

Behovet for interkommunalt samarbeid i Norge – en kunnskapsoppsummering

Forfatter:

Sara Blåka

Rapport nr. 11-2024, NORCE Helse og samfunn



Rapporttittel	Behovet for interkommunalt samarbeid i Norge – en kunnskapsoppsummering
Prosjektnummer	108478
Institusjon	NORCE Norwegian Research Centre
Oppdragsgiver	Samfunnsbedriftene
Gradering	Åpen
Rapportnr	Nr. 11-2024, NORCE Helse og samfunn
ISBN	978-82-8408-354-4
Antall sider	27
Publiseringsdato	Juni, 2024
CC-lisens	CC BY 4.0
Stikkord	Interkommunalt samarbeid, generalistkommune
Sammendrag	

I dette prosjektet har vi studert nyere utredninger for å kartlegge dagens behov for interkommunalt samarbeid. Utredninger peker på at det finnes økt behov for interkommunalt samarbeid innen områdene samfunnsplanlegging, beredskap – brann og redning, digitalisering, IKT, rus og psykiatri. Det pekes videre på at kommunene i større grad burde samle dagens og fremtidens interkommunale samarbeid i flerfunksjonelle samarbeid med faste medlemskommuner. En del av argumentasjonen for opprettelse av mer helhetlig samarbeid ligger i behovet for å skape mer oversikt og bruke mindre ressurser på å koordinere "lappetepper" av samarbeid. Rapporten peker imidlertid på at det kan være utfordrende å finne én størrelse på interkommunalt samarbeid som er optimal for alle typer oppgaver. Noen oppgaver vil av geografiske hensyn heller ikke være av relevans for alle kommuner. Hva som anbefales som kriteriene for valg av samarbeidspartnere varierer også mellom sektorer.

Innhold

Forord	3
1. Innledning	4
2. Interkommunalt samarbeid – dagens organisering og omfang	5
2.1. Strategier for å bøte på smådriftsulemper	5
2.2. Hva er interkommunalt samarbeid og hvordan kan det organiseres i dag?.....	6
2.2.1. Samarbeidsformer med ulik grad av autonomi	10
2.3. Hvor stort er omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge i dag?.....	11
2.3.1. Hvilke tjenester samarbeider kommunene om?.....	11
3. Behovet for interkommunalt samarbeid.....	14
3.1. Behov for interkommunalt samarbeid i faste konstellasjoner	14
3.1.1. Behov for økt samarbeid om samfunnsplanlegging.....	15
3.1.2. Behov for økt samarbeid om brann- og redning.....	16
3.2. Hva betyr det at kommune bør samle mer interkommunalt samarbeid til faste samarbeidspartnere?	17
3.2.1. Hvilke endringer må kommunene da gjøre med nåværende interkommunale samarbeid? Et eksempel.	17
3.2.2. Finnes det en optimal samarbeidskonstellasjon?	18
3.2.3. Hva og hvem skal definere samarbeidsområdet?.....	20
3.2.4. Bør samarbeid være frivillig?	22
3.2.5. Hvordan kan samarbeid med faste partnere organiseres?.....	23
3.3. Avslutning.....	24
Referanser	25

Forord

Dette dokumentet presenterer resultatene fra FOU-prosjektet «Behovet for interkommunalt samarbeid – en kunnskapsoppsummering», som er finansiert av Samfunnsbedriftene. Formålet med studien har vært å identifisere anbefalinger relatert til interkommunalt samarbeid i Norge, basert på offentlige utredninger.

Prosjektet ble gjennomført av PhD Sara Blåka ved NORCE. Takk til dr. Ing. Einar Leknes ved NORCE for verdifulle kommentarer til utkast av rapporten, samt professor Dag Ingvar Jacobsen ved Universitetet i Agder for mange gode diskusjoner rundt tematikken.

Sara Blåka, Kristiansand 31.05.2024

Prosjektleder

1. Innledning

En rekke utredninger de siste 10 årene har pekt på at mange av norske kommuner er for små til å håndtere omfanget av oppgaver de har ansvar for. Kommunene har en sentral rolle som produsent av offentlige tjenester, og omfanget og kompleksiteten i disse tjenestene øker. En av årsakene til sektorens utfordringer beskrives som at spesielt de små og perifere kommunene strever med å oppfylle lovpålagte krav. Mange små kommuner opplever befolkningsnedgang, en økende andel eldre, redusert arbeidsstyrke og mangler nødvendig kompetanse. Det gir økende press på generalistkommunesystemet – hvor alle kommuner har ansvar for å utføre de samme oppgavene (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget). Ekspertutvalget som ble satt ned i forkant av kommunereformen i 2014 pekte på at løsningen på kapasitets- og kompetanseutfordringene har vært at kommunene inngår i interkommunale samarbeid, men anbefalte at kommuner bør ha minst 15 000 innbyggere for å kunne sikre en god oppgaveløsning (Vabo-utvalget 2014). I dag, 4 år etter kommunereformens avslutning, har fremdeles om lag halvparten av norske kommuner i underkant av 5000 innbyggere.

På bakgrunn av utfordringene dagens generalistkommuner står overfor satte regjeringen i 2022 ned et utvalg for å anbefale mulige tiltak. Utvalget peker, i likhet med Vabo-utvalget, på at *'generalistkommunesystemet ikke ville fungert uten interkommunalt samarbeid'* (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget, s. 13). Gitt dagens kommunestruktur, er et av tiltakene utvalget anbefaler for å opprettholde generalistkommunesystemet: *'mer omfattende og langsiktig interkommunalt samarbeid i faste konstellasjoner'*.

Dette samsvarer med Normann-utvalgets utredning av konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene, som påpeker at dersom de små distriktskommunene skal kunne ivareta rollen som generalistkommuner, må det interkommunale samarbeidet løftes til et nytt nivå sammenlignet med det som er tilfellet i mange regioner i dag. Utvalget viser til at mange av kommunene som under kommunereformen vedtok å satse på sterkere interkommunalt samarbeid, foreløpig ikke har lyktes med å etablere dette (NOU 2020:15, Normann-utvalget, s. 200). Anbefalinger fra disse to utredningene peker derfor på at kommunene må samarbeide i større omfang, og mer systematisk enn det de gjør i dag.

I denne rapporten gjennomgår vi nyere utredninger og annen litteratur som omhandler behovet for og effekter av interkommunalt samarbeid for å gi noen svar på spørsmålet: *Hva er behovet for interkommunalt samarbeid i dag?* Vurderinger av dagens behov for samarbeid hviler på anbefalinger som kommer fram av disse tidligere utredningene. Rapporten baserer seg i hovedsak på vurderingene til Generalistkommuneutvalget, som har gjennomført en omfattende gjennomgang av litteratur på feltet. I tillegg oppsummeres deler av forskningen som omhandler effekter av interkommunal tjenesteyting. Det redegjøres for hvilke tjenesteområder som har størst behov for samarbeid og hvordan samarbeid kan organiseres.

Rapporten er strukturert som følger: Kapittel 2 gir en kort redegjørelse av hva som menes med interkommunalt samarbeid og hvordan det organiseres i dag. Det gir også en oversikt over omfanget av dagens interkommunale samarbeid. I kapittel 3 redegjør vi for hva tidligere utredninger sier om behovet for interkommunalt samarbeid, hva deres anbefalinger innebærer og hva forskning sier om effekter.

2. Interkommunalt samarbeid – dagens organisering og omfang

I dette kapitlet redegjør vi for hva som menes med interkommunalt samarbeid, hvilke oppgaver kommunene samarbeider om i dag og hvordan samarbeidet organiseres. Innledningsvis beskriver vi strategier kommunene kan bruke for å bøte på ulemper knyttet til lavt innbyggertall og hvilke gevinster samarbeid forventes å gi.

2.1. Strategier for å bøte på smådriftsulemper

Utgangspunktet for anbefalingene om økt interkommunalt samarbeid er at kommunene skal delta i samarbeid for å oppnå noe – de får et gode som ikke de får tilgang til uten å samarbeide. For å forstå behovet for samarbeid må vi dermed også forstå hva slags problemer kunnskapsaktører mener at samarbeid skal løse. Problemene det forventes at interkommunalt samarbeid skal løse kategoriseres ofte i følgende tre typer, kommunene trenger å *reducere kostnader, øke tjenestekvalitet* og få i stand *mer helhetlig samfunnsplanlegging*.

Mens reduksjon av kostnader viser til at kommunene har behov for å bruke mindre penger på oppgavene de er satt til å løse, er tjenestekvalitet og behovet for mer helhetlig samfunnsplanlegging mer mangfoldig. Hva som er viktig for å få til gode tjenester kan variere mellom sektorer. Innsatsfaktorene for å oppnå god kvalitet i kommunerevisjon vil være noe annet enn den er i legevakt. Men noen fellesnevnerer er allikevel ofte behovet for å øke: fagkompetanse (for eksempel andel barnevernspedagoger i barnevernstjenesten), bemanning (for eksempel antall fastleger tilgjengelig for legevaktturnus) og investeringer i utstyr og anlegg (for eksempel opprusting av vann- og avløpsanlegg).

Utredninger viser at disse utfordringene oftest forekommer hos kommuner med få innbyggere. En undersøkelse gjennomført av Menon Economic på oppdrag av Generalistkommuneutvalget viser at de små og usentrale kommunene systematisk har lavere grad av lovoppyllelse enn de større og mer sentrale kommunene. Lovoppyllelse viser her til hvorvidt kommunene oppfyller krav til kompetanse, bemanning, saksbehandling, beredskap, tilsyn og planlegging (Pedersen et. al 2022).

