjett for samkommunen for 2005, innen jul 2004.

Det er utelukket at kommunene skal kunne gå inn og prioritere mellom sektorer samkommunen har ansvar for. Bevilgningen til samkommunen og samkommunens oppgaver blir dermed en rammebevilgning fra kommunene.

Lån og investeringer

Det er ikke lagt opp til at samkommunen skal ha mulighet for låneopptak og/eller kapitalinvesteringer i forsøksperioden på grunn av slike tiltaks langsiktige karakter. Likevel kan samkommunestyret overfor kommune foreslå at nødvendige investeringer eller låneopptak gjøres, dersom dette er nødvendig for å løse samkommunens oppgaver. I slike sammenhenger vil det være kommunene som treffer avgjørelser, som eier investeringsobjektene og som hefter for lån.

Kommunene bør stå ansvarlig for drift og vedlikehold av bygg og annen infrastruktur. Kommunene må også stå ansvarlig for utbyggingsprosjekter fremover. Det innebærer at samkommunen må leie bygg og annen infrastruktur (samt vedlikeholdstjenester mv.) av kommunene.

Eventuelle gebyrinntekter kan tilfalle samkommunen.

De konkrete løsninger knyttet til finansiering og kostnadsfordeling vil måtte utredes nærmere og legges frem for kommunestyrene senere i høst og etter at vi vet hvilke oppgaver samkommunen skal ha ansvaret for.

7 Kontroll, klager, tilsyn

Statens (departementets/fylkesmannens) rolle som tilsyns-, kontroll og klageorgan vil ikke endres i forsøket. Samkommunen vil underlegges de samme regler som gjelder i kommunelovens kapittel 10 om tilsyn og kontroll fra statens side.

Når det gjelder internt tilsyn og kontroll (kommunelovens § 60) vil kommunene måtte opprette et eget klage-, kontroll og tilsynsorgan for samkommunen. Organet skal ivareta de oppgaver kontrollutvalget i kommuner gjør.

Eventuelt at kontrollutvalgene i kommunene oppnevner samkommunens kontrollutvalg blant kontrollutvalgenes medlemmer.

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

8 Fleksibilitet i forsøksperioden

Forsøksloven legger til grunn at forsøk kan pågå i 4 år med mulighet for 2 års forlengelse etter søknad fra kommunene. Det innebærer at det lovfestede ansvar kommunene nå søker overført til samkommunen, blir samkommunens ansvar i 4 år.

Underveis i forsøksperioden kan kommunene søke om å legge ytterligere lovfestede kommunale oppgaver til samkommunen, men da innenfor de tidsrammer som gjelder hovedforsøket. Hovedforsøket vil pågå fra 2004 og i fire år (med mulighet for forlengning i 2 år).

Når det gjelder ikke-lovfestede kommunale oppgaver, som for eksempel næringsutvikling, er det opp til kommunene selv å velge organiseringen av denne - også underveis i forsøksperioden. Departementet skal således ikke involveres.

Også samkommunens organisering og administrative forhold er fleksible. Departementet involverer seg ikke i samarbeidets interne organisering så lenge organiseringen skjer innenfor forsøkets rettslige rammer og lovgivningen.

Når det gjelder muligheten for kommunene å trekke seg ut av det interkommunale samarbeidet (samkommuneforsøket) er dette regulert i kommunelovens § 27, punkt 3, der det bl.a. heter:

”Den enkelte kommune kan i alle fall med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i det interkommunale samarbeid og kreve seg utløst av det. Oppsigelse av avtale om interkommunalt styre kan bringes inn for departementet. Departementet kan gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre, hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette.”

I Kommunal- og regionaldepartementets veileder til forsøksloven (H-1600 KR) heter det bl.a. at :

”Etter at en kommune har startet opp et forsøk kan de selv bestemme om de vil avbryte forsøket.”

Kommunene har altså mulighet til å trekke seg fra samarbeidet og forsøket. Men i praksis vil dette neppe være realistisk. Staten ved fylkesmannen og Kommunal- og regionaldepartementet og de enkelte kommuner har lagt ned mye ressurser i forsøket og det vil være riktig vinne erfaringer over noe tid før forsøket eventuelt avsluttes eller dersom de er ønskelig gjør samkommuneløsningen til en permanent løsning.

