



NIVI-notat 2010: 3

Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg

Utarbeidet for KS

Av Geir Vinsand, Jørund K Nilsen og Magne Langset

7. mai 2010

Innhold

1	BAKGRUNN.....	1
2	PROBLEMSTILLINGER	2
3	STATUS FOR DAGENS SAMARBEID.....	3
3.1	Status for regionrådene	3
3.2	Hovedfunn i NIVIs totalkartlegginger	6
3.3	Konklusjoner om dagens samarbeid	12
4	UTFORDRINGSBILDE FOR KOMMUNENE	13
4.1	Velferdsutfordringen	13
4.2	Arbeidskraftutfordringen.....	13
4.3	Kompetanseutfordringen.....	13
4.4	Økonomiutfordringen.....	14
4.5	Utviklingsutfordringen	14
4.6	Generalistutfordringen	15
4.7	Demokratiutfordringen.....	15
4.8	Konklusjoner om utfordringsbildet	16
5	TOLKNING AV REFORMBEHOVET.....	17
6	HOVEDMODELLER FOR INTERKOMMUNAL ORGANISERING	18
6.1	Utgangspunkt	18
6.2	Kort om vertskommunemodellen.....	19
6.3	Kort om samkommunemodellen	21
6.4	Aktuelle prosessuelle grep	22

1 Bakgrunn

KS har bedt NIVI om å sammenstille dokumentasjon om dagens interkommunale samarbeid og problematisere aktuelle reformretninger. Grunnlaget er de erfaringer som NIVI har høstet gjennom ulike prosjekter de siste 2-3 årene. NIVI har gjennomført to totalkartlegginger av interkommunalt samarbeid i hhv Nord-Trøndelag (2008) og Sør-Trøndelag (2009). Våren 2010 gjennomfører NIVI en tilsvarende totalkartlegging av Nordland. NIVI har gjennomført en landsomfattende kartlegging av regionråd i 2007 og en følgeevaluering av fire regionråd i perioden 2007-2009 (Kongsbergregionen, Knutepunkt Sørlandet, Salten Regionråd og Vest-Finnmark Regionråd).

NIVI har også gjennomført en rekke studier av framtidige utfordringer for kommunene og alternative reformretninger for det interkommunale samarbeidet. NIVI har bistått ved etablering og utvikling av landets to samkommuner Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune. NIVI har også beskrevet alternative modeller for interkommunalt samarbeid for hele fylker og en rekke regionråd hvor vi har bistått i strategiprosesser.

De ovennevnte rapporter tar i hovedsak for seg kommuner i Distrikts-Norge, selv om også Trondheimsregionen og andre sentrale samarbeidsregioner er omfattet. Kunnskapsgrunnlaget når det gjelder flerkommunale byområder er generelt svak. Det gjelder særlig de største og mest fragmenterte byregionene i Sør-Norge. NIVI mener det bør gjennomføres en kartlegging for å styrke kunnskapsgrunnlaget om dagens samarbeid i flerkommunale byområder.

Oppdragsgiver i KS legger opp til at hovedstyret skal drøfte behovet for skift i kommunenes samarbeidsstrategi og evt. iverksetting av en landsomfattende prosess for å utvikle mer forpliktende samarbeidsformer i kommunesektoren.

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

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

I NIVI-notat 2008:1 Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling, utarbeidet for KS, ble det pekt på at det kunne forventes en nasjonal strukturpolitikk i to retninger, dels i form av aktiv støtte og konkrete

insentiver til frivillige sammenslutninger, dels et videre arbeid med å konkretisere interkommunalt samarbeid som et selvstendig og forpliktende reformalternativ i offentlig sektor.

Dagens reformpolitikk preges av stor interesse for desentralisering og økt oppgaveansvar for kommunene som kombineres med en passiv nasjonale strukturpolitikk. Forventningen er at kommunene skal være forandringsledere i viktige forvaltningspolitiske og strukturpolitiske spørsmål. Vår kjennskap til kommunene tilsier at de ikke kan ta det ansvaret alene. Det er mulig å forutsette at kommunene skal være forandringsledere, men da må de ha veiledning og det må foregå en aktiv regional og nasjonal dialog om behov for endring og aktuelle hovedløsninger. KRDs høringsutkast til lovregulering av samkommuner kan bidra til mer oppmerksomhet om strukturelle grep som kan bli nødvendig dersom utfordringene skal møtes gjennom interkommunalt samarbeid.

2 Problemstillinger

Oppdragsgiver har på denne bakgrunn ønsket at NIVI skal gi sin tolkning av status for det interkommunale samarbeidet, herunder organiseringen av regionråd og deres bidrag til å løse grenseoverskridende utfordringer. Problemstillingene som omtales nærmere i notatet er som følger:

- Dokumentasjon av status for dagens interkommunale samarbeid, herunder innhold, omfang, bruk av ulike styringsformer, aktivitetsnivå og profil på regionrådene etc.
- Kort oversikt over framtidige utfordringer for kommunene i lys av generelle trender og konkrete reformer som er planlagt eller forestående
- Tolkning av reformbehov og konkretisering av overordnede veivalg for kommunene
- Mulighetsrom for interkommunal organisering, herunder skille mellom tradisjonelt samarbeid og overgang til forpliktende politisk styrt samarbeid om kjernefunksjoner i kommunene

I notatet kommer vi ikke inn på aktuelle tiltak for å påvirke frivillige endringer i kommuneinndelingen. For tiden registreres en voksende lokal interesse for utredning av kommunesammenslutninger. Nasjonalt er det imidlertid ikke tatt initiativ til utvikling av bedre nasjonale incentiver, som trolig er en viktig årsak til at det ikke skjer flere frivillige sammenslutninger.

3 Status for dagens samarbeid

I beskrivelsen nedenfor skiller det mellom status for regionrådene og status for samarbeid på ulike sektorområder.

3.1 Status for regionrådene

Regionrådene er en landsdekkende struktur som normalt ivaretar minst tre roller:

- Generell interessepolitikk og samordning av løpende saker
- Regional utvikling
- Initiering av interkommunalt samarbeid på konkrete sektorområder

Nedenfor redegjøres det kort for dagens regionrådsstruktur, deres profil som oppgaveløsere, aktivitetsnivå, styringsformer etc. I neste avsnitt følger en empirisk oversikt over forekomst av interkommunalt samarbeid på ulike oppgaveområder, inkl. kunnskaper om erfaringer med interkommunal virksomhet.

I NIVIs landsomfattende kartlegging fra 2007 ble det registrert 69 regionråd i landet. Bare 14 av landets 431 kommuner var ikke medlemmer i regionråd. Med regionråd menes politiske samarbeidsorganer mellom kommuner, som er formalisert med egne vedtekter og som har et bredt arbeidsfelt (ikke rene sektorpolitiske organer).

Vi vet at strukturen som ble kartlagt i 2007 i hovedsak er opprettholdt, selv om det har skjedd endringer i hvilke kommuner som deltar, regionrådene organisering og ikke minst deres arbeidsformer og innholdsmessige prioriteringer. Vi mener det kan være på tide med en oppdatering av kartleggingen fra 2007. Denne kan evt. kombineres med en kartlegging av aktivitetsnivå og prioriteringer i forhold til pågående velferdsreformer og evt. planer om endringer i regionrådene organisering. Vi mener også det kan være viktig å undersøke om samhandlingsreform eller andre utfordringer bidrar til en formalisering av regionrådsliknende organer som Osloregionen, Vestregionen etc. Endelig har vi observert tendenser til større grad av formell kopling mellom regionrådene og fylkeskommunen som kan undersøkes nærmere. Vertikal integrasjon er særlig framtredende innenfor næring, men kan være vel så relevant innenfor planlegging, folkehelse, skole og samferdsel.

