



**FROSTA KOMMUNE
LEVANGER KOMMUNE
VERDAL KOMMUNE**

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

14.10.02

Søknad om å utrede forsøk med samkommune og nye oppgaver i Frosta, Levanger og Verdal kommuner

Vi viser til brev av 13. august 2002 med invitasjon til forsøk med kommunal oppgavedifferensiering. Frosta, Levanger og Verdal kommuner (FLV-kommuner) melder med dette interesse for forsøk med samkommune og kommunal oppgavedifferensiering og vil gjerne delta videre i utredningsløpet frem til 1.februar 2003 (utredningsfase 2).

Kommunene har vært i kontakt med fylkeskommunen og fylkesmannen for å orientere om vårt initiativ og informere om oppgaver som kan være aktuelle å overføre til kommunene/samkommunen.

Styringsgruppa* har gjennomført formelt møte ned Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mai 2002, der mål og intensjoner ble drøftet. Prosjektet er tildelt midler over skjønnsmidlene for 2002. Fylkesmannen sitter i referansegruppa for prosjektet, og det er tett samarbeid om framdrift i prosjektet. Fylkesmannen deltok også i felles formannskap 19.09.02, der det ble vedtatt at en skal søke om å bli med i utredningsløpet fram mot 01.02.03.

Videre har deler av styringsgruppa gjennomført møte med fylkesordfører og fylkesrådmann 08.10.02. Tema på dette møtet var informasjon om prosjektet, søknad om eget politisk organ og fylkeskommunale oppgaver tillagt regionen. Nord-Trøndelag fylkeskommune stiller seg positiv til initiativet fra FLV-kommunene, og gir tilslutning til at disse kommunene kan søke om oppgaver som fylkeskommunen nå har innen rus og barne- og familievern. Fylkesordfører tiltrer referansegruppa for prosjektet.

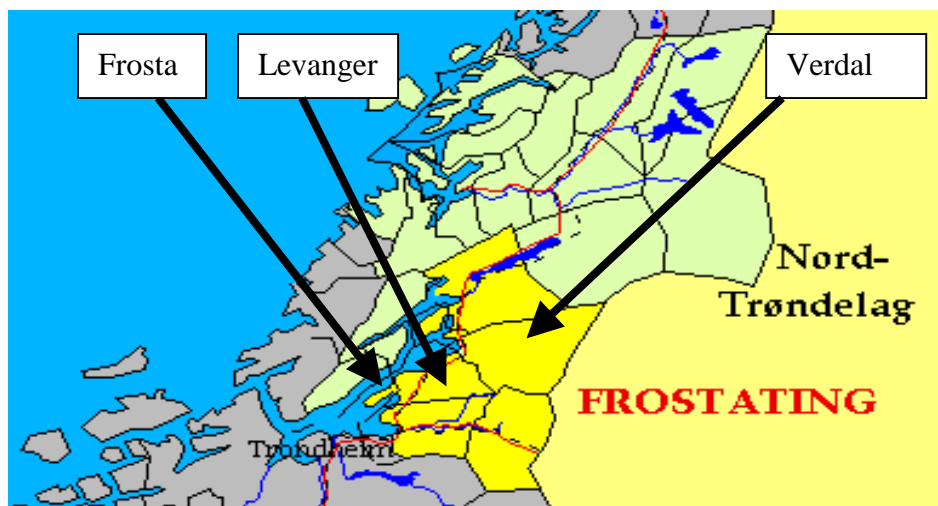
Søknaden er todelt. Først beskriver vi bakgrunnen for søknaden, hvilke mål vi skal oppnå og hva vi legger i samkommunemodellen. Vi gjør rede for mulige oppgaver vi ser som aktuelle å løse gjennom samkommunen, både kommunale og eventuelt fylkeskommunale/statlige, og vi redegjør for spørsmål og konsekvenser vi må vurdere nærmere i en eventuell utredningsfase (fase 2). I del to gjør vi rede for hvordan vi tenker å organisere et eventuelt videre utredningsarbeid i regionen, herunder samarbeid med fylkesmannen og fylkeskommunen og hvilke mål vi har for fremdriften, rapportering og resultatene av et eventuelt forsøk.

* Styringsgruppa for utvikling av tettere interkommunalt samarbeid i Frosta, Levanger og Verdal består av de tre ordførerne, rådmennene og tre tillitsvalgte.

1. Kjennetegn ved regionen og dagens samarbeid

Regionen

Kommunene Frosta, Levanger og Verdal ligger midt inne i Frostatingsregionen/Innherred i Nord-Trøndelag fylke.



Regionen har en naturlig geografisk arrondering og grenser til Stjørdal kommune i sør og Inderøy og Steinkjer kommuner i nord. I øst grenser regionen til Åre kommune i Jämtland. Fra grensa mellom Levanger og Stjørdal er det ca 5 mil til Trondheim.

Regionen kjennetegnes av korte reiseavstander og en klar og entydig senterstruktur med Levanger og Verdal som de største tettstedene. Avstandene fra kommunesenteret i Verdal til kommunesenteret i Frosta er 5 mil. De fleste innbyggere i regionen har under 50 min reisetid til kommunesentrene i nabokommunene. Skogn og Åsen er andre større tettsteder i kommunene.

