

Innherred samkommune

1. milepælsevaluering av forsøket

Roald Lysø

Tittel : INNHERRED SAMKOMMUNE.
1. milepølsevaluering av forsøket

Forfatter : Roald Lysø

NTF-notat : 2004:5

Prosjektnummer : 1603

ISSN : 1500–2624

Prosjektnavn : Milepølsevaluering av Innherred samkommune

Oppdragsgiver : Innherred samkommune

Prosjektleder : Roald Lysø

Medarbeidere : Niels Arvid Sletterød
Erik Revdal

Layout/redigering : Solrun F. Spjøtvold

Referat : Evalueringsnotatet har som ambisjon å dokumentere, problematisere og drøfte aktiviteter, prosesser og tiltak som er gjennomført i forsøket Innherred samkommune. Evalueringen omfatter perioden august 2003 til og med mai/juni 2004. Den nye organisasjonen er ikke fullt ut i drift, og det er derfor ikke mulig å si noe om konkrete virkninger eller grad av mål-oppnåelse mht. effektivitet, tjenestekvalitet, demokrati eller på forholdet mellom samkommune og morkommuner. Vi har sett på hvordan forsøket var/ble forankret i de respektive kommuner, hvilke målbilder en hadde, og hvordan en håndterte utfordringer i prosjektets førfase, dvs. perioden fram til 1. februar 2004. I perioden etter 1. februar 2004 har vi vært opptatt av prosesser og aksjoner i forbindelse med utredning, planlegging, beslutning og gjennomføring av vedtatte tiltak.

Emneord : Samkommune, Milepølsevaluering

Dato : August 2004

Antall sider : 79

Pris : 100,–

Utgiver : Nord-Trøndelagsforskning
Serviceboks 2533, 7729 STEINKJER
telefon 74 13 46 60
telefaks 74 13 46 61

FORORD

Dette evalueringsnotatet har som ambisjon å dokumentere, problematisere og drøfte aktiviteter, prosesser og tiltak som er gjennomført i forsøket Innherred samkommune.

Evalueringen omfatter perioden august 2003 til og med mai/juni 2004. Vi vil, naturlig nok, også ha et blikk på sammenheng mellom begrunnelser og målsettinger for forsøket, men understreker at forsøket er inne i en tidlig fase av livsløpet, de organisasjonsmessige endringene/tilpasningene/lokaliseringene er vedtatt, enhetsledere er tilsett, ansvarsområder fordelt, mens de vedtatte flyttingene enda ikke er gjennomført. Den nye organisasjonen er altså ikke fullt ut i drift, og det er derfor ikke mulig å si noe om konkrete virkninger eller grad av måloppnåelse mht. effektivitet, tjenestekvalitet, demokrati eller på forholdet mellom samkommune og morkommuner.

Vi har i den første fasen av evalueringen vært opptatt av å se på hvordan forsøket var/ble forankret i de respektive kommuner, hvilke målbilder en hadde, og hvordan en håndterte de utfordringer en møtte under det vi kan kalle prosjektets førfase, dvs. perioden fram til 1. februar 2004. I perioden etter 1. februar 2004 har vi vært opptatt av prosesser og aksjoner i forbindelse med utredning, planlegging, beslutning og gjennomføring av vedtatte tiltak.

Notatet innledes av et sammendrag der vi trekker fram hovedpunkter fra kapittel 5 og 6. Kapittel 1 gir en kort gjennomgang av evalueringsoppdraget, kapitlene 2 til 4 omhandler bakgrunnsdata for evalueringen (utredninger, dokumentasjon på prosesser og vedtak som omhandler målbilder, politisk og administrativ organisering av samkommunen). I kapittel 5 oppsummerer vi evalueringen, mens vi i kapittel 6 gir noen faglige innspill samt peker på noen utfordringer for samkommunen.

Steinkjer, juli 2004

Roald Lysø
prosjektleder

INNHold

	side
FORORD	i
INNHold	iii
FIGURLISTE	iv
TABELLER	v
SAMMENDRAG	vii
1. EVALUERINGSOPPDRAGET	1
2. UTREDNINGER OG PROSJEKTER	5
2.1 Eksterne utredninger	5
2.2 Interne prosjekter og delprosjekter	10
2.3 Utvikling av kommunikasjonsstrategi for Innherred samkommune	11
3. INNHERRED SAMKOMMUNE	13
3.1 Målbilde for samkommunen	13
3.2 Fra FLV til LV i Innherred samkommune	17
4. ORGANISASJONEN INNHERRED SAMKOMMUNE	21
4.1 Politisk ledelse og samkommunestyre	21
4.2 Organisasjonsmodell	23
5. EVALUERING	35
5.1 Generelt	35
5.2 Evaluering 2003	36
5.3 Fra FLV til LV – hvorfor sprakk samarbeidet?	40
5.4 Evaluering 2004	41
5.5 Evaluators vurdering av forsøket	44
6. EVALUERINGSFOKUS, INNSPILL OG UTFORDRINGER	49
6.1 Evalueringsfokus	49
6.2 Faglige innspill	50
6.3 utfordringer for Innherred samkommune	61
LITTERATURLISTE	63

FIGURLISTE

Figur	side
2.1: Kommunikasjonstrappa	12
3.1: Administrativ organisering av Innherred samkommune	15
3.2: Samarbeid etter en "EØS-avtale -modell"	18
4.1: Enhet Økonomi	25
4.2: Enhet Organisasjon	26
4.3: Enhet IKT	27
4.4: Enhet Kemner	27
4.5: Enhet Plan, byggsak, opmåling og miljø	28
4.6: Enhet Helse og rehabilitering	29
4.7: Enhet Barn og familie	31
6.1: Medvirkningsmodellen (Sletterød 1997)	51
6.2: Medvirkning i livsløpet til et mobiliseringsprosjekt (Sletterød 1997)	52
6.3: Dialogmodellen (Sletterød 1997)	53
6.4: Retorikkmodellen(Sletterød 1997)	54
6.5: Kunnskapingsyklus (Choo 998)	56

TABELLER

Tabell	side
4.1: Alternativ 1. Planlagt basefordeling	31
4.2: Alternativ 2 og 3. Planlagt basefordeling	32

SAMMENDRAG

Generelt

Etter en flerårig utviklings-/forberedelsesperiode som hadde som mål å starte forsøket Innherred samkommune fra 1. januar 2004 ble første fase, etter en utsettelse på en måned, startet med etablering av seks faglige enheter den 1. februar og de resterende to enhetene den 1. april.

Som del av forarbeidet til forsøket Innherred samkommune ble det utarbeidet mål-bilder, herunder Visjon og hovedmål.

Visjon

- Felles Livskvalitet og Vekst.

Hovedmål

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

Det har gått for kort tid til at vi kan si noe om tjenester, tjenestekvalitet og økonomi i forsøket – ut over de inntrykk og opplevelser ledere, enhetsledere og tillitsvalgte har hatt i forhold til ulike prosesser og til forholdet mellom å lede/delta i endrings-/utviklingsprosesser og følge opp ordinært drift.

Forholdet morkommune og samkommune

Forsøket har også vart i alt for kort tid til at vi kan si noe om hvordan forholdet mellom morkommunene og samkommunen arter seg, enten det gjelder det administrative eller det politiske nivå. Ansatte og tillitsvalgte, særlig i morkommunene, gir imidlertid uttrykk for at det er et uforholdsmessig stort fokus og tidsressursbruk på samkommunen. Et spesielt fokus på lokalisering av enheter, flytting og interne rokeringer har forsterket dette. Dette antar vi vil være et overgangsfenomen, *men vi understreker at det er svært viktig å sørge for god informasjon og kommunikasjon med både de som skal tjenestegjøre i samkommunen og de som berøres direkte eller indirekte i morkommunene.*

Politisk oppfølging

Det politiske nivået oppleves å være for lite i kontakt med eller for lite synlig opptatt av forholdene eller situasjonen i enhetene eller for de ansatte. Enhetsledere, ansatte eller tillitsvalgte *ønsker at de folkevalgte gjennom de informasjonen som etterspørres,*

de beslutningsgrunnlag som forventes og saker som tas opp viser at de er opptatt av den organisasjonen som både skal omstilles, effektiviseres og samtidig skape gode tjenester for brukerne.

Organisering av samkommunen

Det stilles spørsmål ved grunnlaget for de base-/lokaliseringsvalg som er foretatt., men de fleste stiller mer spørsmål ved mangel på deltakelse i innledende prosesser enn ved resultatene av de beslutningene som er foretatt. De innledende prosessene gikk for fort og var preget av top-down – ikke av medvirkning. På den andre siden mistet en tid på grunn av de "ekstrarundene" som måtte til i forbindelse med Frosta sin videre deltakelse, og det er en viss forståelse for at en måtte gå fort fram for å opprettholde framdriften i forsøket.

Det er etablert åtte enheter som er svært ulike, både mht. oppgaver og størrelse. Enkelte mener at en er for opptatt av likhet i løsninger og at det er lite vurdering av og aksept for at ulikheter mellom de enkelte enhetene krever at det er rom for ulike måter å organisere på. Enhetene er ulike både mht. faglig kompleksitet, faglige tradisjoner og kulturer.

Organisasjonen oppfattes som noe topptung med seks "rådmenn", men samtidig er det slik at *de fleste av våre informanter gir uttrykk for at de må få tid til å prøve ut ledelsesmodellen.* Det er da også slik at topplederteamet består av to lederteam med ansvar for hver sin morkommune samtidig som de skal ha oppgaver i samkommunen.

Rådmannsteamet har fordelt oppgaver seg imellom slik at hver assisterende rådmann har ansvar for å følge opp/holde kontakt og støtte to enhetsledere. Enhetslederne mener at dersom det faglige samarbeidet skal få legitimitet, må den rådmannen som skal være direkte samarbeidspart ha reell faglig kompetanse. *Vi anbefaler at en internt evaluerer ordningen fortløpende for å vurdere om ordningen fungerer etter hensikten eller om det er nødvendig å foreta endringer. Dette handler også om roller i lederteamet og mellom toppledere og enhetsledere.*

Vi har observert noen faresignaler i arbeidsmiljøet. Dette knyttes opp mot at det i begge kommuner (før samkommuneforsøket) har vært gjennomført tunge omstillingsprosjekter som har medført nedbemanning, omrokeringer, usikkerhet med mer. Det er en krevende øvelse å skulle håndtere krevende daglige driftsoppgaver samtidig som en skal håndtere og bidra i omstillings- eller endringsprosesser. *Vi anbefaler at arbeidsmiljøet, både for ansatte og ledere, følges opp med systematiske undersøkelser/evalueringer.*

Medvirkning i gjennomføringen

Mange gir uttrykk for at medvirkningen i forbindelse med valg av base for enhetene ikke har vært god nok. Enhetslederne har imidlertid gjort en god jobb og internt i enhetene har det vært gode medvirkningsprosesser i forhold til å finne interne organisatoriske løsninger.

De tillitsvalgte er ikke fornøyd med grad av medvirkning i forhold til rådmannsgruppa. De mener de alt for ofte kommer for seint med i prosessene og at dette skaper unødig frustrasjon og konfliktmuligheter når tiltak skal utvikles, planlegges og gjennomføres.

Vi anbefaler ledelsen å ta en grundig drøfting med de tillitsvalgte om hvordan medbestemmelse og medvirkning skal/kan/bør foregå – hvilken policy som bør prege samkommunens interne utviklings- og beslutningsprosesser i forsøksperioden.

Samhandling innen samkommunen

Enhetslederne opplever daglig slit og konkurranse mellom 1) å få samkommunen og egen enhet på plass og 2) å opprettholde daglig drift, tjenesteproduksjonen med god kvalitet for brukerne. Flere av lederne opplever at de er i ei tidsklemme og at det stilles store krav til dem. Alle lederne sier at de var klar over dette da de søkte stillingene.

Enhetene er svært forskjellige og det er sannsynligvis ulike behov for felles møtevirksomhet.

Vi vurderer det slik at det er et potensial for forbedring og anbefaler en grundig drøfting og valg av interne kommunikasjonsstrategier for og mellom medlemmene i ledergruppen.

Forholdet til den øvrige virksomheten i kommunene – i "morkommunene"

I morkommunene er det usikkerhet og en opplevelse av at det er flere uavklarte forhold i forbindelse med både fraflytting og tilflytting. Fra vår side vil vi peke på *at det selvfølgelig er en utfordring og en omstilling for de som må flytte og endre tjenestested, men utfordringen er ikke nødvendigvis mindre for de som får tilflytting og som "blir utsatt for" interne flyttinger.*

Ressurser og ressursbruk

De mange prosjektene som har gått forut for oppstart av samkommunen og de mange prosessene som har omhandlet enhetsbygging og forberedelser for oppstart av enhetene har vært tidsmessig ressurskrevende. Det er viktig at denne type kostnader synliggjøres.

I forbindelse med samlokalisering og flyttinger er det og vil det påløpe kostnader til ombygging, investeringer, nye løsninger, kompensasjoner etc. Dette er også kostnader som bør synliggjøres i forsøket.

Omorganiseringer, sammenslåinger og forsøk koster. Utfordringen blir å vise at det lønner seg.

Evaluators vurdering av forsøket

Forarbeid før forsøket startet opp

De tre kommunene Frosta, Levanger og Verdal har hatt høy motivasjon for å få utviklet et bredt anlagt interkommunalt samarbeid. Det er lagt ned betydelig innsats, både gjennom eksterne utredninger, gjennom samarbeid med konsulentbedrifter, i samarbeid mellom folkevalgte fra de tre kommunene, mellom administrative ledere og mellom faglig ansatte i de tre kommunene. *Arbeidet har vært høyt prioritert og godt forankret i toppledelsen i de tre kommunene, både politisk og administrativt.*

I de innledende faser av forarbeidet har arbeidet vært preget av top-down-strategier, dvs. at arbeidet har vært initiert av, i stor grad ledet og utført av det administrative og folkevalgte ledersjiktet i organisasjonen. Etter hvert har ansatte og mellomledere blitt trukket med i et mangfold av forprosjekt og delprosjekt. En har valgt å benytte PLP-metodikk i gjennomføringen og vi er usikre på om dette verktøyet i tilstrekkelig grad ivaretar medvirkningsperspektiver og prosessarbeid der det er nødvendig, eller om det er et verktøy som først og fremst sikrer struktur, styring og framdrift. Det synes imidlertid som om *ansatte og mellomledere som har fått delta i prosjektarbeid har hatt god medvirkning i gjennomføringen av forprosjekt og delprosjekt.*

Siste halvår i 2003 har tempoet vært høyt og omfanget av forsøket er blitt utvidet i forhold til de opprinnelige tanker, uten at det har vært tid nok til å involvere verken folkevalgte, tillitsvalgte eller ansatte i så breie medvirkningsprosesser som ønskelig. Gjennom vedtak i felles formannskap (FLV) og i kommunestyrene valgte en å opprettholde framdriftsambisjonene. Forholdene og tidspress tatt i betraktning vurderer vi det slik at arbeidet er gjennomført på en forsvarlig måte. Vi vil imidlertid bemerke at *manglende medvirkning har skapt noe frustrasjon og støy. Dette bør ha gitt ledelse og prosjektledelse læring i forhold til prosesser i sammenheng med gjennomføringen av forsøket.*

At Frosta kommune valgte å gå ut av forsøket har nok, som nevnt tidligere, sammenheng med reell uenighet og at en derfor ikke så seg tjent med å delta videre, *men utvidelsen av forsøket, tempo i gjennomføring og noe haltende medvirkning kan ha forsterket problemene.*

Oppstart av forsøket

Ekstra runder på grunn av usikkerheten omkring Frosta sin deltakelse førte til utsettelse av beslutninger av betydning for gjennomføring av forsøket og til et ekstra "trykk" på gjennomføring etter at Frosta hadde trukket seg ut. Ledelsen undervurderte nok behovet for medvirkning, både hos tillitsvalgte, ansatte og ledere. Noe mer åpenhet og tidlig medvirkning ville ha forebygget frustrasjoner. *Likevel er evaluators oppfatning at toppledelsen i samarbeid med enhetslederne har maktet å gjennomføre et faglig sett tilfredsstillende arbeid i krysspresset mellom å ha ansvar for å opprettholde ordinær drift i mor- og/eller samkommune samtidig som det er gjennomført utredninger og prosesser i forbindelse med etablering av de nye enhetene.*

Samkommunestyret besto sin første utfordring som felles politisk organ mht. valg av base eller lokalisering for de faglige enhetene. En endte med en løsning som ga balanse mellom de to kommunene mht. base for de åtte enhetene, samtidig som det ble akseptert en foreløpig ubalanse i antall ansatte som måtte flytte arbeidssted. Samkommunestyret fungerte i denne saken ikke som to lokalorienterte fraksjoner, men som ett politisk organ.

Regional utvikling og næringsutvikling

Det er satt i gang arbeid med tanke på å avklare, styrke og samordne arbeidet i forhold til rollen som regional utviklingsaktør og som tilrettelegger og aktiv partner for næringsliv og næringsutvikling. Levanger og Verdal har ulike tradisjoner og ulike sterke sider mht. næringsliv og utdanning. Samkommunen er en aktør blant flere i regionen. Dette innebærer at samkommunen må avklare sitt forhold og sine relasjoner til fylkeskommune og andre samarbeidsparter i regionen, f.eks. Frostatingskommunene. *Arbeidsområdene er politisk høyt prioritert i samkommunen, men det kreves avklaringer og et aktivt og målrettet arbeid før samkommunen kan sies å ha lykkes i forhold til sine ambisjoner.*

Effektivitet og rasjonell drift

Samkommunen omfatter samarbeid om et utvalg felles driftsoppgaver og innenfor politikkområder der en mener en har nytte av samarbeid. En har begrunnede ambisjoner om å oppnå økonomiske gevinster gjennom bedre utnytting av menneskelige ressurser og mer effektiv organisering. Både Levanger og Verdal kommune har, i den tiden som er gått etter at en utredning (KPMG) anslo et relativt stort effektiviseringspotensial, gjennomført betydelige omorganiseringer og kostnadsreduksjoner. Samlokalisering og flytting vil påføre samkommunen ekstra kostnader under oppstart av forsøket, og også i gjennomføringsfasen, både mht. bygningsmessige tilpasninger og investeringer, investering i utstyr og programvare, opplæring og til utvikling av nye løsninger. I tillegg vil ulike deler av/faser i forsøket innebære bruk av tidsressurser som vil kunne gå på bekostning av ordinære driftsoppgaver. *Det synes som om både de folkevalgte og administrativ ledelse er klar over dette og at det er en relativt omforent oppfatning at kommunene allerede før forsøket ble satt i gang har hentet ut mye av det antatte innsparingspotensialet. Likevel har en ambisjoner om ytterligere effektivisering, bl.a. slik at en kan benytte frigjorte ressurser til å styrke tjenester og tjenestekvalitet.*

Samkommune som alternativ til kommunesammenslåing, eller et skritt på veien?

Det er for tidlig i forsøket til å konkludere på dette området, men vi oppfatter forsøket som en spennende tilnærming for å løse felles utfordringer i kommunene både mht. økonomi, kompetanse, omfang og kvalitet på tjenester, næringsutvikling og regional utvikling. Etter vår oppfatning forsøker en å kombinere og hente ut både "stordriftsfordeler" gjennom de valgte samarbeidsområdene i samkommunen og "smådrifts-

fordeler" gjennom oversiktlig og effektiv drift av tjenester som produseres nært og ofte i samarbeid med brukerne i morkommunene.

Innebygd i organisasjonsmodellen ligger en sterk og nær kobling mellom morkommuner og samkommune. I dette ligger også at en ambisjon om å ivareta og styrke lokaldemokratiet. *Etter evaluators oppfatning har ikke samkommunen (og heller ikke morkommunene) utarbeidet strategier for hvordan forsøket skal kunne bidra til vitalisering og utvikling av lokaldemokratiet.*

Framdriften i forsøket

Som nevnt tidligere er en på mange måter i en tidlig oppstartsfasen og det er vanskelig å se konkrete, målbare resultater. Viktige beslutninger om organisering, lokalisering, mandat og ansvar er foretatt og enhetsledere og ansatte har fått klarsignal i forhold til gjennomføring. Forsøket skal gjennomføres i perioden 2004–2007, og dette er både lang og kort tid. Kort tid i forhold til å kunne erfare og lære av utvikling over tid, lang tid i forhold til nasjonal politikk når det gjelder kommunesektoren. Vi er derfor spent på utviklingen og tempoet i nasjonal politikk mht. kommuneorganisering/kommunestruktur og om dette forsøket vil bli oppfattet som så spennende som det egentlig er. *Sett på bakgrunn av det tidspresset som oppsto mot slutten av 2003 og forplantet seg inn i 2004 er evaluators oppfatning at samkommunen, alle forhold tatt i betraktning, i forbausende grad er i rute med seg selv.*

Utfordringer for Innherred samkommune

Utfordringene må vurderes på bakgrunn av visjon og hovedmål som er vedtatt for Innherred samkommune.

Vi har i denne sammenheng valgt å ikke fokusere på Innherred samkommune som 1) en drivkraft i samarbeidet i Innherredsregionen og 2) et tyngdepunkt for regional utvikling. Dette er tema som ikke har vært spesielt høyt på dagsorden til nå, men som vi ser kommer til å bli sentrale tema ved neste milepølseevaluering.

- Samkommunen forventes å produsere tjenester (interne og/eller eksterne) med god kvalitet på en kostnadseffektiv måte. Det er en ambisjon å redusere driftsutgiftene på sikt.

Her er det nødvendig å være tydeligere på hva som kjennetegner tjenester og tjenestekvalitet i dag og hva som er forventet kvalitet ved slutten av forsøket. I den forbindelse bør det legges til rette for systematisk egenevaluering av tjenester, tjenestekvalitet og kostnadselementer slik at en kan justere, prioritere, samordne og/eller utvikle tiltak og innsatser. Avklaring av forventet tjenestekvalitet er primært en oppgave for de folkevalgte, men i nært samarbeid med brukere og de faglige enhetene.