Disse kommunene strever med det vi kan kalle 'smådriftsulemper'. De små og usentrale kommunene er de som i størst grad opplever utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse og de strever med å etablere fagmiljøer. De har ofte ikke nok ressurser til å kunne tilby heltidsstillinger innenfor fagområdene de trenger. Generalistkommuneutvalget beskriver problematikken som følger:

Mangel på attraktive fagmiljøer trekkes av statsforvalterne fram som én av årsakene til kommunenes rekrutterings- og stabilitetsutfordringer. Riktig og tilstrekkelig kompetanse er en generell utfordring for alle kommuner, men særlig for mindre kommuner virker det å være utfordrende å sikre og beholde kompetanse, grunnet hyppig utskiftning og lav kontinuitet. Kommuner som ligger sentralt og utgjør en del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion virker å ha mindre utfordringer med å tiltrekke seg nødvendig kompetanse. (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget, s. 122)

Kommunene har ulike strategier for å bøte på smådriftsulemper. Som beskrevet av utvalget: *'Kommunene har stor frihet til å velge om de skal løse oppgavene sine i egen driftsorganisasjon, ved interkommunalt samarbeid eller ved kjøp av tjenester eller samarbeid med private eller frivillige aktører'* (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget, s 10). Selv om de aller fleste av landets innbyggere bor i sentrale eller mellomsentrale kommuner, regnes 168 av landets 356 kommuner som små og usentrale (Kommunal- og distriktsdepartementet 2023).

I organisasjonsteori betegnes arketyper av tiltak for å øke tilgangen på et gode ofte i tre strategier; vekst, kjøp eller samarbeid (Blåka 2022a). En måte å oppnå større tjenesteenheter innenfor egen driftsorganisasjon er vekst, som i den kommunale konteksten kan oversettes til kommunesammenslåing. Erfaringene fra forrige kommunereform viste imidlertid at denne strategien skaper stor motstand, og svært få av de minste kommunene ble slått sammen (Swianiewicz et. al 2022).

Et annet alternativ er å kjøpe tjenesten fra private eller frivillige aktører. Man kan argumentere for at dersom en kommune har en oppgave hvor den ikke klarer å utnytte innsatsfaktorene fullt ut så kan den kjøpe den i et marked. Det kan være kompetanse kommunen ikke bruker så ofte (som for eksempel revisorer) eller utstyr og bemanning som bare blir utnyttet i et lite tidsrom (som for eksempel brøytemannskap). Kjøp fra private kan også være en strategi for å gi innbyggere et større mangfold i tjenestetilbudet (som for eksempel private barnehager).

Utfordringer med denne strategien er at det for mange typer offentlige oppgaver ikke finnes gode nok markeder til å skape en konkurransesituasjon som presser prisene lavere enn det kommunen selv – eller i samarbeid med andre – klarer å produsere. Dette gjelder spesielt de mindre og usentrale kommunene (Bel & Warner 2015). Det kan også hindre kommunene i å selv bygge opp nødvendige fagmiljøer (for eksempel ved planleggingsoppgaver). Noen oppgaver har kommunen heller ikke lov til å sette ut til andre aktører (som for eksempel barnevern).

Da gjenstår ofte samarbeid med andre kommuner som et bedre (og kanskje eneste) alternativ. Interkommunalt samarbeid inngås ofte med ambisjoner om å «oppnå det beste fra begge verdener», hvor kommunen utnytter stordriftsfordeler ved å slå sammen tjenestetilbud samtidig som de beholder nærheten til innbyggere ved å opprettholde kommunegrensene (Hülst & Montfort 2007). Neste avsnitt tar for seg hva interkommunalt samarbeid er, og hvilke organiseringsformer samarbeidene i den baserer seg på i Norge.

2.2. Hva er interkommunalt samarbeid og hvordan kan det organiseres i dag?

Helt generelt kan vi si at interkommunalt samarbeid er noe som finner sted mellom kommuner, til forskjell fra noe som skjer innenfor de formelle rammene til en enkelt kommune. Når forskere omtaler interkommunalt samarbeid så er det som oftest som noe mer formalisert enn at en kommune på en eller annen måte har kontakt med en annen kommune. En hyppig brukt definisjoner er at:

'to eller flere kommuner forener ressurser for å løse en felles oppgave eller et problem felles' (Jacobsen 2022, s 16).

Det vil si at kommunene legger inn (deler) ressurser i form av mennesker og kapital for å løse en oppgave sammen. Interkommunalt samarbeid i Norge er som hovedregel frivillig. Staten har anledning til, men pålegger i svært liten grad kommunene å samarbeide. Et unntak er organiseringen av 110-regioner hvor staten har brukt hjemler i brann- og eksplosjonsvernloven til å pålegge interkommunalt samarbeid (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget). Kommunene plikter også å delta i interkommunale samarbeid om beredskap mot akutt forurensning (IUA), og det er i vedlegg til forskriften bestemt hvilke kommuner som inngår i hver av de 32 IUA-regionene. (DSB 2023, s 27).

På samme måte som at driften innenfor den enkelte kommune reguleres i lov, så må også interkommunalt samarbeid foregå innenfor noen juridiske rammer. Både generalistkommuneutvalget (NOU 2023:9) og Jacobsen (2022) gir en detaljert gjennomgang av organiseringsformene for interkommunalt samarbeid lovgivningen gir kommunene anledning til å benytte. Denne rapporten går ikke i dybden på disse, men gir en kort oppsummering av forskjellene mellom de ulike formene, basert på disse utredningene. Tabell 1 viser en oversikt over de mest brukte organiseringsformene for interkommunalt samarbeid i dag. I tillegg til disse har kommunene anledning til å opprette felles stiftelser, samvirkeforetak og foreninger (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget).

Vi deler ofte inn samarbeid etter to forskjellige typer oppgaver: tjenesteytende samarbeid og styringsnettverk. Styringsnettverk har som målsetning å koordinere politisk arbeid og skape mer helhetlig styring på tvers av kommunegrensene. Kommunelovens kapittel 18 gir kommunene anledning til å formalisere slikt politisk samarbeid i **interkommunale politiske råd**. Denne bestemmelsen erstatter bestemmelsen om de tidligere regionrådene (§ 27-samarbeid) (Vinsand 2018). Denne samarbeidsformen krever at kommunene tegner en skriftlig samarbeidsavtale og har et representantskap med minst ett medlem fra hver medlemskommune. Kommunene kan imidlertid bestemme selv hvorvidt de ønsker å inngå i en slik organisering.

De resterende organiseringsformene er i utgangspunktet rettet mot samarbeid om en eller annen form for kommunal tjenesteyting.

Tabell 1. Organiseringsformer for interkommunalt samarbeid¹

Form	Avtale-basert samarbeid	Vertskommune-samarbeid	Inter-kommunalt politisk råd	Kommunalt oppgavefelles skap	Inter-kommunalt selskap	Aksjeselskap
Organisering	Samarbeids-avtale, ikke selvstendig rettssubjekt	Samarbeidsavtale, delegasjon av myndighet enten fra administrasjonen i deltakerkommune til vertskommune (§ 20-2 kl) eller fra kommunestyre i deltakerkommune til felles politisk nemnd (§ 20-3 kl) ikke selvstendig rettssubjekt	Samarbeids-avtale, kan ha eget styre og egen administrasjon, kan være selvstendig rettssubjekt, ubegrenset ansvar	Samarbeids-avtale, kan ha eget styre og egen administrasjon, kan være selvstendig rettssubjekt, ubegrenset ansvar	Selskapsavtale, representantskap, stiftelses-dokument, styre, administrasjon, selvstendig rettssubjekt, ubegrenset ansvar	General-forsamling, vedtekter, styre, administrasjon, selvstendig rettssubjekt, begrenset ansvar
Lovgrunnlag	Privatrett, avtaleloven	Offentlig rett, Kommuneloven	Offentlig rett, Kommune-loven	Offentlig rett, Kommune-loven	Offentlig rett, Lov om inter-kommunale selskaper	Privatrett, aksje-selskapsloven
Intensjon	Kjøp og salg av tjenester, informasjons utveksling	Individrettet tjenesteyting og oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. For utøvelse av ikke-prinsipielle oppgaver kan vertskommunesam arbeid brukes (mest vanlig), for oppgaver som krever politisk behandling må vertskommunesam arbeid med felles folkevalgt nemnd brukes	Drøfting av politiske saker, forvaltning av tilskudd	Tjenesteyting som ikke er av prinsipiell karakter og dermed ikke behøver politisk behandling	Utføring av oppgaver som ikke er av prinsipiell karakter og dermed ikke behøver politisk behandling	Utføring av oppgaver som ikke er av prinsipiell karakter, virksomhet som kan involvere private eller statlige aktører, kan anvendes for å begrense risiko ved forretnings-virksomhet
Anvendes ofte innenfor	Kjøp av enkelt-barnehage-plasser eller plass på omsorgs-senter, lærings-nettverk	Barnevern, PPT	Formalisert politisk samarbeid, erstatter de tidligere region-rådene	Et alternativ til de tidligere § 27 - samarbeidene.	Renovasjon, revisjon, havn, brann- og redning, vann- og avløp ²	Energi, Renovasjon, Havn, eiendoms-forvaltning, vann- og avløp ²



Økende grad av autonomi

¹ Fritt etter Jacobsen (2022) s. 59

² Basert på medlemslisten til Samfunnsbedriftene fra mai 2024

Avtalebasert samarbeid er samarbeid uten noen organisatorisk overbygging og innebærer at to eller flere kommuner tegner en avtale. Det innebærer ofte kjøp av tjenester fra andre kommuner – som kjøp av enkeltplasser i barnehage, skole eller aldershjem. Det kan også innebære at kommunene avtaler å samarbeide om kompetanseutvikling.

Vertskommunesamarbeid (kapittel 20 i kommuneloven) innebærer at en eller flere kommuner delegerer myndighet til å utføre en eller flere oppgaver til en vertskommune. Det mest vanlige er det vi kaller administrativt vertskommunesamarbeid, hvor administrasjonen delegerer en eller flere oppgaver mot avtalt vederlag til administrasjonen i vertskommunen.

Vertskommunemodellen ble opprettet for å gi kommunene en *'generell lovhjemmel for å kunne samarbeide om mer individrettet tjenesteyting som innebærer mer eller mindre grad av myndighetsutøvelse'* (s. 8)³. Barnevern er en oppgave som kommunene ikke har anledning til å organisere i andre former enn vertskommunesamarbeid. Denne brukes derfor som eneste samarbeidsmodell innenfor barnevern, men er også utbredt innenfor oppgaver som ikke har denne begrensningen i samarbeidsform, som brannvern (Blåka 2017a, Blåka og Jacobsen 2023).

