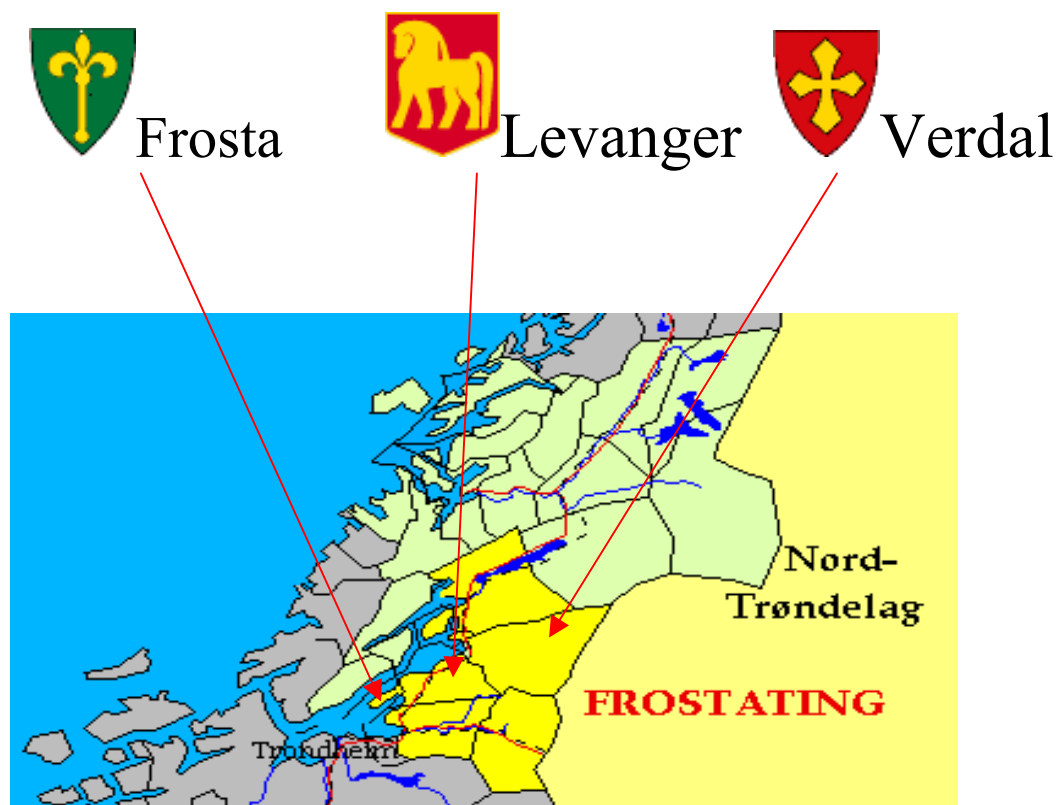


Forstudierapport



Muligheter i utvikling av et tettere interkommunalt samarbeid mellom Frosta, Levanger og Verdal kommuner (FLV)

Innhold

1. BAKGRUNN OG MÅL	4
1.1 BAKGRUNN	4
1.2 LANGSIKTIGE MÅL.	4
1.3 MÅL FOR FORSTUDIET.	4
1.4 SPESIELLE FORUTSETNINGER / RAMMER.	5
1.5 ORGANISERING OG BEMANNING	5
2. REGIONALE KJENNETEGN	6
2.1 BEFOLKNING	6
2.2 ARBEIDSLIV OG SYSSELSETTING	7
2.3 KOMMUNALØKONOMISKE KJENNETEGN.	8
2.4 BEHOVSPROFIL – SOSIALE KJENNETEGN	8
2.5 OPPSUMMERING	9
3. RAMMER FOR VIDEREUTVIKLING AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID I REGIONEN	10
3.1 DAGENS SAMARBEIDSSOMRÅDER	10
3.2 TETTERE SAMARBEID ELLER KOMMUNESAMMENSLÅING ?	11
3.3 KPMGS OPPSUMMERING	12
3.4 INTENSITETEN I ET TETTERE SAMARBEID.	15
3.5 AKTUELLE SAMARBEIDSMODELLER FOR ET TETTERE SAMARBEID.	15
4. OMRÅDER FOR ET TETTERE INTERKOMMUNALT SAMARBEID I FLV-REGIONEN	17
4.1 MODELL FOR UTVIKLING AV FLV-SAMARBEIDET	17
4.2 OVERORDNET STYRING OG LEDELSE	18
4.3 STØTTEFUNKSJONER	18
4.4 SAMFUNNSUTVIKLING	19
4.5 TJENESTEPRODUKSJON	21
4.6 KOMPETANSE	23
4.7 ØKONOMI	24
5. FRA MULIGHETER TIL GEVINSTER OG GJENNOMFØRING	25
5.1 UTVIKLINGSMODELL	25
5.2 KRITISKE SUKESSEFAKTORER FOR Å LYKKE	26
5.3 GEVINSTPOTENSIALE	27
5.4 FRA MULIGHETSSTUDIER TIL PRIORITERING AV TEMAER FOR VIDERE UTREDNING/UTVIKLING	28
5.5 ORGANISERING HØSTEN 2001	29
5.6 MILEPÆLSPLAN HØSTEN 2001	30
6. VEDLEGG: FORSLAG TIL MANDATER	31
6.1 FELLES FORMANNSKAPSMØTER	31
6.2 FELLES IKT-STRATEGI	31
6.3 REGIONALT UTVIKLINGSPROGRAM	32
6.4 FELLES BARNEVERNTJENESTE	33

Sammendrag

Kommunene Frosta, Levanger og Verdal (FLV) har ”bestilt” en forstudie - en vurdering av hvorvidt forholdene ligger til rette for et utbytterikt tettere samarbeid mellom de tre kommunene framover.

Denne rapporten (forstudien) er utarbeidet av KPMG med bakgrunn i mandat gitt i egen prosjektplan - og arbeidsseminar med den administrative ledelsen i de tre kommunene 7. og 8. juni.

De tre FLV-kommunene er i ulik grad og i ulike sammenhenger involvert i forskjellige typer interkommunalt samarbeid i dag. Formelt og forpliktende samarbeid mellom de tre FLV-kommunene alene er det lite tradisjon for – og er lite utviklet.

I forstudien er det søkt etter aktuelle samarbeidstiltak innenfor fem områder:

- *Overordnet styring og ledelse*
- *Støttefunksjon/egenadministrasjon*
- *Samfunnsutvikling – regionen som attraktiv bo-, service- og arbeidsområde*
- *Kommunal tjenesteproduksjon*
- *Kompetanse – bemanning*
- *Økonomi – bedre ressursutnytting*

Gjennom forstudien er det identifisert ca. 65 ulike områder som kan være interessante å utvikle i et interkommunalt samarbeid.

Med den manglende tradisjon for samarbeid og de omfattende omstillingsprosessene som FLV-kommunene hvor for seg er inne i, vil KPMG foreslå en forsiktig start i videreutvikling av samarbeidet i mellom FLV-kommunene i neste halvår avgrenset til:

- *Gjennomføring av to felles formannskapsmøter*
- *Utvikling av felles IKT-strategi for FLV-kommunene*
- *Gjennomføring av felles møte mellom FLV-kommunene, nøkkelbedrifter og kompetansemiljøer om plattform for et langsiktig regionalt utviklingsprogram*
- *Gjennomføre et forprosjekt for en felles barneverntjeneste*

1. Bakgrunn og mål

1.1 Bakgrunn

Kommunene Frosta, Levanger og Verdal (heretter kalt regionen eller FLV) har i dag et etablert interkommunalt samarbeid innenfor flere områder og samhandler dessuten gjennom ”Frostating”.

De tre kommunene ønsker nå å videreutvikle samarbeidet seg imellom ved å gjennomføre en mulighetsstudie (forstudie) for et mer intenst og omfattende interkommunalt samarbeid.

1.2 Langsiktige mål.

Foreløpige langsiktige mål for det interkommunale samarbeidet mellom de tre kommunene er:

1. Gjennom interkommunalt samarbeid skal regionen styrke sin attraktivitet som en felles **nærings-, bo- og serviceregion**.
2. Gjennom interkommunalt samarbeid skal **stordriftsfordeler og synergier i den kommunale tjenesteproduksjon** realiseres.
3. Gjennom interkommunalt samarbeid skal kommunene styrke sin evne til å **rekruttere, beholde og utvikle egne medarbeidere og kompetanse**.
4. Gjennom interkommunalt samarbeid skal kommunene frigjøre økonomiske ressurser som gjør at hver av kommunene kan få **bidrag til realisering av sitt økonomiske omstillingsbehov**.

1.3 Mål for forstudiet.

Foreliggende forstudie skal særlig gi svar på:

1. Gi oversikt over **dagens interkommunale samarbeid** i regionen.
2. Hvilke spesielle utfordringer står regionen foran som **nærings-, bo og serviceregion** – og som muligens best kan løses gjennom et interkommunalt samarbeid.
3. Hvilke utfordringer står kommunene foran når det gjelder den **kommunale tjenesteproduksjonen** – og som muligens best kan løses gjennom et interkommunalt samarbeid.
4. Hvilke utfordringer står kommunene foran når det gjelder **rekruttering av medarbeidere og kompetanse** – og som muligens best kan løses gjennom et interkommunalt samarbeid.
5. Hvilke utfordringer står kommunene foran når det gjelder den **kommunale egenadministrasjon** – og som muligens best kan løses gjennom et interkommunalt samarbeid.
6. Hva er aktuelle **organisasjons- og samarbeidsmodeller** for et tettere interkommunalt samarbeid, inkl. økonomiske oppgjørs- og finansieringsmåter.
7. **Prioritering av områder** som synes interessant å se nærmere på i et videre interkommunalt samarbeid (forprosjekter).