Om regionrådene vet vi i hovedsak følgende:

- Regionrådene er svært ulike som geografiske regioner. Det gjelder målt i folketall, areal, antall kommuner og ikke minst deres indre geografisk struktur, herunder grad av sammenfall med grenser for felles bolig- og arbeidsmarkedsområder. Regionrådene er ofte grenseoverskridende i forhold til fylkesgrensene og flere kommuner kan være dobbeltmedlemmer i to regionråd. I landet finner vi eksempler på regionråd som sammenfaller med felles bolig- og arbeidsmarkedsområder og sterke identitetsregioner, med det er ikke det mest vanlige. Dagens regionrådsstruktur gjenspeiler mange steder en praktisk og fleksibel kommunemobilisering, hvor regionen kan være egnet til felles interessepolitikk, men samtidig dårlig tilpasset samarbeid om velferdspolitiske oppgaver som ofte vil kreve en subregional tilnærming.

- De flest regionråd, kanskje opp mot 80 prosent, har interessepolitikk og samarbeid om regionale utviklingsoppgaver som sin viktigste begrunnelse. I 2007 oppga under 20 prosent av de politiske lederne og sekretariatslederne at de anså samarbeid om administrative støttefunksjoner og tjenesteproduksjon som de viktigste oppgavene for regionrådet. Dette kan ha endret seg bl.a. som følge av den sterke fokuseringen på helse og barnevern.
- Nærmere halvparten av regionrådene har kommunelovens §27 som lovgrunnlag, nær 40 prosent er basert på skriftlig avtale uten lovhenvisning, mens 10 prosent er organisert som interkommunale selskaper. Lovgrunnlaget gjenspeiler at regionrådene er konsensusorganer uten beslutningsmyndighet over egne oppgaver. Unntaket er de to samkommunene, Innherred samkommune og den nylig etablerte Midtre Namdal samkommune, som begge har et selvstendig oppgaveansvar med delegert beslutningsmyndighet fra kommunestyrene.
- I regionrådet deltar som regel enten kun ordførere eller også opposisjonsledere med stemmerett. 3 av 4 regionråd i landet har en ren ordfører- eller en ordfører/opposisjonsmodell som grunnlag for representasjonen fra kommunene. Regionrådene er normalt ikke sammensatt etter demokratiske representasjonsprinsipper der det tas hensyn til kommunestørrelse og partirepresentasjon i kommunestyrene. Noen få unntak fra dette finnes. De det gjelder dels de to samkommunene, dels noen få regionråd som har valgt å organisere det sentrale styringsorganet etter mer demokratiske representasjonsprinsipper, for eksempel Knutepunkt Sørlandet. Også den politiske organiseringen av dagens regionråd gjenspeiler deres rolle som konsensusorganer med begrenset selvstendig oppgaveansvar.
- De fleste regionråd rapporterer om vekst i saksmengde i form av prosjekter og prosesser som involverer regionrådet. Samtidig rapporterer et flertall av regionrådene om få nyetableringer av formelle interkommunale ordninger. I 2007 oppga 60 prosent av regionrådene at det var etablert maksimalt 2 nye formelle samarbeidsordninger gjennom de siste 4 årene. Sterk fokus på løpende samordning og regionalpolitikk i kombinasjon med lav og fallende nyetableringstakt når det gjelder konkrete samarbeidsordninger dokumenteres også i NIVIs totalkartlegginger i Nord- og Sør-Trøndelag (se omtale nedenfor).
- De politiske lederne i regionrådet framhever manglende samarbeidsvilje og liten beslutningseffektivitet som de viktigste svakhetene ved regionrådet. Sekretariatslederne framhever også fordelingskonflikter, styringsproblemer og manglende finansiering som viktige utfordringer. En stor andel av de politiske lederne og sekretariatslederne mener det er behov for endringer i viktige forhold som påvirker regionrådets oppgaver, beslutningsmyndighet, finansiering og organisering. I 2007 var det samtidig relativt få som rapporterte om konkrete endringsplaner. Dette kan ha endret seg i lys av det generelle reformbildet og økt oppmerksamhet om nye modeller for organisering av interkommunal virksomhet.
- Sterkest integrasjon i oppgaveløsningen finner vi blant regionråd som er geografisk funksjonelle og som har relativt få medlemskommuner. Dette ser i særlig grad ut til å gjelde samarbeidet om administrasjon og

tjenesteproduksjon. I storbyene og andre større tettstedsområder kjenner vi svært få eksempler på helhetlige samarbeidsstrategier med bakgrunn i sterke regionråd og omstillingsvillige kommuner. Knutepunkt Sørlandet har trolig kommet lengst i analyser og utredninger av samordningsbehov og samarbeidsmuligheter innenfor den funksjonelle byregionen, samtidig som det i liten grad er etablert felles interkommunale løsninger for bysamfunnet. Næringspolitikk og samordnet areal- og transportplanlegging står sentralt i mange bysamfunn, men har høyst ulik struktur og foregår i stor grad som partnerskap og løpende prosjektvirksomhet med varierende forankring og forpliktelse. Tjenestesamarbeid har i mindre grad oppmerksomhet i byområdene. Omfang og innhold på det interkommunale samarbeidet i byområdene er for øvrig dårlig kartlagt og kan gjøres til gjenstand for en særskilt oppfølging etter gjennomførte eller pågående totalkartlegginger (Nord- og Sør-Trøndelag, samt Nordland).

I NIVIs følgeevaluering av fire regionråd, Kongsbergregionen, Knutepunkt Sørlandet, Salten Regionråd og Vest-Finnmark Regionråd, trekkes det bl.a. følgende konklusjoner:

- I alle regionrådsområdene fant vi få formaliserte samarbeidsordninger på regionrådsnivå. Det gjelder i særlig grad samarbeid om administrasjon og velferdsproduksjon som i hovedsak skjer bilateralt eller på subregionalt nivå.
- Alle regionrådene kjennetegnes ved omfattende samarbeid gjennom ulike typer prosjekter, programmer og nettverk. Omfanget på det uformelle samarbeidet er stort og regionrådenes oppmerksomhet er først og fremst rettet mot felles interesseheving og utviklingsarbeid.
- Alle de fire regionrådene er organisert etter en tradisjonell styringsmodell som betyr at de er konsensusorganer uten beslutningsmyndighet og uten et selvstendig oppgaveansvar for konkrete samarbeidsordninger. Det normale er at hver samarbeidsordning får sin egen organisering utenfor regionrådet. Salten Regionråd har visse samordningsoppgaver ved at de er generalforsamling, styre og årsmøte for visse selskaper og andre samarbeidsordninger i Salten.
- Størrelse og geografisk utstrekning representerer store utfordringer, særlig for de tre største regionrådsområdene (Vest-Finnmark, Salten og Kongsbergregionen). Kun en fjerdedel av formannskapsmedlemmene i de aktuelle områdene anser regionen som naturlig for samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon.
- Regionrådene ønsker tettere kontakt med fylkeskommunen i form av mer forpliktende avtaler og bedre samordning av roller og utviklingsinitiativ.
- Samtlige regionråd kan vise til gode resultater i form av bedre oppgaveløsning, sterke fagmiljøer, økt gjennomslag for felles interesser og økt tillit mellom kommunene.
- Som viktige utfordringer for regionrådene pekes det bl.a. på manglende demokratisk forankring, svak beslutningseffektivitet og svak framdrift i etableringen av nye samarbeidsordninger.

Fra vår pågående kartlegging av interkommunalt samarbeid i Nordland, finner vi eksempler på regionråd som har flere og mer tyngre formelle roller sammenliknet med hva som vanlig i Sør-Norge. Det skyldes dels at alle regionrådene i Nordland forvalter betydelige regionale utviklingsmidler som er desentralisert fra Nordland fylkeskommune. I en prøveperiode med partnerskap på regionrådsnivå, som strekker seg fram til 2011, er regionrådene tilført betydelige økonomiske ressurser. Som eksempel kan det nevnes at Vesterålen Regionråd skal forvalte 12,4 mill kr til regionale utviklingstiltak, men Salten skal forvalte ca 27 mill kr i en tre-årsperiode.