9 Evaluering

Et viktig element i forsøket er å lære. Resultater av forsøket bør oppsummeres og formidles slik at alle, både på sentralt og lokalt plan som kan ha interesse av forsøksmodellene, har mulighet for å få innblikk i de erfaringer som er vunnet gjennom forsøket. Stortinget skal også orienteres om omfang og resultater av forsøksvirksomheten. Det er derfor nødvendig med en fyldestgjørende rapportering av resultater av forsøkene underveis og i etterkant.

Før forsøket starter skal det utvikles en statusbeskrivelse og evalueringskriterier for forsøket slik at det er kjent hva forsøket skal måles opp mot.

10 Veien videre høsten 2003

- Felles kommunestyresak med vedlegg behandles i felles formannskap 20. august 2003.
- Kommunestyrebehandling i Levanger 27. august, i Verdal 8. september og Frosta 9. september.
- Gitt at kommunestyrene slutter seg til samkommuneforsøket, sendes endelig forsøkssøknad med vedtekter til Kommunal- og regionaldepartementet.
- Gitt at kommunestyrene slutter seg til samkommuneforsøket, vil styringsgruppe og prosjektadministrasjonen måtte arbeide videre med å konkretisere forsøket. Det innebærer bl. a. å rekruttere faglige ledere til samkommunen, utarbeide forslag til grunnavtale med budsjett og prinsipper for finansiering av samkommunen og organiseringen av oppgaveløsningen.
- Kommunevalg 15 september.

- Så snart de nye kommunestyrene er konstituert vil medlemmer til samkommunestyret måtte velges.
- De nye kommunestyrene vil også måtte få seg forelagt forslagene til grunnavtale for organisering og finansiering av samkommunen og vedta samkommunens budsjett for 2004. Budsjettet må være vedtatt før jul 2003.
- Samkommunen må selv ta et ansvar for den administrative organiseringen av oppgaver utover forsøksperioden.
- Kommunal- og regionaldepartementet vil (trolig) godkjenne forsøksvedtektene i løpet av oktober/november 2003.

Vedlegg: Forskrift om forsøk med interkommunalt samarbeid mellom Frosta, Levanger og Verdal kommuner

Vedtatt i Levanger kommunestyre 27. august 2003, Verdal kommunestyre 8. september 2003 og Frosta kommunestyre 9. september 2003 med hjemmel i lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87, jf. Kgl. res. av 11. desember 1992 nr. 1050.

Godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet den med hjemmel i § 5 i lov om forsøk om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr 87, jf. Kgl res av 11. desember 1992 nr. 1050.

Kapittel 1. Virkeområde, formål, definisjoner og forholdet til kommuneloven

§ 1 Virkeområde

Vedtektene gjelder forsøk med ny organisering av interkommunalt samarbeid (samkommune) mellom Frosta, Levanger og Verdal kommuner på områder som er definert i denne forskrift.

§ 2 Formål

Formålet med forsøket er å prøve ut en ny form for interkommunalt organ (samkommune). Organet er organisert som et eget rettssubjekt og med myndighet til å treffe enkeltvedtak. Forskriften åpner for at lovpålagte kommunale oppgaver kan overføres til det interkommunale organet (samkommunen).

§ 3 Definisjoner

Det interkommunale organet (samkommunen) er et organ valgt av kommunestyrene i Frosta, Levanger og Verdal kommuner. Det interkommunale organet er et eget rettssubjekt med myndighet til å treffe enkeltvedtak. Det interkommunale organet heter Innherred samkommune.

§ 4 Forholdet til kommuneloven

Bestemmelsene i lov av 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner gjelder med de unntak, presiseringer, tilføyelser og/eller endringer som følger av disse vedtekter.

Kapittel 2. Det interkommunale samarbeidet

§ 5 Eget rettssubjekt

Innherred samkommene er et eget rettssubjekt med ubegrenset deltakeransvar.