Kommunalt oppgavefelleskap (kapittel 19 i kommuneloven): avløste, sammen med interkommunale politiske råd de tidligere paragraf-27 samarbeidene i kommuneloven med felles interkommunalt styre. Mens de politiske rådene er rettet mot politisk samarbeid er oppgavefelleskapene rettet mot tjenesteyting. Den har flere likheter med paragraf 27-samarbeidene ved at oppgavefelleskapet kan ha eget styre og egen administrasjon. Lovgrunnlaget krever imidlertid at kommunene må stadfeste om oppgavefelleskapet er et eget rettssubjekt – de har da ubegrenset ansvar i motsetning til aksjeselskap. Departementet har pålagt kommunene å omdanne alle paragraf 27-samarbeid til kommunale oppgavefelleskap eller andre samarbeidsformer innen 2023⁴. Det finnes imidlertid ikke en fullstendig oversikt over omfanget av kommunale oppgavefelleskap i dag. Organisasjonsdatabasen viste at kun noen få kommuner rapporterte at de hadde opprettet dette i 2021 (Ryssevik og Jones 2021).

Interkommunalt selskap (IKS) reguleres i lov om interkommunale selskap som trådte i kraft i år 2000 og er en mer formalisert samarbeidsform (selskapsform) enn de tidligere §-27 samarbeidene. Selskapsavtalen er grunnlaget for samarbeid, og IKS vil alltid regnes som et selvstendig rettssubjekt. De har ubegrenset ansvar som vil si at eierne står ubegrenset ansvarlig for selskapets forpliktelser. Gjennom avtalen skal kommunene blant annet fastsette deltakerkommunenes innskuddsplikt og eierandel. Selskapet skal ha et representantskap og et styre som velges av representantskapet. IKS er en utbredt organiseringsform for samarbeid. Foretaksregisteret viser at det i 2021 var registeret 233 norske IKS. Dette antallet har ligget stabilt de siste ti årene (Jacobsen 2022. s 52). Denne organiseringsformen er mye brukt innenfor tjenesteområdene renovasjon, havn, vann- og avløp og brannvern.

Aksjeselskap er regulert av aksjeloven. Den er altså ikke rettet spesielt mot offentlig sektor, og åpner for både offentlige og private eiere i samme selskap. I et AS er eierne kun ansvarlig for den

3

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/vertskommunemodellen.pdf> 21.05.2024

4

https://www.regjeringen.no/contentassets/71d08ae4cfbe4c469f38ae1b146011b3/veileder_kommuneloven.pdf 09.04.2024

aksjekapitalen de går inn med i selskapet og kan derfor benyttes for å begrense risiko ved forretningsvirksomhet. De skal ha generalforsamling, vedtekter, styre og egen administrasjon. Selv om alle aksjeselskaper skal registreres i Brønnøysundregisteret, er det utfordrende å få en oversikt over utbredelsen av denne samarbeidsformen. Grunnen til dette er at antallet varierer med hvor lavt andelen til de kommunale eierne settes. Leknes et. al. (2013) gjennomførte en nasjonal kartlegging hvor de satte den kommunale eierandelen til minimum to tredjedeler og fant dermed rett i underkant av 200 interkommunale aksjeselskap.

2.2.1. Samarbeidsformer med ulik grad av autonomi

Kommuner er politisk styrte organisasjoner. Muligheten for demokratisk ansvarsutkreving (det at innbyggere skal kunne holde politikerne ansvarlig for hvordan kommunen skjøttes) er avhengig av at politikerne faktisk har mulighet til å styre (Saglie et al. 2016). Et spørsmål som forskere stiller seg er i hvilken grad styring gjennom samarbeid (som felles selskaper, vertskommuneordninger eller avtaler) påvirker muligheten for å holde den enkelte kommune ansvarlige for det som foregår i samarbeidet (Andersen 2011).

Alle formene for interkommunalt samarbeid fører til at den politiske styringen går fra å skje direkte – ved at politikere instruerer administrasjonen innenfor kommunens egen driftsorganisasjon, til å være noe som skjer *mellom* kommuner. Når en oppgave utføres innenfor kommunens egen driftsorganisasjon vil politikerne, så lenge kommunen driver innenfor lovpålagte rammer, ha direkte instruksjonsmyndighet overfor administrasjonen. Dersom politikerne for eksempel mener at kommunen må utsette investeringer i brannvesenets utstyrspark så kan de instruere sitt brannvesen om å gjøre dette. Styringen gjennom interkommunalt samarbeid vil måtte skje på en noe annen måte, avhengig av hvilken form for samarbeid som benyttes.

Selv om all form for interkommunalt samarbeid vil innebære en endring av den enkelte kommunes mulighet for direkte styring vil de ulike samarbeidsformene ha ulik grad av autonomi. Desto lengre man beveger seg mot høyre i Tabell 1, desto større er den juridiske selvstendigheten til det interkommunale samarbeidet. Avtalebaserte samarbeidet og vertskommunesamarbeidet er ordninger som ikke innebærer opprettelse av en ny samarbeidsorganisasjon, men samarbeid gjennom avtaler mellom kommunene. Driften av oppgaven det samarbeides om vil da legges til vertskommunen, eller ved en avtalt fordeling mellom kommunene. Styring skjer gjennom kontrakter og delegasjon av myndighet fra en eller flere kommuner til en eller flere andre kommuner. I saker som kun gjelder en av kommunene, i for eksempel et vertskommunesamarbeid, så vil kommunen det gjelder ha instruksjonsrett. Det kan bety at en medlemskommune kan omgjøre et vedtak fattet av vertskommunen, dersom dette vedtaket kun er rettet mot denne ene medlemskommunen. Men for saker som har betydning for det interkommunale samarbeidet som helhet, så har ikke én enkelt medlemskommune direkte instruksjonsmyndighet, annet enn at den kan beslutte å tre ut av samarbeidet. Spørsmål om felles investeringer og prioriteringer, samt lokalisering av tjenesten er beslutninger kommunene må bli enige om.

Samarbeid som innebærer opprettelse av en egen samarbeidsorganisasjon, vil for eierkommunene innebære at de styrer via eierskap. I et IKS eller et AS vil ikke den enkelte kommune ha mulighet til å direkte instruere beslutninger som fattes av samarbeidsorganisasjonen. Eierkommunene vil imidlertid via representantskap og generalforsamling ha instruksjonsrett overfor styret. Den viktigste formen for styring vil allikevel i disse formene for samarbeid ligge i utformingen av

rammene til virksomheten – som vedtekter, selskaps- eller aksjonæravtalen (Jacobsen 2022 s. 61). Dersom kommuner ønsker tettere styring i et AS enn det loven i utgangspunktet legger opp til må dette vedtektsfestes, eksempelvis ved å regulere i vedtektene at bestemte typer saker skal løftes opp til generalforsamlingen i stedet for at styret skal ha denne myndigheten.

Studier peker på at kommunene selv understreker at det innledende arbeidet med utforming av samarbeidet har avgjørende betydning for at samarbeidet skal fungere over tid (Blåka et al. 2023). Dette viser igjen at rammene for kommunal styring endrer seg dersom en kommune går fra å produsere en tjeneste selv til å produsere den gjennom et interkommunalt samarbeid.

2.3. Hvor stort er omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge i dag?

Kommunene samarbeider i dag mye med hverandre. Samtlige av landets kommuner inngår i en eller annen form for formelt samarbeid, men omfanget og hva de samarbeider om varierer. Kommunene er, jamfør kommuneloven paragraf 26-1 er pliktig til å utarbeide eierskapsmeldinger som inneholder «*en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i*». Det foreligger imidlertid ikke en komplett oversikt over kommunenes interkommunale samarbeid og det er derfor utfordrende å fastsette omfanget. Kartlegginger som er gjort antyder likevel at det i hvert fylke finnes mellom 200 og 300 formelle samarbeidsordninger og at hver kommune deltar i minst 20 formelle interkommunale samarbeid (Jacobsen 2022, s. 56).

Studier viser også at store kommuner deltar i minst like mange samarbeid som mindre kommuner, men at de samarbeider av litt ulike årsaker. Mens småkommunene samarbeider av nødvendighet for å klare å tilby lovpålagte tjenester så samarbeider de store med de mindre av mer strategiske årsaker (Blåka et. al 2023).

2.3.1. Hvilke tjenester samarbeider kommunene om?

Et kjennetegn ved interkommunalt samarbeid i Norge er at de i størst grad er unifunksjonelle. Det vil si at kommunene oppretter egne samarbeid for hvert tjenesteområde og det er stor variasjon mellom tjenesteområder når det gjelder i hvilken grad kommunene samarbeider. Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase gir en oversikt over hvilke tjenesteområder kommunene samarbeider om. Tabell 2 viser de nyeste tallene, som er fra 2021. Fremstillingen skiller ikke mellom de ulike formene for samarbeid. Dette er rapportert mer i detalj i Ryssevik og Jones (2021).

Tabell 2. Oversikt over prosentandel kommuner som oppgir å utføre oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid.

Velferdstjenester	Andel kommuner som løser oppgaven interkommunalt	Tekniske tjenester	Andel kommuner som løser oppgaven interkommunalt
Hjemmebaserte omsorgstjenester	0 %	Drift og vedlikehold av kommunale bygg og boliger	0 %
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	2 %	Veivedlikehold/snørydding	1 %
Barnehage	1 %	Drift av kino/kulturhus	2 %
Grunnskole	2 %	Byggesaksbehandling	3 %
PPT	50 %	Planarbeid	6 %
Barnevern	56 %	Regnskap	10 %
Legevakt	69 %	Vannforsyning/avløp/renovasjon	31 %
Krisesenter	72 %	Innkjøp	50 %
		IT-oppgaver	50 %
		Brannvesen	58 %
		Revisjon	73 %

Data fra organisasjonsdatabasen 2021, N=284 (Ryssevik og Jones 2021 s. 63–64).

