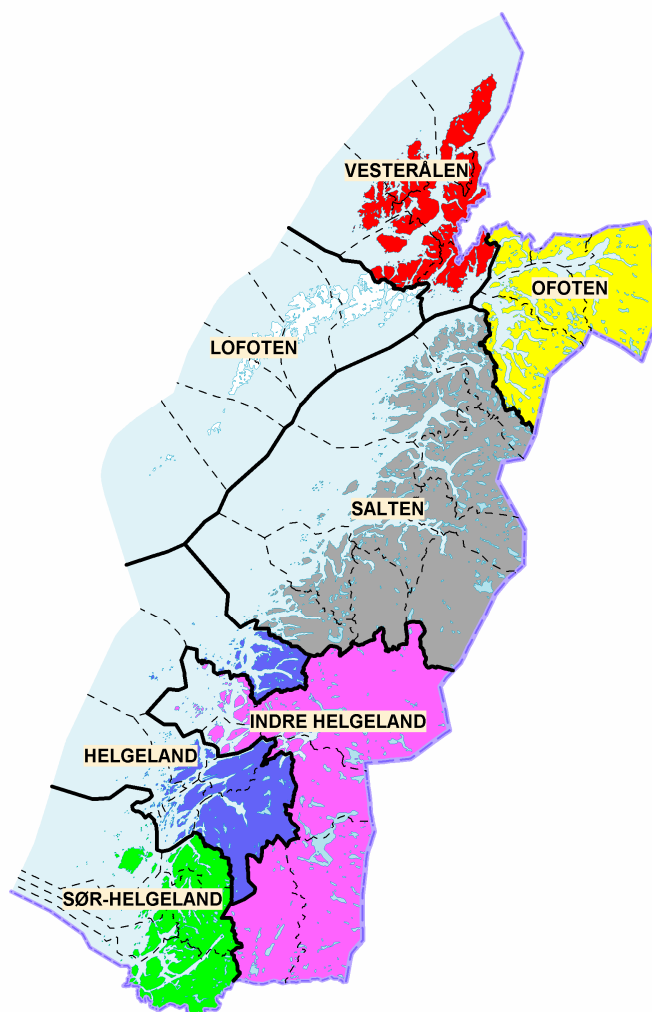


NIVI Rapport 2010:2

Status for interkommunalt samarbeid i Nordland

Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, Lofotrådet og kommunene



FORORD

På oppdrag fra en styringsgruppe med representanter fra Fylkesmannen, KS Nordland og Lofotrådet har NIVI Analyse gjennomført en kartlegging av omfang og innhold i det interkommunale samarbeidet i fylket. Rapporten inneholder også en drøfting av erfaringer med dagens regionråd og samarbeidsordninger. Målet med prosjektet har vært å tilrettelegge et kunnskapsgrunnlag for videre diskusjoner i blant kommunene og andre aktører i fylket.

Prosjektet er gjennomført i perioden mars-september 2010. NIVI har forholdt seg til en styringsgruppe med følgende deltakere:

- Roar Arne Kvitvik, Fylkesmannen i Nordland
- Elin Bye, KS Nordland
- Atle Kanstad, Lofotrådets sekretariat

I prosjektperioden har Fylkesmannen orientert alle kommunene ved rådmannen om prosjektet. Lofotrådet har fungert som testarena for den metodiske tilnærmingen i kartleggingen. NIVI har hatt løpende kontakt med sekretariatsleder Atle Kanstad som også har orientert om prosjektet til sekretariatslederne for alle regionrådene i Nordland. NIVI har presentert status for arbeidet i Lofotrådet ved tre anledninger. Det er også gjennomført statusrapportering på Fylkesmannens kommunekonferanse i mai 2010.

Styringsgruppen har deltatt i diskusjoner av sluttrapporten og konsulentens tolkninger. Konsulenten er ansvarlig for alle vurderinger av innsamlet materiale, inkludert oppsummering av hovedinntrykk og problematiseringer. Ansvarlig konsulent i NIVI har vært Geir Vinsand (prosjektleder). Magne Langset og Jørund K Nilsen i NIVI har bistått i ulike deler av arbeidet og ved kvalitetssikring.

Oslo, 30.september 2010

INNHold

HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER.....	3
1 INNLEDNING	7
1.1 Bakgrunn og mål med prosjektet	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Avgrensninger og metodisk tilnærming	7
1.4 Kort om rapporteringen	11
2 REGIONRÅDENE I NORDLAND	12
2.1 Definisjon av regionråd	12
2.2 Syv kjente regionråd i Nordland	12
2.3 Ytterligere to regionråd	14
2.4 Strukturelle kjennetegn	15
2.5 Institusjonelle kjennetegn	18
3 KARTLEGGING AV DAGENS SAMARBEID	23
3.1 Temaer i kartleggingen	23
3.2 Fylkesoversikt for Nordland	23
3.3 Variasjoner i samarbeidets omfang	27
3.4 Sektorfordeling	34
3.5 Forekomst på ulike oppgavefelt	35
3.6 Bruk av juridiske tilknytningsformer	48
3.7 Nyetableringstakt og fremdrift	49
3.8 Økonomisk omfang	52
4 ERFARINGER MED INTERKOMMUNALT SAMARBEID	55
4.1 Innledning	55
4.2 Følgeevaluering av Salten Regionråd	55
4.3 Regionvise inntrykk	57
4.4 Erfaringer med øvrige samarbeidsordninger	58
4.5 Hovedspørsmål til dagens samarbeid	59
4.6 Omfang og innhold på dagens samarbeid	59
4.7 Struktur og organisering	60
4.8 Politisk og administrativ styring	60
4.9 Behov for veiledning og informasjon	61
4.10 Regionrådenes rettslige status og regulering	61
4.11 Erfaringsbilde fra Sør- og Nord-Trøndelag	62
4.12 Mobilisering i Nordland	64

Hovedpunkter og konklusjoner

I denne rapporten presenteres en kartlegging av det interkommunale samarbeidet i Nordland. Fylket er inndelt i syv faste regionråd med langvarige samarbeidstradisjoner. I kartleggingen dokumenteres et meget omfattende interkommunalt samarbeid, målt i antall ordninger. Samtidig er dagens samarbeidsmønster preget av svak innholdsmessig utvikling på en rekke kommunale oppgavefelt. Dagens samarbeid preges av forskjellige organisasjonsløsninger og svak fremdrift i utviklingen av nye ordninger. Det gjelder særlig innenfor kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon, hvor behovet for økt kompetanse og kapasitet må vurderes som kritisk i mange av fylkets kommuner.

Syv regionråd

Nordland fylke har over lenger tid vært inndelt i syv faste regionrådsområder. Regionrådsområdene har fra vel 13.000 innbyggere (Sør-Helgeland) til vel 77.000 innbyggere (Salten) og dekker fra fem til ni kommuner. I utstrekning er Salten og Indre Helgeland blant landets største regionrådsområder, mens de øvrige fem har gjennomsnittlig eller mindre utstrekning sammenliknet med landets øvrige regionråd. De fleste av regionrådsområdene preges av en kompleks indre geografisk struktur med store ulikheter i kommunestruktur, varierende senterstruktur og til dels lange avstander mellom sentrum og periferi. Kommunikasjonsutbygging og endringer i bosettingsmønsteret har likevel medført at en stor andel av fylkets befolkning bor i rimelig sentrale kommuner.

Ytterligere to regionråd

I kartleggingen er det avdekket ytterligere to regionråd i fylket som etter all sannsynlighet fyller definisjonen av et regionråd. Det gjelder STH-utvalget/-rådet, hvor Steigen, Tysfjord og Hamarøy deltar, og det gjelder ETS-rådet mellom Evenes, Tjeldsund og Skånland kommune i Troms. Begge samarbeidsorganene har vært virksomme over lenger tid og de har begge som formål å initiere og iverksette interkommunalt samarbeid. ETS-rådet har bidratt til etablering av fylkets mest omfangsrike samarbeid innenfor administrasjon og tjenesteyting.

Langvarige samarbeidstradisjoner og sterk formalisering

De syv regionrådene i Nordland ble alle etablert på 1980- eller 1990-tallet, enten med forløpere eller i dagens form. Regionrådene har kommunelovens §27 som hjemmelsgrunnlag, med unntak for Helgeland Regionråd som består av to organisasjoner, et regionråd for den politiske delen og en administrasjon organisert som et interkommunalt selskap (Helgeland Regionråd IKS). De fleste regionrådene har en klassisk politisk organisering, med representasjon fra to eller tre politikere fra hver kommune i regionrådet og et mindre arbeidsutvalg bestående av ordførere og evt. rådmenn. Regionrådenes sekretariat varierer i størrelse fra 1-3 årsverk. For samtlige regionråd registreres sterkere formalisering og flere roller enn hva som er vanlig i de fleste andre regionråd i landet. Særtrekkene i Nordland knytter seg til at regionrådene er tillagt forvaltningsansvar og beslutningsmyndighet for bl.a. regionale utviklingsmidler gjennom partnerskapsavtalene med Nordland fylkeskommune. Avtalene har en samlet ramme på nærmere 100 mill kr for perioden 2009-2011. Tre av regionrådene er i tillegg ansvarlig for bredbåndsutbygging og forvalter budsjetter på mellom 15 og 26 mill kr i inneværende utbyggingsperiode. Regionrådene ivaretar også styreansvar for en rekke underlagte virksomheter inkl. arbeidsgiveransvar for ansatte. Den samlede administrasjonen varierer fra 1,5 årsverk i Indre Helgeland Regionråd til 12 årsverk i Vesterålen Regionråd.

270 interkommunale samarbeidsordninger

I fylket er det kartlagt til sammen 270 formelle samarbeidsordninger der kommunene er hovedaktørene. En tredjedel av ordningene er etablert på regionrådsnivå, mens halvparten er lokale og bilaterale ordninger. En vesentlig del av samarbeidet foregår også på høyere geografisk nivå (17 prosent). I Nordland er det registrert litt færre ordninger på regionrådsnivå enn i Nord-Trøndelag, men flere enn i Sør-Trøndelag.

Mange etablerte fagnettverk og betydelig prosjektaktivitet

Kartleggingen tyder på at de fleste kommuner i Nordland er til dels meget aktive deltakere i permanente fagnettverk. Også den løpende prosjektaktiviteten er de fleste steder av betydelig omfang. I Vesterålen er det registrert hele 27 permanente fagnettverk og det pågår minst 8 ulike regionale utviklingsprosjekter. I øvrige regioner er fagnettverkene ikke like omfattende, men likevel av betydelig omfang. Forekomst av permanente fagnettverk vurderes som viktig bl.a. fordi de kan bidra til bedre fagmiljøer og fungere som en utviklingsarena og evt. forløper til formaliserte interkommunale ordninger. Når det gjelder prosjektaktivitet, preges svært mye av regionrådenes arbeid av regionale utviklingsoppgaver gjennom de regionale partnerskapene, arbeid med strategisk næringsplan, samferdselsplan, klimaplan, fiskerifaglige prosjekter, havnesamarbeid, kultur osv. Regionrådenes engasjement i utvikling av tjenestesamarbeid virker å være mer varierende og blir flere steder drevet fram av enkeltkommuner eller grupper av kommuner, gjerne med rådmennene som drivende aktører.

Store variasjoner i samarbeidets omfang

Analysen av dagens samarbeidsmønster tyder på store variasjoner i samarbeidets omfang mellom kommunene. Antall formaliserte samarbeidsordninger varierer fra 19 registrerte ordninger for Ballangen og Narvik til omkring 40 for Fauske, Sørfold, Brønnøy, Bodø og Saltdal. Gjennomsnittlig antall ordninger pr kommune ligger på 30 (veid gjennomsnitt). Store variasjoner i samarbeidets omfang gjelder både mellom fylkets største kommuner og mellom de minste kommunene. Fylket har fire kommuner under 1.000 innbyggere som alle deltar i færre ordninger enn gjennomsnittet. I kartleggingen finner vi også store variasjoner i samarbeidsordningenes geografiske struktur, der noen kommuner har en overvekt av bilaterale ordninger mens andre i større grad er deltakere i regionale ordninger. Mellom regionrådsområdene varierer antall ordninger fra 44 i Vesterålen til 68 for kommunene under Helgeland regionråd. Kommunene på Helgeland har en sterk overvekt av bilaterale ordninger, mens Vesterålen har utviklet flest ordninger på regionalt nivå. Internt og mellom de tre regionrådene på Helgeland registreres et særlig komplekst samarbeidsmønster.

Geografiske vippekommuner

Ut fra dagens samarbeidsmønster framstår særlig Bindal og Rødøy som geografiske vippekommuner. Begge kommunene har etablert samarbeidsordninger i tre retninger, Bindal mot Sør-Helgeland, hele Namdalen/Namsos og de tre kommunene i Ytre Namdal. Rødøy mot Ytre Helgeland, Indre Helgeland og Meløy/Salten. Det finnes også andre kommuner som utvikler samarbeid i ulike retninger. Det gjelder Tysfjord (Nord-Salten og Ofoten), Evenes og Tjeldsund (ETS og Ofoten) og Værøy og Røst (Lofoten og Bodø/Salten). Et spredt geografisk samarbeidsmønster registreres også for Træna, Lurøy og delvis Vefsn.

Omfattende samarbeid om kultur, natur og næring

I Nordland er nesten en tredjedel av samarbeidsordningene etablert innenfor kultur, natur og næring. På dette området finner vi tre ganger så mange samarbeidsordninger i Nordland som i Sør-Trøndelag og nesten dobbelt så mange som i Nord-Trøndelag. I Nordland finner vi også uvanlig mange samarbeidsordninger innenfor undervisning og kompetansetiltak, hvor PP-tjeneste, regionale kompetansekontor, karrieresentre etc inngår.

Sterkt varierende deltakelse

I kartleggingen dokumenteres store variasjoner i kommunenes deltakelse i interkommunalt samarbeid. Alle kommunene i fylket samarbeider om 110-alarmsentral, beredskap mot akutt forurensning (IUA) og næringsutvikling, mens over 80 prosent samarbeider om oppgaver som revisjon, avfallshåndtering, PP-tjeneste, krisesenter, regionalt kompetansekontor (RKK) og kontrollutvalgssekretariat. Videre samarbeider 60-70 prosent om museer, kommunalt arkiv, IKT, karrieresenter, friluftsråd, landbruk, innkjøp og brannvern. Rundt halvparten samarbeider om legevakt, 40 prosent om barnevern og rundt 30 prosent om kulturskole, kart/oppmåling/GIS, smittevern/miljørettet helsevern/folkehelse, samt overgrepsmottak. Blant sjelden forekommende samarbeidsområder finner vi en rekke lovpålagte tjenester og ulike typer administrative støttefunksjoner. I Nordland finner vi til dels svært få samarbeidsordninger innenfor kommunale kjerneområder som grunnskole, barnehage, helse- og sosialtjenester, planlegging, byggesak, voksenopplæring og kirkeforvaltning. Det er også overraskende at under 10 prosent av kommunene har etablert samarbeid om typiske administrative støttefunksjoner som skatteinnkreving, lønn, regnskap og fakturering.

Lite helhetlig samarbeid

Svært mye av det pågående samarbeidet preges av fragmentering i mange enkeltordninger med ulik deltakelse og forskjellig organisering. Det gjelder særlig samarbeidet om administrative støttetjenester og lovpålagte velferdstjenester. IKT-samarbeidet fordeler seg på 12 ordninger, hvorav tre kan karakteriseres som helhetlige løsninger. Samarbeid innenfor landbruk er delt på 11 ulike ordninger, hvorav fire felles landbrukskontorer. I fylket finnes kun to regionale brannvesen og en rekke ulike samarbeidsordninger om deler av tjenesten. I fylket finner vi videre kun tre felles barneverntjenester, én felles kommuneoverlegefunksjon, ett større kompetanse- og tjenestesamarbeid innenfor miljørettet helsevern og folkehelse og ingen eksempler på interkommunal organisering av lokalmedisinske senter. I fylket finnes kun to kommuner som deltar i et formalisert samarbeid om planlegging og byggesak. Referansetall fra Sør- og Nord-Trøndelag tilsier at samarbeidet om lovpålagte tjenesteområder er svakt utviklet i alle de tre fylkene. Nordland kommer imidlertid klart svakere ut enn kommunene i begge de to andre fylkene når det gjelder samarbeid om administrative støttetjenester.

Lite selskapsorganisering

Nærmere halvparten av de interkommunale ordningene dreier seg om avtalebasert kjøp og salg av tjenester. Organisering med hjemmel i kommuneloven omfatter ca en tredjedel av ordningene, mens 16 prosent er organisert som selskaper dvs enten aksjeselskap eller interkommunalt selskap. I Nordland finner vi mer bruk av kommunelovens §27 som hjemmelsgrunnlag og mindre selskapsorganisering sammenliknet med Sør- og Nord-Trøndelag. Nytt regelverk om vertskommuner i kommuneloven er i bruk i 6 prosent av ordningene, hvorav nesten alle er såkalte administrative vertskommuner. I fylket finnes ett eksempel på vertskommune med felles folkevalgt nemnd (kulturskole). Vi finner ett pågående forvaltningsforsøk med hjemmel i forsøksloven (kirkesamarbeid) og ingen forsøk med samkommuner.

Svak nyetableringstakt

For Nordland finner vi en jevn nyetableringstakt for interkommunalt samarbeid gjennom de siste 10 årene. Over en tredjedel av dagens ordninger ble etablert før år 2000. En gjennomgang av ordninger etablert etter 2007, tyder på begrenset nyetablering av formelle samarbeidsordninger i store deler av fylket. Det gjelder særlig det interkommunale samarbeidet om kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon, som med noen viktige unntak preges av lite dynamikk. I alle deler av fylket har det pågått utredninger og prosesser

med sikte på etablering av interkommunalt samarbeid. Tallene tyder på at mange av de interkommunale prosessene i fylket foreløpig har endt uten konkrete resultater.

Minst 95 prosent fortsatt enhetskommunalt

Ut fra kjennskap til omfang og innhold i det pågående interkommunale samarbeidet i Nordland, kan det antas at så godt som ingen kommuner i fylket ligger over 5 prosent interkommunal sysselsetting. Det gjelder trolig 42 av 44 kommuner. Samtidig er det i kartleggingen oppdaget et uvanlig omfattende samarbeid mellom Evenes og Tjeldsund kommuner.

Ny nasjonal referanse for interkommunalt samarbeid

Etter 2007 har Evenes og Tjeldsund kommuner innført vertskommunesamarbeid om hele teknisk sektor, alle administrative støttetjenester og store deler av den lovpålagte helse- og sosialtjenesten. Beregninger for 14 av de viktigste interkommunale ordningene viser en samlet årsverksinnsats på 48,5 årsverk som utgjør 19 prosent av totale årsverk i de to kommunene. Omfanget er over dobbelt så stort som i de to samkommunene i Nord-Trøndelag og antakelig vesentlig større enn i noen andre norske kommuner.

Blandet erfaringsbilde

I Nordland er det ikke gjort like grunnleggende analyser av erfaringene med dagens samarbeid som i Sør- og Nord-Trøndelag. Det skyldes bl.a. at evalueringsrutinene ser ut til å ha vært ganske variable. Hovedinntrykkene er likevel de samme, dels ved at de fleste enkeltordninger ser ut til å være velfungerende i en isolert betraktning, dels ved at dagens samarbeid preges av fragmentering og lite helhetlige ordninger. I alle delregioner registreres spenninger og vedvarende lokal konkurranse mellom enkeltkommuner som bidrar til svak framdrift ved etablering av nye ordninger. Det gjelder særlig samarbeidet om administrasjon og tjenester som i stor grad initieres av mindre grupper av kommuner. Til dette kommer at samarbeidet om regionale utviklingsoppgaver og kompetansesamarbeid preges av mange utviklingsaktører, særorganisering og kompliserte ansvarsforhold. I utredningen reises spørsmål om regionrådenes rettslige status og regulering og det pekes på behov for mer aktiv veiledning om juridiske tilknytningsformer og aktuelle organisasjonsmodeller for interkommunalt samarbeid.

Viktige veivalg

I Nordland kan det konkluderes med at det fortsatt finnes store potensialer for kompetanseheving, kvalitetsforbedring og bedre ressursbruk gjennom interkommunalt samarbeid. Det gjelder alle regionråd og alle kommuner. Potensialet berører en rekke kommunale oppgavefelt innenfor administrasjon, forvaltning, tekniske pregede oppgaver, kompetansekrevende tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver. Utfordringsbildet for kommunene preges av på den ene siden av sterk polarisering i befolknings- og næringsutviklingen som kan bety økte forskjeller i forutsetninger for oppgaveløsning. På den annen side står alle kommuner overfor store utfordringer knyttet til eldrebølge og en rekke nasjonale reformer som vil stille økte krav til kompetanse og kapasitet i kommunene. Utfordringene kan møtes gjennom interkommunalt samarbeid, men da må det utvides, formaliseres og inkluderes som en hovedløsning i kommuneforvaltningen. Alternativet er enten en kommuneinndelingsreform som vil medføre store endringer i innarbeidet forvaltning, eller endringer i funksjonsfordelingen som kan bety en nedbygging av kommunenes oppgaveansvar.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mål med prosjektet

Hovedmålet med prosjektet har vært å fremskaffe en totaloversikt over alle formelle interkommunale samarbeidsordninger mellom kommunene i Nordland fylke. Det inkluderer regionrådene og alle øvrige interkommunale samarbeidsordninger i fylket. Ved oppstart av prosjektet ble det også satt som mål å kartlegge erfaringer med ulike typer interkommunale ordninger, begrenset til ordninger hvor det foreligger skriftlige evalueringer. Formålet med prosjektet har vært å etablere et kunnskapsgrunnlag som kan gi grunnlag for erfaringsoverføring mellom kommunene og videreutvikling av interkommunale strategier.

1.2 Problemstillinger

Utgangspunktet for prosjektet var tre problemstillinger:

1. Breddkartlegging av omfang, innhold og organisering av det formelle interkommunale samarbeidet i fylket dvs alle formelle samarbeidsordninger der kommuner er hovedaktørene (eiere)
2. Forenklet registrering av uformelle samarbeidsordninger i form av permanente nettverk og prosjekter
3. Sammenstilling av erfaringer med regionrådene og viktige interkommunale ordninger ut fra foreliggende evalueringer

Ved oppstart ble det avklart at pkt 1 var viktigst å prioritere. Erfaringer fra liknende totalkartlegginger i Sør- og Nord-Trøndelag, tilsier at det kan være svært arbeidskrevende å skaffe dekkende og oppdaterte oversikter over alle viktige former for interkommunalt samarbeid. Det gjelder spesielt dersom det i tillegg til forekomst av samarbeid også skal kartlegges innholdsinformasjon om den enkelte samarbeidsordning (formål, organisering etc.). Med syv regionråd og 44 kommuner i Nordland, ble det raskt klart at selve informasjonsinnhentingen krevde en omfattende ressursinnsats.

1.3 Avgrensninger og metodisk tilnærming

1.3.1 Kartlegging av interkommunalt samarbeid

Tilnærmingen i prosjektet bygger på samme metodiske tilnærming som er brukt i tilsvarende totalkartlegginger i Sør- og Nord-Trøndelag. Pr dato er det kun i disse fylkene det er gjennomført totalkartlegginger av det interkommunale samarbeidet. Det er tidligere gjennomført to forsøk på nasjonale kartlegginger (NIBR og ECON) og KRD har en nasjonal organisasjonsdatabase med opplysninger om interkommunal organisering. NIVI har erfart at disse kildene er til dels sterkt mangelfulle mht beskrivelser av omfang og organisering av det pågående interkommunale samarbeidet.

I kartleggingen er det tatt utgangspunkt i følgende definisjon av hva som skal regnes som interkommunalt samarbeid:

1. Interkommunalt samarbeid uten organisatorisk overbygning, herunder:
 - Avtalebasert samarbeid i form av kjøp og salg av tjenester fra vertskommuner
 - Administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28b dvs. ordninger der deltakerkommunene har overført myndighet til vertskommunens administrasjon

- Formaliserte fagnettverk som har jevnlig møter og som er tillagt eller ivaretar viktige oppgaver på permanent basis
- Viktige pågående samarbeidsprosjekter innenfor de respektive regionrådsområdene

2. Interkommunalt samarbeid med organisatorisk overbygning, herunder følgende samarbeidsformer:

- Styre etter kommunelovens §27
- Vertskommunesamarbeid med interkommunal folkevalgt nemnd etter kommunelovens §28c
- Interkommunalt styre eller vertskommune med overført myndighet med hjemmel i forsøksloven (nasjonalt forsøk)
- Styre og representantskap etter lov om interkommunale selskaper (IKS)
- Styre, generalforsamling og evt. bedriftsforsamling etter aksjeloven (AS)
- Stiftelser

Definisjonen er stort sett sammenfallende med den som ble brukt i Sør- og Nord-Trøndelag, men ble noe modifisert i forbindelse med den innledende kartleggingen blant kommunene under Lofotrådet. Den viktigste forskjellen er at det i Nordland også er gjort et forsøk på å kartlegge permanente fagnettverk og pågående prosjektaktivitet.

Iht. definisjonen omfatter kartleggingen i utgangspunktet ikke rene medlemsbaserte samarbeider, foreninger og samarbeidsordninger der staten, fylkeskommunen eller private aktører er dominerende eiere. Kartleggingen omfatter heller ikke nasjonale nettverk og prosjekter av typen effektivitetsnettverkene, kvalitetskommuneprogrammet etc. Ved praktiseringen av definisjonen er det løpende gjort avveininger med sikte på en mest mulig lik praktisering av utgangskriteriene mellom regionrådene og kommunene. Skjønnsmessige vurderinger mht. hva som er tatt med eller utelatt gjelder bl.a. følgende:

- I kartleggingen er det tatt med noen samarbeidsordninger definert som foreninger og selskaper med begrenset ansvar (BA). Det gjelder i hovedsak virksomheter som noen steder i fylket er organisert som aksjeselskaper, andre steder som foreninger/BA. Et eksempel på dette er interkommunale destinasjonsselskaper innenfor reiseliv. Et annet eksempel gjelder kommunal deltakelse i flerfaglige opplæringskontorer i Nordland, som i de fleste tilfeller er organisert som medlemsbaserte foreninger, men hvor noen virksomheter kan være organisert som aksjeselskaper. Begrunnet i at de fleste virksomheter er medlemsforeninger, samt mangelfull informasjon om en del virksomheter er alle flerfaglige opplæringskontorer utelatt i den foreliggende kartleggingen.
- Kartleggingen omfatter i utgangspunktet alle aksjeselskaper der kommunene har aksjemajoritet. I noen tilfeller er også aksjeselskaper med lavere kommunal eierandel tatt med. Det har bl.a. sammenheng med at selskapsstrukturen flere steder er ganske komplisert, med omfattende krysseierskap og indirekte eierskap. I Nordland er det vanlig at kommunalt eide selskaper, både aksjeselskaper og interkommunale selskaper, kan ha eierinteresser i andre selskaper hvor private og andre aktører er medeiere.
- Under det enkelte regionråd er det foretatt en skjønnsmessig vurdering av hvilke aktiviteter som skal registreres som selvstendige samarbeidsordninger. Tilfeller hvor det er etablert egne styringsordninger og vedtekter for underliggende virksomhet er registrert som selvstendige ordninger. Det gjelder bl.a. alle de regionale partnerskapene, ulike typer

kultursatsinger og flere andre eksempler på formaliserte samarbeidsordninger under regionrådene. Særlig Vesterålen Regionråd og Salten Regionråd har en omfattende underliggende aktivitet som er formalisert gjennom egne styringsordninger.

- I kartleggingen oppsto i noen tilfeller gråsoner mellom midlertidige prosjekter og permanent avtalebasert virksomhet. Ofte kan det være en glidende overgang fra prosjekt til permanent virksomhet. Gråsoner gjelder også hvorvidt et samarbeid skal regnes som nedlagt/slutført eller fortsatt pågående. Endelig har det i noen tilfeller vært krevende å fastslå om omfang og innhold på samarbeidet har vært av en slik karakter at det er rimelig å klassifisere tiltaket som en interkommunal samarbeidsordning. Det siste gjelder bl.a. regionrådenes rolle i forbindelse med bredbåndsutbygging, der aktiviteten noen steder har vært formalisert under regionrådet, andre steder hatt karakter av visse støtte- og hjelpefunksjoner overfor enkeltkommuner. I alle disse tilfellene er det foretatt skjønsmessige vurderinger, som regel i samråd med regionrådssekretærer, rådmenn eller andre som kjenner virksomheten godt.
- Kartleggingen omfatter formaliserte samarbeidsordninger mellom kommuner som del av NAV-reformen. Kartleggingen omfatter også eksempler på statlig initierte samarbeidsordninger, som for eksempel veterinærvaktdistrikter som ble etablert som del av en nasjonal reform i 2008. Tilsvarende gjelder også krisesentre, overgrepsmottak og Interkommunale utvalg for akutt forurensning (IUA). Kartleggingen omfatter derimot ikke rene statlige distriktsinndelinger som kan omfatte flere kommuner, for eksempel innenfor NAV, veietaten, sykehussektoren, politiet etc.
- Når det gjelder samarbeid mellom kommunene og Nordland fylkeskommune, er det vektlagt at samarbeidet i hovedsak skal ha karakter av et kommunesamarbeid. Det betyr som en hovedregel av kommunene har flertall i etablerte styringsorganer. I Nordland er det vanlig at fylkeskommunen samtidig er eller kan være representert i styringsorganene. Det gjelder for eksempel de regionale partnerskapene, PP-tjenesten og karrieresentrene.
- Kartleggingen gir ikke en heldekkende oversikt over samarbeidet innenfor næringsutvikling og regionalpolitikk. Samarbeidet om næringsutvikling preges av mange aktører og ulike former for samarbeid. I kartleggingen er det lagt vekt på å få med formaliserte interkommunale ordninger i form av regionale partnerskap, kommunale næringssselskaper, investeringsselskaper eller permanent avtalebasert virksomhet som regionalt næringsfond.