Dagens innbyggertall er ca 33.500, fordelt slik: 17.500 i Levanger, 13.600 i Verdal og 2.400 i Frosta. Samlet forventes regionen å få en befolkningsøkning på 6.6 %, dvs. i overkant av 2200 personer fram til 2020. Det er store variasjoner mellom kommunene, Levanger + 10.2 %, Verdal +4.4 % og Frosta – 7.2 %. Samlet er det altså snakk om en region med rundt 35.000 innbyggere i framtiden.

Næringslivet i de tre kommunene er forskjellig med tyngdepunkt innenfor industri i Verdal, industri, høyskolemiljø, og sykehus i Levanger og jordbruk med bl.a. en omfattende veksthusnæring i Frosta.

Regionen utgjør et felles arbeidsmarked, med til dels betydelig dagpendling mellom kommunene.

Samarbeidshistorikk og oversikt over dagens samarbeid

Oversikten nedenfor viser de formelle etablerte kommunale/fylkeskommunale/interkommunale selskaper/bedrifter som kommunene i regionen samarbeider med i dag - hver for seg eller sammen.

Frosta kommune

<i>Samarbeid bare med Levanger og/eller Verdal</i>	LEVA-FRO AS Brann-og feiervesen Gjeldsrådgiver Skogbrukssjef
<i>Andre samarbeids-konstellasjoner</i>	Søndre Innherred revisjonsdistrikt Innherred renovasjon Næringsmiddeltilsynet i Sør-Innherred PPT for Levanger, Frosta og NTFK IKA Trøndelag IKS (arkiv)

Levanger kommune

<i>Samarbeid bare med Verdal og/eller Frosta</i>	Levanger og Verdal interkommunale havnevesen LEVA-FRO AS Brann- og feiervesen Gjeldsrådgiver Skogbrukssjef
<i>Andre samarbeids-konstellasjoner</i>	IKA Trøndelag IKS (arkiv) Nord-Trøndelag Vaskeri BA Søndre Innherred revisjonsdistrikt Innherred renovasjon Næringsmiddeltilsynet i Sør-Innherred PPT for Levanger, Frosta og NTFK

Verdal kommune

<i>Samarbeid bare med Levanger og/eller Frosta</i>	Levanger og Verdal interkommunale havnevesen
<i>Andre samarbeids-konstellasjoner</i>	Stiklestad Nasjonale kultursenter AS Konfliktrådet i Nord-Trøndelag, IKA Trøndelag IKS (arkiv) Nord-Trøndelag Vaskeri BA Søndre Innherred revisjonsdistrikt Innherred renovasjon Næringsmiddeltilsynet i Sør-Innherred Nord-Tr.lag. fylkeskommune – PP-tjeneste

Organisering i de 3 kommunene

Alle 3 kommuner har vært gjennom store organisasjonsutviklingsprosjekt de senere årene. Levanger kommune innførte en 2-nivåmodell for ledelse av kommunen fra 1.1.2002. Frosta og Verdal innfører det samme fra 1.1.2003. Alle 3 kommunene er således organisert i resultatenheter/virksomhetsområder med stor grad av delegert myndighet fra rådmann og politisk nivå.

2. Visjon og mål for samarbeidet fremover

Våre tre kommuner har satt i gang et tre-årig utviklingsprogram om interkommunalt samarbeid med en felles visjon som kan uttrykkes med tre ord:

”Felles Livskvalitet og Vekst” (FLV)

Visjonen er konkretisert i følgende hovedmål, med noen kommentarer i parentes:

- *Bedre tjenester innenfor eksisterende økonomiske rammer*
Vi ser på regionalisering av kommunale funksjoner som et viktig virkemiddel for å sikre kvalitet og effektivitet i eksisterende administrasjon og tjenesteproduksjon.
- *Beredskap til å møte nye utfordringer*
Som for eksempel kan være å overta ansvar for nye oppgaver fra staten eller fylkeskommunen og dermed oppnå både desentraliseringsgevinster og gjøre det mer interessant å være lokalpolitiker.
- *FLV skal være en drivkraft i utviklingen av samarbeidet i Innherredsregionen*
Vi ønsker å stå sammen i den regionale konkurransen i forhold til bl.a. Stjørdal- og Steinkjerregionen. Vi ønsker å ta ansvar for nærregionens interesser i forhold til omverdenen).
- *FLV skal være tyngdepunkt for regional utvikling/kulturbasert forretningsutvikling*
Vi har ulike kulturelle røtter og fortrinn, Verdal har industrikulturen, Levanger har høyskolemiljøet og Frosta et høykompetent landbruksmiljø knyttet til bl.a. veksthusnæringen. Vi ser for oss det gode bosted med gode offentlige tjenester og et levende kulturliv, kombinert med høy og spesialisert kompetanse som viktige konkurransefaktorer.
- *Skape et positivt bilde/image av regionen*
Regionen trenger politikere med vilje og makt til å synliggjøre en nye regional dagsorden. Dette er viktig både for innbyggerne, næringslivet og de øvrige omgivelsene.

