



NIVI-notat 2008:1

**Status for interkommunalt
samarbeid og behov for
videreutvikling**

Utarbeidet på oppdrag av KS

Av Geir Vinsand og Jørund K Nilsen

Innhold:

HOVEDPUNKTER	1
1 BAKGRUNN	3
1 PROBLEMSTILLINGER	3
2 NASJONAL POLITIKK – TOLKNING AV STATUS	4
3 TOLKNING AV REFORMBEHOVET	7
3.1 Tre typer samordningsbehov	7
3.2 Store forskjeller i folketall	8
3.3 Uttynning og urbanisering	9
3.4 Kjennetegn ved dagens kommunegrenser	9
3.4.1 Flerkommunale byområder	9
3.4.2 Oppdeling av mindre tettsteder	10
3.4.3 Kommuner med lavt innbyggertall	11
3.4.4 Uhensiktsmessige avgrensninger	11
3.4.5 Oppsummering av geografiske typeproblemer	12
3.5 Konsekvenser for oppgaveløsningen	12
3.6 Omfattende og differensiert reformbehov	14
4 STATUS FOR DET INTERKOMMUNALE SAMARBEIDET	14
4.1 Variabelt omfang og lav nyetableringstakt	15
4.2 Samarbeid på ulike sektorer	17
4.3 Kommunenes erfaringer	18
4.4 Pragmatiske samarbeidsmodeller dominerer	20
4.5 Syv konklusjoner om dagens samarbeid	22
5 POTENSIAL FOR UTVIDET OPPGAVELØSNING GJENNOM REGIONRÅD	23
5.1 Fakta om dagens regionråd	23
5.2 Erfaringer og utfordringer	25
5.3 Potensial for oppgaveløsning	26
5.4 Forvaltningspolitiske tolkninger	28
6 ELEMENTER I EN NASJONAL REFORMSTRATEGI	29
6.1 Behov for nye grep	29
6.2 Nasjonal strukturreform?	30
6.3 Kort om reformene i Danmark og Finland	31
6.3.1 Reformene i Danmark	31
6.3.2 Ny rammelov i Finland	32
6.4 Frivillighet og lokal stifinnerstrategi i Norge	33
6.5 Utvikling av forpliktende interkommunalt samarbeid	33
6.5.1 Kjennetegn	33
6.5.2 To hovedmodeller	34
6.6 Nasjonale aktørers rolle	35
6.7 Nærmere om samkommunemodellen	38
6.7.1 Hovedprinsipper	38
6.7.2 Begrunnelser	39
6.7.3 Motargumenter	40
6.7.4 Overveiende positive erfaringer	41

6.7.5	Egenskaper i forhold til en vertskommunemodell etter nytt regelverk.....	42
6.8	Insentiver til frivillige sammenslutninger.....	42

1 Hovedpunkter

Drøftingene som er gjort i dette notatet kan sammenfattes i følgende punkter:

- **Vi har inntrykk av at det i dag jobbes for lite systematisk med strukturspørsmålene i kommunesektoren.** Det gjelder alle relevante løsninger, både endringer i kommunestruktur, utvikling av gode modeller for interkommunalt samarbeid og tilpasninger i oppgavefordelingen.
- **Kommunene står overfor omfattende samordningsbehov i oppgaveløsningen som følge av sterk geografisk integrasjon og økt kompleksitet i oppgavene.** Grenseoverskridende utfordringer berører mange kommunale funksjoner. Dagens kommuneinndeling kan tilsi samarbeid innenfor de fleste kommunale oppgavefelt, både administrasjon, tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Behovet for samarbeid og samordning er samtidig forskjellig i de ulike deler av landet.
- **Mange kommuner kan vise til gode resultater av interkommunalt samarbeid.** Det gjelder sektorbaserte samarbeider innenfor en rekke områder som IKT og andre administrative støttefunksjoner, kompetansekrevende tjenester, næringsutvikling og tekniske oppgaver.
- **Omfanget av interkommunalt samarbeid er svært variabelt.** Kartlegginger tyder på lav nyetableringstakt de siste årene og generelt lite samarbeid om individrettede tjenester og strategiske oppgaver. Med unntak for en viss nyetablering av regionråd og eksempler på mer forpliktende samarbeid om enkeltfunksjoner, er det få tegn til systematiske endringer i samarbeidsmønsteret sammenliknet med situasjonen for 10-20 år siden.
- **Svært få kommuner har utviklet et helhetlig samarbeid om kjerneoppgaver.** Pragmatiske samarbeidsmodeller dominerer og har ledet til et fragmentert samarbeidsmønster med mange spredte tiltak og bruk av forskjellige tilknytningsformer. I dag finnes få eksempler på strategiske samarbeidsallianser innenfor faste samarbeidsregioner som har utviklet et helhetlig samarbeid. Det finnes kun ett eksempel på en samkommune, hvor politikerne styrer og har beslutningsmyndighet over flere interkommunale oppgaver (Innherred samkommune).
- **Styringsproblemer er blant de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid.** I mye av dagens samarbeid er politikerne svakere organisert enn administrasjonen og fagpersonalet. Politikerne opplever ofte dårlige muligheter for styring og påvirkning som følge av et fragmentert interkommunalt landskap. Politikerne opplever også rollekonflikter og mangler oversikt over samarbeidet.
- **En del kommuner møter store praktiske utfordringer i arbeidet med å utvikle forpliktende samarbeidsordninger.** De praktiske utfordringene henger bl.a. sammen med et komplisert lov- og avtaleverk, som gjør at kommunene må velge mellom mange forskjellige modeller og tilknytningsformer.

- **Staten har så langt ikke vært en aktiv pådriver for forpliktende interkommunal organisering.** Staten har tilrettelagt et regelverk som peker i retning av et fragmentert interkommunalt samarbeid der lokalpolitikere svekkes i forhold til administrasjon og fagpersonale. Vertskommunemodellen åpner opp for samarbeid om kjerneoppgaver, men kan svekke hensynet til helhetlig og balansert samarbeid under folkevalgt styring. En samkommune-modell, som kunne gitt et enklere organisert og politisk styrt interkommunalt samarbeid, er i dag ikke lovlig. Staten ser ut til å fortsette med spredte forsøk uten at det har kommet til noen konklusjon i form av tydelige anbefalinger eller aktiv tilrettelegging for forpliktende organisering i alle landets kommuner.
- **Dagens interkommunale samarbeid svarer ikke på behovet for forpliktende samarbeid.** Samarbeidet er for lite omfattende og for lite systematisk gjennomført i de ulike deler av landet. Det er også for lite formalisert og for lite forpliktende i forhold til hva som antakelig må til for å løse grenseoverskridende samordningsbehov.
- **Regionrådene er i dag en landsdekkende struktur med et stort oppgavepotensial.** Regionrådene kan ha forutsetninger for å løse samordningsbehovet mellom kommunene og kan gi muligheter for både desentralisering av fylkeskommunale oppgaver og demokratisering av statlige funksjoner. En forutsetning er imidlertid at regionrådene må tilføres oppgaver og utvikles både organisatorisk og politisk. En formalisert oppbygging av regionrådene virker mest aktuelt som ledd i en strategi for innføring av et mer forpliktende interkommunalt samarbeid. Regionrådene kan også være viktige samarbeidspartnere i forhold til fylkeskommunen og statlige aktører.
- **Det kan i dag være behov for tiltak for å unngå konkurranse mellom regionrådene og fylkeskommunen.** Det gjelder i første rekke i det regionale utviklingsarbeidet. Større regioner vil kunne redusere faren for konkurranse og gi en mer balansert forvaltning.
- **Forpliktende interkommunalt samarbeid kan ha form av strategiske kommuneallianser eller samkommuner.** Kjennetegn ved modellene er nærmere beskrevet i notatet. Hensynet til lokaldemokratiet og den samlede forvaltning tilsier at nasjonale aktører bør tilrettelegge og stimulere til utvikling av helhetlige former for samarbeid. Den nasjonale forsøksvirksomheten bør dreies fra forsøk på enkeltsektorer til forsøk med mer helhetlige modeller.
- **I notatet er det pekt på åtte nasjonale tiltaksområder for å stimulere til forpliktende interkommunalt samarbeid.** Nasjonale aktører som KS og KRD bør sørge for en oversiktlig forvaltning, utvikle regelverket, bidra til modellutvikling og sørge for aktiv læring fra forsøk, drive aktiv veiledning og informasjon, bidra med utviklingsstøtte til lokale prosesser, sørge for evaluering og forskning og yte støtte til kompetanseutvikling og opplæring.
- **Det bør vurderes sterkere insentiver for å stimulere til frivillige sammenlutninger.** Inndelingstilskuddet gjennom inntektssystemet og stimulerings-tilskudd i form av støtte til infrastrukturtiltak bør vurderes.

2 Bakgrunn

På bakgrunn av NIVI-rapport 2007: 2 "Landsomfattende kartlegging av regionråd – status utfordringer og endringsplaner" og påfølgende foredrag om regionrådenes fremtidige rolle i forvaltningssystemet, har KS tatt initiativ til dette notat om interkommunalt samarbeid og framtidig reformpolitikk.

Interessen for det interkommunale samarbeidet har bl.a. sammenheng med Stortingets prinsipielle linje om frivillighet i spørsmålet om kommunestruktur. Etter Scheikomiteen på 60-tallet og Buvikutvalgene på 80- og 90-tallet, har det skjedd svært få frivillige endringer i kommunestrukturen. I 1994 hadde vi 435 kommuner. I dag har vi 430.

I prosjektet "Framtidens kommunestruktur" som pågikk i fra 2003 til 2005, inngikk KS og regjeringen et samarbeid hvor kommunene ble utfordret til å debattere kommunestruktur og interkommunalt samarbeid som alternativ til inndelingsendringer. Etter omfattende prosesser i alle deler av landet, var det 25 prosent av kommunene som mente at dagens kommunestruktur er tilfredsstillende, 54 prosent ønsket å styrke det interkommunale samarbeidet gjennom mer forpliktende løsninger, mens 21 prosent ønsket å utrede sammenslutning. Det innebærer at 75 prosent av kommunene så for seg andre inndelingsalternativer eller samarbeidsmønstre i framtiden.

Imidlertid ser det ikke ut til at nåværende regjering ser for seg omfattende kommunesammenslutninger. Heller ikke i kommunene ser det ut til at debatten om kommunestrukturen vil innebære store endringer i kommuneinndelingen. I stedet peker Regjeringen og kommunene selv, på interkommunalt samarbeid for å møte krav til kompetanse, kvalitet og effektivitet i tjenesteytingen og den øvrige kommunale oppgaveløsningen.

Selv om behovet for interkommunalt samarbeid særlig er knyttet til kommunestrukturen, er det grunn til å påpeke at samarbeid alltid vil være et supplement til den oppgavefordelingen og den kommuneinndeling som til en hver tid gjelder. En optimal formell struktur for alle sektorområder som bør ses i sammenheng, vil aldri kunne utvikles. Utviklingen av modeller og prosesser for samarbeid er derfor et svært aktuelt tema også uavhengig av nåværende kommunestruktur.

3 Problemstillinger

KS har ønsket at NIVI i et oppsummerende notat skal gi sin tolkning av status for det interkommunale samarbeidet, herunder organiseringen av regionråd og deres bidrag til å løse grenseoverskridende utfordringer. KS har også ønsket at NIVI skal drøfte potensialer for økt oppgaveløsning gjennom regionråd og mulige konsekvenser for den samlede forvaltningen. Endelig har KS ønsket en problematisering av sentrale hovedaktørers strategier og policy i forhold til interkommunalt samarbeid.

Følgende problemstillinger drøftes nærmere i dette notatet:

- Den første problemstillingen dreier som om status for nasjonal politikk i forhold til kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Med bakgrunn i konklusjonene fra prosessene i forbindelse med prosjektet Framtidens kommunestruktur skulle man forvente en nasjonal strukturpolitikk i to retninger, dels i form av aktiv støtte og konkrete insentiver til frivillige sammenslutninger, dels et videre arbeid med å konkretisere interkommunalt samarbeid som et selvstendig og forpliktende reformalternativ i offentlig sektor. Innledningsvis gis en tolkning av status for arbeidet med å finne fram til gode svar på strukturutfordringene.
- Den andre problemstillingen dreier seg om reformbehovet: Hva består strukturproblemet i? Hva kjennetegner dagens kommunegrenser og hvilken betydning har dagens grenser for den kommunale virksomhet? Det er et svært omfattende spørsmål, men likevel viktige som grunnlag for all debatt om løsninger. I notatet peker vi på tre typer samordningsbehov som berører store deler av offentlig sektor. Videre oppsummerer vi såkalte geografiske typeproblemer og peker på viktige konsekvenser for kommuneforvaltningen.
- Den tredje problemstillingen dreier seg om status for det interkommunale samarbeidet: Hvilket omfang har det på ulike sektorområder, hva samarbeides det om og hva er erfaringene? Har kommunene funnet fram til gode modeller for forpliktende samarbeid som gir svar på reformbehovet?
- Den fjerde problemstillingen dreier seg om regionrådenes oppgaver og fremtidige organisering: Hva er det framtidige potensialet for oppgaveløsning gjennom denne typen faste samarbeidsorganer? Kan regionrådene løse strukturutfordringene mellom kommunene? Hva slags utfordringer representerer regionrådene i forhold til fylkeskommunen og nye regioner?
- Den femte problemstillingen dreier seg om mulige veier i en nasjonal reformstrategi, sett i lys av konklusjoner på foregående problemstillinger. Antakelig er det fornuftig å skille mellom kortsiktige tiltak og langsiktige mål. Vi peker på hvilke roller de nasjonale aktørene som KS og KRD kan ivareta. Kanskje kan vi hente inspirasjon til handling fra våre nordiske naboland?

4 Nasjonal politikk – tolkning av status

Kommunesektoren står overfor store utfordringer som følge av store endringer i strukturelle og institusjonelle rammebetingelser. Geografi og oppgaver er dramatisk forandret gjennom de siste ti-årene etter at dagens kommunestruktur ble revidert på 1960-tallet. Kommunenes oppgaver er dynamiske og kommunene står overfor stadig større utfordringer og krav til kompetanse og kvalitet. Behovet for samarbeid og organisering på tvers av dagens kommunegrenser har vært voksende gjennom de siste tiårene. Dynamiske rammebetingelser og framveksten av et komplekst velferdssamfunn kan tilsi at stadig flere utfordringer må løses gjennom

organisering på tvers av administrative grenser, sektorer og forvaltningsnivåer. Utfordringene i velferdssamfunnets 1.linje kan løses gjennom kommunesammenslutninger, etablering av forpliktende samarbeidsordninger eller endringer i funksjonsfordelingen. Men hva er status for arbeidet med disse ulike løsningene?

Dagens regjering ser ikke ut til å ønske endringer i kommunestruktur. Etter 2005 har ny regjering svekket insentivene til sammenslutning ved at kommuner som vurderer dette ikke kan forvente støtte til infrastrukturtiltak. Svært få nasjonale ledere snakker i dag positivt om sammenslutninger, selv om det finnes vellykkede eksempler blant de siste jf. sammenslutningen mellom Ramnes og Våle i 2002. Med dagens gjenværende insentiver og utforming av inndelingstilskuddet i inntektssystemet, er det lite sannsynlig med særlig mange frivillige sammenslutninger. De som i dag vurderer sammenslutning får tilnærmet ingen nasjonal oppmerksomhet.