Kartleggingen er gjennomført i nær dialog med regionrådssekretærene, rådmann eller annet fagpersonell i kommunene, inkludert ledere av interkommunale ordninger. Gjennom brev fra Fylkesmannen ble alle rådmenn i fylket informert om mål og opplegg for gjennomføring av kartleggingen. Lofotrådets sekretariat har medvirket ved utarbeidelse av bestillingsdokumenter og tilrettelegging av kartleggingsfiler. NIVI har vært ansvarlig for distribusjon av bestillinger og løpende oppdateringer av kartleggingsfiler. NIVI har gjennomført omfattende sporing av samarbeidsordninger gjennom kontakt med fylkeskommunen, fylkesmannen og andre statlige etater. NIVI har også gjennomført søk etter registrerte selskaper og andre virksomheter i Brønnøysundregistrene.

Når det gjelder regionrådene, er det gjennomført en nærmere analyse og sammenlikning av geografiske og organisatoriske kjennetegn, inkl. særtrekk i forhold til andre regionråd i landet. Registerdata fra SSB er brukt til å beskrive geografiske kjennetegn, mens organisatoriske kjennetegn er beskrevet ut fra dokumentstudier og innsamlet informasjon (vedtekter etc.).

Referanser er hentet fra tre rapporter utarbeidet av NIVI, dels en nasjonal kartlegging av regionråd¹ og dels kartleggingsrapporter fra hhv. Sør-Trøndelag² og Nord-Trøndelag³.

I kartleggingen er det innhentet ulike typer faktainformasjon om den enkelte samarbeidsordning. Så langt mulig er følgende opplysninger kartlagt for hver ordning:

- Fullstendig navn på samarbeidstiltaket.
- Hvilke kommuner og evt. andre aktører som deltar som fullverdige deltakere/ eiere av samarbeidstiltaket
- Årstall for etablering av samarbeidstiltaket (første gang), inkl år for etablering med nåværende eiere og organisering
- Kort beskrivelse av hovedinnhold i samarbeidet dvs. formål og hvilke tjenester/hovedleveranser som inngår
- Juridisk tilknytningsform iht. definisjonen
- Kommentarfelt hvor det fylles inn nærmere opplysninger om formell organisering, hvem som er vertskommune/leverandør og evt. antall faste årsverk/ansatte i ordningen

NIVI har gjennomført en omfattende sporing og kvalitetssikring av relevant innholdsinformasjon. Foreliggende informasjon gir grunnlag for ulike typer sammenstillinger og nærmere analyser av samarbeidets omfang, innhold og organisering, inkludert sammenlikning i forhold til andre kommuner, regionråd og fylker, jf. kap.3.

Etter NIVIs oppfatning har kartleggingen medført et meget omfattende materiale om dagens interkommunale samarbeid i Nordland. Det antas at kartleggingen gir en god og tilnærmet heldekkende oversikt over de viktigste formelle samarbeidsordninger i alle deler av fylket. Oversiktene er vesenlig mer omfangsrike enn alle tidligere oversikter som NIVI har fått kjennskap til. Usikkerhet om omfanget antas særlig å være knyttet til det bilaterale samarbeidet, hvor lite kontakt med noen enkeltkommuner kan ha medført at lokale ordninger kan ha blitt utelatt. Materialet antas også å være mindre fullstendig for det uformelle samarbeidet, bl.a. som følge av stadige endringer i pågående prosjekter og nettverk. Kartleggingen omfatter alle kommunale sektorfelt og det må tas forbehold om at det kan ha forekommet rene glipp.

1.3.2 Nettverk og prosjektaktivitet

Via regionrådssekretærene og en del andre informanter er det foretatt en forenklet kartlegging av formaliserte fagnettverk og pågående interkommunale prosjekter. Det er lagt særlig vekt på å få oversikt over etablerte fagnettverk, bl.a. med bakgrunn i at slike nettverk både kan være viktige arenaer for faglig erfaringsutveksling og initiering av formelle samarbeidsordninger. Fagnettverk kan være organisert i regi av regionrådene, av Regionalt kompetansekontor (RKK) eller andre aktører, i noen tilfeller også som fritt initierte faglige fellesskap. Forekomst av nettverk kan være en indikator på grad av faglig integrasjon mellom kommunene. Det er redegjort for forekomst av fagnettverk og pågående prosjekter i kap.3.

¹ NIVI Rapport 2007:2 Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner

² NIVI Rapport 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg

³ NIVI Rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

1.3.3 Erfaringer med interkommunalt samarbeid

Kartlegging av erfaringer var i utgangspunktet begrenset til en gjennomgang av foreliggende skriftlige evalueringer av regionråd og konkrete samarbeidsordninger. I gjennomføringen ble det etterlyst evalueringer frå alle delregioner. Det kan konkluderes med at det i liten grad finnes konkrete evalueringsrapporter av nyere dato hvor eksterne forskere eller konsulenter har evaluert regionrådenes aktivitet. Et unntak frå dette gjelder Salten Regionråd som var med i et følgeforskningsprosjekt i regi av KS i perioden 2007-2009. For øvrige regionråd ser det ut til at evalueringer i all hovedsak har skjedd i form av interne gjennomganger og løpende strategidiskusjoner. I noen tilfeller har det vært gjennomført studentoppgaver eller forskningsprosjekter som har berørt deler av virksomheten.

Som følge av liten respons på forespørslar om evalueringer, har NIVI valgt å legge hovedvekten på en problematisering av ulike sider ved dagens regionråd og øvrige samarbeid, med bakgrunn i den foretatte kartleggingen og funn fra andre fylker. I prosjektet har det ikke vært tid og ressurser til en systematisk informasjonsinnhenting fra alle regionrådene, som kunne hatt form av en gjennomgang av strategidokumenter, interne evalueringer, supplert med intervjuer med nøkkelpersonell i regionrådene og kommunene.

1.4 Kort om rapporteringen

Rapporteringen fra prosjektet har skjedd gjennom tre kanaler:

1. Den foreliggende sluttrapporten for prosjektet som beskriver status for interkommunalt samarbeid i Nordland, inkludert nærmere analyser og problematiseringer. Rapporten er oversendt i elektronisk form til styringsgruppens medlemmer, fylkets regionråd og samtlige kommuner i fylket. Rapporten foreligger også tilgjengelig på NIVIs hjemmesider (www.nivi.no).
2. Som en del av prosjektet har NIVI tilrettelagt egne kartleggingsfiler for samtlige enkeltkommuner i fylket. Disse er oversendt Fylkesmannen og den enkelte kommune v/rådmannen.
3. Underveis i prosjektet har prosjektteamet i NIVI løpende deltatt på formidlingsaktiviteter, dels tre møter i Lofotrådet og dels en fylkesdekkende kommunekonferanse i mai 2010 i regi av Fylkesmannen

2 Regionrådene i Nordland

2.1 Definisjon av regionråd

NIVI Analyse har tidligere gjennomført en nasjonal kartlegging av regionråd⁴ med utgangspunkt i følgende definisjon:

- Samarbeidsorganet må være et *politisk samarbeidsorgan* mellom kommuner der minst ordførerne deltar med stemmerett i det politiske styringsorganet. Det godtas deltakelse fra andre aktører som rådmenn, tillitsvalgte og representanter for næringslivet eller fylkeskommunen. Samarbeidsorganer hvor flere fylkeskommuner deltar og/eller som i hovedsak driver strategisk-politisk interessearbeid, vil normalt ikke bli definert som et regionråd.
- Samarbeidsorganet må være *formalisert* med egne vedtekter eller skriftlig samarbeidsavtale. Etter en nærmere vurdering i forhold til øvrige kriterier godtas også likelydende vedtak i deltakende samarbeidskommuner som det formelle grunnlaget for samarbeidsorganet.
- Samarbeidsorganet må ha *mange typer saker som arbeidsfelt* dvs. ikke være et sektororgan. Det er her lagt vekt på hva som er det formelle og viktigste formålet med organet. At for eksempel samarbeidsorganer med næringspolitikk som hovedformål i praksis kan brukes til koordinering av andre typer saker mellom kommuner, er normalt ikke nok til å bli definert som et regionråd.
- Samarbeidsorganet må være i *operativ funksjon* dvs. avholdt møter eller behandlet saker i løpet av det siste året.

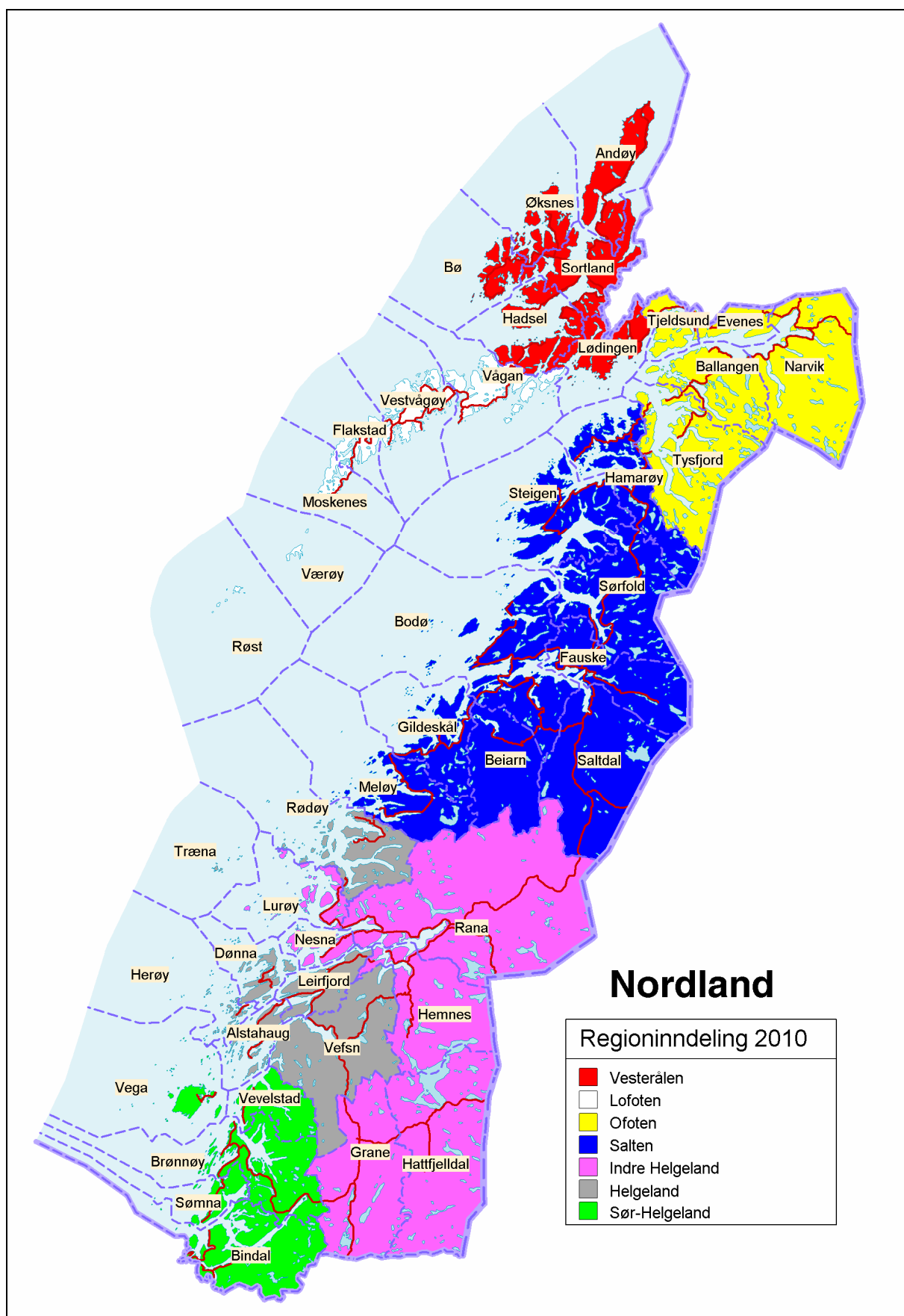
Disse kriteriene er i hovedsak de samme som ble brukt av Telemarksforskning-Bø i en tilsvarende kartlegging fra år 2000.

2.2 Syv kjente regionråd i Nordland

Nordland fylke har over lenger tid hatt en fast regionrådsstruktur med følgende syv regionråd:

- Lofotrådet med 6 medlemskommuner
- Vesterålen Regionråd med 6 medlemskommuner
- Ofoten Regionråd med 5 medlemskommuner
- Salten Regionråd med 9 medlemskommuner
- Helgeland Regionråd med 7 medlemskommuner
- Indre Helgeland Regionråd med 6 medlemskommuner
- Sør-Helgeland Regionråd med 5 medlemskommuner

⁴ NIVI-rapport 2007:2 Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner



Figur 2.1 Regionrådsområder i Nordland. Kilde: Fylkesmannen i Nordland

Regionrådene dekker alle kommuner i fylket og ingen av regionrådene krysser fylkesgrensen, slik det for eksempel er vanlig i Trøndelagsfylkene. I NIVIs landsomfattende kartlegging fra 2007 ble det funnet 14 kommuner som ikke var medlem av regionråd og til sammen 11 regionråd som krysser fylkesgrensen. Til tross for kommunikasjonsutbygging og integrasjon på tvers av fylkesgrensen, særlig i grenseområdene mellom Nordland og Troms, men også i sør mot Nord-Trøndelag, er alle dagens regionråd etablert innenfor fylkesgrensen. Dagens struktur gjenspeiler på den ene siden langvarige kommunale samarbeidstradisjoner i Nordland, på den annen side at regionrådene har en uvanlig sterk kopling til Nordland fylkeskommune. Koplingen er særlig tydelig gjennom de regionale partnerskapene som betyr at alle regionrådene ivaretar formelle roller i regionalpolitikken. Fylkeskommunens aktive satsing på regionrådene innebærer at de alle ivaretar både en strategisk utviklingsrolle og en betydelig forvaltningsrolle for store offentlige midler. Fylkeskommunen har også initiert og bidratt til samordning av andre interkommunale ordninger som PP-tjenesten og karrieresentrene.

Et viktig spørsmål er om alle de syv regionrådene fyller kriteriene i definisjonen av et regionråd. Ut fra kartleggingen er det liten tvil om at alle de syv med rette kan kalles regionråd. De har riktignok alle for tiden en sterk regionalpolitisk profil og har i varierende grad vært opptatt av å initiere samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon mellom medlemskommunene. Selv om profilen er ulik framstår de likevel alle som generelle samarbeidsorganer med et bredt mandat fra medlemskommunene.

2.3 Ytterligere to regionråd

Det har så langt vært vanlig å anta at det ikke finnes flere regionråd i Nordland. Den gjennomførte kartleggingen viser imidlertid at det finnes to andre samarbeidsorganer som etter all sannsynlighet fyller definisjonen av regionråd. Det gjelder STH-utvalget/-rådet, hvor Steigen, Tysfjord og Hamarøy er medlemskommuner, og det gjelder ETS-rådet hvor Evenes, Tjeldsund og Skånland kommune i Troms er medlemskommuner. Begge samarbeidsorganene har som formål å initiere og iverksette interkommunalt samarbeid. Det foreligger vedtekter og begge har egne sekretariatsfunksjoner. De er samtidig konsensusorganer uten egen beslutningsmyndighet, hvilket er det mest vanlige for norske regionråd. Videre har begge regionrådene vært i virksomhet over lenger tid. ETS-rådet ble etablert allerede på 1980-tallet. STH-utvalget før år 2000.

I STH-utvalget sitter ordførerne, rådmennene og en representant for det samiske miljø, mens STH-rådet består av alle formannskapene. STH-samarbeidet har så langt hatt viktige roller i forbindelse med fordeling av småsamfunnsmidler og disponering av felles kultur- og næringsfond. Fra 2010 vil STH-samarbeidet ha en egen sekretær i full stilling og det forventes større fokus på initiering av samarbeid om administrative støttefunksjoner og tjenester i Nord-Salten.

ETS-rådet består av ordførere og rådmenn i de tre kommunene. I tillegg til løpende samordning har rådet hatt en viktig rolle ved utvikling og implementering av interkommunalt samarbeid mellom medlemskommunene. Som nærmere dokumentert i kap.3 er det utviklet et meget omfattende samarbeid mellom særlig Evenes og Tjeldsund, delvis alle tre kommunene i regionen.

Forekomsten av to subregionale regionråd i Nordland er interessant av flere grunner. Salten Regionråd har hele 9 medlemskommuner og er en svært stor region som kan stille krav til samarbeid på ulike geografiske nivåer. Trekommunesamarbeidet i nord (STH) kan være uttrykk for at det kan være funksjonelt å utvikle samarbeid om administrasjon og tjenester i

mindre subregioner. Selv om det er utviklet en rekke fellesordninger under Salten Regionråd, viser kartleggingen at det finnes tendenser til flere subregioner, dels mellom kommunene i Indre Salten og dels rundt Bodø. Samtidig kan det være grunn til å peke på at utvikling av et flernivåssamarbeid kan innebære en rekke utfordringer knyttet til styring og samordning av det samlede interkommunale samarbeidet. I STH-regionen inngår Tysfjord kommune, som er medlem i Ofoten Regionråd og dermed ikke er en del av felleskap og etablerte fellesordninger under Salten Regionråd.

ETS-samarbeidet er antakelig uttrykk for tilsvarende betraktninger om hva som er det mest hensiktsmessige nivå for lokalt tjenestesamarbeid. Samarbeidet betyr at Nordland har ett regionråd som krysser fylkesgrensen, hvilket bl.a. betyr at fellesordninger i dette området vil kreve en viss samordning mot regionale myndigheter. Det gjelder bl.a. statlig tilsyn med felles barneverntjeneste mellom Evenes og Skånland. ETS- og STH-samarbeidet betyr at tre av fem medlemskommuner i Ofoten regionråd er deltakere i to regionråd. På hver side av Narvik og Ballangen pågår to til dels sterke integrasjonsprosesser, jf. nærmere dokumentasjon av omfang på samarbeidet i kap.3.

I kartleggingen er det funnet ytterligere ett regionrådsliknende samarbeid om administrasjon og tjenesteutvikling. Det gjelder de såkalte HALD-kommunene dvs. Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna. Disse er alle medlemmer i Helgeland Regionråd og har ikke etablert eget regionråd for å utvikle samarbeidet på subregionalt nivå. Gjennom HALD IKS, som er et felles næringssselskap, møtes imidlertid de politiske og administrative lederne i kommunene og det pågår til dels omfattende samordningsprosesser mellom kommunene. HALD-kommunene har i tillegg til felles næringssselskap, felles IKT-løsninger og felles barneverntjeneste. Det finnes også flere andre bilaterale ordninger og det pågår for tiden bl.a. diskusjon om etablering av et helhetlig økonomisamarbeid.

Videre er det funnet ytterligere ett organ som driver politisk og administrativ samordning, men da knyttet til en spesiell sak (Støtteutvalget for Harstad/Narvik lufthavn).

Det kan oppsummeres med at det pr dato finnes ni regionråd i Nordland, inkludert STH og ETS. Av fylkets 44 kommuner finnes fem kommuner som er dobbelmedlem i to regionråd. Det gjelder Steigen, Hamarøy, Tysfjord, Evenes og Tjeldsund. I fylket finnes ett regionråd som krysser fylkesgrensen mot Troms (ETS). I det videre skal vi se nærmere på strukturelle og institusjonelle kjennetegn ved de syv regionrådene som utgjør grunnstrukturen i fylket.

2.4 Strukturelle kjennetegn

Nedenfor beskrives utvalgte geografiske kjennetegn ved de syv nevnte regionrådene i Nordland. Av tabellen framgår antall kommuner pr region med tillegg av regionens folketall, intern kommunestruktur, samt areal.

Regionrådsområde	Antall kom.	Folketall 1.1.2010		Areal kv.km
		Region	Kommuner	
Lofoten	6	23.569	Vestvågøy (10.674), Vågan(9.023), Flakstad(1.369), Moskenes(1.130), Værøy(761), Røst(612)	1.225
Vesterålen	6	32.210	Sortland(9.819), Hadsel(7.981), Lødingen(2.181), Bø(2.789), Øksnes(4.438), Andøy(5.002)	3.034
Ofoten	5	25.727	Narvik(18.402), Ballangen(2.616), Tysfjord(1.345), Evenes(1.357), Tjeldsund(1.345)	4.987
Salten	9	77.630	Bødø(47.282), Meløy(6.639), Gildeskål(1.996), Sørfold(1.984), Beiarn(1.114), Fauske(9.552), Sørfold(1.984), Steigen(2.619), Hamarøy(1.752)	11.249
Helgeland	7	27.533	Alstahaug(7.196), Herøy(1.608), Dønna(1.431), Leirfjord(2.140), Vefsn(13.388), Træna(489), Rødøy(1.281)	3.568
Indre Helgeland	6	36.492	Rana(25.282), Grane(1.496), Hattfjell(1.444), Hemnes(4.584), Nesna(1.786), Lurøy(1.900)	11.189
Sør-Helgeland	5	13.100	Brønnøy(7.660), Bindal(1.601), Sømna(2.041), Vevelstad(510), Vega(1.288)	3.202
Sum	44	236.261	44 kommuner	38.454

Tabell 2.1 Strukturelle kjennetegn ved syv regionråd i Nordland. Kilde: SSB

I befolkningsstørrelse varierer folketallet fra vel 13.000 på Sør-Helgeland til over 77.000 i Salten. Gjennomsnittet for landets regionråd ligger på 55.000. De øvrige fem regionrådene har et folketall på i størrelsesorden 25-35.000 innbyggere. Ut fra rene folketallvurderinger kan det hevdes at alle regionrådsområdene i Nordland har et betydelig befolkningsgrunnlag som bør gi grunnlag for samarbeid om både regionale utviklingsoppgaver og kompetansekrevede velferdstjenester.

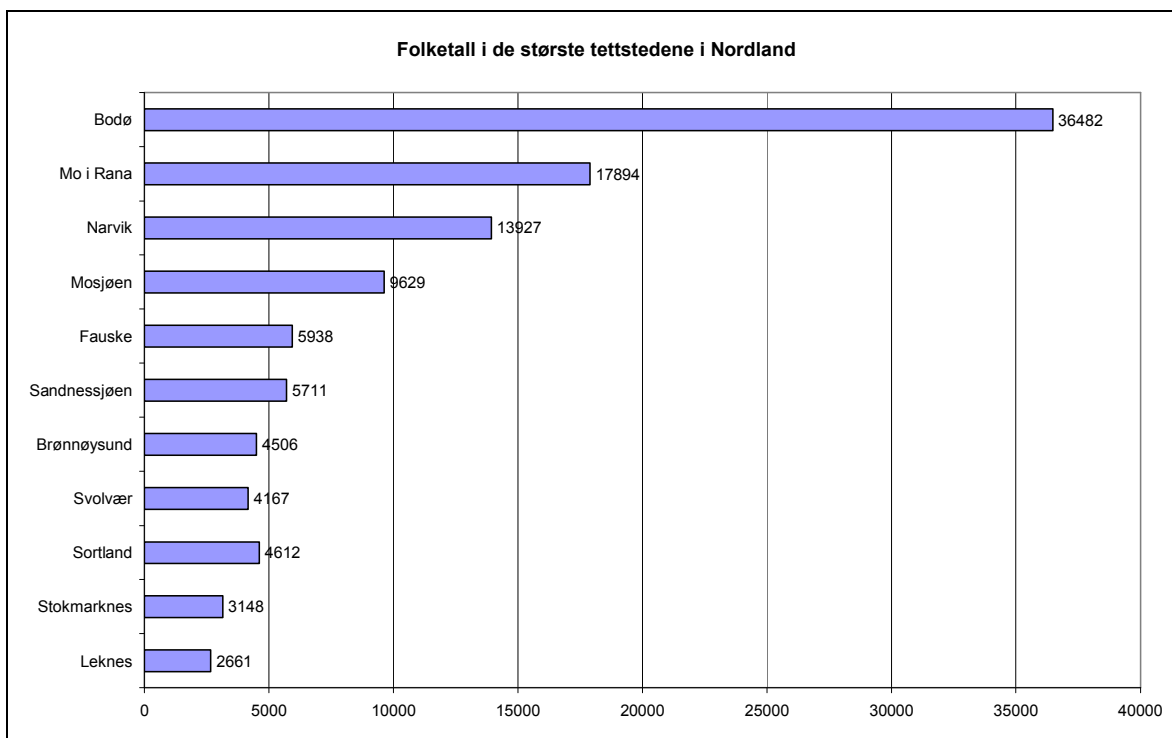
I Nordland finner vi eksempler på relativt små og sentrerte samarbeidsregioner, representert ved Sør-Helgeland og Ofoten. Salten og Indre Helgeland har Bodø og Mo i Rana som regionsenter og dekker begge svært store arealer. De tre øvrige regionene er klart polysentriske med to "storkommuner" og to store tettsteder representert i samme regionrådsområde. Det gjelder Lofoten med Vestvågøy (Leknes) og Vågan (Svolvær), Helgeland med Alstahaug (Sandnessjøen) og Vefsn (Mosjøen) og Vesterålen med Sortland (Sortland) og Hadsel (Stokmarknes). Også Salten preges av to store kommuner og tettsteder (Bodø og Fauske), selv om det her er en klar nivåforskjell. I tillegg kommer Meløy som er en stor kommune i nordnorsk sammenheng.

Salten og Indre Helgeland er begge blant landets fem største regionrådsområder målt i utstrekning. Målt i areal er disse hver for seg ca fem ganger større en Vestfold fylke. Gjennomsnittlig arealstørrelse for alle regionrådene i landet ligger på 4.600 kvadratkilometer. Ofoten framstår som en gjennomsnittsregion målt i utstrekning, mens Helgeland, Sør-Helgeland, Vesterålen og Lofoten har mindre geografisk utstrekning enn gjennomsnittet.

Det er grunn til å framheve at alle regionrådsområdene med et visst unntak for Ofoten og Sør-Helgeland preges av en kompleks indre geografisk struktur. Erfaringsmessig kan særlig den interne kommune- og senterstrukturen representere utfordringer ved etablering av interkommunalt samarbeid. Det er grunn til å merke seg at de 18 kommunene på Helgeland i dag er fordelt på 3 regionrådsområder, samtidig som den underliggende geografiske strukturen preges av fire mer eller mindre integrerte arbeidsmarkedsregioner rundt fire byer (Mo i Rana, Mosjøen, Sandnessjøen og Brønnøysund).

Ut fra de geografiske forholdene bør det likevel ligge godt til rette for etablering av interkommunalt samarbeid i store deler av fylket. Kommunikasjonsutbyggingen har krympet avstandene og en stor andel av befolkningen i Nordland bor i dag i rimelig sentrale kommuner. Gjennom regional og/eller subregional mobilisering kan det skapes mer robuste enheter for velferdsproduksjon. Det er ikke til hinder for at fylket samtidig har en rekke kommuner som er i en ekstrem geografisk posisjon. Det gjelder særlig kommuner som Værøy, Røst og Træna, men også kommuner som Lurøy og Rødøy. Slike situasjoner kan stille krav til spesielle organisatoriske løsninger dersom innbyggerne skal sikres tilgang til kompetanse og likeverdige velferdstjenester.

Regionrådsområdene i Nordland dekker i dag fra fem (Sør-Helgeland og Ofoten) til ni kommuner (Salten). Gjennomsnittlig antall medlemskommuner i norske regionråd er seks kommuner. Erfaringsmessig kan mange deltakerkommuner i et regionråd representere både ulemper og fordeler ved etablering av interkommunalt samarbeid. Ulempene kan være knyttet til store ulikheter i samarbeidsbehov og prosessuelle utfordringer ved etablering og styring av interkommunale ordninger. Det er et typisk trekk at det mest omfangsrike interkommunale samarbeidet om kommunal administrasjon og tjenester i Norge er utviklet mellom relativt få kommuner, jf. de to samkommunene i Nord-Trøndelag som har hhv. to og fire deltakerkommuner. Mange kommuner kan på den annen side representere fordeler ved for eksempel ved samarbeid om utviklingsoppgaver og ”utenrikspolitisk” påvirkningsarbeid.



