

<b>Sak</b>	<b>ISK STYRINGSGRUPPEN I MØTE 08.12.03</b>
30b/03	Beslutningsgrunnlag for vegen videre – diskusjonsnotat om Målbilde

## Innledning

På bakgrunn av ønske fra Ordførerne har Prosjektansvarlig fått utarbeidet følgende notat som er ment som et diskusjonsgrunnlag og mulig beslutningsunderlag for de 3 kommunene. Notatet tar fatt i at det har oppstått en grunnleggende diskusjon om viktige og grunnleggende prinsipper for samarbeidet etter kommunevalget i høst. I notatet er det forsøkt å beskrive et felles målbilde, samt presentere en alternativ løsning for samarbeidet den første tiden.

## MÅLBILDE FOR INNHERRED SAMKOMMUNE.

Notatet dreier seg om hva Innherred samkommune skal være og for hvem den skapes. Målbildet skal være en beskrivelse av hvordan samkommunen ser ut, hva og hvordan den leverer når omstillingen er ferdig. Dette bilde kan selvsagt ikke bli komplett på dette tidspunkt i prosessen, men det er en etter min vurdering en viktig øvelse å kunne se for seg dette målbilde og vurdere hvordan eksisterende vedtak og grep fungerer opp mot målbildet.

### VEDTATT VISJON OG MÅL

I vurderingene mht. om vi er på ”rett veg” og i dannelsen av *målbilde* for Innherred samkommune, vil den vedtatte *visjon* og de vedtatte *mål* stå sentralt. Disse sammen med de delmål som er utviklet, vil være nærmest det målbilde vi er enige om at den nye samkommunen representerer. De gjeldende mål fikk sin endelige utforming i felles formannskap 30. aug. 2003 og ble vedtatt i det enkelte kommunestyret i sept. I forhold til de opprinnelige målene som ble utarbeidet i felles formannskap/arbeidsseminar 14. – 15. mars 2002, er det kun mindre endringer.

#### Visjon:

- Felles Livskvalitet og Vekst (FLV)

#### Hovedmål:

- Bedre tjenester innefor eksisterende økonomiske rammer
- Opparbeide/øke beredskap til å møte nye utfordringer
- FLV skal være drivkraften i utvikling av samarbeid i Innherredsregionen
- FLV skal være tyngdepunkt for regional utvikling (kulturbasert forretningsutvikling)
- Det skal skapes et positivt bilde /image av regionen
- Reduserte driftsutgifter på sikt

I det etterfølgende vil en forsøke å vise om de grep som er gjort, har riktig retning mht. de ovennevnte hovedmål og da målbilde.

## BRUKERPERSPEKTIVET

Under arbeidet med prinsippet for dannelse av resultat-/virksomhetsenheter ble følgende lagt til grunn ved ivaretagelse av brukerperspektivet:

- Brukeren settes i sentrum
- Brukerens helhetlige behov skal ivaretas
- Tjenester som ofte etterspørres samtidig, tilbys samtidig/på samme sted

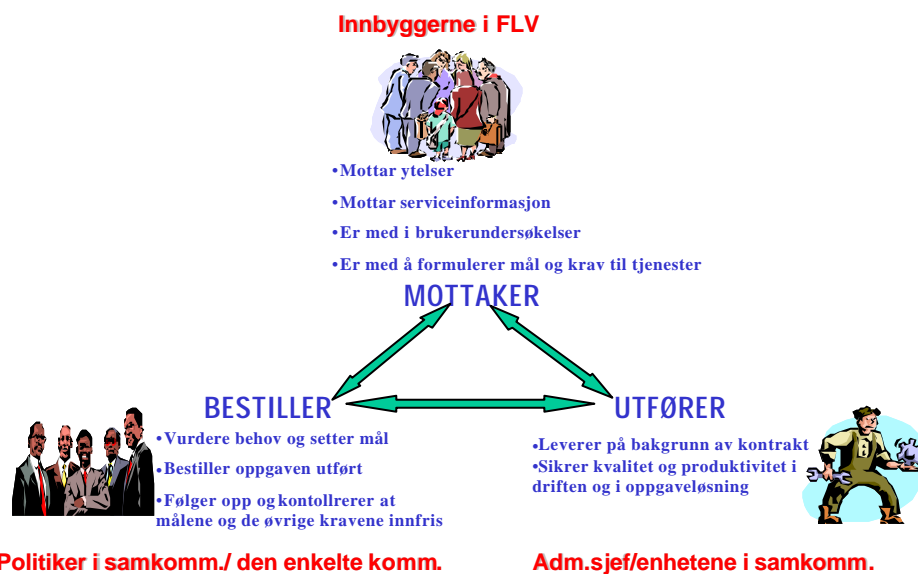
Flere av målene for samkommunen berører ”brukerperspektivet” som vil måtte stå sentral i enhver offentlig organisasjon. For den enkelte kommune vil målet være å få **BEDRE TJENESTER OVENFOR VÅRE INNBYGGERE FOR HVER KRONE SOM LEGGES INN I SAMKOMMUNEN.**