I tillegg til regionrådene nye utvillingsrolle og forvaltningsrolle i regionalpolitikken, finner vi også andre trekk som bidrar til formalisering av regionrådene. Det skyldes at regionrådet eller regionrådets samarbeidsutvalg opptrer som politiske styreorganer for en rekke formaliserte samarbeidsordninger. Dette ser ut til å være en trend og hovedbegrunnelsen er antakelig at kommunene og politikerne ser behov for samordnet politisk styring. Til dette kommer at regionrådet også opptrer som arbeidsgiver for ledere og fagpersonell mange av de interkommunale ordningene. De mest modne eksemplene på denne type formalisering og samordning gjennom regionrådet, finner vi i Vesterålen og Salten.

Det er grunn til å merke seg at denne utviklingen skjer med bakgrunn i regionråd som formelt sett er etablert med utgangspunkt i kommunelovens §27. Dette er et gammelt regelverk som ikke er laget med sikte på regulering av offentlig forvaltningsmyndighet eller politisk styring av interkommunal virksomhet. I Nordland ser vi mao eksempler på at regionrådene på den ene siden formaliseres som egne rettssubjekter med bakgrunn i kommunelovens §27, parallelt med at det opprettes egne vertskommuneløsninger etter §28b for samarbeid om forvaltningsoppgaver på ulike sektorer. Ingen i Nordland har så langt valgt å kople sammen de ulike styringsløsningene i en samkommunemodell. Det henger antakelig sammen med manglende kunnskaper og bevissthet om muligheter for å tilpasse dagens praksis til en enklere og tryggere juridisk styringsmodell. Nytt regelverk om samkommuner og økt behov for samarbeid om barnevern, kommunehelsetjenesten og andre kjerneoppgaver kan bidra til å endre dette.

3.2 Hovedfunn i NIVIs totalkartlegginger

I samarbeid med fylkesmennene, kommunene og KS (inkl. fylkeskommunen i Sør-Trøndelag) har NIVI gjennomført totalkartlegginger av interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag (2008) og Sør-Trøndelag (2009). Begge kartleggingene er gjennomført med utgangspunkt i konkrete definisjoner og det er brukt store ressurser på oppfølging av regionrådene og hver enkelt kommune i de respektive fylkene. Med interkommunalt samarbeid forstås formalisert samarbeid, herunder dels alle former for samarbeid med organisatorisk overbygning (KL §27-styrer, IKS, AS etc.), dels avtalebasert samarbeid i form av administrative vertskommuneløsninger og ordinært kjøp og salg av tjenester.

Her gjengis hovedresultater fra i hovedsak Sør-Trøndelag som antas å være representative for landet for øvrig. Det er klare likhetstrekk i hovedfunnene i de to fylkene, særlig ved at samarbeidet om velferdsproduksjon har kommet kort begge steder, men samtidig finner vi forskjeller i retning av at samarbeidet har kommet

til dels betydelig lengre på enkeltområder i Nord-Trøndelag enn i Sør-Trøndelag. Forskjellene mellom fylkene og status for de to samkommunene kommenteres kort nedenfor.

Hovedfunnene i Sør-Trøndelag kan oppsummeres som følger:

- Omfanget på samarbeidet målt i antall formelle tiltak kan virke høyt. I hele fylket er det registrert 143 formelle samarbeidsordninger, hvorav over halvparten gjelder ordninger på bilateralt nivå. Tilleggsregisteringer av ordninger utenfor definisjonen tyder på at det uformelle samarbeidet i form av prosjekter og nettverk er stort. Over 60 forskjellige prosjekter og nettverk ble registrert i kartleggingen.
- Samarbeidets omfang varierer betydelig mellom enkeltkommuner og mellom de ulike regionrådsområdene. Variasjonen spenner fra 17 registrerte formelle ordninger for Midtre Gauldal til 41 ordninger for Bjugn. Samarbeidet på bilateralt nivå varierer fra tre registrerte ordninger i Midtre Gauldal, Selbu og Roan, til 15 ordninger for Orkdal. På regionrådsnivå finner vi også store variasjoner i samarbeidets omfang, fra ingen ordninger for Oppdal og Holtålen som ikke deltar i regionråd, til rundt 20 ordninger under Fosen Regionråd.
- I kartleggingen dokumenteres enda større forskjeller i samarbeidets innhold. Alle kommunene i fylket samarbeider om krisenter, beredskap mot akutt forurensning og 110-sentral, mens over 80 prosent samarbeider om andre funksjoner som kontrollutvalgssekretariat, revisjon, incestsenter, renovasjon/avfall, legevakt, kommunalt arkiv, innkjøp og brannvern. Kartleggingen tyder på et oppstykket samarbeid om flere av disse funksjonene, bl.a. brannvern og legevakt. Som vanlige samarbeidsområder dvs. der mellom en tredjedel og to tredjedeler av kommunene har etablert formalisert samarbeid, finner vi samarbeid om administrative tjenester som skatteoppkreving, IKT, arbeidsgiverkontroll, lønn og regnskap. Mest utbredt er samarbeid om skatteoppkreving, der nær 70 prosent av kommunene har inngått samarbeid. Samarbeid om IKT og arbeidsgiverkontroll er etablert blant vel halvparten av kommunene, mens bare en tredjedel samarbeider om lønn og regnskap. Vi finner videre at rundt halvparten av kommunene samarbeider om sosialtjenester opp mot NAV, PP-tjeneste og kartfunksjon, mens bare ca en tredjedel av kommunene samarbeider om barnevernstjenester. Av konkretiseringen av de vanlige samarbeidsområdene, merker vi oss særlig at samarbeidet om kompetansekrede velferdstjenester som barnevern har kommet relativt kort. Det samme gjelder samarbeidet om IKT og andre administrative støttefunksjoner hvor det burde ligge godt til rette for betydelig mer samarbeid. Blant sjeldent forekommende samarbeidsområder finner vi flere lovpålagte tjenester og oppgaver som ofte betraktes som kommunale kjerneområder. Det gjelder ulike typer helsetjenester som legetjeneste, jordmortjeneste, smittevern og miljørettet helsevern. Det gjelder landbruksforvaltning, barnehage, grunnskole og voksenopplæring og ikke minst arealplanlegging, byggesak og oppmåling. I listen over sjeldne samarbeidsområder finner vi også kulturoppgaver, personalfunksjon og litt overraskende, samarbeid om næringsutvikling hvor svært mye av samarbeidet er av uformell karakter.

- Over 95 prosent av oppgaveløsningen skjer enhetskommunalt. I kartleggingen er det foretatt beregninger av økonomisk og sysselsettingsmessig omfang på dagens interkommunale ordninger blant kommuner som samarbeider mest. Beregninger for ordningene under Fosen Regionråd viser at de regionale ordningene utgjør 2,2 prosent av de samlede brutto driftsutgifter og 3,7 prosent av den samlede kommunale sysselsettingen. Bilaterale ordninger kommer i tillegg, men innebærer neppe at noen av kommunene i Sør-Trøndelag kommer over 5 prosent økonomi- eller sysselsettingsandel i interkommunal virksomhet.

I kartleggingen dokumenteres også at regionrådene har ulik profil mht. formål og aktivitet. Noen opptrer som rene utviklingsorganer med fokus på næring, samferdsel og regional planlegging, mens andre har mer fokus på samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon. Noen regionråd har lykkes med å initiere mange interkommunale ordninger, særlig i perioden etter år 2000, mens andre har mislykkes med nesten alle initiativ til utvidet samarbeid om konkrete oppgaveområder. Det konkluderes med at samtlige regionråd framstår som svakt utviklet og at dette i særlig grad gjelder evnen til å initiere samarbeid om velferdstjenester.

I kartleggingene fant vi også store variasjoner i regionrådenes framtidige strategier for utvikling. Noen virket å ha en helhetlig tilnærming til viktige kommunale utfordringer og var i ferd med å etablere tunge prosesser for å videreutvikle samarbeidet. Andre regionråd virket å være mer preget av smale utviklingstiltak og stillstand i forhold til tunge utfordringer for kommunene. Utviklingen i løpet av det siste året, med etablering av et samordnet fylkesinitiativ for utvidet samarbeid og prosesser i forhold til samhandlingsreformen, kan bidra til å endre dette bildet.