Figur 2.2 Folketall i fylkets største tettsteder pr. 1.1.2009. Kilde: SSB

2.5 Institusjonelle kjennetegn

Nedenfor følger en beskrivelse av den politiske og administrative organiseringen av de syv regionrådene i Nordland. I utgangspunktet preges alle av en klassisk organisering for regionråd mht. formål, styringsorganer og myndighet. Alle har brede formålsparagrafer rettet mot tilrettelegging for regionalt og interkommunalt samarbeid, inkludert løpende samordning av felles saker og interessepolitisk arbeid. Regionrådene har egne politiske og administrative styringsorganer med definerte oppgaver og de framstår alle som konsensusorganer i forhold til medlemskommunene. Met ett unntak har alle regionrådene i Nordland kommunelovens §27 som juridisk plattform.

Regionrådene i Nordland har over tid vokst inn i flere forskjellige roller ved at de er tillagt selvstendig beslutningsmyndighet for egen oppgaver, inkludert forvaltningsansvar for betydelige offentlige virkemidler. Regionrådene ivaretar også styreansvar for flere konkrete samarbeidsordninger og arbeidsgiveransvar for en rekke ansatte. I Nordland finner vi ett eksempel på selskapsorganisering av deler av regionrådets organisasjon, som har sin spesielle historiske bakgrunn, men som er sjeldent og ganske spesielt i landssammenheng (Helgeland Regionråd IKS).

Framstillingen nedenfor gir en overordnet sammenlikning av regionrådenes bakgrunn og organisering i Nordland. Informasjonen som presenteres er hentet fra vedtekter og årsrapporter, samt opplysninger fra regionrådenes sekretariat. Det har ikke vært tid til detaljerte studier av oppgaver, ansvar, organisasjonsformer og økonomi for det enkelte regionråd. Som referanser er det stedvis tatt med opplysninger fra NIVIs generelle kartlegging av landets regionråd, samt de to samkommunene som er etablert i Nord-Trøndelag.

Kjennetegn	Lofotrådet	Vesterålen Regionråd	Ofoten Regionråd	Salten Regionråd	Helgeland Regionråd	Indre Helgeland Regionråd	Sør-Helgeland Regionråd
Etableringsår	1989	1981/1937	2008/1991	1989	2005/1990	2005/1993	1989/1980
Juridisk form	KL §27 styre	KL §27 styre	KL §27 styre	KL §27 styre	KL §27 styre (pol), IKS (adm)	KL §27 styre	KL §27 styre
Antall politiske styringsnivåer	2 Regionråd=3 pol pr kom, ordf. varaordf og repr form.skap, samt rådmennene AU=ordførerne	2 Regionråd=3 pol pr kom, ordf, varaordf og annen repr kom.styre AU=ordførerne	3 Rep.skap=form.s kapene Hovedstyre=3 pol pr kom, ordf, varaordf og opp.pol. AU=ordførerne	2 Regionråd= 2 pol pr kom, ordfører og opp.leder AU=5 repr valgt blant medl. m/møterett i rådet (inkl rådmenn)	2/3 Regionråd=2 pol pr kom, inkl ordfører Styre regionråd=ordførerne Rep.skap IKS=ordførerne	2 Regionråd=2 pol pr kom inkl ordfører AU=ordførerne	1 Regionråd=ordførerne
Antall deltakere med stemmerett i regionrådet	6	18	15 (hovedstyre)	18	7	12	5
Politisk deltakelse med stemmerett fra hver av kommunene	Ordfører	Ordfører, varaordfører og opp.pol.	Ordfører, varaordfører og opp.pol. (hovedstyre)	Ordfører og opposisjonsleder	Ordfører	Ordfører og annen pol	Ordfører
Årsverk i regionrådets sekretariatet	1,5	2,5	2	3	1,6	1	1,3
Underlagte virksomheter	Partnerskap Lofoten, Bredbåndsubt. Lofoten	Fiskerisamarbeidet i V., Kultursamarbeidet i V., Bokbussen i V, MUSAM-koordinator, Vesterålen Reiseliv, Vesterålen Friluftsråd, Regionalt kompet.ktr, Prosj.koord.	Partnerskap Ofoten, Ofoten Friluftsråd	Salten Friluftsråd, Felles Ansvar Salten, Partnerskap Salten, Bredbåndsubbygging Salten, Salten kultursamarbeid, SH reformen (prosj.led)	Partnerskap Helgeland, Driftsassistanse n for Helgeland VA	Partnerskap Indre Helgeland	Partnerskap Sør-Helgeland, Bredbåndsubbygging, PPT Sør-Helgeland, RKK Sør-Helgeland, juridisk konsulent, prosjektstilling
Årsverk i underlagt virksomheter/prosjekter	1	9,5	1	5,4	1	0,5	10
Totale årsverk	2,5	12	3	8,4	2,6	1,5	11,3
Arbeidsgiveransvar for ansatte	Regionrådet	Regionrådet	Regionrådet	Regionrådet	Helgeland Regionråd IKS	Regionrådet	Regionrådet

Figur 2.2 Institusjonelle kjennetegn ved regionrådene i Nordland.

2.5.1 Etableringsår og samarbeidshistorie

I Nordland har alle de syv regionrådene en lang samarbeidshistorie. Vesterålen Regionråd er blant landets eldste regionråd med samarbeidstradisjoner tilbake til 1937 da Vesterålen Interkommunale Kommunikasjonskomite (VIK) ble opprettet. I 1955 fulgte Vesterålen Interkommunale Tiltaksråd (VIT) og i 1966 Regionplanrådet for Vesterålsregionen. De interkommunale organene, inklusiv VIK, VIT, regionplanrådet og Reiselivslaget for Vesterålen ble samordnet og avløst av Regionrådet for Vesterålen i 1981, som regnes som startår for dagens regionråd i Vesterålen.

Alle de øvrige regionrådene ble formelt etablert rundt 1990. Sør-Helgeland Regionråd har tradisjoner tilbake til ordførerutvalget på Sør-Helgeland i 1980. Helgeland Regionråd ble etablert i 1990 under navnet Ytre Helgeland Regionråd. I 2005 endret regionrådet navn til Helgeland Regionråd, samtidig som regionrådet ble delt i to organisasjoner, en politisk og en administrativ del, med den administrative delen som et interkommunalt selskap. Lurøy kommune meldte seg samtidig inn i Indre Helgeland Regionråd, noe som betyr at regionrådsområdet for Helgeland Regionråd ikke lenger er geografisk sammenhengende. I Ofoten ble Ofoten Regionråd etablert i 2005 og avløste Ofotsamvirket som ble etablert i 1991. Lofotrådet og Salten Regionråd ble begge stiftet i 1989.

2.5.2 Juridisk hjemmelsgrunnlag

Alle regionrådene i Nordland har kommunelovens §27 som juridisk hjemmelsgrunnlag. Nærmere gjennomgang viser at alle regionrådene med unntak for Salten Regionråd og Helgeland Regionråd har direkte lovhenviing til kommunelovens §27 i vedtektene. Også for Salten Regionråd og den politiske delen av Helgeland Regionråd, må det antas at det er kommunelovens §27 som utgjør det juridiske hjemmelsgrunnlaget.

Et viktig spørsmål dreier seg om hjemmelsgrunnlaget for dagens regionråd i Nordland er tilpasset formålet og det faktiske innholdet i virksomheten. Spørsmålet dreier seg dels om det er rettslige begrensninger ved utøvelse av offentlig forvaltningsmyndighet gjennom organer som er regulert med utgangspunkt i kommuneloven §27, dels om regionrådene i dag har oppdaterte vedtekter og gode rutiner for utøvelse av forvaltningsmyndighet. Problemstillingen er nærmere kommentert i kap.4.

2.5.3 Politisk organisering

Minst to aspekter ved den politisk organiseringen av regionrådene er interessante:

- Antall nivåer og hvilke politiske organer som inngår i den samlede politiske organiseringen
- Hvem som har hhv. stemmerett og møte/talerett i det operative politiske organet dvs. regionråd eller hovedstyre

Av tabellen ovenfor går det fram at de fleste har to eller tre politiske organer som del av regionrådets formelle organisering. Den mest vanlige modellen er regionråd bestående av to eller tre politikere pr kommune med tillegg av et arbeidsutvalg eller styre hvor kun ordførerne sitter. Ofoten Regionråd har i tillegg til hovedstyre og arbeidsutvalg et representantskap bestående av formannskapene. Helgeland Regionråd får en spesiell organisering som følge av at regionrådets administrasjon er skilt ut som et interkommunalt selskap med eget representantskap og styre. I den politiske delen finner vi to politiske nivåer, hhv. regionrådet med to politikere pr kommune og et styre bestående av ordførerne. I IKSet utgjør ordførerne representantskap, mens styret består av 3 rådmenn eller annen administrativ representant.

Sør-Helgeland har den enkleste modellen med kun ett politisk styringsnivå dvs. regionråd bestående av ordførerne. Når det gjelder Salten Regionråd, er det i tabellen ikke tatt med at Salten Regionråd med bakgrunn i kommunestrukturprosjektet i 2004 har etablert en praksis med et Saltenting. Saltentinget består av alle kommunestyrene og det er satt som mål at forsamlingen skal møtes to ganger pr år. I perioden 2006-2010 er det foreløpig arrangert fire Saltenting. Ordningen er ikke vedtektsfestet.

I NIVIs nasjonale kartlegging av regionråd fra 2007 var det 61 prosent som oppga at regionrådet kun besto av ett politisk organ, mens 35 prosent oppga to politiske styringsnivåer. Som referanse kan det også nevnes at de to samkommunene som er etablert har en enklere politisk styringsstruktur enn de fleste regionråd, spesielt når vi tar hensyn til at konkrete samarbeidsordninger som regel gis en egen organisering utenfor regionrådenes organisasjon. Samkommunene har ett politisk styringsnivå gjennom samkommunestyret og det er samkommunestyret som er direkte ansvarlig for all underliggende virksomhet. Et samkommunestyre kan imidlertid oppnevne politiske komiteer for særskilte oppgavefelt, på samme måte som en kommune. Foreløpig er det bare Midtre Namdal Samkommune som har valgt en slik politisk underorganisering.

Som regel har alle faste medlemmer i regionrådet/hovedstyret stemmerett. I Lofotrådet er det imidlertid kun ordførerne som har stemmerett, selv om ytterligere to politikere møter fra hver kommune. Samlet sett finner vi en ren ordførermodell i tre av regionrådene, hhv. Lofotrådet, Helgeland Regionråd og Sør-Helgeland Regionråd. De fire andre har en ordfører-/opposisjonsmodell, som gir en bredere representasjon ved avstemninger. Rådmennene har ikke stemmerett i noen av regionrådene og det er dermed ingen som har en blandet politisk og administrativ modell.

NIVIs nasjonale kartlegging fra 2007 viset at en ren ordførermodell var mest utbredt (44 prosent), tett fulgt av en ordfører-/opposisjonsmodell (32 prosent). Ordfører-/rådmannsmodell og ordfører-/opposisjons-/rådmannsmodell ble funnet blant hhv 15 og 10 prosent av regionrådene.

I tillegg til den formelle organiseringen som det her er redegjort for, er det vanlig at flere aktører møter med tale- og forslagsrett eller deltar som observatører regionrådenes møter. Det gjelder først og fremst sekretariatsleder og rådmennene, som har møte- tale- og forslagsrett i alle regionrådene. Det kan også gjelde andre fagpersoner, representanter for de ansatte og samarbeidspartnere. Nordland fylkeskommune er ikke fast medlem og møter ikke som fast observatør i noen av regionrådene i Nordland, med unntak for Ofoten Regionråd som kaller inn fylkespolitikere fra medlemskommunene til møter i representantskap og hovedstyre. Nordland fylkeskommune kan på den annen side tiltre alle organisasjonsenhetene i de regionale partnerskapene dvs. partnerskapsmøtet, programstyre og sekretariat for partnerskapene.

2.5.4 Administrativ organisering

Alle regionrådene i Nordland har eget sekretariat, ledet av en daglig leder eller sekretariatsleder. Helgeland Regionråd skiller seg ut som følge av selskapsorganisering av regionrådets administrasjon (Helgeland Regionråd IKS). Den to-delte konstruksjonen med en adskilt politisk og administrativ del, betyr at politikerne i regionrådet må bestille sekretariatstjenester fra et eget rettssubjekt (administrasjonen). Ordførerne utgjør styre i regionrådet og er samtidig representantskap i selskapet. I NIVIs landsomfattende kartlegging fra 2007, ble det funnet syv regionråd organisert som interkommunale selskaper. I de fleste av disse tilfellene er antakelig politisk og administrativ del én og samme organisasjon dvs. at det ikke er etablert tilleggsorganer utenfor selskapet. Dette er imidlertid ikke nærmere kartlagt. Det er kjent at Regionrådet Nordhordland IKS, som dekker 9 kommuner nord for Bergen, og som i dag er en felles organisasjon for politikk og administrasjon, vil gå over til samme modell som Helgeland Regionråd fra 2012. Begrunnelsen er at kommunene ser behov for et skille mellom selskapet styringsorganer og selvstendige rolle som egen juridisk person og politikernes utviklingsrolle som krever større frihet og uavhengighet.

Som det framgår av tabellen ovenfor har regionrådene et omfattende forvaltningsansvar og direkte styreansvar for konkrete interkommunale ordninger. Omfanget av underlagte virksomheter er særlig omfattende i Vesterålen, Salten og på Sør-Helgeland. Gjennom de regionale partnerskapene og de inngåtte partnerskapsavtalene med fylkeskommunen forvalter regionrådene til sammen 90 mill kr i tilskuddsmidler i perioden 2009-2011. I tillegg kommer administrasjonstilskudd på inntil 400.000 kr pr år pr regionråd, som gir en ramme på inntil 8,4 mill kr i treårsperioden. Regionråd med ansvar for bredbåndsutbygging har budsjetter på mellom 15 og 26 mill kr i inneværende utbyggingsperiode. Midler til bredbåndsutbygging kommer fra fylkeskommunen og forskningsrådet.

Den nye partnerskapsmodellen i Nordland har som formål å effektivisere det regionale utviklingsarbeidet og styrke samordningen i regionalpolitikken på fylkesnivå og regionnivå. Overføring av regionale utviklingsoppgaver og delegering av forvaltningsmyndighet til regionrådene gjør at Nordland fylkeskommunene antakelig er blant de fylkeskommuner i landet som har gått lengst i å bygge opp under regionrådene som regionale utviklingsaktører.

Størrelsen på regionrådenes sekretariater varierer fra 1-3 årsverk, hvis vi kun ser på ressursinnsatsen for å betjene kjerneaktivitetene i regionrådet. I tillegg kommer administrasjon for underlagte virksomheter, som dreier seg om opptil 9,5 årsverk i Vesterålen Regionråd. Den samlede administrasjonen for regionrådene varierer fra 1,5 årsverk i Indre Helgeland til 12 årsverk i Vesterålen.

Som det framgår av oversikten ovenfor er det regionrådene som har arbeidsgiveransvaret for både eget sekretariat og administrasjon for underliggende virksomheter. Hvem som er tillagt tilsetningsmyndighet varierer og kan noen steder være arbeidsutvalget, andre steder regionrådet selv.

Regionrådene i Nordland har blant de største administrasjonene i landet sammenliknet med andre regionråd. Sett i sammenheng med oppgavene og omfanget på underlagte virksomheter framstår regionrådene likevel ikke som spesielt administrasjonstunge virksomheter.

3 Kartlegging av dagens samarbeid

3.1 Temaer i kartleggingen

I det følgende presenteres en sammenstilling og analyse av alle interkommunale ordninger som er kartlagt i Nordland, jf. definisjonen i kap.1.3. Det innsamlede materialet gir grunnlag for analyse av følgende temaer:

- Samarbeidets omfang på ulike geografiske nivåer dvs. kommunenivå, regionrådsnivå og høyere geografisk nivå
- Forekomst av samarbeidsordninger på ulike sektorer og oppgaveområder
- Bruk av juridiske organisasjonsformer/hjemmelsgrunlag
- Nyetableringstakt og framdrift i samarbeidet
- Samarbeidets økonomiske omfang i forhold til samlet aktivitet i kommunene

Analysen konsentreres til det avtalebaserte samarbeidet og samarbeidet som foregår gjennom egne organisasjoner dvs. med en organisatorisk overbygning i form av AS, interkommunalt selskap eller egne styrever. Omfanget på det mer uformelle samarbeidet i form av nettverk og prosjekter kommenteres også, men her antas informasjonsgrunnlaget å være dårligere.

Samarbeidets økonomiske omfang er nærmere analysert for de kommuner som i dag har etablert det mest omfangsrike interkommunale samarbeidet i Nordland (Evenes og Tjeldsund).

I framstillingene er det gjennomgående tatt med referansetall fra Sør- og Nord-Trøndelag, i den grad slike tall foreligger.

3.2 Fylkesoversikt for Nordland

I kartleggingen er det registrert 270 formelle interkommunale samarbeidsordninger i Nordland. Det dekker alle regionråd, interkommunale styrever, selskaper og formelle avtalebaserte ordninger. Permanente fagnettverk er ikke medregnet, jf. særskilt omtale nedenfor. En oversikt over alle registrerte ordninger følger som vedlegg bakerst i rapporten.

3.2.1 Hovedstruktur på det formelle samarbeidet

I tabellen nedenfor er hovedstrukturen i det interkommunale samarbeidet i Nordland beskrevet, inkl. referansetall fra Sør- og Nord-Trøndelag. Det faller naturlig å dele inn samarbeidet i geografiske nivåer, bestemt ut fra hvor mange kommuner som deltar i samarbeidet. I Nordland er halvparten av samarbeidsordningene klassifisert til lavere geografisk nivå. Det er i all hovedsak ordninger der to eller tre kommuner samarbeider. Mange av disse ordningene gjelder kjøp og salg av tjenester mellom kommunene, men de kan også være organisert som selskaper, vertskommune eller underlagt et interkommunalt styrever. I Nordland ligger andelen lokale ordninger på samme nivå som i Sør-Trøndelag, mens i Nord-Trøndelag ligger andelen litt lavere.

Den mellomste gruppen dekker ordninger på regionrådsnivå. Gruppen omfatter ordninger der alle eller nesten alle kommunene innenfor regionrådsområdet deltar i samarbeidet. I klassifiseringen er det godtatt avvik på 1-2 kommuner i forhold til medlemskommunene i regionrådet. Dette er typiske regionale ordninger hvor 5-9 kommuner deltar, avhengig av hvilket regionråd det er snakk om. Omfanget på samarbeidet på dette nivået sier noe om hvor viktig eller hvor funksjonelt regionrådsområdet har vært for organisering av interkommunal virksomhet. I Nordland finner vi en tredjedel av ordningene organisert på dette nivået, som er mer enn i Sør-Trøndelag (26 prosent), men mindre enn i Nord-Trøndelag (44 prosent).

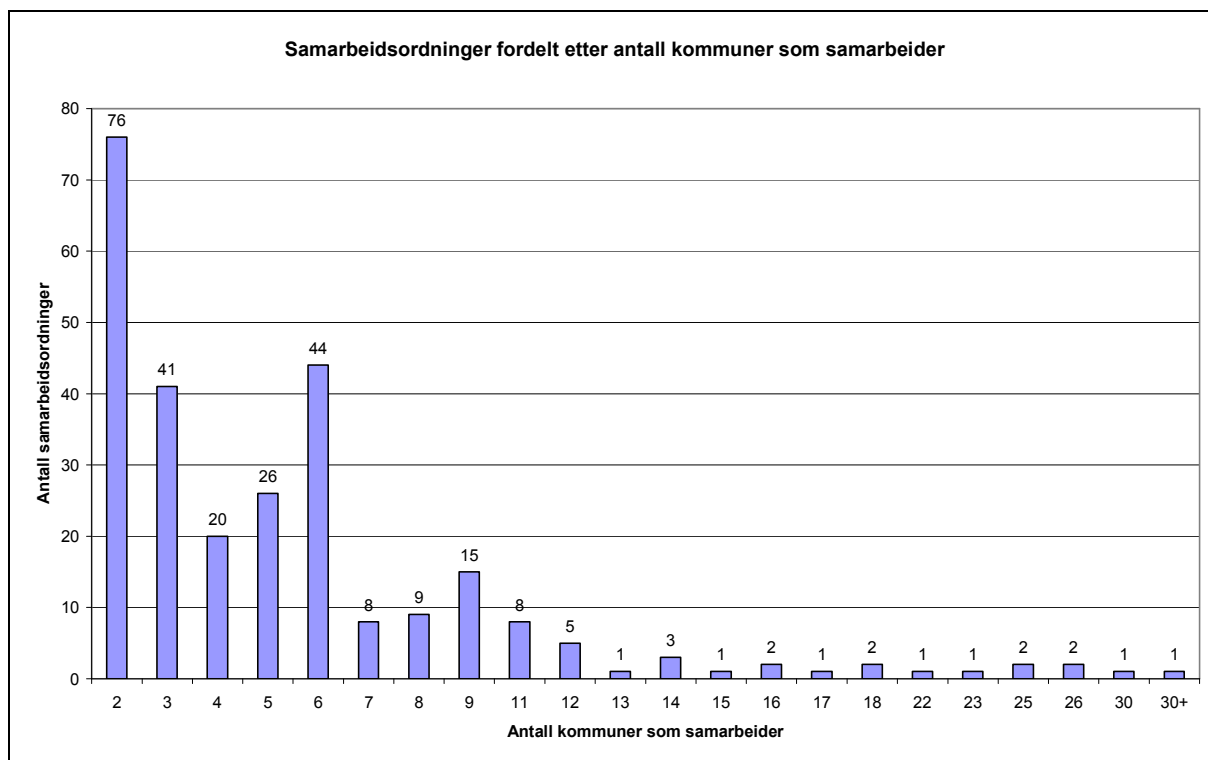
Den siste gruppen, omfatter store regionale ordninger, ofte på tvers av regionrådsstrukturen eller for hele fylket. Det kan for eksempel være samarbeid om 110-alarmsentral, akutt forurensning (IUA), innkjøp, kommunalt arkiv, revisjon eller sekretariatstjenester for de kommunale kontrollutvalgene. Det kan også gjelde avfalls- eller kraftselskaper som kan ha mange eiere. Andelen slike ordninger ligger på 17 prosent i Nordland, som er samme nivå som i Trøndelagsfylkene.

	Nordland		Sør-Trøndelag		Nord-Trøndelag	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Høyere nivå	46	17	28	19	22	15
Regionrådsnivå	89	33	37	26	65	44
Lavere nivå	135	50	78	55	60	41
Sum	270	100	143	100	147	100

Tabell 3.1 Antall formelle samarbeidsordninger i Nordland, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag.

I Nordland er det altså kartlagt til sammen 270 ordninger, mot 143 i Sør-Trøndelag og 147 i Nord-Trøndelag. Antall ordninger pr 1000 innbygger ligger på 1,1 i Nordland som er samme nivå som i Nord-Trøndelag, og vesentlig høyere enn i Sør-Trøndelag som ligger på 0,5 ordning pr 1000 innbygger. Tar vi hensyn til antall kommuner er forskjellig i fylkene, har vi beregnet at gjennomsnittlig antall ordninger pr kommune ligger på 30 i Nordland mot 27 i Nord-Trøndelag og 26 i Sør-Trøndelag (veid gjennomsnitt). Tallene gir en indikasjon på at omfanget av interkommunalt samarbeid i Nordland ligger omtrent på samme nivå som i Nord-Trøndelag og høyere enn i Sør-Trøndelag. Denne sammenlikningen gjelder imidlertid kun når vi ser på antall ordninger og sier ikke noe om samarbeidets innholdsmessige eller økonomiske omfang. I opptellingen av samarbeidsordninger teller en enkel kjøp- og salgssavtale om for eksempel feietjeneste like mye som et stort regionalt avfallsselskap.

Nedenfor er det vist hvor mange ordninger det finnes etter antall kommuner som samarbeider. I 76 ordninger er det kun to kommuner som samarbeider, i 41 ordninger tre kommuner osv. Den mest vanlige situasjonen er at 2-3 kommuner samarbeider eller 5-6 kommuner hvis det er snakk om en regional ordning. Klassifiserer vi kun etter antall kommuner og kaller ordninger der 2-3 kommuner samarbeider for lokale, 4-9 kommuner for regionale og 10 eller flere kommuner for interregionale, er 43 prosent av ordningene lokale, 45 prosent regionale og 11 prosent interregionale. En slik klassifisering gir altså en omtrent like store andel regionale som lokale ordninger. En høyere andel regionale ordninger (45 prosent) sammenliknet med hva vi finner på regionrådsnivå (33 prosent), skyldes at sistnevnte klassifisering stiller krav til at det er kommunene innenfor samme regionrådsområde som deltar i samarbeidet. Særlig på Helgeland er det et betydelig avvik mellom antall regionale ordninger og antall regionale fellesordninger innfor de tre regionrådsområdene.



Figur 3.1. Antall samarbeidsordninger fordelt etter antall kommuner som samarbeider. N=270

3.2.2 Fagnettverk og prosjekter

Det innsamlede materialet tyder på at det uformelle samarbeidet i form av nettverk og prosjekter er meget omfattende i Nordland. Fagnettverk, ulike typer utvalg og diskusjonsfora finnes på alle nivåer, både lokalt mellom enkeltkommuner og regionalt i regi av regionrådet og ikke minst de regionale kompetansekantorene (RKK-kantorene). Det finnes også flere samarbeidsarenaer på fylkesnivå, særlig i forhold til fylkeskommunen, men også fylkesmannen og andre regionale statsetater. Endelig finnes en rekke eksempler på at kommunene deltar i regionale og nasjonale organisasjoner, nettverk og prosjekter, som Nettverk for fjord- og kystkommuner, Lands sammenslutningen av norske vindkraftkommuner, Olje- og gassutvalget på Helgeland, Effektivitetsnettverket osv.

Nedenfor er det vist antall registrerte fagnettverk og pågående prosjekter for det enkelte regionrådsområde. Tallene gir et visst bilde av omfanget, men er ikke heldekkende for alle regionrådene. Det skyldes at denne delen av det interkommunale samarbeidet er særlig krevende å kartlegge, bl.a. som følge av stadige endringer og gråsoner i forhold til ulike typer uformelt samarbeid.

Kartleggingen tyder likevel på at de fleste kommuner i Nordland er til dels meget aktive deltakere i permanente fagnettverk. Også den løpende prosjektaktiviteten er de fleste steder av betydelig omfang jf tabell 3.2. I Vesterålen er det registrert hele 27 permanente fagnettverk og det pågår minst 8 ulike regionale utviklingsprosjekter. Det store antallet fagnettverk illustrerer på en god måte at norske kommuner har mange oppgaver som krever mange ulike typer fagkompetanse.

Kartleggingen viser at utviklingen av interkommunale fagnettverk for ansatte i kommunene har kommet langt i alle deler av fylket. Det er en viktig observasjon fordi fagnettverkene kan

bidra til bredere og bedre fagmiljøer. Et fagnettverk kan fungere som en utviklingsarena og være forløper til formaliserte interkommunale ordninger. Et fagnettverk kan også være en viktig ressurs i løpende rådgivning overfor regionrådet eller politikere og ansatte i enkeltkommuner. For å konkretisere hvilken type fagnettverk det ofte er snakk om er alle registrerte nettverk i Vesterålen listet opp nedenfor.

Region	Permanente fagnettverk	Pågående prosjekter
Vesterålen	27	8
Salten	18	6
Helgeland	14	4
Ofoten	14	5
Sør-Helgeland	12	10
Lofoten	8	6
Indre Helgeland	?	?

Tabell 3.2 Antall permanente fagnettverk og pågående prosjekter

1 Rådmannsutvalget	14 IKT-nettverk for skole
2 Helse- og sosiallederforum	15 LøVe-samarbeidsforum
3 Personalsjefforum	16 Servicetorgnettverket
4 IT-lederforum	17 Jordbrukssjefforum
5 Økonomisjefforum	18 Kultursjefforum
6 Næringsjefforum	19 PRO-nettverk
7 Kommunelege I forum	20 Skolesjefforum
8 Vesterålens medisinske selskap	21 SFO-ledernetverk
8 Barnevernnettverket	22 Nettverk for norskundervisning
9 Flyktningnettverk	23 Nettverk for matematikkundervisning
10 Helsesøstergutta	24 Nettverk for YOU
11 Kreftsykepleienettverk	25 Teknisk sjefforum
12 IA-nettverk	26 Innkjøpsforum
13 Barnehagenettverk for ledere og saksbehandlere	27 Jordmornettverket

Tabell 3.3 Registrerte fagnettverk i Vesterålen

Når det gjelder prosjektaktivitet, preges svært mye av regionrådenes arbeid av regionale utviklingsoppgaver gjennom de regionale partnerskapene, arbeid med strategisk næringsplan, samferdselsplan, klimaplan, fiskerifaglige prosjekter, havnesamarbeid, kultur osv. Regionrådenes engasjement i utvikling av tjenestesamarbeid virker å være mer varierende. Arbeidet med samhandlingsreformen er noen steder organisert som et felles utviklingsprosjekt under regionrådet, andre steder ser det ut til at arbeidet drives frem av mindre grupper av kommuner.

