

**Einar Leknes, Arild Gjertsen, Ann Karin Tennås  
Holmen, Bjarne Lindeløv, Jacob Aars, Ingun  
Sletnes og Asbjørn Røiseland**

**Interkommunalt samarbeid  
Konsekvenser, muligheter og  
utfordringer**

Rapport IRIS – 2013/008

Prosjektnummer: 7252298  
Prosjektets tittel: Konsekvenser av interkommunalt samarbeid for norske kommuner  
Oppdragsgiver(e): Kommunal og regionaldepartementet  
ISBN: 978-82-490-0807-0  
Gradering: Åpen fra: 15.02. 2013

Stavanger 18.01.2013



Einar Leknes  
Prosjektleder

\_\_\_\_\_  
Ståle Opedal  
Kvalitetssikrer



\_\_\_\_\_  
Einar Leknes  
fungerende Direktør  
Samfunns- og næringsutvikling

18.01.2013



## **Forord**

*Denne rapporten er resultat av et forskningsarbeid som har pågått siden sommeren 2011. Rapporten inneholder en omfattende kartlegging og analyse av konsekvenser av interkommunalt samarbeid i norske kommuner.*

*Forskningsarbeidet er gjennomført gjennom et samarbeid mellom til sammen åtte forskere ved IRIS, Nordlandsforskning, Uni Rokkan og Høgskolen i Oslo og Akershus. Deltakerne i forskningsteamet har bidratt i forskningen med perspektiver fra ulike faglige ståsted og disipliner. Forskningsarbeidet har kunne trekke veksler på ulike metodiske ferdigheter hos deltakerne og av kunnskaper forskerne har hatt om kommuner og interkommunalt samarbeid. Forskningsrapporten er således et resultat av en flerfaglig tilnærming fra forskere fra ulike deler av landet som hver for seg har trukket med seg kunnskap om kontekstuelle forhold i regioner og kommuner.*

*Det er mange informanter og respondenter i kommunene og i interkommunale samarbeid i Glåmdalsregionen, Grenland, Jæren og Ryfylke, Nordmøre, Nord-Trøndelag og Salten som har bidratt i intervju og med svar på spørreskjema. En særskilt takk til informantene i kommunene Stavanger, Kvitsøy, Gjesdal, Kristiansund, Gjemnes, Surnadal, Namsos, Inderøy, Mosvik, Salten, Beiarn og Gildeskål for at dere tok dere tid til å svare på alle spørsmålene. Vi håper at dere også hadde noe igjen for samtalen.*

Vi vil også takke Dag Ingvar Jacobsen og Eva Kvelland ved UiA som bidro med tilrettelegging av filene hvor samarbeidskommuner og oppgaver i de interkommunale samarbeid ble trukket ut.

*Diskusjoner i referansegruppen og skriftlige innspill fra deltakerne her har bidratt konstruktivt i forskningsarbeidet. Det har vært til sammen 4 møter i referansegruppen som har bestått av Anne-Karin Ødegård, Oddny Ruud Nordvik, Elen Schmedling Gimnæs og Jan Morten Sundeid fra KRD, Sten Celius og Jostein Selle fra KS, samt Torill Lønningdal fra 12K samarbeidet i Vestfold og Herbjørg Valvåg fra Midt-Troms regionråd.*

Stavanger 18.01.2013

Einar Leknes  
prosjektleder



# Interkommunalt samarbeid

## Konsekvenser, muligheter og utfordringer

Rapport IRIS – 2013/008

Einar Leknes, Arild Gjertsen, Ann Karin Tennås Holmen, Bjarne Lindeløv, Jacob Aars, Ingun Sletnes and Asbjørn Røiseland

### Sammendrag

Fra Kommunal og regionaldepartementets side har formålet med prosjektet vært å få kartlagt og analysert omfanget av interkommunalt samarbeid i norske kommuner, og konsekvenser av at stadig mer av den kommunale aktiviteten skjer i ulike kommunesamarbeid.

Det er om lag dobbelt så mange formelle interkommunale samarbeid som det er kommuner i Norge, og hver kommune deltar gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid. Samlet sett tilsvarer det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge om lag 10 % av kommunenes driftsutgifter.

De viktigste konklusjonene fra denne studien om *hva konsekvensene av interkommunalt samarbeid er for norske kommuner* er at det er fordelaktig for kommunene både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men gir noen utfordringer når det gjelder styring og kontroll. Interkommunalt samarbeid er viktig, og for mange kommuner helt nødvendig for å levere tjenester til innbyggerne. Mindre kommuner kan høste de største gevinstene både økonomisk og når det gjelder tjenestekvalitet, men har også de største utfordringene når det gjelder styring og kontroll. Det samlede trykk av interkommunalt samarbeid gir både muligheter og utfordringer til kommunene, men det er ikke grunnlag for å hevde at interkommunalt samarbeid er av et slik omfang at det bidrar til uthuling og forvitring av kommunene. Mange typer interkommunale samarbeid mellom de samme kommunene bidrar til at det er etablert funksjonelle interkommunale styringsnivå i mange geografisk område.

Kommunenes praksis viser at det er et forholdsvis klart mønster for hvilke kommunale oppgaver og tjenester de ulike samarbeidsmodellene, § 27-samarbeid, § 28 b og c samarbeid, IKS-samarbeid og interkommunale AS, benyttes til. Disse fem samarbeidsmodellene dekker ikke behovet for enkle organisatoriske rammer for interkommunalt samarbeid. Dette framkommer både av praksis med mange avtalebaserte samarbeid og av synspunkter om at dagens modeller er for arbeidskrevende og omstendelige både når det gjelder etablering og endring. Dette gjelder i særlig grad for de minste kommunene, som har størst behov for å inngå interkommunale samarbeid, men minst kompetanse og kapasitet til å etablere denne type samarbeid.

Interkommunalt samarbeid har flere funksjoner enn å bidra til kommunal oppgaveløsning og å produsere kommunale tjenester. Det dreier seg både om modernisering og utvikling av kommunal tjenesteyting, om læring og erfaringsutveksling, om sømløse og

fleksible kommunale tjenester, om samhold og felles forståelse mellom kommunene og om muligheten til å opprettholde dagens kommunestruktur.

Under gis et kort sammendrag av de fire delene rapporten består av.

### ***Del I Faglige tilnæringer***

I kapittel 2 Kunnskapsstatus refereres en rekke forsknings- og utredningsrapporter om interkommunalt samarbeid som samlet sett har en stor tematisk og geografisk variasjonsbredde. Noen tar for seg spesifikke tjenestefelt (renovasjon, barnevern, administrative funksjoner), andre tar for seg bestemte geografiske områder (kommuner, regioner), mens atter andre igjen tar for seg de juridiske rammevilkårene for kommunesamarbeid.

I kapittel 3 trekkes det opp teoretiske perspektiver på interkommunalt samarbeid blant annet om hvordan de ulike formelle samarbeidsmodellene plasserer seg mellom sterk politisk styring og kontroll og frihet for styret og ledelse av samarbeidene, videre hvordan styring- og ledelse kan tenkes å variere mellom de ulike samarbeidsmodellene. Deretter beskrives den rettslige reguleringen av interkommunale samarbeidsformer både når det gjelder formål med samarbeidsmodellene, adgang til delegasjon av myndighet og videre hvordan styring og organisering av interkommunalt samarbeid er forutsatt å foregå.

I kapittel 4 redegjøres det for problemstillingene, forskningsdesignet og gjennomføringen av prosjektet. Kartlegging av omfanget av interkommunalt samarbeid er i hovedsak basert på bruk av registerdata, KRDs organisasjonsdatabase, dokumentstudier og søk på internet. Undersøkelsen av hva konsekvensene av interkommunalt samarbeid er for norske kommuner er basert på case-studer (informantintervju og dokumentstudier) i til sammen 12 kommuner i Salten, i Nord-Trøndelag, på Nordmøre og på Jæren og en survey til 545 formannskapsmedlemmer i 73 kommuner (svarprosent 40) og en survey til 158 daglige ledere (svarprosent 50) i interkommunale samarbeid i de samme kommunene.

### ***Del II Interkommunalt samarbeid: Omfang og oppgaver***

Vår kartlegging (kapittel 5) viser at det er om lag 850 formelle interkommunale samarbeid i Norge som fordeler seg med om lag like mange (om lag 200) § 27 samarbeid, § 28 b og c samarbeid og interkommunale ASer og om lag 250 IKSer. Basert på case-studiene anslås det at det er halvparten så mange avtalebaserte interkommunale samarbeid uten noen av de formelle samarbeidsmodellene som overbygning. Dette innebærer at det er tre ganger så mange interkommunale samarbeid som det er kommuner. Det er gjennomsnittlig er 5,6 deltakerkommuner i hvert interkommunalt samarbeid og hver kommune deltar gjennomsnittlig i om lag 11 interkommunale samarbeid. Det er imidlertid stor variasjon i antall deltakerkommuner mellom de ulike samarbeidsmodellene, fra IKS og § 27 som har 7 – 8 til § 28 b, c og interkommunale AS som har 4 – 5.

Kommunelovens § 27 benyttes som formell ramme for svært mange ulike oppgaver og tjenester og er den dominerende samarbeidsmodell for regionråd, sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalg, PPT, legevakt/AMK sentraler og friluftsråd. Vertskommunesamarbeid etter § 28 b og c har også fått en bred anvendelse til tross for at denne

samarbeidsmodellen kun har eksistert i fem år. Denne modellen nyttes typisk innenfor samarbeid om barnevern, jord- og skogbruksforvaltning og skatt/kemner. IKS-modellen har også en meget bred anvendelse selv om hovedvekten ligger innen teknisk sektor og administrasjon. IKS-modellen er dominerende innenfor revisjon, brannvern, renovasjon, vann og avløp, havnevirksomhet og museum/kirker. AS-modellen har et noe snevrere anvendelsesområde, men er dominerende innenfor arbeidstreningsvirksomheter, utleiebygg ol, energi, næringsutvikling og media/ kommunikasjon.

Kartleggingen i kapittel 6 viser at de største kommunene (> 20 000 innbyggere) gjennomsnittlig deltar i 15 interkommunale samarbeid, mens kommunene i de andre størrelseskategoriene deltar i 11 – 12 samarbeid. Dette er et interessant resultat sett ut fra en antakelse om at mindre kommuner har mer behov enn større kommuner for å samarbeide om å utføre tjenesteproduksjonen. Små kommuner (< 1 500 innbyggere) deltar i flere samarbeid innen helse- og sosialsektoren enn større kommuner. De største kommunene deltar gjennomsnittlig i flere interkommunale samarbeid innen teknisk sektor enn kommunene i de andre størrelseskategoriene.

I forhold til brutto driftsutgifter utgjør kommunenes andel av omsetningen i interkommunale selskap (IKS og AS) 7,1 % i hele vårt kommuneutvalg på 73 kommuner. Det er svært stor variasjon mellom kommunene. I grunnlaget for beregningene mangler omsetningstall for 15 av 107 selskap, noe som tilsier at andelen skulle vært noe høyere, anslagsvis 8 %. Dette illustrerer at kommunene samlet sett har valgt å legge ut en betydelig del av sine tjenester i interkommunale selskaper og samarbeid. Det er også betydelige økonomiske verdier som representantskap og generalforsamling og deltakerne i styrene er med på å forvalte. I disse tallene inngår ikke omsetningen i § 27 og § 28 b og c samarbeid (til sammen 80 samarbeid), men mange av disse har svært liten økonomisk omsetning. Et grovt anslag kan derfor være at det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i gjennomsnitt er i størrelsesorden 10% av kommunenes driftsutgifter.

### ***Del III Konsekvenser av interkommunalt samarbeid***

*Motivene for å delta i interkommunalt samarbeid* (kapittel 7) er undersøkt gjennom formannskapssurveyen og ledersurveyen. Det viktigste motivet er å utnytte det regionale kompetanse- og arbeidsmarkedet og utnytte eksisterende fagkompetanse i kommunene på en bedre måte. En bedre utnyttelse av fagkompetanse og bedre rekrutteringsmuligheter er viktig for effektive tjenester og de viktigste drivkrefter for å inngå i interkommunalt samarbeid. Dette betyr også at kommuner gir uttrykk for at avlastningsmotivet er framtrødende. Først i annen rekke vektlegges rimeligere og mer variert tjenester.

Konsekvenser for *lokalpolitisk styring og kontroll* (kapittel 8) knytter seg til utfordringer med transaksjonskostnader, fragmenteringsutfordringer og forvitningsutfordringer. Case-studiene viste at *transaksjonskostnadene* i særlig grad var knyttet forhandlingsprosesser ved etablering av samarbeid og i mindre grad til drift av samarbeidene. *Fragmenteringsutfordringene* henger sammen med manglende oversikt og tilgang på informasjon blant lokalpolitikere om innhold og omfang i det interkommunale samarbeidet og det kan bidra til uklarheter med hensyn til hvem som har ansvaret for det interkommunale samarbeidet. Samtidig som datamaterialet viser utfordringer

knyttet til den politiske forankringen av samarbeidsprosesser, viser surveyen av kommuner med eierstrategi/eierskapsmelding får reduserte problemene knyttet til demokratisk styring. Konsekvenser i form av *forvitningsutfordringer* henger sammen med at kommunestyrene kan tappes for makt og relevans – og på sikt med sviktende legitimitet blant innbyggerne når oppgaver og tjenester håndteres i andre institusjonelle rammer. Enkelte data peker i retning av forvitningsutfordringer, men samtidig kan det interkommunale samarbeidet ha en "avlastningsfunksjon" som styrker den tradisjonelle kommuneorganisasjonens relevans.

Problemstillingen om *åpenhet, innsyn og kunnskap* om interkommunalt samarbeid (kapittel 9) er undersøkt gjennom formannskaps- og ledersurveyen. Undersøkelsen viser at mange formannskapsmedlemmer har liten kunnskap om innsynsmuligheter. Dataene reflekterer en lav grad av bevissthet og oppmerksomhet om interkommunale samarbeid blant mange folkevalgte. Kunnskapen om IKS/AS fremstår som større enn for § 27 samarbeid og § 28 b og c og en noe større andel mener også at innsynsmulighetene er bedre for IKS/AS enn for de andre modellene. En tolkning av resultatene er at de mindre fristilte modellene (§ 27 samarbeid og § 28 b og c) fremstår som juridisk mer uklare for de folkevalgte.

En konklusjon relatert til problemstillingen om interkommunalt samarbeid bidrar til *gevinster på kompetanse og fagmiljø* (kapittel 10) er at samlokalisering er en viktig faktor for å oppleve kompetanseeffekter. Det er likevel ikke en garanti, men avhenger av hvilke oppgaver og funksjoner samarbeidet har. Administrative oppgaver som skatteinnkreving, revisjon, sekretariatsfunksjon for kontrollutvalg, arbeidsgiverkontroll er eksempler på oppgavetyper hvor fagmiljø styrkes ved en konsentrasjon gjennom interkommunalt samarbeid. Helse og omsorgsrelaterte oppgaver som legevakt, kommunelege og barnevern rapporterer også om store kompetanseeffekter. Innenfor teknisk sektor rapporteres det om at tjenester som brann- og beredskapsoppgaver oppnår kompetanseeffekter av samlokalisering, mens det ikke rapporteres om fag- og kompetanserelaterte effekter av interkommunale samarbeid innenfor opplæring og undervisning og renovasjonstjenester.

Konklusjon på problemstillingen om interkommunalt samarbeid bidrar til *økonomiske besparelser* for kommunene (kapittel 11) er at *økonomiske besparelser* oppnås i de samarbeidene der det er stordriftsfordeler i form av spesialisering av tjenesteutførelse og investering i felles anlegg og utstyr. I mange tilfeller tas imidlertid innsparingsmulighetene ut i økt tjenestekvalitet og bredere tjenester. En annen konklusjon er at mindre kommuner (under 3 000 innbyggere) gjennom interkommunalt samarbeid kan oppnå større besparelser enn større kommuner (over 6 000) innbyggere sett i relasjon til alternativet med å drive tjenesten i egen regi.

Interkommunalt samarbeid bidrar direkte til at en rekke oppgaver og tjenester er trukket ut av den interne kommunale oppgaveporteføljen. Problemstillingen om hvilke konsekvenser dette har for *prioriteringen og samordningen med de oppgaver som ligger igjen i moderkommunen* (kapittel 12) er undersøkt både gjennom case-studier og surveys. Undersøkelsen viser at det er lite belegg for å anta at moderkommunen forvitres eller uthules når viktige oppgaver og saksfelt gjøres gjenstand for interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid viser seg derimot å ha en



koordinerende funksjon som virker støttende overfor andre oppgaver som ivaretas av moderkommunen. En annen effekt er at interkommunalt samarbeid innenfor sektorområder som skole, helse og skatt/økonomi gir mulighet til å utnytte egen personalressurs mer effektivt. Dette gjelder for mindre kommuner. Interkommunalt samarbeid virker også avlastende for politisk og administrativ ledelse både i små og store kommuner.

Problemstillingen om det er etablert et *interkommunalt styringsnivå* undersøkt gjennom casestudier og surveyer (kapittel 14). Med et interkommunalt styringsnivå menes et formelt eller uformelt interkommunalt samarbeid sektorvis eller på tvers av sektorer der politikken utformes og der styringen i «realiteten» foregår. Et slikt interkommunalt styringsnivå vil være *et funksjonelt styringsnivå*, men ikke et formelt forvaltningsnivå. Studien tyder på at det er etablert funksjonelle interkommunale styringsnivå alle områdene vi har undersøkt og i særlig grad innen teknisk sektor, men også innen administrasjon og næringsutvikling. Studien viser også at de minste kommunene i mindre grad enn de store kommunene utarbeider eiermeldinger. De klarer også i mindre grad å følge med på og kontrollere hva som skjer i de interkommunale samarbeidene. Sett i et slikt perspektiv kan det hevdes at utviklingen av interkommunale styringsnivå øker trykket på kommunene, både for at de skal etablere kontrollmekanismer og for at de skal etablere styringsformer som sikrer at det ikke utvikler seg en interkommunale politisk/administrativ elite avskjermet fra de fra de kommunale politiske organene.

Diskusjon om hvilken betydning interkommunalt samarbeid har for *generalistkommuneprinsippet* (kapittel 15) er i hovedsak en teoretisk og overordnet drøfting. Først diskuteres ulike fortolkninger av begrepet, og to relativt forskjellige prinsipper som springer ut av "generalistkommune", hhv. "generalistkommunen" og "generalistkommunesystem" utvikles. Det drøftes videre på hvilken måte interkommunalt samarbeid truer og styrker disse to prinsippene. Deretter drøftes det hvilken betydning en fortsatt utvikling av interkommunalt samarbeid vil kunne ha i forhold til generalistkommuneprinsippene.

#### **Del IV Konklusjoner**

I kapittel 16 sammenfattes funnene fra del II og del III. Det redegjøres for omfang av interkommunalt samarbeid, om sammenheng mellom samarbeidsmodell og oppgavetype og om betydningen av kommunestørrelse og sentralitet for omfang av interkommunalt samarbeid. Deretter ses det på grad av overlappende samarbeid mellom nærliggende kommuner og det interkommunale samarbeidets økonomi. Siste del av kapittel 16 trekker sammen konsekvensene av interkommunalt samarbeid for kommunene.

I kapittel 17 drøftes interkommunalt samarbeid og konsekvensene av interkommunalt samarbeid innunder tre forståelsesrammer. Den første dreier seg om hva det samlede omfang av interkommunalt samarbeid betyr for kommunene. Her trekker vi sammen funnene fra det foregående kapittel og forsøker å uttrykke hvordan det samlede trykk av interkommunalt samarbeid arter seg for kommunene. Det neste dreier seg om de ulike formelle samarbeidsmodellenes egnethet, og det siste dreier seg å se hvilke funksjon interkommunalt samarbeid har ut over det å bidra i den kommunale løsning av oppgaver og produksjon av tjenester til innbyggerne.

De viktigste konklusjonene fra del IV er referert innledningsvis i sammendraget.

*Denne rapporten er resultat av et forskningsarbeid som har pågått siden sommeren 2011. Forskningsarbeidet er gjennomført gjennom et samarbeid mellom til sammen åtte forskere ved IRIS, Nordlandsforskning, Uni Rokkan og Høgskolen i Oslo og Akershus. En referansegruppe med deltakere fra KRD, KS og to interkommunale samarbeid har bidratt konstruktivt i forskningsarbeidet.*

# **Intermunicipal cooperation**

## **Consequences, possibilities and challenges**

Report IRIS – 2013/008

By

Einar Leknes, Arild Gjertsen, Ann Karin Tennås Holmen, Bjarne Lindeløv, Jacob Aars, Ingun Sletnes and Asbjørn Røiseland

### **Summary**

The main aim of this project for the Ministry of Local Government and Regional Development has been to map and analyse the use of intermunicipal cooperation by Norwegian municipalities and the consequences of the growing use of intermunicipal cooperations in their activities.

There are about twice as many formal intermunicipal cooperation agreements as there are municipalities in Norway. Each municipality participates on average in eleven intermunicipal cooperations. The economic magnitude of intermunicipal cooperation in Norway corresponds to about 10 % of the operating expenses.

The main conclusion from the study is that intermunicipal cooperation is beneficial for the municipalities both economically and in terms of service quality, but it also presents challenges of government and control. Intermunicipal cooperation is important, and for many municipalities quite necessary, in order to deliver services to the citizens. Smaller municipalities benefit the most both economically and with regard to service quality, but they also face the largest challenges of government and control. The high level of intermunicipal cooperation creates both possibilities and challenges for the municipalities, but it is not of a magnitude that contributes to hollowing out or disintegrating the municipalities. In many cases, intermunicipal cooperation between the same municipalities in several policy areas has led to the establishment of a functional intermunicipal level of government.

There is a reasonably clear pattern with regard to which municipal tasks and services the municipalities use different cooperation models (§ 27 cooperation, § 28 b and c cooperation, IKS cooperation and intermunicipal corporations for. These five cooperation models do not fully meet the demand for a simple organisational framework for intermunicipal cooperation. This is evident both from many cooperation arrangements that are based on (simple) agreements and from views that the present models are too demanding and complicated both to establish and to change. This is particularly true for the smallest municipalities, which are most in need of intermunicipal cooperation, but have the least expertise and capacity to establish this type of cooperation.

Intermunicipal cooperation serves several purposes beyond carrying out municipal tasks and producing municipal services. It is also about modernising and developing municipal services about cohesion and mutual understanding between the municipalities, and

about maintaining the current structure of municipalities. Intermunicipal cooperation also contributes to learning and exchange of experiences and the development of seamless and flexible services.

Below is a short summary of each of the four parts of the report.

### ***Part I Theoretical Perspectives***

Chapter 2 reviews earlier studies of intermunicipal cooperation. These studies vary in terms of both their thematic and geographical range. Some look at specific services (waste disposal, child welfare, administrative tasks), whereas others are about specific geographical areas (municipalities, regions). A final set concentrates on the judicial framework of municipal cooperation.

In chapter 3, some theoretical perspectives on intermunicipal cooperation are briefly discussed: Firstly, the balance between strong political government and control, and freedom for the board and management of the cooperation in the different formal cooperation models. Secondly, how government and leadership can be expected to vary across the different formal cooperation models. Finally, the legal regulation of different models of intermunicipal cooperation is described, both in terms of the purpose of the models, the possibilities for delegation of authority, and how intermunicipal cooperation is meant to be governed and organised.

Chapter 4 describes the research questions, design and implementation of the project. The mapping of the level of intermunicipal cooperation is based on registry data, the Ministry's own data base of organisations, documents and internet searches. The study of the consequences of intermunicipal cooperation for Norwegian municipalities is based on case studies (informant interviews and document analyses) in 12 municipalities located in different geographical areas (Salten, Nord-Trøndelag, Nordmøre and Jæren), as well as a survey of 545 members of the municipal executive board in 73 municipalities (with a response rate of 40 percent) and of 158 managers (with a response rate of 50 percent) of intermunicipal cooperation in the same municipalities.

### ***Part II Intermunicipal cooperation: Numbers and tasks***

The mapping shows that there are approximately 850 formal intermunicipal cooperation arrangements in Norway. They are made up of an equal number (approximately 200) of § 27 cooperation agreements, § 28 b and c cooperation agreements and intermunicipal Ltd corporations, and approximately 250 IKS cooperations. Based on the case studies, we estimate that there are also around 400 agreement-based cooperation arrangements that do not use any of the formal models as legal framework. This implies that there are three times as many intermunicipal cooperation arrangements as there are municipalities. On average, there are 5.6 participating municipalities in each intermunicipal cooperation arrangement, and each municipality participates on average in 11 intermunicipal cooperation arrangements. However, there is a lot of variation in the number of participating municipalities across the different cooperation models, from around 7-8 in IKS and § 27 to around 4-5 in § 28 b and c and intermunicipal corporations.

The Local Government Act's § 27 is used as the formal framework for a lot of different tasks and services. It is the dominant cooperation model for activities such as regional assemblies, local control committee secretariats, special needs education, accident and emergency units, and outdoor recreation boards. Despite being introduced only five years ago, § 28 b and c cooperation arrangements are also widely used. This model is typically used for cooperation in the areas of child protective services, agriculture and forest management, and tax collection. The IKS-model is also across various activities, but mainly within the technical sector and central administration. The IKS-model is the dominant model in waste management, fire protection, water supply and sewage, port administration, and museums and churches. The corporation model is used in a narrower set of cases, predominantly in work training, building rental, energy, business development, and media/communication.

The mapping in Chapter 6 shows that the largest municipalities (> 20 000 inhabitants) on average participate in 15 intermunicipal cooperation arrangements, while smaller municipalities participate in 11 – 12 cooperation arrangements. This is an interesting result, considering that smaller municipalities could be expected to be more in need of cooperating in the production of services than larger municipalities. Small municipalities (< 1 500 inhabitants) participate in more cooperation arrangements than larger municipalities in the health and social services sector. Conversely, the largest municipalities participate on average in more intermunicipal cooperation arrangements within the technical sector.

The turnover in intermunicipal companies (IKS and corporations) makes up 7.1% of gross operating expenses in our sample of 73 municipalities. However, there is a lot of variation between the municipalities in turnover. We are missing data on turnover for 15 of 107 intermunicipal companies, implying that the percentage is likely to be somewhat higher, estimated to be around 8%. This illustrates the overall share of services that municipalities have delegated to intermunicipal companies. The boards of representatives, general meetings and board members of these companies manage considerable economical values. The turnover from § 27 and § 28 b and c cooperation arrangements (80 cooperation arrangements in total) is not included in these estimates, but the turnover from these cooperation arrangements is typically smaller. By a rough estimate, the total share of intermunicipal cooperation could be around 10% of the gross municipal operating expenses.

### ***Part III Consequences of intermunicipal cooperation***

The motives for participating in intermunicipal cooperation (chapter 7) are investigated through the survey of members of the municipal governments and managers of intermunicipal cooperation. The most important motive is to utilize the regional skill and labour market and to exploit existing skilled labour in a better way. Exploiting skilled labour and improving recruitment possibilities are important for delivering services effectively and are the most important incentives for intermunicipal cooperation. Consequently, municipalities also tend to emphasize reducing their workload as the main motive for intermunicipal cooperation. Delivering cheaper and more varied services is only a secondary motive.

The main consequences for local government and control (Chapter 8) are transaction costs and challenges of fragmentation and disintegration of responsibility. The case studies show that the transaction costs are associated in particular with negotiations on the establishment of cooperation and to a lesser extent with the actual operation of cooperation. The fragmentation challenges are related to overview and access to information among local politicians on the content and scope of intermunicipal cooperation. This can produce confusion concerning who is responsible for intermunicipal cooperation. The data shows challenges of establishing a political foundation for the cooperation processes, but also that municipalities which produce ownership strategies / ownership reports have fewer problems of democratic governance. Disintegration challenges are related to dilution of power and relevance of the municipal councils – and in the long term lack of legitimacy among the citizens when tasks and services are delivered by institutions other than the municipality. Some of the data suggests a degree of disintegration, but intermunicipal cooperation can also relieve the municipality of non-core responsibilities and thereby strengthen the relevance of the traditional municipal organization.

Issues of openness, access and knowledge of intermunicipal cooperation (chapter 9) are investigated through the survey of members of the municipal governments and managers of intermunicipal cooperation. The survey finds that many municipal government executives know little about their possibilities for access to information. The data suggests that many municipal government executives devote little time and attention to intermunicipal cooperation. The knowledge about IKS/corporations is somewhat higher than about § 27 and § 28 b and c cooperation arrangements, and a somewhat larger share of the executives also think that the possibilities for access to information are better for IKS/corporations than for the other cooperation models. One reason for this could be that § 27 and § 28 b and c appear legally more unclear for the elected representatives.

Regarding the question about whether intermunicipal cooperation could strengthen competence and professional environment (Chapter 10), one conclusion is that co-localisation is an important factor for the achievement of competence effects. Such effects are however not guaranteed, as they depend on which tasks and functions the cooperation has. Administrative tasks like tax collection, revision, secretary for the control committee and employer control are all examples of tasks where the professional environment is strengthened by concentration through intermunicipal cooperation. Health and care related tasks, like those managed by accident and emergency units, chief municipal medical officers and child care services, are also characterised by substantial competence effects. Within the technical sector results indicate positive competence effects for fire- and emergency services, while intermunicipal cooperation fails to produce similar effects for services related to training, education and waste management.

Concerning the question about intermunicipal cooperation and cost savings, the case studies suggest some advantages of scale provided that cooperations specialise their services and invest in joint constructions, buildings and equipment. However, in many cases potential savings are used to improve the quality and range of available services. Another conclusion is that smaller municipalities (under 3 000 inhabitants) stand to gain

more and achieve larger savings than larger municipalities (over 6 000 inhabitants), when compared to operating the service alone.

Intermunicipal cooperation has taken over a range of tasks and services from the municipal level. It is important to find out how this affects the prioritization of, and coordination with, tasks that remain on the municipal level. Neither case-studies nor surveys find much evidence to support the assumption that municipalities disintegrate or are hollowed out when important tasks and issues are transferred to intermunicipal cooperation. Instead, intermunicipal cooperation demonstrates a coordinative function, which supports other tasks taken care of by the municipality. In addition, intermunicipal cooperation within sectors like education, health, tax/economy provides an opportunity to utilize staff more efficient in smaller municipalities. Furthermore, intermunicipal cooperation also ease the load on political and administrative management in both small and large municipalities.

The question whether an intermunicipal level of governance is established or not is studied through case-studies and surveys (chapter 14). An intermunicipal level of governance means a formal or informal intermunicipal cooperation, in sectors or across sectors, where policy is shaped and governance in fact takes place. Such an intermunicipal level of governance will be a functional level of government, not a formal level of authority (government). The study indicates that a functional intermunicipal level of governance has been established in all of the geographical regions, especially within the technical sector but also within industry development and central administration. The study furthermore reveals that the smaller municipalities to a lesser degree than the larger municipalities prepare ownership reports, and that they also struggle more to keep updated on and control what take places in the intermunicipal cooperation. Arguably then, the development of an intermunicipal level of governance puts pressure on the municipalities to establish control mechanisms and governance structures that could prevent the development of an intermunicipal political/administrative elite cut-off from the municipal political bodies.

The discussion about the connection between intermunicipal cooperation and the principle of generalist municipalities (chapter 15) is mainly of a theoretical and general character. First, different interpretations of the notion “generalist municipality” are discussed, generating two different principles, respectively “the generalist municipality” and “the generalist municipality system”. Second, we look at ways in which intermunicipal cooperation can threaten and strengthen these two principles. The final section then debates the consequences of a further increase in intermunicipal cooperation as regards the principles of generalist municipalities.

#### ***Part IV Conclusions***

Chapter 16 summarises the findings from part II and part III, describing the extent of intermunicipal cooperation, the connection between cooperation model and type of tasks as well as the effect that municipal size and centrality have on the extent of intermunicipal cooperation. Furthermore, the degree of overlapping cooperation between nearby municipalities and the economic circumstances related to intermunicipal cooperation are reviewed. The last part of chapter 16 adds up the consequences of intermunicipal cooperation for the municipalities.

Chapter 17 discusses intermunicipal cooperation and consequences of intermunicipal cooperation based on three different frames of understanding. The first attempts to reach an understanding of what the total magnitude of intermunicipal cooperation represent for the municipalities. Based on the findings from the previous chapters, we look at how the total pressure of intermunicipal cooperation is perceived by the municipalities. The second frame concentrates on the appropriateness of the different formal cooperation models, while the third deals with the functions that intermunicipal cooperation has beyond solving municipal tasks and delivering services to the inhabitants.

The most important conclusions from part IV are reported at the start of the summary.

*This report is based on research that has been going on since summer 2011. The research was carried out through a cooperation between eight researchers at IRIS, Nordland Research Institute, Uni Rokkan and Oslo and Akershus University College of Applied Sciences. A reference group with participants from the Ministry of Local Government and regional Development, The Norwegian Association of Local and Regional Authorities and two intermunicipal cooperations provided constructive contributions to the process.*



## Innhold

Forord .....	i
Sammendrag.....	ii
Summary.....	ix
Innhold.....	xv
Figurfortegnelse.....	xx
Tabellfortegnelse .....	xxii
<b>DEL I FAGLIGE TILNÆRMINGER .....</b>	<b>1</b>
1 INNLEDNING .....	3
2 KUNNSKAPSSTATUS .....	5
3 TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ, OG RETTSLIG REGULERING AV – INTERKOMMUNALT SAMARBEID .....	11
3.1 Teoretiske perspektiver .....	11
3.2 Rettslig regulering av interkommunalt samarbeid.....	15
4 PROBLEMSTILLINGER, FORSKNINGSDESIGN OG GJENNOMFØRING .....	25
4.1 Problemstillinger.....	25
4.2 Forskningsdesign .....	27
4.3 Metode og gjennomføring.....	28
<b>DEL II INTERKOMMUNALT SAMARBEID: OMFANG OG OPPGAVER .....</b>	<b>35</b>
5 OPPGAVER OG TJENESTER INNENFOR ULIKE FORMER FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID .....	37
5.1 Opplegg for kartlegging av oppgaver og tjenester innen hver type samarbeid .....	38
5.2 Omfang av interkommunale samarbeid og selskap .....	39
5.3 Oppgaver og tjenester i interkommunale samarbeid .....	42
6 INTERKOMMUNALT SAMARBEID I FORHOLD TIL SENTRALITET OG STØRRELSE FOR KOMMUNENE .....	47
6.1 Utvalg og representativitet.....	47
6.2 Omfang av og oppgaver i interkommunale samarbeid .....	51
6.3 Betydningen av kommunenes sentralitet og størrelse .....	54
6.4 Overlappende samarbeid .....	60
6.5 Det interkommunale samarbeidets økonomi .....	67

<b>DEL III KONSEKVENSER AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID .....</b>	<b>75</b>
7 MOTIV FOR SAMARBEID .....	77
7.1 Problemstillinger og datagrunnlag.....	77
7.2 Undersøkelse av hovedmotiver for interkommunalt samarbeid .....	79
7.3 Interkommunalt samarbeid, økonomisk effektivisering og de ulike organisatoriske former .....	82
7.4 Konklusjoner .....	87
8 LOKALPOLITISK STYRING OG KONTROLL .....	89
8.1 Problemstillinger og datagrunnlag.....	89
8.2 Datagrunnlaget .....	93
8.3 Lokal styring og styringskompleksitet .....	94
8.4 Kontroll .....	105
8.5 Oppsummerende drøfting .....	110
9 ÅPENHET, INNSYN OG KUNNSKAP .....	115
9.1 Åpenhet og innsyn .....	115
9.2 Kjennskap .....	121
9.3 Innbyggerne og interkommunalt samarbeid .....	123
9.4 Oppsummering .....	124
10 FAGMILJØ OG KOMPETANSE .....	124
10.1 Problemstilling og datagrunnlag .....	125
10.2 Kompetanseeffekter og oppgavetype.....	128
10.3 Kompetanseeffekter og samarbeidstype, kommunestørrelse og sentralitet .....	130
10.4 Oppsummerende drøfting .....	133
11 ØKONOMISKE EFFEKTER AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID .....	136
11.1 Problemstilling og datagrunnlag .....	136
11.2 Økonomiske besparelser (stordriftsfordeler) varierer med oppgavetype .....	139
11.3 Økonomiske effekter av interkommunalt samarbeid sett i forhold til samarbeidsform, kommunestørrelse og sentralitet.....	142
11.4 Oppsummerende drøfting .....	146
12 KONSEKVENSER I MODERKOMMUNEN .....	150
12.1 Problemstillinger og datagrunnlag.....	150
12.2 Empiriske resultat om forholdet mellom interkommunalt samarbeid og moderkommunen. ....	151

12.3	Konsekvenser for fagmiljøet i kommunen – Interkommunalt samarbeid som ressurs for kjerneaktiviteten i moderkommunen .	155
12.4	Konsekvenser i form av styringsutfordringer for ”moderkommunen”	159
12.5	Oppsummerende drøftinger .....	161
13	INTERKOMMUNALT STYRINGSNIVÅ? .....	163
13.1	Problemstilling og datagrunnlag .....	163
13.2	Geografisk overlappende samarbeid: sektorvis eller sektorovergripende?.....	170
13.3	Interkommunale politikere og byråkrater.....	171
13.4	Oppsummerende drøfting .....	172
14.	SAMARBEIDSMODELLENES EGNETHET .....	175
14.1.	Problemstillinger og datagrunnlag.....	175
14.2.	Fordeler og ulemper ved ulike modeller for samarbeid.....	181
14.3.	Oppsummerende drøfting .....	186
15	GENERALISTKOMMUNEPRINSIPPET OG INTERKOMMUNALT SAMARBEID .....	191
15.1	Om generalist-begrepet.....	191
15.2	Nærmere om ”generalistkommunen” og interkommunalt samarbeid	192
15.3	Nærmere om ”generalistkommune-system” og interkommunalt samarbeid .....	195
15.4	Oppsummerende diskusjon og implikasjoner for statlig styring ....	196
<b>DEL IV</b>	<b>KONKLUSJONER .....</b>	<b>201</b>
16.	SAMMENFATNING AV FUNN .....	203
16.1	Omfang av interkommunalt samarbeid .....	203
16.2	Konsekvenser av interkommunalt samarbeid for kommunene .....	206
17	KONKLUSJONER .....	213
17.1	Det samlede trykk av interkommunalt samarbeid.....	213
17.2	Samarbeidsmodellene .....	215
17.3	Det interkommunale samarbeidets utvidede funksjon.....	217
REFERANSER .....		221
VEDLEGG.....		226





## Figurfortegnelse

<i>Figur 3.1: Ulike organiseringsformer for kommunal virksomhet. Kilde KS Konsulent ...</i>	11
<i>Figur 3.2: Tidslinje for innføring av lover om interkommunalt samarbeid .....</i>	15
<i>Figur 5.1: Antall deltakerkommuner i selskapene ut fra gjennomsnittet, median og mode (høyest frekvens) for å få et bilde på kommunedeltakelsen i selskapene. ....</i>	41
<i>Figur 5.2: Samarbeidsmodellenes fordeling på sektorer: absolutte tall .....</i>	42
<i>Figur 5.3: Antall interkommunale samarbeid og selskap fordelt oppgaver (absolutte tall) .....</i>	44
<i>Figur 6.1: Lokalisering av utvalgskommunene .....</i>	52
<i>Figur 6.2: Antall interkommunale samarbeid i utvalgskommuner fordelt på sektor og type samarbeid .....</i>	53
<i>Figur 6.3: Prosentvis fordeling av interkommunale samarbeid i utvalgskommunene fordelt på sektor (oppgave). Tabellen under viser de absolutte tall. ....</i>	54
<i>Figur 6.4: Gjennomsnittlig antall samarbeid kommuner med ulik sentralitet deltar i ..</i>	55
<i>Figur 6.5: Gjennomsnittlig antall samarbeid fordelt på organisasjonsform og sentralitetskategori. ....</i>	56
<i>Figur 6.6: Gjennomsnittlig antall samarbeid fordelt på sektor og sentralitetskategori. ....</i>	57
<i>Figur 6.7: Gjennomsnittlig antall samarbeid kommuner med ulik størrelse deltar i .....</i>	58
<i>Figur 6.8: Gjennomsnittlig antall samarbeid fordelt på organisasjonsform og kommune-størrelse. ....</i>	59
<i>Figur 6.9: Gjennomsnittlig antall samarbeid fordelt på sektor og kommunestørrelse .</i>	59
<i>Figur 6.10: Fordeling av kommunenes andel av interkommunale selskapers omsetning på sektorer .....</i>	69
<i>Figur 6.11: Fordeling av brutto driftsutgifter på tjenesteområder i kommunene 2011 (Kilde KRD) .....</i>	70
<i>Figur 6.12: Sammenheng mellom innbyggertall og %- andelen kommunens del av interkommunale selskapers omsetning utgjør i forhold til kommunens brutto driftsutgifter, kommuner &lt; 6000 innbyggere .....</i>	71
<i>Figur 6.13: Sammenheng mellom innbyggertall og %-andelen kommunens del av interkommunale selskapers omsetning utgjør i forhold til kommunens brutto driftsutgifter, kommuner &gt; 6 000 innbyggere. ....</i>	72
<i>Figur 8.1: Problemer ved interkommunalt samarbeid. Andel som svarer «i stor grad» og «i svært stor grad». Prosent. ....</i>	95
<i>Figur 8.2: Andel litt/helt enig med påstand. Daglige ledere av samarbeid og formannskaps-medlemmer. Prosent. ....</i>	99
<i>Figur 8.3: Vurdering av innflytelse på interkommunalt samarbeid etter respondentgruppe. Andel som svarer «stor» eller «svært stor» innflytelse. Prosent. ....</i>	101
<i>Figur 8.4: Vurdering av folkevalgte og kommunalt administrativt ansattes kjennskap til interkommunalt samarbeid etter respondentgruppe. Andel som svarer «god» eller «svært god». (Prosent) .....</i>	103
<i>Figur 8.5: Opplevd frihet for daglig leder/styre. Andel som svarer «svært stor» og «nokså stor». (Prosent) .....</i>	105

<i>Figur 8.6: Grad av gjennomførte forvaltningsrevisjoner etter organisasjonsform. Formannskapsmedlemmer.(Prosent).....</i>	<i>107</i>
<i>Figur 8.7: Grad av gjennomførte eierskapskontroll etter organisasjonsform. Formannskapsmedlemmer. (Prosent).....</i>	<i>107</i>
<i>Figur 8.8: Gjennomføring av andre former for resultatmåling etter organisasjonsform. Formannskapsmedlemmer. (Prosent).....</i>	<i>108</i>
<i>Figur 9.1: På hvilke måter kan enkeltpersoner eller organisasjoner få innsyn i saksdokumenter fra selskapet/samarbeidet (vedtak/styrepapirer etc.)? Lederundersøkelsen. (N=78) .....</i>	<i>119</i>
<i>Figur 9.2: Hvor ofte får du henvendelser fra innbyggerne i kommunen vedr. virksomheten i kommunens interkommunale samarbeid/selskap? Prosent. Formannskapsundersøkelsen (N=218).....</i>	<i>120</i>
<i>Figur 9.3: Hvor ofte får selskapet/samarbeidet forespørslers om innsyn i saksdokumenter fra de følgende gruppene? Prosent. Lederundersøkelsen (N=78).....</i>	<i>121</i>
<i>Figur 9.4: Påstand: Interkommunalt samarbeid gjør det vanskeligere for velgerne å vite hvem som har ansvaret for innholdet i politikken som blir ført. ....</i>	<i>123</i>
<i>Figur 10.1: Motiver for etablering av interkommunalt selskap (kilde: formannskapsundersøkelsen) .....</i>	<i>128</i>
<i>Figur 13.1: Motiver for å etablere interkommunale samarbeid (formannskapsmedlemmer) .....</i>	<i>168</i>

## Tabellfortegnelse

Tabell 3.1: Aktiv og passiv politisk styringspraksis .....	13
Tabell 3.2: Styrings- og ledelsesmodeller .....	14
Tabell 4.1: Formannskapssurvey. Svarprosent etter kommunestørrelse. Prosent og prosentpoeng.....	33
Tabell 4.2: Formannskapssurvey. Svarprosent etter sentralitet. Prosent og prosentpoeng.....	33
Tabell 4.3: Ledersurvey. Svarprosent etter organisasjonsform. Prosent og prosentpoeng.....	34
Tabell 5.1: Antall samarbeid og selskap i datamaterialet fordelt etter formell organisering. (* Omfatter ikke hele populasjonen i Norge).....	40
Tabell 5.2: Antall interkommunale samarbeid fordelt på sektor/oppgave og samarbeidsmodell.....	45
Tabell 6.1: Utvalg av kommuner basert på størrelse og sentralitet .....	48
Tabell 6.2: Omfang av ulike former for interkommunalt samarbeid i utvalg og totalt..	49
Tabell 6.3: Interkommunalt samarbeid innenfor ulike oppgaveområder i utvalg og totalt .....	50
Tabell 6.4: Oversikt over kommunene som er inkludert i utvalget .....	51
Tabell 6.5: Vårt utvalg i forhold til grunnlagsmaterialet .....	53
Tabell 6.6: Antall samarbeid utvalgskommune deltar i fordelt på kommunestørrelse .	58
Tabell 6.7: Antall samarbeid mellom kommunene i Glåmdalsregionen.....	61
Tabell 6.8: Antall samarbeid mellom kommunene i Grenlandsregionen .....	61
Tabell 6.9: Antall samarbeid mellom kommunene på Jæren og i Ryfylke .....	62
Tabell 6.10: Antall samarbeid mellom kommunene på Nordmøre .....	63
Tabell 6.11: Antall samarbeid mellom kommunene i Nord-Trøndelag .....	65
Tabell 6.12: Antall samarbeid mellom kommunene i Saltenregionen.....	66
Tabell 6.13: Gjennomsnitt tall for interkommunalt samarbeid i de seks områdene .....	67
Tabell 6.14: Prosentandel som kommunens andel av omsetningen i interkommunale selskaper utgjør i forhold til brutto driftsutgifter i de seks områdene sektorvis og samlet sett (tall for 2010) .....	70
Tabell 7.1: Hovedmotiver for kommuners deltakelse i interkommunalt samarbeid. Formannskapspolitikere. N=218.....	79
Tabell 7.2: Avlaste kommuneorganisasjonen etter kommunestørrelse. Formannskapspolitikere. Prosent. N=211. ....	81
Tabell 7.3: Effektivisering/økonomisk besparelse som mål etter organisasjonsform. (Prosent) Ledere. N=78. ....	83
Tabell 7.4: Økonomistyring og byråkratisering som problem etter organisasjonsform. (Prosent) Ledere. N=77. ....	84
Tabell 7.5: Rimeligere tjenesteproduksjon etter organisasjonsform. Ledersurvey. (Prosent) N=72. ....	85
Tabell 7.6: Bedre utnyttelse av fagkompetanse etter organisasjonsform. Ledersurvey. (Prosent) N=77. ....	86
Tabell 8.1: Opplevde problemer ved interkommunalt samarbeid etter organisasjonsform. Formannskapsmedlemmer. Prosent. N=217.....	97



Tabell 8.2: Stor/svært stor innflytelse på interkommunalt samarbeid etter funksjon/gruppe og organisasjonsform. Formannskapsmedlemmer. Prosent. N=217.....	101
Tabell 8.3: Bruk av styringsverktøy etter organisasjonsform. Respondenter som svarer «ja». Daglige ledere. Prosent. *=P<0,5. **=P<0,1. ....	104
Tabell 8.4: Grad av gjennomførte kontroller av eget samarbeid/selskap etter type. Daglige ledere. Prosent. ....	109
Tabell 9.1: Hvor enkelt eller vanskelig er det etter din oppfatning å få tilgang til saksdokumenter fra kommunens interkommunale selskaper/samarbeid? Formannskapsundersøkelsen. Prosent og gjennomsnitt.....	116
Tabell 9.2: I hvilken grad er saksdokumenter fra selskapet/samarbeidet tilgjengelige for de folkevalgte/innbyggerne? Lederundersøkelsen.....	117
Tabell 9.3: På hvilke måter kan enkeltpersoner eller organisasjoner få innsyn i saksdokumenter fra kommunens interkommunale selskaper/samarbeid? Prosent. Formannskapsundersøkelsen.....	118
Tabell 9.4: Etter din oppfatning, hvor god kjennskap har de følgende gruppene til selskapet/samarbeidets virksomhet? Svarfordelinger fra formannskapsmedlemmer (F) og ledere i samarbeidene (L).....	122
Tabell 9.5: Holdning til påstanden "Interkommunalt samarbeid gjør det vanskeligere for velgerne å vite hvem som har ansvaret for innholdet i politikken som blir ført." etter selvopplevd politisk kompetansenivå .....	123
Tabell 10.1: Datagrunnlag fra casestudiene om det enkelte samarbeid .....	126
Tabell 10.2: Effekter av interkommunalt samarbeid relatert til kompetanse .....	128
Tabell 10.3: Kommunestørrelse og formannskapsmedlemmer som i <i>stor grad /svært stor grad</i> mener å spore følgende kompetanseeffekter:.....	131
Tabell 10.4: Kommunesentralitet og kompetanseeffekt sårbarhet .....	132
Tabell 10.5: Kommunesentralitet og kompetanseeffekt rekrutteringsmuligheter (Kilde: Formannskapsundersøkelsen).....	133
Tabell 11.1: Datagrunnlag fra case-studiene om det enkelte samarbeid*) .....	137
Tabell 11.2: Datagrunnlag fra case-studiene relatert til kommunene.....	138
Tabell 11.3: Datagrunnlag fra formannskapssurveyen.....	138
Tabell 11.4: Datagrunnlag fra ledelsessurveyen .....	139
Tabell 11.5: Kommunestørrelse, samarbeidsform og økonomisk effektivisering .....	144
Tabell 11.6: Kommunestørrelse og om interkommunalt samarbeid bidrar til rimeligere tjenesteproduksjon .....	145
Tabell 11.7: Sentralitet, type interkommunalt samarbeid og økonomisk effektivisering .....	146
Tabell 12.1: Det interkommunale samarbeidets påvirkning etter sektor. Formannskaps-politikere. Prosent. ....	151
Tabell 12.2: Samarbeidsformens påvirkning av øvrig kommunal virksomhet. Formannskaps-politikere. Prosent. ....	152
Tabell 12.3: Frekvensfordelingen av påstandstypene for formannskapspolitikere. Prosent.....	153
Tabell 12.4: Frekvensfordelingen av påstandstypene for ledere av interkommunale samarbeid. Prosent. ....	154

Tabell 12.5: Interkommunalt samarbeid etter organisasjonsform og oppfatning av koordinering mellom tjenesteområder. Lederundersøkelsen. Prosent. N=78.....	155
Tabell 12.6: Interkommunalt samarbeid og av bruk av lokal kunnskap i tjenesteproduksjon. Formannskapetpolitikere. N=216.....	157
Tabell 12.7: Interkommunalt samarbeid og kommunale ansvarsområder. Formannskapetpolitikere. N=215.....	158
Tabell 12.8: Demokratisk styring etter organisasjonsform. Ledere av interkommunale samarbeid. Prosent. N=78.....	159
Tabell 13.1: Datagrunnlag fra case-studiene om interkommunalt styringsnivå .....	166
Tabell 13.2: Påstander om interkommunalt samarbeid til formannskapsmedlemmer (%) .....	169
Tabell 13.3: Påstander om interkommunalt samarbeid til daglige ledere av interkommunale samarbeid (%) .....	170
Tabell 14.1: Datagrunnlag fra case-studiene om det enkelte samarbeid .....	176
Tabell 14.2: Datagrunnlag fra case-studiene relatert til kommunene.....	176
Tabell 14.3: Datagrunnlag fra formannskapssurveyen om kjennskap til samarbeidsformer .....	177
Tabell 14.4: Datagrunnlag fra formannskapssurveyen om problemer med samarbeid .....	178
Tabell 14.5: Datagrunnlag fra formannskapssurveyen om hvordan ulike samarbeidsformer påvirker kommunens øvrige oppgaver og tjenestetilbud .....	179
Tabell 14.6: Datagrunnlag fra formannskapssurveyen om hvordan de ulike samarbeidsformer egner seg.....	179
Tabell 14.7: Datagrunnlag fra formannskapssurveyen om behov for å skifte samarbeidsmodell.....	180
Tabell 14.8: Datagrunnlag fra ledelsessurveyen .....	180
Tabell 14.9: Hvilke oppgaver/tjenester benyttes modellene til .....	181
Tabell 15.1: Fire hovedtyper av lokalstyreenheter.....	193



# **Del I Faglige tilnærminger**

---



# 1 Innledning

Interkommunalt samarbeid er vanlig i Norge, det har stort omfang og det har lange tradisjoner. Gjennom interkommunalt samarbeid utføres kommunale tjenester og oppgaver innenfor en rekke sektorer. Kommunene benytter interkommunalt samarbeid til å utvikle felles politikk for kommunale tjenesteområder og for hvordan de skal møte de felles utfordringene kommunene innenfor et geografisk område står overfor. Det er om lag dobbelt så mange formelle interkommunale samarbeid som det er kommuner, og hver kommune deltar gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid. Samlet sett er det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge om lag 10 % av kommunenes driftsutgifter.

Disse kjennetegnene ved interkommunalt samarbeid i Norge danner bakteppet for hovedproblemstillingen i dette forskningsprosjektet.

- *Hva er konsekvensene av interkommunalt samarbeid for norske kommuner?*

Vår forskning i dette prosjektet har rettet søkelyset mot hvordan kommunene klarer å kontrollere og å styre interkommunale samarbeid, mot økonomiske konsekvenser av interkommunalt samarbeid og mot hvilke konsekvenser interkommunalt samarbeid har for fagmiljø og kompetanse og for samordning og koordinering av gjenværende tjenester i moderkommunen. Andre tema som motiv for interkommunalt samarbeid, tilrettelegging for åpenhet og innsyn i samarbeidene og om det er utviklet et interkommunalt styringsnivå belyses også. Prinsipielle spørsmål om interkommunalt samarbeids betydning for generalistkommuneprinsippet er drøftet. Med grunnlag i disse tematiske konsekvensvurderingene er det avslutningsvis søkt å drøfte hva det samlede "trykk" av interkommunalt samarbeid betyr for kommunene.

Denne rapporten er resultat av et forskningsarbeid som har pågått siden sommeren 2011. Rapporten inneholder en omfattende kartlegging og analyse av konsekvenser av interkommunalt samarbeid i norske kommuner og er utarbeidet av forskere ved IRIS, Nordlandsforskning, Uni Rokkan og Høgskolen i Oslo. Forskningsarbeidet har hatt god hjelp av jamnlige diskusjoner i en referansegruppe med representanter fra KRD, KS og to interkommunale samarbeid.

Rapporten er delt i fire deler.

I *del I Faglige tilnærminger* redegjøres det kort for kunnskapsstatus basert på foreliggende forsknings- og utredningsrapporter om interkommunalt samarbeid. Deretter trekkes det opp flere teoretiske perspektiver på interkommunalt samarbeid og det redegjøres for den rettslige reguleringen av interkommunalt samarbeid. Til slutt i denne delen beskrives problemstillingene og forskningsdesignet i prosjektet og det gis en vurdering av gjennomføringen av datafangsten. Del I har som siktemål å fungere som et bakteppe for resten av rapporten.

*Del II Interkommunalt samarbeid: Omfang og oppgaver* utgjør kartleggingsdelen av prosjektet. I det første kapitlet i denne delen presenteres resultatene av en landsdekkende undersøkelse av hvilke oppgaver og tjenester som gjennomføres innenfor de ulike formelle samarbeidsmodellene (§ 27 samarbeid, § 28-1b og c samarbeid, IKS og interkommunale Aser). Deretter i det neste kapitlet gis en samlet beskrivelse av det interkommunale samarbeidet et

representativt utvalg på 73 kommuner i Norge deltar i. Her redegjøres det også for betydningen av kommunestørrelse og av kommunenes lokalisering (sentrale kommuner versus distriktskommuner) i forhold til omfang av interkommunalt samarbeid. Antall samarbeid mellom nærliggende kommuner (overlappende samarbeid) og den økonomiske betydningen av det interkommunale samarbeidet sett i forhold til kommunebudsjettet belyses også. Del II har som siktemål å gi en kvantitativ forståelse av den betydning interkommunalt samarbeid for kommuner i Norge.

I *del III Konsekvenser av interkommunalt samarbeid* gjennomgås resultatene av data som er innsamlet i prosjektet gjennom case-studier og to surveyer (formannskapssurveyen og ledersurveyen) tema for tema. Del III innledes med kapittel 7 med temaet om hvilke motiv kommunene har for delta i interkommunalt samarbeid. Deretter i kapittel 8 drøftes problemstillinger knyttet til styring og kontroll og videre i kapittel 9 ses det på åpenhet, innsyn og kunnskap om interkommunale samarbeid. Så dreies fokus mot konsekvenser av interkommunalt samarbeid for fagmiljø og kompetanse (kapittel 10), økonomi (kapittel 11) og for samordning og koordinering av gjenværende oppgaver i moderkommunen (kapittel 12). I kapittel 13 drøftes spørsmålet om interkommunalt samarbeid bidrar til etablering av et interkommunalt styringsnivå. I kapittel 14 er det de ulike samarbeidsmodellens egnethet som er tema. Del II avsluttes i kapittel 15 med en diskusjon om hvilken betydning interkommunalt samarbeid har for generalist-kommuneprinsippet.

De fleste kapitlene i del III er bygd opp etter samme struktur med en redegjørelse for problemstilling og datagrunnlag innledningsvis før analyse og drøfting av resultater. Siktemålet er at hvert av kapitlene skal gi en fullstendig gjennomgang innen hvert tema og kunne leses for seg selv. Dette innebærer at det samme datagrunnlaget blir presentert i flere av kapitlene.

I *del IV Konklusjoner* sammenfattes funnene fra del II og del III i kapittel 16. Deretter trekkes konklusjoner om konsekvensene av interkommunalt samarbeid innunder tre forståelsesrammer i kapittel 17. Det første er et bidrag for å få en forståelse av hva det samlede omfang av interkommunalt samarbeid betyr for kommunene. Den neste dreier som betydningen av samarbeidsmodellene for konsekvensene av interkommunalt samarbeid. Den siste dreier seg å se hvilke funksjon interkommunalt samarbeid har ut over å bidra i den kommunale løsning av oppgaver og produksjon av tjenester til innbyggerne.

## 2 Kunnskapsstatus

De siste årene har det blitt utarbeidet en rekke forsknings- og utredningsrapporter om interkommunalt samarbeid, og det er opparbeidet en database om interkommunalt samarbeid.<sup>1</sup> Det er stor tematisk og geografisk variasjonsbredde i rapportene. Noen tar for seg spesifikke tjenestefelt (renovasjon, barnevern, administrative funksjoner), andre tar for seg bestemte geografiske områder (kommuner, regioner), mens atter andre igjen tar for seg de juridiske rammevilkårene for kommunesamarbeid (jf. Sletnes 2003). I det følgende skal vi gi en kort oversikt over de rapportene og de empiriske observasjoner vi mener er særlig relevante for belysning av problemstillingene som skal drøftes i denne studien.

NIBR har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet kartlagt organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 2012 gjennom den såkalte organisasjonsdatabasen (Blåka et al 2012). Det er tidligere blitt gjennomført fem lignende undersøkelser i 2008, 2004, 2000, 1996 og i 1995. Denne undersøkelsen måler bruk av interkommunalt samarbeid (kommunelovens § 27, § 28-1b, § 28-1c, IKS og AS) for ivaretagelse av utvalgte kommunale oppgaver og rapporten viser også utviklingen fra 2004 til 2012. Undersøkelsen viser at de oppgavene der det er høyest prosent kommuner som deltar i interkommunalt samarbeid er revisjon (88 %), renovasjon (78 %), kritesenter (78 %), legevakt (66 %), IT-oppgaver (47 %), brannvesen (47 %), innkjøp (44 %) og vannforsyning (14 %). Undersøkelsen fra 2012 viser også at vertskommunesamarbeid (§ 28 – og c) er mest utbredt innenfor barnevern (43 %) og landbruk (30%).

Telemarksforskning (Brandtzæg og Sanda 2003) gjennomførte i 2002 en kartlegging av det som ble definert som vellykkede interkommunale samarbeid. Undersøkelsen viste at det var mest samarbeid på områder med klare faglige og økonomiske stordriftsfordeler, og at det jevnt over var stor tilfredshet med samarbeidet når det gjaldt styrking av faglig kompetanse, kvalitet på tjenestene og økonomisk kostnadseffektivitet. De fem områdene med flest vellykkede samarbeidstiltak var renovasjon, pedagogisk-psykologiske tjenester, brannvern, næringsmiddeltilsyn og næringsutvikling/ reiseliv.<sup>2</sup> I rapporten stilles det spørsmål ved om det foreligger organisasjonsmodeller og juridiske rammebetingelser som er tilstrekkelige i forhold til samarbeid om kommunale velferdsoppgaver. Etter at denne kartleggingen ble gjennomført har vi imidlertid fått regler om vertskommunesamarbeid i kommuneloven og det er også etablert mange nye interkommunale samarbeid.

Sletnes sin studie fra 2003 er en juridisk utredning om kommunenes adgang til interkommunalt samarbeid. I utredningen gjøres det rede for organisasjonsformene interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, interkommunale selskaper og interkommunale aksjeselskaper. I rapporten drøftes kommunenes adgang til å overlate kommunale oppgaver og delegere myndighet til slike interkommunale samarbeidsformer med hovedvekt på oppgaver og myndighet etter særlov. Hovedkonklusjonen i rapporten var at mange av særlovene åpnet for interkommunalt samarbeid om drift av tjenester. Når det gjaldt

1 Databasen [www.kommunesamarbeid.no](http://www.kommunesamarbeid.no), gir oversikt over nesten 1500 interkommunale samarbeid. Databasen er ikke komplett. Den bygger på data samlet inn av ECON i 2006.

2 De kommunale næringsmiddeltilsynene ble i 2004 slått sammen med 4 statlige tilsyn. Oppgaver og myndighet er nå statlig og ligger under mattilsynet.



utøving av myndighet (typisk myndighet til å treffe enkeltvedtak eller gi forskrifter) åpnet særlovene i liten utstrekning for delegasjon til interkommunalt samarbeid. Etter at denne utredningen ble skrevet har vi som nevnt over fått nye regler om vertskommunesamarbeid og samkommuner i kommuneloven. Etter disse reglene kan en kommune som hovedregel overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til slikt samarbeid. I kapittel 3.2 gjennomgås den rettslige reguleringen av de forskjellige formene for interkommunalt samarbeid, herunder reglene om vertskommunesamarbeid. Vi føyer til at etter at utredningen ble skrevet i 2003 er flere av særlovene som lovene som ble gjennomgått endret eller, eller opphevet og erstattet av nye lover.

ECON (2006) gjennomførte i 2006 en landsomfattende survey for å kartlegge omfanget på interkommunalt samarbeid. Denne undersøkelsen fikk kun svar fra 1/3 av landets kommuner og gir derfor bare en viss oversikt over hvilke områder det samarbeides om og hvordan samarbeidene organiseres. Surveyen ble supplert med en dybdeundersøkelse av 15 kommuners deltakelse i 3 ulike regionråd. Resultatene viser at interkommunale samarbeid kjennetegnes av klare svakheter knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktighet (transparens). På den annen side mente informantene i kommunene at samarbeid gir bedre tilgang på kompetanse, bedre tjenestekvalitet og økonomiske innsparinger. Det ble også påpekt at flere av kommunene ikke hadde tatt inn over seg at styringen av slike selskaper må gå gjennom eierorgan (representantskap/generalforsamling) og/eller styre. Studien illustrerer vanskeligheten med å få gode data fra mange kommuner gjennom en bred survey til alle kommuner. Studien gir også gode indikasjoner på hva kommunene mener de tjener ved interkommunale samarbeid, og hvilke utfordringer bruken av dem skaper i forhold til politisk styring.

Nordlandsforskning, (Gjertsen et al. 2006) finner det samme som ECON i en undersøkelse av 23 kommunalt eide selskap og kommunale foretak: det oppstår styringsproblemer som følge av at kommunene ikke har tatt inn over seg hvilke styrings- og kontrollkrav en ny eierrolle eller fristilling av virksomhet stiller. IRIS sin undersøkelse av styring og beslutningseffektivitet i 14 interkommunale selskap innenfor tjenestefeltene teknisk infrastruktur, næringsutvikling, arealplanlegging og samferdsel i Stavangerregionen, viste imidlertid at de folkevalgte utøvde aktivt eierskap gjennom både eierorgan, henholdsvis generalforsamling, representantskap eller i årsmøte og styrer (Leknes et al. 2009). Folkevalgt kontroll varierte imidlertid i forhold til hvilken myndighet som er tillagt eierorganet og bruken av folkevalgte i styret.

NIVI Analyse AS har utarbeidet flere relevante rapporter og notater om interkommunalt samarbeid og om regionråd. I 2007 ble i alt 69 regionråd, som til sammen dekker hele landet, kartlagt gjennom en spørreskjemaundersøkelse til de politiske lederne og sekretariatslederne (Vinsand et al. 2007). I denne undersøkelsen ble blant annet samarbeidets lovgrunnlag, formaliseringsgrad, politisk og administrativ organisasjonsmodell, samarbeidsområder og aktivitetsnivå kartlagt. Rapporten har også en gjennomgang og drøfting av sterke og svake sider ved samarbeidet gjennom regionråd. Blant svakhetene nevnes manglende beslutningseffektivitet, (om-) fordelingskonflikter og demokratisk underskudd.

Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag analyseres inngående i en NIVI-rapport fra 2008 (NIVI 2008:2). I denne rapporten gjennomgås erfaringene fra samarbeid i regi av 5 regionråd, et regionrådslignende samarbeid (INVEST) og Innherred samkommune. Studien viser at det finnes hele 147 ulike formaliserte samarbeidsordninger i Nord-Trøndelag,

hvorav 65 er organisert under regionrådene. Om lag halvparten av samarbeidene er avtalebasert, 28 er organisert etter § 27 i kommuneloven, 13 etter lov om forsøk i offentlig forvaltning, 8 etter kommunelovens § 28-1b, mens de resterende 24 samarbeidene er selskaper. Rapporten inneholder ikke bare en kartlegging, i den avsluttende delen av rapporten drøftes sterke og svake sider ved (a) en tradisjonell modell med regionråd som initierende organ for frittstående interkommunale ordninger og (b) en samkommunemodell.

En annen undersøkelse gjennomført av NIVI Analyse AS, (Nilsen et al. 2008), beskriver hvordan henholdsvis Vest-Finnmark Regionråd, Salten Regionråd, Kongsbergregionen og Knutepunkt Sør har organisert sin virksomhet, inkludert hvilke områder de samarbeider om. Rapporten gjengir også resultatene av en status-undersøkelse om resultater av og utfordringer forbundet med samarbeidet. NIVI har også utredet status for interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag (2009), Nordland (2010), Romsdal (2011) og Nord-Trøndelag (2012).

Lokaldemokratiutvalget (NOU 2006: 7) diskuterer om den politiske styringen av ulike kommunale selskapsformer er demokratisk eller ei. Konklusjonen er at selv om selskapsformen unektelig hindrer de folkevalgte å utøve direkte kontroll, så har kommunene fremdeles en rekke ordninger som kan sikre styring og kontroll: Utnevning av styre, bestemmelse av vedtekter, krav om regelmessig rapportering osv. "Kanskje den største utfordringa for mange kommuner [...] er at dei i for liten grad retter merksemda si mot sine fristilte selskap." (NOU 2006: 7: 229).

I diskusjonene av denne observasjonen bygde utvalget i stor grad på den allerede nevnte studien til Gjertsen et al. fra 2006. De viktigste tre styringsutfordringene som nevnes i utredningen er følgende: (1) *Uklart formål med samarbeidet*: "Selskapenes vedtekter gir for eksempel relativt stor grad av autonomi [til styre og administrasjon], noe som trekker i retning av at vedtektsinstitusjonen ikke fungerer som noen sentral styringsmekanisme, annet enn på et overordnet nivå." (Gjertsen og Martinussen 2006). (2) *Uklare forventninger til oppnevnte styrerepresentanter*: "[...] i dei selskapa som er undersøkte er det usemje om styret og verksemda sitt mandat frå eigar si side er klart eller ikkje. (NOU 2006: 7: 148). (3) *Manglende system for styring og kontroll*: "Problemet består ikke i at man ikke har informasjon og kunnskap, snarere er det en utfordring å vite hvordan man skal håndtere den informasjonen som faktisk mottas", "[...] "Det er stort rom for politisk styring, kontroll og innsyn dersom det er eit ønskje. [...]" (Gjertsen og Martinussen (2006).

Det finnes også relevante evalueringer av interkommunale samarbeid om individrettede lovpålagte tjenester, bl.a. om interkommunalt barnevernssamarbeid (Brandtzæg 2006). Denne undersøkelsen omfatter seks av 13 forsøk innen dette området, hvorav tre er organisert etter § 27 med eget styre, mens de andre tre er organisert etter vertskommunemodellen. Evalueringen omfatter hvordan samarbeidet er organisert, hvordan det styres, myndighetsutøvelsen, tjenesteutøvelsen, brukersiden og økonomi. Denne evalueringen trekker opp rammer for en diskusjon av styrker og svakheter ved ulike former for samarbeid.

Ringkjøb, Aars og Vabo (2008) har studert eierskap og styringsroller i kommunale selskaper. Den overordnede problemstillingen var hvilke konsekvenser det har for kommunene at det etableres fristilte selskaper. Studien hadde fokus på 6 prosjektkommuner, men dekket i tillegg 14 andre kommuner noe mindre inngående. Følgende forhold ble undersøkt: a) kommunenes motivasjon for å etablere selskap, og her var hovedresultatet at forventningen var økt økonomisk effektivitet, b) styringsmuligheter og styringsformer, og her var hoved-

observasjonen at kommunene foretrakk "myke" styringsformer med preg av distanse, c) rekruttering og rolleforventninger, og her viste undersøkelsen at rekrutteringen av styremedlemmer var partikontrollert, og d) etikk, innsyn og kontroll, og her kom det frem at en både var oppmerksom på utfordringer ved selskapsorganisering og at en hadde kontrollordninger som ble oppfattet som relevante.

Tjerbo (2009) har kartlagt vertskommunesamarbeid (den gang regulert i kommuneloven § 28 b og c) i norske kommuner. Datagrunnlaget er en survey som ble sendt til samtlige norske kommuner, men hvor 217 fullt ut besvarte undersøkelsen. 94 kommuner hadde ikke avsluttet undersøkelsen, men ble likevel tatt med i vurderingen av svarprosenten slik at den samlede svarprosent ble satt til 74. I forbindelse med undersøkelsen fikk NIBR også tilsendt 44 avtaler om administrativt vertskommunesamarbeid og 4 avtaler om vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.<sup>3</sup> Dette materialet viste at det blir samarbeidet på flere tjenesteområder. Her ble det imidlertid avdekket at enkelte av kommunene hadde krysset av feil i surveyen da vertskommunesamarbeidet i realiteten var et § 27 – samarbeid. Det hefter derfor noe usikkerhet med reliabiliteten av dataene som viser at 74 % av kommunene deltar i vertskommunesamarbeid. Studien konkluderer med at vertskommunesamarbeid er forholdsvis utbredt. De viktigste observasjonene er imidlertid at kommunene er svært fornøyde med vertskommunemodellen, og at den er et spesielt viktig instrument for mindre kommuner.

IRIS sin studie av norske byregioner (Farsund og Leknes 2010) illustrerer også to viktige poenger. For det første observeres det at byveksten bidrar til utvikling av funksjonelle byregioner der befolkning, næringsliv og frivillig sektor i økende grad forholder seg til byregionen og ikke til den enkelte kommune som inngår i denne. Dette følges opp gjennom stadig tettere politisk og administrativt samarbeid mellom de ulike kommunene i byregionen. På mange politikkområder etableres det styringsnettverk som får ansvar for utforming og iverksetting av politiske løsninger på vegne av hele byregionen. Partnerne kan komme fra kommunene, fylkeskommunen, statsetater, nærings- og arbeidsliv og frivillig sektor. For det andre observeres det at utbyggingen av teknisk infrastruktur på tvers av kommunegrensene medfører særlig tett styringssamarbeid. Det opprettes interkommunale selskaper som har ansvar for å bygge og drive fellesanlegg innen energi, havn og vann, avløp og renovasjon. Dette er selskaper som forvalter store verdier på vegne av eierkommunene, og de har sterke administrasjoner og fagstaber som forvalter selskapenes egne strategier og mål. Disse forholdene, kombinert med at det er ulikt eierskap i selskapene (store kommuner eier mer enn små), bidrar til at det er særlige styringsutfordringer for kommunepolitikerne på disse områdene.

I 2010 gjennomførte Universitetet i Agder en evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 (Jacobsen et al. 2010). I studien er det benyttet en rekke metodiske grep for å identifisere relevante enheter å evaluere. Tilsvarende er det lagt ned et stort arbeid i datainnsamling gjennom ulike surveys. En generell observasjon gjort i studien er at det er god oversikt i det enkelte samarbeid, men at det finnes liten samlet oversikt i den politiske og administrative ledelsen i kommunene. Studien gir en omfattende vurdering av ulike sider ved § 27-samarbeidene, og konkret diskuteres samarbeidenes organisering, delegasjon av

---

3 I kapittel 3.2 redegjøres det for de ulike modellene for vertskommunesamarbeid

myndighet til styrene, effektivitet, kvalitet og demokrati og til slutt vurderes selve lovgrunnlaget.

IRIS har gjennomført kvalitative studier som kan supplere funnene i disse kvantitative studiene. Tennås Holmen (2009) har som en del av sitt doktorgradsarbeid gjennomført casestudier av de interkommunale selskapene Stavangerregionen Næringsutvikling og Business Region Bergen. I begge casestudiene undersøkes det konkret hvordan hensynet til demokratisk styring, legitimitet og effektivitet ivaretas, samtidig som den etablerte samarbeidspraksisen drøftes i forhold til ulike demokratikriterier. Disse studiene belyser balanseforholdet mellom politisk styring og effektivitetskrav.

Det foreligger både NOUer og forskningsrapporter som drøfter problemstillingen om konsekvenser for kommunene når flere og flere oppgaver blir overlatt til interkommunale samarbeid på et overordnet nivå (jf. blant annet Christiansen-utvalgets NOU 1992:15 og Makt- og demokratiutredningens NOU 2003:19).

Samlet sett finnes det mye kunnskap i de studiene som kort er gjennomgått over. Det empiriske datagrunnlaget, analysene og de prinsipielle diskusjonene som er gjort tidligere danner et grunnlag som trekkes inn både i del II om omfang av interkommunalt samarbeid og i del III om konsekvenser av interkommunalt samarbeid for kommunene.

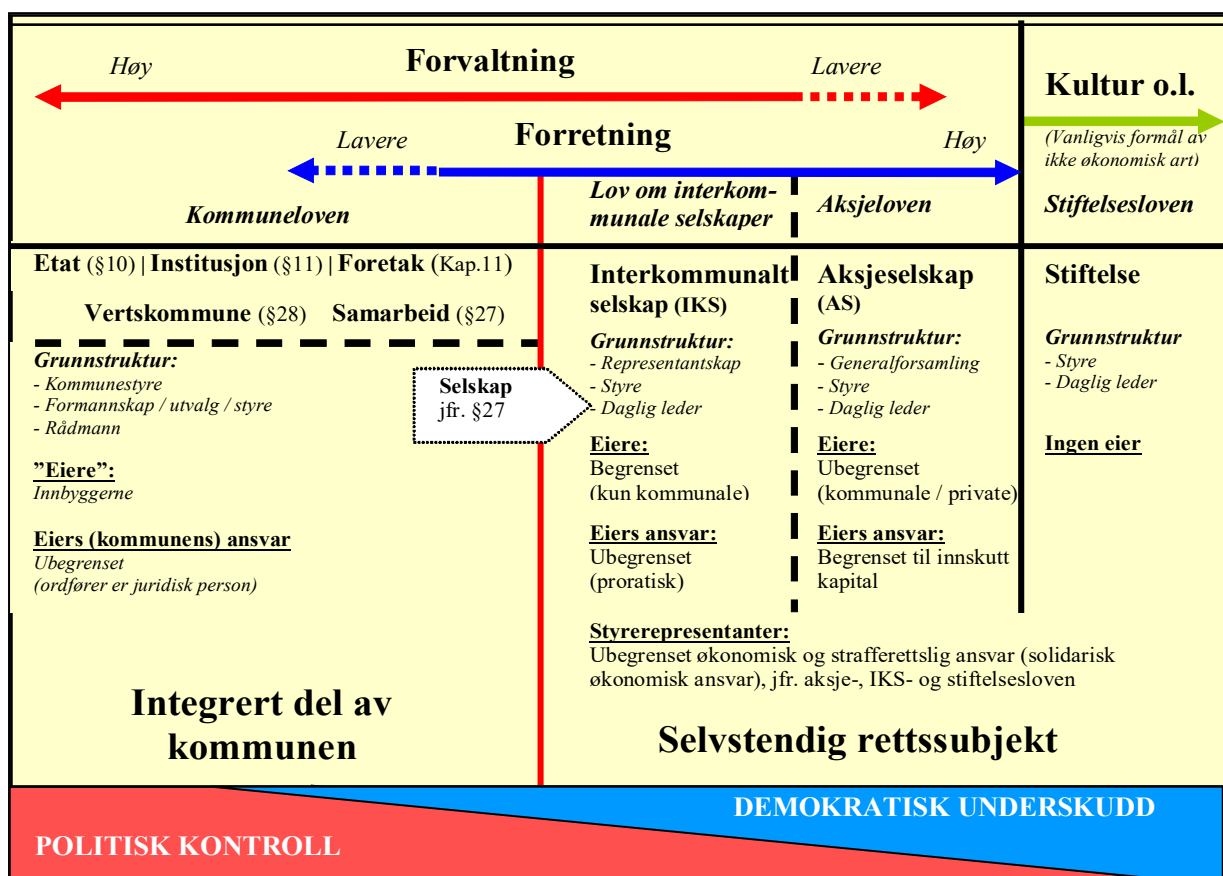


### 3 Teoretiske perspektiver på, og rettslig regulering av – interkommunalt samarbeid

I dette kapitlet vil vi først trekke opp noen teoretiske perspektiver på interkommunalt samarbeid. Dette dreier seg blant annet om hvordan de ulike formelle samarbeidsmodellene plasserer seg mellom sterk politisk styring og kontroll og frihet for styret og ledelse av samarbeidene, videre perspektiver på hvordan styring- og ledelse kan tenkes å variere mellom de ulike samarbeidsmodellene. Deretter vil vi gjennomgå og beskrive den rettslige reguleringen av interkommunale samarbeidsformer. Her vil vi blant annet komme inn på formål med samarbeidsmodellene og adgang til delegasjon av myndighet og videre hvordan styring og organisering av interkommunalt samarbeid er forutsatt å foregå.

#### 3.1 Teoretiske perspektiver

I et formelt *organisasjonsperspektiv* vil det være mulig å designe de interkommunale samarbeidene på en måte som sikrer en ønsket balanse mellom politisk styring og frihet for styre og ledelse av samarbeidet. Hvor tyngdepunktet legges, bestemmes av hvilken type samarbeid som velges. Figur 3.1 nedenfor illustrerer en måte å gruppere ulike typer organisatoriske løsninger i kommunesektoren i forhold til hverandre, og i forhold til politisk kontroll – demokratisk underskudd.



Figur 3.1: Ulike organiseringsformer for kommunal virksomhet. Kilde KS Konsulent

Figuren illustrerer at det ved etablering av vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28-1 b eller c ikke etableres noe eget rettssubjekt og at interkommunalt samarbeid etter

kommuneloven § 27 kan være en del av kommunen. Annerledes med IKS og interkommunale ASer som alltid er selvstendige rettssubjekter. Et selvstendig rettssubjekt vil ha betydelige organisatoriske og juridiske fullmakter avgitt fra de kommunale eierne. I neste underkapittel (3.2) beskrives den rettslige reguleringen av de forskjellige organisasjonsformene mer detaljert.

Selv om figuren antyder demokratisk underskudd ved de fristilte organisasjonsformene (AS og IKS) og politisk kontroll ved § 27- og § 28 samarbeid, er dette ikke nødvendigvis noe som vil prege de ulike organisasjonsformene. Det er gode muligheter for demokratisk styring og kontroll med både IKSer og ASer, spørsmålet er i hovedsak om kommunene tar disse mulighetene i bruk. Som vi også skal komme tilbake til i avsnittet under om *styrings- og ledelsesmodeller* er det flere andre modeller for styring enn den tradisjonelle hierarkiske modellen med politisk styring. Slike modeller kan ivareta andre hensyn enn lokaldemokrati og er både aktuelle, funksjonelle og relevante i dagens samfunn.

Under vil vi redegjøre for noen sentrale dimensjoner som beskriver styring, virkemåte og effekter av interkommunalt samarbeid. Disse dimensjonene er utledet for å fange opp bredden av ulike interkommunale samarbeid på en mest mulig presis måte. I tillegg til et organisasjonsteoretisk perspektiv på demokratisk styring av ulike samarbeidsløsninger, vil vi operere med en *prinsippal-agent tilnærming* for å forstå virkemåten til ulike interkommunale samarbeid.

### ***Variasjon i grad av delegasjon av myndighet mellom de ulike samarbeidsformene***

I en etatsmodell kan den politiske styringen omfatte både store og små saker relatert til planer, budsjett, drift, personal og lønn, investeringer og organisering. I et aksjeselskap eller et interkommunalt selskap vil deltakerkommunenes styring normalt ikke omfatte driftsmessige saker. Det gir styret og daglig ledelse større frihet i forhold til retning og virkemiddelbruk noe som kan sikre bedre behovstilpasning og større produktivitet. Kommunenes styring vil bestå i å trekke opp de strategiske retningslinjene og føre overordnet kontroll med selskapets økonomi og resultatoppnåelse. Vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28-1 b og c er nettopp laget for å kunne delegerer myndighet, med vid adgang til delegasjon til "politisk" ledet vertskommunesamarbeid (felles folkevalgt nemnd) og snevrere adgang til delegasjon ved administrativt vertskommunesamarbeid (der myndighet i prinsipielle saker ikke kan delegeres). Interkommunalt samarbeid etter § 27 havner i en mellomkategori i den forstand at det er myndighet i driftssaker og organisasjonsspørsmål som kan delegeres til styret. Hva slags myndighet som rent faktisk blir delegert vil sannsynligvis variere en del. Gjennom fastsettelse av vedtekter, representasjon i styre, utforming av kravspesifikasjoner i bestillinger mv. er det i utgangspunktet grunn til å anta at deltakerkommunene generelt har gode muligheter for å styre samarbeidet. Men det er altså grunn til å vente at omfanget av delegasjon vil kunne variere fra samarbeid til samarbeid.

### ***Variasjon i politisk styringspraksis***

Det er også grunn til å vente at *måten* det styres på vil kunne variere fra samarbeid til samarbeid. Dette ligger delvis implisitt i særtrekkene ved de ulike formene for interkommunale samarbeid, men er også et spørsmål om hvilken praksis deltakerkommunene legger seg på i styringen av de "nye" formene for samarbeid. I tabellen nedenfor skisseres mulige måter politisk styring kan utøves på basert på skillet mellom de ulike samarbeidsformene. Hvorvidt det er slik, er et empirisk spørsmål.

Tabell 3.1: Aktiv og passiv politisk styringspraksis

		Tradisjonell etatsorganisering	§ 27 samarbeid	§ 28 b/c samarbeid	IKS eller interkommunalt AS
Politisk styringspraksis	<b>Aktiv</b>	1 Direkte folkevalgt styring	2 Direkte og indirekte folkevalgt styring	3 Direkte og indirekte folkevalgt styring	4 Indirekte folkevalgt styring
	<b>Passiv</b>	5 Rådmannsdominans	6 Styredominans	7 Rådmannsdominans	8 Styredominans

Et vesentlig skille kan trekkes mellom *aktiv* og *passiv* politisk styringspraksis. Aktiv styringspraksis vil bety at politikerne i deltakerkommunene gjør aktiv bruk av *direkte* og *indirekte* styringsvirkemidler som hver av de ulike samarbeidsmodellene tilbyr. Aktiv styring i en etatsmodell innebærer bruk av vedtak og instruks både i forhold til input (budsjett, dagsorden for etaten), prosesser i etaten (drift, iverksetting mv.) og av output (styring av etatens resultatoppgåelse). Også et politisk vertskommunesamarbeid er det rimelig å anta at den politiske styringen vil være aktiv fra deltakerkommunenes side.

I en aksjeselskapsmodell vil aktiv politisk styring bety aktiv bruk av indirekte virkemidler som styreoppnevning, bestillingsbrev og rapporteringskrav. I noen typer samarbeid kan det bety sterk folkevalgt styring, mens i andre kan det bety en mer passiv politisk styring for å gi styret størst mulig frihet i driften av det interkommunale samarbeidet. Faren er at agenten, styret for det interkommunale samarbeidet, i en slik situasjon utnytter informasjonsasymmetrien i forhold til deltakerkommunene til å handle i strid med deltakerkommunenes strategiske ønsker for samarbeidet. Det gir også handlingsrom for styret, om prinsipalene, i dette tilfellet deltakerkommunene, ikke klarer å komme fram til konsensusbaserte vedtak om hva de vil med det interkommunale samarbeidet.

### **Styrings- og ledelsesmodeller**

Idealtypisk representerer kommunene en demokratisk styringskjede hvor lokaldemokratiet utøves i en evig "runddans" med fire faser: 1) borgernes valg av politiske representanter, 2) politikernes vedtak for å følge opp budskapet fra velgerne, 3) administrasjonens iverksetting av de politiske vedtakene, og 4) borgerne sin vurdering av kommunens innsats. Det representative demokratiet forutsetter tette koplinger mellom fasene og et hierarkisk over- og underordningsforhold mellom velgere, folkevalgte og administrasjonen.

Når det designes modeller for interkommunalt samarbeid som fristiller forholdet mellom folkevalgte og oppnevnte styrer, kan styrings- og ledelsespraksisen få en helt annen karakter. Prinsipielt kan det da tenkes tre andre modeller enn den tradisjonelle hierarkiske modellen: En fagstyremodell, en forhandlingsmodell og en bedrifts-/New Public Management-modell. Et prinsipielt utgangspunkt er at valg av styrings- og ledelsesmodell innebærer en *trade-off* mellom hensynet til folkevalgt styring på den ene siden og effektiviseringshensyn på den andre.



De fire modellene vil skåre ulikt på en rekke dimensjoner som beskriver modellene. Den dominerende koordineringsmekanismen mellom deltakerkommuner, styre, daglig leder og lokalsamfunn vil kunne variere fra faglig dialog, hierarki og forhandlinger til en markedslignende konkurranse i bedriftsmodellen. Det betyr at styrets rolle i det interkommunale samarbeidet kan være høyst forskjellig i de fire styrings- og ledelsesmodellene – fra en minimumsrolle/symbolsk rolle til en rolle som kontrollør eller eierrepresentant. Det samme vil det autoritetsgrunnlag som det interkommunale samarbeidet hviler på.

En vesentlig dimensjon ved ulike former for interkommunalt samarbeid, er på hvilken måte styret og virksomhet blir stilt til ansvar på. Ansvarskontrollen, eller "accountability" mekanismen, vil være forskjellig i ulike styrings- og ledelsesmodeller. I en fagstyremodell er det faglige standarder som avgjør om driften er god eller dårlig. I en hierarkisk modell er det ivaretagelsen av politiske mål og vedtak som er det avgjørende. I en forhandlingsmodell kan det være uklart hva slags ansvar det interkommunale samarbeidet skal ivareta, det kan være politiske mål, faglige krav eller brukernes behov. Avgjørende er hvilken makt ulike aktører har i en forhandlingspreget situasjon mellom deltakerkommunene, styret og daglig ledelse og brukerne av tjenestene har til enhver tid. Potensielt kan ansvaret pulveriseres.

I tabell 3.2 angis dimensjonene som kan variere alt avhengig av hvilken innretning og praksis det interkommunale samarbeidet har fått rundt omkring i kommune-Norge.

Tabell 3.2: Styrings- og ledelsesmodeller

<b>DIMENSJONER</b>	<b>Fagstyre modell</b>	<b>Hierarkisk modell</b>	<b>Forhandlingsmodell</b>	<b>Bedriftsmodell</b>
<b>Koordineringsmekanisme</b>	Faglig dialog	Hierarki	Forhandlinger, kompromiss	Marked, konkurranse
<b>Styrets rolle i samarbeidet</b>	Minimumsrolle	Kontrollorgan	Forhandlingsarena	Strategisk eierrolle
<b>Autoritetsgrunnlag for samarbeidet</b>	Ekspertise	Formell autoritet	Ressurser, nettverk	Ledelses-autoritet
<b>Ansvarskontroll (accountability)</b>	Ut fra faglige standarder	Ut fra politiske mål og vedtak	Blanding av fag, politikk og brukerhensyn	Ut fra brukernes behov
<b>Hovedmål</b>	Faglig kvalitet	Politisk styring	Multiple mål	Effektivitet
<b>Samarbeidets forhold til samfunnet</b>	Lukket	Lukket	Åpent	Åpent
<b>Styringsverktøy deltaker-kommuner - styre</b>	Dialog	Instrukser	Alliansebygging	Mål- og resultatstyring
<b>Deltaker-kommunenenes rolle</b>	Buffer, beskytte fag	Instruere og kontrollere	Forhandlingspart	Strategisk tilrettelegging og overvåking

Forholdet mellom deltakerkommunene og styret for det interkommunale samarbeidet vil også variere med styrings- og ledelsesmodell, det samme vil det interkommunale samarbeidets forhold til samfunnet. Variere vil også hvilket hensyn som er dominerende, fra

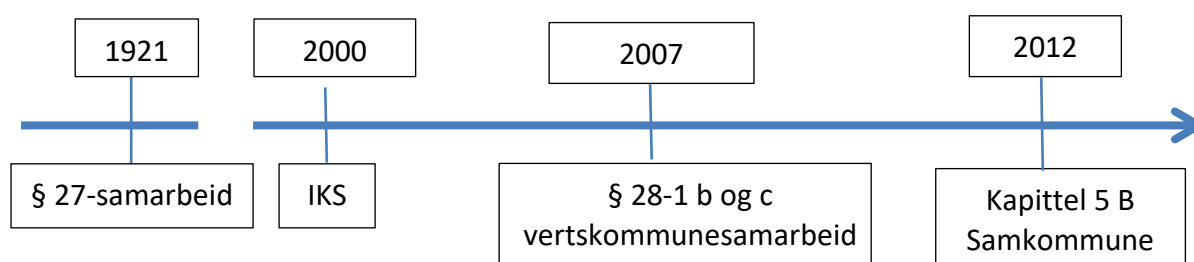
faglige og politiske hensyn til effektiviseringshensyn. Størst uklarheter er det forbundet med et forhandlingspreget interkommunalt samarbeid der mål, roller, styringsverktøy og ansvarskontroll er avhengig av den til enhver tid gjeldende forhandlingsløsning mellom de deltakende kommunene og mellom kommuner, ledelse og ansatte i interkommunale samarbeidet.

De fire idealtypiske modellene gir et utgangspunkt for å diskutere ulike interkommunale samarbeid, eksempelvis i hvilken grad vi finner stor empirisk spredning, og om eksisterende samarbeid har tyngdepunkt i en eller noen bestemte modeller. Tabell 3.2 gir også et inntak til å diskutere sterke og svake sider ved ulike former for samarbeid, og gir et inntak til en prinsipiell diskusjon av hvilke modeller som best egner seg for lovpålagte og individrettede tjenester.

### 3.2 Rettslig regulering av interkommunalt samarbeid

I dette prosjektet ser vi på fire formelle interkommunale samarbeidsformer; vertskommunesamarbeid regulert i kommuneloven kapittel 5A (§§ 28-1 a.-k.), § 27-samarbeid regulert i kommuneloven § 27, interkommunale selskaper regulert i lov om interkommunale selskaper og interkommunale aksjeselskaper regulert i aksjeloven. Den rettslige reguleringen av andre interkommunale samarbeidsformer som avtalebasert samarbeid, samkommune og stiftelser behandles derfor ikke.<sup>4</sup> Lovreglene om organiseringen og styringen av vertskommunesamarbeid, interkommunale selskaper og aksjeselskaper er ganske omfattende. Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 er relativt lite lovregulert, avtalen (vedtektene) i et § 27-samarbeid blir derfor spesielt viktige.