I samkommunen vil ”brukerperspektivet” ha to dimensjoner;

- **interne tjenester** som skal betjene andre enheter i samkommunen og gjenværende enheter i den enkelte kommune
- **eksternt** mht. til den tjenesteproduksjon vi skal yte ovenfor våre innbyggere.

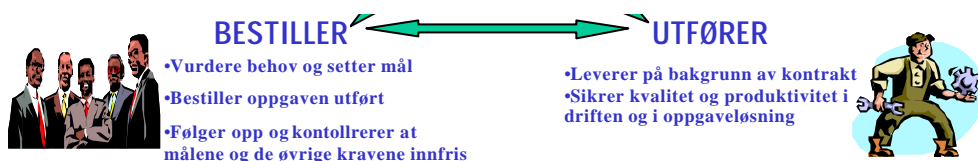
For at vi skal få ”mest mulig ut av hver krone” vil vi måtte ha fokus på både på den eksterne og den interne dimensjonen.

For **politikere** i samkommunen og i den enkelte kommunen vil jeg anta at den **eksterne** dimensjonen vil ha sterkest fokus. Denne er sterkt forbundet med politikernes **ombudsrolle**. Denne ivaretas bl.a. gjennom den ”bestilling” som blir gitt gjennom budsjett og beskrivelse av tjenestenivået. Administrasjonen i samkommunen blir her ”utfører” i en bestiller/utfører-modell. Se bilde nedenfor.



Mht. den **interne** dimensjonen antas at politikernes fokus vil være at den skal fungere på best mulig måte og så kostnadseffektiv som mulig ovenfor de enheter som skal produsere tjeneste til våre innbyggere. Her vil de enkelte produserende tjenesteytingsenheter både i samkommunen og den enkelte kommune være ”bestiller” av tjenestene og støtteenheter (lønn – personal, økonomi og IKT) være ”utførere”. Se bilde nedenfor. For den enkelte innbygger vil denne tjenesteproduksjonen ikke ha interesse ut fra et brukerperspektiv. Disse

tjenestene berører da heller ikke av politikernes ”ombudsrolle” ovenfor innbyggerne i særlig grad.