Vi ser også at regionrådene i forskjellig grad er involvert i utviklingsprosjekter som har som siktemål å etablere interkommunale ordninger innenfor kommunal administrasjon og tjenester. Tjenesteperspektivet virker å stå sterkere i regionrådene i Vesterålen og Salten enn i de øvrige delregionene. Begge disse regionrådene har vært og framstår fortsatt som viktige motorer i utvikling av interkommunalt tjenestesamarbeid. Også på Sør-Helgeland er alle fem kommunene aktive i utvikling av samarbeid om tjenester, men det virker her å ha skjedd en viss arbeidsfordeling mellom rådmennene (rådmannsgruppen) som driverne i utvikling av tjenestesamarbeid og regionrådet som mer er konsentrert til regionale utviklingsoppgaver og drift av visse etablerte interkommunale tjenester som PPT og RKK. Flere steder i fylket finner vi eksempler på subregionale initiativ for tjenesteutvikling gjennom HALD-kommunene,

kommunene i Indre Salten, Steigen-Hamarøy-Tysfjord, Evenes-Tjeldsund-Skånland, Vestvågøy-Moskenes-Flakstad m.fl. Innenfor de fleste regionrådsområdene registreres spenninger mellom satsing på helhetlige regionale ordninger versus mer lokale eller subregionale løsninger.

3.3 Variasjoner i samarbeidets omfang

3.3.1 Antall ordninger pr kommune

I det følgende skal vi se nærmere på den geografiske fordelingen av de 270 formelle samarbeidsordningene i Nordland. Vi starter nedenfra og ser først på antall formelle ordninger som er registrert pr kommune i Nordland. Det samlede antall registrerte ordninger varierer fra 19 i Narvik og Ballangen til over 40 ordninger for Fauske, Sørfold og Brønnøy, jf tabellen nedenfor. Gjennomsnittlig antall ordninger pr kommune ligger på 30, regnet som veid gjennomsnitt for alle kommunene i fylket.

For kommuner som samarbeider minst er det registrert relativt få samarbeidsordninger på alle geografiske nivåer, både bilateralt, på regionrådsnivå og høyere geografisk nivå. I motsatt ende ser vi at kommuner som deltar i flest ordninger er aktive deltakere på alle geografiske nivåer. De har et relativt omfattende bilateralt samarbeid, de er en del av et regionråd som har drevet aktiv tjenesteutvikling og de er samtidig deltakere i mange store interregionale ordninger.

I tabellen er det flere interessante plasseringer av kommunetyper og enkeltkommuner, her gjengitt med totalt antall ordninger i parentes:

- Blant fylkets aller største kommuner finnes store variasjoner i samarbeidets omfang. Store kommuner som Fauske(42), Brønnøy(40), Bodø(38), Alstahaug(37) og Sortland (36) er blant fylkets mest aktive deltakere i interkommunal virksomhet. I andre enden finner vi store kommuner som først og fremst Narvik(19) og Vefsn(22), men også andre store kommuner som Vågan(24), Vestvågøy(25) og Rana(26). Blant storkommunene ser vi tendenser til enten betydelig aktivitet på alle geografiske nivåer, eller tendenser til passivitet på alle geografiske nivåer. Profilen for Bodø sett i forhold til Narvik framstår som et tydelig eksempel.
- Blant fylkets aller minste kommuner finner vi relativt små forskjeller i samarbeidets omfang. Fylket har fire kommuner med under 1.000 innbyggere og de deltar alle i færre ordninger enn gjennomsnittet (30). Det gjelder Røst(23), Værøy(25), Træna(27) og Vevelstad(29). Det er et litt overraskende med tanke på hvilken kapasitet og kompetanse som finnes i de aller minste kommunene. Blant mikrokommunene ser vi samtidig en ganske ulik profil på samarbeidsordningene ved at Træna har relativt mange bilaterale ordninger, mens de øvrige i større grad er deltakere i regionale ordninger.

Kommune	Høyere nivå	Regionråds nivå	Lavere nivå	Sum ordninger
Fauske	11	15	17	42
Sørfold	11	15	15	41
Brønnøy	15	11	14	40
Bodø	10	15	13	38
Saltdal	11	15	12	38
Hamarøy	10	15	12	37
Alstahaug	14	9	14	37
Sortland	10	21	5	36
Lødingen	13	21	2	36
Steigen	9	13	13	35
Hadsel	10	21	3	34
Øksnes	7	21	6	34
Evenes	10	6	17	33
Bø	9	19	4	32
Beiarn	11	15	6	32
Bindal	15	10	7	32
Tjeldsund	12	6	14	32
Andøy	6	21	4	31
Herøy	11	9	10	30
Lurøy	6	9	15	30
Leirfjord	10	9	10	29
Sømna	11	11	7	29
Vevelstad	12	11	6	29
Moskenes	6	15	7	28
Hattfjelldal	14	6	8	28
Grane	15	5	8	28
Flakstad	4	15	8	27
Meløy	10	14	3	27
Træna	5	8	14	27
Rødøy	7	4	16	27
Gildeskål	10	15	1	26
Dønna	10	9	7	26
Rana	8	10	8	26
Vega	12	11	3	26
Vestvågøy	5	14	6	25
Værøy	9	10	6	25
Vågan	6	15	3	24
Nesna	7	11	6	24
Hemnes	7	11	6	24
Røst	8	10	5	23
Tysfjord	6	6	11	23
Vefsn	13	4	5	22
Narvik	9	6	4	19
Ballangen	8	6	5	19

Tabell 3.4 Antall formelle samarbeidsordninger pr kommune fordelt etter geografisk nivå.

Av tabell 3.4 går det fram at deltakelsen i store interregionale ordninger (høyere nivå) varierer fra fire-fem ordninger for Flakstad, Træna og Vestvågøy til 15 ordninger for Brønnøy, Grane og Bindal. Når det gjelder Bindal, er det kommunens deltakelse i store regionale ordninger med Namdalskommunene som trekker opp. Det gjelder avfallsselskap, alarmsentral, overgrepsmottak, rehabilitering og kompetanseutvikling innenfor helse- og sosialsektoren(EINA). Bindal kjøper også legevaktjeneste utenom kontortid (lokallegevaktsentral) fra Helse Nord-Trøndelag.

Deltakelsen i ordninger på regionrådsnivå varierer fra fire ordninger for Vefsn og Rødøy til rundt 20 ordninger for kommunene som deltar i Vesterålen Regionråd (Sortland, Hadsel, Øksnes, Bø, Andøy og Lødingen). Omfanget på samarbeidet i de ulike regionrådsområdene kommenteres nærmere nedenfor.

Også omfanget på det lokale og bilaterale samarbeidet varierer svært mye. For Gildeskål er det kun registrert én bilateral ordning (felles veterinærvaktdistrikt med Meløy), mens Fauske og Evenes deltar i hele 17 forskjellige lokale ordninger. Tallene for Gildeskål kan skyldes underrapportering, men det rokker neppe ved en samarbeidsprofil for denne kommunen som preges av regionale ordninger, som enten er felles for hele Salten eller enda større ordninger. For både Gildeskål(1) og Meløy(3) er det registrert svært få bilaterale ordninger. Det samme gjelder for øvrig Lødingen(2) og Hadsel(3).

3.3.2 Antall ordninger pr regionrådsområde

Nedenfor er det vist fordelingen av de 270 ordningene etter kommunenes regionrådstilhørighet.

Region	Høyere geografisk nivå	Regionråds nivå	Lavere geografisk nivå	Sum antall ordninger	Veid gj.snitt pr kom.
Helgeland	17	9	42	68	28
Salten	12	15	39	66	35
Indre Helgeland	17	11	32	60	27
Sør-Helgeland	20	11	20	51	31
Ofoten	15	6	30	51	25
Lofoten	13	15	18	46	25
Vesterålen	15	21	8	44	34

Tabell 3.5 Antall formelle samarbeidsordninger pr regionrådsområde

Flest ordninger er registrert for kommunene som tilhører Helgeland Regionråd, hvor medlemskommunene deltar i 68 forskjellige ordninger. Av ordningenes geografiske fordeling, ser vi at det særlig er det bilaterale samarbeidet som trekker opp antall ordninger på Helgeland. Træna, Rødøy og HALD-kommunene (Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna) deltar alle i mange bilaterale ordninger. Vi ser samtidig at antall ordninger på regionrådsnivå på Helgeland er blant det laveste i hele Nordland. Kun i Ofoten finner vi færre fellesordninger mellom kommunene som inngår i regionrådet.

I motsatt ende finner vi kommunene i Vesterålen Regionråd, som har færrest antall ordninger totalt sett, men samtidig en helt annerledes profil på samarbeidet sammenliknet med kommunene på Helgeland. I Vesterålen er det utviklet relativt få bilaterale og lokale ordninger, men til gjengjeld er Vesterålen Regionråd det regionrådet som har utviklet flest ordninger på regionrådsnivå i hele Nordland. Også i Lofoten og Salten finner vi relativt mange fellesordninger på regionrådsnivå.

Kommunene i Ofoten skiller seg som nevnt ut med færrest ordninger på regionrådsnivå i hele fylket. Kommunene Evenes, Tjeldsund og Tysfjord har utviklet mange lokale ordninger seg i mellom, mens Narvik og Ballangen framstår med et relativt svakt utviklet interkommunalt samarbeid på alle geografiske nivåer.

Indre Helgeland Regionråd og Sør-Helgeland Regionråd framstår som gjennomsnittlige regionråd mht. antall samarbeidsordninger. Den geografiske fordelingen av samarbeidsordningene skjuler en kompleks indre samarbeidsstruktur i denne delen av fylket jf nærmere omtale av dagens samarbeidsmønster på Helgeland nedenfor.

For å få et konkret inntrykk av hva det samarbeides om, er alle registrerte ordninger på regionrådsnivå listet opp nedenfor. Opplistingen gjelder kun regionale ordninger der alle eller tilnærmet alle kommunene i regionrådet deltar (og kun disse). Visse underlagte aktiviteter under regionrådene er regnet som selvstendige ordninger. Det gjelder aktiviteter som har et eget styre og som regel egne vedtekter og egen administrasjon. Det er viktig å være klar over at kommunene også har etablert en rekke samarbeidsordninger på lokalt og høyere geografisk nivå. Samme oppgave kan ett sted være etablert på regionrådsnivå, et annet sted som en lokal ordning og et tredje sted på høyere geografisk nivå enn regionrådet. Opplistingen gir likevel en god pekepinn på hvor langt den regionale integrasjonen av utviklingsoppgaver og tjenester har kommet under de enkelte regionråd.

<p>LOFOTRÅDET</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lofotrådet • Partnerskap Lofoten • Bredbåndsutbygging i Lofoten • Lofotkraft Holding AS • RKK Lofoten • Kommunerevisjonen i Lofoten • Kontrollutvalgssekretariatet i Lofoten • Karrieresenter Lofoten • Destination Lofoten AS • IKT samarbeid Lofoten • Lofoten veterinæravktdistrikt • Lofoten Avfallsselskap IKS (LAS) • PPT Lofoten • Lofoten Krisesenter • Lofoten Industri AS <p>VESTERÅLEN REGIONRÅD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vesterålen Regionråd • Partnerskap Vesterålen • Fiskerisamarbeidet i Vesterålen • Vesterålen Reiseliv (VR) • Kultursamarbeidet i Vesterålen • Vesterålen Friluftsråd • Musikksamarbeidet i Vesterålen (MUSAM) • Regional Sceneinstruktør Vesterålen • Laterna Magica Vesterålen • RKK Vesterålen • Barneverntjenesten i Vesterålen • PPD for Vesterålen og Lødingen • Reno-Vest IKS • Vesterålsprodukter AS • Vesterålen Vekst AS • Felles utlånsforvaltning Vesterålen • Bokbussen i Vesterålen • Vesterålen krisesenter • LøVe-samarbeidet i Vesterålen • Hadsel ASP • Vesterålen interkommunale legevakt <p>OFOTEN REGIONRÅD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ofoten regionråd • Partnerskap Ofoten • Ofoten Friluftsråd • RKK Ofoten • PPT Ofoten • Karrieresenter Ofoten 	<p>SALTEN REGIONRÅD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salten Regionråd • Saltentinget • Partnerskap Salten • Bredbåndsutbygging i Salten • Salten Friluftsråd • Salten kultursamarbeid • Den kulturelle spaserstokken i Salten • Salten Invest IKS • IRIS Salten IKS • Salten Kommunerevisjon IKS • Salten Kontrollutvalgsservice • Stiftelsen Salten Museum • Salten Brann IKS • Innkjøpsamarbeidet i Salten • Saltenavtalen VA <p>HELGELAND REGIONRÅD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Helgeland Regionråd • Helgeland Regionråd IKS • Partnerskap Helgeland • Ytre Helgeland Kommunerevisjon • PPT Ytre Helgeland • RKK Ytre Helgeland • Karrieresenteret Ytre Helgeland • Mosjøen krisesenter • Skjærgårdsbiblioteket Ytre Helgeland <p>INDRE HELGELAND REGIONRÅD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indre Helgeland Regionråd • Partnerskap Indre Helgeland • Indre Helgeland Kommunerevisjon • Indre Helgeland Kontr.utv.sekretariat • IKT-samarbeid Hemne • Polarsirkelen Friluftsråd • Polarsirkelen Reiseliv • Polarsirkelportalen • Krisesenteret i Rana • Rana IUA • Helgeland Avfallsforedling IKS <p>SØR-HELGELAND REGIONRÅD</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sør-Helgeland Regionråd • Partnerskap Sør-Helgeland • PPT Sør-Helgeland • RKK Sør-Helgeland • Juridisk konsulent for barnevern og sosialsaker Sør-Helgeland • Teaterinstruktør Sør-Helgeland • IKT-samarbeid Sør-Helgeland • Bredbåndsutbygging Sør-Helgeland • Sør-Helgeland krisesenter • Trafikkopplæring Sør-Helgeland • Kulturskole Sør-Helgeland
--	--

Tabell 3.6 Formaliserte samarbeidsordninger på regionrådsnivå i Nordland

3.3.3 Komplisert samarbeidsmønster på Helgeland

Helgeland består av 18 kommuner, 4 byer og tre regionråd. Som region har Helgeland en samlet befolkning på vel 77.000 innbyggere, som er identisk med Salten. Kartleggingen tyder på at dette området preges av et svært sammensatt samarbeidsmønster med ordninger på kryss og tvers av både regionrådsstrukturen, felles bolig- og arbeidsmarkedsområder og det man skulle tro kunne være naturlige nabofellesskap. Nedenfor følger et forsøk på å beskrive noen hovedtrekk ved dagens samarbeidsmønster.

På overordnet nivå finnes noen ganske få formelle samarbeidsordninger som er felles for alle eller tilnærmet alle 18 kommunene. Det gjelder Felles reiselivsportal for Helgeland(18) og Helgeland Driftsassistanse VA(18), sistnevnte et kompetansesamarbeid innenfor vann- og avløpssektoren. Vi finner en ordening hvor 16 kommuner samarbeider. Det gjelder 110-alarmsentral, hvor alle kommuner deltar unntatt Rødøy og Bindal. Videre finner vi to ordninger hvor 14 kommuner samarbeider, Helgelandskraft AS og Helgeland Museum.

På Helgeland finner vi en rekke samarbeidsordninger hvor kommunene er organisert i to, tre eller fire strukturer. En to-delning gjelder for avfallssektoren, der Sør-Helgeland Miljøverk IKS dekker 11 kommuner på Sør- og Ytre Helgeland med tillegg av Vefsn, mens Helgeland Avfallsforedling IKS dekker Rana, tre andre kommuner på Indre Helgeland med tillegg av Rødøy og Træna. Bindal er medeier i Midtre Namdal Avfallsselskap IKS. En to-delning gjelder også for samarbeid om beredskap mot akutt forurensning, der Rana IUA dekker fem kommuner og Helgeland IUA dekker 7 kommuner, mens Rødøy tilhører Salten IUA. Videre er samarbeid om kontrollutvalgssekretariat også delt i to strukturer. SEKON Helgeland dekker 12 kommuner, fem på Sør-Helgeland og syv på Ytre Helgeland. Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat, dekker de øvrige seks kommunene dvs. fem kommuner på Indre Helgeland med tillegg av Vefsn.

En tredeling av Helgeland, gjelder for regionrådene og bl.a. de regionale partnerskapene for næringsutvikling, som regionrådene og de særskilte partnerskapsstyrene er ansvarlige for. Videre finner vi flere viktige samarbeidsordninger som er delt på tre strukturer men som ikke følger regionrådsinndelingen. Det gjelder samarbeid om revisjon, der Ytre Helgeland kommunerevisjon dekker syv kommuner på Ytre Helgeland, inkl. Lurøy som er medlem i Indre Helgeland Regionråd. Indre Helgeland kommunerevisjon dekker seks kommuner inkl. Vefsn som er med i Helgeland Regionråd. I tillegg kommer Komrev Trøndelag IKS som dekker alle fem kommunene på Sør-Helgeland med tillegg av 21 kommuner i Nord- og Sør-Trøndelag. Videre finner vi tre destinasjonsselskaper på Helgeland og tre krisesentre (hhv. Rana, Mosjøen og Sør-Helgeland krisesenter) som heller ikke følger grensene for regionrådene.

En oppdeling i fire strukturer finner vi for PP-tjeneste og regionale kompetansekontor (RKK), som begge er basert på nesten samme regioninndeling, men ikke helt. PPT er organisert interkommunalt med hovedkontor på hhv. Sør-Helgeland (5k), Ytre Helgeland (6k), Rana (4k) og Vefsn (3k). RKK har samme regioninndeling, med unntak for at RKK Rana dekker kun tre kommuner. Rødøy er med i PPT Rana, men foreløpig ikke i RKK Rana.

Ser vi disse regionale strukturene i sammenheng med alt det lokale og bilaterale samarbeidet forsterkes inntrykket av en fragmentert og pragmatisk samarbeidsstruktur på Helgeland. Når det gjelder samarbeid om kommunal administrasjon og tjenester framstår kommunene på Sør-Helgeland som rimelig homogene, men det gjelder ikke Bindal som har startet prosjekt med Ytre Namdal om både samhandlingsreformen/helse og en rekke andre kommunale funksjoner som landbruk, brannvern, VAR-sektoren og plankontor.

Også HALD-kommunene på Ytre Helgeland framstår som en subregion for samarbeid om visse administrative funksjoner og tjenester. Når det gjelder samarbeid om IKT, finner vi tre subregionale strukturer gjennom HALD IKT, Sør-Helgeland IKT og Hemne IKT. Sistnevnte omfatter samarbeid mellom fem kommuner på Indre Helgeland, med tillegg av Træna, mens Rana ikke deltar. Dagens samarbeid om for eksempel legevakt og brannvern preges av bilaterale ordninger og vi finner for disse funksjonene ingen eksempler på brede regionale løsninger. Det vises til kap.3.5 for en nærmere oversikt over samarbeidets omfang på ulike oppgavefelt i Nordland.

Det kan antas at et pragmatisk samarbeidsmønster kan være greit så lenge samarbeidet er av begrenset omfang og berører lite viktige kommunale funksjoner. Jo større omfang og jo viktige kommunale oppgaver som organiseres etter slik strategi, jo mer problematisk kan en slik fragmentering være for innbyggerne, kommunale lederne og de ansatte i kommunene. Et pragmatisk samarbeidsmønster kan reise en rekke spørsmål om oversiktighet for innbyggerne, demokratiske styringsmuligheter og effektivitet mht. kostnader og kompetanseutnyttelse. Et pragmatisk samarbeidsmønster kan også være problematisk i forhold til samhandlingsreformen, som vil stille krav til langsiktig og forpliktende samarbeid mellom faste partnere.

3.3.4 Geografiske vippekommuner

I Nordland finner vi flere kommuner som ut fra det etablerte interkommunale samarbeidsmønsteret kan benevnes som geografiske vippekommuner. En nærmere gjennomgang tyder på at Rødøy og Bindal er i en spesiell situasjon. Samarbeidsmønsteret for Rødøy går i ulike geografiske retninger, dels mot Alstahaug og de andre kommunene Ytre Helgeland, dels mot Rana og kommunene i Indre Helgeland Regionråd og dels mot Meløy kommune og Salten.

Bindal er i en liknende situasjon med etablerte samarbeidsordninger i tre retninger, dels mot kommunene på Sør-Helgeland, dels mot alle Namdalskommunene med Namsos som regionsenter og dels mot de tre nabokommunene i Ytre Helgeland Regionråd.

Videre kan Tysfjord benevnes som en geografisk vippekommune. Tysfjord er med i Ofoten Regionråd og samarbeider sørover med Hamarøy og Steigen som er en del av Salten Regionråd. Som tidligere nevnt har de tre STH-kommunene over lenger tid hatt et felles regionråd, som kan bidra til ytterligere sammensveising av de tre kommunene.

På motsatt side av Narvik, har Evenes og Tjeldsund utviklet mange bilaterale ordninger, delvis sammen med Skånland kommune i Troms. Også disse tre kommunene har over lenger tid hatt et felles regionråd gjennom ETS-rådet.

Videre har Værøy og Røst i tillegg til samarbeidet med de andre Lofotkommunene utviklet en del bilaterale ordninger med Bodø kommune bl.a. innenfor PP-tjeneste, landbruksforvaltning og kirkesamarbeid. Både Værøy og Røst deltar samtidig i flere av fellesordningene for hele Salten. Det gjelder samarbeid om miljørettet helsevern og samfunnsmedisin, overgrepsmottak, 110-sentral, beredskap mot akutt forurensning og kriminalitetsforebyggende arbeid.

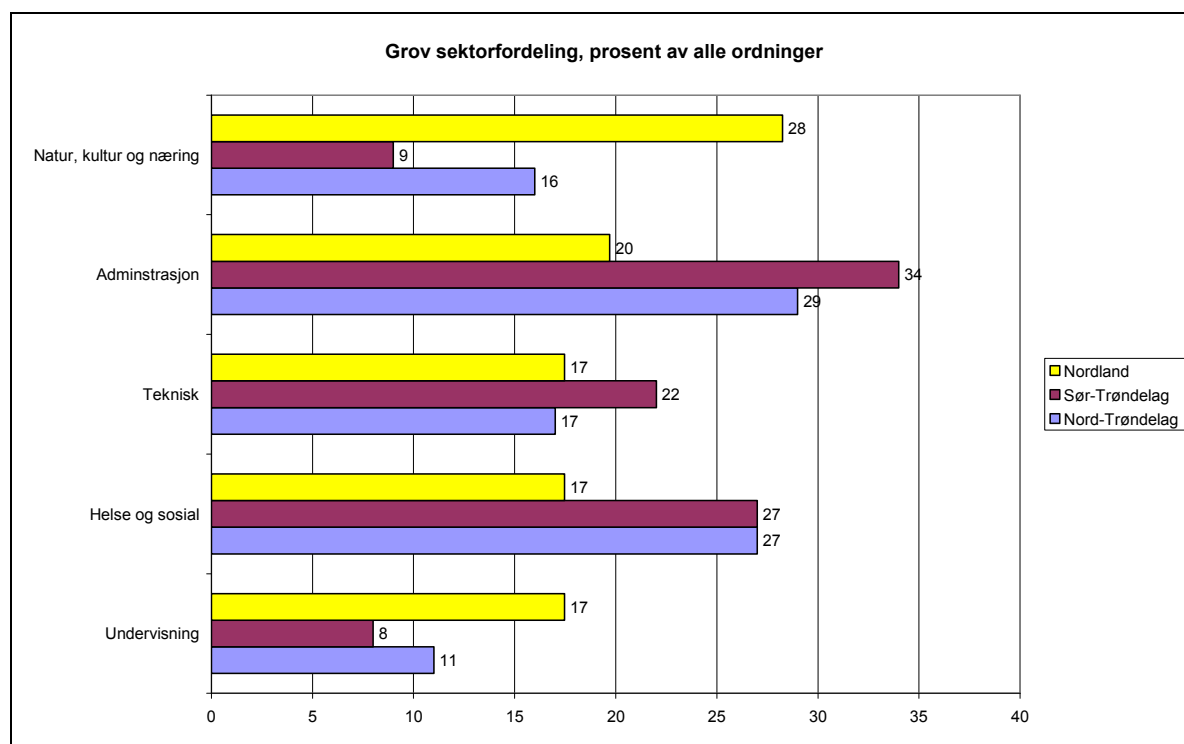
Endelig kan det pekes på at Træna og Lurøy, delvis også Vefsn har et relativt spredt geografisk samarbeidsmønster, som dels er rettet mot de andre kommunene på Ytre Helgeland, dels Rana, Hemnes og de øvrige kommunene på Indre Helgeland.

I forhold til fylkesgrensen er det først og fremst Bindal som pr dato er sterkest integrert i fellesordninger med kommuner i et annet fylke. I nord er ETS-samarbeidet relativt velutviklet på tvers av fylkesgrensen mot Troms, men for øvrig er kommunene nord i Nordland relativt lite integrert i fellesordninger med kommunene i Sør-Troms. Det formelle samarbeidet er pr dato begrenset til samarbeid om revisjon (Komrev Nord IKS), avfallsselskap (Hålogaland Ressursselskap IKS) og veterinæravktdistrikt (Harstad og Tjeldsund veterinæravktdistrikt), samt noen andre ordninger (Nordkraft AS, Kommunekraft AS, Hålogalandsbrua AS og Støtteutvalget for Harstad/Narvik lufthavn). ETS-samarbeidet er nærmere beskrevet i kap.3.8.

3.4 Sektorfordeling

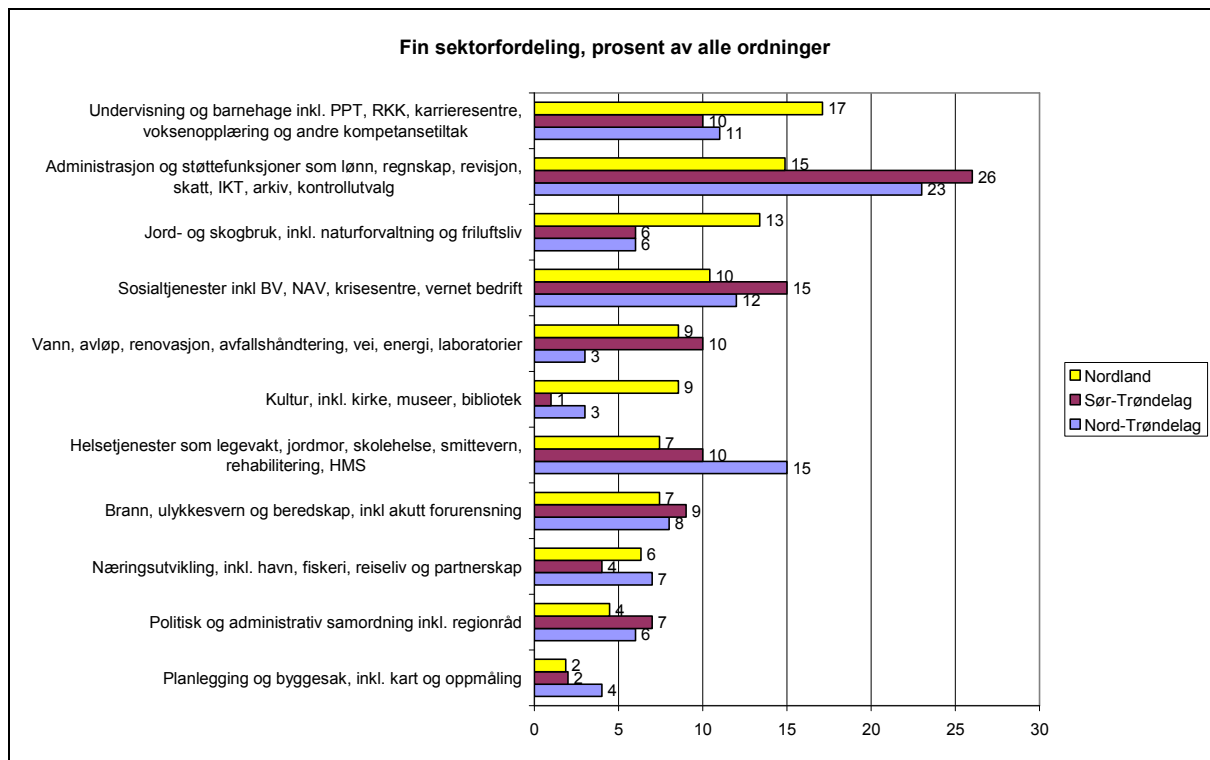
I de neste delkapitler skal vi studere samarbeidet innhold. Først vises forekomst på ulike kommunale sektorområder. Dernest følger en mer detaljert innholdsanalyse av forekomst på mer homogene oppgavefelt. I figurene nedenfor er alle samarbeidsordningene klassifisert etter sektor, hhv. en grov og fin sektorfordeling. Vi gjør oppmerksom på at alle ordningene teller likt i fremstillingen, uavhengig av organisasjonsform og økonomisk omfang på samarbeidet.