Tidslinjen under viser når lovreglene for de ulike interkommunale samarbeidsformene ble vedtatt. Når det gjelder aksjeselskaper har det en særskilt historikk som gjør at det ikke så lett lar seg plassere i tidslinjen.



Figur 3.2: Tidslinje for innføring av lover om interkommunalt samarbeid

Med interkommunalt samarbeid mener vi samarbeid mellom kommuner og/ eller fylkeskommuner. Lovgivningen om vertskommunesamarbeid tillater bare samarbeid mellom kommuner eller mellom fylkeskommuner og ikke samarbeid på tvers av de to forvaltningsnivåene. 27-samarbeid og interkommunale selskaper derimot kan etableres mellom kommuner og fylkeskommuner. Staten og private kan bare delta i interkommunalt samarbeid regulert som aksjeselskaper. En begrunnelse for å bruke sistnevnte selskapsform kan derfor være at en ønsker å åpne for private på eiersiden.

<sup>4</sup> Etablering av samkommuner er nylig blitt lovregulert i kommuneloven kapittel 5 B. Slike har vi pr. i dag to av.

Som fig. 3.1 viser er virksomhet i vertskommunesamarbeid regulert i kommuneloven kapittel 5A ikke et eget rettssubjekt, men en del av den kommunale virksomheten. Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 kan være en del av kommunen, men er trolig oftest et eget rettssubjekt.<sup>5</sup> Interkommunale selskaper og interkommunale aksjeselskaper er som figuren viser alltid egne rettssubjekter. Et eget rettssubjekt kjennetegnes ved at det har partsevne og selvstendige rettigheter og plikter.

### **Formål og adgang til delegasjon av myndighet**

*Vertskommunesamarbeid* etter kommuneloven kapittel 5A (kommuneloven §§ 28-1 a.-k.) er en relativt ny samarbeidsform, reglene trådte i kraft 1. januar 2007. Lovgiver vedtok slike regler for å sikre en hensiktsmessig samarbeidsform om i utgangspunktet alle typer lovpålagte oppgaver med tilknyttede individrettede myndighetsoppgaver. Ett hovedpoeng med de nye reglene var å gi adgang til delegasjon av lovpålagt myndighet (typisk myndighet til å treffe enkeltvedtak) til en samarbeidskommune, noe en som hovedregel ikke har adgang til ved bruk av de andre interkommunale samarbeidsformene.<sup>6</sup> Et hovedskille mellom vertskommunesamarbeid og de andre interkommunale samarbeidsformene går altså på at det i et vertskommunesamarbeid kan samarbeides om klassiske myndighetsoppgaver innenfor for eksempel barnevern, helse- og omsorgstjenester, miljørettet helsevern (folkehelsearbeid) og landbruksforvaltning for å nevne noen. Selv om vertskommunesamarbeid kan omfatte alle typer av lovpålagte oppgaver er organisasjonsformen tenkt benyttet til samarbeid om en avgrenset mengde tjenesteområder.<sup>7</sup> For omfattende interkommunalt samarbeid på mange saksområder om lovpålagte oppgaver har vi nylig fått regler i kommuneloven kapittel 5B som åpner for etablering av samkommuner.

Det er lagt til grunn at vertskommunesamarbeid også kan benyttes for løsning av frivillige oppgaver.<sup>8</sup> Vertskommunesamarbeid på ikke lovregulerte områder for eksempel administrative støttetjenester kan imidlertid komme i konflikt med reglene om offentlige anskaffelser. Kommunal- og regionaldepartementet mener det vil være i strid med dette regelverket å bruke vertskommunesamarbeid som organisasjonsform for virksomhet av ren forretningsmessig art.<sup>9</sup>

Vertskommunesamarbeid kan etableres som administrativt samarbeid eller som et samarbeid ledet av en felles folkevalgt nemnd. Som nevnt foran var den sentrale begrunnelsen for å gi regler om vertskommunesamarbeid at en skulle gi mulighet til å samarbeide også om myndighetsoppgaver, noe som forutsetter at det er adgang til delegasjon av myndighet til

<sup>5</sup> Om samarbeidet er et eget rettssubjekt må vurderes konkret i forhold til det enkelte samarbeid. Høyesterett synes i en dom i Rt. 1997 s. 623 å stille relativt små krav til samarbeidet for å konkludere med at virksomheten var et eget rettssubjekt. De fleste interkommunale samarbeidsordninger etter koml. § 27 vil nok derfor være egne rettssubjekter fordi det er nødvendig å gi slikt samarbeid relativt selvstendig budsjett- og ansettelsesmyndighet, fordi en gir dem mulighet til å inngå avtaler med andre, og fordi et flertall i samarbeidet må kunne binde mindretallet.

<sup>6</sup> Hvorvidt det på et lovpålagt område er adgang til å etablere et vertskommunesamarbeid vil være avhengig av en tolkning av det enkelte lovgrunnlag (slike begrensninger i særlov finnes det neppe mange av).

<sup>7</sup> Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) s.91.

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) s. 89 sammenholdt med s. 91 og Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overå (2011) Kommuneloven med kommentarer, Kommuneforlaget se note 1 til § 28 a.

<sup>9</sup> Kommunal- og regionaldepartementet veileder Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg. punkt 10.

samarbeidet. Hovedforskjellen på de to samarbeidsformene er at i et samarbeid ledet av en felles folkevalgt nemnd kan samarbeidet få delegert myndighet også i prinsipielle saker. Den felles folkevalgt nemnda leder slikt vertskommunesamarbeid, og må selv treffe vedtak i prinsipielle saker, men slik at myndighet i «enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell betydning» kan delegeres til rådmannen i vertskommunen. Delegasjon i et administrativt vertskommunesamarbeid skjer fra samarbeidskommunen (ved rådmannen) til rådmannen i vertskommunen. Også her kan myndighet i «enkeltsaker eller i saker som ikke er av prinsipiell betydning» delegeres. Adgangen til delegasjon til administrasjonen i en vertskommune er altså den samme uavhengig av vertskommunemodell, og svarer til adgangen til delegasjon til administrasjonen ved rådmannen i egen kommune.<sup>10</sup> Hva som ligger i uttrykket ikke av prinsipiell betydning må tolkes ut fra et vedtaks karakter og konsekvenser, en kommunes størrelse, om det er gitt retningslinjer for slike vedtak, om det er etablert en tidligere praksis etc., men det vi kan fastslå at delegasjonsadgangen til administrasjonen i et vertskommunesamarbeid er ganske vid.

### *§27-samarbeid*

Organisasjonsformen interkommunalt samarbeid som nå er regulert i kommuneloven § 27 har eksistert fra 1921.<sup>11</sup> Et § 27-samarbeid kan etableres for å løse "felles oppgaver" heter det i kommuneloven. Ser vi denne formuleringen i sammenheng med adgangen til delegasjon av myndighet til styret i slikt samarbeid ser vi at det typisk er samarbeid om driftsoppgaver en har ønsket å regulere. Bestemmelsen ble utformet i første rekke med tanke på interkommunalt samarbeid om utbygging og drift av større anlegg som strøm- og vannforsyning, kloakk og renovasjon.<sup>12</sup> For å etablere § 27-samarbeid må deltakerne «opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver». Formålet med å opprette et slikt samarbeid er altså å løse bestemte oppgaver, og vedtektene for samarbeidet må angi «området for styrets virksomhet», altså hva samarbeidet skal omfatte. Bestemmelsen angir ikke hvilke oppgaver som kan legges til slikt interkommunalt samarbeid. Hvorvidt kommunenes lovbestemte oppgaver kan legges til et slikt samarbeid vil være avhengig av en tolkning av det enkelte lovgrunnlag. Mange lover åpner for bruk av private i oppgaveløsningen, i slike tilfeller vil det også være adgang til § 27-samarbeid. Enkelte lover er klare på at det er adgang til § 27-samarbeid, men mange er lite tydelige på om det er slik adgang.<sup>13</sup> Oppgaver kommunene påtar seg på frivillig grunnlag vil fritt kunne legges til et § 27-samarbeid. Det kan for eksempel være samarbeid om kultur, idrett, næringsutvikling, turisme etc. § 27-samarbeid kan også benyttes i forhold interne administrative støttetjenester, eksempelvis lønn, IKT og innkjøp.

<sup>10</sup> At delegasjonsadgangen må være den samme er nokså åpenbar. Rammen for adgang til delegasjon til rådmannen i en vertskommune ikke kan være videre enn rammen for adgang til delegasjon til rådmannen i egen kommune.

<sup>11</sup> Bestemmelser om interkommunale styrever kom inn i kommunelovene av 30. september 1921, Tanken var at dette skulle være midlertidige bestemmelser i påvente av et forslag til ny lov om «kommunelag». Et slikt forslag ble det imidlertid ikke noe av. Se omtale i NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet s. 15.

<sup>12</sup> Bernt og Overå *Kommuneloven med kommentarer* (2011) note 6 til § 27.

<sup>13</sup> Se for eksempel opplæringsloven § 5-6 (LOV-1998-07-17 nr. 61) som åpner for slikt samarbeid om den pedagogisk-psykologiske tjenesten og lov om sosiale tjenester i NAV § 3 siste ledd som åpner for slikt samarbeid på hele lovens område, også med hensyn til myndighetsoppgaver.

Kommunene kan delegere myndighet til å treffe «avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering» til et § 27-samarbeid. Uttrykket er forstått slik at det er forholdsvis snevre grenser for hva slags myndighet slikt samarbeid kan få, adgangen til delegasjon til styret er blitt sammenlignet med den myndigheten daglig leder i et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap kan få. Myndigheten må gjelde funksjoner som er relatert til den faktiske virksomheten samarbeidet driver. Myndighet i politisk kontroversielle spørsmål og prinsipielle beslutninger vedrørende virksomheten faller utenfor, slik beslutningsmyndighet kan ikke delegeres til § 27-samarbeid. Beslutningsmyndighet som vedtakelse av budsjett og ansettelser kan legges til et § 27-samarbeid.<sup>14</sup> Delegasjonsadgangen omfatter normalt ikke myndighet til å treffe enkeltvedtak eller å gi forskrifter på saksområder kommunene er tillagt ved lov.<sup>15</sup> Men særlov kan åpne opp for slik delegasjon.<sup>16</sup>

### *Interkommunale selskaper*

Interkommunale selskaper er en selskapsform vi har hatt siden år 2000 med en mer utfyllende lovregulering av interkommunalt samarbeid enn § 27-samarbeid behandlet foran.<sup>17</sup> Selskapsformen er først og fremst tenkt benyttet for virksomhet av mer forretningsmessig karakter. Den er ikke tilpasset offentlig myndighetsutøvelse, forvaltningsvirksomhet i snever forstand eller sentrale samfunnsoppgaver av stor velferdsmessig betydning.<sup>18</sup> Men heller ikke lov om interkommunale selskaper regulerer hvilke oppgaver som kan legges til et slikt selskap. Organisasjonsformen kan benyttes i forhold til frivillige oppgaver og er ment som et tilbud til kommuner og/eller fylkeskommuner. Hvorvidt en lovpålagt oppgave kan legges til et interkommunalt selskap vil, på samme måte som for § 27-samarbeid, være avhengig av en tolking av det enkelte lovgrunnlag, men slik at det muligens er en snevrere adgang til å legge særlovsoppgaver til et interkommunalt selskap sammenholdt med § 27-samarbeid.<sup>19</sup> Er det åpnet for bruk av private i oppgaveløsningen vil det også være adgang til å bruke et interkommunalt selskap. Enkelte lover gir uttrykkelig adgang til å etablere interkommunale selskaper om særlovsoppgaver.<sup>20</sup>

---

14 Ot.prp. nr 42 (1991-92) s. 112

15 Begrunnelsen er at det ikke eksisterer noe over/underordningsforhold mellom et kommunestyre og styret i et § 27-samarbeid, og det enkelte kommunestyre heller ikke har noen instruksjonsrett over styret, se Bernt og Overå *Kommuneloven med kommentarer* note 9 til § 27.

16 Eksempler på slike særlovsbestemmelser har vi i lov om sosiale tjenester i NAV § 3 siste ledd, lov om folkehelsearbeid § 9 første ledd, brann- og eksplosjonsvernloven § 9 fjerde ledd, havne- og farvannsloven § 10 første ledd, og forurensningsloven § 83 andre ledd.

17 Da loven om interkommunale selskaper ble vedtatt skulle de § 27-samarbeidene som var egne rettssubjekter etter en overgangsperiode omdannes til interkommunale selskaper, denne lovbestemmelsen ble senere opphevet.

18 Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) *Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven mm (kommunalt og fylkeskommunalt foretak)* s. 45.

19 Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) *Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven mm (kommunalt og fylkeskommunalt foretak)* s. 45-46. Se også Sletnes *Juridiske rammebetingelser for interkommunalt samarbeid om særlovsoppgaver* især punkt 5.4 for mer om dette.

20 Se for eksempel lov om folkehelsearbeid § 9 første ledd siste setning, det følger både av ordlyden «interkommunalt selskap» og forarbeidene til folkehelseloven (Prop.90L (2010-2011) s. 173-179 at det er slik adgang. Brann- og eksplosjonsvernloven § 9 fjerde ledd og havne- og farvannsloven § 10 første ledd åpner også klart for å legge oppgaver etter lovene til et interkommunalt selskap.

De selskapsrettslige fullmaktene et interkommunalt selskap har er videre enn den myndigheten som etter kommuneloven kan legges til et § 27-samarbeid. Interkommunale selskaper har disse fullmaktene i kraft av at selskapet er etablert, slik myndighet blir ikke delegert. Dette er annerledes enn i et § 27-samarbeid, for at slikt samarbeid skal ha myndighet må myndigheten delegeres. Lovgiver ønsket med lov om interkommunale selskaper å gi ledelsen i selskapet en forholdsvis stor grad av økonomisk og forretningsmessig selvstendighet i forhold til deltakerne, herunder at selskapet skulle ha sin egen formue som selskapsledelsen kan disponere over. Når det gjelder adgang til å delegere lovregulert offentlig myndighet til slikt selskap vil det i utgangspunktet ikke være slik delegasjonsadgang, men enkelte særlover åpner for slik delegasjon.<sup>21</sup>

#### *Interkommunale aksjeselskaper*

Interkommunalt samarbeid gjennom etablering av aksjeselskaper er regulert av aksjelovgivningen, på dette området er det kun gitt et par særlige regler for interkommunale aksjeselskaper.<sup>22</sup> Hvorvidt et interkommunalt aksjeselskap kan få lovbestemte oppgaver vil være avhengig av en tolkning av den enkelte lov. Dersom det er åpnet for bruk av private i oppgaveløsningen vil det også være adgang til å bruke et interkommunalt aksjeselskap. Særlov åpner i liten utstrekning for at aksjeselskapsformen kan benyttes ut over dette. Som hovedregel vil det ikke være adgang til å delegere offentlig myndighet til et aksjeselskap.

---

21 Se for eksempel folkehelseloven § 9 første ledd der det fremgår at kommunens «ansvar» for det miljørettede helsevern kan legges til interkommunalt selskap. Det fremgår av forarbeidene til denne loven at også myndighet innenfor det miljørettede helsevernet skal kunne delegeres til et interkommunalt selskap, se Prop.90L (2010-2011) s. 144-146 (punkt 15.5.6).

22 Det er gitt bestemmelser i kommuneloven § 80 om revisor og kontrollutvalgs innsynsrett i interkommunale aksjeselskaper med bare kommunale og fylkeskommunale eiere og regler i kommuneloven § 80 a om representasjonsrett for begge kjønn i interkommunale aksjeselskaper.

### ***Styring og organisering av interkommunalt samarbeid***

I et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd skal hver av deltakerne være representert med to eller flere representanter i nemnda. I et administrativt vertskommunesamarbeid er det ikke noe felles styringsorgan. Folkevalgte organer i vertskommunen har ingen instruksjons- eller omgjøringsmyndighet der delegasjon er skjedd fra de andre samarbeidskommunene til vertskommunen.

Vertskommunen vil ha en sentral rolle i begge typer samarbeid. Den vil være arbeidsgiver, skal utføre de lovpålagte oppgavene som er overlatt til den og vil ha beslutningsmyndighet så langt slik myndighet er delegert til den. Ansvar for oppgaven og myndighetsutøvelsen ligger fortsatt igjen hos kommunen som har oppgaven og har delegert myndigheten.<sup>23</sup> I et vertskommunesamarbeid ledet av en felles folkevalgt nemnd overfører deltakerkommunene oppgaver, og delegerer myndighet til den felles folkevalgt nemnda, som kan overføre oppgaver og videre-delegere myndighet til administrasjonen i vertskommunen. I et administrativt vertskommunesamarbeid overfører samarbeidskommunen(e) oppgaver til vertskommunen og delegerer myndighet til administrasjonssjefen i vertskommunen.<sup>24</sup>

Det skal i begge typer vertskommunesamarbeid inngås en samarbeidsavtale mellom deltakerne. I et administrativt vertskommunesamarbeid er samarbeidsavtalen et forhold mellom vertskommunen og hver enkelt samarbeidskommune fordi en vertskommune i et slikt samarbeid kan utføre forskjellige oppgaver for de forskjellige samarbeidskommunene. I et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd må det inngås en felles avtale mellom alle kommunene som deltar i samarbeidet fordi kommunene i en slik modell må samarbeide om de samme sakstypene.

En samarbeidskommunes styringsmuligheter ved vertskommunesamarbeid er knyttet til hva som avtales i samarbeidsavtalen, til generelle instruksjoner som gis på saksområder som overlates til vertskommunen og gjennom valg av medlemmer i den felles folkevalgte nemnda dersom denne formen er valgt for samarbeidet. Når avtale er inngått og myndighet delegert vil styringsmulighetene være mer begrenset sammenlignet med situasjonen der kommunen selv utøver lovpålagt myndighet og ivaretar sine lovpålagte oppgaver. Riktignok kan generelle instruksjoner som bare berører samarbeidskommunen eller innbyggere i denne gis/endres og avtaler endres eller sies opp. Det er også en viss adgang til bruk av individuelle instruksjoner eller omgjøring av vedtak. Men styring bør først og fremst skje ved avtaleinngåelsen og i forkant av at vedtak treffes og ved at det gis generelle retningslinjer om utøving av delegert myndighet.

#### ***§ 27-samarbeid***

Et § 27-samarbeid skal ha et eget styre. Noen § 27-samarbeid opererer gjerne med begrepet representantskap om det øverste organet som i loven er betegnet som styret. Styret er det øverste organet i samarbeidet og alle deltakerne må være representert i styret, noe som blant

---

<sup>23</sup> Spesielle problemer er knyttet til om det er samarbeidskommunen, eller vertskommunen som har partsevne og kan saksøkes i forhold til vedtak truffet av vertskommunen. Det går vi ikke inn på her, men viser til drøftelsen i Ot. Prp. nr. 95 (2005-2006) kapittel 7.2.

<sup>24</sup> Dette skal skje ved at rådmannen i den delegerende kommunen instrueres om å delegerer myndigheten vider til rådmannen i vertskommunen.

annet framgår av forarbeidene.<sup>25</sup> Utover dette stiller ikke loven krav til sammensetningen av styret, men det skal fremgå av vedtektene hvordan styret skal sammensettes og utpekes. Det er ikke adgang til å legge styrefunksjonen til en mindre gruppe av deltakere, eller til en kommune på vegne av de øvrige.<sup>26</sup> Kommuneleien § 27 er imidlertid forstått slik at den ikke stenger for at en oppretter organer under det som i loven betegnes som styret.<sup>27</sup> Noen § 27-samarbeid omtaler slike underordnede organer som styre. Slike underorganer kan være praktiske, ikke minst der et samarbeid har mange deltakere. Det følger ikke av kommuneleien § 27 at samtlige deltakere skal være representert i slike styringsorganer. En forutsetning for en slik løsning er imidlertid at det øverste organet har den generelle styringskompetansen etter kommuneleien.

I en evaluering av § 27-samarbeidene framgår det at styringsstrukturen i slike varierer mellom tjenesteytende § 27-samarbeid (mot innbyggerne eller mot interne funksjoner) og regionrådene. Regionrådene har i snitt 2 til 3 styringsnivåer (representantskap, styre og arbeidsutvalg), mens de tjenesteytende samarbeidene har færre styringsnivåer, vanligvis ett til to. Det framgår også at det er nokså vanlig innenfor begge typer av samarbeid å ha et styre som er det formelle styret i lovens forstand og et styre under det øverste organet som fungerer som et mer «reelt» styre. Det er vanlig at politikere sitter i styrene i regionrådene, i tjenesteytende § 27-samarbeid er det mer vanlig med administrative styremedlemmer. Hvorvidt en har valgt administrative styremedlemmer eller politikere henger gjerne sammen med oppgavene. Administrative styremedlemmer velges gjerne dersom samarbeidet driver med administrative støttetjenester, annerledes der virksomheten gjelder tjenester som er mer utadrettet.<sup>28</sup>

Om § 27-samarbeidet skal ha en egen administrasjon, hvordan denne skal bygges opp, er opp til deltakerne å bestemme. I visse situasjoner kan en legge en saklig avgrenset del av styrets kompetanse til en av de deltakende kommunene/fylkeskommunene, for eksempel arbeidsgiverfunksjonen. Det framgår av forarbeidene at denne adgangen er meget begrenset, ifølge departementet gjelder den bare i «klare unntakstilfeller».<sup>29</sup>

#### *Interkommunale selskap*

Styringsstrukturen og myndighetsfordelingen i et interkommunalt selskap er detaljert regulert i loven. Interkommunale selskaper må ha styringsorganene representantskap, styre og en daglig leder. Representantskapet er selskapets øverste organ, styret er underordnet representantskapet, og daglig leder er underordnet styret. Styret og daglig leder utgjør selskapets ledelse.

Deltakernes kontroll sikres gjennom etablering av selskapet og vedtakelse av selskapsavtalen. Angivelsen av selskapets formål i selskapsavtalen er sentralt. Selskapets formål angir den ytre

25 NOU 1990: 13 s. 203 og Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 280.

26 NOU 1990: 13 s. 202.

27 Se blant annet NOU 1990: 13 s. 203 og Ot.prp. nr. 42 (1991-92) s. 112. Se også uttalelse fra KRD i sak 02/6440 gjengitt i rundskriv H-09/04 der departementet gir uttrykk for det samme.

28 Dag Ingvar Jacobsen, *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommuneleien § 27 – omfang, organisering og virkemåte* s. 6. [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kommunalnytt/Rapport\\_par27.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kommunalnytt/Rapport_par27.pdf) lest 29.6.2011

29 Se Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 112.



rammen for selskapets virksomhet og for styrets myndighet. Deltakerne utøver sin eiermyndighet i selskapets øverste organ og skal derfor ha minst en representant hver i representantskapet.

Ved etablering av et interkommunalt selskap må det opprettes en skriftlig selskapsavtale. Utformingen av selskapsavtalen vil være et sentralt styringsinstrument for deltakerne. Selskapsavtalen er normalt mye viktigere i selskaper med ubegrenset ansvar enn vedtektene i et aksjeselskap er, blant annet fordi selskapsavtalen regulerer det økonomiske ansvaret deltakerne i mellom. På denne bakgrunn må selskapsavtalen, og endringer knyttet til minstekravene, vedtas av kommunestyret/fylkestinget «selv», det er ikke adgang til å delegerer myndigheten. Endringer i selskapsavtalen skjer etter samme prosedyrer.

Representantskapet skal behandle saker av mer overordnet karakter. Det skal vedta økonomiplan, årsbudsjett og regnskap, beslutte utdeling av selskapsmidler, velge styre, og treffe beslutning om eventuelt salg av selskapets faste eiendommer mv. I tillegg til de lovbestemte oppgaver kan en i selskapsavtalen fastsette at saker skal behandles av representantskapet. Representantskapet kan som selskapets øverste organ instruere styret, og kan også omgjøre styrets og daglig leders avgjørelser. Representantskapet vil i praksis ha møter ganske sjelden. For at kommunene/fylkeskommunene skal kunne utøve sin eierfunksjon gjennom representantskapet skal innkalling og sakliste som hovedregel sendes ut med minst 4 ukers varsel.<sup>30</sup>

Styret har ansvaret for «forvaltningen» av selskapet. Fullmaktene til et styre i et interkommunalt selskap er i utgangspunktet langt videre enn den kompetansen som etter kommuneloven kan legges til et styre i et § 27-samarbeid. Styrets myndighet kan begrenses i selskapsavtalen, slik at styret er underordnet representantskapet og må rette seg etter instruks og pålegg fra representantskapet dersom ikke annet framgår av loven. Deltakere i selskapet kan ikke instruere styret eller de enkelte styremedlemmene. Deltakerne må bli enige om styrets størrelse i selskapsavtalen, men slik at styret må ha minst tre medlemmer. Representantskapet velger styremedlemmene. Selskapet må ha en daglig leder som ansettes av styret. Ansettelsesmyndigheten kan gjennom selskapsavtalen legges til representantskapet. Daglig leders kompetanse tilsvarer kompetansen til daglig leder i et aksjeselskap. Det er antatt at daglig leders kompetanse vil være på linje med den kompetansen en kan delegerer til styret for et § 27-samarbeid.

#### *Interkommunale aksjeselskaper*

Aksjeloven har en styringsstruktur som ligner på styringsstrukturen i et interkommunalt selskap. Generalforsamlingen er selskapets øverste organ og aksjeeierne har rett til å møte i

---

<sup>30</sup> Representantskapet i et interkommunalt selskap har mer myndighet etter loven enn generalforsamlingen i et aksjeselskap. For eksempel fastsetter representantskapet økonomiplan og budsjett, mens denne myndigheten normalt ligger hos styret i et aksjeselskap. Sammenholder vi med § 27-samarbeid omtalt foran ligger budsjettmyndigheten i slikt samarbeid i utgangspunktet hos hvert enkelt deltakende kommune-styre/fylkesting.

generalforsamlingen enten «selv eller ved fullmektig».<sup>31</sup> Generalforsamlingen består som det fremgår av det foranstående ikke av valgte representanter slik representantskapet i et interkommunalt selskap gjør. Hver aksje gir en stemme på generalforsamlingen om ikke noe annet er bestemt i vedtektene. Generalforsamlingen møter vanligvis en gang i året og er eiernes organ i selskapet. Eiermyndigheten må utøves ved vedtak i generalforsamlingen. Dersom interkommunalt samarbeid organiseres som aksjeselskap vil det ofte bli inngått en aksjonæravtale om stemmeretten, for eksempel politisk behandling, og andre viktige spørsmål, som fordeling av plasser i styret, innsynsrett osv.<sup>32</sup>

Alle aksjeselskaper skal ha et styre som har ansvaret for «forvaltningen» av selskapet, og for at selskapet drives i samsvar med selskapets formål mv.. Styret og daglig leder utgjør selskapets ledelse. Generalforsamlingen kan ikke drive selskapet. Aksjeloven skiller, på samme måte som lov om interkommunale selskaper, mellom eierorganet og selskapets ledelse. Etter aksjeloven er det styret som fastsetter planer og budsjetter for selskapets virksomhet og som disponerer selskapets midler. Styret har langt større økonomisk handlefrihet i et aksjeselskap enn styret i et interkommunalt selskap har. Styrets kompetanse i et interkommunalt aksjeselskap kan imidlertid innskrenkes i vedtektene.

Styret må ha minst tre medlemmer, med mindre aksjekapitalen er på under tre millioner kroner og velges av generalforsamlingen. Den kanskje viktigste innflytelsen aksjeeierne (her kommunene som deltar) har i et aksjeselskap er valget av styret. Eierne (kommunen(e)) kan være representert i selskapets styre, men det er intet krav om det.

I utgangspunktet skal aksjeselskaper også ha en daglig leder. Dersom selskapet har en aksjekapital på mindre enn tre millioner kroner kan styret bestemme at selskapet ikke skal ha daglig leder. Daglig leder er underordnet styret. Daglig leders kompetanse svarer til daglig leders fullmakter i interkommunale selskaper.

I likhet med lov om interkommunale selskaper har aksjeloven en ganske omfattende regulering av styringsstrukturen og fordeling av myndighet i aksjeselskaper. Eierstyringen både etter lov om interkommunale selskaper og aksjeloven skal skje via selskapenes øverste organer. Eierne vil ha instruksjonsrett i forhold til sine medlemmer i representantskapet i et IKS og i forhold til den eller de som møter for eier på generalforsamlingen i et aksjeselskap. Generalforsamlingen i et aksjeselskap har imidlertid få lovbestemte oppgaver, til forskjell fra representantskapet i et interkommunalt selskap. Representantskapet i et interkommunalt selskap oppnevnes av de respektive kommunestyrene selv, og ved forholdsvalg. Noe tilsvarende krav finner vi ikke i aksjeloven, en generalforsamlingen i et aksjeselskap har ingen medlemmer. Enkelte funksjoner som ligger hos generalforsamlingen i et aksjeselskap ligger i

---

31 Det er omtvistet hvorvidt ordføreren er den som møter for kommunen på generalforsamlingsmøter i kraft av sin rolle. Knut Høivik mener en her må en bygge på kommunalrettslige regler og at ordføreren ikke har representasjonskompetanse på generalforsamlingen i et aksjeselskap hvis han eller hun ikke har fått tildelt slik myndighet. Se Høivik i interkommunalt selskap eller aksjeselskap? Hva oppnås med å organisere interkommunalt samarbeid i et interkommunalt selskap som alternativ til aksjeselskap? Lov og rett nr. 09 for 2005

32 En aksjonæravtale er en avtale mellom to eller flere eiere i et aksjeselskap om hvordan utøvelsen av aksjonærrettighetene skal skje. Slik avtale er ikke bindende utad, bare bindende mellom partene, annerledes vedtektene som også binder selskapet, se blant annet omtale i Høivik Interkommunalt selskap eller aksjeselskap s. 543-544.

et interkommunalt selskap hos de enkelte kommunestyrene, det gjelder for eksempel endringer i selskapsavtalen. I et aksjeselskap endres vedtektene (som kan sammenlignes med selskapsavtalen) av generalforsamlingen. Økonomistyringsreglene i et interkommunalt selskap ligger også mye tettere opp mot kommunelovens regler, for eksempel kravet om en økonomiplan, og begrensningen i adgang til å foreta salg eller investeringer av vesentlig betydning. Et aksjeselskap står etter aksjeloven friere, men slik at eierne kan begrense myndigheten i vedtektene. . For en nærmere sammenligning av interkommunalt selskap sammenholdt med et interkommunalt aksjeselskap viser vi til en artikkel av Knut Høivik i Lov og rett 2005.<sup>33</sup>

### **Økonomisk ansvar**

Hvilket ansvar deltakerne i et § 27- samarbeid har overfor sine kreditorer er ikke direkte regulert i loven. I et § 27-samarbeid som ikke er et eget rettssubjekt vil hver deltaker hefte for sin andel av forpliktelsene, og styret må ha en særlig fullmakt og et vedtak i hvert enkelt kommunestyre bak seg for å kunne ta opp lån.<sup>34</sup> Dersom § 27-samarbeidet er et eget rettssubjekt skal vedtektene for samarbeidet inneholde bestemmelser om styret har myndighet til å ta opp lån eller «på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser». I den utstrekning et slikt § 27-samarbeid har kompetanse til å pådra deltakerne økonomiske forpliktelser vil deltakerne i utgangspunktet ha et solidarisk ansvar i forhold til kreditorene. Det vil si at de hefter alle for en for samarbeidets samlede forpliktelser, og ikke bare for sin andel av gjelden (pro rata ansvar).<sup>35</sup> Deltakerne i et interkommunalt selskap har et ubegrenset ansvar for en prosentdel, eller en brøkdeler av selskapets forpliktelser. Disse «andelene» skal til sammen utgjøre selskapets samlede forpliktelser. Deltakerne i et interkommunalt aksjeselskap har ikke noe direkte økonomisk ansvar for selskapets gjeld, deres ansvar er begrenset til innskuddet som er gjort i selskapet.

---

<sup>33</sup> Knut Høivik: Interkommunalt selskap eller aksjeselskap?- Hva oppnås med å organisere interkommunalt samarbeid i et interkommunalt selskap som alternativ til aksjeselskap.

<sup>34</sup> Bernt og Overå *Kommuneloven med kommentarer* note 18 til § 27 (s. 223).

<sup>35</sup> Deltakerne vil normalt ha et pro rata ansvar seg i mellom, men for at et pro rata ansvar dem imellom skal kunne gjøres gjeldende overfor kreditorene må det avtales.

## 4 Problemstillinger, forskningsdesign og gjennomføring

Fra Kommunal og regionaldepartementets side har formålet med prosjektet vært å få kartlagt og analysert omfanget av interkommunalt samarbeid i norske kommuner, og konsekvenser av at stadig mer av den kommunale aktiviteten skjer i ulike kommunesamarbeid.

Under gjennomgått problemstillingene i prosjektet, både de som gjelder kartlegging og analyse av omfang av interkommunalt samarbeid og de som gjelder konsekvenser av det interkommunale samarbeidet for kommunene. Deretter gjennomgått forskningsdesign og metode. Her beskrives både det opplegget vi tok sikte på å gjennomføre og hvordan oppfølging av dette opplegget gikk.

### 4.1 Problemstillinger

Kartlegging I tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Hva er omfanget av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 og § 28 b og c<sup>36</sup>, lov om interkommunale selskaper (IKS) samt lov om aksjeselskaper?
- Hvilke typer oppgaver og tjenester blir typisk utført innenfor de ulike samarbeidsmodellene?
- Hva er gjennomsnittlig antall deltakerkommuner i de ulike samarbeidsmodellene?

Her tas det utgangspunkt i et representativt utvalg § 27 og § 28 b/c samarbeid, samt alle IKSer og alle AS der kommunene samlet sett eide mer enn 2/3 av aksjene.

Kartlegging II tar utgangspunkt i et representativt utvalg av kommuner mht. størrelse og sentralitet og omfatter følgende problemstillinger:

- Hva er omfanget av og typen oppgaver og tjenester som kommunene typisk har lagt til interkommunale samarbeid/selskaper?
- Hvor stor del av det totale budsjettet i en kommune tilsvarer ulike typer interkommunale samarbeid?
- Hva er omfanget av overlappende deltakelse i interkommunale samarbeid mellom kommunene, dvs. i hvilken grad samarbeider de samme kommunene i flere interkommunale samarbeid?

I tilknytning til de empiriske funnene relatert til disse to kartleggingene reises det følgende prinsipielle problemstilling:

- Hvilken betydning har omfanget av interkommunalt samarbeid for generalist-kommuneprinsippet?

---

<sup>36</sup> Hjemlene fikk litt endret § betegnelse 1.juli 2012 pga vedtak om innføring av lovregler om samkommune, nå heter det §§ 28-1 a-k. I denne rapporten benyttes imidlertid den gamle betegnelsen § 28 b/c.

*Hovedproblemstillingen* i prosjektet samsvarer med prosjektets tittel og lyder som følger:

• ***Hva er konsekvensene av interkommunalt samarbeid for norske kommuner?***

Dette dreier seg blant annet om hva det samlede “trykket” av interkommunalt samarbeid innebærer for eksempelvis lokaldemokratiet og for kompetanse og kvalitet på tjenestene i kommunene. I tilknytning til denne hovedproblemstillingen er det formulert en rekke delproblemstillinger:

- a. Hvilke *motiv* (eller gevinster) oppgir kommunepolitikerne som grunn til at kommuner samarbeider med andre kommuner?
- b. Hvilke konsekvenser har ulike typer interkommunale samarbeid og interkommunale selskaper for *lokalpolitisk styring og kontroll*?
- c. Hvor *åpne eller lukkede*? er ulike interkommunale samarbeid og selskaper for innbyggerne? Vet for eksempel innbyggerne hvem som er ansvarlige for resultatene til de ulike interkommunale samarbeidene og selskapene?
- d. Hvilke faktiske gevinster gir ulike interkommunale samarbeid og selskap når det gjelder *kompetanse og fagmiljø* i løsningen av ulike oppgaver og tjenester? Er det noen tjenester eller oppgaver som skiller seg ut når det gjelder slike eventuelle gevinster?
- e. Fører interkommunalt samarbeid til *økonomiske besparelser* i utførelsen av en tjeneste eller oppgave (stordriftsfordeler)? Er det i så fall noen oppgavetyper eller tjenester der det er mye å hente (spare) på å samarbeide om ?
- f. Hvilke konsekvenser har omfanget av og typen oppgave det samarbeides om for politisk styring og kontroll, herunder konsekvenser for *prioriteringen og samordningen* med de oppgavene og tjenestene som ligger igjen i “*moderkommunen*”?
- g. I hvilken grad er det etablert et *interkommunalt styringsnivå* i ulike geografiske områder, eksempelvis ved at politikk utforming og beslutninger innen enkelte kommunale felt i større grad foregår i de interkommunale samarbeidene enn i kommunene?<sup>37</sup>
- h. Hvordan oppfatter politikerne (evt. administrativ ledelse i kommunen) hvordan de ulike *samarbeidsmodellene* (bl.a. juridisk og/eller organisatorisk ramme for samarbeidet) fungerer *i praksis*?

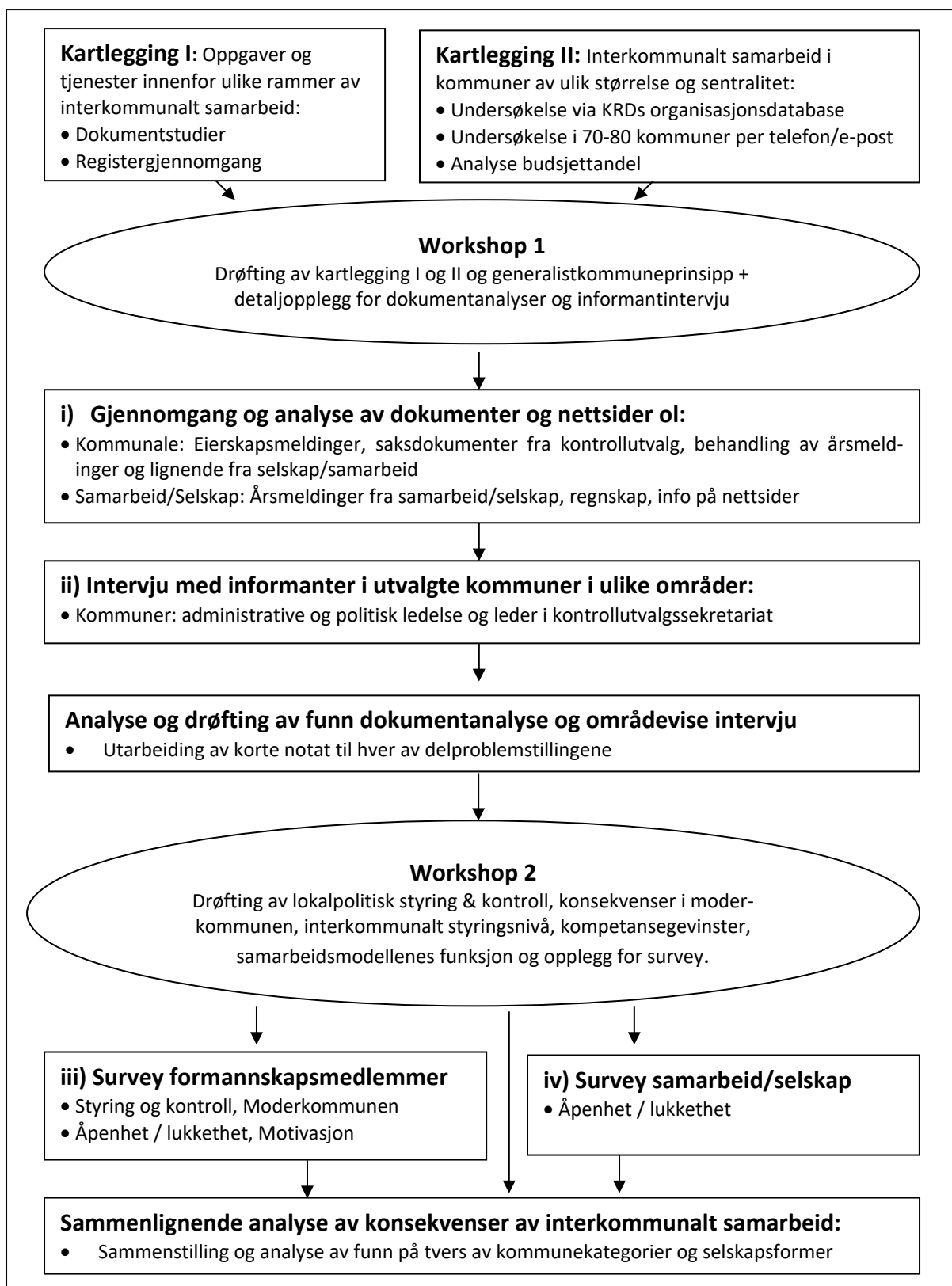
For belysning av hovedproblemstillingen med tilhørende delproblemstillinger ble det tatt utgangspunkt i et utvalg på 72 kommuner som var representativt for norske kommuner ut fra kommunestørrelse, sentralitet og omfang av interkommunalt samarbeid.

---

37 Begrepet interkommunalt styringsnivå nyttes som betegnelse på et *funksjonelt* nivå, ikke et formelt styringsnivå. Nærmere drøfting av begrepet kommer i kapittel 13.

## 4.2 Forskningsdesign

Figuren under skisserer forskningsdesign, metodevalg og det praktiske opplegget for gjennomføring av prosjektet i prosjekteamet.



Hovedtrekkene i forskningsdesignet var å gjennomføre to parallelle kartlegginger i hovedsak basert på foreliggende dokumentasjon, registerdata og telefonintervju. Disse kartleggingene skulle svare på problemstillingene om omfang av interkommunalt samarbeid, variasjon i forhold til størrelse og sentralitet og økonomisk betydning.

Dette skulle så danne grunnlaget for datainnsamling basert på (i) gjennomgang av dokumenter, (ii) informantintervju med politisk/administrativ ledelse i 11 kommuner basert på en forhåndsutsendt intervjuguide og (iii) en survey til formannskapsmedlemmene i utvalgte kommunene og (iv) en survey til daglig leder av interkommunale samarbeid. Det var lagt opp til en stegvis presentasjon og drøfting av funn relatert til hver enkelt av problemstillingene (a – h) gjennom to workshops. Det samlede datamaterialet fra kartleggingene, informantintervjuene og surveyene skulle danne grunnlag for finne svar på problemstillingene om konsekvenser av interkommunalt samarbeid for kommunene.

Gjennomføringen av forskningsprosjektet har i all hovedsak fulgt det opplegget som er skissert ovenfor. Et innspill i det første referansegruppemøtet førte til at problemstillinger relatert til bruk andre formelle rammer for interkommunalt samarbeid, eksempelvis avtalebasert samarbeid, ble inkludert både i informantintervjuene og i formannskapssurveyen. I neste delkapittel beskrives mer detaljert ulike metodiske sider ved gjennomføring av prosjektet.

Vi benyttet workshops i forbindelse med drøfting av resultater fra de empiriske undersøkelsene i forhold til hver av delproblemstillingene. På denne måten fikk vi drøftet hver problemstilling med basis i det samlede datatilfang fra informantintervjuene og vi fikk også trukket veksler på kompetansen både til de i prosjektteamet som ikke har deltatt direkte i datainnsamlingen.

### **4.3 Metode og gjennomføring**

Under beskrives først kartleggingsaktivitetene, deretter dokumentgjennomgangen og så opplegg og gjennomføring av informantintervju. Til slutt gjennomgås svarprosent og representativitet for de to surveyene.

#### ***Kartlegging I og II***

Kartleggingen er i stor grad basert på relativt fersk dokumentasjon både om bruk av kommuneloven § 27 og reglene i § 28 b/c som ramme for interkommunale samarbeid (Jacobsen 2010, Tjerbo 2009, NIVI 2009, 2010, 2011), samt en del eldre kartlegginger (NIVI 2008, Econ 2006, Gjertsen og Martinussen 2006) som både ser på § 27 samarbeid, IKSer og AS'er. I tillegg gir Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase (Stigen og Hovik 2008 og Blåka, Tjerbo og Zeiner 2012) oversikt over kommunenes bruk av de ulike formene for interkommunalt samarbeid for å ivareta ulike oppgaver. Denne kartleggingen er fra hvor 78 % (2008) og 79 % (2012) av kommunene svarte. Organisasjonsdatabasen er benyttet som en komplementær kilde.

Kartlegging I om hvilke typer oppgaver som blir gjennomført innenfor rammen av ulike formelle interkommunale samarbeid ble gjennomført ved bruk av foreliggende dokumentasjon for § 27 og 28 b/c samarbeid, samt bruk av registerdata (Brønnøysund) for IKSer og interkommunale ASer. For å fange opp nyere § 28 b/c samarbeid ble det gjennomført

en telefonsurvey til samtlige fylkesmenn, samt kontakt med de utvalgte kommunene i del II av kartleggingen.

Punktene under beskriver framgangsmåten mer detaljert for hver enkelt samarbeidsmodell.

*§ 27 samarbeid:* For kartlegging av oppgaver og tjenester utført i regi av § 27 samarbeid ble det tatt utgangspunkt i rapporten fra Jacobsen. Denne omfatter hele 157 ulike samarbeid etter kommuneloven § 27. Jacobsen har i dette arbeidet kartlagt 68 regionråd fordelt på alle landets fylker. I tillegg omfatter kartleggingen § 27 samarbeid i 133 kommuner fordelt på alle fylkene, i gjennomsnitt 7.4 kommuner pr. fylke. Rapporten inneholder også en oversikt over samarbeidenes oppgaver som vi har benyttet.

For å svare på problemstillingene i kartlegging I var det behov for å finne ut antall deltakerkommuner for ulike § 27 – samarbeid for ulike oppgaver da dette kun ble oppgitt som gjennomsnitt for hhv regionråd og produksjonssamarbeid. Denne informasjonen ble gjort tilgjengelig gjennom grunnlagsdataene i Jacobsens materiale.

Det foreligger ikke informasjon Jacobsens rapport om hvor stor del av den samlede forekomsten av § 27 samarbeid rapportens utvalg utgjør. I våre utvalgskommuner er det registrert flere § 27 samarbeid enn de som var registrert i Jacobsens rapport. Søk på kommunenes internettsider, gjennomgang av nyere dokumentasjonsrapporter fra NIVI og opplysninger og oversikter mottatt i forbindelse med informantintervjuene har vært kilder for supplering av oversikten over § 27 samarbeid. I tillegg tok vi kontakt med alle utvalgskommunene per telefon med spørsmål om kommunene deltok i andre § 27 samarbeid enn de som vi hadde registrert. Vårt totale utvalg av § 27 samarbeid er dermed økt til 180 fra de 157 som Jacobsen hadde registrert. Vi mener at de registrerte § 27 samarbeid er godt kvalitetssikret ved at de er identifisert gjennom mange kilder.

*§ 28b – og § 28c samarbeid:* For kartlegging av oppgaver og tjenester utført i regi av § 28 b – administrativt vertskommunesamarbeid og § 28 c – vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd ble det tatt utgangspunkt i kartleggingen til Tjerbo (2009). Tatt i betraktning at reglene om vertskommunesamarbeid i kommuneloven trådte i kraft 1. januar 2007, om lag 1 ½ år før Tjerbos undersøkelse ble gjennomført, er det sannsynlig at nye vertskommunesamarbeid er etablert etter at denne undersøkelsen ble gjennomført. Ved forespørsler til samtlige fylkesmenn per telefon og e-post ble det forsøkt å finne ut om det var etablert flere vertskommunesamarbeid. Fylkesmennene hadde imidlertid ikke slike oversikter og de var heller ikke sikre på hvilke samarbeidsmodeller som var benyttet ved de interkommunale samarbeidene de hadde kjennskap til.

I forberedelsene til informantintervjuene laget vi oversikter over samtlige interkommunale samarbeid som de 11 kommunene vi skulle intervjuer informanter deltok i. Disse oversiktene ble gjennomgått og både korrigert og supplert i forbindelse med intervjuene. I tillegg tok vi kontakt med alle utvalgskommunene per telefon med spørsmål om kommunene deltok i andre § 28 b/c samarbeid enn de som vi hadde registret. Begge disse siste kartleggingsmetodene resulterte i at antall registrerte § 28b/c samarbeid økte betraktelig.

Oversikten over § 27 samarbeid og § 28 b/c samarbeid antas å omfatte så å si alle slike samarbeid for utvalgskommunene på det tidspunktet intervjuene ble gjennomført (sommeren 2012). I flere av kommunene var det imidlertid vanskelig å få en fullstendig oversikt over



interkommunale samarbeid, derfor vil vi være tilbakeholdne med å si at dette er en helt fullstendig oversikt. For de resterende kommunene (429 – 72) i Norge er oversikten over § 27 og § 28 b/c ikke fullstendig.

*IKS'er:* For kartlegging av oppgaver og tjenester utført i regi av interkommunale selskap ble det tatt utgangspunkt i Foretaksregisteret (Brønnøysundregisteret) der alle (om lag 240) IKSene etter IKS-loven er registrert. Vi hentet ut data om hvilke kommuner som deltar i selskapene. For å finne ut hvilke oppgaver og tjenester selskapene har, foretok vi en kategorisering basert på den NACE-koden selskapet er registrert med og sammenlignet funnene med selskapets navn.

*AS'er:* Vi la til grunn data fra SSBs registrering av aksjeselskap der kommuner eier mer enn 2/3 av aksjene<sup>38</sup>. Også aksjeselskaper som eies av IKSer og av interkommunale aksjeselskaper inngikk. Disse er ikke skilt ut på noen måte i materialet, men registrert som AS. For disse selskapene registrerte vi hvilke oppgaver og tjenester selskapene gjennomførte på grunnlag av opplysningene i SSBs undersøkelse.

Gjennomgangen av resultatene fra kartlegging I og II i kapittel 5 og 6 inneholder mer detaljert informasjon om utvalgte kommuner og om gruppering av oppgaver og tjenester innenfor sektorer. Her er redegjøres det også for hvordan beregning av samlet antall § 27 og § 28 b/c samarbeid er foretatt og for hvordan beregningen av hvor stor del av det totale budsjettet i en kommune omsetningen i det interkommunale samarbeid er.

### **Dokumentgjennomgang**

Det ble gjennomført en omfattende gjennomgang av ulike dokumenter både fra kommunene (eierskapsmeldinger, dokumenter fra kontrollutvalg og forvaltningsrevisjonen) og fra ulike samarbeid/selskaper (årsmeldinger og lignende.) I denne gjennomgangen undersøkte vi kommunenes praksis eller mangel på sådan. Dette var en kilde i særlig grad i forhold til problemstillingene om lokalpolitisk styring og kontroll, men ga også data i forhold til problemstillingene om samarbeidenes/selskapenes åpenhet, kommunepolitikernes motiv og samarbeidsmodellenes funksjonsmåte. I de tilfeller vi fant vedtektene for samarbeidene og delegasjonsvedtak for § 28-samarbeidene fikk vi informasjon om hva deltakerne formelt sett har lagt av oppgaver(formål) og rammer for hva samarbeidet kan og ikke kan gjøre. Dokumentgjennomgangen fungerte i hovedsak som et grunnlag for intervjuene.

### **Informantintervjuene**

Informantintervjuene ble nyttet for å få belyst en del av problemstillingene mer utdypende og grundig. I en intervjusituasjon kan en både få kunnskap om den konteksten (type samarbeid / selskap) informanten svarer på bakgrunn av og videre mulighet til å følge opp med tilleggsspørsmål dersom det er nødvendig. Intervjuene var også med på å legge grunnlag for både formannskapssurveyen og ledersurveyen.

Informantintervjuene med politisk og administrativ ledelse i kommunene skulle bidra til svar på hovedproblemstillingen om hvilke konsekvenser interkommunalt samarbeid hadde for

---

38 Aksjeselskapene ble gjort tilgjengelig ut fra SSBs undersøkelse "Kjønnsbalanse i styrene til kommunalt/fylkeskommunalt eide AS". Med kommunalt direkte/indirekte kontrollerte AS menes AS som eies av en (eller flere) kommuner/ fylkeskommuner. For direkte eierskap må kommuner og/eller fylkeskommuner til sammen ha eierskap i minimum to tredeler av aksjene i selskapet.

norske kommuner og delproblemstillingene om b) lokalpolitisk styring og kontroll, d) fagmiljø og kompetanse, e) økonomiske besparelser, f) konsekvenser for prioritering og samordning i "moderkommunen", g) interkommunalt styringsnivå og h) samarbeidsmodellenes egnethet, jf. gjennomgangen av delproblemstillingene i kapittel 4.1.

Det ble lagt opp til at informantene skulle stilles spørsmål knyttet til spesifikke interkommunale samarbeid som kommunen deltok i, samt noen mer generelle spørsmål innledningsvis og avslutningsvis i intervjuet.

Det ble utarbeidet en omfattende intervjuguide for gjennomføring av *strukturerte* intervju. I intervjuguiden var hver av delproblemstillingene operasjonalisert i en rekke forsknings-spørsmål. Forskningsspørsmålene var videre tilpasset hver av de fem samarbeidsmodellene (§ 27, § 28b, § 28c, IKS og AS). De generelle spørsmålene dreide seg om omfanget av interkommunalt samarbeid, om vår oversikt over de interkommunale samarbeidene kommunen deltok i stemte med kommunens egen oversikt og om interkommunalt styringsnivå. Det ble utarbeidet en dreiebok for gjennomføring av intervjuene og for rapportering fra intervjuene for å sikre at intervjuene ble gjort mest mulig likt i alle kommunene. Denne er vist i vedlegg 1.

Det ble valgt ut tre kommuner i hvert av områdene Jæren og Ryfylke, Nordmøre, Nord-Trøndelag og Salten. Kommuner som deltok i § 28 samarbeid ble prioritert og i forbindelse med gjennomføring av intervjuene ble også § 28 samarbeid prioritert. Grunnlaget for denne prioriteringen var at denne samarbeidsmodellen var nyest og at det var relativt sett var gjennomført minst forskning relatert til denne samarbeidsmodellen. I Nord-Trøndelag ble det gjennomført intervju med tidligere ledelse både i Mosvik og Inderøy kommune om det interkommunale samarbeidet, selv om disse kommunene var formelt slått sammen på intervjudatpunktet. Det samlede antall kommuner er derfor 11.

Ved kontakt med kommunen i forkant av intervjuene ble det redegjort for siktemål med intervjuet, hvilke tema vi var interessert i og vår oversikt over interkommunale samarbeid i kommunen.

I noen kommuner stilte både rådmann og ordfører opp, i andre kommuner kun rådmann og i andre kommuner stilte den administrative leder med best oversikt over det aktuelle interkommunale samarbeidet opp. I flere tilfeller var det flere fra administrasjonen som stilte opp. Gjennomføring av et intervju om et interkommunalt samarbeid tok mellom ½ til 1 time. Samlet sett ble det gjort intervjuer om 35 interkommunale samarbeid hvorav 5 av samarbeidene har hatt to eller tre av de intervjuede kommunene som deltaker, mens de resterende 30 har hatt en av de intervjuede kommunene som deltaker.

Det var et svært omfattende spørsmålsbatteri for hvert enkelt samarbeid. Eksempelvis er det for delproblemstilling b) om styring og kontroll mellom 12 og 20 konkrete spørsmål, mens det for hver av de andre delproblemstillingene er om lag 10 spørsmål. Det var stor variasjon mellom informantene mht. i hvilken grad de kunne svare på spørsmålene. I mange tilfeller måtte de få noen i administrasjonen til å finne svar. En årsak til manglende kunnskap om de interkommunale samarbeidene var at de var etablert for svært mange år siden og at informanten ikke hadde kjennskap til forhold som langt tilbake i tid. Det er gitt mer detaljert informasjon om hvilke datagrunnlag informantintervjuene har bidratt med i gjennomgangen i de relevante empirikapitlene.

Om lag halvparten av informantintervjuene ble tatt opp, mens for resten av disse ble det tatt notater. Etter at alle informantintervjuene var gjennomført ble svarene på spørsmålene rapportert etter en felles mal slik at vi for hver delproblemstilling fikk svar fra 35 intervjuer på likelydende spørsmål. Det ble deretter utarbeidet empiriske notater for hver problemstilling der svarene er sammenstilt, analysert og drøftet og der det også er vedlagt intervjuutsagn. Disse notatene er så benyttet i det videre arbeidet sammen med kartleggingene og surveyene for å besvare hver av delproblemstillingene.

### ***Intervju med kontrollutvalgssekretariat***

Det er interkommunale kontrollutvalgssekretariat som betjener kontrollutvalgene i de fleste kommuner. I tillegg til intervjuene med politisk og administrativ ledelse i kommunene, ble det gjennomført intervju med administrative ledere i kontrollutvalgssekretariatene om kontrollutvalgenes rolle og praksis i forhold til interkommunalt samarbeid de 11 kommunene var involvert i. Disse intervjuene ble dels gjennomført telefonisk og dels som personlige intervju og hadde en varighet på mellom 10 og 30 minutter. Vedlegg 4 viser intervjuguiden som ble benyttet her.

### ***Formannskapsurveyen og ledersurveyen***

For å kunne på med synspunkter fra bredere grupper av informanter særlig i forbindelse med problemstillingene om lokalpolitisk styring, konsekvenser for moderkommunen (uthuling), interkommunalt styringsnivå, motivasjon for å inngå samarbeid og spørsmål om åpenhet ble det gjennomført en survey rettet mot formannskapsmedlemmer i våre 72 utvalgs kommuner og administrative ledere i samtlige interkommunale samarbeid i disse kommunene.

Et viktig datatilfang for denne studien kommer dermed fra to spørreskjemaundersøkelser som var rettet til henholdsvis formannskapsmedlemmene i 72 utvalgte kommuner, og til daglige ledere av ulike interkommunale samarbeid i de seks geografiske områdene<sup>39</sup> som kommunene inngår i. Utvalget av kommuner følger de samme kriterier som er valgt for kartleggingsdelen i denne rapporten. Det henvises til kapittel 6 for en nærmere beskrivelse av utvalgskriterier. Dataene ble samlet inn i mai og juni 2012, og er gjennomført som en web-basert/elektronisk survey hvor respondentene har blitt invitert til å delta via e-post. Ut over denne invitasjonen har det vært gjennomført til sammen fire purringer. Surveyene har en del likelydende spørsmål som muliggjør sammenligning mellom respondentgruppene, mens enkelte spørsmål er unike for hver survey. Det henvises til vedlegg 2 og 3 for en nærmere oversikt over spørsmålsstillinger.

Surveyen rettet til formannskapsmedlemmer omfattet totalt 545 respondenter og vi mottok 218 svar (40 %). Surveyen rettet til daglige ledere omfattet 158 respondenter og vi mottok 79 svar (50 %). Ut fra en metodologisk betraktning ville det vært ønskelig med en høyere svarprosent; med færre svar begrenses mulighetene til å bryte ned dataene i ulike analysekategorier. Når det er sagt, skiller ikke svarprosenten i disse undersøkelsene seg vesensforskjellig fra andre, sammenlignbare studier. Men særlig multivariate analyser forutsetter at man tilnærmer seg funn og konklusjoner med forsiktighet, særlig det utvalget er lite eller svarprosenten lav. Eventuelle metodologiske forbehold og kommentarer gis i de enkelte analysekapitlene.

---

39 Salten, Nord-Trøndelag, Nordmøre, Jæren og Ryfylke, Grenland og Glåmdalsregionen

Hvis vi ser nærmere på svarfordelingen i forhold til våre utvalgsriterier, framgår det at formannskapssurveyen har en relativt god representativitet når det gjelder kommune-størrelse. Det totale antall respondenter er forholdsvis jevnt fordelt mellom de fem størrelseskategoriene som er lagt til grunn. Unntaket er respondenttilfanget i de minste kommunene (under 1500 innbyggere) som er noe lavere enn de andre kategoriene. Andelen svar avviker i liten grad fra dette. Som tabellen nedenfor viser, er det en svak tendens til underrepresentasjon av svar i henholdsvis de minste og de største kommunene:

Tabell 4.1: Formannskapssurvey. Svarprosent etter kommune-størrelse. Prosent og prosentpoeng.

Kommune-størrelse antall innbyggere	Andel av utvalget %	Andel av svar %	Prosentdifferanse (prosentpoeng)
<1 500	9,7 %	7,3 %	-2,4 %
1 500 - 3 000	18,0 %	19,3 %	1,3 %
3 000 - 6 000	23,7 %	25,7 %	2,0 %
6 000 - 20 000	28,4 %	29,8 %	1,4 %
>20 000	20,2 %	17,9 %	-2,3 %
<b>Sum</b>	100,0 %	100,0 %	<b>Svarprosent</b>
<b>Antall svar</b>	545	218	40 %

Vi har også foretatt en vurdering av hvorvidt svarene er representative sett i forhold til kommunenes sentralitet.

Siden kommune-størrelse og sentralitet har en viss grad av samvariasjon, ser vi også at respondenter fra de minst sentrale og mest sentrale kommunene er noe underrepresentert, mens kategorien «mindre sentrale» utviser en viss overrepresentasjon. Avvikene mellom respondentgruppe og mottatte svar er noe større sammenlignet med kommune-størrelse, men vi betrakter likevel representativiteten som god. Følgende tabell viser dette:

Tabell 4.2: Formannskapssurvey. Svarprosent etter sentralitet. Prosent og prosentpoeng.

Sentralitet	Andel av utvalget %	Andel av svar %	Prosentdifferanse (prosentpoeng)
Minst sentrale	25,0 %	21,1 %	-3,9 %
Mindre sentrale	15,6 %	20,6 %	5,0 %
Noe sentrale	20,4 %	21,1 %	0,7 %
Sentrale	39,1 %	37,2 %	-1,9 %
<b>Sum</b>	100,1 %	100 %	<b>Svarprosent</b>
<b>Antall svar</b>	545	218	<b>40 %</b>

Med *sentralitet* menes en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til tettsteder av ulike kategorier. Tettstedene deles i tre nivåer etter folketall og tilbud av funksjoner. Tettsteder på nivå 3 er landsdelssentrene (eller et folketall på minst 50 000), nivå 2 har et folketall mellom 15 000 og 50 000, nivå 1 har et folketall mellom 5 000 og 15 000. For å beskrive de muligheter befolkningen i en kommune har for arbeidsreiser til et eller flere av disse tettstedene, har en inndelt kommunene i fire sentralitetsnivåer (0-3). Hvis en kommune oppfyller to eller flere

kriterier samtidig, velges nivået med høyeste nummer. Det er fire hovednivåer klassifisering av kommuner etter sentralitet:

- *sentrale kommuner*: en kommune har *sentralitet 3* når dens befolkningstygndepunkt ligger innenfor 75 minutters reisetid (90 minutter for Oslo) fra et tettsted med minimum 50 000 innbyggere (med raskeste transportmiddel unntatt fly);
- *noe sentrale kommuner*: en kommune har *sentralitet 2* når det er maksimalt 60 minutters reisetid til et tettsted med minimum 15 000 innbyggere
- *mindre sentrale kommuner*: en kommune har *sentralitet 1* når det er maksimalt 45 minutters reisetid til et tettsted med minimum 5 000 innbyggere.
- *minst sentrale kommuner*: kommuner som ikke oppfyller noen av disse kriteriene får *sentralitet 0*

I surveyen rettet mot daglige ledere av interkommunale samarbeid er det relativt sett få i respondentgruppa som representerer vertskommunesamarbeid (kommunelovens § 28b og c). Dette har sin forklaring at det er få slike samarbeid i de utvalgte geografiske områdene. Som tabellen nedenfor viser, viser fordelingen av mottatte svar relativt god representasjon i forhold til respondentgruppa totalt. Vi ser imidlertid at ledere fra AS-samarbeid er underrepresentert blant mottatte svar. Analytisk sett er dette mindre problematisk siden vi i stor grad vil behandle AS- og IKS-baserte samarbeid som én kategori i analysene; dette med utgangspunkt i at begge formene representerer fristilte organisasjonsmodeller. Følgende tabell viser fordelingen:

Tabell 4.3: Ledersurvey. Svarprosent etter organisasjonsform. Prosent og prosentpoeng.

Organisasjonsform	Andel av utvalget %	Andel av svar %	Prosentdifferanse
IKS	31,8 %	36,7 %	4,9 %
AS	21,6 %	11,4 %	-10,2 %
§ 28b	17,0 %	20,3 %	3,3 %
§ 28 c	1,1 %	2,5 %	1,4 %
§ 27	28,4 %	27,8 %	-0,6 %
Ikke oppgitt	0 %	1,3 %	1,3 %
Sum	100,0 %	100,0 %	Svarprosent
Antall svar	158	79	50 %

Bruken av surveydataene er ment å utdype og kontekstualisere det kvalitative datamaterialet. I de påfølgende analysekapitlene settes det gjennomgående et fokus på om det er mulig å spore systematiske mønstre når problemstillingene betraktes i sammenheng med ulike samarbeidsmodeller, antall involverte kommuner i det enkelte samarbeid, kommunestørrelse og sentralitet. Hvilke variabler som er analytisk relevante for å kaste lys over problemstillingene redegjøres nærmere for i de enkelte kapitlene.

## **Del II Interkommunalt samarbeid: omfang og oppgaver**

---



## 5 Oppgaver og tjenester innenfor ulike former for interkommunalt samarbeid

Dette kapitlet presenterer resultater fra kartlegging I. Det omfatter en landsdekkende oversikt av ulike former for interkommunalt samarbeid og deres oppgaver og tjenester. Kartleggingens formål er å få et overordnet bilde av omfanget av interkommunale samarbeid i Norge, hvordan slike er organisert og hvilke oppgaver og tjenester de dekker.

Kartleggingen er i stor grad basert på relativt ny dokumentasjon av bruk av kommuneloven § 27 og § 28-1b. og c.<sup>40</sup> som ramme for interkommunale samarbeid (Jacobsen 2010, Tjerbo 2009, NIVI 2009, 2010, 2011), samt en del eldre kartlegginger (NIVI 2008, Econ 2006, Gjertsen og Martinussen 2006) som både ser på § 27 samarbeid, IKSer og AS'er.

For å kartlegge hvilke type oppgaver og tjenester som typisk blir utført innenfor rammen av de ulike formelle interkommunale samarbeidsformene er det anvendt særskilte opplegg for hver type interkommunalt selskap (AS, IKS, § 27, § 28b, § 28c). Det redegjøres for de ulike oppleggene i 5.1. For registrering av hvilke oppgaver og tjenester som blir utført av de ulike typene samarbeid har vi tatt utgangspunkt i følgende hovedinndeling basert på sektorer og en underinndeling inn under denne.

- **Regionråd** (styringssamarbeid, politisk/administrativ samordning)
- **Administrasjon** (økonomi, revisjon, lønn, regnskap, skatt, innkjøp, IKT, tilsyn, kontrollutvalg, arkiv)
- **Undervisning** (PPT, barnehage, voksenopplæring, spesialundervisning, FoU)
- **Helse- og sosial** (legetjeneste, legevakt, skolehelsetjeneste, rehabilitering, smittevern, barnevern, krisesenter, økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram (NAV-tjenester), omsorgstjenester, introduksjonsordninger for innvandrere og arbeidstrening,)
- **Teknisk** (brann, beredskap, planlegging og byggesak, vannforsyning, avløp, renovasjon, energi, bomstasjon)
- **Kultur, natur og næring** (idrett, kino, kirke, kulturhus, friluftsliv, media og kommunikasjon, jord- og skogbruksforvaltning, næringsutvikling, reiseliv, samferdsel, havnevirksomhet)

Kapitlet er lagt opp som følger. Først redegjør vi for fremgangsmåten(e) i kartleggingsarbeidet. Videre presenteres omfanget av interkommunalt samarbeid som kartleggingen avdekket, etterfulgt av samarbeidenes oppgaver og tjenester.

---

<sup>40</sup> I denne rapporten benyttes både § 28 b om administrativt vertskommunesamarbeid og § 28 c om vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. De nye betegnelsene jf Rundskriv H-2/12: Iverksetting av endringer i kommuneloven - samkommune mv: ang. § 28-1 a til 28-1 k ble innført i juni 2012 og er kun delvis benyttet i rapporten.



## 5.1 Opplegg for kartlegging av oppgaver og tjenester innen hver type samarbeid

Kartleggingen av de ulike samarbeidsformene har vært basert på ulike fremgangsmåter:

**§ 27 samarbeid:** For kartlegging av oppgaver og tjenester utført i regi av § 27 samarbeid er det tatt utgangspunkt i dokumentasjonsrapporten fra Jacobsen. Denne omfatter hele 157 ulike samarbeid etter kommuneloven § 27. Jacobsen har i dette arbeidet kartlagt over 60 regionråd fordelt på alle landets fylker. I tillegg omfatter kartleggingen § 27 samarbeid i 133 kommuner fordelt på alle fylkene. I gjennomsnitt 7.4 kommuner pr. fylke. Det er vanskelig å antyde hvor stor del dette utvalget utgjør. Dokumentasjonsrapporten inneholder også en oversikt over samarbeidenes oppgaver som har vært benyttet i det følgende. Det var imidlertid behov i dette prosjektet for å finne ut mer detaljert om antall deltakerkommuner i de ulike § 27 samarbeid, da dette kun ble oppgitt som gjennomsnitt for hhv. regionråd og produksjonssamarbeid. Denne informasjonen ble gjort tilgjengelig ved at vi fikk tilgang til grunnlagsdataene i Jacobsens materiale og gjennom søk på nettsider for de enkelte samarbeid. § 27 samarbeidene i våre utvalgskommuner, som ble gjort tilgjengelig gjennom Jacobsens materiale, har i tillegg blitt supplert gjennom andre kilder. Vi har bl.a vært i kontakt med staben i fylkesmannsembetene, i tillegg til informasjon vi har fått gjennom casestudiene i de 6 utvalgte regioner (se kartlegging II kap. 6). Utfordringen med kartleggingen av § 27 samarbeid har vært at disse forveksles med mer uformelle avtaler mellom kommunene. Kommunene og fylkesmannsembetet har i mange tilfeller ikke oversikt over hvordan samarbeidene formelt er organisert. § 27 samarbeidene har heller ikke rapporteringsplikt til noen nasjonal database tilsvarende Brønnøysundregisteret (som AS og IKS rapporterer til). Dette gjør at det totale nasjonale omfanget av § 27 samarbeid er vanskelig å fastslå med sikkerhet. Datakildene samlet sett gir likevel grunn til å anta at kartleggingen gir et treffende bilde av hvilke oppgaver slike samarbeid dekker og omfanget sammenliknet med andre samarbeidsformer.

**§ 28 b og § 28 c samarbeid (se fotnote forrige side):** For kartlegging av oppgaver og tjenester utført i regi av § 28 b – administrativt vertskommunesamarbeid og § 28 c – vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd ble det tatt utgangspunkt i kartleggingen til Tjerbo (2009). Denne kartleggingen omfatter om lag en fjerdedel av kommunene i Norge. I denne spørreundersøkelsen som ble sendt ut til alle landets kommuner, svarte 163 kommuner at de inngikk i et administrativt vertskommunesamarbeid (§28b), mens 33 kommuner rapporterte at de inngikk i et politisk vertskommunesamarbeid (§28c). I alt svarte 311 kommuner på surveyen, 94 av disse bare svarte delvis på skjemaet. Respondentene fordeler seg på alle landets fylker. Det er likevel vanskelig å anta hvor stor andel av de registrert § 28 b og c samarbeidene utgjør av den totale populasjon. I rapporten understreker forfatterne imidlertid at resultatene kan tyde på at kommunene også har rapportert § 27 samarbeid. Begrepet "Vertskommunesamarbeid" ser dermed ut til å bli brukt på en bredere måte enn slik begrepet benyttes i kommuneloven. Dette påvirker også rapporteringen fra kommunene i undersøkelsen.

Tatt i betraktning at reglene om vertskommunesamarbeid i kommuneloven trådte i kraft 1. januar 2007, bare om lag 1 ½ år før Tjerbos undersøkelse ble gjennomført, er det sannsynlig at nye vertskommunesamarbeid er etablert etter høsten 2009. Ved forespørsler til samtlige fylkesmenn per telefon og e-post undersøkte vi om det var flere vertskommunesamarbeid

fordi vertskommunen i et vertskommunesamarbeid mellom kommuner er pålagt å orientere fylkesmannen om etableringen av slikt samarbeid etter kommuneloven § 28-1e. nr. 4. Dette var imidlertid en krevende jobb for fylkesmennene, som ikke hadde slike oversikter, ei heller klarhet i hvilke selskapsformer som var benyttet ved de interkommunale samarbeidene de hadde kjennskap til. Kartleggingen av vertskommunesamarbeid etter § 28 b og c er på bakgrunn av dette svært begrenset. Casestudiene av de 6 utvalgte regionene har imidlertid bidratt til en god rapportering for disse regionene, og det kan tyde på at dette er en samarbeidsform som benyttes i økende grad sammenholdt med Tjerbos undersøkelse fra 2009.

**IKS'er:** For kartlegging av oppgaver og tjenester utført i regi av interkommunale selskap ble det tatt utgangspunkt i Foretaksregisteret (Brønnøysundregisteret) der alle (om lag 240) IKSene etter IKS-loven er registrert. Vi hentet ut data om hvilke kommuner som deltar i selskapene. For å finne ut hvilke oppgaver og tjenester selskapene har, foretok vi en kategorisering basert på den NACE-koden<sup>41</sup> selskapet er registrert med og sammenlignet koden med selskapets navn.

**AS'er:** Her kartla vi oppgaver og tjenester utført i regi av aksjeselskaper som eies av flere kommuner eller der flere kommuner er deleiere sammen med private. Aksjeselskaper som eies av IKSer og av interkommunale aksjeselskaper er ikke skilt ut på noen måte i materialet, men registrert under morselskapet. Ved gjennomgang av materialet omfatter dette ikke en stor andel. Vi har valgt å være konsekvente å forholde oss til aksjeselskap registrert av SSB der kommunen(e) eier mer enn 2/3 av aksjene<sup>42</sup>.

I det følgende vil vi oppsummere de samlede resultatene fra denne kartleggingen ut fra omfanget (antall av hver formell type samarbeid), hvilke oppgaver og tjenester som de ulike selskapene utfører og hvor mange kommuner som gjennomsnittlig er involvert i hvert samarbeid).

## 5.2 Omfang av interkommunale samarbeid og selskap

Datamaterialet i kartlegging I, som utgjør det totale registrerte samarbeid kan oppsummeres som følger:

- 
- 41 NACE kode (**N**omenclature statistique des **a**ctivités économiques dans la **C**ommunauté européenne (Statistisk klassifisering av økonomisk aktivitet i EU)): **Standard for næringsgruppering** (forkortet **SN**) er en statistisk standard for næringsgruppering og er grunnlaget for koding av næring på foretak og bedrifter.
- 42 Aksjeselskapene ble gjort tilgjengelig ut fra SSBs undersøkelse "Kjønnsbalanse i styrene til kommunalt/fylkeskommunalt eide AS". Med kommunalt direkte/indirekte kontrollerte AS menes AS som eies av en (eller flere) kommuner/ fylkeskommuner. For direkte eierskap må kommuner og/eller fylkeskommuner til sammen ha eierskap i minimum to tredeler av aksjene i selskapet.

Tabell 5.1: Antall samarbeid og selskap i datamaterialet fordelt etter formell organisering.  
(\* Omfatter ikke hele populasjonen i Norge)

<b>Samarbeidsmodell</b>	<b>Antall i vår kartlegging</b>	<b>% andel</b>
§ 27*)	185	25 %
§ 28b*)	118	16 %
§ 28c*)	9	1 %
AS	199	27 %
IKS	239	32 %
<b>Totalt</b>	<b>750</b>	<b>100 %</b>

I vår kartlegging er det registrert til sammen 750 interkommunale samarbeid. Da er samtlige IKS og ASer der kommunene samlet eier mer enn 2/3 av aksjene tatt med. Her tar vi imidlertid forbehold om at enkelte datter/underselskap ikke er inkludert i materialet. I tillegg inngår de § 27 samarbeid og § 28 b og c samarbeid som er kartlagt i tidligere undersøkelser og i vår detaljerte undersøkelse i 73 kommuner.

#### ***Omfang av ikke-registrerte samarbeid***

Den detaljerte undersøkelsen i våre utvalgte kommuner avdekket manglende oversikt registrering særlig av § 28 b og c samarbeid, men også av noen § 27 samarbeid. Antas det at manglende registrering av interkommunale samarbeid er like stor i de resterende 356 kommunene, som det var for våre utvalgskommuner, tilsier det at det samlede omfang av interkommunale samarbeid i Norge øker med 100, dvs. med 850 interkommunale samarbeid. Det er med andre ord om lag dobbelt så mange formelle interkommunale samarbeid som det er kommuner. De formelle interkommunale samarbeidene fordeler seg forholdsvis likt på de fire samarbeidsmodellene, men med litt flere IKSer enn de andre samarbeidsformene.

Case-studiene avdekket også at det er et svært stort omfang av uformelle samarbeid basert på avtaler uten noen av våre samarbeidsmodeller som overbygning. I våre case-kommuner varierer antall avtalebaserte samarbeid mye.

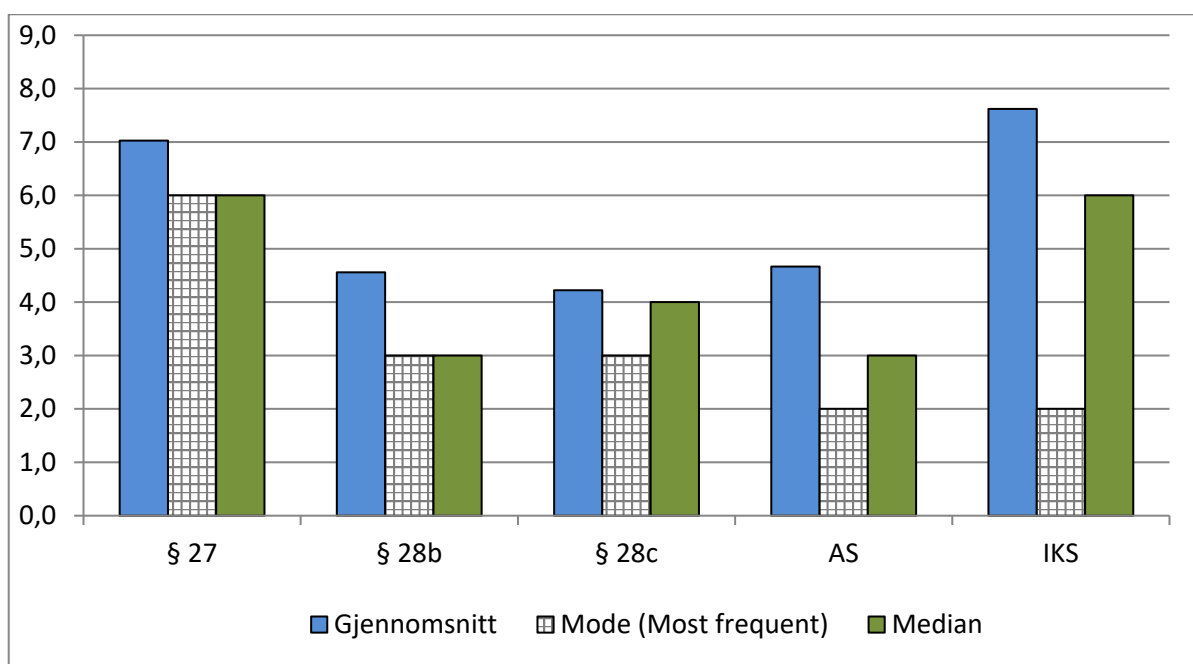
I *Salten* er det registrert til sammen 35 avtalebaserte samarbeid som ikke inkluderer tidsavgrensede prosjekter og forsøk, derav 4 kjøp- og salgavtale, mens det var 24 interkommunale samarbeid basert på våre formelle samarbeidsmodeller. De avtalebaserte samarbeidene finnes i alle sektorer, eksempelvis innenfor helse (overgrepsmottak, 110-alamsentral, legevakt og jordmortjeneste), skole (PPT, karrieresenter, voksenopplæring, grunnskolesamarbeid, skoleskyss, og kulturskoletjenester), kultur (bibliotek, bokbuss, kirkeverge, kirkesamarbeid) og næring (landbruksforvaltning og veterinærtjeneste). I tillegg er det registrert 18 formaliserte nettverk.

I de tre kommunene på *Nordmøre* har vi registrert 11 avtalebaserte samarbeid, mens det er 32 interkommunale samarbeid basert på våre samarbeidsmodeller. I de tre kommunene på *Jæren/Ryfylke* er tilsvarende tall 17 avtalebaserte samarbeid, mens det er 28 interkommunale samarbeid basert på våre samarbeidsmodeller. Det er imidlertid beheftet noe usikkerhet med disse tallene.

Basert på denne (ufullstendige) oversikten fra case-studiene vil vi anslå at det er halvparten så mange avtalebaserte samarbeid som formelle interkommunale samarbeidene. Dette innebærer at det er tre ganger så mange interkommunale samarbeid som det er kommuner.

### **Antall deltakerkommuner i ulike samarbeidsmodeller**

Gjennomgangen videre tar utgangspunkt i våre 750 registrerte samarbeid. IKS er med 1/3 av enhetene den mest anvendte formelle organiseringsform, mens 28 c er det færrest av. Igjen viser vi til manglende datatilgang for vertskommunesamarbeid etter § 28 b og c. § 27-samarbeid og ASer utgjør hver omlag ¼ av datamaterialet. Likevel er det grunn til å anta at § 27 og § 28b og c er mer utbredt sammen med andre uformelle samarbeidsformer (avtaler) enn IKS.



Figur 5.1: Antall deltakerkommuner i selskapene ut fra gjennomsnittet, median og mode (høyest frekvens) for å få et bilde på kommunedeltakelsen i selskapene.

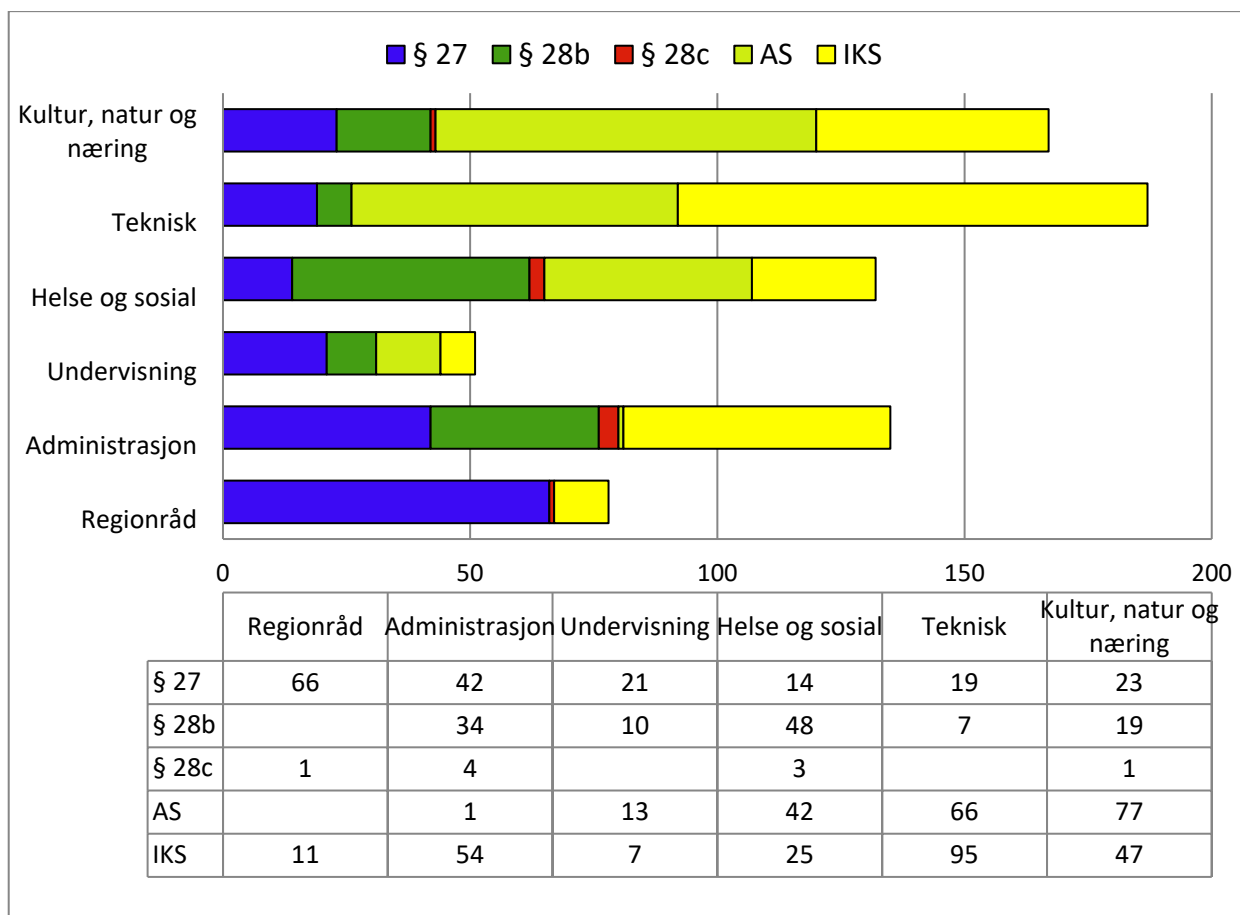
Figuren viser at § 28 b og c og interkommunale ASer i gjennomsnitt består av mellom fire og fem deltakerkommuner, mens § 27 og IKSer har gjennomsnittlig sju og åtte deltakerkommuner. Mode-søylene viser at § 27 samarbeidene som oftest har seks deltakerkommuner, § 28 b og c samarbeidene som oftest 3 deltakerkommuner, mens de interkommunale selskapene (AS og IKSer) som oftest kun har to deltakerkommuner. Median-søylene viser at halvparten av § 27 samarbeidene og av IKSene har over seks deltakerkommuner, mens halvparten av § 28 b og c samarbeidene og ASene har over tre og fire deltakerkommuner.

Variasjonen i antall deltakerkommuner er imidlertid stor, i vårt grunnlagsmateriale strekker antallet deltakerkommuner seg fra to til nærmere femti. Dette forklarer søylene for IKS som har noen få selskaper med høyt deltakerantall. Mode - variabelen viser imidlertid at to deltakerkommuner forekommer hyppigst for IKSene. § 27 samarbeidene utmerker seg med vanligvis å ha et høyere antall deltakerkommuner involvert enn de andre formene for

samarbeid. For hele datamaterialet er gjennomsnittlig antall deltakerkommuner 5,6 i de interkommunale samarbeidene.

### 5.3 Oppgaver og tjenester i interkommunale samarbeid

Når det gjelder oppgaver i samarbeidene er disse kartlagt både ut fra sektortilknytning og på oppgaver og tjenester innunder denne. Figuren under viser fordelingen mellom de ulike oppgavene og hvilke samarbeidsmodeller som benyttes for de ulike oppgavene. Vi har valgt å vise dette i absolutte tall siden samarbeidsmodellene er ulikt representert i materialet.



Figur 5.2: Samarbeidsmodellenes fordeling på sektorer: absolutte tall

Figurene viser at det er forholdsvis stor variasjon mellom de ulike formene for interkommunalt samarbeid og hvilke oppgaver og tjenester (sektorer) de nyttes til. Likevel kan det trekkes ut enkelte tendenser. Spesielt gjelder dette regionrådene som i all hovedsak er organisert etter kommuneloven § 27. Tjenester innenfor teknisk sektor domineres av AS- og IKS-formen. Vertskommunesamarbeid etter § 28b nyttes i stor grad av administrative oppgaver samt helse og sosial. Tjenester innenfor Kultur, natur og næring utføres i størst grad innenfor selskapsformene IKS og AS-. Fordelingen på samarbeidsformer blir imidlertid mer nyansert hvis vi også ser oppgaver og tjenester innenfor de ulike sektorene på et mer detaljert nivå. Figur 5.5 og tabell 5.2 viser de interkommunale samarbeidenes ulike typer oppgaver og tjenester. Vi vil i det følgende kort kommentere sektor for sektor.

*Regionråd:* Her består datamaterialet totalt av 78 samarbeid. Det er § 27 samarbeid som dominerer (66), mens det i Brønnøysundregisteret er registrert 11 regionråd som IKS.

*Administrasjon:* Innunder denne sektoren består datamaterialet totalt av 135 samarbeid fordelt på 8 ulike kategorier. § 27 samarbeid, § 28 b og c samarbeid og IKS samarbeid dominerer. Revisjon (32) og kontrollutvalgssekretariater (34) er de dominerende oppgavene innenfor denne sektoren. Interkommunalt samarbeid om revisjon peker seg ut ved at slike stort sett er organisert som IKSer.

*Undervisning:* Her finner vi totalt 51 samarbeid fordelt på fem kategorier. PPT tjeneste utgjør nærmere halvparten av disse samarbeidene, mens ulike typer voksenopplæring teller 15 samarbeid. Når det gjelder samarbeidsform varierer dette, men vi ser at § 27 er den selskapsformen som hyppigst er valgt innenfor PPT samarbeidene. Når det gjelder voksenopplæring er det § 27 og AS som forekommer hyppigst som organisasjonsform.

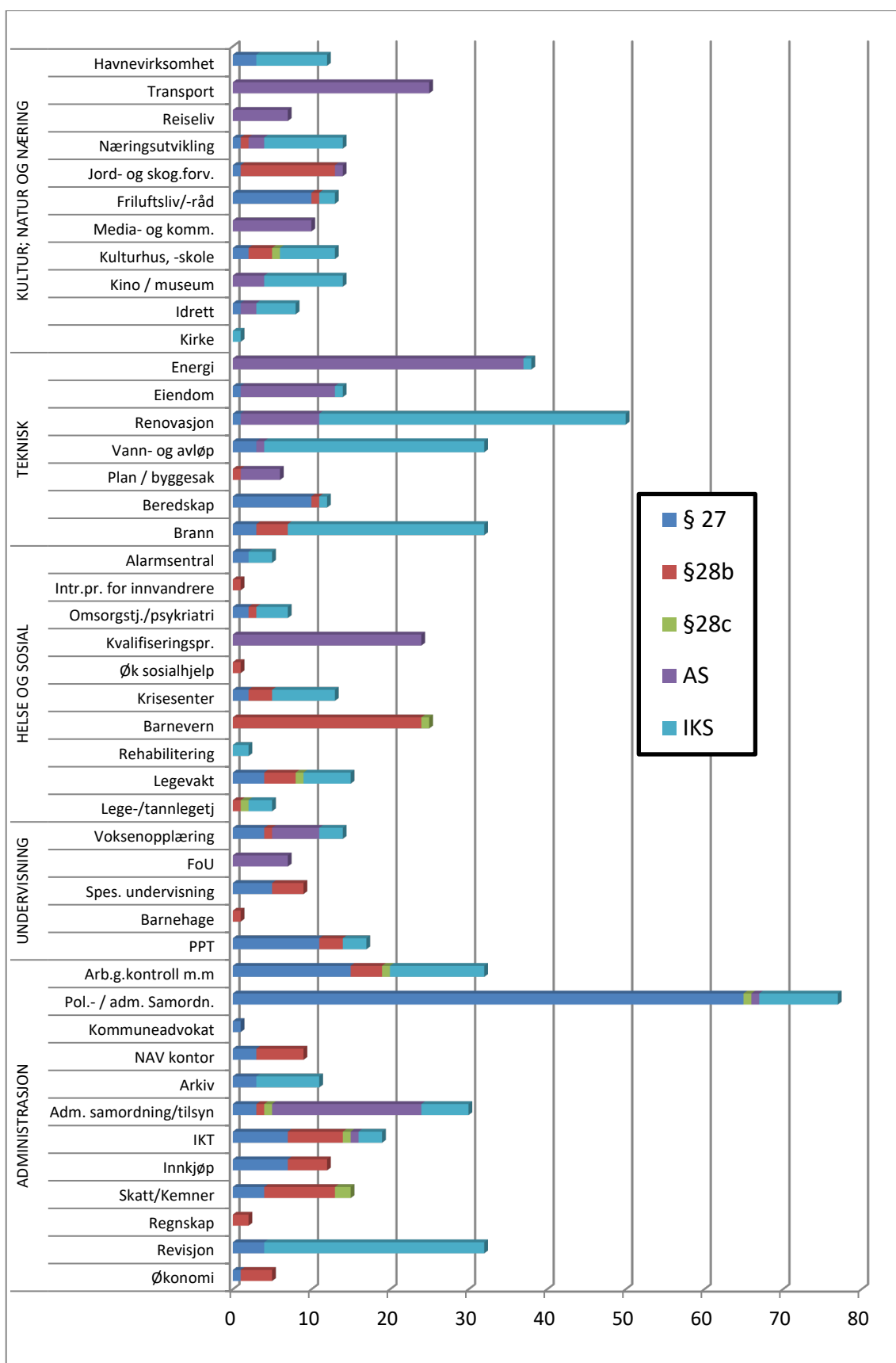
*Helse og sosial:* Totalt sett er det kartlagt 132 samarbeid innenfor denne sektoren som er fordelt på 9 underkategorier. Arbeidstrening (43) utgjør den største kategorien innenfor denne sektoren og er hovedsakelig organisert som AS. Videre er barnevern (28) og legevakt/alarmsentral (22) sentrale oppgaver innenfor sektoren. Barnevern blir hovedsakelig organisert etter § 28 b<sup>43</sup>, mens interkommunalt samarbeid om legevakt organiseres som § 27 samarbeid, etter § 28 b eller som IKS uten at noen form dominerer.