- Servicetorgene ser ut til å være en nøkkelinnsats for at brukerperspektivet skal være synlig og gi mening for både interne og eksterne brukere.

Det viktig at servicetorgene både innehar god nok kompetanse innenfor de "førstelinjeoppgaver" de skal løse og at det etableres kommunikasjonsrutiner og -måter som sikrer utviklingsdialog mellom de som skal ha sin tjeneste ved servicetorgene og de faglige enhetene i samkommune og morkommune.

- Det er en utfordring å holde fokus på et kontinuerlig forbedrings- og utviklingsarbeid i organisasjonen. Kontinuerlig forbedringsarbeid krever tydelig ledelse mht. å støtte, promotere, etterspørre og verdsette initiativ og resultater. Dette omhandler ledelse på alle nivå i organisasjonen, men er et spesielt ansvar for topledere.

Vi anbefaler at dette temaet settes spesielt på dagsorden i forbindelse med samkommunens ledelsesutviklingsarbeid.

- Vi har fokusert spesielt på medvirkning, kommunikasjon og arbeidsmiljø som viktige elementer å ha oppmerksomhet på i forhold til å legge et godt grunnlag for å nå de overordnede målene, jf. våre faglige innspill ovenfor. I tillegg har vi omtalt samhandling og samhandlingskompetanse, handlingsrom og ledelse som viktige forutsetninger for å nå mål.

Vår oppfatning er at dersom en klarer å ivareta ansatte og ledes behov for medvirkning, medbestemmelse, innflytelse og utvikling på en god nok måte vil dette kunne gi seg utslag i forhold til tjenestekvalitet, nærværskvalitet, endringsberedskap, et rimelig sykefravær og bedret effektivitet og produktivitet.

1. EVALUERINGSOPPDRAGET

Bakgrunn

I juli 2002 leverte NTF, etter forespørsel fra FLV, et prosjektilbud på følgeforskning og prosessassistanse som virkemiddel og kvalitets sikring av det interkommunale samarbeidsprosjektet mellom de tre kommunene Frosta, Levanger og Verdal. På grunn av endret konseptualisering av samarbeidet og formalisering av forsøk som Innherred samkommune, ble NTF i møte med representanter for FLV bedt om å utarbeide et justert og ajourført opplegg for følgeforskning.

I februar 2003 ble det enighet om å justere opplegget slik at man gikk bort fra ambisjonen om forskningsmessige dypdykk på nøkkeltiltak som faller under Innherred samkommunes forsøk og fra å følgeforske forsøket, til å foreta innsamling av relevante data og gjøre systematiske vurderinger på kritiske stadier av forsøket.

Dette innebar altså en revisjon av konseptet fra å være ren følgeforskning til å være en milepæsevaluering (før, under og etter) med tilhørende dokumentasjon, erfaringsutveksling og drøfting sammen med aktørene.

Siden Frosta kommune 16. desember 2003 vedtok å gå ut av forsøket vil evalueringen av perioden etter dette omfatte Innherred samkommune med kommunene Levanger og Verdal.

Forsøket

Hovedmålet¹ for forsøket Innherred samkommune er forankret i st.meld. nr. 19 (2001–2002) og er å utvikle en samarbeidsmodell og en oppgaveløsning som inne bærer; (1) å øke kvaliteten på tjenestetilbudet for brukerne, (2) bedre ressursutnyttelsen, (3) desentralisere oppgaveløsningen, (4) redusere byråkratiet og (5) stimulere lokaldemokratiet.

Forsøket foregår i tiden 1.2.04–31.12.07. Oppstartsdato ble, som følge av bestemmelser i de tre kommunestyrene høsten 2003 utsatt fra 1.1.04 til 1.2.04. Evalueringsopplegget innebærer at NTF skal kartlegge status, viktige premisser for og forhistorien til forsøket fram til 31.12.03, samt å foreta milepæsevaluering i selve forsøksperioden på konkrete tema og problemstillinger som det klargjøres for senere.

¹ I følge brosjyre for forsøket med Samkommunen.

Målsettinger for forsøket

Innherred samkommune skiller i konseptualiseringen av samkommuneforsøket mellom 3 hovedtyper samfunnsmessige målsettinger:

1. *Bedre og mer effektive tjenester og oppgaveløsning*
 - a. Mindre samlet administrasjon.
 - b. Bedre kostnadseffektivitet.
 - c. Bedre kvalitet på tjenestene.
 - d. I fellesskap overta nye oppgaver og dra nytte av nærhet og kjennskap til lokale forhold ved koordinering og tilpassing av tjenestene til innbyggernes og næringslivets beste.
2. *Utvikling av sterkere lokalsamfunn og regional utvikling*
 - a. Bidra til mobilisering av regionens samlede utviklingsressurser.
 - b. Styrke grunnlaget for næringsvekst og positiv befolkningsutvikling.
3. *Utvikling av nye politikerroller og styrking av lokaldemokratiet*
 - a. Vitalisert politisk engasjement på regional arena for å styre og håndtere viktige fellestiltak og regionale utviklingsspørsmål
 - b. Via adekvat og effektiv samordning av oppgaver på nærregionnivå utvikle nye politiske roller og arbeidsformer.

Milepæsevalueringens fokus og forskningstema

De samfunnsmessige målsettinger danner hovedforsøksområdet for Innherred samkommune. I henhold til konsensus i møte mellom NTF og representant for samkommunen skal milepæsevalueringen ha som hovedfokus de nevnte 3 hovedtyper samfunnsmessige målsettinger under hele forsøksperioden. Forskningsmessig innspill (kritisk informasjon) til måloppfylingsanalyse oppfattes som viktig ved hver milepæl.

NTF anbefaler at milepæsevalueringen setter kritisk fokus på utvalgte grunnleggende betingelser for å skape optimale utviklingsprosesser. Ikke minst er det viktig når tre/to ulike kommuner, med ulike administrative og politiske kulturer, ulike lokale utfordringer, og ikke minst innbyggere med ulik identiteter herunder næringsinteresser forsettes å jobbe konstruktivt og målrettet sammen til utgangen av 2007. Vårt verktøy kalles *ATKML*² setter fokus på utvikling av konstruktiv lagånd, og er effektivt for å overvåke og kvalitetssikre utviklingen av denne³.

² Dette perspektivet ligger også til grunn for NTF sitt 3-årige strategiske instituttprogram finansiert av Norges forskningsråd knyttet til nyskaping og som heter mennesket, nettverket og stedets betydning for innovasjon. Det er knyttet et løp for dr. philos., et postdoktorstipend og en cand. Merc til satsningen.

³ Verktøyet ble også nyttet i vår 3-årige følgeevaluering av SIVA sin næringshagesatsning i Norge.

ATKML-perspektivet er et relasjonelt perspektiv som retter fokus mot og overvåker de organisatoriske, kulturelle og samhandlingsmessige betingelser for samkommunens administrative og politiske utvikling.

A= retter fokus på om partene som er i fokus og skal samhandle (aktører i administrasjonen, politikerne, næringsliv og nøkkelrepresentanter for det sivile samfunnet) mottar eller gir hverandre anerkjennelse, respekteres som kompetente utøvere med legitime synspunkter og behov, relevant kompetanse og adekvat erfaring.

T= retter fokus mot kritiske betingelser for tillit mellom partene, hvordan tillit bør og kan bygges, og hva den faktisk bygges på i de aktuelle tilfellene.

K= retter fokus mot kommunikasjonen mellom partene, dvs. hvilke kommunikative regimer som rår eller hvorvidt det er konkurrerende kommunikative regimer som støtter sammen når ulike aktører skal samarbeide i en ny og "ukjent" organisatorisk sammenheng som en samkommune representerer for aktører i administrasjonen, politikerne, næringsliv og representanter for det sivile samfunnet. I praksis dreier perspektivet seg om man klarer å utvikle et utviklingsorientert kommunikasjon (diabgisk) eller om den er makt- og forhandlingsorientert (retorisk). Retorisk kommunikasjon ender ofte i skyttergraver med det ledende motto formulert i et folkelig språk som "*Leve Toten skit i Norge*".

M= retter fokus mot hva engasjementet til partene som er i fokus og skal samhandle (aktører i administrasjonen, politikerne, næringsliv og representanter for det sivile samfunnet) er basert på. Er engasjementet basert på verdier/ideologi, legitime behov/krav og innsikter/kunnskap. Medvirkning er et samlet uttrykk for den reelle deltagelse og innflytelse som partene i relasjonen erfarer under prosess- og resultatutviklingen i Samkommuneforsøket.

L= retter fokus mot betingelser og premisser for læring og utvikling av lagånd blant partene (aktører i administrasjonen, politikerne, næringsliv og representanter for det sivile samfunnet) slik at det kvalitetssikrer forsøket ved kontinuerlig optimalisering av de kritiske gjennomføringsbetingelser som **ATKM** representerer.

Opplegg milepælevaluering og forskningsmessig tilnærming

Det forutsettes at NTF sin analyse av data og kunnskapsutvikling skjer i dialog med FLV/ISK. Form på dokumentasjon og arenaer for presentasjon skjer gjennom fortløpende dokumentasjon gjennom arbeidsnotater i fase 1 (milepæl 1). Arenaer for presentasjon bestemmes av prosjektledelsen for FLV/ISK.

FASE 1 (milepæl 1, høst 2003–juni 2004)

(1) Beskrivelse av prosess/forhistorie, (2) Kartlegging av status (3) avdekking av viktige pol/adm ambisjoner og premisser for forsøket i de deltakende kommuner (FLV) før nytt kommunevalg. Det forutsettes konsensusdialog med prosjektledelsen

for FLV for konkretisering, operasjonalisering, valg og presisering av tema og problemstillinger.

Beskrivelse av elementer som inngår i milepælsevalueringen av fase 1

1. Metodisk opplegg for innhenting av data
 - a. Dokumenter/dokumentstudier.
 - b. Samtaler og former for intervju med nøkkelinformanter.
 - c. Deltakelse på et utvalg møter i politiske og administrative/prosjektorienterte fora/forum for tillitsvalgte.
2. Valg av informasjonskilder
 - a. Skjer i dialog med prosjektledelsen.
 - b. "Sensemaking" iverksettes så snart det nye Samkommunestyret er konstituert i januar 2004.
 - c. Identifisering og avdekking av datakilder, nøkkeldata⁴ og operasjonalisering av de tilhørende variabler for *milepæl*sovervåking av måloppfylling (er vi på rett veg). Arenaen for dette vil være Samkommunestyret eller annen konstruksjon som FLV bestemmer formålstjenlig, og som NTF har ansvaret for å anlegge en systematisk regi for diskusjon, erfaringsutveksling og vurdering av innsamlet og bearbeidet datamateriale ved hver milepæl.

FASE 2 (milepæl 2, høst 2005 og vår 2006)

I denne fasen som går fra august 2005 og ut juni 2006, vil milepælsevalueringen videreføre aktivitetene knyttet til elementene fase 1. NTF skal dokumentere status midtveis i eget NTF-notat.

FASE 3 (milepæl 3, høst 2007)

Fase 3 går fra august 2007 til 20. desember 2007. Det samles inn data, det fortas måloppfyllingsanalyse og det gjennomføres Sensemaking i samkommunestyret i begynnelsen av oktober 2007 med basis i data fra måloppfyllingsanalysen. Alt dokumenteres i en avsluttende NTF-notat som skal foreligge innen 20. desember 2007.

⁴ Det kan være kombinasjoner av såkalte faktadata, meningsdata og situasjonsdata. Det innebære muligheter for kombinasjoner av ulike datakilder, datainnhentingsmetoder og dataanalyser. NTF må i samråd med FLV/ISK bli enige om hvordan man best og mest effektivt kan skape en god kombinasjon innenfor de økonomiske rammer som gjelder.

2. UTREDNINGER OG PROSJEKTER

2.1 Eksterne utredninger

Fram mot oppstart av forsøket Innherred samkommune har kommunene Frosta, Levanger og Verdal fått bistand fra konsulentselskapene ECON analyse og KPMG mht. å utrede og vurdere muligheter, innhold og effekter i forbindelse med et mulig bredt interkommunalt samarbeid mellom de tre kommunene. Konsulenter fra disse selskapene har arbeidet opp mot ledelsen i de tre kommunene, deltatt på møter/reiser/seminar og hatt ansvar for prosesser i forbindelse med utviklingen av mulige konsept for interkommunalt samarbeid.

Konsulentene har dermed hatt stor betydning mht. hva som er fokusert, presentert og begrunnet av mulige modeller for samarbeid.

Begge konsulentselskapene har levert relativt omfattende utredninger. Her har vi saksset noen hovedpunkter fra utredningene vi oppfatter som viktige i vår sammenheng.

Fra KPMGs forstudierapport: Muligheter i utvikling av et tettere interkommunalt samarbeid mellom Frosta, Levanger og Verdal kommuner (FLV) 31.8.01

I kapittel 3 "Rammer for videreutvikling av interkommunalt samarbeid i regionen" oppsummerer KPMG slik:

- *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 sammenlåingsprosess initieres.

I rapporten trekker dessuten KPMG fram noen kritiske suksessfaktorer for å lykkes og noen forhold de mener vil kunne skape problemer og som bør unngås.

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.*

ECON Analyse: Innherred samkommune – status, oppgaver og veien videre – 14.8.03

ECON Analyse leverte i august 2003 en utredning der de blant annet gjorde rede for bakgrunnen for forsøket og organiseringen av prosjektarbeidet.

Her viser de til at spørsmål om tettere samarbeid mellom kommunene Frosta, Levanger og Verdal har vært til kontinuerlig behandling siden våren 2001.

De viser videre til at de administrative ledergruppene i de 3 kommunene, med bistand fra konsulentfirmaet KPMG, sommeren 2001 fikk utarbeidet en utredning om mulighetene for utvidet samarbeid. Intensjonen var å se på hva en kunne oppnå av gevinst med tettere interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesammenslåing.

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

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

Den politiske behandlingen i Verdal kommune førte samarbeid innenfor rusfeltet inn som et tema. Som ledd i delprosjektet *felles formannskapsmøter* ble det utarbeidet program for *Utvikling av tettere interkommunalt samarbeid mellom de tre kommunene i 2002–2004* og følgende overordnede mål ble vedtatt:

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

Begrepet "samkommene" dukket opp som en idé høsten 2002, og i felles formannskap på Frosta i september 2002 ble det vedtatt at:

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

Kommunestyrene i Verdal, Frosta og Levanger behandlet i januar 2003 en søknad om forsøk med samkommune og nye oppgaver i Frosta, Levanger og Verdal og fattet likelydende vedtak:

1. *"Frosta, Levanger og Verdal kommuner søker om forsøk med felles interkommunalt politisk styringssystem, samkommune styre.*
2. *Navnet på den nye organisasjonen blir Innherred samkommune, og styringsorganet Innherred samkommunestyre.*
3. *Samkommunen etableres på samme forvaltningsnivå som kommunene og løser fellesoppgaver tildelt fra de respektive kommunestyrene, og kan være et mottaksapparat for evt. nye oppgaver til kommunesektoren.*

4. *Rådmennene i kommunene er ansvarlig for administrasjon av samkommunen, og oppgaven som administrasjonssjef går på omgang mellom de tre kommunens rådmenn etter nærmere fastsatt turnus.*
5. *I saksframleggets punkt 2.1 første avsnitt endres teksten fra "Oppgaver som ønskes tillagt samkommunen" til "Oppgaver som kan vurderes tillagt samkommunen".*
6. *I saksframleggets punkt 2.1 andre avsnitt, Mål for forsøket, endres teksten fra "Mål for de oppgaver en ønsker å legge i samkommunen" til "Mål for de oppgaver en vurderer å legge i samkommunen er bl.a.:"*
7. *Plansaker som ikke er av regional karakter, behandles av de ordinære planutvalg i kommunene. Myndighet i saker av regional karakter overføres til samkommunestyret.*
8. *Samkommunestyret får en sammensetning på 23 medlemmer, 9 fra Levanger, 9 fra Verdal og 5 fra Frosta.*
9. *Forsøket må få en grundig evaluering, og gjennomføres slik at den eventuelt kan avsluttes uten store kostnader."*

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

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

På bakgrunn av denne behandlingen ble forsøkssøknad sendt departementet i februar 2003. I mai 2003 ga departementet foreløpig svar på søknaden:

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

Prosjektet har etter dette arbeidet med utdyping av søknaden og forberedt mulig oppstart.

I rapporten fra ECON Analyse gis det også en presentasjon av hva en samkommune er (kan være). I denne presentasjonen opplyses det at samkommunemodellen er hentet

fra Finland og at modellen kjennetegnes av at flere oppgaver løses gjennom et sterkt formalisert samarbeid med høy grad av forpliktelse.

Å etablere en samkommune, innebærer at oppgaver og myndighet overføres fra enkeltkommunene til et nytt politisk organ med representanter utgått fra kommunestyrene. Ansvar for oppgaver, utvikling og planlegging overføres fra enkeltkommunene og til samkommunen. Strategien innebærer at kommunene utvikler en indirekte valgt politisk styring for å organisere og drive det interkommunale samarbeidet i Innherred.

Videre sies det i notatet at en samkommune har følgende viktige kjennetegn:

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

ECON Analyse mener at samkommunemodellen kan være en organisasjonsform som møter behovet for politisk styring, tyngde og forenkling for samarbeidet mellom Innherredskommunene.

De fører følgende argumenter for samkommunemodellen:

- Samkommunen vil trolig være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonelt interkommunal virksomhet fordi den gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyrer unødvendig.
- Samkommunen gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- Samkommunen representerer et interessant mottaksapparat for statlige og fylkeskommunale oppgaver og øker sannsynligheten for desentraliseringsgevinster til regionen.

- Samkommunen gir antakelig bedre forutsetninger for å oppnå kvalitet og effektivitet i tradisjonell administrasjon og tjenesteyting fordi det skapes bedre betingelser for å høste stordriftsfordeler og utvikle sterke fagmiljøer.
- Samkommunen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.

2.2 Interne prosjekter og delprosjekter

Metodisk valg

For gjennomføringen av prosjekt har en i samkommunen valgt å benytte PLP (ProsjektLederProsessen), et begrepsapparat og en metode som beskriver en fase-inndelt utvikling fra idé til resultat. Prosjekter inndeles i faser, som er trinn i gjennomføringen av en utviklingsoppgave, og i PLP deles prosjekter inn i fem faser – idéfase, forstudie, forprosjekt, hovedprosjekt og etteranalyse (Kilde: SND).

Organisatorisk har prosjektet en oppdragsgiver og prosjekteier, dvs. den organisasjonen prosjektet utføres for/eller som skal ta til seg/bruke resultatet (Innherred samkommune). Det etableres en prosjektansvarlig som har ansvar for å se til at prosjektet gjennomføres innen de tildelte rammer og en prosjektleder som skal lede det operative arbeidet i prosjektet i samarbeid med prosjektgruppa i det konkrete prosjektet.

En har dessuten hatt en ISK prosjektgruppe som har hatt som mandat å ta beslutninger om hvordan forstudier, forprosjekter og/eller delprosjekter skal håndteres og gi råd mht videreføring i et hovedprosjekt for innføring/gjennomføring i driftssituasjonen.

Nedenfor følger en oversikt over prosjekter som er gjennomført eller undergjennomføring. For alle prosjekter er det/blir det utarbeidet sluttrapporter, disse blir kommentert av prosjektansvarlig og det blir foretatt vurderinger av framdrift og implementering/gjennomføring i linjen. De enkelte prosjekter med tilhørende rapporter kommenteres ikke i denne sammenheng, men de vil danne et viktig utgangspunkt ved senere evaluering.

a) Gjennomførte forprosjekt (herunder forstudier og delprosjekt) der det foreligger sluttrapporter

- Voksenopplæring.
- Felles brann- og feiervesen ISK.
- Felles IKT-strategi.
- Enhet Barn og familie.
- Delprosjekt Barnevern.
- Felles økonomienhet i Innherred samkommune.
- Enhet helse, sosial og rehabilitering Innherred samkommune – ISK.

- Legevakt i Innherred samkommune.
- Felles skatteoppkrever i Innherred samkommune.
- Regional næringsutvikling FLV (Forstudie).
- Innherred samkommune. Felles næringssselskap (Utredning KPMG).
- Utvikling av samla arealforvaltning (Plan, Byggesak, Oppmåling, Landbruk, Miljø) i Innherred samkommune.
- Felles lønn- og personalenhet i Innherred samkommune.
- Rekkevidden av arbeidsgiveransvaret i Innherred samkommune – ISK, herunder personalpolitikk og ansettelser.
- Stabsfunksjoner i Innherred samkommune.
- Russamarbeid. Muligheter i utvikling av et tettere interkommunalt samarbeid mellom Frosta, Levanger og Verdal kommuner (FLV) Innherred samkommune.

b) Igangsatte forprosjekt

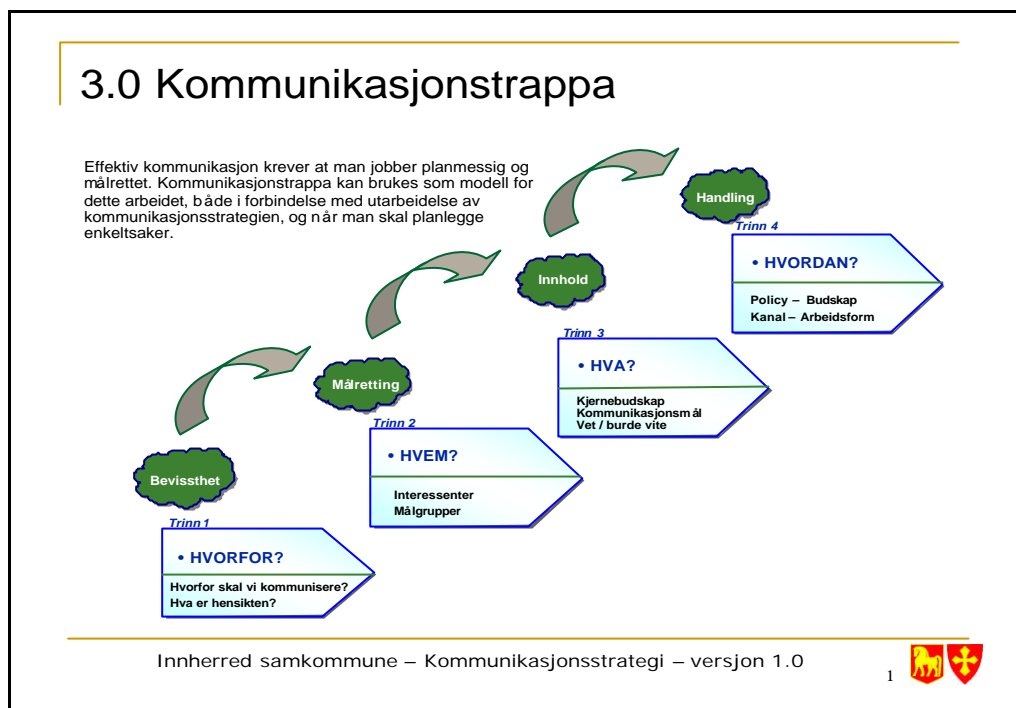
- ISK – kommunalteknisk område.
- Ivaretagelse av brukerperspektivet – bruk av servicekontorene.