Når det gjelder velferdstjenester viser tabellen at kommunene oppgir veldig lite eller ingen samarbeid innenfor omsorgstjenester, barnehage og grunnskole. En grunn til dette kan være at dette er 'basistjenester' som alle innbyggere bruker gjennom livsløpet og som i stor grad er avhengig av å ligge i nærheten av innbyggere. Dette kan igjen bety at det er lite gevinster med å sentralisere tjenesten geografisk i interkommunale samarbeid. PPT, Barnevern, Legevakt og Krisesenter er det derimot vanlig å samarbeide om. Halvparten av kommunene oppgir å inngå i samarbeid om PPT og Barnevern, mens om lag 70 prosent samarbeider om Legevakt og Krisesenter. Dette er tjenester som en lavere andel innbyggere bruker og som krever spesialisert kompetanse. Det er også tjenester kommunene i større grad sentraliserer geografisk – de slår dem sammen i større enheter. Tall fra nasjonalt legevaktregisteret viser at det finnes 83 interkommunale enheter (Allertsen og Morken 2022). Tall fra Bufdir viser at det i 2021 var 49 krisesentre i Norge.

Når det gjelder teknisk rettede tjenester så viser tabellen at det finnes lite samarbeid om drift og vedlikeholdsarbeid. Det er også lite samarbeid om byggesaksbehandling og planarbeid. Det kommunene samarbeider mest om er revisjon, hvor 73 prosent oppgir at de har eierandeler i interkommunale selskap. Denne tjenesten er det bare noen helt få kommuner som produserer alene. De fleste som ikke får denne tjenesten via interkommunale selskap kjøper den fra private, og da de store revisjonsselskapene som KMPG og Deloitte (Blåka 2022a). Revisjon er en tjeneste

kommunene har gode muligheter til å sentralisere. Det vil si at kommunene har mulighet til å bygge opp fagmiljøer på andre lokasjoner enn kommunen tjenesten skal betjene. Andre tjenester som de samarbeider om i stor grad er Innkjøp, IT og brannvesen, hvor over halvparten oppgir at de utfører tjenesten interkommunalt. Vannforsyning, avløp og renovasjon er i 2021-utgaven slått sammen til en kategori. Tidligere utgaver av organisasjonsdatabasen har separert disse tjenestene. Blåka et. al (2012) viser at ni prosent av kommunene oppgav samarbeid om avløp, 14 prosent om vannforsyning, mens hele **78 prosent oppgav at de samarbeidet om renovasjon** i 2012.

Kartlegginger viser også at det er stor variasjon mellom hvor mange medlemmer hvert enkelt samarbeid har. En kartlegging av Blåka et. al (2021) viser at den største interkommunale legevakten har 12 medlemskommuner. Til sammenligning har det største interkommunale revisjonsselskapet 54 eierkommuner (Blåka 2022a).

Områdene som listes opp i tabell 2 er ikke uttømmende for oppgaver kommunene samarbeider om. Oversikten fra organisasjonsdatabasen representerer imidlertid den mest omfattende kartleggingen av omfanget samarbeid på nasjonalt nivå i nyere tid. Andre oppgaver som kartlegginger viser at kommunene samarbeider om er eksempelvis *digitalisering, arkiv, kontrollutvalg, friluftsråd, havn, energi, kollektivtrafikk, kino og andre kulturtilbud*. I tillegg inngår kommuner i strategiske og politiske samarbeid som ikke organiseres som interkommunale politiske råd. Et eksempel på dette er KS storbynettverk (Blåka et. al 2023). Samlet sett viser oversikten at det finnes variasjon i hva kommunene samarbeider om og hvordan de organiserer dette samarbeidet.

3. Behovet for interkommunalt samarbeid

Dette kapitlet tar for seg mer i detalj hva nyere utredninger sier om hva behovet for interkommunalt samarbeid er i dag. Kapitlet tar utgangspunkt i anbefalingene fra Generalistkommuneutvalget og ser nærmere på hva disse tiltakene kan bety i praksis for kommunene.

3.1. Behov for interkommunalt samarbeid i faste konstellasjoner

Generalistutvalget konkluderer med at generalistkommunesystemet bør opprettholdes, men avdekker mangelfull lovoppfyllelse blant kommunene. Dette gjelder i størst grad for små og usentrale kommuner og for oppgaver som krever spesialisert og tverrfaglig kompetanse (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget, s. 222). Utvalget anbefaler ikke oppgavedifferensiering (å la noen kommuner ha ansvar for flere eller færre oppgaver enn andre kommuner), eller flytting av oppgaveansvar fra kommuner til andre forvaltningsorganer. De peker på to endringstiltak i kommunene som hensiktsmessige for å løse småkommuneproblematikken omtalt over. Den ene er kommunesammenslåing og den andre er økt bruk av interkommunalt samarbeid. I tillegg peker utvalget blant annet på at statlig detaljstyring bør reduseres, samtidig som at staten bør ta en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at alle kommuner skal kunne ivareta sine oppgaver. Som begrunnelse for kommunesammenslåing mener utvalget at:

Større kommuner har bedre forutsetninger for å levere lovpålagte oppgaver og større mulighet til å kunne gjøre reelle lokale prioriteringer basert på lokale behov. Større kommuner vil også gi mindre konkurranse mellom kommunene om den samme arbeidskraften, og kommunene kan stå sterkere i konkurransen om arbeidskraft mot andre aktører som for eksempel sykehus. Større fagmiljøer kan gi bedre rekruttering og ikke minst øke utviklingskapasiteten og bedre forutsetninger for å utvikle tjenestene. (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget s. 195)

Kommunesammenslåing støttes imidlertid ikke som tiltak av hele utvalgets medlemmer:

Utvalgets flertall mener større kommuner er det tiltaket som på best måte vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene. Utvalgets flertall mener at større kommuner i de aller fleste tilfeller vil bidra til å løse utfordringene med mangel på kapasitet og kompetanse. Utvalgets flertall mener det må føres en aktiv politikk for å få større kommuner, med tilgjengelige virkemidler som kan understøtte lokale initiativ og forhandlinger. Utvalgets flertall anbefaler en gjennomgang av andre virkemidler som kan styrke styring og ledelse av kommunesammenslåinger, og legge til rette for gode lokale prosesser (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget, s. 15)

Tiltaket som innebærer økt interkommunalt samarbeid, stiller hele utvalget seg bak. De mener at «det bør føres en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid» og at det er «behov for mer omfattende og langsiktig interkommunalt samarbeid i faste konstellasjoner». Videre anbefaler utvalget «at det innføres en samarbeidsmodell særlig tilpasset slikt samarbeid i kommuneloven» (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget, s. 15), som da innebærer en ny modell i tillegg til organiseringsformene beskrevet i kapittel to i denne rapporten.

Utvalget trekker frem at kommunenes bevissthet om, og evne til å styre dagens interkommunale samarbeid varierer:

Mange separate samarbeid kan gi manglende oversikt og dermed svekke demokratisk ansvarsutkraving og gjøre det vanskelig å administrere alle samarbeidene. Det at en rekke enkeltoppgaver er organisert som interkommunale samarbeid vanskeliggjør også prioritering på tvers av oppgaveområder, da det å organisere en oppgave interkommunalt har en tendens til å «låse» ressurser til samarbeidet. En måte å minske dette problemet på er at samarbeid om flere oppgaver organiseres i ett felles, formelt samarbeid. (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget, s. 205)

For å få i stand et mer helhetlig interkommunalt samarbeid mener utvalget at kommunene må få forutsigbare økonomiske ressurser tilgjengelig for å støtte utredning og oppstart av interkommunalt samarbeid. Av spesifikke oppgaver som kommunene behøver å samarbeide mer om, trekker utvalget fram planområdet og anbefaler, i likhet med Distriktsnæringsutvalget (NOU 2020:12), at det eksempelvis etableres interkommunale plankontorer. Spesifikt tar de opp samfunns- og arealplanlegging, byggesaksforvaltning, kart og oppmåling, geodata, samfunnsikkerhet og beredskap som områder hvor det oppleves utfordrende for kommunene å gjennomføre oppgaver i tråd med lovkrav (ibid s. 207). I tillegg peker de på at kommunene kan utvide samarbeid innenfor digitalisering, IT-sikkerhet og kompetanseutvikling (som gjelder innenfor en rekke tjenester). Andre oppgaver utvalget løfter opp som i større grad burde løses interkommunalt er arbeid innen rus og psykiatri. Det er imidlertid samarbeid om planarbeid som i størst grad løftes fram.

Normann-utvalget (NOU 2020:15) peker også på behovet for mer helhetlig samarbeid, og kommer med en anbefaling om at fylkesnivået bør styrkes for å fremme regionalt samarbeid som igjen kan bidra inn med faglig og administrativ kapasitet for å hjelpe kommunene. Samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer beskrives som nødvendig for å utarbeide felles strategier og prioriteringer. Argumentasjonen er videre at dette vil bidra til å opprettholde kvalitet i tjenestetilbudet og styrke distriktene. De anbefaler dermed at kommunene bør samarbeide i faste konstellasjoner for å sikre stabilitet og forutsigbarhet i kommunal oppgaveløsning.

Justis- og beredskapsdepartementet oppnevnte i 2022 en arbeidsgruppe til å bidra i regjeringens arbeid med en helhetlig gjennomgang av brann- og rednings-området for å vurdere dagens og fremtidens utfordringer innen egen sektor og i samarbeid med andre nød- og beredskapsaktører. Deres rapport kom ut etter Generalistkommuneutvalgets NOU og peker på behov for økt samarbeid og regional koordinering av brann- og rednings-området (DBS 2023, s. 3). Samfunnsplanlegging og brann- og redning er dermed de to områdene som utredningene i størst grad fremhever som områder hvor det finnes behov for økt samarbeid. I de følgende avsnittene gjennomgås derfor disse nærmere. Etter det tar vi opp spørsmålet om hva som menes med samarbeid i faste konstellasjoner, og hvordan dette avviker fra dagens interkommunale samarbeid.