*Teknisk:* Totalt sett er det kartlagt 187 samarbeid innenfor denne sektoren fordelt på 7 underkategorier. Renovasjon (51), Energi (38), Vann- og avløp (32) og brann (32) er de største samarbeidsområdene. I overkant av 50 % samarbeidene innenfor denne sektoren er organisert som IKSer. Hovedsakelig er det innenfor brann-, vann- og avløps- og renovasjons tjenester at IKS benyttes som samarbeidsform. Her er 35 % av samarbeidene innenfor denne sektoren er organisert som AS.

*Kultur, natur og næring:* Totalt er det kartlagt 167 samarbeid som fordeles på 10 kategorier. Samferdsel og næringsutvikling er de oppgavene som teller flest samarbeid (34 og 33). Som figur 5.5 viser er det også stor spredning i valg av samarbeidsform. Nær halvparten av samarbeidene innenfor denne sektoren er organisert som AS. Her peker samferdsel seg spesielt ut. Men også andre tjenester er organisert som AS. Om lag 30 % av de 167 samarbeidene er organisert som IKS. Havn, Kino/museum og næringsutvikling peker seg mest ut her. Innenfor denne sektoren er det likevel verdt å merke seg de 14 samarbeid innenfor jord- og skogbruksforvaltning som er organisert etter § 28 b. Vertskommuneprinsippet fungerer som en nyttig ramme for lokale landbrukskontor, noe tallene gjenspeiler.

---

<sup>43</sup> Må organiseres etter § 28 b eller c. Kan ikke organiseres etter § 27 eller som selskap pga at de utøver lovpålagte myndighetsoppgaver.



Figur 5.3: Antall interkommunale samarbeid og selskap fordelt oppgaver (absolutte tall)

Tabell 5.2: Antall interkommunale samarbeid fordelt på sektor/oppgave og samarbeidsmodell

		§ 27	§28b	§28c	AS	IKS
	<b>REGIONRÅD</b>	66		1		11
<b>ADMINISTRASJON</b>	Økonomi	1	6			
	Revisjon	4				28
	Skatt/Kemner	4	10	2		
	Innkjøp	7	5			
	IKT	7	7	1	1	3
	Tilsyn		1			3
	Arkiv	3				8
	Kontrollutvalg m.m	16	5	1		12
<b>UNDERVISNING</b>	PPT	13	3			4
	Barnehage					
	Spes. undervisning	4	5			
	FoU				7	
	Voksenopplæring	4	2		6	3
<b>HELSE OG SOSIAL</b>	Lege-/tannlegetjeneste		1	1		3
	Legevakt/Alarmsentral	7	6	1		8
	Rehabilitering					2
	NAV	3	6			
	Barnevern		27	1		
	Krisesenter	2	4			8
	Sosialhjelp		1			
	Arbeidstrening / introduksjonsprogram		1		42	
	Omsorgstj./psykiatri	2	2			4
<b>TEKNISK</b>	Beredskap	11	1			1
	Brann	3	5			24
	Planlegging og byggesak	1	1		11	1
	Renovasjon	1			10	40
	Vann og avløp	3			1	28
	Bomstasjon				7	
	Energi				37	1
<b>KULTUR, NATUR OG NÆRING</b>	Friluftsråd	11	1			2
	Havnevirkksomhet	4				10
	Idrett	1			2	5
	Jord- og skogbruksforvaltn.	1	14		1	
	Kulturhus/-skole /kino	3	3	1	2	8
	Næringsutvikling	3	1		17	12
	Media / kommunikasjon				10	
	Museum / kirke				4	10
	Reiseliv				7	
	Samferdsel				34	



Oppsummert viser dette kapitlet at de 750 landsdekkende samarbeid som er kartlagt varierer stort i type oppgave og samarbeidsmodell. Oversiktene viser imidlertid hvordan enkelte oppgaver har foretrukne selskapsformer. Spesielt er dette tydelig innenfor teknisk sektor hvor AS og IKS er de hyppigs anvendte selskapsmodellene. Regionrådene blir i stor grad foretrukket løst gjennom § 27 samarbeid. Dette er funn som samsvarer med tidligere undersøkelser.

### *Tjenestetyper*

De interkommunale samarbeidene omfatter både innadrettede tjenester (særlig innenfor administrasjon) og utadrettede tjenester. For de innadrettede tjenestene benyttes alle samarbeidsmodeller med unntak av ASer. De utadrettede tjenestene kan deles i de som dreier seg om individrettede tjenester og som derfor må være nær innbyggerne, og andre typer utadrettede tjenester. Individrettede tjenester finner vi i særlig grad innenfor undervisningssektoren og i helse- og sosialsektoren. Det er imidlertid ikke noen klare mønster for hvilke samarbeidsmodeller som velges samlet sett for de utadrettede tjenestene eller for de individrettede tjenestene.

## 6 Interkommunalt samarbeid i forhold til sentralitet og størrelse for kommunene

Del II av kartleggingen tar utgangspunkt i et representativt utvalg av kommuner i forhold til størrelse og sentralitet. Kartleggingen gir en samlet beskrivelse av det interkommunale samarbeidet disse kommunene deltar i og fordelingen i forhold til organisasjonsform og oppgaver. Kapitlet belyser også hvorvidt størrelse og sentralitet har betydning for omfang av interkommunalt samarbeid og videre om grad av overlappende samarbeid mellom kommunene i samme geografisk område. Med overlappende samarbeid mener vi at deltakerkommuner inngår i flere av de samme interkommunale samarbeidene. Til slutt redegjøres det for den økonomiske betydningen av det interkommunale samarbeidet sett i relasjon til kommunebudsjettene.

Kartleggingen av de utvalgte kommunenes deltakelse i interkommunale samarbeid/selskap er basert på en kombinasjon av flere datakilder; kartleggingen i del I, foreliggende FoU-rapporter, dokumentasjon fra interkommunale samarbeid / selskap, dokumentasjon fra kommunene, samt oversikter fra fylkesmannsembetene.

### 6.1 Utvalg og representativitet

Utvalget ble for det første basert på kommuner i fem størrelseskategorier. En slik finmasket inndeling ga grunnlag for å undersøke om interkommunalt samarbeid har større betydning for tjenesteproduksjon i små kommuner (< 1 500 innbyggere) enn i store kommuner. Når det gjelder sentralitet baserte vi oss på SSBs klassifisering av kommuner i fire sentralitetsnivåer (baserer seg på tettstedsstørrelse i kommunen eller reiseavstand til et sentrum i et slikt tettsted). Både når det gjelder kommunestørrelse og sentralitet ble utvalget av kommuner satt sammen slik at det er representativt i forhold til fordeling av samtlige kommuner i Norge

Av hensyn til ressursinnsatsen ved datainnsamlingen valgte vi å inkludere kommunegrupper der det allerede forelå dokumentasjon om det interkommunale samarbeidet. Vi valgte ut 24 kommuner i Nord-Trøndelag, hvor NIVIs analyse fra 2008 ga en oversikt over alle samarbeidene. Videre valgte vi en rekke kommuner i Rogaland. Tidligere kartlegginger fra IRIS (Stavangeregionen) og Telemarksforskning (Ryfylke) dannet her et godt grunnlag. For å få tilstrekkelig representativitet for utvalget i forhold til kommunestørrelse og sentralitet ble kommunene i Saltenregionen, på Nordmøre, Grenlandsområdet og Kongsvingerregionen inkludert. Også her forelå det tidligere kartlegginger fra NIVI. Samlet sett inngår 73 kommuner (17 % av kommunen i Norge) i forhold til de ulike størrelses- og sentralitetskategoriene er mellom 14 og 25 % av kommunen dekket med vårt utvalg. Tabellen gir en oversikt over utvalget.

Tabell 6.1: Utvalg av kommuner basert på størrelse og sentralitet

	Sentralitetsnivå for kommunene				
Kommune- størrelse	<b>Minst sentrale</b> (34 % av alle (149) i Norge)	<b>Mindre sentrale</b> (12 % av alle (52) i Norge)	<b>Noe sentrale</b> (20 % av alle (79) i Norge)	<b>Sentrale</b> (34 % av alle (150) i Norge)	Ant. kommuner % av utvalg % av k-type
<b>&lt; 1 500</b> (totalt 71 kommuner 17% av alle i Norge)	Lierne Røyrvik Namskogan Flatanger Leka Beiarn	Mosvik Høylandet Fosnes		Kvitsøy Forsand	<b>11</b> 15 % (utvalg) 18 % (k-type)
<b>1 500 – 3 000</b> (totalt 92 kommuner - 21 % av alle i Norge)	Hjelmeland Gildeskål Steigen Hamarøy Halsa Smøla Rindal	Verran Namdalseid Snåsa Grong Sørfold	Gjemnes Siljan	Finnøy Meråker Frosta	<b>17</b> 23 % (utvalg) 18 % (k-type)
<b>3 000 - 6 000</b> (totalt 97 kommuner -23 % av alle i Norge)	Sauda Suldal Vikna Nærøy Surnadal Aure	Inderøy Overhalla Saltdal	Averøy Tingvoll Eide Drammedal	Rennesøy Leksvik Nord-Odal Våler Grue	<b>18</b> 25 % (utvalg) 19 % (k-type)
<b>6 000 – 20 000</b> (totalt 118 kommuner -27 % av alle i Norge)	Meløy Sunndal	Namsos	Fauske Bamble Kragerø	Hå Klepp Time Gjesdal Randaberg Strand Levanger Verdal Åsnes Kongsvinger Eidsskog Sør-Odal	<b>18</b> 25 % (utvalg) 15 % (k-type)
<b>20 000</b> (totalt 50 kommuner 12 % av alle)		Steinkjer	Bodø Kristiansund Porsgrunn Skien	Sola Sandnes Stavanger Stjørdal	<b>9</b> 12 % (utvalg) 18 % (k-type)
Antall % av utvalg % av k-type	<b>21</b> 29 % (utvalg) 14 % (k-type)	<b>13</b> 18 % (utvalg) 25 % (k-type)	<b>13</b> 18 % (utvalg) 16 % (k-type)	<b>26</b> 35 % (utvalg) 17 % (k-type)	<b>73</b> 100 % (utvalg) 17 % (alle kom.)

Med *sentralitet* menes en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til tettsteder av ulike kategorier. Tettstedene deles i tre nivåer etter folketall og tilbud av funksjoner. Tettsteder på nivå 3 er landsdelssentrene (eller et folketall på minst 50 000), nivå 2 har et folketall mellom 15 000 og 50 000, nivå 1 har et folketall mellom 5 000 og 15 000. For å beskrive de muligheter befolkningen i en kommune har for arbeidsreiser til et eller flere av disse tettstedene, har en inndelt kommunene i fire sentralitetsnivåer (0-3). Det er fire hovednivåer klassifisering av kommuner etter sentralitet:

- en kommune har *sentralitet 3* når dens befolkningstygdepunkt ligger innenfor 75 minutters reisetid (90 minutter for Oslo) fra et tettsted med minimum 50 000 innbyggere (med raskeste transportmiddel unntatt fly);
- en kommune har *sentralitet 2* når det er maksimalt 60 minutters reisetid til et tettsted med minimum 15 000 innbyggere
- en kommune har *sentralitet 1* når det er maksimalt 45 minutters reisetid til et tettsted med minimum 5 000 innbyggere.
- kommuner som ikke oppfyller noen av disse kriteriene får *sentralitet 0*

Hvis en kommune oppfyller to eller flere kriterier samtidig, velges nivået med høyeste nummer.

#### **Utvalgets representativitet i forhold til omfang av og type interkommunalt samarbeid**

Når det gjelder representativiteten, har vi sjekket utvalget opp mot Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase fra 2008. I denne undersøkelsen inngikk det et større spørsmålsbatteri om ulike former for oppgaveløsning i kommunene (spørsmål 25 i spørreskjemaet). Blant svaralternativene var fire ulike former for interkommunalt samarbeid: 1) Interkommunalt samarbeid i henhold til kommuneloven § 27, 2) interkommunalt samarbeid i form av administrativt vertskommunesamarbeid (etter kommuneloven § 28 b), 3) interkommunalt samarbeid i form av vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (etter kommuneloven § 28c) og 4) interkommunalt selskap (etter Lov om interkommunale selskaper (IKS)). AS var ikke inkludert i denne undersøkelsen. Her har det vært mest hensiktsmessig å slå sammen de to formene for vertskommunesamarbeid. I tabell 3.2 vises omfanget av de ulike juridiske formene for samarbeid. Variablene er dikotomisert. Det innebærer at kommunene er klassifisert i henhold til hvorvidt de inngår i interkommunalt samarbeid eller ikke. Antallet samarbeid innenfor hver enkelt type vil ikke fremgå.

Tabell 6.2: Omfang av ulike former for interkommunalt samarbeid i utvalg og totalt

	Prosjektkommuner	Alle kommuner	Differanse
§ 27	64	65	-1
§ 28 b & c	26	35	-9
IKS	87	73	14
Totalt	100	95	5
N (=100%)	61	334	

I denne undersøkelsen besvarte 334 av 430 kommuner. 61 av disse inngår i de 73 kommunene som utgjør bruttoutvalget for vårt utvalg. I analysen mangler således 12 av prosjekt-

kommunene. Tabellen under hvordan "våre" kommuner i denne undersøkelsen skiller seg fra hele populasjonen i undersøkelsen.

Tallene fra Organisasjonsdatabasen indikerer at omfanget av interkommunalt samarbeid er stort. Totalt oppgir 95 % av kommunene at de inngår i interkommunalt samarbeid av én eller annen form på ett eller annet oppgaveområde. Det tilsvarende tallet for prosjektkommunene er 100 %. I sin kartlegging av vertskommunesamarbeidet i norske kommuner kommenterer Trond Tjerbo (2010:8) at omfanget av denne typen samarbeid fremstår som høyere enn hva det er grunn til å anta blant annet ut fra hvor lang tid lovverket har virket. I denne sammenhengen er det imidlertid ikke omfanget som er det mest interessante, men sammenligningen mellom prosjektkommunene og totalutvalget av kommuner i Organisasjonsdatabasen. Som vi har sett, oppgir samtlige av prosjektkommunene at de er involvert i minst ett interkommunalt samarbeid. Men det er litt variasjon når vi ser på de enkelte typene av samarbeid. Her viser det seg at samarbeid etter kommuneloven § 27 ligger på samme nivå i prosjektkommunene som i kommunene for øvrig. Når det gjelder vertskommunesamarbeid, forekommer dette noe sjeldnere innenfor prosjektkommunene enn i landets øvrige kommuner, mens forholdet er det motsatte når vi ser på interkommunale selskaper. 87 % av prosjektkommunene rapporterer at de inngår i et IKS, mens den tilsvarende andelen for totalutvalget av kommuner er 73.

I tabell 6.3 har vi brutt ned svarene på ulike kommunale oppgaveområder. Også denne analysen er gjennomført med dikotomiserte variabler. Med andre ord: Er kommunen involvert i én eller flere former for interkommunalt samarbeid på det aktuelle oppgaveområdet, gis den verdien 1, ellers 0.

Tabell 6.3: Interkommunalt samarbeid innenfor ulike oppgaveområder i utvalg og totalt

	Prosjektkommuner	Alle kommuner	Differanse
Barnehage	5	5	0
Grunnskole	7	8	-1
Institusjonsbasert omsorg	7	2	5
Hjemmebasert omsorg	7	2	5
Renovasjon	82	72	10
Vann	26	14	12
Avløp	23	12	11
Kino/kultur	0	0	0
Vei/snørydding	3	1	2
Brann	49	43	6
Anlegg	0	1	-1
Revisjon	92	84	8
Regnskap	11	10	1
IKT	44	40	4
Innkjøp	51	44	7
Renhold	0	0	0
Kantine	0	0	0
N (=100%)	61	334	

Tabell 6.3 viser at nivået på det interkommunale samarbeidet varierer etter oppgaveområde og at denne variasjonen i hovedsak følger samme mønster innenfor prosjektkommunene som

innenfor totalutvalget. Vi ser likevel en liten tendens til at det gjennomgående er en noe større andel av prosjektkommunene som er involvert i interkommunalt samarbeid enn hva vi finner i landet totalt. Differansen er størst innenfor områdene renovasjon, vann og avløp. Men også innenfor revisjon og innkjøp er det en viss forskjell mellom prosjektkommunene og de øvrige kommunene. I alle disse tilfellene er det slik at prosjektkommunene har en noe høyere frekvens enn totalutvalget av kommuner.

Gjennomgangen over indikerer at det kan være begrensede skjevheter mellom våre prosjektkommuner og kommunene i Organisasjonsdatabasen både når det gjelder formell organisering av samarbeidet og når det gjelder hvilke oppgaver det samarbeides om. Når det gjelder det samlede omfang av interkommunalt samarbeid tyder materialet på at det er godt samsvar mellom prosjektkommunene og kommunene i Organisasjonsdatabasen.

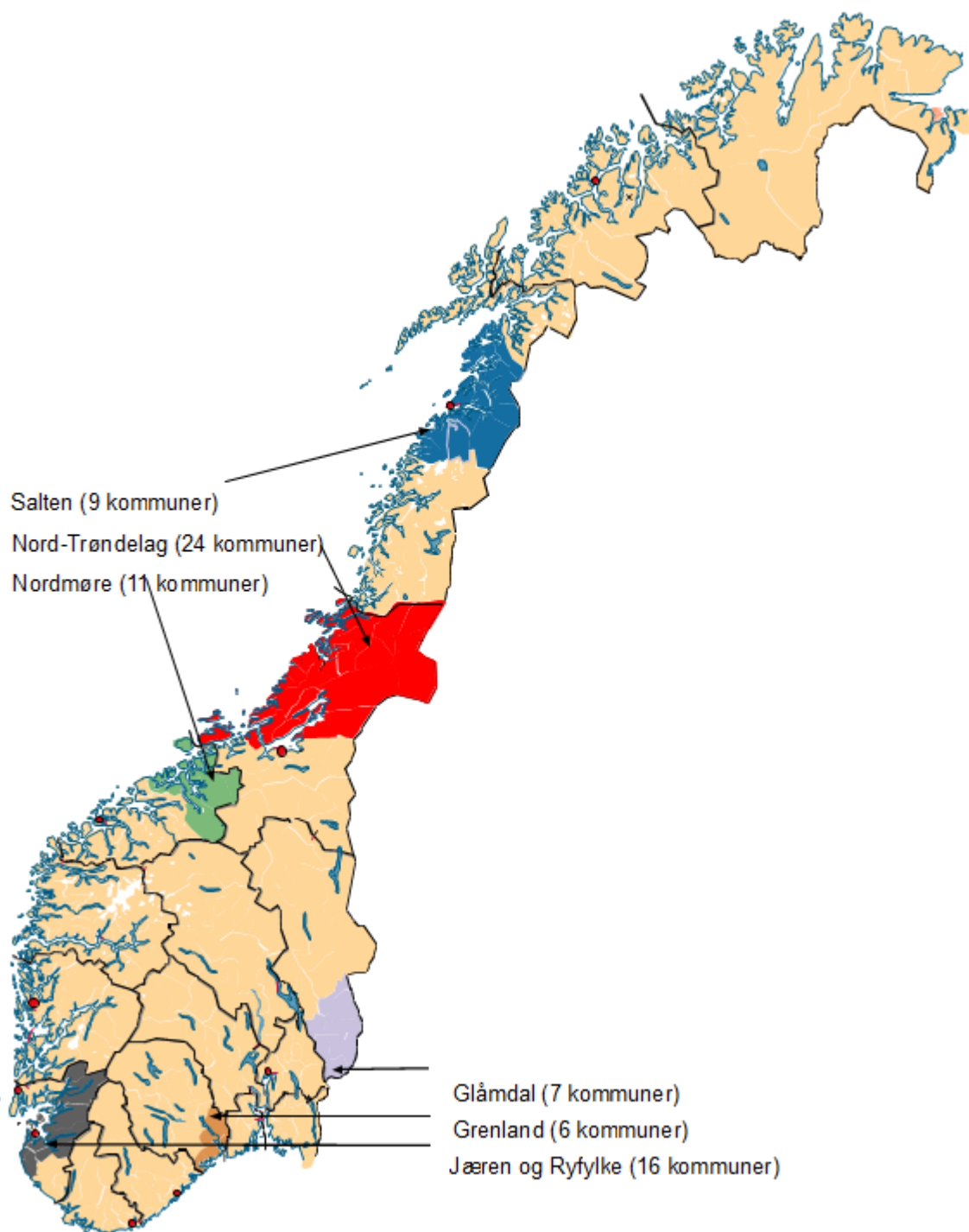
## 6.2 Omfang av og oppgaver i interkommunale samarbeid

Tabellen under viser hvor mange og hvilke kommuner som er inkludert i utvalget innenfor hvert av områdene og videre antall registrerte formelle interkommunale samarbeid. Samlet sett er det 73 kommuner og 188 samarbeid hvilke tilsvarer om lag 2,6 samarbeid per kommune. Tabellen over viser at Nordmøre har flest samarbeid per kommune etterfulgt av Glåmdalen, mens Jæren og Ryfylke og Nord-Trøndelag har færrest.

Tabell 6.4: Oversikt over kommunene som er inkludert i utvalget

Område	(Fylke)	Kommuner	Antall kommuner	Antall samarbeid
<b>Glåmdalen</b>	(Hedmark)	Eidskog, Gruer, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal, Våler, Åsnes	7	21
<b>Grenland</b>	(Telemark)	Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan, Skien	6	18
<b>Jæren / Ryfylke</b>	(Rogaland)	Finnøy, Forsand, Gjesdal, Hjelmeland, Hå, Klepp, Kvitsøy, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sauda, Sola, Stavanger, Strand, Suldal, Time	16	38
<b>Nordmøre</b>	(Møre og Romsdal)	Aure, Averøy, Eide, Gjemnes, Halså, Kristiansund, Rindal, Smøla, Sunndal, Surnadal, Tingvoll	11	43
<b>Nord-Trøndelag</b>		Flatanger, Fosnes, Frosta, Grong, Høylandet, Inderøy, Leka, Leksvik, Levanger, Lierne, Meråker, Mosvik, Namdalseid, Namskogan, Namsos, Nærøy, Overhalla, Røyrvik, Snåsa, Steinkjær, Stjørdal, Verdal, Verran, Vikna	24	43
<b>Salten</b>	(Nordland)	Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen, Sørfold	9	24

Kartet under viser lokaliseringen av våre utvalgskommuner.



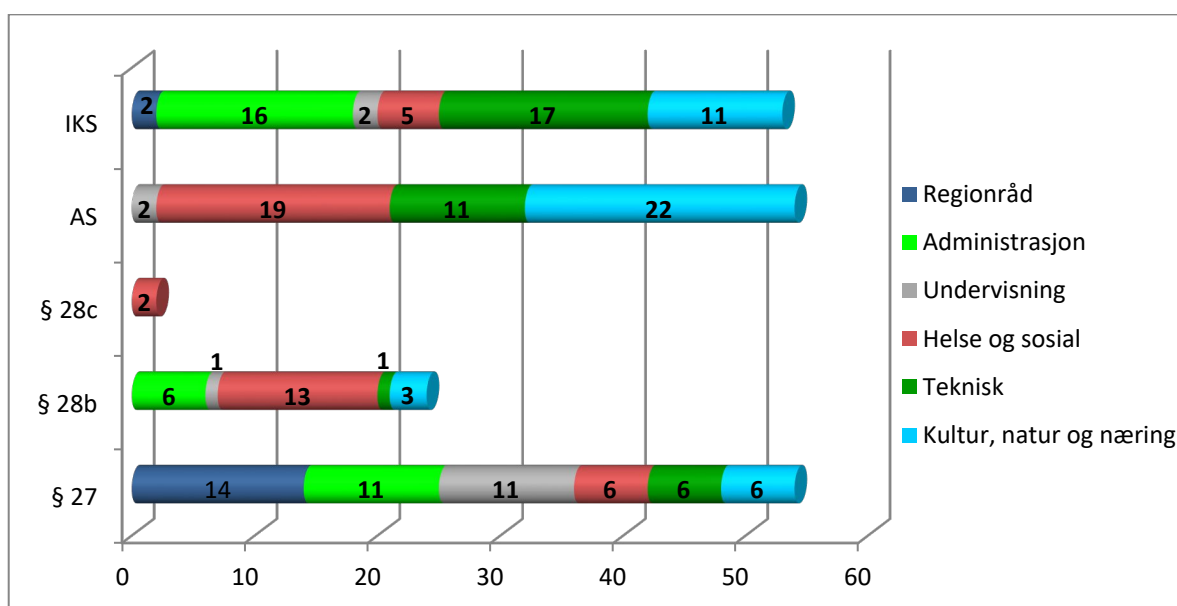
Figur 6.1: Lokalisering av utvalgskommunene

I den følgende tabellen ser vi hvordan samarbeidene i de utvalgte regionene fordeler seg i forhold til vårt grunnlagsmateriale. fordelingen i vårt grunnlagsmateriale (jfr kap 5).

Tabell 6.5: Vårt utvalg i forhold til grunnlagsmaterialet

	Antall i hele materialet	Antall i utvalget	Utvalgets andel
§ 27	185	54	29 %
§ 28b	118	24	20 %
§28c	9	2	22 %
AS	199	54	27 %
IKS	239	53	23 %
<b>Totalt</b>	<b>750</b>	<b>187</b>	<b>25 %</b>

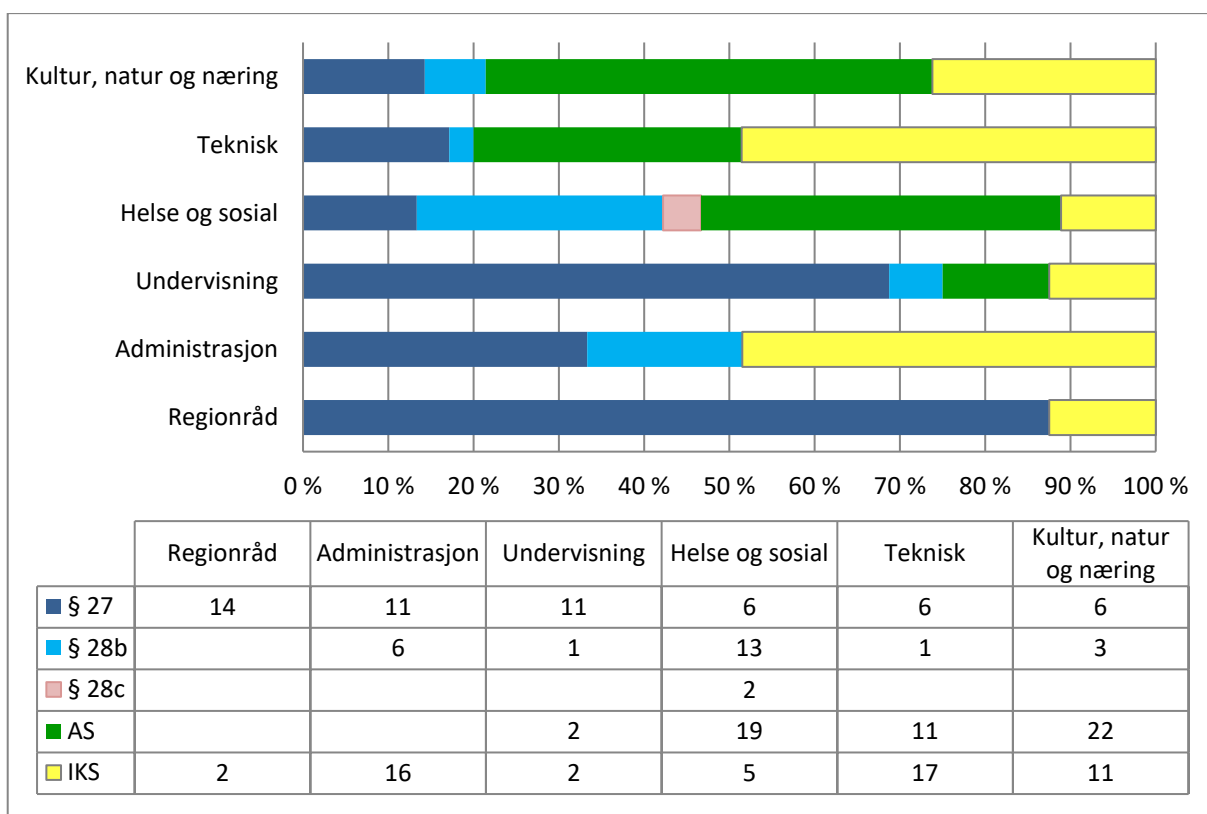
Tabellen viser at utvalget på de ulike samarbeidsformene ligger på rundt 20 %. § 27 samarbeid er noe overrepresentert og § 28 b samarbeid er noe underrepresentert i forhold til vårt materiale. Den absolute fordelingen av hvordan de interkommunale samarbeidene i utvalgskommunene fordeler seg på sektor og formell organisasjonsform er vist i figuren under.



Figur 6.2: Antall interkommunale samarbeid i utvalgskommuner fordelt på sektor og type samarbeid

Som figuren viser er det registrert flest § 27 samarbeid, AS'er og IKS'er, mens omfanget av § 28- samarbeidene er mer begrenset. Dette er sammenfallende med den totale kartleggingen (kartlegging 1) og gir et sannsynlig bilde av fordelingen av samarbeidsformer i hele populasjonen av selskaper i landet. Det er likevel grunnlag for å anta at andelen § 28 b samarbeid er økende. Enda mer interessant er likevel hvordan de ulike samarbeidsformene fordeler seg på type oppgave. Figur 6.3 viser den prosentvis fordelingen av oppgaver i forhold til samarbeidsformene.





Figur 6.3: Prosentvis fordeling av interkommunale samarbeid i utvalgskommunene fordelt på sektor (oppgave). Tabellen under viser de absolutte tall.

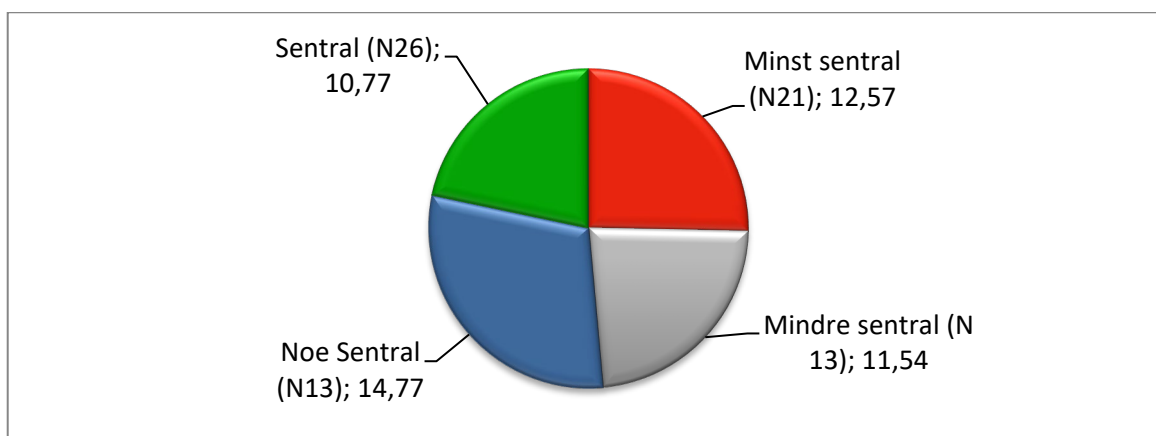
Figurene 6.2 og 6.3 viser at regionrådene i all hovedsak er organisert etter kommuneloven § 27. Innenfor sektoren Administrasjon hvor vi finner oppgaver som skatt, revisjon, innkjøp, IKT, kontrollutvalg mm., er det IKS samarbeidsformen og § 27 som dominerer. § 27 er også den foretrukne samarbeidsformen innenfor sektoren Undervisning. Innenfor Helse og sosial sektoren hvor vi finner oppgaver som lege, legevakt, alarmsentral, barnevern, krisesenter, arbeidstrening mm., er alle samarbeidsformene representert. Likevel er vertskommunesamarbeid (§28 b) og AS dominerende. AS'er i all hovedsak av virksomheter som driver med arbeidstrening, mens interkommunalt samarbeid om barnevernet er organisert som vertskommunesamarbeid, noe en må fordi det samarbeides om myndighetsoppgaver. Teknisk sektor preges sterkt av IKS og AS samarbeidsformen. Over 80 % av de registrerte selskapene innenfor teknisk sektor i utvalget har valgt disse samarbeidsformene. Det samme gjelder sektoren Kultur, natur og næring som også i stor grad preges av disse formelle samarbeidsformene.

### 6.3 Betydningen av kommunenes sentralitet og størrelse

I dette avsnittet redegjør vi for betydningen av kommunens sentralitet og størrelse for omfang, organisering og oppgaver i det interkommunale samarbeidet. Vi vil undersøke hvorvidt de interkommunale samarbeidenes oppgave og form varierer med sentralitet og størrelse på utvalgskommunene. Vi viser også gjennomsnittlig antall samarbeid kommuner med varierende størrelse og sentralitet deltar i (totalt og fordelt på juridisk form og sektor).

### 6.3.1 Betydningen av kommunens sentralitet

Sentralitetsgraden til kommunene er organisert etter fire sentralitetskategorier. Figur 6.4 viser gjennomsnittlig antall formelle interkommunale samarbeid kommunene i de ulike sentralitetskategoriene deltar i.



Figur 6.4: Gjennomsnittlig antall samarbeid kommuner med ulik sentralitet deltar i

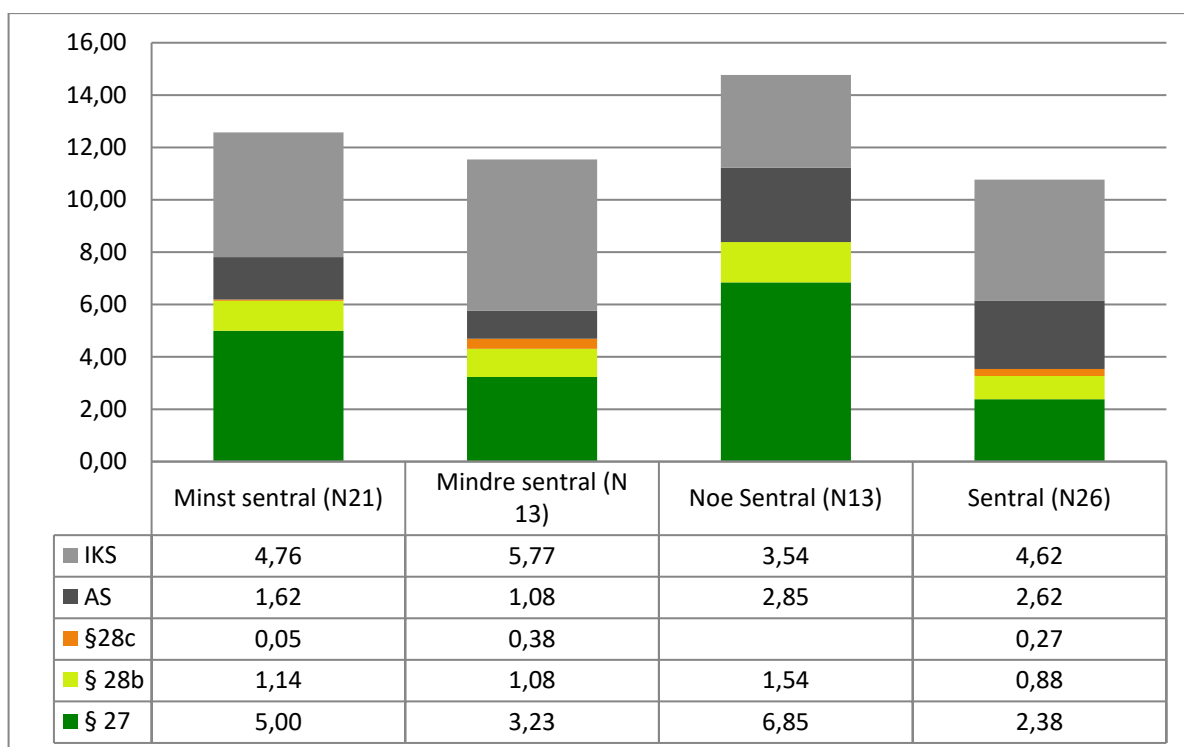
Det er noen forskjeller i gjennomsnittlig antall interkommunale samarbeid som utvalgs kommunene i deltar i. De sentrale utvalgs kommunene gjennomsnittlig deltar i om lag 25 prosent færre samarbeid enn de andre kommunetypene, mens det er kommunene som er noe sentrale som deltar i flest samarbeid. Variasjonen i antall formelle samarbeid som kommunene deltar i innenfor hver av sentralitetskategoriene oppsummeres i tabellen under:

Tabell 6.1 Antall samarbeid utvalgs kommune deltar i fordelt på sentralitetskategorier

	Minst sentral	Mindre sentral	Noe sentral	Sentral
Gjennomsnitt	12,6	11,5	14,8	10,8
Mode	12	12	15	9
Median	12	13	17	9
Max	20	17	17	21
Min	6	7	9	5

Tabellen bekrefter forrige figur ved at noe sentrale kommuner skiller seg noe fra kommuner i andre sentralitetskategorier.

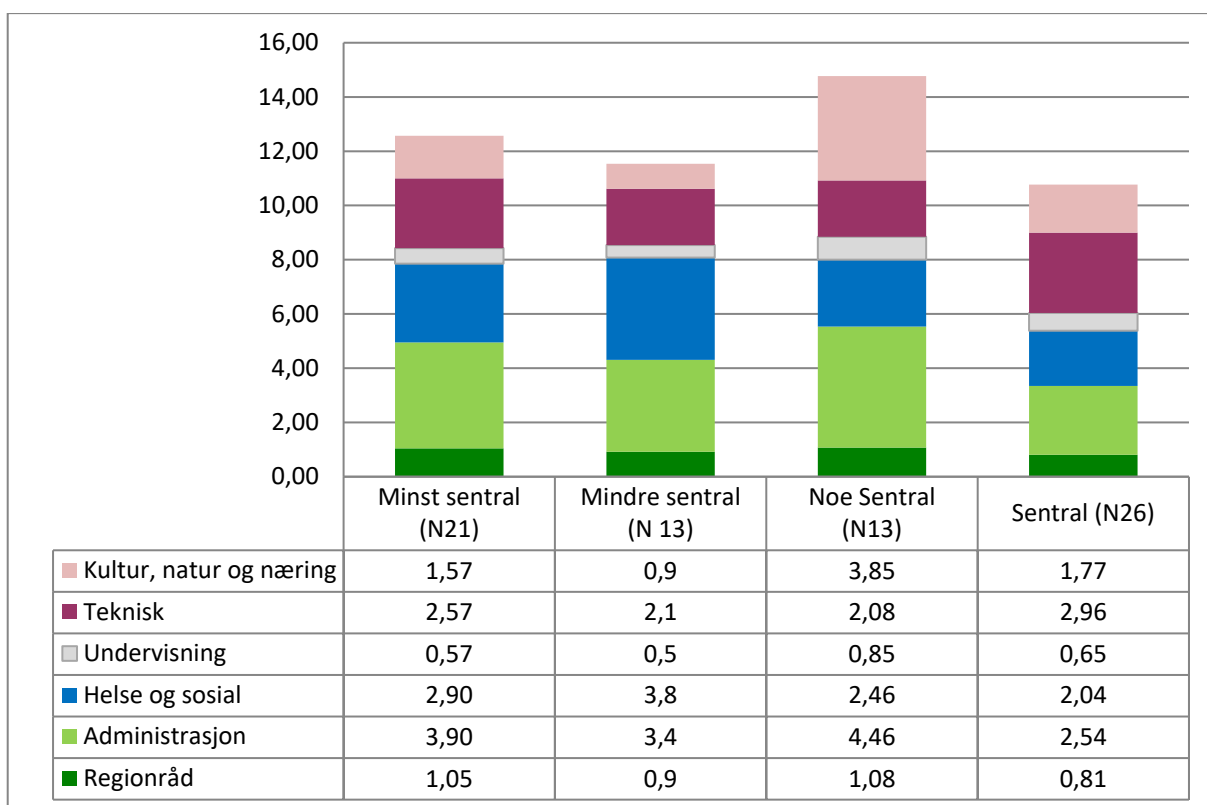
Videre vil neste figurene vise hvordan organisasjonsform og oppgave i de interkommunale samarbeidene i utvalgs kommunene fordeler seg etter de ulike sentralitetskategoriene.



Figur 6.5: Gjennomsnittlig antall samarbeid fordelt på organisasjonsform og sentralitetskategori.

Figuren viser at det er betydelige variasjoner i formell organisering av det interkommunale samarbeidet mellom kommunene på ulikt sentralitetsnivå. Gjennomsnittlig er flest § 27 samarbeid i de minst sentrale og noe sentrale kommunene, mens det er færrest i de sentrale kommunene. § 28 b- samarbeid er det størst forekomst av i de noe sentrale kommunene. Gjennomsnittlig antall IKS-samarbeid kommunene deltar i er forholdsvis likt for de ulike sentralitetskategoriene, med unntak av "noe sentral" der det er færre samarbeid av denne type. For AS'ene sitt vedkommende, viser figuren at mindre sentrale kommuner gjennomsnittlig deltar i færre interkommunale ASer, mens noe sentrale og sentrale kommuner deltar i gjennomsnittlig 2-3 ASer.

Det neste diagrammet viser hvordan de interkommunale samarbeidenes sektortilknytning i utvalgs kommunene varierer mellom sentralitetskategoriene.



Figur 6.6: Gjennomsnittlig antall samarbeid fordelt på sektor og sentralitetskategori.

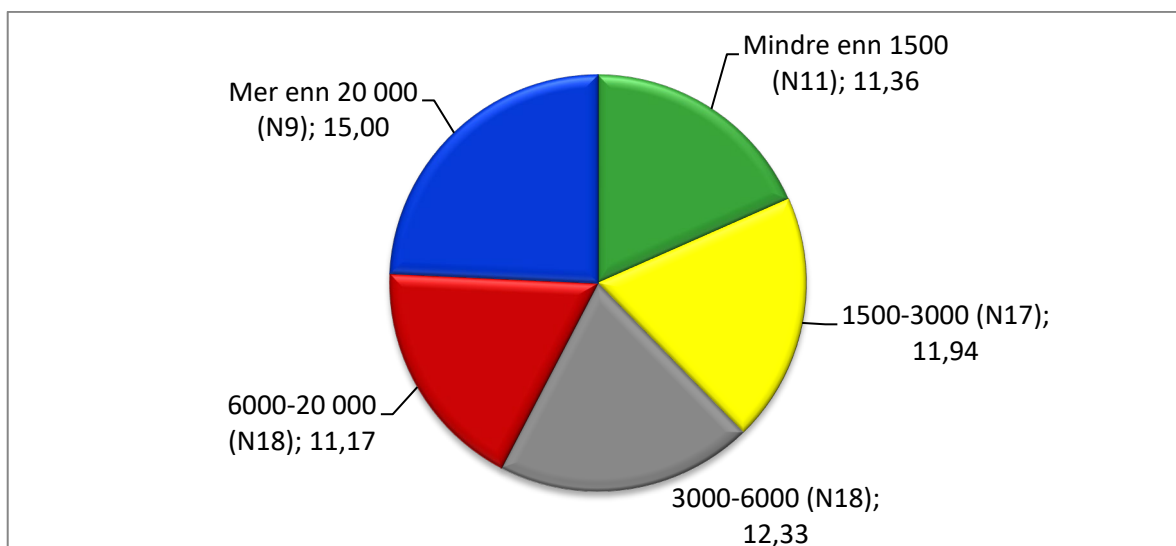
Figuren viser at det er betydelig variasjon i hva kommuner med ulike sentralitets kategorier samarbeider om. Alle sentralitets kategorier av kommuner deltar i likt omfang av samarbeid om regionråd, mens sentrale kommuner deltar i gjennomsnittlig færre samarbeid innenfor administrasjon. Interkommunalt samarbeid om oppgaver og tjenester innen helse- og sosialsektoren har større omfang i de mindre sentrale og de minst sentrale kommunene. De sentrale kommunene utmerker seg noe med å delta i noe flere samarbeid innen teknisk sektor enn kommunene i de andre sentralitets kategoriene. Det er likevel ikke påfallende forskjeller. Når det gjelder interkommunalt samarbeid innen kultur, natur og næring viser figuren noe større omfang av dette i de to høyeste sentralitets kategoriene. Spesielt gjelder det kommunene som er noe sentrale som har 3.85 samarbeid.

Samlet sett tyder materialet på at sentralitetsdimensjonen har noe betydning for omfang av interkommunalt samarbeid, for hvordan samarbeidet formelt sett organiseres og for hvilke oppgaver og tjenester det samarbeides om. Det er likevel ingen entydig tendens. Vi ser at de noe sentrale kommunene deltar i flest samarbeid. Videre tyder det på at de minst sentrale kommunene og de mindre sentrale kommunene har mange samarbeid innen helse- og sosialsektoren samtidig som dette ofte er organisert som § 28-samarbeid. Et annet eksempel på samvariasjon er at de sentrale kommunenes har mange samarbeid innen teknisk sektor og kultur, natur og næring som ofte organiseres som IKS og AS.

Vi har til nå sett på sammenhenger mellom kommunenes sentralitet og omfang, formell organisering og sektortilknytning av de interkommunale selskapene de deltar i. Nå skal vi se hvorvidt kommunestørrelse har noen betydning.

### Betydning av kommunenes størrelse

I dette avsnittet vil vi redegjøre for variasjoner i interkommunale samarbeid etter kommunenes størrelse. Kommunens størrelse er kategorisert etter fem kategorier. Figuren under viser gjennomsnittlig antall formelle interkommunale samarbeid som kommunene i utvalget deltar i avhengig av kommunestørrelse. Tallet i parentes viser antallet kommuner i hver størrelseskategori.



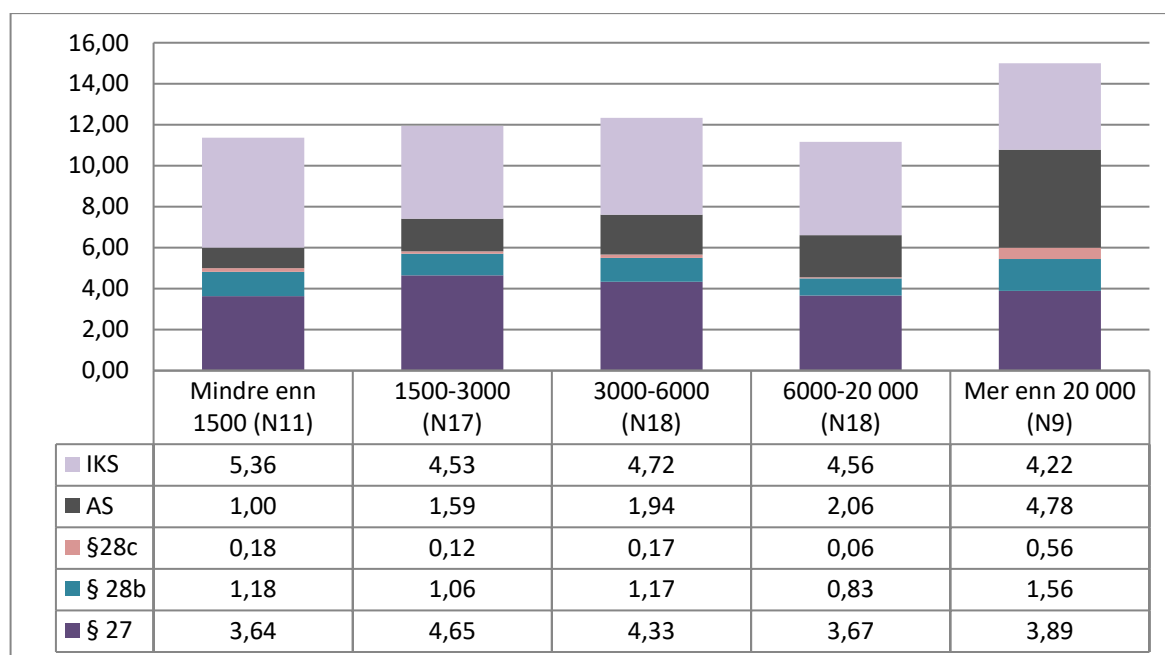
Figur 6.7: Gjennomsnittlig antall samarbeid kommuner med ulik størrelse deltar i

Figuren viser at alle kommunene gjennomsnittlig deltar i mellom 11 og 15 interkommunale samarbeid. De største kommunene deltar i flest interkommunale samarbeid, mens kommunene i størrelsesorden 6 000 – 20 000 innbyggere deltar i færrest. Dette er interessant ut fra antakelsen om at mindre kommuner har behov for flere interkommunale samarbeid for å løse tjenesteproduksjon, men og i forhold til styringssamarbeid. Denne antakelsen blir i dette materialet ikke bekreftet. Variasjonen i antall formelle samarbeid som kommunene deltar i innenfor hver av størrelseskategoriene kan oppsummeres som i den følgende tabellen:

Tabell 6.6: Antall samarbeid utvalgskommune deltar i fordelt på kommunestørrelse

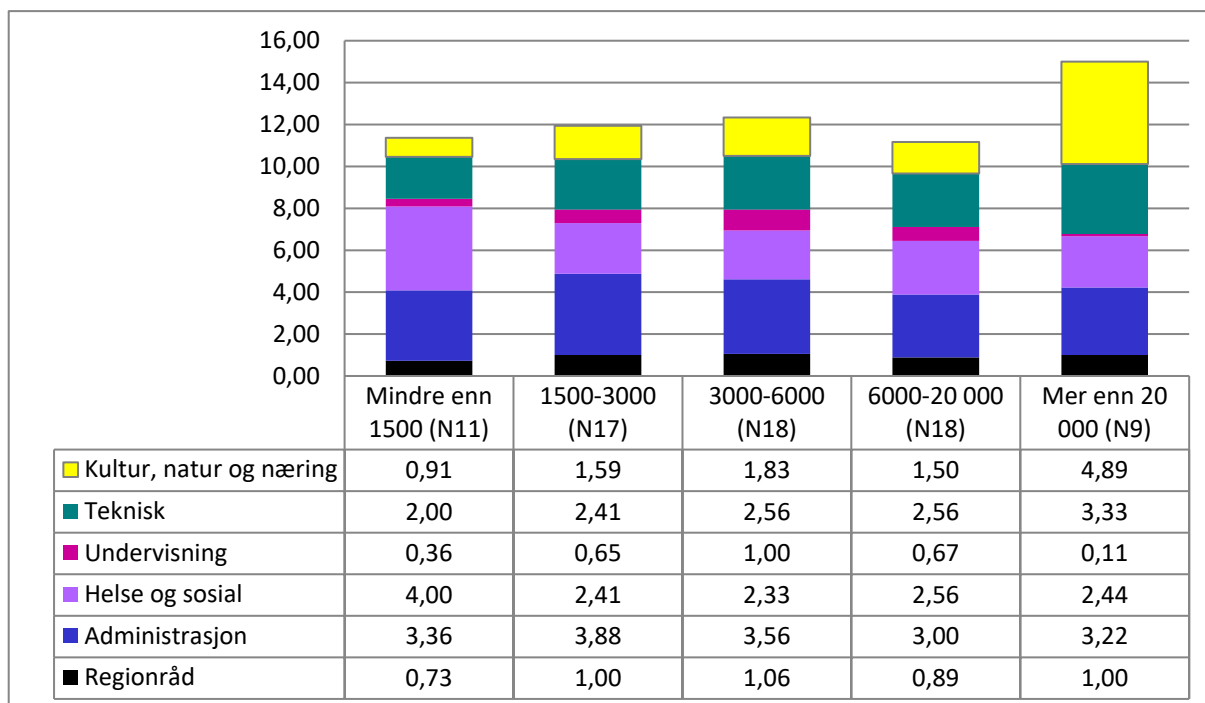
	-1500	1500-3000	3000 – 6000	6000-20 000	20 000 -
Gjennomsnitt	11,4	11,9	12,3	11,2	15
Mode	12	16	17	9	20
Median	12	13	12,5	11	15
Max	13	17	18	16	20
Min	7	5	6	7	5

Tabellen bekrefter forrige figur hvor de største kommunene deltar i flest samarbeid. Det er likevel ikke store variasjoner. Den neste figuren viser hvordan de interkommunale samarbeidenes sektortilknytning i utvalgskommunene varierer mellom størrelseskategoriene.



Figur 6.8: Gjennomsnittlig antall samarbeid fordelt på organisasjonsform og kommune-størrelse.

Figuren viser at § 27 og IKS som organisasjonsform for interkommunalt samarbeid er de to vanligste i alle kategorier av kommunestørrelse. ASer som organisasjonsform benyttes mer av de største kommunene. Det neste diagrammet viser hvordan de interkommunale samarbeidenes sektortilknytning i utvalgte kommunene varierer mellom størrelseskategoriene.



Figur 6.9: Gjennomsnittlig antall samarbeid fordelt på sektor og kommunestørrelse

Figuren viser at det er betydelige forskjeller mellom hva kommuner i de ulike størrelseskategoriene samarbeider om. Kommuner i alle størrelseskategoriene deltar gjennomsnittlig i

tre samarbeid innen administrasjon. For de minste kommunene er det samarbeid innen helse- og sosial som har størst omfang. Samarbeid innen undervisningssektoren har generelt et lite omfang, og i de minste og de aller største kommunene er det minst vanlig. Samarbeid innen teknisk sektor har størst omfang etter administrasjon, og antall samarbeid kommunene deltar i her viser seg å øke noe med kommunestørrelsen. Interkommunalt samarbeid innen kultur, natur og næring er relativt likt utbredt i de fire minste kommunestørrelsene, mens de største kommunene i gjennomsnitt deltar i tre ganger så mange samarbeid som de andre.

Samlet sett tyder materialet på at størrelsesdimensjonen i særlig grad har betydning for hvilke oppgaver og tjenester det samarbeides om, og til en viss grad for hvordan samarbeidet organiseres. Her er det også en samvariasjon mellom organisasjonsform og sektortilknytning i forhold til kommunestørrelse. Eksempelvis er det slik at de minste kommunene har mange samarbeid innen helse- og sosialsektoren samtidig som dette ofte er relatert til barneverntjenester og da organisert som § 28-samarbeid. Et annet eksempel på samvariasjon er at de største kommunenes har mange samarbeid innen kultur, natur og næring som ofte organiseres som Aser og IKS'er.

#### **6.4 Overlappende samarbeid**

Kartleggingen av formelle samarbeid mellom utvalgs kommunene avdekker også overlappende samarbeid. Med overlappende samarbeid mener vi tilfeller der geografisk nærliggende kommuner samarbeider gjennom flere interkommunale samarbeid. I det følgende vil vi ta for oss hver av de seks geografiske områdene for å vise omfanget av overlappende samarbeid. Dette gjøres ved gjennom en oversikt over antall overlappende samarbeid mellom kommunene i regionen. Vedlegg 8 viser kommunenes deltakelse i de spesifikke interkommunale samarbeidene i regionen.

##### ***Glåmdalsregionen***

Glåmdalsregionen er lokalisert i Hedmark fylke og omfatter i vår sammenheng 7 kommuner. I snitt deltar det 3,6 kommuner med i hvert samarbeid, og hver kommune er i gjennomsnitt med i 12 samarbeid med andre kommuner i Glåmdalen. I de tilfeller hvor det kun er registrert 1 kommune, er samarbeidskommunen enten fylkeskommunen eller en kommune utenfor utvalgsområdet.

Syv kommuner deltar i ett regionråd og to ulike interkommunale samarbeid innenfor administrative oppgaver. Både innen undervisningssektoren og helse- og sosialsektoren er det hhv. 2 og 5 av samarbeidene hvor det deltar flere enn to av utvalgs kommunene. Innen teknisk sektor er det et bredt samarbeid innen energi, mens Glåmdalen er delt i flere interkommunale samarbeid innenfor renovasjon og brann. Samlet sett er det således først og fremst de interkommunale samarbeidene innen administrasjon som samler alle kommunene i Glåmdalen.

Tabell 6.7: Antall samarbeid mellom kommunene i Glåmdalsregionen

	Kongsvinger	Nord- Odal	Sør-Odal	Grue	Våler	Åsnes
Eidskog	9	8	8	6	4	7
Kongsvinger		9	9	8	6	7
Nord- Odal			7	6	4	7
Sør-Odal				7	5	7
Grue					10	11
Våler						10

Tabellen over viser at det er betydelig grad av overlappende interkommunalt samarbeid i Glåmdalsregionen. Kommunene Kongsvinger, Eidskog, Nord-Odal og Sør-Odal samarbeider om 9 – 7 samarbeid. Våler, Grue og Åsnes grupperer seg også sammen med et omfattende overlappende samarbeid.

### **Grenland**

Grenland er en region lokalisert i Telemark fylke. Utvalget omfatter 6 kommuner i dette området. I snitt deltar det 4,1 kommuner med i hvert samarbeid, og hver kommune er i gjennomsnitt med i 12,6 samarbeid med andre kommuner i Grenland. I de tilfeller hvor det kun er registrert 1 kommune, er samarbeidskommunen enten fylkeskommunen eller en kommune utenfor utvalgsregionen.

Samtlige av de seks kommunene deltar i et regionråd og i to ulike interkommunale samarbeid innenfor administrative oppgaver. I tillegg er det 3 interkommunale samarbeid i administrativ sektor med henholdsvis 5, 4 og 2 deltakere. Innenfor undervisningssektoren er det ingen registrerte formelle samarbeid. De tre interkommunale samarbeidene innenfor helse- og sosialsektoren omfatter hhv. alle seks kommuner og fire av kommunene. Samarbeidene i teknisk sektor utgjør to samarbeid hvor alle kommunene inngår i det ene, mens to inngår i det andre. Når det gjelder kultur, natur og næring er det energisamarbeid, samarbeid om næringsfond og samarbeid om turisme som favner bredest. Samlet sett er det således først og fremst de interkommunale samarbeidene innen regionråd, administrasjon og helse og sosial som samler alle kommunene i Grenland.

Tabell 6.8: Antall samarbeid mellom kommunene i Grenlandsregionen

	Porsgrunn	Bamble	Drangedal	Skien	Kragerø
Siljan	14	12	12	12	9
Porsgrunn		13	8	14	9
Bamble			8	12	9
Drangedal				7	6
Skien					9

Tabellen over viser at det er betydelig grad av overlappende interkommunalt samarbeid mellom Grenlandskommunene. Siljan, Porsgrunn, Bamble og Skien har et svært omfattende overlapp av samarbeid. Porsgrunn samarbeider med Bamble og Skien i 13-14 forskjellige samarbeid / selskaper, mens Siljan har hhv. 14-12 samarbeid med Porsgrunn, Bamble og



Drangedal. Selv om alle kommunene i regionen har flere overlappende samarbeid, er det mindre overlapp mellom Drangedal og Kragerø og de andre kommunene i regionen. Kragerø har i gjennomsnitt 6 samarbeid med hver av de andre kommunene i regionen. Oppsummert er Porsgrunn, Bamble, Siljan og Skien de kommunene med størst grad av overlappende samarbeid.

### **Jæren og Ryfylke**

Både Jæren og Ryfylke er lokalisert i Rogaland fylke. Utvalget omfatter 16 kommuner i disse to områdene som geografisk sett er svært forskjellig. I snitt er det i gjennomsnitt 5 kommuner med i hvert samarbeid, og hver kommune er i gjennomsnitt med i 11 samarbeid med andre kommuner på Jæren og i Ryfylke samlet sett.

Det er en spredt sammensetning av deltakelsen i regionrådene. Samtlige seksten kommuner deltar i Interkommunalt arkiv i Rogaland. I tillegg er revisjon (10 kommuner) og kontrollutvalg (13 kommuner) innenfor administrativ sektor brede samarbeid. Samarbeidet innenfor teknisk sektor, og da spesielt innen energi (Lyse 13 kommuner), VAR-sektoren (IVAR 10 kommuner) og brannvern (Brannvesenet Sør-Rogaland 9 kommuner) favner også mange kommuner. Innenfor kultur, natur og næring peker Ryfylke Frilutsråd (10 kommuner) og Jæren Friluftsråd (8 kommuner) seg ut som de bredeste samarbeidene. Vi finner 9 samarbeid i helse- og sosialsektoren og kun ett i undervisningssektoren. Samarbeid innenfor helse- og sosialsektoren omfatter i stor grad interkommunale samarbeid om arbeidstrening.

Samarbeid innenfor administrative oppgaver og teknisk sektor framstår som de viktigste oppgavene for brede interkommunale samarbeid i Ryfylke og Jæren. Ser vi på Jæren for seg er det samarbeid innen teknisk sektor og innen kultur, natur næring som er bredest. Tilsvarende for Ryfylke er samarbeidet både innen administrasjon, teknisk og kultur, natur og næring bredt.

Tabell 6.9: Antall samarbeid mellom kommunene på Jæren og i Ryfylke

	Sola	Stavanger	Randaberg	Rennesøy	Hå	Klepp	Time	Gjesdal	Hjelmeland	Finnøy	Forsand	Kvitsøy	Strand	Sauda	Suldal
Sandnes	12	16	11	8	7	8	8	10	5	6	4	8	5	2	2
Sola		13	11	7	6	6	6	7	4	5	3	6	4	1	1
Stavanger			12	7	6	6	6	7	4	5	3	8	4	1	1
Randaberg				9	6	6	6	7	5	6	4	8	5	2	2
Rennesøy					5	4	5	6	7	4	4	8	5	2	2
Hå						7	8	8	4	5	3	5	4	1	1
Klepp							9	8	2	3	1	4	2	1	1
Time								9	3	4	2	5	3	1	1
Gjesdal									4	6	3	6	4	1	1
Hjelmeland										7	7	5	8	3	3
Finnøy											6	6	7	3	4
Forsand												4	7	3	4
Kvitsøy													5	2	2
Strand														3	4
Sauda															5

Tabellen over viser at det er betydelig overlappende samarbeid mellom flere grupper av kommuner. Kommunene Sola, Stavanger, Sandnes og Randaberg (Nord-Jæren) har mellom 9 og 16 formelle samarbeid. Nabokommunene Rennesøy og Randaberg kan også vise til omfattende overlapp med 7-9 samarbeid. Gjesdal og Kvitsøy har også en rekke overlappende samarbeid med sentrumskommunene Sandnes, Sola og Stavanger og delvis Randaberg og Rennesøy. Ryfylkekommunene Strand, Hjelmeland, Forsand og Finnøy har mellom 5 og 8 overlappende samarbeid. Sauda og Suldal er de kommunene som samarbeider minst med andre kommuner. De to kommunene samarbeider imidlertid mye med i hverandre (5).

Samlet sett viser tabellen svært stor grad av overlappende interkommunalt samarbeid blant kommunene på Nord-Jæren, samt flere overlappende bilaterale samarbeid og videre mange overlappende samarbeid mellom fire av Ryfylkeskommunene.

### **Nordmøre**

Nordmøre omfatter 11 kommuner i den nordlige delen av Møre og Romsdal fylke. Tabellen på neste side viser kommunenes deltakelse i de ulike formelle typene interkommunalt samarbeid. I snitt er det i gjennomsnitt 4,1 kommuner med i hvert samarbeid, og hver kommune er i gjennomsnitt med i hele 16,7 samarbeid med andre kommuner på Nordmøre samlet sett.

Samtlige 11 av kommunene deltar i 3 interkommunale samarbeid innenfor administrativ sektor i tillegg til et regionråd. I tillegg er det to andre brede samarbeid innenfor administrativ sektor hvor hhv. 10 og 8 kommuner samarbeider. Innenfor sektorene undervisning og helse og sosial er antallet kommuner som arbeider sammen begrenset til 2 og 3. Unntaksvis er det i ett av samarbeidene under helse- og sosial sektoren hvor 9 kommuner deltar. Innenfor teknisk sektor finner vi bredere samarbeid innenfor beredskap (10) og renovasjon (8). Innenfor kultur, natur og næring finner vi de bredeste samarbeidene innenfor samferdselsrelaterte oppgaver.

Tabell 6.10: Antall samarbeid mellom kommunene på Nordmøre

	Tingvoll	Averøy	Aure	Surnadal	Halsa	Gjemnes	Sunndal	Eide	Rindal	Smøla
Kristiansund	12	14	12	9	11	8	10	8	9	15
Tingvoll		12	12	9	10	8	11	7	9	12
Averøy			13	10	12	9	11	8	10	14
Aure				10	12	9	10	8	8	15
Surnadal					15	7	9	6	14	10
Halsa						9	10	8	14	12
Gjemnes							11	12	7	9
Sunndal								9	7	10
Eide									7	8
Rindal										10

Tabellen viser at det er omfattende overlappende samarbeid mellom kommunene Kristiansund, Tingvoll, Averøy, Halså, Aure og Smøla. Disse kommunene har 10-12 overlappende samarbeid. Averøy, Aure har også omfattende samarbeid med Surnadal, Halså og Smøla. Disse fem kommunene inngår i 10-15 interkommunale samarbeid sammen. Surnadal

og Halså har og høyt antall overlapp med 15 samarbeid. De sistnevnte to kommuner har også omfattende overlapp med Rindal kommune. I tillegg kan Eide og Gjemnes vise til 10 overlappende samarbeid.

Oppsummert er det høy gjennomsnittlig deltakelse i interkommunale samarbeid i Nordmøre. Kommunene samarbeider bredt. Gjemnes, Sunndal og Eide er de kommunene som har færrest overlappende samarbeid, selv om også de gjennomsnittlig er med i omfattende samarbeid med andre kommuner.

### ***Nord-Trøndelag***

I Nord-Trøndelag omfatter utvalget alle kommunene i fylke (24). I snitt er det i gjennomsnitt 6 kommuner med i hvert samarbeid, og hver kommune er i gjennomsnitt med i 7 samarbeid med andre kommuner i Nord-Trøndelag samlet sett.

Ingen av samarbeidene omfatter alle kommunene i regionen. Innenfor administrativ sektor er det imidlertid 2 samarbeid hvor 21 kommuner deltar, og ett samarbeid hvor 13 kommuner deltar. Innenfor Helse og Omsorg peker det seg ut 4 samarbeid hvor 12-15 kommuner deltar. Videre er det tre samarbeid innenfor teknisk sektor hvor hhv 13, 10 og 8 kommuner deltar.

Tabell 6.11: Antall samarbeid mellom kommunene i Nord-Trøndelag

	Høylandet	Lierne	Namskogan	Røyrvik	Snåsa	Namsos	Overhalla	Fosnes	Namdalseid	Flatanger	Nærøy	Vikna	Leka	Verran	Inderøy	Steinkjer	Verdal	Stjørdal	Frosta	Meråker	Levanger	Mosvik	Leksvik	
Grong	13	13	12	12	10	8	10	9	8	9	9	7	9	2	2	3	3	2	2	2	2	0	0	
Høylandet		11	12	11	8	9	10	9	7	9	9	7	9	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	
Lierne			11	12	10	8	8	8	7	8	8	6	8	2	2	3	3	2	2	2	2	0	0	
Namskogan				11	8	8	9	8	7	8	8	6	8	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	
Røyrvik					9	8	8	8	7	8	8	6	8	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	
Snåsa						5	5	5	5	5	5	3	5	3	3	5	3	2	2	2	2	2	0	
Namsos							12	11	10	12	9	7	9	2	3	2	3	2	3	2	3	1	0	
Overhalla								11	10	11	9	7	9	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	
Fosnes									10	11	9	7	9	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	
Namdalseid										10	8	6	8	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	
Flatanger											9	7	9	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	
Nærøy												10	12	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	
Vikna													10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Leka														2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	
Verran															7	7	3	2	2	2	2	1	0	
Inderøy																7	6	3	6	3	6	6	2	
Steinkjer																	4	2	3	2	3	3	1	
Verdal																		3	6	3	5	3	2	
Stjørdal																			4	4	3	1	1	
Frosta																					4	7	3	2
Meråker																						3	1	1
Levanger																							3	2
Mosvik																								6

Tabellen over viser klynger av kommuner med betydelig overlappende samarbeid. Grong, Høylandet, Lierne, Namskogan og delvis Snåsa har omfattende grad av overlappende samarbeid. De fire førstnevnte kommunene har mellom 10 og 13 overlappende samarbeid, mens sistnevnte Snåsa har 8 til 10 samarbeid med disse kommunene.

Den andre samarbeidsklyngen som peker seg ut er Namsos, Overhalla, Fosnes, Namdalseid og Flatanger. Disse kommunene har 8 til 12 overlappende samarbeid. Kommunene i denne klyngen har også omfattende samarbeid med Nærøy, Vikna og Leka. Disse tre inngår i innbyrdes i 8 til 12 overlappende samarbeid. Den siste klyngen av samarbeidende kommuner omfatter Inderøy, Verdal, Levanger og Frosta som har 5 – 7 overlappende samarbeid. Oppsummert er det høy gjennomsnittlig deltakelse i interkommunale selskap i Nord-Trøndelag. Det peker seg ut fire samarbeidsklynger med omfattende overlappende samarbeid på ulike områder.

## Saltenregionen

Saltenregionen er lokalisert i Nordland fylke. Vårt utvalg innenfor denne regionen omfatter 9 kommuner. I Saltenregionen er det i gjennomsnitt 5,4 kommuner med i hvert samarbeid. Hver kommune er i gjennomsnitt med i hele 12 samarbeid med andre kommuner i Saltenregionen samlet sett.

Vi finner samarbeid i alle sektorer, men det er innenfor administrasjon at samarbeidet er bredest. I 5 av de 7 interkommunale samarbeid innenfor regionråd og administrativ sektor deltar alle kommunene. I tillegg er det et samarbeid hvor 8 av kommunene deltar. Innenfor helse og sosial deltar alle de ni kommunene i krisesenteret. Bredt samarbeid finner vi også innenfor teknisk sektor, hvor tre av samarbeidene omfatter alle de ni utvalgskommunene.

Tabell 6.12: Antall samarbeid mellom kommunene i Saltenregionen

	Gildeskål	Hamarøy	Steigen	Bodø	Saltdal	Meløy	Fauske	Beiarn
Sørfold	10	10	9	10	12	9	12	12
Gildeskål		10	9	10	10	9	10	10
Hamarøy			11	10	10	9	10	10
Steigen				9	11	8	11	11
Bodø					10	9	11	10
Saltdal						9	12	12
Meløy							9	9
Fauske								12

Tabellen over viser at det er generelt høy grad av overlappende samarbeid i regionen. Fauske, Saltdal, Sørfold, Beiarn og Bodø har mest omfattende overlapp med hhv. 10-12 felles interkommunale selskaper. Tabellen viser tydelig at alle kommunene i regionen er samarbeidspartnere og har et omfattende overlappende interkommunalt samarbeid.

## Oppsummering

Gjennomgangen av overlappende samarbeid kan gi indikasjoner på graden av integrasjon mellom kommunene, altså hvilke kommuner som oftest velger å samarbeide i regionen. Graden av overlapp gir indikasjoner på muligheten for en fremtidig kommunesammenslåing eller eventuelt flere interkommunale samarbeid<sup>44</sup>. Brede samarbeidsmønstre (samarbeid over flere saksområder) kan antyde et sterkt integrert samarbeidsmønster mellom kommunene. Smale samarbeidsmønstre (spredte samarbeid eller samarbeid konsentrert kun om enkeltsektorer) vil antyde begrenset integrasjon mellom kommunene. Gjennomgangen viser at samarbeid innen administrasjon og teknisk sektor er bredest mens samarbeid innen undervisning, helse og sosial og kultur natur og næring vanligvis omfatter færre kommuner. Gjennomgangen viser videre at det er en til flere grupper av kommuner i hvert av de geografiske områdene som har større grad av samarbeid med hverandre, dvs. at grad av overlappende samarbeid varierer innenfor områdene. Tabellen under viser at det er grad av

<sup>44</sup> Samkommune er den nye samarbeidsformen i kommuneloven som er tenkt for en større bredde av oppgaver. Jmf. Rundskriv H-2/12: Iverksetting av endringer i kommuneloven - samkommune mv.

variasjon mellom områdene når det gjelder omfang og deltakelse i interkommunalt samarbeid.

Tabell 6.13: Gjennomsnitt tall for interkommunalt samarbeid i de seks områdene

	Glåmdalen	Grenland	Jæren/Ryfylke	Nordmøre	Nord-Trøndelag	Salten
Antall kommuner	7	6	16	11	24	9
Antall interkom. samarbeid	21	18	38	43	43	24
Gjennomsnittlig antall kommuner i hvert samarbeid	3,6	4,0	5,0	4,1	6,0	5,4
Gj. snitt antall samarbeid hver kommune er med i	12,0	12,6	11,0	16,7	7,0	12,0

Gjennomsnittlig deltakelse i hvert samarbeid varierer mellom 3,6 (Glåmdalen) og 6,0 (Nord-Trøndelag). Dette har sammenheng med antall kommuner i området. Tabellen viser for øvrig en variasjon i gjennomsnittlig antall samarbeid hver kommune i de ulike områdene deltar i på mellom 7,0 (Nord-Trøndelag) og 16,7 (Nordmøre).

## 6.5 Det interkommunale samarbeidets økonomi

Antall interkommunale samarbeid av ulik type, innenfor ulike sektorer og antall overlappende samarbeid gir et empirisk grunnlag for å forstå omfanget og betydningen av interkommunalt samarbeid for kommunene. Den økonomiske størrelsen av det interkommunale samarbeidet vil gi et annet empirisk grunnlag for å forstå betydningen av interkommunalt samarbeid. Det er tatt utgangspunkt i følgende problemstilling:

- Hva er det økonomiske omfanget av det interkommunale samarbeidet sett i relasjon til kommunenes økonomi?

Denne problemstillingen dreier seg om å få en forståelse av den økonomiske størrelsen av det interkommunale samarbeidet og hvordan denne henger sammen med kommunens økonomi. Her er det grunnleggende forskjeller mellom IKS/AS som er egne rettssubjekter og har separat økonomi fra kommunene og § 27- og § 28-samarbeid. § 27-samarbeid kan også være egne rettssubjekter som fører sine egne regnskaper<sup>45</sup>, men disse er ikke registrert og rapporteringspliktig til Brønnøysundregisteret slik som AS og IKS. § 28-samarbeid er ikke egne rettssubjekter og har en økonomi som vanligvis direkte henger sammen med kommunens økonomi og som inngår i kommunens budsjetter og regnskap. Det vil også være forskjeller i vurderingen av samarbeid som utfører lovpålagte oppgaver (eksempelvis PPT, legevakt, brann, vannforsyning) og samarbeid om oppgaver som også private virksomheter kan utføre (eksempelvis energi, næringsutvikling).

<sup>45</sup> I oversikter over fordelingen av kommunens brutto driftsutgifter i figur 6.2 utgjør § 27 samarbeid 0,3 % av brutto driftsutgifter i 2011.

### **Avgrensninger**

Med nærmere 200 ulike interkommunale samarbeid som våre utvalgskommuner deltar i, er det av praktiske årsaker nødvendig å foreta en avgrensning av hvilke interkommunale samarbeid vi tar med i beregningen av den økonomiske betydningen av interkommunalt samarbeid. Figur 6.3 viste hvilke samarbeidsformer som benyttes på hvilke oppgaver/tjenester. Her framgår det at IKS og AS dominerer som selskapsform innen tekniske oppgaver / tjenester med stort omfang av bygninger, utstyr og ansatte. Eksempler på virksomheter her er brannvern, vann, avløp og renovasjon, energi (strømforsyning mm) og havnevirksomhet. § 28-b og c samarbeid nyttes typisk innen oppgaver knyttet til myndighetsutøving som barnevern, NAV skatt / kemner og jord- og skogbruksforvaltning. Innenfor enkelte av disse virksomhetene, eksempelvis barnevern og legevakt vil det være en del ansatte. § 27-samarbeid nyttes i særlig grad til regionråd, men og til administrative oppgaver som sekretariat for kontrollutvalg, PPT, legevakt, beredskapssentraler og friluftsråd. Innenfor noen av disse virksomhetene, eksempelvis PPT og legevakt vil det være en del ansatte. Ut fra kjennskap til de ulike type virksomheter vil vi anta at AS og IKS-samarbeidene i økonomisk forstand vil ha størst betydning.

Tilgjengeligheten til økonomiske data om ulike interkommunale samarbeid varierer med samarbeidsform. Økonomiske data om AS og IKS er godt dokumentert gjennom Brønnøysundregisteret (Ravninfo), mens økonomiske data knyttet til § 27-samarbeid og § 28-b og c samarbeid vil kunne finnes fra regnskapet i de ulike kommunene som deltar i samarbeidene og som innlemmer i sine budsjetter i varierende poster. Entydige økonomiske data knyttet til § 27 samarbeid og § 28-b og c samarbeid vil med andre ord være mye vanskeligere og mer arbeidskrevende å få tak i.

Det er derfor valgt å avgrense kartleggingen av den økonomiske betydningen til IKS og interkommunale AS, vel vitende om at 80 av 188 samarbeid ikke er inkludert i beregningen. I tillegg mangler omsetningstall for 13 IKS'er og 2 AS'er slik at det samlede antall selskap som inkluderes er 93 selskap.

### **Beregningsmetode**

For å anslå den økonomiske betydningen av det interkommunale samarbeidet sett i relasjon til kommunens økonomi vil vi sammenligne omsetningen i det interkommunale samarbeidet med omsetningen i kommunen. Konkret vil vi sette kommunens eierandel av det interkommunale samarbeidets inntekter over brøkstreken og kommunens driftsutgifter under brøkstreken.

Kommunebudsjettene er hentet fra KOSTRA basert på kommunens brutto driftsutgifter for 2010. Tall fra IKSene og ASene i utvalgskommunene er hentet fra Brønnøysundregisteret og er basert på sum inntekter for 2010. Inntektene for det interkommunale samarbeidet er videre fordelt på kommunens eierandel som er oppgitt i Brønnøysundregisteret.

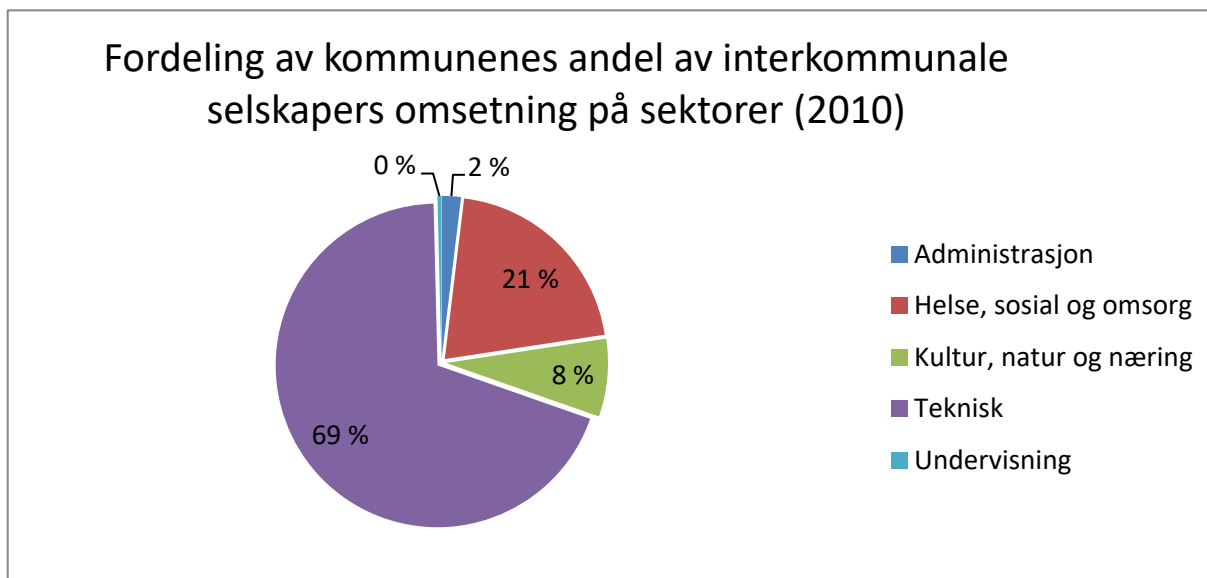
Den samlede kommunale andelen av omsetningen i de 93 interkommunale selskapene som er med i utvalget er på 3,12 milliarder norske kroner, mens brutto driftsutgifter for de 73 utvalgte kommunene er på 43,84 milliarder kroner hvorav en kan beregne at kommunenes andel av disse interkommunale selskapenes økonomi utgjør 7,1 % av kommunenes samlede driftsutgifter.

Dersom en også hadde tatt med omsetningen i § 27-samarbeid og § 28-samarbeid ville omsetningen og andelen økt ytterligere. På den annen side, dersom en trekker ut selskap som strengt tatt ikke er en del av kommunal virksomhet, eksempelvis energiselskap og bompengeselskap der den kommunale andelen av omsetningen samlet var på 0,84 milliarder kroner, ville kommunenes andel av de interkommunale selskaperes omsetning utgjøre 5,2 % av kommunenes samlede driftsutgifter.

Det er imidlertid stor variasjon i størrelsen på den interkommunale økonomien både mellom sektorer, områder og ulike kommuner.

### Sektorfordeling

Kakediagrammet under viser innen hvilke sektorer de interkommunale selskapene har sin omsetning. Innen helse-, sosial og omsorg dreier dette seg i hovedsak om arbeidstrenings- og rehabiliteringsvirksomheter, innen kultur natur og næring dreier det seg om ulike kultur/idrettsbygg, havnevirksomhet og interkommunale næringsutviklingsselskap. På teknisk sektor er det vannforsyning, avløp, renovasjon, brannvern, energi og bompengeselskap som dominerer.



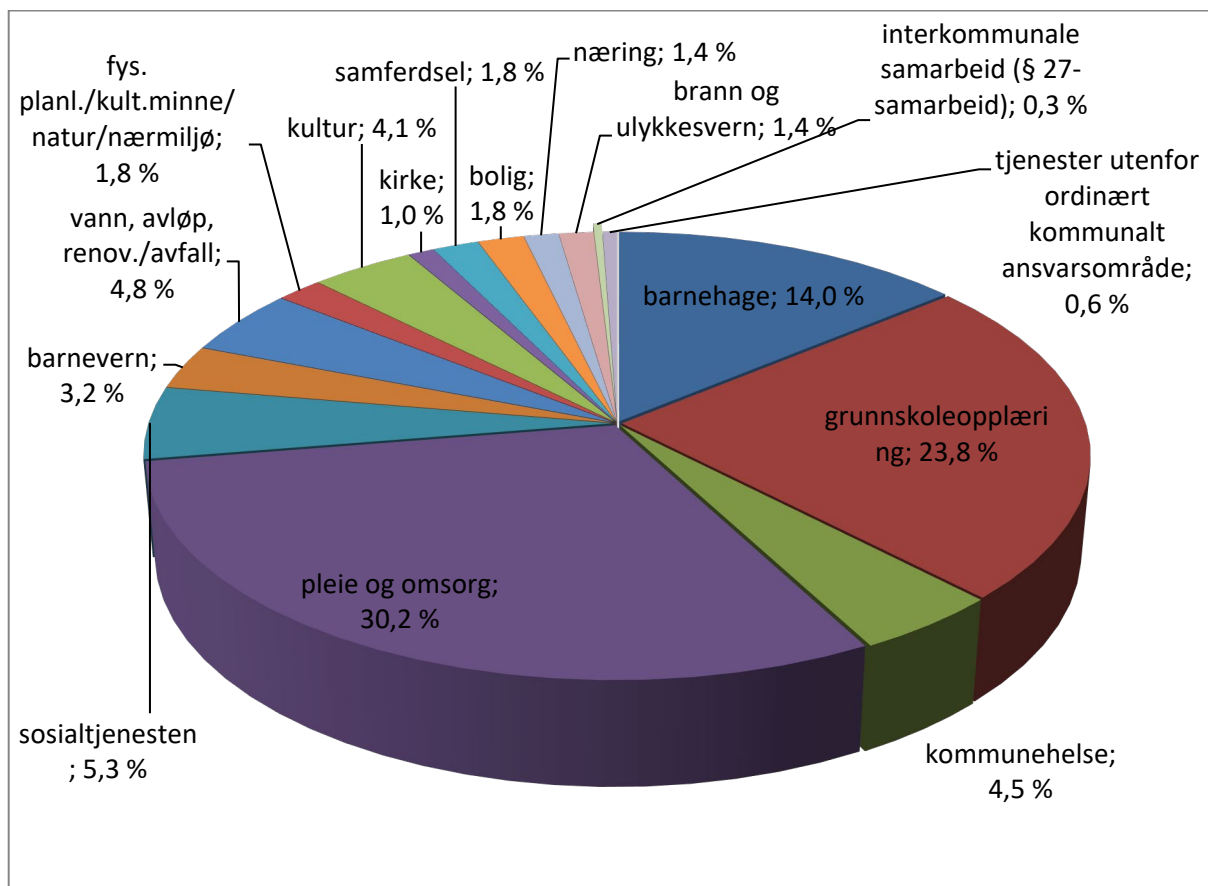
Figur 6.10: Fordeling av kommunenes andel av interkommunale selskapers omsetning på sektorer

Variasjon mellom hvor mye kommunenes andel av omsetningen i interkommunale selskaper utgjør i forhold til brutto driftsutgifter er betydelig mellom kommunene. Minst andel av våre utvalgte kommuner har Verran i Nord-Trøndelag med 0,08%, mens Surnadal ligger på topp med en andel på 32,2%. En faktor som forklarer kommuner med en høy andel av omsetningen i interkommunale selskaper i forhold til kommunens bruttobudsjett er eierandeler i energiselskap og i bompengeselskap. Det er imidlertid betydelige variasjoner mellom kommunene som ikke forklares av disse selskapstypene. Det dreier seg i særlig grad om kommunene deltar i interkommunale selskaper innen teknisk sektor, i helse- og sosialsektoren og kultursektoren.

Figuren under viser fordelingen av brutto driftsutgifter på tjenesteområder i kommunene i Norge i 2011. Sammenligning mellom figur 6.1 og figur 6.1 viser at omsetningen i interkommunalt samarbeid har en svært ulik sektorfordeling sett i forhold til fordeling av



brutto driftsutgifter. Mens teknisk sektor har størst andel av omsetningen i interkommunalt samarbeid er det pleie- og omsorg, grunnskole og barnehage som er det største områdene for kommunene.



Figur 6.11: Fordeling av brutto driftsutgifter på tjenesteområder i kommunene 2011 (Kilde KRD)

### Variasjoner mellom utvalgsområdene

Det er betydelig variasjon mellom utvalgsområdene i hvor mange prosent kommunenes andel av omsetningen i interkommunale selskaper utgjør i forhold til brutto driftsutgifter. Tabellen under viser variasjon mellom utvalgsområdene, sektor for sektor og samlet. Andelen sektorvis er også sett i forhold til kommunes samlede driftsutgifter.

Tabell 6.14: Prosentandel som kommunens andel av omsetningen i interkommunale selskaper utgjør i forhold til brutto driftsutgifter i de seks områdene sektorvis og samlet sett (tall for 2010)

Område / Sektor	Admini- strasjon	Under- visning	Helse og sosial	Kultur, natur næring	Teknisk	Alle sektorer
Glåmdal	0,00 %	0,37 %	1,84 %	0,05 %	2,13 %	<b>4,38 %</b>
Jæren og Ryfylke	0,06 %	0,00 %	0,82 %	0,49 %	7,47 %	<b>8,84 %</b>
Nordmøre	0,29 %	0,00 %	1,49 %	0,74 %	9,61 %	<b>12,13 %</b>
Grenland	0,15 %	0,00 %	1,57 %	0,63 %	0,55 %	<b>2,90 %</b>
Nord-Trøndelag	0,16 %	0,00 %	2,43 %	0,44 %	1,67 %	<b>4,71 %</b>
Salten	0,23 %	0,00 %	0,41 %	0,00 %	9,37 %	<b>10,02 %</b>

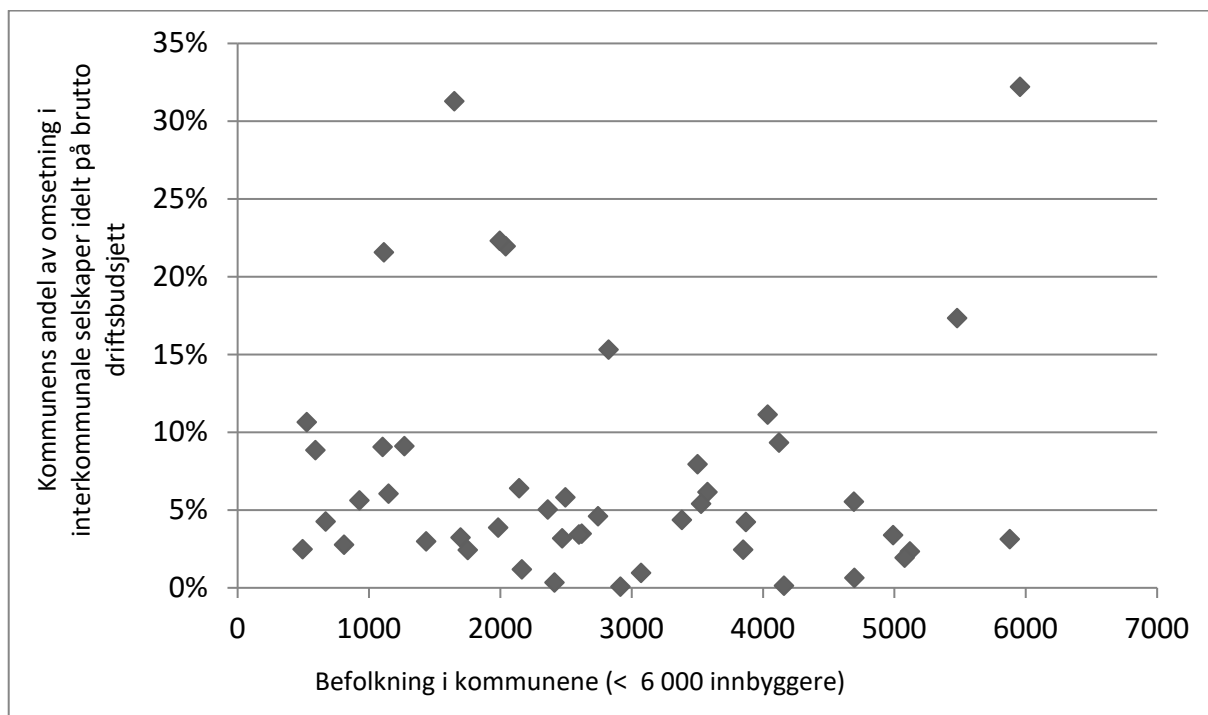
<b>Hele utvalget</b>	<b>0,14 %</b>	<b>0,03 %</b>	<b>1,47 %</b>	<b>0,55 %</b>	<b>4,93 %</b>	<b>7,12 %</b>
----------------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Tabellen illustrerer variasjonen mellom sektorene som er kommentert ovenfor, men også at det er variasjoner mellom utvalgsområdene i hvilke sektorer det er interkommunale selskaper med økonomisk omsetning av betydning. Det er imidlertid betydelig variasjon samlet sett mellom utvalgsområdene samlet sett fra Grenland der den kommunale andelen av selskapenes omsetning utgjør 2,9 % av kommunenes brutto driftsutgifter til Nordmøre det dette utgjør 12,13 %. Konkret henger dette sammen med at de økonomisk sett betydningsfulle selskapene i Grenland er en kompetanseutviklingsvirksomhet, Grenland havn og et fjordbåtselskap, mens økonomisk betydningsfulle selskaper på Nordmøre er flere energiselskap, renovasjonsvesen, flere vegfinansieringsselskap og havnevirksomhet.