Felles utviklingsprogram

Etter en forstudie har formannskapene i vår region vedtatt seks hovedområder for samarbeid, hvorav ett av områdene gjelder utvikling av felles styring. Innenfor hvert av de seks programområdene er det vedtatt delmål og det er laget konkrete lister over kommunale funksjoner som er aktuelle å styre felles i regionen. De seks programområdene og status for arbeidet med å utvide samarbeidet er som følger:

- *Overordnet styring og ledelse.* Det skal etableres en tradisjon for interkommunalt samarbeid mellom de tre kommunene. Dette skal gjøres gjennom bl.a. å utvikle arenaer for samhandling for øverste politiske og administrative myndigheter i kommunene. Det er trukket opp tre delmål:
 - a) Utvikling av felles politisk styring av vedtatte områder. Dette er fulgt opp gjennom etablering av Felles Formannskap og styringsgruppe for programmet.
 - b) Felles/koordinert administrativ ledelse innen vedtatte områder. Rådmennene i de tre kommunene møtes jevnlig i rådmannsmøter.
 - c) Koordinering av organisasjonsmodeller i kommunen i forhold til samarbeidsbehov.

Detter er foreløpig fulgt opp gjennom administrative ledermøter i kommunene. Alle de tre kommunene arbeider dessuten for tiden med innføring av flat organisasjonsstruktur og nye interne styringssystemer og har blitt enige om å samordne lederopplæring, arbeid med organisasjonskulturer og en del styringsverktøy. Tidsplanen for innføring av nye organisasjonsmodeller tilsier at alle tre kommunene vil ha etablert ny organisasjonsstruktur fra førstkommende årsskifte dvs. før oppstart av et evt. forsøk i 2004.
- *Støttefunksjoner/egenadministrasjon.* Ni aktuelle samarbeidsområder er konkretisert. Ett av disse gjelder felles IKT-strategi som det arbeides med. Det er gjennomført forprosjekt og forstudie om aktuelle områder og konsekvenser. Det arbeides nå med felles IKT-plattform.
- *Samfunnsutvikling.* Syv fellestiltak er konkretisert, herunder bl.a. et felles strategisk utviklingsforum og en felles arena for landbruksnæringen. Felles næringsplan, felles kulturstrategi og regional samordning av offentlig tjenesteproduksjon inngår i tiltakene. Felles planutvalg kan være aktuelt. Det regionale nærings- og plansamarbeidet koordineres gjennom Verdal Vekst AS.
- *Tjenesteproduksjon.* Minst 18 funksjoner er aktuelle å regionalisere, hvorav de fleste gjelder samarbeid innenfor helse- og sosialsektoren, kultur og teknisk sektor. Det pågår for tiden vurderinger og interne utredninger av felles barneverntjeneste og felles 1.linje i rusomsorgen.
- *Kompetanse - bemanning.* Ni tiltak er konkretisert, herunder bl.a. felles kompetanse-tiltak og arbeidsgiverpolitikk. Det foregår allerede samarbeid innen kompetanseutvikling på flere områder.
- *Økonomi - bedre ressursutnytting.* Ikke eget innsatsområde, vil skape gevinster gjennom de andre områdene.

3. Hva mener vi med samkommunen ?

Samkommunemodellen kjennetegnes av at flere oppgaver løses gjennom et sterkt formalisert samarbeid med høy grad av forpliktelse (sterk grad av integrering). Samkommunen vil være et eget rettssubjekt. Å etablere en samkommune innebærer at oppgaver og myndighet overføres fra enkeltkommunene til et nytt politisk organ med representanter utgått fra de respektive kommunestyre. Organet vil således være indirekte valgt. Ansvaret for oppgaver, utvikling og planlegging, samt myndighet til å fatte enkeltvedtak overføres fra enkeltkommunene og til samkommunen. Samkommunemodellen kan innebære at andre, f. eks. enkeltkommunene eller private tilbydere produserer tjenester på bestilling av samkommunen. Strategien innebærer at kommunene i FLV etablerer en form for indirekte valgt politisk styring for å organisere og

drive det interkommunale samarbeidet i regionen. Flere oppgaver som krever politisk kontroll og prioritering kan overføres til samkommunen. Samkommunesystemet er et viktig kjennetegn ved den finske forvaltningssystemet, men er så langt vi kjenner til ikke tidligere forsøkt i Norge. Imidlertid har den gamle indirekte valgte fylkeskommunen fra før 1976 klare fellestrekk med samkommunemodellen. Nedenfor beskriver vi kort hovedprinsippene i modellen. En mer konkret gjennomgang av innholdet i modellen gir vi i kap. 5 nedenfor.

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 flere 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, men kan i prinsippet også være finansiert fra staten eller andre, for eksempel fylkeskommunen.*
- (5) *Den er en egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar.*
- (6) *Den har en egen administrasjon.* Den administrative ledelsen og organiseringen kan variere.

4. Målsettinger med forsøket og begrunnelser for valg av samkommune

Målsettinger

Hovedmålet for forsøket er forankret i St. meld. nr. 19 (2001-2002) og er å utvikle en samarbeidsmodell og en oppgaveløsning som innebærer å øke kvaliteten på tjenestetilbudet for brukerne, bedre ressursutnyttelsen, desentralisere oppgaveløsningen, redusere byråkratiet og stimulere lokaldemokratiet.