Re-effekter i positiv retning

- Kommunen har blitt en mer profesjonell organisasjon med bredere kompetanse og positive fagmiljøeffekter på en rekke områder. Positive fagmiljøeffekter er særlig tydelig innenfor smale tjenestoområder som helsetjenester, sosialtjeneste og barnevern, regulering, kart og oppmåling, byggesak, kulturtjenester og administrative støttefunksjoner.
- Kompetansegevinster kommer også til uttrykk ved at Re kommune tilbyr bredere og mer spesialiserte tjenester sammenliknet med tidligere enheter
- Til dette kommer at den overordnede styringen av kommunen har blitt mer profesjonell og mer utviklingsorientert, bl.a. i forhold til ledelse og eksternt samarbeid
- Innbyggerne er mer fornøyde med dagens tjenestetilbud enn de var i de gamle kommunene
- Kommunen har gjennomført innsparinger og høstet stordriftsfordeler i kommunal administrasjon til fordel for økt tjenesteproduksjon
- Den samlede innparingen i lønnskostnader til ledelse- og støttefunksjoner er beregnet til 10,8 millioner kroner. Av dette er stordriftsfordelene som følge av en ny kommune anslått til 8,1 millioner kroner. Innsparingen i lønnskostnader til sentral ledelse og støtte utgjør 28 prosent av kommunens samlede utgifter til denne type administrasjon.
- For tjenesteproduksjonen er det registrert innsparinger for barnehager, pleie og omsorg og kultur som i størrelsesorden utgjør et par millioner kroner.
- Sammenslutningen har medført en lokal mobilisering rundt et nytt kommunesenter sentralt plassert i kommunen
- Et flertall av innbyggerne har fått bedre tilgjengelighet til kommunens administrasjon og tjenestetilbud
- Re kommune har et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging og styring av utbyggingsmønsteret sammenliknet med de to gamle kommunene. Kommuneplanen har blitt mer helhetlig ved at den behandler og avveier et bredere sett av plantemaer. Den sektorvise planleggingen har blitt mer offensiv og strukturert.
- Kommunesammenslutningen har medført en kommune med større tyngde og påvirkningskraft overfor næringsliv og regionale myndigheter
- Kommunesammenslutningen er gjennomført uten at det har gått på bekostning av sentrale kvaliteter ved lokaldemokratiet som tilhørighet, deltakelse og påvirkningsmuligheter
- Kommunesammenslutningen har medført viktige gevinster for lokale statsetater, herunder særlig trygdetaten og kirkens organisering
- Kommunesammenslutningen har medført bedre betingelser for samordning mellom kommunale og statlige funksjoner, herunder deltakelse i den planlagte NAV-reformen

Kilde: Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutningen mellom Ramnes og Våle. Agenda-rapport 5171. Avgitt til KRD 13.02.2006.

Det er også vanskelig å se at nasjonale aktører bidrar særlig aktivt til å utvikle interkommunalt samarbeid som et bærekraftig og forpliktende alternativ til endringer i kommuneinndelingen. Prinsipielle og praktiske motforestillinger mot å utvikle et formalisert samarbeid har vært vektlagt og kanskje stengt for løsninger som uansett framtidig kommuneinndeling og forvaltningsstruktur vil bli nødvendig for å løse sentrale utfordringer. I kommunesektoren i Sverige, Finland og en rekke andre europeiske land er lovregulerte og forpliktende former for samarbeid en del av den offentlige verktøykasse. Alt fra arealplanlegging, til eldreomsorg, sykehus, videregående skoler og transporttjenester er løst gjennom indirekte valgte og finansierte organer, som del av den kommunale virksomhet. I Norge er ansvaret for å utvikle interkommunale modeller et spørsmål som i stor grad er overlatt til enkeltkommuner og regionråd. Nasjonalt finnes ingen eksplisitt og offensiv strategi for interkommunalt samarbeid, som følger opp de nasjonale vedtakene som er gjort om kommuneinndelingen.

Staten har riktignok nylig bidratt med et nytt regelverk om vertskommuner hvor det enkelte kommunestyre kan vedta overføring av lovpålagte oppgaver til en eller flere nabokommuner (vertskommuner). I det nye regelverket ligger en historisk utvidelse av den kommunale organisasjonsfrihet som kan peke i retning av et differensiert interkommunalt system for lovpålagte oppgaver. Innføring av en form for kommunal oppgavedifferensiering ser ut til å ha skjedd uten særlig debatt om prinsipielle og praktiske utfordringer for kommunene og den samlede forvaltningen. De ytterst få kommuner som har realisert et mer oversiktlig og politisk styrt samarbeid, hvor flere oppgaver løses i et balansert og forpliktende fellesskap, ser ikke på de nye vertskommunemodellene som et stort framskritt. Staten har antakelig tilrettelagt modeller som kan innebære større politisk og administrativ fragmentering enn hva som allerede er tilfelle på den interkommunale arenaen.

Også endringer i funksjonsfordelingen mellom kommunesektoren og staten har vært drøftet som svar på strukturutfordringene. I utredninger i regi av KRD og i sluttrapporten fra prosjektet Framtidens kommunestruktur er det pekt på fordeler og ulemper med statlig differensiering, som vil bety at staten forskjellsbehandler kommunene med ulike oppgaver. Det er pekt på en rekke fordeler ved en slik differensiering, men også motforestillinger knyttet til bl.a. demokratiske og styringsmessige utfordringer.

I KS landsstyresak av 22. mai 2006 (KS plattform for forvaltningsreformen) heter det i vedtaket at regionene og kommunene skal være generalistorganer med et bredt oppgaveansvar. Reformen må likevel kunne åpne opp for at oppgaver som region eller stat har ansvaret for, ved avtale ivaretas av en eller flere kommuner. Videre heter det at store kommuner eller kommuner som deltar i forpliktende politisk styrt samarbeid, kan få ansvar for oppgaver gjennom avtale med det ansvarlige forvaltningsnivået.

KS peker også på sammenhengen mellom kommunenes størrelse og evnen til å ivareta spesialiserte oppgaver alene eller i samarbeid med andre. KS påpeker at det derfor viktig at kommunene selv også aktivt vurderer styrker og svakheter ved dagens struktur og oppgaveløsning – i lys av krav og forventninger fra innbyggere og næringsliv og i lys av mulighetene for å videreutvikle folkestyret. KS legger til grunn at kommunesammenslutning fortsatt er frivillig, men mener også at økonomiske insentiver knyttet til sammenslutning bør videreføres, og utvikles i

tråd med de erfaringene som vi har fra allerede sammensluttede kommuner i Norge. En styrking av økonomiske incentiver knyttet til nye forpliktende samarbeidsmodeller og sammenslutning, mener KS totalt sett bidra til en mer dynamisk, handlingsorientert og ansvarlig kommunesektor.

Foreløpig er det lite som tyder på at differensiert funksjonsfordeling mellom staten og kommunesektoren er aktuell politikk.

Vår tolkning er at det jobbes for lite systematisk med strukturspørsmålene i kommunesektoren. Det gjelder alle relevante løsninger, både endringer i kommunestruktur, utvikling av gode modeller for interkommunalt samarbeid og tilpasninger i oppgavefordelingen. Regjeringen fokuserer på tilføring av mer penger og iverksetter en rekke partielle prosjekter og initiativ som antakelig ikke løser grunnleggende utfordringer. For tiden skal kommunene være stifinnere i store og kompliserte spørsmål som berører administrativ inndeling og funksjonsfordeling uten at staten er en aktiv nok tilrettelegger. Det finnes kommuner som ønsker å ta lederskap, men kommunene kan ikke bygge nye strukturer og systemer tilnærmet alene.

Vår konklusjon er at det er på tide med en nasjonal oppvåkning: Vi har et alvorlig strukturproblem i kommunesektoren. Og for det andre: Det er på tide å gjøre noe med det. Norge trenger et nasjonalt krafttak for å klargjøre hvordan strukturutfordringene i kommunesektoren skal møtes.

5 Tolkning av reformbehovet

5.1 Tre typer samordningsbehov

Kommunene møter samordningsbehov knyttet til tre typer utfordringer:

- *Horisontale samordningsbehov* som krever oppgaveløsning på tvers av dagens kommune- og fylkesgrenser. Behovet har sammenheng med stor dynamikk i kommunestrukturen, som skaper store ubalanser i lokal kompetanse og kapasitet til å løse lovpålagte oppgaver. Dagens kommune- og fylkesgrenser gjenspeiler kommunikasjoner og bosettingsmønster på 1950- og 1960-tallet og mange kommuner står overfor grunnleggende utfordringer knyttet til både velferdsproduksjon og samfunnsutbygging.
- *Vertikale samordningsbehov* som krever samarbeid mellom forvaltningsnivåene dvs. mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. NAV er eksempel på en ny konstruksjon, der den kommunale sosialtjenesten løser oppgaver i et forpliktende samarbeid med den nye statlige Arbeids- og velferdsetaten. En rekke utfordringer kan tilsi liknende former for formalisert samarbeid mellom forvaltningsnivåene.
- *Tverrsektoriell samordning* som betyr at oppgaveløsning innenfor flere sektorer på samme forvaltningsnivå bør ses i sammenheng. Det kan dreie seg om samordning mellom ulike kommunale sektorer, som kan være viktig for å sikre brukervennlige tjenester, et miljøvennlig utbyggingsmønster eller en effektiv næringspolitikk.

I denne rapporten begrenser vi oss til i hovedsak å drøfte horisontale samordningsbehov som følger av dagens kommuneinndeling. Behovet for felles oppgaveløsning mellom kommuner henger nært sammen med kommunestrukturen og hvor kommunegrensene går i forhold til dagens kommunikasjoner og bosetting.

I de neste avsnitt viser vi kort hvordan befolkningen fordeler seg på dagens kommuner, variasjoner i bosettingsmønster og viktige kjennetegn ved dagens kommunegrensener. Deretter pekes det kort på mulige konsekvenser for den kommunale oppgaveløsningen.

5.2 Store forskjeller i folketall

Antall kommuner og folketall i ulike størrelsesgrupper framgår av tabellen nedenfor. Tallene er fra 3.kvartal 2007 og viser strukturen før den siste kommunesammenslutningen mellom Kristiansund og Frei 1.1.2008. I dag er landet inndelt i 430 kommuner.

	Antall kommuner	Prosent	Folketall	Prosent
Under 1.000	27	6	19 775	0,4
1000-1.999	68	16	97 258	2,1
2.000-2.999	67	16	165 169	3,5
3.000-4.999	74	17	291 415	6,2
5.000-9.999	92	21	647 098	13,8
10.000-49.999	90	21	1 805 702	38,4
50.000 og over	13	3	1 678 156	35,7
Total	431	100	4 704 573	100

Tabell 1. Antall kommuner og folketall fordelt på ulike størrelsesgrupper. Befolkningstall pr. 3. kvartal 2007. Kilde: SSB

Sett i lys av at alle norske kommuner skal løse samme type lovpålagte oppgaver, har vi et svært stort spenn i befolkningsgrunnlag mellom kommunene. Utsira har med sine 216 innbyggere et lovpålagt ansvar for eldreomsorg, grunnskole, barnehager, sosialtjeneste med barnevern osv. på lik linje med Bergen med sine 246.000 innbyggere. Hensynet til generalistkommunesystemet gjør at oppgavefordelingen er den samme uavhengig av forskjeller i befolkningsgrunnlag.

En liten andel av landets innbyggere bor i mange kommuner som er små i folketall, samtidig som en stor andel av landets befolkning bor i relativt få store kommuner. Følgende tall gir et inntrykk av ulikhetene i dagens kommunestruktur:

- 162 kommuner under har i dag under 3.000 innbyggere. Disse utgjør 38 prosent av landets kommuner og har til sammen 282.202 innbyggere. Det samlede innbyggertallet i disse kommunene utgjør 6 prosent av landets befolkning.
- 236 kommuner under har i dag under 5.000 innbyggere. Disse utgjør 55 prosent av landets kommuner og har til sammen 573.617 innbyggere. Det samlede innbyggertallet i disse kommunene utgjør 12 prosent av landets befolkning.

- 103 kommuner har over 10.000 innbyggere. Disse utgjør 24 prosent av landets kommuner og har til sammen 3,48 millioner innbyggere. Det samlede innbyggertallet i disse kommunene utgjør 74 prosent av landets befolkning.

5.3 Uttykning og urbanisering

Bak de ovennevnte variasjonene skjuler det seg store ulikheter i bosettingsmønsteret. De minste kommunene i folketall er ofte store i areal og kan ha mye spredt bosetting, men ikke alltid. De kan være lite sentralt plassert med dårlig tilgjengelighet til byer og større tettsteder, men det finnes også mange eksempler på små kommuner med god tilgjengelighet til større sentra, bl.a. som følge av generelt bedre veier og kommunikasjonsutløsning gjennom nye tunneler, bruer, hurtigbåt osv.

Dagens kommunegrenser kan betraktes som en fast administrativ struktur hvor de underliggende samfunnsforhold er dynamiske. Næringsliv, bosettingsmønster og kommunikasjoner er i stadig bevegelse. Retningen de siste 10 årene har vært at kommuner i sentrale strøk har blitt større i folketall, mens mange småkommuner i Distrikts-Norge stadig har blitt mindre. Vi ser en polarisering i befolknings- og næringsutviklingen, der noen kommuner stadig tappes for kompetanse og ressurser og dermed får svekket kapasitet til oppgaveløsning, mens andre tilføres ressurser og får økt kapasitet til å løse offentlige oppgaver.

Det er også en nasjonal trend at avstandene har blitt mindre og at stadig flere innbyggere i Distrikts-Norge har fått tilgang til service og arbeid i nabo-kommuner. I sentrale områder av landet preges utviklingen mange steder av en tiltakende urbanisering innenfor felles bolig- og arbeidsmarkedsområder. Vi har mange flerkommunale byområder og får stadig flere eksempler på at kommunegrensene deler både sammenhengende tettsteder og pendlingsregioner.

5.4 Kjennetegn ved dagens kommunegrenser

Christiansenutvalget opererte med tre hovedtyper av svakheter i kommuneinndelingen, hhv. flerkommunale byområder, kommuner med lavt folketall og kommuner med uhensiktsmessige avgrensninger i forhold til kommunikasjoner og bosetting. Etter Christiansenutvalgets kartlegging av geografiske typeproblemer, har det skjedd betydelige endringer i retning av flere flerkommunale byområder, flere kommuner med lavt folketall og flere lite hensiktsmessige avgrensninger av kommuner. Mer komplekse oppgaver og fortsatt geografisk integrasjon betyr at svakhetene ved dagens kommuneinndeling etter all sannsynlighet er mer alvorlige i dag enn de var på begynnelsen av 1990-tallet.

I det følgende skal vi redegjøre for en kartlegging av geografiske typeproblemer som er gjort i forbindelse med utarbeidelsen av dette notatet. Kildene er diverse kartmateriale, historiske dokumenter og tettstedsstatistikk fra SSB. Vi mener det i dag kan være fornuftig å bruke en noe mer differensiert inndeling i geografiske typeproblemer sammenliknet med hva Christiansenutvalget gjorde.

5.4.1 Flerkommunale byområder

Når det gjelder byene, mener vi det er viktig å skille mellom flerkommunale byområder med og uten tettstedsoppsplitting. Moss, Oslo, Hamar, Drammen,

Tønsberg, Stavanger, Haugesund og Ålesund er alle eksempler på flerkommunale byområder der det sentrale tettstedet er delt på alt fra 2 til hele 11 forskjellige kommuner. Ved tettstedsoppsplitting må det antas at samordningsbehovet på tvers av grensene er særlig omfattende.

Svært mange av landets øvrige byer er også berørt av sterk geografisk integrasjon uten at det sentrale tettstedet er delt på flere kommuner. Integrasjonen kommer bl.a. til uttrykk gjennom utstrakt service- og arbeidspendling mellom omegnskommuner og senterkommune. Avstandene er ofte korte og den daglige innpendlingen fra omegnskommuner til senterkommunen kan ligge på godt over 50 prosent av de yrkesaktive. Betydelige pendlingsstrømmer kan også gå i motsatt retning, fra senterkommune til omegnskommuner.

Innenfor funksjonelle byregioner kan det være sterke argumenter for å samordne kommunal infrastruktur og tjenester. Fleksible og brukervennlige løsninger kan tilsi at innbyggerne bør kunne utnytte tjenestetilbud på tvers av administrative grenser. Beslutninger om utbyggingsmønster i hver enkelt av kommunene vil ofte ha kommuneoverskridende konsekvenser.