8. Gi grove **anslag for potensialet** i de foreslåtte samarbeidsområder i forhold til de langsiktige mål for samarbeidet.
9. **En grov (prosjekt)plan** for hvordan anbefalingene i forstudien kan videreføres.

1.4 Spesielle forutsetninger / rammer.

- Forstudien skal danne beslutningsgrunnlag for en etterfølgende politisk prosess i hver av kommunene som skal avklare kommunenes ambisjoner og premisser for et tettere kommunesamarbeid.
- Forstudien skal beskrive fordeler og ulemper (sterke og svake sider) ved en samarbeidsstrategi kontra en sammenslåingsstrategi.

1.5 Organisering og bemanning

<i>Oppdragsgiver</i>	Ola Stene, rådmann Levanger kommune Ole J. Rødøy, rådmann Verdal kommune Arnt-Ivar Kverndal, rådmann Frosta kommune
<i>Prosjekt-ansvarlig</i>	Alf Birger Haugnes, teknisk sjef Levanger kommune
<i>Prosjektleder</i>	Oddbjørn Vassli, KPMG
<i>Prosjekt-medarbeider</i>	Jahn Tharaldsen, KPMG

En spesiell takk til alle fag- og etatssjefer som deltok på felles arbeidsseminar 7. og 8. juni i Sandvika – uten deres bidrag ville ikke forstudien latt seg gjennomføre så raskt – og med så effektiv ressursbruk.

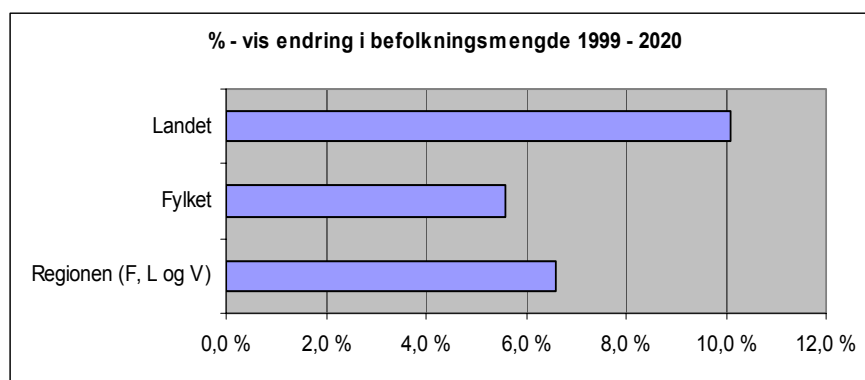
2. Regionale kjennetegn

2.1 Befolkning

Ett av de langsiktige målene for et utvidet interkommunalt samarbeid mellom de tre kommunene er at regionen skal styrke sin attraktivitet som en felles nærings-, bo- og serviceregion.

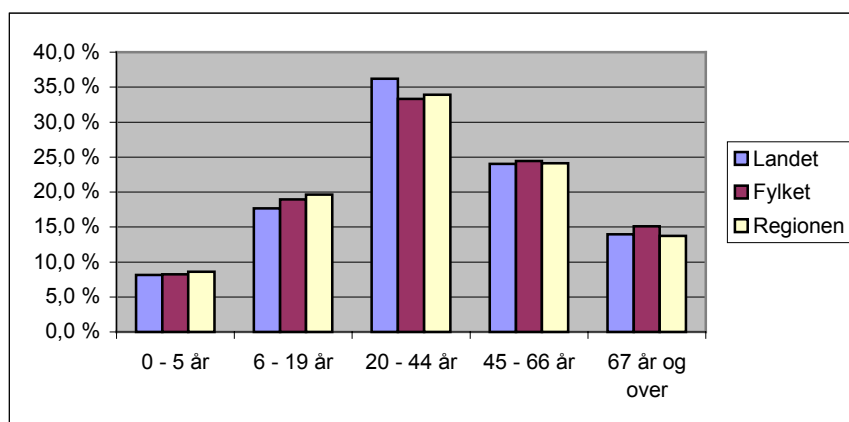
Figuren nedenfor viser fremskrevet befolkningstetthet for regionen frem til 2020. Samlet forventes regionen å få en befolkningsøkning på 6.6 %, dvs. i overkant av 2200 personer. Det er store variasjoner mellom kommunene, Levanger + 10.2 %, Verdal +4.4 % og Frosta – 7.2 %.

Dagens innbyggertall med 33.500 er fordelt slik: 17.500 i Levanger, 13.600 i Verdal og 2.400 i Frosta. Samlet snakker vi altså om en region med rundt 35.000 innbyggere framover.



Kilde: Nord-Trøndelag fylkeskommune – statistikkhefte fylkesplan 2000 – 2003.

Ikke bare befolkningsmengden, men også alderssammensetningen kan lage utfordringer. Nedenfor vises alderssammensetningen for innbyggerne i regionen, fylket og landet (andel av totalt antall innbyggere i de ulike aldersgrupper.) Tallene er fra 1999.



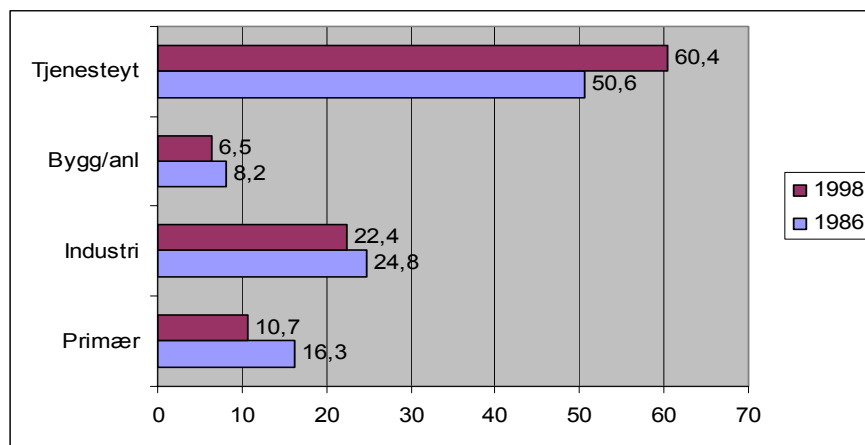
Kilde: Nord-Trøndelag fylkeskommune – statistikkhefte fylkesplan 2000 – 2003.

Hovedbildet er at regionen har en ”ung” befolkning. For aldersklassene fra 0 til 19 år har FLV relativt flere unge i sin befolkning enn både fylket og landet. Tilsvarende er antall eldre (67+) lavere enn både fylket og landet.

2.2 Arbeidsliv og sysselsetting

Utviklingen fra 1986 til 1998 viser at andelen sysselsatte i tjenesteyting øker, mens andelen innenfor bygg/anlegg, industri og primærnæringer reduseres. Tjenesteytende næringer, inkl. offentlig tjenesteyting, utgjorde i 1998 ca. 60 % av samlet sysselsetting.

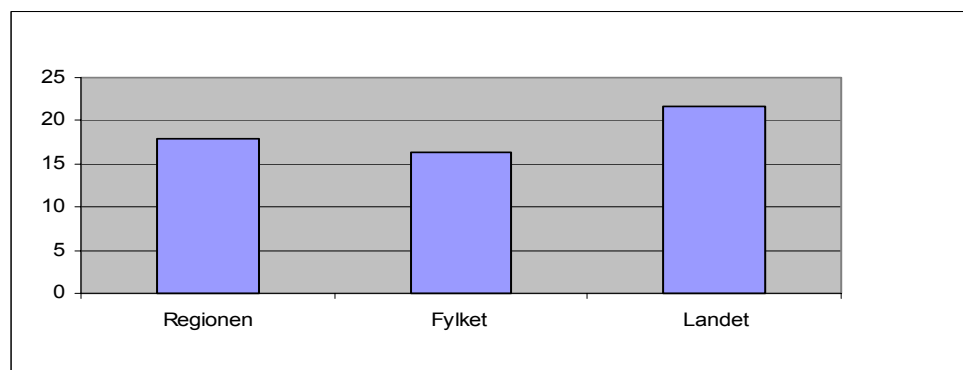
Sysselsetting fordelt på hovednæringer (1986 og 1998) i regionen:



Kilde: Nord-Trøndelag fylkeskommune – statistikkhefte fylkesplan 2000 – 2003.

Andel universitet- og høgstskoleutdannet

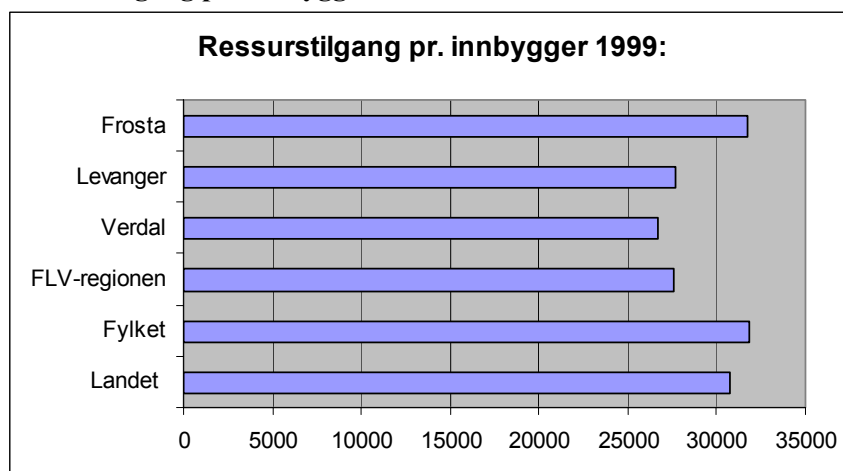
Andelen høgstskoleutdannet er høyere i FLV-regionen enn gjennomsnittet i fylket, men lavere enn landet for øvrig. Med både HINT og Innherred Sykehus i sin midte, er det kanskje overraskende at kompetanseforspranget i forhold til for eksempel fylket for øvrig ikke er større. Dette forsterker behovet for å beholde og utvikle eksisterende kompetanse, samt tilføre ny kompetanse i regionen.