Opprettelsen av samkommunen og forsøk med oppgavedifferensiering skal bidra til å møte ulike lokale delmål som støtter opp under de nasjonale målsettingene for forsøksordningen. Vi skiller mellom samfunnsmessige målsettinger av tre hovedtyper. Disse er avledet av felles målsettinger for det framtidige samarbeidet som er beskrevet i kap. 2:

Bedre og mer effektive tjenester og oppgaveløsning dvs. vi er opptatt av at samarbeidet gir gevinster i form av mindre samlet administrasjon og bedre kostnadseffektivitet og/eller faglige og kompetansemessige gevinster som gjør at innbyggerne får tjenester med bedre kvalitet. Vi er også opptatt av at kommunene i fellesskap kan overta nye oppgaver og dra nytte av nærhet og kjennskap til lokale forhold ved koordineringen og tilpasningen av tjenestene til innbyggernes og næringslivets behov.

* I motsetning til en særkommune som har de samme egenskaper som samkommunen, men kun ansvar for én oppgave.

- *Utvikling av sterkere lokalsamfunn og regional utvikling* dvs. vi ønsker at samarbeidet skal bidra til mobilisering av regionens samlede utviklingsressurser med sikte på å styrke grunnlaget for næringsvekst og positiv befolkningsutvikling.
- *Utvikling av nye politikerroller og styrking av lokaldemokratiet* dvs. vi ser behov for at politikerne engasjerer seg på den regionale arenaen for å styre og ta hånd om viktige fellestiltak og de regionale utviklingsspørsmålene. Gjennom samordningen av oppgaver på nærregionnivå ser vi store muligheter for å utvikle nye politiske roller og arbeidsformer.

De samfunnsmessige målene vil bli nærmere konkretisert i arbeidet med oppgaver og organisering av samkommunen i søknadsfasen. Vi ser det som viktig at de samfunnsmessige målene formuleres på en konkret og etterprøvbar måte og at de samtidig gir uttrykk for et realistisk ambisjonsnivå innenfor forsøksperioden. Videre mener vi det er viktig at selve forsøket får et omfang mht. oppgaver og organisering som gjenspeiler kommunenes målsettinger med å inngå i et utvidet og mer forpliktende samarbeid. Viktige krav til selve forsøket vil bl.a. være:

- At det omfatter forsøk med flere enn kun en oppgave dvs. at det etableres en reell samkommune og ikke en særkommune
- At oppgavene utgjør en blanding av drift- og utviklingsoppgaver. Oppgavene bør samtidig være en blanding av nye og eksisterende oppgaver for å sikre et forsøk med desentraliseringsgevinster, nyhetsverdi og gode læringsmuligheter.
- Videre er det viktig at både oppgavene og særlig den politiske organiseringen legger grunnlag for nye og interessante politiske roller. Hensynet til den politiske rollen og ønsket om å styrke den regionale kulturen tilsier at det må holdes et høyt tempo i avklaringen av de oppgaver samkommunen skal løse.
- Endelig må det tas hensyn til omfanget på nødvendige omstillinger og at forsøket bidrar til en utvidelse og styrking av lokaldemokratiet i de deltakende kommunene.

I søknadsfasen vil også kommunenes krav til selve forsøket bli omtalt og vurdert nærmere. Foreløpig ser vi for oss mulighet for en skrittvis utvikling og utvidelse av forsøket i løpet av forsøksperioden. I startfasen vil den politiske og administrative organiseringen rundt noen utvalgte kjerneoppgaver være viktig. Etter at samkommunen er etablert kan det tenkes en gradvis utvidelse av samarbeidet med nye oppgaver.

Hvorfor samkommune?

Vi mener at samkommunen kan være et godt svar på flere av de utfordringer som innbyggerne, regjeringen og våre kommuner er opptatt av. Vi tror:

- Samkommunen gir 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. For kommunene er det viktig at fokuseringen på stordriftsfordeler og sterkere fagmiljøer knyttes til administrative og kompetansekrevede kommunale funksjoner hvor det er dokumenterbare gevinster av samarbeid innenfor en større enhet.

- Samkommunen vil være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonell interkommunal virksomhet fordi modellen gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyreer unødvendig. Kommunene ser det som viktig at samkommunen bidrar til lavere prosesskostnader og en mer effektiv styring av felles samarbeidstiltak.
- Samkommunen kan gi 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 å desentralisere oppgaver til regionen.
- Samkommunen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.

Hvorfor ikke andre samarbeidsmodeller?

Vår idè om å etablere en samkommune er bl.a. basert på erfaringer med interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 som kjennetegnes av lite delegasjon fra kommunestyrene og/eller mer kommersielle og selskapsorganiserte samarbeider organisert etter lov om interkommunale selskap eller som aksjeselskap. Selv om mye av det interkommunale samarbeidet fungerer bra på enkeltområder, har dagens samarbeid visse svakheter:

- *Det er lite effektivt* som følge av parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyreer. Dette gir økt administrasjon og byråkrati.
- *Det leder til 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.
- *Det er ofte kjennetegnet av svak politisk styring* som følge av selskapsorganisering og egne styreer, samt at det ikke er etablert arenaer og virkemidler som skaper grunnlag for utvikling av en regional politikerrolle med nødvendig makt og myndighet.

Hvorfor ikke kommunesammenslåing?