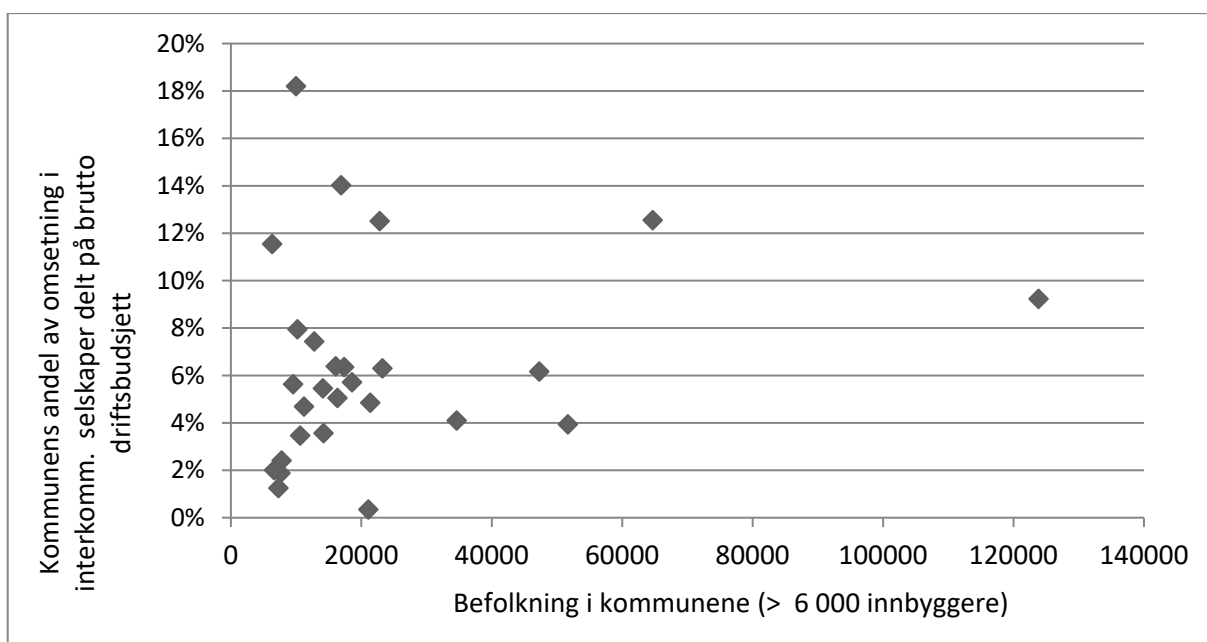
### **Kommunestørrelsens betydning**

Dersom en ser samlet på kommunene innenfor de ulike størrelseskategoriene, varierer kommunenes andel av interkommunale selskapers omsetning av kommunens bruttobudsjett mellom 7,6 % for de største kommunene (> 20 000 innbyggere) og for de minste kommunene (< 1 500 innbyggere) til 6,4 % for kommunegruppen i størrelseskategorien 6 000 – 20 000 innbyggere. Det er således ikke noen åpenbar sammenheng mellom kommunestørrelse og hvor stor andel omsetningen kommunens andel i interkommunale selskaper utgjør.

Variasjonene er illustrert i diagrammene under som viser innbyggertall langs x-aksen og hvor mange prosent kommunens andel av interkommunale selskapers omsetning utgjør i forhold til brutto driftsutgifter langs y-aksen.



Figur 6.12: Sammenheng mellom innbyggertall og %- andelen kommunens del av interkommunale selskapers omsetning utgjør i forhold til kommunens brutto driftsutgifter, kommuner < 6000 innbyggere



Figur 6.13: Sammenheng mellom innbyggertall og %-andelen kommunens del av interkommunale selskapers omsetning utgjør i forhold til kommunens brutto driftsutgifter, kommuner > 6 000 innbyggere.

Diagrammene over viser at for de fleste av kommunene utgjør deres del av interkommunale selskapers omsetning i forhold til kommunens brutto driftsutgifter mellom 0 og 10 %. Samlet er det 14 kommuner der deres del av omsetningen utgjør mer enn 10 %. Det er imidlertid vanskelig å se klare sammenhenger mellom kommunestørrelse og hvor store økonomiske andeler kommunene har i interkommunale selskaper.

### **Sentralitetsdimensjonens betydning**

Dersom en ser samlet på kommunene innenfor de ulike sentralitetskategoriene, varierer andelen mellom 8,7 % for de sentrale kommunene, 8,1 % for de minst sentrale, 5,0 % for de noe sentrale og 3,5 for de mindre sentrale. Det er således ikke noen lineær sammenheng mellom kommunenes sentralitet og hvor stor andel omsetningen kommunens andel i interkommunale selskaper utgjør. Det er imidlertid betydelig variasjon mellom kommunene innenfor de ulike sentralitetsdimensjonene.

### **Betydningen av det økonomiske omfanget på interkommunalt samarbeid**

I forhold til brutto driftsutgifter utgjør kommunenes andel av omsetningen i interkommunale selskaper 7,1 % i hele vårt kommuneutvalg på 73 kommuner. Det er svært stor variasjon mellom kommunene, den med minst andel ligger på 0 % og den med størst andel ligger på 32 %. I grunnlaget for beregningene mangler omsetningstall for 15 av 107 selskaper, noe som tilsier at andelen skulle vært noe høyere, anslagsvis 8 %.<sup>46</sup> Dette illustrerer at kommunene samlet sett har valgt å legge ut en betydelig del av sine tjenester i interkommunale selskaper og

<sup>46</sup> Som nevnt tidligere er det deler av dette som ikke direkte inngår som en del av kommunal tjenesteproduksjon (energisekskap og bompengeselskaper), men likevel vil omsetningen i interkommunale samarbeid utgjøre i størrelsesorden 8 % i forhold til kommunenes driftsbudsjett.

samarbeid. Det er også betydelige økonomiske verdier som representantskap og generalforsamling og deltakerne i styrene er med på å forvalte.

I disse tallene inngår ikke omsetningen i § 27- og § 28-samarbeid (til sammen 80 samarbeid), men mange av disse har svært liten økonomisk omsetning. Et grovt anslag kan derfor være at det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i gjennomsnitt er i størrelsesorden 10 % av kommunenes driftsutgifter. Økonomien i § 27-samarbeid og § 28-b og c samarbeid inngår imidlertid i kommunebudsjettene.

En annen dimensjon her er at flere av de interkommunale selskapene er betydningsfulle aktører med både økonomisk og administrativ kapasitet. I vårt utvalg er det 14 selskaper med en omsetning i 2010 på over 50 millioner og 9 selskaper med en omsetning på over 100 millioner. For kommuner i den minste størrelseskategorien (< 1 500 innbyggere) vil det være tilfeller der omsetningen i det interkommunale selskapet kommunen er med på å eie er større enn brutto driftsutgifter i kommunen.



## **Del III Konsekvenser av interkommunalt samarbeid**

---



## 7 Motiv for samarbeid

I dette kapitlet ser vi på motiver for at kommuner deltar i interkommunalt samarbeid. Vi identifiserer hvilke hovedmotiver kommuner har for deltakelse i interkommunalt samarbeid. Med motiver mener vi her de grunner som gis for å gå inn i et forpliktende samarbeid. Motiver dreier seg derfor også om hva som oppfattes som hoveddrivkraft for det interkommunale samarbeidet. Vi ser derfor også på hvilke motiv som er dominerende og betyr mest for kommuner. Dette baserer seg både på generelle erfaringer med interkommunalt samarbeid og endrede forhold internt i enkeltkommuner. Innledningsvis utdypes problemstillingen og det redegjøres for datagrunnlaget som særlig kommer fra surveyene, men vi vil også trekke veksler på case-studiene. Med dette utgangspunkt strukturerer vi diskusjonen ut ifra følgende to problemstillinger:

- Hvilke hovedmotiver og begrunnelser for interkommunalt samarbeid finner vi?
- Hvordan forholder motivet om økonomisk effektivisering seg til interkommunalt samarbeid generelt, og de ulike organisasjonsformer vi finner her?

Bakgrunnen for sistnevnte problemstilling er at det innen en New Public Management tradisjon ofte argumenteres for en sammenheng mellom økonomisk effektivisering og fristilte organisasjonsmodeller som IKS og AS. Ved å sammenholde organisasjonsform og motiv, kan vi teste denne hypotesen. Avslutningsvis oppsummeres funnene relatert til disse problemstillingene.

### 7.1 Problemstillinger og datagrunnlag

De siste årene er det vært gjennomført undersøkelser av kommuners motiver for deltakelse i interkommunalt samarbeid. Fra disse studier vet vi noe om hvilke motivasjonsgrunner lokale politikere henviser til for å legitimere interkommunalt samarbeid i generell forstand. En studie som Nordlandsforskning gjennomførte i tilknytning til forskningsrådets DEMOSREG-program, viste at to faktorer var særlig utslagsgivende blant lokale politikere. Utsikten til kompetanseheving, kompetanseutnyttelse, bedre rekruttering og bedre fagmiljø – og derigjennom bedre kvalitet på tjenester – framsto som viktige motiver. Men også utsiktene til sterkere politisk påvirkningskraft overfor krefter utenfor den samarbeidende regionen ble angitt som en vesentlig begrunnelse. Argumentet var at en samlet region sto sterkere overfor fylkeskommune og nasjonale myndigheter gjennom samarbeid. En annen studie av Ringkjøb, Aars og Vabo (2008) viste at forventningen om økt økonomisk effektivitet gjennom samarbeid også fremsto som et sentralt motiv.

Det å undersøke motiver kan være metodisk vanskelig. Dette skyldes ikke minst som sistnevnte studier viser at motiver i stor utstrekning beror på forventninger. Når vi i dette kapitlet skal se nærmere på motiver for deltakelse i interkommunalt samarbeid, er det viktig å være oppmerksom på at motiver ikke er statiske. De er dynamiske og utvikler seg over tid. Det er derfor også rimelig å anta at begrunnede motiv for det å delta i interkommunalt samarbeid vil reflektere historiske erfaringer med samarbeid. Tilsvarende gjelder også når vi undersøker motiv og valg av organisasjonsform for det interkommunale samarbeidet. Lovgivningen setter således til enhver tid grenser for hvilke organisasjonsformer som kan benyttes til ulike typer oppgaver og utøving av myndighet. For eksempel ga innføringen av



vertskommunemodellen i kommuneloven i 2007 nye muligheter og nye erfaringer innen det interkommunale samarbeidet. I inneværende evaluering har vi derfor også undersøkt nærmere hvordan og om motiver for interkommunalt samarbeid varierer med hvilken organisering som velges. Når det gjelder denne problemstillingen har vi i utgangspunktet ikke sammenlignbare kunnskaper å trekke veksler på.

Når vi ser på motiv for samarbeid kan dette begrunnes i overordnede forhold som f.eks. regionalisering og synliggjøring av lokalpolitiske utfordringer, konkurranseforhold innenfor og mellom regioner, arbeidsmarkeds- og kompetanseutfordringer. Særlig når det gjelder arbeidsmarkeds- og kompetanseutfordringer vil disse variere mellom enkelt kommuner. Kommuners behov for ivaretagelse av forvaltningsoppgaver er følgelig også et motiv for interkommunalt samarbeid. Dette ser vi f.eks. innenfor primærhelsetjenesten hvor helsekompetanse kreves, det ser vi innenfor teknisk forvaltning hvor ingeniørkompetanse blir etterspurt, og det ser vi i forbindelse med innkjøpsoppgaver hvor juridisk kompetanse blir en stadig viktigere komponent. Dette kommer i en viss utstrekning til uttrykk gjennom strukturelle forhold som kommunestørrelse og sentralitet. Disse faktorer kan derfor også ha betydning når motiver for interkommunalt samarbeid skal studeres, noe som vi har satt søkelys på i vårt empiriske arbeid.

Metodisk undersøker vi spørsmålet om kommuners motiv for interkommunalt samarbeid gjennom de to surveyene vi har gjennomført til lokale politikere og administrative ledere i utvalgs kommunene. Kommuner som utgjør grunnlaget for de to surveys finner vi i et representativt utvalg av kommuner i forhold til størrelse og sentralitet. Samlet inngår 73 kommuner fra 6 regioner i Norge. Dette gjelder kommuner fra Stavangerregionen og Ryfylke i Rogaland, Grenlandsområdet i Telemark, Kongsvingerregionen i Hedmark, Nordmøre, alle kommuner i Nord Trøndelag og Saltenregionen i Nordland. Utvalget er basert på kommuner som representerer fem størrelseskategorier og fire sentralitetsnivå. Når det gjelder sentralitet er utgangspunktet SSBs klassifisering av kommuner i fire sentralitetsnivåer. Både når det gjelder kommunestørrelse og sentralitet ble utvalget av kommuner satt sammen slik at det er representativt i forhold til fordelingen av samtlige kommuner i Norge.

Det totale antall formannskapspolitikere fra våre 73 kommuner er 545. Disse fikk tilsendt en web-baserte surveyen og vi fikk inn 218 svar, noe som gir en svarprosent på 40. Selv om det hadde vært ønskelig med større svarprosent finner vi ingen nevneverdig skjevhet når det gjelder svarfordelingen etter kommunestørrelse. På sentralitetsvariabelen synes formannskapspolitikere fra kategorien mindre sentrale kommuner å være noe overrepresentert. Ledersurveyen baserer seg på det totale antall interkommunale samarbeider i de 6 regioner som er organisert innenfor de juridiske formene § 27, § 28 b og c, IKS'er og AS'er. 158 ledere fikk tilsendt survey og av disse svarte 79, dvs. en svarprosent på 50. Ser vi på svarfordelingen av ledere etter de enkelte organisasjonstyper er AS-formen underrepresentert med 10 % og IKS noe overrepresentert. For de andre organisasjonsformer er det kun mindre avvik

Når vi skal identifisere motiv stiller vi flere likelydende spørsmål både til formannskapspolitikere og til ledere av interkommunale samarbeid. Dette gjør det mulig å betrakte motivstrukturen ut ifra de ulike ståsteder som disse respondentene representerer. Samtidig tar vi høyde for det forhold at motiver ikke er statiske. Det gjør vi ved å stille spørsmål som skal identifisere hvilke erfaringer som politikere henholdsvis administrative ledere har med det faktiske interkommunale samarbeidet. Gjennom disse spørsmålene blir det også mulig å

avdekke om det er en systematisk variasjon mellom ulike samarbeidsformer. I tillegg til surveyene vil vi i dette kapitlet også trekke veksler på det erfaringsmateriale vi har gjennom våre casestudier. Disse studiene ble gjennomført i utvalgte kommuner i Saltenregionen, Nord Trøndelag, Nordmøre og Stavangerregionen. I hovedsak har vi her samlet inn informasjonsmateriale gjennom intervju med ordførere og rådmenn, og gjennom dokumentstudier.

Under de enkelte hovedavsnittene nedenfor vil vi redegjøre for hvordan vi analyserer det empiriske materialet, de spørsmål vi tar utgangspunkt i og hvordan vi ser sammenhengen mellom enkeltspørsmål og våre problemstillinger.

## 7.2 Undersøkelse av hovedmotiver for interkommunalt samarbeid

For å undersøke motiver som kommuner har for å gå inn i interkommunalt samarbeid stilte vi spørsmål til formannskapspolitikere og til ledere for de enkelte interkommunale samarbeidsorganisasjoner som går på den direkte begrunnelse for samarbeidet. Men det ble i surveyene også stilt spørsmål som mer indirekte tematiserer motiver. Begge disse formene for spørsmål vil bli analysert i dette kapitlet.

I formannskapssurveyen stilte vi følgende spørsmål for å avdekke hva interkommunalt samarbeid motiveres av: "Etter din oppfatning, hvor viktig er de følgende grunner for å etablere et interkommunalt samarbeid". Vi presenterte åtte svaralternativer og for hvert motiv skal det svares på en femdelte skala fra svært viktig til svært lite viktig.

1. Fremme viktige spørsmål/saker for egen kommune (motiv 1)
2. Å styrke regionen (motiv 2)
3. Øke kvaliteten på tjenester for innbyggerne (motiv 3)
4. Økonomisk effektivisering/sparing (motiv 4)
5. Partipolitisk samarbeid over kommunegrensene (motiv 5)
6. Avlaste kommuneorganisasjonen (motiv 6)
7. Utviklingsarbeid over kommunegrensene (motiv 7)
8. Forretningsmessig drift av kommunale tjenester (motiv 8)

Tabell 7.1: Hovedmotiver for kommuners deltakelse i interkommunalt samarbeid. Formannskapspolitikere. N=218.

	Ganske / svært viktig	Litt viktig	Svært lite/ lite viktig
Øke kvaliteten på tjenester	91,7 %	6,9 %	1,4 %
Styrke regionen	83,8 %	13,9 %	2,3 %
Utviklingsarbeid over kommunegrenser	82,9 %	15,7 %	1,4 %
Økonomisk effektivisering	82,6 %	12,8 %	4,6 %
Forretningsmessig drift	58,4 %	18,2 %	23,4 %
Fremme viktige saker for egen kommune	51,4 %	31,6 %	17,0 %
Avlaste kommune organisasjonen	45,0 %	37,0 %	18,0 %
Partipolitisk samarbeid over kommunegrenser	23,6 %	33,5 %	42,9 %

Hvordan de enkelte motiv fordeler seg etter andel av formannskapspolitikere er gjengitt i tabell 7.1

Som det framgår av frekvensfordelingen er det i særlig grad fire motiver som formannskapspolitikere vurderer som ganske eller svært viktig for beslutningen om å delta i interkommunalt samarbeid. Dette er å øke kvaliteten på tjenester, styrke regionen og utviklingsarbeidet over kommunegrensene, samt å oppnå økonomisk effektivisering. Det første inntrykket denne tabellen gir oss er at motivstrukturen er differensiert. Begrunnelsen for interkommunalt samarbeid er ikke endimensjonalt, men er mangfoldig. Det som tabellen imidlertid ikke sier noe om er hvordan de enkelte begrunnelser gjensidig styrker hverandre og hva som begrunner motivet. Det er således grunn til å anta at begrunnelsen om å øke kvaliteten på tjenester er begrunnet i andre faktorer. Videre er det grunn til å anta at flere av hovedmotivene gjensidig påvirker hverandre. F.eks. det å styrke regionene og det å skape utviklingsarbeid over kommunegrensene.

For å komme bak tabell 7.1 vil vi gjennomføre en faktoranalyse som gir oss mulighet for å vise hvordan motivene relaterer seg til hverandre, og hvordan de gjensidig styrker hverandre. Faktoranalysen gir et bidrag til å vise hvordan vi kan forklare variansen mellom ulike motiver. Faktoranalyse er en datareduksjonsteknikk for å eliminere eller slå sammen flere variabler som er uttrykk for det samme. Faktoranalysen sier derfor også noe om korrelasjonen mellom variablene i analysen. Den sier ikke nødvendigvis hvilken faktor som er viktigst. Analysen viser oss at tre komponenter forklarer 57,2 % av indikatorsettets varians<sup>47</sup>, mens den roterte faktorladningstabellen viser oss hvilke motiver som forklarer mest av variansen<sup>48</sup>. Følgende motiver lader i denne analysen høyt: Motivet om å avlaste kommuneorganisasjonen og motivet om at kommunale tjenester skal driftes forretningsmessig. Motivet om å styrke regionen og motivet om å øke kvaliteten på tjenester for innbyggerne.

Skal vi fortolke disse motivene representerer de to første motiver en blanding av en pragmatisk henholdsvis en ideologisk forståelse av den situasjon kommunene befinner seg i. Interkommunalt samarbeid blir for den enkelte kommune et svar på å løse oppgaver kommunen av ulike årsaker ikke har kapasitet til å løse på en tilfredsstillende måte. Når en kommunal tjeneste dernest overføres til den interkommunale samarbeidsorganisasjonen forventes det at den skal driftes forretningsmessig noe som ideologisk representerer et motiv som trekker veksler på management forestillinger.

Skal vi derimot gi en bedre forståelse av de to sistnevnte motiver om å styrke regionen og øke kvaliteten på kommunale tjenester må vi se litt nærmere på et annet spørsmålssett i formannskapssurveyen. Det er rimelig å anta at begrunnede motiv for det å delta i interkommunalt samarbeid vil reflektere historiske erfaringer med samarbeid. De fleste kommuner, har som våre undersøkelser bekrefter omfattende kjennskap til og erfaring med interkommunalt samarbeid. Vi stiller derfor det spørsmålet til formannspolitikere om hva det interkommunale samarbeidet har bidratt med og de presenteres for seks alternativer som skal vurderes på en skala fra i svært liten grad til i svært stor grad. De seks oppstilte bidragsfaktorene er som følger:

1. bedre utnyttelsen av fagkompetanse

---

47 Se tabell 1 i vedlegg 5, til kapittel 7.

48 Se tabell 2 i vedlegg 5, til kapittel 7.

2. redusere sårbarhet for utskiftning av arbeidstakere og sykefravær
3. bedre rekrutteringsmulighetene
4. gi mer effektiv tjenesteproduksjon
5. rimeligere tjenesteproduksjon
6. mer variert tjenestetilbud

En faktoranalyse av disse spørsmål viser at korrelasjonen mellom disse er sterkt positiv og signifikante og viser oss at det eksisterer en komponent forklarer ca. 64 % av indikatorsettets varians.<sup>49</sup> Alle de ovennevnte motiver bidrar substansielt til å forklare variansen. Sterkest bidrag kommer imidlertid fra følgende tre faktorer: Effektiv tjenesteproduksjon, utnyttelse av fagkompetanse og bedre rekrutteringsmuligheter.<sup>50</sup> Dette kan tas til inntekt for at formannskapetpolitikere i vår survey mener at forutsetningen for effektive tjenester til kommunens innbyggere ligger i utnyttelsen av et regionalt kompetanse- og arbeidsmarked. For å oppnå effektive tjenester blir bedre utnyttelse av fagkompetanse og bedre rekrutteringsmuligheter de viktigste motivene for å inngå i interkommunalt samarbeid. Det er denne fortolkningsramme som gjør at avlastningsmotivet blir framtrædende. Først i annen rekke vektlegges rimeligere og variert tjenestetilbud. Ser vi nærmere på avlastningsmotivet for deltakelse i interkommunalt samarbeid og hvordan dette forholder seg til kommunestørrelse, så finner vi her en svak negativ, men signifikant korrelasjon med kommunestørrelse. Dette betyr, som tabellen nedenfor viser, at de minste kommuner vektlegger dette motivet noe mer enn større kommuner. I utgangspunktet er dette funnet ikke overraskende, men er forventet ut ifra et ressursperspektiv, hvor de minste kommunene generelt har tilgang på færre ressurser.

Tabell 7.2: Avlaste kommuneorganisasjonen etter kommunestørrelse<sup>51</sup>.  
Formannskapetpolitikere. Prosent. N=211.

	Kommunestørrelse				Totalt
	Opptil 3 000	3 000 - 6 000	6 000- 20 000	over 20 000	
1. Svært lite/lite viktig	12.7%	18.2%	15.6%	29.7%	18.0%
2. Litt viktig	30.9%	32.7%	42.2%	43.3%	37.0%
3. Ganske/svært viktig	56,4%	49.1%	42.2%	27.0%	45.0%
Totalt	100 % (N=55)	100 % (N=55)	100 % (N=64)	100 % (N=37)	100 % (N=211)

Hva imidlertid er mer overraskende er at vi ikke finner andre signifikante sammenhenger når det gjelder spørsmålet om kommunestørrelse og sentralitet og de øvrige motiver for å delta i interkommunalt samarbeide. Kommuners størrelse og sentralitet synes dermed ikke å kunne forklare disse motivene.

49 Se tabell 3 i vedlegg 5, til kapittel 7.

50 Se tabell 4 i vedlegg 5, til kapittel 7.

51 I tabellen er de fem svaralternativene fra svært lite til svært viktig slått sammen til tre svaralternativer, og for kategorien kommunestørrelse er de to minste grupper slått sammen.

Dette gjør at vi må søke etter andre forklaringer. Det finner vi nettopp når vi fokuserer på relasjonen mellom motivene "å styrke regionen" og "å øke kvaliteten på kommunale tjenester" og betrakter disse i et kunnskapsperspektiv hvor det gjelder om å utnytte og utvikle fagkompetansen gjennom samarbeid og rekruttering. Dette fokus gir anledning til å trekke inn et grunnleggende strategisk motiv for kommuner til å gå inn i interkommunale samarbeidskonstellasjoner – et strategisk motiv, som har samme gyldighet for store som små kommuner, og sentrale som ikke sentralt beliggende kommuner.

Både store og mindre kommuner, sentralt og mindre sentralt beliggende kommuner har behov for å posisjonere seg og knytte seg til ulike utviklingskoalisjoner som et interkommunalt samarbeid kan representere. Dette bekreftes også av våre kvalitative casestudier. Det er ikke slik at det kun er i små ikke-sentrale kommuner at det kan iakttas et sterkt behov for kvalifisert arbeidskraft. Det kommer også til uttrykk i store og sentralt beliggende kommuner, som vi f.eks. ser i pressområder slik som Stavanger-regionen. Også for denne typen av kommuner er det ikke så enkelt å rekruttere den nødvendige arbeidskraften. Dette skyldes flere forhold bl.a. at arbeidskraften i større kommuner har flere alternative jobbmuligheter, og at konkurransen om arbeidskraften ofte vil være større i kommuner med et mer komplekst arbeidsmarked. Videre viser også de kvalitative studier at uansett størrelse og sentralitet så eksisterer det ulike konkurranseforhold mellom kommuner. Innen regioner og mellom regioner står ulike senter mot hverandre, og konkurrerer ikke bare om knappe resurser men også om oppmerksomhet. Det er bl.a. i denne form for kontekster at vi ser det strategiske motivet til å forplikte seg til ulike interkommunalt samarbeid kan oppstå. Vi finner i noen av våre kvalitative casestudier at små kommuner søker samarbeid med mellomstore kommuner fordi de får ivaretatt kommunens interesser bedre enn å søke sammen med større kommuner, og vi ser at større kommuner søker kommunesamarbeid med mellomstore kommuner i konkurransen med andre større regionssentre. I dette strategiske motivet finner vi en forhandlingsposisjon som gir større spillerom for mindre og mellomstore kommuner i forhold til samarbeidskoalisjoner.

Dette strategiske perspektivet representerer ikke et selvstendig motiv, men påstanden er at det binder sammen motivene om å styrke tjenesteproduksjonen og kvaliteten til kommunenes borgere. Dette skjer ved å få tilgang til fagkompetanse, utvikle og rekruttere fagkompetanse gjennom samarbeid.

### **7.3 Interkommunalt samarbeid, økonomisk effektivisering og de ulike organisatoriske former**

Det spørsmål som nå reiser seg er hvordan det bildet vi har beskrevet ovenfor forholder seg til motivene om økonomisk effektivisering og forretningsmessig drift av kommunale tjenester? Vi skal nærme oss dette spørsmål ved å se på hvordan ledere av interkommunale samarbeidsorganisasjoner motiverer og begrunner dette samarbeidet ut fra sitt organisatoriske ståsted. Disse motivene om økonomisk effektivisering og forretningsmessig drift av kommunale tjenester forbinder vi gjerne med New Public Management tradisjonen og trenden til å fristille den offentlige tjenesteproduksjon i mer selvstyrte resultatenheter gjerne organisert i form av AS'er eller IKS'er. Dette organisatoriske perspektivet vil vi undersøke med utgangspunkt i en analyse av ulike svar vi har fått fra den survey som er sendt til daglig ledere for interkommunale samarbeidsorganisasjoner.

Et av spørsmålene vi stilte i denne var spørsmålet om effektivisering av tjenesteproduksjon hhv. økonomiske besparelser har vært et mål for kommunene i det interkommunale samarbeidet?

Tabell 7.3: Effektivisering/økonomisk besparelse som mål etter organisasjonsform.  
(Prosent) Ledere. N=78.

I hvilken grad har effektivisering av tjenesteproduksjon /økonomiske besparelser vært et mål for kommunene ?	Organisering av interkommunalt samarbeid		
	AS/IKS	§27, §28	Totalt
I svært liten grad/liten grad	34.3 %	15.0 %	24.4 %
I noen grad	28.9 %	40.0 %	34.6 %
I stor grad/svært stor grad	36.8 %	45.0 %	41.0 %
Totalt	100 % (N=38)	100 % (N=40)	100 % (N=78)

I tabellen ovenfor har vi forenklet dataene slik at for organisasjonsvariabelen er IKS og AS modellene slått sammen, og Vertskommune og § 27 samarbeider er slått sammen. Videre er verdiene "i svært liten grad" og "i liten grad" slått sammen og det samme er gjort for verdiene "i stor grad" og "i svært stor grad".

Selv om vi kan observere noe variasjon i besvarelsen på om effektivisering/økonomiske besparelser har vært et motiv for etablering av det interkommunale samarbeidet finner vi ikke en signifikant korrelasjon mellom disse variabler. Det vi ser er at ledere av de "fristilte" organisasjonsformer i høyere grad svarer i svært liten og i liten grad<sup>52</sup>, mens ledere av § 27 og § 28 samarbeider i større grad mener at effektivisering, og økonomiske besparelser har vært et motiv. Dette virker kanskje noe overraskende i den utstrekning som økonomisk teori antar at desto mer fristilt en organisasjonsenhet er, jo sterkere motiv vil ledelsen har for å effektivisere, fordi de selv har ansvaret for å holde orden i eget hus. En mulig fortolkning av det resultatet vi finner, er at lederne på dette spørsmålet om kommunens motiv, svarer med utgangspunkt i hvordan organisasjonen har opplevd endringer i kommunenes fordringer til organisasjonen. Motiver skapes som det tidligere er bemerket ikke forutsetningsløst, men er erfaringskapte.

Denne forståelse blir delvis bekreftet om vi ser nærmere på hvordan ledere av interkommunalt samarbeid faktisk opplever at økonomistyring hhv. byråkratisering som et problem. Som ventet korrelerer disse variabler relativt sterkt med hverandre (0,554) og i en NPM-sammenheng blir det ofte argumentert for at fokus på økonomistyring og begrensning av byråkratiske prosedyrer er forutsetninger for effektivisering og økonomiske besparelser.

<sup>52</sup> Dette kan i første omgang virke noe overraskende i den utstrekning som NPM-tradisjonen forutsetter at effektivisering og økonomiske besparelse representere selve legitimasjonsgrunnlaget for de fristilte organisasjonsformene.

Tabell 7.4: Økonomistyring og byråkratisering som problem etter organisasjonsform.  
(Prosent) Ledere. N=77.

I hvilken grad synes du økonomistyring er et problem for det interkommunale samarbeidet?	Organisering av interkommunalt samarbeid		
	AS/IKS	§27, §28	Totalt
I svært liten grad/liten grad	92.0 %	60.0 %	75.3 %
I noen grad	5.4 %	32.5 %	19.5 %
I stor grad/svært stor grad	2.7 %	7.5 %	5,2 %
Totalt	100 % (N=37)	100% (N=40)	100% (N=77)
I hvilken grad synes du byråkrati- sering av tjenesten å være et problem for det interkommunale samarbeidet?			
I svært liten grad/liten grad	83.8 %	60.0 %	71,4 %
I noen grad	13.5 %	35.0 %	24.7 %
I stor grad/svært stor grad	2.7 %	5.0 %	3.9 %
Totalt	100 % (N=37)	100% (N=40)	100% (N=77)

I tabellen ovenfor ser vi hvordan svarene fordeler seg mellom de to undersøkte organisasjonskategorier. Selv om flertallet av ledere innen begge kategorier svare at økonomistyring og byråkratisering i samarbeidet oppleves som et svært lite eller lite problem, så ser vi også at ledere innen vertskommune- og § 27-samarbeid anser økonomistyring og byråkratisering som et større problem enn ledere av IKS og AS samarbeider. Korrelasjonen er signifikant i begge tilfeller. Når det gjelder forholdet mellom organisasjonsform og opplevd problem med økonomistyring finner vi et signifikansnivå på 0,004 og korrelasjonen er relativ sterk (0,327). Korrelasjonen mellom organisasjonsform og opplevd problem med byråkratisering er signifikant (0,036), men korrelasjonen er noe svakere (0,239). Dette betyr at ledere innen § 27 og § 28-samarbeid opplever større faktiske endringer når det i særlig grad gjelder økonomistyring.

Hvis dette resultatet skal tas som uttrykk for opplevde endringer i forholdet mellom organisasjonen og kommunens krav er det imidlertid også klart, at i et slikt systemomverdensperspektiv, så vil denne opplevelse av endring i vesentlig grad være avhengig av organisasjonens egen evne til å styre eller ikke styre sine omgivelser. Hypotesen er her at AS og IKS av ulike grunner bedre evner å styre sine omgivelser enn § 27 og § 28-samarbeid.

Dette får vi bekreftet både i våre kvalitative casestudier hvor vi har intervjuet ordførere og rådmenn, og i formannskapetpolitiker-surveyen. I sistnevnte har vi stilt spørsmålet om politikerne ser behov for å skifte samarbeidsmodell for noen av de interkommunale samarbeidene kommunen deltar i. 40,1 % svarer at de opplever et behov for skifte i organisasjonsmodell, mens 35,5 % av formannskapetpolitikere gir uttrykk for at det ikke er behov for en slik endring. En relativ stor andel på 24,4 % svarer vet ikke. Det som er mer interessant er at når formannskapetpolitikere som har svart bekræftende skal spesifisere hvilke organisasjonsformer det er behov for å endre, så vil 50 % endre IKS modellen. Bortsett

fra at avtalebaserte avtaler også score høyt med 33,7 %, så er endringsbehovet for de øvrige samarbeidsmodeller betydelig mindre (AS: 18,6 %, § 27: 24,4 %, § 28 b: 16,3 % og § 28 c: 11,6 %).

I de kvalitative studiene uttaler både ordfører og rådmenn seg skeptiske til IKS-modellen. Begrunnelsen for denne skepsisen skyldes ikke minst det forhold at kommuner opplever begrenset mulighet for å påvirke disse selskapene når det gjelder budsjettbeslutninger. Mens det er enklere å sette økonomiske krav til den del av virksomheten som er i egen regi, og delvis også den virksomhet som er styrt gjennom samarbeidsmodeller som mer direkte er under innflytelse av kommunenes administrative ledelse, så oppleves dette ikke like enkelt overfor IKS-formen. Kommuneledelsen opplever å ha begrenset innflytelse for å påvirke IKS gjennom representantskap og styre. Særlig i forbindelse med budsjettprosessen oppleves budsjettforslag fra selskapets administrasjon ofte som noe gitt. Dette blir forsterket av et annet trekk ved IKS samarbeidene. Det er at disse gjerne finnes innen for tjenesteområder som er tekniske og krever store investeringer. Når slikt samarbeid først er etablert, er det ikke en realistisk mulighet å ta det tilbake i kommuneorganisasjonen. Renovasjon er et slikt eksempel som ofte trekkes fram.

Denne beskrivelse viser at IKS selskapene organisatorisk kan være vanskelig å styre sett fra kommunens side noe som på den ene side kan forklare det bildet vi så ovenfor at disse selskapene i høyere grad opplever økonomistyring og byråkratisering som et lite problem. Dette nettopp fordi de er mer autonome. Samtidig viser også argumentasjonen fra rådmenn og ordførere at økonomistyring i høy grad er del av den kommunale hverdag. Denne gjennomsyrrer generelt den kommunale virksomheten, og brukes aktivt politisk til å styre. Dette impliserer også at når det gjelder motiver som effektivisering og forretningsmessig drift er dette ikke lengre et motiv som særskilt begrunner etableringen av tjenesteproduksjon innen interkommunalt samarbeid fremfor den tjenesteproduksjon som ivaretas av den vanlige kommunale organisasjonen. Den interne tjenesteproduksjon i kommuner er i dagens kommunale hverdag like mye opptatt av verktøy for økonomisk effektivisering og styring som i det interkommunale samarbeidet.

Dette er også et resonnement som bekreftes av en annen erfaring som vi både finner uttrykt i casestudiene og av surveyene. Ordfører og rådmenn gir således uttrykk for at kommuner sjelden kan dokumentere at det er en økonomisk gevinst ved å legge tjenesteområder inn i et samarbeid. Dette bekrefter hva vi har funnet i andre studier av interkommunalt samarbeid f.eks. Nordlandsforsknings studier av Grenlandssamarbeidet. Gevinsten ligger på andre områder. Som vi har sett uttaler rådmenn og ordfører i våre casestudier at interkommunalt samarbeid øker tjenestevolum og tjenestekvalitet. Når dette skjer blir det samtidig vanskelig å kunne dokumentere total økonomisk besparelse. Produktiviteten kan øke per krone, men den totale kostnad for utført tjeneste blir ikke nødvendigvis redusert. Dette er en forklaring på hvorfor kommuner som overfører tjenester og oppgaver til interkommunalt samarbeid ikke opplever økonomiske besparelse.

Når vi sammenligner hva ledere av interkommunale samarbeider svarer på spørsmålet om hva samarbeidet har bidratt til på dimensjoner som rimeligere tjenesteproduksjon hhv. bedre utnyttelse av fagkompetanse, så blir dette bildet bekreftet. Tabellene nedenfor viser oss dette.

Tabell 7.5: Rimeligere tjenesteproduksjon etter organisasjonsform. Ledersurvey.  
(Prosent) N=72.



I hvilken grad har det interkommunale samarbeidet bidratt til rimeligere tjenesteproduksjon?	Organisering av interkommunalt samarbeid		
	AS/IKS	§27, §28 b,c	Totalt
I svært liten grad/liten grad	14,3 %	16,2 %	15,3 %
I noen grad	28,6 %	40,5 %	34,7 %
I stor grad/svært stor grad	57,1 %	43,2 %	50,0 %
Totalt	100 % (N=35)	100 % (N=37)	100 % (N=72)

Tabell 7.6: Bedre utnyttelse av fagkompetanse etter organisasjonsform. Ledersurvey. (Prosent) N=77.

I hvilken grad har det interkommunale samarbeidet bidratt til bedre utnyttelse av fagkompetanse ?	Organisering av interkommunalt samarbeid		
	AS/IKS	§27, §28	Totalt
I svært liten grad/liten grad	-	-	-
I noen grad	2,8 %	25,0 %	14,3 %
I stor grad/svært stor grad	97,2 %	75,0 %	85,7 %
Totalt	100 % (N=37)	100 % (N=40)	100 % (N=77)

Mens 50 % av lederne mener at samarbeidet gir rimeligere tjenesteproduksjon, så svarer 86 % av ledere at samarbeidet gir bedre utnyttelse av fagkompetansen. Det eksisterer interne forskjeller mellom ulike organisatoriske former for samarbeid, men denne variasjonen er begrenset og kan ikke ta bort det hovedinntrykket vi har funnet, altså at det er kompetansemotivet som er det som dominere som begrunnelse for at et tjenesteområde blir organisert som interkommunale samarbeidsorganisasjoner.

## 7.4 Konklusjoner

Hovedfunnet når det gjelder å identifisere motiver for interkommunalt samarbeid er forankret i motivet om å utnytte det regionale kompetanse- og arbeidsmarkedet og utnytte eksisterende fagkompetanse i kommunene på en bedre måte. For å oppnå effektive tjenester, blir bedre utnyttelse av fagkompetanse og bedre rekrutteringsmuligheter de viktigste drivkrefter for å inngå i interkommunalt samarbeid. Dette betyr også at kommuner gir uttrykk for at avlastningsmotivet er framtrødende. Først i annen rekke vektlegges rimeligere og mer variert tjenester. Når avlastning betones er dette nettopp begrunnet i at kommunene vektlegger kvaliteten i tjenestetilbudet.

Når det gjelder avlastningsmotivet finner vi at dette blir vektlagt noe mer i de minste kommunene sammenlignet med større kommuner. Bortsett fra dette finner vi ikke at kommuners størrelse og sentralitet kan forklare hvorfor kommuner deltar i interkommunalt samarbeid. Dette forklarer vi med at uavhengig av størrelse og sentralitet har kommuner et grunnleggende strategisk motiv når det gjelder deltakelse i det interkommunale samarbeidet.

Innen regioner og mellom regioner står ulike sentra mot hverandre, og konkurrerer ikke bare om knappe ressurser men også om oppmerksomhet. Det er i denne konteksten at det strategiske motivet til å forplikte seg til ulike interkommunalt samarbeid oppstår. Vi finner derfor også at et strategisk motiv er det som binder sammen motivene om å styrke tjenesteproduksjonen og kvaliteten til kommunenes borgere. Dette skjer ved å få tilgang til ny fagkompetanse og utvikle eksisterende fagkompetanse gjennom samarbeid med andre kommuner.

Når det gjelder motiver om økonomisk effektivisering og forretningsmessig drift av kommunale tjenester, er dette et klart og framtrødende motiv når kommuner beslutter seg for å forplikte seg på interkommunalt samarbeid. Men når vi så på de faktiske erfaringer er det vanskeligere å dokumentere denne effekten. Dette skyldes som påpekt to forhold. For det første bidrar motivet om å øke kompetansen i tjenesteproduksjonen til økt tjenestekvalitet og tjenestevolum. Dette kan bidra til en produktivitetstigning, men ikke nødvendigvis besparelse på totale kostnader innen et tjenesteområde. For det annet har også sett at verktøy som økonomistyring generelt sett gjennomsyrrer all kommunal virksomhet, og brukes aktivt i den politiske styringen. Derfor blir motiver som økonomisk effektivisering og forretningsmessig drift ikke i samme grad som tidligere noe som særskilt begrunner etableringen av tjenesteproduksjon innen for samarbeidsselskapene fremfor den tjenesteproduksjon som ivaretas av den vanlige kommunale organisasjonen.

Tvert imot finner vi at visse organisatoriske former begrenser kommunenes evne til på en overordnet måte å styre den økonomiske ressurs-allokeringen. Dette gjelder der hvor det interkommunale samarbeidet i for høy grad er blitt autonomt for kommunal styring og for lite integrert i øvrig kommunal virksomhet. Dette gjelder i særlig grad IKS samarbeider. Dette skyldes imidlertid ikke kun den organisatoriske formen for IKS samarbeidet, men også karakteren av det det samarbeides om.



## 8 Lokalpolitisk styring og kontroll

Dette kapittelet ser nærmere på problemstillinger knyttet til styring og kontroll av interkommunalt samarbeid. Innledningsvis presenteres de problemstillingene og det datagrunnlaget som analysen tar utgangspunkt i. Vi ser deretter nærmere på opplevde styringsutfordringer i de ulike formene for interkommunalt samarbeid, på hvilke aktører som vurderes å ha innflytelse i samarbeidsprosessene, og på bruken av ulike styringsverktøy. Likeledes ser kapitlet nærmere på bruken av kontrollverktøy som forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll og andre verktøy for evaluering av samarbeidene.

Gjennomgående settes det fokus på om det er mulig å spore systematiske mønstre når styrings- og kontrollutfordringer analyseres i sammenheng med ulike formelle organisasjonsformer for samarbeidene, antall involverte kommuner i det enkelte samarbeid, kommunestørrelse, sentralitet og forekomsten av eierskapspolitikk/eierskapsmelding. Kapitlet avsluttes med en oppsummerende drøfting av hovedfunnene både i de kvalitative intervjudataene og i surveydataene.

### 8.1 Problemstillinger og datagrunnlag

Politiske og administrative styringsutfordringer er ikke unikt for interkommunalt samarbeid; flere av de forhold som diskuteres i dette kapitlet vil også være gjenkjennbart innenfor rammen av en tradisjonell kommunal etatsmodell. Men interkommunalt samarbeid innebærer større formell avstand mellom kommunestyre og oppgaveløsning. Det kan argumenteres for at interkommunalt samarbeid dreier lokale politikeres fokus mot overordnet styring og strategiutvikling, og mindre mot detaljert styring av tjenesteproduksjonen. Men et samarbeid som involverer mange (og ulike) aktører kan også gjøre at de politiske styringsutfordringene blir mer komplekse. På samme måte kan det settes spørsmålstegn ved legitimiteten til et system som integrerer et mangfold av aktører. Hvem står egentlig til ansvar for beslutninger fattet i et nettverk av kommuner? Dette kan gi opphav til betydelige kontrollutfordringer.

Styring av det interkommunale samarbeidet kan anta ulike former. Direkte, hierarkisk og instruksbasert styring representerer noe annet enn mer indirekte styring via mål- og resultatkrav som gir andre frihetsgrader for styrer og daglige ledere. Styring kan åpenbart også forekomme gjennom løpende og uformell kontakt. Kontroll vil i denne sammenhengen handle om tiltak som kommunene gjennomfører for å sikre at styringen av samarbeidene gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Kontroll kan oppfattes som aktiviteter som er tydelig atskilt fra styring, for eksempel ulike former for etterkontroll, prosedyrekontroll etc. Dette er den forståelsen som vil legges til grunn her. Men det er ikke gitt at det er et klart skille mellom styring og kontroll; indirekte kontroll kan på varierende vis være innbakt i styringsverktøyene.

Det er nærliggende å anta at de politiske styringsutfordringene også aktualiseres i forholdet mellom kommunene i det interkommunale samarbeidet. For styrkeforholdet mellom kommunene vil ofte variere. Ikke bare kan det være en asymmetri med tanke på hvilke ressurser, materielle som immaterielle, den enkelte kommune er i stand til å mobilisere; det er heller ikke uvanlig at enkelte kommuner har opparbeidet seg en status som sentrum, og

framstår som et befolkningsmessig tyngdepunkt som på flere områder serverer de omliggende kommunene. Uvisshet om hvem som i det lange løp høster det største utbyttet av samarbeidet, kan være en kilde til spenning – og et spørsmål om hvem det er som styrer.

Som nevnt innledningsvis har tidligere studier også drøftet slike utfordringer ved interkommunalt samarbeid. Selv om samarbeid vurderes av kommunene selv til å ha positive konsekvenser i form av bedre tilgang på kompetanse, bedre tjenestekvalitet og økonomisk effektivisering, har det vært bemerket at det er svakheter knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktighet i det interkommunale samarbeidet (ECON 2006). Dette er utfordringer som trolig vil variere med måten man organiserer samarbeidet på; i den grad fristilte modeller velges har det vært argumentert for at bevissthet om styrings- og eierroller er viktig. Bl.a. peker Gjertsen og Martinussen (2006) på at styringsproblemer kan oppstå som følge av at kommunene ikke har tatt inn over seg hvilke styrings- og kontrollkrav som dette innebærer<sup>53</sup>. Samtidig finnes det eksempler på aktiv utøvelse av slike roller (Leknes et al. 2009). Folkevalgt kontroll varierer imidlertid i forhold til hvilken myndighet som er tillagt eierorganet og bruken av folkevalgte i styret.

Samlet sett kan det hevdes at styrings- og kontrollaspektene ved interkommunalt samarbeid knytter seg til følgende utfordringer:

- **Transaksjonskostnader:** Som nevnt vil etablering av et samarbeid kunne innebære omfattende forhandlingsprosesser med elementer av byråkratisering når nye, formelle institusjoner opprettes som en konsekvens av samarbeidet. Et økt behov for rapportering og kontrollrutiner vil bidra til dette.
- **Fragmenteringsutfordringen:** Hvis det er manglende oversikt og tilgang på informasjon blant lokalpolitikere om innhold og omfang i det interkommunale samarbeidet, kan det bidra til uklarheter med hensyn til ansvars plassering; både mellom kommunene som aktører, og mellom det generelle publikum og kommuneinstitusjonen(e).
- **Forvitningsutfordringen:** Selv om kommunenes ”ordinære” styringsorganer kan bli avlastet ved at oppgaver håndteres i andre institusjonelle rammer når samarbeid inngås, er det også en fare i at kommunestyrene oppleves å bli tappet for makt og relevans – og på sikt kanskje med sviktende legitimitet blant innbyggerne som konsekvens.

Rett nok er det mulig å håndtere slike utfordringer gjennom en sterk og tydelig formalisering av samarbeidet, men det vil som sagt være grunn til å anta at styrings- og kontrollutfordringer vil variere med hvilke samarbeidsformer man snakker om. Rasjonalet bak fristilte modeller er å gi selskapsledelsen større handlefrihet hva den operative virksomheten angår, og ikke minst kunne foreta raske beslutninger uten å måtte involvere alle som måtte gjøre krav på å ha et ord med i laget. Vi snakker i denne sammenhengen om interkommunale selskaper og interkommunale aksjeselskaper.

Interkommunale selskaper (IKS) må ha styringsorganene representantskap, styre og en daglig leder. Representantskapet er selskapets øverste organ, styret er underordnet representantskapet, og daglig leder er underordnet styret. Styret og daglig leder utgjør selskapets ledelse. Deltakernes kontroll sikres gjennom etablering av selskapet og vedtakelse

---

<sup>53</sup> Denne studien baserer seg riktignok ikke bare på analyser av styring og kontroll av selskap som er gjenstand for interkommunalt samarbeid.

av selskapsavtalen. Deltakerne utøver sin eiermyndighet i selskapets øverste organ og skal derfor ha minst en representant hver i representantskapet.

Representantskapet skal behandle saker av overordnet karakter. Representantskapet kan som selskapets øverste organ instruere styret, og kan også omgjøre styrets og daglig leders avgjørelser. Representantskapet vil i praksis ha møter ganske sjelden. Styret har på sin side ansvaret for forvaltningen av selskapet. Styrets myndighet kan begrenses i selskapsavtalen, slik at styret er underordnet representantskapet og må rette seg etter instruksjoner og pålegg fra representantskapet dersom ikke annet framgår av loven. Deltakere i selskapet kan ikke instruere styret eller de enkelte styremedlemmene.

Interkommunale aksjeselskaper er organisert etter aksjeloven. Styringsstrukturen har klare fellestrekk med interkommunale selskap. Generalforsamlingen er selskapets øverste organ men består ikke av valgte representanter slik representantskapet i et interkommunalt selskap gjør. Eiermyndighet utøves ved vedtak i generalforsamlingen. Når interkommunalt samarbeid organiseres som aksjeselskap vil det ofte foreligge en aksjonæravtale om stemmeretten. Styret og daglig leder utgjør selskapets ledelse, og på samme måte som i IKS-loven skilles det mellom eierorganet og selskapets ledelse. Styret som fastsetter planer og budsjetter for selskapets virksomhet og som disponerer selskapets midler, og har stor økonomisk handlefrihet sammenlignet med styret i et IKS. Vedtektsinstituttet er imidlertid viktig; styrets kompetanse i et interkommunalt aksjeselskap kan innskrenkes her. Daglig leder er underordnet styret. Daglig leders kompetanse svarer til daglig leders fullmakter i interkommunale selskaper.

Eierstyringen skal også her skje via selskapenes øverste organer. Generalforsamlingen i et aksjeselskap har imidlertid få lovbestemte oppgaver. Eierkommunene har heller ikke full instruksjonsrett over kommunens representant på generalforsamlingen, i motsetning til i IKS. I et aksjeselskap endres også vedtekter av generalforsamlingen, ikke av kommunestyrene slik tilfellet er med selskapsavtaler for IKS. Interkommunale aksjeselskaper står også generelt friere i sine økonomistyringsregler sammenlignet med IKS.

Selv om kommunene i egenskap av eiere altså har varierende grad av instruksjonsrett vis a vis sine representanter, er det likevel på det rene at "fristilling av selskap er eit brot på normalmodellen med direkte folkevalgt kontroll med den kommunale aktiviteten" (Ringkjøb, Vabo & Aars 2006: 21). Hovedutfordringen ved styring og kontroll i fristilte-/selskapsmodeller mener vi derfor knytter seg til hvordan kommunene i felleskap definerer og utøver eierrollen. Eventuelle negative konsekvenser i betydning av økte transaksjonskostnader og økt kompleksitet, vil vi anta blir redusert hvis samarbeidet er knyttet til en klar eierskapsbevissthet. Det blir derfor viktig å undersøke hvordan kommunene begrunner etablering av selskaper som organisatorisk løsning, og i hvilken grad formålet med selskapene er tilstrekkelig beskrevet gjennom vedtekter og eventuelle andre strategi- og styringsdokumenter. Tilstedeværelsen av slike initiativ vil kunne si noe om hvor bevisst kommunene er i forhold til sitt eierskap, og det er derfor viktig å undersøke de forvaltningsmessige tiltak og aktiviteter som kommunene, i kraft av å være eiere, utfører for å sikre at kommunens intensjoner med selskapene realiseres.

Bestemmelsen om interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 gir kun noen hovedregler om interkommunalt samarbeid. Rammer og innhold i det interkommunale samarbeidet vil derfor i stor grad være avhengig av den faktiske avtalen mellom deltakerne.

§27 slår imidlertid fast at dersom en velger å etablere samarbeid etter denne lovhjemmelen skal det etableres et eget styre. Dette har vært forstått slik at det må foretas en tildeling av avgjørelsesmyndighet til dette styret, for at det kan sies å være etablert et samarbeid etter paragrafen. Rene samarbeidsorgan, uten myndighet til å treffe avgjørelser vedrørende virksomheten, og uten selvstendig ansvar for denne, kan ikke oppfattes som "styre til løsning av felles oppgaver" (Overå og Bernt, 2001.). Styret har ikke kompetanse bare i kraft av å være etablert. Loven forutsetter også at hvert kommunestyre tar stilling til en slik beslutning, idet det ikke er adgang til å delegere denne myndigheten (Sletnes 2003).

Adgangen til å gi kompetanse til et interkommunalt styre er imidlertid ikke ubegrenset. De funksjoner som styret kan tildeles må være relatert til den faktiske virksomhet som samarbeidet omfatter. Det kan likevel være nødvendig å gi styret utstrakt budsjettmyndighet, myndighet til å opprette/nedlegge stillinger, foreta ansettelse og treffe andre disposisjoner som er naturlige ledd i virksomheten<sup>54</sup>. Den kompetansen styret kan få er med andre ord sammenlignbar med de fullmakter daglig leder i et selskap kan ha, og omfatter ikke offentlig myndighetsutøvelse. Dermed vil heller ikke § 27-styrer normalt fatte enkeltvedtak.

For at en skal kunne delegere offentlig myndighet til et styre i et samarbeid etter kommuneloven § 27 (for eksempel tilsynsmyndighet etter særlov) må man ha holdepunkter for dette i angjeldende særlover. Hvis kommunene har fått oppgaver, ansvar og myndighet etter slike særlover vil det være avhengig av en tolkning av lovgrunnlaget om virksomheten kan organiseres etter kommunelovens § 27<sup>55</sup>. Kommunelovens § 27 gir også adgang til å gi et interkommunalt styre kompetanse til å ta opp lån eller å pådra deltakerne økonomiske forpliktelser.

Slike uklarheter kan tenkes å skape styrings- og kontrollutfordringer for såkalte § 27-samarbeid. I en relativt ny evaluering av slike § 27-samarbeid pekes det på at styringen av disse sannsynligvis er sterkere enn den ville vært hvis den hadde vært integrert i en kommunes ordinære virksomhet (Jacobsen 2011).

Med hjemmel i kommunelovens § 28 kan en kommune overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver til en vertskommune, noe som også kan omfatte delegering av offentlig myndighetsutøvelse. § 28 b i loven spesifiserer såkalte administrative vertskommunesamarbeid; i dette tilfellet vil vertskommunen utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter det som loven omtaler som "enkelt saker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning". § 28 c i loven spesifiserer vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Denne samarbeidsformen er påkrevd hvis kommuner ønsker å inngå i et vertskommunesamarbeid der en vil delegere myndighet også i prinsipielle saker.

Vertskommunen kan instrueres i sin delegerte myndighetsutøvelse når dette "alene gjelder samarbeidskommunen eller berørte innbyggere". Samarbeidskommunen(e) har etter forvaltningslovens § 35 også omgjøringsmyndighet overfor vedtak som vertskommunen treffer. Folkevalgte organer i vertskommunen har ikke instruksjons- eller omgjøringsmyndighet i de tilfeller der myndighet er delegert fra samarbeidende kommuner. Begge typer

54 Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 112

55 Dette prinsippet er slått fast i forarbeidene til kommuneloven (NOU 1990: 13 s. 207) og i en Høyesterettsdom (Rt. 1997 s. 623 og s. 630).

vertskommunesamarbeid forutsetter at det foreligger en skriftlig samarbeidsavtale som vedtas av kommunestyrene.

I en kartlegging gjennomført av NIBR gis vertskommunemodellene generelt en positiv vurdering av de kommunene som inngår i slikt samarbeid (Tjerbo 2010). Men det pekes på at en mulig ulempe ved vertskommunemodellen er at samarbeidende kommuner vil kunne oppleve at de mister den aktuelle kompetansen til vertskommunen. Foreliggende data gir imidlertid ikke støtte til at dette oppleves som et problem av betydning (ibid. s. 25). Som vi har sett, har kommuneloven § 28 innebygde "sikkerhetsventiler" når det gjelder instruksjons- og omgjøringmyndighet. Foreliggende studier gir imidlertid begrenset innsikt i hvordan slike formelle styringsmuligheter håndteres i praksis, og hvorvidt § 28-samarbeidene har større potensial for å skape regionale spenninger mellom kommuner på sikt, sammenlignet med andre samarbeidsformer. Det henvises for øvrig til kapittel 3. for en nærmere beskrivelse av ulike samarbeidsformer.

## 8.2 Datagrunnlaget

Dette kapitlet baserer seg både på kvalitative og kvantitative data, som beskrevet i rapportens metodekapittel. Styring og kontroll har vært et hovedtema i de intervjuene som er gjennomført. Dette omfatter for det første generelle spørsmål om kommunenes styring og kontroll med interkommunale samarbeid; hvorvidt det finnes en vedtatt eierstrategi, og hvilke begrunnelser de utvalgte kommunene har for valg av formell ramme for samarbeidene. Vi har imidlertid valgt å fokusere særskilt på den rollen som ulike formelle institusjoner som forvaltningsrevisjon og selskapskontroll har i styrings- og kontroll-sammenheng. Når det gjelder IKS- og AS-modeller har vi for det første vært opptatt av representantskapenes og generalforsamlingenes sammensetning og rolle i eierstyring og kontroll, og politikernes vurdering av muligheten for styring. Likeledes har vi vært opptatt av styrets rolle og sammensetning i IKS-, AS- og § 27-samarbeid<sup>56</sup>, og vi har også fokusert på styringsmuligheter som ligger i samarbeidsavtaler (som vil kunne være relevante for både § 27-samarbeid og vertskommunesamarbeid). Ut over dette berøres kontrollaspektet mer spesifikt i de kvalitative intervjuene; både med hensyn til om det foretas resultatmålinger og revisjoner, hvordan disse behandles i kommunene, og om det finnes andre former for kontroll som benyttes, som for eksempel resultatmålinger og effektevalueringer. Et sentralt spørsmål har vært hvordan slike kontrollmekanismer forankres i kommuneorganisasjonene – hvorvidt det foretas jevnlig orientering og forankring i kommunestyre/formannskap og administrativ ledelse. Det henvises for øvrig til vedlegg 1 for en detaljert oversikt over intervjuguidene.

Surveydataene kommer som nevnt foran fra to kilder; en rettet mot formannskapsmedlemmer i 72 utvalgte kommuner, og daglige ledere av ulike interkommunale samarbeid i seks utvalgte regioner. Hoveddelen av spørsmålene i disse surveyene er rettet inn mot styrings- og kontrollaspektene ved interkommunalt samarbeid. Som sådan utdyper surveydataene de kvalitative dataene, og gir oss muligheten til å kontekstualisere funnene i sterkere grad. Vi er i denne sammenhengen særlig opptatt av sammenhengen mellom styrings- og kontrollutfordringer på den ene siden, og variabler som kommunestørrelse,

---

56 § 27 samarbeid kan kalle det som i loven betegnes som styre for representantskap.



sentralitet, organisasjonsform og anvendte styringsinstrumenter på den andre. Det henvises for øvrig til vedleggene for en detaljert oversikt over spørsmålene i surveyen.

### 8.3 Lokal styring og styringskompleksitet

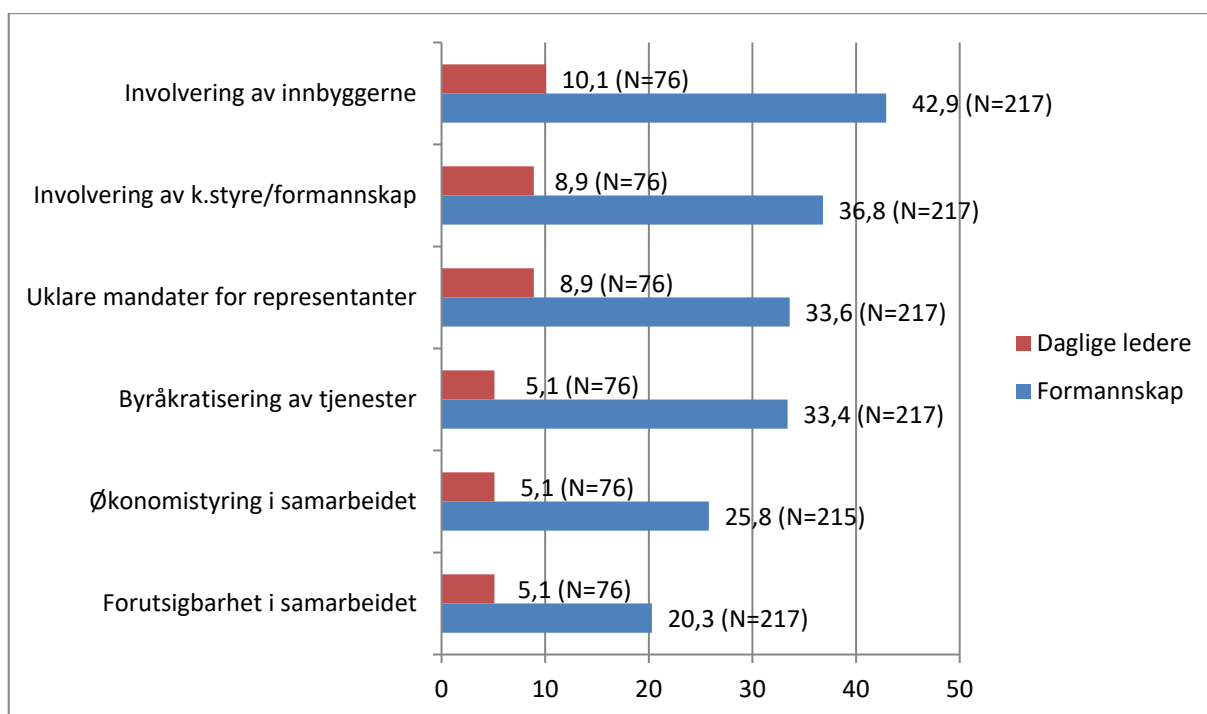
Både surveyen rettet mot formannskapsmedlemmene i de utvalgte kommunene og daglige ledere av de ulike samarbeidene i de aktuelle regionene, inkluderer spørsmål om graden av opplevde (styrings) problemer. I dette avsnittet legges det vekt på å presentere hvordan ulike styringsutfordringer vurderes av våre informanter, og om det finnes systematiske mønstre i disse vurderingene på tvers av organisasjonsformer og kommunetypologier.

#### ***Styringsutfordringer***

Som nevnt foran, kan det være grunn til å anta at styringsutfordringer blir større og mer komplekse når mange aktører – kommuner – samarbeider om spesifikke tjenester eller felt. Men hvordan skal man definere slike styringsutfordringer? Det synes åpenbart at styringsutfordringer kan deles i to hovedkategorier. For det første handler styring av interkommunale samarbeid om demokratisk styring. Kommunene er lokalpolitiske institusjoner, og graden av forankring av samarbeidet i kommunestyre og formannskap må antas å ha betydning for hvilken reell mulighet den enkelte kommune har for å styre samarbeidet politisk. I tillegg handler den politiske styringen også om hvilke mandater de som representerer den enkelte kommune i styringsorganer har – er disse klart definerte? Opptre de på vegne av kommunen eller opptre de som advokater og talerør for ledelsen av det interkommunale samarbeidet? Hvor stor grad av frihet har representantene? I en æra hvor «brukermedvirkning» er et honnørord, kan det også være grunn til å definere «demokratisk styring» bredere; det vil også være et spørsmål om innbyggerne i de aktuelle samarbeidsområdene sin mulighet for påvirkning. På den andre siden er styringsutfordringer også knyttet til administrativ styring. Dette er åpenbart ikke frikoblet fra politisk/demokratisk styring, men representerer likevel styring på et annet nivå, nærmere knyttet til daglig drift av samarbeidet.

Demokratisk styring av det interkommunale samarbeidet kan videre anta ulike former. Direkte, hierarkisk og instruksbasert styring (eksempelvis budsjettvedtak) representerer noe annet enn mer indirekte styring via mål- og resultatkrav som gir andre frihetsgrader for styrer og daglige ledere. Styring kan åpenbart også forekomme gjennom løpende og uformell kontakt.

I surveyene har vi presentert både formannskapsmedlemmer og daglige ledere for et knippe av potensielle styringsproblemer i det interkommunale samarbeidet. Formannskapsmedlemmer har her fått et spørsmål om styringsproblemer for kommunens interkommunale samarbeid generelt, mens daglige ledere er spurt om styringsproblemer for det interkommunale samarbeidet som de selv har ansvaret for. Figuren nedenfor viser andelen som svarer at de respektive problemene er store eller svært store:



Figur 8.1: Problemer ved interkommunalt samarbeid. Andel som svarer «i stor grad» og «i svært stor grad». Prosent.

En direkte sammenligning mellom svarene fra henholdsvis formannschaftsmedlemmer og daglige ledere av samarbeid er metodologisk tvilsom – de svarer som nevnt på ulike spørsmål om styringsproblemer; formannschaftsmedlemmene på kommunens generelle portefølje av samarbeid, og daglige ledere på det samarbeidet de selv leder. Det som imidlertid er interessant er svarfordelingen mellom ulike typer problemer innenfor de to respondentgruppene. I begge tilfeller er «involvering av innbyggerne» det som oppleves som mest problematisk. Dette aspektet skal ikke drøftes nærmere her – rapporten berører interkommunalt samarbeid og relasjonen til innbyggere nærmere i kapittel 9. Det er grunn til å bemerke at nærmere 43 % av formannschaftsmedlemmene opplever slik involvering som et «stort» eller «svært stort» problem. Samtidig er det viktig å understreke at flertallet av respondentene vurderer samtlige potensielle styringsproblemer til å manifestere seg i liten eller moderat grad.

Noe over en tredjedel av respondentene i formannschaftsgruppa vurderer (manglende) involvering av kommunestyre og formannskap som å være et «stort» eller «svært stort» problem i kommunens interkommunale samarbeid. Selv om majoriteten av respondentene altså betrakter dette som å være et problem i mindre eller moderat grad, er dette likevel den styringsutfordringen som scorer høyest på problemoppfatning når vi ser bort fra involvering av innbyggere. Dette underbygger et forhold som vi finner igjen i det kvalitative datamaterialet: den politiske forankringen av interkommunale samarbeidsprosesser beskrives i flere sammenhenger som en utfordring. I intervjudataene er det riktignok klare regionale variasjoner; informantene fra Salten-kommunene er klart mer tilbøyelig til å framheve dette som en utfordring. Forankringsutfordringen beskrives her som et «tids og fase»-problem, og er først og fremst knyttet til IKS-modellen. En god forankring forutsetter at det er god tid i forkant av representantskapsmøter for å legge til rette for orientering og diskusjon i kommunestyre/ formannskap. Enkelte peker på mangel av formelle eierstrategier og formelle

rutiner på informasjonsflyt mellom representantskap og kommunestyre som en hovedforklaring på dette. Uklare mandater for kommunens representantskapsmedlemmer nevnes også som forklaring, og det pekes i tillegg på manglende forespørslers fra kommunestyret om informasjon. Her er det åpenbart forskjell hva saksinnhold angår; i prinsipielle saker tar representantene dette opp i formannskap for å få debatt og for å innhente signaler fra politisk hold. Enkelte hevder riktignok at «[...] det blir kun debatt i kommunestyret ved behandling av renovasjonsgebyrets størrelse».

Hva disse kommunene angår, påpekes også forankringsproblemet i forvaltningsrevisjoner av et av de sentrale IKS-samarbeidene, gjennomført av Salten kommunerevisjon. I en saksutredning i forlengelsen av dette peker også Salten Regionråd på at kommunikasjonen mellom representantskap og kommunestyre «ikke har vært god nok». Av saksutredningen fremgår det også at representantskapsmedlemmene har vansker med å forankre for eksempel selskapets økonomiplan og langtidsplan i det enkelte kommunestyre. Det sies videre at representantskapsmedlemmene ikke har en klar arena for å ta opp eierskap og strategi. «[...]På denne måten er de usikre på sitt mandat som kommunens representant i representantskapet» (Saksutredning fra Salten Regionråd, februar 2007).

I intervjudataene ser det også ut til å være en sammenheng mellom slik forankringsproblematikk og hvor aktive representantskap og styre i selskapene oppleves å være. Hovedbildet er at dette er styringsorganer som fungerer adekvat, selv om det igjen er en viss regional variasjon. I de utvalgte casekommunene har det for øvrig vært vanlig med politikerrepresentasjon i styrene for IKSer og ASer. Det er imidlertid ikke systematisk slik at dette framstår som en bevisst styringsstrategi fra kommunenes side, selv om det i enkelttilfeller hevdes å være slik.

For § 27-samarbeidene indikerer de kvalitative intervjudataene at styringsproblemer generelt er lite utbredt. Dette modifieres riktig nok noe av surveymaterialet (jf. tabell nedenfor). Når det gjelder betydningen av politisk representasjon i styrene for § 27-samarbeid viser imidlertid intervjudataene et delt bilde. I majoriteten av § 27-samarbeidene som intervjudataene dekker, oppleves riktignok politikerrepresentasjon å være hensiktsmessig som et institusjonelt instrument for styring. I et betydelig antall betraktes dette imidlertid ikke som hensiktsmessig, gjerne ut fra en logikk om at samarbeidet er «et administrativt anliggende» hvor det er mer naturlig at rådmannen representerer kommunen i samarbeidsstyret<sup>57</sup>.

Når det gjelder de formelle rammene rundt de vertskommunesamarbeidene som dekkes av de kvalitative intervjudataene, signaliserer informantene jevnt over stor grad av tilfredshet med de samarbeidsavtalene som ligger til grunn. I det ene tilfellet hvor vi har data fra vertskommunesamarbeid med egen nemnd (§ 28c) gis det også uttrykk for at dette er en ordning som i styringssammenheng fungerer godt. Vi har for øvrig ikke vært i stand til å finne eksempler på at deltakerkommuner har benyttet sin omgjørringsmyndighet i de vertskommunesamarbeidene som omfattes av studien.

Som nevnt innledningsvis, kan det være grunn til å anta at samarbeid på tvers av potensielt mange kommuneorganisasjoner kan medføre transaksjonskostnader knyttet til å samkjøre ulike interesser og målsettinger. Intervjudataene gir imidlertid liten direkte støtte til at

---

57 Dette kan henge sammen med at denne samarbeidsformen er tenkt for mer driftspregede oppgaver (når vi ser bort fra regionrådene).

etablerte interkommunale samarbeid – uavhengig av organisasjonsform – representerer store utfordringer over tid. Derimot pekes det i flere sammenhenger på at slike kostnader finnes, og kan være betydelige, i oppstartfasen av ulike samarbeid. Når interesser er avklart, og kostnader, byrder og gevinster definert, oppleves dette i langt mindre grad som et problem.

Også surveymaterialet viser en sammenheng mellom opplevde styringsproblemer og hvordan det interkommunale samarbeidet er organisert. For alle de potensielle styringsproblemene som respondentene er bedt om å ta stilling til, opptrer disse oftere når det gjelder IKS- og AS-modellene, sett fra formannskapsmedlemmenes side. Både når det gjelder involvering av innbyggere, forankring i kommunestyre/formannskap og uklare mandater for representanter er det klare forskjeller i så måte. Forskjellene oppleves mindre når det gjelder problemer knyttet til økonomistyring av samarbeidet, byråkratisering av tjenester og forutsigbarhet i samarbeidet. Tabellen nedenfor viser dette:

Tabell 8.1: Opplevde problemer ved interkommunalt samarbeid etter organisasjonsform. Formannskapsmedlemmer. Prosent. N=217.

	IKS/AS	Verts-kommune	§27-samarbeid	Avtalebaserte samarbeid
Involvering av innbyggerne	50,9	33,0	29,4	31,7
Involvering av k.styre/formannskap	42,7	26,1	20,6	20,2
Uklare mandater for representanter	42,7	28,4	22,5	18,3
Økonomistyring i samarbeidet	31,7	27,1	19,3	14,7
Byråkratisering av tjenester	26,1	25,7	19,3	15,6
Forutsigbarhet i samarbeidet	21,6	19,7	15,1	16,5

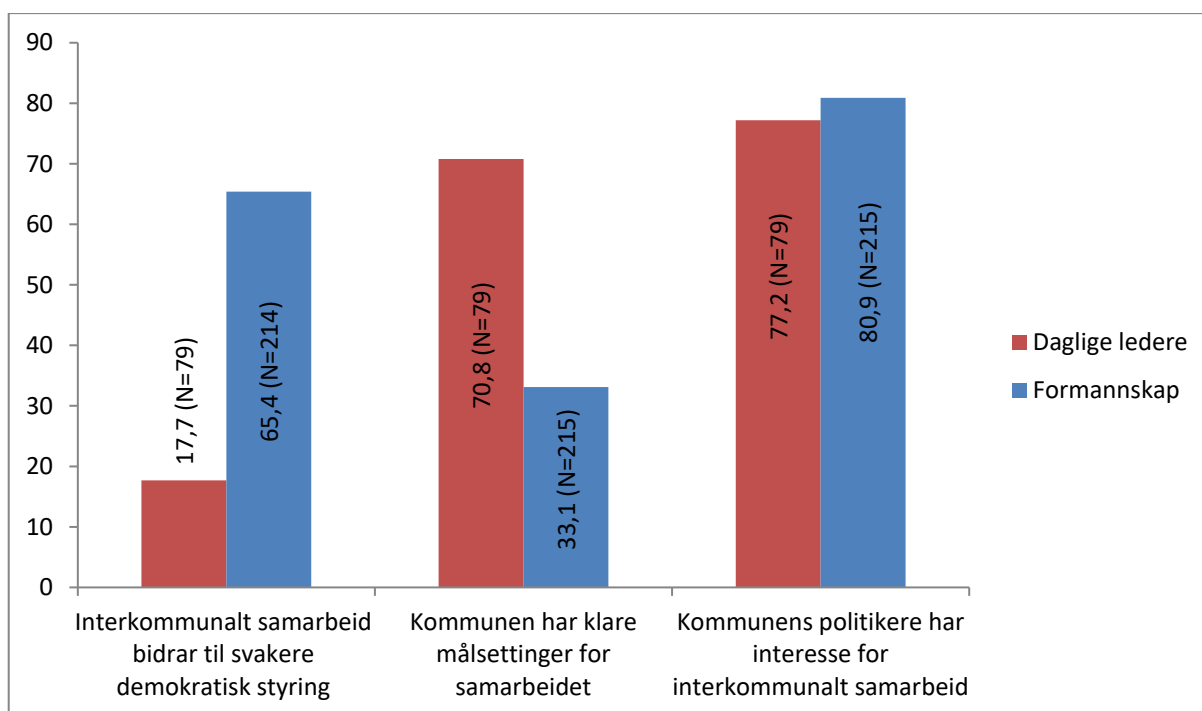
Det er kanskje ikke overraskende at IKS- og AS-modellene – som fristilte organisasjonsformer – oppleves å være de måtene å organisere det interkommunale samarbeidet på som oftest assosieres med styringsutfordringer. I så måte støtter dette opp om tidligere forskning knyttet til styring av fristilte foretak og selskaper i kommunal sektor (Gjertsen og Martinussen, *ibid.*). Politisk styring (det er formannskapsmedlemmer vi snakker om her) av slike organisasjoner innebærer styring «på avstand», og det har vært dokumentert betydelig usikkerhet i forhold til hva styring da faktisk representerer i praksis. Det er likevel viktig å bemerke at dette ikke nødvendigvis innebærer at den interne administrative styringen i det enkelte samarbeid/selskap nødvendigvis representerer et problem.

En videre analyse viser at det er en statistisk signifikant sammenheng mellom antall kommuner og vurderingen av økonomistyring som problem – økonomistyring oppleves som mer problematisk jo færre kommuner som er involvert. Samtidig viser dataene at det er en signifikant sammenheng med forekomsten av eierskapsmelding; økonomistyring oppleves som mer problematisk i samarbeid der alle kommunene har slik melding, sammenlignet med samarbeid hvor noen eller ingen av kommunene har eierskapsmelding. Sammenhengen med andre potensielle problemer i samarbeidet er imidlertid svak<sup>58</sup>.

58 Jf. tabell 1 i vedlegg 6, til kapittel 8.

Umiddelbart framstår disse sammenhengene som overraskende; en intuitiv antakelse ville kunne være at problemer mht. økonomistyring oppleves sterkere der flere kommuner er involvert, og der styringskompleksiteten potensielt er større. Det motsatte ser altså ut til å være tilfellet i disse dataene. Vi har ikke data som kan kaste et forklarende lys over dette, men en mulig forklaring kan være at flere involverte kommuner nettopp gjør det mer påkrevd å ha et velfungerende system for økonomistyring på plass. Likeledes er det ikke umiddelbart enkelt å forklare hvorfor økonomistyring skulle oppleves som mer problematisk i samarbeid hvor alle kommunene har eierskapsmelding, sammenlignet med samarbeid hvor ingen eller noen av kommunene har en slik. Sannsynligvis bør man holde muligheten åpen for at sammenhengen kan være spuriøs, altså at det er andre bakenforliggende variabler som forklarer denne variasjonen. Ytterligere data er påkrevd for å gi en fyllestgjørende analyse av dette, men en mulig forklaring kan være at summen av flere kommuners mer eller mindre veldefinerte eierskapspolitikk ikke nødvendigvis oppleves som avklarende for det enkelte selskap eller samarbeid. Tvert i mot kan det tenkes at kompleksiteten i de styringssignaler som det enkelte selskap må forholde seg til, øker.

Respondentene i begge surveyene har også blitt bedt om å ta stilling til ulike påstander knyttet til styrings- og kontrollaspekter ved det interkommunale samarbeidet. Som figuren nedenfor viser, er det små forskjeller mellom daglige ledere og formannskapsmedlemmer i vurderingen av kommunepolitikernes generelle interesse for interkommunalt samarbeid; rundt 80 % i begge respondentkategorier er litt eller helt enig i at politikerne «har interesse for interkommunalt samarbeid. Det er derimot klar forskjell når respondentene er bedt om å ta stilling til en påstand om at kommunen(e) «har klare målsettinger for samarbeidet». Formannskapsmedlemmer er i langt mindre grad enn daglige ledere tilbøyelig til å være enig i dette. Når det gjelder påstanden om at «interkommunalt samarbeid bidrar til svakere demokratisk styring» er det imidlertid motsatt; flertallet av formannskapsmedlemmene er litt eller helt enig i dette (65 %), mens mindre enn 18 % av daglige ledere gir helt eller delvis tilslutning til påstanden:



Figur 8.2: Andel litt/helt enig med påstand. Daglige ledere av samarbeid og formannskapsmedlemmer. Prosent.

Når det gjelder formannskapsmedlemmenes vurdering, viser en videre analyse at respondenter fra relativt sett mindre kommuner er noe mer tilbøyelig til å være enig med påstanden om at «interkommunalt samarbeid bidrar til svakere demokratisk styring». Vi ser også at respondenter som oppgir å representere en kommune uten eierskapsmelding er mer tilbøyelig til å være enig i påstanden. Påstanden om at «kommunen har klare målsettinger for samarbeidet» korrelerer ikke overraskende positivt med forekomsten av eierskapsmelding – hvis eierskapsmelding finnes, er man i større grad tilbøyelig til å være enig i påstanden. Likeledes er det en positiv samvariasjon mellom forekomst av eierskapsmelding og påstanden om at «kommunens politikere har interesse for interkommunalt samarbeid». I påstandsbatteriet som formannskapsmedlemmene er bedt om å ta stilling til, inngår også en påstand om at «interkommunalt samarbeid svekker det lokale selvstyret». I dette tilfellet indikerer analysen at respondenter fra små og mindre sentrale kommuner i større grad er enige med påstanden<sup>59</sup>.

Når vi korrelerer daglige lederes vurdering med henholdsvis antall kommuner involvert i samarbeidet, samarbeidets alder og forekomst av eierskapsmeldinger, viser analysen tilsvarende statistisk signifikante sammenhenger. Påstanden om at «interkommunalt samarbeid bidrar til svakere demokratisk styring» har sterkere tilslutning hos respondenter som leder relativt eldre samarbeid. Påstanden om at «kommunene har klare målsettinger for samarbeidet» har derimot høyere grad av tilslutning blant ledere av relativt yngre samarbeid. Det er også en statistisk signifikant sammenheng mellom påstanden om at «kommunenes politikere har interesse for interkommunalt samarbeid og forekomsten av eierskapsmeldinger; interessen vurderes høyere blant de som leder samarbeid hvor alle

<sup>59</sup> Jf. tabell 2 i vedlegg 6, til kapittel 8.

kommuner har eierskapsmeldinger, sammenlignet med samarbeid hvor ingen eller bare noen kommuner har eierskapsmelding<sup>60</sup>.

Når det gjelder generelle styringsutfordringer og -problemer, avtegner vårt datamateriale altså et bilde av det interkommunale samarbeidet som:

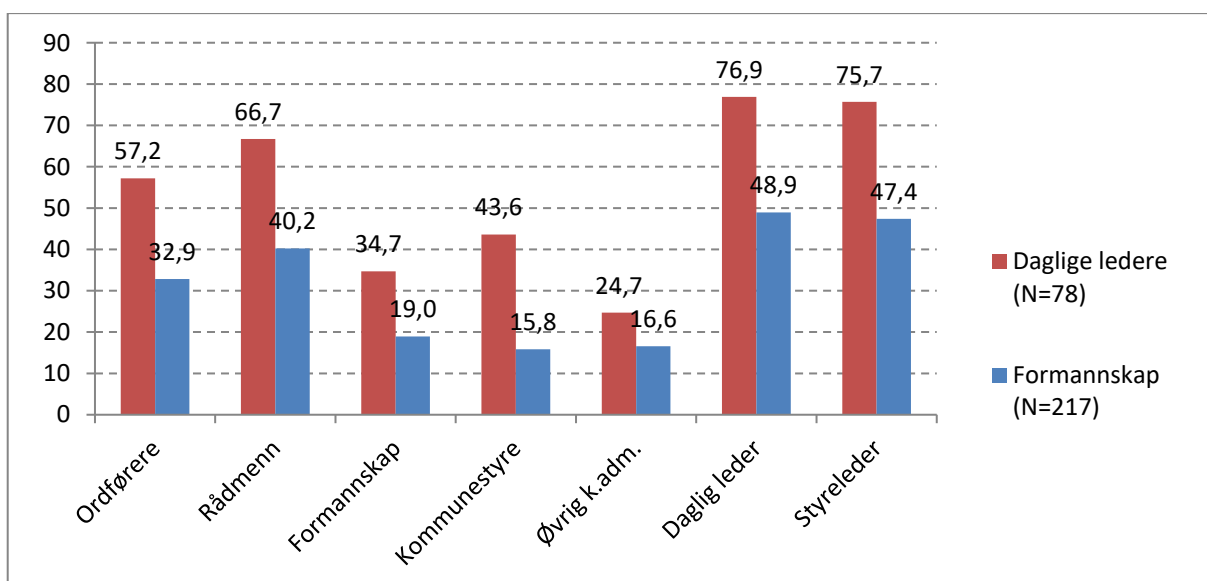
- Preget av visse utfordringer med å forankre samarbeidsprosesser i kommunestyre og formannskap, selv om det er klare regionale variasjoner i så måte – hvis vi tar utgangspunkt i intervjudataene. Dette er en utfordring som synes mer uttalt når det gjelder fristilte organisasjonsmodeller (IKS og AS).
- Det kan også argumenteres for at styringsutfordringene generelt oppleves sterkere i interkommunale samarbeid basert på IKS-modellen og AS-modellen.
- Antakelsen om at flere involverte kommuner i et gitt samarbeid representerer styringskompleksitet med tilhørende styringsproblemer gis ikke umiddelbart støtte i våre data. Økonomistyring oppleves for eksempel som lavere i samarbeid med flere involverte kommuner.
- Det er en generell tendens til at demokratiske styringsutfordringer ved interkommunalt samarbeid problematiseres sterkere i mindre kommuner.
- Dataene indikerer at det er betydelige ulikheter i problemoppfatninger blant henholdsvis politikere og ledere av interkommunale samarbeid. Formannskaps-medlemmer tenderer til å vurdere ulike aspekter ved samarbeid som mer problematisk, men det er grunn til å minne om at man her delvis vurderer totaliteten av kommunens interkommunalt samarbeid, ulikt de daglige lederne. Men det samme bildet gjør seg gjeldende når begge respondentgrupper er bedt om å ta stilling til generelle påstander om utfordringer i interkommunalt samarbeid.
- Dataene antyder en viss sammenheng mellom problemvurdering og forekomst av eierskapsmelding i kommunene; dette reduserer problemoppfatningen knyttet til demokratiske styringsutfordringer og bidrar ikke overraskende til en sterkere oppfatning av å ha klare mål for samarbeidet. For daglige ledere av interkommunale samarbeid oppleves slike meldinger også å være et uttrykk for sterkere interesse fra politikere i de involverte kommunene.

### ***Hvem har innflytelse?***

Surveyene spør om både formannskapsmedlemmers og daglige lederes oppfatning av i hvilken grad ulike aktører har innflytelse på det interkommunale samarbeidet. Formannskapsmedlemmer er spurt om innflytelse på kommunens interkommunale samarbeid generelt; daglige ledere er spurt om aktørenes innflytelse på det samarbeidet de selv leder. For begge respondentkategorier vurderes daglige ledere og styreledere av samarbeidene å ha størst innflytelse. Rådmenn og ordførere vurderes også til å ha relativt stor innflytelse. Følgende figur viser dette:

---

60 Jf. tabell 3 i vedlegg 6, til kapittel 8.



Figur 8.3: Vurdering av innflytelse på interkommunalt samarbeid etter respondentgruppe. Andel som svarer «stor» eller «svært stor» innflytelse. Prosent.

Med utgangspunkt i formannskapsmedlemmenes vurdering av innflytelse, er det tydelige forskjeller mellom ulike aktørers innflytelse når vi sammenligner ulike organiseringer av det interkommunale samarbeidet. Som man kan forvente ut fra den formelle avstanden mellom kommuneorganisasjonene og fristilte selskap (IKS/AS) oppfattes daglige ledere og styreledere å ha relativt større innflytelse sammenlignet med andre relevante aktører. Dataene indikerer som nevnt at rådmennene gjennomgående har stor innflytelse i samarbeidene – også noe større innflytelse enn ordførerne – og dette gjelder særlig avtalebaserte samarbeid. Unntaket er innflytelse i IKS/AS-samarbeid. Generelt scorer både formannskap, kommunestyre og andre administrative ledere lavere på innflytelse. Relativt sett oppleves ordførerne å ha betydelig innflytelse på det interkommunale samarbeidet, uavhengig av organisasjonsform. Surveydataene gir likevel ikke entydig støtte til en antakelse om «ordførerdominans». Ut fra disse dataene gis det vel så stor grunn til å snakke om «rådmannsdominans». Tallene framgår av følgende tabell:

Tabell 8.2: Stor/svært stor innflytelse på interkommunalt samarbeid etter funksjon/gruppe og organisasjonsform. Formannskapsmedlemmer. Prosent. N=217.

	IKS/AS	Vertskommune	§27-samarbeid	Avtalebaserte
Ordfører	31,5	30,4	31,1	38,4
Rådmann	26,7	44,3	37,1	52,8
Formannskap	15,4	17,3	17,8	25,3
Kommunestyre	17,6	18,2	15,4	12,1
Andre adm. ledere	8,8	18,6	14,0	24,9
Daglige ledere	60,9	44,6	43,0	47,2
Styreledere	65,7	44,3	36,4	43,2



Det gir liten mening i å snakke om «styreledere» i sammenheng med vertskommunesamarbeid; i alle fall i administrative vertskommunesamarbeid (§ 28b). Det er derfor uklart hvordan dette tallet skal tolkes. I vertskommunesamarbeid med nemnd (§ 28c) kan dette referere til nemndinstituttet, men det er ikke mulig å fastslå dette ut fra dataenes beskaffenhet.

Varierer oppfatningen om innflytelse etter hvilke kommunetyper respondentene kommer fra? En analyse av samvariasjonen med kommunestørrelse og sentralitet viser at det gjennomgående er en tendens til at daglige ledere oppleves å ha noe større innflytelse blant respondenter jo større kommunen de representerer er. Dette gjelder for alle organisasjonskategorier av interkommunale samarbeid som vi opererer med her. Sammenhengen kan ikke beskrives som veldig sterk, men den er statistisk signifikant. Likeledes ser vi at ordførers innflytelse oppfattes å være sterkere hos respondenter fra større kommuner når det gjelder henholdsvis IKS/AS-samarbeid og vertskommunesamarbeid. Sammenhengen er heller ikke her veldig sterk, men er også i dette tilfellet statistisk signifikant. Innflytelsen til formannskap og styreleder tenderer likeledes til å vurderes sterkere hos respondenter i større kommuner<sup>61</sup>.

Når vi ser på sammenhengen mellom opplevd innflytelse og kommunenes sentralitet, er det igjen en relativt svak men statistisk signifikant sammenheng. Kommunestyre og formannskap vurderes til å ha litt større innflytelse over § 27-samarbeid og avtalebaserte samarbeid blant respondenter plassert i mer sentrale kommuner. Det samme gjelder for oppfatningen av rådmenns innflytelse med hensyn til IKS/AS-organiserte samarbeid, men vi understreker igjen at sammenhengen ikke er veldig sterk<sup>62</sup>.

Når det gjelder de daglige ledernes oppfatning av ulike aktørers innflytelse i det interkommunale samarbeidet som de selv leder, har vi ønsket å se på om det er variasjon i aktørenes innflytelse alt etter om det er få eller mange kommuner involvert i samarbeidet, samarbeidets alder, og hvorvidt kommunene har eierskapsmeldinger. Tilnærmingen her er eksplorativ i den forstand at vi ikke opererer med definerte hypoteser om sammenhengen mellom variablene. Det er gjennomgående svake sammenhenger her, men analysen indikerer at den opplevde innflytelsen til styreledere øker med antall involverte kommuner. Likeledes er det en signifikant sammenheng mellom den opplevde innflytelsen til rådmannen i samarbeidet og forekomsten av eierskapsmelding hos de involverte kommunene; rådmenn oppleves å ha større innflytelse i samarbeidet når alle kommuner har eierskapsmelding<sup>63</sup>.