Den grove sektorfordelingen viser at samarbeidet er mest utbredt innenfor natur, kultur og næring i Nordland, som dekker 28 prosent av ordningene. Omfattende interkommunalt samarbeid om natur, kultur og næring er et spesielt trekk ved samarbeidsmønsteret i Nordland sett i forhold til andre fylker. På dette sektorområdet finner vi tre ganger så mange samarbeidsordninger i Nordland som i Sør-Trøndelag og nesten dobbelt så mange som i Nord-Trøndelag. Vi ser samtidig at samarbeidet om oppgaver innenfor kommunal administrasjon og helse- og sosialsektoren er mindre omfattende i Nordland enn i de to Trøndelagsfylkene. Nordland skiller seg samtidig ut ved at samarbeidet innenfor undervisningssektoren er betydelig mer utbredt enn i nabofylkene i sør. Innenfor denne sektoren er det først og fremst samarbeid om PPT, RKK, karrieresentre og andre kompetansetiltak som trekker opp i Nordland.



Figur 3.2 Grov sektorfordeling av registrerte samarbeidsordninger i Nordland, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag

Etter en finere sektorfordeling framstår dagens samarbeid som litt flatere og mer spredt på mange oppgavefelt i Nordland sammenliknet med Trøndelagsfylkene. Kommunen i Nordland samarbeider mer om undervisning- og kompetansetiltak, jord- og skogbruk inkl. naturforvaltning og friluftsliv, samt kulturtjenester, og de samarbeider mindre om særlig administrative funksjoner, sosialtjenester og helsetjenester.



Figur 3.3 Fin sektorfordeling av registrerte samarbeidsordninger i Nordland, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag

3.5 Forekomst på ulike oppgavefelt

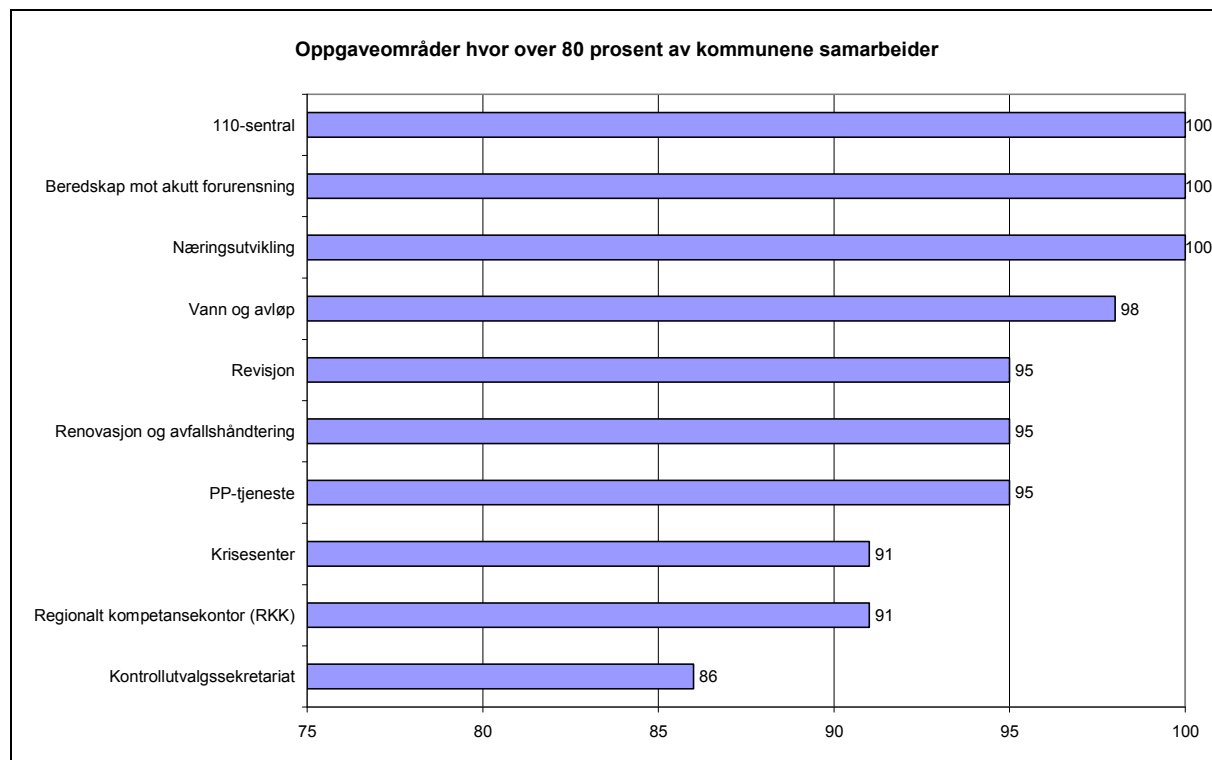
En mer presis oversikt får vi dersom vi beregner hvor stor andel av kommunene i fylket som samarbeider om homogene oppgavefelt. NIVI har beregnet deltakerfrekvenser for 44 forskjellige kommunale oppgaver. Analysen presenteres i tre trinn:

1. Hyppig forekommende samarbeidsområder dvs. oppgaver der over 80 prosent av kommunene har etablert formalisert samarbeid
2. Vanlig forekommende samarbeidsområder dvs. oppgaver der mellom ca 30-70 prosent av kommunene har etablert samarbeid
3. Sjeldne forekommende samarbeidsområder dvs. oppgaver der under 20 prosent av kommunene samarbeider

At prosentintervallene ikke er kontinuerlig skyldes at det ikke finnes ordninger der mellom 70 og 80 prosent og 20 og 30 prosent av kommunene samarbeider. Inndelingen i hyppig, vanlig og sjeldne samarbeidsområder er stort sett lik den som ble brukt i Sør-Trøndelag. Nedenfor presenteres deltakerfrekvenser for Nordland, med tillegg av en konkretisering av registrerte samarbeidsordninger på vedkommende oppgavefelt. Det gis også referansetall fra Sør- og Nord-Trøndelag i den grad slike finnes.

3.5.1 Hyppige forekommende

Som hyppig forekommende samarbeidsområder i Nordland finner vi 110-alarmsentral, beredskap mot akutt forurensning (IUA) og næringsutvikling, der samtlige 44 kommuner deltar i interkommunalt samarbeid. Med ett unntak (Vestvågøy) deltar alle kommuner i samarbeid om driftassistanse for vann- og avløpssektoren, hvor det er etablert to kompetansesamarbeid som dekker fylket. I fylket finner vi videre 42 kommuner som samarbeider om revisjon, avfallshåndtering og PP-tjeneste. Videre samarbeider et stort flertall av kommunene om krisesenter, regionalt kompetansekantor (RKK) og kontrollutvalgssekretariat.



Figur 3.4 Hyppig forekommende samarbeidsområder. Andel av kommunene i Nordland som samarbeider på de respektive områder. Prosent.

Av konkretiseringen går det fram at det formaliserte samarbeidet om næringsutvikling preges av de regionale partnerskapene som alle regionrådene er ansvarlige for. For øvrig finner vi relativt få andre formaliserte spesialordninger for næringsutvikling der kommunene er hovedaktørene. Mye av den generelle aktiviteten til regionrådene dreier seg om næringsutvikling og det finnes en rekke organer i den enkelte kommune som har som formål å fremme næringsutvikling. Det finnes også mange statlige og fylkeskommunale aktører som ivaretar en regional utviklingsrolle i de ulike delregionene og kommuner. I kartleggingen er det ikke gjort forsøk på å få oversikt over alle aktørene og organisasjonene som er involvert i den samlede nærings- og regionalpolitikken, hvor fylkeskommunen har et hovedansvar. Kartleggingen har likevel gitt innblikk i en sektor som preges av svært mange utviklingsaktører og mange ulike organisasjonsformer. Selv om Nordland fylkeskommune har gått langt i samordning mot regionrådene, preges dagens arbeidsdeling av delegering med føringer for prioriteringer og organisering, ikke reell desentralisering der kommunene i fellesskap er gitt et selvstendig regionalt utviklingsansvar. I Nordland finner vi som i andre fylker overraskende få eksempler på kommunalt initierte og eide samarbeidsorganer for å

fremme innovasjon og næringsutvikling. En konsekvens er at 1.linjen for næringsutvikling framstår som ganske ulik mht. organisering og kompetanse i de forskjellige delene av fylket.

Av konkretiseringen går det fram at samarbeidet om revisjon skjer i seks relativt store revisjonsenheter som dekker alle kommunene med unntak for Andøy og Øksnes. To av disse er store interkommunale selskaper som krysser fylkesgrensen mot Trøndelag og Troms. Komrev NORD IKS dekker ni kommuner i Ofoten og Vesterålen med tillegg av 17 kommuner i Troms. KomRev Trøndelag IKS betjener fem kommuner på Sør-Helgeland med tillegg av 21 kommuner i Trøndelag. De øvrige fire revisjonsenhetene dekker kommunene i hhv. Salten, Loften, Ytre og Indre Helgeland.

For avfallsselskapene finner vi en liknende struktur som for organiseringen av revisjon. Fylket dekkes av 7 avfallsselskaper og vi finner to store aktører i grenseområdene, dels mot Troms (Hålogaland Ressursselskap IKS) og dels mot Trøndelag (Midtre Namdal Avfallsselskap IKS). De øvrige fem selskapene dekker Lofoten (LAS), Vesterålen (Reno Vest), Salten (IRIS), Indre/Ytre Helgeland (HAF) og Sør- og Ytre Helgeland (SHMIL).

Av konkretiseringen går det videre fram at PP-tjenesten er delt i 9 interkommunale ordninger, RKK-kontorene i 8, krisesentrene i 7 og samarbeidet om kontrollutvalgssekretariat i 5 regionale ordninger. Kun i Lofoten er det tilnærmet sammenfallende regioninndeling for disse oppgavene.

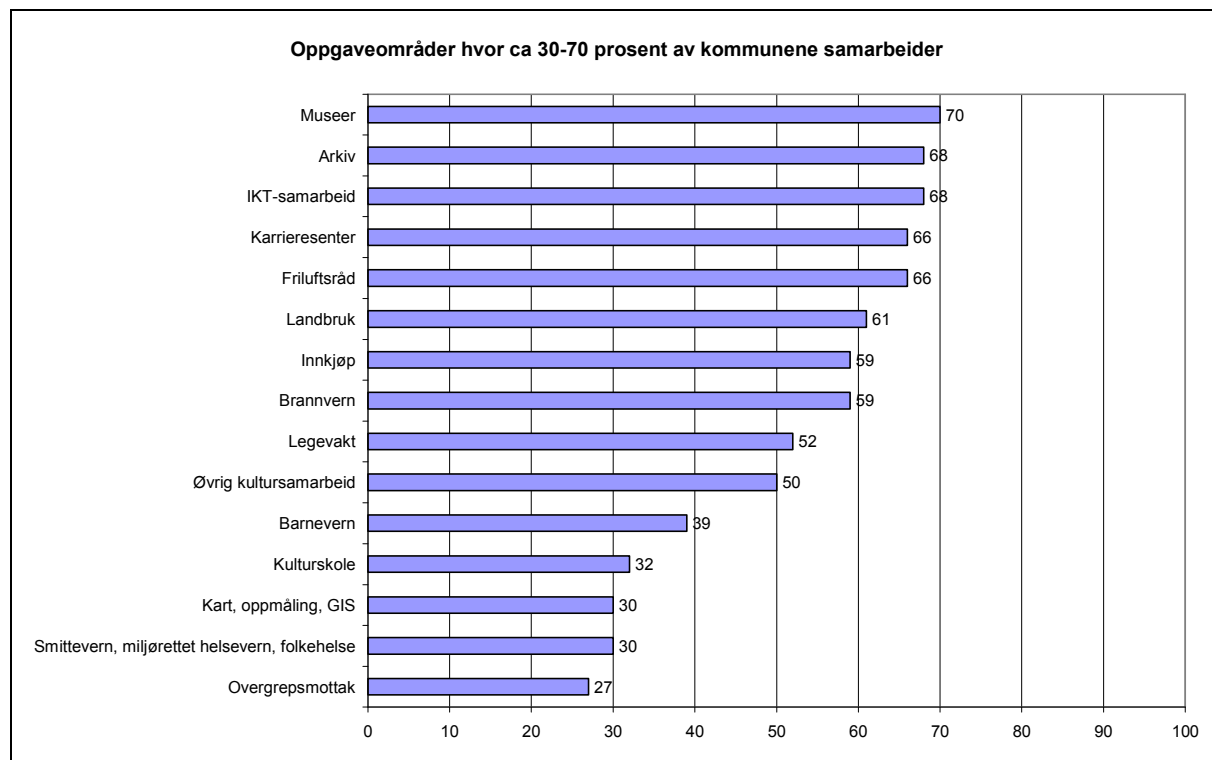
I forhold til referansetallene for Trøndelagsfylkene finner vi små forskjeller i andelene som samarbeider om de aktuelle oppgavene, med unntak for at samarbeidet om PPT er mer utbredt i Nordland enn i Sør-Trøndelag. Det samme gjelder også RKK, som framstår som et gjennomorganisert system i Nordland.

Oppgave	Antall kom	Andel NOR	Konkretisering	Andel ST	Andel NT
110-sentral	44	100	3 sentraler i Nordland, en for Ofoten (Narvik) som dekker Vesterålen og Lofoten fastlandsdel, en for Salten (Bodø) inkl Værøy/Røst og en for Helgeland (Mo i Rana). Bindal kommune tilhører alarmsentral i Nord-Trøndelag (Namsos).	100	100
Beredskap mot akutt forurensning	44	100	5 beredskapsregioner: Lofoten og Vesterålen IUA dekker 4 kommuner i Lofoten og 5 i Vesterålen, Ofoten IUA dekker 7 kommuner inkl Lødingen og Hamarøy, Salten IUA dekker 12 kommuner inkl Værøy/Røst/Rødøy, Rana IUA dekker Rana/Hemnes/Nesna/Lurøy og Træna, Helgeland IUA dekker 7 kommuner på Ytre Helgeland og 5 kommuner på Sør-Helgeland.	100	100
Næringsutvikling	44	100	Alle kommuner deltar i Regionale partnerskap organisert under hvert av fylkets 7 regionråd. For øvrig et formelt organisert fiskerisamarbeid i Vesterålen, et interkommunalt næringssselskap (Hald IKS), en investeringssselskap (Salten Invest IKS), 5 reiselivs-/destinasjonsselskaper og et felles kultur- og næringsfond Steigen/Tysfjord/Hamarøy		
Vann og avløp	43	98	To driftsassistanser dekker alle kommunene unntatt Vestvågøy. Driftsassistansen i Nordre Nordland dekker kommuner i Lofoten, Vesterålen, Ofoten og Salten. Helgeland driftsassistanse VA dekker alle 18 kommunene på Helgeland. For øvrig registrert ett interkommunalt vannverk, Kvittfors interkommunale vannverk mellom Evenes/Tjeldsund.		
Revisjon	42	95	6 regionale revisjonsselskaper: Kommunerrevisjonen i Lofoten dekker alle kommunene i Lofoten, KomRev NORD IKS dekker 5 Ofotenkommunene med tillegg av 4 kommuner i Vesterålen og 17 kommuner i Troms, Salten kommunerevisjon IKS dekker 9 kommuner, Indre Helgeland kommunerevisjon 6, Ytre Helgeland kommunerevisjon 7 og KomREV Trøndelag IKS 5 kommuner på Sør-Helgeland med tillegg av 21 kommuner i Nord-Trøndelag. Andøy og Øksnes deltar ikke i interkommunale revisjonsselskaper.	96	96
Renovasjon og avfallshåndtering	42	95	7 regionale avfallsselskaper, alle IKSer: Lofoten Avfallsselskap dekker 4 fastlandkommuner, Reno-Vest 6 kommuner i Vesterålen, Hålogaland Ressurssselskap 5 kommuner i Ofoten med tillegg av 7 i Troms, IRIS Salten dekker 9 kommuner i Salten, Helgeland Avfallsforedling 6 kommuner og Sør-Helgeland Miljøverk 11 kommuner på Helgeland. Videre er Bindal medeier i Midtre Namdal Avfallsselskap sammen med 12 andre kommuner i Namdalen. Værøy og Røst er ikke medeier i avfallsselskap.	92	83
PP-tjeneste	42	95	9 interkommunale ordninger: PPT Lofoten (4k), PPD Vesterålen og Lødingen (6k), PPT Ofoten (6k inkl Hamarøy), PPT Indre Salten (5k), PPT Bodø (3k inkl Værøy/Røst), PPT Ytre Helgeland (6k inkl Lurøy), PPT Rana (4k inkl Rødøy), PPT Vefsn (3k), PPT Sør-Helgeland (5k). Gildeskål og Meløy deltar ikke i regionale ordninger.	48	83
Krisesenter	40	91	7 registrerte krisesentre i fylket: Lofoten dekker 4 kommuner, Vesterålen 5, Ofoten 3, Bodø 11, Rana 5, Mosjøen 7, Sør-Helgeland 5. Avtale om krisesenter ikke bekreftet for Træna, Lødingen, Tysfjord og Tjeldsund.	100	100
Regionalt kompetansekontor (RKK)	40	91	8 regionale kontorer dekker 40 av 44 kommuner, alle unntatt Bodø, Gildeskål, Meløy og Rødøy. RKK Lofoten (6k), RKK Vesterålen (6k), RKK Ofoten (6 k inkl Hamarøy), RKK Indre Salten (5k), RKK Ytre Helgeland (6 k inkl Lurøy), RKK Rana (3k), RKK Vefsn (3k), RKK Sør-Helgeland (5k).		
Kontrollutvalgs sekretariat	38	86	5 regionale enheter: Kontrollutvalgssekretariatet i Lofoten dekker 6 kommuner, K-sekretariatet IKS 5 kommuner i Vesterålen med tillegg av 17 kommuner i Troms, Salten Kontrollutvalgsservice 9 kommuner, Indre Helgeland Kontrollutvalgssekretariat 6 kommuner og SEKON Helgeland dekker 7 kommuner på Ytre Helegeland og alle 5 kommuner på Sør-Helgeland. Andøy kommune med tillegg av alle 5 kommuner i Ofoten deltar ikke i interkommunale ordninger. Ofotenkommunene kjøper tjensten fra privat advokatfirma.	96	

Tabell 3.7 Konkretisering av hyppig forekommende samarbeidsområder i Nordland, inkl. referansetall fra Sør- og Nord-Trøndelag.

3.5.2 Vanlig forekommende

Gruppen vanlig forekommende samarbeidsområder dekker oppgavefelt med en ganske forskjellig deltakerfrekvens. Et flertall på 60-70 prosent av kommunene samarbeider om museer, kommunalt arkiv, IKT, karrieresenter, friluftsråd, landbruk, innkjøp og brannvern. Rundt halvparten samarbeider om legevakt og ”øvrig kultursamarbeid” som dekker alt kultursamarbeid med unntak for museer og kulturskole. I Nordland har 39 prosent av kommunene etablert formalisert samarbeid om barnvern, som tilsvarer 17 av 44 kommuner. Rundt 30 prosent samarbeider om kulturskole, kart/oppmåling/GIS, smittevern/miljørettet helsevern/folkehelse, samt overgrepsmottak.



Figur 3.5 Vanlig forekommende samarbeidsområder. Andel av kommunene i Nordland som samarbeider på de respektive områder. Prosent.

Av konkretiseringen går det fram at nesten alle de aktuelle oppgavene preges av mange lokale og rene bilaterale ordninger. Et unntak gjelder museene i Nordland, hvor det har vært en nasjonal museumsreform som har medført en gjennomgående regional struktur i fylket. Vi finner også unntak for karrieresenter, som foreløpig er etablert i 6 regioner og som kan forventes å bli etablert i alle delregioner.

Oppgave	Antall kom	Andel NOR	Konkretisering	Andel ST	Andel NT
Museer	31	70	3 interkommunale enheter Museum Nord (8k), Salten Museum (9k) og Helgeland Museum (14k)		
Arkiv	30	68	Interkommunalt arkivsam arbeid Nordland (IKAN) utfører arkivfaglige oppgaver for 30 kommuner. Egen driftsenhet i fylkeskommunen.	88	
IKT-samarbeid	30	68	12 registrerte samarbeidsordninger, hvorav 5 regionale løsninger hvor flere kommuner har felles server, programvare og evt. driftsorganisasjon. Brede regionale løsninger omfatter 25 kommuner - Lofoten IKT, Hadsel ASP, HALD IKT, IKT Hemne, IKT Sør-Helgeland. Grane/Hattfjelladal samarbeider om mailserver og økonomiprogram, Brønnøy/Sømna om ulike driftsfunksjoner og Evenes/Tjeldsund/Kvæfjord om brukerstøtte. I tillegg er Lødingen og Tjeldsund medeiere i Hålogaland IKT sammen med 6 kommuner i Troms, som har driftsavtaler med en rekke kommuner. Forøvrig er det registrert samarbeid om felles hjemmeside Vestvågøy/Hadsel/Øksnes og portalløsninger innen for reiseliv - Reiselivsportal Helgeland og Polarsirkelportalen.	56	100
Karrieresenter	29	66	6 regionale kontorer dekker 29 kommuner, alle unntatt 6 kommuner i Vesterålen, 5 kommuner på Sør-Helgeland, samt Rødøy, Meløy, Gildeskål og Hamarøy. Karrieresenteret i Lofoten (6k), Ofoten (6k), Indre Salten (5k), Ytre Helgeland (6k), Mo i Rana (3k), Mosjøen (3k). Bodø kommune har eget karrieresenter.		
Friluftsråd	29	66	Fire etablerte friluftsråd, Ofoten (5k), Vesterålen (6k), Salten (9k), Polarsirkelen (9k).		
Landbruk	27	61	11 ulike ordninger, hvorav 4 felles landbrukskontorer mellom Evenes/Tjeldsund, Narvik/Ballangen, Steigen/Hamarøy/Tysfjord og Dønna/Herøy. Øvrige ordninger gjelder Røst og Værøy som kjøper tjenester av Bodø, felles tilskuddsforvaltning mellom 10 kommuner i Lofoten og Vesterålen, landbruksordning mellom Bindal og Nærøy og to samarbeid om skogbruk mellom Brønnøy/Sømna og Rana/Lurøy.	24	
Innkjøp	26	59	3 ordninger, hvorav to generelle og én sektoriell ordning. 18 kommuner deltar i innkjøps samarbeid med fylkeskommunen. Innkjøps samarbeidet i Salten dekker 8 kommuner. I tillegg kommer Saltenavtalen VA som dekker innkjøp innenfor vann og avløp for 8 kommuner (samme som deltar i generell ordning).	84	
Brannvern	26	59	Fordelt på 10 ulike ordninger. Kun 2 regionale brannvesen gjennom Ofoten Interkommunale Brannvesen IKS (Nar/Bal/Tys) og Salten Brann som dekker 8 kommuner i Salten eks. Meløy. Omfattende samarbeid mellom Rana/Nesna, samt Vestvågøy/Flakstad/Moskenes. Samarbeid om feiing Vågan/Moskenes, Bindal/Nærøy/Vikna, Brønnøy/Vega/Levelstad og Grane/Hattfjelladal. Forøvrig begrenset samarbeid Rødøy/Meløy og Lurøy/Rødøy. Avtale om felles trygghetsalarmmottak Rana/Hemnes.	80	75
Legevakt	23	52	7 avtalebaserte ordninger. Den største er Vesterålen interkommunale legevakt som dekker Sortland/Hadsel/Bø/Øksnes. Øvrige dekker Evenes/Tjeldsund/Skånland, Vestvågøy/Flakstad, Steigen/Tysfjord/Hamarøy, Fauske/Sørfold, Grane/Hattfjelladal og Brønnøy/Sømna.	92	92
Øvrig kultursamarbeid	22	50	Omfatter Kultursamarbeidet i Vesterålen (6k), Salten kultursamband (9k), Den kulturelle spaserstokken i Salten (9k), Kultursamarbeid Ballangen/Tysfjord, Teaterinstruktør Sør-Helgeland.		
Barnevern	17	39	3 helhetlige felles tjenester med felles BV-leder: BV-tjenesten i Vesterålen, BV-tjenesten i HALD-kommunene og BV-Tjenesten for Evenes og Skånland. Ordningen i Vesterålen iverksettes 1.1.2011. I tillegg kommer omfattende samarbeid mellom Brønnøy/Vega, Brønnøy/Levelstad og Flakstad/Moskenes. Marginal ordning mellom Rødøy/Lurøy/Træna gjelder bistand ved vakanser.	36	75
Kulturskole	14	32	6 ordninger hvorav noen felles kulturskoler. Kulturskolen for Alstahaug og Leirfjord, Kulturskole Sør-Helgeland (4k), Musikkskole Lurøy/Rødøy, ETS Kulturskole, Kulturskolesamarbeid Hamarøy/Tysfjord og Kulturskole tjenester Fauske/Saltdal.		
Kart, oppmåling, GIS	13	30	5 ordninger: helhetlig løsning gjennom felles plan- og utviklingsenhet Evenes/Tjeldsund, fellesløsning for Fauske/Saltdal/Bodø gjennom AS Salten Kartdata, GIS-samarbeid HALD-kommunene, samarbeid om kart og oppmåling Lurøy/Træna, samt kartforretning og matrikkel mellom Vågan og Værøy.	48	
Smittevern, miljørettet helsevern, folkehelse	13	30	En felles kommunelege 1 og smittevernfunksjon mellom Evenes og Tjeldsund med tillegg av et større kompetanse- og tjenestesamarbeid gjennom Helse- og miljøtilsyn Salten IKS som dekker 9 kommuner i Salten med tillegg av Værøy/Røst.	8	21
Overgrepsmottak	12	27	Registrert 2 ordninger, hhv. Overgrepsmottak Bodø som dekker 11 kommuner i Salten inkl Værøy/Røst, samt Overgrepsmottaket i Nord-Trøndelag, hvor Bindal samarbeider med 24 kommuner i NT (sykehuset i Levanger). Direkte avtaler mot sykehus/legevakt kan forekomme.	96	100

Tabell 3.8 Konkretisering av vanlig forekommende samarbeidsområder i Nordland, inkl. referansetall fra Sør- og Nord-Trøndelag.

Etablering av karrieresenter i Nordland er et resultat av økt satsing på et helhetlig system for yrkes- og utdanningsveiledning i fylket. Sentrene gir individuell veiledning og informasjon til voksne og ungdom som ikke er tilknyttet skole- og oppfølgingstjenesten. Fylkeskommunen er faglig og finansielt engasjert i kontorenes virksomhet. Etablering av et fylkesdekkende system med karrieresentre, innebærer at det vil være minst to nært beslektede systemer for kompetanseutvikling i Nordland. Karrieresentrene kommer i tillegg til de regionale kompetansekontorene (RKK) som allerede er etablert som et fylkesdekkende system. RKK-samarbeidet startet opp allerede i 1987 og hadde kompetanseutvikling i grunnskoler og barnehager som utgangspunkt. Senere er arbeidsområdet utvidet til hele kommunal sektor og for noen også tiltak overfor lokalt næringsliv. Sett fra brukerne og kommunenes samlede engasjement i institusjoner som driver med kompetanseutvikling, kan det reises spørsmål om behov for samordning av tilbud og kontorstruktur i de ulike delene av fylket. Det gjelder karrieresentre og RKK-systemet, men det kan også gjelde andre tilbydere og virksomheter innenfor kompetanseutviklingsfeltet. Kartleggingen tyder på at det finnes en rekke aktører som driver med nært beslektet virksomhet, gjennom bl.a. flerfaglige opplæringskontor, institusjoner som Lofoten Studie- og Høyskolesenter AS etc. Antakelig er det få fylker i landet som har så mange spesialinstitusjoner og organer som driver innenfor kompetanseutviklingsfeltet som Nordland.