I kartleggingen er det også foretatt analyser av kommunenes bruk av ulike juridiske tilknytningsformer for etablerte interkommunale virksomheter. To tredjedeler av dagens samarbeid foregår uten organisatorisk overbygning dvs. i form av rent avtalebasert samarbeid (54 prosent) eller samarbeid etter kommunelovens nye bestemmelser om administrativt vertskommunesamarbeid (10 prosent). Samarbeidet med organisatorisk overbygning er noenlunde likelig fordelt mellom interkommunale selskaper (15 prosent), aksjeselskaper (10 prosent) og styre med hjemmel i kommunelovens §27 (11 prosent). Ingen kommuner i Sør-Trøndelag har foreløpig tatt i bruk kommunelovens nye bestemmelser om vertskommune med felles folkevalgt nemnd. Ingen har heller etablert forsøk med samkommuner, hvor politisk styring og beslutningsmyndighet legges til et interkommunalt folkevalgt organ. I kartleggingen er det for øvrig registrert behov for bedre veiledning om juridiske tilknytningsformer og da særlig samarbeid etter de nye bestemmelsene om vertskommunesamarbeid i kommunelovens §28.

I kartleggingen av erfaringer med etablerte interkommunale ordninger ble det foretatt en omfattende gjennomgang av foreliggende evalueringer, forvaltningsrevisjoner, tilsynsrapporter etc., med tillegg av intervjuer med nøkkelpersonell. Hovedinntrykket går ganske entydig i retning av at de alle fleste interkommunale ordningene er velfungerende. Gjennom samarbeid oppnås som regel bredere og mindre sårbare kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagte krav og som i de fleste tilfeller yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne.

Erfaringene tyder også på at større enheter kan medføre bedre ressursbruk og på sikt økonomisk innsparing, særlig innenfor administrative støttefunksjoner og teknisk pregede oppgaver. Viktige erfaringer går også på at det etablerte interkommunale samarbeidet representerer styringsmessige og demokratiske utfordringer, særlig i de tilfeller der kommunene deltar i mange ulike ordninger. Kartleggingen tyder på at særlig interkommunale selskaper kan medføre styringsmessige og demokratiske utfordringer. Generelt framstår etableringsfasen som kritisk for å få til interkommunalt samarbeid, ofte som følge av strid om lokalisering og andre fordelingsmessige spørsmål. Men når vedtakene er fattet og de nye felles organisasjonene er etablert, er det stor sannsynlighet for at økt kompetanse og bedre samordning leder til bedre tjenestekvalitet for innbyggerne og bedre samlet ressursbruk i kommunene. I kartleggingsmaterialet finner vi svært få eksempler på nedlegging av interkommunale ordninger til fordel for rene enhetskommunale løsninger.

I både Nord- og Sør-Trøndelag er det gjort vurderinger av årsaker til at noen kommuner og regionråd lykkes bedre med å få i stand interkommunalt samarbeid enn andre. Gjennomgangen tyder på at årsaksmønsteret er komplekst og variabelt fra område til område. Blant viktige forklaringsfaktorer kan det pekes på følgende:

- Et utbredt holdning om at ”vi skal klare oss selv” i mange kommuner, gjerne bygd på betydelig økonomisk handlefrihet og en retorikk om høy subjektiv tjenestekvalitet og overdrevne forestillinger om lokal kompetanse og mestringsevne.
- Lange tradisjoner for lokal konkurranse, som ofte betyr at forsøk på samarbeid ender ut i fordelingskonflikter og strid om lokalisering. Utgangspunktet i noen kommuner kan være et direkte dårlig klima mellom ledere/ansatte i nabokommuner, mens innbyggere og næringsliv i de samme kommuner kan være positive til samarbeid.
- Mangel på kunnskaper om muligheter for gevinstrealisering og interkommunal organisering. Det gjelder særlig i kommunestyrene, men også blant rådmenn, sektorsjefer og andre. Også mellom regionråd observeres ulikheter i kunnskapsnivå og i noen tilfeller ganske lukkede kulturer i forhold til hva man gjør og ikke gjør, holdninger til omstilling, ulike typer løsninger etc.
- Manglende infrastruktur for samarbeid, særlig knyttet til manglende samordning av IKT-løsninger som er en avgjørende forutsetning for forpliktende samarbeid på de fleste sektorområder
- Opplevelser av at interkommunalt samarbeid er komplisert og bidrar til fragmentering av forvaltningen og nedbygging av egen kommune.
- Manglende lokal og regional ledelse for å få til samarbeid, ofte som følge av høyst ulike holdninger til interkommunalt samarbeid som strategi for å løse oppgaver.
- Lite samarbeidsorienterte senterkommune og store kommuner, som ikke ser det som sin rolle å løse utfordringer i omegnksommunene eller som kan mene at kommunenesammenslutning er en bedre løsning

- Manglende eksternt omstillingstrykk på kommunene og svak samordning av signaler om behovet for mer forpliktende samarbeid fra regionale og statlige aktører.
- Manglende fytårn og framheving av gode nasjonale eksempler på velfungerende interkommunalt samarbeid
- Ulik evne til å organisere gode lokale prosesser, herunder mobilisere fagkompetanse på interkommunalt samarbeid

I Sør-Trøndelag er det foretatt egne kartlegginger av forholdet mellom regionrådene og fylkeskommunen. Det konkluderes med behov for økt samordning på bakgrunn av at fylkeskommunen opptrer med en egen regioninndeling på tvers av regionrådsstrukturen og egne geografiske utviklingsprogrammer med særorganisering av regionale utviklingsoppgaver (Blilyst og Kysten er klar). Videre gjennomgås samarbeidsmønsteret mellom kommunene i forhold til NAV, hvor det konkluderes med en stort sett vellykket reformgjennomføring, men samtidig at reformen har medført en svært ulik 1.linje innenfor NAV. I organiseringen av de lokale NAV kontorene har kommunene valgt forskjellige løsninger mht. ledertyper, tjenesteinnhold, ansettelsesforhold og interkommunale samarbeidsformer. Det er av betydning dels for hvilke tjenester innbyggerne får gjennom NAV-kontoret, dels for kommunenes kompetanse og kapasitet i den gjenværende kommunale delen av sosialtjenesten. NAV-reformen har medført en ulik 1.linje og betydelige kommunale ”restfunksjoner” innenfor den kommunale sosialtjenesten. Staten har ofte innført statlige tjenesteområder for samordning egen virksomhet som ikke sammenfaller med kommunenes permanente samarbeidsområder. Statens organisering medfører ofte at kommunene og staten opererer ut fra ulike nivåer, som påvirker ledelse, forhandlingsstyrke osv. Et visst unntak fra dette gjelder Nord-Trøndelag, der statlig del av NAV i stor grad er basert på regionrådsstrukturen.

Når det gjelder viktige forskjeller mellom Nord- og Sør-Trøndelag, kan det pekes på følgende:

- Nord-Trøndelag har hatt en permanent og fast regionrådsstruktur over mange år som både kommunene, fylkeskommunen, fylkesmannen og andre regionale aktører i stor grad forholder seg aktivt og positivt til
- I Nord-Trøndelag er det etablert dobbelt så mange samarbeidsordninger på regionrådsnivå sammenliknet med Sør-Trøndelag. Regionrådene har vært mer aktive i arbeidet med å initiere interkommunalt samarbeid og fylket har gjennomgående flere kommuner som har betraktet interkommunalt samarbeid som en hovedstrategi for oppgaveløsning, i flere tilfeller også en avgjørende forutsetning for å kunne bestå som egen kommune.
- Infrastrukturen for samarbeid er gjennomgående bedre utbygd i Nord-Trøndelag. Alle kommunene i fylket samarbeider om IKT og kommunene i flere av regionrådsområdene er helt eller tilnærmet digitalt fusjonerte. Felles IKT-system framheves som en grunnleggende og avgjørende forutsetning for samarbeid på de fleste andre områder.
- I Nord-Trøndelag finner vi et mer utbredt sektorbasert samarbeid innenfor områder som PPT, barnevern, jordmor, kommuneoverlege, landbruk,

oppmåling og byggesak. Vi finner også et formalisert samarbeid om næringsutvikling. I Sør-Trøndelag er samarbeidet stort sett av mindre omfang innenfor de fleste konkrete oppgaveområder, men ikke når det gjelder sosialtjeneste og skatteinnkreving, hvor samarbeidet er noe mer utbredt i Sør-Trøndelag (målt i andel av kommunene som samarbeider om disse oppgavene).