2.3 Utvikling av kommunikasjonsstrategi for Innherred samkommune

I Innherred samkommune så en tidlig et behov for å ha en kommunikasjonsstrategi, både i forhold til forsøket og i forhold til virksomheten generelt. Arbeidet med å utvikle en slik strategi ble ikke satt skikkelig på dagsorden før ved årsskiftet 2003/2004. Et konsulentfirma ble engasjert til å lede prosessen med å utvikle strategien, og etter en god og relativt omfattende prosess resulterte den i en omforent kommunikasjonsstrategi.

I kommunikasjonsstrategien (versjon 1, februar 2004) blir det sagt at Innherred samkommune (ISK) ønsker å benytte kommunikasjon som et styringsverktøy i arbeidet med å nå interne og eksterne mål. Arbeidet med å utvikle en slik strategi har som mål å etablere en felles plattform blant politikere, ledere, ansatte og tillitsvalgte for hvordan Innherred samkommune skal framstå internt og eksternt. Hovedutfordringen, sies det, er å sørge for at "man vet hva man er" – og at man klarer å eksponere dette for rette målgrupper.

For illustrere og strukturere tenkingen omkring målrettet bruk av kommunikasjon har en benyttet kommunikasjonstrappa, jf. figur 2.1, der en benytter spørreordene hvorfor, hvem, hva og hvordan for å skape bevissthet, gi retning på hvem man ønsker å kommunisere med, hva man ønsker å kommunisere om og på hvilken måte. For utfyllende lesning vises til kommunikasjonsstrategien som er lagt ut på samkommunens hjemmesider.



Figur 2.1: Kommunikasjonstrappa

Utfordringen for samkommunens ledelse blir å omsette en god strategi til praktisk handling, gjennomføre tiltak og utnytte læringspotensialet som ligger i en god kommunikasjon med de valgte målgruppene. Kommunikasjon er mye mer enn informasjon.

Bruk av hjemmesider som informasjons- og kommunikasjonskanal

FLV og senere Innherred samkommune har gjennom hele perioden arbeidet målrettet med å gjøre informasjon tilgjengelig for alle på Internet. Det har tydelig vært lagt vekt på å få lagt ut all informasjon så enkelt og hurtig som mulig, og til dette har en etablert en egen hjemmeside for prosjekt og forsøk. Den som vil ha informasjon finner det meste her, selv om det vil være krevende for mange å få oversikt eller å se helheten.

Det har også vært mulig for de som har ønsket det å skrive inn/sende inn kommentarer til arbeidet.

Samkommunen har med andre ord etablert en praksis mht. hurtig å offentliggjøre relevante dokumenter som det er god grunn til å følge opp og se i sammenheng med gjennomføringen av kommunikasjonsstrategien.

3. INNHERRED SAMKOMMUNE

3.1 Målbilde for samkommunen

Etter kommunevalget høsten 2003 begynte samarbeidet om samkommuneideen å slå sprekker. Gjennom våre intervjuer før valget konstaterte vi at det i alle kommuner var noe skepsis til samkommunen, men ikke av en slik karakter at det på dette tidspunktet var klart at Frosta skulle komme til å trekke seg ut av samarbeidet. Det oppsto ut over høsten en diskusjon om viktige prinsipp for samarbeidet.

For å bidra til å skape en felles forståelse i de tre kommunene av hva samkommunen skulle være, ble det satt i gang prosesser der en drøftet og utviklet et felles målbilde. Som grunnlag for drøftingene fikk Prosjektansvarlig utarbeidet et målbildenotat der det på et overordnet nivå ble forsøkt å beskrive samkommunen, herunder organisering, innhold og tjenester etter at omstillingen er gjennomført. Vi trekker fram hovedpunkter fra dette notatet nedenfor.

I notatet ble det tatt utgangspunkt i en felles *visjon, mål* (og delmål) som ble utformet i felles formannskap 30. august 2003 og siden vedtatt i det enkelte kommunestyret i september.

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.

Brukerperspektiv

I notatet ble det pekt på at det i flere av målene overfor er innebygd et brukerperspektiv. Brukerperspektiv er også lagt til grunn for utformingen av resultat-/virksomhetsenhetene, og en har lagt til grunn at:

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

Dette brukerperspektivet har betydning for og må sees i forhold til både

- **interne tjenester** som skal betjene andre enheter i samkommunen og gjenværende enheter i den enkelte kommune
- **eksterne tjenester**, dvs. den tjenesteproduksjon ISK skal yte ovenfor sine innbyggere.

Politisk styringssystem

Med unntak av plan- og byggesaker iht. Plan- og bygningsloven er det vedtatt et generelt politisk styringssystem som innebærer at kommunestyrene gjennom vedtatte planer gir myndighet til Innherred samkommunestyre som øverste politiske myndighet for ISK.

For plan- og byggesak – Plan- og bygningsloven er det vedtatt en organisering som er i henhold til bestemmelsene i Plan og bygningsloven.

Hensikten har vært å skape et politisk styringssystem som kan ivareta både lokale og regionale hensyn. I målbildnotatet sies det at en antar at samkommunemodellen gjennom en god styringsmodell kan gi noen fortrinn, bl.a.:

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

I forhold til næringsrettet satsing og regional utvikling sies det i notatet at:

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, jf. 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.

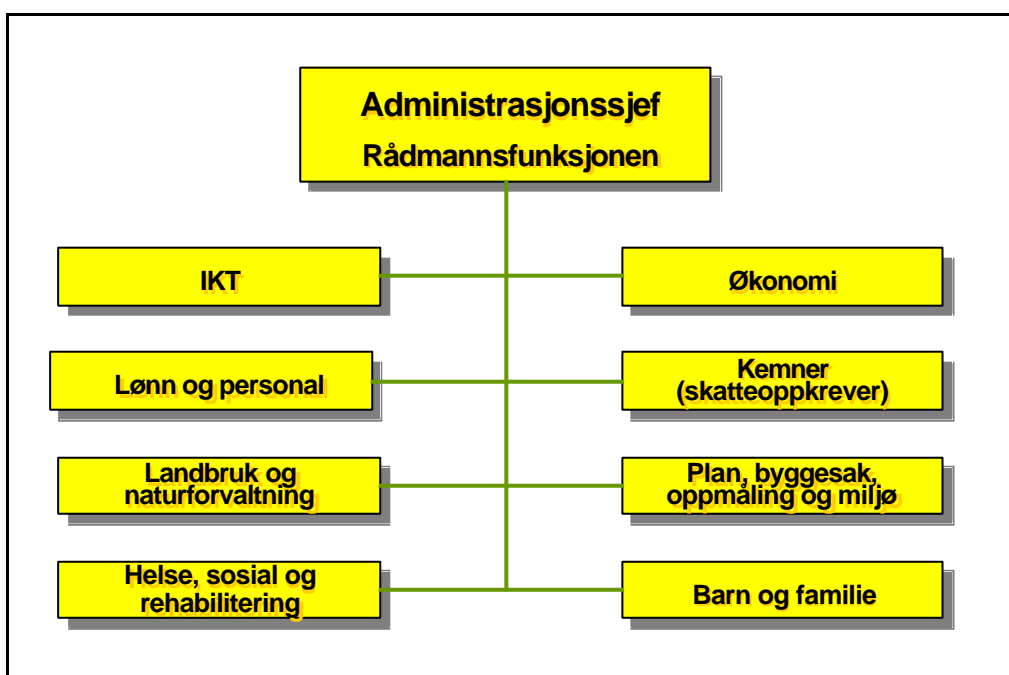
I st.meld. nr 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratie– regionalt og lokalt nivå skisseres nasjonal politikk når det gjelder regionalt utviklingsarbeid og partnerskap. Tanken er at kommunene i langt større grad enn til nå, skal ha et ansvar og virkemidler til arbeid for lokal og regional utvikling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

utvikling av et samarbeid i Innherredsregionen og tyngdepunkt for regional utvikling.

Administrativ organisering av samkommunen

Med utgangspunkt i utredninger og prosesser i organisasjonen ble det vedtatt en administrativ organisering er vedtatt for samkommunen, jf figur 3.1, der en la følgende prinsipper til grunn for organiseringen i enheter:

- Brukerperspektivet (se ovenfor).
- 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.



Figur 3.1: Administrativ organisering av Innherred Samkommune

En forutsatte at disse prinsippene også ble lagt til grunn for organiseringen i den enkelte enhet.

I forbindelse med den administrative organiseringen heter det i målbilledokumentet at:

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 ivare tatt. Likeledes må en balansert lokalisering av enhetene/deler av enhetene mellom kommunene sikres.

I dokumentet gis det også uttrykk for at en mener at etableringen av samkommunen vil gi:

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

De enkelte enhetene er i målbilledokumentet kommentert slik :

IKT

Felles IKT-plattform ble vurdert 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 *reduserte 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 *reduserte 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 *reduserte driftsutgifter* må kunne forventes, også i samkommunen.

Landbruk og naturforvaltning

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 reduserte 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.

3.2 Fra FLV til LV i Innherred samkommune

Som nevnt tidligere holdt samarbeidet mellom de tre kommunen mot slutten av 2003 på å slå sprekker. Frosta kommune hadde motforestillinger til flere forhold i forbindelse med gjennomføringen av forsøket og vurderte om de skulle delta i det videre samarbeidet eller om de skulle trekke seg ut. Det ble derfor utarbeidet alternative modeller for et samarbeid mellom de tre kommunene.

Den primære løsningen var å få etablert Innherred samkommune med tre "likeverdige" parter, Frosta, Levanger og Verdal kommuner. I tilfelle av at det skulle vise seg umulig å få til en "hel løsning" ble det skissert to alternativer, en modell med et tradisjonelt interkommunalt samarbeid og et alternativ etter en såkalt "EØS-modell". Begge disse modellene hadde som mål at Frosta fullt ut skulle kunne knytte seg til samkommunen etter at det var høstet erfaringer med samarbeidet. I notatet ble det gitt uttrykk for at et samkommuneforsøk med samarbeid mellom tre kommuner, der to var omtrent like store og en vesentlig mindre, både ville inneholde større utfordringer og være av større nasjonal interesse.

Nedenfor gjengir vi de to alternativene i sin helhet:

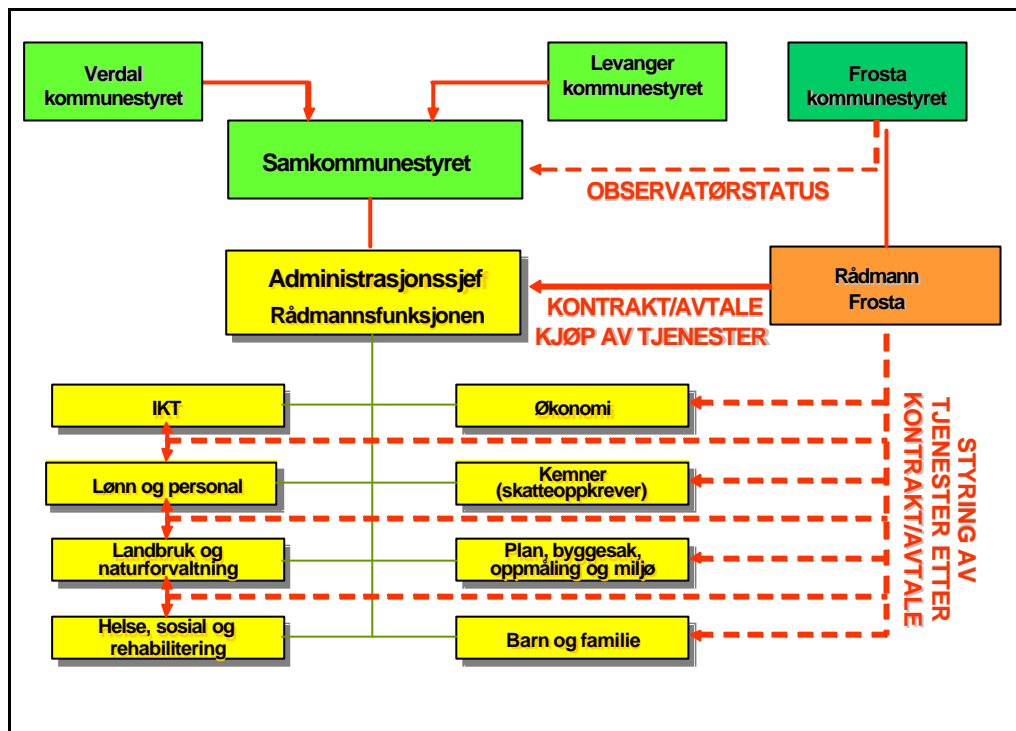
Alternativ 1: Tradisjonelt interkommunalt samarbeid mellom (LV) samkommune og Frosta

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 politiske styringssystemet bli sterkere. Modellen er vist nedenfor, i figur 3.2.



Figur 3.2: Samarbeid etter en "EØS-avtale-modell"

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.

Etter omfattende drøfting i Frosta kommunestyre valgte kommunestyret i møte den 16. desember 2004 å trekke seg fra samarbeidet om Innherred samkommune, mens Levanger og Verdal kommune på sin side valgte å videreføre samarbeidet med utgangspunkt i det vedtatte målbilde og den politiske, administrative og tjenestemessige organiseringen som fulgte av dette.

4. ORGANISASJONEN INNHERRERED SAMKOMMUNE

4.1 Politisk ledelse og samkommunestyre

Som nevnt tidligere har det ikke vært større uenighet om måten en skulle organisere den politiske ledelsen av samkommunen på. Mens Frosta kommune var med i arbeidet hadde en vært enig om en fordeling av representanter i samkommunestyret med ni fra Levanger, ni fra Verdal og fem fra Frosta. Etter at Frosta trakk seg ut av samarbeidet opprettholdt en forholdet mellom Levanger og Verdal slik at det er ni representanter fra hver av kommunene i samkommunestyret.

Politisk ledelse

Samkommunestyret har vedtatt at vevet som ordfører og varaordfører i Innherred samkommune skal gå på omgang mellom ordførerne i Verdal og Levanger etter følgende turnus.

Turnusperiode	Ordfører	Varaordfører
1.2.04–31.12.05	Verdal	Levanger
1.1.06–31.12.07	Levanger	Verdal

Samkommunestyret

Samkommunestyret består altså av 9 representanter fra hver kommune og har følgende sammensetning:

Medlemmer			
Kristoffersen Gerd Janne	Verdal	Dna,Sp	ordfører
Thraning Odd	Levanger	Dna,H,Krf,V	varaordfører
Arentz Rannveig Munkeby	Levanger	Dna,H,Krf,V	
Eriksson Robert	Verdal	FrP, H, Krf	
Fredriksen Brit	Verdal	Dna,Sp	
Hallem Tomas Iver	Verdal	Dna,Sp	
Heieraas Hans	Levanger	Sp,Sv	
Hildrum Kristin Johanne	Verdal	Dna,Sp	
Holm Trude	Verdal	Dna,Sp	
Hynne Hilde Haugan	Levanger	Sp,Sv	
Iversen Bjørn	Verdal	Dna,Sp	Gruppeleder DNA -
Johansson Lennart	Verdal	Sv	
Meinhardt Birger	Levanger	FrP	
Nesgård Gunnhild Øwrum	Levanger	Dna,H,Krf,V	
Norberg Olav	Levanger	Dna,H,Krf,V	
Norum Kåre	Verdal	FrP, H, Krf	
Ronglan Gudny	Levanger	Dna,H,Krf,V	Gruppeleder KRF
Trøite Jostein	Levanger	Sp,Sv	Gruppeleder SV

Saker i samkommunestyret i perioden januar 2004 til og med juni 2004

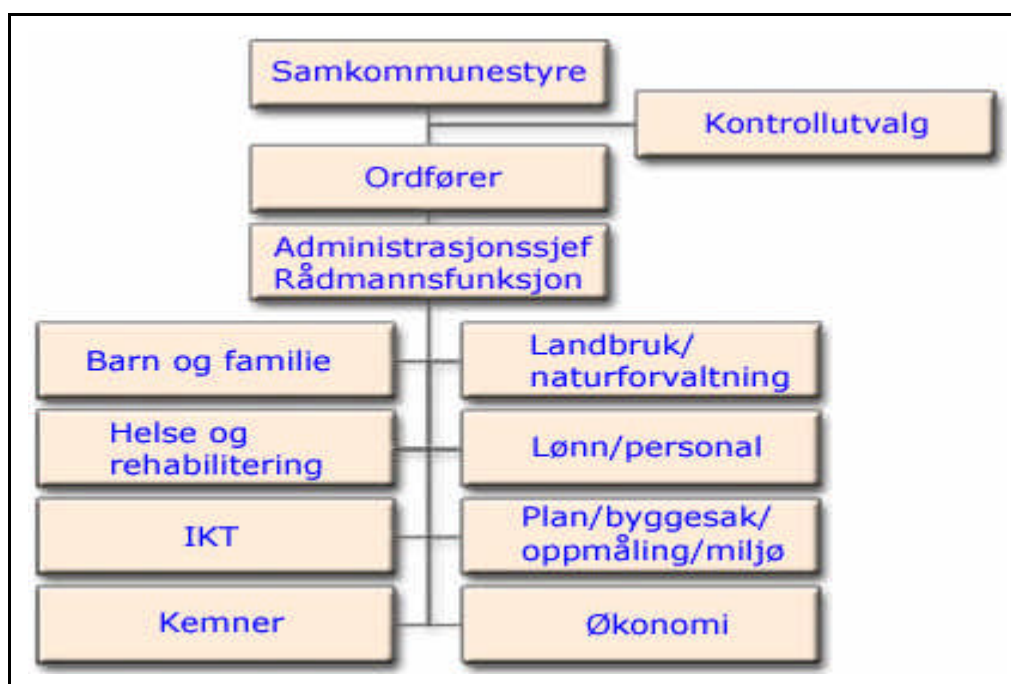
En gjennomgang av de saker som har vært behandlet i samkommunestyret viser at det i all hovedsak preges av at samkommuneforsøket er i en oppstartfase. Sakene omhandler i det vesentlige indre forhold og om å få på plass formalia, strukturer lokalisering av enheter m.v.

Samkommunestyrets saksbehandling og forholdet mellom samkommunestyret og kommunestyret i morkommunene vil bli fulgt i tiden som kommer, både mht. type saker, saksbehandling, forholdet mellom lokale saker og samkommunesaker, konflikt-saker osv.

Sak nr.	Sakstittel
001/04	Valg av ordfører og varaordfører
002/04	Valg av kontrollutvalg
003/04	Oppnevning av administrasjonssjef
004/04	Reglement for innherred samkommunestyre
005/04	Delegasjonsreglement for innherred samkommunestyre
006/04	Hovedtrekkene i samkommunens administrasjon
007/04	Møteplan for innherred samkommunestyre 2004
008/04	Møteplan for innherred samkommunestyre 2004
009/04	Godkjenning av forsøket
010/04	Oversendelsesforslag fra repr. Meinhardt ang utvalg for behandling av hastesaker med mer
011/04	Oversendelsesforslag fra repr. Jostein Trøite, sv levanger ang §14 i forsøksforskriften
012/04	Oversendelsesforslag fra repr. Hans Heieraas, sp levanger ang saksbehandling etter jordlov
013/04	Kommunikasjonsstrategi
014/04	Orientering om status delprosjekt
015/04	Etablering av rehabiliteringsenhet - rusavhengige
016/04	Orientering om diverse overordna planer
017/04	Johan Tore Sundfær, søker om å fa benytte helikopter til transport av material til hyttetomt 232 i Storlivola
018/04	Bård Olav Leangen - søknad om konsesjon for erverv av eiendommen Vinanskog gnr. 193 bnr. 4
019/04	Referatsaker
020/04	Godkjenning av møtebok
021/04	Delegering av oppgaver fra innherred samkommunestyre til lokale vilt/utmarksnemnder
022/04	Organisering av enhetene i innherred samkommune
023/04	Samkommunestyret – godtgjøring
024/04	Referatsaker
025/04	Godkjenning av møtebok
026/04	Søknad om fradeling av ca. 70 da. Bebygd areal av eiendommen stiklestad planteskole, gnr. 36 bnr. 29–31 m. fl. Ved Stiklestad i Verdal kommune
027/04	Planprogram 2004 - 2006, innherred samkommune
028/04	Ruspolitisk handlingsplan for innherred samkommune
029/04	Intern organisering av enhetene i samkommunen
030/04	Godkjenning av møtebok
031/04	Oppdatert grunnavtale for innherred samkommune
032/04	Ny forskrift om motorisert ferdsel på vassdrag - Verdal
033/04	Nasjonale laksevassdrag og laksefjorder - høring

4.2 Organisasjonsmodell

Nedenfor følger en kort gjennomgang av organisasjonen Innherred samkommune. Figuren er hentet fra samkommunens egen presentasjon. Vi har i tillegg tatt utgangspunkt i saksdokumenter til samkommunestyret for å kunne gi en samlet framstilling av den vedtatte organisasjonsmodellen.