Kilde: Nord-Trøndelag fylkeskommune – statistikkhefte fylkesplan 2000 – 2003.

2.3 Kommunaløkonomiske kjennetegn.

Ressurstilgang pr. innbygger 1999:



Ressurstilgang er definert som totale driftsinntekter pr. innbygger. Kilde: Kommunaløkonomisk statistikk for kommunene i Nord-Trøndelag 1999.

FLV-regionen disponerer kr. 4.290 pr innbygger mindre enn ”gjennomsnittskommunen” i fylket. Hvis inntektsnivået i FLV-kommunene hadde vært det samme som for gjennomsnittskommunen i fylket, vil de tre kommunene årlig disponert 144 mill. kroner ekstra. Dette gir FLV-kommunene er stram økonomisk akkord når det gjelder å tilby sine innbyggere tilsvarende kvalitet i det offentlige tjenestetilbudet.

2.4 Behovsprofil – sosiale kjennetegn

Gjennom det kommunale inntektssystemet er det utviklet nøkler for å beregne de ulike lokalsamfunns behov for kommunale tjenester – og dermed behov for statlige overføringer. Nedenfor framstilles behovsprofilen for kommunene i regionen (kommuneøk.prp. for 2002):

	Frosta	Levanger	Verdal
Kostnadsindeks (2002)	1,17	1,03	1,00

Frosta kommune er i inntektssystemet definert som en kommune med større behov for ressurstilgang enn gjennomsnittskommunen (=1.00), mens Levanger og Verdal kommune anses som gjennomsnittskommuner.

SSB utarbeider hvert år en såkalt Indeks for levekårsproblemer som sammenstiller forhold som antall sosialhjelpstilfeller, uførepensjonister, voldskriminalitet, arbeidsledighet osv. :

	Frosta	Levanger	Verdal
Levekårsproblemindeks (1999)	4,6	7,1	7,6

Levanger og Verdal tilhører den 30 % av norske kommuner som i henhold til denne indeksen har de største levekårsproblemer i befolkningen. Frosta tilhører den halvdel av norske kommuner hvor befolkningen har minst levekårsproblemer.

2.5 Oppsummering

Kommunene Frosta, Levanger og Verdal representerer samlet en region med ca. 33.500 innbyggere med muligheter for en stabil befolkningsvekst framover.

Regionen har et allsidig næringsliv med landbruk, industri (dels storindustri) og et godt utbygd service- og tjenestetilbud.

Befolkningen er ung og har samtidig et utdanningsnivå over fylkesgjennomsnittet.

Med sin størrelse og struktur får FLV-regionen tildelt en relativt stram akkord fra det kommunale inntektssystemet som forutsetter effektiv drift og at stordrifts-/strukturmuligheter realiseres.

3. Rammer for videreutvikling av interkommunalt samarbeid i regionen

3.1 Dagens samarbeidsområder

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
---	--

3.2 Tettere samarbeid eller kommunesammenslåing ?

Forstudien har også hatt som mandat ”å beskrive fordeler og ulemper ved en samarbeidsstrategi kontra en sammenslåingsstrategi”. Etter KPMGs syn må denne vurdering gjøres uavhengig av de konkrete samarbeidsområdene som identifiseres i denne forstudien.

Det er selvsagt ikke lett å gjøre objektive vurderinger rundt disse forhold. KPMG har i hovedsak valgt å støtte seg til Christiansenutvalget (NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring) og etterfølgende St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune og fylkesinndelingen.

Kommunesammenslåing

De viktigste driverne (begrunnelsene) for kommunesammenslåinger har vært:

Uhensiktsmessig geografisk inndeling

Kommunegrensene er satt for 35 år tilbake og basert på andre bosettingsmønstre og kommunikasjonsformer enn i dag. Dette har ført til at kommunegrensene ofte kan dele opp et naturlig bo-, service- og arbeidsområde (tettstedsoppsplitting). Det som før var et naturlig lokalsamfunn/kommune er i dag blitt en integrert del av en større region – eller delt mellom flere naturlige sentra.

Stordriftsfordeler

Den andre hovedbegrunnelsen for kommunesammenslåinger er at en rekke kommuner er for små til effektivt å håndtere de oppgaver som kommunene skal ivareta i vårt samfunn (246 av landets 435 kommuner er under 5000 innbyggere). Problemene knytter seg til småkommunenes reduserte muligheter for å sikre kompetanse til og kvalitet i tjenesteytingen samt (økonomiske) smådriftsulempene knyttet til en rekke mindre spesialtjenester samt relativt dyr administrasjon.

Christiansenutvalget oppsummerer bla.:

1. Befolkningen i små kommuner er mer fornøyd med tjenestetilbudet enn i større kommuner
2. Store kommuner har større selvfinansieringsevne – små kommuner er svært avhengig at statlige overføringer som kompenserer for smådriftsulempene

3. Det er påvist stordriftsfordeler for en rekke områder som kommunal administrasjon, grunnskole, helseinstitusjoner og tekniske tjenester. Stordriftsfordelen er like ofte knyttet til tjenesteproduksjonens omfang som kommunestørrelse
4. Kommunegrenser som skjærer gjennom sammenhengende bebygde områder virker kostnadsdrivende bla. innenfor grunnskole og kommunaltekniske tjenester
5. ”Gratispassasjerproblemet” kan reduseres gjennom kommunesammenslåinger
6. Små kommuner har problemer med å rekruttere nødvendig kompetanse til ledelse og tjenesteproduksjon, men er enklere og mer oversiktlig å styre. Store kommuner stiller store krav til samordning og styring
7. Rettsikkerheten synes å utgjøre størst problem i de små og helt store kommunene

Kommunesamarbeid

Telemarksforskning har i en utredning (Sanda 1998) pekt på følgende fordeler og ulemper ved kommunesamarbeid fremfor kommunesammenslåing:

Fordeler:

- Bedre utnyttelse av stordriftsfordelene innenfor bestemte tjenesteområder
- Geografisk betingede kostnadsforhold kan reduseres
- Gratispassasjerproblematikk mellom kommunene kan (delvis) løses
- Kompetanseproblemer vedrørende styring og drift av kommuner
- Bedre ivaretaking av rettsikkerheten
- Bevare kommunestruktur med historie, identitet og følelser

Ulemper:

- Lokalisering av fellestiltak vekker ofte strid (kommunal posisjonering)
- Utgiftsfordeling - kriteier for å få rettferdig fordeling er vanskelig
- Betinginger at forholdet mellom kommunene må være avklart og akseptert (rivalisering)
- Krever tålmodighet og tid for utvikling av tradisjon for samarbeid
- Verdien av regional identitet blir ikke ivare tatt

3.3 KPMGs oppsummering

1. Uhensiktsmessig geografisk inndeling

Det kan neppe sies at FLV-regionen tilfredsstillende kriteriene for regioner med spesielt uhensiktsmessig geografisk inndeling som for eksempel sentersplitting. På den andre siden framstår kommunene samlet mye mer

som et helhetlig bo-, service og arbeidsområde enn kommunene hver for seg.

2. Urealiserte stordriftsfordeler

Verken Verdal og Levanger kommuner representerer en kommunestørrelse som i seg selv inviterer til smådriftsulemper. Frosta derimot er klart en slik kommune. Et viktig poeng er at *stordriftsfordelene like ofte kan være knyttet til selve organiseringen av tjenesteproduksjonen som til kommunestørrelsen* (en sykehjem med 10 plasser eller en skole med 25 elever blir ikke mer kostnadseffektiv å drive i en stor enn i en liten kommune).

Christiansenutvalget konkluderer med at det er lite å hente innenfor administrasjonskostnadene pr. innbygger når kommunene har passert 10-15.000 innbyggere. KPMG registrerer likevel at flere regioner med befolkningsgrunnlag på langt over 10-15.000 nå søker samarbeid bla. for å redusere administrative kostnader (jfr. for eksempel FAR-samarbeidet på Nord-Jæren – Stavanger, Sandnes, Rogaland fylkeskommune m.fl.).

I en situasjon med stramme økonomiske rammer i forhold til innbyggernes behov og forventninger, vil arbeidet med en kostnadseffektiv tjenesteproduksjon måtte stå sentralt – uansett valg av sammenslåings- eller samarbeidsstrategien.

3. Kompetanse

Kompetanseutfordringen består av to hovedelementer:

- a) Stadig utvikling av de kommunale tjenestene krever ulike former for ny spisskompetanse
- b) Generelt er etterspørselen etter arbeidskraft større enn tilgangen i det norske samfunnet – noe som gjør at kommunene må konkurrere om de fleste typer arbeidskraft

Kommunesammenslåing eller –samarbeid vil kunne lette rekrutteringen av ulike spesialister gjennom større fagmiljø og tilrettelegge for en bedre utnyttelse av den samme kompetanse.

Kommunesammenslåing vil kunne redusere konkurransen internt mellom FLV-kommunene om arbeidskraften.