- I Nord-Trøndelag finner vi flere eksempler på aktiv deltagelse i nasjonal modellutvikling innenfor interkommunalt samarbeid. Det gjelder dels innenfor konkrete områder som barnevern, landbruk og miljø, men kanskje viktigst ved at landets to eneste samkommuner er etablert i Nord-Trøndelag. Innherred samkommune mellom Levanger og Verdal ble etablert i 2004 og har fått forlenget forsøksperiode ut 2011. Midtre Namdal samkommune ble etablert i 2009 og har en godkjent forsøksperiode fram til 2013.

Det skal kort nevnes at erfaringene med de to samkommunene er positive, til dels svært positive på flere viktige områder. Det er bl.a. dokumentert gjennom forskningsbaserte evalueringer og konsulentgjennomganger. Gevinstene knytter seg til økt kompetanse og bedre kvalitet på tjenestene, politisk styring og demokratisk forankring av det løpende samarbeidet og ikke minst effektivitet i form av bedre ressursbruk og betydelig økonomisk innsparing.

Innherred samkommune har i sin årsrapport for 2009 pekt på meget positive resultater på en rekke områder og bl.a. en dokumentert økonomisk innsparing på 21 mill kr i løpet av de 6 årene forsøket har pågått. Beregningene er eksklusive samarbeidet innenfor IKT og de samlede økonomiske innsparingene antas å ligge på ca 30 mill kr gjennom forsøksperioden. I 2009 ble det et meget godt resultat for samkommunen med et mindreforbruk av ressurser i forhold til budsjett på de fleste samarbeidsområder (2,9 mill kr). Samkommunen har hatt god framdrift i videreutvikling av samarbeidet på nye områder og kan vise til lave prosesskostnader og høy beslutningseffektivitet. Samkommuneforsøket har medført at Levanger og Verdal etter all sannsynlighet er de enste kommunene i landet som har etablert et politisk styrt og forpliktende samarbeid om flere tunge og viktige kjernefunksjoner i de to kommunene. Det gjelder bl.a. felles kommuneplanprosess og et felles system for plan- og byggesaksbehandling. Det gjelder også samarbeid om alle lovpålagte kvalitetssystemer og flere andre funksjoner.

Midtre Namdal samkommune (MNS) kan også vise til gode resultater på en rekke områder, både i forhold til kompetanse, kvalitet og økonomi. Samarbeidet er i rask utvikling og det er nylig vedtatt utvidelser av forsøket som også gjør disse fire kommunene til nasjonale pionerer innenfor interkommunalt samarbeid. Det skyldes bl.a. at samkommunen nylig har fått ansvar for hele den kommunale sosialtjenesten som samtidig skal samordnes med NAV i en helhetlig regional modell. MNS har også vedtatt en regional satsing på samfunnssikkerhet og beredskap som del av samkommunen og det er utviklet en helhetlig helsemodell som svar på samhandlingsreformen, der samkommunen får en sentral rolle. MNS har også ansvar for en felles miljø- og landbrukstjeneste, felles barnevern, felles utviklingskontor koplet opp mot samkommunen som næringspolitiske organ, med tillegg av flere andre samkommunale funksjoner. MNS har tatt initiativ til bedre samordning og endret arbeidsfordeling i forhold til fylkeskommunen innenfor

skoleutvikling, infrastruktur/samferdsel, folkehelse og nærings- og regionalpolitikk.

Etter NIVIs oppfatning kan de to samkommunene viser til en helt annen dynamikk i konkret tjeneste- og forvaltningsutvikling sammenholdt med alle vanlige regionråd vi har vært og er i kontakt med.

3.3 Konklusjoner om dagens samarbeid

NIVIs kartlegginger av regionråd og etablerte samarbeidsordninger mellom kommune, kan sammenfattes i følgende punkter:

- Dagens samarbeid om lovpålagte tjenester innenfor kommunale kjerneområder framstår som svakt utviklet på samtlige viktige sektorområder. Det gjelder særlig helse- og sosialsektoren og oppvekstsektoren, men også delvis teknisk sektor hvor bl.a. plan og byggesak og viktige deler av miljøvernet inngår.
- Dagens samarbeid berører kun noen få prosent av samlede kommunale oppgaveløsningen. Erfaringer med etablerte ordninger er i hovedsak gode og tilsier at det er stor sannsynlighet for at utvidet samarbeid vil lede til bedre tjenester for innbyggerne og bedre ressursbruk i kommunene. Kartleggingene tyder på at mer samarbeid vil være en viktig og riktig strategi i alle deler av landet, både by og land, og uansett andre mulige langsigts løsningsstrategier.
- De fleste regionråd framstår som utviklingsorganer med moderat eller lite fokus på administrasjon og tjenesteproduksjon. Mange er lite funksjonelle for helhetlig samarbeid og det vil kreves nyorientering og mer formalisering dersom regionrådene skal svare på sentrale utfordringer.
- Med få unntak foregår dagens samarbeid etter en tradisjonell styringsmodell med regionråd uten beslutningsmyndighet og egne styringsorganer for den enkelte samarbeidsordning. Dette bidrar til fragmentering og en lite oversiktlig forvaltning for kommunene og innbyggerne. Den tradisjonelle styringsmodellen innebærer også en svak organisering av den politiske og administrative styringen av samarbeidet.
- De to samkommunene kan vise til raskere framdrift og bedre resultater enn de fleste regionråd. Gjennom samkommunene er det etablert et fast system for forpliktende samarbeid om både frivillige og lovpålagte oppgaver, underlagt normal politisk og administrativ styring. Tilsvarende savnes i de fleste regionråd som arbeider etter andre og mer hybridpregede prinsipper.
- Årsakene til varierende framdrift i det interkommunale samarbeidet har sammenheng med flere faktorer. Som viktige årsaker pekes det bl.a. på manglende holdninger og kunnskaper i kommunene, manglende utbygging av infrastruktur for samarbeid (IKT) og svak og ofte motstridende kommunikasjon om interkommunalt samarbeid fra regionale og statlige aktører. Ulik lokal evne til å organisere gode prosesser og mobilisere fagkompetanse på interkommunalt samarbeid antas også å være viktig.

4 Utfordringsbilde for kommunene

Som grunnlag for å analysere utfordringsbildet for kommunene, har NIVI i Sør-Trøndelagsrapporten brukt samme analysemodell som Naustdalslid og Hompland i KS-notatet om kommunestruktur¹. Utfordringer innenfor syv ulike områder er beskrevet og konkretisert nærmere, her gjengitt med noen stikkord på antatt viktige utviklingstrekk:

4.1 Velferdsutfordringen

Eldrebølgen vil kreve en kraftig ekspansjon, kompetanseoppbygging og kvalitetsutvikling i det kommunale tjenestetilbudet. Pågående reformer som Samhandlingsreformen tilskjer samtidig desentralisering av flere og tyngre helseoppgaver til kommunene. Innenfor barnevern, rus, psykiatri og andre sosialpolitiske felt står kommunene overfor store uløste oppgaver. Tilsvarende spiller kommunene en nøkkelrolle i arbeidet med å tilrettelegge opplæringstilbud og sørge for kvalitet og likeverdighet i grunnutdanningen. Velferdsutfordringen innebærer større krav til kompetanse og samordning både i kommunene, mellom kommuner og mellom forvaltningsnivåene. Uten bedre kompetanse og bedre samordning vil det trolig ikke være mulig å sikre likeverdige velferdstjenester i de ulike delene av landet.