Administrativ ledelse

Hver morkommune har rådmann og to assisterende rådmenn. Disse inngår i et leder-team (rådmannsteam). Samkommunestyret har vedtatt at rådmannsfunksjonen skal ivaretas av de to rådmennene i fellesskap og at funksjonen som administrasjonssjef for samkommunen (samkommunerådmann) skal gå etter følgende turnus:

Turnusperiode	Administrasjonssjef	Vara
1.2.04-31.12.05	Levanger	Verdal
1.1.06-31.12.07	Verdal	Levanger

Faglige enheter

Det er etablert åtte faglige enheter i Innherred samkommune. Hver enhet har en faglig leder. Enhetslederen er tildelt en spesiell kontaktperson blant de fire assisterende rådmennene. Hver assisterende rådmann har et spesielt ansvar for to enheter.

Forslag om lokalisering av de faglige enhetene ble presentert på et møte for enhetsledere og tillitsvalgte i januar 2004. Etter dette møtet har det vært gjennomført prosesser i enhetene, sammen med de tillitsvalgte og ledelsen med sikte på å finne gode løsninger for bl.a. lokalisering og flytting.

Samkommunestyret vedtok i sak 6/04, den 29. januar 2004:

1. *Basert på prinsippene om geografisk balansert fordeling av samkommunens administrasjon får administrasjonssjefen fullmakt til å fastsette fordelingen av basene for de ulike enhetene mellom Verdal og Levanger.*
2. *Samlet sak om utforming av enhetene i samkommunen legges fram for samkommunestyret i løpet av 1. halvår 2004.*
3. *Kontoradressen for samkommunen er den kommunen som til en hver tid har administrasjonssjefen, dvs. Levanger i 2004 og 2005 og Verdal i 2006 og 2007.*

Den 15. april 2004 besluttet samkommunestyret at IKT-enheten skulle samlokaliseres i Levanger Rådhus, men de øvrige enheter ble ikke behandlet i dette møtet.

Lokaliseringsspørsmålet har vært behandlet/drøftet i flere møter i samkommunestyret og det har vært utarbeidet og vurdert flere modeller. Til slutt ble det fattet vedtak om å følge rådmannens "modell 1". Denne modellen presenterer vi hovedtrekkene i nedenfor.

I administrasjonssjefens forslag til vedtak heter det dessuten bl.a. det forutsettes at hhv Verdal og Levanger kommune stiller tilstrekkelig tidsmessige arbeidsplasser til disposisjon for medarbeiderne som må endre arbeidssted som følge av dette. Videre uttrykkes det at skjevfordeling av arbeidsplasser mellom de to kommunene søkes jevnet ut i forbindelse med eventuelle nye oppgaver for samkommunen eller ved eventuell framtidig samlokalisering av personell i barn og familie og helse og rehabiliteringsenheten.

Til slutt i forslaget som ble vedtatt blir det sagt at noe av gevinsten med å samle fagmiljøene forutsettes tatt ut i form av bedre tjenester til brukerne. Dette betyr at det må legges til rette for gode og fleksible ordninger for å være tilgjengelig for brukerne av samkommunens tjenester.

Som en forberedelse til behandling i samkommunestyret 27. mai ble det avholdt drøftelsesmøte mellom samkommunestyrets medlemmer og arbeidsutvalget i de tillitsvalgtes kontaktutvalg, i tillegg til at Administrasjonssjefen har hatt et eget møte med arbeidsutvalget i de tillitsvalgtes kontaktutvalg. Det er dessuten avviklet AMU-møter i begge kommunene før samkommunestyrets behandling av saken.

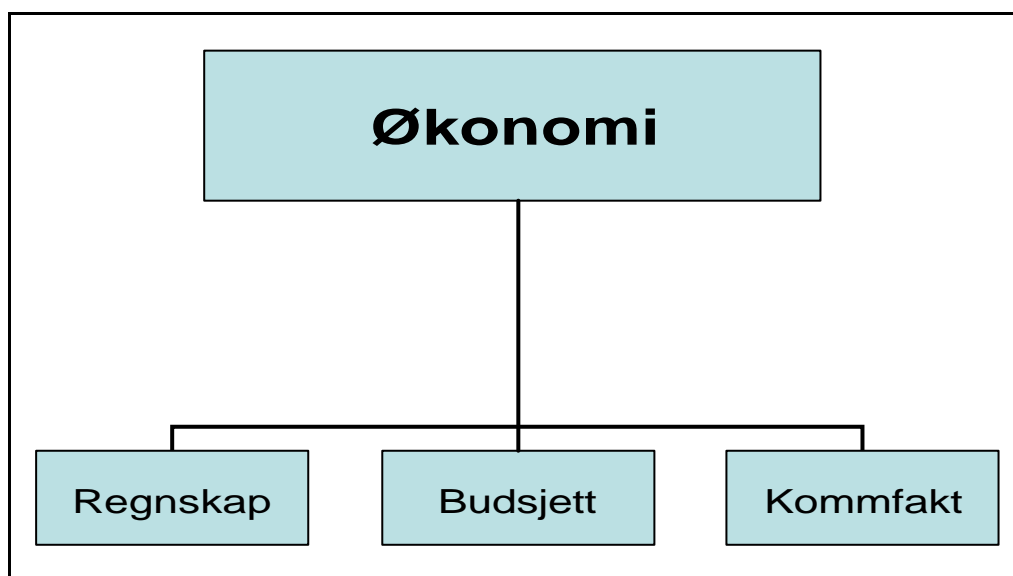
Med utgangspunkt forutsetningen om med geografisk og faglig balanse i fordelingen av samkommunens personell i morkommunene lanserte rådmennene allerede i januar forslag til baser for de ulike enhetene:

- Økonomi Verdal
- Organisasjon (lønn og personal) Levanger
- IKT Levanger
- Kemner Levanger
- Landbruk og naturforvaltning Verdal
- Plan, byggesak, oppmåling og miljø Verdal
- Helse og rehabilitering Levanger
- Barn og familie Verdal

Rådmannen har i sitt saksdokument presentert og vurdert de enkelte enhetene. Vi har her valgt å ta med disse vurderingene i dette notatet med tanke på seinere evaluering av organiseringen. I tillegg vil de enkelte prosjektrapportene utgjøre et viktig evaluering grunnlag.

Økonomi

Økonomienheten foreslår en faginnndeling av felles økonomienhet slik:



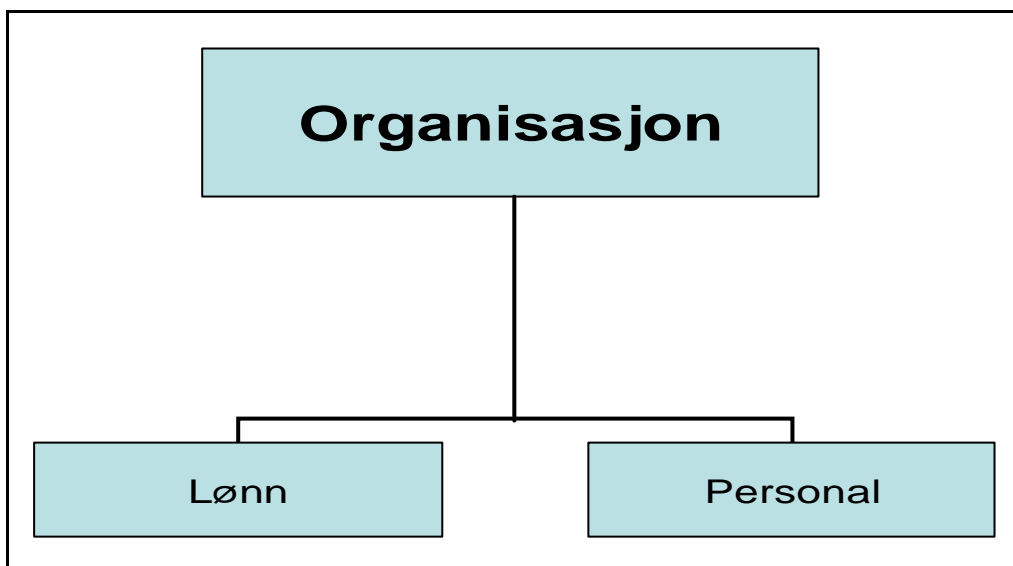
Figur 4.1: Enhet Økonomi

Det har vært 3 arbeidsgrupper i funksjon. Alle arbeidsgruppene konkluderte med å anbefale en samlokalisering av enheten. Enhetsleder har oppsummert delrapportene og ser både fordeler og ulemper med samlokalisering. Fordelene går særlig på å redusere sårbarhet gjennom å samordne oppgaver i et større fagmiljø, samtidig som en kan effektivisere. Mulige ulemper går på praktiske tilpasningsvansker og at ansatte vil kunne oppleve skifte av arbeidssted som negativt og dermed få lavere motivasjon. En mulig ulempe kan også være større avstand til de enheter en skal betjene. Fordelene oppfattes til å overstige ulempene. Tilgjengeligheten kan avhjelpes med å ha en flek-

sibel tenking på arbeidsplasser/møteplasser. Basert på basefordelingen har samlokalisering av enhetens 21 personer i Verdal rådhus vært utgangspunktet.

Organisasjon (lønn og personal)

Organisasjonsenheten har kommet fram til følgende faginnndeling:

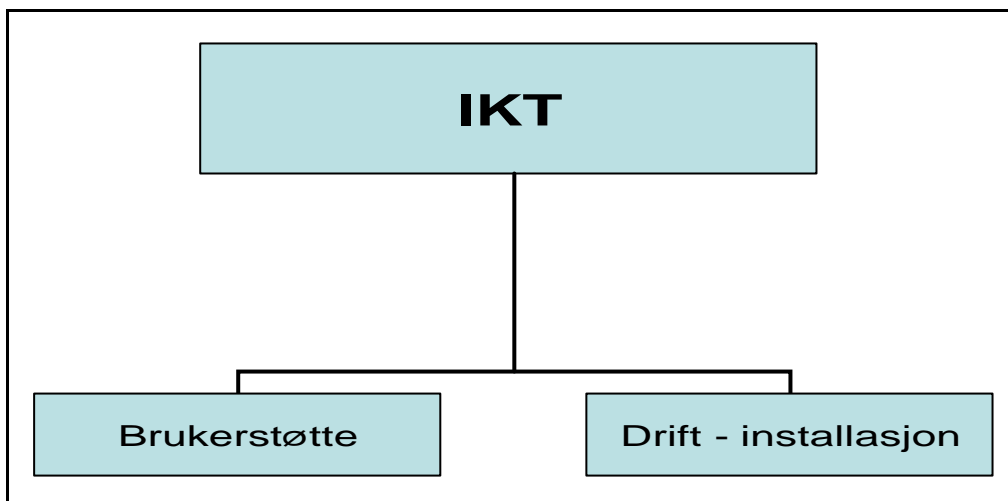


Figur 4.2: Enhet Organisasjon

Også denne enheten ser for seg at en må samlokalisere seg for å få ut ønskete effekter. Det er tenkt gjennomført slik at de 19 medarbeiderne i utgangspunktet samles i Levanger rådhus, men at det etableres et system for nærvær også i Verdal rådhus for å lette servicen overfor virksomhetsområdene i Verdal.

IKT

Den enheten er allerede samlokalisert i Levanger rådhus basert på slik fagindelning:

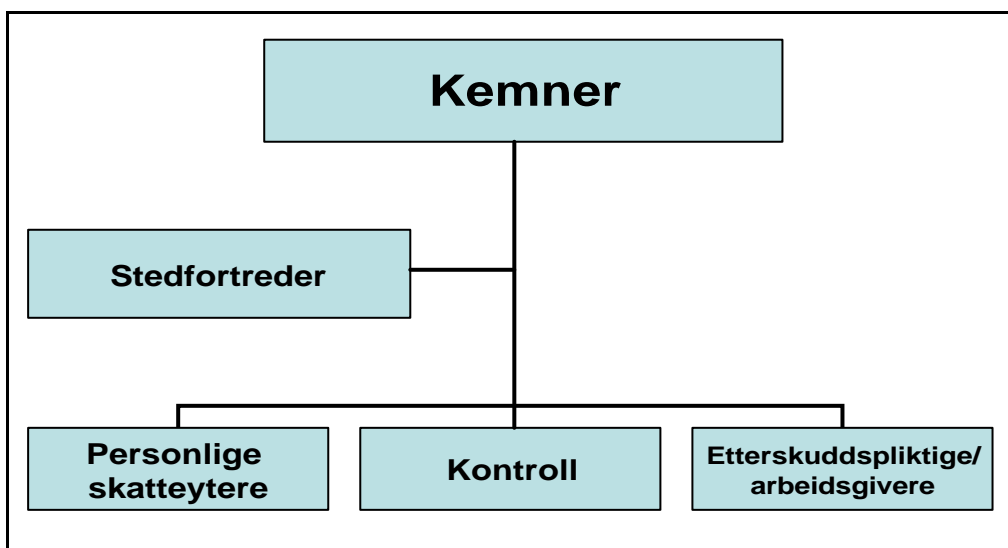


Figur 4.3: Enhet IKT

Enheten vil bestå av 7 stillinger + 1–2 lærlinger.

Kemner

Når det gjelder skatteoppkrever/kemner er det foreslått å fordele de ti personene (9,1 årsverk) på fagområder slik:



Figur 4.4: Enhet Kemner

Det foreslås ikke egne fagansvarlige for de ulike områdene. Denne enheten kom raskt fram til at en må samlokalisere seg for å få ut de ønskete effekter.

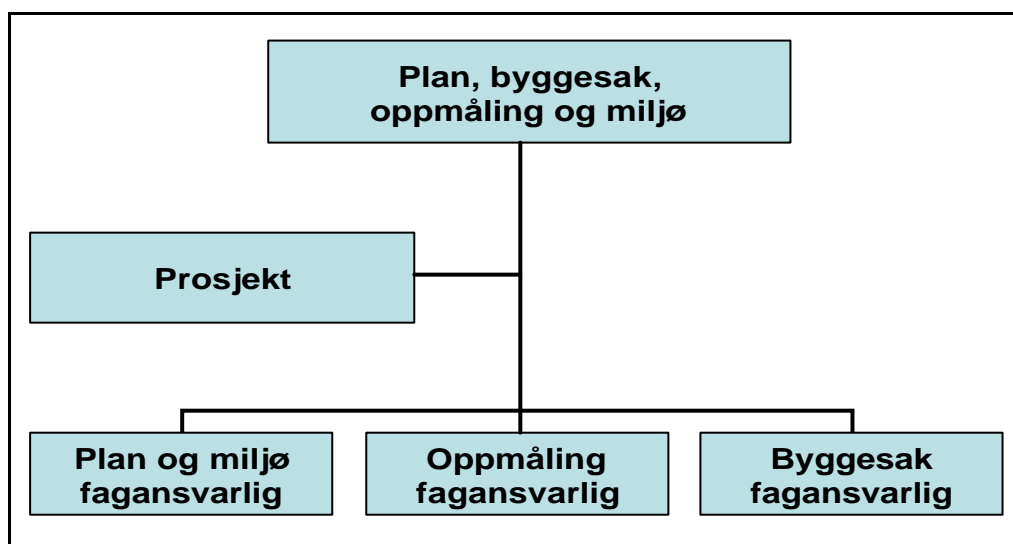
Landbruk og naturforvaltning

Enhet for landbruk og naturforvaltning består av ti stillinger og foreslår en samlokalisering av personellet, og en helt flat struktur under enhetsleder.

Selv om enheten i utgangspunktet foreslås samlokalisert ser en for seg at brukernes behov kan ivaretas bedre enn før gjennom utstrakt bruk av servicekontorene og utstrakt grad av fleksibilitet når det gjelder oppmøte i den andre kommunen. Samling av fagmiljøet vil muliggjøre større utadrettet virksomhet enn man makter på de to kontorene i dag. Eksempler på muligheter som åpner seg er fagdager ute i grendene.

Plan, byggesak, oppmåling og miljø

Denne enheten består av 18 personer og foreslås organisert slik:



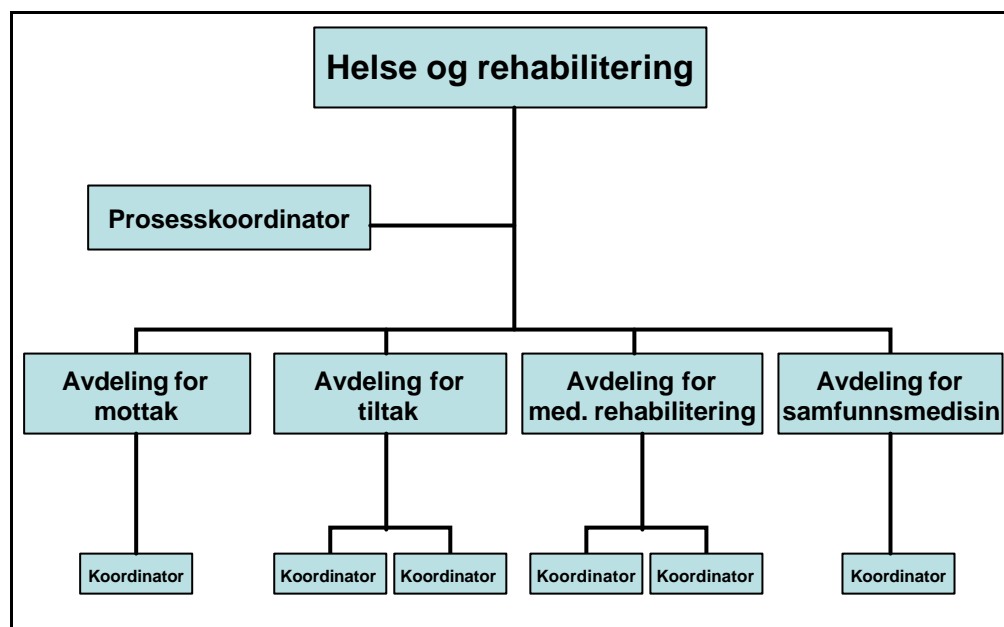
Figur 4.5: Enhet Plan, byggesak, oppmåling og miljø

Av enhetsleders rapport om organisering framgår at følgende forutsetninger må innfris for at samlokalisering i rådhusområdet i Verdal skal være et vellykket virkemiddel:

- Tilgang til tidsmessige lokaler for samlet enhet, dvs. 18 kontor totalt, arkivplass, møterom og annet fellesareal i rådhusområdet på Verdal.
- Prosjektmidler til skanning av byggesaksarkivet på Levanger, skanning av planarkiv på Verdal og Levanger samt etablering av elektronisk saksbehandling av plan- og byggesaker.
- I påvente av gjennomføring av foregående punkt må medarbeiderne ha nær tilknytting til det fysiske arkivet på Levanger.
- Aksept for redusert fysisk nærhet til brukerne på Levanger.
- Aksept for redusert fysisk nærhet til administrasjonen på Levanger.
- Snarlig oppgradering av samhandlingen med servicekontorene i morkommunene, herunder særlig post- og arkivtjeneste.

Helse og rehabilitering

Denne enheten kom inn i samkommunen først fra 1.4.2004. I sluttrapport fra forprosjektet foreslås følgende organisering av den enheten:



Figur 4.6: Enhet Helse og rehabilitering

Det opprettes ikke andre lederstillinger i enheten enn enhetsleder med prosesskoordinator som stedfortreder. Disse to stillingene er planlagt samlokalisert i Levanger rådhus. For øvrig ser en ikke for seg så mange flyttinger av personell i første omgang. Det er ca. 75 stillinger i enheten.

I følge sluttrapporten fra forprosjektet har tydelig ledelse, fagkoordinering av daglig arbeid og rasjonell utnyttelse av ressurser og lokaler vært utslagsgivende for valg av organisasjonsstruktur.

Prosjektgruppa foreslår å etablere enheten med én leder, seks fagkoordinatorer og en prosesskoordinator.

Forslaget om ledelsesmodell/organisasjonsstruktur bygger på erfaringer fra enhet helse og rehabilitering i Levanger i vel to år.

Modellen med flat struktur innebærer at enhetsleder har ansvaret for å ivareta det formelle arbeidsgiveransvaret i enheten og dermed også formelt vil være nærmeste leder for alle ansatte i enheten. Fagkoordinatorene vil ha det daglige driftsansvaret innenfor sitt fagområde. Det vil bli utarbeidet stillingsbeskrivelser for fagkoordinatorene.

Modellen med en leder avhenger av at organisasjonen rundt bruker og fagkoordinatorsjiktet fungerer horisontalt. Utgangspunktet må være å jobbe for at de ulike medarbeidere/saksbehandlere gjøres i stand til å ta de riktige avgjørelsene og unngå en

vertikal forskyvning av ansvar. Dette skal muliggjøre ledelse ved å ha overblikk på totaliteten og samtidig kunne være motivator og inspirator overfor ansatte i enheten.

Det blir viktig å bevisstgjøre enheten på å bruke leder som en overordnet avgjørelsesmyndighet.

Prosjektgruppa foreslår at det utpekes en prosess-koordinator med tanke på utviklingen av samhandlingsmønsteret mellom Verdal og Levanger. Ved å velge én leder og en struktur av seks fagkoordinatorer, erkjennes behov for en person som kan koordinere ulike prosesser på et overordnet nivå gjennom 4-årsperioden og sikre leder mulighet til å være leder.