Noen få bysamfunn er spesielle ut fra størrelse og geografisk struktur. Det gjelder for det første hovedstadsområdet, der Oslo tettsted alene har 840.000 innbyggere. Oslo tettsted er i dag delt på 2 fylker og 11 kommuner. Den funksjonelle byregionen kan defineres til Oslo kommune med tillegg av 3-4 delregioner i Akershus (Vestregionen, Follo og Romerike, sistnevnte evt. delt i Nedre og Øvre Romerike). Hovedutfordringene i hovedstadsregionen knytter seg dels til regional samordning av areal- og transportoppgaver i hele bysamfunnet, dels til samordning av kommunale funksjoner i de ulike delregionene.

I landet finnes også tre såkalte tvillingbyer, som betyr at gamle bykommuner har vokst sammen til en flerkjernet struktur. Det gjelder hhv. Fredrikstad/Sarpsborg, Skien/Porsgrunn og Stavanger/Sandnes. Tettstedet Skien/Porsgrunn er i dag delt på tre kommuner, hhv Skien, Porsgrunn og Bamle. Tettstedet Stavanger/Sandnes er også delt på tre kommuner, hhv Stavanger, Sandnes og Sola. Også i slike tilfeller kan samordningsbehovet mellom kommunene være omfattende.

5.4.2 Oppdeling av mindre tettsteder

Omfanget av tettstedsoppsplitting stopper ikke med byene som er nevnt ovenfor. En optelling ut fra SSBs tettstedsstatistikk viser at vi i dag har 35 andre tettsteder som er delt på to kommuner. Så godt som alle disse finner vi i Sør-Norge, med mange tilfeller i bl.a. Østfold, Akershus, Buskerud, Vestfold og Rogaland. En god del av disse tettstedsoppsplittingene berører mange mennesker. Det gjelder for eksempel:

- Innenfor Ski tettsted i Ski kommune bor det ca 1600 innbyggere som tilhører Ås kommune
- I tettstedet Vear i Stokke kommune bor det 1200 innbyggere som tilhører Tønsberg kommune
- I tettstedet Vennesla bor det nærmere 2000 innbyggere som tilhører Kristiansand kommune

- I tettstedet Bryne i Time kommune bor det 1100 innbyggere som tilhører Klepp kommune
- Tettstedet Kvernaland er tilnærmet delt i to med 3000 innbyggere som tilhører Klepp kommune og vel 2000 som tilhører Time kommune
- I tettstedet Ålgård/Figgjo i Gjesdal kommune bor det vel 1500 innbyggere som tilhører Sandnes kommune

5.4.3 Kommuner med lavt innbyggertall

I Distrikts-Norge kan det være viktig å skille mellom ”minikommuner”, her definert til kommuner med under 1.000 innbyggere, og andre små kommuner, for eksempel kommuner med 1.000-5.000 innbyggere. Pr. dato har vi 27 kommuner med under 1.000 innbyggere, mens 209 kommuner har mellom 1.000 og 5.000 innbyggere. Nordland er et godt eksempel på et fylke med mange små kommuner i folketall. Av fylkets 44 kommuner har 4 kommuner under 1.000 innbyggere og 27 mellom 1.000 og 5.000 innbyggere.

Vi mener det også kan være viktig å skille mellom småkommuner som har en god avstandsbegrunnelse og kommuner som ikke lenger har det. Ved reformen på 1960-tallet var lange avstander ofte en avgjørende begrunnelse for å opprettholde de gamle kommunene. Øykommuner som Verøy og Røst kan tjene som eksempler på kommuner som fortsatt har en klar avstandsbegrunnelse, mens Bokn og Modalen kan tjene som eksempler på kommuner som har kommet i en ny situasjon som følge av nye og bedre veier. I Distrikts-Norge er det i dag ganske vilkårlig hvilken type samfunn som har kommunestatus og hvilke som ikke har det.

5.4.4 Uhensiktsmessige avgrensninger

Så godt som samtlige av dagens kommuner er i større eller mindre grad berørt av lite hensiktsmessig grensdragninger i forhold til dagens kommunikasjoner og bosettingsmønster. Mange steder er det typisk at kommunegrensene går på land der de ut fra dagens kommunikasjoner burde gått i sjøen. Uhensiktsmessige grenser har sammenheng med at mange av landets kommuner i dag har identiske kommunegrenser med gamle prestegjeldsgrenser fra 1837. Slike situasjoner kan medføre tungvinte løsninger for innbyggerne og en lite rasjonell organisering av den kommunale forvaltningen.

Endelig skal det nevnes at lite tidsmessige kommunegrenser mange steder også berører fylkesgrensene. Kommuner kan ha ”feil” fylkestilhørighet og flere av dagens fylkesgrenser splitter opp sammenhengende bolig- og arbeidsmarkedsregioner, for eksempel i hovedstadsområdet, Kristiansandsregionen, på Haugalandet, i Trondheimsregionen, på Fosen og ikke minst grenseområdet mellom Nordland og Troms hvor det nye Lofotsambandet ytterligere kan bidra til integrasjon på tvers av fylkesgrensen.

5.4.5 Oppsummering av geografiske typeproblemer

Svakhetene ved dagens kommuneinndeling kan oppsummeres som følger:

- Hovedstadsområdet (ett bysamfunn, 3-4 subregioner)
 - Tettstedsoppsplitting (11 kommuner)
 - Andre forstads- og pendlingskommuner
- Tvillingbyer (3 bysamfunn, 8 kommuner)
- Øvrige flerkommunale byområder
 - Med tettstedsoppsplitting (6 bysamfunn, 17 kommuner)
 - Uten tettstedsoppsplitting
- Øvrige flerkommunale tettsteder (35)
- Småkommuner med 1.000-5.000 innbyggere (209 kommuner)
- Minikommuner med under 1.000 innbyggere (27 kommuner)
- Uhensiktsmessige avgrensninger (hundrevis)

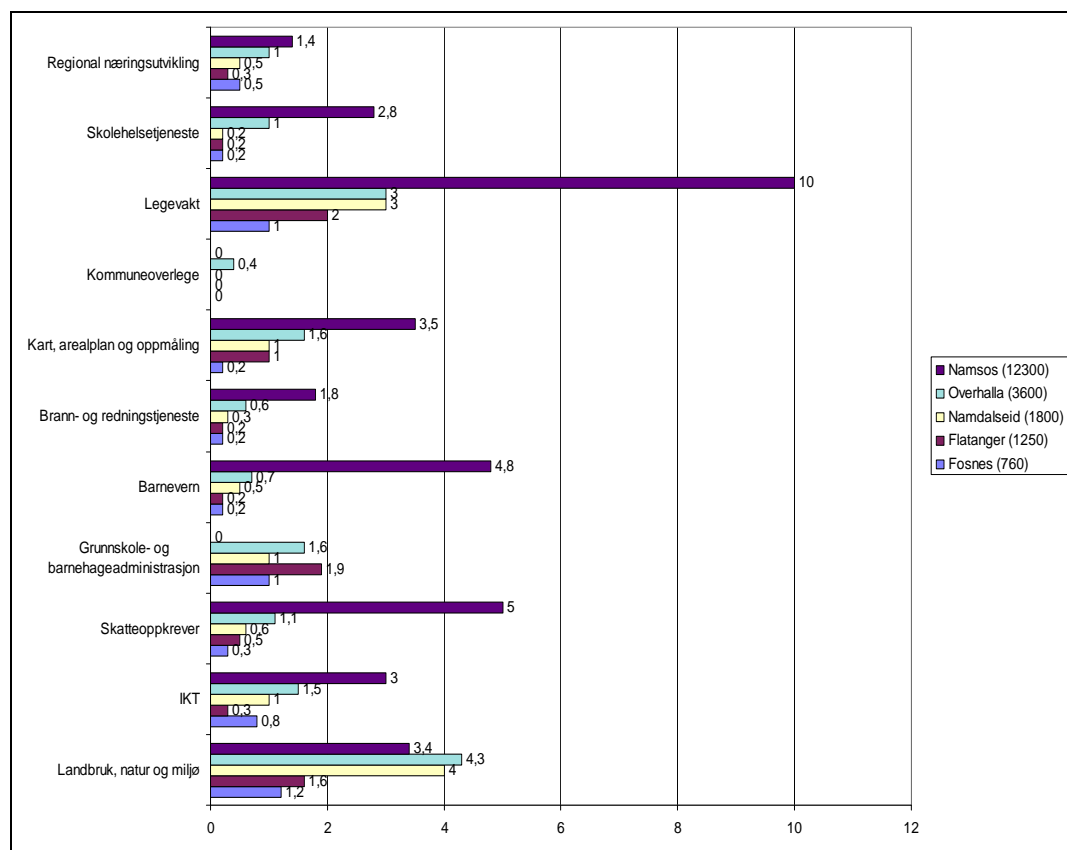
5.5 Konsekvenser for oppgaveløsningen

Gjennomgangen ovenfor viser at vi har mange flerkommunale byområder hvor det sentrale tettstedet er delt på flere kommuner. Ved tettstedsoppsplitting må det som nevnt antas at samordningsbehovet på tvers av grensene er særlig omfattende. Det gjelde kan gjelde næringspolitikk, arealpolitikk og planlegging av utbyggingsmønsteret, inkludert samordning av investeringer i skoler, barnehager, institusjonsomsorg og teknisk infrastruktur. En rekke kommunale funksjoner innenfor administrasjon og tjenesteproduksjon kan være mest rasjonelt å løse i fellesskap. Det kan dreie seg om administrative og faglige støttefunksjoner, men også etablering av et felles tjenestetilbud for kompetansekrevene tjenester, inkludert generelle breddetjenester.

Det virker åpenbart at samordningsbehovet i flerkommunale byområder er omfattende sett fra et produksjons- og brukerperspektiv. En rasjonell og brukervennlig forvaltning for innbyggerne og næringslivet krever at kommunestyrene samordner sin virksomhet innenfor både administrasjon, tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Dette dreier seg ikke bare om utnyttelse av økonomiske stordriftsfordeler ved drift av visse kommunaladministrative funksjoner og spesialiserte tjenester, men like mye om styring av investeringer og felles utnyttelse av kommunal kompetanse til beste for innbyggere og næringsliv i det samlede bysamfunnet. I tillegg til produksjons- og brukerperspektivet, kan hensynet til samfunnsutbygging og samordning i forhold til fylkeskommunen og staten tilsa at kommunene innenfor flerkommunale byområder opptre samlet. Næringspolitikk, planlegging av utbyggingsmønster, miljøoppgaver og transport er typiske eksempler på oppgaver som krever samarbeid på tvers av administrative grenser for å sikre gode løsninger.

I forhold til kommuner som er små i folketall, kan utfordringene være av en annen karakter. Kommuner med lavt og i mange tilfeller fallende folketall skal løse komplekse oppgaver med små og sårbare fagmiljøer. Mangel på kompetanse og kapasitet kan ha store konsekvenser for ressursbruk og kvalitet i administrasjon og tjenesteproduksjon. Begrenset lokal kompetanse kan også bety at kommunene står svakt som utviklingsorganer med liten kapasitet til aktiv samhandling med den øvrige forvaltning.

Kompetanseargumentet veier erfaringsmessig tungt ved vurdering av interkommunale ordninger i områder med mange kommuner med lavt folketall. Et bilde av fagmiljøenes størrelse innenfor sentrale funksjoner før etablering av interkommunalt samarbeid i Midtre Namdal er vist i figuren nedenfor. I omegnskommunene til Namsos, som i størrelse varierer fra under 1.000 til 3.600 innbyggere, var situasjonen at kommunene helt manglet fagkompetanse til sentrale funksjoner. På de fleste av de aktuelle områdene ble det i perioden etter 2002 etablert formelle samarbeidsordninger med betydelig større fagkompetanse.



Figur 1. Årsverk i ulike funksjoner i 2002-2003 i Midtre Namdal før etablering av interkommunalt samarbeid.

Kompetansesituasjonen i kommuner med lavt folketall er for en stor del strukturelt betinget og det finnes ingen garanti for at interkommunalt samarbeid blir etablert.

Konsekvensene av manglende fagmiljøer kan være:

- At lovpålagte tilbud ikke finnes, for eksempel kommuneoverlegefunksjon eller et organisert smittevern

- At følsomme saker utsettes eller ikke blir vurdert, for eksempel innenfor barneverntjenesten
- At tilbud i 2. linjen ikke blir utnyttet som følge av kompetansesvikt i den kommunale 1.linjen
- Manglende rettssikkerhet og habilitet, vanskelige personlige roller og høyt arbeidspress på enkeltpersoner
- Drift, men lite utvikling som følge av mangel på utviklingskompetanse og fagmiljøer som kan ivareta utviklingsfunksjoner og spille sammen med fylkeskommunale, statlige og private oppgaveløsere
- Dårlige karrieremuligheter for de ansatte kan medføre liten konkurransekraft på arbeidsmarkedet og manglende rekruttering av fagpersonell til viktige stillinger
- Kommunenes ressursbruk til midlertidige løsninger for å opprettholde vitale funksjoner kan være høy
- Videre desentralisering fra stat/fylkeskommune kan være uforsvarlig og kommunestrukturen kan påvirke reformprosesser på ulike sektorområder og omfanget av den statlige styringen

5.6 Omfattende og differensiert reformbehov

Denne korte gjennomgangen tilsier at grenseoverskridende utfordringer berører mange forskjellige kommunale funksjoner. Reformbehovet som følge av geografisk integrasjon og mer komplekse oppgaver er omfattende. Dagens kommuneinndeling kan tilsi samarbeid innenfor de fleste kommunale oppgavefelt, både administrasjon, tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Reformbehovet er samtidig differensiert ved at behovet for samarbeid og samordning er forskjellig i de ulike deler av landet.

I neste kapittel skal vi gi vår tolkning av status for det interkommunale samarbeidet. I hvilken grad har kommunene så langt etablert interkommunalt samarbeid som gir svar på samordningsbehovene?

6 Status for det interkommunale samarbeidet

Omfanget av interkommunalt samarbeidet er omfattende i den forstand at det finnes mange regionråd og mange enkeltstående ordninger på ulike geografiske nivåer. Nedenfor gjengis opplysninger om omfang, innhold og erfaringer ut fra ulike undersøkelser.

6.1 Variabelt omfang og lav nyetableringstakt

I den nasjonale kartleggingen av interkommunalt samarbeid som ble foretatt for Christiansenutvalget i 1991 (NIBR¹), ble det kartlagt til sammen 2219 tiltak fordelt på 285 kommuner (64 prosent svar). De kartlagte tiltakene omfattet alle former for samarbeid, både med og uten organisatorisk overbygning. I utredningen ble det anslått at hver kommune i gjennomsnitt deltar i rundt 25 forskjellige tiltak. I utredningen fra Christiansenutvalget ble det vist til eksempler på et betydelig høyere antall tiltak, bl.a. i Larvik-området der det var registrert over 70 samarbeidstiltak mellom kommunene før sammenslutningen i 1988. I NIBRs kartlegging ble det konkludert med at samarbeidet var av størst omfang i de mest sentrale og befolkningstunge delene av landet, herunder de sentrale Østlandsfylkene Vestfold, Østfold og Akershus, samt Rogaland. Kystfylkene fra Sogn og Fjordane og nordover hadde færrest tiltak.

I den siste nasjonale kartleggingen i regi av ECON² i 2006, ble det rapportert til sammen 1.417 forskjellige samarbeidstiltak fra 158 kommuner. Kartleggingen omfattet kun formaliserte samarbeidsordninger var preget av lav svarprosent (36 prosent). Gjennomsnittlig antall tiltak pr. kommune var 14, mens flest kommuner rapporterte at de har mellom 8 og 21 tiltak. Kommunen som oppga flest tiltak oppga 51 forskjellige samarbeidstiltak.