3.1.1. Behov for økt samarbeid om samfunnsplanlegging

Generalistkommuneutvalget anbefaler kommunene å samarbeide mer om samfunns og arealplanlegging. Tidligere kartlegginger viser at det er lite samarbeid på planområdet. Tall fra organisasjonsdatabasen som ble omtalt i tabell 2 viser at kun seks prosent av kommunene oppgav

at de inngikk i interkommunalt samarbeid på planområdet. Dette er også området hvor kommunene har lavest lovoppfyllelse (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget, 2023 s 12). Kravene til kommunal planlegging er komplekse og omfattende, og kommunene må forholde seg til både nasjonale føringer og fylkeskommunale planer. Dette er svært krevende å ha oversikt over, spesielt for de små fagmiljøene i mindre kommunene.

Grunnen til at kommunene samarbeider lite på dette området kan være flere. Planleggingsarbeid er ofte politisert, og enkelte saker kan være utfordrende nok å komme til enighet om internt i en enkelt kommune. Blåka et. al (2023) finner eksempelvis at mange kommuner opplever det som utfordrende å komme til enighet om lokalisering og fordeling av ressurser. I tillegg frykter noen mindre kommuner at samarbeid fører til sentralisering av kompetanse og kan sees på som et første steg til kommunesammenslåing. Kommunene har et sterkt ønske om å opprettholde lokalt selvstyre over arealer og samfunnsutvikling. For å få tilgang til kompetanse bruker kommunene i dag mye ressurser på kjøp av plantjenester fra private (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget). Utfordringer med dette kan være at det er kostbart, og det kan gjøre kommunene avhengige av eksterne aktører, som igjen som svekker kommunens egen kompetanse og evne til selvstendig planlegging. I tillegg er konsulenttjenester ofte prosjektbaserte og har begrenset varighet. Det kan føre til manglende kontinuitet og langsiktighet i planleggingsarbeidet (Riksrevisjonen 2017).

3.1.2. Behov for økt samarbeid om brann- og redning

Rapporten «Fremtidens brann- og redningsvesen – Helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet» (DSB 2023) peker, i likhet med Generalistkommuneutvalget, på at spesielt de små kommunene slikter med å møte krav til kapasitet, kompetanse og utstyr i brann og redningsvesenet. Fremtidig utvikling vil gjøre dette problemet større. I tillegg påpekes manglende koordinering og tydelig plassering av myndighet som utfordringer. Totalberedskapskommisjonen (NOU 2023:17, s. 334) mener at det vil være hensiktsmessig med mer interkommunalt samarbeid i brann- og redningsvesenet.

Kommunene kan i dag selv velge om de vil drifte denne tjenesten selv, via interkommunalt samarbeid eller ved kjøp fra andre virksomheter. Det siste kan eksempelvis være beredskap på flyplasser, i industrien eller i forsvaret. Uavhengig av organiseringsformen er det kommunen som sitter med ansvaret for tjenesten. Tabell 2 i forrige kapittel viser at over halvparten av kommunene deltar i interkommunalt samarbeid. DSB (2023) viser at kommunene som driver brann- og redningsvesen interkommunalt organiserer dette som enten interkommunale selskap, kommunalt oppgavefellesskap eller gjennom vertskommunesamarbeid. I tillegg finnes det også utstrakt bruk av samarbeidsavtaler om ulike enkeltoppgaver, som forebyggende arbeid, ivaretagelse av rollen som brannsjef, overordnet vaktberedskap og innsatsstyrke i deler av kommunen (ibid. s. 29).

Arbeidsgruppen som har utredet rapporten mener at dagens strukturer alene ikke er tilstrekkelige for å håndtere fremtidens utfordringer. De foreslår to hovedtiltak for å avhjelpe problemer med kapasitet og koordinering. Det ene er å definere en grunnportefølje med forebyggende- og beredskapsoppgaver for alle brann- og redningsvesen. Det andre er å etablere regionale samarbeid innenfor 110-sentralenes geografiske grenser for utvalgte oppgaver. 110-sentralenes yttergrenser vurderes som best tilpasset regionalt samarbeid. Grensene samsvarer med politiets regionsgrenser, noe som er viktig for operativ samhandling mellom nødetatene. En annen årsak er

at 110-sentralen har etablerte verktøy for å holde oversikt over akutte hendelser til enhver tid, og over alle tilgjengelige ressurser i det aktuelle området (ibid. s. 12).

3.2. Hva betyr det at kommune bør samle mer interkommunalt samarbeid til faste samarbeidspartnere?

Generalistkommuneutvalget anbefaler at kommunene samordner mer av det interkommunale arbeidet til faste interkommunale konstellasjoner. Dagens interkommunale samarbeid kjennetegnes av å være *unifunksjonelle*, som vil si at i de fleste tilfeller har hvert enkelt samarbeid kun oppgaver innenfor ett tjenesteområde. Eksempler på dette kan være at man i en kommune har ett samarbeid om brannvesen, ett annet for revisjon og et tredje for legevakt.

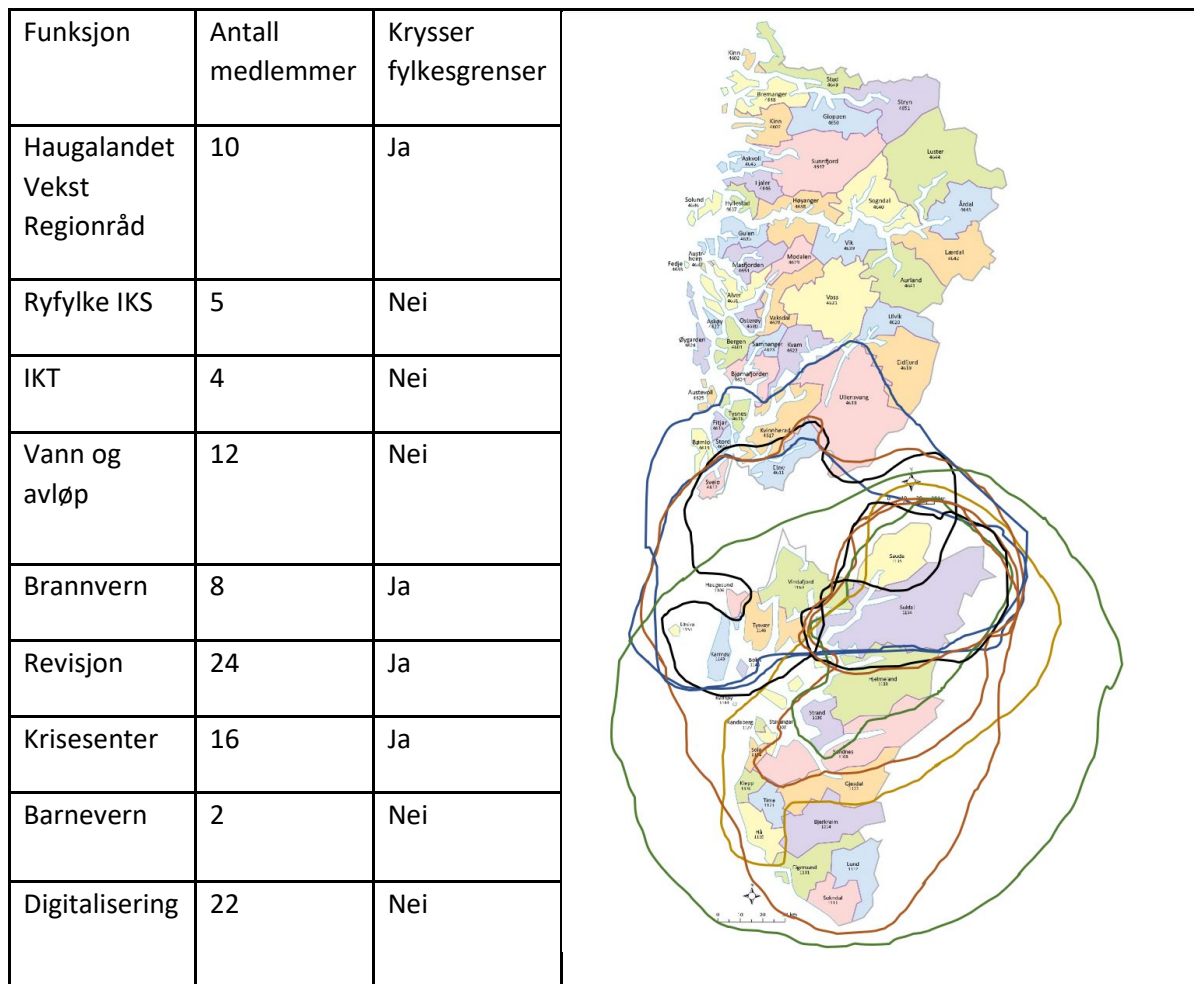
Generalistkommuneutvalget peker på at dagens fragmenterte samarbeid, hvor kommunene samarbeider i «alle» retninger» fører til koordinerings- og styringsutfordringer. De viser til at interkommunalt samarbeid med stabile samarbeidsrelasjoner kan minske kostnader ved etablering og tillate økt fokus på drift og utvikling, fremfor gjentatte forhandlinger med ulike samarbeidskommuner. I tillegg kan et slikt *flerfunksjonelt* (fremfor *unifunksjonelt*) samarbeid gi kommunene bedre oversikt, som igjen kan føre til økt demokratisk ansvarlighet (det at innbyggere skal kunne holde politikerne ansvarlig for hvordan kommunen skjøttes). Argumentet er således at opprettelse av interkommunale regioner (at kommunene samler sin interkommunale virksomhet til faste partnere) vil bidra til å løse koordinerings- og styringsproblemer kommunene har i dag, og at det vil frigjøre ressurser som kan nyttiggjøres til å bedre kvalitet i tjenestene. I de neste to avsnittene ser vi nærmere på et eksempel på hvordan dagens interkommunale samarbeidskonstellasjoner ser ut og hvordan antall kommuner som samarbeider påvirker tjenestene.