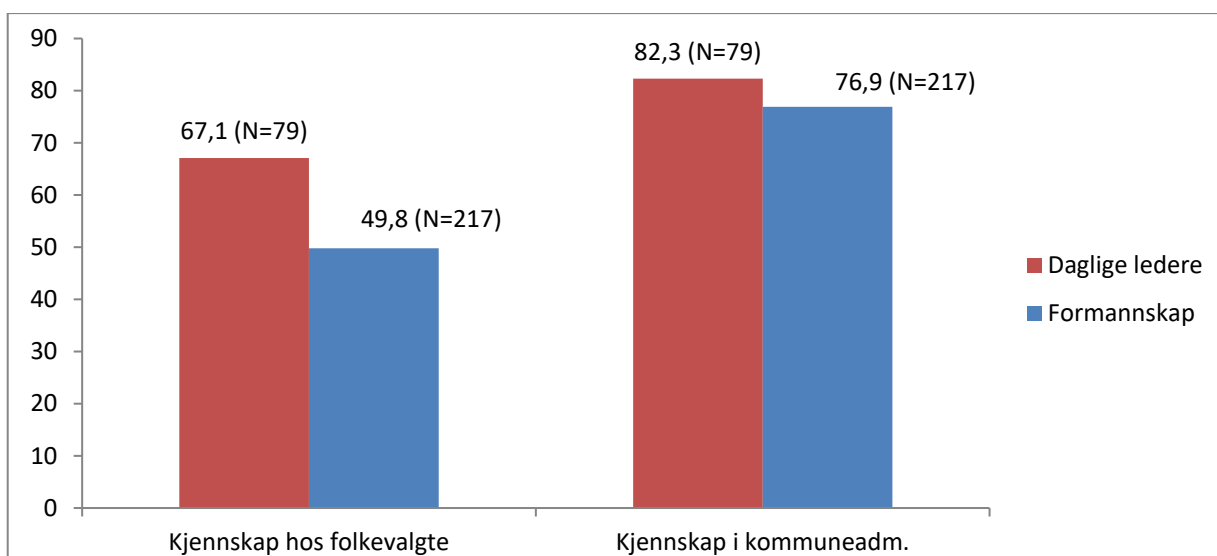
En grunnleggende forutsetning for politisk styring av de interkommunale samarbeidene ligger åpenbart i politikernes kjennskap til porteføljen av samarbeid. Som figuren nedenfor viser, mener halvparten av respondentene i formannskapsgruppa at de folkevalgte har «god» eller «svært god» kjennskap til kommunens interkommunale samarbeid. Daglige ledere er bedt om å vurdere folkevalgtes kjennskap til det samarbeidet de selv leder; vi ser her at over 67 % av respondentene vurderer kjennskapen som «god» eller «svært god». Begge respondentgrupper vurderer kjennskapen til samarbeidene/samarbeidet i kommuneadministrasjonen som stor, og klart større enn tilfellet er for de folkevalgtes kjennskap:

---

61 Jf. tabell 4 i vedlegg 6, til kapittel 8.

62 Jf. tabell 5 i vedlegg 6, til kapittel 8.

63 Jf. tabell 6 i vedlegg 6, til kapittel 8.



Figur 8.4: Vurdering av folkevalgte og kommunalt administrativt ansattes kjennskap<sup>64</sup> til interkommunalt samarbeid etter respondentgruppe. Andel som svarer «god» eller «svært god». (Prosent)

Fra surveyen til daglige ledere, ser vi også at det er en signifikant sammenheng mellom opplevd kjennskap til det aktuelle interkommunale samarbeidet og antallet involverte kommuner i samarbeidet; kjennskapen vurderes som bedre i de samarbeidene som har færre involverte kommuner. Ut fra disse dataene er det imidlertid ikke mulig å spore signifikante sammenhenger mellom kjennskap og organisasjonsformen for samarbeidet.

Ulike aktørers innflytelse på det interkommunale samarbeidet preges med andre ord av at:

- Daglige ledere og styreledere har en åpenbar sentral rolle i de interkommunale samarbeidene. Men utenfor den nære institusjonelle rammen rundt det enkelte samarbeid er både ordfører og rådmann de viktigste aktørene. Dette er funn som neppe vil overraske, men en påstand om interkommunalt samarbeid som preget av «ordførerdominans» må modifieres.
- Rådmannens innflytelse på det interkommunale samarbeidet vurderes som å øke med forekomsten av eierskapsmelding.
- Ordførers innflytelse oppfattes som å være sterkere hos respondenter fra større kommuner når det gjelder IKS/AS-samarbeid og vertskommunesamarbeid. Innflytelsen til formannskap og styreleder tenderer også til å vurderes sterkere hos respondenter i større kommuner.
- Styreledere vurderes å ha større innflytelse i samarbeid som omfatter mange kommuner kontra samarbeid med få involverte kommuner.

### **Styringsverktøy og administrativ frihet**

Som nevnt foran indikerer intervjudataene at det kan være en sammenheng mellom mangelfull forankring av prosesser i de interkommunale samarbeidene, og hvor aktive representantskap og styre i selskapene oppleves å være, og da særlig knyttet til de fristilte

<sup>64</sup> Formannskapsmedlemmer er her spurt om de aktuelle kategoriens kjennskap til «den samlede virksomheten i kommunens ulike interkommunale selskap/samarbeid». Daglige ledere er spurt om kjennskap til det selskapet/samarbeidet som respondenten er leder av.

organisasjonsmodellene. De formelle rammene for § 27 og § 28-samarbeid vurderes i en slik sammenheng som mindre problematiske. Survey materialet gir oss imidlertid muligheter til en mer systematisk vurdering av bruken av ulike formelle styringsinstrumenter i det interkommunale samarbeidet.

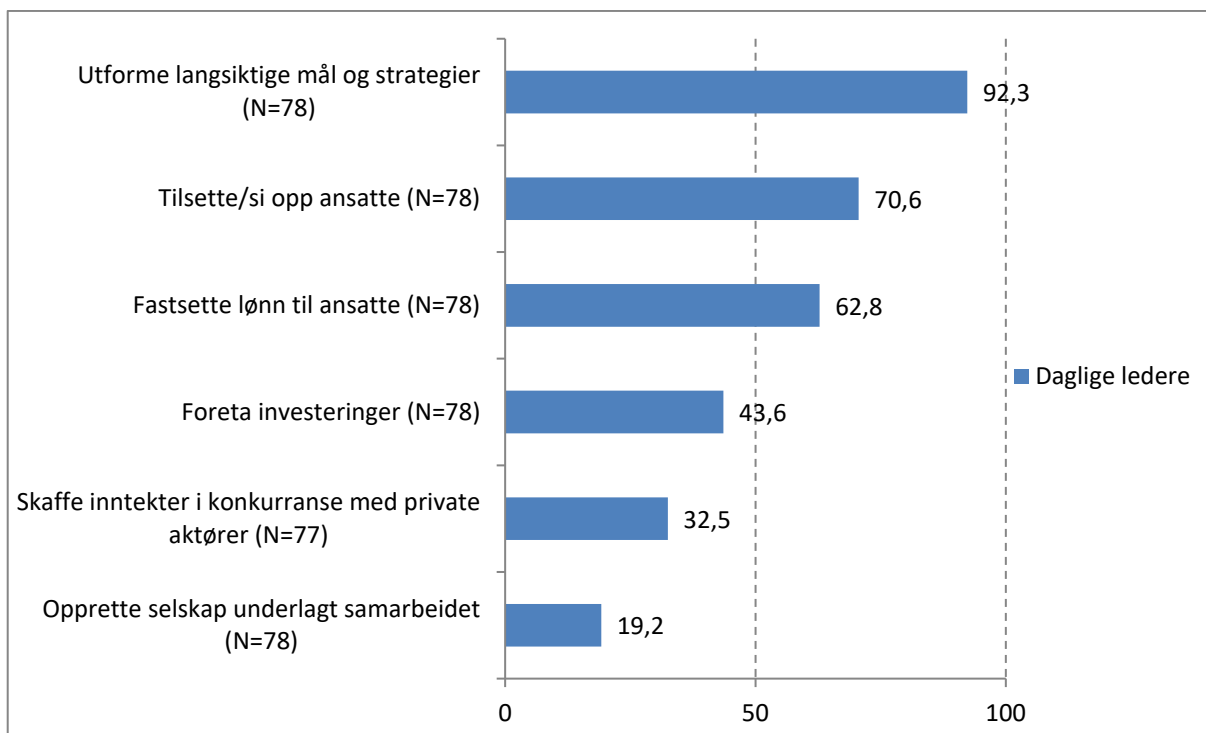
I surveyen til daglige ledere av interkommunale samarbeid er respondentene spurt om hvilke styringsverktøy kommunene benytter for det selskap eller samarbeid som den enkelte leder. Som tabellen nedenfor viser, er styring gjennom eksplisitte mål- og resultatkrav hyppigere forekommende i vertskommune- og § 27-samarbeid, sammenlignet med IKS/AS-samarbeid. Vedtektsinstituttet står ikke overraskende sterkt som styringsmekanisme i både IKS/AS-samarbeid og i § 27-samarbeid. Styring gjennom kommunebudsjetter ser ut til å være hyppig forekommende uavhengig av organisasjonsform, og det samme gjelder til dels styring gjennom faste «eiermøter». Regelmessig evaluering av måloppnåelse ser ut til å forekomme noe sjeldnere i de fristilte modellene (AS/IKS), selv om variasjonen mellom organisasjonsformer ikke er statistisk signifikant i dette tilfellet. Styring gjennom definerte eierstrategier er som man kan forvente noe hyppigere forekommende i IKS/AS-samarbeid og i § 27-samarbeid, men heller ikke her er variasjonen statistisk signifikant.

Tabell 8.3: Bruk av styringsverktøy etter organisasjonsform. Respondenter som svarer «ja». Daglige ledere. Prosent. \*= $P < 0,5$ . \*\*= $P < 0,1$ .

	IKS/AS	Vertskommune	§ 27-samarbeid
Mål- og resultatkrav (N=68)*	37,5	73,3	75,0
Eierstrategi (N=68)	60,6	37,5	50,0
Vedtekter (N=73)**	97,1	56,2	100,0
Budsjett (N=74)	88,2	100,0	100,0
Faste eiermøter (N=75)	77,8	72,2	85,0
Regelmessig evaluering av måloppnåelse (N=67)	34,4	66,7	73,7

Her skulle man kunne forvente at ulike styringsverktøy vil tillegges ulik vekt ut fra ulike omstendigheter for det enkelte samarbeid; flere involverte kommuner må antas å øke styringskompleksiteten med behov for en bredere sammensatt portefølje av styringsverktøy, og forekomsten av eierskapsmeldinger burde for eksempel forventes å være reflektert i at «eierstrategi» står sentralt. En analyse av sammenhengen mellom disse variablene gir likevel ikke støtte til slike antakelser. Det er for eksempel ikke mulig å finne en sterk sammenheng mellom forekomsten av eierskapsmeldinger og vektlegging av eierstrategier som styringsverktøy. Vi ser imidlertid at «mål- og resultatkrav» vektlegges noe sterkere som styringsverktøy i samarbeidskontekster hvor det er få involverte kommuner, sammenlignet med andre styringsverktøy.

Ledersurveyen har også bedt respondentene om å ta stilling til hvor stor frihet de mener at daglig leder og styre har på ulike parametere. Som figuren nedenfor viser, hevder over 90 % av respondentene at friheten til å utforme langsiktige mål og strategier er «svært stor» eller «nokså stor». Et klart flertall mener også at dette er tilfelle når det gjelder frihet til å tilsette/si opp ansatte, og når det gjelder å fastsette lønn til ansatte. Friheten til henholdsvis å foreta investeringer, skaffe inntekter i konkurranse med private aktører og opprette selskaper underlagt samarbeidet som mer begrenset:



Figur 8.5: Opplevd frihet for daglig leder/styre. Andel som svarer «svært stor» og «nokså stor». (Prosent)

På et annet spørsmål om den administrative friheten til den enkelte samlet sett oppleves som tilstrekkelig, svarer over to tredjedeler av respondentene «ja». Svært få (1,3 %) svarer «nei». Det kan likevel være grunn til å anta at den opplevde graden av administrativ frihet vil variere med hvorvidt samarbeidet er organisert som en fristilt modell (IKS/AS), eller om vi snakker om vertskommune eller § 27-samarbeid. Dette ligger i fristillingens logikk; styre og daglig ledelse skal frikobles fra politisk detaljstyring. En analyse av dette viser at det først og fremst er to av de administrative ansvarsområdene hvor fristilling har betydning for opplevd administrativ frihet. Dette gjelder de personalpolitiske variablene som inngår i spørreskjemaet – det å fastsette lønn, og det å tilsette/si opp ansatte<sup>65</sup>.

Verken antall involverte kommuner i samarbeidet, samarbeidets alder eller forekomst av eierskapsmelding ser for øvrig ut til å ha signifikant betydning for opplevd frihet for daglig leder og styre. Det ene unntaket er forekomsten av eierskapsmelding som korrelerer positivt og signifikant med friheten til å tilsette/si opp ansatte.

## 8.4 Kontroll

Styringsproblematikk, som diskutert foran, handler om de tiltak kommunene iverksetter overfor det enkelte interkommunale samarbeid for å sikre at kommunale målsettinger ivaretas på en best mulig måte. Kontroll vil i denne sammenhengen handle om de rent kontrollmessige tiltak som kommunene gjennomfører for å sikre at styringen av samarbeidene gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Her kan man på den ene siden tenke seg kontroll som noe som er tydelig atskilt fra styring, for eksempel ulike former for etterkontroll,

65 Jf. tabell 7 i vedlegg 6, til kapittel 8.

prosedyrekontroll etc. På den annen side kan man også tenke seg at det går et mer uklart skille mellom styring og kontroll, hvor indirekte kontroll på varierende vis kan være innbakt i styringsinitiativene. I denne sammenhengen betrakter vi kontroll av det interkommunale samarbeidet som en separat aktivitet, forstått og operasjonalisert som forvaltningsrevisjoner, eierskapskontroller og eventuelt andre former for evaluering eller resultatmåling av det interkommunale samarbeidet. **Eierskapskontroll** forstås her som kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser, herunder å kontrollere om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger. **Forvaltningsrevisjon** forstås som en kontrollmekanisme, og omfatter systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger.

I surveyen til formannskapsmedlemmene er det spurt om hvor ofte det gjennomføres forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroll i ulike former for organisering av det interkommunale samarbeidet.<sup>66</sup> Som figuren nedenfor indikerer, er de fristilte organisasjonsformene gjenstand for hyppigere kontroll i form av forvaltningsrevisjon.<sup>67</sup> 18,9 % av formannskapsmedlemmene oppgir at forvaltningsrevisjon av slikt samarbeid skjer «ofte» eller «svært ofte».

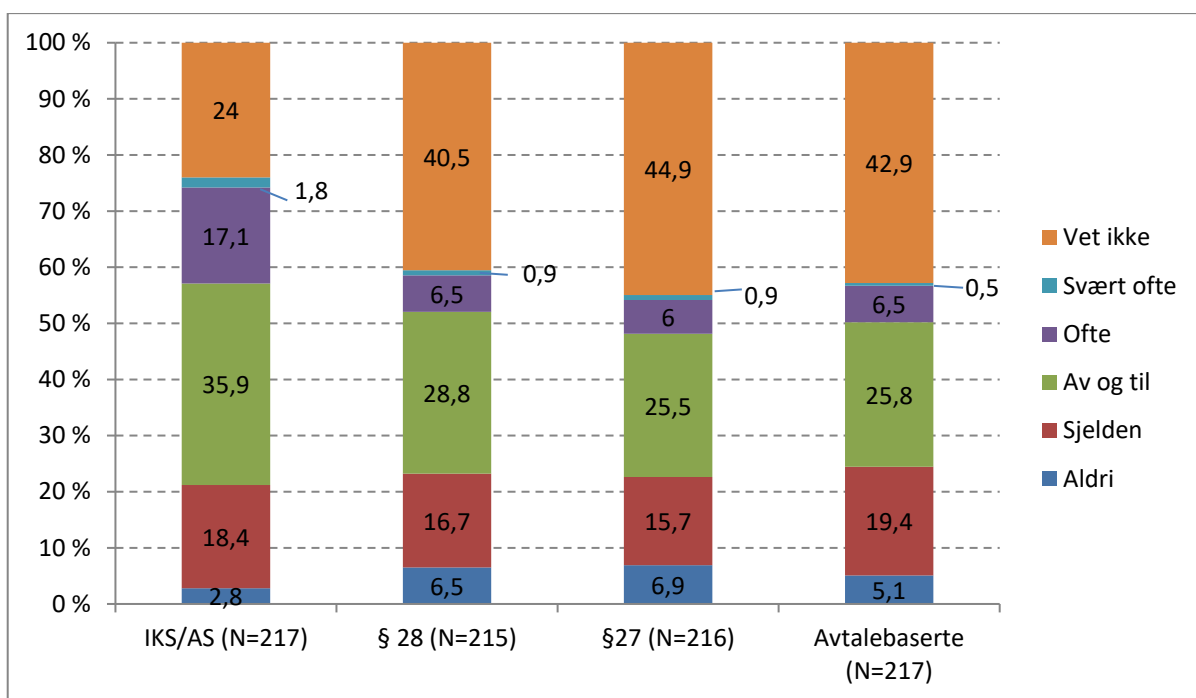
Hvilket nivå på hyppigheten av forvaltningsrevisjoner som er adekvat kan åpenbart diskuteres; dette er en form for kontrollaktivitet som det neppe er formålstjenlig å iverksette for ofte. Disse dataene gir åpenbart ikke et kategorisk svar på hvor ofte slik revisjon skjer i de kommunene som omfattes av datamaterialet. Men dataene gir et innblikk i variasjonen mellom organisasjonsformer. I den grad fristilling medfører økt kontrollbehov, er det neppe overraskende at forvaltningsrevisjoner forekommer hyppigere i samarbeid basert på IKS og AS. Samtidig ser vi at «vet ikke»- andelen er relativt høy hos formannskapsmedlemmene; dette gjelder særlig for vertskommunesamarbeid, § 27-samarbeid og avtalebaserte samarbeid. Dette indikerer sannsynligvis også at den generelle kjennskapen til slike samarbeidsformer blant respondentene og/eller at fokuset på kontrollaktivitet er lavt.

Vi ser et tilsvarende bilde når det gjelder gjennomførte eierskapskontroller, som her har relevans for IKS, AS og § 27-samarbeid; eierskapskontroll forekommer hyppigere i IKS/AS-samarbeid sammenlignet med § 27-samarbeid. Igjen er det imidlertid slik at andelen «vet ikke» må betegnes som høy hva § 27-samarbeid angår, noe som igjen trolig indikerer at oppmerksomheten rettet mot andre samarbeidsformer enn de fristilte modellene er lav.

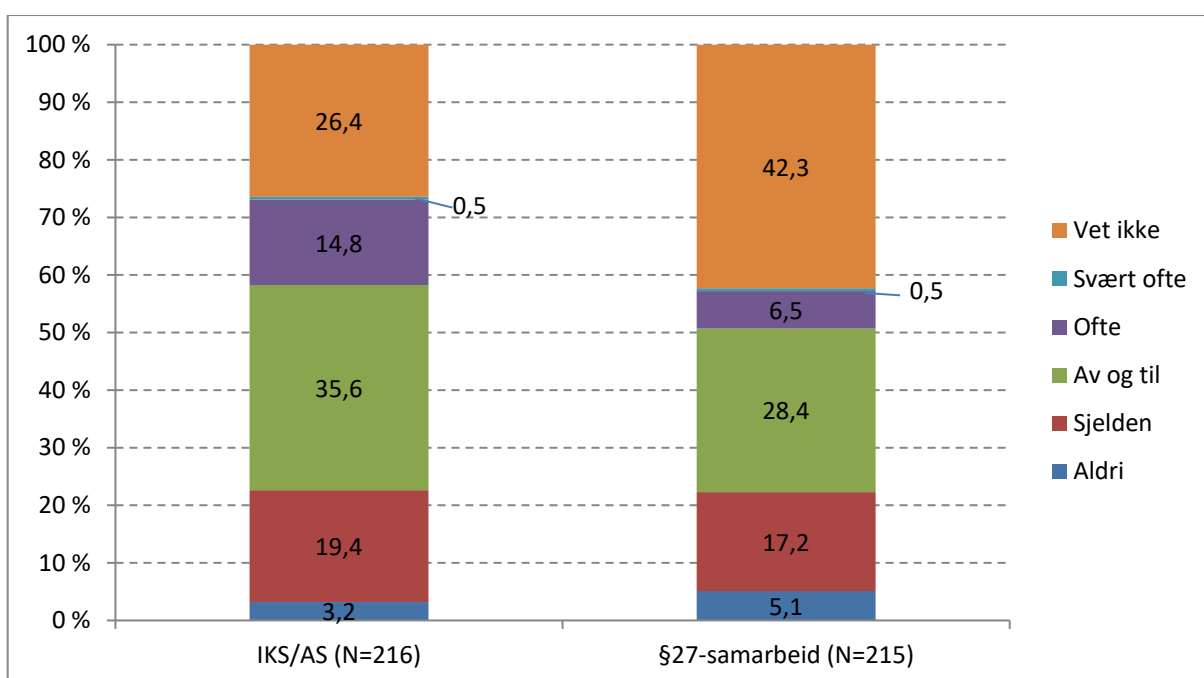
---

66 Eierskapskontroll vil her være relevant for IKS/AS-samarbeid og for § 27-samarbeid. Forvaltningsrevisjon vil være relevant for alle de organisasjonsformene som vi ser på her.

67 Dette kan ha sammenheng med at § 28-samarbeid er en relativt ny organisasjonsform.



Figur 8.6: Grad av gjennomførte forvaltningsrevisjoner etter organisasjonsform. Formannskapsmedlemmer. (Prosent)

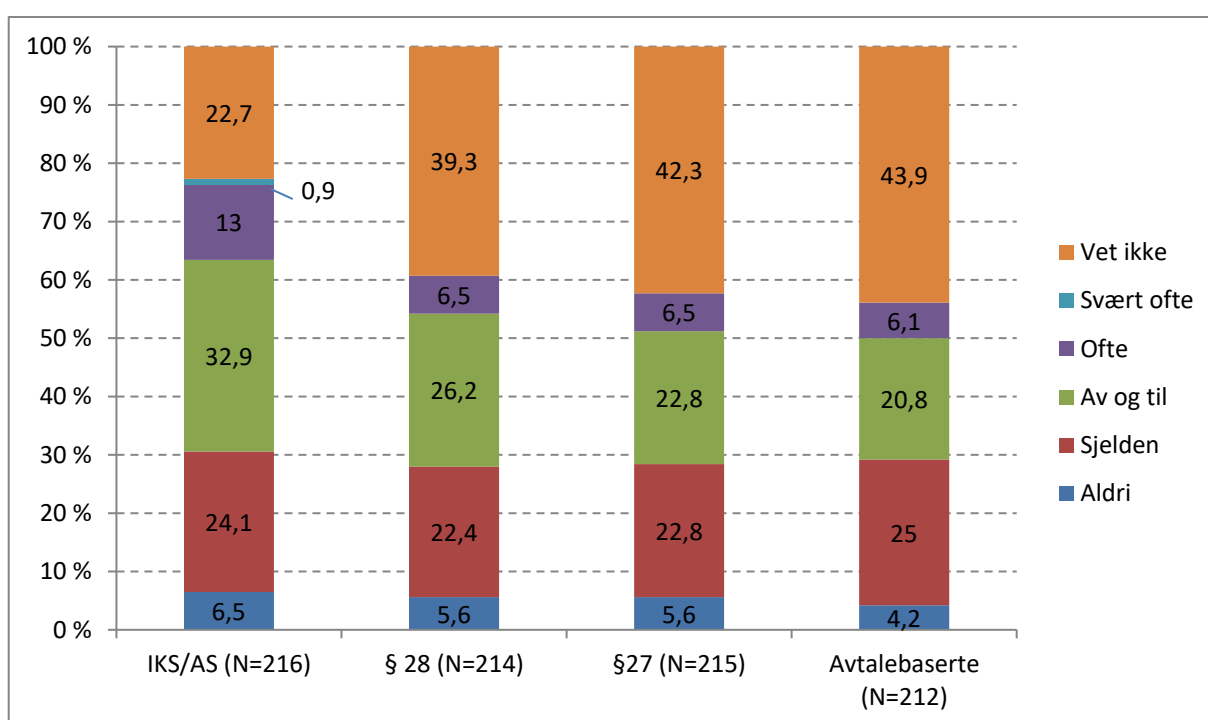


Figur 8.7: Grad av gjennomførte eierskapskontroll etter organisasjonsform. Formannskapsmedlemmer. (Prosent)

Det er for øvrig ingen signifikant korrelasjon mellom hyppighet av forvaltningsrevisjon kommunestørrelse, sentralitet og eierskapsmelding. Det er imidlertid en tendens til økt grad selskapskontroll i større kommuner. Hvorvidt dette impliserer et sterkere fokus på kontroll i større kommuner er likevel usikkert; i den grad større kommuner er involvert i flere samarbeid, er ikke antall revisjoner synonymt med et sterkere fokus – bare at det er mer å kontrollere. Vi har imidlertid ikke data som direkte kan bekrefte dette.

Intervjudataene indikerer for øvrig at godkjenning av årsmelding er den viktigste formelle arenaen for å utøve kontroll, i tillegg til systemet for selskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Enkelte informanter peker imidlertid på at det også er behov for andre verktøy for å måle resultatene av samarbeidet, og da primært for fristilte selskapsformer. Hvor mye reell kontrollutøvelse som ligger i behandling og godkjenning av årsmeldinger er det flere informanter som setter spørsmålsteget ved; dette er prosesser som ikke nødvendigvis oppleves som grundige og dyptpløyende. Enkelte gir uttrykk for at selskapene er «lite interessert» i å formidle eventuelle problemer, og at både folkevalgte og administrativ ledelse i kommunene lett står i fare for å bli presentert for forregnede situasjonsbeskrivelser i selskapene.

Når det gjelder slike andre former for resultatmålinger av de interkommunale samarbeidene antyder en del av intervjudataene at slike målinger – i den grad de finnes – nettopp i første rekke retter seg mot de fristilte organisasjonsformene.



Figur 8.8: Gjennomføring av andre former for resultatmåling etter organisasjonsform. Formannskapsmedlemmer. (Prosent)

Dataene antyder også at vektleggingen av slike resultatmålinger i noen grad avhenger av i hvilken grad kommunen har etablert en omforent eierskapspolitikk og en bevissthet om mandatet for medlemmer av representantskap eller generalforsamling. Budsjetter for slike samarbeid diskuteres i kommunestyre og formannskap, men i mindre grad "performance", funksjonalitet og oppgaveløsning. Det pekes bl.a. på at man «har en jobb å gjøre» i så måte; og resultatmålinger knyttes dermed til å utvikle en sterkere bevissthet om hva man vil med det interkommunale samarbeidet.

Surveydataene støtter i noen grad opp det inntrykket som gis i intervjuene med ordførere og rådmenn. Som figuren nedenfor viser, er det igjen en tendens til at fokuset er sterkere på de IKS- og AS-baserte samarbeidene. Likeledes er «vet ikke»-kategorien betydelig større hva angår de øvrige kategoriene av interkommunale samarbeid:

Dataene fra surveyen rettet mot de daglige lederne av interkommunale samarbeid nyanserer dette bildet. Av gjennomførte kontroller fremstår «andre resultatmålinger» som mest hyppig forekommende. Det er likevel grunn til å merke seg at en betydelig andel (40-46 %) av de daglige lederne som har svart på undersøkelsen hevder at det ikke er gjennomført verken forvaltningsrevisjon, eierskapskontroll eller andre former for resultatmålinger i de samarbeidene som de selv leder. Dette framgår av følgende tabell:

Tabell 8.4: Grad av gjennomførte kontroller av eget samarbeid/selskap etter type. Daglige ledere. Prosent.

	Siste år	Siste 2-5 år	6 år og eldre	Ingen	Vet ikke
Eierskapskontroll (N=78)	17,9	20,5	-	46,2	15,4
Forvaltningsrevisjon (N=78)	7,7	29,5	1,3	44,9	16,7
Andre resultatmålinger (N=77)	26,0	28,6	1,3	40,3	3,9

I den grad slike kontrollverktøy tas i bruk, er det statistisk signifikante variasjoner med hensyn til antall involverte kommuner i samarbeidet og forekomsten av eierskapsmeldinger i samarbeidskommunene. Det er en tendens til at både forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller forekommer hyppigere jo færre kommuner som deltar i samarbeidet. Selv om korrelasjonen ikke er statistisk signifikant, og derfor usikker, indikerer analysen at det kan være en sammenheng med økt hyppighet i gjennomføringen av disse kontrollmekanismene og samarbeidets alder – og i de tilfellene hvor alle involverte kommuner har utformet en eierskapsmelding<sup>68</sup>. Rent intuitivt skulle man anta at flere involverte kommuner vil bidra til at det finnes flere initiativ til å iverksette forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Disse dataene indikerer altså det motsatte. Det er åpenbart potensielt problematisk hvis den økte styringskompleksiteten som ligger implisitt i flere deltakende kommuner ikke reflekteres i et fokus på kontroll i form av forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Verken de kvalitative eller kvantitative dataene kan gi en fyllestgjørende forklaring på hvorfor det ser ut til å være slik. Men det kan ligge en forklaring i at IKS og AS-baserte samarbeid generelt har en tendens til å involvere færre kommuner enn andre samarbeidsformer – samtidig som IKS/AS-samarbeid altså generelt er gjenstand for hyppigere bruk av slike kontrollverktøy.

Hvorvidt slike kontrollverktøy får en adekvat behandling av kommunestyre og formannskap varierer. Som nevnt foran indikerer intervjudataene at dette vil avhenge av hvor gode rutiner for forankring og tilbakemelding til de politiske institusjonene som den enkelte kommune har klart å etablere. Surveydataene gir støtte til en generell påstand om variabel oppfølging og forankring i kommunene. I begge surveyene er det inkludert en påstand om at «revisjoner og resultatmålinger av konkrete samarbeid gis en grundig behandling i kommunestyre og formannskap». Bare litt over halvparten (57,9 %) av de spurte formannskapsmedlemmene er helt eller delvis enige i dette. Andelen av daglige ledere som er helt eller delvis enige i påstanden er lavere (44,3 %). Dette ser ut til å være et fenomen som gjelder uavhengig av ulike kommunetypologier – det er ikke signifikant sammenheng mellom hvordan påstanden vurderes, og kommunestørrelse eller sentralitet. Vi ser riktignok en tendens til at daglige

<sup>68</sup> Jf. tabell 8 i vedlegg 6, til kapittel 8.



ledere i større grad er enige i at revisjoner og resultatmålinger gis en grundig behandling i de sammenhengene der det er relativt få kommuner som inngår i samarbeidet.

Oppsummert rapporterer formannskapsmedlemmene i surveydataene knyttet til kommunenes kontrollutøvelse at:

- Formaliserte kontrollmekanismer som forvaltningsrevisjon og selskapskontroll er i større grad rettet mot de fristilte samarbeidsmodellene.<sup>69</sup>
- Samtidig er det grunn til å påpeke at dataene indikerer det som trolig er en manglende kjennskap til kontrollutøvelsen – og da særlig når det gjelder andre samarbeidsformer enn IKS- og AS-modeller – blant de lokale politikerne i datamaterialet.
- En betydelig andel av de daglige ledere av interkommunale samarbeid i vår undersøkelse oppgir at formelle kontrollverktøy av denne typen ikke har vært gjennomført for det samarbeidet de leder.
- I den grad slike kontroller initieres, er det informantenes vurdering at dette gjøres hyppigere i samarbeid der relativt få kommuner deltar. Trolig henger dette sammen med at forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroll synes å forekomme oftere overfor IKSer og ASer, samtidig som slike organisasjonsformer generelt involverer færre kommuner enn vertskommune- og § 27-samarbeid (i våre data).

## 8.5 Oppsummerende drøfting

I en oppsummering av dataene som knytter seg til styrings- og kontrollaspektene ved det interkommunale samarbeidet, kan det være greit å vende tilbake til de utgangshypotesene som er skissert i innledningen. Ut fra datamaterialet slik det foreligger ser det ikke umiddelbart ut til at hypotesen om økte transaksjonskostnader som en (styrings-) utfordring ved samarbeid gis støtte, selv om det pekes på enkelttilfeller av dette. Samtidig antyder materialet at det kan være viktig å sondre mellom eventuelle transaksjonskostnader forbundet med å dra i gang et interkommunalt samarbeid, og hvordan situasjonen oppleves etter at samarbeidet er etablert. Det kan åpenbart være kompliserte og tungroddede prosesser knyttet til oppstart, men ikke nødvendigvis etterpå. Samtidig synes det å være en riktig antakelse at nye samarbeid, og kanskje særlig når det gjelder fristilte modeller som IKS og AS, bidrar til å forsterke kontrollbehovet, uten at dette i seg selv oppfattes som å representere en "transaksjonskostnad".

"Fragmenteringshypotesen", slik vi har definert denne, synes derimot å få noe sterkere støtte i det foreliggende materialet. Hovedpoenget her er at både styring og kontroll blir utfordringer, både på grunn av manglende ansvars plassering og forankring i sentrale institusjoner som kommunestyre og formannskap. Det generelle inntrykket er at slik tilbakemelding til og forankring i beste fall er variabel. Det kan riktignok være snakk om regionale variasjoner her; Salten ser kanskje ut til så langt å peke seg ut negativt, men det er også elementer av det samme i de andre regionene. Manglende kapasitet og tid til å være en

---

<sup>69</sup> *Selskapskontroll* vil være uaktuelt i vertskommunesamarbeid. Slik sett er det ikke overraskende at slike kontrollmekanismer brukes mer i forhold til AS er og IKSer. Hvorvidt en skal føre selskapskontroll med et § 27-samarbeid vil avhenge av om samarbeidet er et eget rettssubjekt.

begrensende faktor; manglende mandatbevissthet for representantskaps/styremedlemmer kan være en annen. Dette er også noe som peker tilbake på en i mindre grad bevisst holdning til kommunal eierskapspolitikk, selv om det finnes unntak i det kvalitative datamaterialet. Dataene antyder at det er de fristilte modellene, kanskje særlig IKS, som representerer utfordringen her. Samtidig er styringskompleksitet ikke nødvendigvis forbundet med antallet kommuner som er involvert. Som nevnt oppleves for eksempel økonomistyring som mindre problematisk i samarbeid med flere involverte kommuner i våre data.

”Forvittringsutfordringen” er så langt kanskje vanskeligere å ta stilling til, både fordi hva forvitring egentlig består i kanskje har større rom for fortolkning, og at det er den mest ”avhengige” variabelen. Spørsmålet er om de tradisjonelle kommuneorganisasjonenes makt og relevans utfordres av det interkommunale samarbeidet. Enkelte data peker i retning av dette, men samtidig er det åpenbart at det interkommunale samarbeidet kan ha en ”avlastningsfunksjon” som kanskje kan styrke den tradisjonelle kommuneorganisasjonens relevans på de (for det generelle publikum) viktige områdene. Igjen peker de fristilte variantene seg ut som analytisk interessante. Et av formålene med å organisere (inter-)kommunal virksomhet i fristilt selskap er jo nettopp at beslutninger om driften av selskapet skal fattes av selskapet selv. I de fleste tilfeller vil det derfor heller ikke være ønskelig med direkte detaljstyring av selskapet fra kommunalt hold. Men dermed blir det viktig for kommunene å etablere styringssystemer som gjør at man på en indirekte måte sikrer at selskapet oppfyller de intensjonene kommunen hadde med opprettelsen av selskapet. Dette gjør kanskje også at styring og kontroll blir relativt abstrakte begreper for informantene.

En lite kontroversiell hypotese vil trolig være at særlig de fristilte modellene bidrar til at styringsformer endres fra ”hands-on” forvaltningsstyring i retning av nye former å tenke styring på. Fra andre sammenhenger (jf. Gjertsen og Martinussen 2006) vet vi for eksempel at kommunene har tatt inn over seg at selskapsorganisering og fristilling innebærer å gi slipp på en tradisjonell form for forvaltningsstyring, men ikke i samme grad har tatt inn over seg hva den nye rollen skal være. Det viktige spørsmålet som reises i lys av dette, er hvorvidt en slik situasjon bidrar til en mer passiv eierskapsrolle enn det som er ønskelig. Kan vårt materiale tolkes sånn?

Som nevnt innledningsvis i kapittel 3, innebærer politisk styring i fristilte samarbeidsmodeller bruk av mer eller mindre indirekte virkemidler. Styringsutfordringen for det lokale demokratiet blir i en slik situasjon å definere grenser. Når fører indirekte politisk styring til passiv styring? Et fasitsvar finnes neppe, men dilemmaet innebærer som nevnt en trade-off mellom hensynet til folkevalgt styring på den ene siden og effektiviseringshensyn på den andre. For selskapsorganisering innebærer på mange måter radikale endringer i forhold til hvordan deler av kommunal tjenesteproduksjon skal foregå. Generelt har det kanskje vært mindre fokus på det å utvikle politiske styringssignaler utover de generelle rammevilkårene man finner i forbindelse med utvikling av vedtekter for selskapene. Eierstyring innebærer endret tidsbruk og behov for oppbygging av ny kompetanse hos politiske organer, og spørsmålet er om dette har skjedd i tilstrekkelig grad i våre kommuner. Men vi tror også det kan være grunn til å sette spørsmålsteget ved om vedtektsinstituttet har begrensninger som styringsinstrument ut fra det materialet som foreligger. Igjen: henger dette sammen med en lite prinsipiell debatt rundt kommunalt eierskap i kommunene?

Utfordringen består åpenbart i at uklarheter om eierstrategier kan føre til en situasjon hvor selskapene selv definerer hva som er eiers interesser i selskapet. I den grad dette skjer nærmer vi oss et demokratisk problem. Vi har generelt ikke grunnlag for å hevde at dette er beskrivende for vårt datamateriale, selv om vi finner enkelte eksempler på samarbeid med sterk autonomi. Men: det er åpenbart slik at om en velger å legge ut deler av sin virksomhet i selskaper, så innebærer det også at noe av styringsretten overføres. Dette understreker etter vår oppfatning behovet for bevissthet om betydningen av aktiv og eksplisitt eierskapspolitikk som også knyttes an mot interkommunale selskaper, ikke minst tatt i betraktning at det er den fristilte/selskapsorganiseringen av slikt samarbeid som relativt sett scorer høyest på problemvariablene. I den grad tilstedeværelsen av en slik eierskapspolitikk er sporbar gjennom forekomsten av eierskapsmeldinger antyder våre data som nevnt også at slike meldinger, og de lokale prosessene knyttet til dem, har betydning. Dataene gir grunn til å hevde at slike prosesser reduserer problemoppfatningen knyttet til demokratiske styringsutfordringer, og bidrar til en opplevelse blant lokale politikere av å ha klare mål for samarbeidet. Daglige ledere av interkommunale samarbeid ser som sagt også en sammenheng mellom eierskapsmeldinger og sterkere interesse fra politikere.

Konsekvensene av endringene i forvaltningslovens habilitetsregler som trådte i kraft i 2011 må en også ha i tankene når en skal velge medlemmer i styret i et interkommunalt samarbeid organisert som IKS eller AS.<sup>70</sup> Lovendringen innebærer at folkevalgte og tjenestemenn i kommunen blir inhabile i kommunens behandling av saker der et selskap (IKS, AS og en del av § 27-samarbeidene) er part og der de selv har en ledende stilling eller sitter i styret eller bedriftsforsamlingen i dette selskapet. Inntil nylig har det vært et unntak fra den automatiske inhabilitetsregelen i forvaltningsloven § 6 første ledd for styremedlemmer i selskaper som fullt ut er offentlig eid. Hovedbegrunnelsen for lovendringen er å bidra til større klarhet om hvilke roller en tjenestemann og folkevalgt utøver i en bestemt situasjon, når vedkommende også er leder, styremedlem eller medlem av bedriftsforsamlingen i et offentlig heleid selskap. Lovendringen skal ikke bare hindre interessekonflikter, men også bidra til å sikre allmennhetens tillit til forvaltningen. Den nye inhabilitetsregelen får betydning for hvilke personer en ønsker å velge i styret for et interkommunalt samarbeid organisert som et IKS eller et AS eller i et § 27-samarbeid som er eget rettssubjekt. Velger en for eksempel ordfører inn i styret for et slikt selskap, vil ordføreren ikke kunne delta i behandlingen av saker i kommune som gjelder kontrollhandlinger, inngåelse av kontrakter med selskapet, endringer av vedtekter etc. som gjelder selskapet.

Dette krever en større grad av langsiktig forhåndsrefleksjon når det gjelder hva slags modell for samarbeid man skal satse på. Med hensyn til representantskapets rolle og mandat i interkommunale selskaper (IKS), kreves det at kommunene har en bedre/større langsiktig bevissthet om eierstrategi. Forankringen av eierskapsutøvelse i kommunestyre/formannskap er åpenbart et svært viktig element i dette, men som våre data indikerer er det i alle fall i enkelte kommuner utfordringer knyttet til å få diskutert saker før representantskapsmøtene. Konsekvensen kan fort bli at politisk styring da blir, som en informant uttrykker det, «en håndspåleggelse av administrasjonens forslag; man blir for snille». Ser vi bort fra det administrative lederskapet i de interkommunale samarbeidene, er det ikke overraskende å finne at det er rådmenn og ordførere som er toneangivende i påvirkningen av samarbeidene.

---

70 Ot.prp. nr. 50 (2008-2009).

Men det kan på denne bakgrunnen være grunn til å sette spørsmålstegn ved om ikke både kommunestyre og formannskap i mange kommuner – og da kanskje særlig i de mindre kommunene – bør involveres sterkere for å sikre en slik bevisstgjøring.

Det er dermed trolig en utfordring knyttet til å utvikle en bredere diskurs om "eierstyring" i kommunene; materialet gir i alle fall en viss støtte til at styringsfragmentering kan være et reelt problem for enkelte. Arenaer på det interkommunale feltet overlapper – og både må og skal det – men det gjør styringsutfordringen potensielt kompleks. Vi tror det vil være viktig å legge an et visst framtidsperspektiv på dette; styringskompleksitet er kanskje ikke påtrengende så lenge interkommunalt samarbeid oppleves som «avlastende» – noe som frigjør kapasitet til å håndtere «kjerneoppgaver». Men når interkommunalt samarbeid i sterkere grad beveger seg inn på slike kjerneoppgaver – som man for eksempel må anta skjer etter implementeringen av samhandlingsreformen – gjør det neppe styrings-kompleksiteten mindre.

Dette åpner opp for spørsmål om hvordan styringsdialogen – mellom kommuner, og mellom kommuner og mer eller mindre fristilte samarbeid/selskap – struktureres. En måte å håndtere dette mer uformelt, og de overlappende arenaene/aktørene gir i alle fall en mulighet for dette. Ut fra det materialet vi sitter på er det vanskelig å si at uformelle relasjoner preger styringen av de interkommunale samarbeidene og selskapene. Det betyr ikke at uformell styring ikke skjer, men vi må ta høyde for at vår analyse bare i begrenset grad har gitt mulighet til innsyn i dette. Men det er kanskje mindre sikkert om dette vil avhjelpe behovet for å øke transparense og kontrollmulighetene i samarbeidsveven, noe det altså trolig er et behov for. I så fall er sterkere formalisering av styrings- og kontrolldialogen viktig i samarbeidsregionene. Det er imidlertid ikke gitt at dette er en utfordring som primært tilligger de større kommunene i ulike samarbeidskontekster, siden demokratiske styringsutfordringer ved interkommunalt samarbeid ser ut til å problematiseres sterkere i mindre kommuner. Det bør i så fall være et ansvar som også forplikter kommuner som i utgangspunktet kanskje ikke oppfattes som motorer i det interkommunale samarbeidet.

En videreutvikling av styringsbevissthet i forhold til interkommunalt samarbeid går etter vår oppfatning gjennom ytterligere å legge til rette for utvikling av eierskapspolitikk og eiermeldinger i kommunene. Styringsbevissthet må antas å fostre styringsvilje. I så måte finnes det også tilgjengelige styringsverktøy som trolig har et uutnyttet potensial i mange interkommunale samarbeid. Vedtektsinstituttet er ett viktig eksempel på dette; selskapsstyrets kompetanse i et interkommunalt aksjeselskap kan innskrenkes her. Likeledes er de selskapsavtalene som legges til grunn for etablering av IKSer viktig for en aktiv, om enn indirekte, demokratisk styring.

Når det gjelder kontrollaspektet ved de interkommunale samarbeidene, indikerer våre data at oppmerksomheten rettes mot de fristilte samarbeidsmodellene. At kontrollfokus legges på IKSer og ASer overrasker ikke; det ligger i fristillingens logikk at styring på større avstand skaper et større behov for informasjon om eiernes målsettinger oppfylles og om styringsinstrumenter virker. Samtidig er det grunn til å påpeke at dataene i denne studien indikerer det som trolig er en manglende kjennskap til kontrollutøvelsen – og da særlig når det gjelder vertskommune- og § 27-samarbeid – blant de lokale politikerne i datamaterialet. Det er også grunn til å merke seg at en betydelig andel av de daglige ledere av interkommunale

samarbeid i datamaterialet oppgir at formelle kontrollverktøy som forvaltningsrevisjon og selskapskontroll ikke har vært gjennomført for det samarbeidet de leder.

I mer generell sammenheng har det tidligere vært pekt på at fristilling og selskapsorganisering i kommunene har vært preget av å være "i startgropa" mht. å formalisere og operasjonalisere kontrollaspektet (performance assessments, forvaltningsrevisjoner, selskapskontroller). Trolig er denne situasjonen generelt blitt bedre, men samme logikk er relevant for det interkommunale samarbeidsfeltet som sådan, og vi mener at datamaterialet i denne studien støtter opp om at dette er en utfordring.

En grunn til dette er at vi ikke er overbevist om at forankringen i, og tilbakemeldingen til, kommunestyre og formannskap i kommunene nødvendigvis er særlig god – selv om det åpenbart finnes variasjoner i forhold til enkelte samarbeid, og i forhold til ulike selskaper og kommuner. Dermed er neppe bevisstheten og kunnskapen om det interkommunale feltet sterk nok. Hva som er høna og egget her kan sikkert diskuteres – med sterkere bevissthet vil kravet om bedre forankring antakelig trenge seg fram. Men andre studier har vist at en svakt fundamentert overordnet eierskapspolitikk vanskeliggjør det å definere og operasjonalisere hva det faktisk er som skal kontrolleres. Problemstillingen synes relevant også for interkommunalt samarbeid.

Tema i dette kapitlet har vært lokalpolitisk styring og kontroll. I forhold til de fire prinsipielle styrings- og ledelsesmodellene; fagstyremodell, hierarkisk modell, forhandlingsmodell og bedriftsmodell som er gjennomgått i tabell 3.2, er den hierarkiske modellen og bedriftsmodellen mest relevant for drøftingene i dette kapitlet. Styrings og kontrollmekanismene i den hierarkiske modellen samsvarer best med § 27 modellen (muligheter for «tett» politisk styring av mål og virkemidler), mens styrings- og kontrollmekanismene i bedriftsmodellen samsvarer best med AS og IKS-modellen (vektlegging av mål og resultatstyring). De to andre styrings- og ledelsesmodellene; fagstyremodellen og forhandlingsmodellen vektlegges andre mekanismer for styring og kontroll, så som faglig dialog og forhandlinger. Dette drøftes kort i kapittel 14.3 om samarbeidsmodellenes egnethet.

## 9 Åpenhet, innsyn og kunnskap

Det utstrakte samarbeidet mellom kommuner reiser spørsmål om demokrati. Det har blant annet blitt hevdet at folkevalgt styring og, derigjennom, folkelig ansvarsutkrevelse blir vanskeligere når kommunene inngår i utstrakt interkommunalt samarbeid. I denne rapporten skal vi forsøke å belyse dette spørsmålet empirisk ved å undersøke oppfatninger om åpenhet, innsyn og kunnskap blant formannskapsmedlemmer og ledere i de kommunale selskapene. Vi skal også til slutt undersøke velgernes holdning til spørsmålet om ansvarsutkrevelse i interkommunale samarbeider.

Offentleglova legger grunnlaget for innbyggernes innsyn i den virksomheten som drives gjennom interkommunalt samarbeid. Offentleglova gjelder stat, kommune og fylkeskommuner. Det innebærer at vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 28-1b og § 28-1c og § 27-samarbeid som ikke er eget rettssubjekt alltid omfattes uavhengig av hva samarbeidet driver med. Loven gjelder også dersom stat, kommune eller fylkeskommune har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene i det øverste styrende organet for virksomheten. Dermed vil i praksis alle § 27-samarbeid som er egne rettssubjekter, IKSer og mange interkommunale ASer omfattes av loven. Dersom slike interkommunale selskaper hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med, og på samme vilkår som private gjelder offentliglova allikevel ikke.

I dette prosjektet er spørsmålet om muligheter til innsyn undersøkt via websurveyen til formannskapsmedlemmene og til lederne for samarbeidene/selskapene. Surveyen inneholder opplysninger om hvor enkelt eller vanskelig det er å få innsyn i saksdokumenter fra selskapene/samarbeidene, hvor ofte respondentene får henvendelser vedrørende virksomheten i samarbeidene samt oppfatninger av folkevalgte og innbygges kunnskaper om de interkommunale samarbeidene som kommunen deltar i.

Når det gjelder innbyggerne, er materialet mer begrenset. Vi har imidlertid hatt tilgang til den befolkningsurveyen som er gjennomført innenfor Lokaldemokratiundersøkelsen 2011.<sup>71</sup> Det mest relevante spørsmålet i denne sammenhengen dreier seg om innbyggernes oppfatninger av interkommunalt samarbeid og muligheter for å stille de folkevalgte til ansvar for den politikken som blir ført. Dette materialet presenteres mot slutten av kapitlet.

### 9.1 Åpenhet og innsyn

For at de folkevalgte skal kunne utøve en viss grad av styring over de oppgavene som er lagt til interkommunale samarbeid, er de avhengige av å kunne ha informasjon om virksomheten. Spørsmålet om de folkevalgtes innsynsmuligheter er således viktig. Tabell 9.1 viser i hvilken grad formannskapsmedlemmene oppfatter at det er enkelt å få tilgang til saksdokumenter for henholdsvis IKS/AS, vertskommunesamarbeid (§28) og samarbeid etter §27.

---

71 Lokaldemokratiundersøkelsen er et samarbeid mellom Institutt for samfunnsforskning, Uni Rokkansenteret og Institutt for statsvitenskap ved universitetet i Oslo. Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet. Jacob Aars er ansvarlig for dette delprosjektet innenfor Lokaldemokratiundersøkelsen.

Tabell 9.1: Hvor enkelt eller vanskelig er det etter din oppfatning å få tilgang til saksdokumenter fra kommunens interkommunale selskaper/samarbeid? Formannskapsundersøkelsen. Prosent og gjennomsnitt

	Interkommunale selskap (IKS/AS)	Vertskommunesamarbeid (§28)	Samarbeid etter Kommune-lovens § 27
Svært enkelt	12	7	7
Enkelt	38	35	35
Litt vanskelig	23	17	16
Vanskelig	12	12	10
Svært vanskelig	2	3	1
Vet ikke	13	27	30
N	216	214	215
Gjennomsnitt	2,48	2,57	2,49
N uten "Vet ikke"	187	156	150

Ser vi på gjennomsnittsverdiene på skalaene for de tre respektive organisasjonsformene, ser vi at de er svært like. Disse verdiene er rimeligvis beregnet uten at "Vet ikke"-gruppen er tatt med. På bakgrunn av dette er det to forhold ved tabell 9.1 som er verdt å kommentere. For det første andelen som svarer Vet ikke i de tre fordelingene og for det andre nivået på svarene, det vil si hvor enkelt/vanskelig formannskapsmedlemmene oppfatter at det er å få tilgang til saksdokumenter.

Det mest interessante er andelen usikre respondenter (Vet ikke). Den ene observasjonen er at denne andelen er svært høy, den andre observasjonen er at det er en viss variasjon med hensyn til hvor stor andelen er. Oppimot en tredjedel av de spurte er usikre på hvor lett det er å få tilgang til saksdokumenter. Det er grunn til å minne om at respondentene er formannskapsmedlemmer og således tilhører det sjiktet av folkevalgte som trolig bruker mest tid og har mest innsikt i lokalpolitiske forhold. Hadde vi stilt tilsvarende spørsmål til de øvrige kommunestyremedlemmene, er det grunn til å anta at usikkerheten ville vært enda større. Vi kan derfor konkludere med at det hersker stor grad av usikkerhet blant de ledende lokalpolitikere om hvor enkelt eller vanskelig det er å få tilgang til saksdokumenter fra ulike interkommunale samarbeid.

Imidlertid kan det observeres en viss variasjon etter hvilken type samarbeid det er tale om. Usikkerheten er lavere når det gjelder selskap enn andre typer samarbeid. Dette kan enten skyldes at de spurte, det vil si formannskapsmedlemmene, selv har bedre kjennskap til denne organisasjonsformen enn til de to andre formene. Men det kan også skyldes at selskapsformen er klart utskilt fra de(n) øvrige kommuneforvaltning(en), og dermed fremstår som en tydeligere enhet enn de typene samarbeid som er organisert etter kommuneloven.

Når det gjelder nivået på svarene, observerer vi at det så å si ikke er variasjon mellom organisasjonsformene. Modus i alle tre fordelinger er "Enkelt", det vi si at den største andelen i alle tre tilfeller oppfatter det som enkelt å få tilgang til sakspapirene. Men også i denne sammenhengen er Vet ikke-gruppen relevant. De som ikke har kjennskap til hvorvidt det er enkelt eller vanskelig, er neppe av den oppfatning at det er helt enkelt.

Dersom AS/IKS av lokalpolitikerne oppfattes å innebære den sterkeste graden av fristilling fra den kommunale organisasjonen, kunne vi forvente at innsynsmulighetene her var oppfattet som mer begrensede enn i de andre organisasjonsformene. Slik er det ikke. Blant de som har en oppfatning om dette spørsmålet er det noen flere som vurderer det som enkelt å få tilgang til saksdokumenter i AS/IKS enn i de andre samarbeidsformene.

Også lederundersøkelsen inneholdt et spørsmål om hvor lett eller vanskelig tilgjengelige saksdokumenter fra samarbeidene er for henholdsvis lokalpolitikere og innbyggere. Resultatet fra dette spørsmålet er vist i tabell 9.2.

Tabell 9.2: I hvilken grad er saksdokumenter fra selskapet/samarbeidet tilgjengelige for de folkevalgte/innbyggerne? Lederundersøkelsen

	De folkevalgte i deltakerkommunene	Innbyggerne i deltakerkommunene
I svært liten grad	3	9
I liten grad	9	22
I noen grad	30	30
I stor grad	20	18
I svært stor grad	37	20
Vet ikke	1	1
N	79	79
Gjennomsnitt	3,81	3,19
N uten "Vet ikke"	78	78

Ettersom lederne trolig har best kjennskap til samarbeidene, kan man si at deres vurdering er en mer reell vurdering av tilgjengeligheten dersom henholdsvis folkevalgte og innbyggere ønsker å hente ut informasjon fra de interkommunale samarbeidene som deres kommune inngår i. Her er det likevel rimelig å anta at lederne i samarbeidene i noen grad overdriver tilgjengeligheten nettopp fordi de selv sitter nærmest virksomheten og kjenner til de kanalene som er nødvendige for å få ut informasjon. Opplevelsen av tilgjengelighet er kanskje viktigere enn faktisk tilgjengelighet.

Blant lederne er det kun 12 % som oppfatter tilgjengeligheten som liten når det gjelder kommunens folkevalgte. Til gjengjeld er det 31 % som oppfatter denne tilgjengeligheten som lav for innbyggerne.

Neste spørsmål dreier seg om på hvilke måter enkeltpersoner eller organisasjoner kan få innsyn i saksdokumenter fra de interkommunale samarbeidene. Svarfordelingene fra



formannskapsundersøkelsen er gjengitt i tabell 9.4 – for de tre respektive samarbeidsformene. Ettersom svaralternativene ikke er gjensidig utelukkende, summerer prosenttallene i tabellen seg til mer enn 100.

Tabell 9.3: På hvilke måter kan enkeltpersoner eller organisasjoner få innsyn i saksdokumenter fra kommunens interkommunale selskaper/samarbeid? Prosent. Formannskapsundersøkelsen.

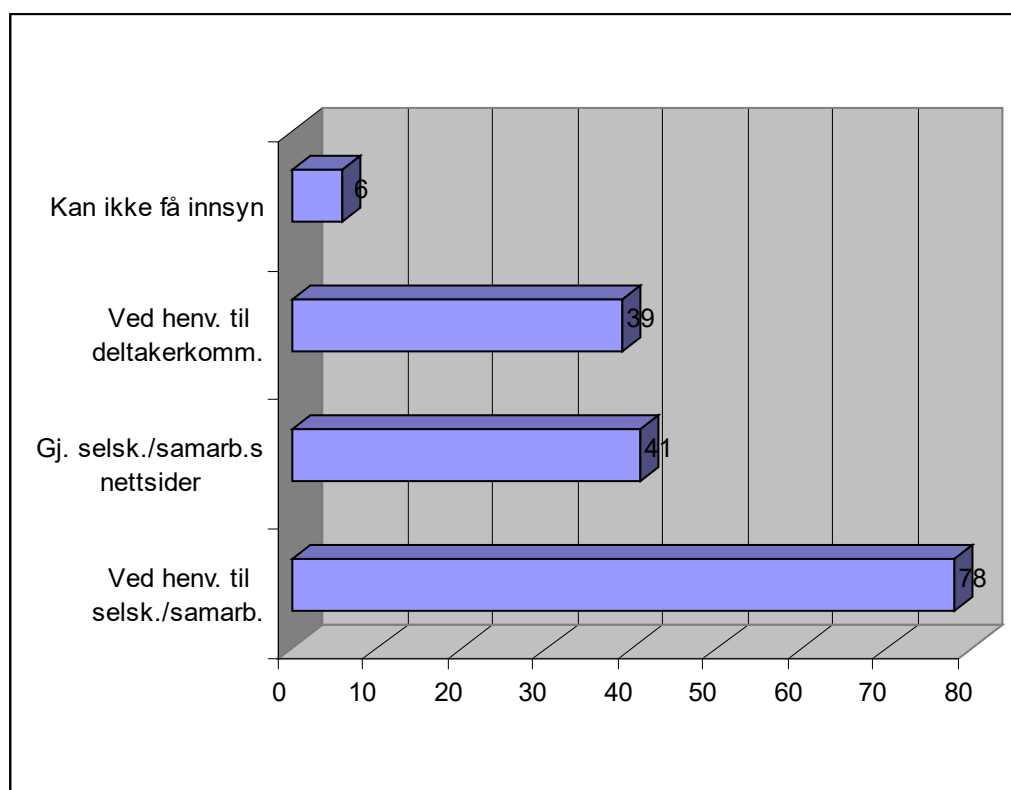
	Interkommunale selskap (IKS/AS)	Vertskommunesamarbeid (§28)	Samarbeid etter Kommunelovens § 27
Ved henvendelse til selskapet/samarbeidet	43	20	17
Gjennom selskapet/samarbeidets nettsider	29	17	18
Ved henvendelse til deltakerkommunene	28	47	41
Kan ikke få innsyn	4	1	1
Vet ikke	20	28	33
N	218	218	218

Igjen er det gjennomgående høy andel som svarer Vet ikke, og også i dette tilfellet er denne andelen lavest på spørsmålet om IKS/AS. Dette forsterker inntrykket av at selskapene fremstår som tydeligere for lokalpolitikere til tross for at graden av organisatorisk fristilling er sterkere enn for de to andre samarbeidsformene.

Forskjellen mellom svarene dreier seg først og fremst om at det for IKS/ASenes del oppfattes som mest naturlig å gå direkte til selskapet, mens det for vertskommunesamarbeid og samarbeid etter § 27 oppfattes som mest aktuelt å ta kontakt med deltakerkommunene for å få innsyn i saksdokumenter. Dette reflekteres også i at flere respondenter oppfatter selskapenes nettsider som mer relevante kilder enn kommunenes nettsider.

Det er verdt å bemerke at det kun er en svært liten andel som mener at man ikke kan få innsyn i dokumenter fra de forskjellige samarbeidstypene.

Et tilsvarende spørsmål ble stilt til lederne for selskapene/samarbeidene. Spørsmålet er stilt med referanse til det samarbeidet de selv er ledere for. I figur 9.1 gjengis de aggregerte tallene.



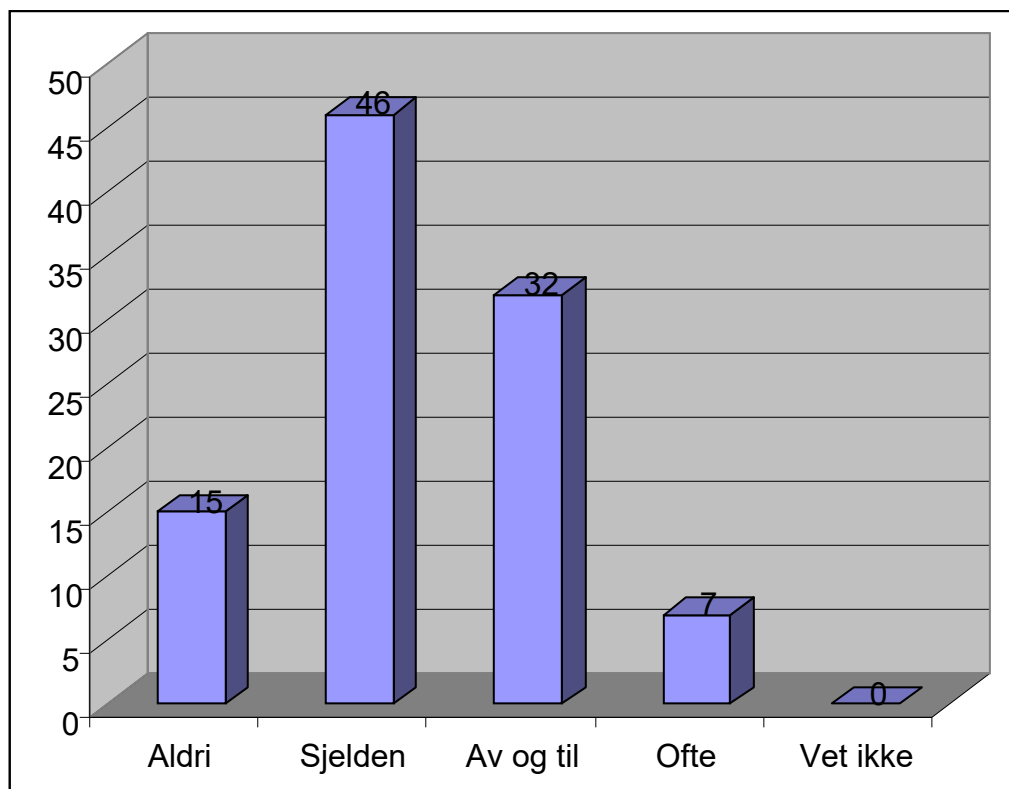
Figur 9.1: På hvilke måter kan enkeltpersoner eller organisasjoner få innsyn i saksdokumenter fra selskapet/samarbeidet (vedtak/styrepapirer etc.)? Lederundersøkelsen. (N=78)

Svarfordelingen på dette spørsmålet kan ikke sammenlignes direkte med spørsmålet til formannskapsmedlemmene ettersom spørsmålet til lederne samler svar for alle de tre hovedgruppene av samarbeidsformer som det er skilt mellom i tabell 9.3. Det at totalsummen her blir betydelig høyere enn for de respektive svarfordelingene i tabell 9.3 må forstås på bakgrunn av dette.

Likevel kan det slås fast at forskjellen til formannskapsmedlemmene med hensyn til grad av usikkerhet er klar. Blant lederne er det ingen som svarer at de ikke vet. Lederne viser relativt sett oftere til at det er mulig å hente ut informasjon gjennom direkte henvendelser til samarbeidene eller selskapene. Det er rimelig at de ikke ser behovet for å gå "omveien" via kommunen.

Endelig observerer vi at det er en viss andel, om ikke så stor, som oppgir at det ikke lar seg gjøre å få innsyn i selskapet/samarbeidets saksdokumenter.

De siste spørsmålene om åpenhet og innsyn handler om hvor ofte formannskapsmedlemmene og lederne for samarbeidene får henvendelser om virksomheten i de interkommunale samarbeidene. Resultatene fra formannskapsundersøkelsen er vist i figur 9.2.

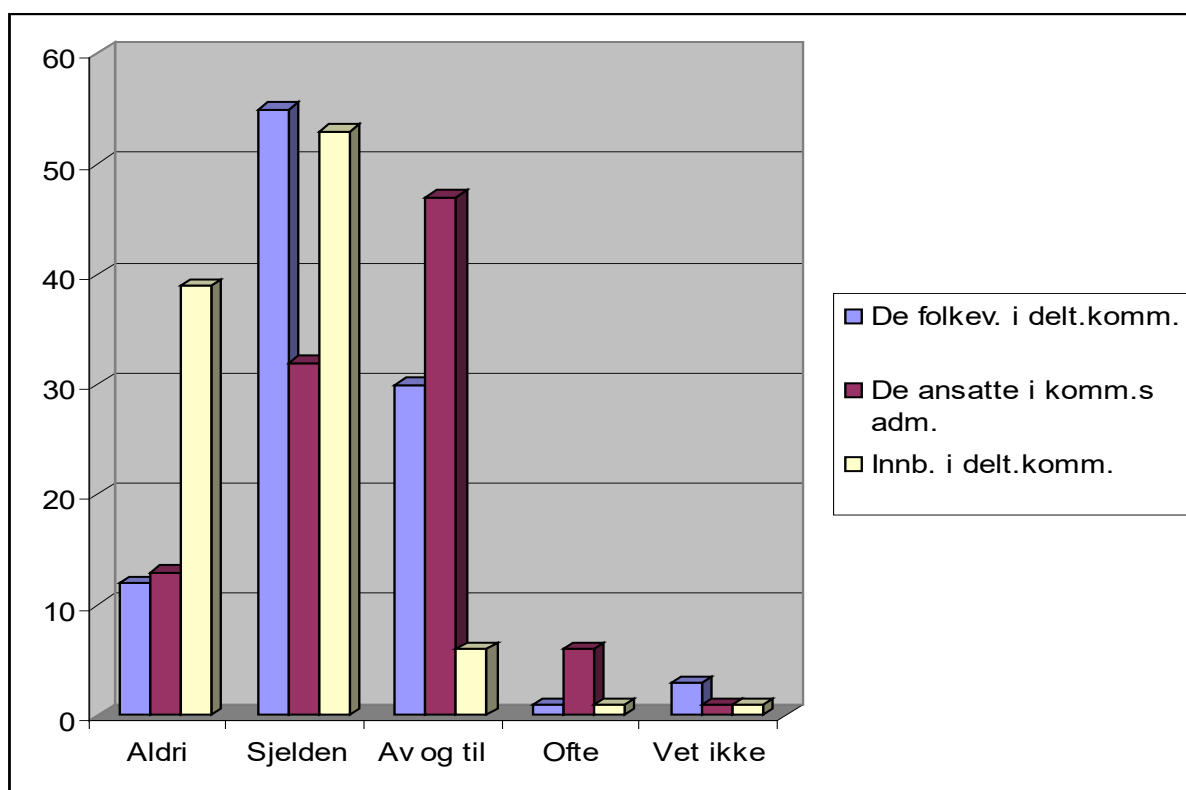


Figur 9.2: Hvor ofte får du henvendelser fra innbyggerne i kommunen vedr. virksomheten i kommunens interkommunale samarbeid/selskap? Prosent. Formannskapsundersøkelsen (N=218).

Figur 9.2 demonstrerer at de folkevalgte ikke får hyppige henvendelser fra innbyggerne om kommunens interkommunale selskap/samarbeid. 61 % av de spurte oppgir at de sjelden eller aldri får henvendelser om spørsmål i tilknytning til samarbeidene. Likevel kan ikke det bildet som fremkommer i figur 9.2 tolkes som fravær av innbyggerinteresse. De resterende 39 % oppgir at de av og til eller ofte mottar slike henvendelser. Det er ikke så få. Videre er det verdt å merke seg at respondentene ikke uttrykker usikkerhet i dette spørsmålet ettersom ingen har svart Vet ikke. Endelig skal det understrekes at formannskaps-medlemmene vil tilhøre de mest aktive og synlige lokalpolitikere. Dermed er det sannsynlig at de oftere enn andre lokalpolitikere mottar henvendelser fra innbyggerne.

Hva henvendelsene dreier seg om, er ikke godt å vite ut fra våre data. De kan gjelde organisasjonsspørsmål, som styring eller representasjon. Men mest sannsynlig dreier mange spørsmål seg om de tjenestene som de interkommunale samarbeidene produserer. I en del tilfeller vil lokalpolitikere trolig få henvendelser om tjenester der innbyggerne ikke er klar over hva slags organisasjon som står for produksjonen av tjenestene. Likevel er det rimelig å tolke tallene slik at lokalpolitikere oppfattes som relevante adressater for henvendelser om virksomheten i de interkommunale samarbeidene.

Også i lederundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvor ofte man fikk forespørsler om innsyn i saksdokumenter.



Figur 9.3: Hvor ofte får selskapet/samarbeidet forespørslers om innsyn i saksdokumenter fra de følgende gruppene? Prosent. Lederundersøkelsen (N=78).

Først skal det presiseres at spørsmålet dreier seg om innsyn i saksdokumenter, ikke andre typer henvendelser til selskapet/samarbeidet. Hadde vi inkludert alle typer kontakt initiert av de tre gruppene, ville prosenttallene trolig ha vært høyere.

Vi kan observere at lederne i de interkommunale samarbeidene/selskapene oftest får henvendelser fra kommuneadministrasjonene. Så mange som 54 % av de spurte oppgir at ansatte i kommuneadministrasjonene av og til eller ofte ber om innsyn i saksdokumenter. Den tilsvarende andelen for de folkevalgte er 31 %. Når det gjelder innbyggerne, er det kun 8 % av lederne for samarbeidene som oppgir at de av og til eller ofte får forespørslers om innsyn.

Inntrykket er at forespørslers fra eierne av de interkommunale samarbeidene for en stor del kommer fra de respektive kommunenes administrasjoner, men at de folkevalgte heller ikke er passive. Henvendelser om innsyn i saksdokumenter fra innbyggerne er langt sjeldnere. De resultatene som er presentert ovenfor, i figur 9.2, kan imidlertid tyde på at de folkevalgte mottar en del henvendelser om virksomheten i samarbeidene. En del av disse henvendelsene blir trolig viderefremidlet.

## 9.2 Kjennskap

Den følgende delen omhandler ulike gruppers kjennskap til og kunnskap om interkommunalt samarbeid. Nærmere bestemt dreier undersøkelsen seg om vurderinger av kjennskap/kunnskap blant henholdsvis folkevalgte, ansatte i kommuneadministrasjonene og innbyggerne.

Tabell 9.4: Etter din oppfatning, hvor god kjennskap har de følgende gruppene til selskapet/samarbeidets virksomhet? Svarfordelinger fra formannskapsmedlemmer (F) og ledere i samarbeidene (L).

	De folkevalgte i deltakerkommunene		Kommune-administrasjonene		Innbyggerne i deltakerkommunene	
	F	L	F	L	F	L
Svært dårlig	3	0	1	0	20	3
Dårlig	16	6	2	3	43	17
Verken god eller dårlig	30	27	16	15	28	39
God	44	57	44	56	4	32
Svært god	6	10	33	27	1	1
Vet ikke	1	0	5	0	5	9
N	217	0	217	79	217	79
Gjennomsnitt	3,35	3,71	4,13	4,06	2,17	3,14
N uten "Vet ikke"	214	79	206	79	207	72

Spørsmålet om kjennskap til samarbeidenes virksomhet er stilt i identisk form til formannskapsmedlemmene og lederne for selskapene/samarbeidene. Derfor er det mulig å sammenligne svarfordelingene direkte. Fordelingene for formannskapsmedlemmene er merket F og fordelingene for lederne er merket L.

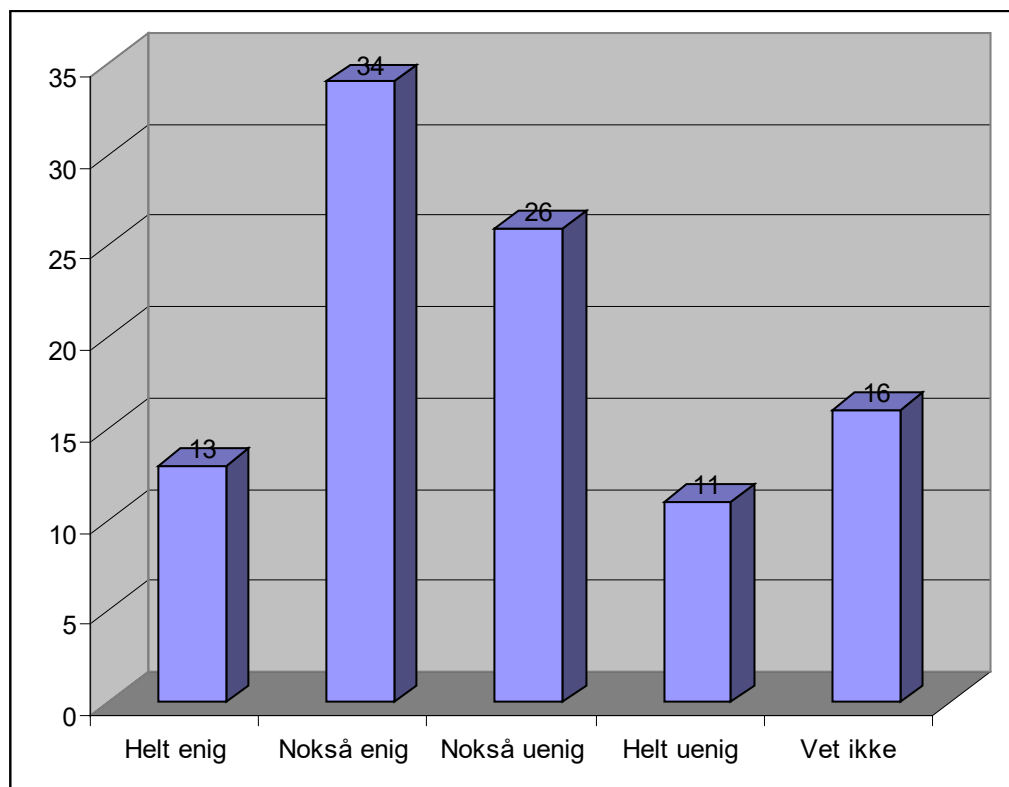
Oppfatningen av kommuneadministrasjonenes kunnskaper om samarbeidenes virksomhet er noenlunde samstemte blant de to gruppene av respondenter. Men når det gjelder synet på henholdsvis folkevalgte og innbyggerne, er det klare forskjeller i svarfordelingene. Formannskapsmedlemmene har et mer negativt syn på de folkevalgtes kunnskaper enn hva lederne i samarbeidene har. 19 % av disse oppfatter folkevalgtes kjennskap som svært dårlig eller dårlig, mens den tilsvarende andelen blant lederne er 6 %.

Når det gjelder vurderingene av innbyggernes kunnskaper, er de helt ulike innenfor de to gruppene av respondenter. De folkevalgtes vurderinger av innbyggernes kunnskaper er svært negativ sammenlignet med ledernes vurderinger. Hele 63 % av de spurte formannskapsmedlemmene oppfatter innbyggernes kunnskaper som svært dårlige eller dårlige. Dette gjelder ikke mer enn 20 % av lederne. Ledernes vurderinger av innbyggernes kunnskaper er ikke så ulike formannskapsmedlemmenes vurderinger av de folkevalgtes kunnskaper. Hvilken av de to respondentgruppene som har det mest realistiske inntrykket av innbyggernes kunnskaper kan vi ikke avgjøre her.

Andelen som svarer Vet ikke er gjennomgående relativt lav, men likevel noe høyere når lederne vurderer innbyggernes kjennskap til samarbeidene.

### 9.3 Innbyggerne og interkommunalt samarbeid

Den siste delen av kapitlet handler om innbyggernes vurdering av interkommunalt samarbeid og mulighetene for å utøve demokratisk kontroll med slikt samarbeid. I Lokaldemokratiundersøkelsen ble respondentene bedt om å ta stilling en påstand om at "Interkommunalt samarbeid gjør det vanskeligere for velgerne å vite hvem som har ansvaret for innholdet i politikken som blir ført." Svarfordelingen på dette spørsmålet er vist i figur 9.4.



(Kilde: Lokaldemokratiundersøkelsen 2011, N=1068)

Figur 9.4: Påstand: Interkommunalt samarbeid gjør det vanskeligere for velgerne å vite hvem som har ansvaret for innholdet i politikken som blir ført.

Figuren ovenfor viser at det totalt sett er flere innbyggere som er enige enn uenige i at interkommunalt samarbeid gjør ansvars plassering vanskeligere. Ikke overraskende er det en forholdsvis stor andel som ikke har gjort seg opp noen mening om spørsmålet.

En rimelig forventning er at innbyggernes holdning til ansvar i interkommunalt samarbeid henger sammen med deres generelle kunnskap om lokalpolitiske forhold. Vi har derfor undersøkt om holdningene til den aktuelle påstanden er betinget av respondentens opplevelse av å være godt eller dårlig informert om politikken i sin egen kommune. Resultatet er vist i tabell 9.5. Begge variablene i krysstabellen er dikotomisert slik at enig/nokså enig i påstanden=1 og opplevelse av å være godt informert=1.

Tabell 9.5: Holdning til påstanden "Interkommunalt samarbeid gjør det vanskeligere for velgerne å vite hvem som har ansvaret for innholdet i politikken som blir ført." etter selvopplevd politisk kompetansenivå

	Ikke så godt informert	Godt informert
Uenig	38	52
Enig	62	48
N	453	435

Tabellen viser at det kan være en sammenheng mellom selvopplevd politisk kompetansenivå og holdningen til ansvar og interkommunale samarbeid. Den bivariate sammenhengen er statistisk signifikant. Vi har gjennomført tilsvarende bivariate analyser for henholdsvis utdanning og kjønn, og ingen av disse ga signifikante resultater. Imidlertid er ikke sammenhengen som er vist i tabell 9.5 kontrollert for alle relevante variabler.

## 9.4 Oppsummering

Et av de viktigste resultatene fra dette kapitlet om åpenhet, innsyn og kunnskap er at mange formannskapsmedlemmer har liten kunnskap om innsynsmuligheter. Andelen som svarer Vet ikke er høy, og det er grunn til å tro at denne andelen ville ha vært enda høyere dersom undersøkelsen vår også hadde omfattet de øvrige kommunestyrerepresentantene. Det er derfor grunn til å anta at de tallene som er presentert i dette kapitlet reflekterer en lav grad av bevissthet og oppmerksomhet om interkommunale samarbeid blant mange folkevalgte. Men selv om det kan fremstå slik at formannskapsmedlemmenes kunnskap om innsynsmulighetene i interkommunale samarbeid er lav, er det verdt å understreke at vi ikke kan forutsette full kunnskap om den delen av den kommunale virksomheten som er organisert innenfor den ordinære kommuneorganisasjonen. Spørreundersøkelsen gir ingen informasjon om hva lokalpolitikere vet om innsynsmuligheter i «intrakommunal» virksomhet.

Imidlertid er det ikke slik at innsynsmuligheter innenfor de interkommunale samarbeidene fremstår som et helt ukjent landskap for de folkevalgte. Mange oppgir å ha kjennskap til dette, og kunnskapen om IKS/AS fremstår som større enn for de andre organisasjonsformene. En noe større andel mener også at innsynsmulighetene er bedre innenfor IKS/AS enn innen for de andre formene for samarbeid. Kanskje er det slik at de mindre fristilte organisasjonsformene fremstår som juridisk mer uklare for de folkevalgte. Det er i alle fall en mulig tolkning av resultatene.

Kapitlet har også omhandlet innbyggernes kjennskap til og oppmerksomhet om kommunenes interkommunale samarbeid. Formannskapsmedlemmene rapporterer at de får en del henvendelser fra innbyggerne om spørsmål som vedrører interkommunale samarbeid, men det synes ikke som om interessen fra innbyggerne er stor. Trolig er lokalpolitikere adressater for spørsmål om helt konkrete tjenester. Når det gjelder respondentenes syn på innbyggernes kunnskap om interkommunalt samarbeid, er det stor forskjell på formannskapsmedlemmene og de daglige lederne i samarbeidene. Formannskapsmedlemmene har en langt mer negativ vurdering enn de daglige lederne av innbyggernes kunnskaper.

## 10 Fagmiljø og kompetanse

I dette kapitlet diskuteres hvorvidt interkommunalt samarbeid fører til økt kompetanse og et styrket fagmiljø for kommunene innenfor de aktuelle tjenestene eller oppgavene.

Innledningsvis utdypes problemstillingen og det redegjøres for datagrunnlaget fra casestudiene og surveyene. I underkapittel 10.2 drøftes funn fra undersøkelsen når det gjelder fagmiljø og kompetanse og hvilke mekanismer som ser ut til å bidra til en styrking eller svekkelse som en følge av interkommunale samarbeid. Underkapittel 10.3 drøfter hvilken betydning samarbeidstype, kommunestørrelse og sentralitet har i forhold til fagmiljø og kompetanse, mens vi i siste del oppsummerer funnene relatert til denne problemstillingen.

## 10.1 Problemstilling og datagrunnlag

Studien har tatt utgangspunkt i følgende problemstilling:

*Hvilke faktiske gevinster gir ulike interkommunale samarbeid og selskap når det gjelder kompetanse og fagmiljø?*

En av de vesentligste drivkrefter for interkommunalt samarbeid er hensynet til utviklingen av faglig og profesjonell kompetanse. Tidligere undersøkelser<sup>72</sup> viser at dette er et viktig motiv både for kommunepolitikere og kommuneadministrasjon; samarbeidstiltak begrunnes ofte med behovet for å ha store nok fagmiljø på de ulike tjenester. Samarbeidstiltak som er etablert rundt kompetansedrevne områder hvor enkeltkommuner er sårbare, dekker hele spekteret av tjenester: fra tekniske tjenester som IKT og kontrollfunksjoner over innkjøpstjenesten som bl.a. forutsetter juridisk kompetanse når det gjelder anskaffelser (anskaffelsesregelverket), til spesialiserte tjenester innen kommunale helse- og omsorgstjenester og barnevern. En annen type av interkommunale samarbeidsområder som også har et sterkt kompetanseelement, er knyttet til regional utvikling som eksempelvis næringsutvikling. Et hovedpoeng med å samarbeide på områder som er kompetansedrevne vil ofte være å skape et fagmiljø ved samlokalisere nødvendige kompetanser innen det gitte fagområdet. Dette krever organisering. Men om det er særskilt viktig hvilken *form* en slik organisering får, er et åpent spørsmål.

Kompetanse er et begrep som åpner for ulike definisjoner. Når kompetanse framheves som beveggrunn for interkommunalt samarbeid, er det som nevnt utsiktene til å styrke kvaliteten på de kommunale tjenestetilbudene som ofte står i fokus. Mindre kommuner med begrensede ressurser og evner til å rekruttere kvalifisert personell, vil gjennom et samarbeid kunne få tilgang til et både *bredere* og mer *spesialisert* tilfang av kvalifisert personell i tjenesteproduksjonen. Muligheten for rekruttering av kompetanse vil også kunne forsterkes, gitt at et interkommunalt samarbeid åpner for større og mer spesialiserte fagmiljøer. Samtidig er lokal kontekstkunnskap et viktig aspekt i leveransen av en del kommunale tjenester. Ut fra et slikt perspektiv kan et interkommunalt samarbeid også representere en *svekkelse* av en slik form for kompetanse; et samarbeid kan gi tilgang på høy og spesialisert fagkompetanse som kanskje ikke har en like god forståelse av den lokale sammenhengen som tjenesten leveres i.

De nevnte forhold gjør det vanskelig å operere med entydige og objektive mål på eventuelle kompetansegevinster i interkommunalt samarbeid. Vårt utgangspunkt er at kompetansmessige effekter bør vurderes ut fra et *før/etter perspektiv* for gitte former for oppgaver og

---

72 Nordlandsforskning har i forbindelse med forskningsrådets Demosreg-program gjennomført en omfattende politikersurvey og en rekke casestudier som dokumenterer dette.



tjenesteproduksjon. I så måte baserer vi oss på de vurderinger og oppfatninger som gis av kommunene selv mht. overgangen til samarbeidsorganiserte oppgaver og tjenester.

Hvorvidt deltakelse i interkommunalt samarbeid har medført *en svekkelse* eller *uthuling* av den interne kompetansen og fagmiljøet i kommunen sees i sammenheng med konsekvenser for moderkommunen som diskuteres i kapittel 12.

Datagrunnlaget er basert på både intervjudata fra 11 casekommuner og surveydata fra formannskaps- og lederundersøkelsen. I casestudiene ble kompetanse og fagmiljø plassert i en kontekst relatert til den enkelte kommune og den enkelte tjeneste som ble utført gjennom et interkommunalt samarbeid. Dette var nyttig materiale for å få en bedre forståelse av hvordan interkommunale samarbeid kan virke ulikt inn på fagmiljø og kompetanse. Surveydataene fra formannskapsundersøkelsen og fra lederundersøkelsen satte et bredt fokus på hvordan det interkommunale samarbeidet har virket inn på omfanget og bruk av fagkompetanse og hvordan eventuelle endringer i selve tjenesten har bidratt til å bygge en bredere / sterkere kompetanse rundt tjenesteproduksjonen. *I tillegg ble det undersøkt hvordan det interkommunale samarbeidet har bidratt til at folk flest får kunnskap om hva de arbeider med og at politikere og kommuneadministrasjon har tilgang og informasjon om samarbeidets innhold.*

Kopling av datagrunnlaget fra både surveyene og casestudiene har vært særdeles nyttig i forhold til kompetanse og fagmiljø. Dette skyldes at problemstillingene til en viss grad er relasjonell og svært kontekststøttet. Casestudiene har supplert surveydata, ved at de gir en bredere forståelse av hvorvidt og hvordan kompetansen og fagmiljøet påvirkes. Problemstillingen er også delvis hypotetisk ved at vi ber om vurderinger om fagmiljøet i det interkommunale samarbeidet versus dersom dette var en tjeneste som kun var kommunal. Dette kan være en utfordring metodisk sett. "Før-etter" tilnærmingen er ikke like relevant i alle sammenhenger. Spesielt gjelder dette samarbeid som er opprettet rundt en helt ny tjeneste, eller der samarbeidet har pågått i svært lang tid. I disse tilfellene er det utfordrende å undersøke hvordan samarbeidet har påvirket fagmiljøet og kompetansen. Problemstillingen blir derfor spesielt relevant i de situasjoner hvor endringer i organiseringen av tjenesten og/eller innholdet i felles tjenesteproduksjon har endret seg.

### Datagrunnlag fra casestudien

Casestudien omfattet intervjuer i 11 kommuner, hvor tilsammen 35 interkommunale samarbeid ble gjennomgått. 5 av samarbeidene har to eller tre av de intervjuede kommunene som eiere, mens de resterende 30 har en av de intervjuede kommunene som eier.

I casestudiene ble to hovedspørsmål stilt for å undersøke effekter på fagmiljø og kompetanse. Tabellen under oppsummerer de spørsmål som ble stilt i intervjuene om de enkelte samarbeid og hvordan vi har oppfattet svarene vi fikk (ja, nei, ikke relevant/ikke svar).

Tabell 10.1: Datagrunnlag fra casestudiene om det enkelte samarbeid<sup>73</sup>

Spørsmål og svar relatert til hvert enkelt samarbeid	Antall Ja	Antall Nei	Ikke relevant / ikke svar

<sup>73</sup> Tabellen rapporterer svar fra samarbeidene. I de tilfeller hvor det er avvik i kommunenes svar om det samme samarbeid, er begge svar tatt med.

<i>1. Hvordan har kommunen organisert arbeidet?</i>			
Samlokalisering	26	5	2
Flere ansatte	11	12	10
Spesialisering/bredere tjenester	20	8	5
<i>2. Hvilke effekter har det interkommunale samarbeidet hatt for fagmiljøet?</i>			
Mer effektiv utnyttelse av fagkompetansen	23	4	6
Redusert sårbarhet for sykefravær	10	11	14
Bedret rekrutteringsmuligheter	14	8	11
Økt samarbeidet mellom fagfolk.	23	6	4

I casestudien ble det også stilt oppsummerende spørsmål til kommunene om i hvilken grad de interkommunale samarbeidene var motivert ut fra ønske om å utvikle fagmiljøene og kompetansen blant de ansatte. Vi har under valgt å gjengi noen representative utsagn som er illustrerende for de svar som ble gitt i intervjuene. De begrunnelsene som oftest ble vektlagt illustreres gjennom de utsagnene som kommer først, mens de siste utsagnene ble vektlagt minst.

*“Motivasjonen ligger nok ikke der – den ligger i forhold til brukerne – at brukerne skal få en kvalitetsmessig god tjeneste – det er en klassisk politisk begrunnelse”*

*“Ved samordning blir tjenestene bredere og styrkes faglig, men det er et mer sammensatt hensyn som motiverer til interkommunale samarbeid”.*

*“I stor grad. Utvikling av fagmiljø og kompetanse er både en ønskelig utvikling, men og en konsekvens av å spesialisere tjenestene. Det er likevel motiver om å gi en bredere, forutsigbar og mer helhetlig tilbud til innbyggerne som har vært viktigst for deltakelse i interkommunale samarbeid”.*

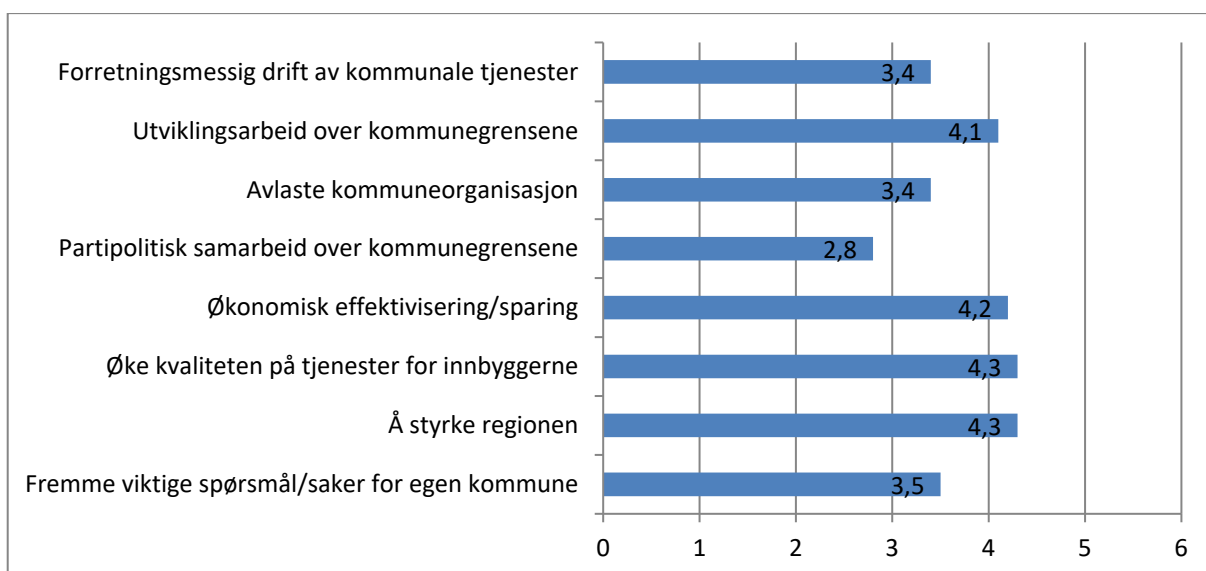
*“Viktig motivasjonsgrunnlag. Påvirker også rekrutteringsevnen”.*

*“Dette har ikke vært viktige beveggrunner”*

### **Datagrunnlag fra surveyene**

Under gjennomgås de spørsmål som ble stilt formannskapsmedlemmene og lederne av de interkommunale samarbeidene i surveyen med relevans for problemstillingene om kompetanse og fagmiljø. I lederundersøkelsen har ett spørsmål (spørsmål 10) vært relevant, men i formannskapsundersøkelsen har flere spørsmål hatt relevans for problemstillingen (spørsmål 5 og 7). Spørsmål 10 i lederundersøkelsen er sammenfallende med spørsmål 7 i formannskapsundersøkelsen og rapporteres følgelig sammen.

Datagrunnlaget bekrefter at det er sammensatte grunner for etableringen av interkommunale samarbeid. Vi stilte følgende spørsmål til formannskapsmedlemmene: “Etter din oppfatning, hvor viktig er de følgende grunner for å etablere et interkommunalt samarbeid?” Figuren under viser formannskapsmedlemmenes vurderinger av relevante motiver.



Figur 10.1: Motiver for etablering av interkommunalt selskap (kilde: formannskapsundersøkelsen)

Vi spurte både ledere av interkommunale samarbeid og formannskapsmedlemmer "I hvilken grad det interkommunale samarbeidet har bidratt til...". Skåren i tabellen indikerer gjennomsnittet av vurderingene i de to undersøkelsene (hvor 1 er lavest score og 6 er høyest score) hver av undersøkelsene.