Stedfortrederrollen legges til prosesskoordinator som også innehar anvisningsmyndighet.

Det forutsettes at tidligere virksomhetsleder i Verdal tiltrer den stillingen.

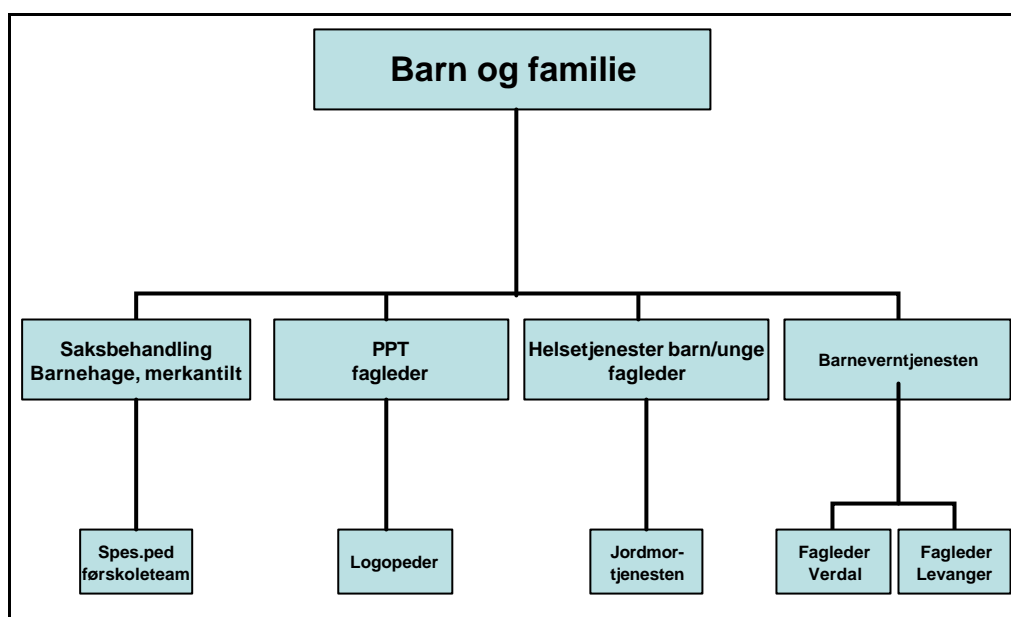
Fagkoordinatorene vil ha tilleggsoppgaver som vil variere med kompetansen til den enkelte, eksempelvis brukerrettede oppgaver, ulike typer utviklingsarbeid, overordnede koordineringsoppgaver opp mot 2.-linjen m.m. For detaljert beskrivelse viser til vedlagt sluttrapport fra forprosjektet.

Antall koordinatorer vil bli gjenstand for vurdering i forsøksperioden.

Barn og familie

Hovedbase for Barne- og familietjenesten i Innherred samkommune er foreslått lagt til Verdal. Enheten legger opp til at Enhetsleder og fagledere deler tid og tilstede værelse mellom Verdal og Levanger. Det legges ikke opp til særlig samlokalisering av enheten i første omgang. Begrunnelsen for dette er at personalet i meget stor grad er ute i helsestasjoner, i hjem, skoler og barnehager i egne distrikter. Man mener en samling av alle i Verdal ville være ressursløsende med tanke på kjøreutgifter og kjøretid.

Det foreslås slik organisering:



Figur 4.7: Enhet Barn og familie

Prosjektgruppen har foreslått at barnehagekonsulentene (nå i Rådmannens stab) legges administrativt til enheten. Administrasjonssjefen har ikke tatt standpunkt til dette, da det må ses i sammenheng med arbeidet i nedsatt arbeidsgruppe som vurderer kommunenes stabsfunksjoner.

Antall fagledere vil bli gjenstand for vurdering i forsøksperioden.

Basefordeling av de faglige enhetene

Rådmannens vurdering av de ulike alternativer

Tabell 4.1: Alternativ 1. Planlagt basefordeling

Enhet	Base	Personer	Herav planlagt		Sum flyttinger	
			flyttet til Verdal	Personer		flyttet til Levanger
Barn og familie	V	43	1	22	0	1
Helse og rehabilitering	L	42	2	33	1	3
IKT	L	6	0	3	3	3
Landbruk og naturforvaltning	V	5	5	5	0	5
Lønn og personal	L	12	0	7	7	7
Plan, bygg og oppmåling	V	10	10	8	0	10
Skatt	L	5	0	5	5	5
Økonomi	V	15	15	6	0	15
SUM		138	33	89	16	49

Balansen i organiseringen

En plassering av personell på de to morkommunene etter disse forslagene vil gi følgende bilde:

Totalt vil 49 medarbeidere flytte. 33 fra Levanger til Verdal, og 16 fra Verdal til Levanger.

Administrasjonssjefen syntes det var vanskelig å vurdere hvorvidt dette er i samsvar med kravet om balanse mellom kommunene. Konklusjonen på dette avhenger av hva man legger i balanse. Legges antall hoder i hver kommune til grunn er det ikke balanse, men viss man legger til grunn at det skal være både støttefunksjoner og publikumsrettede funksjoner i begge kommunene er det en balanse. Her legges ikke skjul på at det administrative miljøet i Verdal og Levanger ser litt ulikt på saken.

Det er mulig å finne løsninger som gir mindre flytting av personell og dermed bedre ressursutnyttelse. Det er derfor sett på ulike alternative løsninger. I drøftingsnotatet ble gjengitt fire andre alternativer, hvorav alternativ 2 og alternativ 3 ble vurdert som mest realistisk:

Tabell 4.2: Alternativ 2 og 3. Planlagt basefordeling

Enhet	Base	Personer	Herav planlagt flyttet til Verdal	Personer	Herav planlagt flyttet til Levanger	Sum flyttinger
Barn og familie	V	43	1	22	0	1
Helse og rehabilitering	L	42	2	33	1	3
IKT	L	6	0	3	3	3
Landbruk og naturforvaltning	V	5	5	5	0	5
Lønn og personal	L	12	0	7	7	7
Plan, bygg og oppmåling	V	10	10	8	0	10
Skatt	V	5	5	5	0	5
Økonomi	L	15	0	6	6	6
SUM		138	23	89	17	40

Enhet	Base	Personer	Herav planlagt flyttet til Verdal	Personer	Herav planlagt flyttet til Levanger	Sum flyttinger
Barn og familie	V	43	1	22	0	1
Helse og rehabilitering	L	42	2	33	1	3
IKT	L	6	0	3	3	3
Landbruk og naturforvaltning	V	5	5	5	0	5
Lønn og personal	L	12	0	7	7	7
Plan, bygg og oppmåling	L	10	0	8	8	8
Skatt	L	5	0	5	5	5
Økonomi	V	15	15	6	0	15
SUM		138	23	89	24	47

Det er alternativ 2 som gir den beste teknisk-økonomiske løsningen. Det er imidlertid ikke sikkert at dette likevel er den politisk beste løsningen. Fra Verdalsmiljøet er det meldt klare betenkeligheter i forhold til en slik modell. Dette fordi en frykter at plassering av alle støttefunksjonene i ett rådhus medfører en annen type ubalanse. Dersom dette vektlegges sterkt vil alternativ 3 være en mulighet. Det er den løsningen som nytter ut eksisterende arbeidsplasser best, og som gir best balanse mellom kommunene når det gjelder antallet arbeidsplasser. Ulempen med slik løsning i forhold til alternativ 1 er antallet flyttinger, samt at fem enheter vil ha sin lokalisering på Levanger mot tre på Verdal.

Dersom det velges en løsning som viser seg ikke å gi den ønskede balanse, kan dette også bøtes på ved eventuelt senere plasseringer av nye oppgaver for samkommunen. En kan også rette opp manglende balanse ved å plassering av mer samlokalisering av helse og rehabilitering eller barn og familie.

Administrasjonssjefen er av den oppfatning at alternativ 2 er den mest kostnads-effektive løsningen, men det kan være gode argumenter for både alternativ 1 og alternativ 3. Alternativ 3 er den løsningen som har best balanse kommunene i mellom i antall hoder, samt at begge kommunene for baser både for utadrettete enheter og støtteenheter.

I drøftelsesmøtet ble det fra flertallet av de som hadde ordet gitt til kjenne synspunkter på at en ville holde på alternativ 1. Hovedargumentet for dette er at det gir mest likevekt på fordelingen av de administrative støttefunksjonene mellom de kommunenes rådhus. I møtet var det ingen som argumenterte for alternative plasseringer.

Dette alternativet vil føre til noen flere flyttinger enn for eksempel alternativ 2, men merkostnadene til dette er ikke betydelige. Det forutsettes at "tilflyttende" kommune sørger for å ha tilstrekkelige arbeidsplasser av tilfredsstillende kvalitet.

I drøftelsesmøtet og eller er det pekt på behovet for å finne fleksible løsninger som gjør at innbyggernes behov for tjenester ikke blir svekket. Det gjelder å benytte de stordriftsfordeler en samling av fagmiljøene medfører til å drive mer publikumsretta arbeid. Dette åpner for svært spennende muligheter. En kan se for seg at en kan få til mer oppsøkende virksomhet, samtidig som det må legges opp til at det finnes møte- og arbeidsplasser i det "andre rådhuset" som benyttes aktivt og målrettet.

5. EVALUERING

5.1 Generelt

Da NTF startet arbeidet med milepæsevaluering av forsøket forelå allerede en rekke dokumenter i form av utredninger og saksdokumenter i kommunene. Dette inngår som bakteppe for vårt evalueringsarbeid. For å sikre oss god dokumentasjon av synspunkter på og oppfatninger om målsettinger med forsøket, prosessen fram mot søknad om forsøk, egen deltakelse i prosessen, ledelsens deltakelse og ansattes medvirkning gjennomførte vi intervju av alle ordførere, rådmenn, de hovedtillitsvalgte i Fagforbundet og et utvalg av medlemmene i formannskapene i Frosta, Levanger og Verdal kommuner (alle partier var representert). Det ble gjennomført 25 intervju. Disse intervjuene ble gjennomført før kommunevalget høsten 2003 slik at vi fikk informasjon fra de politikerne som hadde vært aktive i den tidlige fasen av prosjektet.

I perioden mai-juni 2004 gjennomførte vi intervju/samtaler med alle enhetsledere samt de to hovedtillitsvalgte for Fagforbundet i hhv. Levanger og Verdal, til sammen 10 intervju. Dette ble gjort for å få en statusrapport fra disse aktørene etter at alle enhetene var etablert per 1. april 2004. Vi har også deltatt i møte med forum for tillitsvalgte i 2004.

Vi understreker nok en gang at det er alt for tidlig å evaluere enhetene i forhold til målsettingene med forsøket. Vi kan likevel si noe om situasjonen, slik enhetsledere og tillitsvalgte oppfatter den og hvilke utfordringer vi ser for samkommunen den nærmeste tida.

Gjennom hele perioden har vi hatt tett kontakt med og gjennomført samtaler og drøftinger med prosjektleder. Dette er gjennomført for å sikre informasjonsflyt og framdrift i forbindelse med evalueringsarbeidet. Prosjektleder har bidratt til å organisere intervjurunder og med å skaffe den dokumentasjon vi har bedt om.

Vi har deltatt i flere møter og hatt kontakt med rådmennene i de tre kommunene eller med representant for rådmennene i forbindelse med prosjektgjennomføringen. Dette har vært viktige møter med tanke på å få innblikk i, kunnskap om og forståelse for de ulike vurderingene rådmennene og de assisterende rådmennene hadde av utfordringer, problemstillinger og motstridende interesser som dukket opp mellom kommunene. De assisterende rådmennene har dessuten deltatt i prosjektstyringsgruppen der også evaluator har hatt anledning til å delta.

Gjennom dokumenter fra de ulike prosjektene og gjennom deltakelse på møter der ansatte i de tre kommunene har vært med har vi fått informasjon om og noe innsikt i de faglige problemstillingene prosjektgrupper og ansatte/ledere mente var sentrale.

Underveis har vi deltatt på et utvalg møter i politiske fora; felles formannskapsmøter for de tre kommunene, på kommunestyremøter og i samkommunestyret.

5.2 Evaluering 2003

I felles formannskapsmøte i desember 2003 foretok vi en oppsummering av evalueringsarbeidet så langt. Dette var en begrenset tilbakemelding ment som et bidrag til både å skape forståelse, erkjennelse og til å benytte evalueringen til å videreutvikle og forbedre arbeidet med forsøket. Nedenfor omtales noen hovedpunkter/hovedinntrykk fra 2003.

Hvorfor samkommune

Alle kommunene hadde stramme økonomiske rammebetingelser. Forholdet mellom utgifter og inntekter var i ubalanse og kommunene har vært nødt til å leite etter innsparingsmuligheter og/eller muligheter for effektivisering av tjenesteproduksjonen.

Nasjonale føringer mht. kommuneøkonomi, effektivisering, stordriftsfordeler og endring av kommunestruktur/kommunesammenslåing har gjort det nødvendig å se på alternative løsninger på samarbeid mellom kommuner.

Kommunene har behov for økt og samordnet innsats i forhold til næringspolitikk og styrking av egen region i konkurransen om bedriftsetablering og nye arbeidsplasser.

I dette ligger også et behov for styrket innsats og økt ansvar for regional utvikling, både med hensyn til god tjenesteyting, grunnlag for økt bosetting (herunder bolyst og boglede), sysselsetting og næringsutvikling.

Ønske om og behov for å finne felles løsninger innenfor kompetanse-, arbeids- og/eller ressurskrevende områder.

Målsettinger med samkommuneforsøket

Av dette følger at de fleste så mulighetene for å oppnå økonomiske gevinster (dvs. redusere kostnader) for kommunene slik at de kunne opprettholde og/eller videreutvikle tjenestetilbudet i kommunene.

Utvikling av tjenester og tjenestetilbud med god kvalitet for innbyggerne var av de målsettinger som ble tydeligst fokusert av de folkevalgte. For å få til dette ble det understreket at dette forutsatte økonomisk handlingsrom og god nok kompetanse hos de som skal lede og produsere tjenester.

Gjennom å samordne/samarbeide mente en at en ville skape sterkere og mer dynamiske faglige miljø og at en på den måten også ville stå sterkere i kampen om kvalifisert arbeidskraft.

Noen gir uttrykk for at de vurderer samkommuneforsøket som det første skritt på veien mot kommunesammenslåing, men de fleste informantene er opptatt av at forsøket er et alternativ til en slik løsning.

Prosess/medvirkning så langt

Arbeidet med forsøket oppleves i stor grad å ha vært initiert og ledet av rådmennene i de tre kommunene. Ikke alle ordførerne var like involvert i starten, og mangel på kommunikasjon skapte derfor noe uro til å begynne med. Rådmennene i de tre kommunene (og rådmennenes ledergrupper) har fått anledning til å drive arbeidet videre og de har dermed hatt en sentral rolle i arbeidet med å utvikle forsøket.

De folkevalgte har hatt ulik grad av medvirkning i forarbeidet for forsøket. Ordførerne og noen av gruppelederne har vært sentrale aktører, mens formannskapsmedlemmene generelt oppfatter sin deltakelse som varierende, dvs. de har hatt god mulighet til å holde seg orientert om ideer og utvikling av forsøket. De har deltatt i beslutningsprosessen, men har hatt en mindre aktiv rolle i selve utformingen av forsøket. Selv om grunnholdningen til samarbeid er god i alle kommuner, er det også skepsis til grad av samordning.

De ansatte har hatt medvirkning gjennom sine tillitsvalgte og gjennom deltakelse i prosjektgrupper, men det savnes informasjon og muligheter til innflytelse på tidlige stadier i arbeidet. De tillitsvalgte som har vært sterkest representert i arbeidet gir uttrykk for at de har savnet engasjement fra medlemmer og fra andre fagforbund. Dette mener de kan ha sammenheng med at det har vært for lite informasjon og kommunikasjon under veis i arbeidet.

Innbyggerne har i liten grad vært involvert. De politiske partiene har åpne gruppe-møter og har invitert medlemmene til disse møtene, men i det store og hele er det lite engasjement ut over de som allerede er i politiske posisjoner for partiet. Det har desuten vært lite konkret informasjon til innbyggerne om forsøket så langt.

Fylkesmannen har vært en viktig aktør i arbeidet med forsøket. Representant fra fylkesmannen deltar på sentrale møter både som observatør og innspiller.

Samarbeidet med de andre kommunene

Gjennom prosessen har en vært nødt til å forholde seg til ulike interesser og interesser. Mange av de folkevalgte i Verdal var i utgangspunktet minst like interessert i å ha med Inderøy kommune som i å ha med Frosta kommune i et slikt interkommunalt samarbeid. Dette kan skyldes både tidligere samarbeidsrelasjoner, geografisk nærhet og styrkeforholdet mellom kommunene i regionen. Mange av informantene fra Verdal var opptatt av at Levanger folketallsmessig var "en storebror" i regionen og at Levanger var større enn Verdal og Frosta til sammen. Dette var på mange måter uttrykk for et "lillebrorskompleks". En inkludering av Inderøy ville ha skapt mer "balanse" sett med et slikt utgangspunkt. Forholdet til Inderøy ble ikke fulgt opp og en valgte å forholde seg til FLV-samarbeidet som den foretrukne løsningen. I Verdal var en opptatt av at en ikke måtte samle all "makt" i Levanger, men at den måtte fordeles mellom kommunene, både politisk og organisatorisk. I så måte ble det også sagt at det var viktig å ivareta den minste kommunens sine interesser og behov. Selv om en mente det var kulturforskjeller mellom kommunene mente en i Verdal at dette heller

var berikende for samarbeidet enn et problem. En mente dessuten at samarbeidsklimaet kommunene imellom var godt og at de ville ha god nytte av å samarbeide.

Frosta var den desidert minste parten i samarbeidskonstellasjonen. Representantene fra Frosta så både behovet for og nødvendigheten av å samarbeide. Flere uttrykte at samkommunen kunne innebære en vinn-vinn-situasjon for Frosta dersom den politiske og administrative organiseringen fikk en balansert løsning. Representantene fra Frosta mente det var et godt samarbeidsklima mellom kommunene. Administrativt og organisatorisk var Frosta i en annen stilling enn Levanger og Verdal. Størrelsen bidrar til at organisasjonen blir mer oversiktlig, det er færre ledere samlet sett, kommunikasjons- og samhandlingslinjene er forsøkt forenklet og en har valgt en lite byråkratisk beslutnings- og samhandlingsform internt. Både Levanger og Verdal ble oppfattet som mer byråkratiske og hierarkiske enn Frosta. Fra Frosta ble det også sagt at de hadde en liten kommuneorganisasjon og at de derfor var sårbare mht. bemanning, ikke minst sett fra et brukerperspektiv – både internt og eksternt. De var derfor opptatt av at forsøket ikke førte til at en "tømte" kommunehuset.

I Levanger var en tydelig oppmerksomme på samarbeidspartenes "frykt" for at de som den største kommunen ville ta uforholdsmessig stor makt i samkommunen. Den gjennomgående holdningen hos både folkevalgte, ledelse og tillitsvalgte var at Levanger måtte innta en pragmatisk holdning og legge vekt på å finne løsninger der en eller flere parter ikke følte seg overkjørt. Derfor mente en det var riktig å "strekke seg" mht. for eksempel representasjon i samkommunestyret der en ville la Levanger og Verdal få ni representanter hver og Frosta fem. Etter å ha hatt flere felles formannskapsmøter der det var både tydelig enighet og uenighet mellom politiske partier og mellom kommunene mente en at en nå hadde funnet et felles ståsted og at samarbeidsklimaet kommunene imellom var bra og dannet et godt utgangspunkt for et forsøk.

Organisering og gjennomføring av forsøket

Både blant folkevalgte, ledere og tillitsvalgte var det stor grad av samstemmighet om hvordan forsøket burde organiseres og gjennomføres – når det først skulle være et forsøk.

Politisk var det viktig at deltakerkommunene opplevde seg som likeverdige deltakere og at det var felles saker og interesser som skulle stå sentralt. Modellen med et samkommunestyre med ni medlemmer fra Levanger, ni fra Verdal og fem fra Frosta fikk solid støtte. Her var det også viktig at den politiske ledelsen gikk på omgang mellom kommunen etter en på forhånd avtalt turnus når det gjaldt ordfører og varaordførerfunksjonen.

På samme måte så en for seg ordningen der rådmennene hadde rådmannsstillingen for samkommunen (administrasjonssjefstillingen) etter tilsvarende turnus.

De fleste informantene fra kommunene mente at det ville være nødvendig med en vis samlokalisering av tjenester/enheter for at en skulle kunne hente ut gevinster gjennom samkommunen. En samlokalisering vil innebære at noen ansatte må flytte tjenestested

fra en kommune til en annen. Det ble vurdert som viktig at ingen kommune føler seg forfordelt, dvs. at de føler de får færre ansatte eller oppgaver for fellesskapet enn de mener de har rett på ved fordeling. Rettferdig eller balansert fordeling var ord som ble brukt i denne sammenhengen.

Fra de ansattes representanter ble det fokusert sterkt på arbeidstakernes behov for medvirkning, både i forhold til egen arbeidssituasjon og i forhold til medvirkning gjennom de tillitsvalgte. De tillitsvalgte hadde opplevd at det var forskjeller mellom kommunene mht. i hvor stor grad og hvor tidlig de tillitsvalgte ble involvert i prosesser som var viktige for medlemmene; organisering, arbeidsplasser og arbeidsmiljø.

Utfordringer

Med utgangspunkt i vedtatte visjoner og målsettinger og ut fra informasjon fra intervjuer og innspill fra ledere, andre ansatte og tillitsvalgte, pekte vi i desember 2003 på noen områder der vi mente å ha konstatert et forbedringspotensial og/eller der en i det videre arbeidet burde ha et spesielt fokus.