3.2.1. Hvilke endringer må kommunene da gjøre med nåværende interkommunale samarbeid? Et eksempel.

Et interessant spørsmål i en diskusjon om hvordan og i hvilken grad kommunene bør samle samarbeid i faste konstellasjoner er i hvilken grad dette vil kreve endringer i kommunenes nåværende interkommunale samarbeid. Graden av variasjonen i medlemmer på tvers av tjenesteområder gir en indikasjon på i hvilken grad dagens samarbeid kjennetegnes av å være 'lappetepper' hvor samarbeidene er unifunksjonelle og en enkelt kommune inngår i mange ulike samarbeid. Hvordan dette ser ut i kommunesektoren som helhet finnes det lite systematisk kunnskap om. Et eksempel fra en enkeltkommune er imidlertid en kartlegging av utvalgte interkommunale samarbeid som Suldal kommune inngår i (Blåka 2022b). Figur 1 viser en oversikt over ni ulike interkommunale samarbeid som Suldal er medlem av. Den viser også hvor mange medlemmer hvert samarbeid har og hvorvidt disse samarbeidene krysser fylkesgrenser. I kartet er de ulike samarbeidene sirklet inn og illustrerer hvordan samarbeidet i sum danner et lappeteppes hvor, i dette tilfellet, hvert eneste interkommunale samarbeid utgjør en unik konstellasjon av kommuner. Fire av samarbeidene krysser også fylkesgrensene. Tabellen viser at kommunen inngår i to ulike politiske samarbeid; et regionråd (organiseringsform som skal fases ut jf. redegjørelse i kapittel 2) og et interkommunalt selskap. De samarbeider også innenfor 'vanlige' områder, altså områdene vist i tabell 2. Kommunen inngår ikke i samarbeid om legevakt. De inngår i samarbeidet Digi Rogaland, som er ett av 11 regionale digitaliseringsnettverk. Listen over interkommunale samarbeid i figur 3 er ikke uttømmende, men gir allikevel et eksempel på

hvordan fragmentert interkommunalt samarbeid kan se ut. Figuren som helhet viser at Suldal kommune må gjennomføre betydelige endringer i tjenestesamarbeidet dersom de skal få i stand et flerfunksjonelt samarbeid med faste partnere.

Figur 1. Oversikt over utvalgte interkommunale samarbeid i Suldal i 2022. Hentet fra Blåka (2022b)



3.2.2. Finnes det en optimal samarbeidskonstellasjon?

Kapittel 2 tok opp at interkommunalt samarbeid er en organisatorisk løsning kommunene inngår i for å oppnå stordriftsfordeler. Felles for utredningene gjennomgått i denne rapporten er at de peker på interkommunalt samarbeid som en løsning for få i stand bedre utnyttelse av ressurser som igjen vil kunne øke kapasitet og fagkompetanse. Opprettelse av flerfunksjonelle samarbeid med faste partnere vil således forsøke å støtte opp under en målsetning om å redusere kostnader og/eller øke tjenestekvalitet. Det vil også bety at kommunene ikke kan variere samarbeidspartnere, men må velge én størrelse på samarbeidet som skal gjelde flere tjenesteområder. Da er spørsmålet om optimal driftsskala på samarbeidet nødvendig å ta stilling til.

Det har gjennom det siste tiåret i Norge blitt gjennomført enkelte kvantitative studier av effektene av antall kommuner som inngår i interkommunalt tjenestesamarbeid. Dette avsnittet oppsummerer funn fra fem studier som måler effekten antall medlemmer har på kvalitet og kostnader på fire ulike tjenesteområder som kommunene i stor grad samarbeider om i dag; *renovasjon, revisjon, brannvern og legevakt*.

Sørensen (2007) analyserte effekten antall eierkommuner som inngikk i interkommunalt samarbeid om **renovasjon** hadde på hvor mye penger de brukte på tjenesten. Han fant at økende antall eiere i interkommunale selskap også førte til høyere kostnader. Det forklares med at spredt og indirekte eierskap gir svakere incentiver for å produsere kostnadseffektivt. Blåka 2017a og 2017b analyserer effekten antall medlemmer i interkommunale **brannvesen** har på driftskostnader og tjenestekvalitet. Kvalitet ble målt med en summativ indeks som estimerte gjennomsnittlig utrykningstid, andel piper feiet og inspeksjoner gjennomført i hver kommune. Her viste resultatene at de interkommunale samarbeidene med få medlemmer både brukte minst penger og oppnådde den høyeste kvaliteten. Dette forklares blant annet i tjenestens karakter. Brannverntjenesten må ligge i geografisk nærhet til innbyggere, noe som gjør at stordriftsfordelene uttømmes raskere enn for tjenester som kan sentraliseres. For **revisjonstjenester**, som i mindre grad er avhengig av å ligge i fysisk nærhet til innbyggere, er effekten motsatt. Blåka (2022a) finner at desto flere eierkommuner et interkommunalt revisjonsselskap har, desto lavere blir kostnadene for den enkelte eierkommune. For denne tjenesten er det altså de medlemsrike samarbeidene som har de laveste utgiftene.

I en studie fra 2021 analyserer Blåka et. al effekten økning i antall kommuner som samarbeider om **legevakt** har på antall helsepersonell på jobb og tilgangen legevakten har på utrykningsutstyr. Resultatene viste at samarbeidene med få medlemmer hadde det laveste antallet helsearbeidere på vakt – også lavere enn enkeltkommunale legevakter. Studien finner at samarbeidet må opp på et visst antall medlemmer før bemanningsnivået overstiger det de enkeltkommunale legevaktene har. Når det kom til tilgang på utstyr, viste resultatene motsatt effekt. Desto flere kommuner som inngår i samarbeidet, desto mindre utstyr har de tilgang til, kontrollert for variabler som samlokalisering med sykehus og ambulansetjeneste. Resultatet må sees i sammenheng med at kommunene i tidsperioden hvor undersøkelsen fant sted (2014–2018) generelt opplevde en opprustning i utstyr (Allertsen og Morken 2022). Studien viser at det i størst grad er de enkeltkommunale legevaktene som har tatt del i denne økningen. Årsaken til det kan ligge i at kommunene ved å flytte oppgaven over i et interkommunalt samarbeid også flytter ansvaret fra den enkelte kommune og over på et interkommunalt nivå, som igjen øker avstanden til den kommunale driften. Mens ledere for enkeltkommunale legevakter kan informere en kommunalsjef om behov for investering som kan bevilge eller be administrasjonssjef eller kommunestyre om midler må investeringer til et interkommunalt selskap eller oppgavefelleskap fremmes og godkjennes av samtlige kommuner i samarbeidet. Det kan skape en 'treghet' når det kommer til å allokere ressurser til nye investeringer (Blåka et. al 2021).

Forskningen over er basert på beregninger gjort på tilnærmet samtlige av landets kommuner, kontrollert for faktorer som ulikt innbyggertall, kommuneøkonomi og geografisk plassering. Slike faktorer er holdt konstante for å isolere effekten samarbeid har på de ulike målene på tjenesteyting. Med unntak av studien av legevakt som inneholder en tidsserie på fire år, er alle studiene basert på tverrsnittanalyser. Studiene viser effekter på populasjonsnivå, og utelukker ikke at enkeltsamarbeid kan vise andre resultater. En svakhet med forskningen over er at den kun bruker 'smale' mål på kvalitet og effektivitet. Potensielle gevinster (eller nedslagssider) av å

samarbeide er bredere enn hvordan en tjeneste scorer på faktorene vist over. Andre årsaker til at kommunene velger å samarbeide i ulike konstellasjoner kan for eksempel ligge i andre, mer strategiske målsetninger, verdien av å koble seg på et spesifikt fagmiljø som har kompetanse på akkurat det problemet kommunen strever med eller i et ønske om å beholde funksjoner i innenfor kommunegrensene eller i regionen (Blåka 2022). I tillegg peker arbeidsgruppen som vurderte behov og utfordringer innen brann- og redningsområdet (DSB 2023) på at statistikken over kostnader til brannvern kan være vanskelig å sammenligne på kommunenivå. Kartleggingene av kommunenes grad av lovoppfyllelse (Pedersen et. al 2022) retter seg også mot denne typen mål på tjenesteyting – altså innsatsfaktorer (input), slik som formell kompetanse, bemanning, tilsyn og planlegging. Disse har til felles at de er faktorer som kommunene legger inn i tjenesten for å oppnå et resultat. Overordnet kan disse resultatene bidra inn i overordnede målsetninger som for eksempel å skape sunnere, tryggere eller mer bærekraftige samfunn. Felles for slike resultater er at de ofte er vanskeligere å måle enn innsatsfaktorer. Det er enklere å måle hvor mange ansatte som er på jobb i et brannvesen og hvor lang tid de bruker på utrykninger, enn å måle hvor mange liv brannvesenet (både gjennom forebygging og utrykning) faktisk redder.

Effektmålene i avsnittene over er også det vi kan kalle 'objektive' mål. Det er ting som kan telles, som antall kroner brukt på en tjeneste, hvor mange revideringer en kommunal plan har, hvor mye helsepersonell som er på vakt, antall år med utdanning disse har eller andel piper feiet i løpet av et år. Desto bedre score en tjeneste har på disse indikatorene, desto lavere kostnader eller høyere kvalitet antar vi at tjenesten har. En annen måte å måle hvor godt eller dårlig en tjeneste fungerer er gjennom subjektive vurderinger. Her skiller det ofte mellom profesjonelle (for eksempel legers vurdering av et behandlingstilbud), brukere (for eksempel pasienter) og ikke-brukere (for eksempel innbyggere generelt). I litteraturen argumenteres det ofte for at disse utgjør viktige supplement til objektive indikatorer (Heinrich 2012). Et eksempel på profesjonelles vurderinger er Arntzen et. al (2021) sin studie av interkommunale legevakter hvor de måler kvalitet gjennom helselederes vurderinger av tjenesten. De finner at de minste kommunene opplever de største gevinstene ved interkommunalt samarbeid. Holum og Jakobsen (2016) studerer hvorvidt interkommunalt samarbeid påvirker innbyggernes tilfredshet med kommunale tjenester og finner at innbyggerne er mindre tilfredse med brannverntjenesten i kommuner som utfører denne interkommunalt. I hvilken grad innbyggerne har kompetanse til å vurdere tjenestekvalitet kan diskuteres, og kan variere med tjenestens kompleksitet og i hvilken grad de selv har erfaring med å bruke tjenesten (Heinrich 2012).