Samlet sett synes andre virkemiddel som arbeidsgiverpolitikk, ledelse og arbeidsmiljø å bety mer for rekrutterings- og kompetanseutfordringen enn strukturelle reformer.

4. Brukertilfredshet- fleksibilitet - omstillingsevne

Det er interessant at de små kommunene - som har de største kompetanseproblemer og smådriftsulempene - likevel er de som klarer å levere de beste tjenestene sett med brukernes øyne.

Spørsmålet er igjen i hvor sterk grad dette avhenger av kommunestørrelse alene i forhold til faktorer som intern organisering, ledelse, fokus på bruker- og serviceorientering osv.

En hypotese er at små kommuner er mer mottakelige for impulser og signaler fra innbyggere, brukere og folkevalgte enn større kommuner. På den annen side har vi en rekke eksempler på store kommuner både nasjonalt og internasjonalt som ligger langt foran den gjennomsnittlige småkommune i kvalitet og servicegrad i sitt tjenestetilbud (ref. for eksempel Larvik).

Vi ser nå at stadig flere tjenester kan nå brukeren uavhengig av geografisk nærhet gjennom bruk av digitale løsninger – som også gjør de samme tjenester tilgjengelig 24 timer i døgnet - 7 dager er uka.

Samtidig omorganiseres kommuner slik at tjenester som krever fysisk nærhet desentraliseres og underlegges sterkere brukerstyring.

Samlet sett vurderer KPMG FLV-regionen til å ha alle muligheter til oppnå sterkere brukertilfredshet, fleksibilitet og omstillingsevne – uavhengig om kommunene utvikles hver for seg, i et tettere samarbeid eller som ledd i en sammenslåing.

Oppsummert

- FLV-regionen har en geografisk arrondering hvor det bør kunne ligge til rette for et langt tettere samarbeid mellom kommunene rundt samfunnsutbygging og offentlig tjenesteyting. Dette krever *langsiktig og målbevisst innsats* – ikke minst innenfor området overordnet styring og ledelse
- FLV-regionen bør kunne styrke kompetanse og redusere ressursbruk innenfor administrasjon og styring ved en sammenslåing eller et nærmere samarbeid. Strukturelle endringer sammen med anvendelse av ny teknologi ser ut til i betydelig grad – *både å kunne redusere kostnaden ved og styrke kvalitet av interne støttefunksjoner*
- FLV-regionen bør kunne realisere ytterligere stordriftsfordeler ved å se tjenesteproduksjonen innenfor en rekke områder – enten gjennom samarbeidsløsninger eller sammenslåing. De mest aktuelle tjenestene for å høste stordriftsfordeler er enten typiske *tekniske tjenester og spesialisttjenester* som har sårbare og små fagmiljøer
- Isolert sett mener KPMG at den optimale kommunestørrelsen for samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon ligger over kommunestørrelsen i FLV-regionen når de geografiske forholdene ligger så godt til rette som her.

Men kommuneinndeling har mange andre verdier og elementer i seg enn optimalisering i forhold til økonomiske forhold. Motivasjonen for en sammenslåing må være tilstede skal den bli vellykket. Dette er også erkjent i næringslivet der undersøkelser viser at rundt halvparten av alle fusjoner viser seg å bli mislykket.

Det viser seg at FLV-kommunene har relativt liten erfaring så langt med et tett samarbeid innenfor kommunenes kjernetjenester. *KPMG tror det er viktig å vinne erfaringer gjennom forpliktende og effektfulle samarbeidstiltak før en eventuell sammenslåingsprosess initieres.*

3.4 Intensiteten i et tettere samarbeid.

Telemarksforskning (Sanda 1996) har definert fem grader / typer av interkommunalt samarbeid:

1. **Uformell kontakt** i enkeltsaker mellom saksbehandlere i kommunene
2. **Uformelle nettverk** i form av regelmessig organiserte fora for erfaringsutveksling m.m.
3. Interkommunalt samarbeid om **enkeltsaker**, men som ikke inngår i de kommunale kjerneytelsene
4. **Helhetlig kommunalt samarbeid** innenfor de kommunale kjerneytelsene for eksempel felles brannordning
5. **Regionalt samarbeid mot omverden** for eksempel felles opptreden mot stat og fylke.

KPMG anbefaler at kommunene i regionen oppretter/videreutvikler samarbeidet på alle disse områdene, men at påfølgende forprosjekt fokuserer på samarbeidstype 4 og eventuelt 5.

3.5 Aktuelle samarbeidsmodeller for et tettere samarbeid.

Følgende organisasjonsmodeller anses aktuelle og bør vurderes nærmere i forbindelse med et evt. tettere interkommunalt samarbeid i regionen:

1. **Virtuelt samarbeid** dvs. kommunene samarbeider om oppgaveløsningen nettbasert, men slik at hver enkelt kommune har ansvar for egne tjenester, medarbeidere og ressursinnsats
2. **Oppdragsmodellen** dvs. tjenesten(e) utføres av en kommune på vegne av de to andre. En egen (oppdrags)avtale ligger til grunn for samarbeidet mellom utførende kommune og oppdragskommunene
3. **Selskapsmodellen** dvs. tjenestene flyttes ut i et eget interkommunalt selskap (IKS) som står for utførelsen av tjenestene på vegne av kommunene. Kommunene står for finansieringen etter nærmere avtale. Styringen forøvrig er regulert gjennom selskapsavtale, vedtekter og lov om interkommunale selskaper. I denne omgang vurderes AS-formen som lite aktuell for offentlig tjenestesamarbeid.
4. **Utsettings-/partnerskapsmodellen** dvs. tjenesten settes ut for eksempel på anbud til eksterne leverandører event. til felles foretak som etableres mellom kommunene og private aktører.

Nedenfor gis en nærmere beskrivelse av disse modellene, med hensyn til finansiering, arbeidsgiverforhold, ledelse, myndighetsutøvelse og styring.

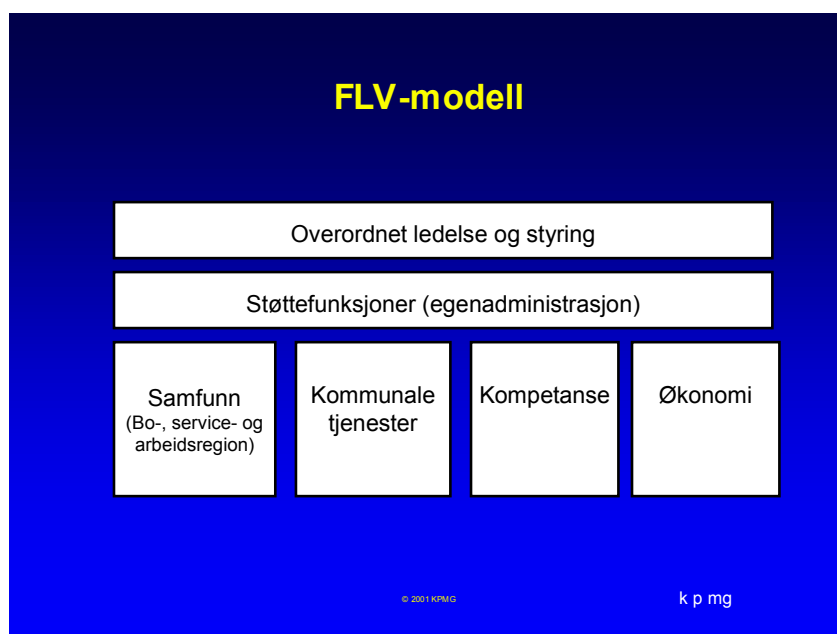
	<i>Virtuelt samarbeid</i>	<i>Oppdragsmodellen</i>	<i>Selskapsmodellen</i>	<i>Utsetting/partnerskap</i>
<i>Finansiering</i>	Hver kommune budsjetterer, regnskapsfører og bærer sine kostnader	Tjenesten finansieres fra hver enkelt kommune gjennom budsjettvedtak eller oppdragsavtale	Tjenestene finansieres fra eierkommunene via rammeoverføring eller ”stykkpris”.	Betaling i henhold til kontrakt/ oppdragsavtale
<i>Arbeidsgiver</i>	Ansatte forblir ansatt hos ekst. arbeidsgiver	Ansatte ansettes hos utfører kommunen	Ansatte tilsettes i selskapet	Utførende selskap
<i>Ledelse</i>	Ledelse lokalt. For hvert samarbeidsområde utpekes en interkommunal koordinator	Ledelse utpekes i utfører kommunen	Ledelse tilsettes av styret	Bestemmes av utførende selskap
<i>Myndighet</i>	Ingen endringer i forhold til dagens – myndighet gis fra lokal kommune. Ingen formell myndighet til koordinator	Myndighet delegeres fra den enkelt oppdragskommune til adm.sjef i utfører kommunen som videredelegerer	Myndighet delegeres fra eierkommunene til selskapet ved styret	Event. delegering av myndighet skjer fra den enkelte kommune til utførende eksternt selskap
<i>Rapportering</i>	Tjenestene rapporteres internt i egen kommune. Koordinator rapporterer felles prosjekter samt ”årsrapport” fra samarbeidet	Løpende tjenesterapportering skjer fra virksomhetsleder til adm.sjef i utfører kommunen. Utfører kommunen rapporterer til oppdragskommunen	Daglig leder rapporterer til styret. Styret rapporterer til eierkommunene	Rapportering i henhold til kontrakt/ oppdragsavtale
<i>Kvalitets-sikring</i>	Kvalitetssikring foretas av egen kommune. Kan ”kjøpes” av koordinator	Intern kvalitets-sikring av tjenestene utføres av utfører kommunen – eksternt av oppdragskommunene	Intern kvalitets-sikring av tjenestene utføres av selskapet – eksternt av eierkommunene	Intern kvalitets-sikring av tjenestene utføres av selskapet – eksternt av oppdragskommunene
<i>Politisk styring</i>	Politisk styring foregår gjennom lokal adm.sjef – intet eget politisk styringsorgan	Politisk styring av tjenesten skjer fra oppdragskommunene gjennom egen adm.sjef - intet eget politisk styringsorgan	Politisk styring skjer gjennom regelverket for selskapet, finansieringsordning og general-forsamling som velger styre	Poltisk styring skjer gjennom oppdrag-/bestiller-myndigheten

4. Områder for et tettere interkommunalt samarbeid i FLV-regionen

4.1 Modell for utvikling av FLV-samarbeidet

Dette forstudiets hensikt er først og fremst å danne beslutningsgrunnlag for om FLV-kommunene skal innlede et tettere og målbevisst interkommunalt samarbeid eller ikke.