- Spørsmålet om demokratisk deltakelse burde fokuseres, ikke minst med utgangspunkt i at både de "gamle" og de nye kommunestyremedlemmene har behov for informasjon om arbeidet med forsøket, om viktige prosesser, organisering av arbeidet, forholdet mellom samkommune og morkommune etc. Dette er områder det er viktig å ha god nok kunnskap om når en skal delta i politikkkutforming eller i beslutningsprosesser.
- Brukerperspektivet har hele tiden vært sterkt fokusert i forarbeidet til forsøket, men innsatsen i forhold til eksterne brukere/innbyggernes medvirkning burde ha vært mer fokusert og tydeliggjort.
- Ansatte har ønske om større innflytelse, medbestemmelse og medvirkning i forhold til forhold som har betydning for den enkelte, for fagområder eller for organisasjonen. Derfor bør en finne omforente måter å arbeide på slik at ansatte og tillitsvalgte tidlig nok og på en god måte kan komme inn i viktige prosesser.
- Endrings- eller omstillingsprosesser er krevende for både ledere og arbeidstakere. Alle kommunene har vært igjennom eller er inne i lokale omstillingsprosesser. Dette betyr at de ansatte i organisasjonen allerede har opplevd utrygghet, usikkerhet, økt arbeidsmengde som følge av omstillingsarbeidet og vært utsatt for ulike krav om endring. Endringer som følge av samkommuneforsøket kommer i forlengelsen av eller som tillegg til dette. En bør derfor være spesielt oppmerksom på forhold som kan virke belastende i arbeidsmiljøet gjennom hele forsøksperioden, med et særlig fokus på problemstillinger relatert til oppstartsfasen og innkjøringen av de enkelte enhetene.

- Ansatte, politikere og befolkning har behov for relevant og god informasjon, særlig om det som angår deres situasjon. For at forsøket skal oppnå legitimitet hos ansatte, ledere, innbyggere m.fl. bør en intensivere arbeidet med å utvikle en kommunikasjonsstrategi som både inneholder informasjon og dialog.

5.3 Fra FLV til LV – hvorfor sprakk samarbeidet?

Vi konstaterer at kommunestyret i Frosta valgte å trekke seg ut av samarbeidet i Innherred samkommune og har tatt dette til etterretning i forhold til vårt evalueringsarbeid. Vi har i ettertid sett at Frosta har orientert seg i retning av andre former for samarbeid med andre kommuner sør i Nord-Trøndelag/nord i Sør-Trøndelag uten at vi kjenner enkelthetene i dette arbeidet.

Selv om Frosta nå er ute av samarbeidet kan det være grunn til å reflektere noe over årsaken til at det gikk som det gikk.

Slik vi har oppfattet det var Frosta kommune i fremste rekke av pådrivere for å få til et interkommunalt samarbeid mellom de tre kommunene selv om det politisk også var tildels kraftig diskusjon om grunnlaget og behovet for samarbeid, herunder denne type samarbeidsløsninger. Både Frostas ordfører og rådmenn (tidligere og nåværende rådmann) har vært aktive og engasjerte utviklere med et tydelig eierforhold til utviklingen av forsøket. Vårt inntrykk var dessuten at det var et åpent, positivt og godt samarbeid mellom aktørene fra Frosta og de to andre kommunene helt fram til at en 1) utvidet omfanget av forsøket og 2) begynte konkretiseringsarbeidet, dvs. utviklet organisasjonsmodeller og begynte arbeidet med mulige lokalisering/løsninger.

Skifte av ordfører i Frosta og utskiftninger i de respektive kommunestyrer etter kommunevalget høsten 2003 førte til noe brudd i kontinuitet, uten at vi på noen måte kan si at dette var uheldig for prosessen.

Vi har ikke innsikt i alle møter og prosesser som ble gjennomført høsten 2003, men på et tidspunkt oppsto det en situasjon som nok bunnet i reell uenighet og interessekonflikt både mht. administrativ organisering av forsøket, ansvarsforhold (herunder også lokaldemokrati, arbeidsgiveransvar og styringsrett) og problematikk knyttet til det en så eller fryktet kunne oppstå mht. framtidige flyttinger som følge av mulig lokalisering/samlokalisering av enheter.

I diskusjonen om hvilken organisasjonsmodell en skulle benytte for samkommunen lanserte Frosta en matrisemodell som et alternativ til det den modellen som Levanger og Verdal ønsket. Matrisemodellen, mente Frosta, ville egne seg godt der det er et stort antall felles prosjekter og oppgaver som skal eller må løses i samarbeid, der det er ønskelig med stor fleksibilitet og bruk av spisskompetanse på tvers osv. Denne modellen mente de i større grad ville ivareta behovet for lokal ledelse, lokal arbeidsgiverrolle og lokalt ansvar for lønns- og arbeidstidsbestemmelser samt arbeidsmiljø.

Modellen Levanger og Verdal ønsket ble av Frosta kommune karakterisert som en konsernmodell som ville føre til større fokus på styring, kontroll og økonomiske resultater enn på oppfyllelse av vedtatt visjon og hovedmål i forsøket. Frosta ga også uttrykk for at de mente denne modellen ville føre til et "tømt" kommunehus i Frosta, dvs. at ansatte i Frosta ble flyttet til andre enheter og/eller at ledelsen i Frosta kommune mistet "råderetten" over viktige ressurser og ressurspersoner. Frosta mente dessuten at denne modellen var mindre fleksibel og mindre tilpasset ideologien i forsøket enn matrisemodellen.

I Levanger og Verdal var en ikke enig i beskrivelsen av verken modell eller virkningen av den. Etter det vi kunne observere ble modellen avvist som uaktuell, men opplevde også at det ikke var ønske om eller liten vilje i de to andre kommunen til å vurdere matrisemodellen som et reelt alternativ.

Den faglige uenigheten var reell, og det var langs disse sporene debatten gikk i tida før Frosta besluttet å trekke seg fra forsøket.

Vi observerte at det i avslutningsfasen ble mer retorikk (og historiefortellinger) enn dialog mellom sentrale aktører, og at det syntes som om det var liten vilje til å lytte ut, vurdere eller lete etter løsninger som kunne ha brakt de tre kommunen fram mot et felles forsøk. Vår vurdering er at en etter hvert arbeidet seg inn i låste posisjoner og virkelighetsoppfatninger som førte til at det var uråd å finne løsninger. Her hadde alle parter et ansvar.

Fra vår side mener vi at forsøket hadde vært enda mer spennende dersom Frosta kommune hadde vært med inn i forsøket. Det ville ha gitt mer mangfold i problemstillinger, utfordringer og løsningsmuligheter, men ville samtidig ha vært mer krevende å håndtere.

Vi oppfattet det slik at den politiske organiseringen av forsøket hadde aksept i alle kommunene, men at det for de politikerne i Frosta som var positive til og så behovet for samarbeid var den organisatoriske løsningen som ble for tung å svelge.

5.4 Evaluering 2004

Generelt

Etter en utsettelse på en måned startet forsøkets første fase med etablering av de fleste enheter den 1. februar 2004 og de resterende enhetene den 1. april. Som vi har sagt tidligere i dette notatet har det gått for kort tid til å kunne si noe om tjenester, tjenestekvalitet og økonomi i forsøket – ut over de inntrykk og opplevelser ledere, enhetsledere og tillitsvalgte har og har hatt i forhold til ulike prosesser og til forholdet mellom å lede/delta i endrings-/utviklingsprosesser og følge opp ordinært drift.

Forholdet morkommune og samkommune

Forsøket har også vart i alt for kort tid til at vi kan si noe om hvordan forholdet mellom morkommunene og samkommunen arter seg, enten det gjelder det administrative eller det politiske nivå. Vi opplever likevel at ansatte og tillitsvalgte, særlig i morkommunene, gir uttrykk for at de opplever det slik at det er et uforholdsmessig stort fokus og tidsressursbruk på samkommunen.

Dette er en opplevelse som ser ut til å deles av ledelsen, og som henger sammen med at det har vært, er og vil være både fokus på og et sterkt trykk for å få forsøket i gang på en god måte. At det også har vært et spesielt fokus på lokalisering av enheter, flytting og interne rokeringer har forsterket inntrykket av at svært mye dreier seg om samkommuneforsøket. Dette antar vi vil være et overgangsfenomen, *men vi understreker at det er svært viktig å sørge for god informasjon og kommunikasjon med både de som skal tjenestegjøre i samkommunen og de som berøres direkte eller indirekte i morkommunene.*

Politisk oppfølging

Våre informanter mener at det politiske nivået har vært for lite i kontakt med eller for lite synlig opptatt av forholdene eller situasjonen i enhetene eller for de ansatte. Dette betyr ikke at enhetsledere, ansatte eller tillitsvalgte ønsker at de folkevalgte skal være i eller ta ofte direkte kontakt med dem, men at de folkevalgte gjennom de informasjonen som etterspørres, de beslutningsgrunnlag som forventes og saker som tas opp viser at de er opptatt av den organisasjonen som både skal omstilles, effektiviseres og samtidig skape gode tjenester for brukerne.

Organisering av samkommunen

Det stilles spørsmål ved grunnlaget for de base-/lokaliseringsvalg som er foretatt. Enkelte mener det er gjort unødvendige valg eller er motstandere av de valg som er gjort, men de fleste stiller mer spørsmål ved mangel på deltakelse i innledende prosesser enn ved resultatene av de beslutningene som er foretatt. De innledende prosessene gikk for fort og var preget av top-down – ikke av medvirkning, er en av innvendigene. På den andre siden blir det sagt at en mistet tid på grunn av de "ekstrarundene" som måtte til i forbindelse med uenigheten om organisering og usikkerheten mht. Frosta sin videre deltakelse. Dette satte samkommunen i en liten tidsklemme, og det er en viss forståelse for at en måtte gå fort fram for å opprettholde framdriften i forsøket.

Det er etablert åtte enheter som er svært ulike, både mht. oppgaver og størrelse. Enkelte mener at en i "jakten" på løsninger er for opptatt av likhet i løsninger og at det er lite vurdering av og aksept for at ulikheter mellom de enkelte enhetene krever at det er rom for ulike måter å organisere på. Enhetene kan være ulike både mht. faglig kompleksitet, faglige tradisjoner og kulturer, særegenheter mht. eksterne og/eller intern tjenesteyting m.m. Også ulikheter kommunene imellom kan påvirke endringstempo og modenhet. I noen sammenhenger kan det derfor være fornuftig for en tid å lytte til

Kumbels Gruk om "å skynde seg langsomt og ta det intenst med ro", dersom en samtidig viser utålmodighet mht. de indre prosesser i enheten.

Et inntrykk er at mange mener organisasjonen er for topptung med 6 "rådmenn", men samtidig er det slik at de fleste av våre informanter gir uttrykk for at de må få tid til å prøve ut ledelsesmodellen. Det er da også slik at topplederteamet består av to lederteam med ansvar for hver sin morkommune samtidig som de skal ha oppgaver i samkommunen.

Rådmannsteamet har fordelt oppgaver seg imellom slik at hver assisterende rådmann har ansvar for å følge opp/holde kontakt og støtte to enhetsledere. Dette skaper noen reaksjoner og frustrasjoner hos enhetslederne som mener at dersom dette skal kunne fungere må den rådmannen de skal ha som direkte samarbeidspart ha reell faglig kompetanse for at det faglige samarbeidet skal få legitimitet. Dette er ikke tilfelle med den fordelingen en har i dag. Enkelte enhetsledere sier at de har valgt å "gå rundt" sin rådmann og tatt direkte kontakt med øverste administrative leder. Vi anbefaler at en internt evaluerer ordningen fortløpende for å vurdere om ordningen fungerer etter hensikten eller om det er nødvendig å foreta endringer. Dette handler også om roller i lederteamet og mellom toppledere og enhetsledere.

Gjennom våre intervjuer og informasjonen fra arbeidsmiljøundersøkelser har vi observert noen faresignaler i arbeidsmiljøet. Dette knyttes opp mot at det i begge kommuner har vært gjennomført tunge omstillingsprosjekter som har medført nedbemanning, omrokeringer, usikkerhet med mer. Det er en krevende øvelse å skulle håndtere krevende daglige driftsoppgaver samtidig som en skal håndtere og bidra i omstillings- eller endringsprosesser. Vi anbefaler at arbeidsmiljøet, både for ansatte og ledere, følges opp med systematiske undersøkelser/evalueringer.

Medvirkning i gjennomføringen

Selv om mange mener at medvirkningen i forbindelse med valg av base for enhetene ikke har vært god nok tyder våre informasjonen på at enhetslederne har gjort en god jobb og at det internt i enhetene har vært gode medvirkningsprosesser i forhold til å finne interne organisatoriske løsninger.

De tillitsvalgte er ikke fornøyd med grad av medvirkning i forhold til rådmannsgruppa. De mener de alt for ofte kommer for seint med i prosessene og at dette skaper unødning frustrasjon og konfliktmuligheter når tiltak skal planlegges og gjennomføres.

Vi anbefaler ledelsen å ta en grundig drøfting med de tillitsvalgte om hvordan medbestemmelse og medvirkning skal/kan/bør foregå – hvilken policy som bør prege samkommunens utviklings- og beslutningsprosesser i forsøksperioden.

Samhandling innen samkommunen

Enhetslederne opplever daglig slit og konkurranse mellom 1) å få samkommunen og egen enhet på plass og 2) å opprettholde daglig drift, tjenesteproduksjonen med god

kvalitet for brukerne. Flere av lederne opplever at de er i ei tidsklemme og at det stilles store krav til dem. Alle lederne sier at de var klar over dette da de søkte stillingene.

Enhetslederne har felles møter og hver enhetsleder har sin overordnede i rådmannsgruppa. Det skal også være felles møter mellom enhetsledere og rådmannsgruppa. Enhetene er svært forskjellige og det er sannsynligvis ulike behov for felles møtevirksomhet i det daglige.

Vi vurderer det slik at det er et potensial for forbedring og anbefaler en grundig drøfting og valg av interne kommunikasjonsstrategier for og mellom medlemmene i ledergruppen.

Forholdet til den øvrige virksomheten i kommunene – i "morkommunene"

Som sagt tidligere har det gått for kort tid til at vi kan ha noen begrunnet mening om dette. Vi har fått en forståelse av at det også i morkommunene er en viss usikkerhet og at det oppleves som at det er flere uavklarte forhold i forbindelse med både fraflytting og tilflytting. Fra vår side vil vi peke på at det selvfølgelig er en utfordring og en omstilling for de som må flytte og endre tjenestested, men utfordringen er ikke nødvendigvis mindre for de som får tilflytting og som "blir utsatt for" interne flyttinger.

Ressurser og ressursbruk

De mange prosjektene som har gått forut for oppstart av samkommunen og de mange prosessene som har omhandlet enhetsbygging og forberedelser for oppstart av enhetene har vært tidsmessig ressurskrevende. Det koster å sette i gang og å drive fram slike prosesser. Det er derfor viktig at denne type kostnader synliggjøres.

I forbindelse med samlokalisering og flyttinger er det og vil det påløpe kostnader til ombygging, investeringer, nye løsninger, kompensasjoner etc. Dette er også kostnader som bør synliggjøres i forsøket.

Poenget er at omorganiseringer, sammenslåinger og forsøk koster. Utfordringen blir å vise at det lønner seg.

5.5 Evaluators vurdering av forsøket

Med utgangspunkt i utredninger, prosjektrapporter, saksdokumenter, intervjuer og samtaler, jf. de foregående kapitlene i dette notatet vil evaluator oppsummere forsøket slik:

Forarbeid før forsøket startet opp

De tre kommunene Frosta, Levanger og Verdal har hatt høy motivasjon for å få utviklet et bredt anlagt interkommunalt samarbeid. Det er lagt ned betydelig innsats, både gjennom eksterne utredninger, gjennom samarbeid med konsulentbedrifter, i

samarbeid mellom folkevalgte fra de tre kommunene, mellom administrative ledere og mellom faglig ansatte i de tre kommunene. *Arbeidet har vært høyt prioritert og godt forankret i toppledelsen i de tre kommunene, både politisk og administrativt.*

I de innledende faser av forarbeidet har arbeidet vært preget av top-down-strategier, dvs. at arbeidet har vært initiert av, i stor grad ledet og utført av det administrative og folkevalgte ledersjiktet i organisasjonen. Etter hvert har ansatte og mellomledere blitt trukket med i et mangfold av forprosjekt og delprosjekt. Det synes som om *ansatte og mellomledere har hatt god medvirkning i gjennomføringen av forprosjekt og delprosjekt.*

Siste halvår i 2003 har tempoet vært høyt og omfanget av forsøket er blitt utvidet i forhold til de opprinnelige tanker, uten at det har vært tid nok til å involvere verken folkevalgte, tillitsvalgte eller ansatte i så breie medvirkningsprosesser som ønskelig. Gjennom vedtak i felles formannskap (FLV) og i kommunestyrene valgte en å opprettholde framdriftsambisjonene. Forholdene og tidspress tatt i betraktning vurderer vi det slik at arbeidet er gjennomført på en forsvarlig måte. Vi vil imidlertid bemerke at *manglende medvirkning har skapt noe frustrasjon og støy. Dette bør ha gitt ledelse og prosjektledelse læring i forhold til prosesser i sammenheng med gjennomføringen av forsøket.*

At Frosta kommune valgte å gå ut av forsøket har nok, som nevnt tidligere, sammenheng med reell uenighet og at en derfor ikke så seg tjent med å delta videre, *men utvidelsen av forsøket, tempo i gjennomføring og noe haltende medvirkning kan ha forsterket problemene.*

Oppstart av forsøket

Ekstra runder på grunn av usikkerheten omkring Frosta sin deltakelse førte til utsettelse av beslutninger av betydning for gjennomføring av forsøket og til et ekstra "trykk" på gjennomføring etter at Frosta hadde trukket seg ut. Det var mangler ved de prosesser som ble gjennomført, og en hadde "høy fart i svingene". Ledelsen undervurderte nok behovet for medvirkning, både hos tillitsvalgte, ansatte og ledere. Noe mer åpenhet og tidlig medvirkning ville ha forebygget frustrasjoner. *Likevel er evaluators oppfatning at toppledelsen i samarbeid med enhetslederne har maktet å gjennomføre et faglig sett tilfredsstillende arbeid i krysspisset mellom å ha ansvar for å opprettholde ordinær drift i mor- og/eller samkommune samtidig som det er gjennomført utredninger og prosesser i forbindelse med etablering av de nye enhetene.*

Samkommunestyret besto sin første utfordring som felles politisk organ mht. valg av base eller lokalisering for de faglige enhetene. En endte med en løsning som ga balanse mellom de to kommunene mht. base for de åtte enhetene, samtidig som det ble akseptert en foreløpig ubalanse i antall ansatte som måtte flytte arbeidssted. Samkommunestyret fungerte i denne saken ikke som to lokalorienterte fraksjoner, men som ett politisk organ.

Regional utvikling og næringsutvikling

Det er satt i gang arbeid med tanke på å avklare, styrke og samordne arbeidet i forhold til rollen som regional utviklingsaktør og som tilrettelegger og aktiv partner for næringsliv og næringsutvikling. Levanger og Verdal har ulike tradisjoner og ulike sterke sider mht. næringsliv og utdanning. Samkommunen er en aktør blant flere i regionen. Dette innebærer at samkommunen må avklare sitt forhold og sine relasjoner til fylkeskommune og andre samarbeidsparter i regionen, f.eks. Frostatingskommunene. *Arbeidsområdene er politisk høyt prioritert i samkommunen, men det kreves avklaringer og et aktivt og målrettet arbeid før samkommunen kan sies å ha lyktes i forhold til sine ambisjoner.*

Effektivitet og rasjonell drift

Samkommunen omfatter samarbeid om et utvalg felles driftsoppgaver og innenfor politikkområder der en mener en har nytte av samarbeid. En har begrunnede ambisjoner om å oppnå økonomiske gevinster gjennom bedre utnyttning av menneskelige ressurser og mer effektiv organisering. Både Levanger og Verdal kommune har, i den tiden som er gått etter at en utredning (KPMG) anslo et relativt stort effektiviseringspotensial, gjennomført betydelige omorganiseringer og kostnadsreduksjoner. Samlokalisering og flytting vil påføre samkommunen ekstra kostnader under oppstart av forsøket, og også i gjennomføringsfasen, både mht. bygningsmessige tilpasninger og investeringer, investering i utstyr og programvare, opplæring og til utvikling av nye løsninger. I tillegg vil ulike deler av/faser i forsøket innebære bruk av tidsressurser som vil kunne gå på bekostning av ordinære driftsoppgaver. *Det synes som om både de folkevalgte og administrativ ledelse er klar over dette og at det er en relativt omforent oppfatning at kommunene allerede før forsøket ble satt i gang har hentet ut mye av det antatte innsparingspotensialet. Likevel har en ambisjoner om ytterligere effektivisering, bl.a. slik at en kan benytte frigjorte ressurser til å styrke tjenester og tjenestekvalitet.*

Samkommune som alternativ til kommunesammenslåing, eller et skritt på veien?

Det er for tidlig i forsøket til verken å synes eller å konkludere på dette området, men vi oppfatter forsøket som en spennende tilnærming for å løse utfordringer i kommunene både mht. økonomi, kompetanse, omfang og kvalitet på tjenester, næringsutvikling og regional utvikling. Etter vår oppfatning forsøker en å kombinere og hente ut både "stordriftsfordeler" gjennom de valgte samarbeidsområdene i samkommunen og "smådriftsfordeler" gjennom oversiktlig og effektiv drift av tjenester som produseres nært og ofte i samarbeid med brukerne i morkommunene.