3.2.3. Hva og hvem skal definere samarbeidsområdet?

Det studiene i avsnitt 3.2.1 sammen først og fremst gir en indikasjon på er at det kan være vanskelig å finne én størrelse på samarbeid (samarbeidskonstellasjon) som er 'optimal' for alle typer tjenester. Det kan være hensiktsmessig for kommunene å etablere interkommunale revisjonsselskaper med flere medlemskommuner enn det som er gunstig for barneverntjenesten, når man vurderer gevinstene på tjenestenivå. Da vil et viktig spørsmål videre være **hvilke oppgaver som bør legges til kommunens faste samarbeidspartnere og hvilke oppgaver som burde legges utenom i andre samarbeidskonstellasjoner.**

Et eksempel på en oppgave som enkelte kommuner ofte samarbeider om i dag, men som ikke har et dekningsområde som sammenfaller med eksempelvis helseregioner eller 110-regionene er interkommunale samarbeid om *havn*. Slike samarbeid inngås mellom kommuner som har kystlinje (se for eksempel Blåka et. al 2023 for oversikt over interkommunalt havnesamarbeid mellom

storbyer og omlandskommuner). Oslo Economics, COWI og Kinei (2022) peker i en rapport på at fylkeskommunal organisering av vann- og avløpssektoren vil være det mest samfunnsøkonomiske alternativet (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget). Når det gjelder interkommunalt samarbeid på helsefeltet viser Tjerbo og Skinner (2016) at nærhet til sykehus er en forklaringsfaktor for hvilke kommuner som samarbeider. Dette finner også Blåka et. al (2023) i sin kartlegging av samarbeidskonstellasjoner i storbyområder. For de interkommunale legevaktene vil derfor dagens interkommunale samarbeid delvis kunne springe ut av plasseringen til landets sykehus. Dette kan, men må ikke nødvendigvis, sammenfalle med kriteriene nevnt over. Norge har i dag fire helseregioner, som er delt inn i om lag 30 helseforetak som igjen er fordelt på enda flere sykehus⁵.

Et spørsmål som er interessant i forlengelsen av dette er da **i hvilken grad interkommunal regiondannelse** (flerfunksjonelt samarbeid med faste partnerkommuner) **skal være et resultat av lokale initiativer eller sentrale føringer**. Under ser vi at Generalistkommuneutvalget (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget) og DSBs (2023) har ulike tilnærminger. Generalistkommuneutvalget anbefaler en nedenfra-og-opp tilnærming hvor kommunene skal veiledes og oppfordres til å inngå langsiktige samarbeid:

Utvalget mener kommunene bør arbeide for å inngå faste og langsiktige samarbeid med andre kommuner. Kommunene bør derfor veiledes om dette og oppfordres til å inngå langsiktige samarbeid. Å inngå samarbeid er likevel frivillig for kommunene, og det er kommunene som må sørge for at samarbeid blir faste og langsiktig. (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget, s. 228)

De fastsetter ikke absolutte kriterier eller geografiske grenser for samarbeidet, men peker på at:

En løsning på dagens utfordringsbilde kan være at kommunene finner sammen i faste samarbeid om kommuneplanlegging. Samarbeidet kan for eksempel i første omgang ivareta kommunal planlegging og kommuneregionplanlegging (felles plankontor). Samarbeidet kan bygges ut innenfor områder som IKT (digitalisering, drift og IT-sikkerhet), tekniske tjenester, kompetanseutvikling innenfor ulike tjenestekområder og samarbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. (ibid. s. 207)

DSB (2023) har utredet behovet for samarbeid på brann- og redningsområdet og anbefaler at:

110-sentralenes yttergrenser vurderes som best tilpasset regionalt samarbeid. Grensene samsvarer med politiets regionsgrenser, noe som er viktig for operativ samhandling mellom nødetatene. En annen årsak er at 110-sentralen har etablerte verktøy for å holde oversikt over akutte hendelser til enhver tid, og over alle tilgjengelige ressurser i det aktuelle området (s. 12)

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et regionalt samarbeid om utvalgte oppgaver innenfor 110-grensene, der alle selvstendige brann- og redningsvesen i regionen deltar. (s. 157)

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/sykehus/innsikt/oversikt-over-landets-helseforetak/id485362/> 14.14.2024

Anbefalingen om at alle selvstendige brann- og redningsvesen deltar i regionale dekningsområder illustrerer en oven-fra-og-ned tilnærming med tydeligere forventninger til hvordan de geografiske grensene for regionalt samarbeid burde se ut. Mens gruppen som arbeidet med vurdering av brann- og rednings-området anbefaler at kommunene innordner samarbeidet innenfor 110-regionene, har generalistkommuneutvalget en bredere tilnærming og peker på at samarbeid i faste konstellasjoner kan ta utgangspunkt i samarbeid om samfunnsplanlegging:

Grunnlag for etablering av samarbeidet vil kunne være senterstruktur, arbeidspendling, gjeldende struktur for interkommunale politiske råd, fylkesinndeling, statlige inndelinger, kommuneinndelinger som brukes i utviklingsarbeid mellom kommunene og staten (kompetanseregioner for oppvekst, kommunedialog, med mer) og inndeling knyttet til utviklingsarbeid mellom kommunene og fylkeskommunen.

Dette avsnittet viser en variasjon i hva som anbefales som styrende for valg av partnere. Dersom målsetningen er å få i stand flerfunksjonelle samarbeid burde anbefalinger om valg av partner også kunne ha gyldighet over flere sektorer. I et videre arbeid vil det, dersom staten skal bidra med ressurser i form av veiledning, være viktig å avklare hvilke kriterier (og i hvilken grad disse skal være opp til kommunene å definere) som bør være avgjørende for valg av samarbeidskommuner.

3.2.4. Bør samarbeid være frivillig?

Et sentralt spørsmål i forlengelsen av opprettelse av et mer samlet interkommunalt samarbeid er hvorvidt kommuner kan velge å stå utenfor. Enkelte mindre kommuner opplever fordeler med å kunne 'shoppe' samarbeidspartnere etter hvor de får til de beste løsningene innenfor hvert tjenesteområde (Blåka et. al 2023). Spørsmålet om frivillighet handler ofte om en balansegang mellom hensynet til helhetlig regional utvikling med hensynet til lokalt selvstyre (Jacobsen 2022). Medlemmene i DSB (2023) illustrerer denne balansegangen:

Arbeidsgruppen, med unntak av ..., anbefaler at det må være en plikt for kommunene å delta i regionalt samarbeid, selv om dette kan utfordre det lokale selvstyret. For å oppnå ønskede effekter av samarbeidet, og være godt nok rustet til å møte framtidige utfordringer, mener flertallet at alle brann- og redningsvesenene i distriktet må være med. Frivillig deltakelse, der flere kommuner i en region velger å ikke delta, kan få som konsekvens at det ikke blir regionalt samarbeid i enkelte regioner. (s 131)

Mindretallet, ved ..., er enig i at alle kommuner bør delta i det regionale samarbeidet for å oppnå ønskede effekter, men at det heller bør brukes positive virkemidler for å motivere kommunene til deltakelse. Mindretallet mener at plikt og tvang er et dårlig utgangspunkt for godt samarbeid, og vil kunne svekke potensialet som ligger i samarbeidene. Et pålagt samarbeid med økonomiske forpliktelser vil utfordre det kommunale selvstyret. (s. 133)

Generalistkommuneutvalget anbefaler bruk av incentivordninger for å motivere kommunene til å finne faste samarbeidspartnere:

Det vil være kommunene som velger å gå inn i samarbeidet, og som avgjør hvilke kommuner de vil samarbeide med. Staten kan legge inn økonomiske virkemidler som motiverer kommunene til å organisere seg i faste samarbeid (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget, s. 208).

De åpner også opp for at staten kan pålegge kommuner til å samarbeide, men da regulert av særlover. Dette kan staten også pålegge kommunene å gjøre i dag i kraft av brann- og eksplosjonsvernloven, helse- omsorgstjenesteloven, folkehelseloven, forurensningsloven og plan- og bygningsloven:

Utvalget mener pålagt interkommunalt samarbeid kan være en løsning innenfor særlige områder, og da regulert i aktuelle særlover. Utvalget anbefaler ikke at det innføres en generell hjemmel til å pålegge samarbeid i kommuneloven. Utvalget mener imidlertid at pålegg om samarbeid kan være et mulig element i en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med omfattende utfordringer. (ibid. s. 235)

3.2.5. Hvordan kan samarbeid med faste partnere organiseres?

Generalistkommuneutvalget anbefaler at det innføres en samarbeidsmodell særlig tilpasset mer omfattende og langsiktig samarbeid i faste konstellasjoner i kommuneloven. De viser til at denne typen samarbeidsmodell også har vært forsøkt tidligere ved utprøving av Samkommuner:

I 2012 ble regler om samkommune innført, som også rettet seg blant annet mot samarbeid om myndighetsoppgaver. Samkommunemodellen var en samarbeidsform ment for mer omfattende, flerfunksjonelt (altså flere ulike oppgaver), formalisert og forpliktende samarbeid enn det som var vanlig ved interkommunalt samarbeid. Ordningen ble avvirket i forbindelse med kommunereformen, fordi det var et politisk ønske om kommunesammenslåing framfor så omfattende samarbeid mellom kommuner. I forslaget til lovendring framgikk det at «Regjeringa meiner at interkommunalt samarbeid ikkje er eit fullgodt alternativ til større og meir robuste kommunar. Regjeringa meiner vidare at kommunesamanslåing er ei betre løysing for ein kommune som treng å samarbeide på så mange tenesteområde som det samkommunen gir høve til» (NOU 2023:9, Generalistkommuneutvalget, s. 57)