Nedenfor skisseres en overordnet modell for elementene i samarbeidet. Deretter følger en analyse for hvert enkelt element som ender opp i aktuelle samarbeidsområder.



Modellen peker på seks områder hvor det interkommunale samarbeidet i FLV-regionen skal konkretiseres:

1. *Overordnet ledelse og styring* for eksempel gjennom felles planlegging og samråingsfora
2. *Administrative støttefunksjoner* bla. for å realisere stordriftsfordelene knyttet til internadministrasjon
3. *Samfunn* – felles opptreden og innsats når det gjelder å styrke FLV-regionen som bor, service- og arbeidsregion
4. *Kommunenes samlede tjenesteproduksjon* – realisere stordriftsfordeler og sikre kvalitet
5. *Kompetanse* – rekruttere, beholde og utvikle kompetanse og medarbeidere
6. Samarbeidstiltakene skal gi økt kostnadseffektivitet og bidra til å sikre kommunenes *økonomiske handlefrihet* og utviklingsevne

4.2 Overordnet styring og ledelse

Styrke – nåtid	Mulighet - framtid
<ul style="list-style-type: none"> • God kjemi mellom enkeltpersoner 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedre struktur og intensitet på strategisk/politisk nivå • Bedre struktur og intensitet på administrativt/faglig nivå
Svakhet – nåtid	Trussel - framtid
<ul style="list-style-type: none"> • Lite formalisert samarbeid • Lite aktivt samarbeid • Dels liten kjennskap til hverandre på tvers av kommunegrensene 	<ul style="list-style-type: none"> • Rivaliserende enkeltpersoner

Analyse

Situasjonen preges av liten tradisjon, intensitet og struktur i det interkommunale samarbeidet i FLV-regionen. Samtidig er heller ikke FLV-regionen noe innarbeidet begrep eller konstellasjon. FLV-kommunen opptrer minst i tre andre regionale strukturer, som grovt sett inndeles slik

1. Innherred – gjelder kommunene fra Steinkjer i nord til Stjørdal i sør
2. Frostating (regionråd) – gjelder kommunene Meråker, Stjørdal, Frosta, Levanger, Verdal, Inderøy og Steinkjer
3. Søndre Innherred – gjelder kommunene Verdal, Levanger, Frosta, Stjørdal og Meråker

Prioriterte samarbeidstiltak

1. Halvårlig felles formannskapsmøte mellom de tre kommunene
2. Felles administrativ ledergruppemøte mellom de tre kommunene 3 ganger i året (tertialvis)
3. Utarbeidelse av og løpende ajourføring/gjennomføring av felles FLV-plan

4.3 Støttefunksjoner

Styrke – nåtid	Mulighet – framtid
<ul style="list-style-type: none"> • Betydelig sak til sak og person til person samarbeid allerede • Nærhet mellom støttefunksjoner og brukerne • Støttefunksjonsledere inngår i strategisk ledelse og brukes som “poteter” • Høy IKT-kompetanse/vilje • God (for god ?) stabilitet i bemanning 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedre støtte til lavere pris • Felles støttesenter/funksjon for flere kommuner • Felles IKT/IS-løsninger • Utnytte IKT bedre • Bedre innkjøpsavtaler • Redusert sårbarhet • Økt spisskompetanse i større miljøer • Bedre støttefunksjoner åpner for økt delegering/desentralisering

Svakhet – nåtid	Trussel - framtid
<ul style="list-style-type: none"> • Mange eldre arbeidstakere uten formell kompetanse • Små og sårbare miljøer – ujevn kompetanse • Gjør ting ulikt – alle finner opp kruttet selv • Mange støttefunksjoner er venstrehåndsarbeid • Ulike IKT-plattformer/tradisjoner • Lav IKT-bruker-/anvendelseskompetanse • Uklar rolleforståelse jfr. bestiller/utfører 	<ul style="list-style-type: none"> • Klarer ikke å imøtekomme økte kvalitetskrav • Klarer ikke å skape attraktive nok fagmiljøer • Dårlig kommuneøkonomi lager ikke-optimale (for dårlige) støttefunksjoner – bare fokus på lavest mulig kostnader • Administrasjon – et politisk uinteressant område • For lite penger til å investere i IKT for å oppnå skikkelig effekt • Sterkere støttefunksjoner lager fagidioter og perfektjonisme

Analyse

Situasjonen kjennetegnes i alle kommunen av svært like problemstillinger knyttet til små miljøer, dels svak formellkompetanse og sterk kostnadsfokus.

Utfordringene ligger i utvikling av støttefunksjonene som kostnadseffektive og viktige bidragsytere til tjenesteorganisasjon, med klare roller (bestiller-utfører) og aktiv bruk av ny teknologi.

Aktuelle samarbeidsområder

- Felles IKT-infrastruktur, IKT-funksjon og administrativ programvare
- Felles innkjøpsfunksjon/ordning
- Felles støttesystemer til tjenesteproduksjonen
- Felles lønnsfunksjon
- Felles innføring
- Felles regnskapsfunksjon
- Felles fysisk og/eller elektronisk arkiv
- Felles personalfunksjon
- Felles faglige stabsfunksjoner
- Felles internopplæring
- Felles generelle saksbehandling

4.4 Samfunnsutvikling

Styrke – nåtid	Mulighet - framtid
<ul style="list-style-type: none"> • Norske Skog og Aker • Sykehuset og HINT • Variert næringsliv og arbeidsmarked • Kultur og tradisjon • Konsentrert region (maks. avstand 5,5 mil) • Gode kommunikasjoner – veg, bane, sjø og luft • Omstillingsdyktig og investeringsvillig landbruk • Naturressurser for næringsutvikling 	<ul style="list-style-type: none"> • Gass ! • Økt samhandling • Økt markedsføring • Spinn-off gass • En engasjerende, involverende og forpliktende regional strategi- og utviklingsprosess • Velge bosettingsstrategien – sats på FLV som en attraktiv boregion • Skape oss et positivt image • Videreforedling av naturressurser
Svakhet – nåtid	Trussel - framtid
<ul style="list-style-type: none"> • Lite utviklet samarbeid bedriftene i mellom • Mangler felles utviklings- og utbyggingsstrategi • Sårbar landbruksnæring • Ikke komplett handelstilbud • Har en uklar image/profil • Uløste barn/unge-problemer • Hvor er vi i forhold til den “nye” økonomien ? • Har vi areal knapphet ? • Lav samhandlingskompetanse 	<ul style="list-style-type: none"> • Manglende tilpasning til endrede rammebetingelser – økt globalisering • Manglende utviklingsvilje – endringstempo • Uheldig sosial utvikling • Intern konkurranse og internt fokus • Dårlig kommuneøkonomi og –styring • Nedbygging av landbruket • Trondheim som magnet i en storregion • Manglende felles identitet som region • Utvikling måles kun kvantitativt – og ikke kvalitativt

Analyse

Det er ikke bare kommunene som har en svakt utviklet samhandlingskultur. Også næringslivet preges av det samme. Regionen er lite samkjørt og slagkraftig i strategiske spørsmål.

Regionen har en allsidig næringsliv - spørsmålet er om regionen klarer å få sin andel av den nye næringene.

Regionen har lite felles markedsføring og framstår med en svak og uklar profil eksternt sett.

Regionen sliter med synlige sosiale problemer blant annet hos barn/unge sammen med dårlig kommuneøkonomi/-styring som samlet kan gi et ”negativt image” av regionen

Utfordringen ligger i en mobilisering av det offentlig, næringsliv og det sivile samfunn i utvikling og gjennomføring av en felles, proaktiv strategi for fremtiden.