4.2 Arbeidskraftutfordringen

Prognosene for på den ene siden tilgangen på arbeidskraft og på den annen side behovene for mer arbeidskraft i kommunene, peker i retning av stigende rekrutteringsproblemer og voksende konkurranse om arbeidskraft. Det er grunn til å forvente økt konkurranse både mellom offentlig og privat sektor og mellom kommunene. Arbeidskraftutfordringen peker mot at det blir viktig å tilby attraktive fagmiljøer som støttes og utvikles gjennom en profesjonell arbeidsgiverpolitikk og god personalforvaltning. Det kan bli viktigere å unngå unødig lokal konkurranse mellom kommuner innenfor samme bolig- og arbeidsmarkedsområder. Også her peker utfordringene mot profesjonalisering og økt samarbeid mellom kommuner.

4.3 Kompetanseutfordringen

Kompetanseutfordringen er kanskje den tyngste og viktigste utfordringen for kommunene de neste tiårene. Skal kommunene kunne løse voksende og mer komplekse oppgaver, må de ha fagpersonell med riktig kompetanse og som fortrinnsvis inngår i fagmiljøer. ”Deltidskommunen” må mange steder byttes ut med ”heltidskommunen” og det vil stilles økte krav til ulike typer kompetanse, ikke bare tradisjonell fagkompetanse, men også politisk og administrativ

¹ Notat fra NIBR: Ei kommuneinndeling-mange kommunale strukturar. Diskusjonsnotat om kommunestruktur. Utarbeidd for KS av Andreas Hompland og Jon Naustdalslid

styringskompetanse. Påbegynt arbeid med helhetlig kompetansekartlegging og sårbarhetsanalyser, som dekker hele kommuneorganisasjonen for utvalgte små kommuner i Sør-Trøndelag, peker klart i retning av at store deler av den kommunale oppgaveløsningen i dag er for svakt organisert med for liten kompetanse og kapasitet til å ivareta de lovpålagte oppgavene. Kompetanse knyttet til utviklingsoppgaver og systemoppgaver framstår som det kritiske, i mindre grad de løpende driftsoppgavene. Dagens situasjon tilsier at det er faglig uforsvarlig å desentralisere flere tunge velferdsoppgaver til mange av dagens små og mellomstore kommuner, med mindre det samtidig tas grep for å sikre kommuneorganisasjonene nødvendig kompetanse og kapasitet. Også mange sentrale og store byområder står overfor grunnleggende kompetanseutfordringer som følge av en oppsplittet kommunestruktur hvor det ikke er rasjonelt, og antakelig heller ikke er mulig å se for seg at alle kommunene skal ha all nødvendig kompetanse på alle sektorområder.

4.4 Økonomiutfordringen

Fra Regjeringen er det nå varslet at vi nå går inn i en periode med strammere kommuneøkonomi som vil stille store krav til god økonomistyring og utnyttelse av potensialer for en mer effektiv ressursbruk. Gjennom de siste årene har mange kommuner drevet omfattende intern reorganisering med sikte på tilpasning av aktivitetsnivå og bedre ressursbruk i forhold til økonomiske rammer. Samtidig registreres økt interesse for kostnader knyttet til strukturelle forhold, herunder kommunestrukturen, den samlede forvaltningsoppbyggingen og samspillet mellom forvaltningsnivåene. I NIVIs kartlegginger av interkommunalt samarbeid er det dokumentert overraskende lite samarbeid om enkle og opplagte samarbeidsområder hvor erfaringene viser at det kan være store potensialer for innsparing og bedre ressursbruk. Det gjelder på en lang rekke områder, bl.a. IKT, andre administrative støttefunksjoner, planlegging, tekniske oppgaver og ulike typer forvaltningsvirksomhet. For flere av disse funksjonene kan det dokumenteres innsparinger på 20-30 prosent etter etablering av formelle samarbeidsordninger. Erfaringene tilsier at innsparingsmulighetene er betydelige for både små og store kommuner, jf. Levanger (17.000) og Verdal (14.000) som har spart rundt 30 mill kr på samkommuneforsøket. NIVI har også dokumentert fallende nyetableringstakt for interkommunalt samarbeid gjennom den siste stortingsperioden, noe som tyder på at interessen for samarbeid henger sammen med eksterne krav til etablering av samarbeidsløsninger.

4.5 Utviklingsutfordringen

Utviklingsutfordringen handler om kommunenes evne til å påvirke befolkningsutvikling og næringsliv. I nesten alle landets fylker ser vi en trend i retning av sterk polarisering, med systematisk og langvarig befolkningsnedgang i mange kommuner og tilsvarende sterk befolkningsvekst og urbanisering i de sentrale kommunene. Utviklingsutfordringen krever samordnet mobilisering av utviklingskompetanse og plankompetanse for å påvirke utviklingen. Det gjelder distriktskommunene og det gjelder ikke minst i de flerkommunale byområdene der kommuneoverskridende perspektiver innen planlegging, investeringer mv er helt nødvendig. Dagens samarbeid om utviklingsoppgaver kjennetegnes ved at det er omfattende, men samtidig lite formalisert på kommunenivå. I hele Sør-Trøndelag finnes ikke et eneste interkommunalt utviklingskontor med

fagkompetanse og ansvar for kommunal næringsutvikling og innovasjon. Dagens regional- og distriktpolitikk preges av mye ”særforvaltning” i regi av mange regionale aktører som ofte opererer i lite formelle partnerskapsstrukturer med svak formell samordning mot kommunene. Det finnes visse unntak og visse forsøk på en mer kommuneorientert og mer kompetanseorientert utviklingspolitikk fra noen fylkeskommuner, men så langt finnes få eksempler på sterke subregionale utviklingsstrategier der kommunene samarbeider om utviklingskompetanse og har hånd om økonomiske virkemidler.

4.6 Generalistutfordringen

I Norge har det vært bred enighet om at generalistkommuner er å foretrekke framfor et spesialkommunesystem eller et kommunesystem som er basert på at kommunene har forskjellige oppgaver (differensiert oppgavefordeling). Et viktig spørsmål er om vi i dag har et velfungerende generalistkommunesystem som er robust i forhold til de oppgaver som skal løses og de utfordringer som nasjonen og kommunene står overfor. Her kan det reises tvil fordi forutsetningene for oppgaveløsning er så ulike mellom kommunene. En rekke av de utfordringer som er omtalt under velferdutsfordringen, kompetanseutfordringen, arbeidskraftutsfordringen osv. peker i retning av at forskjellene mellom kommunene kan bli enda større i årene framover. Det gjelder kompetanse og arbeidskraft og det gjelder kommunenes utviklingskraft og mulighet for å være aktive medspillere i nasjonale reformer. Bildet som tegnes er at de store og sentrale kommunene systematisk tilføres kompetanse og ressurser, mens mange små og lite sentrale kommuner er inne i en motsatt utviklingsbane som kjennetegnes av langvarig og systematisk ressurstapping. I lengden er det vanskelig å se at en slik utvikling er mulig å kombinere med et kommunesystem som forutsetter like oppgaver til alle.

4.7 Demokratiutfordringen

Den demokratiske utfordringen handler om flere typer utfordringer, om innbyggernes mulighet for deltagelse og påvirkning i lokalpolitikken, om valgdeltakelse, lokalpolitikkens innhold, kommunenes handlingsrom og ikke minst kommunenes påvirkningskraft på samfunnsutviklingen. Deltakelsen skjer dels gjennom valg og dels gjennom andre kanaler som brukerdemokrati og dialog med lokalpolitikerne. Gjennom kommunevalgene har innbyggerne mulighet for å påvirke hvem som skal styre og hva hovedlinjene i lokalpolitikken skal være. Valgdeltakelsen har vært fallende og ligger på rundt 60 prosent. Deltakelsen gjennom andre kanaler har i de fleste kommuner vært voksende, særlig gjennom ulike former for brukerdemokrati. Lokalpolitikernes handlingsrom påvirkes av kommuneøkonomien, den statlige styringen og ikke minst trendene i retning av mer rettighetsfestning til innbyggerne. Lokalpolitikernes handlingsrom er likevel ikke bare bestemt gjennom rammebetingelser, men avhenger også av lokal kompetanse og evne til å mobilisere lokale ressurser. Det er grunn til å anta at ujevn og svak kompetanse i mange kommuner kan begrunne en strengere statlig styring enn hva som ville vært tilfelle dersom forutsetningene for oppgaveløsning var mer like mellom kommunene. Kommunenes påvirkningskraft må antas å være sterkt avhengig av evne til å mobilisere kompetanse og samhandle med andre kommuner, fylkeskommunen og staten. Mobilisering av ressurser på tvers

av kommunegrensene har blitt viktigere som strategi for oppgaveløsning som følge av vekst i kommunale oppgaver og store endringer i geografiske forhold.