Kartleggingen tyder på at samarbeidet om flere viktige kommunale funksjoner har kommet relativt kort i Nordland. På en rekke oppgavefelt preges dagens samarbeid av mange lokale og relativt smale samarbeidsordninger. Det gjelder både geografisk nedslagsfelt og innholdet i samarbeidet. Følgende oppsummering gir et bilde av dagens samarbeid om noen utvalgte funksjoner:

- Nær 70 prosent av kommunene deltar i ulike former for IKT-samarbeid. Samarbeidet fordeler seg på 12 ordninger, hvorav trolig tre og maksimalt fem kan karakteriseres som mer helhetlige regionale løsninger. Det gjelder Lofoten IKT, HALD IKT og Sør-Helgeland IKT. I Vesterålen er det etablert en felles server og databasedrift for felles økonomisystem gjennom Hadsel ASP, mens IKT Hemne drifter felles server og en del fagprogrammer for seks kommuner.
- 61 prosent samarbeider om landbruk. Samarbeidet fordeler seg på 11 ulike ordninger. I fylket er det etablert fire felles landbrukskontor som berører 9 av fylkets kommuner.
- 59 prosent samarbeider om brannvern. Samarbeidet er fordelt på 10 forskjellige ordninger. I Nordland finnes kun to helhetlige regionale brannvesen som dekker 11 av fylkets kommuner (Ofoten Interkommunale Brannvesen IKS og Salten Brann IKS).
- 52 prosent samarbeider om legevakt gjennom syv forskjellige ordninger, de fleste av lokal karakter. Den største er Vesterålen interkommunale legevakt.
- 39 prosent samarbeider om barnevern. I fylket finnes kun tre helhetlige felles tjenester med felles barnevernleder, inkludert den felles tjenesten som nylig er vedtatt i Vesterålen.
- 30 prosent samarbeider om smittevern, miljørettet helsevern og folkehelse. I fylket er det registrert kun én felles kommuneoverlegefunksjon. Gjennom Helse- og miljøtilsyn Salten IKS er det etablert et større kompetanse- og tjenestesamarbeid.

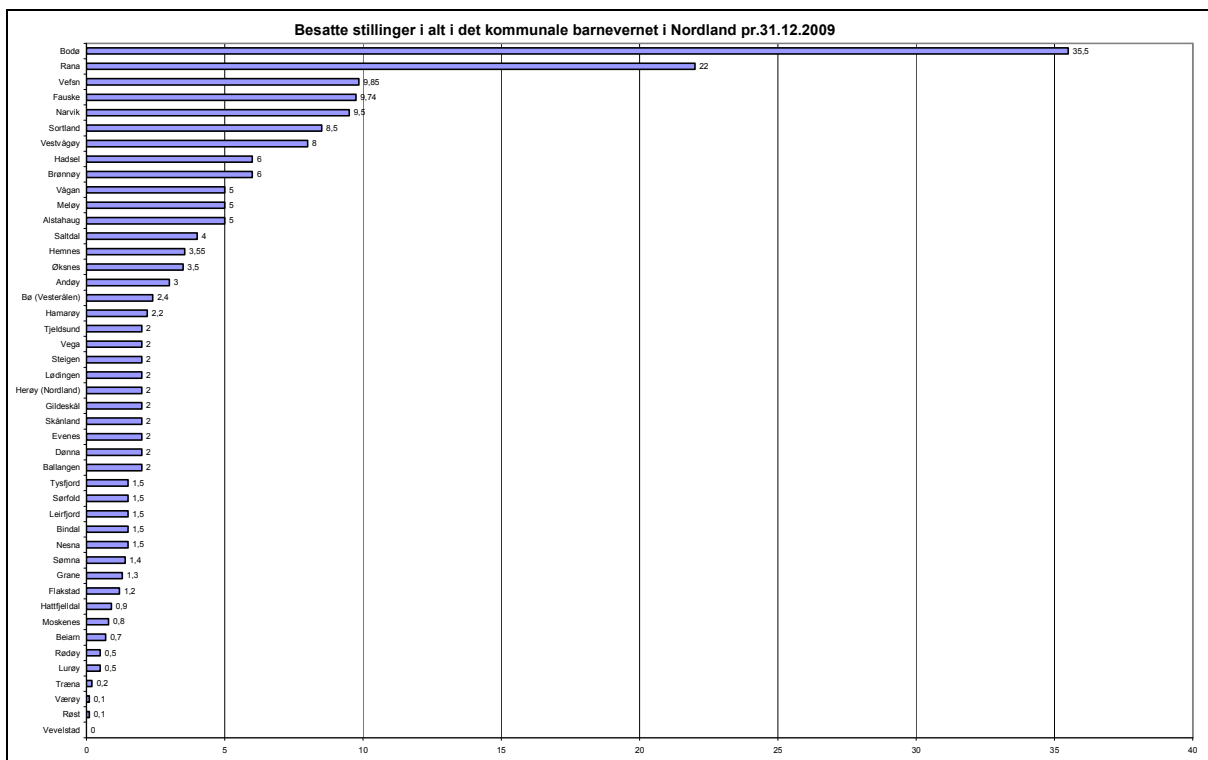
Referansetall fra Sør- og Nord-Trøndelag, tyder på at kommunene i Nordland samarbeider mer om kulturtenester, men også landbruk, kompetansetiltak (karrieresentre) og miljørettet helsevern. Samarbeidet om brannvern og legevakt er mindre utbredt og det samme gjelder samarbeid om arkiv, innkjøp, kart og oppmåling. Når det gjelder IKT, har dagens samarbeidsmønster mest likhetstrekk med situasjonen i Sør-Trøndelag, hvor vel halvparten hadde etablert formalisert samarbeid i 2009. I begge fylker preges IKT-samarbeidet av enten rene enhetskommunale eller lokale samarbeidsordninger for deler av IKT-funksjonen, ofte med vekt på tekniske fellesløsninger. I Nord-Trøndelag har samtlige kommuner over lenger tid deltatt i bredere og mer helhetlige regionale fellesløsninger for IKT.

Også når det gjelder samarbeid om barnevern er det klare likhetstrekk mellom Nordland og Sør-Trøndelag. I begge fylker framstår samarbeidet som lite omfattende og fragmentert. Basert på den gjennomførte kartleggingen og tilgjengelig barnevernstatistikk har NIVI sett nærmere på besatte stillinger i det kommunale barnevernet i Nordland. Det er dels sett på antall stillinger som er rapport for den enkelte kommune og dels på antall stillinger når vi tar hensyn til at en del av kommunene har etablert felles tjenester. For kommuner som har en felles tjeneste vil formelt sett samtlige stillinger i tjenesten være tilgjengelig for samtlige deltakerkommuner. Det gir derfor et galt bilde å kun bruke kommunefordelte tall i studier av stillingsmessig kapasitet i det kommunale barnevernet.

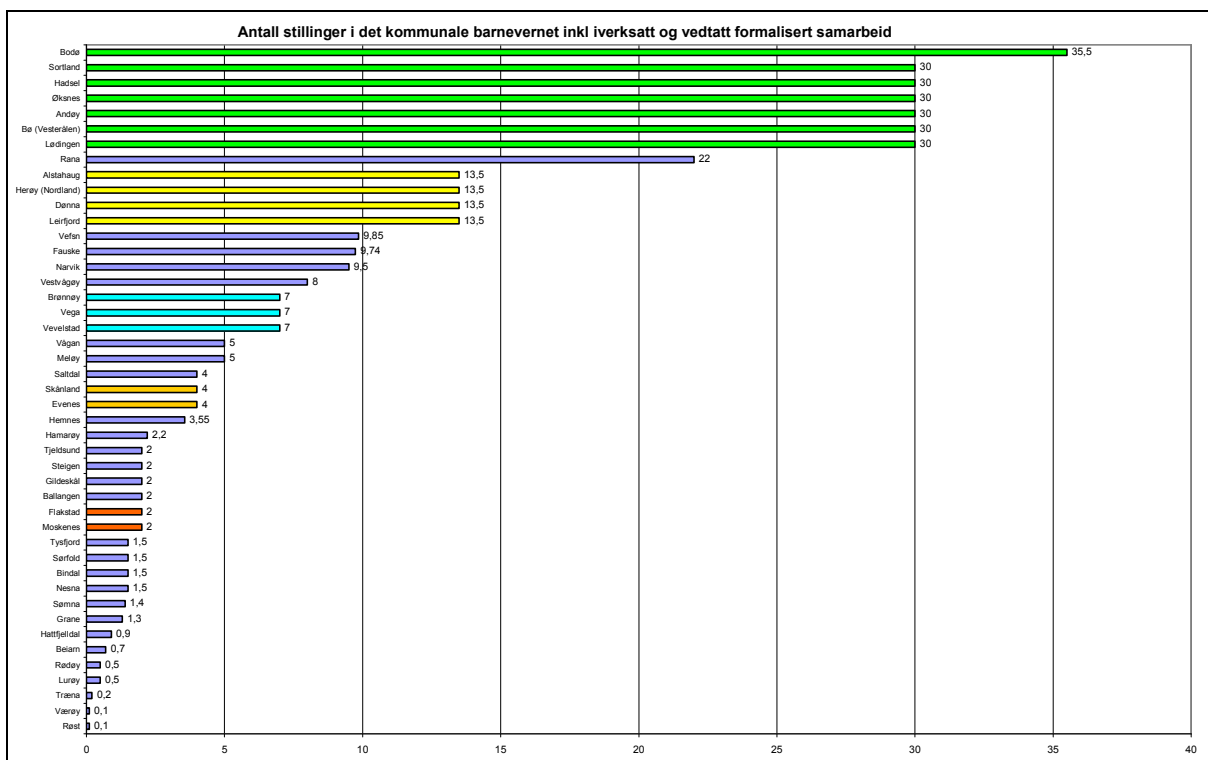
Det første bildet i figur 3.6 viser en svært ujevn stillingskapasitet i det kommunale barnevernet i Nordland. Ved årsskiftet hadde 10 kommuner under én stilling i tjenesten og hele 16 kommuner hadde en stillingsinnsats på 1,5 eller mindre. Ytterligere åtte kommuner hadde 2-2,4 stillinger i tjenesten. Barnverntjenesten er en strengt lovregulert og komplisert tjeneste som stiller store krav til fagkompetanse og kapasitet. Tallene tilsier at over halvparten av kommunene i Nordland helt mangler eller har svært små fagmiljøer på barnevernsområdet. Spørsmål om dimensjonering dreier seg ikke bare om de små kommunene, men i vel så stor grad om kompetanse og kapasitet i forhold til utfordringer i de mellomstore og store kommunene. Det siste er en diskusjon vi ikke skal gå inn i. Det vises til et arbeid som NIVI har utført på oppdrag for Fylkesmannen i Sør-Trøndelag⁵ som del av et fylkesinitiativ for utvidet samarbeid om barnevern. I rapporten redegjøres det bl.a. for aktuelle dimensjoneringskriterier for store og små kommuner, bl.a. basert på erfaringer med interkommunale tjenester.

Dersom vi tar hensyn til etablerte felles barnverntjenester, blir bildet ganske forandret i Nordland. Pr. dato finnes det i dag to helhetlige felles tjenester i fylket, Barneverntjenesten i HALD-kommunene og Barneverntjenesten for Evenes og Skånland. Det er også inngått en litt spesiell samarbeidsavtale mellom Moskenes og Flakstad, hvor to personer deler på stillinger som hhv barnevernleder og barnevernkonulent i begge kommunene. Også denne kan under tvil regnes som en felles tjeneste. Videre er det inngått et omfattende samarbeid om barnevern mellom Brønnøy og Vega og Brønnøy og Vevelstad, som har karakter av et felles barnevern, selv om myndighetsoverføring til felles barnevernleder foreløpig ikke har skjedd. Endelig har de seks kommunene i Vesterålen vedtatt en helhetlig vertskommuneløsning med felles barnevernleder som iverksettes fra 1.1.2011. Barneverntjenesten i Vesterålen vil med 30 årsverk bli fylkets nest største barnevernfaglige miljø og en av landets klart største barneverntjenester for denne typen kommuner. Regner vi alle de nevnte tjenestene som felles tjenester blir stillingsinnsatsen for mange av kommunene i Nordland vesentlig forandret, jf. figur 3.7. Bildet preges likevel av at mange kommuner fortsatt vil ha svært små fagmiljøer innenfor barnverntjenesten.

⁵ NIVI rapport nr.1 2010 Fylkesinitiativ for økt samarbeid om barnevern i Sør-Trøndelag



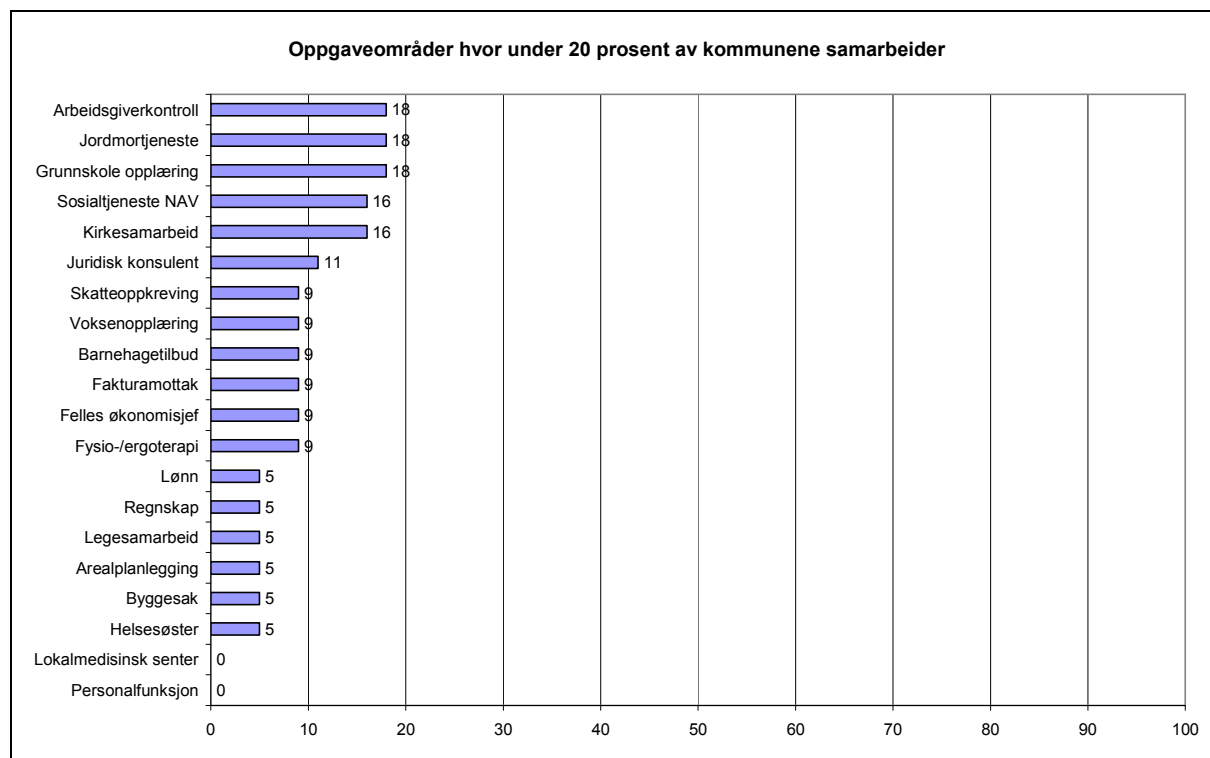
Figur 3.6 Besatte stillinger i det kommunale barnevernet i Nordland pr. 31.12.2009. Fagstillinger og merkantile stillinger. Kilde: BFD Barnevernstatistikk



Figur 3.7 Antall stillinger i det kommunale barnevernet inkludert iverksatt og vedtatt formalisert samarbeid om felles tjenester i Nordland. Fagstillinger og merkantile stillinger.. Kilde: BFD Barnevernstatistikk og NIVI

3.5.3 Sjeldne samarbeidsområder

Blant sjelden forekommende samarbeidsområder finner vi en rekke lovpålagte tjenester og ulike typer administrative støttefunksjoner. I Nordland finner vi til dels svært få samarbeidsordninger innenfor kommunale kjerneområder som grunnskole, barnehage, helse- og sosialtjenester, planlegging, byggesak, voksenopplæring og kirkeforvaltning. Kanskje mer overraskende er det at så få kommuner har etablert samarbeid om typiske administrative støttefunksjoner som skatteinnkreving, arbeidsgiverkontroll, lønn, regnskap og fakturering.



Figur 3.8 Sjelden forekommende samarbeidsområder. Andel av kommunene i Nordland som samarbeider på de respektive områder. Prosent.

I forbindelse med samhandlingsreformen er det varslet at kommunene vil få et tyngre ansvar for helsetjenester som vil kreve et forsterket og mer formalisert interkommunalt samarbeid mellom kommunene. Utgangspunktet for å etablere et bredt regionalt samarbeid om helsetjenester framstår som svakt med utgangspunkt i dagens samarbeid. I hele Nordland finner vi foruten syv samarbeid om legevakt følgende formaliserte ordninger om kommunehelsetjenester:

- To felles jordmortjenester og ett vaktsamarbeid om jordmor
- Ett samarbeid om fysioterapi og ett om ergoterapitjenester
- Ett samarbeid om felles kommuneoverlege
- Ett bredere samarbeid miljørettet helsevern og folkehelse
- Ett samarbeid om felles legedistrikt og legejournal
- Ett samarbeid om helsesøstertjeneste
- Foreløpig ingen etablerte interkommunale lokalmedisinske sentre

Når det gjelder sosialtjenester utenom barnevern som er omtalt ovenfor, er det registrert tre kommunale samarbeidsordninger om sosialtjenester opp mot NAV. Det gjelder Evenes og Tjeldsund som har felles samarbeidsavtale med NAV Nordland og ett felles NAV-kontor som betjener begge kommunene. Videre har Vestvågøy, Moskenes og Flakstad inngått et helhetlig samarbeid mot staten, inkl. felles samarbeidsavtale med NAV Nordland. Endelig samarbeider Bodø og Værøy om NAV-kontor på Værøy.

Samarbeid om grunnskole dreier seg om drift av en interkommunal skole (Rødøy/Lurøy) og fem øvrige samarbeid om gjesteelever (Bindal/Leka, Bindal/Nærøy, Brønnøy/Sømna, Sørfold/Fauske, Rødøy/Meløy). Innenfor barnehagesektoren er det registrert to samarbeidsordninger (Rødøy/Lurøy og Brønnøy/Sømna). Ut fra dagens kommuneinndeling og dagens kommunikasjoner og bosettingsmønster, skulle man kanskje forvente mer utveksling av gjesteelever og barn som trenger barnehage mellom kommunene. I Nordland finner vi for øvrig ingen eksempler på formalisert samarbeid om pedagogisk utviklingskompetanse eller skole- og barnehageadministrasjon mellom kommunene, utover samarbeid om PP-tjeneste og ulike fagnettverk.

Formalisert interkommunalt samarbeid om arealplanlegging og byggesak forekommer også svært sjelden i Nordland. I kartleggingen er det kun registrert én felles ordning på dette området. Det gjelder Evenes og Tjeldsund som har et helhetlig og forpliktende samarbeid om ikke bare planlegging og byggesak, men hele teknisk sektor, jf. nærmere omtale i kap.3.8.

I hele Nordland finner vi pr. dato kun ett helhetlig samarbeid om økonomitjenester. Det gjelder Evenes og Tjeldsund som har en vertskommuneløsning for skatt, lønn, regnskap og andre økonomitjenester, inklusiv felles økonomisjef. HALD-kommunene nærmer seg beslutningsfase for etablering av en felles økonomiavdeling, men har foreløpig kun etablert interkommunale løsninger på utvalgte områder. For øvrig finnes kun spredte eksempler på fellesløsninger. Det er naturlig å tro at et svakt utviklet samarbeid om administrative støttefunksjoner i Nordland henger sammen med at IKT-samarbeidet har kommet relativt kort. I tillegg kommer at samarbeid om økonomifunksjoner fort kan dreie seg om lokalisering, nedbemanning eller andre typer personellmessige omstillinger, som erfaringsmessig kan være vanskelig å bli enige om. Dagens samarbeid om økonomitjenester omfatter åtte ulike ordninger konsentrert til ganske få kommuner:

- Felles økonomiforvaltning Evenes/Tjeldsund
- Felles arbeidsgiverkontroll i Vesterålen
- Samarbeid om felles økonomisystem i Vesterålen (LøVe)
- Felles utlånsforvaltning i Vesterålen
- Felles arbeidsgiverkontroll Alstahaug/Træna
- Felles skatteoppkrever Alstahaug/Herøy
- Felles økonomisjef Alstahaug/Herøy
- Felles fakturamottak HALD

Når det gjelder samarbeid om voksenopplæring, er det kun registrert to interkommunale ordninger gjennom Fauske Voksenopplæring og Opplæring av minoritetsspråklige Brønnøy/Sømna.

Kirkesamarbeidet i Nordland gjelder seks registrerte ordninger som berører flertallet av kommunene i Lofoten, samt Bodø og Steigen kommuner. Samarbeidet dreier seg i hovedsak

om felles kirkeforvaltning og felles utnyttelse av kirkelige stillinger. Den mest omfangsrrike ordningen gjelder et nasjonalt forsøk der kirkelig fellesråd i Bodø har arbeidsgiveransvar for alle kirkelige stillinger på Værøy og Røst, herunder kirkeverge (leder), klokker, kirketjener, organist, graver, rengjørere, menighetssekretær og barne- og ungdomsarbeider. Forsøket er hjemlet i forsøksloven og er etablert med dispensasjon fra kirkeovens §5. Trekk ved organiseringen og myndighetsoverføringen bidrar til at forsøket er unikt i landssammenheng. Forsøket er også det eneste pågående eksempelet på bruk av forsøksloven for å teste ut alternativ interkommunal organisering i Nordland. Nordland har pr dato ingen samkommuner og har tidligere ikke vært pioner i utviklingen av for eksempel nye interkommunale forvaltningsmodeller innenfor barnevern.

Referansetall fra Sør- og Nord-Trøndelag tilsier at samarbeidet om lovpålagte tjenesteområder er svakt utviklet i alle de tre kartlagte fylkene. Nordland kommer imidlertid klart svakere ut enn kommunene i begge de to andre fylkene når det gjelder samarbeid om administrative støttefunksjoner, herunder arbeidsgiverkontroll, skatteoppkreving, lønn og regnskap. I Nordland registrerer vi også mindre samarbeid om kommunale sosialtjenester opp mot NAV i forhold til Sør-Trøndelag. Etter at kartleggingen ble foretatt i Nord-Trøndelag i 2008 er vi kjent med at kommunene i Midtre Namdal har vedtatt en helhetlig regional løsning for hele den kommunale sosialtjenesten og etablert samkommunestyret som sosialpolitisk ansvarlig organ i fire kommuner. Løsningen innebærer at kommunene og staten begge har samordnet sin virksomhet på regionalt nivå samtidig som lokale NAV-kontorer er opprettholdt i alle kommunene. Den regionale løsningen i Midtre Namdal har likhetstrekk med flere av de forslag som nylig er foreslått av et ekspertutvalg som har vurdert tiltak for å bedre organiseringen av NAV⁶.

⁶ Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsfordelingen i NAV. Avgitt til Arbeidsdepartementet 24.juni 2010.

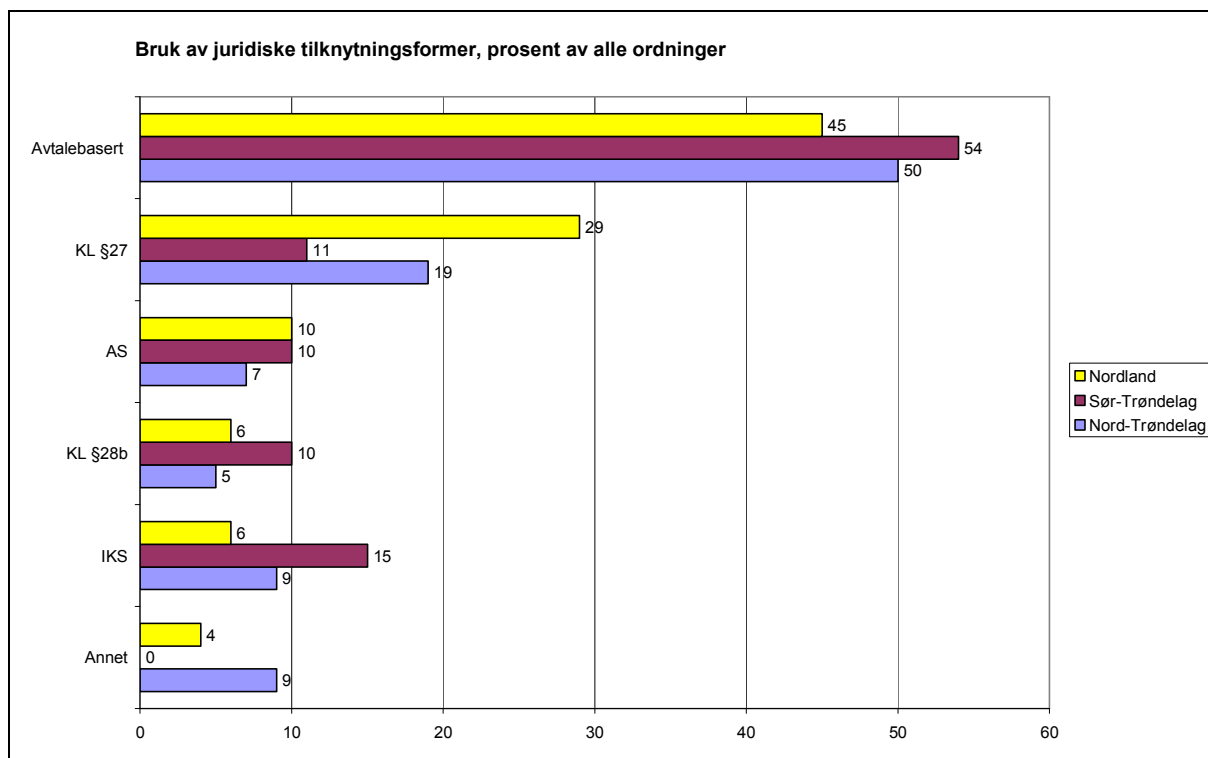
Oppgave	Antall kom	Andel NOR	Konkretisering	Andel ST	Andel NT
Arbeidsgiverkontroll	8	18	3 ordninger: Arbeidsgiverkontroll Vesterålen dekker 4 kommuner, Felles økonomiforvaltning for Evenes og Tjeldsund, Felles arbeidsgiverkontroll for Alstahaug og Træna.	56	
Jordmortjeneste	8	18	Felles tjeneste mellom hhv Evenes/Tjeldsund/Skånland og Fauske/Sørfold. I tillegg kommer en vaktordning mellom Steigen/Tysfjord/Hamarøy. Direkte avtaler med sykehusene forekommer.	12	54
Grunnskoleopplæring	8	18	1 interkommunal skole mellom Lurøy/Rødøy og 5 øvrige samarbeid om gjesteelever Bindal/Leka, Bindal/Nærøy, Brønnøy/Sømna, Sørfold/Fauske og Rødøy/Meløy.	4	17
Sosialtjeneste NAV	7	16	Evenes og Tjeldsund har ett felles NAV-kontor, Værøy og Bodø samarbeider om NAV-kontor på Værøy, Vestvågøy/Flakstad/Moskenes har helhetlig samarbeid mot staten og inngått felles tjenesteavtale med NAV Nordland.	52	13
Kirkesamarbeid	7	16	6 registrerte ordninger, et nasjonalt forsøk Bodø/Værøy/Røst, felles kirkeverge Bodø/Røst, kirkesamarbeid Bodø/Steigen, felles kirkeverge og diakon Flakstad/Moskenes, samt samarbeid om trosopplæring mellom Vestvågøy/Flakstad/Moskenes.		
Juridisk konsulent	5	11	Gjelder 5 kommuner på Sør-Helgeland		
Skatteoppkreving	4	9	To felles skatteoppkreverkontor. Ett inngår som del av Felles økonomiforvaltning for Evenes og Tjeldsund. Alstahaug og Herøy har en felles løsning.	68	54
Voksenopplæring	4	9	2 ordninger, Fauske Voksenopplæring (Fauske/Sørfold) og Opplæring av minoritesspråklige Brønnøy-Sømna.	12	
Barnehagetilbud	4	9	Samarbeid mellom Brønnøy/Sømna og Lurøy/Rødøy.	0	4
Fakturamottak	4	9	Gjelder Hald-kommunene		
Felles økonomisjef	4	9	Gjelder Evenes/Tjeldsund og Alstahaug/Herøy		
Fysio-/ergoterapi	4	9	ETS Fysioterapi og Ergoterapitjenester Brønnøy-Verelstad		
Lønn	2	5	1 ordning gjennom Felles økonomiforvaltning for Evenes og Tjeldsund. Hald kommunene utreder felles løsning. LøVe-kommunene har felles økonomisystem, men ikke gått over til felles lønnskjøring.	36	33
Regnskap	2	5	1 ordning gjennom Felles økonomiforvaltning for Evenes og Tjeldsund. Hald kommunene utreder felles løsning. LøVe-kommunene har felles økonomisystem, men ikke interkommunal regnskapsenhet.	36	33
Legesamarbeid	2	5	Foruten 7 legevaktsamarbeid og én ordning med felles kommuneoverlege, er det registrert kun ett helhetlig legesamarbeid mellom Evenes og Tjeldsund som har felles legedistrikt, felles journal og fritt valg av lege på tvers av kommunegrensene.	8	
Arealplanlegging	2	5	Felles Plan og utvikling Evenes/Tjeldsund	8	8
Byggesak	2	5	Felles Plan og utvikling Evenes/Tjeldsund	0	25
Helsesøster	2	5	Helsesøstersamarbeid Brønnøy-Verelstad		
Lokalmedisinske senter	0	0	Ingen registrerte samarbeid om drift og utvikling.	24	
Personalfunksjon	0	0	Ingen registrerte ordninger	8	8

Tabell 3.9 Konkretisering av sjelden forekommende samarbeidsområder i Nordland, inkl. referansetall fra Sør- og Nord-Trøndelag.