Aktuelle samarbeidsområder

- Etablere et felles strategisk utviklingsfora mellom ledelsen i de tre kommunene, nøkkelbedrifter (for eksempel Aker og Norske Skog)

og kompetansemiljøer (for eksempel IHS og HINT) med målsetting å utvikle en felles regional utviklingsstrategi

- Etablere en felles arena for utvikling av landbruksnæringen – både primærproduksjon og videreforedling
- Styrke samarbeidet mellom kommunene innenfor offentlig tjenesteproduksjon – felles sikring av standarder og kvalitet – framstå med godt image som bokommune.
- Interkommunalt havnesamarbeid
- Felles kulturstrategi og kulturtilbud
- Felles markedsprofileringsplan – felles eksternt markedsføring – felles markedsorganisasjon
- Felles strategisk næringsplan – og næringsorganisering

4.5 Tjenesteproduksjon

Styrke – nåtid	Mulighet - framtid
<ul style="list-style-type: none"> • God rekruttering og brukbar allmenkompetanse • Nærhet og kjennskap til innbyggerne • Gode kommunikasjonsmuligheter • Enkelte tjenester godt utbygd – f.eks god barnehagedekning 	<ul style="list-style-type: none"> • Økt kompetanse og kvalitet gjennom felles bruk av ressurser som krever spisskompetanse, ex. barnevern • Samarbeid gir muligheter for å overføre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon • Samarbeid kan gi økt tilgjengelighet for innbyggerne • Samarbeid for å øke kvaliteten i tjenesteproduksjonen
Svakhet – nåtid	Trussel – framtid
<ul style="list-style-type: none"> • Dårlig økonomi • Liten kompetanse på tjenester som krever spisskompetanse • Liten samarbeidskompetanse i tjenesteproduksjonen • Tunge arbeidsprosesser og saksbehandling som krever betydelig intern ressursbruk, ex. barnevern • Manglende kompetanseoppbygging av eksisterende bemanning • Manglende “tverrfaglighet” og fleksibel bruk av ressurser 	<ul style="list-style-type: none"> • Framtidig økonomisk utvikling • Sentralisering / kommunesammenslåing • Økt konkurranse om arbeidskraft og kompetanse • Økt gap mellom innbyggernes etterspørsel etter tjenester og kommunenes tilbud

Analyse

Verken tjenestetilbudet eller kvaliteten av tjenestene som tilbys innbyggerne kan i dag karakteriseres som kritiske. Imidlertid har alle kommunene betydelige økonomiske utfordringer som setter betydelige krav til økt effektivitet. Dersom tiltak ikke iverksettes hurtig kan dette bli kritisk både for omfanget av de tjenester kommunene skal tilby og kvaliteten i de tjenestene som tilbys i fremtiden.

Alle kommunene ligger sentralt til i Trøndelag. Beliggenhet sammen med nærhet til utdanningsinstitusjoner og lite konkurranse om samme arbeidskraft fra industrien – kan forklare at kommunene ikke opplever store rekrutteringsproblemer i dag.

Utfordringen for kommunene er derfor i første omgang å etablere et tjenestesamarbeid innenfor de områder hvor det kreves spisskompetanse, samt områder hvor både effektivitet og kvalitet kan økes.

Prioriterte samarbeidsområder

- Felles barneverntjeneste
- Felles brann- og beredskapstjeneste
- Felles rehabiliteringstjeneste
- Miljørettet helsevern
- IKT-støtte i form av felles fagprogrammer
- Felles landbrukskontor
- Felles boligkontor
- Felles tomteutbyggingsselskap
- Felles Offentlig ServiceKontor – OSK – fysisk og digitalt
- Felles sentralkjøkken
- Felles jordmor
- Felles vaksinekontor
- Felles voksenopplæring
- Felles legevakt
- Felles gjeldsrådgiving
- Felles flyktningstjeneste/-mottak
- Felles AMO
- Felles utevirksomhet tekniske tjenester
- Felles GIS (geografisk informasjonssystemer)
- Felles kino
- Felles bibliotek

4.6 Kompetanse

Styrke – nåtid	Mulighet - framtid
<ul style="list-style-type: none"> • Allsidig næringsliv gir allsidige muligheter og godt rekrutteringsgrunnlag • Lett å rekruttere (så langt) • Nærhet til utdanningsinstitusjoner • Tilfredsstillende barnehagetilbud 	<ul style="list-style-type: none"> • Redusert sårbarhet for kritisk kompetanse- sikre fagkompetanse • Administrativ samarbeidsvilje på ledernivå • Bruke boattraktivitet som virkemiddel i kampen om arbeidskraften • Gjennomføre felles utviklingsprosjekter • Økt og felles lederutvikling • Samarbeid/fleksibilitet i forhold til andre kompetanseleverandører
Svakhet – nåtid	Trussel - framtid
<ul style="list-style-type: none"> • For lite HMS-fokus • Priskonkurransse om medarbeidere mellom kommunene • Utydelig arbeidsgiverpolitikk • Mangel på tverrfaglighet og fleksibilitet • Lite utvikla samarbeid med utdanningsinstitusjonene • Manglende vedlikehold/utvikling av ansatte og deres kompetanse • Har kommunene dårlig image som arbeidsgiver ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Økt press mot offentlig sektor – konkurranseutsetting • Mistillit i samarbeidet mellom kommunene • Vedvarende dårlig kommuneøkonomi • Dårlig image som arbeidsgiver/ arbeidssted • Stigmatisering av offentlig ansatte

Analyse

Generelt har kommunene god tilgang til kompetanse og arbeidskraft i dag. Men fra nasjonale analyser kjenner vi til at det blir mangel på arbeidskraft innenfor en rekke områder – og at spesielt offentlig sektor må konkurrere mye hardere om arbeidskraften framover.

Denne situasjonen lager minst to utfordringer for kommunene:

- Kommunene må til enhver tid konkurrere om og være konkurransedyktige i forhold til å rekruttere og beholde medarbeidere
- Kommunene må etter hvert bli mer fleksible i måten de får dekket sitt kompetansebehov utover å tilsette egne folk på gitte kommunale vilkår for eksempel gjennom interkommunalt samarbeid, utsetting av tjenester/oppdrag, strategiske samarbeidspartnere osv.

Kommunene har så langt i stor grad kunne opptrådt som en ”passiv” arbeidsgiver som passet på at formelle rettigheter osv. ble oppfulgt. Framover må kommunene bli kreative og proaktive i sin arbeidsgiverpolitikk - med økt evne til å håndtere sine medarbeidere som individer. KS har alt laget flere utredninger og forskningsprogrammer om dette temaet.

Det er opplagt at det ligger store muligheter ved at de tre FLV-kommunene i større grad kan opptre felles i utvikling og realisering av en ny

arbeidsgiverpolitikk som sikrer de kommunale funksjonene nok og kvalifisert arbeidskraft.

I tillegg vil et tettere kommunesamarbeid utnytte bedre ulike former for spisskompetanse og nøkkelpersonell – samtidig som disse gis større faglige utfordringer.

Aktuelle samarbeidsområder

- Felles lederutvikling – ”lederskole”
- Felles lønnspolitiske retningslinjer
- Felles rekrutteringsfunksjon/prosess
- Felles arbeidsgiverpolitikk
- Felles stillingsbank
- Felles vikarpool/Felles spisskompetansepool
- Felles ressursbase (bemanning og kompetanse)
- Felles stilling for internopplæring
- Felles HMS-stilling

4.7 Økonomi

Styrke – nåtid	Mulighet - framtid
<ul style="list-style-type: none"> • Alle kommuner er i prosess for å sikre god styring og økonomisk handlefrihet 	<ul style="list-style-type: none"> • Styringen bedres i alle kommuner slik at økonomisk balanse og handlefrihet etableres • Interkommunalt samarbeid øker kostnadseffektiviteten i administrasjon og tjenesteproduksjon
Svakhet – nåtid	Trussel - framtid
<ul style="list-style-type: none"> • I sum har kommunene betydelige underskudd og omstillinger som må løses raskt 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunene blir hengende fast i hver sin økonomisk hengemyr • Kommunene klarer ikke å realisere økonomiske samarbeidsgevinster seg i mellom

Analyse

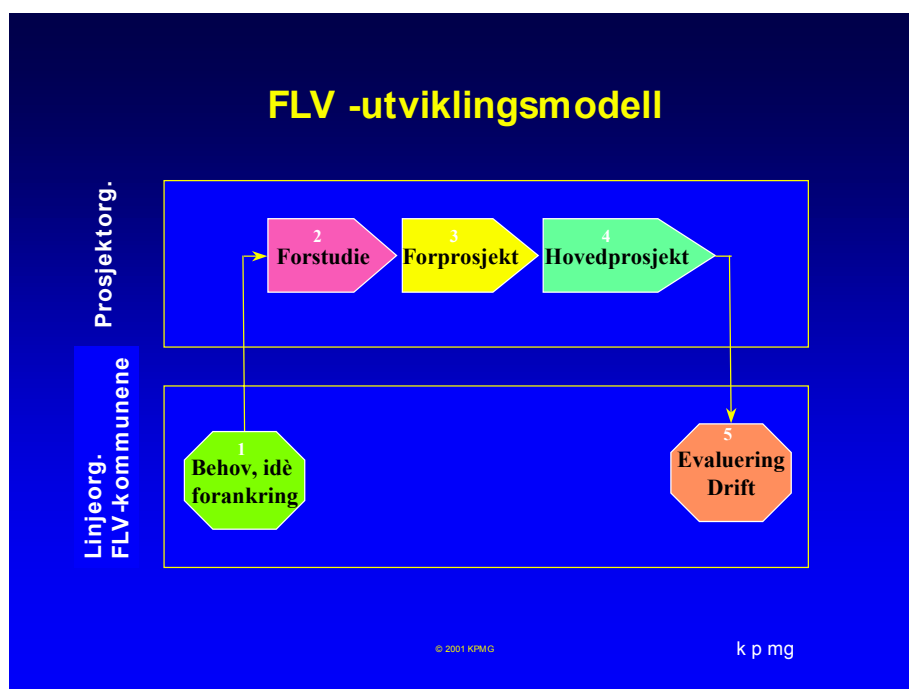
Kommunaløkonomisk er situasjonen i regionen relativt dyster. Det positive er at det nå jobbes systematisk i alle de tre kommunene med å få kontroll med situasjonen. Det økonomiske perspektivet er ikke et eget innsatsområde i det interkommunale samarbeidet. Gevinstene skapes innenfor de andre områdene som samarbeid om støttefunksjoner, tjenesteproduksjon osv.