Tabell 10.2: Effekter av interkommunalt samarbeid relatert til kompetanse

I hvilken grad har det interkommunale samarbeidet bidratt til:	Daglig leder (snitt av N=79)	Formannskapet (snitt av N=218)
bedre utnyttelse av fagkompetanse	4,4	3,8
reduisert sårbarhet for utskifting av arbeidstakere og sykefravær	3,7	3,4
bedret rekrutteringsmulighetene	3,9	3,4
opplevelse av en effektiv tjenesteproduksjon	4,0	3,5
et mer variert tjenestetilbud	3,7	3,2

Datamaterialet gir også muligheter for å avdekke sammenhenger mellom de forskjellige effektkategoriene. Sammenhengene indikerer om en type effekt er nærliggende å forvente i sammenheng med en annen effekt. Korrelasjonstester viser at det er en signifikant sammenheng mellom alle effektkategoriene. Dette gjelder både i formannskapsundersøkelsen, så vel som lederundersøkelsen.

I de påfølgende avsnitt vil datagrunnlaget gjennomgås og diskuteres nærmere.

## 10.2 Kompetanseeffekter og oppgavetype

Intervjuene som ble gjennomført i kommunene, viste at kompetanseeffekter av interkommunalt samarbeid i stor grad avhenger av hvilke oppgaver det samarbeides om.

Interkommunalt samarbeid om spesialiserte *administrative oppgaver* som utføres av en samlet stab rapporteres å ha positive effekter på fagmiljø og kompetanse. Skatt,

sekretariatarbeidsgiverkontroll, kontrollutvalgssekretariat er eksempler på slike oppgaver.. I enkelte kommuner utgjør dette små stillingsandeler og ingen reelle fagmiljø, mens i større kommuner er dette et etablert fagområder. Samlokalisering rapporteres å være en løsning som oftest velges. Det betyr likevel ikke alltid at fagfolk forflyttes fra en kommune og inn i det interkommunale samarbeidet, men at vertskommunen utfører oppgaven med sin eksisterende administrative kapasitet. Dette bidrar til at fagkompetanse opprettholdes eller styrkes ytterligere i vertskommunen samt at administrativ kapasitet i samarbeidskommunene frigis og kan flyttes til andre oppgaver. En konsentrasjon av fagkompetanse gjør det mulig å spesialisere oppgavene til den enkelte ansatt slik at den enkeltes fagkompetanse utnyttes mer effektivt. Flere av samarbeidene rapporterer at et mer konsentrert fagmiljø gjør det lettere å rekruttere ønsket personale. En annen samordningsgevinst som rapporteres er at konsentrasjonen av et fagmiljø fungerer som en ressurs for de samarbeidende kommunene. Administrasjonen i kommunene hvor tjenesten *ikke* er lokalisert, rapporterer at de nå kan henvende seg til et faglig ressurscenter som kommer deres administrasjon til gode.

Interkommunale samarbeid om tjenester relatert til *opplæring og undervisning* som utføres av en samlet stab, rapporteres å ha enkelte positive effekter på fagmiljø og kompetanse. I materialet fra casestudiene er det spesielt PPT tjenester og kulturskoler som er organisert som interkommunale samarbeid. Her er fagstaben samlokalisert, men fører ikke nødvendigvis til endring i antall ansatte. Til en viss grad rapportertes det at det har ført til spesialisering internt og en bedre utnyttelse av fagkompetansen til den enkelte ansatt, men for det meste er det en arbeidsdeling de ansatte er kontaktpersoner for hver sine barnehager og skoler. Det er også her de fagrelaterte møteplassene er.

Interkommunale samarbeid innenfor helse og omsorgssektoren er i hovedsak relatert til legevakt og barnevern hvor tjenestene er samlokalisert. Casestudiene viser at en samlokalisering fører til et sterkt faglig miljø, muligheter for spesialisering og bedre utnyttelse av fagkompetansen. Sterkere fagmiljø danner grunnlag for mer attraktive arbeidsplasser og gjør det lettere å rekruttere fagpersoner. En annen faktor innenfor personrelaterte oppgaver er at større miljø bidrar til bredere tilbud – spesielt for de mindre kommunene som kan støtte seg på et sterkt faglig og profesjonelt miljø. Et større miljø gjør og at en unngår habilitetsutfordringer, noe som også gjelder spesielt i mindre kommuner med små fagmiljøer.

Interkommunale samarbeid innenfor *teknisk sektor* omfatter i stor grad brann- og renovasjons relaterte tjenester hvor det oftest velges en form for samlokalisering. Samlokalisering kan forekomme kun på det organisatoriske og administrative plan hvor tjenestene fortsatt er spredt, men samlokalisering kan og bety en fullstendig konsentrasjon av både administrative og praktiske tjenester. Casestudiene viser at det spesielt innenfor brannrelaterte tjenester er gevinster styrket fagmiljø. Brannvesenet har fått flere oppgaver bl.a. innenfor systematisk forebyggende arbeid, noe som avhenger av et større fagmiljø. Dette er noe som fremheves som de største gevinstene ved interkommunalt samarbeid, hvor flere ansatte skaper trygge og forutsigbare tjenester. I tillegg frivillig og ufaglært arbeid blitt erstattet med formell kompetanse. Materialet viser ikke tilsvarende store gevinster innenfor kategorien renovasjon, men heller gevinster i form av større arbeidsmiljø som gjør virksomheten mindre sårbar og mer forutsigbar. Samtidig er tjenesten blitt mer spesialisert i forhold til deponering og behandling av avfall.

Interkommunalt samarbeid om *kultur, natur og næring* favner bredt. Våre casestudier omfatter blant annet eiendomsselskap, havner og idrettshaller. Interkommunalt samarbeid gjør det mulig å realisere bygging og drift av idrettshaller, men er slik sett nye tilbud og det er derfor vanskelig å sammenlikne faglige- og kompetansemessige gevinster. Forus Næringspark (næringsutvikling og eiendomsutvikling) er et veletablert selskap som forvalter området mellom de to store byene Sandnes og Stavanger til utviklingsformål. Dette er et prosjekt og et samarbeid som strekker seg langt tilbake i tid og som har bidratt til iverksetting av viktige strategiske og omfattende prosjekter på Jæren. Kompetansen som selskapet besitter er svært viktig for dette arbeidet, men det er likevel ikke grunnlag for å si noe om at fagmiljøet og kompetansegrunnlaget er utviklet som en følge av det interkommunale selskapet. Dette gjelder også Nordmøre og Kristiansund havn som har sin historie langt tilbake i tid.

Analyser av lederundersøkelsen viser også tilsvarende variasjon mellom kompetanseeffekter og oppgave (jfr. spørsmål i tabell 10.2). Spesielt viser spørsmålet om det interkommunale arbeidet har bidratt til å redusere sårbarheten for utskifting av arbeidstakere og sykefravær er t variasjoner mellom oppgavetyper i. 74 % av ledere innenfor Helse- og omsorgssektoren mener dette har skjedd i stor /svært stor grad, mens innenfor Kultur, natur og næring er det kun 37 % av lederne som er av samme oppfatning. Variasjoner finner vi og i forhold til effekter på rekrutteringsmuligheter. 92 % av lederne innenfor teknisk sektor mener at det interkommunale samarbeidet i stor/svært stor grad har bidratt til å bedre rekrutteringsmulighetene. Til sammenlikning mener 66 % av lederne innenfor Helse- og omsorgssektoren at dette er tilfellet.

Den samme variasjonen finner vi på opplevelsen av en effektiv tjenesteproduksjon hvor ledere innenfor tekniske tjenester (92 %) mener tjenesteproduksjonen i stor grad/svært stor grad er blitt mer effektiv, mens 66 % av lederne innenfor Helse- og omsorgssektoren mener dette er tilfellet.

### **10.3 Kompetanseeffekter og samarbeidstype, kommunestørrelse og sentralitet**

I dette avsnittet gjennomgår vi resultater fra casestudiene og surveyene mht. om samarbeidstype (IKS, AS, § 27-og § 28- samarbeid), kommunestørrelse og sentralitet har betydning for de kompetanseeffekter som oppleves ved de ulike interkommunale samarbeidene.

#### **Samarbeidstypens betydning**

*Casestudiene* tyder på at kompetanseeffekter er uavhengig av samarbeidsform. Samlokalisering av ansatte rapporteres å gi gevinster i form av et styrket fagmiljø og muligheter for spesialisering, men dette forekommer innenfor alle samarbeidsformene. Svake tendenser tyder på at samlokalisering i større grad fører til flere ansatte i IKS - samarbeid sammenliknet med andre samarbeidstyper. Det samme gjelder økte muligheter for rekruttering som også styrkes ved større og med spissede kompetansemiljøer. Ved § 28 samarbeid rapporteres det om at kompetanse- og fagmiljøene konsentreres i vertskommunen. Dette betyr likevel ikke nødvendigvis et styrket fagmiljø i vertskommunen, men kan bety at kommunene samlet settsamarbeidskommunene får et større fag- og kompetansemiljø å støtte seg til på det feltet de samarbeider om.

*Ledelsesundersøkelsen* viser heller ingen klare korrelasjoner mellom organisasjonsform og kompetanseeffekter. Noe forhøyede verdier finner vi når det gjelder samarbeid organisert som IKS sammenliknet med andre samarbeidstyper. Dette gjelder effekter som utnyttelse av fagkompetanse, bedret rekrutteringsmuligheter og effektiv tjenesteproduksjon. Noe forhøyede verdier finner vi også med hensyn til samarbeid organisert som § 28b sammenliknet med andre samarbeidsformer når det gjelder effekten «redusert sårbarhet for utskifting av arbeidstakere og sykefravær». Variasjonene vi her refererer til korrelerer likevel ikke statistisk.

Oppsummert er det lite som tyder på at kompetanseeffekter av interkommunalt samarbeid påvirkes av hvilken samarbeidsform som velges.

### Kommunestørrelsens betydning

*Casestudien* viser tendenser på at fagmiljø- og kompetanseeffekter har en sammenheng med kommunestørrelse. De mindre kommunene uttrykker at interkommunale samarbeid gir muligheter for et bredere tilbud hvor det er mulighet for spesialisering av oppgaver og også en konsentrasjon av kompetanse. Dette er en type fagmiljø som for de minste kommunene er vanskelig å etablere selv. Kommunene rapporterer at de er avhengig av de interkommunale samarbeidene for å tilby tilfredsstillende tjenester til sine borgere. I mange tilfeller utgjør fagstillinger i mindre kommuner delstillinger som blir kombinert med andre oppgaver. Dette er stillinger det ofte er vanskelig å rekruttere den ønskede og nødvendige fagkompetanse til. For mindre kommuner rapporteres det også om mer forutsigbare, helhetlige og kompetansebaserte tjenester som kommer innbyggerne til gode som en følge av en interkommunal samarbeidsorganisering. I tillegg fungerer samordning av fagmiljø som et ressurscenter for de mindre kommunene som de kan trekke på. Dette er spesielt tydelig i vertskommunesamarbeid, hvor tjenesten og kompetansen er konsentrert i vertskommunen.

Formannskapsundersøkelsen viser ingen signifikante sammenhenger mellom kommune- størrelse og de fem kompetanseeffekter (se tabell 10.2). Til tross for manglende signifikans viser tabellen under variasjoner i materialet. Tabellen viser den prosentvise andelen formannskapsmedlemmer som “i stor grad/i svært stor grad” mener å spore de ulike kompetanseeffekter.

Tabell 10.3: Kommunestørrelse og formannskapsmedlemmer som i *stor grad /svært stor grad* mener å spore følgende kompetanseeffekter:

Kommunestørrelse (folketall) / kompetanseeffekter	Under 1 500	1 500 – 3 000	3 000 - 6 000	6 000 - 20 000	Over 20 000
Bedre utnyttelse av fagkompetanse	69 %	59 %	57 %	63 %	62 %
Redusert sårbarhet for utskifting av arbeidstakere og sykefravær	37 %	45 %	38 %	55 %	43 %
Bedret rekrutteringsmulighetene	31 %	40 %	34 %	50 %	46 %
Opplevelse av en effektiv tjenesteproduksjon	37 %	53 %	48 %	52 %	45 %
Et mer variert tjenestetilbud	43 %	26 %	27 %	42 %	35 %

Tabellen viser variasjoner, men ingen klare tendenser, noe som forklarer manglende statistisk signifikans. Mens casestudiene hadde flere eksempler på kommunene opplevde interkommunale selskaper som et middel for å styrke fag- og kompetansemiljøet rundt samarbeidsfeltet, viser formannskapsundersøkelsen ingen statistiske sammenhenger mellom kommunestørrelse og kompetanseeffekter. Forskjellene i det kvalitative materialet og det kvantitative materialet skyldes at det er variasjoner i hvordan både store og små kommuner opplever kompetanseeffekter, og at dette i større grad er forbundet med andre forklaringsfaktorer enn kommunestørrelse.

### Betydning av kommunens sentralitet

*Casestudiene* viser få tendenser på sammenheng mellom fagmiljø og sentralitet. Det antydes likevel en tendens om at tjenester gjerne lokaliseres med hovedsete inn i mer sentrale kommuner / større kommuner, og at interkommunalt samarbeid oppleves som en form for sentralisering. Større kommuner har gjerne et etablert fagmiljø som i mange tilfeller forsterkes ytterligere gjennom interkommunale samarbeid. De kan tilby de mindre kommunene stabilitet og bistand med de tjenestene som er kostnads-, kapasitets- og kompetansekrevende. Dette forsterker sentraliseringstendensen, men oppleves likevel av de minste kommunene som nødvendig for å sikre kvalitetsmessige og forutsigbare tjenester til borgerne.

Formannskapsundersøkelsen viser at det ikke er store variasjoner i oppfatninger i sentrale og mindre sentrale kommuner når det gjelder bedre utnyttelse av fagkompetanse. Generelt viser undersøkelsen at rundt 60 % av formannskapsmedlemmene som har svart mener at interkommunalt samarbeid i stor grad /svært stor grad bidrar til bedre utnyttelse av fagkompetanse. Det samme gjelder på spørsmål om de opplever at interkommunalt samarbeid bidrar til en effektiv tjenesteproduksjon. Generelt viser undersøkelsen at rundt 50 % av formannskapsmedlemmene som har svart mener at interkommunalt samarbeid i stor grad /svært stor grad bidrar til en effektiv tjenesteproduksjon. Her finner vi også variasjoner mellom sentralitetskategoriene, men ingen statistisk signifikant sammenheng. Heller ikke kompetanseeffekter som et mer variert tjenestetilbud viser har signifikant sammenheng med kommunens sentralitet.

Når det gjelder effekter knyttet til reduksjon av sårbarhet og utskifting av arbeidstakere finner vi imidlertid signifikante tendenser.

Tabell 10.4: Kommunesentralitet og kompetanseeffekt sårbarhet

<b>Spørsmål:</b>	I hvilken grad har det interkommunale samarbeidet bidratt til å redusere sårbarhet for utskifting av arbeidstakere og sykefravær? (N=218)					
Folketall	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Minst sentrale	8,7 %	19,6 %	30,4 %	19,6 %	15,2 %	6,5 %
Mindre sentrale	4,4 %	22,2 %	17,8 %	31,1 %	13,3 %	11,1 %
Noe sentrale	4,3 %	13,0 %	37,0 %	13,0 %	21,7 %	10,9 %
Sentrale	2,5 %	12,3 %	19,8 %	37,0 %	22,2 %	6,2 %

(Kilde: Formannskapsundersøkelsen)

Tabellen viser at jo mindre sentrale kommuner, jo mindre mener de at det interkommunale samarbeidet har bidratt til å redusere sårbarheten. Dette kan skyldes at det i sentrale områder er bedre tilgang på relevant arbeidskraft.

Signifikante tendenser finner vi og når det gjelder effekter knyttet til forbedring i rekrutteringsmuligheter.

Tabell 10.5: Kommunesentralitet og kompetanseeffekt rekrutteringsmuligheter (Kilde: Formannskapsundersøkelsen)

Spørsmål:	I hvilken grad har det interkommunale samarbeidet bidratt til å bedre rekrutteringsmulighetene? (N=218)					
	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Minst sentrale	8,7 %	17,4 %	34,8 %	21,7 %	8,7 %	8,7 %
Mindre sentrale	0,0 %	17,8 %	20,0 %	35,6 %	15,6 %	11,1 %
Noe sentrale	2,2 %	13,0 %	41,3 %	23,9 %	8,7 %	10,9 %
Sentrale	2,5 %	13,6 %	29,6 %	32,1 %	18,5 %	3,7 %

På dette spørsmålet kan vi spore samme tendens mht. sentralitet som i forrige tabell. Jo mindre sentralt kommunene er lokalisert jo mindre merker de effekter av økte rekrutteringsmuligheter sammenliknet med de sentrale kommunene.

## 10.4 Oppsummerende drøfting

Problemstillingen om interkommunale samarbeid fører til faktiske gevinster for kompetanse og fagmiljø kan både bekreftes og avkreftes. For enkelte samarbeid kan det vises til kompetanseeffekter, mens for andre ikke. En tredje faktor er de samarbeidene som er opprettet langt tilbake i tid eller som er opprettet rundt en helt ny tjeneste. For disse samarbeidene er det vanskelig å måle kompetanseeffekter ut fra en «før og etter» dimensjon.

Som en utgangshypotese for studien ble for det første hensynet til utvikling av faglig og profesjonell kompetanse betraktet som en vesentlig drivkraft for å etablere interkommunale selskap. Studien viser imidlertid at motivene er mer sammensatte. Motivene for etablering av interkommunalt samarbeid er mange og argumentet om et styrket kompetanse- og fagmiljø peker seg ikke særskilt ut. Den andre utgangshypotesen tok utgangspunkt i tidligere studier som argumenterte for at kompetanse var en spesielt viktig faktor i kompetansedrevne oppgaver hvor enkeltkommuner er sårbare (IKT, kontrollfunksjoner, juridisk kompetanse, tjenester innenfor helse og barnevern). Studien kan bekrefte at kompetanseeffektene varierer med hvilke oppgaver de interkommunale samarbeidene har.

Casestudiene gir grunnlag for å forstå nyansene i sammenhengen mellom hvordan og hva kommunene samarbeider om og kompetanseeffekter. Faktorer som samlokalisering henger i stor grad sammen med hvordan eventuelle fagmiljø bygges opp, videreutvikles, opprettholdes eller i noen kommuner avvikles. I tilfeller hvor kommunene avvikler sine fagrelaterte tjenester



ved å overføre disse til en vertskommune, forflyttes kommunens fagkompetanse. Organisatoriske faktorer som samlokalisering eller overføring av fagkompetanse har derfor betydning for muligheter for spesialisering og bredere tjenester, men og en mer effektiv utnyttelse av fagkompetansen. En annen faktor er at kommuner med små fagmiljøer (med små stillingsandeler) kan styrke sin tilgang til kompetanse ved interkommunalt samarbeid der en større fagenhet i en annen kommune får oppgaven. De interkommunale samarbeidene danner og grunnlag for et bredere faglig samarbeid på tvers av kommunegrenser. Det rapporteres likevel om at samlokalisering av enkelte oppgaver har større kompetanseeffekter enn andre:

- Administrative oppgaver som skatt, kontrollutvalg, arbeidsgiverkontroll og kontrollutvalgssekretariat er eksempler hvor fagmiljø styrkes ved en konsentrasjon gjennom interkommunalt samarbeid. Dette er funksjoner som skal utføres av hver kommune, og som i prinsippet utføres likt uavhengig om oppgavene gjennomføres i en kommune eller felles for flere kommuner. Den største gevinsten som rapporteres er avlastningen denne har for kommuner som har hatt problemer med å skaffe rett personell og/eller som har fylt denne funksjonen gjennom delstillinger. For disse rapporteres det om at ressurser frigis, samtidig som de får et uavhengig ressurscenter å støtte seg til.
- Helse- og omsorgsrelaterte oppgaver som legevakt, og barnevern rapporterer også om store kompetanseeffekter. Kompetanseeffektene relateres her til at en konsentrasjon gjør tjenestene mindre sårbare samtidig som det er lettere å skaffe spesialisert personell til stillinger. En annen faktor er at flere av disse tjenestene er sårbare mht. diskresjon og nærhet. Avstand til brukeren av tjenestene kan være viktig for å få gode faglige vurderinger. Dette oppnås lettere i et større fagmiljø.
- Innenfor teknisk sektor er som branntjenester som rapporterer om kompetanseeffekter. Igjen er det større miljøer som brukes som argument for en mer spisset og spesialisert arbeidsdeling. Dette styrker ikke bare tjenestens kvalitet, men kan også bidra til at tjenesten øker i omfang og omfatter flere funksjoner enn tidligere. Dette danner grunnlag for et bredt sammensatt fagmiljø rundt tjenestene.

Tjenestene som ikke rapporterer om store fag- og kompetanserelaterte effekter av interkommunalt samarbeid er opplæring og undervisning som til tross for samlokalisering ikke rapporterer om store endringer på arbeidsdeling, spesialisering eller faglig samarbeid over kommunegrensene. Heller ikke innenfor renovasjonstjenestene, som har opplevd stor grad av samlokalisering, fremheves kompetanse som en vesentlig effekt. Casestudiene omfattet også en rekke samarbeid som omfattet nye tjenester eller hvor samarbeidet hadde eksistert i svært lang tid. Disse samarbeidene besitter i stor grad fagmiljøer som er spesialiserte, men det er vanskelig å måle effekter av slikt interkommunalt samarbeid. Lederundersøkelsen bekrefter sistnevnte poeng. Det er ingen klare statistiske sammenhenger mellom samarbeidstype / selskapsform og kompetanseeffekter. Noe forhøyede verdier finner vi knyttet til IKS når det gjelder utnyttelse av fagkompetanse og bedrede rekrutteringsmuligheter, samt redusert sårbarhet innenfor § 28 samarbeid. Lederne i interkommunale samarbeid rapporterer at de merker effekter på fag- og kompetansmiljø. Spesielt gjelder dette effekter som bedre utnyttelse av fagkompetansen og samt en opplevelse av en effektiv tjenesteproduksjon. Her rapporterer i overkant av 70 % at de i stor eller svært stor grad har hatt slike effekter. De merker og effekter på rekrutteringsmulighetene, men her er det en prosentandel på 60 % som i stor eller svært stor grad rapporterer slike kompetanseeffekter.

Formannskapsundersøkelsen viser at formannskapsmedlemmer er noe mer nøktern i sine vurderinger av kompetanseeffekter. Også her er det bedre utnyttelse av fagkompetanse og en opplevelse av en effektiv tjenesteproduksjon som er kompetanseeffekter som fremheves mest. I overkant av 60 % av formannskapsmedlemmene svarer at dette i stor eller svært stor grad er en kompetanseeffekt som kan påvises, mens rundt 50 % av formannskapsmedlemmene mener de opplever en med effektiv tjenesteproduksjon som en følge av interkommunale selskaper.

Datamaterialet viser ingen signifikante sammenhenger mellom kommunestørrelse og kompetanseeffekter. Når det gjelder sentralitet finner vi sammenheng med at de minst sentrale kommuner opplever at interkommunalt samarbeid ikke bidrar til å redusere sårbarhet for utskifting og sykefravær, samt forbedret rekrutteringsevnen. Jo mindre sentral kommunene er, jo mindre effekt rapporteres på disse kompetanseeffektene.

En konklusjon relatert til problemstillingen om interkommunalt samarbeid bidrar til gevinster på kompetanse og fagmiljø er at samlokalisering er en viktig faktor for å oppleve kompetanseeffekter. Det er likevel ikke en garanti, men avhenger av hvilke oppgaver og funksjoner samarbeidet har. Lovpålagte kommunale oppgaver kan styrkes både kvalitativt men og kvantitativt (bredde i tjenesten) ved at oppgaven utføres i større fagmiljø. Likevel viser gjennomgangen at styrking av kompetanse og fagmiljø ikke er den bærende motivasjon, ei heller et garantert resultat, men heller en ønsket konsekvens av å inngå i eller etablere et interkommunalt samarbeid.

## 11 Økonomiske effekter av interkommunalt samarbeid

Dette kapitlet dreier seg om interkommunalt samarbeid fører til økonomiske besparelser for kommunene ved utførelsen av tjenester eller oppgaver. Innledningsvis utdypes problemstillingen og det redegjøres for datagrunnlaget fra kartleggingen i del 1, casestudiene og surveyene. Deretter i underkapittel 11.2 drøftes funn fra undersøkelsen når dette gjelder økonomiske besparelser og oppgavetype og hvilke «mekanismer» som ser ut til å bidra til besparelser. I underkapittel 11.3 drøftes det hvilken betydning samarbeidsform, kommune-størrelse og sentralitet har mht økonomiske besparelser, mens kapittel 11.4 oppsummerer funnene relatert til denne problemstillingen.

### 11.1 Problemstilling og datagrunnlag

I dette prosjektet har vi tatt utgangspunkt i følgende problemstilling:

- *Fører interkommunalt samarbeid til økonomiske besparelser i utførelse av en tjeneste eller en oppgave ?*

Mens økonomiske nytte med utgangspunkt i kostnadseffektiv drift og innsparing kan dokumenteres fra flere studier å være et viktig motiv for interkommunalt samarbeid er det imidlertid ingen enkel sak å dokumentere en slik effekt. Dette har blant annet sammenheng med at den interkommunale tjenesten vanligvis er forskjellig fra de kommunale tjenestene som ble utført før samarbeidet startet. Kompetanseinnholdet i tjenesten er ofte økt gjennom at de som utfører tjenestene har med spesialisert utdanning og i mange tilfeller tilbys et bredere spekter av tjenester gjennom det interkommunale tilbudet enn det som ble tilbudt gjennom det kommunale. To andre forhold som vanskeliggjør dokumentasjon av økonomiske besparelser av interkommunalt samarbeid i forhold til om dette hadde vært tjenester utført av den enkelte kommune alene, er (1) at en del tjenestetilbud, eksempelvis kulturskole og PPT-tjeneste, for mange av kommunenes vedkommende alltid har vært interkommunale og (2) at en rekke av de interkommunale samarbeidene, eksempelvis vannforsyning, renovasjonstjenester og brannvern har eksistert i 20 – 30 år.

Selv om det er metodiske utfordringer knyttet til dokumentasjon av økonomiske besparelser ved interkommunalt samarbeid er det likevel teoretisk sett flere forhold som kan bidra til økonomiske besparelser ved interkommunalt samarbeid.

- *Spesialisering:* interkommunalt samarbeid kan bidra til stordriftsfordeler ved at hver enkelt ansatt spesialiserer seg på en tjeneste for mange kommuner, mens vedkommende tidligere måtte håndtere mange ulike tjenester for en kommune. Denne varianten av en økonomisk stordriftsfordel er basert på økt produktivitet og er forbundet med "øvelse-gjør-mester" prinsippet når det gjelder kvalitetsforbedring. Bedre effektivitet og kvalitet kan i dette tilfellet tenkes å gå hånd i hånd. Stordriftsfordeler kan tas ut ved å redusere kostnadene per produsert tjeneste og dermed redusert bemanning eller ved at det utføres flere typer tjenester eller tjenester av bedre kvalitet enn før. I de siste tilfellene vil kommunene ikke oppnå økonomiske besparelser, men flere/bedre tjenester.
- *Felles anlegg og utstyr:* interkommunalt samarbeid kan også gi muligheter til å hente ut stordriftsfordeler ved bedre utnyttelse av anlegg og utstyr det interkommunale

samarbeidet har investert i enn dersom kommunene hver for seg skulle investert i anlegg og utstyr. Størrelsen på de økonomiske besparelsene for kommunene vil være avhengig av hvilken standard på anlegg og utstyr det interkommunale samarbeidet velger sett i forhold til hva den enkelte kommune ville valgt.

Disse to «mekanismene» har dannet utgangspunkt for spørsmålene både i case-studiene og i surveyene.

### ***Datagrunnlag fra case-studiene***

Til sammen har 11 kommuner med til sammen 35 interkommunale samarbeid inngått i av case-studiene. 5 av samarbeidene har to eller tre av de intervjuede kommunene som eiere, mens de resterende 30 har en av de intervjuede kommunene som eier. Tabellen under viser de spørsmål som ble stilt til kommunene i intervjuene om de enkelte samarbeid, for hvor mange samarbeid vi fikk svar på spørsmålene og *hvordan vi har oppfattet svarene (ja eller nei)*. Summen av ja og nei svar vil være mindre enn antall svar da det er flere kommunen som svarer for hvert samarbeid.

Tabell 11.1: Datagrunnlag fra case-studiene om det enkelte samarbeid\*)

<b>Spørsmål og svar relatert til hvert enkelt samarbeid</b>	<b>Ant. svar</b>	<b>Antall Ja</b>	<b>Antall Nei</b>
Fører interkommunalt samarbeid til økonomiske besparelser for kommunen i utførelsen av en tjeneste eller oppgaver?	27	12	15
Hvis ja, hvilke grep er tatt gjennom den organisatoriske utformingen av samarbeidet slik at denne målsettingen lar seg realisere?			
• Slått sammen tjenestesteder fra de deltakende kommunene til en stor enhet?	30	14	9
• Redusert det totale antallet ansatte?	14	4	8
• Sørget for at de ansatte etter at samarbeidet ble etablert, utfører flere tjenester enn de gjorde før, det vil si at kapasiteten utnyttes bedre	17	10	4
• Er (§ 27, § 28bc, IKS, AS) som organisasjonsform egnet til at det kan gjennomføres effektiviseringstiltak?	12	11	1
Gitt at kommunene har mål om å effektivisere, og organisatorisk har tatt grep for å realisere målet, i hvilken grad er det oppnådd tilsiktede effektiviseringsgevinster?			
• Økt produktiviteten gjennom bedre kapasitetsutnyttelse (enten ved nedbemanning eller ved å øke tjenesteproduksjonen)?	10	7	3
• Oppnådd økonomiske innsparinger gjennom det interkommunale samarbeidet som har virket positivt på kommunens økonomi?	23	4	11
• Ikke oppnådd effektiviseringsgevinstene som forutsatt?	6	1	5
• Foreligger det interne evalueringer, forvaltningsrevisjoner eller annen skriftlig dokumentasjon som konkret viser hvordan samarbeidet har ført til effektivisering?	35	1	23

I case-studiene ble det også stilt oppsummerende spørsmål til kommunene om økonomiske besparelser relatert til interkommunalt samarbeid. Tabellen under viser de spørsmål som ble stilt i case-studiene og fra hvor mange kommuner vi fikk svar på spørsmålene.

Tabell 11.2: Datagrunnlag fra case-studiene relatert til kommunene

Spørsmål relatert til hver enkelt kommune	Antall svar
For hvilke av de interkommunale samarbeidene har det vært et mål å effektivisere tjenesteproduksjonen?	8
Hvilken betydning har saksfelt og / eller organisasjonsform for muligheten til å oppnå økonomiske besparelser. Har det vært lettere å realisere økonomiske stordriftsfordeler på noen saksområder enn andre? Hvis ja, hvilke, og hvorfor har det vært lettere?	6
Har organisasjonsform (§ 27, 28, IKS, AS) hatt noen betydning for hvor lett/vanskelig det er å ta ut evt. økonomiske stordriftsfordeler?	3

### Datagrunnlag fra surveyene

Under gjennomgås spørsmålene stilt til formannskapsmedlemmene i surveyen med relevans for problemstillingen om økonomiske besparelser av interkommunalt samarbeid og svarene vi fikk på disse.

Tabell 11.3: Datagrunnlag fra formannskapsurveyen

<b>Spørsmål:</b>	Hvor viktig er følgende grunner form å etablere et interkommunalt samarbeid? (N=218)				
<b>Svaralternativ:</b>	Økonomisk effektivisering/sparing				
	Svært lite viktig	Lite viktig	Litt viktig	Ganske viktig	Svært viktig
	0,5 %	4,1 %	12,8 %	45,5 %	37,2 %
<b>Spørsmål:</b>	Hvilken type interkommunalt samarbeid egner seg best for å ivareta økonomisk effektivisering/sparing? (flere kryss mulig) (N=211)				
	IKS/AS	Vertskommune § 28	§ 27-samarbeid	Avtalebasert samarbeid	Vet ikke
	37,9 %	25,1 %	24,2 %	9,0 %	16,1 %
<b>Spørsmål:</b>	I hvilken grad har det interkommunale samarbeidet bidratt til mer effektiv tjenesteproduksjon? (N=217)				
	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
	2,3 %	7,8 %	35,0 %	37,8 %	12,0 %
<b>Spørsmål:</b>	I hvilken grad har det interkommunale samarbeidet bidratt til rimeligere tjenesteproduksjon? (N=218)				
	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
	4,6 %	23,4 %	36,2 %	22,0 %	6,4 %
					Vet ikke
					7,3 %

Under gjennomgå spørsmålene som ble stilt administrative ledere i interkommunale samarbeid i surveyen med relevans for problemstillingen om økonomiske besparelser ved interkommunalt samarbeid og de svarene vi fikk på disse.

Tabell 11.4: Datagrunnlag fra ledelsessurveyen

<b>Spørsmål:</b> I hvilken grad har effektivisering av tjenesteproduksjon/økonomiske besparelser vært et mål for kommunen med det interkommunale samarbeidet som du er daglig leder for? (N=79)					
I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	
7,6%	16,5%	34,2%	32,9%	8,9%	
<b>Spørsmål:</b> Hvilke tiltak er eventuelt gjennomført i regi av det interkommunale samarbeidet for å effektivisere tjenesteproduksjonen/bidra til økonomiske besparelser? (N=79)					
Slått sammen /samlokalisert tjenester	Redusert bemanning	Felles utstyrspark/ infrastruktur	Felles innkjøp av tjenester og utstyr	Annet	Vet ikke
43,0%	8,9 %	6,3 %	8,9 %	16,5%	16,5%
<b>Spørsmål:</b> I hvilken grad har det interkommunale samarbeidet bidratt til mer effektiv tjenesteproduksjon? (N=79)					
I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
2,5%	2,5%	20,3%	34,2%	35,4%	5,1%
<b>Spørsmål:</b> I hvilken grad har det interkommunale samarbeidet bidratt til rimeligere tjenesteproduksjon? (N=79)					
I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
5,1%	8,9%	31,6%	30,4%	16,5%	7,6%

I gjennomgangen under redegjøres det mer utførlig for det empiriske datagrunnlaget.

## 11.2 Økonomiske besparelser (stordriftsfordeler) varierer med oppgavetype

Intervjuene i kommunene viste at det var klare sammenhenger mellom hvilke oppgavetype det interkommunale samarbeidet dreide seg om og økonomisk innsparing. Stordriftsfordeler både i form av spesialisering og dermed økt produktivitet, gjennom felles innkjøp eller investering i felles utstyr og infrastruktur viste seg å være viktige mekanismer for å oppnå økonomiske besparelser.

Begge surveyene indikerer også at interkommunalt samarbeid mellom kommunene ofte gir mer effektiv tjenesteproduksjon, men i mindre grad rimeligere tjenesteproduksjon. Dette

tyder på at stordriftsfordelene dels tas ut i form av en høyere kvalitet eller et bredere tilbud av tjenester sammenholdt med om tjenestene hadde fortsatt å være i kommunal regi. Det er imidlertid variasjoner i hvordan økonomiske besparelser/effektivisering oppnås, både mellom ulike tjenester, og hvordan dette gir seg utslag i kommuner av ulik størrelse. Gjennomgangen under viser eksempler på hvordan økonomiske besparelser kan oppnås ved interkommunalt samarbeid.

### **Eksempel på oppgavetyper det det oppnås stordriftsfordeler**

Innenfor kategorien *administrative tjenester* er det flere eksempler på at interkommunalt samarbeid muliggjør stordriftsfordeler både ved økt produktivitet og ved felles innkjøp / investeringer. Eksempelene under illustrerer dette:

- *Felles arbeidsgiverkontroll for Nordmøre* (§ 28 b-samarbeid med Kristiansund som vertskommune): Gjennom å etablere en felles arbeidsgiverkontroll for 10 kommuner på Nordmøre kunne flere småkommuner unngå å ha ansatte med spesialkompetanse i svært små stillingsandeler. Samtidig fikk ansatte i § 28-b-samarbeidet kun arbeidsgiverkontroll som oppgave, noe som førte til at kontrollene og rapporteringen kunne gjøres raskere. Spesialisering bidro her til økt produktivitet og reduksjon i antall ansatte, men økt kompetanse hos de ansatte i stillingene i forhold til hva som var tilfelle i småkommunene, bidro også til at kommunene måtte gi høyere lønn per ansatt.
- *Rogaland kontrollutvalgssekretariat* (§ 27-samarbeid): Her er det tre ansatte som betjener kontrollutvalgene i 16 kommuner. Dersom alle kommunene skulle hatt egne sekretariater med ansatte i deltidsstilling ville oppgavene samlet sett tatt mye mer tid. Dette er eksempel på interkommunalt samarbeid der *stordriftsfordeler tas ut gjennom spesialisering og økt produktivitet*. Denne type interkommunalt samarbeid er etablert i en rekke områder og fylker<sup>74</sup>.
- *Distriktsrevisjon og interkommunalt arkiv* er andre typiske administrative tjenester av lignende type som de to ovenfor der en gjennom interkommunalt samarbeid kan høste stordriftsfordeler ved spesialisering og økt produktivitet og dermed bidra til økonomiske innsparinger for kommunene.
- *Samordna innkjøp i Salten (SIIS)* er et § 28 b samarbeid mellom 8 kommuner der Bodø kommune er vertskommune og der innkjøpskontoret i kommunen utfører tjenester for de andre kommunene. Alternativet til dette samarbeidet ville være å ha slike tjenester i hver av kommunene med egne ansatte med spesialkompetanse på innkjøp.
- *IKT-ORKÍde* er et § 27 -samarbeid mellom 13 kommuner på Nordmøre og Romsdal. Samarbeidet omfatter felles løsninger for kommunene mht. innkjøp av maskin- og programvare, opplæring, drift av nettverk, e-post og sikkerhetsløsninger, kommunikasjonsløsninger (bredbånd), internett- og intranettløsning og saks- og arkivsystem. Kommunene oppnår store direkte økonomiske besparelser gjennom disse fellesløsningene både ved

74 Det følger av kontrollutvalgsforskriften § 20 at Sekretariatsfunksjonen kan ikke legges til kommunens eller fylkeskommunens administrasjon. Den som utfører revisjonsoppgaver for den aktuelle kommunen eller fylkeskommunen kan ikke utøve sekretariatsfunksjoner for kontrollutvalget. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2005 og gjorde det vanskelig for kommunene å ha egne sekretariater for kontrollutvalget. Kan ikke underlegges rådmannen eller kombineres med revisjonsoppgaver. Det er nok en medvirkende årsak til interkommunalt samarbeid på feltet.

rimeligere innkjøp, felles utstyr (bl.a. en felles server), felles utvikling av standarder og felles opplæring. For de mindre kommunene (under 6 000 innbyggere) gir dette samarbeidet mulighet for å være med på en utvikling og for å ha en IKT-standard som de måtte ha hatt flere ansatte til å betjene dersom de skulle ha drevet disse IKT-tjenestene helt på egen hånd,.

Innenfor *skolesektoren* er det eksempler fra våre case-kommuner på at mindre kommuner kan oppnå økonomiske besparelser ved interkommunalt samarbeid om den pedagogisk-psykologisk tjenesten (PPT). Det interkommunale § 27-samarbeidet mellom kommunene Gjemnes, Eide og Fræna om PPT bidrar til at Gjemnes kommune (med 2 600 innbyggere) oppnår økonomiske besparelser sett i forhold til alternativet som ville vært en egen kommunal PPT -tjeneste. For å kunne yte tjenester av samme kvalitet og omfang som den interkommunale PPT-tjenesten gir ville Gjemnes kommune måtte ha flere ansatte i tjenesten.

Innenfor teknisk sektor er det eksempler fra våre case-kommuner på at interkommunalt samarbeid bidrar til stordriftsfordeler for flere oppgavetyper. Eksemplene under illustrerer dette:

- Brannvesenet i Sør-Rogaland er et IKS som eies av 17 kommuner i Sør-Rogaland og Ryfylke og som har over 100 ansatte. Gjennom dette interkommunale samarbeidet høstes stordriftsfordeler ved at kommunale enheter er slått sammen til en enhet og ved at investeringene i brannstasjoner og brannbiler etc. blir mindre enn dersom kommunene hver for seg skulle ha tilsvarende bygningsmasse og utstyr. Det interkommunale samarbeidet muliggjør også spesialisering av de ansatte i forhold til ulike oppgaver og dermed økt produktivitet. Det totale antall ansatte innenfor brannvesenet er imidlertid ikke redusert, noe som skyldes at det stadig stilles nye krav til brannvesenet, blant annet om døgnbemanning og av at nye tjenester, bl.a. miljørettet helsevern og skjenkekontroll er innlemmet i virksomheten.<sup>75</sup> Gjesdal kommune gir uttrykk for at ordningen med interkommunalt brannvesen er lønnsomt for kommunen sett i forhold til en løsning med et kommunalt brannvesen som skulle utført de samme tjenestene.
- Midtre Namdal avfallsselskap er et IKS som eies av 13 kommuner. Selskapet ble etablert i 1978 og det er derfor vanskelig å vurdere eventuelle økonomiske besparelser som oppnås. Kommunene opplever imidlertid årlige utgiftsøkninger og økte renovasjonsavgifter som antas å være et resultat av strengere krav til avfallshåndtering fra myndighetene. Antall ansatte har økt parallelt med at flere produkter/tjenester er etablert. Kommunen oppfatter at produktiviteten er økt gjennom at det stadig samles inn og behandles større kvantum avfall. Alternativet med kommunale enheter ville sannsynligvis blitt dyrere både på grunn av anleggskostnader (avfallsdeponi / utstyr) og små stillinger.
- Iris Salten IKS er et interkommunalt renovasjonsselskap i Salten som eies av 9 kommuner. Samarbeidet har eksistert siden 1993. Også her er det vanskelig å anslå hvilke økonomiske besparelser dette samarbeidet fører til i forhold til en situasjon med at hver kommune skulle drive tjenesten selv. På den ene siden oppgir kommunene at alternativkostnaden ved ikke å delta i samarbeidet ville vært høyere enn dagens kostnad, men samtidig kunne

---

<sup>75</sup> Brannvesenet har det administrative, økonomiske og personalmessige ansvaret for miljørettet helsevern og skjenkekontrollen. Vedtaksmyndigheten ligger imidlertid fortsatt hos den enkelte kommune, mens miljøhygienikerne fungerer som saksbehandlere/rådgivere for kommunelegene.



kommunene lagt seg på en lavere standard enn dagens standard. Kommunene opplever at de er trukket inn i en kostnadsspiral det er vanskelig å komme seg ut av siden dette ville bety at de måtte trekke seg ut av samarbeidet.

### **Eksempler på oppgavetyper der det ikke oppnås stordriftsfordeler**

Innenfor utdanningssektoren og helse- og sosialsektoren kom det fram flere eksempler på personrelaterte tjenester der det interkommunale samarbeidet ikke ga muligheter for økonomiske besparelser for kommunene.

- § 27-samarbeidet om PPT for kommunene Surnadal, Halså og Rindal (5 ½ fagstilling og en merkantil stilling) bidro ikke til økonomiske besparelser for Surnadal kommune i forhold til et alternativ med en egen PP-tjeneste. Informantene fra Surnadal kommune (om lag 6 000 innbyggere) uttalte at i og med at PPT er personrelaterte tjenester tar oppgavene like lang tid uavhengig av hvordan tjenestene er organisert. Sett i relasjon til vurderingene informantene fra Gjemnes kommune (ovenfor) kan dette tyde på at muligheten for økonomiske besparelser henger sammen med kommunestørrelsen (dvs. hvor mange ansatte kommunene vil måtte ha for å drive tjenesten alene).
- Kulturskolen for Indre Nordmøre (§ 27-samarbeid mellom Surnadal, Halså og Rindal) bidrar i følge informantene fra Surnadal kommune heller ikke til økonomiske besparelser for kommunen sett i forhold til alternativet med en egen kulturskole. Kulturskoletilbudet er opplæring til enkeltelever basert på den standarden kommunen vil legge seg på, og det er få muligheter til å hente stordriftsfordeler.
- Både barnevernsamarbeidet mellom Kristiansund (vertskommune) og Averøy og mellom Surnadal (vertskommune), Halså og Rindal (begge § 28 b-samarbeid) er eksempler på interkommunalt samarbeid der det ikke oppnås økonomiske besparelser i forhold til situasjonen før samarbeidet ble etablert. Det er heller slik at kostnadene til barneverntjenesten har økt betraktelig for deltakerkommunene. Kostnadsøkningen har sammenheng med økning i standarden på tjenestene, bedre kompetanse hos de ansatte og på satsing på forebygging og tidlig intervensjon i forhold til familier og barn i disse kommunene. Eventuelle økonomiske gevinster av det interkommunale samarbeidet kan eventuelt komme på lengre sikt og da som følge av bedre kvalitet på tjenestene.

Interkommunalt samarbeid om andre personrelaterte tjenester innen helse- og sosialsektoren, eksempelvis legevakt bidrar til økonomiske besparelser for kommunene gjennom en mer effektiv utnytting av det helsepersonellet enn dersom hver kommune skulle hatt egen legevakt. Dette illustrerer at muligheten for å oppnå økonomiske besparelser ved interkommunalt samarbeid også vil variere innenfor de personrelaterte tjenestene.

### **11.3 Økonomiske effekter av interkommunalt samarbeid sett i forhold til samarbeidsform, kommunestørrelse og sentralitet**

Under gjennomgått resultatene fra casestudiene og surveyene mht om samarbeidsform (IKS/as, § 28 b/c og § 27-samarbeid), kommunestørrelse og sentralitet har betydning for de økonomiske effektene av interkommunalt samarbeid.

#### ***Samarbeidsformens betydning for økonomiske effekter av interkommunalt samarbeid***

*Casestudiene* viser en tendens til at utskilte selskap (AS og IKS) innen kommunalteknisk sektor (brann og renovasjon) etter hvert øker standard og kvalitet på tjenestetilbudet (dels ut fra myndighetspålegg) og at kostnadene for kommunene øker uten at de (særlig de mindre) klarer å påvirke dette eksempelvis ved å gå mot økning av standarder eller nye investeringer. På mange måter fanger selskapene kommunene inn i en stigende utgiftspirale. Lignende mekanismer som bidrar til økte kostnader kan imidlertid også observeres i § 27- samarbeid som gjelder IKT, men til forskjell fra IKS/AS ene opplever kommunene at styringsmulighetene er bedre da budsjett- og handlingsplan ofte må behandles og vedtas i hver kommune. Likevel oppfattes ikke kostnadsøkning for kommunenes deltagelse i kommunaltekniske IKS og AS å ha direkte med samarbeidsform å gjøre, men heller med en økning av disse selskaperes oppgaver. Det er ingen funn fra casestudiene som tyder på at økonomiske innsparinger henger sammen med samarbeidsform.

*Formannskapssurveyen* viser at over 80 % av formannskapsmedlemmene mener at økonomisk effektivisering / sparing er ganske viktig eller svært viktig grunn for å etablere et interkommunalt samarbeid. Når det gjelder hvilke typer samarbeid de mener egner seg best for dette formålet krysser 38 % av formannskapsmedlemmene av for IKS/AS, 25 % krysser av for § 28- samarbeid, 24 % krysser av for § 27-samarbeid og 9 % for avtalebasert samarbeid uten noen formell overbygning. Under dette spørsmålet var det mulig å krysse av for flere alternativer. Det er således ikke noen entydig oppfatning om hvilken type samarbeid som egner seg best ut fra hensynet til økonomisk effektivisering/kostnadsinnsparing. En kan imidlertid merke seg at kun 9 % mener at avtalebasert samarbeid egner seg best.

*Ledelsessurveyen* viser at effektivisering av tjenesteproduksjon/økonomiske besparelser i stor grad / svært stor grad har vært et mål for kommunene i forhold til over 40 % av de interkommunale samarbeidene. Her er det en liten tendens til at dette er hyppigere forekommende mål for § 27- og § 28-samarbeid (45 %) sammenholdt med IKS/AS (36 %), men prosentdifferensen er ikke statistisk signifikant.

Når det gjelder tiltak for å effektivisere tjenesteproduksjonen / bidra til økonomisk besparelser er sammenslåing og samlokalisering av tjenester det vanligste tiltaket (43 %), mens bemanningsreduksjon, felles utstyrspark og infrastruktur og felles innkjøp er mindre viktig (6 – 9%) jf. tabell 11.4. Her er det forskjeller mellom samarbeidsmodellene når det gjelder hvilke tiltak som er gjennomført for å effektivisere tjenesteproduksjonen.

47 % av de daglige lederne mener at det interkommunale samarbeidet i stor grad eller svært stor grad har bidratt til *rimeligere tjenesteproduksjon*, mens 14 % mener at det i svært liten eller liten grad har bidratt til dette. Surveyen viser imidlertid at kun 25 % av ledere i § 28 b/c samarbeid mener at det interkommunale samarbeidet har bidratt i stor eller svært stor grad til rimeligere tjenesteproduksjon. Dette er statistisk signifikant forskjell mellom § 28 b/c samarbeid og andre samarbeidsformer. Mange av § 28 b/c samarbeidene er samarbeid om barneverntjenesten, på dette punktet er det samsvar mellom survey resultatene og case-studiene. Surveydataene når det gjelder spørsmålet om interkommunalt samarbeid har bidratt til *mer effektiv tjenesteproduksjon* viser lignende tendenser som for rimeligere tjenesteproduksjon, men det er langt flere (70%) som mener at interkommunalt samarbeid har bidratt til mer effektiv tjenesteproduksjon.

Til tross for at lederundersøkelsen viser enkelte forskjeller mellom samarbeidsformene når det gjelder tiltak for å effektivisere tjenesteproduksjon, også når det gjelder å bidra til

rimeligere tjenesteproduksjon er det, slik det framgår av case-undersøkelsene, heller oppgavetype som er årsak til mulige besparelser, ikke samarbeidsform.

### ***Kommunestørrelsens betydning for økonomiske effekter av interkommunalt samarbeid***

*Casestudiene* viser at interkommunalt samarbeid om administrative tjenester (arkiv, revisjon, arbeidsgiverkontroll og kontrollutvalg) og personrelaterte tjeneste (PPT, barnevern) bidrar til at mindre kommuner (under 3 000) innbyggere unngår å ha ansatte i svært små stillingsandeler eller ansatte som må gjøre mange ulike oppgaver. Informanter i flere av de mindre kommunene mener at dersom kommunen i egen regi skulle utført de oppgavene som nå ivaretas av det interkommunale samarbeidet, ville det innebære økte kostnader. Inntrykket er at jo mindre kommunen er, jo større er de økonomiske gevinstene for kommunen ved interkommunalt samarbeid. Dette gjelder også tjenester innen teknisk sektor som brannvern og renovasjonstjenester.

Casestudiene viser videre at i mellomstore og store kommuner vil de samme oppgavene som utgjorde små stillingsandeler i småkommunene utgjøre hele stillinger eller flere stillinger. Å drive denne type interkommunale tjenester i egen regi anses av disse kommunene å ikke ville bidra til særlig stor prosentvis økning i kostnadene. For noen tjenester (administrative tjenester, PPT) minsker muligheten til å gi stordriftsfordeler allerede for de mellomstore kommuner (6 000 innbyggere), mens for andre tjenester (tekniske tjenester) kan også større kommuner høste stordriftsfordeler. I case-studiene fant vi flere eksempler på at de mellomstore og store kommunene i § 27 og § 28 b/c samarbeid (ofte vertskommuner) tok en større andel av utgiftene i samarbeidet enn det befolkningsandelen skulle tilsi. Konkret ble det vist til eksempler på at vertskommunen dekket utgifter til kontor og regnskapsføring i sin helhet?. Flere informanter i de større kommunene framstilte dette som en bevisst politikk som dreide seg om at senterkommunen burde være romslig og raus i forhold til de mindre omegnskommunene.

Gjennomgangen over viser at det er flere indikasjoner fra casestudiene på at mindre kommuner i større grad enn store kommuner oppnår økonomiske besparelser ved det interkommunale samarbeidet.

*Formannskapssurveyen* viser at det er små variasjoner i oppfatningen om at økonomisk effektivisering/sparing er en ganske viktig / svært viktig grunn for å etablere et interkommunalt samarbeid mellom kommuner av ulik størrelse. Mellom 73 % (kommuner i størrelsesorden 3 000 – 6 000 innbyggere) og 89 % kommuner i størrelsesorden 6 000 – 20 000 innbyggere) mener at økonomisk effektivisering/sparing er en ganske viktig / svært viktig grunn, men det er ingen signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og økonomisk effektivisering/sparing.

Tabellen under illustrerer en klar tendens til at mellomstore og store kommuner i større grad enn mindre kommuner mener at IKS/AS er den best egnede organisasjonsformen for å sikre økonomisk effektivisering/sparing, mens mindre kommuner har mer tro på at interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 og § 28 b/c er best for å fremme økonomisk effektivisering / sparing enn store kommuner..

Tabell 11.5: Kommunestørrelse, samarbeidsform og økonomisk effektivisering

<b>Spørsmål:</b> Etter din oppfatning, hvilken type interkommunalt samarbeid egner seg best for å ivareta økonomisk effektivisering/sparing? (N=211)					
Folketall	IKS/AS*	Vertskommune §28	§27-samarbeid**	Avtalebasert samarbeid	Vet ikke
Under 1 500	37,5 %	18,8 %	<b>43,7 %</b>	6,3 %	12,5 %
1 500 - 3 000	21,4 %	<b>33,3 %</b>	31,0 %	7,1 %	19,0 %
3 000 - 6 000	30,4 %	30,4 %	19,6 %	7,1 %	19,6 %
6 000 - 20 000	<b>46,2 %</b>	20,5 %	21,5 %	7,7 %	15,4 %
Over 20 000	<b>46,2 %</b>	24,3 %	15,4 %	15,4 %	7,7 %

\*) Signifikant sammenheng mellom størrelse og vurdering av egnethet av IKS/AS

\*\*\*) Signifikant sammenheng mellom størrelse og vurdering av egnethet av §27

Det er om lag like mange formannskapsmedlemmer (28 %) som mener at interkommunalt samarbeid i stor grad/svært stor grad har bidratt til rimeligere tjenesteproduksjon som de som mener at det i liten grad / svært liten grad har bidratt til rimeligere tjenesteproduksjon.

Det er en forholdsvis klar tendens i materialet til at informanter fra kommuner med over 6 000 innbyggere mener at interkommunalt samarbeid i stor grad/svært stor grad har bidratt til rimeligere tjenesteproduksjon, mens informanter fra kommuner med under 6 000 innbyggere mener at interkommunalt samarbeid i liten grad / svært liten grad har bidratt til rimeligere tjenesteproduksjon. Sammenhengen mellom kommunestørrelse og synet på om interkommunalt samarbeid bidrar til rimeligere tjenesteproduksjon er statistisk signifikant.

Tabell 11.6: Kommunestørrelse og om interkommunalt samarbeid bidrar til rimeligere tjenesteproduksjon

<b>Spørsmål:</b> I hvilken grad har det interkommunale samarbeidet bidratt til rimeligere tjenesteproduksjon? (N=218)						
Folketall	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke
Under 1 500	<b>6,3%</b>	<b>37,5%</b>	25,0%	18,8%	0,0%	12,5%
1 500 - 3 000	<b>4,8%</b>	<b>28,6%</b>	38,1%	14,3%	9,5%	4,8%
3 000 - 6 000	7,1%	26,8%	35,7%	19,6%	3,6%	7,1%
6 000 - 20 000	1,5%	12,3%	43,1%	<b>29,2%</b>	<b>7,7%</b>	6,2%
Over 20 000	5,1%	25,6%	28,2%	<b>23,1%</b>	<b>7,7%</b>	10,3%

Mens casestudiene hadde flere eksempler på at mindre kommuner i større grad enn store kommuner kunne oppnå økonomiske besparelser gjennom interkommunalt samarbeid, viser formannskapssurveyen at formannskapsmedlemmene i små kommuner ikke tror at interkommunalt samarbeid bidrar til rimeligere tjenesteproduksjon, mens formannskapsmedlemmer i større kommuner derimot tror på dette. En mulig forklaring på dette kan være at de interkommunale samarbeidene ofte er lokalisert i de større kommunene og at formannskapsmedlemmene her får god kjennskap til disse, mens formannskapsmedlemmene i de mindre kommunene mangler slik kjennskap.

**Betydning kommunens sentralitet for økonomiske effekter av interkommunalt samarbeid**

I utgangspunktet antar vi? at en kommunes sentralitet ikke har direkte sammenheng med om det oppnås økonomiske besparelser gjennom interkommunalt samarbeid.

Formannskapsurveyen viser at det er svært liten forskjell i oppfatningen av at økonomisk effektivisering/sparing er en ganske viktig/svært viktig grunn for å etablere interkommunalt samarbeid mellom kommuner av ulik sentralitet. Det er også svært liten forskjell mellom kommuner av ulik sentralitet både når det gjelder synspunkter på om det interkommunale samarbeidet har bidratt til rimeligere tjenesteproduksjon og til mer effektiv tjenesteproduksjon. Det er imidlertid en klar tendens til at sentralitet har betydning for oppfatningen av hvilke type interkommunalt samarbeid som er best egnet til å ivareta målsettingen om økonomisk effektivisering/sparing.

Tabell 11.7: Sentralitet, type interkommunalt samarbeid og økonomisk effektivisering

<b>Spørsmål:</b> Etter din oppfatning, hvilken type interkommunalt samarbeid egner seg best for å ivareta økonomisk effektivisering/sparing? (N=211)					
Sentralitet	IKS/AS*)	Vertskommune §28**)	§27-samarbeid	Avtalebasert samarbeid	Vet ikke
Minst sentrale	23,9 %	<b>43,5 %</b>	17,4 %	10,9 %	15,2 %
Mindre sentrale	22,2 %	15,6 %	<b>33,3 %</b>	0,0 %	28,9 %
Noe sentrale	<b>50,0 %</b>	21,7 %	13,0 %	15,2 %	13,0 %
Sentrale	<b>44,4 %</b>	19,8 %	27,2 %	8,6 %	9,9 %

\*Signifikant sammenheng mellom sentralitet og vurdering av egnethet av IKS/AS

\*\* Signifikant sammenheng mellom sentralitet og vurdering av egnethet av §28

Tabellen over viser av formannskapsmedlemmene i noe sentrale og sentrale kommuner mener at IKS/AS er best egnet til å ivareta økonomisk effektivisering/sparing, formannskapsmedlemmene fra de mindre sentrale kommuner mener at § 27- samarbeid er best egnet, mens formannskapsmedlemmene i de minst sentrale kommunene mener at § 28-samarbeid er best egnet.

#### 11.4 Oppsummerende drøfting

Problemstillingen om interkommunalt samarbeid fører til økonomiske besparelser i utførelse av en tjeneste eller oppgave kan besvares med både ja og nei. I mange tilfeller økes kvaliteten, kompetanseinnhold og bredde i tjenestetilbud som drives som interkommunalt samarbeid med det resultat at kostnadene for kommunene øker. Isolert sett blir da svaret at interkommunalt samarbeid ikke fører til økonomiske besparelser, men i stedet til økte utgifter for kommunene. Dersom en imidlertid vurderer alternativet til interkommunalt samarbeid, at kommunene skulle tilby tjenester av samme kvalitet, kompetanseinnhold og bredde, vil tjenesteproduksjon i egen regi bli mer kostbarsammenholdt med interkommunal drift. Svaret ville da bli at interkommunalt samarbeid fører til økonomiske besparelser.

Case-studiene bekrefter langt på vei de teoretiske antakelsene om at stordriftsfordeler ved sammenslåing av kommunale tjenester både i form av (1) økt grad av spesialisering for ansatte og dermed økt produktivitet og (2) investering i felles anlegg og utstyr for alle kommunene i

stedet for separate anlegg og utstyr bidrar til økonomiske besparelser. Case-studiene viser videre at grad av økonomisk besparelse ved interkommunalt samarbeid henger sammen med oppgavetype.

Case-studiene danner grunnlag for å etablere kategorier av interkommunalt samarbeid som kan bidra til økonomiske besparelser for kommunene sett i forhold til alternativet at hver kommune skulle stå for kommunale tjenester av lik standard selv. Følgende kategorier av interkommunalt samarbeid kan bidra til økonomiske besparelser for kommunene:

- Interkommunalt samarbeid om “spesialiserte” administrative oppgaver som utføres av én interkommunal stab, og som alternativt ville innebære små stillingsandeler i alle kommunene, bidrar til økonomiske besparelser.
- Interkommunalt samarbeid om innkjøp fører til økonomisk besparelser gjennom storkjøpsrabatt og økt produktivitet for innkjøpstjenesten.
- Interkommunalt samarbeid om innkjøp, felles drift og opplæring av felles IKT-systemer bidrar til økonomiske besparelser i forhold til alternativet der hver kommune skulle gjennomført dette selv.
- Interkommunalt samarbeid om beredskapsoppgaver (brann og legevakt) og tekniske tjenester (renovasjon) kan bidra til økonomiske besparelser da det kan oppnås stordriftsfordeler (en utstyrspark og en organisatorisk enhet) i forhold til en oppgaveløsning der hver kommune hadde en egen utstyrspark og egne ansatte med passende kompetanse.

De to siste konklusjonene forutsetter at kommunen ved drift alene skulle lagt seg på samme standard / kvalitet som det interkommunale samarbeidet har gjort.

Følgende kategorier av interkommunalt samarbeid ser i ikke ut til å bidra til økonomiske besparelser for kommunene:

- Interkommunalt samarbeid om personrelaterte tjenester (eksempelvis PPT og barnevern) bidrar i begrenset grad til økonomiske besparelser fordi omfanget av tjenester ikke endres og det er vanskelig å gjøre oppgavene raskere.

*Formannskapssurveyen* viser at over 80 % av formannskapsmedlemmene mener at økonomisk effektivisering / sparing er ganske viktig eller svært viktig grunn for å etablere et interkommunalt samarbeid. 28 % av formannskapsmedlemmene mener at det interkommunale samarbeidet i stor / svært stor grad har bidratt til *rimeligere tjenesteproduksjon*, mens 50 % mener at det i stor /svært stor grad har bidratt til mer *effektiv tjenesteproduksjon*. Dette støtter opp om synspunktet innledningsvis om at interkommunalt samarbeid ikke først og fremst medfører økonomiske besparelser, men heller økt kvalitet på tjenestene. Samlet sett viser dette resultatet også på at intensjonene ikke alltid svarer til realitetene.

*Ledersurveyen* viser at 47 % av lederne mener at interkommunalt samarbeid bidrar til rimeligere tjenesteproduksjon og at 70 % av lederne mener at interkommunalt samarbeid bidrar til mer effektiv tjenesteproduksjon. De daglige lederne har således større tro på interkommunalt samarbeid som redskap for økonomisk innsparing og effektivisering enn formannskapsmedlemmene.

Casestudiene tyder på at de mindre kommunene relativt sett har større mulighet til oppnå økonomiske besparelser som følge av ulike typer stordriftsfordeler ved interkommunalt samarbeid enn de større kommunene. Det er imidlertid en større andel formannskapsmedlemmer i de store kommunene enn i de mindre kommunene som mener at interkommunalt samarbeid bidrar til rimeligere tjenesteproduksjon.

Det er også forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse og sentralitet når det gjelder oppfatninger av hvilken type interkommunalt samarbeid som egner seg best til å ivareta økonomisk effektivisering/ sparing. Store kommuner og sentrale kommuner tror mest på IKS/AS, mens mindre kommuner og mindre sentrale kommuner tror mest på § 28 og § 27-samarbeid.

En konklusjon relatert til problemstillingen om interkommunalt samarbeid bidrar til økonomiske besparelser for kommunene basert på case-studiene er at i de samarbeidene der stordriftsfordeler i form av spesialisering av tjenesteutførelse og investering i felles anlegg og utstyr skjer er det muligheter å oppnå økonomiske besparelser. I mange tilfeller tas imidlertid innsparingsmulighetene ut i økt tjenestekvalitet og bredere tjenester. En annen konklusjon er at mindre kommuner (under 3 000 innbyggere) gjennom interkommunalt samarbeid kan oppnå større besparelser enn større kommuner (over 6 000 innbyggere) sett i relasjon til alternativet med å drive tjenesten i egen regi.





## 12 Konsekvenser i moderkommunen

Dette kapitlet dreier seg om konsekvenser som interkommunalt samarbeid påfører "moderkommunen", dvs. hvordan kommunale tjenester og oppgaver som er igjen i kommunens egen regi påvirkes av de oppgaver som er underlagt interkommunalt organisering. Innledningsvis utdypes problemstillingen og det redegjøres for datagrunnlaget fra casestudiene og surveyene. Formannskapspolitikkerne og ledere av de interkommunale samarbeidene sitt syn på denne problemstillingen danner utgangspunkt for en diskusjon av:

- Hvilke konsekvenser interkommunalt samarbeid har for fagmiljøet i moderkommunen
- Hvilke konsekvenser interkommunalt samarbeid har for moderkommunens styring og koordinering av gjenværende oppgaver i kommunen og oppgaver lagt til interkommunale samarbeid moderkommunen

Avslutningsvis oppsummeres funnene relatert til denne problemstillingen.

### 12.1 Problemstillinger og datagrunnlag

En sentral problemstilling vi tar opp er om kommuner forvirrer og "uthules" når viktige oppgaver og saksfelt gjøres til gjenstand for interkommunalt samarbeid. I hvilken grad dette skjer kan analyseres med utgangspunkt i spørsmålet om hvilke typer av konsekvenser det interkommunale samarbeidet har for oppgaver og tjenester som ligger igjen i "moderkommunen". Dette er spørsmål som handler om styring og koordinering, dvs. et spørsmål om i hvilken utstrekning det er politisk bevissthet, fokus og prioritering av de gjenværende oppgaver. Men det er også et spørsmål om hvordan gjenværende kommunale oppgaver og tjenester forvaltes i grenseflaten mot interkommunalt organiserte tjenester og oppgaver. For noen oppgaver er det aktive grensesnitt, for andre ikke.

Hvor store utfordringer dette faktisk representerer er et empirisk spørsmål. I evalueringen ser vi på hvordan organisering av interkommunale samarbeidet har konsekvenser for moderkommunen. Videre ser vi på hvilke oppgaver det faktisk samarbeides om, hvor sterk sammenhengen er mellom de områder som er utskilt og de som er tilbake i "moderkommunen". I hvilken grad den enkelte kommune er i stand til å sikre sammenhengen mellom fagområder som grenser opp til hverandre vil være et mål for hva det interkommunale samarbeidet har av konsekvenser for gjenværende oppgaver og tjenester i moderkommunen.

Produksjonen av kommunale tjenester er ofte gjensidig avhengig av hverandre. Vi ønsker derfor også å undersøke hvordan interkommunalt samarbeid innen kommunale tjenester får konsekvenser for øvrige oppgaver som kommunen skal ivareta. Dette avhenger blant annet av hvor sterk sammenhengen er mellom de områder som er utskilt og de som er tilbake i "moderkommunen", og det avhenger av hvordan en organiserer og styrer de utskilte oppgaver og tjenester.

Objektive mål på slike forvirringsutfordringer kan være vanskelig å definere. Evalueringen tar imidlertid sikte på å identifisere i hvilken grad dette oppleves som et problem blant politikere og administrativ ledelse i de samarbeidende kommuner og blant lederne. Vi vil i denne forbindelse ta utgangspunkt i en rekke påstander som er rettet til disse sentrale aktørene.

Videre vil også strukturelle forhold som kommunestørrelse og type interkommunalt samarbeid bli analysert. I forhold til kommunestørrelse antar vi at større kommuner har mer robuste og større kompetansemiljøer enn små kommuner. Moderkommunens kapasitet vil derfor også kunne si oss noe om forvitningsutfordringen.

## 12.2 Empiriske resultat om forholdet mellom interkommunalt samarbeid og moderkommunen.

For å kunne svare mer generelt på våre problemstillinger om konsekvenser for interkommunalt samarbeid for "moderkommunen", har vi spurt formannskapspolitikere om hvilken betydning det samlede interkommunale samarbeidet har for øvrig kommunal virksomhet fordelt på ulike sektorer. Tabellen nedenfor viser frekvensfordelingen av svarene. Som det framgår mener politikerne i overveiende grad at interkommunalt samarbeid har en positiv virkning på den øvrige kommunale tjeneste- og oppgaveforvaltningen. Dette gjelder i særlig grad i forhold til området helse og sosial, samt administrative og tekniske funksjoner. Her svarer omtrent 75 % av formannskapspolitikere at påvirkningen er positiv. Skole og kulturområdene har noe lavere positiv scorer med henholdsvis 53 % og 63 %. Til gjengjeld er andelen som svarer at interkommunalt samarbeid "ikke har noen betydning" for disse sektorer noe høyere med 37 % og 28 % av de spurte. Prosentandel politikere som opplever at interkommunalt samarbeid har negativ betydning på annen kommunal tjeneste- og oppgaveproduksjon er følgelig også marginal på alle de undersøkte sektorer.

Tabell 12.1: Det interkommunale samarbeidets påvirkning etter sektor. Formannskaps- politikere. Prosent.

Opplevd betydning av interkommunalt samarbeid	Kommunale tjenestesektorer				
	Administrasjon	Skole	Helse/sosial	Kultur	Teknisk
Negativ	2,8 %	1,4 %	2,8 %	0,5 %	0,9 %
Positiv	72,2 %	53,6	77,7 %	63 %	71,1 %
Ingen betydning	17,5 %	37,0 %	13,3	28,0 %	19,4 %
Vet ikke	7,5 %	8,1 %	6,2 %	8,5 %	8,5 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Totalt (N)	(N=212)	(N=211)	(N=211)	(N=211)	(N=211)

Dette svaret kan vi enten forstå slik at politikerne generelt sett ser positivt på det å samarbeide med andre kommuner, eller at de anser samarbeidet som en nødvendighet for å ivareta kommunale oppgaver på en tilfredsstillende måte.

Vi har også spurt formannskapspolitikere hvilken betydning samarbeidets organisatoriske form har for kommunens øvrige virksomhet. Her viser svarfordelingen at samarbeid, uavhengig av samarbeidsform, overveiende har en positiv påvirkning på annen virksomhet i kommunene. IKS/AS og avtalebaserte samarbeider scorer høyest med ca. 61 % som svarer at påvirkningen er positiv, mens de tilsvarende tal for § 27 og § 28 samarbeider er henholdsvis 52,8 % og 54,2 %. IKS og AS samarbeidsformen scorer imidlertid også høyest når det gjelder opplevd negativ påvirkning med ca. 10 %. Tilsvarende tall for de andre samarbeidsformer er §

27 med 2,4 %, § 28 med 5,2 %, og avtalebaserte samarbeider med 2,8 %. Det er imidlertid bemerkelsesverdig at en stor andel av formannskapspolitikerne svarer "vet ikke" når det gjelder disse tre samarbeidsformene. For § 27 er "vet ikke" andelen 27,4 %, for § 28 svarer 21 % "vet ikke" og for avtalebasertsamarbeid er andelen 17,4 %. Dette kan tyde på at det blant formannskapspolitikere eksisterer en større bevissthet om og kjennskap til samarbeidsformene AS og IKS og tilsvarende mindre kjennskap til andre samarbeidsformer. Dette bildet blir bekreftet av et annet funn i case-studiene. Vi finner her at selskapsformer som AS og IKS er mest omfattet av overvåking og kontroll gjennom revisjon og kontrollutvalg. På denne måten blir disse selskapsformer i høyere grad synlig for politikerne.

Tabell 12.2: Samarbeidsformens påvirkning av øvrig kommunal virksomhet. Formannskaps- politikere. Prosent.

	Samarbeidsform			
	IKS/AS	§ 27	§ 28 b/c	Avtalebasert
Negativ	10,2 %	2,4 %	5,2 %	2,8 %
Positiv	61,1 %	52,8 %	54,2 %	61 %
Ingen betydning	19,5 %	17,5 %	19,3 %	18,8 %
Vet ikke	9,8 %	27,4 %	21,2 %	17,4 %
Totalt (N)	100 % (N=215)	100 % (N=212)	100 % (N=212)	100 % (N=213)

I de to surveyene til henholdsvis formannskapspolitikere og ledere av interkommunale samarbeidsorganisasjoner stiller vi videre en rekke identiske og generelle påstander om hva interkommunalt samarbeid bidrar med. Gjennom disse får vi innblikk i hvordan disse ulike posisjoner og ståsteder ser på forholdet mellom interkommunalt samarbeid og moderkommunen.

Metodisk vil vi nærme oss dette gjennom en faktoranalyse. Surveyene presenterer en rekke påstander, og faktoranalysen skal bidra til å vise hvordan vi kan forklare variansen mellom de ulike påstander. Samtidig kan faktoranalysen som primært er en datareduksjonsteknikk bidra til å eliminere og slå sammen flere variabler som uttrykk for en mer generell påstand. Faktoranalysen sier oss noe om korrelasjonen mellom variablene i analysen, men den sier ikke nødvendigvis hvilken faktor som er viktigst<sup>76</sup>.

Skal vi sammenfatte hvilke tre komponenter faktoranalysen gir oss, får vi fram følgende reduksjon av påstandsettet: Komponent 1 tar utgangspunkt i følgende to påstander: Revisjoner og resultatmålinger av konkrete samarbeid behandles politisk, og kommunen har klare målsettinger for det interkommunale samarbeidet. Dette påstandsettet gjelder primært spørsmålet om kommunens styring av interkommunale samarbeider. Komponent 2 består av påstandene: Interkommunalt samarbeid bidrar til gode administrative løsninger og bidrar til bedre koordinering mellom ulike tjenesteområder. Denne komponenten representerer et spørsmål om samordning som resultat av interkommunalt samarbeid. Komponent 3 som består av påstandene om at interkommunalt samarbeid bidrar til svakere demokratisk styring og at det interkommunale samarbeidet har utviklet seg til en politisk

76 Se tabell 1 i vedlegg 7, til kapittel 12.

aktør<sup>77</sup>. Dette påstandsettet representerer en påstand om at samarbeidet produserer en demokratisk utfordring. Disse tre komponenter bidrar på ulike måter til å belyse problemstillingen om det interkommunale samarbeidets konsekvenser for "moderkommunen". Resonnementet er at i den utstrekning som kommunen evner å styre og samordne det interkommunale samarbeidet, så øker det sannsynligheten for at samarbeidet har positiv effekt for "moderkommunen" både når det gjelder fagmiljø, og det å styre og koordinere gjenværende oppgaver. Derimot er det et spørsmål, som vi skal studere nærmere, om den tredje komponenten i høyere grad bidrar negativt og skaper en forvitringseffekt for "moderkommunen". For å kunne uttale oss mer substansielt om dette må vi se på frekvensfordelingen på disse påstandstypene.

Tabell 12.3: Frekvensfordelingen av påstandstypene for formannskapspolitikere. Prosent.

	Komponent 1 (Styring)		Komponent 2 (Samordning)		Komponent 3 (Demokratiunderskudd)	
	Revisjon/kontroll	Målsettingsstyring	Sektorkoordinering	Tverrgående adm. løsninger	Demokratiunderskudd	Nytt politisk nivå
Helt uenig	14,5 %	8,4 %	3,7 %	1,8 %	11,2 %	11,1 %
Litt uenig	22,0 %	24,7 %	14,0 %	12,0 %	22,0 %	27,8 %
Litt enig	34,1 %	35,3 %	42,8 %	52,8 %	42,5 %	37,5 %
Helt enig	23,8 %	28,4 %	33,5 %	30,6 %	22,9 %	14,8 %
Vet ikke	5,6 %	3,3 %	6,0 %	2,8	1,4 %	8,8 %
Totalt (N)	100 % (N=214)	100 % (N=215)	100 % (N=215)	100 % (N=216)	100 % (N=214)	100 (N=%216)

Det som formannskapspolitikere tilkjenner er at det politiske nivå har et bevisst forhold til den interkommunale tjenesteproduksjonen. Det har det politiske nivå i den utstrekning som interkommunalt samarbeid er underlagt et mål, resultat og revisjonssystem som virker tilfredsstillende. Politikerne opplever således at rollefordelingen mellom kommunens politiske system og det interkommunale nivå er tilstrekkelig klar. Som det fremgår av komponent 1 om styring svarer ca. 60 % av politikerne seg litt eller helt enige i dette. Videre ser vi at den interkommunale tjenesteproduksjon gir et positivt bidrag til administrative løsninger, og det å koordinere den kommunale tjenesteproduksjon. Ca. 79 % av politikerne er litt eller helt enige i dette. Men samtidig gis det uttrykk for at interkommunal samarbeid gir opphav til et demokratisk underskudd, noe som kan henge sammen med at det interkommunale samarbeidet i for høy grad blir autonomt i forhold til den demokratiske styringen (ca. 58 % av politikerne er litt eller helt enige).

Vender vi blikket fra det politiske ståstedet til det administrative perspektivet, så har vi i surveyen stilt ledere av de interkommunale samarbeider tilsvarende spørsmål om hva interkommunalt samarbeid bidrar med. Gjennomfører vi en faktoranalyse på dette påstandsettet, får tre komponenter som i dette tilfellet forklarer 58,5 % av faktorvariansen<sup>78</sup>.

77 Se tabell 2 i vedlegg 7, til kapittel 12.

78 Se tabell 3 i vedlegg 7, til kapittel 12.

De tre komponenter for ledersurveyen kan gis følgende hovedinnhold som avviker noe fra den vi fant hos formannskapspolitikere. Mens komponent 1 handler om å utvikle regionale fortrinn, så har komponent 2 hovedvekt på styring og komponent 3 handler om sammenhengen mellom administrative kapasiteter og demokratisk underskudd<sup>79</sup>. Med utgangspunkt i disse komponenter viser frekvensfordelingen av ledernes svar gir oss en noe annen forståelsesrammen enn den formannskapspolitikere representerte.

Tabell 12.4: Frekvensfordelingen av påstandstypene for ledere av interkommunale samarbeid. Prosent.

	Komponent 1 (Utvikler regionale fortrinn)		Komponent 2 (Styring)		Komponent 3 (Administrative prosedyre utvikler demokrati)	
	Tar hensyn til regionale forhold	Politisk aktør	Revisjon/kontroll	Målsettingsstyring	Demokratisk underskudd	Tverrgående adm. løsninger
Helt uenig	1,3 %	50,6 %	10,1 %	1,3 %	53,2 %	-
Litt uenig	2,5 %	21,5 %	38,0 %	27,8 %	25,3 %	-
Litt enig	39,2 %	13,9 %	29,1 %	35,4 %	17,7 %	13,9 %
Helt enig	41,8 %	5,1 %	15,2 %	35,4 %	-	81 %
Vet ikke	15,2 %	8,9 %	7,6 %	-	3,8 %	5,1 %
Totalt (N)	100 % (N=79)	100 % (N=79)	100 % (N=79)	100 % (N=79)	100 % (N=79)	100 % (N=79)

Lederne av de interkommunale samarbeidene gir således uttrykk for:

- at interkommunalt samarbeid dreier seg om å utvikle de regionale fortrinn (81 % svarer litt eller helt enig) uten at dette handler om å utvikle seg til en ny politisk aktør (72 % svarer litt eller helt uenig i påstanden om at samarbeidet utvikler seg som en politisk aktør);
- at interkommunalt samarbeid tar utgangspunkt i enkeltkommunens målformulering (70,8 % svarer litt eller helt enig);
- at interkommunalt samarbeid utvikler administrative rutiner (94,9 svarer litt eller helt enig) som understøtter demokratiet (78,5 % svarer litt eller helt uenig i påstanden om at samarbeidet skaper demokratiunderskudd).

Hva sier denne analysen oss om den overordnede problemstilling vi tar for oss i dette kapitlet: Hvilke konsekvenser det interkommunale samarbeidet får for "moderkommunen"? De ulike svar vi får fra henholdsvis formannskapspolitikere og ledere av de interkommunale samarbeidene viser oss at disse to aktørgrupper nærmer seg spørsmålet fra to nokså ulike perspektiv og posisjoner. Politikerperspektivet tar utgangspunkt i enkelt kommunen. Det ser vi av at styring blir et spørsmål om kontroll, og samordning blir et spørsmål om sektorkoordinering og administrative løsninger som er tilpasset denne. Det administrative lederperspektivet tar i motsetning sitt utgangspunkt i det regionale som løsningsmodell for enkelt kommunens utfordringer. Heri ligger en stordriftstankegang hvor det interkommunale

<sup>79</sup> Se tabell 4 i vedlegg 7, til kapittel 12.

samarbeidet bidrar til kollektive løsninger som understøttes rasjonelle administrative ordninger.

Disse to perspektivene åpner opp for ulike konsekvensbetraktninger. I det følgende vil vi se på ulike konsekvenser for moderkommunen av det interkommunale samarbeidet. I særlig grad vil vi se på det som knytter seg til kompetanse og fagmiljø, men også konsekvenser i forhold til demokratisk styring vil bli berørt.

### 12.3 Konsekvenser for fagmiljøet i kommunen – Interkommunalt samarbeid som ressurs for kjerneaktiviteten i moderkommunen

Når det gjelder forholdet mellom oppgaver og tjenester som er organisert interkommunalt og det som er igjen i "moderkommunen", så vil det være slik at hovedaktiviteten når det gjelder volum, og det som oppfattes som kommunale kjerneoppgaver er igjen i moderkommunen. Det som derimot kjennetegner oppgaver og tjenester som skilles ut i interkommunalt samarbeid er at det gjerne er spesialiserte tjenester som har en støttefunksjon til kjernevirksomhet i "moderkommunen". Det er derfor også viktig at det eksisterer en aktiv samhandling mellom støttefunksjon og kjernevirksomhet. Her viser svarene fra formannskapet politikerne at det interkommunale samarbeidet oppleves å ha en viktig koordineringsfunksjon.

Overordnet når det gjelder muligheten for å utnytte koordineringseffekten, så er dette imidlertid ikke bare et spørsmål om hvordan vi organiserer den interkommunale tjenesteproduksjon. Det er også et spørsmål om lokalisering av fellesfunksjonen og det er i vesentlig grad et politisk spørsmål. En begrunnelse for interkommunalt samarbeid er å få til synergi ved at funksjoner og kunnskap samles i felles arbeidsmiljøer. Dette forutsetter en samlokalisering av funksjoner og kompetanser. Dette kan også gjelde funksjoner som går på tvers av sektorer som f.eks. arealplanlegging og landbruk. Det vi finner i mange av våre casestudier er imidlertid at lokalisering av samarbeidsfelt i høy grad blir et politisk spørsmål som avgjøres etter politiske forhandlinger. Her er det ikke alltid slik at en sikrer sammenhengen mellom fagområder som grenser opp til hverandre. På denne måte utnyttes ikke kunnskapskoordineringen som samlokalisering mellom grensetilstøtende fagområder.

Selv om svarene i ledersurveyen ikke viste helt den samme styrken på spørsmålet om påvirkning, så ser vi likevel av tabellen nedenfor at 84 prosent av ledere sier seg litt enig eller helt enig i at det interkommunale samarbeidet bidrar til bedre koordinering mellom ulike tjenesteområder. Samtidig ser vi også at denne oppfattelse har ledere uavhengig av hvilken organisasjonsform de representerer.

Tabell 12.5: Interkommunalt samarbeid etter organisasjonsform og oppfatning av koordinering mellom tjenesteområder. Lederundersøkelsen. Prosent. N=78.

	Det interkommunale samarbeidet bidrar til bedre koordinering mellom ulike tjenesteområder					Totalt
	Vet ikke	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig	
Interkommunalt IKS	6,9 %	-	6,9 %	44,8 %	41,4 %	100 %
Interkommunalt AS	22,2 %	-	-	33,3 %	44,5 %	100 %

Kommunelovens §28b	12,5 %	-	12,5 %	56,3 %	18,8 %	100 %
Kommunelovens §28c	-	-	-	50,0 %	50,0 %	100 %
Kommunelovens §27	4,5 %	4,5 %	4,5 %	36,5 %	50,0 %	100 %
Totalt (N)	9,0 % (N=7)	1,3 % (N=1)	6,4 % (N=5)	43,6 % (N=34)	39,7 % (N=31)	100 % (N=78)

Vi kan konkretisere dette med noen erfaringseksempler fra våre casestudier. Gjennom intervju får vi beskrevet at spesialkompetanser har en positiv og støttende funksjon for andre oppgaver som ivaretas av moderkommunen. Eksempler på dette kan være brannvern hvor vi registrerer en sterk grad av profesjonalisering og økt fokus på det forbyggende arbeidet. Dette har fått betydning for samordning med oppgaver og tjenester som gjennomføres i enkeltkommuner. Et annet eksempel finner vi innen helse, hvor samarbeid om kommunelegefunksjonen beskrives som noe som kommer resten av helsetjenestene til gode. Dette blir uttrykt på følgende måte: "Kommunelegen er det "lim" som binder sammen." Også interkommunalt samarbeid om institusjoner som distriktsmedisinske sentre har som funksjon at de binder sammen helsetjenestefunksjoner i en region. Det tredje eksemplet finner vi knyttet til interkommunalt samarbeid for friluftsråd. Dette kan være en supplerende og støttende tjeneste som kommer kommunen til nytte og som blir en ressurs for tjenester og kompetanse i forvaltningen av kommunens friluftsområder.

En annen måte som interkommunalt samarbeid kan bli en ressurs for kjerneaktiviteten i moderkommunen er at den bidrar til å avlaste moderkommunen, slik at det frigjøres kapasitet til å ivareta kommunale kjerneområder. Dette ser vi bl.a. på opplæringsområdet hvor PPT-tjenesten skilles ut og blir en aktiv ressurs for alle skoler i en region, samtidig som det å skille ut funksjonen bidrar til å frigjøre ressurser. Dette blir uttrykt på følgende måte: "Vi hadde ikke kapasitet til å dekke en stilling til en slik tjeneste. Under 0,5 årsverk. Det har heller medført at det blir bedre kapasitet på andre områder, og at en ikke har personer med små sammensatte stillingsbrøker som skal strekke til over alt." Det samme ser vi på helseområdet i forbindelse med legevaktsamarbeid: "De små kommunene så fordelene av å bli med i et legevaktsamarbeid som ville føre til en mer stabil fastlegeordning, samt at legene fikk mindre vaktbelastning. Dette gjorde at det ble bedre arbeidsvilkår for fastleger i kommunen." I forbindelse med interkommunalt samarbeid på skattefunksjonen som oppleves som en avgrenset og lovpålagt oppgave så bidrar også dette samarbeidet til å "rydde plass og har gitt bedre kapasitet for de to som arbeider med økonomi på andre områder".

Når det gjelder dette området hvor det interkommunale samarbeidet enten bidrar aktivt med ressurser til moderkommunens kjerneaktiviteter, eller avlaster ved å frigjøre kapasitet, så er dette noe som i særlig grad er merkbart og gyldig for mindre kommuner. Interkommunalt samarbeid er for disse kommer derfor også et spørsmål som handler om å forholde seg strategisk til ulike samarbeidsnettverk.

En annen måte som det interkommunale samarbeidet kan virke koordinerende på, er at det bidrar til å strukturere den indre kommunale tjenesteproduksjonen. Denne strukturereffekten finner vi eksempler på innen helseområdet og på IKT-feltet. På helseområdet er etableringen av Distriktsmedisinske sentre et eksempel på at interkommunalt samarbeid bidrar til å strukturere helseoppgaver i "moderkommunen. I det konkrete tilfellet er det

distriktsmedisinske senteret organisert som et § 28 c samarbeid. Denne organiseringen ble valgt for å ha en legitim politisk arena for å kunne påvirke andre kommuner. Som det blir uttrykt: "For eksempel der hvor en kommunes pasienter ligger på "overtid" på DMS fordi kommunen ikke tar dem hjem, da er det en arena hvor det kan øves politisk press og ta opp en slik problemstilling med kommunen." Koblingen til samhandlingsreformen gjør enkeltkommuner økonomisk ansvarlig, og gir sterke insentiver for økonomisk-rasjonell atferd. Sterk grad av politisk involvering gir en legitim arena som brukes når det gjelder om å "forplikte" nabokommuner.

IKT-samarbeid er et annet eksempel på det interkommunale samarbeidets strukturerende effekt. Dette fagområdet har en sterk sammenheng med de områder som er tilbake i kommunen og er sterkt integrert som en infrastruktur for kommunale forvaltningsoppgaver. IKT-samarbeidet har også en viktig funksjon når det gjelder samordning av oppgaver og tjenester. Dette blir uttrykt slik: "IKT-samarbeid. Med dette prosjektet, vil man øke samhandlingen mellom kommunene og internt i den enkelte kommune og kunne ta ut store effektiviseringsgevinster. Dette skal gjøres ved gjennom etablering av en felles brukervennlig digital arbeidsflate."

IKT er et verktøy som har et siktemål om å standardisere. Det ligger derfor også muligheter i IKT-samarbeidet for at det har en tilretteleggende funksjon for andre samarbeidsområder. Dette poeng blir negativt formulert i en av våre casekommuner: "Vi har jo et godt internt IKT-samarbeid – og når prosjektet (lønn, økonomi og personal) kom opp i samarbeidet – da ville kommunen flytte ansvar for lønn dit og tilsvarende skattekontrollfunksjonen. Det ville vi holde igjen på, for vi ser at vi fort blir utarmet. I denne forstand kan IKT feltet også gi administrativ makt for vertskommunen. Jeg har generelt sett advart mot å flytte kompetanse ut av kommunen."

Dette eksemplet tar opp en sentral problemstilling vi har undersøkt gjennom surveyene. I et av spørsmålene til formannskapspolitikene skal de ta stilling til påstand: "Interkommunalt samarbeid gjør at tjenesteproduksjonen baseres i mindre grad på lokal kunnskap." I tabellen nedenfor ser vi at ca. 60 % som sier seg litt eller helt enig påstanden at interkommunalt samarbeid fører til mindre bruk av lokalt kunnskap. Som eksemplet ovenfor illustrerer blir lokal kunnskap forstått som kunnskap som knytter seg til enkeltkommunen. Den lokale kunnskapen representerer en kontekstavhengig kunnskap som kan være viktig både i forhold til lokale tilpasninger og måloppnåelser og viktig der hvor beslutninger baserer seg på skjønn. Overføres denne form for kontekstkunnskap til samarbeidet av kommuner oppleves dette som et tap. Om det dermed er tale om et faktisk tap av kunnskap er imidlertid ikke gitt. For tapet av lokalkunnskap motsvares av at samarbeidet gir mulighet for å sette inn flere fagressurser på et gitt felt og samarbeidet vil i visse tilfeller også styrke samarbeidsregionen strategiske posisjon til andre områder.

Tabell 12.6: Interkommunalt samarbeid og av bruk av lokal kunnskap i tjenesteproduksjon. Formannskapspolitikere. N=216.

<b>I hvilken grad gjør interkommunalt samarbeid at tjenesteproduksjonen baseres i mindre grad på lokal kunnskap?</b>		
	<b>Antall</b>	<b>%</b>
Vet ikke	7	3,2 %



Helt uenig	23	10,6 %
Litt uenig	57	26,4 %
Litt enig	98	45,4 %
Helt enig	31	14,4 %
Totalt	216	100 %

Sammenholder vi dette med kommunestørrelse finner vi en negativ korrelasjon på  $-0,269$  mellom kommunestørrelse og det at det i mindre grad gjøres bruk av lokalt kunnskap. Denne korrelasjon er signifikant på  $0,01$  nivå. Formannskapetpolitikere gir med andre ord uttrykk for at tilfeller hvor det i mindre grad blir brukt lokalt kunnskap er mest uttalt for mindre kommuner. I den utstrekning som lokal kontekstbasert kunnskap er viktig for kvalitet og tilpasset kommunale tjenester for borgerne, så betyr dette at mindre kommuner opplever større avstand til kunnskapsgrunnetjenesten. I den forstand medfører interkommunalt samarbeid til den form for forvitring at mindre kommuner opplever større grad av fremmedgjørelse overfor, og en svekket innflytelse på tjenesteproduksjonen.

Det siste poeng om innflytelsen på tjenesteproduksjonen undersøker vi mer direkte gjennom spørsmålet om i hvilken grad det interkommunale samarbeidet bidrar til færre kommunale ansvarsområder. Av tabellen nedenfor ser vi at formannskapetpolitikere fordeler seg på midten.