Samkommunen innebærer en formalisering av interkommunalt samarbeid på viktige kommunale oppgaveområder. Det kan derfor stilles spørsmål ved om hvorfor vi ikke setter i gang et arbeid for å slå oss sammen. Men en sammenslåing av våre tre kommuner er ikke aktuelt av flere grunner. Kort vil vi peke på følgende:

- Kommunesammenslåing oppfattes som en betydelig større omstilling enn etablering av en samkommune. Kommunesammenslutning kan bety ulemper både av demokratisk, styringsmessig og effektivitetsmessig karakter for typiske lokale oppgaver hvor nærhet til innbyggerne og brukerne er viktig.
- Regionen har ingen ekstreme småkommuneproblemer, til tross for at Frosta har et innbyggertall på 2500. De øvrige to kommunene på vel 13.000 og 17.000 innbyggere er i norsk sammenheng store og funksjonelle kommuner.

- Forskjellen mellom kommunene oppfattes som en ressurs i den regionale utviklingsstrategien.
- Vi legger vekt på at samkommunen kan skreddersys med mål om å etablere både mer interessante lokalpolitiske roller i kommunestyrene og en ny regional politikerrolle gjennom samkommunen.
- Samkommunen gir frihet til å velge både kommunesammenslutning og overgang til evt. andre kommunemodeller på et senere tidspunkt. Samkommunen er forpliktende, men fleksibel.
- Samkommunen har dessuten stor nasjonal nyhetsverdi og potensiell overføringsverdi til andre kommuner. Samkommunen kan være et friskt pust i forhold til både kommunesammenslutning og vanlig interkommunalt samarbeid som allerede er etablert som nasjonale standardløsninger.

5. Innføring av samkommune

Nedenfor gjør vi rede for ulike forhold som må utredes i en eventuell fase 2 av utredningsarbeidet, vi gir et innblikk i alternative tilnærminger og gir våre foreløpige vurderinger.

Oppgavene må defineres

Samkommunen er en konsekvens av vårt ønske om å overføre ansvar for oppgaver fra den enkelte kommune/fylkeskommunen/staten og til et styringsdyktig interkommunalt organ. Dersom vi skal opprette en samkommune, vil dette kreve at politiske oppgaver, ansvar og prioriteringer legges til samkommunen. Både oppgaver knyttet til administrasjon, tjenesteproduksjon, miljø- og utviklingsoppgaver, samt myndighet til å treffe enkeltvedtak kan legges til samkommunen.

Samkommunens oppgaver kan komme fra tre kilder: kommunene, fylkeskommunen eller staten. Vi ser det som aktuelt å utrede overføring av oppgaver fra alle disse aktørene til samkommunen.

Foreløpig vurdering

Når det gjelder overføringen av oppgaver kan det som nevnt være naturlig å legge opp til en skrittvis tilnærming, men vi tror likevel selve etableringen av forsøket krever enighet om en ”startpakke” med en viss bredde. Hvilke oppgaver som vil være naturlig å overføre til samkommunen vil måtte utredes i fase 2, men på de tunge velferdsområdene vil vi antyde at kommunenes ansvar for rusomsorg og barnevern kan inngå i samkommunen. Også hele eller deler av fylkeskommunens nåværende ansvar for barnevern og familievern kan vurderes overført til samkommunen (andrelinjetjenesten), jf. signalene i St. meld. nr. 40 (2001-2002) *Om barnevernet* og KRDs invitasjon til forsøk. Viktige argumenter for en samkommuneløsning for barnevernet og familievernet er for det første at de nåværende kommunale kompetansemiljøene vil kunne styrkes innenfor eksisterende ressursrammer. Det vil gi bedre kvalitet i tjenestetilbudet i våre tre kommuner. For det andre er nærhet til brukerne viktig i barnevernet. Desentralisering av nåværende fylkeskommunale funksjoner gir nærhet og mulighet for mer tilpassede og helhetlige løsninger for barnevernet som sådan og vil forhindre uklare ansvarsforhold og spillsituasjoner/kasteballproblematikk mellom

forvaltningsnivåene. For det tredje er familievernet og barnevern nær beslektede oppgaver hvor en samkommuneløsning kan bidra til bedre å integrere områdene.

Når det gjelder *rusomsorgen*, tror vi en samkommuneløsning for de nåværende kommunale oppgaver vil bidra til å heve kvaliteten på tjenestetilbudet fordi vi styrker våre fagmiljøer og fordi en mer effektiv ressursbruk i større enheter kan gi ytterligere ressurser til tjenesten. Vi ønsker videre å søke om å integrere deler av de oppgaver fylkeskommunen har i rusomsorgen med samkommunen, og vil søke om å overta andrelinjeoppgaver fra fylkeskommunen innen dette området.

Kommunene ser dessuten to andre viktige tjenesteområder som aktuelle å overføre til samkommunen dvs. *PP-tjenesten* og *helsetjenester overfor barn og unge*, herunder bl.a. helsesøstertjenesten.

Når det gjelder miljø- og utviklingsoppgaver ser vi nå for oss at samkommunen overtar kommunenes nåværende ansvar for *miljø og landbruk*. I tillegg ser vi for oss at samkommunen tar ansvaret for de miljøvern- og landbruksoppgaver som skal desentraliseres til kommunene, jf. St. meld. nr. 19 (2001-2002). Det er flere argumenter for en slik løsning. For det første vil en samkommuneløsning styrke kompetansemiljøene på miljøvern og landbruksområdet. For det andre vil samkommunen være godt rustet til å overta oppgaver som tidligere har vært definert som såpass spesialiserte at de har vært tillagt regionalt nivå. For det tredje er miljøvern og landbruk nær beslektede og "arealorienterte" områder som bør ses i sammenheng og i ett organ. Og for det fjerde står våre kommuner overfor relativt like utfordringer på miljøvern- og landbruksområdet.