3.6 Bruk av juridiske tilknytningsformer

For alle kartlagte ordninger er det registrert juridisk tilknytningsform. Med juridisk tilknytningsform menes lovmessig hjemmelsgrunnlag for samarbeidet, som kan være kommuneloven, lov om interkommunale selskaper, aksjeloven etc. I klassifiseringen av hjemmelsgrunnlag for ordningene er det dels brukt opplysninger fra nøkkelpersonell i regionrådene og kommunene, dels foretatt egne undersøkelser og vurderinger av NIVI. Hovedproblemet med å avklare juridisk hjemmelsgrunnlag dreier seg først og fremst om bruk av kommunelovens §27 og forholdet til det frie avtalebaserte samarbeidet. I Nordland finnes en rekke samarbeidsordninger hvor det er opprettet et styre, i noen tilfeller med lovhenvvisning til kommunelovens §27, men i mange tilfeller også uten lovhenvvisning. For å avklare om disse ordningene er reelle §27-ordninger kreves en nærmere granskning, herunder forekomst av skriftlige vedtekter og dernest innholdsmessige bestemmelser om styresammensetning, konkretisering av oppgaver, type myndighetsoverføring etc. I kartleggingen er det ikke gjennomført en slik detaljert granskning av aktuelle ordninger hvor det er opprettet et interkommunalt styre. Det vises i denne sammenheng til et pågående prosjekt i regi av KR D, hvor nettopp bruk av §27 skal kartlegges og vurderes nærmere.

I Nordland, som i Sør- og Nord-Trøndelag, er det det frie avtalebaserte samarbeidet som dominerer, jf. figuren nedenfor. Det frie avtalebaserte samarbeidet, som ikke krever spesiell lovhjemmel og som altså foregår uten organisatorisk overbygning, omfatter 45 prosent av de etablerte ordningene i Nordland. Dernest følger organisering med hjemmel i kommuneloven, dels ved at det er opprettet et eget styre som her er tolket som en §27-løsning (29 prosent), dels administrative vertskommuneløsninger etter lovens §28b (6 prosent). Et tredje segment gjelder selskapene, hvor vi i Nordland finner at 10 prosent av ordningene er organisert som aksjeselskaper, mens 6 prosent er organisert etter lov om interkommunale selskaper. Andre organisasjonsformer utgjør 4 prosent av ordningene, konkretisert til 4 stiftelser, 1 nasjonalt forsøk med hjemmel i forsøksloven (kirkesamarbeid), 1 ordning med hjemmel i kommunelovens §28c (kulturskole), 3 foreninger/BA og 1 udefinert.

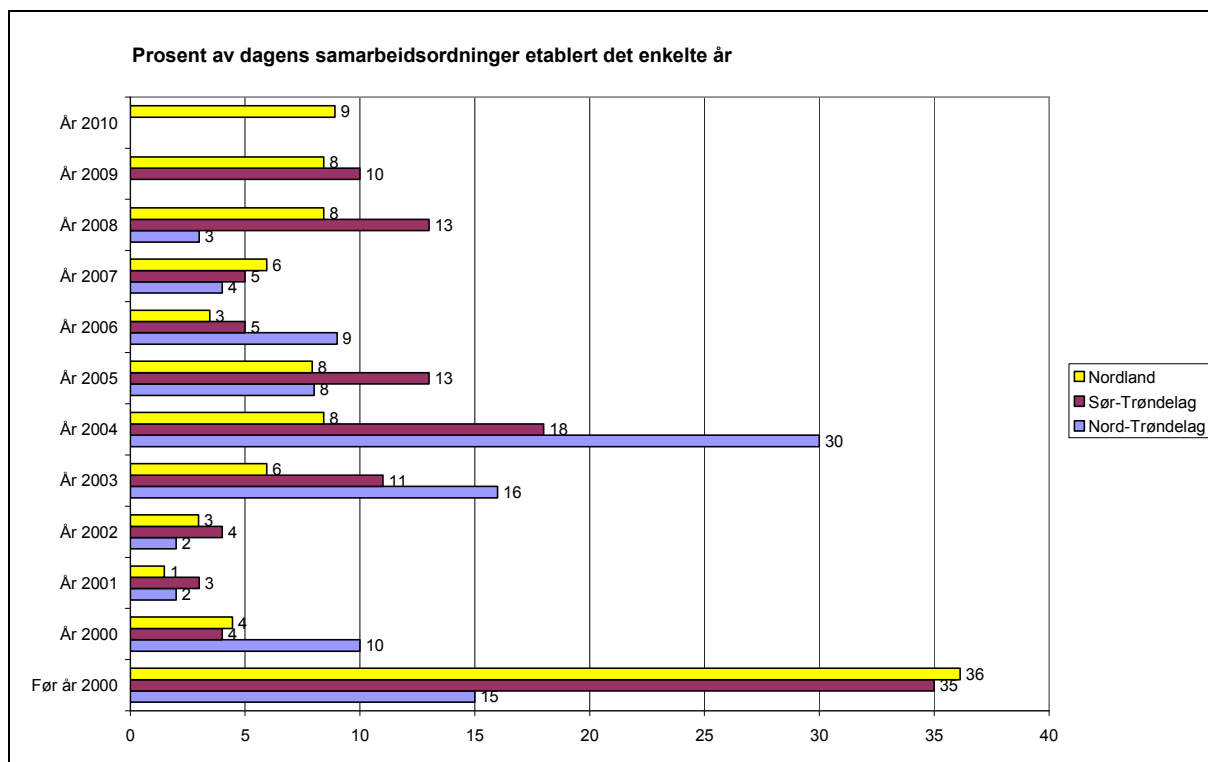


Figur 3.9 Juridisk hjemmelsgrunnlag for dagens samarbeidsordninger i Nordland, inkl. referansetall for Sør- og Nord-Trøndelag. Prosent. n=270 for Nordland, 143 for Sør-Trøndelag og 147 for Nord-Trøndelag.

Ut fra den særskilte interesse som kan knytte seg til bruk av §27, skal vi liste opp hvilken type virksomhet som kan være organisert med et slikt hjemmelsgrunnlag i Nordland. Følgende ordninger er registrert med egne styrer og er eller kan være organisert med hjemmel i kommunelovens §27 (antall virksomheter): Regionråd (9), Regionale partnerskap (7), Bredbåndsutbygging (3), andre underlagte virksomheter under regionrådene (7), Regionale kompetansekontor (8), PPT (8), Karrieresenter (6), Krisesenter (5), IUA (5), Kontrollutvalgssekretariat (4), Revisjon (3), Friluftsråd (3), andre ordninger (9).

3.7 Nyetableringstakt og fremdrift

Av 270 kartlagte ordninger foreligger opplysninger om etableringsår for 245 ordninger. I 21 tilfeller er det kun oppgitt at samarbeidet er av langvarig karakter, uten at det foreligger et bestemt årstall for oppstart. Hvis vi ser bort fra disse med tillegg av 17 interkommunale veterinæravaktdistrikter som ble etablert i 2008, kan det foretas analyser av etableringsår for 207 interkommunale ordninger. Særlig interesse knytter seg til nyetableringstakt i årene etter år 2000. Av figuren nedenfor framgår andelen av ordningene som er etablert i Nordland det enkelte år inkl. tilsvarende tall for Sør- og Nord-Trøndelag.



Figur 3.10 Etableringsår for 207 ordninger i Nordland, tilsvarende for 121 ordninger i Sør-Trøndelag og 91 ordninger i Nord-Trøndelag. Andel av ordningene etablert det enkelte år. Ekskl. etablering av veterinærvaktdistrikter i Nordland i NAV-kontor i Sør-Trøndelag.

Søylene for Nordland viser et ganske avvikende etableringsmønster i forhold til begge trøndelagsfylkene. Nordland har for det første den høyeste andelen eldre samarbeidsordninger etablert før år 2000 (36 prosent). Sør-Trøndelag har samme andel eldre ordninger, men en nærmere gjennomgang viser at over halvparten av ordningene som ble etablert i Nordland før år 2000 ble etablert på 1980-tallet eller tidligere. Lengst samarbeidshistorie har kraftselskapene i Vesterålen, på Helgeland, i Indre Salten og Ytre Helgeland (Rødøy/Lurøy), som alle ble etablert på 1930- og 1940-tallet. Mer spesielt for Nordland er at flertallet av regionrådene og kontorstrukturen for regionale kompetansekontor og PP-tjenesten ble lagt på 1970- og 1980-tallet.

For det andre finner vi i Nordland en overraskende jevn nyetableringstakt for interkommunalt samarbeid etter år 2000. Det gjelder særlig i forhold til Nord-Trøndelag hvor nærmere halvparten av dagens ordninger ble etablert i 2003 og 2004. Et tilsvarende mønster gjelder for Sør-Trøndelag, men uten så store utslag. I Nordland er etableringsbildet betydelig flatere enn i begge de to øvrige fylkene. I NIVIs rapporter for Sør- og Nord-Trøndelag ble det antatt at større interesse for interkommunalt samarbeid i forrige stortingsperiode hang sammen med stram kommuneøkonomi og større fokus på kommunesammenslutning (Ernaperioden). I Nord-Trøndelag kan begge de to samkommunene, men kanskje særlig Midtre Namdal samkommune, tolkes som resultat av en langvarig og intensiv prosess for å finne fram til bedre forvaltningsløsninger gjennom interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesammenslutning.

For Nordland er det gjort nærmere analyser av endringene i det interkommunale samarbeidet gjennom de siste tre årene. En gjennomgang av de konkrete ordningene som er etablert i fylket etter 2007, som var året da det nye vertskommuneregelverket ble tatt inn i kommuneloven, tyder på begrenset handling i store deler av fylket. Det gjelder særlig det

interkommunale samarbeidet om kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon, som med noen viktige unntak preges av lite dynamikk. Det forhindrer ikke at det de fleste steder har pågått utredninger og mer eller mindre kontinuerlige prosesser med sikte på etablering av interkommunalt samarbeid om denne typen oppgaver. Tallene tyder på at mange av de interkommunale prosessene i fylket foreløpig har endt uten konkrete resultater. Studier av endringene i samarbeidet om administrasjon og tjenesteproduksjon gjennom de siste tre årene gir følgende utviklingsstatus:

- I Lofoten registreres nyetablering av et fåtall bilaterale og lokale samarbeidsordninger, herunder to NAV-løsninger, et barnevernsamarbeid, en lokal legevakt, samarbeid om matrikkel og kirkesamarbeid.
- I Vesterålen har alle kommunene fattet vedtak om en regional barneverntjeneste fra 1.1.2011. For øvrig er det etablert samarbeid om arbeidsgiverkontroll og det har foregått diverse videreutvikling innenfor tidligere etablerte ordninger.
- I Ofoten ble det nye Ofoten regionråd etablert i 2008 og Ofoten Brann samme år. Det registreres stor dynamikk i samarbeidet mellom Evenes, Tjeldsund og Skånland, som står for den største nyetableringstakten i hele fylket. Felles landbrukskontor etablert mellom Ballangen og Narvik, tilsvarende mellom Tysfjord, Hamarøy og Steigen som også utvikler andre ordninger.
- I Salten ble Salten Kultursamband og Felles Ansvar Salten etablert i 2008. Kirkesamarbeidet Bodø/Verøy/Røst/Steigen og overgrepsmottak i Bodø ble etablert samme år. For øvrig tilkommer noen nye ordninger i Indre Salten og mellom Steigen, Hamarøy og Tysfjord.
- Innenfor Helgeland regionrådsområde har nesten all dynamikk i samarbeidet om administrasjon og tjenesteproduksjon vært knyttet til de fire HALD-kommunene (Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna). HALD IKS ble etablert i 2007, felles barneverntjeneste i 2010. De fire kommunene har etablert flere bilaterale samarbeidsordninger om administrative funksjoner gjennom de siste årene. Utredning av et helhetlig økonomisamarbeid pågår. Felles Kulturskole mellom Alstahaug og Leirfjord, som er det eneste eksempelet på bruk av vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Nordland, er fra 2009.
- For kommunene i Indre Helgeland er det ikke registrert nyetablering av samarbeidsordninger om administrasjon eller tjenesteproduksjon gjennom de siste tre årene. Polarsirkelen Friluftsråd ble etablert i 2007 og et lokalt brannvernssamarbeid mellom Rana og Nesna er fra 2006. Øvrige samarbeidsordninger er av eldre dato.
- På Sør-Helgeland har det skjedd betydelige endringer i det bilaterale samarbeidet. Det gjelder barnevern, legevakt, voksenopplæring, helsesøster, feieavtale og IKT. Foruten en felles kulturskole for fire av kommunene etablert i 2007, registreres ingen nyetableringer av brede regionale samarbeidsordninger gjennom de siste tre årene. Kommunene har imidlertid gjennomført omfattende strategiprosesser og konkretisert prinsipper og planer som kan medføre betydelige utvidelser i det interkommunale samarbeidet om administrasjon og tjenesteproduksjon. Vedtaksfase og etableringsfase gjenstår.

En annen viktig observasjon er at samarbeidet om regionale utviklingsoppgaver synes å ha vært preget av betydelig mer dynamikk. Det har særlig sammenheng med etableringen av de regionale partnerskapene fra 2008/2009, som har tatt mye oppmerksomhet og kapasitet i

tillegg til øvrig aktivitet. De fleste av regionrådene virker å gå i retning av økende involvering i nasjonale og regionale saksfelt knyttet til næringsutvikling med vekt på bl.a. fiskeri, petroleumpolitikk og energipolitikk, samferdsel og ikke minst viktige velferdspolitiske saksfelt som sykehusstruktur og samhandlingsreform.

3.8 Økonomisk omfang

I kartleggingen er det samlet inn en del budsjettall og årsverkstall for å få et bilde av det økonomiske omfanget av dagens interkommunale samarbeid i Nordland. Tallmaterialet er imidlertid preget av store mangler og det er ikke mulig å presentere gode oversikter for ulike kommuner og regionråd. Likevel er det gjort en nærmere informasjonsinnhenting og analyse av de kommuner i Nordland som har det mest omfangsrike samarbeidet. Det er ikke de kommuner som har etablert flest antall interkommunale ordninger, som Fauske, Sørfold, Brønnøy, Bodø og Saltdal, som alle deltar i rundt 40 interkommunale ordninger.

Det klart mest omfangsrike samarbeidet i Nordland er etablert mellom Evenes og Tjeldsund kommuner. Gjennom systematiske omstillinger og rask utnyttelse av det nye vertskommuneregulverket som kom inn i kommuneloven i 2007, har kommunene etablert et meget omfattende interkommunalt samarbeid. Ut fra NIVIs kartlegginger i 93 kommuner, fra Hemne sør i Sør-Trøndelag til Andøy nord i Nordland, kan vi med stor sikkerhet si at ingen kommuner er i nærheten av det samarbeidsnivået som vi i dag finner mellom Evenes og Tjeldsund. Kommunene har i det stille og uten særlig oppmerksomhet etter all sannsynlighet skapt en ny nasjonal referanse for interkommunalt samarbeid i Norge.

I samarbeid med rådmennene i Evenes og Tjeldsund har NIVI fremskaffet årsverkstall for de viktigste interkommunale tjenestene. Det tyngste samarbeidet er etablert bilateralt mellom de to kommunene. I tillegg kommer en del ordninger med Skånland kommune på andre siden av fylkesgrensen. Ytterligere ordninger er etablert på Ofotennivå, samt at begge kommuner deltar i en del større regionale selskaper og andre typer interkommunalt samarbeid.

Av oversikten nedenfor går det fram at den samlede årsverksinnsatsen i 14 av de viktigste interkommunale ordningene er 48,5 årsverk. Det er mye i to relativt små kommuner som hver har rundt 1.350 innbyggere. I følge Kostra er den totale årsverksinnsatsen i Evenes kommune 125, mens Tjeldsund har 137 årsverk⁷, til sammen 262 årsverk. Det betyr at 19 prosent av totale årsverk i de to kommunene er interkommunale.

Det er et meget høyt tall sammenliknet med tilsvarende analyser som er gjort for ordninger under Fosen Regionråd i Sør-Trøndelag og de to samkommunene som er etablert i Nord-Trøndelag. Fosenkommunene har det mest omfangsrike interkommunale samarbeidet i Sør-Trøndelag, mens samkommunene har kommet lengst i innholdsutvikling i Nord-Trøndelag.

Beregninger for 19 ordninger under Fosen Regionråd, viste en samlet årsverksinnsats på 72,6 årsverk som utgjorde 3,7 prosent av den samlede sysselsettingen i de åtte medlemskommunene. Det ble antatt at særlig kommuner som Ørland og Bjugn, som i tillegg har en rekke bilaterale ordninger, ligger høyere, men neppe mer enn 5-6 prosent interkommunal sysselsetting.

⁷ Korrigerede avtalte årsverk i 2009

Beregninger for Midtre Namdal⁸ og Innherred samkommune i 2008 viste at andelen av totale årsverk i interkommunale ordninger utgjorde 3-4 prosent i Midtre Namdal og 5-6 prosent i Innherred samkommune. Etter 2008 har det skjedd vesentlige utvidelser av samarbeidet i begge samkommunene. Ut fra kjennskap til de funksjoner som nylig er regionalisert kan det antas at ingen av de to samkommunene ligger over 10 prosent interkommunal sysselsetting.

Det betyr som påpekt at Evenes og Tjeldsund etter all sannsynlighet har satte en ny standard for interkommunalt samarbeid i Norge. NIVI er ikke kjent med at noen andre kommuner i landet har tatt liknende helhetsgrep og etablert vertskommuneløsninger for hele teknisk sektor, alle aktuelle økonomitjenester og store deler av den lovpålagte kommunale helse- og sosialtjenesten. I tillegg til omfanget, er det interessant at alle viktige ordninger er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28b. Kommunene har med andre ord ikke valgt løsningen med felles folkevalgt nemnd (§28c), noe som medfører at den politiske styringen skjer direkte fra de to kommunestyrene.

Det skal påpekes at Evenes og Tjeldsund er små og at de geografiske forholdene ligger godt til rette for utvikling av felles forvaltningsløsninger mellom de to kommunene. Poenget er imidlertid at vi her finner et eksempel på at det går an å bli enige om omfattende strukturelle omstillinger for kjerneoppgaver i den kommunale virksomhet. Poenget er også at det Nordland og landet for øvrig finnes svært mange små kommuner hvor det i mange tilfeller burde ligge godt til rette for tilsvarende helhetlige grep på det interkommunale samarbeidet. Endringer i bosettingsmønster og kommunikasjoner har mange steder medført at lange avstander og spredt bosettingsmønster ikke lenger er en god begrunnelse for manglende samordning av kompetanse og kapasitet i kommunene. Ut fra kjennskap til innhold i det øvrige interkommunale samarbeidet i Nordland, er det grunn til på tro at ingen av de andre 42 kommunene ligger over 5 prosent interkommunal sysselsetting.

Samtaler med nøkkelpersonell i Evenes og Tjeldsund tyder på at det etablerte samarbeidet er velfungerende, jf. nærmere omtale av erfaringer i kap.4.

⁸ Midtre Namdal samkommune ble etablert 9.9.2009 (kl 9). Beregningen gjelder for ordninger som ble tatt inn i samkommunen med tillegg av en del øvrige ordninger

Samarbeidsområde	Kom. åv inkl merk.stillinger	Konkretisering
Felles plan og utvikling ET, VAR, plan, byggesak, miljø og landbruk	21,7	Tjeldsund er vertskommune
Felles økonomiforvaltning ET, økonomisjef, lønn, regnskap, skatteinnkreving og andre økonomifunksjoner	6,0	Evenes er vertskommune
Kommunelege 1 ET, inkl smittevern, miljørettet helsevern	1,0	Evenes er vertskommune
Felles Nav-kontor, kommunal leder og andre kom. stillinger	2,5	Tjeldsund er vertskommune
Felles helsesøstertjeneste ET	2,0	
Felles storkjøkken ET	3,0	
Barneverntjenesten for ES	2,0	Dimensjonert med 4 åv, 50% andel Evenes. Evenes er vertskommune.
ETS jordmortjeneste	0,4	Felles tjenestekjøp fra UNN Harstad, anslag på 0,2 åv pr kom.
ETS Fysioterapi	2,6	5,2 driftshjempler fordelt på 8-9 terapeuter, andel 50%. Skånland er adm.kommune.
ETS kulturskole	1,8	3,5 åv, andel 50%. Evenes er vertskommune.
ETS Legevakt	3,0	6 leger i turnus, andel 50%
PPT Ofoten	1,0	PPT Ofoten har 10 åv, andel 10%
RKK Ofoten	0,2	RKK Ofoten har 2 åv, andel 10%
Karrieresenter Ofoten	1,3	Karr.senter i Ofoten har 3 åv, andel 10%
Sum	48,5	

Tabell 3.10 Årsverk i utvalgte interkommunale ordninger for Evenes og Tjeldsund kommuner

4 Erfaringer med interkommunalt samarbeid

4.1 Innledning

I dette kapitlet refereres dels erfaringer fra Nordland og dels resultater fra evalueringer som er gjennomført i Sør- og Nord-Trøndelag. Grunnlaget for å studere erfaringer med regionrådene i Nordland er ut fra foreliggende evalueringer ganske magert. Eksempel på nyere eksterne evalueringer er kun funnet for Salten Regionråd. Øvrige regionråd har foretatt interne gjennomganger og kan ha diskutert erfaringer som del av ulike typer planarbeid og strategiprosesser. NIVI har ikke gjort forsøk på å få oversikt over interne dokumenter og prosesser.

I prosjektet er det heller ikke gjort forsøk på systematisk kartlegging av gjennomførte evalueringer av konkrete samarbeidsordninger utenfor regionrådene. Evalueringsrapporter er i ulike sammenhenger etterspurt, men også her ser det ut til at evalueringsrutinene har vært ganske blandet. I Nordland finnes godt over 200 egne interkommunale ordninger utenfor regionrådene og det sier seg selv at det vil være krevende å få oversikt over erfaringene med de ulike ordningene.

På eget grunnlag har NIVI valgt å gjengi noen hovedinntrykk ut fra samtaler med ordførere, rådmenn, regionrådssekretærer og ledere av viktige interkommunale samarbeidsordninger. Inntrykkene er ikke basert på systematiske intervjuundersøkelser og står utelukkende for NIVIs regning. Som del av erfaringskapitlet har NIVI også problematisert visse sider ved dagens samarbeidsmønster og organisering.

4.2 Følgeevaluering av Salten Regionråd

Sammen med tre andre regionråd deltok Salten regionråd i en følgeevaluering i regi av KS i perioden 2007-2009⁹. I sluttrapporten konkluderes det med at regionrådenes oppmerksomhet og ressursinnsats først og fremst er rettet mot utviklingsarbeid og interessehevding, mens innsats for å fremme samarbeid om kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon gis mindre oppmerksomhet. I evalueringen pekes det på at regionrådene styres etter en tradisjonell styringsmodell med regionrådet som konsensusorgan og egne organisasjoner for samarbeid om konkrete oppgavefelt. Mye av dagens samarbeid preges av pragmatiske samarbeidsstrategier der interkommunalt samarbeid betraktes som et praktisk supplement til enhetskommunale løsninger og ikke som en selvstendig oppgavestrategi. I evalueringen pekes det på at samtlige regionråd kan vise til positive resultater, både i form av ny og forbedret oppgaveløsning, større og bedre fagmiljøer og gjennomslag for felles interesser.

Som viktige utfordringer for regionrådene blir det bl.a. pekt på følgende:

- Svak forankring og bevissthet om regionrådenes arbeid i kommunene
- Manglende administrativ kapasitet til oppfølging og koordinering
- Liten beslutningseffektivitet

⁹ NIVI rapport nr 4 2009: Regionrådene – et verktøy for å møte kommunenes utfordringer? Følgeevaluering av fire regionråd.

- Høye prosesskostnader og svak fremdrift i etableringen av nye ordninger
- Utfordringer i forhold til lov og avtaleverk

I evalueringen ble det spesielt pekt på at regionråd med en stor geografisk utstrekning møter spesielle utfordringer knyttet til samarbeid om kommunal administrasjon og tjenesteproduksjon. Regionrådene kan være funksjonelle organer for utviklingsoppgaver og interessehevding, mens samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon kan kreve et mer lokalt eller subregionalt perspektiv. Det bidrar til at det kan være vanskelig å velge en utviklingsstrategi der utviklingsoppgaver og tjenester samordnes på samme geografiske nivå. Det ble også pekt på at regionrådene ønsker tettere kontakt med fylkeskommunen i form av mer forpliktende avtaler og bedre samordning av felles aktiviteter.

Fra evaluator ble det gitt en særskilt omtale av aktiviteten under Salten Regionråd, hvor følgende siteres:

For NIVI ser det ut til at politisk nivå i regionrådet i liten grad bestiller eller følger opp konkret utredningsarbeid i Salten. Bestiller- og oppfølgingsansvar er ofte lagt til rådmenn og berørte faggrupper. For eksempel har barnevernsutredningen og IKT-prosjektet vært organisert slik. En slik praksis innebærer at viktige sider ved det løpende utviklingsarbeidet er fristilt fra politikernes og regionrådets administrasjon. Dermed kan bestillinger og presset på oppfølging og framdrift svekkes. Inntrykk fra intervjuene understøtter dette synspunktet og peker på at prosjektstyringen kan være for svak i regi av regionrådet.

Regionrådet har i det siste året arbeidet mye med utviklingen av samarbeidsavtalen "Partnerskap Salten". Avtalen innebærer at fylkeskommunen desentraliserer betydelige ressurser til regionrådet ved et eget partnerskapsstyre. Styret skal arbeide med tiltak innenfor rammene av Salten strategiene og overordnede rammer lagt av fylkeskommunen. For NIVI virker en slik modell fornuftig og Nordland fylkeskommune er antagelig blant de fremste i landet når det gjelder å aktivisere og benytte regionrådene i utviklingsarbeidet.

Organiseringen av forholdet mellom regionrådet og fylkeskommunen virker likevel å være ganske komplisert. Dette understøttes av våre intervjuer der kompleksiteten og byråkrati fremheves som utfordringer i utviklingsarbeidet. Det er oppnevnt et eget styre for oppfølgingen av partnerskapet. Riktignok er styret en del av Salten Regionråds virksomhet, men styret har deltakere utenfra, en egen administrativ koordinator og egen møteplan. Konsekvensen blir at ansvaret for oppfølgingen av utviklingsoppgavene er delt mellom regionrådet og partnerskapsstyret og det er gråsoner i ansvarsforhold f.eks ved at oppgaver under regionrådets ansvarsområde forutsetter finansiering fra partnerskapsstyret.

Behovet for bedre koordinering av utviklingsarbeidet er også erkjent i Salten-strategiene hvor det heter at "vi arbeider for mye parallelt og uten god koordinering". I strategien blir det pekt på at det etableres en ny utviklingsadministrasjon i regionen i lys av programmet "Vekstkraft gjennom regionale partnerskap". Et mulig eksempel på kompleksiteten og faren for parallelle initiativer kan være omdømmeprojektet Bodø i vinden som skal bidra til å markedsføre Bodø som et spennende bo- og arbeidssted. Programmet har et eget styre, men inngår i Team Bodø KF (Bodø kommunes næringssselskap). Samtidig har Partnerskap Salten ansvaret for et Profil- og rekrutteringsprogram for hele Salten som inngår som en hovedsatsning i Salten-strategiene.

Ved siden av regionrådet og opprettelsen av Partnerskap Salten er en rekke andre aktører involvert i utviklingsarbeidet. Salten Invest AS er et selskap som kan investere i

oppstart/gründerselskap i Salten som kan resultere i nye arbeidsplasser i regionen. Salten forvaltning IKS har en rolle i regionalt utviklingsarbeid og er tilrettelegger og pådriver for interkommunalt samarbeid i regionen. Overskuddet fra selskapet går bl.a. til å utvikle interkommunalt samarbeid. Ved siden av de ovennevnte har kommunene selv og flere kommunale /interkommunale næringssselskaper et ansvar i utviklingsarbeidet. Organiseringen av utviklingsarbeidet, utfordringene og mulige tiltak er omtalt nærmere i NIVI-notat 2008:2 Organiseringen av utviklingsarbeidet i Salten.