Demokratiutfordringen dreier seg også om lokaldemokratisk styring av interkommunalt samarbeid, hvor det kan være store forskjeller mellom ulike modeller for samarbeid. Det gjelder også politisk styring av samhandlingsarenaer og hybridløsninger som vokser fram mellom kommunesektoren og staten. Endelig kan det pekes på demokratiutfordringer knyttet til kommuneinstitusjonens generelle stilling i forhold til staten og private sektorinteresser. Svake og urasjonelle kommuner kan medføre press i retning av statliggjøring eller privatisering av oppgaver. I samhandlingsreformen, NAV-reformen, innenfor BUF-etat og andre viktige tjenesteområder er det pekt på store svakheter i den kommunale 1.linjen. Parallelt observeres framvekst av en topptung og baktung statlig forvaltning. Tilsvarende legges visse oppgaver til fylkeskommunene framfor kommunene og det har nå blitt helt vanlig at det pekes på svakheter i kommunestrukturen som begrunnelse for å legge oppgaver til andre forvaltningsnivåer.

4.8 Konklusjoner om utfordringsbildet

Alle kommuner i landet står overfor store utfordringer og store muligheter i møte med tunge samfunnstrender de kommende årene. Eldrebølgen, arbeidskraftutfordringen, kompetanseutfordringen og økonomiutfordringen gjør at det vil stilles store krav til omstilling og samarbeid mellom dagens kommuner. Kommunene møter også store utfordringer som utviklingsorganer, der rollen som samfunnsutvikler vil stille krav til kompetanse og en samordnet utviklingsinnsats. Trendene i den pågående forvalningsutvikling, med utbygging av mer interkommunalt samarbeid og mer samhandling mellom kommunene, staten og fylkeskommunen, reiser viktige spørsmål om lokalpolitisk styring av de nye strukturene som er under framvekst.

Det samlede utfordringsbildet peker i retning av at det vil bli behov for andre og sterkere strukturer for oppgaveløsning i kommunesektoren. Dagens generalistkommuner og dagens kommuneinndeling utfordres som følge av tyngre oppgaver med større krav til befolkningsgrunnlag, kompetanse og evne til samordning. Særlig velferdsutfordringen reiser grunnleggende spørsmål om dagens kommuner er egnet til å ivareta et tyngre ansvar for tjenesteproduksjon. Det henger nært sammen med at det i dag er store forskjeller i forutsetninger for å løse lovpålagte oppgaver mellom kommunene. Ønske om desentralisering og økt satsing på kommunene er ikke mulig med mindre det kommer i stand et mer forpliktende samarbeid mellom kommunene, i bysamfunnene og i Distrikts-Norge.

Med utgangspunkt i dagens interkommunale samarbeid og samhandling mellom forvaltningsnivåene, foreligger store muligheter for bedre samordning i alle deler av landet. Bedre kommunikasjoner og nye muligheter som følger med ny teknologi kan gjøre det lettere å etablere sterkere strukturer, men samtidig er kommunene komplekse organisasjoner som kan gjøre omstillinger vanskelig.

5 Tolkning av reformbehovet

Gjennomgangen ovenfor tilskir at dagens kommuneinndeling og dagens samarbeidsmønster i kommunesektoren ikke gir svar på sentrale utfordringer for kommunene. Dagens kommunegrenser er fastsatt i en annen tid med andre kommunikasjoner og et annet bosettingsmønster. Det etablerte samarbeidet mellom kommunene er av sterk begrenset omfang og berører i liten grad den faste produksjonsstrukturen for administrasjon, forvaltning, velferdstjenester og plan- og utviklingsoppgaver i kommunene. Dagens samarbeid er svakt utviklet i alle deler av landet.

Gjennomgangen tyder på at dagens administrative inndeling og samarbeidsforhold har negative konsekvenser for både administrasjon og tjenesteproduksjon, utviklingsoppgaver og viktige demokratiaspekter. Hovedinnvendingene mot dagens samarbeid om administrasjon og tjenesteyting knytter seg til mangelfull utnyttelse av stordriftsfordeler og mulige kvalitetsgevinster på en rekke kommunale ansvarsfelt. Det gjelder samarbeid om kommunaladministrative støttefunksjoner som IKT, lønn, skatt og regnskap. Det gjelder samarbeid om ulike former for standardisert forvaltning innenfor for eksempel landbruk, byggesak og brannvern. Det gjelder en rekke smale kompetansekrevene tjenester som barnevern og ulike typer kommunehelsetjenester. Og det gjelde ikke minst samarbeid om utviklingskompetanse innenfor planlegging og næringsutvikling, inkludert utviklingsbaserte støttefunksjoner til de tunge tjenesteytende sektorene i kommunene.

Videre kan det også reises spørsmål om behov for bedre samordning av investeringer og langsiktig utbyggingsmønster innenfor hovedsektorer som skole, institusjonsomsorg og tekniske tjenester. Det gjelder særlig i de sentrale byregionene, men også typiske distriktsregioner.

Utfordringene peker klart i retning av det vil være behov for sterkere strukturer for oppgaveløsning enn det som følger av dagens kommuneinndeling og dagens samarbeid. Nasjonen og den enkelte kommune står overfor følgende grunnleggende veivalg: Utfordringene kan møtes gjennom endringer i kommuneinndelingen eller utbygging av et mer omfattende og mer forpliktende system for interkommunalt samarbeid. Alternativet kan være at staten eller andre aktører avlaster kommunene gjennom endringer i funksjonsfordelingen mao. en nedbygging av kommunene, eller det kan være en strengere, mer detaljorientert eller mer selektiv statlig styring.

Både kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid kan sikre at kommunene beholder oppgavene og svarer på sentrale reformer. Strategiene kan også kombineres eller koples sammen, ved noen kommuner velger kommunesammenslutning, mens andre velger formalisert samarbeid. Videre kan motivene ved å velge samarbeid som hovedstrategi være forskjellig. For noen kan intensjonen være å komme i gang med sektorelle fusjoner og politisk samhandling som et mulig første skritt mot sammenslutning. For andre kan intensjonen være å opprettholde dagens kommuner i kombinasjon med et permanent system for interkommunalt samarbeid.

I det videre drøftes ikke prinsipielle og praktiske forskjeller mellom kommunesammenslutninger og interkommunalt samarbeid, herunder konsekvenser innbyggerne, lokaldemokratiet, generalistkommunesystemet, statlig styring etc. I Norge har vi lite tradisjon for interkommunalt samarbeid om lovpålagte oppgaver og det er for tiden lite bevissthet om det egentlig er ønskelig å formalisere interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesammenslutning, i alle fall som et generelt alternativ uansett lokal inndelingssituasjon.

Hvis interkommunalt samarbeid skal etableres som en hovedløsning for ivaretakelse flere lovpålagte kjerneoppgaver må det skje et skift i kommunenes samarbeidsstrategi og etablerte samarbeidsformer. Det praktisk pragmatiske samarbeidet, som dominerer i dag, må erstattes med strategisk forpliktende samarbeid. Det vil stilles krav til langsigtige, permanente løsninger underlagt politisk og administrativ styring. Interkommunale organer må være beslutningsdyktige og de må kunne utforme politikk og fatte bindende beslutninger på kommunale kjerneområder. Den administrative og faglige organiseringen må sikre en forsvarlig saksbehandling og saksforberedende funksjon. Erfaringer tilskir at blir behov for oppbygging av et samordnet styringssystem for flere kommunale oppgaver. Alternativet er utvikling av et særkommunesystem som neppe vil gi en god samlet løsning. Videre må løsingene som velges ivareta rettsikkert for innbyggerne og være juridisk betryggende i forhold til delegasjon av myndighet, økonomiforvaltning, klagesystem osv. For lovpålagte oppgaver vil det ikke være fritt valg mellom mange modeller. Valget står mellom en vertskommunemodell etter §28 i kommuneloven, eller en samkommunemodell dersom nytt regelverk kommer inn i kommuneloven i 2011.