Også andre kartlegginger viser at omfanget på samarbeidet kan variere betydelig:

- Telemarksforskning har i ulike sammenhenger gjennomført kartlegginger som viser at det i visse områder av landet har vært opp mot 120 forskjellige samarbeidstiltak per kommune. Det gjaldt Våle og Ramnes før arbeidet med sammenslutningen startet opp i 1998³. Gjennomsnittlig antall tiltak pr. kommune i andre kartlagte delregioner var som følger: Numedal/Kongsberg (79), Hallingdal (88), Indre Sunnfjord (74), Nord-Rogaland (71), Drammensregionen (57), Midt- og Aust-Telemark (52), Ringerike/Hole (49), Midt-Buskerud (47), Sunnhordaland (36).
- I 2002 ble det av Agenda kartlagt til sammen 99 forskjellige formaliserte interkommunale tiltak med deltakelse fra en eller flere kommuner i Midtre Namdal⁴. Per kommune ble det anslått mellom 50 og 60 forskjellige tiltak. Det ble framhevet som et viktig funn at et stort flertall av tiltakene enten dreide seg om bilateralt samarbeid eller samarbeid i større geografisk områder enn Midtre Namdal. Det ble identifisert kun syv felles samarbeidstiltak mellom de fem kommunene. Det ble også framhevet at 80 prosent av tiltakene var samarbeidsordninger uten organisatorisk overbygning dvs. i form av ulike typer nettverk og avtalebasert samarbeid.

¹ NIBR-rapport 1991:22: Interkommunalt samarbeid – et alternativ til kommunesammenslåing?

² ECON-rapport 2006-057: Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring.

³ Telemarksforskning-Bø, arbeidsrapport 1998:16 Interkommunalt samarbeid i Våle og Ramnes.

⁴ Agenda-rapport 2002/3506: Oversikt over interkommunalt samarbeid i Midtre Namdal.

- Agenda kartla omfanget av formelle samarbeidstiltak på Nedre Romerike⁵. Formelle tiltak ble definert som avtalefestet samarbeid og samarbeid hvor det var etablert en egen styringsordning. Det ble kartlagt 22 formelle tiltak fordelt på 17-18 forskjellige samarbeidskonstellasjoner og kun ett tiltak hvor alle syv kommunene deltok alene (regionrådet).
- Regionrådet i Follo⁶ har gjennomført en kartlegging som viser at samarbeidet i tillegg til regionrådet består av 10 interkommunale selskaper, 5 styrer etter kommunelovens §27, 2 akseselskaper, 7 avtalebaserte ordninger og 1 stiftelse.

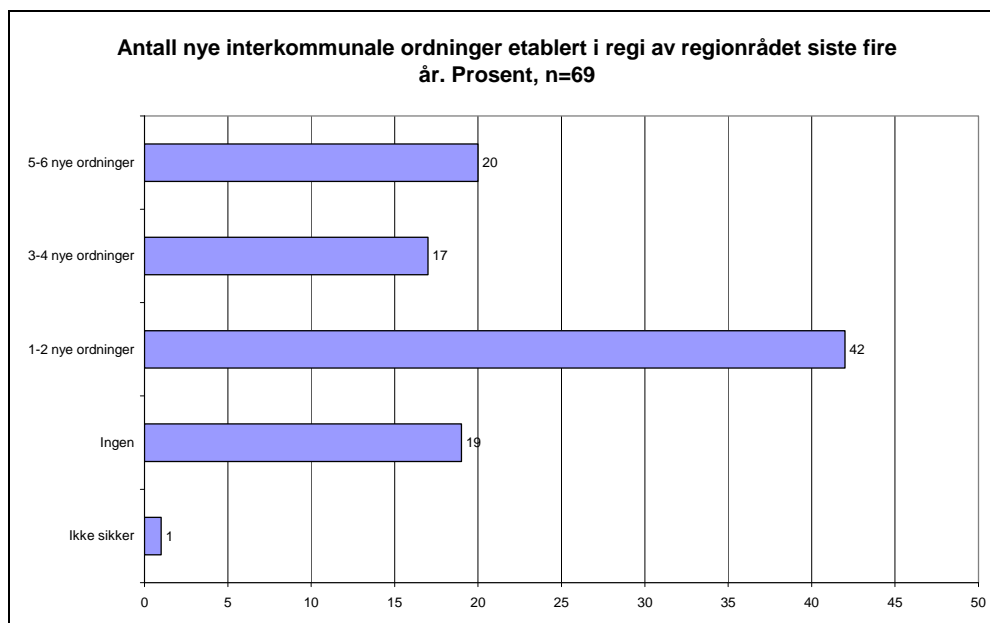
En nasjonal kartlegging av regionråd gjennomført av NIVI⁷ viser at denne samarbeidsformen nå er landsdekkende. Det er kartlagt 69 forskjellige regionråd med deltakelse fra 97 prosent av landets kommuner. Det er en vekst fra 52 tilsvarende organer i 1999. Regionrådene er generelle samarbeidsorganer som dels behandler felles saker mellom kommunene, dels tar initiativ til utvikling av sektorbaserte samarbeidsordninger som ofte organiseres som selvstendige ordninger.

I rapporten kartlegges hvor mange nye formelle interkommunale ordninger som er etablert i regi av de 69 regionrådene i forrige kommunestyreperiode. På spørsmål til alle sekretariatslederne svarer et flertall på 60 prosent at de maksimalt har etablert 2 nye formelle samarbeidsordninger gjennom de siste fire årene, jf. figuren nedenfor. Det tyder på at regionrådene i den siste fireårsperioden først og fremst har bidratt til mer samtale og nettverksbasert koordinering, særlig om regionale utviklingsspørsmål, i mindre grad til nye organisasjoner for felles administrasjon og tjenesteproduksjon.

⁵ Agenda-rapport 2003/4086: Nys start? Forprosjekt om nye samarbeids- og kommunemodeller.

⁶ Follorådet. Interkommunalt samarbeid i Follo. Oversikt pr. 31.12.2006.

⁷ NIVI rapport 2007-2 Landsomfattende kartlegging av regionråd - status, utfordringer og endringsplaner.



Figur 2. Antall nye formelle interkommunale samarbeidsordninger som er etablert i regi av landets regionråd i løpet av de fire siste årene. Prosent. n=69

6.2 Samarbeid på ulike sektorer

NIBRs nasjonale kartlegging fra begynnelsen av 1990-tallet viste at det interkommunale samarbeidet er mest utbredt innenfor næringsutvikling, administrasjon og tekniske tjenester og minst utbredt innenfor strategiske kjerneområder som for eksempel planlegging. Typiske saksområder for samarbeid var næringsutvikling, varsling- og alarmsentraler, brannvern, PPT, kommunerevisjon, legevakt, krisesentre, tiltak på VAR-sektoren etc. Omkring halvparten av samarbeidstiltakene var samarbeid med organisatorisk overbygning.

Telemarksforskning⁸ har kartlagt omfanget av samarbeid kommunene anså som vellykket i 2002. De sektorene som var omfattet av flest innrapporterte tiltak var administrasjon og styring, kommunehelse hvor bl.a. smittevern inngår, VAR, grunnskoleopplæring inkl. PPT, brann- og ulykkesvern og næringsutvikling. Hele 86 prosent av tiltakene tilhørte disse sektorene. De mest vanlige hjemlene for organisering av samarbeidet var skriftlig avtale uten lovhenvvisning (38 prosent), kommunelovens §27 (25 prosent) og lov om interkommunale selskap (14 prosent).

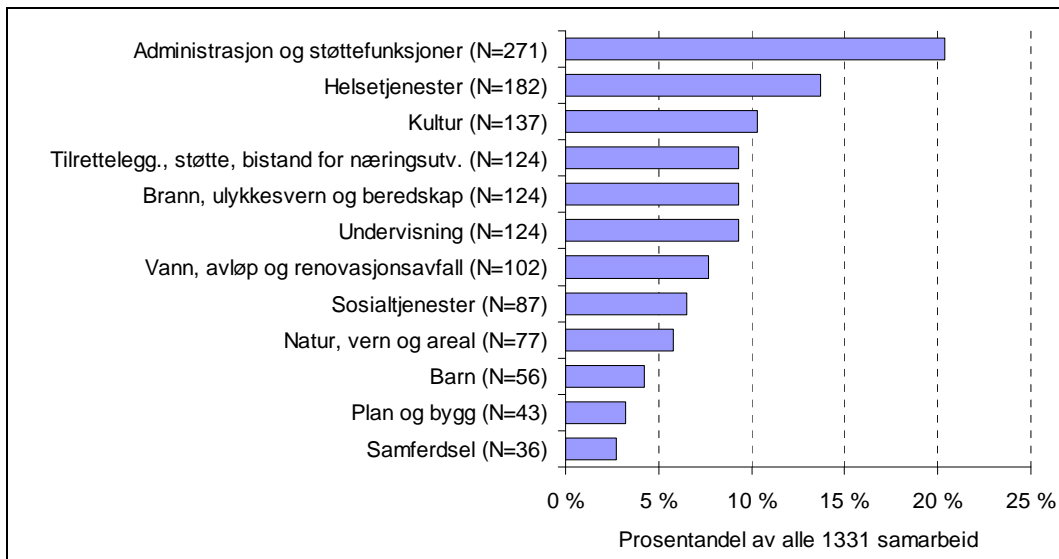
NIBR⁹ laget i 2004 en oversikt over organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner som viste at antall kommuner som samarbeider innenfor ulike sektorer varierer sterkt. Undersøkelsen tydet på at det er interkommunalt samarbeid er vanlig innenfor teknisk sektor og en del støttefunksjoner, mens relativt få samarbeider om individrettede tjenester. Hele 89 prosent samarbeidet om renovasjon, 79 prosent om innsamling av avfall, 49 prosent om brannvern, 16 prosent om avløp og 21 prosent om vannforsyning. Når det gjelder støtte-

⁸ Telemarksforskning, rapport nr.204-2003: Vellykket interkommunalt tjenestesamarbeid, resultater fra en kartlegging høsten 2002.

⁹ NIBR-rapport 2004:124 Kommunal organisering 2004.

funksjoner, var det 64 prosent som samarbeidet om innkjøp, vel en tredjedel om IKT og vel en femtedel om arkiv og utredningsoppgaver. På den annen side var det for eksempel ingen som samarbeidet om eldrester og bare én kommune som samarbeidet om drift og vedlikehold av kommunale boliger og bygninger.

ECONs kartlegging fra 2006 viser at samarbeidet er mest utbredt innenfor administrasjon og støttefunksjoner, minst utbredt innenfor samferdsel, arealplanlegging og byggesaksbehandling.



Figur 3. Interkommunalt samarbeid innenfor ulike områder. Kilde: ECON 2006

ECONs forsøk på kartlegging av formell organisering av samarbeid førte ikke fram som følge av kommunenes manglende oversikt over samarbeidet og variable kunnskaper om ulike tilknytningsformer.

Disse undersøkelsene tyder på at samarbeidet er mest utbredt innenfor tekniske og administrative funksjoner. Samarbeid om individrettede tjenester og strategiske funksjoner virker å være relativt lite utbredt. Over tid ser det ikke ut til å ha skjedd vesentlige endringer i samarbeidsmønsteret mht. innhold eller måter å organisere samarbeidet på.

6.3 Kommunenes erfaringer

I den nasjonale kartleggingen fra 1991 ble det konkludert med at kommunene var mest fornøyd med samarbeid om konkrete og rutinepregede oppgaver innenfor teknisk sektor. Kommunene var minst fornøyd med samarbeid om oppgaver som krever strategiske avgjørelser som krever skjønnsmessige vurderinger og enighet om fordeling av utgifter, inntekter, arbeidsplasser etc. mellom deltakerkommunene. Samarbeid innenfor næring, planlegging, samferdsel og såkalte profesjonsdominerte samarbeidsområder som rusmiddelomsorg, PPT, sykehjem, avlastningshjem og tiltak for flyktinger ble nevnt som eksempler på problematiske samarbeidsområder. Ved siden av at resultatene tydet på dårligst erfaringer for de tyngste samordningsoppgavene, var det et viktig funn at kommunene var minst fornøyd med de mest formaliserte samarbeidstiltakene. Kommunene var mest fornøyd med de tiltakene der den enkelte kommunes kontroll med tiltaket var størst.

I undersøkelsen fra Telemarksforskning fra 2003 ble grunnlaget for et vellykket samarbeid konkretisert til at kommunene bør ha et klart formål med å operere i fellesskap, at alle kommunene ser seg tjent med å velge en samarbeidsløsning og at det foreligger en sterk vilje til å få samarbeidet til å fungere også i vanskelige tider. Kartleggingen tyder på at det er mulig å få til et vellykket samarbeid med ulike driftsmodeller, men at en viss formalisering er nødvendig i form av enten en selvstendig driftsenhet eller en vertskommunemodell.

I ECONs kartlegging fra 2006 ble erfaringer kartlagt blant politikere og rådmenn i 15 kommuner som deltok i tre forskjellige regionråd (Knutepunkt Sørlandet, Midtre Telemark og Midtre Namdal.) Hovedkonklusjonene var som følger:

- Interkommunalt samarbeid vurderes å ha betydelige svakheter i forhold til politisk styring og kontroll
- Det var likevel bred enighet om behov for å utvidet samarbeid av hensyn til kompetansegevinster, kvalitet og bedring av service, samt økonomisk innsparing.
- Det ble ikke registrert systematiske forskjeller i vurderingene mellom stor og små kommuner
- Vurderingene var heller ikke forskjellig mellom formannskapsmedlemmer og øvrige kommunestyrerepresentanter
- Rådmennene opplevde å ha større kunnskap og sterkere innflytelse på det interkommunale samarbeidet enn politikerne

I 2007 gjennomførte NIVI en evaluering av etablert styringssystem for interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark¹⁰, inkludert erfaringer med syv konkrete samarbeidsordninger (regnskapskontroll, PPT, barnevern, landbrukskontor, næringsutvikling, IKT og brannvern). Evalueringen av styringssystemet omfattet forholdet mellom den enkelte kommune, Midt-Telemarkrådet, Midt-Telemarktinget og de konkrete samarbeidstiltakene. En hovedkonklusjon var at mange så behov for klargjøring av roller og ansvar mellom de involverte aktørene, særlig når det gjelder ansvar for politiske beslutninger og rollefordeling i budsjettprosessen. I vurderingene av de konkrete tiltakene uttrykkes bred tilfredshet med oppnådde resultater og det blir pekt på en rekke gevinster av samarbeidet på de ulike områdene. Gevinstene knytter seg til høyere kompetanse og bedrer kvalitet, men også bedre kostnadseffektivitet og økonomisk innsparing. Det ble også pekt på en rekke andre gevinster som økt påvirkningskraft overfor regionale og nasjonale aktører og styrket rettssikkerhet for brukerne.

I NIVIs kartlegging av regionråd fra 2007 ble politiske ledere og sekretariatsledere spurt om erfaringer med regionrådets virksomhet. Som de viktigste gevinstene ved samarbeidet framhevet begge målgruppene økt påvirkningskraft på regionale og nasjonale aktører og bedre samarbeidsrelasjoner mellom kommune. Politikerne framhevet manglende samarbeidsvilje og liten beslutningseffektivitet

¹⁰ NIVI rapport 2007:1 Evaluering av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark.

som de viktigste svakhetene, mens sekretariatslederne også pekte på fordelingskonflikter og styringsproblemer.