Oppfølgingen av Salten-strategiene med tilhørende handlingsplaner er krevende og stiller krav om avklaring av roller, kommunikasjon mellom aktørene og ikke minst en robust regionrådsadministrasjon med ressurser til å følge opp. Manglende framdrift og utsettelse av saker i 2009 viser at regionrådets administrasjon er sårbar og at den samlede aktiviteten og ambisjonene for regionrådet må ses i lys av kapasiteten regionrådet samlet har.

I lys av NIVIs kontakt med de øvrige regionrådene i Nordland, er det grunn til å tro at de påpekte utfordringene for Salten Regionråd ikke er enestående. Gjennom kartleggingen er det dokumentert at regionrådene har sitt tyngdepunkt innenfor regionale utviklingsoppgaver, mens samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon ofte utvikles bilateralt eller subregionalt. I alle regionrådsområdene har det vært gjennomført til dels omfattende prosesser for å initiere mer samarbeid uten at det har kommet til så mange nye ordninger gjennom de siste årene. Til dette kommer at det regionale utviklingsarbeidet preges av mange utviklingsaktører, diverse særorganisering og kompliserte delegasjonslinjer fra fylkeskommunen. Det gjør at det kan reises spørsmål om beslutningseffektivitet og ressursbruk i dagens regionråd og øvrige initiativ som er tatt for å initiere interkommunalt samarbeid.

Videre viser kartleggingen at dagens samlede system for interkommunalt samarbeid framstår som fragmentert og i betydelig grad preget av administrativ styring gjennom en rekke ordninger for kjøp og salg av tjenester, diverse vertskommuneavtaler og selskaper. Eksempler på sterk politisk organisering med sikte på samordnet styring av den framvokste interkommunale virksomheten er vanskelig å få øye på i Nordland. Det kan komme til å endre seg spesielt dersom samhandlingsreformen og andre pågående initiativ for utvidet regionalt tjenestesamarbeid skyter fart. Regionrådene i Nordland er allerede etablert som offentlige forvaltningsorganer med en betydelig underliggende virksomhet som i dag har forskjellige styringsløsninger. Ut fra omfanget på dagens samarbeid kan det være nærliggende å vurdere forenkling og effektivisering i dagens styringsløsninger særlig for Vesterålen Regionråd og Salten Regionråd. Det samme kan også gjelde de øvrige regionrådene dersom vi står foran en fase med sterkere reel desentralisering og kommuneorientering i det regionale utviklingsarbeidet og mer samarbeid om lovpålagte velferdstjenester.

4.3 Regionvise inntrykk

I Lofoten registreres spenninger og vedvarende lokal konkurranse mellom de to største kommunene, Vågan og Vestvågøy. Konkurransen mellom de største kommunene gjenspeiles i samarbeidsmønsteret mellom kommunene, bl.a. når det gjelder IKT, brannvern og sosialtjenester (NAV). Med noen unntak har de fire fastlandskommunene i dag et ganske oppstykket samarbeid. Til dette kommer at Værøy og Røst har etablert samarbeidsrelasjoner både mot Lofotkommunene, Bodø kommune og alle Saltenkommunene.

Vesterålen framstår i dag som en bredere og mer samlet samarbeidsregion enn Lofoten, selv om også denne regionen preges av intern lokal konkurranse. Vesterålen har imidlertid lyktes med å utvikle flere regionale samarbeidsordninger som også omfatter administrasjon og

kompetansekrevende velferdstjenester. En helhetlig regional barneverntjeneste, det pågående økonomisamarbeidet og utvidet samarbeid om helse- og sosialtjenester kan bidra til ytterligere sammensveising av kommunene.

I Ofoten og Nord-Salten finnes det i dag tre regionråd gjennom hhv Ofoten Regionråd og to mer lokale regionråd for ETS- og STH-kommunene. Dagens samarbeidsmønster reiser spørsmål om det skal satses videre på lokale samarbeidsordninger framfor bredere regionale løsninger rundt Narvik.

Salten preges av et omfattende regionalt samarbeid og aktiv strategiutvikling for hele regionen. Til forskjell fra Vesterålen er samarbeidet om administrasjon og tjenester sterkere knyttet til subregionale og bilaterale ordninger, dels rundt Bodø, dels i Indre Salten og dels i Nord-Salten.

Samarbeidsmønsteret på Helgeland er tidligere omtalt som komplisert, særlig på regionale nivå mellom de tre regionrådene og fire byene. Kommunene på Sør-Helgeland er i ferd med å utvikle en felles tjenesteregion og det registreres samme type initiativ mellom de fire HALD-kommunene. Bindal kommune er i en spesiell situasjon ut fra geografiske forhold og etablerte samarbeidsordninger mot både Sør-Helgeland og Nord-Trøndelag. Tjenestesamarbeidet rundt Rana og Mosjøen og for øykommunene Træna, Lurøy og Rødøy framstår i dag som fragmentert og til dels lite velutviklet.

4.4 Erfaringer med øvrige samarbeidsordninger

Særskilt interesse knytter seg til erfaringer med det meget omfattende vertskommunesamarbeidet mellom Evenes og Tjeldsund. Kommunene har som beskrevet i kap.3 innført felles løsninger for hele teknisk sektor, alle administrative støttetjenester og store deler av den lovpålagte helse- og sosialsektoren. Samtaler med begge rådmennene og annet fagpersonell i kommunene, tyder på at de innførte vertskommuneordningene har medført betydelige gevinster for begge kommunene. Det gjelder særlig mht. kompetanse og kapasitet hvor bredere fagmiljøer har medført fordeler ved rekruttering samtidig som større stillingsprosenter bidrar til redusert sårbarhet ved sykdom eller spesielle hendelser. Det framheves også at begge kommunene har spart betydelige beløp på samarbeidsordningene gjennom mindre overhead og utnyttelse av stordriftsfordeler. Samarbeidsordningene er vedtatt av kommunestyrene under forutsetning av det skal skje en effektivisering inkl. nedbemanning i forhold til hva kommunene ville hatt behov for hver for seg. Det framheves også at det nye vertskommuneregulverket ”kom som en gave fra KR D” og ga mulighet for en forpliktende og samtidig effektiv organisering av det interkommunale samarbeidet. Når det gjelder den politiske styringen, blir det sagt at den skjer direkte fra kommunestyrene og at det så langt har gått greit å finne fram til gode rutiner som sikrer politisk forankring av de vedtak vertskommunene fatter. Både omfanget på samarbeidet og organisasjonsmodellen som er valgt mellom Evenes og Tjeldsund, gjør at både andre kommuner og overordnede myndigheter kan ha mye å lære av de omstillinger og tilpasninger som er valgt. Det kan aktualisere en bredere gjennomgang og evaluering av dagens samarbeidsordninger.

Også fra andre deler av Nordland framheves at enkeltkommuner kan ha gode erfaringer med bilaterale ordninger. Et eksempel er felles landbruketjeneste mellom Dønna og Herøy, som ble etablert i 2008. Den felles tjenesten har to årsverk. Fra tjenesten opplyses at det felles kontoret har fått gode tilbakemeldinger fra brukere i begge kommunene, samtidig som de ansatte har fått et lite fagmiljø som gir større fleksibilitet. Slike lokale ordninger finnes det mange av i Nordland og det er grunn til å understreke at litt samarbeid kan være vesentlig bedre enn at det ikke kommer i stand samarbeid, noe som ofte har skjedd ved utredning av

brede regionale ordninger. Det er antakelig ganske typisk at etablering av et felles landbrukskontor for alle fire HALD-kommunene strandet vesentlig på grunn av uenighet om organisering og lokalisering. Det betyr ikke at bredere regionale løsninger er lite aktuelle, snarene at det kan være viktig å komme i gang med konkrete omstillinger som kan gi læring om felles forvaltningsoppbygging.

Når det gjelder selskaper og større regionale ordninger, er det ikke gjort forsøk på innsamling av evt. forvaltningsrevisjoner og andre typer gjennomganger som kan kaste lys over erfaringene. I Sør- og Nord-Trøndelag ble det foretatt omfattende dokumentstudier og gjennomført systematiske intervjuer med nøkkelpersonell for å avklare erfaringer med selskaper og viktige samarbeidsordninger innenfor bl.a. barnevern. Det er grunn til å tro at det overordnede erfaringsbildet ikke er vesentlig forskjellig mellom fylkene. Hovedkonklusjonene fra Sør- og Nord-Trøndelag er sammenfattet nedenfor. Først følger en omtale av særskilte erfaringer som enten framgår av kartleggingen eller som er påpekt fra ulike informanter i Nordland.

4.5 Hovedspørsmål til dagens samarbeid

Dagens samarbeidsmønster og organisering av interkommunale virksomhet i Nordland reiser minst fire grunnleggende spørsmål hvor det kan være viktig å diskutere status og erfaringer:

- Omfang og innhold på dagens samarbeid i forhold til utfordringene for kommunene, herunder særlig spørsmålet om dagens kommuner med dagens samarbeid egentlig tilbyr likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. I samme gate kan det stilles spørsmål ved om dagens generalistkommuner i kombinasjon med dagens samarbeid gir et godt mottaksapparat for de nye og tunge oppgaver som er aktuelle å desentralisere til kommunene, jf. bl.a. samhandlingsreformen.
- Organisering av dagens samarbeidsordninger sett i forhold til krav om effektiv ressursbruk og effektiv organisering av offentlig kompetanse
- Politisk og administrativ styring av det samlede interkommunale samarbeidet som er under framvekst
- Valg av tilknytningsform og rettslig regulering av det fremvoksende samarbeidet

Nedenfor følger noen korte erfaringsbilder og inntrykk fra Nordland langs de fire dimensjonene.

4.6 Omfang og innhold på dagens samarbeid

Når det gjelder omfang og innhold på dagens samarbeid, står det klart at de ulike regionråd og ulike kommuner går i forskjellige sirkler. Det generelle inntrykket er at regionrådene utvikles i retning av regionale utviklingsorganer, mens samarbeid om administrasjon og tjenester utvikles i et mer fragmentert system styrt av beslutninger i enkeltkommuner. Resultatet er at kommune baserer sin oppgaveløsning på høyst varierende kompetanse og kapasitet. Det gjelder særlig i velferdsproduksjonen og i løsningen av tunge forvaltningsoppgaver som er lagt til kommunene. Innenfor samme oppgaveområde, som for eksempel barnevern, smittevern, landbruksforvaltning, brannvern eller plan- og byggesak, observeres så store variasjoner i samarbeidets omfang og innhold at det er vanskelig å tro at alle kommunene i Nordland i dag ivaretar viktige nasjonale mål med tjenesteproduksjonen og forvaltningen. Satt på spissen: Får innbyggerne i Evenes og Tjeldsund gjennomgående bedre tjenester som følge

av det omfattende interkommunale samarbeidet sammenliknet med andre små kommuner som står uten en tilsvarende mobilisering? Står innbyggerne overfor en mer habil og kompetent forvaltning som treffer mer rettferdige og uavhengige beslutninger? Bidrar samarbeidet til at tjenesteproduksjonen og forvaltning er mer i tråd med nasjonale mål og nasjonal lovgivning? Hva med Værøy, Røst og Træna? Henger de med i velferdsproduksjonen og alle kravene som stilles til en uavhengig og rettferdig kommuneforvaltning? Kunne de være tjent med mer interkommunal støtte eller systematisk avlastning fra nabokommuner? Svarende på denne typen spørsmål kan være ulike sett fra ulike ståsteder. De er likevel viktig å stille fordi vi i Norge er svært opptatt av å forsvare dagens kommuner og dagens øvrige systemer for oppgaveløsning, selv om innbyggerne kan være tjent med grunnleggende omstillinger.

4.7 Struktur og organisering

I forhold til organisering av dagens samarbeidsordninger, står det klart at ingen overordnede organer, verken Storting, Regjering, kommunalministeren, fylkesmannen, fylkeskommunen, regionrådene eller andre, har hatt særlig stor påvirkningskraft på det interkommunale samarbeidet om kommunal administrasjon og velferdstjenester. Det er det enkelte kommunestyre som bestemmer i alle viktige interkommunale spørsmål, med unntak for noen få statlig initierte samarbeidsordninger om for eksempel veterinærvaktdistrikter og interkommunale utvalg mot akutt forurensing. Fylkeskommunen har gitt føringer for samarbeidet om regionale partnerskap, bredbånd, RKK, karrieresentre og PPT, men har ikke formell makt over kommunestyrene og er dessuten lite opptatt av systemene for velferdsproduksjon. Hoveddelen av dagens interkommunale ordninger har vokst fram nedenfra, som regel gjennom ganske pragmatiske beslutninger fra det enkelte kommunestyre og uten noen overordnet plan for struktur og organisering. Det kompliserte samarbeidsmønsteret på Helgeland kan tolkes som uttrykk for det som har vært mulig å få til av samarbeid gjennom historiens gang. Spørsmålet er imidlertid om dagens organisering bidrar til effektiv ressursbruk og en effektiv organisering av offentlig kompetanse. Både på Helgeland og i de andre regionrådsområdene kan det reises kritiske spørsmål til dagens mange kryssende ordninger og systemer. Fra et nasjonalt synspunkt er det vanskelig å se at det er mulig å skape gode strukturer for velferdsproduksjon og gode betingelse for desentralisering gjennom kun lokale beslutninger i de enkelte kommunestyrer.

4.8 Politisk og administrativ styring

I forhold til politisk og administrativ styring, er det litt overraskende at de lange regionale samarbeidstradisjoner i Nordland ikke har medført større ulikhet i organisasjonsmodeller. I fylket finner vi kun ett eksempel på vertskommune med felles folkevalgt nemnd (kulturskole mellom Alstahaug og Leirfjord) og ingen samkommuner. Samtlige regionråd og samtlige kommuner har valgt klassiske organisasjonsmodeller, med rådgivende regionråd, mange ulike styringsløsninger tilpasset den enkelte oppgave og innføring av administrative vertskommuneløsninger for lovpålagte oppgaver. Dagens samarbeid i Nordland synes å gjenspeile tradisjon mer enn innovasjon, særlig sett i forhold til kommunene i Nord-Trøndelag. Spørsmålet er imidlertid om tradisjonelle former for samarbeid, gir en tilstrekkelig sterk mobilisering av politisk styringskompetanse i en stadig mer fragmentert og administrativt orientert interkommunal verden. Erfaringer fra andre kommuner tyder på at de styringsmessige utfordringene melder seg med full tyngde når omfanget på det interkommunale samarbeidet vokser og kommunale kjernefunksjoner samtidig blir berørt. I Nord-Trøndelag ble det operert med en fem prosent kapasitetsgrense i forhold til den samlede kommunale virksomhet for når politiske og administrative styringshensyn tilsier at det må utvikles et langsiktig og mer samordnet styringssystem for flere interkommunale oppgaver.

Denne grensen er solid sprengt for Evenes og Tjeldsund, som i dag klarer seg med et enkelt administrativt vertskommunesystem. Spørsmålet er imidlertid om denne typen lokale løsninger er nok i møte med samhandlingsreform og stadig voksende krav til kompetanse og kapasitet i kommunene.

4.9 Behov for veiledning og informasjon

I Nordland registreres en betydelig usikkerhet i mange kommuner om valg av tilknytningsform og rettslig regulering av det fremvoksende samarbeidet. Kartleggingen tyder på at mange ledere i kommunene og regionrådene har behov for mer veiledning og informasjon om aktuelle juridiske tilknytningsformer. Usikkerhet knytter seg særlig til det nye vertskommuneregelverket i kommuneloven, men også muligheter og begrensninger ved bruk av den gamle §27 i kommuneloven, lov om interkommunale selskaper og forholdet til det frie avtalebaserte samarbeidet. En rekke aktører har uttrykt behov for bedre informasjon om selve regelverket og etterlyst eksempler på vedtekter og samarbeidsavtaler. I en del tilfeller har NIVI samlet inn samarbeidsavtaler i tilfeller hvor det er inngått samarbeid om lovpålagte oppgaver som barnevern, helsetjenester, landbruk etc. De fleste avtalene gjelder administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28b, i ett tilfelle også en avtale etter lovens §28c vertskommune med felles folkevalgt nemnd. Gjennomgang av disse avtalene viser med tydelighet at det er behov for bedre veiledning med sikte på en mer presis regulering som følger kommunelovens intensjoner og krav. Gjeldende avtaler virker i flere tilfeller å være et resultat av ganske frie lokale tilpasninger uten bistand fra kvalifisert juridisk forvaltningskompetanse.

4.10 Regionrådenes rettslige status og regulering

Videre kan det reises spørsmål om dagens hjemmelsgrunnlag for regionrådene er godt tilpasset deres faktiske roller og aktivitet. Det er særlig utøvelse av forvaltningsmyndighet som kan tilsi en nærmere klargjøring av regionrådenes og underliggende virksomheters rettslige basis. Det følger av at det er kommunelovens §27 som utgjør hjemmelsgrunnlag for dagens regionråd. Kommunelovens §27 er i utgangspunktet en gammel paragraf i kommuneloven som er laget for avgrenset samarbeid om såkalt ”drift og organisering” av interkommunal virksomhet. Kommuneloven stiller ufravikelig krav til hvem som kan delta i et §27-samarbeid, avgrenset til kun kommuner og fylkeskommuner og dermed ikke staten eller private. Loven stiller også strenge minimumskrav til utforming av vedtekter, hvor bl.a. styrets sammensetning, oppgaver og myndighet skal framgå. Videre er det klart at det ikke kan delegeres avgjørelsesmyndighet i prinsipielle og politiske saker til styret. Styret kan ha budsjettansvar og arbeidsgiveransvar for egen virksomhet, men kommuner og fylkeskommuner kan ikke delegere tradisjonell forvaltningsmyndighet til et §27-styre.

Som det framgår av tidligere beskrivelser har regionrådene i Nordland et omfattende forvaltningsansvar og direkte styreansvar for konkrete interkommunale ordninger. Omfanget av underlagte virksomheter er særlig omfattende i Vesterålen, Salten og på Sør-Helgeland. Gjennom de regionale partnerskapene og de inngåtte partnerskapsavtalene med fylkeskommunen forvalter regionrådene til sammen 90 mill kr i tilskuddsmidler i perioden 2009-2011. I tillegg kommer administrasjonstilskudd på inntil 400.000 kr pr år pr regionråd, som gir en ramme på inntil 8,4 mill kr i treårsperioden. Regionråd med ansvar for bredbåndsutbygging har budsjetter på mellom 15 og 26 mill kr i inneværende utbyggingsperiode. Midler til bredbåndsutbygging kommer fra fylkeskommunen og forskningsrådet.

Den nye partnerskapsmodellen i Nordland har som formål å effektivisere det regionale utviklingsarbeidet og styrke samordningen i regionalpolitikken på fylkesnivå og regionnivå. Delegering av oppgaver og forvaltningsmyndighet til regionrådene gjør at Nordland fylkeskommunene antakelig er blant de fylkeskommuner i landet som har gått lengst i å bygge opp under regionrådene som regionale utviklingsaktører. Spørsmålet er imidlertid om ansvarsforhold og myndighetsfordeling er tilstrekkelig klarlagt ut fra dagens organisering. Det gjelder regionrådene og deres juridiske basis, regionrådenes sekretariat som har saksforberedende funksjoner og de egne programstyrene som er skilt ut som egne organisatoriske enheter under regionrådet.

4.11 Erfaringsbilde fra Sør- og Nord-Trøndelag

I særlig Nord-Trøndelag, men også Sør-Trøndelag ble det gjennomført omfattende dokumentstudier og intervjuer med nøkkelpersonell for å avklare erfaringer med det pågående samarbeidet¹⁰. Et overordnet erfaringsbilde som gjelder begge fylker kan sammenfattes i følgende punkter:

- Interkommunalt samarbeid medfører som regel høyere kompetanse og bedre kvalitet på tjenester til innbyggerne. Det gjelder samarbeid om IKT og administrative støttetjenester, ulike typer forvaltningsoppgaver innenfor for eksempel landbruk og brannvern, og det gjelder ikke minst samarbeid om kompetansekrevene velferdstjenester som barnevern, andre sosialtjenester og helsetjenester.
- I begge fylkene finnes flere eksempler på økonomisk innsparing gjennom interkommunalt samarbeid. Det gjelder særlig innenfor IKT, administrasjon og forvaltningspregede oppgaver, hvor innsparingspotensialet gjennom felles løsninger kan være på 20-30 prosent.
- Interkommunalt samarbeid leder noen ganger til økt ressursbruk for å sikre at tjenester oppfyller loven. Det kan for eksempel gjelde samarbeid om barnevern, visse typer helsetjenester og brannvern.
- Interkommunalt samarbeid kan lede til sentralisering av tjenestetilbud, men det er ikke noen hovedregel. Ofte dreier samarbeidet seg om oppgaver som ikke er følsomme for lokalisering i forhold til innbyggerne. I begge fylker er det dessuten utviklet flere forskjellige organisasjonsmodeller som gjør det mulig å sikre desentralisert tjenestelevering fra en felles interkommunal organisasjon. Det kan bl.a. skje gjennom lokale servicekontor, faste kontordager i alle kommuner eller en ren nettverksorganisering med utlokalisert personell i alle deltakerkommunene. Også nye teknologiske muligheter gir store muligheter for god brukerorientering og nær kontakt med innbyggerne.
- Et voksende interkommunalt samarbeid etter en tradisjonell modell leder til styringsproblemer av særlig politisk, men også administrativ og faglig karakter. I Nord-Trøndelag ble det konkludert med at samkommunene har medført betydelige gevinster og at et styringssystem basert på samkommunepinsipper er å foretrekke framfor et tradisjonelt organisert samarbeid. Det ble videre konkludert med at samkommunemodellen kan ivareta både demokratiske, styringsmessige og effektivitetsmessige hensyn på en bedre

¹⁰ NIVI Rapport 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg

NIVI Rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

NIVI Rapport 2008:3 Erfaringer med dagens samarbeid og vurdering av alternative styringsmodeller for interkommunalt samarbeid

måte enn den tradisjonelle modellen, forutsatt at det i utgangspunktet er ønskelig med et omfattende interkommunalt samarbeid. Når det gjelder vertskommunemodellen etter nytt regelverk i kommuneloven, var det for tidlig å studere erfaringer i Trøndelag som følge av få velutviklede eksempler på en slik modell. Flere kommuner og regionråd er imidlertid i ferd med å utvikle det interkommunale samarbeidet etter vertskommuneprinsippene i kommuneloven.

- Videre ble det konkludert med at interkommunale selskaper representerer særskilte styringsproblemer, spesielt i tilfeller hvor det er mange eierkommuner som skal samordne sin eierstyring. Selskapsorganisering bidrar ofte til høyere kompetanse og bedre kvalitet på aktuelle tjenester. Ulempene kan være knyttet til svak eierstyring og fare for voksende kostnader.
- Særlig i Sør-Trøndelag var kommunene opptatt av bedre samordning mellom regionrådene og fylkeskommunen. Bedre samordning ble særlig etterlyst i det regionale utviklingsarbeidet, ettersom fylkeskommunen operere med særskilte geografiske programsatsinger på tvers av regionrådsstrukturen. I Nord-Trøndelag var kommunene mer opptatt av samordning på andre oppgavefelt hvor kommunene og fylkeskommunen har tilgrensende oppgaver. Det gjelder for eksempel samferdsel, skole, planlegging og folkehelse.
- Etter gjennomgang av det kommunale samarbeidet om sosialtjenester opp mot NAV og statens organisering, ble det konkludert med at 1.linjen for NAV framstår som ganske ulik. Det gjelder viktige faktorer som kontorstørrelse, kompetanse, ledermodell, oppgaveoverføring og myndighetsfordeling.
- I begge fylker ble det konkludert med at det fortsatt finnes store potensialer for bedre ressursbruk og innsparinger gjennom interkommunalt samarbeid. Det gjelder alle regionråd og alle kommuner. Potensialet berører også en rekke kommunale oppgavefelt innenfor administrasjon, forvaltning, tekniske pregede oppgaver, kompetansekrevende tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver.

I rapportene for Sør- og Nord-Trøndelag ble det også gjort analyser av utfordringsbildet og alternative løsningsstrategier for kommunene. I begge fylker ble det pekt på voksende utfordringer som følge av bl.a. økende polarisering i befolknings- og næringsutviklingen og økte krav til kommunene som utviklingsorganer og velferdsprodusenter. Eldrebølgen vil på sikt kreve en kraftig ekspansjon i det kommunale tjenestetilbudet. Samhandlingsreformen innenfor helsesektoren tilsier desentralisering av flere og tyngre oppgaver til kommunene. Økte krav til kompetanse og kapasitet i kommunene følger også av reformarbeid på andre sektorområder, som ny plan- og bygningslov, arbeidet med klimatilpasning, økt satsing på barnevern, rus, psykiatri og andre sosialpolitiske utfordringer. Arbeidskraftutfordringen, kompetanseutfordringen og økonomiutfordringen gjør at det vil stilles store krav til omstilling og samarbeid mellom kommunene.

Når det gjelder løsninger, ble det i begge fylker konkludert med at det vil være nødvendig med et betydelig mer omfattende og mer forpliktende interkommunalt samarbeid, dersom utfordringene skal møtes gjennom en slik strategi. Ut fra bredden i utfordringene og erfaringene som var høstet med tradisjonelt samarbeid, ble det konkludert med behov for et samlet politisk og administrativt styringsgrep innenfor faste geografiske samarbeidsregioner. I begge rapportene ble det etterlyst et mer enhetlig styringssystem for samordning av flere interkommunale oppgaver. Som alternativ til interkommunal mobilisering, ble det pekt på to alternativer. Enten en kommuneinndelingsreform som vil bety langvarige og store

omstillinger i innarbeidet forvaltning, eller endringer i funksjonsfordelingen som vil bety en nedbygging av kommunenes oppgaveansvar.

4.12 Mobilisering i Nordland

I Nordland kan det konkluderes med at det fortsatt finnes store potensialer for kompetanseheving, kvalitetsforbedring og bedre ressursbruk gjennom interkommunalt samarbeid. Alle kommuner og alle samarbeidsregioner i fylket står overfor store muligheter for utvikling av bedre tjenester og et mer effektivt utviklingsarbeid gjennom forsterket samarbeid og bedre samordning på tvers av forvaltningsnivåene. Potensialet berører en rekke kommunale oppgavefelt innenfor administrasjon, forvaltning, tekniske pregede oppgaver, kompetansekrevede tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver.

Utfordringsbildet for kommunene preges på den ene siden av sterk polarisering i befolknings- og næringsutviklingen som kan bety økte forskjeller i forutsetninger for oppgaveløsning. På den annen side står alle kommuner overfor store utfordringer knyttet til eldrebølge og en rekke nasjonale reformer som vil stille økte krav til kompetanse og kapasitet i kommunene. Det gjelder i første rekke den varslede samhandlingsreformen, som innebærer desentralisering av flere og tyngre oppgaver til kommunene. Aktiv kommunal deltakelse i samhandlingsreformen og andre velferdspolitiske reformer vil stille krav til et utvidet og mer forpliktende regionalt samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver. Kommunene møter også store utfordringer som utviklingsorganer, der rollen som samfunnsutvikler stiller krav til kompetanse og samordning av kommunenes utviklingsinnsats. Både de velferdspolitiske utfordringene og rollen som samfunnsutvikler peker i retning av at det bør satses sterkere på brede regionale fellesløsninger i Nordland.

Utfordringene kan møtes gjennom interkommunalt samarbeid, men da må det utvides, formaliseres og inkluderes som en hovedløsning i kommuneforvaltningen. Et sterkere interkommunalt samarbeid, hvor også lovpålagte kjerneoppgaver skal ivaretas, krever et skift i kommunestyrenes holdning til interkommunalt samarbeid. Pragmatisk samarbeid i ulike organisasjonsformer og ofte i ulike geografiske retninger må erstattes med et langsiktig forpliktende samarbeid mellom faste partnere. Erfaringene tilsier at kommunene må utvikle et felles styringssystem for interkommunalt samarbeid der flere oppgaver kan samordnes og underlegges politisk og administrativ styring.

Interkommunal mobilisering innebærer også utfordringer for den øvrige forvaltning i Nordland, som må støtte opp om og bidra til de kommende omstillinger. Det gjelder fylkeskommunen, hvor det i denne rapporten bl.a. er pekt på samordningsbehov i det regionale utviklingsarbeidet og behov for klargjøring av regionrådenes og de regionale partnerskapenes rettslige status. Det gjelder også fylkesmannen, hvor det er etterlyst en mer aktiv veiledning i forhold til aktuelle organisasjonsmodeller og juridisk regulering av interkommunalt samarbeid. Behovet for mer aktiv veiledning fra fylkesmannen gjelder både helhetlige modeller for organisering og styring av interkommunalt samarbeid og kommunes bruk av foreliggende regelverk. Det gjelder særlig det nye vertskommuneregulverket i kommuneloven som i dag hjemler samarbeid om lovpålagte oppgaver.

Alternativet til interkommunal mobilisering er enten en kommuneinndelingsreform som vil medføre store endringer i innarbeidet forvaltning, eller endringer i funksjonsfordelingen som kan bety en nedbygging av kommunenes oppgaveansvar.