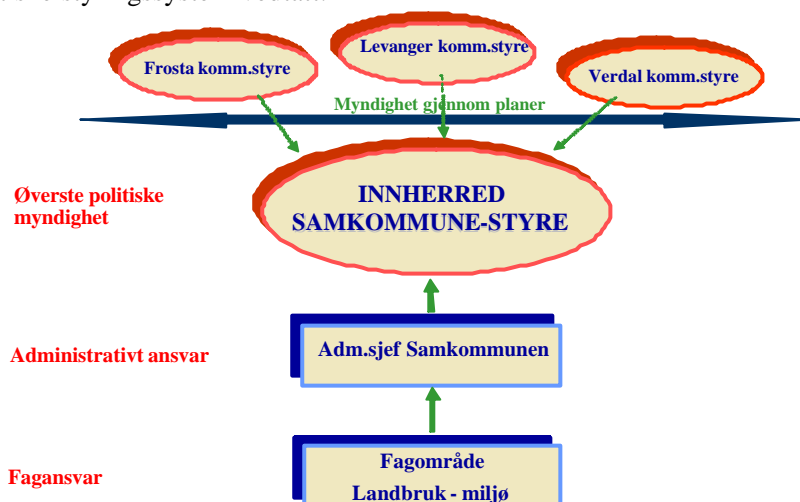


**Tjenesteproduiserende enheter i samkommunen/den enkelte komm.**

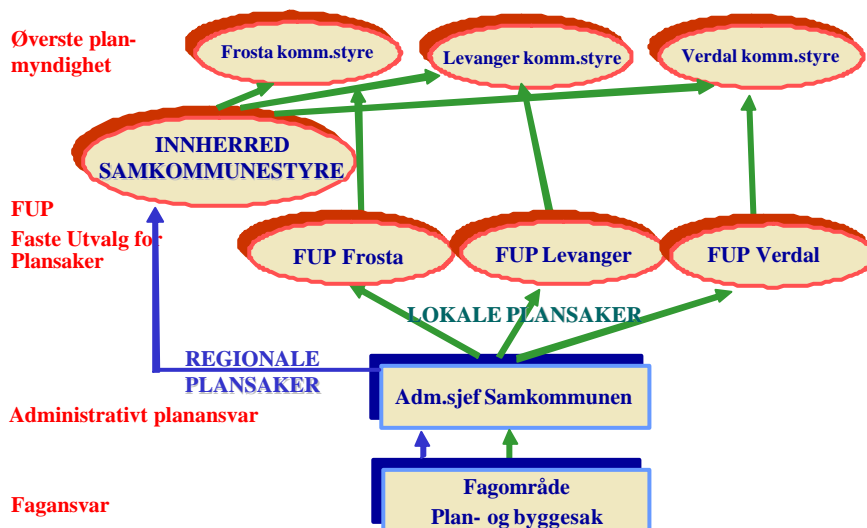
**Støtteenhetene i samkommunen**

### POLITISK STYRINGSSYSTEM

Med unntak av plan- og byggesaker iht. Plan- og bygningsloven er følgende generelle politiske styringssystem vedtatt:



Følgende styringssystem er vedtatt for plan- og byggesak – Plan- og bygningsloven:



Som det framgår av de viste politiske styringssystem (iht. vedtatt vedtekt), ivaretar dette beslutningssystemet både lokale og regionale hensyn. Dette er helt i tråd med målbilde gjennom de vedtatte hovedmål

I forhold til samkommunemodellen er andre interkommunale samarbeidsformer som bl.a. interkommunale selskaper, beheftet bl.a. følgende:

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

Samkommunemodellen med sitt politiske styringssystem bør gi oss bl.a. følgende fortrinn:

- Samkommunen gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- Samkommunen representerer et interessant mottaksapparat for statlige og fylkeskommunale oppgaver og øker sannsynligheten for desentraliseringsgevinster til regionen.
- Samkommunen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.

Samkommunestyret er tillagt ansvaret for næringsarbeidet i Innherred samkommune – FLV-kommunene. I tillegg er plan- og byggesaksbehandling, miljø og landbruk samlet i samkommunen. Dette skulle gi store muligheter til å ta grep om en helhetlig og effektiv næringspolitikk i regionen samt å kunne utvikle regionen til et tyngdepunkt, jfr. hovedmålene. Det er svært viktig at vi her dyrker den enkelte kommunes fortrinn og ikke konkurrerer med hverandre. Samkommunen gir oss her en unik mulighet.

I St. meld. nr 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå* skisseres nasjonal politikk når det gjelder regionalt utviklingsarbeid og partnerskap. Tanken er at kommunene i langt større grad enn til nå, skal ha et ansvar og virkemidler til arbeid for lokal og regional utvikling i fylket. Dette stemmer godt overens med de vedtatte hovedmål, jfr. bl.a. målene om *drivkraft i utvikling av et samarbeid i Innherredsregionen og tyngdepunkt for regional utvikling*.