NIVI har i ulike sammenhenger erfart at kommunene kan møte store praktiske utfordringer ved etablering og utvikling av interkommunale organisasjoner. De praktiske utfordringene henger sammen med et komplisert lov- og avtaleverk, mangel på gode eksempler på helhetlig samarbeidsformer, manglende kontinuitet og variabel kapasitet til oppfølging i kommunene, høye prosesskostnader og krevende omstillinger i forhold til de ansatte. Mange politiske og administrative ledere (ordførere og rådmenn) opplever også høy arbeidsbelastning som følge av mange verv og mangel på en permanent administrativ kapasitet på interkommunalt nivå. I Midtre Namdal ble det f.eks. i 2002 kartlagt at administrative ledere kan ha inntil 14 forskjellige interkommunale verv i tillegg til sine ordinære kommunale funksjoner.

6.4 Pragmatiske samarbeidsmodeller dominerer

For å komme nærmere en konklusjon om hva det interkommunale samarbeidet bidrar til å løse, kan det være nyttig å skille mellom tre hovedmodeller for samarbeid:

En pragmatisk samarbeidsmodell betyr at samarbeidet har som utgangspunkt at kommunestyrene skal ha vedtaksmyndighet i alle vesentlige saker i tråd med hovedprinsippet i kommuneloven. Interkommunale løsninger utvikles på ulike geografiske nivåer og etter organisatoriske prinsipper som er tilpasset den enkelte oppgave. Initiativene til samarbeid kan komme fra ulike hold og kommunene følger ingen felles vedtatt samarbeidsstrategi. Innenfor en pragmatisk samarbeidsstrategi kan ulike tilknytningsformer benyttes, inkl. selskaper, tradisjonelt avtalebasert samarbeid, vertskommunesamarbeid etter nytt regelverk, selskaper osv.

En strategisk kommuneallianse som betyr at kommunene har vært gjennom en aktiv politisk og administrativ prosess for å utvikle samarbeidsordninger på viktige og strategiske områder innenfor en fast samarbeidsregion. Modellen krever at regionrådet tar ledelsen og fungerer som et operativt støtteorgan for kommunene med ansvar for å utrede og fremme forslag til nye samarbeidsordninger. En strategisk kommuneallianse styrer etter et felles program for integrasjon som er vedtatt av alle kommunestyrene. Selvstendige samarbeidsordninger realiseres fortrinnsvis innenfor et fast geografisk område. Overføring av beslutningsmyndighet og behov for politisk styring vurderes konkret for den enkelte ordning. Alle aktuelle tilknytningsformer kan tas i bruk, men vil ofte vært styrt ut fra prinsipper om politisk og administrativ styring.

En samkommune er neste skritt på veien mot sterkere integrasjon mellom kommunene. Det innebærer etablering av en egen juridisk enhet på regionalt nivå med ansvar og beslutningsmyndighet over egne oppgaver. Samkommunen styres av politikere som velges av kommunestyrene, den har egen administrasjon og er indirekte finansiert fra medlemskommunene. Samkommunen kan løse mange, eller et begrenset antall interkommunale oppgaver. Myndighetsoverføring fra kommunene til samkommunen er ikke hjemlet i dagens kommunelov. Modellen krever forsøk.

Ut fra foreliggende kartlegginger og egen erfaringer med interkommunal virksomhet, har vi et klart inntrykk av at svært mye av det interkommunale samarbeidet i Norge utvikles etter den første modellen dvs. en pragmatisk samarbeidsmodell. Med bakgrunn i kartleggingen av regionråd mener vi det finnes en del eksempler på strategiske kommuneallianser, hvorav ganske mange kan være under utvikling, mens relativt få kan betraktes som stabile allianser som har lyktes med å utvikle forpliktende interkommunale ordninger på flere strategiske oppgaveområder.

I dag finner vi kun ett eksempel på en samkommunemodell, nemlig Innherred samkommune mellom Levanger og Verdal. Forsøket har pågått i fire år. Sluttevalueringen av samkommunen gjennomført av Nord-Trøndelag forskning og utvikling i 2007¹¹ ender ut i til dels meget positive konklusjoner. Gjennom samkommunen er det oppnådd betydelige innsparinger, høyere kompetanse og bedre kvalitet på de oppgaver som samkommunen løser. Samkommunen har også gjort det mulig å samarbeide om strategiske og lovpålagte oppgaver som planlegging, miljøvern og landbruk.

Gjennom samkommunestyret er det oppnådd et balansert samarbeid styrt av lokalpolitikerne. Kommunene selv oppsummerer med at forsøket har vært vellykket og at samkommunen har lyktes i å gi bedre tjenester innenfor de fleste områder.

Et stort flertall blant de ansatte og politikerne ønsker å videreføre samkommunen i ytterligere fire år, men KRD har vedtatt at samkommunen må legges ned om to år. Begrunnelsen er knyttet til at forsøket ikke synes å innebære noe nytt i forhold til nåværende forsøk og dermed har ikke forsøksloven hjemmel til forlengelse i ytterligere fire år. Imidlertid oppfordrer departementet og Stortingets kommunalkomite til flere forsøk mellom andre kommuner slik at erfaringer kan nyttiggjøres med sikte på ev endringer i kommuneloven som åpner opp for samkommunemodellen.

For Levanger og Verdal kommuner innebærer nåværende lovgivning og departementets vedtak at oppgavene enten må tilbakeføres til morkommunene eller organiseres etter det nye regelverket om vertskommuner, ev. interkommunale selskaper.

Videre tror vi omfanget og innretningen på dagens interkommunale samarbeid er for tilfeldig og for svakt formalisert til at det gir svar på samordningsbehovet som følger av de ulike geografiske typeproblemene. Vi tror neppe det er slik at flerkommunale byområder med tettstedsoppsplitting har et mer modent og formalisert interkommunalt samarbeid enn andre byområder. Snarere kan vi få inntrykk av at pragmatiske samarbeidsstrategier er mest utbredt blant en del av de største og mest integrerte byområdene.

Videre tror vi heller ikke kommunenes samarbeidsstrategi varierer systematisk med kommunestørrelse på en slik måte at de minste kommunene har realisert et mer omfattende og mer forpliktende interkommunalt samarbeid enn andre kommuner. Vi opplever stadig at små kommuner for eksempel ikke har et

¹¹ Nord-Trøndelag forskning og utvikling 2007: Evaluering av Innherred samkommune.

formalisert samarbeid om kompetansekrevene lovpålagte oppgaver som barnevern, smittevern, kommuneoverlege etc. til tross for lokale fagressurser på kanskje 1 årsverk eller mindre i den typen funksjoner. Vi opplever også at nasjonale myndigheter mangler oversikt over hvordan lovpålagte oppgaver i dag er organisert i den kommunale 1.linjen.

Det er grunn til å peke på at flere departementer gjennom mange år har iverksatt forsøk med interkommunal organisering av lovpålagte oppgaver uten at en kan se at det har kommet til noen konklusjon om hvordan forsøkene skal følges opp, med unntak av innføringen av vertskommunemodellen i kommuneloven i 2006. Begrunnelsen for å innføre modellen var å åpne opp for interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver og offentlig myndighetsutøvelse i lys av bl.a. forsøk med vertskommunesamarbeid innefor barnevern. Imidlertid er ikke forsøkene med interkommunale styrer for barnevernstjenesten etter kommunelovens § 27 fulgt opp i endringene i kommuneloven om interkommunalt samarbeid som kom i 2006.

Gjennomførte evalueringer innenfor en rekke forsøk med interkommunal barnevernstjeneste heller klart i retning av at det er behov for ganske store og forpliktende samarbeidsorganer for å sikre en forsvarlig barnevernstjeneste. Kravet til kompetanse og fagmiljø kan være 10-20 ansatte, noe som kan kreve kommuner eller forpliktende samarbeidsområder med 10-20.000 innbyggere. Fortsatt er det likevel slik at mange kommuner står helt uten egne barnevernsfaglige miljøer. Det kan ha sammenheng med manglende fokus på kompetanse og kapasitet i kommunene som 1.linje, dels at staten har bygd opp sine egne fagmiljøer i statlige forsterkningsteam og BUF-etat.

I forhold til de geografiske typeproblemene, har vi også inntrykk av at mange kommuner har lav bevissthet om etablering av ordninger for å kompensere for uhensiktsmessige avgrensninger, for eksempel i situasjoner der mindre tettsteder deles opp eller der innbyggerne ut fra lokale tilgjengelighetsforhold bør sikres tilgang til tjenestetilbud i nabokommunen. Konsekvenser av uhensiktsmessige avgrensninger av kommuner virker generelt dårlig kartlagt og studert, særlig sett i lys av at uhensiktsmessige grenser kan berøre kommunedeler med tusenvis av mennesker.

6.5 Syv konklusjoner om dagens samarbeid

Basert på foreliggende dokumentasjon og egne erfaringer mener vi det er grunnlag for følgende konklusjoner om dagens interkommunale samarbeid:

1. *Mange kommuner kan vise til gode resultater av interkommunalt samarbeid.* Det gjelder sektorbaserte samarbeider innenfor en rekke områder som IKT og andre administrative støttefunksjoner, kompetansekrevene tjenester som barnevern, samarbeid om næringsutvikling og ikke minst samarbeid om en rekke tekniske oppgaver.
2. *Omfanget av interkommunalt samarbeid er svært variabelt.* Kartlegginger tyder på lav nyetableringstakt de siste årene og generelt lite samarbeid om individrettede tjenester og strategiske oppgaver. Med unntak for en viss nyetablering av regionråd og eksempler på mer forpliktende samarbeid om

enkeltfunksjoner, er det få tegn til systematiske endringer i samarbeids-
mønsteret sammenliknet med situasjonen for 10-20 år siden.

3. *Relativt få kommuner har utviklet et helhetlig samarbeid om kjerneoppgaver.* Pragmatiske samarbeidsmodeller dominerer og har ledet til et fragmentert samarbeidsmønster med mange spredte tiltak og bruk av forskjellige tilknytningsformer. I dag finnes få eksempler på strategiske samarbeidsallianser innenfor faste samarbeidsregioner som har utviklet et helhetlig samarbeid. Det finnes kun ett eksempel på en samkommune, hvor politikerne styrer og har beslutningsmyndighet over flere interkommunale oppgaver (Innherred samkommune).
4. *Styringsproblemer er blant de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid.* I mye av dagens samarbeid er politikerne svakere organisert enn administrasjonen og fagpersonalet. Politikerne opplever ofte dårlige muligheter for styring og påvirkning som følge av et fragmentert interkommunalt landskap. Politikerne opplever også rollekonflikter og mangler oversikt over samarbeidet.
5. *En del kommuner møter store praktiske utfordringer i arbeidet med å utvikle forpliktende samarbeidsordninger.* De praktiske utfordringene henger bl.a. sammen med et komplisert lov- og avtaleverk, som gjør at kommunene må velge mellom mange forskjellige modeller og tilknytningsformer.
6. *Staten har så langt ikke vært en aktiv pådriver for forpliktende interkommunal organisering.* Staten har tilrettelagt et regleverk som peker i retning av et fragmentert interkommunalt samarbeid der lokalpolitikere svekkes i forhold til administrasjon og fagpersonale. Vertskommunemodellen åpner opp for samarbeid om kjerneoppgaver, men kan svekke hensynet til helhetlig og balansert samarbeid under folkevalgt styring. En samkommunemodell, som kunne gitt et enklere organisert og politisk styrt interkommunalt samarbeid, er i dag ikke lovlig. Staten ser ut til å fortsette med spredte forsøk uten at det har kommet til noen konklusjon i form av tydelige anbefalinger eller aktiv tilrettelegging for forpliktende organisering i alle landets kommuner.
7. *Dagens interkommunale samarbeid svarer ikke på behovet for forpliktende samarbeid.* Samarbeidet er for lite omfattende og for lite systematisk gjennomført i de ulike deler av landet. Det er også for lite formalisert og for lite forpliktende i forhold til hva som antakelig må til for å løse grenseoverskridende samordningsbehov.

7 Potensial for utvidet oppgaveløsning gjennom regionråd

7.1 Fakta om dagens regionråd

NIVIs landsomfattende kartlegging i 2007 viser at det i dag finnes 69 regionråd med deltakelse fra 97 prosent av landets kommuner. Følgende fakta er viktig som

grunnlag for en diskusjon om regionrådenes potensial som fremtidige oppgaveløserne:

Om oppgaver og organisasjon

- Alle regionrådene er formaliserte samarbeidsorganer styrt av kommunenes fremste politikere, som regel ordførerne, men ofte også flere politikere fra hver kommune. Fylkeskommunen er formell deltaker i 15 prosent av regionrådene.
- Regionrådenes viktigste samarbeidsområder knytter seg til regionale utviklingsoppgaver som næringsutvikling, samferdsel og regional planlegging.
- Nesten samtlige regionråd er generelle samordningsorganer uten driftsansvar for egne oppgaver. Mange av regionrådene har som mål å initiere interkommunale samarbeidsordninger mellom medlemskommunene. Disse organiseres som frittstående organer utenfor regionrådet for eksempel i form av selskaper eller ved at oppgavene legges til en vertskommune.
- En fjerdedel av regionrådene er unge organisasjoner som er stiftet med dagens medlemskommuner og organisering i løpet av de siste 3-4 årene.
- 60 prosent av regionrådene har ett politisk organ, mens de fleste øvrige har to politiske styringsnivåer (råd og ting eller styre og representantskap).
- Normal møtehyppighet for regionrådet varierer fra 4-5 møter pr år til 10-12 møter.
- 65 prosent av regionrådene har et fast tilsatt sekretariat, i de øvrige dekkes sekretariatsfunksjonen av et næringssselskap eller går på rundgang mellom kommunene. 70 prosent av regionrådene har en liten administrasjon på ett årsverk eller mindre.
- Regionrådene har en moderat omsetning til drift, prosjekter og utviklings tiltak. I flertallet av regionrådene ligger omsetningstallene på under 2 millioner kroner pr år, varierende fra under 1 million til 19 millioner.

Strukturelle kjennetegn

- Alle større byer unntatt Oslo og Stavanger deltar i formaliserte regionråd. I hele landet finner 14 kommuner som ikke deltar i regionråd. 11 av regionrådene går på tvers av dagens fylkesgrenser.
- Gjennomsnittlig antall medlemskommuner er 6, varierende fra 2 kommuner i Innherred Samkommune til 13 kommuner i Ålesundregionens Utviklingsselskap (ÅRU).
- Gjennomsnittlig folketall for alle regionrådene ligger på 55.000 innbyggere. Regionrådet Bergen og Omland landets største med 337.000 innbyggere. Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen og 12-kommunesamarbeidet i Vestfold har begge over 200.000 innbyggere. I hele landet finnes det 10 regionråd med over 100.000 innbyggere og vi har til sammen 16 regionråd som har et større folketall enn landets minste fylke (Finnmark). I andre enden

finner vi Setesdal Regionråd som er landets minste med i underkant av 7.000 innbyggere.

- Gjennomsnittlig arealstørrelse for alle regionrådene ligger på vel 4.600 kvadratkilometer. Ávjovárre Urfolksregion, som omfatter kommunene Porsanger, Karasjok og Kautokeino, er landets største regionråd. Dette regionrådet dekker et areal på over 20.000 kvadratkilometer som er ni ganger større enn Vestfold fylke. Øst-Finnmark Regionråd er nesten like stort med nesten 19.000 kvadratkilometer og vi finner fire regionråd som dekker et areal på 10-11.000 kvadratkilometer (Fjellregionen, Salten, Indre Helgeland og Indre Namdal). Landets minste regionråd er Regionrådet for Mosseregionen, Nedre Glomma Regionråd og Follorådet. Disse dekker små geografiske områder på under 1.000 kvadratkilometer.

7.2 Erfaringer og utfordringer

I NIVIs kartlegging av regionråd er de politiske lederne og sekretariatslederne stilt spørsmål om erfaringer og endringsbehov. Som de viktigste gevinstene ved samarbeidet gjennom regionrådet framheves økt påvirkningskraft på regionale og nasjonale aktører og bedre samarbeidsrelasjoner mellom kommune. Det tyder på at regionrådene vurderes som viktige både som utenriks- og innenrikspolitiske organer.