Tabell 12.7: Interkommunalt samarbeid og kommunale ansvarsområder.  
Formannskapetpolitikere. N=215

<b>I hvilken grad bidrar interkommunalt samarbeid til færre kommunale ansvarsområder?</b>		
	Antall	%
Vet ikke	7	3,2 %
Helt uenig	58	27,0 %
Litt uenig	45	20,9 %
Litt enig	81	37,8 %
Helt enig	24	11,1 %
Totalt	215	100 %

Halvparten av formannskapetpolitikere mener således at det interkommunale samarbeidet medfører at kommuner får færre ansvarsområder. Dette viser at det interkommunale samarbeidet bidrar til en viss grad av forvitring i forhold til hva enkelt-kommunen har ansvar for. Vi kan ikke her konstatere noen sammenheng med kommunestørrelse. Opplevelse av tap av ansvarsområder synes heller å ha med det å gjøre at de interkommunale samarbeider, sett fra politiker-perspektivet, har utviklet seg til politiske aktører, noe som også bidrar til utvikling av et felles interkommunalt styringsnivå. Korrelasjon mellom disse variabler (kommunale ansvarsområder og interkommunale selskaper blir politiske aktører) er positiv med en koeffisient  $0,197$  og den har et signifikansnivå på  $0,004$

## 12.4 Konsekvenser i form av styringsutfordringer for ”moderkommunen”

Når det gjelder synet på styringsutfordringen for ”moderkommunen” viser våre surveys til henholdsvis formannskapspolitikere og ledere av de interkommunale samarbeider at dette avhenger av ståsted og perspektiv. Således har vi sett at det interkommunale samarbeidet oppleves som en demokratisk utfordring fra politiker-perspektivet fordi samarbeidet i visse tilfeller kan utvikle seg til en politisk aktør. I motsetning til dette er det like klart at ledere av samarbeidene generelt opplever at beslutninger om og oppgaveløsning på et interkommunalt nivå, ikke utgjør noe demokratiproblem. Forvaltningen begrunner dette gjerne med at en generell rasjonell-økonomisk oppgaveforvaltning, er sammenfallende med det å ivareta lokaldemokratiet. Går vi imidlertid litt bak om svarene fra lederne og deler opp på organisasjonsform, blir dette bildet noe nyansert. Gjør vi et hovedskille mellom samarbeider som organiseres som IKS og AS på den ene siden og § 27 og § 28 samarbeider på den andre siden, får vi en tabell som vises nedenfor.

I tabellen svarer ledere av interkommunale selskap på forholdet mellom demokratisk styring og interkommunalt samarbeid. Korrelasjonen mellom disse to variabler er 0,251 som er signifikant på et nivå på 0,026. Det vil si at flere ledere av § 27 og § 28 samarbeider i høyere grad mener at det interkommunale samarbeidet bidrar til svakere demokratisk styring.

Tabell 12.8: Demokratisk styring etter organisasjonsform. Ledere av interkommunale samarbeid. Prosent. N=78.

Påstand: «Det interkommunale samarbeidet bidrar til svakere demokratisk styring i kommunene»	Organisasjonsform		
	AS/IKS	§ 28 b,c/ §27	Totalt
Vet ikke	5,3 %	2,5 %	3,8 %
Helt uenig	60,5 %	47,5 %	53,8 %
Litt uenig	28,9 %	20,0 %	24,4 %
Litt enig	5,3 %	30,0 %	17,9 %
Helt enig	-	-	-
Totalt (N)	100 % (N=38)	100 % (N=40)	100 % (N=78)

Hvordan vi skal forstå dette er imidlertid ikke åpenbart i den utstrekning som det er vanskelig å vurdere om den enkelte leder svarer generelt på spørsmålet, eller svarer på bakgrunn av erfaringer som er gjort i feltet mellom samarbeid og de folkevalgte.

Sett fra et politikerperspektiv synes forståelsen av denne sammenheng å være mer entydig. Styringsutfordringen for ”moderkommunen” handler ikke minst om å styre økonomien for enkeltkommunen. Politikk handler i vesentlig grad om ”den autoritative verdifordeling med gyldighet for et samfunn”. I forhold til dette aspektet opplever flere kommuner, som vi tidligere har påpekt, at i særdeleshet IKS-modellen begrenser kommunens økonomistyringsmuligheter og valg. I casestudiene kommenteres dette bl.a. slik: ”Vi er ikke glade for IKS lenger, for du har ikke handa på rettet og det går av seg selv og så får du en regning og en kostnadsøkning som du bare må betale og det er ikke til å komme ut av det igjen.” I et annet tilfelle konkretiseres dette til Brannvernstjenesten: ”Dette er en utfordring i noen tilfeller,

hvor det i selskapet vedtas å øke innbetalingen fra kommunene, men hvor kommunene sliter med interne prioriteringer. Dette kan i enkelte tilfeller være utfordrende." Mens moderkommunen må redusere på egne budsjetter på kjerneområder, må den stort sett akseptere årlig vekst i budsjettet til tjenester innen IKS'ene. Dette funn blir også som tidligere nevnt bekreftet av formannskapssurveyen.

Denne opplevelse av "avmakt" skyldes ikke kun organisasjonsform, men også at de områder som blir organisert som IKS ofte dreier seg om oppgaver som underlagt stadig økt grad av regulering fra nasjonale myndigheters side, og som også er preget av store grunnlagsinvesteringer. Dette gjelder for eksempel brann og renovasjon som den enkelte kommune og i særdeleshet mindre kommuner ikke har mulighet for selv å ivareta.

Når det gjelder oppmerksomhet om oppgaver og tjenester som er underlagt IKS- og AS-organisering, er det også gjennomgående at dette svekker både politisk og administrativ ledelse sitt fokus på disse områder. Tjenester og oppgaver som blir ivaretatt uten for kommuneadministrasjonen blir ikke lengre del av hverdagen for den enkelte leder. Beslutninger og oppfølging på utskilte områder skjer uten leders involvering. Omvendt betyr dette også at fokus i høyere grad er på det som oppleves som kommunens kjerneområder så som skole, helse og eldreomsorg.

Vertskommunemodellen hvor enkelt kommuner også overdrar ansvaret for en oppgave til andre, oppleves ikke på samme måte å begrense styringsdialogen. Men på enkelte områder som for eksempel innkjøpsområdet opplever moderkommunen som kjøper denne tjenesten fra en vertskommune tap av lokal kompetanse og innflytelse: "det blir stor avstand til en spesialisert kompetanse, og at det skjer begrensninger i handlingsrommet for å prioritere hensyn til lokal næringsutvikling"

Interkommunalt samarbeid kan være legitimert med at kommunen ønsker å bruke samarbeidet til å ha en stemme i regionen. Regionsamarbeidet representerer en strategisk ressurs som kan tenkes å ha en positiv effekt på ressursallokeringen til kommunens kjerneaktivitet. Dette ser vi som en motivasjon i flere regionale samarbeider, noe som uttrykkes på følgende måte: "Vi mener vi har en strategisk beliggenhet. Senter-kommunen har behov for oss og det har de vist i praksis også. Det er en god administrativ dialog. Den største må være litt raus. Samarbeidet oppleves som et regionalt samarbeid som er konkurransedyktig overfor andre regioner". Likevel finner vi i formannskapspolitiker-surveyen at mindre kommuner i høyere grad mener at interkommunalt samarbeid svekker det lokale selvstyret. Vi finner her en negativ korrelasjon – 0,193 som er signifikant på 0,01 nivå mellom kommunestørrelse og det at interkommunalt samarbeid svekker det lokale selvstyret. Dette kan muligens finne sin forklaring i at det også synes å være en sammenheng mellom lokal kunnskap og lokalt selvstyre. Dette gir formannskapspolitikere uttrykk for i surveyen gjennom følgende spørsmål: Interkommunalt samarbeid svekker det lokale selvstyret og det interkommunale samarbeidet gjør at tjenesteproduksjonen i mindre grad baseres på lokal kunnskap. Vi finner her en sterk korrelasjon på 0,509 som er signifikant på et 0,01 nivå. Det vil si at når en kommune mister funksjoner, så mister den ikke kun arbeidskraft, men den mister også en kompetanse og en kunnskap som i kraft av å være kunnskap om lokalsamfunnet oppleves som negativt for det lokale selvstyret.

## 12.5 Oppsummerende drøftinger

Det spørsmålet vi har analysert i dette kapitelet er hvilke konsekvenser interkommunalt samarbeid har på de kommunale tjenester og oppgaver som moderkommunen alene har ansvar for. Et hovedinntrykk er at interkommunalt samarbeid, sett fra politikker perspektivet (tabell 12.1), vurderes å ha en overveiende positiv innvirkning på kommunens på de ulike sektorer kommunen har ansvar for. Også ledere av samarbeidsområder (tabell 12.2) uavhengig av organisasjonsform er positiv til det interkommunale samarbeidets påvirkning av øvrige oppgaver og tjenestetilbud. Men det som faktoranalysen viser oss er at de to aktørtyper politikerne og daglig ledere nærmer seg spørsmålet fra to ulike perspektiv. Når formannskapet politikerne svarer på spørsmålet om konsekvenser for "moderkommunen" er utgangspunkt i enkelt kommunen. Det ser vi av at styring blir et spørsmål om kontroll, og samordning blir et spørsmål om sektorkoordinering og administrative løsninger som er tilpasset denne. Det administrative lederperspektivet tar i motsetning sitt utgangspunkt i det regionale som løsningsmodell for enkelt kommunens utfordringer. Heri ligger en stordriftstankegang hvor det interkommunale samarbeidet bidrar til kollektive løsninger som understøttes rasjonelle administrative ordninger.

En problemstilling vi i særlig grad har ønsket å belyse er i hvilken grad moderkommuner forvirrer og "uthules" når viktige oppgaver og saksfelt gjøres til gjenstand for interkommunalt samarbeid. Som hovedkonklusjon finner vi ikke belegg for en forvirrings-tese. Særlig når det gjelder det sentrale motivet om bedre å utnytte en felles kompetanseressurs, ser vi at interkommunalt samarbeid har en koordinerende funksjon som er støttende overfor andre oppgaver som ivaretas av moderkommunen.

Videre ser vi også at det interkommunale samarbeid har en viktig avlaster-funksjon for den samlede ressurs- og bemanningssituasjon i moderkommunen ved at det frigjøres kapasitet til å ivareta kommunale kjerneområder. Våre casestudier bekrefter at kommunene får mulighet for å utnytte egen personalressurs mer effektivt innenfor ulike støtte- og spesialistfunksjoner innen sektorområder som skole, helse og skatt/økonomi. Dette gjelder særlig for mindre kommuner hvor den utøvende kapasiteten kan kanaliseres til andre områder. Men også for større kommuner finner vi en reell avlastning. Men dette skjer særlig på ledelsesnivå. Tidsressursene på ledelsesnivå i større kommuner er ofte så presset at vi kan snakke om at det interkommunale samarbeidet avlaster. Både fra politisk og administrativ ledelse erkjennes det, at oppmerksomheten på de områder som er underlagt interkommunalt ansvar svekkes til fordel for de områder som oppleves som kommunens kjerneområder, så som skole, helse og eldreomsorg.

En tredje konsekvens det interkommunale samarbeidet kan ha på moderkommunen, er at det interkommunale samarbeidet bidrar til å strukturere den indre kommunale tjeneste-produksjonen. Denne strukturerende effekten finner vi eksempler på innen helseområdet og innen IKT-feltet. Det interkommunale samarbeidet virker strukturere i den forstand at det skjer en standardisering, som igjen kan bidra til at flere funksjoner blir underlagt interkommunal organisering. Det kan være vanskelig å vurdere om denne form for strukturering er positiv eller negativ. På den ene siden kan dette føre til at flere oppgaver og kompetanseområder forsvinner fra moderkommunen enn det det i utgangspunktet var politisk vilje til. På den annen siden kan det nettopp ut fra et kunnskapsperspektiv være rasjonelt å samlokalisere flere kompetanseområder for nettopp å oppnå en

koordineringsgevinst som både styrker kompetansemiljøet og evnen til å rekruttere nye fagpersoner. Opplevelsen av tap av lokal kunnskap må derfor også ses i lyset av at samarbeidet gir mulighet for mer effektiv utnyttelse av de samlede personalressursene.

Politikken står her overfor et stort dilemma. På den ene side har vi vist ovenfor at politikerne er opptatt av at interkommunalt samarbeid skaper en faglig koordineringseffekt som det er viktig å utnytte. På den andre siden er de samme politikere ikke alltid beredt til å gjøre de grep som det krever å utnytte denne koordineringseffekten. Evne til å skape faglig koordinering er nemlig ikke uavhengig av hvordan en lokaliserer felles kompetanse. Når lokalisering av samarbeidstiltak kommer opp på den politiske dagsorden tar politikken ikke nødvendigvis hensyn til faglig koordinering. Lokalisering blir ofte et politisk spill om hvordan ulike samarbeidsområder skal fordeles på de samarbeidende kommuner, mer enn det tas hensyn til hvordan en sikre sammenhengen mellom fagområder som grenser opp til hverandre. Det politiske dilemma er imidlertid at politikken legitimitet lokalt avhenger av at oppleves som rettferdig.

Dette dilemma blir ikke mindre av at våre empiriske funn kan tyde på at det er en sammenheng mellom det å sikre lokal kunnskap om enkeltkommunen og lokaldemokratiet. I den utstrekning som lokal kontekstbasert kunnskap er viktig for opplevd kvalitet og tilpasset tjenesteproduksjon blir det et problem om kunnskapsgrunnlaget oppleves som distansert og fremmedgjørende. Som svarene fra formannskapspolitikere viser er dette i særlig grad et dilemma for de minste kommuner. Vi ser her den form for forvitring av interkommunalt samarbeid at mindre kommuner opplever større grad av fremmedgjørelse overfor, og en svekket innflytelse på tjenesteproduksjonen. Tap av lokal kompetanse, sammenholdt med stor avstand til en spesialisert kompetanse kan bidra til å begrense det lokale handlingsrommet, for eksempel når det gjelder å prioritere hensyn til lokal næringsutvikling.

Et område hvor det interkommunale samarbeidet gir opphav til et demokratisk underskudd, er i de tilfeller hvor organiseringen av det interkommunale samarbeidet i for høy grad blir autonomt i forhold til den demokratiske styringen. Her viser våre empiriske funn i casestudier og survey at politikerne mener at i særlig grad IKS modellen begrenser enkeltkommunens økonomistyringsmuligheter og valg, og dermed deres mulighet for å skape en ressursfordeling som er politisk ønskelig. For den gruppen av politikere som gir uttrykk for av tap av ansvarsområder synes dette å være koblet til en oppfattelse av at de interkommunale samarbeider har utviklet seg til politiske aktører, noe som oppleves å bidra til utvikling av et felles interkommunalt styringsnivå.

Når det gjelder spørsmålet om demokrati og interkommunalt samarbeid finner vi imidlertid en markert forskjell i oppfattelse mellom politikere og lederne av samarbeidene. Et stort flertall av lederne av interkommunalt samarbeid mener således ikke at samarbeid om kommunale tjenester er et lokal-demokratisk problem. Denne oppfattelse er som vi har sett mest utbredt blant ledere av IKS og AS sammenlignet med ledere av § 27- og § 28 b og c samarbeid.

## 13 Interkommunalt styringsnivå?

Dette kapittelet diskuterer hvorvidt interkommunale samarbeid fører til etableringen av et interkommunalt styringsnivå. Med et interkommunalt styringsnivå mener vi at det er etablert et formelt eller uformelt interkommunalt samarbeid enten sektorvis eller på tvers av sektorer der politikken utformes og der styringen i «realiteten» foregår. Et slik interkommunalt styringsnivå vil være **et funksjonelt styringsnivå**, men ikke et formelt forvaltningsnivå<sup>80</sup>. For de sektorene der det eksisterer et interkommunalt styringsnivå kan det på den ene siden bety at det blir mindre grad av politikktutforming og styring på kommunalt nivå på dette området. På den annen side kan dette betraktes som en koordineringsmekanisme for å styrke samordningen til beste for eierkommunene.

I 13.1 utdypes problemstillingen og det redegjøres for datagrunnlaget fra kartleggingen i del 1, casestudiene og surveyene. I underkapittel 13.2 drøftes funn fra undersøkelsen i forhold til grader av overlappende samarbeid og hvorvidt vi ser konturer av et interkommunalt styringsnivå. I underkapittel 13.3 drøftes hvilken betydning politikere og byråkrater har og hvordan forvaltningen av disse rollene kan bidra til et nytt styringsnivå, mens vi i siste del oppsummerer funnene relatert til denne problemstillingen.

### 13.1 Problemstilling og datagrunnlag

Studien har tatt utgangspunkt i følgende problemstilling<sup>81</sup>:

*I hvilken grad er det etablert et interkommunalt styringsnivå i de ulike regionene?*

Tidligere studier av regionalisering i Norge viser at det innenfor enkelte sektorer finnes konturer av politiske byregioner (Leknes og Farsund 2010). Studiene viser hvordan politikken utformes (enten sektorvis eller på tvers av sektorer) på byregionale arenaer heller enn i den enkelte kommune. Problemstillingen her har til hensikt å undersøke om dette også er tilfellet utenfor byregionene. De samme studiene viser at interkommunale selskaper og samarbeid samt mindre formaliserte samarbeid spiller en nøkkelrolle i denne sammenheng. Antall overlappende samarbeid og overlappende styrerepresentasjon antas i den sammenheng å ha betydning for utviklingen av et interkommunalt styringsnivå (Leknes og Farsund 2010).

Med *overlappende* samarbeid mener vi at deltakerkommuner inngår i flere av de samme interkommunale samarbeidene. Den samlede økonomiske, politiske og administrative kapasiteten overlappende samarbeid kan utgjøre byggesteiner i konstruksjonen av et nytt, uformelt styringsnivå om ulike aktører har vilje til å utnytte kapasiteten. Når et geografisk avgrenset område som omfatter flere kommuner har integrert flere slike kapasiteter kan to

80 Det er formelt sett tre forvaltningsnivå i Norge; stat, fylkeskommune og kommunene. I mange tilfeller deles det i tre nivåer: nasjonalt, regionalt og lokalt.

81 Problemstillingen om et interkommunalt styringsnivå er utfordrende metodisk å undersøke fordi begrepet i utgangspunktet var uklart. Bruken av begrepet var for noen enkelte av informantene vanskelig å forholde seg til. Vi presiserte at det ikke er et nytt formelt forvaltningsnivå det er snakk om, men arenaer som etableres gjennom de interkommunale samarbeidene eller utøves gjennom dem og som oppnår politisk innflytelse og myndighet.

ulike diskusjoner om videre utvikling åpne seg. På den ene siden kan en slik utvikling danne grunnlag for diskusjoner om kommunesammenslåing eller økt koordinering og samordning til beste for de deltakende kommunene. På den andre siden kan en slik utvikling danne grunnlag for diskusjoner om styringsutfordringer.

Ved interkommunale samarbeid på flere tjenesteområder, kan styringskompleksiteten bli høy, og muligheten for oversikt og ansvarliggjøring blir av den grunn vanskeligere for de deltakende kommunene. Begge diskusjonene er svært sentrale ved interkommunalt samarbeid og omfatter prinsipielle diskusjoner om hvordan vi ønsker å organisere vårt demokratiske styringssystem i framtiden.

Problemstillingen gir også et grunnlag for å skille mellom politiske, administrative og faglige interkommunale styringsnivå. *Vi valgte et fokus på interkommunale samarbeid som utvikler politisk makt og posisjon i et regionalt landskap.* Dette ble antatt å kunne forekomme på to ulike nivåer:

*Et sektorielt interkommunalt styringsnivå.* Her vil de interkommunale samarbeid innenfor en sektor/felt/tjenesteområde etablere en klar oppgaveportefølje. De har videre en myndighet som i praksis (ikke formelt) ofte overgår kommunestyret/formannskapet. Dette skyldes at de har utviklet en legitimitet (aksept) som medfører handlekraft.

*Et sektorovergrepene styringsnivå.* Her vil de interkommunale samarbeidene overlapp hverandre og omfatte flere sektorer. Det utvikles en integrert interkommunal politikk, hvor det da er mulig å se flere tjenester i sammenheng på tvers av kommunegrenser. Slik integrering forutsetter uformell koordinering mellom aktører som er opptatt av å være talerør for interessene til de interkommunale samarbeidene.

Fire datakilder belyser problemstillingen om et interkommunalt styringsnivå: a) Data fra kartlegging II og samtaler med kommunene danner et bilde på hvor omfattende og overlappende samarbeidet om ulike oppgaver er. Kartleggingen viser at det er et omfattende overlappende samarbeid mellom en rekke kommuner i de fire regionene.

### **Datagrunnlag - overlappende samarbeid**

Kartleggingen av formelle samarbeid mellom utvalgs kommunene avdekket overlappende samarbeid (se kap. 6.3). Med overlappende samarbeid menes som nevnt tilfeller der de samme kommunene samarbeider i flere interkommunale samarbeid. Siktemålet med kartleggingen var å få frem a) om det er noen sektorer der overlappende samarbeid er mer fremtredende enn i andre, og b) om det er noen geografiske mønstre som trer fram.

I forbindelse med problemstillingen om det etableres et interkommunalt styringsnivå har vi valgt å fokusere spesielt på samarbeid innenfor 1) *teknisk sektor*, 2) *kultur, natur og næring* og 3) *regionråd*. Disse sektorene innebærer mer styring og politikktutforming gjennom økonomiske ressurser enn samarbeid om administrasjon (arkiv, revisjon, kontrollutvalg osv.), undervisning og helse og sosial. I de fem utvalgte regionene fant vi overlapp innenfor sektorene vi har fokusert på, men og overlapp som dannet noen geografiske mønstre<sup>82</sup>.

*I Glåmdalregionen* er det overlappende samarbeid som omfatter alle kommunene, men det peker seg også ut grupperinger av kommuner som arbeider sammen gjennom flere

---

82 Se kapittel 6.4 for mer utfyllende oversikt over overlappende samarbeid innenfor alle sektorer

samarbeid. Konsentrerer vi oss om de tre sektorene nevnt ovenfor, finner vi noe overlapp innenfor teknisk sektor. Mer spesifikt er det innenfor energi og renovasjon hvor det danner seg to ulike overlappende samarbeidskonstellasjoner. For det første samarbeider kommunene Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal og Sør-Odal gjennom Glåmdalen interkommunale renovasjonsselskap (IKS) samt Eidsiva Energi AS. Den andre overlappende samarbeidskonstellasjonen består av Grue, Våler og Åsnes som innenfor teknisk sektor inngår i Solør renovasjon IKS samt Eidsiva Energi AS. De sistnevnte kommunene samarbeider også i Solørfondet, som driver med regional utvikling på vegne av de tre kommunene. Overlappende samarbeid (innenfor de tre sektorene) mellom alle de syv kommunene i regionen finner vi i Eidsiva Energi AS samt i Glåmdal regionråd.

*Grenlandsregionen* har overlappende samarbeid som omfatter alle kommunene, men også her peker det seg ut en gruppe av kommuner som deltar i flere samarbeid både innenfor og på tvers av sektorer. I hovedsak er det innenfor kategoriene næringsutvikling og havn vi finner disse overlappende. Kommunene Siljan, Porsgrunn, Bamble og Skien inngår alle i GEA Norwegica geopark, Visitgrenland AS, Grenland havn og Grenland landbrukskontor<sup>83</sup>. I tillegg samarbeider disse fire kommunene med Drangedal og Kragerø i Telemark interkommunalt Næringsfond, Miljørettet helsevern i Grenland og Grenlandsamarbeidet.

*Jæren/Ryfylke* er i realiteten to regioner, hvor kommunene i Ryfylke danner et felles overlappende samarbeid, mens kommunene på Jæren danner *ulike* overlappende samarbeidskonstellasjoner. Ryfylkekommunene (Sauda, Suldal og Sauda) inngår i regionsamarbeidet Ryfylke kommunane IKS. De samme kommunene møtes igjen i Ryfylke friluftsråd og Ryfylke miljøverk. På Jæren kan vi snakke om to overlappende samarbeidskonstellasjoner, et «smalt» og et «bredt».. Den «smale» omfatter Stavanger og de geografisk nærmeste kommunene rundt (Sandnes, Sola, Rennesøy, Randaberg). Innenfor teknisk sektor og kultur, natur og næring samarbeider disse kommunene i Nord Jæren bomstasjon, Forus Næringspark, Stavanger regionen Havn, Sørmarka flerbrukshall, Multihallen og storhallen, Universitetsfondet for Rogaland AS. Den «brede» samarbeidskonstellasjonen inkluderer i tillegg til kommunene i den smale konstellasjonen kommunene på Jæren (Hå, Klepp, Time, Gjesdal, Hjelmeland, Finnøy, Forsand, Kvitsøy, Strand). Sammen utgjør alle disse kommunene «Stavangerregionen». Det er omfattende overlappende samarbeid mellom kommunene i Stavangerregionen. Innenfor teknisk sektor deltar de fleste kommunene i Brannvesenet Sør-Rogaland, Lyse energi AS og Renovasjonsselskapet IVAR. Innenfor kategorien kultur, natur og næring deltar mange av de samme kommunene i Jæren friluftsråd.

*Nordmøre*-kommunene har omfattende interkommunalt samarbeid. Det er stor grad av overlappende samarbeid, men det peker seg ikke ut spesielle samarbeidskonstellasjoner mellom kommuner slik som på Jæren/i Ryfylket og i Glåmdalsregionen. Alle de 11 kommunene inngår i ordfører- og rådmannskontroll (ORKide), som er et samarbeidsforum for ordførere,, IUA Nordmøre (samarbeid om beredskap om akutt forurensing), og Samspleis AS (samferdselsprosjekt). 9 av 11 inngår i Kristiansund og Nordmøre havn IKS (Kristiansund, Tingvoll, Averøy, Aure, Surnadal, Halså, Gjemnes, Sunndal, Smøla), mens 8 inngår i Nordmøre interkommunale renovasjonsselskap IKS (Kristiansund, Averøy, Aure, Surnadal, Halså,

---

83 Unntak: Siljan inngår ikke i Grenland havn, mens Bamble inngår ikke i Grenland landbrukskontor.



Sunddal, Eide, Smøla). Bort sett fra dette er det vanskelig å peke ut spesielt overlappende samarbeidsmønstre hverken i eller mellom sektorene i regionen.

I Nord-Trøndelag er det også et stort omfang av interkommunale samarbeid. Kommunene Grong, Høylandet, Lierne, Namskogan, Røyrvik og Snåsa samarbeider i Indre Namdal Regionråd, Namdal IUA (beredskap) samt INVEST AS (selskapet arbeider med næringsutvikling i indre Namdal regionen). Kommunene Nærøy, Vikna og Leka har overlappende samarbeid bl.a. gjennom regionrådet Ytre Namdal og Nyskaping og utvikling ytre Namdal IKS. Disse tre kommunene samarbeider med fem andre kommuner, Namsos, Overhalla, Fosnes, Namdalseid og Flatanger, om beredskap (Namdal IUA) og renovasjon (Midtre Namdal avfallsselskap IKS). De fem sistnevnte kommunene (Namsos, Overhalla, Fosnes, Namdalseid og Flatanger) utgjør Midtre Namdal regionråd. De tre kommunene Verran, Inderøy og Steinkjer samarbeider i INVEST og i Inn Trøndelag Brannvesen.

Saltenregionen har omfattende overlappende samarbeid innenfor teknisk sektor. Alle de 9 kommunene i regionen inngår i IRIS Salten IKS (renovasjon), Salten IUA (beredskap) og Salten brann IKS (Sørfold, Gildeskål, Hamarøy, Steigen, Bodø, Saltdal, Meløy, Fauske, Beiarn). I tillegg er det overlappende samarbeid på tvers av sektorene hvor alle kommunene inngår i Salten regionråd. Ut over dette samarbeider Hamarøy og Steigen i felles Regionrådsfunksjon for Nord-Salten samt et felles landbrukskontor.

### Datagrunnlag

Datagrunnlaget knyttet til dette spørsmålet omfattet intervjuer i 8 av de 11 kommunene som inngår, hvor det i de fleste intervjuene var med 1-3 personer som representerte politikk og administrasjon i kommunen. I det følgende presenteres spørsmålene som dannet grunnlag for samtalen og vår fortolkning av svarene. Det gjøres oppmerksom på at svarene er en del av en bredere refleksjon hos respondentene, og at de oppsummerende kommentarer som uttrykkes i tabellen, må sees i sammenheng med de mer utdypende poenger i teksten som følger etter.

Intervjuene viser at det i de fleste kommuner oppfattes å være felt eller tjenesteområder hvor det foregår politiske diskusjoner som en del av det interkommunale samarbeidet. Hvilke felt dette gjelder varierer mellom regionene, men enkelte kommuner mener at de interkommunale samarbeidene som dette gjelder for også har stor eller noe politisk makt ovenfor kommunestyret i den forstand at beslutninger tatt i de interkommunale fora påvirker/styrer beslutninger i kommunestyrene.

Tabell 13.1: Datagrunnlag fra case-studiene om interkommunalt styringsnivå

	Antall Ja	Delvis	Antall Nei	Ikke svar
Finnes det felt/tjenesteområder i XX-området der de politiske diskusjonene i stor grad skjer i de interkommunale samarbeidene?	8			

Har kommunestyret mest makt i politikktutformingene på områder med interkommunalt samarbeid?	4	4		
Stiller politikerne med bundne mandat i interkommunale organer?	5	1	2	
Har det interkommunale samarbeidet autonomi når det gjelder implementering og iverksetting av politikken?	1	4	2	1
Finnes det interkommunale samarbeidsorgan i xx-området som kommunen deltar i, og som har stor politisk makt (Eks. økonomiske og administrative ressurser og "tunge politikere")?	5	2	1	
Kan vi snakke om en knippe "interkommunale" politikere?	5		3	
Har begrepet interkommunalt styringsnivå i betydning av en arena der politikk for flere felt utformes, relevans for xx området?	2	2	4	

Informanter fra kommunene på Nordmøre viser til samferdsel, IKT og næringspolitikk som sentrale interkommunale politiske felt. Spesielt IKT Orkide som er et regionråd /administrativt interkommunalt samarbeid og videre ORKide blir i denne sammenheng fremhevet som en betydningsfull arena. Her blir politisk og administrativ makt samlet, noe som har betydning også for beslutninger i kommunestyrene/bystyrene. Til tross for at IKT Orkide og ORKide synes å ha en viss autonomi, påpeker kommunene at det er kommunestyrene som vedtar og dermed alltid har mulighet til å justere.

Kommunene i Stavangerregionen viser til at det samarbeides på svært mange felt, og at dette er nødvendig for å være en handlekraftig region. Dette skjer både gjennom interkommunale samarbeid, men og gjennom mer uformelle arenaer. Likevel oppleves det som utfordrende og krevende å arbeide på "tvers" siden forvaltningen ikke er lagt opp slik. Næringsutvikling er et felt hvor kommunene mener det foregår politiske diskusjoner. LYSE, Greater Stavanger og Forus Næringspark trekkes frem som viktige politikkenarenaer av stor betydning. I Stavanger stiller politikerne med bundet mandat i styrene for disse samarbeidene, men dette gjelder ikke for politikerne i Gjesdal og på Kvitsøy. Samarbeidene har en viss autonomi, men det er likevel eierne (kommunene) som oppleves å ha størst politisk makt.

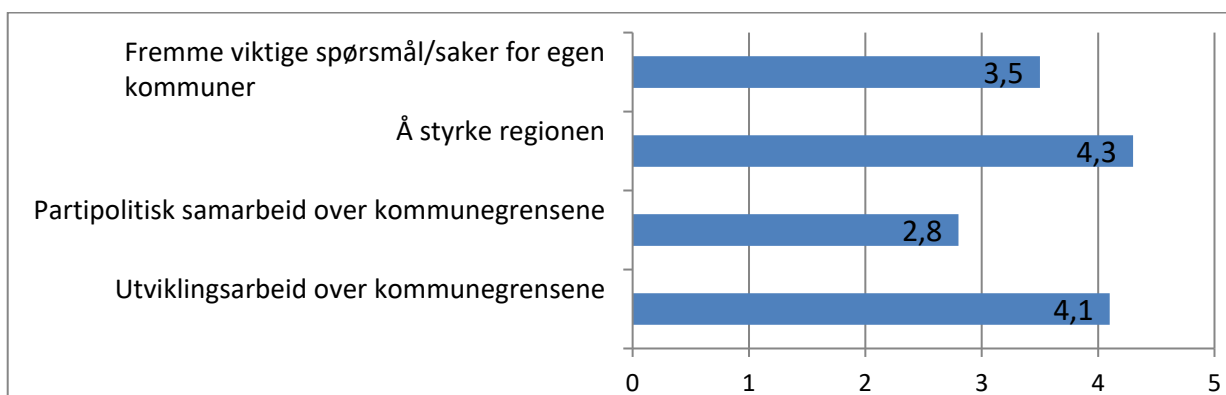
Informantene fra kommunene i Salten regionen viser til Salten regionråd, som er en administrativt og politisk arena og IRIS IKS, som er et samarbeid innenfor renovasjon. De rapporterer om at samarbeidene har en for stor rolle i agendasettingen og for stor autonomi. Kommunestyret får derfor innskrenket makt fordi de interkommunale samarbeidene har tilrevet seg uformell makt som går utover den de er tildelt gjennom valg av organisasjonsmodell. Det uttrykkes generelt et ønske om rollebevissthet og en gjennomgang av prinsipper om interkommunalt styre og kontroll.

### **Datagrunnlag fra surveyene**

#### *Formannskapsundersøkelsen*

Under gjennomgås de spørsmål som ble stilt formannskapsmedlemmene i surveyen med relevans for problemstillingen om et interkommunalt styringsnivå og de svarene vi fikk på

disse. Først gjennomgår vi hvorvidt motivet bak etableringen var relatert til et interkommunalt styringsnivå. Merk at figuren viser hvordan svarene gjennomsnittlig fordelte seg på en skala fra 1-5 hvor verdien 1 tilsvarer «svært lite viktig grunn» mens verdien 5 tilsvarer svært viktig grunn».



Figur 13.1: Motiver for å etablere interkommunale samarbeid (formannskapsmedlemmer)

Figuren viser at svaralternativene utviklingsarbeid over kommunegrensene og å styrke regionen oppgis som de viktigste grunnene til å etablere interkommunalt samarbeid. På disse to spørsmålene oppgir 84 % av formannskapsmedlemmene at dette er ganske eller svært viktig. Partipolitiske samarbeid oppfattes som en mindre viktig grunn for etablering. Det er kun 23 % som oppgir dette som en svært/ ganske viktig grunn, mens 43 % mener dette er svært lite/lite viktig. Resultatene tyder på at motivet for etablering av interkommunale samarbeid ikke bare handler om å løse en spesifikk oppgave sammen, men at det er en generell ambisjon om å styrke et regionalt fellesskap.

Sjekker vi disse resultatene opp mot kommunens størrelse og sentralitet finner vi enkelte variasjoner. Motivet «partipolitisk samarbeid over kommunegrensene» er viktigere for de minst sentrale (under 1500 spesielt) kommuner enn for de mer sentrale kommuner. Motivet «å styrke regionen» er imidlertid viktigere for de største kommunene (over 20 000) enn for de andre kommunestørrelseskategoriene. Motivet «fremme viktige spørsmål/saker for egen kommune» er viktigst for de minste og de minst sentrale kommunene.

Surveyen inneholdt også påstander om interkommunalt samarbeid som vi ønsket at formannskapsmedlemmene skulle ta stilling til. Tabellen under oppsummerer svarene i %.

Tabell 13.2: Påstander om interkommunalt samarbeid til formannskapsmedlemmer (%)

<i>Interkommunalt samarbeid...</i>	<i>Helt uenig</i>	<i>Litt uenig</i>	<i>Litt enig</i>	<i>Helt enig</i>	<i>Vet ikke</i>
bidrar til gode administrative løsninger for kommunene	1,9	12	52,8	30,6	2,8
bidrar til svakere demokratisk styring i kommunene	11,2	22	42,5	22,9	1,4
bidrar til bedre koordinering mellom ulike tjenesteområder	3,7	14	42,8	33,5	6
fører til at kommunene i større grad tar hensyn til regionale forhold	1,9	8,8	38,1	49,8	1,4
utvikler seg til politiske aktører	11,1	27,8	37,5	14,8	8,8
bidrar til utvikling av et felles interkommunalt styringsnivå	4,7	16,3	47	23,3	8,8
er et godt alternativ til kommunesammenslåing	15,3	12,6	28,4	40,9	2,8
gjennomgår revisjoner og resultatmålinger og en grundig politisk behandling i kommunestyre/formannskap	14,5	22	34,1	23,8	5,6
Kommunestyret har klare målsettinger for det interkommunale samarbeidet	8,4	24,7	35,3	28,4	3,3
Kommunens politikere har interesse for interkommunale samarbeid	4,2	14	48,8	32,1	0,9

Tabellen viser at i underkant av 39 % av formannskapsmedlemmene er helt eller litt uenig i påstanden om at interkommunale samarbeid utvikler seg til politiske aktører. 38 % er litt enig i denne påstanden, mens kun 15 % er helt enig i denne påstanden. Formannskapsmedlemmene mener i større grad enn det forrige spørsmål at interkommunalt samarbeid bidrar til utvikling av et felles interkommunalt styringsnivå. Her er nærmere 50 % litt enig, mens 23 % er helt enig. Sjekker vi disse resultatene opp mot kommunenes størrelse og sentralitet finner vi ingen signifikant sammenheng mellom kommunestørrelse og sentralitet i forhold til de to påstandene.

#### *Leder undersøkelsen*

Lederundersøkelsen bidro også med svar på spørsmål relatert til et interkommunalt styringsnivå (tilsvarende i som formannskapsundersøkelsen tabell 13.3). I det følgende vil vi gjengi kort resultatene.

Tabell 13.3: Påstander om interkommunalt samarbeid til daglige ledere av interkommunale samarbeid (%)

<i>Interkommunalt samarbeid...</i>	<i>Helt uenig</i>	<i>Litt uenig</i>	<i>Litt enig</i>	<i>Helt enig</i>	<i>Vet ikke</i>
bidrar til gode administrative løsninger for kommunene			13,9	81	5,1
bidrar til svakere demokratisk styring i kommunene	53,2	25,3	17,7	0	3,8
bidrar til bedre koordinering mellom ulike tjenesteområder	1,3	6,3	43	40,5	8,9
fører til at kommunene i større grad tar hensyn til regionale forhold	1,3	2,5	39,2	41,8	15,2
utvikler seg til politiske aktører	50,6	21,5	13,9	5,1	8,9
bidrar til utvikling av et felles interkommunalt styringsnivå	8,9	15,2	40,5	20,3	15,2
er et godt alternativ til kommunesammenslåing	11,4	3,8	44,3	25,3	15,2
gjennomgår revisjoner og resultatmålinger og en grundig politisk behandling i kommunestyre/formannskap	10,1	38	29,1	15,2	7,6
Kommunestyret har klare målsettinger for det interkommunale samarbeidet	1,3	27,8	35,4	35,4	0
Kommunens politikere har interesse for interkommunale samarbeid	0	21,5	48,1	29,1	1,3

Tabellen viser at daglige ledere av interkommunale samarbeid hovedsakelig er uenig i påstanden om at interkommunalt samarbeid utvikler seg til politiske aktører. 73 % sier de er helt eller litt uenig i denne påstanden. Kun 5 % sier de er helt enig i denne påstanden. På linje med formannskapsmedlemmene er også de daglige lederne mer overbevist om at interkommunale samarbeid bidrar til utviklingen av et felles interkommunalt styringsnivå. Her sier 41 % seg litt enig, mens 20 % er helt enig.

Resultatene tyder på at både formannskapsmedlemmer og daglige ledere betrakter interkommunale samarbeid som en *kime* som kan bidra til utviklingen av et felles interkommunalt styringsnivå. I de påfølgende avsnitt gjennomgås og diskuteres datamaterialet nærmere.

### 13.2 Geografisk overlappende samarbeid: sektorvis eller sektorovergripende?

Innledningsvis redegjorde vi for vårt fokus på interkommunale samarbeid som utvikler politisk makt og posisjon i et regionalt landskap. Dette ble antatt å kunne forekomme på to ulike nivåer: 1) *Et sektorielt interkommunalt styringsnivå*. Her vil de interkommunale samarbeid

innenfor en sektor/felt/tjenesteområde etablere en klar oppgaveportefølje. De har videre en makt som i praksis (ikke formelt) ofte overgår kommunestyret/formannskapet. 2) *Et sektorovergripende styringsnivå.* Her vil de interkommunale samarbeidene overlape hverandre og omfatte flere sektorer. Det utvikles en integrert interkommunal politikk, hvor det da er mulig å se flere oppgaver i sammenheng på tvers av kommunegrensene. Videre viste vi i kapittel 6 og i 13.1 hvordan kommunenes samarbeid i de 6 regionene overlappet hverandre. Dette danner grunnlag for å diskutere tendenser i forhold til institusjonell styrke og samarbeidenes makt på det interkommunale nivå. I forhold til et sektorielt interkommunalt styringsnivå er det flere forhold som kan bekrefte at dette forekommer. Intervjuene viser at det er sektorer og tjenesteområder hvor de politiske diskusjoner foregår på et interkommunalt nivå heller enn på et kommunalt nivå. Her er imidlertid regionene forskjellige<sup>84</sup>.

Analysen viser at det samarbeides bredt og med varierende kommunekonstellasjoner. Det er vanskelig å finne klare mønstre, men vi ser konturer av at grupper av kommuner samarbeider om felles oppgaver både i samme sektor, men også på tvers av sektorene. Eksempler på dette finner vi i alle regionene i større og mindre grad. Eksempelvis kan vi trekke frem sektorovergripende samarbeid mellom kommunene Grue, Våler og Åsnes som innenfor teknisk sektor inngår i Solør renovasjon IKS samt Eidsiva Energi AS. De samarbeider også i Solørfondet, som driver med regional utvikling på vegne av de tre kommunene. I tillegg inngår de samme tre kommunene i Glåmdal regionråd. Eksemplet illustrerer at kommunene har flere felles arenaer. Casestudien viser også hvordan enkelte samarbeid har utviklet seg til å bli sterke regionale politiske forum. Dette tyder på at interkommunale samarbeid med politisk innflytelse ikke nødvendigvis er de innenfor et spesielt tjenesteområde/felt, men heller kan knyttes til hvilke personer som deltar på disse beslutningsarenaer. Dette kommer vi tilbake til i 13.3.

Oppsummert er det tydelig at interkommunale samarbeid bygger opp en regional kapasitet og flere møteplasser. Overlappende interkommunale samarbeid kan bidra til at kommuner diskuterer problemstillinger av en bredere karakter som går ut over den spesifikke oppgaven som skal løses i det enkelte samarbeid. Dette forekommer i flere av regionene, og kan betraktes som kimer til interkommunale styringsarenaer. Viktige interkommunale styringsarenaer kan imidlertid også etableres innenfor et spesifikt samarbeid Dette synes å avhenge av hvilken politisk tyngde som legges i, og hvilke personer som deltar på arenaene. Dette diskuteres nærmere på i neste avsnitt.

### **13.3 Interkommunale politikere og byråkrater**

I forrige avsnitt så vi at kommuner har overlappende samarbeid både innenfor enkeltsektorer, og på tvers av sektorer. Dette skaper møteplasser for politikere og kommunale byråkrater som kan bidra til å forsterke et interkommunalt styringsnivå. Vi ønsket å undersøke hvorvidt det var gjengangere av politikere og byråkrater knyttet til de interkommunale samarbeidene ut fra antakelsen om at dette kan bygge politiske og administrative kapasiteter på et interkommunalt nivå. Denne problemstillingen ble ikke reist i surveyen, men ble tatt opp i intervjuene i casestudien.

---

<sup>84</sup> Case regionene hvor det ble gjennomført intervjuer har mer utfyllende omtale

Casestudiene antyder at gjengangere av politikere og byråkrater i interkommunale samarbeid ikke er et ukjent fenomen. Det er ofte praktiske og politiske hensyn som tas når styringsposisjoner i interkommunale samarbeid skal besittes. Dette har medført at enkelte politikere/byråkrater har hatt posisjoner i flere interkommunale samarbeid hvor de samme kommunene inngår. I Nordmøre regionen rapporteres det i liten grad om "gjengangere" eller interkommunale politikere, men det vises igjen til ORKide samarbeidet hvor ordførerne har en viktig rolle og at disse "går igjen" i ulike forum av. I Saltenregionen rapporteres det om «blanding av roller». Politiske og administrative gjengangere gjør at det er problematisk å skille mellom de ulike rollene disse til en hver tid skal håndtere i ulike forum. Dette danner grunnlag for uklarheter og i verste fall konflikter. Innenfor næringsutvikling i Stavangerregionen vises det til et "knippe" interkommunale politikere, men at denne sterke dominansen svekkes ved at det nå skjer et generasjonsskifte. Stavanger kommune har gjennom en ny Eiermelding satt fokus på eksempelvis styreverv og rolleavklaring. Dette har bidratt til klarere kjøreregler og holdninger rundt utøvelsen av roller og styreverv. Resultatet er eksempelvis at den nåværende ordfører kun har fire styreverv, mens den forrige ordføreren hadde seksten slike verv. Bevisstgjøringen rundt styreverv og roller gjennom Eiermeldingen har i følge informantene fra kommunen vært nødvendig både for den enkelte som skal ha flere roller, men også for politikerne og administrasjonen i kommunen og samarbeidet/selskapet det gjelder.

Dataene vi har innhentet på dette området er begrenset, men interessante. Hvem som innehar ulike roller og hvordan disse rollene utøves i interkommunale samarbeid kan påvirke beslutninger som tas. Dette gjelder også på et sektorielt eller sektorovergripende interkommunalt nivå, hvor eventuelle gjengangere av personer har flere felles arenaer. Disse arenaene kan bidra til en bedre koordinering mellom kommunene på ulike politikkområder, men de kan også bidra til en uoversiktlig styringssituasjon rundt hvem og hvordan beslutninger tas i forbindelse med interkommunale samarbeidsområder.

### **13.4 Oppsummerende drøfting**

Problemstillingen «I hvilken grad er det etablert et interkommunalt styringsnivå» har gitt muligheten for å drøfte hvorvidt det er etablert et formelt eller uformelt interkommunalt samarbeid enten sektorvis eller på tvers av sektorer der politikken utformes og der styringen i «realiteten» foregår. Tidligere studier i storbyregioner viser at politikutforming innenfor enkelte sektorer/tjenester i større grad skjer på slike regionale arenaer enn i den enkelte kommune. Resultatene fra denne studien viser at vi i de 6 regionene også ser konturene av tilsvarende arenaer etablert gjennom interkommunalt samarbeid.

Datagrunnlaget viser at det forekommer omfattende overlappende samarbeid i regionene, se omtale i kapittel 6.3. Spesielt gjelder dette innenfor administrativ sektor, men og innenfor teknisk sektor og kultur, natur og næring. Datagrunnlaget viser også at det i alle regionene forekommer overlappende samarbeid, hvor de samme kommunene inngår i interkommunale samarbeid på tvers av sektorer. Overlappende interkommunale samarbeid kan bidra til at kommuner diskuterer problemstillinger av en bredere karakter som går ut over den spesifikke oppgaven som skal løses i det enkelte samarbeid. Dette forekommer i flere av regionene, og kan betraktes som kimer til interkommunale styringsarenaer. Det betyr likevel ikke at brede samarbeidsflater nødvendigvis utvikles til politiske sektorovergripende maktarenaer der

politikk utformes med relevans for et geografisk område. En slik arena kan også utvikles gjennom et enkelt samarbeid, uavhengig av sektor, men hvor ressurssterke aktører samles. Casestudien avdekker eksempler på slike arenaer i alle regionene hvor vi gjennomførte intervjuer. Eksempler kan her være Forus Næringspark, Lyse, IRIS IKS og IKT Orkide. Intervjuene viser at det i de fleste kommuner oppfattes å være felt eller tjenesteområder hvor det foregår politiske diskusjoner som en del av det interkommunale samarbeidet. Hvilke felt dette gjelder varierer mellom regionene, men enkelte kommuner mener at de interkommunale samarbeidene som dette gjelder for også har stor politisk makt ovenfor kommunestyret. Flere av de interkommunale samarbeidene som trekkes frem i denne sammenheng omtales å ha opparbeidet seg makt og handlekraft. Makten informantene beskriver er forbundet med en samling av ressurssterke aktører som setter dagsorden og påvirker prioriteringene som gjøres i den enkelte kommune. De formelle samarbeidene suppleres av mer uformelle samarbeid mellom kommunene. Det er særlig i disse sammenhenger at det refereres til «gjengangere» og interkommunale politikere/byråkrater som har innflytelse ut over det samarbeidet de er involvert i eller den formelle posisjonen de besitter for øvrig. Informantene påpeker at de uformelle samarbeidene i større grad enn de formelle er med på å skape smidig koordinering og erfaringsutveksling som kommer kommunene til gode. De omtales som både “smurning” og “lim” mellom kommunene.

Samlet sett viser materialet at interkommunale samarbeid i noen grad bidrar til utviklingen av et interkommunalt styringsnivå. Interkommunale styringsarenaer etableres gjerne gjennom et spesifikt samarbeid eller gjennom et sett av flere (både formelle og uformelle) samarbeidsarenaer. De interkommunale samarbeidene er på denne måten et formelt styringsnivå som er delegert en viss myndighet gjennom eierkommunene, men de kan også utvikle seg til arenaer med en bredere dagsorden hvor politikkutforming og prioriteringen diskuteres ut over det spesifikke tjenestefelt. Styrking av disse arenaene kan både bidra til at de interkommunale samarbeidene styrker sin innflytelse, men kan også styrke eierkommunene. Konturene av et interkommunalt styringsnivå er på denne måten ikke bare styrings- og beslutningsarenaer, men og viktige koordineringsmekanismer for å sikre samordning som kommer kommunene til gode.





## 14. Samarbeidsmodellenes egnethet

Dette kapitlet dreier seg om hvordan de ulike formelle modellene for interkommunalt samarbeid fungerer i praksis og i hvilken grad de vurderes som egnet som organisatoriske rammer for det interkommunalt samarbeidet. Innledningsvis utdypes problemstillingen og det redegjøres for datagrunnlaget fra de to kartleggingene i del II, casestudiene og surveyene. Deretter i underkapittel 14.2 oppsummeres funn relatert til problemstillingen, og fordeler og ulemper ved ulike modeller for samarbeid drøftes. Kapittel 14.3 oppsummerer funnene.

### 14.1. Problemstillinger og datagrunnlag

Studien har tatt utgangspunkt i følgende problemstilling:

- *Hva er politikerne og administrativ ledelse i kommunene sin oppfatning om hvordan de ulike samarbeidsmodellene fungerer i praksis som juridisk og organisatorisk ramme for samarbeidet?*

Spørsmålet om hvordan kommunenes politiske og administrative ledelse vurderer de ulike samarbeidsmodellene i praksis, må sees i nær sammenheng med hvilke mål eller motivasjoner for samarbeid som legges til grunn. Dette handler om hvordan samarbeidsformene oppleves å ha *formålstjenlig effekt*. Analytisk sett vil det her være viktig å se oppfatninger av resultater og effekter opp mot styrings- og kontrollutfordringene. Hvor stor betydning oppleves eventuelle transaksjonskostnader og økt styringskompleksitet å ha? I hvilken grad reduserer dette forventede resultater av det interkommunale samarbeidet? Hvilke muligheter og begrensninger opplever politisk og administrativ ledelse at hhv IKS/AS, og samarbeid etter kommuneloven § 27 og § 28 b/c å ha? Opplever de at dagens kobling mellom de interkommunale tjenestene og samarbeidsmodellene fungerer godt i praksis, eller skulle andre samarbeidsmodeller vært benyttet for enkelte tjenestesamarbeid? Denne type problemstillinger har ligget til grunn for spørsmålene i case-studiene og i surveyene.

Underveis i prosjektet framkom det både fra deltakere i referansegruppen og i caseundersøkelsene at svært mye av det interkommunale samarbeidet var organisert og formelt avtalt ved andre juridiske / organisatoriske rammer enn de fem modellene vi har tatt for oss, eksempelvis gjennom avtalebaserte interkommunalt samarbeid uten en formell organisatorisk overbygning. Dette dannet grunnlag for følgende tilleggsproblemstilling:

- *Hvilke begrensninger er det ved de eksisterende juridiske formene for interkommunalt samarbeid (IKS, AS, § 27 og § 28 b/c) som bidrar til at kommunene velger å organisere sitt interkommunale samarbeid i andre former?*

Det samlede trykk av interkommunalt samarbeid i kommunene vil både bestå av IKSer, ASer, § 27 og § 28, samt interkommunale samarbeid organisert på annet vis.

#### **Datagrunnlag fra kartleggingsstudiene**

Del I av kartleggingen jfr, kapittel 5 gir en landsdekkende oversikt over hvilke oppgaver og tjenester som benytter ulike modeller for interkommunalt samarbeid. Denne oversikten viser hvilke samarbeidsmodeller kommunene har valgt for ulike typer oppgaver og tjenester. Dette

gir også indikasjoner på hvilke samarbeidsmodeller som egner seg best for ulike oppgaver og tjenester. Samtidig må det tas i betraktning at siden loven om IKS trådte i kraft 1.1 2000 og § 28-1b og ci kommuneloven først trådte i kraft i 2007 har kommunene, sett i relasjon til dagens situasjon, hatt begrensede valgmuligheter når det gjelder formelle juridiske organiseringsmodeller for interkommunalt samarbeid. Likevel er dette datagrunnlaget viktig for å dokumentere den realiserte praksis når det gjelder valg av organisatorisk ramme for interkommunalt samarbeid.

Del II av kartleggingen viser også hvilke samarbeidsmodeller kommunene har valgt for ulike typer oppgaver og tjenester, men her vil det også være mulig å finne ut om det er forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse og sentralitet når det gjelder hvilke modeller de velger for interkommunalt samarbeid. Dette datagrunnlaget vil også fungere som en dokumentasjon av den realiserte praksis mht samarbeidsmodeller.

### ***Datagrunnlag fra casestudiene***

Til sammen har 11 kommuner med til sammen 35 interkommunale samarbeid vært omfattet av case-studiene. 5 av samarbeidene har to eller tre av de intervjuede kommunene som eiere, mens de resterende 30 har en av de intervjuede kommunene som eiere. Tabellen under viser de spørsmål som ble stilt til kommunene i intervjuene om hvordan modellene fungerte for de konkrete samarbeidene og for hvor mange samarbeid av ulik type vi fikk svar på spørsmålene.

Tabell 14.1: Datagrunnlag fra case-studiene om det enkelte samarbeid

Spørsmål til kommunene om konkrete samarbeid	Antall svar relatert til modellene				
	§ 28b	§ 28c	§ 27	IKS	AS
Hva er fordelene og ulempene med hhv. § 28b, § 28c, § 27, IKS eller AS som modell for dette konkrete samarbeidet?	7	1	14	10	2
Er denne modellen egnet for denne type produksjon / tjenesteutførelse? Hvis nei, hvorfor ikke?	11	1	9	14	2
Gir denne modellen kommunen tilstrekkelig grad av deltakelse (innflytelse / representasjon) ovenfor den virksomheten som drives? Hvis nei, hvorfor ikke?	10	1	12	14	2
Gir denne modellen lokalpolitikere de muligheter de ønsker for samarbeid med nabokommunene?	6	1	9	5	1

Tabellen viser at vi har mange synspunkter på hhv § 28 b, § 27 og IKS modellens egnethet, men at det er få synspunkter på hhv 28 c og AS modellens egnethet fra case-studiene.

I case-studiene ble det også stilt oppsummerende spørsmål til kommunene om andre organisatoriske rammer for samarbeid. Tabellen under viser de spørsmål som ble stilt i case-studiene og fra hvor mange kommuner vi fikk svar på spørsmålene.

Tabell 14.2: Datagrunnlag fra case-studiene relatert til kommunene

Spørsmål relatert til hver enkelt kommune	Antall svar
Har kommunen interkommunalt samarbeid som ikke er organisert gjennom de eksisterende juridiske formene for interkommunalt samarbeid (IKS, AS, § 27 og § 28), eksempelvis avtalebasert?	8
Hvilke begrensninger er det ved de eksisterende formelle formene som bidrar til at kommunene velger å organisere sitt interkommunale samarbeid i andre former?	5
Hva er fordelene med de andre formene for samarbeid?	3
I hvilken grad hadde det vært ønskelig med en generell plattform som alle samarbeid kunne legges innunder og med en fast geografisk avgrensning?	8

For en del av kommunene og noen av de geografiske områdene foreligger det oversikter som viser interkommunalt samarbeid innenfor andre organisatoriske rammer enn de vi har vært opptatt av. Det vises i denne sammenheng til kapittel 6.5 i del II foran. t

#### **Datagrunnlag fra formannskapssurveyen**

Under gjennomgå de spørsmål som ble stilt formannskapsmedlemmene i surveyen med relevans for problemstillingen om egnethet av interkommunalt samarbeid, og den prosentvise fordelingen på de ulike svarkategoriene.

Tabell 14.3: Datagrunnlag fra formannskapssurveyen om kjennskap til samarbeidsformer

<b>Spørsmål:</b> <i>Interkommunalt samarbeid kan organiseres på ulike måter § 28 b og c, IKS, AS, eller etter kommunelovens § 27). I hvilken grad er du kjent med forskjellene i hvordan ulike samarbeidsformer styres? (N=218)</i>					
Svar-fordeling	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
	1 %	8 %	39 %	43 %	9 %
<b>Spørsmål:</b> <i>I hvilken grad er du kjent med hvilke samarbeidsformer din kommune har valgt for sitt interkommunale engasjement? (N=216)</i>					
Svar-fordeling	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
	0 %	2 %	20 %	56 %	22 %

Gjennomgangen av datagrunnlaget viser at det ikke er signifikante sammenhenger mellom hvor godt formannskapsmedlemmene er informert og kommunens størrelse eller sentralitet. Dette tyder på at respondentene i all hovedsak har god kunnskap om det temaet de er stilt spørsmål om.

Tabellen under gjengir svarfordelingen fra formannskapssurveyen på spørsmål om hvilke problemer de mener at det er med interkommunalt samarbeid. Problemer med ulike samarbeidsformer antas også å ha direkte sammenheng i hvilken grad samarbeidsformen anses som egnet.

Tabell 14.4: Datagrunnlag fra formannskapsurveyen om problemer med samarbeid

<b>Spørsmål:</b> <i>I hvilken grad synes du <b>involvering av innbyggerne</b> er et problem i interkommunalt samarbeid generelt (N=217)</i>						
Svar- fordeling:	Svært lite 3 %	Lite 16 %	Moderat 36 %	Stort 32 %	Svært stort 11 %	Vet ikke 2 %
<b>Spørsmål:</b> <i>Innen hvilke type samarbeid gjør dette problemet seg gjeldende? (N=211)</i>						
Svar- fordeling:	IKS/AS 53 %	§ 28 34 %	§ 27 28 %	Avtalebasert 30 %	Vet ikke 33 %	
<b>Spørsmål:</b> <i>I hvilken grad synes du <b>involvering av kommunestyre og formannskap</b> er et problem i interkommunalt samarbeid generelt (N=217)</i>						
Svar- fordeling:	Svært lite 2 %	Lite 29 %	Moderat 41 %	Stort 22 %	Svært stort 5 %	Vet ikke 2 %
<b>Spørsmål:</b> <i>Innen hvilke type samarbeid gjør dette problemet seg gjeldende? (N=197)</i>						
Svar- fordeling:	IKS/AS 47 %	§ 28 29 %	§ 27 23 %	Avtalebasert 22 %	Vet ikke 31 %	
<b>Spørsmål:</b> <i>I hvilken grad synes du <b>uklare mandater for kommunens representanter i styrende organer</b> er et problem i interkommunalt samarbeid generelt (N=217)</i>						
Svar- fordeling:	Svært lite 3 %	Lite 22 %	Moderat 37 %	Stort 27 %	Svært stort 7 %	Vet ikke 4 %
<b>Spørsmål:</b> <i>Innen hvilke type samarbeid gjør dette problemet seg gjeldende? (N=196)</i>						
Svar- fordeling:	IKS/AS 47 %	§ 28 32 %	§ 27 25 %	Avtalebasert 20 %	Vet ikke 37 %	
<b>Spørsmål:</b> <i>I hvilken grad synes du <b>økonomistyringen</b> er et problem i interkommunalt samarbeid generelt (N=217)</i>						
Svar- fordeling:	Svært lite 3 %	Lite 24 %	Moderat 43 %	Stort 20 %	Svært stort 6 %	Vet ikke 4 %
<b>Spørsmål:</b> <i>Innen hvilke type samarbeid gjør dette problemet seg gjeldende? (N=194)</i>						
Svar- fordeling:	IKS/AS 36 %	§ 28 30 %	§ 27 22 %	Avtalebasert 17 %	Vet ikke 39 %	
<b>Spørsmål:</b> <i>I hvilken grad synes du <b>byråkratisering av tjenester</b> er et problem i interkommunalt samarbeid generelt (N=217)</i>						
Svar- fordeling:	Svært lite 1 %	Lite 21 %	Moderat 40 %	Stort 27 %	Svært stort 6 %	Vet ikke 4 %
<b>Spørsmål:</b> <i>Innen hvilke type samarbeid gjør dette problemet seg gjeldende? (N=216)</i>						
Svar- fordeling:	IKS/AS 30 %	§ 28 29 %	§ 27 22 %	Avtalebasert 18 %	Vet ikke 42 %	
<b>Spørsmål:</b> <i>I hvilken grad synes du <b>forutsigbarhet i samarbeidet</b> er et problem i interkommunalt samarbeid generelt (N=217)</i>						
Svar- fordeling:	Svært lite 3 %	Lite 16 %	Moderat 36 %	Stort 32 %	Svært stort 11 %	Vet ikke 2 %
<b>Spørsmål:</b> <i>Innen hvilke type samarbeid gjør dette problemet seg gjeldende? (N=216)</i>						
Svar- fordeling:	IKS/AS 25 %	§ 28 23 %	§ 27 18 %	Avtalebasert 19 %	Vet ikke 47 %	

**Kommentarer til svarfordeling i tabell 14.4**

Problemet mht involvering av innbyggere (spørsmål 1) oppfattes å være et større problem av formannskapsmedlemmene i små kommuner enn i større kommuner (signifikant sammenheng 5 % nivå) og i mindre sentrale kommuner (10 % nivå) enn kommuner av de andre sentralitetskategoriene. Det er tendenser til at respondenter i sentrale kommuner i mindre grad enn andre i kommuner mener at involvering av kommunestyre og formannskap (spørsmål 2) er et problem, men sammenhengene er ikke signifikante. Respondentene i de minste kommunene er i større grad enn de andre kommunene bekymret over økonomistyringen (spørsmål 4) i interkommunale samarbeid. Her er det også partipolitiske skiller, der de borgerlige er klart mer bekymret for økonomistyringen enn de sosialistiske (signifikant sammenheng på 1 % nivå).

Tabell 14.5: Datagrunnlag fra formannskapssurveyen om hvordan ulike samarbeidsformer påvirker kommunens øvrige oppgaver og tjenestetilbud

<b>Spørsmål:</b> <i>Hvordan påvirker ulike samarbeidsformer kommunens øvrige oppgaver og tjenestetilbud?</i>							
Samarbeidsform:	Svært negativt	Litt negativt	Ingen betydning	Litt positivt	Svært positivt	Vet ikke	N=
IKS/AS	1 %	9 %	20 %	47 %	14 %	10 %	215
§ 27	1 %	2 %	18 %	42 %	11 %	27 %	212
§ 28	1 %	5 %	19 %	43 %	11 %	21 %	212
Avtalebasert	0 %	3 %	19 %	43 %	18 %	17 %	213

Tabell 14.6: Datagrunnlag fra formannskapssurveyen om hvordan de ulike samarbeidsformer egner seg.

<b>Spørsmål:</b> <i>I hvilken grad synes du de ulike samarbeidsformene egner seg som formelle og organisatoriske rammer for de oppgavene kommunen samarbeider om?</i>							
Samarbeidsform:	I svært stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke	N=
IKS/AS	11 %	26 %	35 %	10 %	3 %	15 %	214
§ 27	5 %	33 %	29 %	8 %	1 %	24 %	212
§ 28 b	4 %	22 %	35 %	11 %	2 %	26 %	211
§ 28 c	4 %	26 %	26 %	10 %	1 %	32 %	208
Avtalebasert	8 %	26 %	37 %	10 %	1 %	18 %	211

Tabell 14.7: Datagrunnlag fra formannskapssurveyen om behov for å skifte samarbeidsmodell

<b>Spørsmål:</b> Ser du behov for å skifte samarbeidsmodell for noen av de interkommunale samarbeidene kommunen deltar i? (N=217)							
Svar- fordeling:	Ja		Nei			Vet ikke	
	40 %		36 %			24 %	
<b>Spørsmål:</b> Hvis ja, hvilke samarbeidsformer gjelder dette? (N=86)							
Svar- fordeling:	AS	IKS	§ 27	§ 28 b	§ 28 c	Avtalebasert	Vet ikke
	19 %	50 %	24 %	16 %	12 %	34 %	12 %

**Datagrunnlag fra ledersurveyen**

Under gjennomgås de spørsmål som ble stilt lederne i interkommunale samarbeid med relevans for problemstillingen om samarbeidsmodellenes egnethet.

Tabell 14.8: Datagrunnlag fra ledelsessurveyen

<b>Spørsmål:</b> Etter din oppfatning, i hvilken grad passer dagens organisasjonsform (IKA, AS, § 28b, § 28c eller § 27) som formell og organisatorisk rammer for de oppgavene det interkommunale samarbeidet skal gjennomføre? (N=78, 3 vet ikke)							
Svarfordeling	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad	Vet ikke	
Alle	0 %	0 %	18 %	31 %	49 %	3 %	
§ 27	0 %	0 %	30 %	25 %	45 %		
§ 28	0 %	0 %	17 %	39 %	44 %		
IKS	0 %	0 %	14 %	25 %	61 %		
AS	0 %	0 %	11 %	44 %	44 %		
<b>Spørsmål:</b> Hva ville du valgt om du fritt kunne velge organisasjonsform for det interkommunale samarbeidet? (N=78)							
Svar- fordeling:	Samme som i dag	Endret til annen organisasjonsform			Usikker / vet ikke		
	80,8%	14,1%			5,4%		
<b>Spørsmål:</b> Hvilken modell burde samarbeidet endres til? (N=11)							
Svar- fordeling:	AS	IKS	§ 27	§ 28 b	§ 28 c	Avtalebasert	Usikker/Vet ikke
	0 %	18 %	0 %	9 %	9 %	9 %	55 %

Selv om det er til dels store variasjoner mellom samarbeidsformene er det ikke signifikante forskjeller i vurderingene av deres egnethet. Av de lederne som ville valgt en annen samarbeidsform enn i dag har 4 § 28 b og 5 § 27.

## 14.2. Fordeler og ulemper ved ulike modeller for samarbeid

Formannskapssurveyen ble gjennomført i mai/juni 2012, mindre enn et år etter siste kommunevalg. Den viser at halvparten av formannskapsmedlemmene i stor/svært stor grad kjenner til forskjeller mellom de ulike samarbeidsformene og at 40 % kjenner forskjellene i noen grad. Nesten 80 % av formannskapsmedlemmene kjenner i stor/svært stor grad hvilke samarbeidsformer kommunen har valgt for sitt interkommunale engasjement, mens 20 % kjenner til dette i noen grad.

### Samarbeidsmodellenes egnethet for ulike oppgaver og tjenester

Kartleggingen, jf. kapittel 5 i del II av rapporten, viser hvilke samarbeidsmodeller kommunene har benyttet for ulike typer oppgaver og tjenester. Den nåværende fordeling av interkommunalt samarbeid på ulike typer modeller gjenspeiler også hvilke modeller som har vært tilgjengelig på det tidspunktet etableringen var aktuell. Det er svært få tilfeller der et interkommunalt samarbeid har endret organisasjonsform etter etableringen. Flere av informantene påpekte at prosessen med å etablere interkommunalt samarbeid var svært arbeidskrevende, noe som bidro til at det var liten vilje til å endre samarbeidsmodell selv om en kunne se fordeler med et slikt skifte.

Tabellen under viser hvilke oppgavetyper de ulike samarbeidsmodellene dominerer for og hvilke oppgavetyper der det er flere (tilnærmet likestilte) samarbeidsformer. Tabellen er basert på kartleggingen som omfattet 750 formelle samarbeid.

Tabell 14.9: Hvilke oppgaver/tjenester benyttes modellene til

	§ 27-modellen	§ 28-modellen	IKS-modellen	AS-modellen
Modellen <b>dominerer</b> for:	regionråd kontrollutvalg PPT beredskapssentral friluftsråd	økonomifunksjoner skatt/kemner spesialundervisning barnevern NAV jord- og skogbruk	revisjon arkiv krisesenter brannvern renovasjon vann og avløp havnevirksomhet kulturhus idrettsanlegg museum/kirker	FoU voksenopplæring arbeidstrening plan og byggesak energiselskap, næringsutvikling reiseliv media og kommunikasjon samferdsel
Modellen <b>benyttes</b> mye for:	innkjøp IKT spesialundervisning voksenopplæring legevakt/alarmsent	innkjøp IKT legevakt/alarms. krisesenter	kontrollutvalg legevakt/alarms. omsorgsinstitusjon næringsutvikling	renovasjon museum/kirker

I tillegg til interkommunalt samarbeid som organiseres innunder de ulike formelle og juridiske rammene som er gjennomgått over, er det mange samarbeid mellom kommunene som baserer seg på avtaler uten særskilt juridisk overbygning. En del av disse er tjenestekjøp, men det er også en hel rekke samarbeid der både politisk og/eller administrativ ledelse i kommunene deltar. Fra den oversikten vi har fra case-studiene og fra andre kilder er det svært mange ulike oppgaver og tjenester som omfattes av denne type samarbeid. Eksempel på type



oppgaver/tjenester som har denne type overbygning er regionråd, sekretærfunksjon for kontrollutvalg, legevakt, jordmortjeneste, krisesenter, overgrepsmottak, alarmsentral, studiesenter, voksenopplæring, bibliotek, kulturskole, brannvern, oppmålingstjenester og veterinærtjenester.

Denne kartleggingen indikerer av de ulike samarbeidsmodellene egner seg for ulike typer oppgaver og tjenester. Gjennomgangen over (tabell 14.9) av hvilke modeller som dominerer som formell overbygning for ulike oppgaver og tjenester illustrerer dette. Samtidig viser kartleggingen at det ikke er vanntette skott mellom hvilke oppgaver og tjenester ulike modeller egner seg for. Dette kommer til uttrykk ved at samme type oppgave/tjeneste har forskjellige organisatoriske overbygninger. Den realiserede praksis hos kommunene når det gjelder samarbeidsmodellene viser at hver modell egner seg særlig godt for spesifikke oppgaver/tjenester og at det for en del oppgaver/tjenester er flere modeller som egner seg.

### **Kommunenes vurderinger av samarbeidsmodellenes egnethet**

Gjennom intervjuene i case-studiene fikk vi mange svar og vurderinger knyttet til samarbeidsmodellenes egnethet for de konkrete samarbeidene, både mht. fordeler og ulemper med samarbeidsmodellene, om modellene er egnet for den aktuelle produksjon-/tjenesteutførelse, om modellene gir tilstrekkelig innflytelse og om modellene gir lokalpolitikere de muligheter de ønsker for samarbeid med nabokommunene. Enkelte av svarene tenderer mot prinsipielle og generelle betraktninger for modellen, mens andre henger sammen med de helt konkrete og kontekstuelle erfaringene med selskap/samarbeid. Noen av svarene er relative dvs. vurderer fordeler og ulemper i forhold til andre modeller for samarbeid.

Det kan også spores en viss grad av pragmatisme hos mange av kommunene når det gjelder valg av samarbeidsmodell; de blir med på det som foreslås av andre, de velger det som er vanlig for den type oppgave og de foretar ikke grundige gjennomganger av fordeler og ulemper med de ulike modellene relatert til de konkrete samarbeidene. Med i denne betraktningen er at utforming av og praktisering av samarbeidet innenfor modellenes rammer til en viss grad kan tilpasses oppgavens art og deltakernes behov.

Under er det forsøkt å trekke ut hovedtendenser mht egnethet av samarbeidsmodellene både fra case-studiene og surveyene for henholdsvis § 27, § 28, IKS/AS og avtalebasert samarbeid.

#### **§ 27 modellens egnethet**

Formannskapssurveyen (jf tabell 14.6) viser at 38 % mener at § 27 egner seg i svært stor/stor grad som formell og organisatorisk ramme for de oppgavene som kommunen samarbeider om, mens 29 % mener at de egner seg i noen grad. Kun 9 % mener at § 27 egner seg i liten grad/svært liten grad. Det store flertall mener således at kommuneloven § 27 egner seg som formell og organisatorisk ramme for de interkommunale samarbeid de benyttes for. Her var det ingen særlig forskjell mellom synspunktene fra kommunene av ulike størrelse eller sentralitet.

Det var imidlertid 10 % av formannsapsmedlemmene (jf tabell 14.7) som mente at det var behov for å skifte samarbeidsmodell for § 27-samarbeid i sin kommune.

70 % av ledere av § 27 samarbeid mener dagens organisasjonsform passer i svært stor / stor grad som formell og organisatorisk rammer for de oppgavene som skal gjennomføres, mens

30 mener at § 27 passer i noen grad. Hver fjerde leder (5 av 20 ledere) ville valgt en annen organisasjonsform (jf tabell 14.8).

Case-studiene viser følgende fordeler som oppleves med § 27 modellen:

- den gir mulighet for mye kontakt og direkte politisk styring underveis
- den er fleksibel
- den har en enklere organisering og er billigere enn IKS/AS

Ulemper som oppleves med § 27 modellen, er:

- ansvarliggjøring av samarbeidet er vanskelig
- det gjerne blir dugnadsarbeid
- modellen vanskeliggjør integrasjon av tjenesten i kommunal virksomhet sett i forhold til § 28 samarbeid

Kun 3 % mener at § 27 samarbeidsformen påvirker kommunens øvrige oppgaver og tjenestetilbud negativt (jf tabell 14.5), mens 53 % mener at de påvirker positivt. Her er det en tendens til at sentrale kommuner er litt mindre positive enn de andre kommunene (signifikantheng på 10 % nivå).

Respondentenes svar (jf tabell 14.4) på spørsmål om problemer med ulike samarbeid relatert til (a) involvering av innbyggere, (b) involvering av kommunestyre og formannskap, (c) uklare mandater for kommunens representanter i styrende organer, (d) økonomistyring, (e) byråkratisering av tjenester og (f) forutsigbarhet i samarbeidet, viser at det for alle disse spørsmålene er mindre problem med § 27-samarbeid enn med § 28 og i særlig grad med IKS/AS.

De fleste informantene mente at § 27 modellen er egnet for den konkrete produksjonen / tjenesten den nyttes for og at den gir kommunen tilstrekkelig innflytelse over virksomheten. Det siste er imidlertid avhengig av om det er politikere eller administrasjon som representerer kommunen i styret.

### **§ 28 modellenes egnethet**

Formannskapssurveyen (jf tabell 14.6) viser at 26 % mener at § 28 b og 30 % mener at § 28 c egner seg i svært stor/stor grad som formell og organisatorisk ramme for de oppgavene som kommunen samarbeider om, mens henholdsvis 35 % og 26 % mener at de egner seg i noen grad. Kun 13 % og 11 % mener at § 28 b og § 28 c egner seg i liten grad/svært liten grad. Over halvparten av respondentene mener således at kommunelovens § 28 b og c egner seg som formell og organisatorisk ramme for de interkommunale samarbeidene de benyttes for. Her er det også skiller mellom vurderingene og kommunestørrelse. Større kommuner synes § 28 b er mer egnet enn mindre kommuner (signifikantheng på 5 %-nivå). Dette kan ha sammenheng med at større kommuner oftere vil være vertskommune enn mindre kommuner, og at det å være vertskommune oppfattes som bedre enn å overlate tjenester til andre kommuner. For § 28 c var det ingen skiller avhengig av størrelse eller sentralitet.

Det var kun om lag 5 % av formannskapsmedlemmene (jf tabell 14.7) som mente at det var behov for å skifte samarbeidsmodell for § 28-samarbeid i sin kommune. Med så vidt nyopprettede samarbeid skulle en heller ikke forvente at dette skulle være en større andel. Det henger trolig også sammen med at det som hovedregel er den eneste aktuelle

samarbeidsformen for myndighetsoppgaver jf. omtale i kap.3. Det er eksempelvis ikke alternativer til § 28-1 b og c når det gjelder samarbeid om barnevernet

Over 80 % av ledere av § 28 samarbeid mener dagens organisasjonsform passer i svært stor / stor grad som formell og organisatorisk rammer for de oppgavene som skal gjennomføres, mens under 20 % mener at § 28 passer i noen grad (jf tabell 14.8). Hver fjerde leder (4 av 16 ledere) ville imidlertid valgt en annen organisasjonsform.

Fordeler som informantene i case-studiene knytter til § 28-modellen, er:

- arbeidsgiveransvaret er avklart og ligger hos vertskommunen
- for vertskommunen gir modellen mulighet til tett integrasjon av samarbeidstjenestene med kommunens virksomhet
- modellen gir grad av selvstendighet for vertskommunen

Ulemper som informantene knytter til § 28 modellen, er:

- myndighet blir overlatt til vertskommunen
- at tjenesten blir administrativt styrt (gjelder § 28 b)
- at det er en omstendelig prosess å endre avtalene, noe som ville vært enklere med en ren kjøpsavtale

6 % mener at § 28 samarbeidsformen påvirker kommunens øvrige oppgaver og tjenestetilbud negativt (jf tabell 14.5), mens 54 % mener at de påvirker positivt. Her er det en tendens til at større kommuner er mer positive enn de andre kommunene.

Respondentenes svar (jf tabell 14.4) på spørsmål om problemer med ulike samarbeid relatert til (a) involvering av innbyggere, (b) involvering av kommunestyre og formannskap, (c) uklare mandater for kommunens representanter i styrende organer, (d) økonomistyring, (e) byråkratisering av tjenester og (f) forutsigbarhet i samarbeidet, viser at det for alle disse spørsmålene er mindre problem med § 28-samarbeid enn med IKS/AS.

Alle informantene mener at § 28 modellen er egnet for den konkrete tjenesten den nyttes for. Dette er jo også naturlig da § 28 samarbeid er relativt nye og tilpasset samarbeidsoppgaver med myndighetsutøvelse. Flere informanter sier at § 28-modellen passer for tjenester av administrativ karakter (eks. innkjøp, arbeidsgiverkontroll, skatteoppkreving) der det ikke trengs politiske prinsipielle avklaringer og tjenester der politiske utvalg ikke har instruksjonsrett (eks. barnevern og legevakt). Det er stort sett enighet om at modellen gir tilstrekkelig innflytelse, samtidig som dette for flere av tjenestene ikke er relevant. Dels er kommunene av del oppfatning av modellen gir lokalpolitikere de ønskede samarbeidsmuligheter og dels oppfattes dette som uaktuelt eller lite viktig for den aktuelle tjeneste. Samlet sett ser det ut til at det er klare oppfatninger om § 28 modellens egnethet.

Det er kun en case med § 28 c modell for samarbeid (distriktmedisinsk senter) og her ser modellen ut til å være godt egnet.

### **IKS/AS-modellens egnethet**

Formannskapssurveyen (jfr. tabell 14.6) viser at 37 % mener at IKS/AS egner seg i svært stor/stor grad som formell og organisatorisk ramme for de oppgavene som kommunen samarbeider om, mens nesten 35 % mener at de egner seg i noen grad. Kun 13 % mener at IKS/AS egner seg i liten grad/svært liten grad. Det er klarere oppfatninger av egnetheten til

IKS/AS modellen enn til de andre formelle modellene (15 % vet ikke mot 24 – 32 % vet ikke) og det er også en større en del som mener at IKS/AS i svært stor grad er egnet. I datamaterialet er det her en tendens til at formannskapsmedlemmer fra borgerlig side i større grad enn de fra sosialistisk side mener at IKS/AS modellen er godt egnet (signifikant sammenheng på 1 % nivå).

Det var imidlertid 20 % av formannskapsmedlemmene som mente at (jf tabell 14.7) som mente at det var behov for å skifte samarbeidsmodell for IKS/AS-samarbeid i sin kommune. Her har både kommunestørrelse og sentralitet betydning. Små og usentrale kommuner ser mer behov for å skifte modell enn de andre kommunene.

Nesten 90 % av ledere av IKS/AS samarbeid mener dagens organisasjonsform passer i svært stor / stor grad som formell og organisatorisk rammer for de oppgavene som skal gjennomføres (jf tabell 14.8). Kun 1 av 37 ledere ville valgt en annen organisasjonsform. Lederne av IKS er mer positive når det gjelder samarbeidsformens egnethet enn ledere av de andre samarbeidsformene.

Fordeler som informantene i case-studiene erfarer med IKS/AS modellen, er:

- den har separat økonomi fra kommunen
- den egner seg for forretningsmessig og kommersiell virksomhet
- den passer god dersom det er mange kommuner med
- den har et selvstendig styre
- den er uavhengig av kommunene

Ulemper som informantene erfarer med IKS/AS modellen, er:

- vanskelig å styre og kontrollere blant annet for mindre kommuner og fordi IKSet er faglig overlegent? kommunen
- det er vanskelig å koordinere mellom ulike eiere (kommuner) av et IKS
- kommunen blir "bundet til masta" og må godta de investeringer og kostnader som kommer

10 % mener at IKS/AS samarbeidsformen påvirker kommunens øvrige oppgaver og tjenestetilbud negativt (jfr. tabell 14.5), mens 61 % mener at de påvirker positivt. Her er det ingen skiller i vurderingene mellom kommuner av ulike størrelse og sentralitet.

Respondentenes svar (jf tabell 14.4) på spørsmål om problemer med ulike samarbeid relatert til (a) involvering av innbyggere, (b) involvering av kommunestyre og formannskap, (c) uklare mandater for kommunens representanter i styrende organer, (d) økonomistyring, (e) byråkratisering av tjenester og (f) forutsigbarhet i samarbeidet, viser at det for alle disse spørsmålene er større problem med IKS/AS-samarbeid enn med de andre formene for samarbeid. Det er særlig når det gjelder involvering og mandater til representanter i styrende organer, punktene (a), (b) og (c) over) at respondentene mener IKS/AS-modellen medfører større problemer enn de andre modellene.

De fleste informantene i case-studiene mener at IKS modellen er egnet for den konkrete produksjonen / tjenesten den nyttes for, men at dette forutsetter et aktivt representantskap og at IKS-samarbeidet etterstreber god kontakt med eierne. Det er noe varierende vurdering

av om IKS-modellen gir kommunene tilstrekkelig innflytelse og de samarbeidsmulighetene som kommunene ønsker. Det er kun to case med AS modell og for disse ligger vurderingen av modellen vurderingene av IKS-modellen.

### **Avtalebasert samarbeid**

Formannskapssurveyen viser at 34 % mener at avtalebasert samarbeid egner seg i svært stor/stor grad som formell og organisatorisk ramme for de oppgavene som kommunen samarbeider om, mens 37 % mener at de egner seg i noen grad. 11 % mener at de egner seg i liten grad/svært liten grad. Her skiller de minste kommunene (under 1 500 innbyggere) seg klart ut med mer positive synspunkter på egnetheten til avtalebasert samarbeid. Dette kan ha sammenheng med at det oppfattes å være enklere å etablere denne samarbeidsformen enn de andre.

Det var imidlertid 14 % av respondentene (jf tabell 14.7) som mente at det var behov for å skifte samarbeidsmodell for de avtalebaserte samarbeidene i sin kommune, og her er det små og usentrale kommuner som ser størst behov.

Det er mange svar fra informantene på de oppsummerende spørsmålene til kommunene i case-studiene om andre organisatoriske rammer for samarbeid. Svarene dreier seg blant annet om begrensninger ved de formelle modellene for samarbeid. Årsaker til at det benyttes andre organisatoriske rammer oppgis å være at det er arbeidskrevende å etablere formelle samarbeid. Dette dreier seg om å få til enighet om avtaler mellom kommunene, om å få likelydende vedtak i alle kommunestyrene og om tunge prosesser for å få endret avtalene. Det er også et klart inntrykk at flere av de mindre kommunene besitter begrenset juridisk kompetanse og kapasitet og at de derfor ofte foretrekker enkle og som de selv uttrykker det praktiske samarbeidsavtaler. Disse fremstilles som fleksible og ubyråkratiske.

Svarfordelingen (jf tabell 14.4) på spørsmål om problemer med ulike samarbeid relatert til (a) involvering av innbyggere, (b) involvering av kommunestyre og formannskap, (c) uklare mandater for kommunens representanter i styrende organer, (d) økonomistyring, (e) byråkratisering av tjenester og (f) forutsigbarhet i samarbeidet viser at det for disse spørsmålene enten er mindre problem med avtalebasert samarbeid eller for de formelle samarbeidsmodellene.

### **14.3. Oppsummerende drøfting**

Problemstillingen om hva politikerne og administrativ ledelse sin oppfatning om hvordan de ulike samarbeidsmodellene fungerer i praksis som juridisk og organisatorisk ramme for samarbeidet, kan både belyses ut fra den realiserede praksis, svarene fra informantene i case-studiene og svarfordelingene fra formannskapssurveyen og ledersurveyen.

Kartleggingen av hvilke samarbeidsmodeller kommunene har benyttet for ulike typer oppgaver og tjenester viser et forholdsvis klart mønster. De ulike modellene dominerer forskjellige oppgaver og tjenester, mens det for noen oppgaver/tjenester benyttes flere samarbeidsmodeller. Interkommunalt samarbeid uten noen av de fem modellene (§ 27, § 28 b og c, IKS og AS) som overbygning blir også benyttet i stor utstrekning.

Informantintervjuene med administrativ og politisk ledelse i kommunene i case-studiene bekrefter på mange måter inntrykket fra den realiserede praksisen. Det er forholdsvis klare

oppfatninger om fordeler og ulemper med de ulike samarbeidsmodellene og hvilke oppgaver og tjenester de eger seg til. Samtidig råder pragmatisme når det gjelder valg av samarbeidsmodell; kommunene velger det andre har valgt, de blir med på det som foreslås av andre og de foretar ikke alltid grundige vurderinger av egnetheten til modellene. Kommunene er også meget tilbakeholdne med å endre samarbeidsmodell når en modell først er valgt.

Formannskapssurveyen viser at medlemmene i all hovedsak synes at de modellene kommunen har valgt for interkommunalt samarbeid eger seg. Det er i størrelsesordenen en av ti som mener at samarbeidsformen eger i liten / svært liten grad, en tredjedel mener at den eger seg i noen grad og en tredjedel som mener at valgt samarbeidsform eger seg i stor /svært stor grad, mens en femtedel av formannskapsmedlemmene svarte «vet ikke».

Samtidig som et stort flertall av formannskapsmedlemmene mener kommuneloven § 27 eger seg som organisatorisk rammer for de oppgavene kommunene nytter denne formen til, mener 10 % av formannskapsmedlemmene at det er behov for å skifte samarbeidsmodell. Et slikt skifte har også oppslutning av lederne i interkommunalt samarbeid der hver fjerde leder ville valgt en annen organisasjonsmodell. Det rapporteres om mindre problemer med § 27-samarbeid enn med andre samarbeidsmodeller, derfor gir det empiriske materialet lite kunnskap om årsaker til dette behovet for å endre samarbeidsform. Mulige årsaker som det pekes på i informantintervjuene, er at ansvarliggjøring av § 27-samarbeidet er vanskelig eller at modellen ikke eger seg til å integrere med kommunal virksomhet.

§ 28 modellen som er forholdsvis ny sett i forhold til de andre samarbeidsmodellene, vurderes som forventet å være godt egnet av formannskapsmedlemmene. Store kommuner er mer positive enn små, noe som antas å ha sammenheng med at de store kommunene ofte er vertskommune. Kun 5 % av formannskapsmedlemmene mener at det er behov for å skifte samarbeidsmodell, mens 20 % av lederne av denne type samarbeid ville valgt en annen type organisasjonsform, noe som er overraskende tatt i betraktning av denne modellen nylig er tatt i bruk. Surveydataene gir imidlertid ikke svar på årsaker til at disse lederne ville valgt en annen organisasjonsform.

Det er klarere oppfatninger av egnetheten til IKS/AS-modellen enn de andre modellene. Det er eksempelvis en større andel som mener at IKS/AS-modellen er *svært stor grad er egnet* enn andelen som mener dette for de andre modellene. Materialet viser at partitilhørighet har betydning for synspunktene her. Samtidig er det hele 20 % av formannskapsmedlemmene som mente at det var behov for å skifte ut modellen og her mener små og usentrale kommuner det i større grad enn andre kommunetyper. Dette henger sammen med at mange flere mener at IKS/AS-samarbeid medfører problemer knyttet til involvering av innbyggere kommunestyre og formannskap og problemer med uklare mandater for kommunens representanter i styrende organer. Kun 1 av 37 ledere i IKS/AS-samarbeid mener at det er behov for å skifte samarbeidsform. En nærliggende fortolkning av dette empiriske materialet er at de folkevalgte i mindre og usentrale kommuner opplever at de i for liten grad her reell styring og kontroll med disse samarbeidene og derfor vurderer de som mindre egnet.

Et annet og viktig funn fra case-studiene som også er tydeligst i de mindre kommunene, er at mange kommuner velger å samarbeide med andre kommuner uten å benytte noen av de formelle modellene som organisatorisk ramme for samarbeidet. Årsaker til dette er imidlertid ikke en vurdering om at modellene ikke eger seg, men derimot praktiske årsaker. Det er

arbeidskrevende å etablere formelle samarbeid; det dreier seg om å få likelydende vedtak i politiske organer i mange kommuner, om juridiske formuleringer og om kapasitet og kompetanse til å etablere interkommunale samarbeid med særskilt lovmessig overbygning. Surveyen viser at de minste kommunene har mer positive oppfatninger om denne samarbeidsformen enn de større kommunene.

***Interkommunalt samarbeid og de formelle samarbeidsmodellene sett i forhold til de teoretiske styrings- og ledelsesmodellene.***

Det store antall av avtalebaserte samarbeid og ulike typer nettverk jf kapittel 5.2 som kommunene deltar i, viser at det er et behov for andre former for interkommunalt samarbeid enn de fem formelle modellene vi har konsentrert oss om. Mindre formaliteter og større fleksibilitet kan være stikkord for slike enkle organisatoriske rammer det er behov for. I den sammenheng vil det være relevant å ta utgangspunkt i de fire ulike styrings- og ledelsesmodellene; fagstyremodell, hierarkisk modell, forhandlingsmodell og bedriftsmodell som er skissert i tabell 3.2 og å diskutere hvilke av disse som «passer» som overbygning for de oppgavene og tjenestene det interkommunale samarbeidet omfatter.

En foreløpig og intuitiv kobling vil være at *en fagstyremodell* vil egne seg som styrings- og ledelsesmodell for interkommunalt samarbeid om faglige oppgaver som skatteinnkreving, PPT og barnevern som har § 28 b og § 27 som formell overbygning. Fagstyremodellen kunne også passe mange av de interkommunale fagnettverkene som pt ikke har en formell juridisk overbygning. Her er det liten grad av tradisjonelt hierarki, men i stedet faglig dialog som koordineringsmekanisme.

*Bedriftsmodellen* som vektlegger en strategisk eierrolle med mål og resultatstyring har mye til felles med AS-modellen og IKS-modellen. Denne modellen er nyttet i stor grad i forhold til kommunaltekniske tjenester, brannberedskap, havnevirksomheter kommersielle virksomheter som energiselskap og arbeidstreningsvirksomheter og for virksomheter som må ha noe avstand til politisk styring slik som revisjon. Sett i forhold til enkelte av tilbakemeldingene om at noen av disse selskapene er for «autonome» og at de oppleves vanskelig å styre, kan en endring av den formelle overbygningen i retning av en mer *hierarkisk modell* være en mulighet. En slik modell vil gi mulighet for mer løpende styring og kontroll av samarbeidet.

Av våre formelle modeller er det § 27 samarbeid som er mest tilpasset en slik hierarkisk modell der den politiske styringen også omfatter virkemidlene (budsjett, personell, investeringer og organisering). Slik vi ser det er varierende bruk av den hierarkiske modellen for interkommunalt samarbeid og det er ikke noen typer oppgaver der den hierarkiske modellen er spesielt mye benyttet. Derimot oppfatter vi det slik at det er denne modellen som er typisk for tradisjonell etatsstyring.