Årsakene til at samkommunemodellen ikke ble videreført begrunner Generalistkommuneutvalget derfor i den politiske beslutningen om å gjennomføre strukturreformen. De peker på at lignende modeller som samkommunemodellen praktiseres i andre Nordiske land i dag:

Både Sverige, Finland og Danmark har regler om egne samarbeidsmodeller for kommuner som samarbeider på flere ulike områder. En organisasjonsform som kan omfatte samarbeid på flere områder, og som er tilpasset mer langsiktige samarbeid, kan bidra til å styrke oversikten og legge til rette for både politisk og administrativ styring og kontroll. Flerfunksjonelt samarbeid kan trolig også legge bedre til rette for den nødvendige samhandlingen mellom ulike kommunale tjenesteområder. Samkommune var en organisasjonsform nettopp for interkommunalt samarbeid om flere oppgaver. Modell for samkommunen var de finske kommuneforbundene. Kommunene gikk der sammen om å opprette et felles politisk organ, administrasjon og fagenheter for felles løsning av oppgaver som ble ansett å kunne løses bedre i en større organisasjon, og i et kommuneoverskridende perspektiv. (s. 205)

Det finnes også eksempler på andre europeiske land som praktiserer flerfunksjonelt samarbeid. Bel et. al (2022) beskriver eksempelvis deler av det interkommunale samarbeidet i Spania som flerfunksjonelt. Videre arbeid med organiseringsformen for flerfunksjonelt interkommunalt

samarbeid med faste samarbeidspartnere burde utrede hvordan varianter av slik organisering praktiseres i andre land, og vurdere erfaringene gjort med samkommuneforsøkene i Norge.

3.3. Avslutning

Spørsmålet vi stilte innledningsvis er *Hva er behovet for interkommunalt samarbeid i dag?* For å svare på dette har vi gått gjennom nyere utredninger og annen litteratur som omhandler behovet for og effekter av interkommunalt samarbeid. Vurderinger av dagens behov for samarbeid er basert på disse tidligere utredningene. Rapporten baserer seg i hovedsak på vurderingene til Generalistkommuneutvalget, som har gjennomført en omfattende gjennomgang av litteratur på feltet. Utredningene peker på at det finnes behov for økt samarbeid.

Totalberedskapskommisjonen (NOU 2023:17, s. 334) mener at det vil være hensiktsmessig med *mer interkommunalt samarbeid i brann- og redningsvesenet*. Generalistkommuneutvalget mener at behovet for interkommunalt samarbeid er stort innenfor *samfunnsplanlegging*, hvor kommunene samarbeider lite i dag. I tillegg trekker de fram *beredskap, digitalisering, IKT, rus og psykiatri* som oppgaver kommunene kan samarbeide i større grad om. Generalistkommuneutvalget peker videre på at kommunene i større grad burde samle det interkommunale samarbeidet i *flerfunksjonelle samarbeid med faste medlemskommuner*.

En del av argumentasjonen for opprettelse av mer helhetlig samarbeid ligger i behovet for å bruke mindre ressurser på å koordinere 'lappetepper' av samarbeid, som i stedet kan brukes i tjenesteproduksjon. Dette baserer seg på en tanke om at unifunksjonelle samarbeid medfører høyere transaksjonskostnader enn flerfunksjonelle samarbeid, som igjen fører til høyere operative kostnader. Denne rapporten peker imidlertid på at det kan være utfordrende å **finne en størrelse på interkommunalt samarbeid som er optimal for alle typer oppgaver**. Noen oppgaver vil av geografiske hensyn heller ikke være av relevans for alle kommuner. Hva som anbefales som kriteriene for valg av samarbeidspartnere varierer også mellom sektorer.

En annen del av argumentasjonen for behovet for å samle det interkommunale samarbeidet, som ligger utenfor kostnader knyttet til tjenesteyting, er de potensielle styringskostandene unifunksjonelle samarbeid gir. Generalistkommuneutvalget peker på at ulike samarbeid kan svekke kommunens oversikt og forringe innbyggernes muligheter til å holde politikerne ansvarlig for kommunens tjenestetilbud (demokratisk ansvarsutkreving). Videre utredninger om hvorvidt, og på hvilke kriterier dagens fragmenterte samarbeid kan og bør endres til flerfunksjonelle samarbeid med faste partnere, vil også måtte ta hensyn disse avveiningene.

Referanser

- Andersen, O. J. (2011). Balancing efficiency, effectiveness and democracy in organizing inter-municipal partnerships: conflicting aims? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(2), 25–46.
- Allertsen M. & Morken T. (2022) *Legevaktorganisering i Norge Rapport fra Nasjonalt legevaktregister 2022*. Norce-rapport. Bergen. <https://hdl.handle.net/11250/3015628>
- Arntsen, B., Torjesen, D. O., & Karlsen, T. I. (2021). Asymmetry in inter-municipal cooperation in health services—How does it affect service quality and autonomy? *Social Science & Medicine*, 273, 113744.
- Bel, G., Bischoff, I., Blåka, S., Casula, M., Lysek, J., Swianiewicz, P., Tavares A. & Voorn, B. (2022). Styles of Inter-municipal Cooperation and the Multiple Principal Problem: A Comparative Analysis of European Economic Area Countries. *Local government studies*. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2041416>
- Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and Evidence. *Public Administration*, 93(1). <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
- Blåka, S. (2017a). Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from fire services in Norway. *Public Administration* 95(4): 1092–1106. <https://doi.org/10.1111/padm.12356>
- Blåka, S. (2017b). «Service Quality, Inter-municipal Cooperation and the Optimum Scale of Operation: The case of local fire departments in Norway». I Trondal J. (red.). *The Rise of Common Political Order Institutions, Public Administration and Transnational Space*. Edward Elgar Publishing.
- Blåka S. (2022a). *Cooperation is no Panacea: Inter-municipal Cooperation, Service Delivery, and the Optimum Scale of Operation. A Study of how Cooperation Affects Performance in Local Service Delivery*. PHD-avhandling. Universitetet i Agder.
- Blåka, S. (2022b). *Intermunicipal collaboration and change: how can the effects of intermunicipal collaboration lead to institutional and organizational change?* Trial lecture 24. June 2022. University of Agder.
- Blåka, S., Brantzæg, B. A., Leknes, E., & Magnussen, E. (2023). *Storbyenes rolle i generalistkommunesystemet*. Rapport 3-2023, NORCE Helse og samfunn. <https://hdl.handle.net/11250/3058589>
- Blåka, S., & Jacobsen, D. I. (2023). Does shared service delivery affect cost? A study of the cost-capacity relation in Norwegian local child protection services. *Journal of Economic Policy Reform*, 1–16. <https://doi.org/10.1080/17487870.2023.2281645>
- Blåka, S., Tjerbo, T., & Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21 Oslo.
- Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) (2023). *Fremtidens brann- og redningsvesen – Helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet*. <https://www.dsbinform.no/DSBno/2023/rapport/helhetlig-gjennomgang-av-brann-og-redningsområdet/>

- Heinrich, C. J. (2012). Measuring public sector performance and effectiveness. *The SAGE handbook of public administration*. Los Angeles: SAGE, 32–49.
- Holum, M. L., & Jakobsen, T. G. (2016). Inter-Municipal Cooperation and Satisfaction with Services: Evidence from the Norwegian Citizen Study. *International Journal of Public Administration*, 39(8), 597–609. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1029132>
- Hülst, R., & Van Montfort, A. (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe*: Springer
- Jacobsen, D. I. (2022). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). *Regionale utviklingstrekk 2023*. Rapport. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3f1f1c0954964f9792b9701fbedee79b/no/pdfs/regionale-utviklingstrekk-2023.pdf>
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I., & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*, Stavanger, IRIS. <http://hdl.handle.net/11250/2639721>
- NOU 2020: 12 (2020). *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Distriktsnæringsutvalget til Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-12/id2776843/>
- NOU 2020:15 (2020). *Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Normann-utvalget til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-15/id2788079/>
- NOU 2023:9 (2023). *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Generalistkommuneutvalget til Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>
- NOU 2023:17 (2023). *Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid*. Totalberedskapskommisjonen til Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/>
- Oslo Economics, COWI, & Kinei. (2022). *Mulighetsstudie for VA-sektoren med samfunnsøkonomiske analyser*. (OE-rapport 2022-2) Oslo Economics
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C.A. og Aalen, P. (2022) *Ståa i norske kommuner – En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Menon-publikasjon nr. 46/2022. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-46-Staa-i-norske-kommuner.pdf>
- Riksrevisjonen (2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten*. Dokument 3:6 (2016–2017). <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2016-2017/konsulentbrukistaten.pdf>
- Ryssevik, J., & Jones, H. (2020). *KMDs organisasjonsdatabase. Status etter første datainnsamlingsrunde 2020*. Oslo: Ideas2evidence.
- Saglie, J., Winsvold, M., & Blåka, S. (2016). Ansvarsutkreving i lokaldemokratiet: i eller mellom valg? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 32(1), 59–81.

Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., Houlberg, K., & Klausen, J. E. (2022). *Municipal territorial reforms of the 21st century in Europe*. Routledge.

Sørensen, R. (2007). Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway. *Public Administration*, 85(4), 1045–1058. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00681.x>

Tjerbo, T., & Skinner, M. S. (2016). Interkommunalt samarbeid om døgnåpne kommunale akuttenheter og legevakt – Tar helsekommunen form? *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 2(2), 117–124. <https://doi.org/10.18261/issn.2387-5984-2016-02-06>

Vaboutvalget (2014) *Kriterier for god kommunestruktur*. Sluttrapport fra ekspertutvalget. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Kriterier-for-god-kommunestruktur1/id2342657/>

Vinsand, G. (2018). *Regionråd i Norge*. NIVI rapport, 3. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1f731edef768424bbf566ab3ffc316d3/rapport-regionrad-i-norge.pdf>