Politikerne framhever manglende samarbeidsvilje og liten beslutningseffektivitet som de viktigste svakhetene ved samarbeidet gjennom regionrådet. Sekretariatslederne peker også på manglende samarbeidsvilje som en hovedutfordring. Sekretariatslederne er samtidig betydelig mer opptatt av fordelingskonflikter enn politikerne. De er også mer opptatt av styringsproblemer og manglende finansiering enn politikerne.

Både de politiske lederne og sekretariatslederne er stilt spørsmål om i hvilken grad regionrådets geografiske nedslagsfelt utgjør en naturlig region i forhold til fire forskjellige kriterier, hhv. lokal kultur og identitet, samarbeid om administrasjon og tjenesteyting, samarbeid om utviklingsoppgaver og regionalpolitikk, samt sammenfall med felles bolig- og arbeidsmarkedsområde. Svarene fra politikerne og sekretariatslederne er i store trekk sammenfallende og inneholder tre delvis overraskende resultater.

For det første finner vi store andeler som mener at dagens geografiske nedslagsfelt for regionrådet er lite funksjonelt. Det gjelder i forhold til alle de anvendte kriteriene. Andelen som svarer at regionen i liten grad utgjør en naturlig geografisk enhet ligger på mellom 45 og 81 prosent. Det kan tyde på at geografiske funksjonalitetsbetraktninger i liten grad har vært avgjørende for hvilke kommuner som samarbeider i regionrådene.

For det andre vurderes regionrådenes geografisk nedslagsfelt å være mer funksjonelt i forhold til lokal kultur og identitet blant innbyggerne, enn tilsvarende i forhold til samarbeid om administrasjon og tjenesteyting og samarbeid om utviklingsoppgaver. Det kan ha sammenheng med sterke regionale identitetsbånd i mange av de regionene vi her snakker om, samtidig som den politiske og administrative integrasjonen antakelig ikke har kommet særlig langt.

For det tredje mener et flertall av de politiske lederne at dagens regionråd i liten grad er sammenfallende med felles bolig- og arbeidsmarkedsområder. Bare 12 prosent mener det er stor grad av sammenfall mellom regionrådets geografiske nedslagsfelt og grensene for det felles bolig- og arbeidsmarkedsområdet.

I undersøkelsen er politikerne spurt om de i dag ser de ser det som aktuelt å foreta endringer i seks konkrete sider ved regionrådets funksjonsmåte eller organisering. Svarene tilsier at en stor andel av de politiske lederne ser behov for endringer. Det gjelder ført og fremst overføring av beslutningsmyndighet til regionrådet og endringer i finansieringen av regionrådets virksomhet. Halvparten av regionrådene peker på behov for slike endringer. Relativt mange ser også behov for endringer i formål eller oppgaver for regionrådet, i antall medlemskommuner og organiseringen.

Sekretariatslederne ble spurt om det foreligger planer eller utredninger som kan medføre endringer i de samme forholdene som politikerne ble spurt om. Relativt få av sekretariatslederne bekrefter at det foreligger konkrete endringsplaner. Det mest aktuelle kan være å endre formål eller oppgaver for regionrådet, som nevnes av rundt en fjerdedel. Som den minst aktuelle endringen vurderes endringer i antall medlemskommuner og overføring av beslutningsmyndighet til regionrådet. Bare rundt 10 prosent kan vise til planer eller utredninger som kan gjøre slike endringer aktuelt.

7.3 Potensial for oppgaveløsning

Regionrådene må tolkes å ha et stort potensial for oppgaveløsning. Det henger sammen med flere forhold. Regionrådene er for det første permanente og formelle organer, styrt av lokalpolitikere. De er også uttrykk for en frivillig organisering, skapt gjennom lokale prosesser nedenfra. Det må derfor antas at regionrådene kan oppnå stor legitimitet som oppgaveløsere.

For det andre representerer regionrådene en interessant alternativ struktur til dagens kommuner, fordi de er etablert på et høyere geografisk nivå. Regionrådene er i noen tilfeller tilnærmet sammenfallende med felles bolig- og arbeidsmarkedsområder, i andre tilfeller mer pragmatiske administrative nærregioner hvor kommuner med felles identitet og historie har etablert et felles samarbeidsorgan.

Som det ene ytterpunktet finner vi regionråd etablert i store nærregioner som kan minne om småfylker. Det gjelder regionrådene rundt landets større byer som Grenlandssamarbeidet, Østre Agder 2015, Knutepunkt Sørlandet, Haugalandrådet, Bergen og Omland Regionråd, Samarbeidsutvalget for Trondheimsregionen og Balsfjord, Karlsøy og Tromsø Regionråd. Småfylkeliknende samarbeidsorganer finner vi også i Møre og Romsdal, hvor Sunnmøre, Romsdal og Nordmøre har hvert sitt regionråd. I så godt som hele Nord-Norge, med unntak for Helgeland hvor det er etablert 3 regionråd, ser vi faste samarbeidsstrukturer som har form av relativt store nærregioner. Nordland fylke er delt i 7 faste regionråd, Troms i 4 og Finnmark i 3.

Det andre ytterpunktet består av relativt små og homogene samarbeidsregioner som for eksempel Nedre Glomma Regionråd, Regionrådet for Mosseregionen, Follorådet, Regionrådet for Hadeland, Rådet for Drammensregionen, Midt-Telemarkrådet, Setesdal Regionråd, Dalanerådet, Jæren Regionråd, Samarbeids-

forum i Sunnfjord og Søre Sunnmøre Regionråd. Fylkene Oppland og Nord-Trøndelag skiller seg ut med mange og relativt små regionråd. En del av disse eksemplene kan være strukturer som kan tenkes som framtidige kommuner.

Både institusjonelle og strukturelle forutsetninger tilsier at regionrådene kan være interessante enheter for en tyngre oppgaveløsning. De må i så fall tilføres oppgaver og utvikles organisatorisk, både på politisk og administrativ side. Aktuelle oppgaver for regionrådet kan komme fra både kommunene, fylkeskommunene og staten. Nedenfor er det i stikkords form listet opp noen aktuelle muligheter knyttet til regionalisering av kommunale oppgaver, desentralisering av fylkeskommunale oppgaver, demokratisering av statlige oppgaver og andre lokal-demokratiske utviklingsoppgaver.

Eksempler på regionalisering av kommunale oppgaver

- Felles IKT-strategi, herunder felles infrastruktur, systemer og organisasjon (digital fusjon)
- Felles driftsløsninger for administrative støttefunksjoner innenfor økonomi, regnskap, lønnskjøring, skatteinnkreving, revisjon, personalpolitikk osv.
- Samordning av arbeidsgiverpolitikk, herunder felles tiltak for opplæring og rekruttering (regional kompetansestrategi)
- Helhetlige løsninger for smale kompetansekrevende tjenester innenfor for eksempel sosialtjenesten og kommunehelsetjenesten
- Utviklingskompetanse knyttet til kjerneoppgaver, for eksempel i form av pedagogisk senter og regionalt ressursenter for pleie og omsorg
- Utviklingsoppgaver knyttet til plan, næring, landbruk og miljø, inkludert felles sekretariat for regional planlegging, 1.linje for innovasjon og næringservice og regionalt miljøkontor
- Felles teknisk tjenester eller felles teknisk sektor
- Regional kulturpolitikk
- Felles beredskaps- og samfunnssikkerhetsfunksjon
- Samordnet enhet for evaluering, resultatrapportering og aktiv informasjon til innbyggerne

Eksempler på desentralisering av fylkeskommunale oppgaver: Vertikal integrasjon innenfor skole, transport, infrastruktur, regional planlegging, næringsutvikling, kultur, folkehelsearbeid og internasjonalt samarbeid

Demokratisering av statlige oppgaver: Samordning mot statlige vesen innenfor transport, helse, Innovasjon Norge, Bufetat, Nav, politi etc.

Andre lokaldemokratiske utviklingsoppgaver: folkevalgtopplæring i regi av regionråd, forsøk med lokalstyremodeller, elektroniske nett-tjenester, lokale servicekontor etc.

7.4 Forvaltningspolitiske tolkninger

Vi mener framveksten av regionrådene kan representere både muligheter og trusler i den videre forvaltningsutviklingen. En forutsetning for økt betydning er at regionrådene må tilføres oppgaver og utvikles i retning av mer formaliserte politiske og administrative organer. Mulighetene kan være knyttet til følgende:

- Regionrådene kan motvirke ytterligere fragmentering, tendenser til avpolitisering og vanskelige roller i den interkommunale forvaltningen
- Regionrådene har et stort potensial for oppgaveløsning, både regional samordning av kommunale oppgaver og samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene.
- Regionrådene kan utvikles som avlastningsorganer for små kommuner i Distrikts-Norge og som formelle samordningsorganer innenfor større og mer funksjonelle byregioner.
- Regionrådene kan sørge for effektivisering og demokratisering av den interkommunale forvaltningen til beste for brukerne og innbyggerne
- Regionrådene åpner for desentralisering og sterkere integrasjon i forhold til fylkeskommunen og de regionale partnerskapene
- Regionrådene kan muliggjøre demokratisering og samordning av oppgaver som i dag løses av lokal og regional statsforvaltning
- Regionrådene kan innebære en vitalisering av lokalpolitikken med mer interessante roller og større påvirkningskraft for lokalpolitikkerne

Truslene kan knytte seg til:

- At regionrådene kan oppfattes som et eget forvaltningsnivå av brukere og innbyggere
- At kommunestyrene marginaliseres som oppgaveløsere
- At større deler av oppgaveløsningen vil skje i indirekte valgte og finansierte organer
- At tjenestetilbud og arbeidsplasser sentraliseres
- At det oppstår strid om funksjonsfordeling og organisering av lovpålagte oppgaver
- At omstillingene i forhold til en innarbeidet forvaltning kan bli krevende
- At regionrådene kommer i et direkte konkurranseforhold i forhold til fylkeskommunen

En ytterligere formalisering av regionrådene reiser en rekke spørsmål som vil kreve en nærmere avklaring. Et sentralt spørsmål dreier seg om regionrådene skal tas med i nasjonale vurderinger av funksjonsfordelingen i forbindelse med fremtidige reformer. I første omgang kan det virke lite naturlig. Regionrådene har først og fremst forutsetninger for å løse samordningsbehov mellom kommunene. En formalisert oppbygging av regionrådene virker mest aktuelt som en kommunal strategi for innføring av et mer forpliktende interkommunalt samarbeid. Regionrådene kan også være viktige samarbeidspartnere i forhold til fylkeskommunen og statlige aktører.

Et annet spørsmål dreier seg om behov for endringer i regelverket for interkommunalt samarbeid, som vil være nødvendig dersom regionrådene skal fungere som direkte oppgaveløserne. Nasjonalt kan det være viktig å dreie forsøksvirksomhet i retning av helhetlige og forpliktende samarbeid i regionråd. Nasjonale aktører kan antakelig gjøre mer for å initiere og være med å designe helhetlige forsøk. Samtidig vil det være viktig å drøfte betingelser og på hvilket tidspunkt det kan være aktuelt å innføre et regelverk om samkommune i kommuneloven.

Et tredje spørsmål dreier seg om forholdet mellom regionrådene og fylkeskommunene, hvor det kan være fare for økende konkurranse om ivaretagelse av utviklingsoppgaver mellom forvaltningsnivåene. Antakelig har mange av dagens regionråd både vilje og kapasitet til å ivareta hele eller deler av den regionale utviklingsrollen som er lagt til fylkeskommunen. Fylkeskommunens og de regionale partnerskapenes forhold til regionrådene varierer i de ulike delene av landet og er noen steder basert på samspill, andre steder konkurranse.

Gjennom de siste 10-årene har fylkeskommunen stadig mistet tjenesteytende oppgaver til staten. Framveksten av regionråd med hovedfokus på regionale utviklingsoppgaver betyr at dagens fylkeskommune utfordres nedenfra på de viktigste gjenværende oppgaver. Det kan tilsi at alle fylkeskommuner bør avklare sitt forhold til kommunene og regionrådene med sikte på forpliktende samordning og samarbeid. For det andre kan det være viktig å vurdere hvilke strategier som skal følges i spørsmål om fordeling av roller, oppgaver og ressurser dersom forvaltningsreformen ikke leder til vesentlig større og sterkere regioner enn dagens fylkeskommuner. Større regioner vil kunne redusere faren for konkurranse og gi en mer balansert forvaltning.

8 Elementer i en nasjonal reformstrategi

8.1 Behov for nye grep

Gjennomgangen ovenfor tilsier at det er behov for en ny offensiv for å sikre forpliktende samarbeid og samordning i kommunesektoren. Dagens kommunestruktur medfører et omfattende samordningsbehov, samtidig som dagens former for interkommunalt samarbeid neppe gir gode svar på sentrale utfordringer. Samordningsbehovet mellom kommunene kan møtes på minst tre prinsipielt forskjellige måter:

- Gjennom utvikling av forpliktende former for interkommunalt samarbeid
- Større og mer geografisk funksjonelle kommuner
- Alternativet kan være flytting av oppgaver fra kommunene til fylkeskommunene eller staten, eller økt grad av fylkeskommunal eller statlig styring

Det er selvsagt mulig å kombinere disse løsningene. Reformbehovet er differensiert og kan tale for at insentiver for forpliktende samarbeid eller kommunesammenslutning bør være sterkere i for eksempel flerkommunale byområder og områder med mange små kommuner enn andre steder. I det følgende gis en tolkning av hva de ulike løsningene kan innebære og hvilke krav løsningene kan stille til nasjonale aktører som KS og KR.D.

8.2 Nasjonal strukturreform?

På nasjonalt nivå virker det å være en viss usikkerhet om hvilke omstillinger som kan være nødvendige og hvilke rammebetingelser som må endres for å sikre sterke og funksjonsdyktige kommuner. Alle store reformer i kommunesektoren etter krigen har vært drevet fram av visjoner og klare mål for kommunenes rolle i velferdssamfunnet. På 1950- og 60-tallet var det tanken om oppbygging av velferdskommuner og desentralisert utbygging av bl.a. ni-årig grunnskole, som lå til grunn for kommuneinndelingsreformen. Endret kommuneinndeling var begrunnet i endret funksjonsfordeling og en ny rolle for kommunene. På begynnelsen av 1970-tallet kom Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen og staket opp kursen for den videre forvaltningsutvikling ut fra kraftfulle mål om desentralisering, demokratisering og effektivisering. Hovedkomiteen tok utgangspunkt i et nasjonalt programdokument som fikk bred tilslutning i Storting og Regjering¹². Omfattende endringer i kommunestrukturen kan kreve denne typen nasjonale reformdokumenter med klare visjoner og mål. Dagens usikkerhet om kommunestrukturen kan tolkes som mangel på motivasjon og klare begrunnelser for hvorfor omstillinger er nødvendig.

Det finnes ulike teorier både om hva som kan bidra til større reformvilje og hva som kan være en riktig framgangsmåte. Et ytterpunkt er at reform forutsetter krise og at en viss grad av statlig styring og tvang er nødvendig. Et annet kan være at alle omstillinger skal være frivillige og styres ut fra den enkelte kommunes interesser.

I 2008 virker det som om grunntanken er at lokale omstillinger skal drives fram nedenfra ut fra lokale motiver. Det betyr at kommunene er i et historisk vindu mht muligheter for påvirkning av egen situasjon. Kommunene kan i dag langt på vei selv bestemme både kommuneinndeling og organisering av lovpålagte oppgaver. Tidligere erfaringer tilsier imidlertid at bygging av et fornyet kommunesystem forutsetter overordnede nasjonale prinsipper og rammer for det som skal skje lokalt.

¹² NOU 1974:53: Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.

I dette notatet går det for langt å komme inn på hva nasjonale mål og prinsipper kunne ha vært, dersom det skulle bli aktuelt å tenke i retning av en nasjonal strukturreform. Nedenfor gis en kort omtale av nasjonale reformer i Danmark og Finland, som begge viser at det går an å gjennomføre omfattende endringer ut fra klare mål og prinsipper. Tilnærmingen til kommunestruktur, samarbeid og funksjonsfordeling er ulik i de to landene. Begge reformprosessene kan gi interessante referanser til tilnærmingen i Norge.