I en *forhandlingsmodell* skjer det en gjensidig styring og kontroll gjennom forhandlinger mellom deltakerne som i vår kontekst vil være autonome kommuner. Regionrådene som har kommunelovens § 27 som formell overbygning framstår som eksempel på en type oppgave der en slik modell kan være egnet. Her møtes deltakerne jamnlig og diskuterer seg fram til løsninger. Selv om enkelte interkommunale samarbeid har trekk som ligner på partnerskap og nettverk, er det i realiteten få samarbeid som i rendyrket form passer med forhandlingsmodellen.

### **Konklusjoner**

De ulike formelle modellene for interkommunalt samarbeid har forholdsvis klare anvendelsesområder for kommunale oppgaver og tjenester. Den realiserte praksis og surveyen viser at kommunene i stor grad finner samarbeidsformer som egner seg godt for de oppgaver og tjenester det skal samarbeides om.

Mange mener likevel at det er behov for å endre modell for en del samarbeid. Små og usentrale kommuner mener at IKS/AS modeller har problemer knyttet til medvirkning og styring / kontroll som gjør denne formen mindre egnet, mens lederne i disse selskapene ikke ser behov for å endre samarbeidsmodell. Hver fjerde leder både av § 27-samarbeid og av § 28 samarbeid mener at en annen organisasjonsmodell burde være valgt, mens det er en mye mindre andel av formannskapsmedlemmene som deler denne oppfatningen. Det er således til dels divergerende oppfatninger mellom daglige ledere av samarbeidene og formannskapsmedlemmene om samarbeidsmodellenes egnethet.

De fem formelle samarbeidsmodellene dekker ikke behovet for *enkle* organisatoriske rammer for interkommunalt samarbeid. Dette framkommer både av praksis og av synspunkter om at dagens modeller er for arbeidskrevende og omstendelige både når det gjelder etablering og endring. Dette gjelder i særlig grad for de minste kommunene, som har størst behov for å inngå interkommunale samarbeid, men minst kompetanse og kapasitet til å etablere denne type samarbeid.





## 15 Generalistkommuneprinsippet og interkommunalt samarbeid

I den norske debatten om organiseringen av kommunesektoren vil man ikke sjelden støte på begrepet "generalistkommune". Det hevdes blant annet at prinsippet om "generalistkommune" ligger til grunn for den norske så vel som den nordiske styringsmodellen. Som et hvert annet prinsipp representerer imidlertid "generalistkommunen" en ide som kan styrkes eller svekkes over tid, og i dette kapitlet skal vi drøfte sammenhengen mellom denne ideen og interkommunalt samarbeid. Første del av kapitlet diskuterer ulike fortolkninger av begrepet, og utlegger to relativt forskjellige prinsipper som springer ut av "generalistkommune", hhv. "generalistkommunen" og "generalistkommunesystem". På basis av empiriske data som er redegjort for i de forutgående kapitlene, skal vi antyde noe om på hvilken måte interkommunalt samarbeid truer og styrker disse to prinsippene. Kapitlet avsluttes med en diskusjon om framtidige utviklingstrekk, dvs. hva vi kan forvente oss dersom den utviklingen som vi har sett innen interkommunalt samarbeid de siste 10-15 årene fortsetter i samme tempo og i lang tid framover. Nærmere bestemt drøfter vi her generalistkommuneprinsippene i forhold til a) diskusjonen om kommunestruktur og interkommunalt samarbeid, b) ideen om «variabel geometri» og c) det interkommunale samarbeidets demokratiske forankring. På alle de tre punktene vil vi relatere de prinsipielle diskusjonene til observerte tendenser i det empiriske materialet som er lagt frem i rapporten.

### 15.1 Om generalist-begrepet

Et prinsipp om generalistkommune kan ha implikasjoner for kommuneinstitusjonens rettslige rammer så vel som for kommunestruktur, kommunestørrelse og tildeling av oppgaver til det lokale nivå. Christiansenutvalget (NOU 1992:15), som for ca. 20 år siden utredet en ny kommunestruktur, brukte generalistbegrepet i sin argumentasjon, og utla dette som et prinsipp der samtlige kommuner forventes å ivareta alle de viktigste hovedgruppene av oppgaver som er lagt til kommunesektoren. Utvalget knyttet disse oppgavene til henholdsvis demokrati, tjenesteyting og samfunnsbygging. Andre evalueringer og utredninger har bygd videre på denne definisjonen, og noen har i tillegg skilt ut rettsikkerhet som en særegen kategori i tillegg til de tre nevnt av utvalget (se f.eks. Myrvoll 2001)

I et foredrag om oppgavedifferensiering omtaler Yngve Flo (2002) generalistidealet i tilknytning til to ulike nivåer. "Generalistkommunen" kan forstås som et allment og uavgrenset fellesskap der mange oppgaver og funksjoner blir samlet i ett organ, og slik legger til rette for prioritering og samordning som sentrale prosesser. Dette forutsetter til en viss grad at kommunenes oppgavefelt er uttømmende innenfor det territoriet der kommunen har sin jurisdiksjon. På den andre siden brukes "generalistkommunesystem" til å karakterisere et system der alle kommuner ivaretar de samme funksjonene, hvor man følgelig ikke differensierer styringsinstrumenter eller ansvarsområder basert på eksempelvis kommunestørrelse eller beliggenhet. Denne siste bruken av begrepet impliserer en mer relasjonell forståelse, ettersom generalistkommune i denne forstand handler om at kommunene behandles likt av staten.

Disse to måtene å forstå generalist-begrepet på illustrerer at det ikke finnes noen helt entydig definisjon eller oppfatning om hva det sentrale begrepet "generalistkommune" egentlig

innebærer. Men samtidig er det også mye felles i de to prinsippene som er utledet ovenfor. Noe forenklet kan vi si at begge modellene forutsetter at kommunen representerer et politisk sentrum, med de oppgaver og funksjoner dette krever. For "generalistkommunen" er det dette prinsippet i seg selv som er poenget, mens et "generalistkommunesystem" innebærer at staten innretter sin styring mot et sett av prinsipielt likeverdige politiske sentra.

Slike prinsipper representerer selvsagt idealmodeller, og det blir en skjønnsmessig vurdering hvilke oppgaver og funksjoner som kreves for at kommunen skal være et politisk sentrum. Likeledes vil vurderingen av likeverdighet i den statlige styring være gjenstand for diskusjon. Utjevning gjennom statens inntektssystem for kommunesektoren kan eksempelvis både begrunnes og avvises med basis i "generalistkommunesystemet". Forestillingen om generalistkommunen og generalistkommunesystemet bygger dermed i stor grad på skjønn. Det enkleste er kanskje å definere prinsippene gjennom hva det ikke er. Prinsippet om generalistkommunen står for eksempel i motstrid til ultra vires prinsippet, som ligger til grunn blant annet for britisk lokalstyre, der kommunene bare har anledning til å ivareta et snevert sett av oppgaver som statlige myndigheter eksplisitt tillegger dem. Ulike typer av særkommuner i mange europeiske land bryter tilsvarende med prinsippet om "generalistkommunesystemet". Det samme gjør de mange nasjonale kommunesystemene hvor man opererer med forskjellige typer kommuner innenfor ett og samme nasjonalt styringssystem, slik tilfellet er i USA, Canada, Storbritannia og Tyskland, og mange andre land.

## 15.2 Nærmere om "generalistkommunen" og interkommunalt samarbeid

Generalistkommunemodellen er basert på at kommunene har ansvaret for de fleste viktige offentlige oppgaver innenfor et territorium. Dette henger sammen med ideen om at lokalt folkevalgte har de beste forutsetninger for å prioritere mellom ulike hensyn lokalt. Dersom dette prioriteringsrommet er avgrenset til få tjenesteområder og/eller tunge tjenesteområder er tatt ut av prioriteringsrommet, kan vi ikke lenger snakke om reelle prioriteringer. Generalistkommunestatusen har således å gjøre med både antallet oppgaver og volumet på de oppgavene som kommunen har ansvaret for. Volumet på oppgavene er viktig fordi vi må anta at jo tyngre og viktigere et tjenesteområde er, desto større betydning vil det ha for de andre områdene.

Av det foregående avsnittet kan vi utlede at generalistkommunemodellen har en funksjonell basis, det vil si at bredden i og vekten av oppgaveporteføljen er modellens grunnlag. Men den normative ideen om generalistkommuneprinsippet knytter an til andre aspekter ved kommunesystemet. Hovedargumentet for generalistkommunen har vært at lokalpolitikere, gjennom sin kjennskap til lokale forhold, er de som er best egnet til å skreddersy tjenestetilbudet til befolkningen i kommunen. Med dette som utgangspunkt kan man si at den sentrale verdien som ligger til grunn for generalistkommunemodellen er effektivitet (Sharpe 1970). Lærdommen fra den gamle leksen om at "den vet best hvor skoen trykker etc." er at kjennskap til lokale forhold er den kompetansen som gir en god og rettferdig utnyttelse av ressursene.

Men det kan argumenteres for at realiseringen av effektivitetspotensialet avhenger av at kommunene nyter en viss grad av frihet til å kunne treffe selvstendige prioriteringer. Dersom kommunen har for sterke bindinger til staten eller til andre aktører i omgivelsene, begrenses

lokalpolitikernes muligheter til å gjøre avveininger mellom ulike hensyn samt til å treffe effektive prioriteringer mellom disse.

Videre er det rimelig å knytte realiseringen av prioriteringseffektiviteten til demokratispektet. På inntakssiden vil det være slik at lokale folkevalgtes kompetanse til å gjøre prioriteringer som er tilpasset lokalsamfunnet i en viss utstrekning bygger på informasjon og signaler som kommer fra velgerne. På uttakssiden er argumentet at det mandatet som politikerne er tildelt av velgerne gir legitimitet til å sette politiske avgjørelser ut i livet. Det folkevalgte mandatet øker sannsynligheten for at iverksatt politikk blir akseptert av dem den angår, ikke minst de som berøres negativt.

Larsen og Offerdal (1994) fremhever nettopp kombinasjonen av funksjonsaspektet og demokratispektet som kjennetegn ved lokalt selvstyre når man setter det opp mot andre lokalstyreordninger. Dette er vist i tabell 1.

Tabell 15.1: Fire hovedtyper av lokalstyreenheter<sup>85</sup>

	Saksfelt	
	<i>Generelt</i>	<i>Spesielt</i>
<b>Grad av representativitet</b>	<i>Høy</i>	1) Generalistkommune/ lokalt selvstyre
	<i>Lav</i>	2) Særkommune
		3) Prefekt
		4) Lokal stat

Kilde: Larsen og Offerdal (1994:25)

Autonomidimensjonen er ikke eksplisitt i skjemaet, men ettersom de plasserer lokalt selvstyre i rute 1, impliserer Larsen og Offerdal at muligheten til å prioritere mellom ulike hensyn forutsetter at kommunene har en viss grad av frihet. I redegjørelsen for skjemaet forutsetter de også autonomi innenfor celle 1 og 2. Generalistkommunemodellen plasseres i celle 1 ettersom denne bygger på ideen om at lokalt folkevalgte skal kunne gjøre lokalt baserte avveininger mellom forskjellige politikkområder.

Denne forutsetningen oppfylles ikke fullt ut innenfor det norske forvaltningssystemet. Slik det er utviklet i etterkrigstiden er ikke dette systemet basert på atskillelse mellom forvaltningsnivåene. Kanskje kan man si at kommunene har blitt tildelt mange og viktige oppgaver i bytte mot å akseptere en relativt stor grad av styring og kontroll fra statens side. Dente og Kjellberg (1988) har beskrevet det nordiske kommunesystemet som preget av integrasjon snarere enn autonomi. Kommunene ivaretar tunge velferdsoppgaver, oppgaver som har stor nasjonal betydning. Begrepsparet indikerer en mulig motsetning mellom en bred og tung oppgaveportefølje på den ene siden og stor grad av autonomi på den andre siden.

Velferdsstater vil som en hovedregel ha mål om størst mulig likhet mellom innbyggerne. Videre er velferdsstatens ambisjoner universalistiske; den omfatter alle innbyggere innenfor det territoriet som staten spenner over. Det innebærer at betydningen av lokale variasjoner i

<sup>85</sup> En tilsvarende klassifikasjon er benyttet av Hansen og Stigen (2012:89) til å drøfte potensielle utviklingsveier for regionnivået i det norske styringsverket. I stedet for «saksfelt» bruker de betegnelsen «funksjoner» (multifunksjonell vs. unifunksjonell), og i stedet for «grad av representativitet» bruker de «valg av styringsorgan» (direkte vs. indirekte).

livsvilkår søkes eliminert eller i det minste redusert. Et viktig virkemiddel er standardisering av offentlige ytelser. Dermed blir den kommunale handlefriheten beskåret ved at det skapes bindinger oppover i systemet. Når det sies at norske kommuner er generalistkommuner, er det derfor rett i den forstand at kommunesystemet bygger på generalist-kommuneprinsippet, men i praksis er lokalpolitikernes muligheter til å treffe uavhengige prioriteringer klart begrensede av den relasjonen kommunene inngår i med staten. Norske kommuner bygger på generalistkommuneprinsippet, men de er ikke fullt ut generalistkommuner.

Når kommunene i økende grad involverer seg i interkommunalt samarbeid, er det prinsipielt ikke vesensforskjellig fra den integrerte stat-kommunemodellen. Samarbeid med andre kommuner skaper bindinger til andre aktører med mandat til å treffe autoritative avgjørelser. Det vil si at kommunene gjennom å inngå i interkommunale samarbeid avgir noe av sin selvstendige beslutningsmyndighet. En viktig forskjell er at interkommunalt samarbeid i all hovedsak er frivillig. Fraværet av frivillighet skyldes i sin tur at relasjonen mellom stat og kommune ikke er likeverdig. Norske kommuner har ikke et konstitusjonelt vern (Smith 2011), og staten kan pålegge kommunene nye oppgaver.

De bindingene som følger av at kommunene samarbeider med andre aktører vil ha ulik karakter alt etter hvilken type samarbeid som inngås, hvor mange kommuner som inngår i samarbeidet og hvilke oppgaver samarbeidet gjelder.

Når det gjelder type, kan interkommunalt samarbeid variere fra et ikke-formalisert samarbeid (kontakt i enkeltsaker eller uformelt nettverk), via kommunelovens § 27, der det opprettes et eget styre, til vertskommunesamarbeid (kommunelovens §28-1a-k), interkommunalt selskap, interkommunale aksjeselskap og samkommune (kommunelovens §28-2a-v). Som en hovedregel kan man kanskje si at økt grad av formalisering gir økt grad av binding til andre beslutningstakere. Uformelle kontakter er mindre forpliktende for den enkelte kommune enn vedtak i et samkommunestyre. Spørsmålet om bindinger og avhengighet er imidlertid noe mer komplisert, og kanskje mer komplisert i en interkommunal relasjon enn i stat-kommunerelasjonen. Årsaken er nettopp det frivillige elementet i interkommunalt samarbeid. Bak beslutningen om å involvere seg i et samarbeid med én eller flere andre kommuner ligger formodentlig en antakelse om gevinst av ett eller annet slag. Én mulig vurdering kan være at samarbeid vil gi en form for effektiviseringsgevinst. En annen mulig vurdering er at nedslagsfeltet for en oppgave ikke sammenfaller med kommunens grenser. I begge disse tilfellene kan inngåelse av samarbeid være en måte å vinne større herredømme over en oppgave man har ansvaret for. Samarbeid kan således innebære avgivelse av autonomi, men samtidig kan dette være en strategi for å vinne større innflytelse over et oppgavefelt. Talsmenn for interkommunalt samarbeid kan si at kommunene renonserer på deler av generalistkommuneprinsippet, men samtidig øker de kontrollen over de sakfeltene der de velger å samarbeide. Det viktigste, kan de hevde, er ikke generalistkommuneprinsippet i seg selv, men de verdiene som dette prinsippet er ment å styrke ivaretagelsen av. I dette tilfellet kan kommunene oppleve å styrke sin autonomi gjennom avgivelse av selvstendig beslutningsmakt.

Interkommunalt samarbeid har videre vært kritisert fordi det kan føre til svekket lokalt demokrati. I KS' informasjonshefte om kommunesamarbeid, "All makt i denne sal" sies følgende:

”Interkommunalt samarbeid har klare fordeler og ulemper, hvor hensynet til lokaldemokratisk styring og kontroll på den ene siden må veies opp mot hensynet til beslutningseffektivitet, bedre ressursutnyttelse og større fagmiljøer på den andre siden.”

Her slås det fast at demokratihensynet må veies opp mot hensynet til effektiv tjenesteyting og faglig kvalitet. Tar vi utgangspunkt i generalistkommuneprinsippet, er det folkevalgte mandatet det sentrale. Folkevalgte beslutningstakere vil være mottakelige for signaler fra innbyggerne, og de vil derfor søke politiske løsninger som er tilpasset velgerne. Den effektiviteten det her er tale om, dreier seg mer om avveininger mellom ulike hensyn enn om best mulig ressursutnyttelse innenfor ett enkelt tjenesteområde. Innenfor denne tankegangen er det derfor ikke en motsetning mellom effektivitet og demokrati. Tvert imot vil det ene forutsette det andre. Imidlertid vil det være et problem dersom antallet autoritative beslutningssentra økes. Dette vil redusere mulighetene som de folkevalgte har til å se flere oppgaveområder i sammenheng. Samtidig vil det svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor.

### **15.3 Nærmere om ”generalistkommune-system” og interkommunalt samarbeid**

Som det fremgår av forrige avsnitt så kan det oppstå et spenningsforhold mellom prinsippet om generalistkommunen og interkommunalt samarbeid - jo mer interkommunalt samarbeid, jo mindre vil den enkelte kommune representere et selvstendig politisk sentrum. Dersom utviklingen går i retning av stadig mer interkommunalt samarbeid, kan man tenke seg at den enkelte kommuneorganisasjon, med sine beslutningsorgan og tjenesteapparat, etter hvert får en perifer rolle i forhold til tjenesteproduksjon og samfunnsstyring innenfor eget territorium. I et slikt system vil prinsippet om ”generalistkommunen” i realiteten være forlatt. Selv om analysen i forrige avsnitt viser at et slikt scenario ligger et godt stykke unna dagens situasjon, eksisterer det like fullt et spenningsforhold som det er viktig å være oppmerksom på.

Men vi kan også velge å se på generalist-idealet på en annen måte. Interkommunalt samarbeid kan forstås som en utvidelse av kommuners problemløsnings- og styringskapasitet, der summen av det et sett av samarbeidende kommuner kan utrette er større enn summen av hva hver kommune kan utrette hver for seg. Analysen i de foregående kapitlene viser at ulike varianter av ”å få gjort mer” er en viktig motivasjon for å etablere interkommunalt samarbeid. I lys av dette kan vi tenke oss at selv om interkommunalt samarbeid på ett plan truer prinsippet om generalistkommunen, vil interkommunalt samarbeid på et annet plan legge til rette for et generalistkommunesystem. Dette tilsynelatende paradokset skyldes at interkommunalt samarbeid kan bidra til at staten, på tross av en svært mangfoldig kommunegruppe, kan opprettholde et styringssystem der alle kommuner prinsipielt sett likestilles. I et slikt styringssystem vil mange enkeltkommuner i praksis måtte samarbeide med andre for å være på et ”likestilt nivå”. Den nylig vedtatte og delvis iverksatte samhandlingsreformen gjenspeiler dette godt, der man fra statens side forutsetter at mindre kommuner om nødvendig inngår forpliktende samarbeid for å kunne fylle sin nye rolle vis-à-vis spesialisthelsetjenesten.

Denne evalueringen har ikke tatt for seg statens styring av kommunesektoren, og dermed har heller ikke evalueringen innhentet data som kan kaste ytterligere lys over prinsippet om et

generalistkommunesystem. Vi nøyer oss derfor med å slå fast at det er mulig å se på interkommunalt samarbeid som et nødvendig bidrag for at staten, gitt dagens kommunestruktur, kan forholde seg til kommunene gjennom et enhetlig og standardisert styringssystem.

#### **15.4 Oppsummerende diskusjon og implikasjoner for statlig styring**

Et styringssystem med et stort innslag av interkommunalt samarbeid er ikke nødvendigvis noe som truer norsk styringstradisjon og prinsippet om generalistkommunen og –systemet. Fra statens side er det trolig en fordel om den mangfoldige gruppen av kommuner kan behandles under ett, og interkommunalt samarbeid kan være et viktig bidrag i så måte. Prinsipielt er det likevel en iboende konflikt mellom interkommunalt samarbeid og idealet om generalistkommunen. Går utviklingen langt nok, vil kommunens rolle som politisk sentrum uvegerlig bli avløst av noe annet. Det gjelder enten vi ser på prioriterings- og koordineringsfunksjoner, eller på vilkårene for et fungerende representativt demokrati på kommunalt nivå. Men hvor grensen går for det uakseptable blir et skjønnsmessig spørsmål. Denne avveiningen handler om å veie fordelene med et styringssystem der alle kommuner kan behandles prinsipielt likt opp mot ulempene ved at dette samtidig medfører en fragmentering av lokale politiske sentra. Det er en politisk mer enn faglig oppgave å finne dette balansepunktet.

Fra et faglig ståsted vil det være mer tilfredsstillende å diskutere hva vi rent konkret kan gjøre for å bevare så mye som mulig av generalistidealet i et system preget av interkommunalt samarbeid. I resten av dette kapitlet skal vi diskutere tre måter statlige (tildels lokale) myndigheter kan sikre en fortsatt utvikling i tråd med prinsippene om hhv. generalistkommunen og generalistkommunesystemet. De tre strategiene dreier seg hhv. om kommunestruktur, ensartet geometri og forankring i representativt demokrati.

##### ***Endringer i kommunestruktur og generalist-prinsippene***

Framveksten av interkommunalt samarbeid tyder på at dagens kommunestruktur ikke er tilpasset alle oppgaver som er tillagt kommunesektoren. Som kartleggingen i kapittel 6 viste, har det interkommunale samarbeidet et stort omfang. Om vi avgrensner oss til de oppgaver som det samarbeides mest om, slik som f.eks. renovasjon, brannvesen og legevakt, er det vanskelig å komme utenom at idealet om generalistkommunen ville stått sterkere dersom små kommuner hadde blitt slått sammen til større kommuneenheter. Likevel, det er ikke bare små kommuner som inngår i interkommunalt samarbeid. Kartleggingen innenfor dette prosjektet viser i det hele tatt beskjedne effekter av både sentralitet og størrelse på omfanget av samarbeid. Slikt samarbeid er således ikke nødvendigvis en strategi for å kompensere for manglende ressurser. Samtidig er det mange kommunale oppgaver som ikke er gjenstand for interkommunalt samarbeid, og som dermed ivaretas innenfor rammen av eksisterende kommunegrenser. Det gjenspeiler en viktig erfaring fra internasjonal forskning, nemlig at ulike oppgaver forutsetter politiske enheter på ulike nivå (Heinelt 2010:97-100). Om vi setter ulike nivå opp mot hverandre, er det totale omfanget av samarbeid mellom kommuner lite, sett i forhold til det som foregår i kommuner. Fremdeles er samarbeidet minst omfattende innenfor de kommunale kjerneoppgavene, og for mange kommuner er nettopp ønsket om å forsterke innsatsen på disse områdene en viktig motivasjon for å etablere samarbeid med andre kommuner. Formannskapsmedlemmenes erfaring tilsier at interkommunalt samarbeid i

hovedsak har en positiv innvirkning på den delen av oppgaveporteføljen som ligger igjen i moderkommunen (jfr. kapittel 10). Det vi tidligere i rapporten har kalt forvittringshypotesen (det at kommunen tappes for funksjoner) får bare betinget støtte så lenge samarbeidene primært omfatter tekniske oppgaver og administrative støttestrukturer. Kommunenes totale tjenesteproduksjon sett under ett tilsier derfor ikke at idealet om generalistkommunen forutsetter endringer i kommunestruktur. Her vil det trolig være andre hensyn som er mer relevante, f.eks. samfunnsøkonomi og nærhet til innbyggere. Dette er en politisk avveining som vi ikke går nærmere inn på her.

Men gitt at interkommunalt samarbeid får et langt større omfang enn i dag, enten totalt sett, eller i enkelte regioner, vil spørsmålet om kommunestruktur bli mer relevant. Dagens kommunestruktur, i alle fall om vi legger prinsippet om generalistkommunen til grunn, hviler på at de mest sentrale oppgaver fremdeles kan ivaretas innenfor rammen av eksisterende kommunegrenser. Hvis dette på et gitt tidspunkt ikke lengre er tilfelle, f.eks. ved at det meste av kommunal velferdsproduksjon ivaretas på et interkommunalt nivå, vil prinsippet om generalistkommunen utvilsomt tilsie endringer i kommunestruktur. Det er derfor viktig å ha god oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid, nasjonalt så vel som i spesifikke regioner. Ikke minst vil det være viktig å observere den utviklingen som følger av samhandlingsreformen, der kommuner innleder samarbeid med andre kommuner både når det gjelder tjenestetilbud og når det gjelder forhandling om samarbeidsavtaler med helseforetakene.

### ***Ensartet geometri og generalist-prinsippene***

”Variabel geometri” har blitt brukt som betegnelse på en interessant og viktig problemstilling. Begrepet henspiller på at ulike typer interkommunalt samarbeid kan ha ulike deltakerkommuner, slik at samarbeidspartnerne varierer med ulike politikkområder. At det finnes et slikt mønster er godt dokumentert i flere av de forutgående kapitlene. Årsakene til at det har vokst fram en såkalt ”variabel geometri” kan være forskjellige. Det kan f.eks. skyldes rene tilfeldigheter, eller at samarbeidet har vokst fram på grunnlag av uformelle samarbeidsrelasjoner mellom ansatte i nabokommuner. En annen årsak er at ulike oppgaver kan ha ulike territorielle nedslagsfelt (Baldersheim og Rose 2010). Men det kan også tenkes at dette inngår i en kommunal strategi, der kommunale ledere vurderer det som risikabelt å samarbeide kun i en retning, og derfor velger å spre risiko gjennom å samarbeide i ulike samarbeidskonstellasjoner. Men selv om dette, i snever forstand, kan være rasjonelt for den enkelte kommune, er det langt fra sikkert det er særlig rasjonelt for samfunnet og kommunens tjenestemottakere. Det kan blant annet skape svært kompliserte koordineringsutfordringer dersom et sett av kommuner f.eks. har felles brannvesen, mens et annet sett har felles legevakt, mens et tredje sett har felles kommuneoverlege. I viktige spørsmål som kriseberedskap vil disse tjenestene grense opp mot hverandre, men de ulike konstellasjonene vil trolig begrense mulighetene for god og nødvendig koordinering. I tillegg er det ikke urimelig å anta at kommunens egne innbyggere vil ha problemer med å orientere seg i mange forskjellige samarbeidskonstellasjonene, noe som i sin tur kan representere et problem når det gjelder ansvars plassering og demokratisk kontroll.

Vår kartlegging viser at det interkommunale samarbeidet innenfor de utvalgte regionene i stor grad er preget av klynger. Det vil si at en gruppe av kommuner for en stor del har overlappende samarbeid og at konstellasjonene innenfor disse klyngene er relativt stabile på tvers av



oppgaveområdene. Imidlertid varierer graden av overlappende samarbeid mellom kommunene. Dermed kan vi slå fast at noen kommuner deltar i de aller fleste samarbeidene som finner sted innenfor en region, mens andre deltar i færre samarbeid. Slike mønstre fører potensielt til at noen kommuner blir dominerende og i større grad enn andre styrer samarbeidsmønstrene innenfor en region. Samtidig viser evalueringen at kommunene selv ikke er opptatt av ensartet geometri. De ønsker i stedet å ha størst mulig frihet til å inngå i ulike samarbeidskonstellasjoner etter hva som tjener dem selv best.

På dette området har staten muligheter for å styre utviklingen gjennom i større grad å legge føringer for en mer enhetlig geometri. Den nylig vedtatte samkommune-modellen er et bidrag i så måte, fordi den legger til rette for at et sett av kommuner kan utvikle et bredt anlagt samarbeid innenfor en og samme organisatoriske paraply. Men siden denne modellen kommer i tillegg til allerede eksisterende modeller (som er evaluert her), gjenstår det å se hvilken utbredelse og betydning samkommunemodellen kommer til å få. Denne utviklingen bør følges nøye i årene som kommer.

### ***Demokratisk forankring og generalist-prinsippene***

I lys av klassisk representativ demokratiteori vil et hvert interkommunalt samarbeidstiltak representere en flytting av makt fra valgte politikere til, i beste fall, indirekte valgte råds-, representantskaps- og styremedlemmer. Selv om betydningen av det enkelte samarbeid ikke nødvendigvis er så stor, vil summen av mange interkommunale samarbeid ofte tolkes som et uttrykk for demokratisk fragmentering og oppløsning.

Men innen nyere, såkalt post-liberal demokratiteori, er det flere som har diskutert og problematisert disse forutsetningene (se f.eks. Røiseland og Vabo 2012). Utgangspunktet har gjerne vært spørsmålet om hvor realistisk det egentlig er, i et komplisert og sammenvevd samfunn, å beholde forestillinger og idealer om at all makt skal samles i en og samme (kommunestyre-) sal. Flere har hevdet at det verken gagnar politikere eller samfunnet dersom valgte politikere skal bestemme alt. Det sentrale er at de viktigste beslutningene tas av politikerne, og at valgte politikerne til syvende og sist har det avgjørende ordet.

Et slikt resonnement har vært utgangspunkt for begrepet "meta-governance", og påstanden om at all styring må være forankret i valgte representanter, men at styringen ikke nødvendigvis trenger å utgå fra valgte politikere. I vår sammenheng innebærer dette at samarbeid med andre, herunder andre kommuner, ikke representerer et problem så lenge kommunens egne valgte politikere, gjennom opplyste beslutninger, har vedtatt samarbeidet, at de har muligheter til å vurdere og evaluere det som kommer ut av samarbeidet underveis, og at de også har muligheter til å avslutte samarbeidet. Av disse tre punktene er det første og siste ivaretatt gjennom de rettslige rammene for interkommunalt samarbeid – det må ligge en politisk flertallsbeslutning til grunn før en kommune trer inn i et interkommunalt samarbeid, og et hvert interkommunalt samarbeid kan oppløses innenfor rimelige tidsrammer.

De som sitter nærmest det praktiske samarbeidet mellom kommunene, de daglige lederne, opplever i svært liten grad problemer verken med politisk styring eller folkelig involvering i samarbeidene (jfr. kapittel 8). Dette kan tolkes som en opplevelse av at politisk styring og folkelig deltakelse fungerer godt i de interkommunale samarbeidene. Imidlertid kan disse resultatene også oppfattes som uttrykk for at de daglige lederne ikke betrakter politisk styring

og demokratisk kontroll som viktig for seg. Kanskje ville større innslag av styring og innbyggerinnflytelse til og med representere et problem for de som er ansvarlig for den daglige driften av virksomhetene. Undersøkelsen til formannskapsmedlemmer viser også ganske andre vurderinger av de samme spørsmålene. Langt flere innenfor denne respondentgruppen uttrykker bekymring for politisk styring og innbyggerinvolvering. Dette understrekes også av at formannskapsmedlemmene samlet sett vurderer rådmannens innflytelse over samarbeidene til å være større enn ordførernes.

Et potensielt problem som avdekkes i våre empiriske undersøkelser handler om forholdet mellom økt styringskompleksitet på den ene siden og behovet for kontroll på den andre siden. De folkevalgte viser at kjennskapen til bevisstheten om kontrollaspektet er forholdsvis liten. Kunnskapen om innsynsmulighetene er heller ikke alltid til stede. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom at nesten en tredjedel av formannskapsmedlemmene svarer «Vet ikke» på spørsmål om muligheter for tilgang til saksdokumenter fra vertskommunesamarbeid og samarbeid etter § 27 (jfr. kapittel 9).

Ut fra generalistkommuneperspektivet er den største utfordringen mht. demokratisk forankring trolig å sikre at valgte kommunepolitikere har tilstrekkelige muligheter for innsyn og utøvelse av kontroll overfor interkommunale samarbeidstiltak. Dagens kommunale kontrollapparat er trolig bedre tilpasset den virksomheten som fullt og helt foregår innenfor rammene av den kommunale organisasjonen, enn den virksomheten som finner sted i samarbeid med andre.

Prinsippet om generalistkommunen innebærer at kommunen er den naturlige demokratiske enheten på lokalt nivå. I lys av dette er det viktig, så vel i demokratiets navn som for å ivareta prinsippet, å sette den enkelte kommunes kontrollapparat i stand til å utøve reell kontroll med det som foregår i interkommunale samarbeidstiltak. Her er det trolig utfordringer, men også gode initiativ å legge til grunn, f.eks. i form av de mange rådene fra KRDs egen rådgivningsgruppe om egenkontroll (KRD 2009).



## **Del IV Konklusjoner**

---



## 16. Sammenfatning av funn

Dette prosjektet om konsekvenser av interkommunalt samarbeid for norske kommuner tar for seg mange perspektiver og problemstillinger og belyser disse med utgangspunkt i registerdata, case-studier med dokumentgjennomgang og intervju og to spørreskjemaundersøkelser. Siktemålet er å gi en framstilling av mangfoldet av konsekvensene for kommunene av interkommunalt samarbeid som er dekkende for kommuner av ulike størrelse og sentralitet. Dette kapitlet forsøker å oppsummere og trekke sammen funnene fra de ulike delene av denne studien. Fokus i denne gjennomgangen er lagt på funn som belyser konsekvenser av interkommunalt samarbeid for kommunene, mens andre funn i mindre grad er tatt med i gjennomgangen.

Innledningsvis redegjøres det for omfanget av interkommunalt samarbeid både når det gjelder hvilke oppgaver og tjenester som dekkes av ulike samarbeidsmodeller (§ 27, § 28 b, c, IKS og AS) og sett ut fra kommuner av ulike størrelse og sentralitet. Deretter i underkapittel 16.2 oppsummeres konsekvensene av interkommunalt samarbeid for kommunene.

### 16.1 Omfang av interkommunalt samarbeid

I vår kartlegging er det registrert til sammen 750 interkommunale samarbeid. Da er samtlige IKS og ASer der kommunene samlet eier mer enn 2/3 av aksjene med, samt de § 27 samarbeid og § 28 b og c samarbeid som er kartlagt i tidligere undersøkelser og i vår detaljerte undersøkelse i 73 kommuner. Den detaljerte undersøkelsen avdekket manglende registrering i særlig grad av § 28b og c- samarbeid, men også av noen § 27 samarbeid. Antas det at manglende registrering av interkommunale samarbeid er like stor i de resterende 356 kommunene, som det var for våre utvalgs kommuner, tilsier det at det samlede omfang av interkommunale samarbeid i Norge øker med 100, dvs. til 850 interkommunale samarbeid. Det er med andre ord om lag dobbelt så mange formelle interkommunale samarbeid som det er kommuner. Antall formelle interkommunale samarbeid fordeler seg forholdsvis likt på de fire samarbeidsmodellene, men med litt flere IKSer enn de andre.

Case-studiene avdekket også at det er et svært stort omfang av *avtalebaserte interkommunale samarbeid* uten noen av de formelle samarbeidsmodellene som overbygning. Blant våre 13 case-kommuner varierer antall avtalebaserte samarbeid mye. Basert på oversikten fra case-studiene vil vi anslå at det er halvparten så mange avtalebaserte samarbeid som formelle interkommunale samarbeidene. Dette innebærer at det er tre ganger så mange interkommunale samarbeid som det er kommuner.

Kartleggingen viser at det for hele materialet gjennomsnittlig er 5,6 deltakerkommuner i hvert interkommunale samarbeid noe som tilsvarer at hver kommune deltar i om lag 11 interkommunale samarbeid. Det er imidlertid stor variasjon i antall deltakerkommuner mellom de ulike samarbeidsmodellene, fra IKS og § 27 som har gjennomsnittlig 7 – 8 samarbeid til § 28 b, c og AS som har gjennomsnittlig 4 – 5 samarbeid.

### ***Sammenheng mellom samarbeidsmodell og oppgavetype***

Kartleggingen av praksis viser at samarbeidsmodellene i stor grad benyttes på spesifikke oppgaver/tjenester, selv om det for noen oppgave-/tjenestetyper benyttes flere samarbeidsmodeller.

Kommunelovens § 27 benyttes som formell ramme for svært mange ulike oppgaver og tjenester og er den dominerende samarbeidsmodell for regionråd, sekretariatsfunksjonen for kontrollutvalg, PPT, legevakt/AMK-sentraler og friluftsråd. Vertskommunesamarbeid etter § 28 b og c har også fått en bred anvendelse til tross for at denne samarbeidsmodellen kun har eksistert i fem år. Denne modellen nyttes typisk innenfor samarbeid om barnevern, jord- og skogbruksforvaltning og skatt/kemner. IKS-modellen har også en meget bred anvendelse selv om hovedvekten ligger innen teknisk sektor og administrasjon. IKS-modellen er dominerende innenfor revisjon, brannvern, renovasjon, vann og avløp, havnevirksomhet og museum/kirker. AS-modellen har et noe snevrere anvendelsesområde, men er dominerende innenfor arbeidstreningsvirksomheter, utleiebygg ol, energi, næringsutvikling og media/kommunikasjon.

### ***Betydning av kommunestørrelse og sentralitet for omfang av interkommunalt samarbeid***

Betydningen av kommunenes størrelse og sentralitet for omfang av interkommunalt samarbeid er vurdert ut fra kartleggingen av det interkommunale samarbeidet i vårt representative utvalg på 73 kommuner. Det er derfor noe variasjon i gjennomsnittstall for omfang av interkommunalt samarbeid sett i forhold til den delen av kartleggingen som baserer seg på samtlige kommuner.

Kommunene er delt i fem størrelseskategorier etter innbyggertall. Kartleggingen viser at de største kommunene (> 20 000 innbyggere) gjennomsnittlig deltar i 15 interkommunale samarbeid, mens kommunene i de andre størrelseskategoriene deltar i 11 – 12 samarbeid. Dette er et interessant resultat sett ut fra en antakelse om at mindre kommuner har mer behov enn større kommuner for å samarbeide om tjenesteproduksjonen. De største kommunene deltar gjennomsnittlig i flere interkommunale AS-samarbeid enn kommuner i de andre størrelseskategoriene. Kommunene uavhengig av størrelse deltar forøvrig i flere IKS og § 27-samarbeid enn i § 28 b og c samarbeid og interkommunale ASer.

Kommunestørrelsen har også betydning for hva det samarbeides om. Gjennomsnittlig antall samarbeid viser lite variasjon i forhold til kommunestørrelse når det gjelder regionråd, og samarbeid om administrasjon og undervisning. Små kommuner (< 1 500 innbyggere) deltar i gjennomsnitt i 4 samarbeid innen helse- og sosial, mens kommunene i de andre størrelseskategoriene deltar gjennomsnittlig i 2,5 samarbeid innen denne sektoren. Gjennomsnittlig antall samarbeid innen kultur, natur og næring øker med kommunestørrelsen. De største kommunene deltar gjennomsnittlig i flere interkommunale samarbeid innen teknisk sektor enn kommunene i de andre størrelseskategoriene.

Kommunene er delt i fire kategorier etter sentralitet. Her viser det seg at *noe sentrale kommuner* (kommuner med maksimalt 60 minutters reisetid til et tettsted med minimum 15 000 innbyggere) i gjennomsnitt deltar i nesten 15 interkommunale samarbeid, mens de *sentrale kommunene* (kommuner med maksimalt 75 minutters reisetid til et tettsted med minimum 50 000 innbyggere) i gjennomsnitt deltar i mindre enn 11 interkommunale samarbeid. De to kategoriene med minst sentralitet deltar i om lag 12 interkommunale

samarbeid. Det er også betydelige variasjoner i formell organisering av det interkommunale samarbeidet mellom kommuner på ulikt sentralitetsnivå, men det er vanskelig å finne klare årsakssammenhenger til dette.

Sentralitetsdimensjonen ser også ut til å ha betydning for hvilke oppgaver og tjenester det samarbeides om. De minst sentrale kommunene og de mindre sentrale kommunene har mange samarbeid innen helse- og sosialsektoren samtidig som dette ofte er § 28 samarbeid. Et annet eksempel på samvariasjon er at noe sentrale kommuner har mange samarbeid innen kultur, natur og næring organisert som IKS og AS, mens sentrale kommuner har mange samarbeid innen teknisk sektor også organisert som IKS og AS.

### ***Overlappende samarbeid***

Kartleggingen av formelle samarbeid mellom utvalgskommunene avdekker også overlappende samarbeid mellom kommunene dvs. at nærliggende kommuner samarbeider gjennom flere interkommunale samarbeid. Gjennomgangen av samarbeidet i våre seks områder (Glåmdalsregionen, Grenland, Jæren og Ryfylke, Nordmøre, Nord-Trøndelag og Salten) viser at det er omfattende grad av overlappende samarbeid i alle områdene. I Glåmdalsregionen deltar eksempelvis Kongsvinger i 9 interkommunale samarbeid både med Eidskog og Nord- og Sør-Odal. I Grenlandsregionen har Siljan mellom 12 og 14 interkommunale samarbeid med Porsgrunn, Bamble og Skien. Tilsvarende overlappende samarbeid finnes mellom kommunene i de andre utvalgsområdene.

Stor grad av overlappende samarbeid antas å ha betydning for om det kan utvikles interkommunale styringsnivå for grupper av kommuner enten innen enkeltsektorer eller på tvers av sektorer. Det er imidlertid stor variasjon mellom de ulike områdene når det gjelder hvilke sektorer det er overlappende samarbeid. Det er også slik at kommunene inngår samarbeid med forskjellige kommuner alt etter hvilke oppgaver det dreier seg om. Typisk er samarbeid med mange kommuner knyttet til regionråd og administrative tjenester som kontrollutvalgssekretariat, revisjon og arkiv, mens antall kommuner som deltar i samarbeid innenfor andre oppgavetyper varierer.

### ***Det interkommunale samarbeidets økonomi***

I forhold til brutto driftsutgifter utgjør kommunenes andel av omsetningen i interkommunale selskap (IKS og AS) 7,1 % i hele vårt kommuneutvalg på 73 kommuner. Det er svært stor variasjon mellom kommunene, den med minst andel ligger på 0 % og den med størst andel ligger på 32 %. I grunnlaget for beregningene mangler omsetningstall for 15 av 107 selskap, noe som tilsier at andelen skulle vært noe høyere, anslagsvis 8 %.<sup>86</sup> Dette illustrerer at kommunene samlet sett har valgt å legge ut en betydelig del av sine tjenester i interkommunale selskaper. Det er også betydelige økonomiske verdier som representantskap og generalforsamling og deltakerne i styrene er med på å forvalte.

I disse tallene inngår ikke omsetningen i § 27 og § 28 samarbeid (til sammen 80 samarbeid), men mange av disse har svært liten økonomisk omsetning. Et grovt anslag kan derfor være at

---

<sup>86</sup> Som nevnt tidligere er det deler av dette som ikke direkte inngår som en del av kommunal tjenesteproduksjon (energisekskap og bompengeselskaper), men likevel vil omsetningen i interkommunale samarbeid utgjøre i størrelsesorden 8 % i forhold til kommunenes driftsbudsjett.



det økonomiske omfanget av interkommunalt samarbeid i gjennomsnitt er i størrelsesorden 10% av kommunenes driftsutgifter. Økonomien i § 28 b g c samarbeid og i mange av § 27 samarbeidene inngår imidlertid i kommunebudsjettene.

En annen dimensjon her er at flere av de interkommunale selskapene har betydelig økonomisk og administrativ kapasitet. I vårt utvalg er det 14 selskaper med en omsetning i 2010 på over 50 millioner og 9 selskaper med en omsetning på over 100 millioner. For kommuner i den minste størrelseskategorien (< 1 500 innbyggere) vil det være tilfeller der omsetningen i det interkommunale selskapet kommunen er medeier i, er større enn brutto driftsutgifter i kommunen.

## 16.2 Konsekvenser av interkommunalt samarbeid for kommunene

Under oppsummeres hovedfunnene når det gjelder prosjektets hovedproblemstilling om hvilke konsekvenser interkommunalt samarbeid har for kommunene. I gjennomgangen her har vi lagt hovedvekt på konsekvensene av interkommunalt samarbeid for lokalpolitisk styring og kontroll (kap 8), for fagmiljø og kompetanse (kap 10), for økonomien (kap 11) og for moderkommunen (kap 12), mens andre funn relatert til motiv for interkommunalt samarbeid (kap. 7), åpenhet (kap 9), og interkommunalt styringsnivå (kap 13) ikke er vektlagt.

### ***Konsekvenser for lokalpolitisk styring og kontroll***

Interkommunalt samarbeid innebærer større avstand mellom kommunestyre og tjenesteutførelsen enn dersom tjenestene gjennomføres kun i kommunal regi. Et samarbeid som involverer mange kommuner kan bidra til at det blir mer komplisert for kommunepolitikerne å styre. Det kan også stilles spørsmålsteget ved legitimiteten til det interkommunale samarbeidet og hvem som står til ansvar for de beslutninger som fattes i samarbeidet. Samlet sett kan det hevdes at styrings- og kontrollaspektene ved interkommunalt samarbeid knytter seg til utfordringer forbundet med transaksjonskostnader, fragmenteringsutfordringer og forvirringsutfordringer.

Etablering av et samarbeid kan innebære omfattende forhandlingsprosesser når nye, formelle institusjoner opprettes, noe som medfører konsekvenser i form av *transaksjonskostnader*. Et økt behov for rapportering og kontrollrutiner vil også bidra til transaksjonskostnader.

I formannskapssurveyen er det 33 % som mener at byråkratisering av tjenester er et stort/svært stort problem med interkommunalt samarbeid, mens 23 % mener at det er et lite/svært lite problem og 40 % mener at det er et moderat problem. Dette tyder på at en del kommuner opplever byråkratisering som en utfordring ved interkommunalt samarbeid. Datamaterialet viser også at dette er mer tydelig ved IKS/AS og § 28 samarbeid enn ved § 27 og i særlig grad avtalebaserte samarbeid. Gjennom case-studiene kom det fram flere eksempler på at transaksjonskostnadene i stor grad var forbundet med å etablere et interkommunalt samarbeid og i mindre grad med drift av samarbeidet. I intervjuene kom det fram at prosesser knyttet til etablering av formelle samarbeid var kompliserte og tungroddede. Dette gav seg utslag i at få vil endre samarbeidsform i etterkant og at i særlig grad mindre kommuner ønsker å etablere enkle avtalebaserte samarbeid. Samtidig synes det å være en riktig antakelse at nye samarbeid, og kanskje særlig når det gjelder fristilte modeller som IKS og AS, bidrar til å forsterke kontrollbehovet, uten at dette i seg selv oppfattes som å representere en "transaksjonskostnad".

Konsekvenser i form av *fragmenteringsutfordringer* henger sammen med manglende oversikt og tilgang på informasjon blant lokalpolitikere om innhold og omfang i det interkommunale samarbeidet. Dette kan bidra til uklarheter med hensyn til hvem som har ansvaret for det interkommunale samarbeidet; både mellom kommunene som aktører, og mellom det generelle publikum og kommuneinstitusjonen(e). Manglende ansvars plassering og forankring av det interkommunale samarbeidet i sentrale institusjoner som kommunestyre og formannskap bidrar til at både styring og kontroll blir utfordringer.

Formannskapssurveyen viser at 27 % mener at involvering av kommunestyre og formannskap er et stort/svært stort problem, mens 31 % mener at dette er et lite /svært lite problem. 41 % mener at det er et moderat problem. Tilsvarende størrelser når det gjelder problemet med uklare mandater for kommunens representanter i styrende organer i interkommunale samarbeid er 33 % (stort/svært stort problem) og 25 % (lite/svært lite problem). Disse problemene oppleves i mye større grad for IKS/AS enn for de andre samarbeidsformene. Resultatene her underbygger de funn vi har fra det kvalitative datamaterialet om at den *politiske forankringen* av interkommunale samarbeidsprosesser beskrives som en utfordring i kommunene i mange sammenhenger.

Samtidig viser formannskapssurveyen at over halvparten av medlemmene svarer at kommunen har vedtatt en eierstrategi/eierskapsmelding der det framgår hvordan kommunen vil styre og kontrollere de interkommunale selskapene og samarbeidene, mens i overkant av 30 % svarer at kommunen ikke har vedtatt en slik eierstrategi og 15 % svarer vet ikke. Svarene fra respondentene viser også at økt forekomst av eierskapsmeldinger / eierstrategi reduserer oppfatningen av problemer knyttet til demokratisk styring.

Et annet funn fra formannskapssurveyen relatert til kontroll av interkommunalt samarbeid viser at en stor andel av formannskapsmedlemmer har generelt sett liten kjennskap til hvor ofte det gjennomføres kontroll i form av forvaltningsrevisjoner, eierskapskontroll og andre former for resultatmåling. Her er det større kunnskap om kontroll av IKS/AS enn de andre samarbeidsmodellene, og materialet viser også at kontrollmekanismene i større grad rettes mot de fristilte samarbeidsmodellene.

Samlet sett viser datamaterialet at interkommunale samarbeid bidrar til fragmenteringsutfordringer, men at det både er variasjoner mellom kommunene og mellom ulike samarbeidsmodeller om hvordan disse utfordringene arter seg.

Konsekvenser i form av *forvitningsutfordringer* henger sammen med at kommunestyrene kan tappes for makt og relevans – og på sikt oppleve sviktende legitimitet blant innbyggerne når oppgaver og tjenester håndteres i andre institusjonelle rammer. Spørsmålet er om de tradisjonelle kommuneorganisasjonenes makt og relevans utfordres av det interkommunale samarbeidet. I den grad potensiell «forvitring» påpekes av våre informanter, er dette i første rekke knyttet til en skepsis overfor den autonomien som en del IKSer oppleves å ha. Selv om denne skepsisen ikke nødvendigvis spesifiseres konkret i det kvalitative materialet (og således har en viss anekdotisk karakter), er det likevel åpenbart at enkelte ser en fare i at politisk styring blir «å strø sand på» selskapsadministrasjonens forslag. Enkelte data peker således i retning av forvitningsutfordringer, men samtidig kan det interkommunale samarbeidet ha en "avlastningsfunksjon" som styrker den tradisjonelle kommuneorganisasjonens relevans på de (for det generelle publikum) viktige områdene.

Dataene fra surveyene viser imidlertid at formannskap og kommunestyre ikke er de mest sentrale aktørene når det gjelder kommunens innflytelse på interkommunalt samarbeid. Respondentene mener at rådmannen og ordfører har mer innflytelse enn de folkevalgte organene. Således kan interkommunalt samarbeid ha betydning for maktbalansen mellom ulike aktører internt i kommuneorganisasjonen ved at administrasjonen kan øke sin makt.

Samlet sett viser dataene at deltakelse i interkommunalt samarbeid representerer enkelte styrings- og kontrollutfordringer. Litt over halvparten av formannskapsmedlemmene sier seg litt eller helt enig i at interkommunalt samarbeid svekker det lokale selvstyret, mens resten er helt eller litt uenig i dette. 2/3 av formannskapsmedlemmene sier seg helt eller litt enig i at interkommunalt samarbeid bidrar til svakere demokratisk styring i kommunene mens 1/3 sier seg helt eller litt uenig i dette. Datamaterialet viser at det er til dels store variasjoner mellom kommunene når det gjelder oppfatningen av styrings- og kontrollutfordringene. De mindre kommunene opplever større problemer relatert til styring og kontroll enn større kommuner. Utfordringene oppleves også større i forhold til IKS/AS enn ved § 27, § 28 og avtalebaserte samarbeid.

### ***Konsekvenser for fagmiljø og kompetanse***

En av de vesentligste drivkreftene for å etablere interkommunalt samarbeid er hensynet til utviklingen av faglig og profesjonell kompetanse. Samarbeidstiltak begrunnes ofte med behovet for å ha store nok fagmiljø på de ulike tjenesteområdene. Dette er særlig relevant for små kommuner der fagmiljøene knyttet til hver oppgave er små, for mer spesialiserte tjenester som barnevern og innenfor helse, eller knyttet til tjenester som krever særskilt kompetanse (IKT, juridiske oppgaver) og kontrollfunksjoner. Det er imidlertid et åpent spørsmål om interkommunalt samarbeid bidrar til økt kompetanse og bedre fagmiljø knyttet til gjennomføring av oppgavene og tjenestene.

Casestudiene viser at kompetanseeffektene varierer med hvilke oppgaver de interkommunale samarbeidene utfører og at samlokalisering av personell en viktig faktor for oppbygging og videreutvikling av fagmiljø. Samlokalisering har betydning for muligheter for spesialisering og bredere tjenester, men også for en mer effektiv utnyttelse av fagkompetansen. Kommuner med små fagmiljøer (med små stillingsandeler) kan styrke sin tilgang til kompetanse ved interkommunalt samarbeid eller ved å overføre oppgaver og myndighet til en større fagenhet i en annen kommune. Informantene rapporterer om at samlokalisering av enkelte oppgaver har større kompetanseeffekter enn andre. Det gjelder:

- Administrative oppgaver som skatteinnkreving, revisjon, sekretariatsfunksjon for kontrollutvalg, arbeidsgiverkontroll er eksempler på oppgavetyper hvor fagmiljøet styrkes ved en konsentrasjon gjennom interkommunalt samarbeid. Den største gevinsten som rapporteres, er avlastningen det interkommunale samarbeidet har for kommuner som har hatt problemer med å skaffe riktig personell og/eller som har fylt denne funksjonen gjennom delstillinger. For disse rapporteres det om at ressurser frigis, samtidig som de får et uavhengig ressurscenter å støtte seg til.
- Helse og omsorgsrelaterte oppgaver som legevakt, kommunelege og barnevern rapporterer også om store kompetanseeffekter. Samlokalisering gjør tjenestene mindre sårbare samtidig som det er lettere å skaffe spesialisert personell til stillinger. En annen faktor er at et interkommunalt tjenestetilbud kan bidra til at det oppnås større grad av avstand og diskresjon mellom den som utfører tjenesten og den som mottar den enn

dersom det var et rent kommunalt tjenestetilbud i en liten kommune. Avstand til brukeren av tjenestene er viktig for riktig faglig vurdering. Dette oppnås lettere i et større fagmiljø.

- Innenfor teknisk sektor rapporteres det om at tjenester som brann- og beredskapsoppgaver oppnår kompetanseeffekter av samlokalisering. Igjen er det større miljøer som brukes som argument for en mer spesialisert og sentralisert arbeidsdeling. Dette styrker ikke bare tjenestens kvalitet, men kan også bidra til at tjenesten øker i omfang og omfatter flere funksjoner enn tidligere. Dette danner grunnlag for et bredt sammensatt fagmiljø rundt tjenestene.

Tjenester der det ikke rapporteres om store fag- og kompetanserelaterte effekter av interkommunale samarbeid er opplæring og undervisning. Til tross for samlokalisering fortelles det ikke om store endringer i arbeidsdeling, spesialisering eller faglig samarbeid over kommunegrensene. Heller ikke innenfor renovasjonstjenestene som har opplevd stor grad av samlokalisering, fremheves kompetanse som en vesentlig effekt.

Casestudiene tyder på at valg av formell modell for samarbeidet (§ 27, § 28 b og c, IKS eller AS) ikke har betydning for nivået på kompetanseeffektene. Dette samsvarer med resultater fra ledersurveyen. Ledersurveyen bekrefter sistnevnte poeng, samtidig som den viser at i overkant av 70 % av lederne melder om bedre utnyttelse av fagkompetansen, mens 60 % melder om bedre rekrutteringsmuligheter. 60 % av formannskapsmedlemmene mener at bedret utnyttelse av fagkompetansen i stor/svært stor grad kan påvises i forbindelse med interkommunalt samarbeid.

Datamaterialet viser ingen signifikante sammenhenger mellom kommunestørrelse og kompetanseeffekter. Når det gjelder sentralitet finner vi sammenheng med at de minst sentrale kommuner opplever at interkommunalt samarbeid har bidratt til å redusere sårbarhet for utskifting av personell og sykefravær, samt forbedret rekrutteringsevnen. Jo mer sentrale kommunene er, jo mindre kompetanseeffekt rapporteres.

En konklusjon relatert til problemstillingen om interkommunalt samarbeid bidrar til gevinster på kompetanse og fagmiljø er at samlokalisering er en viktig faktor for å oppleve kompetanseeffekter. Det er likevel ikke en garanti, men avhenger av hvilke oppgaver og funksjoner samarbeidet har. Lovpålagte kommunale oppgaver kan styrkes kvalitativt men og kvantitativt (bredde i tjenesten) ved at oppgaven utføres i større fagmiljø. Likevel viser gjennomgangen at styrking av kompetanse og fagmiljø ikke er den bærende motivasjon, ei heller et garantert resultat, men heller en ønsket konsekvens av å inngå i eller etablere et interkommunalt samarbeid.

### ***Økonomiske konsekvenser av interkommunalt samarbeid***

Selv om økonomisk nytte med utgangspunkt i kostnadseffektiv drift og innsparing er et viktig motiv for interkommunalt samarbeid er det ikke enkelt å dokumentere slike effekter. Teoretisk sett kan både økt grad av spesialisering og felles utstyr og anlegg bidra til økonomisk innsparinger.

*Spesialisering:* Interkommunalt samarbeid kan bidra til stordriftsfordeler ved at hver ansatt spesialiserer seg på enkelttjenester for mange kommuner, mens de tidligere måtte håndtere mange ulike tjenester for en kommune. Denne varianten av en økonomisk stordriftsfordel er basert på økt produktivitet og er nært forbundet med "øvelse-gjør-mester" prinsippet når det gjelder kvalitetsforbedring. Bedre kvalitet og mer effektive tjenester kan i dette tilfellet tenkes

å gå hånd i hånd. Stordriftsfordeler kan tas ut ved å redusere kostnadene per produsert tjeneste og dermed redusert bemanning eller gjennom at det utføres flere typer tjenester eller tjenester av bedre kvalitet enn før. I de siste tilfellene vil kommunene ikke oppnå økonomiske besparelser men flere/bedre tjenester.

*Felles anlegg og utstyr:* Interkommunalt samarbeid kan også gi muligheter til å hente ut stordriftsfordeler ved bedre utnyttelse av anlegg og utstyr som det interkommunale samarbeidet har investert i enn dersom kommunene hver for seg skulle investert i anlegg og utstyr. Størrelsen på de økonomiske besparelsene for kommunene vil være avhengig av hvilken standard på anlegg og utstyr det interkommunale samarbeidet velger sett i forhold til det som den enkelte kommune ville valgt.

Case-studiene bekrefter langt på vei de teoretiske antakelsene om at stordriftsfordeler ved sammenslåing av kommunale tjenester både i form av (1) økt grad av spesialisering for ansatte og dermed økt produktivitet og (2) investering i felles anlegg og utstyr for alle kommunene i stedet for separate anlegg og utstyr bidrar til økonomiske besparelser. Case-studiene viser videre at grad av økonomisk besparelse ved interkommunalt samarbeid henger sammen med oppgavetype.

Case-studiene danner grunnlag for å etablere kategorier av interkommunale samarbeid som kan bidra til økonomiske besparelser for kommunene sett i forhold til et teoretisk alternativ med kommunale tjenester av lik standard. Følgende kategorier av interkommunalt samarbeid kan bidra til økonomiske besparelser for kommunene:

- Interkommunalt samarbeid om “spesialiserte” administrative oppgaver som utføres av én interkommunal stab, og som alternativt ville innebære små stillingsandeler i alle kommunene, bidrar til økonomiske besparelser.
- Interkommunalt samarbeid om innkjøptjenester fører til økonomisk besparelser gjennom storkjøpsrabatt og økt produktivitet i innkjøpstjenesten.
- Interkommunalt samarbeid om innkjøp, drift og opplæring i felles IKT-systemer bidrar til økonomiske besparelser i forhold til alternativet der hver kommune skulle gjennomført dette selv.
- Interkommunalt samarbeid om beredskapsoppgaver (brann og legevakt) og tekniske tjenester (renovasjon) kan bidra til økonomiske besparelser da det kan oppnås stordriftsfordeler (en utstyrspark og en organisatorisk enhet) i forhold til en oppgaveløsning der hver kommune hadde en egen utstyrspark og egne ansatte med passende kompetanse.

De to siste kategoriene gjelder dersom kommunen skulle lagt seg på samme standard / kvalitet som det interkommunale samarbeidet har.

*Formannskapsurveyen* viser at over 80 % av formannskapsmedlemmene mener at økonomisk effektivisering / sparing er ganske viktig eller svært viktig grunn for å etablere et interkommunalt samarbeid. 28 % av formannskapsmedlemmene mener at det interkommunale samarbeidet i stor / svært stor grad har bidratt til *rimeligere tjenesteproduksjon*, mens 50 % mener at det i stor /svært stor grad har bidratt til mer *effektiv tjenesteproduksjon*. Dette støtter opp om synspunktet innledningsvis om at interkommunalt samarbeid ikke først

og fremst medfører økonomiske besparelser, men heller økt kvalitet på tjenestene. Samlet sett viser dette resultatet også at intensjonene ikke alltid nås i møte med realitetene.

*Ledersurveyen* viser at 47 % av lederne mener at interkommunalt samarbeid bidrar til rimeligere tjenesteproduksjon og 70 % av lederne mener at interkommunalt samarbeid bidrar til mer effektiv tjenesteproduksjon. De daglige lederne har således større tro på interkommunalt samarbeid som redskap for økonomisk innsparing og effektivisering enn formannskapsmedlemmene.

Casestudiene tyder på at de mindre kommunene relativt sett har større mulighet til oppnå økonomiske besparelser som følge av ulike typer stordriftsfordeler med interkommunalt samarbeid enn de større kommunene. Det er imidlertid en større andel formannskapsmedlemmer i de store kommunene enn i de mindre kommunene som mener at interkommunalt samarbeid bidrar til rimeligere tjenesteproduksjon.

Det er også forskjell mellom kommuner av ulik størrelse og sentralitet når det gjelder oppfatninger av hvilken type interkommunalt samarbeid som egner seg best til å ivareta økonomisk effektivisering/ sparing. Store kommuner og sentrale kommuner tror mest på IKS/AS som et virkemiddel for å effektivisere, mens mindre kommuner og mindre sentrale kommuner tror mest på § 28 og § 27-samarbeid.

Konklusjon på problemstillingen om interkommunalt samarbeid bidrar til økonomiske besparelser for kommunene er at økonomiske besparelser oppnås i de samarbeidene der det er stordriftsfordeler i form av spesialisering av tjenesteutførelse og investering i felles anlegg og utstyr. I mange tilfeller tas imidlertid innsparingsmulighetene ut i økt tjenestekvalitet og bredere tjenester. En annen konklusjon er at mindre kommuner (under 3 000 innbyggere) gjennom interkommunalt samarbeid kan oppnå større besparelser enn større kommuner (over 6 000) innbyggere sett i relasjon til alternativet med å drive tjenesten i egen regi.

### ***Konsekvenser av interkommunalt samarbeid for moderkommunene***

Interkommunalt samarbeid bidrar direkte til at en rekke oppgaver og tjenester er trukket ut av den kommunale oppgaveporteføljen. Dette innebærer endringer i kommunenes muligheter for intern samordning og prioritering mellom oppgavene. Konsekvensene for det gjenværende fagmiljøet kan dreie seg om uthuling av fagmiljøet og svekking av samarbeidsmulighetene internt i kommunen. Ut fra et lignende resonnement kan en anta at interkommunalt samarbeid svekker kommunenes muligheter for samordning og prioritering mellom tjenestene. Problemstillingen om hvilke konsekvenser omfang og typen oppgaver det samarbeides om har for prioriteringen og samordningen med de oppgaver som ligger igjen i moderkommunen er undersøkt både gjennom case-studier og surveys.

Undersøkelsen viser at det er lite belegg for å anta at moderkommunen forvitres eller uthules når viktige oppgaver og saksfelt gjøres gjenstand for interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid viser seg derimot å ha en koordinerende funksjon som virker støttende overfor andre oppgaver som ivaretas av moderkommunen. En annen effekt er at interkommunalt samarbeid innenfor sektorområder som skole, helse og skatt/økonomi gir mulighet til å utnytte egen personalressurs mer effektivt. Dette gjelder for mindre kommuner. Interkommunalt samarbeid virker også avlastende for politisk og administrativ ledelse både i små og store kommuner.

Undersøkelsen viser også at interkommunalt samarbeid innen helsefeltet og IKT-feltet virker strukturerende på den indre kommunale tjenesteproduksjonen. Dette skjer eksempelvis i form av en standardisering, noe som kan være positivt og heve både kvalitet og effektivitet men kan også innebære at det gjøres mindre bruk av lokal kunnskap og kompetanse i tjenesteproduksjonen. En slik utvikling framover kan imidlertid bidra til at flere funksjoner kan bli underlagt en interkommunal organisering og at flere oppgaver og kompetanseområder forsvinner fra moderkommunen, samtidig som det kan bidra til styrking av fagmiljø og rekruttering av nye fagpersoner. Dette er et dilemma for lokalpolitikere som blant annet dreier seg om hva som skal vektlegges; lokalisering av samarbeidstiltak eller faglig koordinering for å sikre sammenhengen mellom fagområder. Undersøkelsen tyder på at dette er et dilemma særlig for formannskapsmedlemmene i de minste kommunene. Tap av lokal kompetanse sammenholdt med stor avstand til eventuell samlokalisert kompetanse kan bidra til en form for forvitring som begrenser det lokale handlingsrommet.

## 17 Konklusjoner

Det interkommunale samarbeidet mellom kommunene i Norge er svært omfattende og mangfoldig. Det har gradvis vokst i omfang og finnes nå innenfor de fleste sektorer. Det har mange ulike organisatoriske overbygninger og er i ulik grad integrert med den kommunale tjenesteytingen. Det er stor variasjon mellom kommunene både i hvilken grad de benytter seg av interkommunalt samarbeid og hvordan de styrer og kontrollerer disse virksomhetene. Interkommunalt samarbeid er med andre ord et meget komplekst fenomen.

I kapittel 16 sammenfattet vi funnene om konsekvenser av interkommunalt samarbeid. Der belyste vi både problemstillingen om omfanget av interkommunalt samarbeid og problemstillingen om hvilke konsekvenser dette samarbeidet har for kommunene.

I dette kapitlet vil vi drøfte interkommunalt samarbeid og konsekvensene av interkommunalt samarbeid innunder tre forståelsesrammer. Det første dreier seg om å få en forståelse av hva det samlede omfang av interkommunalt samarbeid betyr for kommunene. Her trekker vi sammen funnene fra kapittel 16 og forsøker å uttrykke hvordan det samlede trykk av interkommunalt samarbeid arter seg for kommunene. Det neste dreier seg om de ulike formelle modellenes egnethet, og det siste dreier seg å se hvilken funksjon interkommunalt samarbeid har ut over det å bidra i den kommunale løsning av oppgaver og produksjon av tjenester til innbyggerne.

### 17.1 Det samlede trykk av interkommunalt samarbeid

For kommunene samlet sett gjennomføres viktige oppgaver ved interkommunalt samarbeid, og for mange av de mindre kommunenes vedkommende er interkommunalt samarbeid helt avgjørende for å kunne levere tjenester til innbyggerne.

De interkommunale produksjonssamarbeidene innenfor kommunalteknisk sektor (renovasjon, vann og avløp) og brannvern er eksempelvis helt avgjørende for at kommunene skal kunne levere sine tjenester. Innenfor sentraladministrasjonen, undervisningssektoren og helse- og sosialsektoren har interkommunalt samarbeid, sett i forhold til størrelsen på tjenesteytingen i disse sektorene, en begrenset betydning for kommunene. Mange kommuner er imidlertid avhengig av interkommunalt samarbeid for å kunne levere tilfredsstillende tjenester til innbyggerne innenfor utvalgte deler av undervisningssektoren (PPT) og helse- og sosialsektoren (legevakt, barnevern og arbeidsrehabilitering). Det dreier seg i stor grad om å kunne ha god nok kompetanse og å kunne tilby tilfredsstillende kvalitet på tjenestene. For mange kommunale oppgaver og tjenester, eksempelvis havnevirksomhet, friluftsråd, næringsutvikling, samferdsel og kommunaltekniske tjenester er det også slik at dagens kommunegrenser er dysfunksjonelle i forhold til innholdet i oppgavene og tjenesteytingen.

Selv om det er slik at interkommunalt samarbeid er av stor betydning for tjenesteytingen til innbyggerne, er det ikke belegg i vår undersøkelse for å hevde at interkommunalt samarbeid bidrar til at kommunene blir mindre betydningsfulle og forvitrer.

Interkommunalt samarbeid er gunstig økonomisk sett. Innenfor mange samarbeid tas det ut betydelige stordriftsfordeler i form av spesialisering av tjenesteutførelse og investering i felles



anlegg og utstyr. For mange mindre kommuner vil et alternativ med ren kommunal tjenesteyting enten bli dyrere eller innebære tjenester av lavere kvalitet.

Interkommunalt samarbeid er også gunstig når det gjelder kompetanse, fagmiljø og tjenestekvalitet for innbyggerne. Samlokalisering er imidlertid en viktig faktor for å oppnå kompetanseeffekter. Interkommunalt samarbeid kan bety at oppgavefelt og kompetansemiljø forsvinner og at interne samordnings- og prioriteringsmuligheter svekkes. Dette er en utfordring for «moderkommunene». Undersøkelsen vår tyder imidlertid på at interkommunalt samarbeid i begrenset grad innebærer en svekkelse av moderkommunen.

Interkommunalt samarbeid gir utfordringer når det gjelder styring og kontroll. Formannskapsmedlemmene opplever at det er større utfordringer med styring og kontroll av de formelt fristilte samarbeidsmodellene (IKS og AS) enn samarbeid basert på kommunelovens § 27 og § 28 b og c. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvordan disse utfordringene håndteres. Mange kommuner har utarbeidet eierskapsmeldinger og har en klar eierstrategi, mens andre mangler dette. Her tyder case-studiene på at bevisstheten om hvordan interkommunale samarbeid skal styres og kontrolleres øker jo større kommunene er.

Det store antall typer interkommunalt samarbeid, spredningen på ulike sektorer, det økonomiske omfanget samarbeidene representerer og ikke minst antall samarbeid mellom nærliggende kommuner, gir grunnlag for å stille spørsmål ved om det er etablert en form for interkommunalt styringsnivå. 70 % av formannskapsmedlemmene sier seg helt eller litt enig i en påstand om at interkommunalt samarbeid bidrar til etablering av et interkommunalt styringsnivå, mens 21 % er helt eller litt uenig i påstanden. Både ledelsessurveyen og case-studiene støtter opp under dette resultatet.

For kommunene betyr det at det er etablert interkommunale møteplasser og arenaer der utvikling av tjenester, oppgavegjennomføring og forhold av regional karakter diskuteres, erfaringer utveksles og der det også utformes politikk. Slike interkommunale arenaer kan ses på som et hensiktsmessig verktøy som kan berike den kommunale politikkutforming gjennom at ulike perspektiver og alternative løsningsmodeller blir tatt opp i diskusjonen. I utgangspunktet vil dette være møteplasser og arenaer som styrker kommunene som styringsaktører. Det er imidlertid noen sider ved slike interkommunale arenaer som kan være mindre heldig. Dersom det er de samme politikerne som deltar på de fleste arenaene og det er begrenset åpenhet og lite informasjon til de folkevalgte organene om det som diskuteres på disse arenaene, vil det kunne utvikle seg en interkommunal politisk/administrativ elite. Dersom det er stor makt koblet til disse arenaene enten politisk, administrativt eller økonomisk, dvs. at det er her beslutningene i realiteten tas, må slike interkommunale arenaer ses på som uheldige for de kommunale folkevalgte organene.

Studien tyder på at det er etablert interkommunale styringsnivå på alle de områdene vi har undersøkt og i særlig grad innen teknisk sektor, men også innen administrasjon og næringsutvikling. Studien viser også at de minste kommunene i mindre grad enn de store kommunene utarbeider eiermeldinger. De klarer også i mindre grad å følge med på og kontrollere hva som skjer i de interkommunale samarbeidene. Sett i et slikt perspektiv kan det hevdes at utviklingen av interkommunale styringsnivå øker trykket på kommunene, både for at de skal etablere kontrollmekanismer og for at de skal etablere styringsformer som sikrer at

det ikke utvikler seg en interkommunale politisk/administrativ elite avskjermet fra de fra de kommunale politiske organene.

*Hovedbildet basert på gjennomgangen over er:*

Interkommunalt samarbeid er viktig og for mange kommuner helt nødvendig for å levere tjenester til innbyggerne. Interkommunalt samarbeid er fordelaktig både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet, men gir noen utfordringer når det gjelder styring og kontroll. Mindre kommuner kan høste de største gevinstene både økonomisk og når det gjelder tjenestekvalitet, men har også de største utfordringene når det gjelder styring og kontroll. Det samlede trykk av interkommunalt samarbeid gir således både muligheter og utfordringer til kommunene, men det er ikke grunnlag for å hevde at interkommunalt samarbeid bidrar til forvitring og uthuling av kommunene. Overlappende interkommunalt samarbeid bidrar til at det etableres et interkommunalt styringsnivå i mange geografiske områder og sektorer. Dette kan være et hensiktsmessig verktøy for politikktutforming i de kommunale folkevalgte organene såfremt det er åpenhet om det som skjer i disse arenaene, men det kan også bidra til at det utvikles en interkommunal politisk/administrativ elite.

## 17.2 Samarbeidsmodellene

De ulike samarbeidsmodellene, § 27-samarbeid, § 28 b og c samarbeid, IKS-samarbeid og interkommunale ASer benyttes for forskjellige kommunale oppgaver og tjenester jf gjennomgangen i kapittel 5 og 16. For noen oppgaver/tjenester benyttes flere av samarbeidsmodellene. Det er også mange avtalebaserte interkommunale samarbeid uten at noen av de fem modellene (§ 27, § 28 b og c, IKS og AS) er overbygging.

I den politiske og administrative ledelsen i kommunene er det forholdsvis klare oppfatninger om fordeler og ulemper med de ulike samarbeidsmodellene og hvilke oppgaver og tjenester de egner seg til. Samtidig råder pragmatisme når det gjelder valg av samarbeidsmodell; kommunene velger det andre har valgt, de blir med på det som foreslås av andre og de foretar ikke alltid grundige vurderinger av hvilken modell som er best egnet i forhold til oppgaven som skal utføres. Kommunene er også meget tilbakeholdne med å endre samarbeidsmodell når en modell først er valgt.

Samtidig som et stort flertall av formannskapsmedlemmene mener at kommuneloven § 27 egner seg som organisatorisk ramme for de oppgavene kommunene nytter denne formen til, mener 10 % av dem at det er behov for å skifte samarbeidsmodell. Et slikt skifte har også oppslutning blant lederne i interkommunalt samarbeid, hver fjerde leder ville valgt en annen organisasjonsmodell. Det rapporteres om mindre problemer med § 27-samarbeid enn med andre samarbeidsmodeller, derfor gir det empiriske materialet lite kunnskap om årsaker til dette behovet for å endre samarbeidsform. Mulige årsaker som det pekes på i informantintervjuene, er at ansvarliggjøring av § 27-samarbeidet er vanskelig og at modellen ikke egner seg like godt som § 28 b og c til å integrere samarbeidet med kommunal virksomhet.

§ 28 b og c modellen som er forholdsvis ny sett i forhold til de andre samarbeidsmodellene, vurderes som forventet å være godt egnet av formannskapsmedlemmene. Store kommuner er mer positive enn små, noe som antas å ha sammenheng med at de store kommunene ofte er vertskommune. Kun 5 % av formannskapsmedlemmene mener at det er behov for å skifte samarbeidsmodell, mens 20 % av lederne av denne type samarbeid ville valgt en annen type

organisasjonsform, noe som er overraskende tatt i betraktning av denne modellen nylig er tatt i bruk.

Det er klarere oppfatninger av egnetheten til IKS/AS-modellen enn de andre modellene. Det er eksempelvis en større andel som mener at IKS/AS-modellen i *svært stor grad er egnet* enn andelen som mener dette om de andre modellene. Materialet viser at partitilhørighet har betydning for synspunktene her. Samtidig er det hele 20 % av formannskapsmedlemmene som mener at det er behov for å skifte ut modellen. Her mener små og usentrale kommuner det i større grad enn andre kommunetyper. Dette henger sammen med at mange flere mener at IKS/AS-samarbeid medfører problemer knyttet til involvering av innbyggerne, kommunestyre og formannskap og problemer med uklare mandater for kommunens representanter i styrende organer. En nærliggende fortolkning av dette empiriske materialet er at de folkevalgte i mindre og usentrale kommuner opplever at de i for liten grad her reell styring og kontroll med disse samarbeidene og derfor vurderer de som mindre egnet. Kun 1 av 37 ledere i IKS/AS-samarbeid mener at det er behov for å skifte samarbeidsform.

Formannskapssurveyen viser at medlemmene i all hovedsak synes at de modellene kommunen har valgt for interkommunalt samarbeid egner seg bra. Mange mener likevel at det er behov for å endre modell for en del samarbeid. Formannskapsmedlemmene i små og usentrale kommuner mener at IKS/AS modellene har problemer knyttet til medvirkning og styring / kontroll som gjør disse modellene mindre egnet, mens lederne i disse selskapene ikke ser behov for å endre samarbeidsmodell. Hver fjerde leder både av § 27-samarbeid og av § 28 b og c samarbeid mener at en annen organisasjonsmodell burde være valgt, mens det er en mye mindre andel av formannskapsmedlemmene som deler denne oppfatningen. Det er således til dels divergerende oppfatninger mellom daglige ledere av samarbeidene og formannskapsmedlemmene om samarbeidsmodellenes egnethet.

Et annet og viktig funn fra case-studiene som også er tydeligst i de mindre kommunene, er at mange kommuner velger å samarbeide med andre kommuner uten å benytte noen av de formelle modellene som organisatorisk ramme for samarbeidet. Årsaker til dette er imidlertid ikke en vurdering om at modellene ikke egner seg, men derimot praktiske årsaker. Det er arbeidskrevende å etablere formelle samarbeid; det dreier seg om å få likelydende vedtak i politiske organer i mange kommuner, om juridiske formuleringer og om kapasitet og kompetanse til å etablere interkommunale samarbeid med særskilt lovmessig overbygning. Surveyen viser at de minste kommunene har mer positive oppfatninger om avtalebasert samarbeid uten noen formell overbygning enn de større kommunene.

De fem formelle samarbeidsmodellene dekker ikke behovet for enkle organisatoriske rammer for interkommunalt samarbeid. Dette framkommer både av praksis og av synspunkter om at dagens modeller er for arbeidskrevende og omstendelige både når det gjelder etablering og endring. Dette gjelder i særlig grad for de minste kommunene, som har størst behov for å inngå interkommunale samarbeid, men har minst kompetanse og kapasitet til å etablere denne type samarbeid.

Undersøkelsen avdekker også et paradoks når det gjelder de minste kommunenes forhold til interkommunalt samarbeid. På den ene siden ønsker de mer styring og kontroll med interkommunalt samarbeid, og da i særlig grad IKS/AS, mens de på den andre siden ønsker enklere samarbeidsmodeller.

Funnene i særlig grad relatert til de minste kommunenes utfordringer med å etablere og håndtere interkommunalt samarbeid uavhengig av samarbeidsmodell gir også grunn til å stille spørsmål ved om økt grad av interkommunalt samarbeid vil være forsvarlig. En forutsetning eksempelvis for gjennomføring av samhandlingsreformen vil for mange kommuners vedkommende være interkommunalt samarbeid. For de minste kommunene vil det ut fra funnene i denne undersøkelsen være utfordringer med kompetanse og kapasitet til å etablere, styre og kontrollere slike samarbeid.

Det store antall av avtalebaserte samarbeid og ulike typer nettverk, jf kapittel 5.2, som kommunene deltar i, viser at det er et behov for andre overbygninger for interkommunalt samarbeid enn de fem formelle modellene vi har konsentrert oss om. Mindre formaliteter og større fleksibilitet kan være stikkord for slike enkle organisatoriske rammer det er behov for.

I den sammenheng vil det være relevant å ta utgangspunkt i de fire ulike styrings- og ledelsesmodellene; fagstyremodell, hierarkisk modell, forhandlingsmodell og bedriftsmodell jf tabell 3.2. Disse er alle relevante for interkommunalt samarbeid. I forhold til de fem formelle samarbeidsmodellene finner vi at de juridiske rammene for §-27 samarbeid kan passe i forhold til en hierarkisk modell som vektlegger politisk styring, mens de juridiske rammene for ASer og IKSer kan passe til bedriftsmodellen som vektlegger effektivitet og mål- og resultatstyring. Styring og kontroll av § 28 b samarbeid er tilsvarende etatsstyring i kommunene der den hierarkiske modellen kan passe. De juridiske rammene for § 27 samarbeid er så åpne at disse også kan passe i forholde til en forhandlingsmodell der nettopp forhandlinger er en styringsmekanisme. Det at de aller fleste regionråd er organisert som § 27 samarbeid, er i samsvar med en slik betraktning. Når det gjelder fagstyremodellen finner vi ikke en direkte «match» i de formelle juridiske overbygningene for interkommunalt samarbeid, men den finnes i alle de interkommunale fagnettverkene som eksisterer uten en juridisk overbygning. En utvikling av nye organisatoriske overbygninger for interkommunalt samarbeid kunne, ut fra gjennomgangen over, både ta utgangspunkt i praksis med mange avtalebaserte samarbeid og fagnettverk og i de koordineringsmekanismene som finnes i en fagstyremodell.

### **17.3 Det interkommunale samarbeidets utvidede funksjon**

Interkommunalt samarbeid har flere funksjoner enn å bidra til kommunal oppgaveløsning og å produsere kommunale tjenester. Det dreier seg både om modernisering og utvikling av kommunal tjenesteyting, om læring og erfaringsutveksling, om sømløse og fleksible kommunale tjenester, om samhold og felles forståelse mellom kommunene og om muligheten til å opprettholde dagens kommunestruktur.

#### *Modernisering og utvikling av kommunal tjenesteyting*

I mange av de interkommunale samarbeidene er det høyere og bredere kompetanse og større grad av spesialisering enn det som var tidligere innenfor de respektive kommunale tjenestene. Det er mange eksempler i vårt materiale på at profesjonaliteten og tjenestekvaliteten har økt betydelig ved interkommunalt samarbeid. Dette henger også sammen med statlige krav, retningslinjer, økt grad av kontroll med kommunal virksomhet og krav fra brukerne og at det interkommunale samarbeidet har evnet å respondere på dette. Det er også mange eksempler på at interkommunalt samarbeid har muliggjort større grad av erfaringsutveksling og læring mellom det interkommunale samarbeidet og de kommunale tjenestene. Dermed kan også

interkommunalt samarbeid ses på som en mekanisme for modernisering og utvikling av kommunal tjenesteyting.

#### *Fagnettverk som arena for læring, erfaringsutveksling og utvikling av «beste praksis»*

I regi av mange av regionrådene er det etablert samarbeidsarenaer der fagfolk fra kommunene møtes. I enkelte interkommunale samarbeid inngår drift av fagnettverk mellom kommunene som en av oppgavene. I noen av de interkommunale samarbeidene har kommuneansatte deltidsstillinger i det interkommunale samarbeidet. I mange områder er det etablert faglige nettverk uten formell juridisk overbygning. Felles for mange av disse samarbeidene er at de blir arenaer for læring, erfaringsutveksling og utvikling av beste praksis innenfor ulike tjenesteområder. Sett i forhold til de formelle mekanismene for styring og kontroll av tjenesteutførelsen som foreligger i de formelle samarbeidsmodellene, kan den læring og erfaringsutveksling som foregår i ulike fagnettverk framstå som en annen og mindre hierarkisk modell for styring og kontroll.

#### *Grenseløse og mer standardiserte tjenester*

Interkommunale samarbeid om kommunal tjenesteyting kan bidra til at innbyggerne uavhengig av kommunetilhørighet får like tjenester og at kommunale oppgaver blir løst på lik måte i de kommunene som samarbeider. Det er flere eksempler på at kommunale saksbehandlere i en kommune behandler samme type saker i de samarbeidende kommunene. For tjenesteyterne kan det bety at profesjonell tjenesteyting vektlegges mer og at tilpasning til særegne kommunale synspunkt og behov vektlegges mindre. For innbyggerne betyr interkommunalt samarbeid at kommunetilhørighet får mindre betydning, de får samme type tjeneste uansett. Muligheten for interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 28 b og c øker muligheten for interkommunal tjenesteyting. Interkommunalt samarbeid bidrar således til at de kommunale tjenestene blir mer like mellom kommunene enn ved en situasjon uten interkommunalt samarbeid.

#### *Kommunestrukturen og generalistkommuneprinsippet*

Undersøkelsen viser at mange av de mindre kommunene er avhengig av interkommunalt samarbeid for å kunne levere kommunale tjenester av tilfredsstillende kvalitet og innenfor de økonomiske rammene de rår over. Interkommunalt samarbeid gir dermed en fleksibilitet som bidrar til at kommunene kan levere de lovpålagte tjenestene uten at de må slå seg sammen med større kommuner. Interkommunalt samarbeid kan også ses på som en mekanisme som utvider kommunenes problemløsnings- og styringskapasitet og som gjør det mulig å opprettholde generalistkommuneprinsippet. Samtidig viser undersøkelsen at i særlig grad de minste kommunene opplever at det er vanskelig å etablere, kontrollere og styre interkommunalt samarbeid. Det er med andre ord klare styringsmessige utfordringer både relatert til synspunktet om at interkommunalt samarbeid kan bidra til å opprettholde kommunestrukturen og til å opprettholde generalistkommuneprinsippet. I et scenario der interkommunalt samarbeid må utvides betydelig ved implementering av samhandlingsreformen blir det viktig å finne løsninger på hvordan disse styrings- og kontrollutfordringene kan løses dersom kommunestrukturen og generalistkommuneprinsippet skal opprettholdes.

#### *Regionalt samhold og felles forståelse*

Omfanget av interkommunalt samarbeid er omfattende og antall overlappende samarbeid er forholdsvis stort. Det er ikke uvanlig at en kommune deltar i 10 - 15 formelle interkommunale samarbeid med en annen kommune. I tillegg kommer avtalebaserte samarbeid og andre

former for samarbeid gjennom partnerskap og ulike typer nettverk. Dette betyr at i særlig grad kommunens politiske og administrative ledelse, men også arbeidstakerne har mange møteplasser. Undersøkelsen viser at stabile interkommunale samarbeid bidrar til å utvikle regionale identiteter og allianser, at kommunen kan forstå seg selv og sin rolle i en regional sammenheng. Interkommunalt samarbeid bidrar også til avhengigheter mellom kommunene, men også til økt bevissthet om man skal samarbeide og hvem man skal samarbeide med.



## Referanser

- Amdam, Jørgen, Dyrhol, Inge, Yttredal, Else Ragni 2005: *På veg mot det nye Sunnmøre Kommunar organisert etter konsernmodellen*. Arbeidsrapport 176 Møreforskning Volda
- Bjelland, Anett og Leknes, Einar: "Regionaliseringsprosesser i Stavangerregionen". Arbeidsnotat IRIS – 2008/122
- Blåka, Sara, Trond Tjerbo og Hilde Zeiner 2012: *Kommunal organisering 2012 Redegjørelse for kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21
- Brandtzæg og Sanda (2003): *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid* Rapport 204 Telemarksforskning - Bø
- Brandtzæg (2006): *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern* Rapport nr 229 Telemarksforskning-Bø
- Difi (2010) *Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunene og i Norge*, Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT, rapport 2010:01.
- ECON (2006): *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring* ECON-rapport nr 2006-057
- Engebretsen, Øystein 2004: *Regionforstørring – en foreløpig kartlegging av potensialer* TØI rapport 742/2004
- Ernst & Young (2006): "Innspill til eierstrategi for kommunale foretak (KF) i Stavanger kommune"
- Farsund og Leknes 2005: *Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser* RF Rapport 2005/058
- Farsund og Leknes (red) 2010: *Norske byregioner Utviklingstrekk og styringsutfordringer* Høyskoleforlaget
- Flo, Yngve (2002). «Generalistkommunen i et historisk perspektiv». I *Generalistkommune og oppgavedifferensiering*. Notat 23/2002, s. 7-20. Bergen: Rokkansenteret
- Gjertsen, Arild og Martinussen, Knut (2000): "Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak" Nordlandsforskning NF-rapport nr. 18/2006
- Hansen, Tore (red) 2003: *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag* NIBR-rapport 2003:10
- Heinelt, Hubert. 2010. *Governing modern societies. Towards participatory governance*. London: Routledge
- Hovik, Sissel og Stigen, Inger Marie 2008, *Kommunal organisering 2008 Redegjørelse for kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20
- Høyer, Karl G, Fløtre, Thor Andre, Åretun, Torbjørn og Aall, Cato 2003: *Effekter og konsekvenser ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport* VF-rapport 8/2003



- Høivik, Knut, 2005: Interkommunalt selskap eller aksjeselskap? – Hva oppnås med å organisere interkommunalt samarbeid i et interkommunalt selskap som alternativ til aksjeselskap. Lov og rett nr. 09 2005
- Jacobsen, D. m.fl. (2011): *”Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte”*. Universitetet i Agder: under publisering.
- KRD 2005: Kronikksamling Synspunkter på dagens kommunestruktur
- Kommunal- og arbeidsdepartementet 1995: *St.meld nr 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen*
- KRD og KS 2005: *Sluttrapport fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet ”Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling”*
- KRD. 2009. *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane Rapport fra arbeidsgruppe*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.
- Kommunenes Sentralforbund 2003: *Regionalpolitikkenes nye muligheter*. Kommuneforlaget
- Kommunenes Sentralforbund (red.) 2003: *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen* Kommuneforlaget 2003
- KS 2004: *Framtidens kommuner og regioner Struktur, oppgavefordeling og lokaldemokrati Scenarier utarbeidet for KS av ECON og Preview* Kommuneforlaget 2004
- Leknes, Bjelland og Blomgren 2009: *Kommunestrukturens betydning for næringslivet i Stavangerregionen* Rapport IRIS – 2009/041
- Myrvoll, Trine. 2001. *Smått og godt?, NIBR prosjektrapport 2001:1*. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Nilsen og Vinsand 2008: *Følgeevalueringsprosjektet: Med politikere i front – effekter av robuste samarbeidsmodeller* NIVI-rapport 2008:1
- Nilsen, Jørund K og Vinsand Geir 2008: *Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling* NIVI-notat 2008:1
- NIVI *Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i Romsdal – en forstudie* Rapport 2011:1
- NIVI *Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag* Rapport 2012:2
- NIVI:: *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland* Rapport 2010:2
- NIVI: *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag* Rapport 2009.
- NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Oslo Kommunaldepartementet
- NOU 1995:17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*
- NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*
- NOU 2003:9 *Maktutredningen*

NOU 2006:7: *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken.*

Ot.prp. nr. 42 (1991-1992) s. 112. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Ot.prp. nr. 50 (2008-2009). Lov om endringer i forvaltningsloven (habilitet for styremedlemmer mv. i offentlig heleide selskaper).

Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) *Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven mm (kommunalt og fylkeskommunalt foretak )* s. 45.

Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) s. 89 sammenholdt med s. 91 og Jan Fridthjof Bernt og Oddvar Overå (2011) Kommuneloven med kommentarer, Kommuneforlaget se note 1 til § 28 a. Lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid).

Røiseland, Asbjørn og Signy I Vabo. 2012. *Styring og samstyring. Governance på norsk.* Bergen: Fagbokforlaget.

Stavanger kommune 2008: Eierskapsmelding 2008

*"Selskap og samarbeid i Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger"*. Rapport utarbeidet av kommunene Randaberg, Sandnes, Sola og Stavanger per 12.12.2006

Strand, Arvid og Moen, Bjørn 2005: *Kommunestrukturen i Rogaland – i går, i dag, i morgen? Underlagsmateriale og dokumentasjon til KS Rogaland* NIBR-notat 2005:112

Sletnes, Ingun 2003: *Juridiske rammebetingelser for interkommunalt samarbeid om særlovsoppgaver.* HiO-rapport nr. 12 2003

Tjerbo, T. (2010): *Vertskommunesamarbeid i norske kommuner.* NIBR-notat 2010:105.

Vinsand og Nilsen 2007: *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner* NIVI-rapport 2007:2

Vinsand, Nilsen og Langset 2008: *Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag* NIVI-rapport 2008:2

[www.kommunesamarbeid.no](http://www.kommunesamarbeid.no)