KPMG ønsker likevel å ha med det økonomiske perspektivet i utviklingen av det interkommunale samarbeidet i FLV-regionen for å sikre at samarbeidsområder og –tiltak prioriteres i forhold til økonomisk gevinstpotensiale.

5. Fra muligheter til gevinster og gjennomføring

5.1 Utviklingsmodell

Gjennom fornyelses- og omstillingsarbeidet i Verdal og Levanger kjenner disse kommunene til den PLP-prosjektmodell som KPMG bruker – og som vi mener er velegnet også i utvikling av interkommunalt samarbeid:



Brukt innenfor utvikling av interkommunalt samarbeid innebærer modellen:

1. Når det oppstår en ide eller ønske om å utvikle interkommunalt samarbeid innenfor et område, gjennomføres først en forstudie for å finne ut om idèen er realiserbar og har et interessant gevinstpotensiale.
2. Forstudien går til oppdragsgiverne – de tre FLV-kommunene – til vurdering. Dersom disse finner at forstudien gir grunnlag for å gå videre, gjennomføres et forprosjekt som innebærer utredning av en detaljert løsning med tilhørende konsekvenser bla. budsjetter og gevinster.
3. Forprosjektet går igjen til oppdragsgiverne for å vurdere om et gjennomføringsprosjekt skal iverksettes.
4. Etter at gjennomføringsprosjektet er sluttført, gjennomfører oppdragsgiverne en sluttevaluering av om prosjektet ble vellykket, at løsningen har fått en hensiktsmessig driftsform og gevinstene ble oppnådd.

Denne prosjektmodellen har følgende fordeler:

- En unngår at det blir investert mye utredning i urealistiske samarbeidsprosjekter

- En unngår i iverksette samarbeidstiltak som er dårlig planlagt
- En sikrer full økonomistyring av samarbeidstiltakene – og at gevinstene blir realisert
- Oppdragsgiverne – FLV-kommunene kan når som helst sette foten ned og si at dette går vi ikke videre med
- Metoden legger godt til rette for et aktiv samspill og klar rolle/ansvarsdeling mellom administrativt og politisk beslutningsnivå

5.2 Kritiske suksessfaktorer for å lykkes

Historien om interkommunalt samarbeid inneholder noen suksesshistorier, flere fiaskoer og mange ”middelhavsfarere” – det er greit, men...

For utvikling av et effektivt interkommunalt samarbeid i FLV-regionen har vi kommet fram til at FLV-kommunene må lykkes med:

- Sette brukerne i sentrum og fokus for utviklingsarbeidet
- Lykkes med de første prosjektene
- Vilje til å avgi ”makt” fra enkeltkommunene til fellesskapet
- Administrativ og politisk gjennomføringsvilje
- God planlegging før gjennomføring
- Realisere raske gevinster– generelt oppnå målbare effekter
- Eierskap/engasjement/motivasjon fra hele organisasjonen
- Full åpenhet, aktiv informasjon og involvering
- ”Kort vei” fra beslutning til gjennomføring
- Lik relativ gevinst til innbyggerne i de tre kommunene
- Sikre fortsatt demokratisk styring av interkommunale virksomheter / samarbeidstiltak

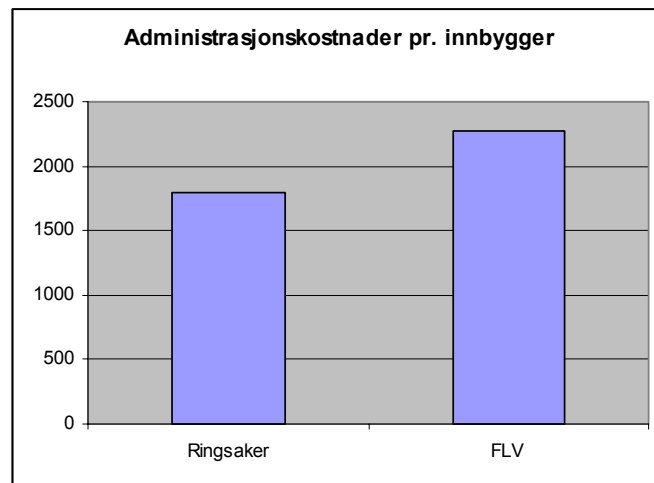
Følgende forhold vil skape store problemer for utvikling av samarbeidet – og bør unngås:

- ”Skyggeboksing” mellom kommunene
- Manglende administrativ og politisk tilslutning
- Motstand fra mellomledere og ansatte
- Urealistiske mål og forventninger
- Knapphet på gjennomføringsressurser
- Dårlig planlegging - svakt gjennomføringsgrunnlag
- Opprette ”systemer” som oppleves tungvinte og sårbare
- Samarbeidsslitasje

5.3 Gevinstpotensiale

Denne mulighetsstudien har ikke hatt muligheter for å gå inn og se konkret på gevinstpotensialet i de samarbeidstiltakene som er prioritert. Det følger at prosjektutviklingsmodellen som er omtalt i pkt. 5.1 at gevinstene i første omgang skal estimeres i egne forstudier, bekrefte i forprosjektene og realiseres i gjennomføringsfasen.

For eksemplets skyld har KPMG sett på potensialet i et interkommunalt samarbeid mellom FLV-kommunene innenfor området administrasjon og styring basert på KOSTRA-tallene fra 2000-regnskapet. Vi har her sammenlignet FLV-kommunene med Ringsaker kommune som har like stort folketall (ca. 33.000), som opprinnelig bestod av to store og en liten kommune (Furnes, Ringsaker og Nes), har to store senter (Brumunddal og Moelv), er en sterk landbrukskommune, men også noen hjørnesteinsbedrifter (bla. Moelven Industrier).



Mens Ringsaker kommune bruker 1.793 kroner i administrasjon pr. innbygger, bruker FLV-kommunene til sammen i dag 2.279 kroner. Denne forskjellen utgjør vel 25 % eller nesten 500 kroner pr. innbygger som samlet for FLV-kommunene tilsvarer årlig 15 mill. kroner.

Eksemplet viser først og fremst at FLV-kommunene kan bruke ulike analysemetoder for å finne fram til områder hvor de kan hente betydelige økonomiske gevinster i et tettere og effektivt kommunesamarbeid. I tillegg kommer de kvalitative gevinstene knyttet til forhold som redusert sårbarhet, økt kvalitet osv.

Samlet har FLV-kommunene en årlig omsetning (driftsbudsjetter) på 850-900 mill. kroner. Hvis 20 % av den samlede virksomheten inngår i et framtidig FLV-samarbeid vil dette utgjøre 175-200 mill. kroner.

Dersom overføring av denne virksomheten til interkommunale løsninger kombineres med å effektivisere driften av de samme virksomheter maksimalt, er det grunn til å anta at det ligger *et effektiviseringspotensiale i størrelsesorden 35-40 mill. kroner (20 %)* (jfr. bla. Statskonsults notat 2001:3).

KPMG tror ikke interkommunale løsninger automatisk fører til gevinster. Etablering av slike løsninger må kombineres med god styring og et målbevisst utviklingsarbeid, skal både kvalitative og økonomisk gevinster nås.

5.4 Fra mulighetsstudier til prioritering av temaer for videre utredning/utvikling

I kap. 4 ble det listet opp en rekke aktuelle temaer for et nærmere samarbeid i FLV-regionen – i hovedsak basert på relativt raske innspill og konklusjoner på det omtalte felles arbeidsseminaret mellom den administrative ledelsen i de tre kommunene:

Det sier seg selv at det ikke er mulig å gå videre med 60-70 ulike samarbeidsmulighet. I sum koker dette ned til et spørsmål om:

- Hvilke områder tror vi har størst potensiale ?
- Hvilke områder er det lettest å komme i gang ?
- Er det noen områder som flere av kommunene har akutt behov for å få løst ?
- Finnes det en logisk rekkefølge – at noen områder bør tas foran andre ?

I denne diskusjonen må vi også ta hensyn til at alle tre kommuner er inne i krevende egne omstillingsprosjekter slik at kapasiteten til å gå inn i utviklingen av et omfattende interkommunalt samarbeid ikke er den største.

På den andre siden trenger alle kommunene de gevinster som gode fellesprosjekter kan gi. Og hele regionen trenger å innlede et strategisk utviklingsarbeid for å styrke sin rolle som en attraktiv framtidig bo-, service og arbeidsregion.

I prioriteringen må det også gjøres en vurdering av hvilke av de foreliggende idèer er modne for en forprosjektering – og hvilke bør først gjennomgå en forstudie.