8.3 Kort om reformene i Danmark og Finland

Både Danmark og Finland har nylig vedtatt og delvis gjennomført nasjonale reformer.

8.3.1 Reformene i Danmark

I Danmark er det gjennomført en omfattende strukturreform med til dels omfattende endringer i både oppgavefordeling, kommuneinndeling, fylkesinndeling og finansieringssystem. Arbeidet ble startet opp av en strukturkommisjon som leverte sin utredning på nyåret 2004 og reformen ble vedtatt av Folketinget i juni 2005.

Det overordnede målet med reformen var et ”moderne og demokratisk velferdssamfunn” med en ”åpen, enkel lydhør og effektiv” offentlig forvaltning. Kriterier som ble lagt til grunn for vurderingene var:

- Effektivitet og bæredyktighet
- Demokratisk kontroll
- Brukerorientering og dialog mellom borgere og politikere
- Kvalitet i oppgaveløsningen
- Nærhet til borgerne
- Borgernes rettssikkerhet og valgmuligheter
- Klarhet i ansvarsfordelingen
- Sammenheng mellom kompetanse og økonomisk ansvar
- Enkelhet
- Styrbarhet

Tre hovedmodeller ble vurdert og det ble bestemt at reformen skulle bygge på en såkalt bred kommunemodell som innebar en omfattende desentralisering og demokratisering av statlige oppgaver til kommunene. Et viktig siktemål var å gjøre kommunene til innbyggernes viktigste organ gjennom et bredest mulig oppgaveansvar. Brede oppgaver til kommunene ble bl.a. begrunnet med at velferdsproduksjonen er viktig for lokaldemokratiet og at en samling av flest mulig oppgaver på ett nivå kan bidra til å sikre mer helhetlige prioriteringer. Det ble samtidig understreket at jo flere oppgaver som desentraliseres jo større kommuner ville det være behov for.

Modeller som ble vurdert i Danmark

1. Modeller med tre direkte valgte nivåer
 - Uendret oppgavefordeling, større kommuner (>20.000) og amt (3- 8 regioner)
 - Bred amtsmodell, flere statlige oppgaver
 - Bred kommunemodell, flere statlige og fylkeskommunale oppgaver

2. Modeller med to direkte valgte nivåer og ett eller flere indirekte valgte nivåer
- Kommuneregionsmodell, bred kommunemodell i bunnen
 - Partiregionsmodell, bred kommunemodell i bunnen
 - Særkommuner for sykehus, kollektivtrafikk og videregående skole
3. Modeller med to direkte valgte nivåer
- Modell hvor alle oppgaver plasseres i vesentlig større kommuner (>30.000) og staten

Reformene i Danmark ledet til en reduksjon i antall kommuner fra 271 til 98, mens de 14 amtskommunene ble nedlagt og erstattet av 5 regioner. Regionene har et relativt smalt, men likevel tungt oppgaveansvar knyttet til sykehus og regional utvikling.

8.3.2 Ny rammelov i Finland

I Finland ble det våren 2005 innledet et nasjonalt strukturprosjekt med sikte på reformer i kommune- og servicestrukturen. Arbeidet er forankret i en nasjonal rammelov som gjelder fram til 2012. Formålet med loven er å forsterke kommunestrukturen og det interkommunale samarbeidet for å sikre bedre kvalitet og ressursbruk i oppgaveløsningen. Reformen innebærer også en gjennomgang av oppgavefordelingen mellom staten og kommunene og endringer i finansieringssystemet.

I rammeloven tilbys kommunene flere muligheter for å organisere sin virksomhet og det er forutsatt at kommunene skal fungere som forandringsledere. I loven er det lagt til grunn at en kommune skal bestå av en pendlingsregion eller en tilsvarende funksjonell enhet som har økonomiske og personellmessige forutsetninger for å løse lovpålagte oppgaver på en kvalitetsmessig og effektiv måte. For oppgaver som krever et større befolkningsgrunnlag kan kommunene etablere et fast samarbeidsområde hvor enten en samkommune eller en vertskommune med et felles organ løser oppgavene. Loven fastlegger at primærhelsetjenesten og sosialtjenesten skal baseres på enheter med minst 20.000 innbyggere, mens yrkesutdanningen skal baseres på enheter med minst 50.000 innbyggere. Det er opp til kommunene å velge om målene med reformen og de oppsatte kriteriene skal oppfylles gjennom endringer i kommunestrukturen eller forpliktende samarbeid.

Reformen omfatter samtlige kommuner og rammeloven angir en gjennomføringsplan med konkrete mandater og tidsplaner for kommunene. Loven forutsetter at alle kommuner skal gjennomføre en befolkningsanalyse og en analyse av servicebehovet fram mot 2015 og 2025. Kommunenes økonomi- og bemanningsplaner skal gjennomgås og alle kommunene må redegjøre for hvordan de ønsker å organisere seg for å møte utfordringene. I loven er det formulert tilleggsmandat til 17 konkrete byregioner og fastlagt en særskilt prosess i forhold til økonomisk svakstilte kommuner. Loven gir en planleggingsplikt for hovedstadsområdet og 16 andre flerkommunale byområder. Alle berørte kommuner er listet opp i loven og det er forutsatt at disse skal lage en plan for hvordan de skal samordne arealutviklingen, boligpolitikk og transport, samt sikre muligheter for utnyttelse av tjenester på tvers av kommunegrensene. I økonomisk svakstilte kommuner er

det forutsatt at staten i samarbeid med kommunene skal utrede kommunenes muligheter for å garantere innbyggerne lovpålagte oppgaver og sammen fremme forslag om sammenslutninger eller forpliktende samarbeid.

For å stimulere til endringer i kommuneinndelingen er det laget nye kriterier for stimuleringsstilskudd som inneholder flere typer incentiver. Tilskuddene skal gjøre kommuner med dårlig økonomi til attraktive samarbeidspartnere, de skal kompensere for tap i statlige overføringer, gi størst uttelling for sammenslutning av mange kommuner og stimulere til dannelse av kommuner med mer enn 20.000 innbyggere. Tilskuddene er betydelige og vil være størst i 2008 og 2009, avtrappende fram mot 2013.

Basert på kommunenes og statens utredninger er det planlagt at regjeringen skal gi riksdagen en redegjørelse om reformarbeidet i 2009.

8.4 Frivillighet og lokal stifinnerstrategi i Norge

I den videre drøfting forutsetter vi at frivillighetslinjen i kommunestrukturspørsmålet skal føres videre og at hovedutfordringene nå handler om tre typer tiltak:

- Utvikling av et mer forpliktende og helhetlig interkommunalt samarbeid
- Sterkere insentiver til frivillige sammenslutninger
- Sterkere formalisering av den vertikale samordningen mellom kommuner og fylkeskommuner og mellom kommunesektoren og staten

Et viktig utgangspunkt er at mer forpliktende modeller for samarbeid antakelig vil være nødvendig uansett kommunestruktur. Det henger sammen med økende kompleksitet i offentlig sektor og at det er behov for fleksible løsninger for ulike typer oppgaver. Ev. samkommuner og modeller for offentlig samforvaltning kan betraktes som selvstendige alternativer som bør være en del av den offentlige verktøykasse for å løse sentrale utfordringer. I det videre omtales innhold og virkemidler for å stimulere til forpliktende former for interkommunalt samarbeid, samt mulige insentiver for frivillige sammenslutninger. Tiltak for å sikre bedre vertikal samordning er ikke nærmere omtalt.

8.5 Utvikling av forpliktende interkommunalt samarbeid

8.5.1 Kjennetegn

Vi tror et forpliktende interkommunalt samarbeid har følgende generelle kjennetegn:

- Det realiseres innenfor et geografisk funksjonelt område dvs. et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde eller en tilsvarende type region
- Det er tildelt oppgaver og myndighet til å fatte beslutninger
- Det styres av et operativt organ som er underlagt politisk styring

- Det har nødvendige administrative, faglige og økonomiske ressurser til å løse tildelte oppgaver

Etablering av forpliktende interkommunalt samarbeid har en del umiddelbare konsekvenser:

- Kommunene må ta stilling til hva som er en rasjonell og hensiktsmessig samarbeidsregion
- Oppgave- og myndighetsfordelingen mellom kommunen og det interkommunale organet må gjennomgås og fastlegges
- Det må tas stilling til politisk organisering og systemer for å sikre politisk styring
- Det må tas stilling til administrativ ledelse, organisering og finansiering
- Samarbeidsordningen må dimensjoneres og gis nødvendige budsjetter og virkemidler
- Det må etableres systemer for styring og rapportering i forhold til eierkommunene
- Etableringen må følge lovregulerte krav som avhenger av hvilken tilknytningsform som velges

8.5.2 To hovedmodeller

Vi mener det finnes to hovedmodeller for forpliktende samarbeid mellom kommuner, strategiske samarbeidsallianser og samkommuner.

En strategisk samarbeidsallianse har følgende kjennetegn:

- Den er etablert innenfor et fast geografisk samarbeidsområde
- Den har som formål å etablere et forpliktende samarbeid på viktige og strategiske områder
- Den består av et politisk styrt regionråd med ansvar for å utrede og fremme forslag til nye samarbeidsordninger overfor kommunestyrene
- Regionrådet er kun et støtteorgan for kommunene og har ikke egen beslutningsmyndighet
- Regionrådet kan bestå av politikere og rådmenn og kan ha en egen administrasjon
- Hvert enkelt samarbeidsordning organiseres og finansieres for seg
- Kommunene har felles IKT-system som grunnlag for felles samarbeidsløsninger

- Etablering av styrever etter kommunelovens §27, vertskommuner etter §28 og interkommunale selskaper vil som regel være de viktigste tilknytningsformene
- Det er vanlig å forsøke å fordele ansvar for de interkommunale oppavene etter en arbeidsdelingsmodell
- Løsningen kan etableres innenfor dagens kommunelovgivning og krever ingen nasjonal godkjenning

En samkommune skiller seg fra en strategisk samarbeidsallianse på særlig følgende områder:

- Den har et fastere og mer regulert politisk styringsorgan som er indirekte valgt fra kommunestyrene
- Den har ansvar for å løse flere oppgaver og er tillagt beslutningsmyndighet over egne oppgaver
- Selvstendige interkommunale enheter samles i samkommunen
- Den har selvstendig økonomi og er indirekte finansiert fra medlemskommunene
- Den er en egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar
- Den har en egen administrasjon som er tilpasset de oppgavene den er tillagt gjennom lov, forskrifter og samarbeidsavtale mellom kommunene (grunnnavtale)
- Myndighetsoverføringen fra kommunestyrene til samkommunen er foreløpig ikke hjemlet i dagens kommunelovgivning og modellen krever derfor forsøksstatus
- Etableringen krever søknadsbehandling i KRD og vedtak i regjeringen

8.6 Nasjonale aktørers rolle

I tråd med gjeldende prinsipper vil det være kommunene og regionrådene som har hovedansvaret for å vurdere behov for samarbeid og etablere konkrete ordninger. De nasjonale aktørenes rolle kan være knyttet til følgende:

- Utfordre kommunene og stille krav til organisering av lovpålagte oppgaver ut fra nasjonale hensyn
- Utvikle et hensiktsmessig regelverk i kommuneloven og særlovgivningen
- Vurdere behov for forsøk med interessante modeller og sørge for effektiv gjennomføring og læring fra forsøk
- Aktiv veiledning og informasjon
- Utviklingsstøtte til lokale prosesser

- Løpende evaluering og forskning
- Støtte til kompetanseutvikling og opplæring.

Vi tror KS, KRD og berørte sektordepartementer kan gjøre betydelig mer for å legge bedre til rette for mer målrettede utviklingsprosesser i kommunene. Forbedringsmulighetene kan særlig være knyttet til følgende:

Klarere nasjonale krav og forventninger

Ut fra tidligere prosesser og foreliggende kunnskap om samordningsbehov i de ulike deler av landet, bør staten og KS stille krav til oppfølgingsprosesser i kommunene. Dette kan ta form av nasjonalt initierte utredninger og kartlegginger, deltakelse i utviklingsprosesser, utarbeidelse av nasjonale prinsipper for organisering av ulike oppgaver, for eksempel i form av veiledende krav til kompetanse og fagmiljø. I særlige tilfeller bør staten kunne informere om at den vurderer negative insentiver i form av lavere skjønnstilskudd eller lovpålagt samarbeid, dersom kommunene ikke kommer til enighet. Bruk av negative insentiver kan knyttes opp mot høyt prioriterte mål om å sikre likeverdig tilgang til lovpålagte tjenester, et bærekraftig og miljøvennlig utbyggingsmønster og en effektiv ressursbruk.

Ansvar for funksjonsfordeling og oversiktlig forvaltning

Etablering av forpliktende samarbeid vil ofte forutsette en lokal gjennomgang av funksjonsfordelingen. Nasjonale aktører bør klargjøre hvilke hensyn og prinsipper som bør følges på de enkelte sektorområder, dels ivareta hensynet til en oversiktlig og klar rollefordeling mellom forvaltningsnivåene, herunder mellom kommuner og fylkeskommuner og mellom kommunesektoren og lokal statsforvaltning. Et særlig viktig spørsmål dreier seg om aktiv oppfølging av kommuner og fylkeskommuner for å forhindre at det oppstår unødig konkurranse mellom regionrådene og fylkeskommunene om regionale utviklingsoppgaver. Tilsvarende vil det være viktig at såkalt offentlig samforvaltning, der kommuner eller fylkeskommuner samarbeider i forpliktende fellesskap med staten, baseres på klare prinsipper og en tydelig rollefordeling.

Hensiktsmessig regelverk for interkommunalt samarbeid

Det nye regelverket om vertskommuner i kommuneloven utvider mulighetsrommet for myndighetsoverføring til interkommunale organer og gir kommunene større valgfrihet når det gjelder tilknytningsformer. Regelverket øker mulighetene for samarbeid om lovpålagte og strategiske oppgaver, men hjemler ikke en helhetlig og balansert form for samarbeid underlagt direkte politisk styring. Hensynet til demokratisk styring og en oversiktlig forvaltning, samt at det kan være ønskelig at regelverket stimulerer til forpliktende og mest mulig helhetlige løsninger i pågående prosesser, kan tilsi at regelverket bør utvides med samkommunemodellen nå, jf. nærmere omtale nedenfor. Nasjonale aktører bør også bidra til klargjøring av andre typer regler, avtaleverk og andre former for praktiske hindringer som kan begrense eller vanskeliggjøre omstilling til interkommunale organisasjoner. Arbeidsmiljøloven og avtaleverket mellom partene i arbeidslivet er erfaringsmessig komplisert å forholde seg til.

Aktivt modellutvikling og læring fra forsøk

Nasjonale aktører bør være aktive og ta ansvar for modellbeskrivelser og modellutvikling gjennom nasjonale forsøk. Det gjelder ulike sektorområder som barnevern, landbruk, samferdsel, miljøvern osv. og det gjelder forsøk med nye styringsmodeller, inkludert samkommunemodellen. Nasjonale aktører har et særlig ansvar for å oppsummere erfaringer fra forsøk, ta stilling til videre oppfølging og informere kommunene.

Aktiv veiledning og informasjon

Nasjonale aktører bør ta ansvar for å holde oversikt over omfang og former for interkommunalt samarbeid, og formidle erfaringer til kommunene. Det kan være behov for iverksette prosesser i alle fylker for å kartlegge og oppsummere erfaringer med interkommunalt samarbeid. Databasen www.kommunesamarbeid.no bør oppdateres og videreutvikles, relevante erfaringer kan systematiseres bedre på etablerte nettsider og det bør arbeides videre med veiledningsmateriell basert på brukernes behov. Nåværende nettsider for interkommunalt samarbeid i KRD er ikke dekkende og det mangler rutiner for oppdatering. Innsatsen i veiledning og informasjon er en kontinuerlig prosess og innsatsen bør gjenspeile at interkommunalt samarbeid er en viktig strategi for oppgaveløsning. Nasjonale aktører bør ta ansvar for en løpende nasjonal dialog og debatt om interkommunalt samarbeid¹³.