Kommunene har også interesse av å utrede ansvar for en *regional utviklingsplan* som samkommunal oppgave. Arbeidet med en regional utviklingsplan koordineres i dag gjennom Verdal Vekst, som er gitt støtte fra KRD for å fremme regional utvikling.

Endelig ønsker kommunene å videreutvikle eksisterende *havnesamarbeid* og samarbeid om en del *andre regionale utviklingsoppgaver* i søknadsfasen. Dette kan både være frittstående eksisterende og nye samarbeidsoppgaver og virkemidler som er naturlig å knytte til den regionale utviklingsplanen.

Politisk styringsorgan må utformes

Når vi eventuelt skal opprette et indirekte valgt organ som en samkommune er, står vi overfor spørsmål som berører styring og demokrati. Fra en prinsipiell synsvinkel kan interkommunalt samarbeid hvor ansvar og myndighet overføres fra kommunestyrene, innebære en demokratisk utfordring fordi beslutninger treffes av organer som ikke står direkte ansvarlig overfor velgerne.

Hvor viktig demokratihensynet er, er avhengig av hvilke oppgaver det samarbeides om. Innebærer oppgaveløsningen politisk skjønn eller avveining av flere oppgaver i sammenheng er demokratihensynet viktigere enn ved samarbeid om enkeltoppgaver og tekniske eller administrative oppgaver som er lite politisk følsomme. Vi har lagt opp til at vår samkommune

skal ha ansvaret for viktige velferds-, plan- og utviklingsoppgaver som krever politisk forankring, jf avsnittet over.

For å møte demokratiutfordringen kan svaret være å gjøre samkommunen representativ ved å vurdere:

- En politisk representasjon som avspeiler partiens styrkeforhold i medlemskommunene.
- Vektet stemmegivning etter kommunestørrelse (antall innbyggere).
- Krav om kjønns- og aldersbalanse

Samtidig vil det være nødvendig at styringsorganet er styringseffektivt. Avveining av antallet representanter opp mot demokratihensynet vil derfor være viktig å vurdere i fase 2.

Formen på det politiske styringsorganet (samkommunen) må også vurderes. I lys av erfaringene fra Finland står en overfor to valg: Enten et organ som minner om generalforsamlingen i et aksjeselskap som betoner kommunenes eierinteresser, eller et organ av en mer aktiv karakter og med utøvende oppgaver. Dersom samkommunen skal ivareta flere oppgaver av politisk karakter, anbefaler vi sistnevnte modell som sikrer kontinuitet, oppmerksomhet og utøvelse av politisk styring.

Lederen av samkommunen kan for eksempel enten være egen valgt samkommuneordfører (valgt av kommunestyrene i de tre kommunene), alternativt kan ordførervervet gå på omgang mellom de tre ordførerne i FLV-regionen.

Foreløpig vurdering

Vi ønsker å utrede videre et politiske styringsorgan som kan være aktivt og ha gode egenskaper for politisk styring. Organet må være sikret en form for politisk representativitet.

Flere muligheter for administrativ organisering

Samkommunen må ha en form for administrasjon. Enten kan det ansettes en egen samkommunerådmann som rapporterer til samkommunens politiske organ og som utarbeider beslutningsgrunnlag, eller så kan ansvaret ivaretas av enkeltkommunenes rådmann på omgang. Vi er usikre på de juridiske sider ved sistnevnte løsning. Dersom samkommunenes oppgaver blir av et visst omfang, vil også behovet for administrasjonen kunne bli større, bl.a. knyttet til kompetanse for å kunne bestille oppgaver. Dersom samkommunen skal utvikle egne produserende enheter (ivareta kommunenes nåværende driftsansvar), vil antall ansatte i samkommunen naturligvis øke. Dette betyr at medarbeidere i kommunene vil skifte arbeidsgiver til samkommunen. Samkommunen vil med andre ord få et større arbeidsgiveransvar.

Foreløpige vurderinger

Formen og størrelsen på administrasjonen i samkommunen er avhengig av hvilke oppgaver den skal ha ansvaret for og om oppgavene skal løses gjennom bestiller-utførermodeller eller av egne produserende enheter. Dette må vi derfor komme tilbake til i utredningsfasen. Uansett skal et mål være at administrasjonsutgiftene i samkommunen ikke skal vokse, men snarere være lavere enn de utgifter kommunene i dag bruker på å løse oppgavene som eventuelt skal inngå i samkommunen. Vi tror det beste ville være at lederen for samkommunen er en av kommunenes rådmenn og at denne rollen går på omgang mellom kommunene. Dette kan sikre

den nødvendige kontakt mellom kommunene og samkommunen. Men vi er usikre på de juridiske og arbeidsrettslige sider ved løsningen.