## ADMINISTRATIV ORGANISERING

Følgende administrativ organisering er vedtatt for samkommunen:



Følgende prinsipper ble lagt til grunn for organiseringen i enheter:

- **Brukerperspektivet**
  - Brukeren settes i sentrum
  - Brukerens helhetlige behov skal ivaretas
  - Tjenester som ofte etterspørres samtidig, tilbys samtidig/på samme sted
- **Synlig ledelse**
  - Enhetene må være av det omfang at "Synlig ledelse" er mulig.
  - Leder av resultatenhet skal ha myndighet til å ta beslutninger samt ansvar for budsjett og personal på egen enhet
- **Færrest mulig ledd mellom ledelse og utførende ledd**
  - Myndiggjorte medarbeidere

Det forutsettes også at de samme prinsipper blir lagt til grunn for organiseringen i den enkelte enhet. Fleksibel og effektiv bruk av personell i hele samkommunen forutsetter ikke nødvendigvis sentralisering, men en må anta at samlokalisering av hele eller deler av enheten etter hvert vil være en nødvendig for at målene om effektiv drift og bruk av kompetanse skal oppnås. Ivaretagelse av brukerperspektivet må likevel være ivaretatt. Likeledes må en balansert lokalisering av enhetene/deler av enhetene mellom kommunene sikres.

Samkommunen gir bedre forutsetninger for å oppnå kvalitet og effektivitet i administrasjon og tjenesteyting fordi det skapes bedre betingelser for å høste stordriftsfordeler og utvikle sterke fagmiljøer.

Målbildet (gjennom hovedmålene) burde være meget godt ivaretatt her. Gjennom den foreslåtte organisering, prinsipper og presiseringer/forutsetninger som er lagt til grunn, skulle forutsetningen for å imøtekomme både målene vedr. bedre tjenester, reduserte driftsutgifter og beredskap til å møte nye utfordringer være ivaretatt.

## **Kommentarer til de enkelte enheter i forhold til målbildet:**

### *IKT:*

Ved behandlingen av forstudiet høsten 2001 ble dette området ansett som det viktigste. Felles IKT-plattform ble vurderet til å være grunnleggende for å oppnå effektiviseringsgevinster både i forhold til andre støttefunksjoner og i selve driften av IKT-systemene. Vil derfor være sentralt både i forhold til hovedmålene om *bedre tjenester* og *reduerte driftsutgifter*.

### *Støttetjenestene Lønn og personal og Økonomi:*

Stordriftsfordelene innenfor disse områdene er klart til stede. I forstudiet var det store forhåpninger til både *bedre tjenester* og *reduerte driftsutgifter* ved å samle ressursene og kompetansen innenfor de forskjellige områdene disse to enhetene omfatter. De er derfor svært viktige elementer i forhold til *målbildet*.

### *Kemner (skatteoppkreving):*

Fra sentralt hold er en samling i større enheter flere ganger vurdert. Flere kommuner har gått sammen og vurderer å gå sammen om denne tjenesten ut fra å samle kompetansen/større fagmiljøer. Hovedmålene vedr. *bedre tjenester* og *reduerte driftsutgifter* må kunne forventes også i samkommunen.

### *Landbruk og naturforvaltning:*

I Folloregionen er forsøk med samling av landbruksforvaltningen igangsatt. Erfaringene hittil er svært positive blant annet mht. effektivisering/ressursbruk. En samling av ressursene og kompetansen for disse tjenestene i samkommunen vil ha innvirkning på alle hovedmål bl.a. ved *bedre kvalitet* og *større effektivitet* i tjenesteproduksjonen, *nye oppgaver kan overtas* (fra fylkesmannen) og *utvikling av regionen* gjennom tjenestens rolle i arealforvaltning og næringsutvikling.

### *Plan, byggesak, oppmåling og miljø:*

For denne enheten gjelder de samme forhold som for landbruk og naturforvaltning – er en meget viktig premissleverandør til *målbilde* av samkommunen. For området *næringsutvikling* og *regional aktør* vil denne enheten stå meget sentralt.

### *Helse, sosial og rehabilitering:*

Bevare og bygge opp kompetanse innenfor dette området vil stå meget sentralt framover for å kunne takle både dagens og framtidens utfordringer. Spesielt gjelder dette de problemer regionen står ovenfor mht. rusproblematikken. Denne enheten i samkommunen vil gjennom sin størrelse og brede fagmiljø være et viktig grep for å kunne møte disse utfordringene mht kompetanse og oppgaver. I vårt *målbilde* vil derfor denne enheten gi viktige bidrag både mht. *bedre tjenester*, *beredskap til å møte nye utfordringer* og *reduerte driftsutgifter/effektivisering*.