Innebygd i organisasjonsmodellen ligger en sterk og nær kobling mellom morkommuner og samkommune. I dette ligger også at en ambisjon om å ivareta og styrke lokaldemokratiet. *Etter evaluators oppfatning har ikke samkommunen (og heller ikke morkommunene) utarbeidet strategier for hvordan forsøket skal kunne bidra til vitalisering og utvikling av lokaldemokratiet.*

Hvordan er framdriften i forsøket

Som nevnt tidligere er en på mange måter i en tidlig oppstartsfasen og det er vanskelig å se konkrete, målbare resultater. Viktige beslutninger om organisering, lokalisering, mandat og ansvar er foretatt og enhetsledere og ansatte har fått klarsignal i forhold til gjennomføring. Forsøket skal gjennomføres i perioden 2004–2007, og dette er både lang og kort tid. Kort tid i forhold til å kunne erfare utvikling over tid, lang tid i forhold til nasjonal politikk når det gjelder kommunesektoren. Vi er derfor spent på utviklingen og tempoet i nasjonal politikk mht. kommuneorganisering/kommunestruktur og om dette forsøket vil bli oppfattet som så spennende som det egentlig er. *Sett på bakgrunn av det tidspresset som oppsto mot slutten av 2003 og forplantet seg inn i 2004 er evaluators oppfatning at samkommunen, alle forhold tatt i betraktning, i forbausende grad er i rute med seg selv.*

6. EVALUERINGSFOKUS, INNSPILL OG UTFORDRINGER

I vårt evalueringsarbeid er vi opptatt av å bidra med kritiske og konstruktive innspill som kan bidra til å kvalitetssikre og forbedre arbeidet med å realisere Innherred samkommune. Vi vil være mest opptatt av løsningene, de kloke grepene og de gode eksemplene, men også av å synliggjøre, reflektere over og bidra til at en lærer av de ikke så vellykkede eksemplene. Nedenfor gir vi en kort oversikt av våre ulike evalueringsfokus. Deretter gir vi noen faglige innspill og peker på utfordringer innen noen utvalgte områder.

6.1 Evalueringsfokus

I forbindelse med våre redegjørelser for samkommunestyret listet vi opp og begrunnet hvilke fokus vi i vårt evalueringsarbeid ville ha gjennom forsøket. Listen er ikke uttømmende, men må ta høyde for at det vil skje en utvikling i perioden som kan gjøre det nødvendig å prioritere noe opp og andre ting ned. Slik prioritering vil skje i samarbeid med oppdragsgiver.

Samkommune og kommunestyre/formannskap

- politiske prosesser og politisk ledelse
- forholdet mellom samkommune/samkommunestyre og lokal kommune/kommunestyre
- håndtering av felles saker og lokale saker
- demokratiske prosesser – folkelig medvirkning, brei medvirkning eller elite?
- informasjon og kommunikasjon
- lokalisering, næring, utbygging etc.

Regionalt arbeid og /samarbeid

- samarbeid utenfor samkommunen, kommuner, fylkeskommune, stat, interkommunale selskap
- regional rolle

Organisasjon

- lokalisering
- intern/ekstern tjenesteyting
- ledelsesstrategier, policy og utvikling av samkommunen som virksomhet
- kompetansesituasjon og -utvikling
- nyskaping, løsninger
- intern/ekstern tjenestekvalitet
- konflikthåndtering
- egenevaluering

Ansattes medvirkning

- informasjon og kommunikasjon
- arbeidsmiljø og medvirkningsprosesser

6.2 Faglige innspill

De faglige innspillene nedenfor må sees i sammenheng med de tema vi har omtalt i vår gjennomgang i kapittel 5. Vi omtaler kort forhold knyttet til medvirkning, kommunikasjon og partsrelasjoner, kunnskaping, nyskaping/innovasjon og ledelse for å bidra til å sette elementer fra evalueringen inn i en faglig sammenheng og skape et grunnlag for refleksjon og diskusjon. Vi har ikke ambisjoner om en dyp faglig behandling av hvert tema!

ATKML

I kapittel 1 viste vi til vårt verktøy *ATKML* som setter fokus på utvikling av konstruktiv lagånd, og er effektivt for å overvåke og kvalitetssikre utviklingen av denne. Vi sa at **ATKML-perspektivet** er et relasjonelt perspektiv som retter fokus mot og overvåker de organisatoriske, kulturelle og samhandlingsmessige betingelser for samkommunens administrative og politiske utvikling.

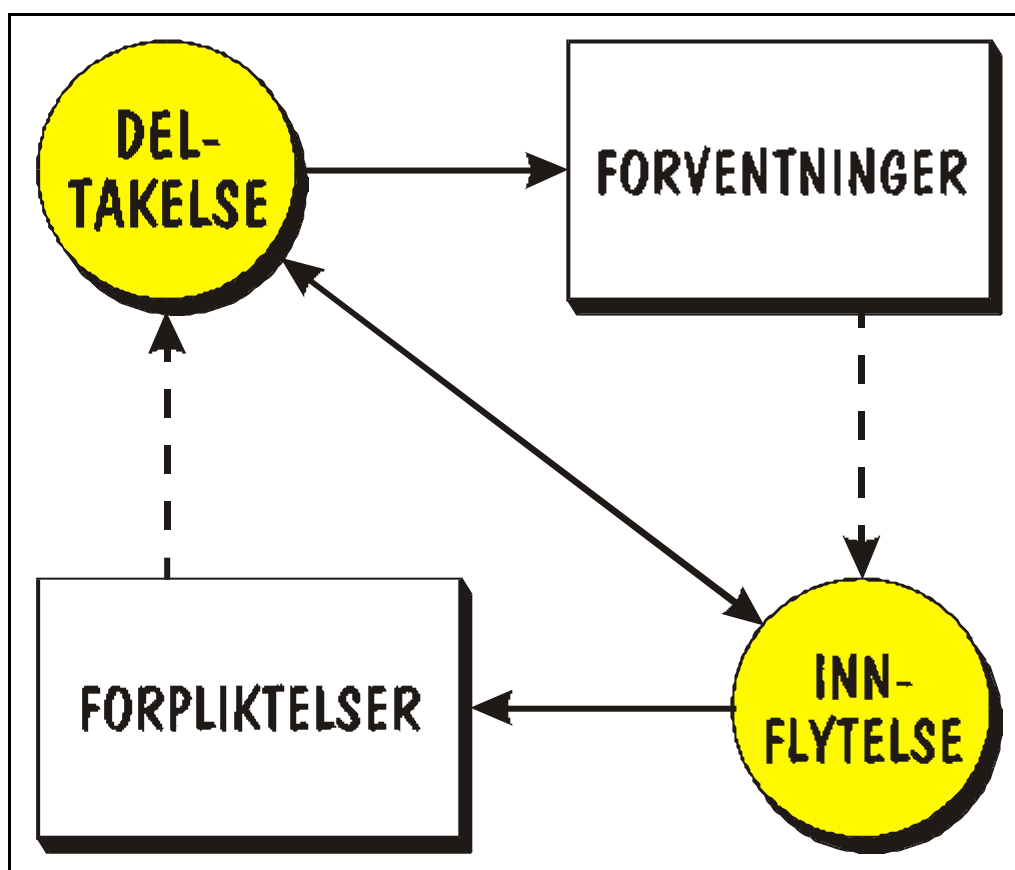
Medvirkning

Hva er medvirkning?

Medvirkning består av to uavhengige, men samtidig innbyrdes avhengige prosesser, deltakelse og innflytelse. Tankegangen er at deltakelse skal resultere i innflytelse, og at innflytelse skal legitimere deltakelse, Sletterød (1997), Lysø og Sletterød (2003).

Til prosessene deltakelse og innflytelse korresponderer subjektive tilstander hos deltakerne. Deltakelse forutsettes å resultere i forventning, mens innflytelse forventes å resultere i forpliktelse. At egen innsats eller bestrebelser skal resultere i noe med verdi for en selv, skaper visse forventninger. Innflytelse skaper forpliktelse fordi det automatisk innebærer ansvar, ikke bare for egen, men også alle andre impliserte parters situa-

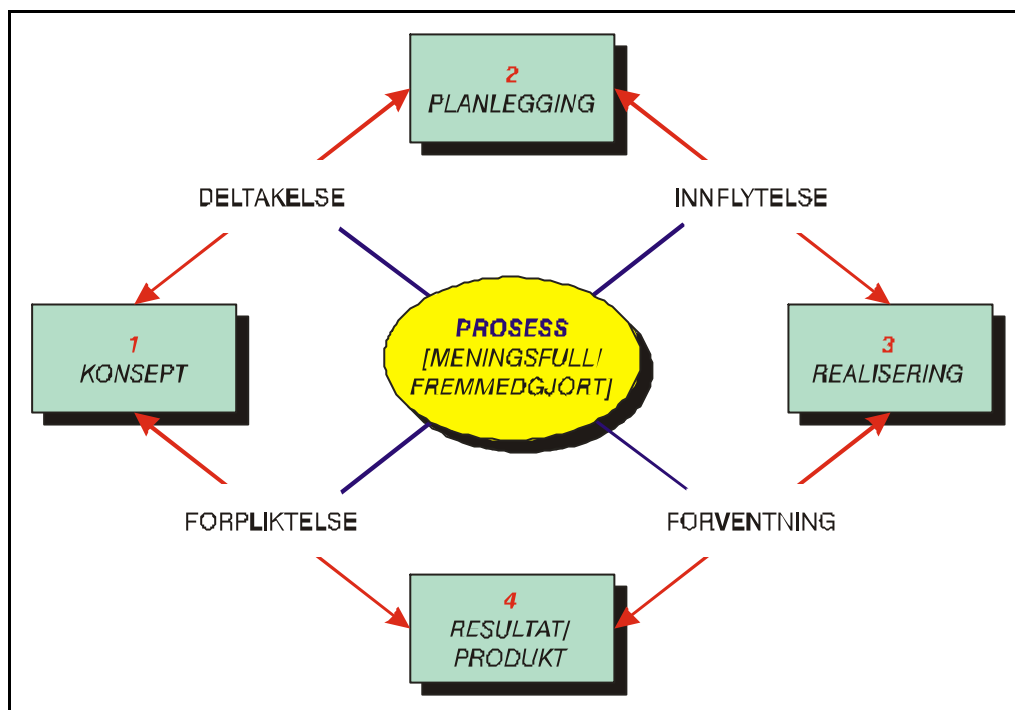
sjon. Forpliktelse underbygger deltakelse, fordi ansvar bare kan skjøttes gjennom deltakelse sammen med de som har interesse i samme hendelse. Forventninger på sin side aktualiserer innflytelsen, fordi deltakelse skaper en ny situasjon med nye muligheter som bare kan utnyttes gjennom aktiv deltakelse. På denne måten er tilstander og prosesser i samspill med hverandre, og det betyr at det utvikles en indre logikk i medvirkningen som kan uttrykkes billedlig gjennom "medvirkningsmodellen" i figur 6.1.



Figur 6.1: Medvirkningsmodellen (Sletterød 1997)

Medvirkning kan altså forstås på to måter; både som *en handlingsprosess* og som *subjektive tilstander* hos aktørene som deltar i prosessen. Medvirkning kan måles og evalueres rent objektivt som graden av deltakelse og innflytelse, og subjektivt som aktørenes opplevelse av forventning og forpliktelse.

Medvirkning bør være en kontinuerlig prosess under hele forsøket. I dette legger vi at medvirkningen omfatter deltakelse, innflytelse, forventning og forpliktelse. De enkelte fasene i forsøket vil i varierende grad aktualiser de ulike elementene i medvirkningen. Modellen i figuren nedenfor viser hvilke elementer som er viktig i de ulike fasene i utviklingen av et prosjektforløp/et forsøks liv.



Figur 6.2: Medvirkning i livsløpet til et mobiliseringsprosjekt (Sletterød 1997)

Modellen viser at det er viktig med deltakelse i utviklingen av prosjektets konsept, fordi det legger avgjørende føringer på det som bør/kan skje i det videre forløpet. Det er også viktig med deltakelse i planlegging (formulering av mål og tiltak) der flere aktører samarbeider på arenaer, og hvor det kreves og forutsettes at en skal argumentere, hevde interesser og rettigheter, samt forhandle seg fram til kompromiss som er akseptable for alle impliserte. Av dette følger at det er viktig å ha innflytelse i planprosessen (teoretisk innflytelse) og realiseringsfasen (praktisk innflytelse). Praktisk innflytelse handler om å sikre/kontrollere at planer/kompromiss gjennomføres slik det var enighet om. Dette er direkte koplet til tillitsbygging mellom partene.

Kommunikasjon og partsrelasjoner

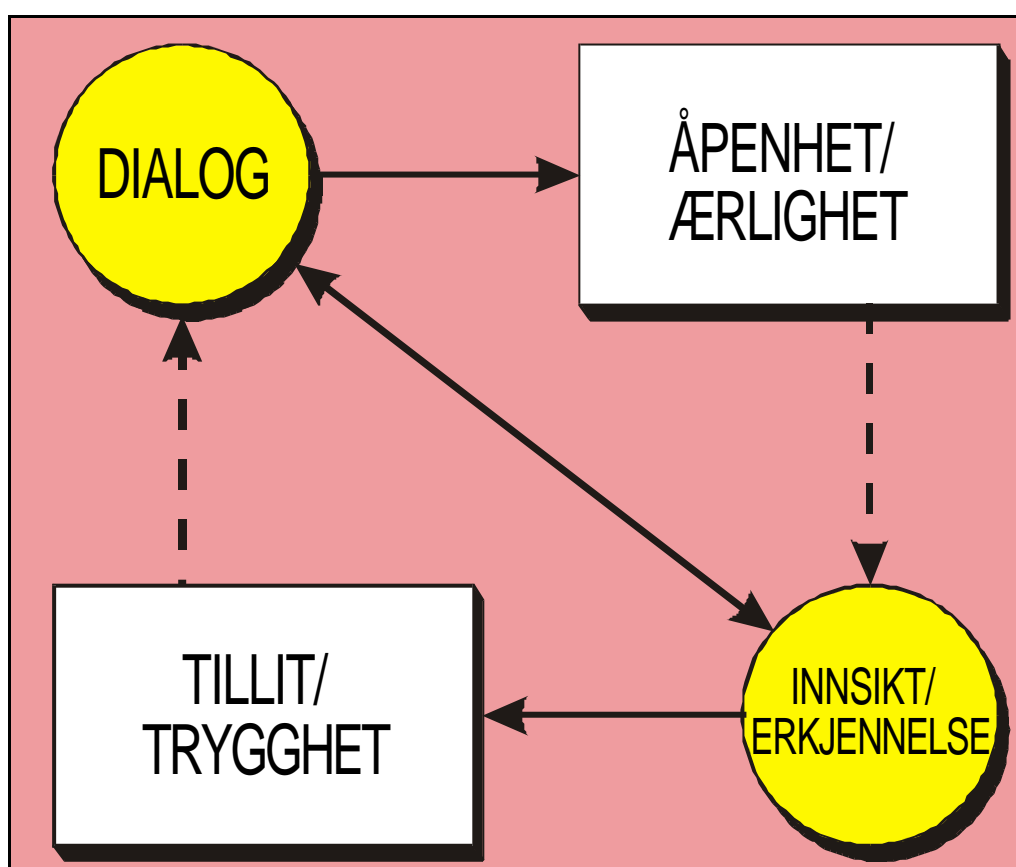
I det følgende løfter vi fram noen sentrale elementer av betydning for å kunne legge til rette for, forstå, vurdere og utvikle gode utviklingsprosesser. Forhold mennesker i mellom påvirkes sterkt av hvordan det kommuniseres, hvordan makten er fordelt og av grad av samhandling, samarbeid og medvirkning.

Dialogmodellen

Modellen i figur 6.3 forteller oss at dialog er en læringsprosess for å skape ny innsikt og erkjennelse hos de som deltar. Prosessen betinger åpenhet og ærlighet i diskusjon og argumentasjon, både mht. egne interesser, verdier og behov, oppfatning og vurdering av andres interesser, verdier og behov.

Det er slett ikke enkelt å etablere en god dialog etter disse prinsippene, ikke minst fordi det betinger at deltakerne åpner seg for hverandre og uttrykker ærlighet i sine

standpunkter. Slike prosesser er som regel forbundet med usikkerhet og utrygghet, fordi man blottlegger det subjektive og personlige grunnlaget for uenighet slik at det kan diskuteres og kritiseres saklig. Mange oppfatninger har sitt egentlige opphav i fordommer. Slike fordommer trenger ikke nødvendigvis være bevisste eller erkjente. *Å utvikle dialog er på den ene siden betinget av et adekvat metodisk-pedagogisk opplegg, men på den annen side betinger det også vilje til selvforandring og evne til selvkritikk for å lykkes.* Det er altså et handlingspotensial i denne modellen, et potensial bygd på ny erkjennelse og felles innsikt.

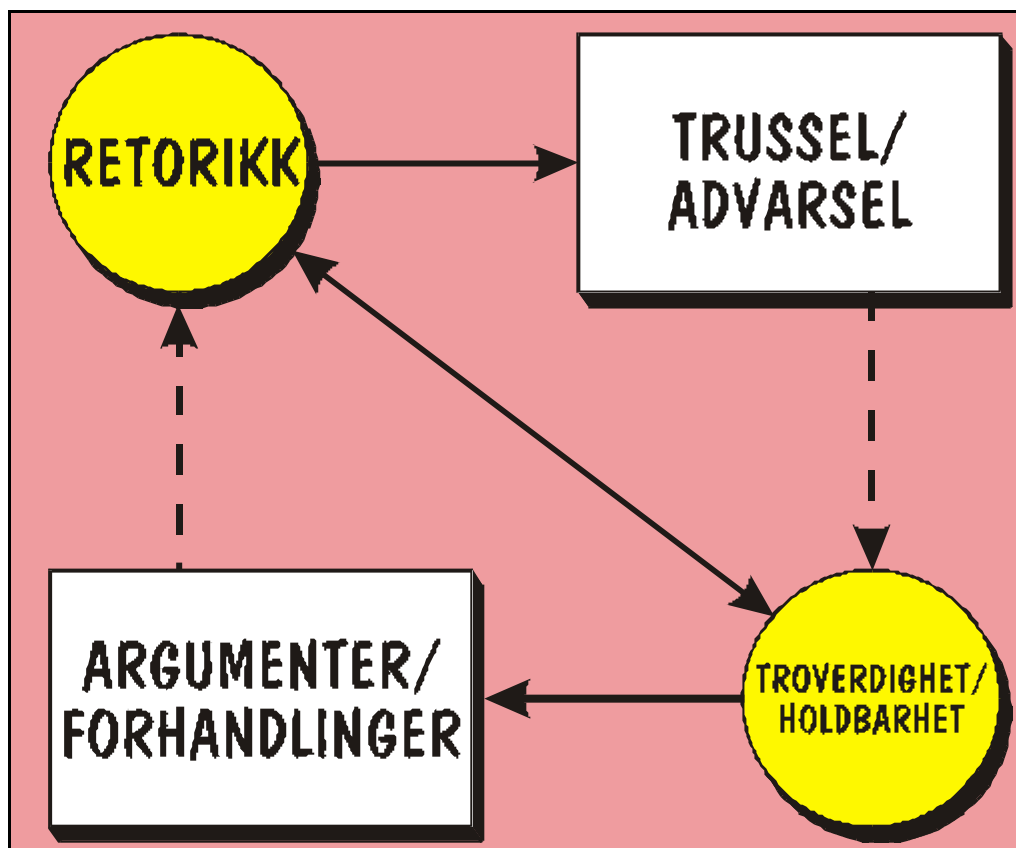


Figur 6.3: Dialogmodellen (Sletterød 1997)

Retorikkmodellen

Modellen i figur 6.4 viser at retorikken, til forskjell fra dialogen, har som hovedmål å overbevise tilhørerne om troverdigheten eller holdbarheten i saksframstillinger eller vurderinger. Hovedbetingelsen for slik tilslutning er aksept for verdier som hevdes, krav som fremsettes og behov som søkes tilfredsstilt. Gjennom argumentasjon og forhandling, gjelder det å skape tilslutning til verdier, krav og behov som man fremsetter ved hjelp av strategisk bruk av trusler og advarsler, slik at "de andre" oppfatter saksframstillingen som troverdig og holdbar. Handlingspotensialet i denne modellen bygger ikke på ny erkjennelse og felles innsikt, men på makt og råderett over sanksjonsmidler som gjør trusler og advarsler troverdige. Retorisk handlingspotensial byg-

ger på etablerte makt- og avmaktrelasjoner, ikke på å endre eller å avskaffe slike gjennom felles innsats.



Figur 6.4: Retorikkmodellen (Sletterød 1997)

Disse to modellene forteller oss at både aktørenes aktive medvirkning og kommunikasjonen mellom deltakerne vil arte seg forskjellig om man legger opp til en retorisk eller dialogisk endrings- og utviklingsprosess. Kommunikasjon som er sterkt preget av retorikk, er maktsøkende i sin karakter. Dialogisk kommunikasjon er derimot saksavklarende eller sannhetssøkende. Å søke makt, dvs. å ha en slags hevd på riktig virkelighetsanalyse er noe annet enn å være sannhetssøkende, dvs. utvikle en virkelighetsanalyse som de deltagende aktører kan bekjenne seg til. Dialog handler om å utvikle et erkjennelsesfellesskap og ikke utvikle eller sementere lokalt herskerskap.

Retoriske prosesser må styres

Retorikk dreier seg om forhandling eller rådslagning med henblikk på å fatte beslutninger, f.eks. hvilke behov eller verdier som skal settes i fokus for endringen. Retoriske prosesser må styres etter entydige spilleregler/kriterier som går på:

- hvilket saksforhold som skal gjelde for forhandlingene
- hva som kan fremsettes som legitime argumenter
- hvilke trusler og advarsler som kan aksepteres
- hvilke krav til troverdighet og holdbarhet som skal gjelde

M.a.o. praktisk innsikt med forbedret praksis som siktemål kan bare utvikles dialogisk. Det må skje gjennom kritisk refleksjon og bevisstgjøring over hva vi gjør, hvordan og hvorfor vi gjør det og når vi gjør hva og hvordan, og dermed bidra til bedre ferdigheter og evne til å lære, utvikle og praktisere.