Finansieringen vil komme fra kommunene

Det er kommunene som har det overordnede ansvaret for finansieringen av samkommunen. Ansvarsfordelingen skal fremgå av grunnavtalen som fastsetter hvordan driftskostnadene skal fordeles mellom kommunene. Hver enkelt kommunes andel kan stå i forhold til kommunens utnyttelse av samkommunens tjenester, men også andre kriterier som ”reservert” bruk av tjenester, antall innbyggere og størrelsen på kommunenes inntekter kan inngå i fordelingsnøkklene. Dersom samkommunen skal drive forsøk med overtakelse av fylkeskommunale eller statlige oppgaver, vil finansieringen av samkommunens arbeid skje via enkeltkommunene i regionen (og ikke overføring av midler direkte til samkommunen) jf. St meld. nr 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Når det gjelder gebyrfinansierte oppgaver vil gebyrinntektene gå direkte til samkommunen. Samkommunen har et selvstendig ansvar for å sørge for at økonomien er i balanse, og skal gjøre opp regnskap etter de samme prinsippene som kommunene.

Gjennom grunnavtalen kan også anledningen til kapitalinvesteringer og låneopptak reguleres. Loven om interkommunale selskaper åpner for at et interkommunalt selskap kan ta opp lån til kapitalformål. Imidlertid vil nok etablering av en samkommune kreve forsøk etter forsøksloven, jf. drøftingen nedenfor. Innføring av en samkommune må dermed i prinsippet betraktes som en midlertidig ordning som eventuelt skal avsluttes. Det kan derfor være grunn til ikke å overføre myndighet til låneopptak og eller kapitalinvesteringer i forsøksperioden på grunn av investeringstiltakenes langsiktige karakter.

Foreløpige vurderinger

En viktig del av utredningsarbeidet vil ta for seg finansieringen av samkommunen. Vi ser det som uaktuelt at samkommunen i forsøksperioden skal kunne ta opp lån eller gjøre beslutninger om større investeringer. Dersom samkommunen overtar nye oppgaver fra staten eller fylkeskommunen, forutsetter vi at det vil følges opp med nødvendig finansiering til kommunene.

Kontroll, klager, tilsyn

Statens rolle som tilsyns-, kontroll og klageorgan for tjenester og beslutninger tatt av samkommunen vil ikke endres i forsøket. Verken kommuneloven eller forvaltningsloven inneholder bestemmelser om klage over vedtak truffet av interkommunale organer. Når det gjelder enkeltvedtak som eventuell skal treffes av samkommunen, vil ulike former for klageordninger kunne vurderes, bl.a. opprettelse av et eget klageorgan for samkommunen.

Foreløpig vurdering

Viktige rettsikkerhetshensyn må ivaretas i forsøket. Ulike ordninger for klageorgan må vurderes nærmere i fase 2.

6. Konsekvenser av samkommunen

Nedenfor gjør vi rede for mulige konsekvenser av samkommunen på viktige områder. I en eventuell fase to vil måtte utrede dette nærmere.

Politikerrollen endres

Samkommunemodellen innebærer at politikernes regionale orientering må utvikles. Samkommunens politiske representanter vil måtte ta et regionalt ansvar og ikke kun representere interesser i egne kommuner. Videre innebærer modellen at kommunene drøfter egne og nabokommunenes styrker og svakheter i en formalisert sammenheng. Dermed kan de tre medlemskommunenes egenskaper og muligheter inkluderes i samkommunenes strategiske og praktiske planlegging.

Lovgrunnlaget må utvikles gjennom forsøksloven

En samkommune er et eget rettssubjekt. I kommuneloven § 27, 4. ledd heter det:

For interkommunale selskaper og andre interkommunale samarbeidstiltak som er egne rettssubjekter med ubegrenset deltakeransvar, gjelder lov om interkommunale selskaper. Departementet avgjør i tvilstilfelle om et samarbeidstiltak omfattes av første punktum.

Imidlertid gir ikke lov om interkommunale selskaper hjemmel for at samkommunen skal ivareta oppgaver som innebærer å treffe enkeltvedtak. Samkommunen vil fatte enkeltvedtak dersom f. eks. sentrale velferdsoppgaver som barnevern og rusomsorg legges til samkommunen. Jf. brev av 13. august 2002 fra KR D og KR Ds nettsider, vil departementet åpne for at interkommunale samarbeidsorganer skal kunne få anledning til å treffe enkeltvedtak på et område gjennom bruk av forsøksloven.

Forankring, informasjon og felles forståelse er viktig

Det er nødvendig å utvikle informasjonsrutiner for forankring og etablere en felles forståelse av hva samkommunens virksomhet skal være. Klar definering av ansvarsforhold, retningslinjer og informasjonsrutiner kan møte våre innbyggere og kommuners usikkerhet og behov for informasjon om samkommunens virksomhet. Økt kunnskap kan gi bedret innflytelse og kontroll både fra velgernes og enkeltkommunenes side. Åpenhet og klarhet kan gi legitimitet og ivareta viktige hensyn knyttet til demokrati og rettssikkerhet. Viktige tiltak kan være å utarbeide en klar grunnavtale, å utvikle egen nettside for samkommunen og å etablere faste strategikonferanser med samkommunen og enkeltkommunene i regionen. Dette vil være viktige hensyn som må ivaretas i prosjektorganiseringen.