### *Barn og familie:*

Enheten Barn og familie har de samme utfordringer mht. kompetanse og oppgaver som enheten Helse, sosial og rehabilitering. Enheten er derfor et viktig element i *målbilde* for samkommunen.

## **FOKUSOMRÅDER I DET VIDERE ARBEID**

I det videre arbeid vil en anbefale å ha fokus på følgende:

- Ansettelse av enhetsledere må skje så snart som mulig. Enhetslederne vil måtte ta tak i den interne organiseringen av sin enhet, mål for enheten, strategier etc.
- Sørge for å tydeliggjøre målbildet for samkommunen – en felles oppfatning av hvordan samkommunen ser ut, hva og hvordan den leverer når omstillingen er gjennomført.
- Sørge for at hver enkelt enhet lager en beskrivelse av hvordan målbildet skal nås – en strategi. Realisering av gevinster vil kreve større eller mindre endringer i arbeidsprosessene.
- Gi noen sterke føringer for hvordan Brukerperspektivet blir ivaretatt og hvordan servicekontorene kan benyttes i denne sammenheng.
- Lage en kommunikasjonsplan med målgrupper (innbyggerne, brukerne, medarbeiderne, tillitsvalgte, politikere, sentrale myndigheter, presse etc).

## **ALTERNATIVE TILKNYTNINGSFORMER PÅ VEGEN TIL INNHERRED SAMKOMMUNE (som beskrevet ovenfor)**

Målet er fortsatt at Innherred samkommune etableres som tidligere besluttet i løpet av prosjektperioden. På bakgrunn av signaer i møte mellom ordførere og rådmenn i de 3 samarbeidende kommunene 13.11 og møte mellom ordførerne i kommunene 27.11 er det utarbeidet 2 alternative modeller på veien mot dette felles målet. I begge alternativene tar en høyde for at Frosta kommune ikke ønsker å overføre alle planlagte oppgaver og tilhørende personell til samkommunen enda, mens Verdal og Levanger er utålmodig etter å komme i gang med dette. Begge alternativene innebærer at Samkommunen etableres fra 01.02.2004. Ut fra de signaler Frosta har tilkjennegitt vedr. skepsis til å knytte seg til samkommunen slik den i dag framstår (målbilde), er to alternative muligheter skissert nedenfor. Begge har som mål at Frosta fullt ut kan knytte seg til samkommunen etter at det er høstet noen erfaringer med samarbeidet. For samkommuneforsøket vil et samarbeid mellom mellom to omtrent like store kommuner og en mindre både inneholde større utfordringer og være av større nasjonal interesse.

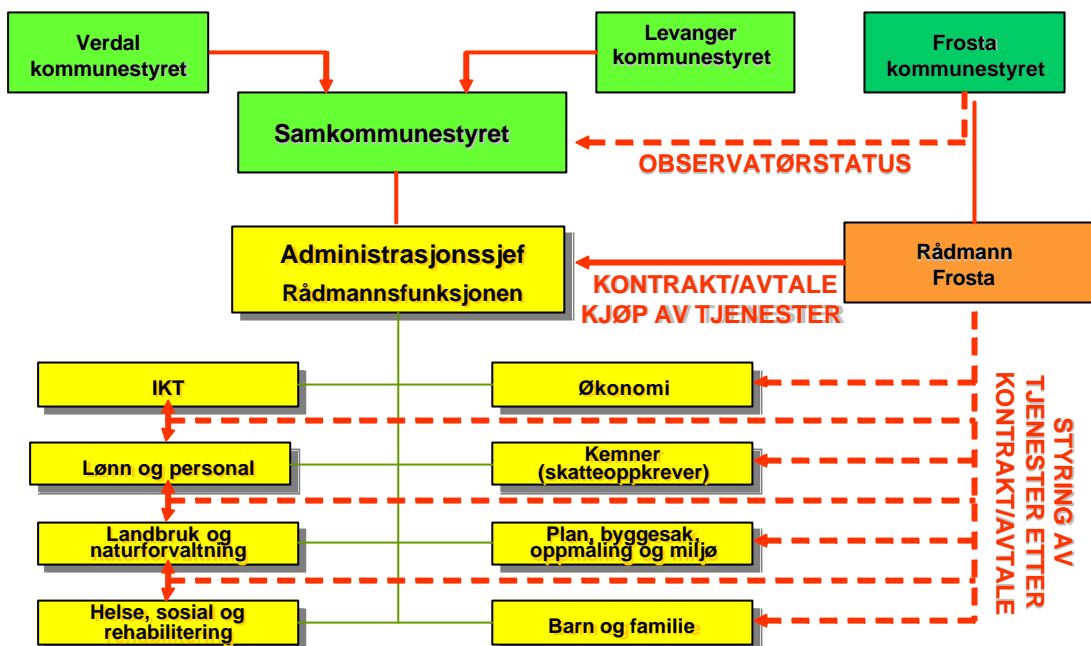
### ***Alternativ 1: Tradisjonelt interkommunalt samarbeid mellom (LV) Samkommune og Frosta***