§ 6 Myndighetsutøvelse

Innherred samkommene skal kunne treffe enkeltvedtak og i saker som er behandlet etter lovbestemmelsene som er nevnt i kapittel 3 i denne forskrift.

§ 7 Kontrollutvalg

Innherred samkommune oppretter et eget kontrollutvalg for samkommunens oppgaver. Kontrollutvalget velges av og blant medlemmene i Frosta, Levanger og Verdal kommuners kontrollutvalg.

Kapittel 3. Innherred samkommunes ansvarsområder

§ 8 Forholdet til sektorlovgivningen

Bestemmelsene i sektorlovgivningen gjelder med de unntak, presiseringer, tilføyelser og/eller endringer som følger av vedtektene i kapittel 3.

§ 9 Miljøvern

Den myndighet og de oppgaver som er delegert kommunene i friluftsløven, naturvernloven, lov om motorferdsel om utmark og vassdrag, viltloven, lov om laks- og innlandsfiske, forurensningsloven og kulturminneløven er delegert til samkommunen.

§ 10 Landbruk

Den myndighet og de oppgaver som er delegert kommunene etter jordloven, skogbruksloven, konsesjonsloven, forpaktningsloven og odelsloven er delegert til samkommunen.

§ 11 Plan, byggesak og arealforvaltning

Kommunenes planutvalg er fast planutvalg for enkeltsaker og mindre lokale saker. Innherred samkommene er fast planutvalg i øvrige plan-, areal og byggesaker. Lederen av samkommunens administrasjon (samkommunestyret) avgjør om en sak skal behandles i den kommunens planutvalg, eller om saken skal oversendes samkommunen som planutvalg.

Til erstatning for § 9.2 i plan- og bygningsloven, vil det administrative ansvar for kommunenes planleggingsoppgaver etter loven legges til samkommunestyret.

§12. Kart og oppmåling

Den myndighet og de oppgaver som er delegert kommunene etter lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom er delegert til samkommunen.

§ 13. Skatteoppkreving

Den myndighet og oppgaver som er delegert til kommunen etter skattebetalingsloven § 48 og i § 5 i lov om delvis Omordning av det civile Embedsværk, er delegert til samkommunen.

§14. Kommunehelsetjensten

Den myndighet og oppgaver som er delegert til kommunene etter lov om kommunehelsetjensten, er delegert til samkommunen med unntak av oppgaver knyttet til pleie og omsorg, hjemmesykepleie, sykehjem og hjemmesykepleie jf. § 1-3 i lov om kommunehelsetjensten.

§ 15. Sosialtjenester

Den myndighet og de oppgaver som er delegert kommunene i lov om sosialtjenester er delegert til samkommunen.

§ 16. Barnevern

Den myndighet og oppgaver som er delegert til kommune i lov om barnevernstjenester er delegert til samkommunen.

§ 17. Voksenopplæring

Den myndighet og oppgaver som er delegert kommunen i opplæringslovens kapittel 4A, delegeres til samkommunen.

Den myndighet og oppgaver som er delegert kommunene i § 5 i opplæringsloven når det gjelder spesialundervisning for voksne, er delegert til samkommunen.

§ 18. PP-tjenesten

Den myndighet og oppgaver som er delegert til kommunene i § 5-6 i opplæringsloven er delegert til samkommunen.

Kapitel 4. Andre bestemmelser

§ 19. Regulering og organisering av forsøket i avtale med kommunene

Øvrige bestemmelser for regulering og organisering av Innherred samkommene gjøres i avtale mellom kommunene. Vedtektene og grunnavtalen for Innherred samkommene blir utformet i henhold til kommunelovens § 27, 2 og 3. ledd

§ 20 Ikratftredelse og varighet

§§ 1 til og med 14 og §§ 19 og 20 i denne forskriften trer i kraft fra 1. januar 2004 og varer frem til 1. januar 2008.

§§ 15 til og med 18 trer i kraft fra 1. april 2004 og varer til 1. januar 2008.

Forsøket kan forlenges for ytterligere to år fra 1.januar 2008 såfremt Kommunal- og regionaldepartementet etter søknad fra kommunene samtykker i det.