KPMG er kommet til å ville anbefale et avgrenset antall forstudier og forprosjekter for gjennomføring høsten 2001/vinteren 2002:

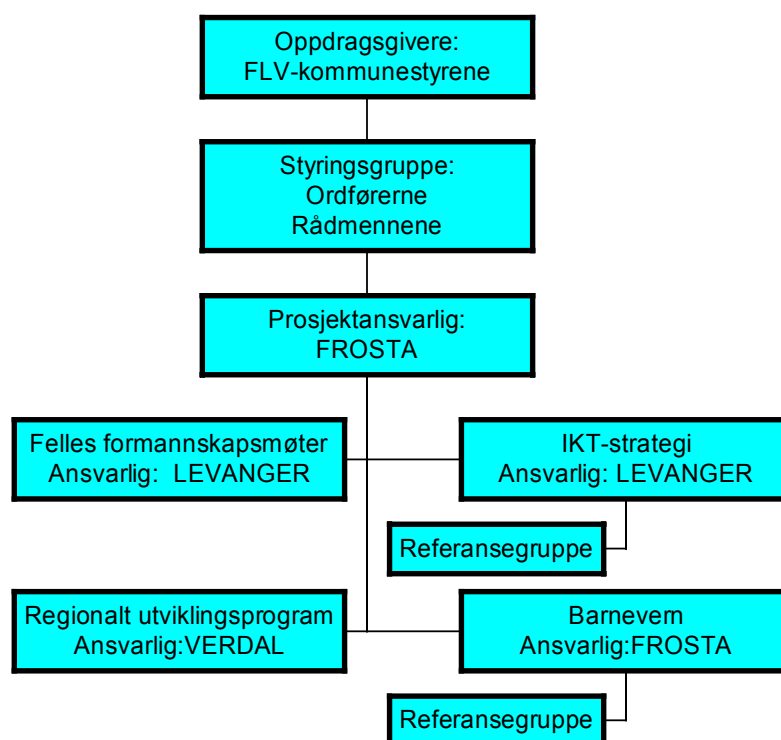
1. Overordnet styring og ledelse	<ul style="list-style-type: none">• Gjennomføring av felles formannskapsmøte september 2001 i forbindelse med presentasjon/behandling av denne forstudien• Gjennomføring av felles formannskapsmøte når de første forstudie-/forprosjektrapporter ligger føre (se nedenfor)
2. Støttefunksjoner	<ul style="list-style-type: none">• Utvikling av felles IKT-strategi for FLV-kommunene (forstudie)

3. Samfunnsutvikling	<ul style="list-style-type: none"> Gjennomføring av felles møte mellom kommunene, nøkkelbedrifter og kompetansemiljø om plattform for felles regional utviklingsprogram – november 2001
4. Tjenesteproduksjon	<ul style="list-style-type: none"> Gjennomføring forprosjekt felles barnevern

I tillegg er det skissert en modell i pkt. 5.1 foran om hvordan nye ideer til interkommunalt samarbeid løpende kan håndteres. Prioritering av disse fire temaer betyr altså ikke at det låses for andre initiativ eller tiltak i perioden.

5.5 Organisering høsten 2001

I første omgang er prosjektansvaret fordelt mellom de ulike kommunene som nå jobber med identifisering av aktuelle personer. Første jobben til styringsgruppen blir å godkjenne bemanningen av prosjektene.



5.6 Milepælsplan høsten 2001

Når	Milepæl	Ansvarlig
31.08	Forstudie godkjent	Prosjektansvarlig
20.09	Forstudien drøftet med tillitsvalgte	Rådmennene
30.09	Felles formannskapsmøte avviklet	Ordførerne
05.10	Felles saksutredning og innstilling	Rådmennene
31.10	Forstudien behandlet i alle kommunestyrene	Ordfører
05.11	Alle delprosjekter bemannet – prosjektansvarlig utpekt	Styringsgruppa
15.11	Alle delprosjekter detaljplanlagt	Ansv. delprosjektledere
31.01	Møte med næringsliv og kompetansemiljøer avviklet	Ansv. delprosjektleder
31.01	Forstudie felles IKT-strategi klar	Ansv. delprosjektleder
31.01	Forprosjekt felles barnevern klar	Ansv. delprosjektleder
15.02	Nytt felles formannskapsmøte avviklet	Ordførerne
01.03	Felles saksutredning og innstilling	Rådmennene
31.03	Samarbeidstiltakene behandlet i alle kommunestyrene	Ordfører

6. Vedlegg: Forslag til mandater

6.1 Felles formannskapsmøter

Mandat:	Delprosjektet skal: <ol style="list-style-type: none">1. Innen utgangen av september 2001 gjennomføre <i>et første felles formannskapsmøte</i> mellom FLV-kommunene for å drøfte muligheter, mål og rammer for videreutvikling av samarbeidet mellom FLV-kommunene med basis i forstudien2. Innen 15. februar 2002 skal <i>nytt formannskapsmøte</i> avholdes i forbindelse med framleggelse av referat fra møte med nøkkelbedrifter/kompetansemiljøer og framleggelse av forstudie IKT-strategi og forprosjekt Barnevern3. Kommunene kan selvsagt på de to formannskapsmøtene også behandle andre temaer eller ta andre initiativer.
Ansvar:	Levanger kommune er ansvarlig for gjennomføring av disse aktivitetene
Frist:	Formannskapsmøte nr. 1 – innen 30.09.01 Formannskapsmøte nr. 2 – innen 15.02.02
Ressurser:	Kommunene dekker selv sine utgifter

6.2 Felles IKT-strategi

Mandat:	Delprosjektet skal utarbeide forslag til felles IKT-strategi for FLV-kommunene på et forstudienivå. Prosjektet skal spesielt fokusere på: <ol style="list-style-type: none">1. Gi en oversikt over <i>dagens IKT-infrastruktur, systemer, organisering og kostnader</i> i hver av FLV-kommunene2. Gi en vurdering av <i>strategiske utfordringer og muligheter innenfor IKT-området</i> for hver av FLV-kommunene – og regionen samlet3. Beskrive mulig løsning, investeringsbehov og driftsutgifter for <i>en felles IKT-infrastruktur</i> mellom FLV-kommunene4. Beskrive mulig løsning, investeringsbehov, bemanning/organisering og driftsutgifter for <i>en felles IKT-driftsorganisasjon</i> for FLV-kommunene5. Beskrive mulig løsning, investeringsbehov, organisering og driftsutgifter for <i>felles administrative løsninger</i> for FLV-kommunene6. Beskrive mulig løsning, investeringsbehov, organisering og driftsutgifter for de mest aktuelle <i>felles fag-/tjenesteorienterte løsningene</i> for FLV-kommunene7. Gi en vurdering av hvilken risiko og kritiske
----------------	---

	<p>suksessfaktorer det er i et interkommunalt IKT-samarbeid</p> <p>8. Gi en samlet anbefaling for utvikling av felles anskaffelse, drift og løsninger innenfor IKT-området framover i FLV-kommunene inkl. valg av organisasjonsform og bestiller-/avregningsmodeller</p> <p>9. Utarbeide foreløpige kalkyler over investeringer og driftsutgifter for realisering av samarbeidet</p>
Spesielle premisser	Det forutsettes at anbefalingene fra forstudien skal gjennom en forprosjektering før event. beslutning om endelig iverksetting. Med bakgrunn i gjennomført forstudie kan det bli aktuelt å trekke andre kommuner med i samarbeidet event. som observatører også i forstudiearbeidet.
Spesielle krav til organisering	Liten prosjektgruppe med leder og en nøkkelrepresentant fra hver kommune. Hovedkonklusjoner drøftes underveis med en bredere sammensatt referansegruppe.
Ansvar:	Levanger kommune
Frist:	Statusvurdering (pkt. 1-3) innen 15.12.01. Sluttrapport klar innen 31.01.02
Ressurser:	Kommunene dekker selv sine utgifter. Antatt ressursbruk 1 månedsverk internt deltakelse og 1 månedsverk prosjektledelse/ utredning/eksternt

6.3 Regionalt utviklingsprogram

Mandat:	<p>Delprosjektet skal undersøke mulighetene for en sterkere koordinert innsats mellom FLV-kommunene når det gjelder aktivt å bidra til utvikling av den felles arbeids-, service- og boregion</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lage et bakgrunnsnotat om sentrale utfordringer for utvikling av den felles FLV arbeids-, service- og boregion 2. Med bakgrunn i notatet innkalle til og gjennomføre en minikonferanse mellom kommunenes ledelse, kompetansemiljøenes ledelse og nøkkelbedrifters ledelse om interesse for felles strategisk opptreden og handling 3. Dokumentere møtets konklusjoner og sørge for at eventuelt avtalte forpliktelser/handlinger blir fulgt opp
Spesielle krav til organisering	Det forutsettes av kommunenes næringsselskaper og lignende trekke aktivt med i utarbeidelse av notat og gjennomføring
Ansvar:	Verdal kommune
Frist:	Bakgrunnsnotat klart innen 15.12.01 Møte gjennomført innen 31.01.02
Ressurser:	Utgiftene deles likt mellom de tre kommunene

6.4 Felles barneverntjeneste

Mandat:	<p>Delprosjektet skal på et konkret forprosjektnivå utrede en modell for etablering og drift av en felles barneverntjenestene i FLV-kommunene. Forprosjektet skal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gi en grov status over barneverntjenestene og dens utfordringer – både for hver enkelt kommune og samlet 2. Gi oversikt over dagens ressursbruk – og resultater – sammenlignet med best praksis (KOSTRA-sammenligning) 3. Beskrive faglig og tjenestelig innhold i en framtidig, felles barneverntjenestene – uttrykt gjennom brukerretta tjenesteerklæringer 4. Beskrive samarbeidsrelasjoner og –modeller til andre aktører som barnevernet bør samarbeid med – både i og utenfor kommunene 5. Utarbeide konkret organisasjons- og bemanningsplan for den felles barneverntjeneste 6. Utarbeide modell for intern kostnads- og utgiftsfordeling mellom FLV-kommunene 7. Utarbeide 4-årig handlingsprogram og økonomiplan for den felles barneverntjenestene 8. Utarbeide plan for iverksetting (gjennomføringsplan)
Spesielle krav til organisering	Utredningsarbeidet bør ved sentrale milepæler drøftes med en referansegruppe bestående bla. av bruker- og tilsynsrepresentanter
Ansvar:	Frosta kommune
Frist:	Statusvurdering (pkt. 1-2) innen 15.12.01. Sluttrapport klar innen 31.01.02
Ressurser:	Kommunene dekker selv sine utgifter