I et slikt samarbeid vil Frosta kjøpe tjenester av Samkommunen innenfor de områder en finner formålstjenlig. Det må da legges som en forutsetning at Frosta blir fullverdig medlem i samkommunen når Frosta legger inn alle de tjenester som de to andre kommunene har lagt til samkommunen. Det bør da inngås en avtale hvor grunnlaget for prising av de enkelte tjenester er lagt inn i tillegg til forutsetningene senere ”medlemskap” er lagt inn.

Frosta vil her ikke være representert i samkommunens styrende organer.

## Alternativ 2: Samarbeid etter en "EØS-avtale-modell"

I en slik modell ser en for seg en "lett" tilknytning til samkommunen fra starten av. Etter hvert som tjenester kjøpes/legges inn i samkommunen, vil tilknytningen til det administrative og politisk styringssystemet bli sterkere. Modellen er vist nedenfor



I denne modellen ser en for seg følgende:

- Frosta får observatørstatus i Samkommunestyret. Dette vil sikre Frosta muligheter å følge utviklingen i samkommunen og gi uttrykk for sine synspunkter.
- Frosta vil ikke være representert i samkommunens administrative ledergruppe.
- Frosta kjøper tjenester av samkommunen innenfor de områder de finner formålstjenlig. Det inngås avtaler/kontrakter mellom den administrative ledelse i samkommunen og Frosta kommune.
- Den administrative ledelse i Frosta styrer bruken av de tjenesteytende enhetene i samkommunen iht. til inngått kontrakt/avtale. I dette kan det ikke ligge noen personalmessig styring av medarbeiderne i samkommunens enheter.
- "Oppgjør" for tjenestene kan enten skje ved:
  - Betaling ut fra en prising av de enkelte tjenester iht. en avtale hvor prinsippet for prising av alle tjenester framgår. Utgangspunktet for denne prisingen vil være grunnavtalen med nødvendig tillegg for administrative funksjoner etc.

Og/eller

- Overføring av ansatte til samkommunen. Det forutsettes da at hele stillinger overføres. Disse blir da disponert av samkommunen på lik linje med de andre "ansatte".
- Det inngås en intensjonsavtale på hvordan oppgjør (beregning av beløp, overføring av personressurser) for kjøp av tjenester skal skje. Avtalen bør også sikre Frosta sin rett til å tiltre Samkommunen som fullverdig medlem, og hvilke forutsetninger som skal ligge til grunn.

Dette alternativet betyr at en går videre med etableringen av samkommunen uten ytterligere tap av tid, og at Frosta får bedre tid på seg for å ta standpunkt til om de ønsker å være med fullt ut på den samkommunen som etableres etter målbildet beskrevet i dette notatet.

### **Konklusjon**

Det er viktig at eventuelt andre målbilder enn de som er beskrevet i dette notatet uttrykkes i møtet – gjerne med skriftlige korreksjoner. Videre er det avgjørende for den videre framdriften at medlemmene i styringsgruppen gir signaler på om vi skal arbeide for å etablere samkommunen fra 1.2.2004 som beskrevet i notatet og på bakgrunn av de vedtak som allerede er fattet, eller om et av de 2 alternative løsningene skal velges. Prosjektansvarlig og rådmennene i de 3 kommunene er avhengig av slike tilbakemeldinger nå for å legge fram sak til behandling i de respektive kommunestyrene før jul.