Den dialogiske prosessen bør rettes mot å utvikle en mer kritisk erkjennelse av de faktiske forhold.

Både retorikk og dialog handler om kommunikasjon i endrings- og utviklingsprosesser. Det sier noe om formen på samhandling (samarbeid og kommunikasjon) mellom partene, og betyr i praksis en prosess der partene anerkjenner hverandre som likeverdige.

Betingelser for å etablere en effektiv utviklingsorganisasjon

Et dialogisk regime bygger på tillit – dvs. anerkjennelse av den annen part som kompetent utøver, en aktør med viktige opplevelser og erfaringer som er avgjørende for optimal utvikling og endring. Dialog er altså basert på likeverdighet, ærlighet og åpenhet. Dialog som kommunikasjon og samhandling er metodologisk fundert i paradigmat (vitenskaplig skoleretning) *alternativ konstruktivisme*. Tillit er noe som kontinuerlig må skapes og vedlikeholdes gjennom samhandling.

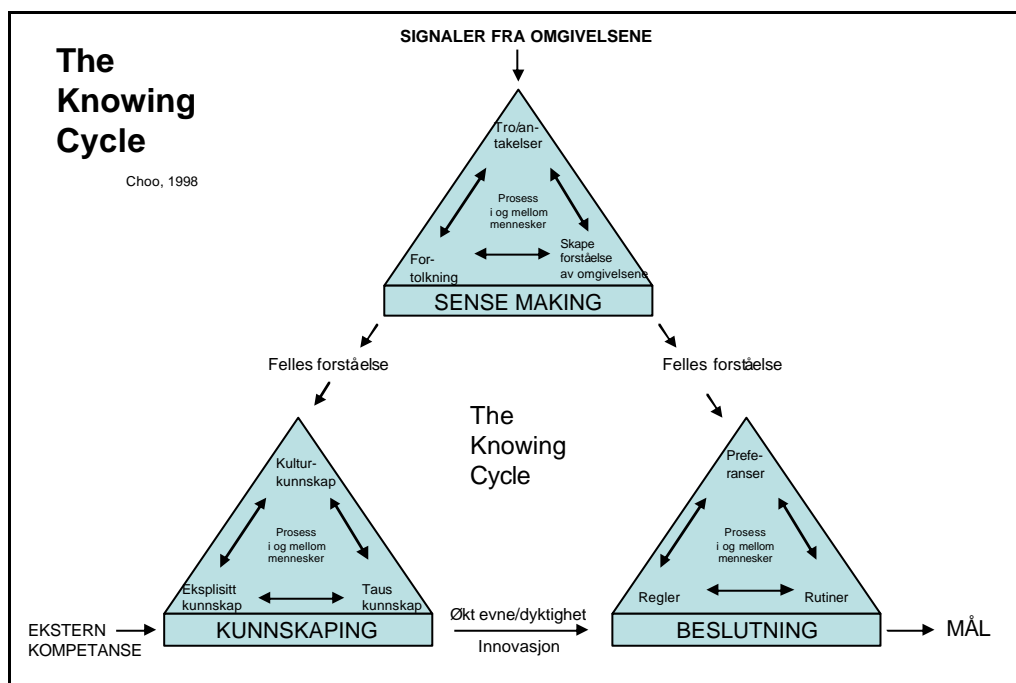
Et retorisk regime bygger imidlertid på mistenksomhet, og utstrakt bruk av trusler og advarsler samt om det er mulig for de som fremsetter disse å etablere eller opprettholde troverdighet om mulig konsekvenser eller mulige sanksjoner som kan iverksettes dersom de ikke tas til følge. Retorikken skaper derfor bevisst eller ubevisst undertrykking og underordning, og er i praksis maktens dialektikk satt i system ved bruk av etablerte spilleregler (hvem sine) og legitime og strategiske måter å spille på (hvem behersker disse). Et retorisk regime er alltid et produkt av de historiske maktrelasjoner og de erfaringer som er skapt av disse.

Et viktig spørsmål er om de strukturelle (organisatoriske) sider ved det aktuelle regimet i Innherred samkommune virker underordnende og undertrykkende, eller frigjørende og utviklende på de involverte aktører i sekretariat, administrativt samordningsråd eller lokale prosjekt. Et dialogisk regime vil ha klare ambisjoner om det siste, og det har derfor konsekvenser for hvilken form for medvirkning og medbestemmelse det legges opp til i virksomheten når det er snakk om endringer/omstillinger.

Kunnskaping

I organisasjoner som har ambisjoner om kontinuerlig å utvikle egen kunnskap og kompetanse med sikte på å utvikle både eksisterende tjenester, nye tjenester, arbeidsmåter og driftsformer vil en bevisst håndtering av kunnskaping være et viktig virkemiddel. Det er viktig å relatere arbeidsmåter til temaene ovenfor – medvirkning og kommunikasjon.

Som en inngang til kunnskaping benyttet vi Choo (1998) sin kunnskapingssyklus. I denne modellen går de beskrevne prosessene over i hverandre, og kunnskapingssyklusen er tenkt som en dynamisk og foranderlig prosess der en kontinuerlig søker etter forbedringer og nye løsninger. Modellen inneholder tre hovedelementer, *sense-making*, *kunnskaping* og *beslutning*:



Figur 6.5: Kunnskapingssyklus (Choo 1998)

Sensemaking, omhandler de prosessene som inngår i utviklingen av felles forståelse av signaler fra omgivelsene, og som en antar har eller vil få betydning for problemområdet generelt, enhetene spesielt, forsøket eller innsatser i forsøket. God sensemaking forutsetter tillit, åpen kommunikasjon og vilje til å sette et kritisk, men konstruktivt, søkelys på egen og andres før-forståelse. En felles forståelse vil virke inn på kunnskaping- og beslutningsprosessene, både mht hva en fokuserer og hva en prioriterer. I denne prosessen er det, etter vår oppfatning, viktig og nødvendig med bred involvering av ledelse og ansatte. Uten en sterk grad av felles forståelse er det vanskelig å finne et felles utgangspunkt.

Kunnskaping omfatter prosesser som sammen bidrar til å forbedre eksisterende og/eller utvikle nye løsninger og tiltak. I denne prosessen handler det om anvendelse

av og bevisstgjøring i forhold til hvilken kunnskap en vet en har (eksplisitt kunnskap) innenfor sentrale områder, hvilken kunnskap en mangler (og som f.eks. kan tilføres gjennom ekstern kompetanse). Ikke minst omfatter dette deling av kunnskap – både den eksplisitte (som en vet at en har) og den tause (som ikke er klart uttrykt, men som ofte viser seg i det en gjør). Gode kunnskapingsprosesser forutsetter blant annet tillit, åpen kommunikasjon, vilje til å dele kunnskap og vilje til å lære – til å bygge ny kunnskap.

Beslutning er en prosess som, naturlig nok, tar utgangspunkt i at en står overfor valg av strategier, målsettinger og tiltak. Beslutninger preges av grad av felles forståelse av omgivelsene (jf. sensemaking), av kunnskaper (jf. kunnskaping), preferanser og verdier. Beslutninger er i all hovedsak framtids- og målrettet, handlingsorienterte. Her er det naturlig nok en utfordring at mennesker generelt sett er begrenset rasjonelle, både når de beslutter alene eller i grupper. Selv om en har deltatt i alle prosesser og kommet fram til en felles forståelse, felles målsettinger og beslutningsgrunnlag handler det fremdeles også om vilje, egne verdier, følelser og/eller preferanser.

Nedenfor tar vi med en tilnærming som setter kunnskaping inn i et systemisk perspektiv og viser hvilket ansvar ledere (og ansatte) i kunnskapsorganisasjoner har for å bidra til å etablere en kunnskapingkultur, en kultur som styrker individets og organisasjonens handlingskompetanse og handlingsberedskap og skaper grunnlag for fleksibilitet og løsninger. Kunnskaping må settes inn i en sammenheng der en tar med faktorer som at den ansatte opplever å være anerkjent og verdsatt i og av organisasjonen, at det er åpenhet og tillit i forbindelse med utviklingsarbeid og yrkesutøvelse, at det er god kommunikasjon mellom de som har sitt virke i organisasjonen og at det er god medvirkning i forhold til de valg som foretas.

Von Krogh, Ichijo og Nonaka (2001) har vært opptatt av hvordan en kan frigjøre taus kunnskap og inspirere til nytenking i organisasjoner. De har formulert fem "hjelpere" for hvordan en kunnskapsbedrift kan gå fram for å tilrettelegge for en kunnskapsprosess. Nedenfor gir vi et kort sammendrag av hva disse "hjelperne" innebærer.

Å utforme en kunnskapsvisjon for virksomheten

Det handler om å skape et mentalt bilde både av hvilken verden organisasjonsmedlemmene lever i og hvordan den burde være. Visjonen bør klargjøre organisasjonens verdsett slik at disse er kommuniserbare både eksternt og internt. Samtidig er det viktig at den spesifiserer hvilken kunnskap medlemmene i organisasjonen bør se etter og bidra til å skape. Slik sett er det et mål at visjonen bidrar til å skape intern forpliktelse og lojalitet og bidrar til samspill mellom organisasjon og omgivelser.

Å utvikle samtalemuligheter og kommunikasjon i virksomheten

Her trekkes det fram fire ledende prinsipp for gode samtaler. 1) Oppmuntre aktivt til at alle deltar. 2) Utvikling av "skikk og bruk" i samtaler. En må unngå unødvendig tveetydighet, unngå trusler, unngå å utøve autoritet, unngå å avslutte samtalen for tidlig,

være kort, være grundig, hjelpe de andre deltakerne til å være dristige og ikke si noe som du vet er usant. 3) Redigere samtaler på en passende måte, dvs. det kan være nødvendig med en forsiktig strukturering av samtale. 4) Oppmuntring til nyskapende begrep/språk for å beskrive mening med for eksempel produkter, innovasjoner og lignende.

Å mobilisere og støtte kunnskapsaktivister

Her understrekes det at en kunnskapsaktivist er noe annet enn en kunnskapsleder, og at det handler om å skape kunnskap, ikke om å kontrollere den.

Kunnskapsaktivisten beskrives som en katalysator for kunnskapsutvikling som griper fatt i eksterne hendinger/kunnskaper av betydning for organisasjonen og som bidrar til å utvikle et kunnskapende miljø/kontekst. Han/hun beskrives også som en koordinator av initiativ til kunnskapsutvikling, og som er i stand til både å bygge interne nettverk og utnytte eksterne nettverk. Kunnskapsaktivisten er en selger av ideer som aktiviserer eget mikrosamfunn i organisasjonen, kobler ideene til virksomhetens visjon og strategi og som aktivt oppsøker støtte i ledelsen.

Å skape den riktige eller gunstige konteksten

Det innebærer å skape organisasjonsstrukturer som utvikler solide relasjoner og effektivt samarbeid. Det fokuseres på "ba" – rommet hvor kunnskapen skapes, et felles kunnskapsrom og på nødvendigheten av et nettverk av samhandling. Viktigheten av å tilrettelegge læringsprosessene understrekes, og det pekes på sammenhengen mellom fire typer interaksjon som er nødvendige for å kunne skape et felles kunnskapsrom – sosialisering, dialog, kodifisering og internalisering.

Nyskaping, innovasjon, innovasjonskulturer og innovasjonsklima

Nyskaping og innovasjon er begreper som de fleste virksomheter må forholde seg til, enten det er bedrifter organisasjoner eller offentlige institusjoner og enten det er snakk om produkt-, tiltaks- eller tjenesteutvikling. Skal en bidra i forhold til andre må en mestre "skapingen" selv. Vi har tatt med et kort kapittel som spesielt fokuserer på temaet innovasjon fordi det kan relateres sterkt til de foregående tema om medvirkning, kommunikasjon og kunnskap. Hovedpunktene i dette temaet er tidligere presentert på fellessamling for ansatte i samkommunen, Stiklestad i september 2003.

Klimadimensjoner

Vi kan snakke om fire *klimadimensjoner* det er viktig å fokusere på når en skal avgjøre i hvilken grad en organisasjon kan sies å være eller vil kunne skape et grunnlag for innovasjoner:

- De *interpersonelle relasjonene* i virksomheten preges av at det er tillit, at relasjonene er gjensidige og basert på samhandling, at organisasjonen sosialiserer nyansatte og støtter dem i arbeidet med å yte, og at individene føler seg verdsatte.
- *Organisasjonshierarkiet* preges av at beslutningene blir tatt gjennom konsensus og deltakelse, at arbeidet er preget av lagånd og teamarbeid og at ingen har spesielle privilegier.
- Kjennetegn ved *arbeidet* er at det er utfordrende, at jobbene gir rom for fleksibilitet og at tilstrekkelige ressurser er satt av for å dekke de oppgavene individene har fått ansvar for.
- Fokus for *støtte og belønning* synliggjøres gjennom hvilke aspekter ved ytelse blir vurdert som grunnlag for belønning, hvilke prosjekter og tiltak/oppførsel blir støttet, om det er det å få jobben gjort (kvantitet) eller det å få gjort jobben riktig (kvalitet) som blir belønnet. Dessuten vises støtte- og belønningsfokuset seg gjennom hvilket grunnlag folk blir tilsatt eller engasjert på.

Disse klimadimensjonene er interessante å reflektere over i vår sammenheng. I Innherred samkommune opplever vi en har innebygd i målsettingene, selv om det ikke eksplisitt er uttrykt, en ambisjon om at kompetanseutvikling skal kunne bidra til å forbedre handlingskompetansen hos deltakerne og i organisasjonen, bidra til å finne nye eller mer effektive arbeidsmåter eller bidra til å skape kvalitativt bedre (og kanskje nye) tjenester. For at en skal lykkes med å komme over fra individuell kompetanseutvikling til å forbedre organisasjonens kompetanse og ta den i bruk tror vi et fokus på å utvikle et organisasjonsklima som stimulerer til og understøtter nyskaping og innovasjoner er et nyttig fokus.

Struktur og innovasjon

Nesten all forskning, Ahmed (1998), viser at nyskaping og innovasjoner er påvirket av sosiale prosesser. På et generelt grunnlag kan det hevdes at innovasjon fremmes av organiske strukturer mens de hemmes av mekanistiske.

Organiske strukturer er strukturer der de ansatte i stor grad har "frihet" fra regler og der arbeidsformen er deltakerbasert og uformell. Arbeidsformen preges av at mange synspunkter blir vurdert og at kommunikasjonen skjer ansikt til ansikt. Organisatorisk legger en vekt på en ikke-hierarkisk organisering, tverrfaglige team, å bryte ned barrierer og legger et trykk på kreativ samhandling. Dessuten prioriteres informasjonsflyt både nedstrøms og oppstrøms. I innhold etterspørres blikk utover, at det er villighet til å ta imot ideer utenfra og at det er fleksibilitet mht endrede behov.

Motsatsen, *mekanistiske strukturer* kjennetegnes ved at de har en rigid administrativ oppdeling og spesialiserte funksjoner. De er hierarkiske, byråkratiske og preges av mange regler, spesifikke prosedyrer og formell rapportering, beslutningskjedene er lange og beslutningstakingen langsom. Kommunikasjon skjer gjennom det skrevne ord og at mye informasjon flyter oppover mens direktiver flyter nedover. Dette fører til at det er lite individuell frihet til handling.

Fra vårt ståsted vurderer vi det slik at kommunene befinner seg omkring et midtfelt på et kontinuum der den organiske og den mekanistiske strukturen utgjør ytterpunktene, muligens heller kommunene mer i retning av en mekanistisk struktur enn av en organisk struktur.

Kulturelle normer for innovasjon

Dette bringer oss over til organisasjonens kulturelle normer. Vi har ikke vært "nær nok" kommunene til å ha en kvalifisert oppfatning av hvilke kulturelle normer som dominerer, men vi tar likevel med noe om betydningen av hvilke normer som bør prege en nyskapsende virksomhet.

De kulturelle normene synliggjøres gjennom i hvilken grad medarbeiderne er involvert i de daglige utviklingsprosessene, grad av frihet og risikotaking, dynamikk og fremtidsorientering m.m.

Der det er høy grad av tillit oppstår nye ideer lett. Dette innebærer åpen kommunikasjon, delt kommunikasjon og forutsetter at ledere og ansatte har evne til å lytte. Videre kjennetegnes kulturen ved at det er åpenhet, akseptering av kritikk, at det oppfordres til lateral tenking og at det etterspørres intellektuell ærlighet. Dette medfører at en i debatter må forvente og akseptere konflikter, akseptere kritikk og ikke være for fintfølede.

Lederskap, nyskappings og innovasjonskultur

I alle virksomheter må lederskap ha et eget fokus. Ledelse er viktig, lederen er viktig, men det er hva ledelse gjøres til og hva lederen står for, formidler og gjør som betyr noe for de ansatte og dermed for virksomheten. Forskning viser at følgende karakteristika skiller ledelsens rolle i innovative virksomheter fra mindre innovative virksomheter:

- Ledelsen forplikter både finansiell og følelsesmessig støtte til utvikling, nyskaping og innovasjon og de promoterer dette gjennom å kjempe for og forsvare ideene.
- Ledelsen sørger for at prosjektet får nødvendig støtte fra alle nivå i organisasjonen.
- Ledelsen sørger for at en det arbeides strukturert med gjennomføringen av prosessen slik at hver idé, nyskaping eller innovasjon kvalitetssikres før de blir implementert.

Dette er karakteristika vi trekker frem, både fordi de er rimelig godt empirisk dokumenterte, men også fordi vi tror det er nødvendig å fokusere på dem, ikke minst med tanke på hvordan og i hvilken grad ledelsen arbeider for å få til bred "forankring" av prosjektet internt i egen organisasjon.

6.3 Utfordringer for Innherred samkommune

Utfordringene må vurderes på bakgrunn av visjon og hovedmål som er vedtatt for Innherred samkommune. Vi gjentar dem for ordens skyld:

Visjon

- Felles Livskvalitet og Vekst.

Hovedmål

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

Vi har i denne sammenheng valgt å ikke fokusere på Innherred samkommune som 1) en drivkraft i samarbeidet i Innherredsregionen og 2) et tyngdepunkt for regional utvikling. Dette er tema som ikke har vært spesielt høyt på dagsorden til nå, men som vi ser kommer til å bli sentrale tema ved neste milepækevaluering.

- Samkommunen forventes å produsere tjenester (interne og/eller eksterne) med god kvalitet på en kostnadseffektiv måte. Det er en ambisjon å redusere driftsutgiftene på sikt.

Her er det nødvendig å være tydeligere på hva som kjennetegner tjenester og tjenestekvalitet i dag og hva som er forventet kvalitet ved slutten av forsøket. I den forbindelse bør det legges til rette for systematisk egevaluering av tjenester, tjenestekvalitet og kostnadselementer slik at en kan justere, prioritere, samordne og/eller utvikle tiltak og innsatser. Avklaring av forventet tjenestekvalitet er primært en oppgave for de folkevalgte, men i nært samarbeid med brukere og de faglige enhetene.

- Servicetorgene ser ut til å være en nøkkelinnsats for at brukerperspektivet skal være synlig og gi mening for både interne og eksterne brukere.

Det viktig at servicetorgene både innehar god nok kompetanse innenfor de "førstelinjeoppgaver" de skal løse og at det etableres kommunikasjonsrutiner og -måter som sikrer utviklingsdialog mellom de som skal ha sin tjeneste ved servicetorgene og de faglige enhetene i samkommune og morkommune.

- Det er en utfordring å holde fokus på et kontinuerlig forbedrings- og utviklingsarbeid i organisasjonen. Kontinuerlig forbedringsarbeid krever tydelig ledelse mht. å støtte, promotere, etterspørre og verdsette initiativ og resultater. Dette omhandler ledelse på alle nivå i organisasjonen, men er et spesielt ansvar for toppledere.

Vi anbefaler at dette temaet settes spesielt på dagsorden i forbindelse med samkommunens ledelsesutviklingsarbeid.

- Vi har fokusert spesielt på medvirkning, kommunikasjon og arbeidsmiljø som viktige elementer å ha oppmerksomhet på i forhold til å legge et godt grunnlag for å nå de overordnede målene, jf. våre faglige innspill ovenfor. I tillegg har vi omtalt samhandling og samhandlingskompetanse, handlingsrom og ledelse som viktige forutsetninger for å nå mål.

Vår oppfatning er at dersom en klarer å ivareta ansatte og lederes behov for medvirkning, medbestemmelse, innflytelse og utvikling på en god nok måte vil dette kunne gi seg utslag i forhold til tjenestekvalitet, nærværskvalitet, endringsberedskap, et rimelig sykefravær og bedret effektivitet og produktivitet.

LITTERATURLISTE

- Ahmed, P. (1998): "Culture and climate for innovation". *European Journal of Innovation Management*, volume 1: number 1 1998:30–43. MCB University Press.
- Choo, C.W. (1998): *The Knowing Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Krogh, G.V., K. Ichijo & I. Nonaka (2001): *Slik skapes kunnskap. Hvordan frigjøre taus kunnskap og inspirere til nytenking i organisasjoner*. Oslo: NKS-forlaget.
- Lysø, R. & N.A. Sletterød (2003): *Samarbeid uten forpliktelser? Følgeevaluering av Felles helse- og sosialplan for Buskerud*. NTF-rapport 2003:1. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.
- Sletterød, N.A. (1997): *Teoretiske og metodiske perspektiv på mobilisering*. NTF-rapport 1997:4. Steinkjer: Nord-Trøndelagsforskning.