Utviklingsstøtte til lokale prosesser

Arbeidet med å utvikle og implementere forpliktende samarbeidsformer krever antakelig mer permanente og langsiktige nettverk og støtteordninger enn hva som så langt har vært tilfelle. KS¹⁴, departementer, fylkesmenn og fylkeskommuner bør delta i finansiering av utredninger og lokale prosesser, men samtidig bør det vurderes mer aktive tiltak i form av mer helhetlige evalueringer og sammenstillinger, tydeligere krav og forventninger til kommunene, særskilte stimuleringsstilskudd til pionerprosjekter og initiativ til nettverk for læring og erfaringsutveksling på ulike nivåer.

Løpende evaluering og forskning

Kunnskapsutviklingen om interkommunalt samarbeid er i dag ganske omfattende, men virker samtidig fragmentert og lite styrt av problemstillinger av nasjonal og prinsipiell betydning. Det kan være behov for oppfølgende forskning for å dokumentere horisontale og vertikale samordningsbehov bedre. Likeledes kan det være viktig å studere betingelser for effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon under ulike geografiske forhold. Det gjelder dels innenfor felles bolig- og arbeidsmarkedsområder, dels i områder av landet med spredt befolkning og lange avstander. Styringsmessige og demokratiske utfordringer ved interkommunal organisering bør også følges nøye. Endelig vil det være behov for

¹³ I den sammenheng er dialogseminarene knyttet til opplæring innenfor interkommunalt samarbeid og veiledningsheftet "All makt i denne sal" viktige tiltak som kan videreutvikles. Også KS folkevalgt-opplæring er i den sammenheng et viktig tiltak.

¹⁴ KS har allerede etablert prosjektet "Med politikere i front – effekter av robuste samarbeidsmodeller". Prosjektet skal gi støtte til 4 regionråd som ønsker å vurdere og eventuell endre eget samarbeid.

en systematisk innsats i evaluering og sammenstilling av erfaringer fra viktige og prinsipielt ulike former for samarbeid. En rekke utfordringer av styringsmessig, demokratisk og økonomisk karakter kan begrunne en mer systematisk forskningsinnsats, evt. i form av et eget program.

Støtte til kompetanseutvikling og opplæring

Interkommunalt samarbeid stiller lokalpolitikerne overfor nye roller bl.a. ved at de må legge større vekt på overordnet prioritering, strategiutvikling, styring og kontroll. Nye roller tilsier at folkevalgtopplæringen bør omfatte målrettet kompetanseutvikling og opplæring innenfor relevante temaer. Behov for opplæring kan også gjelde ledere, ansatte og tillitsvalgte i interkommunale ordninger.

8.7 Nærmere om samkommunemodellen

8.7.1 Hovedprinsipper

En samkommune er en sterkt formalisert form for interkommunalt samarbeid. Den innebærer at det opprettes et nytt politisk organ med egne politikere som velges fra kommunestyrene. Disse politikere overtar ansvaret for de oppgaver kommunestyrene bestemmer at samkommunen skal løse. Samkommunen får sine ressurser fra medlemskommunene og har en egen administrasjon.

En samkommune har syv viktige kjennetegn:

1. Geografisk nedslagsfelt som dekker minst to kommuner
2. Eget, indirekte valgt politisk styringsorgan
3. Ansvar for flere oppgaver
4. Beslutningsmyndighet over egne oppgaver
5. Selvstendig økonomi og indirekte finansiert
6. Egen juridisk enhet
7. Egen administrasjon

Det er bl.a. prinsipp nr. 3 og 4 som gjør at en samkommune er noe annet enn vanlig interkommunalt samarbeid. Samkommunen overtar det allerede eksisterende samarbeidet mellom kommunene og videre: en samkommune har ikke bare ansvar for ”drift og organisering” av en aktuell oppgave, men et juridisk og mer helhetlig ansvar. I norsk kommunelovgivning er muligheten for slik overføring av beslutningsmyndighet fra kommunestyrene til interkommunale organer sterkt begrenset. Modellen er ikke lovfestet i kommuneloven, og samkommuner må derfor i dag etableres med hjemmel i forsøksloven.

Selv om en samkommune har bestemte kjennetegn, gir organisasjonsformen store muligheter for lokale tilpasninger. En samkommune gir fleksibilitet bl.a. på følgende områder:

- Den kan i prinsippet etableres på ulike geografiske nivåer, mellom to eller tre kommuner, i funksjonelle regioner, på fylkesnivå eller for den del på landsdelsnivå
- Den kan ha ansvar for få eller mange oppgaver, for eksempel bare plan- og utviklingsoppgaver eller også tjenesteproduksjon
- Den kan ha begrenset eller omfattende beslutningsmyndighet, for eksempel avgrenset til deler av en bestemt lov eller hele loven
- Den kan ha et smalt eller bredt politisk styringsorgan, valgt etter ulike regler og organisert etter ulike prinsipper
- Den kan ha en liten eller stor administrasjon organisert etter ulike organisasjonsmodeller Den kan være finansiert etter ulike prinsipper for eksempel med ulikt innslag av objektive kriterier i forhold til medlemskommunene

8.7.2 Begrunnelser

En samkommune kan bøte på viktige svakheter ved tradisjonelle former for samarbeid som særlig er knyttet til følgende:

- Dårlig beslutningseffektivitet fordi det ikke finnes regionale politikere med makt og myndighet over egne oppgaver
- Lite handling og dårlig framdrift i det interkommunale samarbeidet. Resultatene avhenger av den politiske dagsorden og den politiske viljen som til en hver tid finnes i hvert av kommunestyrene.
- Liten effektivitet og svak politisk styring av det interkommunale samarbeidet

En samkommuneløsning kan være en organisasjonsform som møter behovet for politisk styring og forenkling av det interkommunale samarbeidet. Følgende argumenter kan tale for modellen:

- Samkommunen kan være godt egnet til å løse utfordringene innenfor planegging, næringsutvikling og miljøvern som krever samordning og et regionalt perspektiv på løsningene. Gjennom beslutningsdyktige politikere og en regional fagkompetanse kan det skapes større kontinuitet og trykk bak en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som bygger på kommunenes egenart og fortrinn.
- Samkommunen kan også gi gode forutsetninger for å oppnå kvalitet og effektivitet innenfor administrasjon og tjenesteyting. Modellen gir gode betingelser for å ta ut stordriftsfordeler og utvikle sterke fagmiljøer på områder hvor det er viktig. En samkommune kan gjøre det lettere å utvikle felles IKT-systemer og IKT-basert tjenesteyting. En samkommune som driver tjenesteproduksjon kan også bidra til at innbyggerne får større valgfrihet i utnyttelsen av tjenestetilbud på tvers av administrative grenser.
- En samkommune kan være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonelt interkommunal virksomhet fordi den gjør parallelle

behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyreer unødvendig.

- Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller og arbeidsformer.
- Samkommunen kan representere et interessant mottaksapparat for statlige og fylkeskommunale oppgaver og øker sannsynligheten for desentraliseringsgevinster til regionen.
- Samkommunen vil trolig også være en tyngre og mer interessant samarbeidspartner for regionale aktører og staten, noe som kan bidra til at kommunene får økt påvirkningskraft i regionale og nasjonale spørsmål.
- Samkommunen representerer en aktiv handling og et veivalg som kan redusere behovet for sammenslutning og motvirke sterk statlig styring eller statlig overtakelse av oppgaver
- Samkommunen gir samtidig handlingsfrihet i forhold til andre løsninger, både andre former for samarbeid og kommunesammenslutning.
- En samkommune kan etableres raskere og innebærer mindre omstillinger i innarbeidet forvaltning sammenliknet med en kommunesammenslutning.

8.7.3 Motargumenter

Det kan reises flere motforestillinger mot å etablere en samkommune. De mest vanlige motargumentene har vært:

- At samkommunen vil representere et fjerde forvaltningsnivå med fare for økte styringsproblemer og en mer komplisert forvaltning for innbyggerne.
- At en samkommuneløsning representerer en dårligere demokratisk løsning enn vanlige kommunale løsninger fordi den er indirekte valgt og finansiert.
- At den kan bli en konkurrent til både kommunene og fylkeskommunen og medføre uro om oppgavefordeling, finansiering osv.
- At den krever forsøk og et betydelig omstillingsarbeid ikke bare fra kommunenes side, men også fra staten som må foreta endringer i sine styringssystemer.
- At løsningen representerer et brudd med generalistkommunen og det kommunesystemet vi for øvrig har i Norge.

I generelle debatter er det ofte de to første av disse punktene som framheves som de tyngste og viktigste innvendingene. Argumentene om et eget forvaltningsnivå og demokratiske utfordringer kan være viktig i lys av at samkommunen har egne politikere med beslutningsmyndighet, en egen administrasjon og selvstendig økonomi. En samkommune står heller ikke direkte ansvarlig for sine disposisjoner overfor innbyggerne.

Samtidig må disse argumentene vurderes ut fra hvilke oppgaver samkommunen skal løse, hvordan virksomheten er organisert og ikke minst hvordan samkommunen utfører sin virksomhet i forhold til innbyggerne. Argumentene kan ha liten betydning hvis samkommunen kun har ansvar for oppgaver som ikke er spesielt rettet mot publikum eller som er lite følsomme for lokal organisering. Det kan være tilfelle for plan- og utviklingsfunksjoner, administrative støttefunksjoner og kompetansekrevende tjenesteyting. I tilfeller hvor en samkommune har ansvar for individrettet tjenesteyting kan det legges vekt på at innbyggerne skal forholde seg til hjemkommunen og evt. servicekontor som før, ikke til et nytt nivå eller en ny institusjon.

Tyngden i motargumentene kommer også helt an på hva som er alternativet til en samkommune. Hvis det er en rekke frittstående interkommunale selskaper og styrever, kan mange av de demokratiske og styringsmessige innvendingene være vel så store. Det samme kan være tilfelle dersom alternativet er mer statlig styring, direkte statlig tjenesteyting eller en fylkeskommune som overkommune.

Vi synes det er viktig å framheve at motargumentene mot samkommuner i hovedsak av prinsipiell karakter og ikke knyttet til konkrete erfaringer.

8.7.4 Overveiende positive erfaringer

Innherred samkommune er evaluert av Nord-Trøndelagsforskning i 2007 med til dels svært positive konklusjoner. Også kommunene selv har uttalt at forsøket har vært vellykket. I søknad om fornyet forsøk til KRD framheves at samkommunen har medført følgende fordeler:

- Styrket politisk styring og kontroll av interkommunalt samarbeid. Samkommunen har samlet interkommunale oppgaver til én organisasjon under én felles politisk ledelse. Dette sikrer ryddige ansvarsforhold, oversiktighet og åpenhet i forhold til om ulike samarbeidstiltak hadde vært organisert i ulike selskaper, vertskommuner og lignende.
- Kompetansegevinster, herunder sterkere fagmiljøer, bedre betingelser for rekruttering og økt samordning og samhandling mellom fagmiljøer i de to kommunene
- Økonomiske stordriftsfordeler, herunder innsparing i driftsutgifter og endret ressursbruk som har medført bedre kvalitet
- Bedre samarbeidsklima, samhold, dialog og arbeidsdeling mellom kommunene, politisk, administrativt og faglig
- Beslutningseffektivitet ved at samkommunen har fått overført vedtaksmyndighet fra kommunestyrene på definerte oppgaveområder
- Mer samordnet regionalt utviklingsarbeid og styrket påvirkningskraft overfor omverdenen.

8.7.5 Egenskaper i forhold til en vertskommunemodell etter nytt regelverk

Innherred samkommune har også foretatt vurderinger av samkommunemodellen i forhold til en vertskommunemodell. Begge de involverte kommunene har uttalt at de ønsker å videreføre samkommunemodellen framfor overgang til samarbeid gjennom de nye bestemmelsene om vertskommuner (kommunelovens § 28 a-c), lov om interkommunale selskaper og/eller § 27 i kommuneloven. De viktigste begrunnelsene er knyttet til at disse tilknytningsformene ikke ivaretar hensynet til helhetlig politisk styring og kontroll, at kommunenes virksomhet fragmenteres og at det vil være vanskelig å få til balanserte løsninger mellom kommunene. Det framheves også at overgang til vertskommuner eller selskaper vil kunne begrense samarbeidet om strategiske oppgaver som planlegging, landbruk og miljøvern. Kommunene understreker samtidig at et permanent regelverk om samkommuner vil kunne utløse et forpliktende samarbeid om flere og tyngre oppgaver.

8.8 Insentiver til frivillige sammenslutninger

Dagens incentiver for frivillige sammenslutninger består av tre lovbestemte rammebetingelser med tillegg av et særskilt stimuleringsstilskudd. De lovbestemte rammebetingelsene består av:

- Inndelingstilskudd som innebærer at kommuner som slutter seg sammen får beholde basistilskudd og evt. regionaltilskudd i 10 år etter sammenslutningen, med et avtrappende beløp i ytterligere fem år.
- Kompensasjon for engangskostnader som vanligvis dekker 40-60 prosent av ekstrakostnader i form av lønn til prosjektleder, prosjektkostnader, møteutgifter, prosessamlinger, informasjonskostnader og IKT-utgifter.
- Fritak for statlige avgifter som dokumentavgift, tinglysningsgebyr og omregistreringsavgift

Stimuleringsstilskuddet omfatter i dag støtte til utredninger av sammenslutning (100.000 pr kommune) og støtte til informasjon og folkehøringer. Dagens regjering har signalisert at det ikke kan forventes tilskudd til infrastrukturiltak som tidligere ble gitt til utbygging av lokale servicekontor, bredbånd og samferdselstiltak.

Dagens incentiver må forstås på bakgrunn av at dagens regjering ikke ser det som ønskelig å stimulere til kommunesammenslutninger. Incentivene må betraktes som svake og oppleves neppe som viktige i lokale prosesser. Det gjelder både inndelingstilskuddet gjennom inntektssystemet, som slår ulikt ut, og omfanget på stimuleringsstilskuddet.

Følgende argumenter kan tale for en mer aktiv virkemiddelbruk i form av sterkere incentiver:

- 25 prosent av kommunene har uttalt at de ønsker å vurdere kommuneinndelingen i forbindelse med prosjektet Framtidens kommunestruktur.
- Større og mer funksjonelle kommuner kan medføre en rekke gevinster for kommunene og den øvrige forvaltning som kan være vanskelig å oppnå

gjennom interkommunale løsninger. Gevinstene må vurderes i et langsiktig samfunnsøkonomisk perspektiv.

- Støtte til infrastrukturtiltak kan være en avgjørende betingelse for kommunesammenslutning og det kan argumenteres for at staten bør ha aktive tiltak for å redusere avstander og inkludere flest mulig kommuner i felles bolig- og arbeidsmarkedsområder. Bedre lokal infrastruktur kan gi varige endringer i betingelser for offentlig oppgaveløsning og organisering.
- Enhetskommunale løsninger er mest i tråd med nasjonale prinsipper om et generalistkommunesystem og bør gis prioritet framfor et formalisert interkommunalt system.
- En del kommuner står overfor særskilte utfordringer i oppgaveløsningen som følge av spesielle inndelingsforhold. Dersom det ikke skjer endringer i kommuneinndelingen i disse tilfellene kan alternativet være et svært omfattende og forpliktende interkommunalt samarbeid.

Ved vurdering av mer aktive insentiver kan det være viktig å ta stilling til differensiering i forhold til ulike typer kommuner og inndelingssituasjoner, jf. omtalen av de finske insentivene i kap.6.3.