En grunnavtale må på plass

Det er medlemskommunene som skal bestemmer formen og innholdet på samarbeidet i en grunnavtale som må godkjennes av de respektive kommunestyre. Den enkelte avtale regulerer myndighet og ansvar til samkommunen og inneholder bestemmelser om organisering, finansiering og beslutningsregler. Endring i grunnavtalen bør som hovedregel kun skje ved enstemmighet mellom de tre kommuner. I arbeidet med søknaden i fase 2 vil det være nødvendig å utarbeide et forslag til grunnavtale. For å komme raskt i gang med dette arbeidet tror vi det kan være fornuftig å innhente eksempler på liknende grunnavtaler fra Finland.

7. Krav til resultater

Vi vil sette strenge krav til oss selv underveis i en eventuell forsøksperiode. Forsøket må være forberedt og klart slik at vi er operative fra første dag i 2004. Vi vil stille strenge krav til innhold og progresjon i forsøksperioden og utvikle viktige resultatmål som skal rapporteres underveis. Vi legger også opp til en underveisevaluering med sikte på å endre strukturer og oppgavesammensettingen i samkommunen dersom dette skulle være formålstjenlig. I det videre utredningsarbeid vil vi utarbeide både resultatmål knyttet til de enkelte oppgaver samkommunen skal løse og mer generelle mål knyttet til gjennomføringen av forsøket.

8. utfordringer i søknadsfasen

I den videre oppfølging ser vi tre mulige faser:

- *Søknadsfasen* som strekker seg fra 15.oktober 2002 fram mot 1. februar 2003 som er siste frist for fullstendig søknad til KRD (fase 2).
- *Vedtaksfasen* som strekker seg fra innlevering av søknad til ferdig behandling i KRD. Lengden på denne fasen avhenger av forsøkets omfang. KRD tar sikte på endelig godkjenning av forsøk i løpet av våren 2003.
- *Iverksettelsesfasen* hvor selve etableringen av samkommunen skjer. Deretter følger en drifts- og evt. videre utviklingsfase innenfor forsøksperioden (4 + ev. 2 år).

I søknadsfasen ser vi følgende viktige oppgaver:

- Det må utarbeides en formell og fullstendig søknad til KRD
- Søknaden må inneholde en full operasjonalisering av samkommunen slik den er tenkt som oppstartsløsning. Mål, oppgaver, organisering, finansieringsprinsipper osv. må være avklart.
- Vedtekter må utarbeides.
- Prosess med andre aktører som fylkeskommunen og staten må være gjennomført
- Søknaden må være vedtatt i alle tre kommunestyrene

Kommunene ser det som naturlig at det tidlig i søknadsfasen utarbeides en aktivitets- og tidsplan for arbeidet i søknadsfasen. Kommunene vil i denne sammenheng også drøfte og avklare planer for den videre oppfølging i senere faser.

Når det gjelder organiseringen av arbeidet i søknadsfasen, vil vi foreløpig gi uttrykk for noen hovedprinsipper for hvordan vi ser for oss det videre arbeid:

- Vi ser det som viktig at arbeidet skjer i åpenhet og nær dialog med alle berørte parter, både politikere og ansatte i de tre kommunene og eksterne parter, herunder Fylkesmannen, fylkeskommunen, staten sentralt, andre kommuner og allmenheten

(media). Kommunene ønsker å bygge videre på eksisterende samarbeidsorganer og praksis når det gjelder orientering og drøfting med berørte parter.

- Kommunene ser for seg at selve arbeidet med søknaden prosjektorganiseres med en sentral styringsgruppe bestående av ordførere, rådmenn, fylkesordførere, Fylkesmann og representanter for de ansatte
- Styringsgruppen skal ha ansvaret for å utarbeide søknaden og ta initiativ til dialog og formidling både internt i kommunene og overfor eksterne.
- Vi ser det som ønskelig at styringsgruppen baserer sitt faglige arbeid på fagkompetanse i kommunene som kan organiseres i lokale arbeidsgrupper. Kommunene har bred erfaring med interkommunale arbeidsgrupper og vil delvis kunne bygge på faggrupper som allerede er organisert.
- Kommunene vil kunne bistå styringsgruppen med sekretariatsressurser, men vi ser samtidig behov for kjøp av ekstern fagkompetanse til sekretariatet og evt. spesialutredninger.

9. Konklusjon

Frosta, Levanger og Verdal kommuner melder med dette interesse for forsøk med interkommunalt samarbeid organisert som samkommune. Det vil kreve bruk av forsøksloven fordi vi legger opp til at samkommunen vil utføre oppgaver som innebærer å treffe enkeltvedtak. Kommunene melder også sin interesse for å overta fylkeskommunale og eller statlige oppgaver gjennom samkommunen (kommunal oppgavedifferensiering). Hvordan samkommunen skal konkretiseres, hvilke oppgaver som er aktuelle og hvordan eventuelle kommunale/fylkeskommunale/statlige oppgaver skal ivaretas, må konkretiseres i en utredningsfase frem til 1. februar 2003.

Når det gjelder finansiering av prosessen viser vi til at KRD vurderer å bidra til å dekke nødvendige engangskostnader ved igangsetting av forsøk. Kommunene vil i eget brev sende søknad om finansiering av prosjektet.

Vennlig hilsen

Boje Reitan

Ordfører i Frosta

Odd Thraning

Ordfører i Levanger

Gerd Janne Kristoffersen

Ordfører i Verdal