6 Hovedmodeller for interkommunal organisering

6.1 Utgangspunkt

Samarbeid om lovpålagte oppgaver kan som en hovedregel i dag kun skje etter det nye regelverket om vertskommuner i kommuneloven. Regelverket beskriver to undermodeller, såkalt administrativ vertskommune og vertskommune med folkevalgt nemnd. Modellen med folkevalgt nemnd gir mulighet for politisk samarbeid om saker av prinsipiell betydning. Kommunal- og regionaldepartementet har sendt samkommunemodellen ut på høring og i 2011 kan det komme et nytt regelverk om samkommuner som har flere likhetstrekk med vertskommunemodellen, bl.a. når det gjelder mulighetene for delegasjon av oppgaver og ansvar til vertskommunen/samkommunen. Samtidig bygger samkommunen på andre prinsipper for organisering og styring.

Oppbygging av et system for samarbeid innenfor faste samarbeidsregioner betyr ikke at alt interkommunalt samarbeid må løses innenfor samme geografi og innenfor samme organisasjonsmodell. Poenget er at forpliktende samarbeid om lovpålagte oppgaver krever en fast grunnstruktur for disse oppgavene. Etablerte samarbeidsorganer kan også brukes til samarbeid om andre oppgaver, for

eksempel IKT og andre støttefunksjoner eller frivillige oppgaver som næringsutvikling.

Kommuner som samarbeider gjennom en vertskommunemodell eller en samkommunemodell, vil i begge tilfeller kunne etablere samarbeid gjennom selskaper, §27-styrer eller rent avtalebasert kjøp og salg av tjenester med andre kommuner (utenfor modellen). Modellvalget binder samarbeidet om lovpålagte oppgaver til en fast struktur og en bestemt juridisk organisasjonsmodell, men forhindrer ikke et fleksibelt samarbeid om andre oppgaver og bruk av andre juridiske tilknytningsformer for utvalgte oppgaver.

Det har vært hevdet at et vertskommunesystem innebærer større fleksibilitet enn samkommunemodellen når det gjelder hvilke kommuner man samarbeider med, hvor mange vertskommuner som opprettes, hvor mange oppgaver som legges til den enkelte vertskommune og bruk av administrativ kontra politisk styringsløsning. Samkommunemodellen gir samme politiske og administrative styringsløsning for alle oppgavene som legges inn og KRD har foreslått at hver kommune ikke kan delta i flere samkommuner. Samkommunemodellen kan derfor oppfattes som en mindre fleksibel løsning enn vertskommunemodellen.

I Norge finnes det i dag flere eksempler på fleksibel bruk av vertskommunemodellen, samtidig som svært få har etablert et omfattende samarbeid etter denne modellen. Bruk av politisk nemnd forekommer nesten ikke. Hvis vi ser for oss at tunge oppgaver innenfor helse- og sosialsektoren, oppvekstsektoren, byggesak, planlegging, landbruk osv skal løses gjennom en vertskommunemodell vil det etter all sannsynlighet kreves etablering av samarbeid mellom faste partnere. Samarbeid om IKT vil være en forutsetning for tjenestesamarbeidet og det vil være naturlig å bruke felles infrastruktur til samarbeid om flere oppgaver enn bare de lovpålagte. Regionrådet i Midt-Telemark er trolig det regionrådet i landet som har kommet lengst i utviklingen av et systematisk vertskommunesystem. Samarbeidet er basert på bestemte prinsipper for organisering og styring som er felles for de tre kommunene.

Nedenfor drøftes hva slags styringssystemer hhv vertskommunemodellen og samkommunemodellen kan innebære. Viktige egenskaper og forskjeller mellom modellene drøftes. Videre pekes det på aktuelle prosessuelle grep for å utvikle og etablere de to styringsmodellene.

6.2 Kort om vertskommunemodellen

Vertskommunemodellen i kommuneloven er i utgangspunktet laget for samarbeid om lovpålagte oppgaver dvs oppgaver som innebærer forvaltning og utøvelse av offentlig myndighet. Kommunelovens §28 gir en generell hjemmel for delegasjon av slike oppgaver, inkludert beslutningsmyndighet, til en vertskommune. Loven inneholder detaljerte regler for hvordan delegasjonen skal foregå avhengig av hvilken variant kommunene velger (med eller uten folkevalgt nemnd). Loven inneholder også bestemmelser om innhold i samarbeidsavtale, klagesystem, lovliggjøring, oppløsning/uttreden og statlig tilsyn. Etablering av vertskommunesamarbeid innebærer ikke opprettelse av et nytt rettssubjekt. Vertskommunen er arbeidsgiver for de ansatte.

Som nevnt kan det opprettes to typer vertskommuner, en ren administrativ løsning for saker av ikke prinsipiell betydning eller en løsning med folkevalgt nemnd for beslutninger i prinsipielle saker. Loven er ikke til hinder for å legge flere oppgaver til samme vertskommune og det er mulig både å opprette flere nemnder med forskjellige personer eller velge samme personer til en felles nemnd med ansvar for flere oppgaver. Oppgavene og nemndsfunksjonene må imidlertid holdes strengt fra hverandre. Loven stiller krav om at nemnden skal ha to eller flere medlemmer fra hver av deltakerkommunene. Nemnden kan settes sammen på en slik måte at den gjenspeiler kommunestørrelse, partistruktur etc. i deltakerkommunene, med mindre særlovgivningen ikke er til hinder for det (for eksempel barnevern).

Dette regelverket gir mulighet for samarbeid om de fleste typer oppgaver og det er mulig å sikre politisk styring med interkommunale samarbeidet dersom kommunene ønsker det. En viss usikkerhet knytter seg til om dette regelverket egner seg til styring av et omfattende samarbeid, spesielt dersom det politiske samordningsbehovet gjelder flere oppgaver. Regelverket har et sektorelt utgangspunkt og er ikke tenkt som løsning for styring av et omfattende samarbeid, slik samkommunemodellen er. Likevel kan kommunene forsøke å utvikle et vertskommunesystem for å ivareta flere oppgaver, jf. referansen til Midt-Telemark.

Som system kan vertskommunemodellen trolig utformes i to hovedretninger:

1. En senterkommunemodell med overføring av myndighet og oppbygging av kompetanse i én av kommunene (senterkommunen). Hvis samarbeidet omfatter flere oppgaver kan vi snakke om en systematisk avlastning, der store kommuner får utvidede oppgaver som løses på vegne av nabokommunene.
2. En arbeidsdelingsmodell der noen eller alle deltakerkommunene etableres som vertskommuner for hver sine oppgaver. Det er denne modellen som er valgt i Midt-Telemark og som trolig vil være den mest aktuelle fordi kommunene normalt vektlegger spredning av kompetanse og arbeidsplasser.

Fordelene ved en vertskommunemodell er at den gir en lovlig og trygg løsning som kan etableres raskt. Modellen gir fleksibilitet mht. valg av vertskommune og organisering for å sikre spredning av arbeidsplasser. Løsningen kan gi grunnlag for politisk styring fra både kommunestyrer, regionråd og politiske nemnder oppnevnt for den enkelte oppgave. Løsningen gir en trygg løsning for de ansatte og innebærer ikke opprettelse av nye rettssubjekter.

Ulempene knytter seg til at løsningen innebærer oversføring av oppgaver, kompetanse og myndighet til én bestemt kommune (vertskommunen). Løsningen medfører en form for differensiert oppgavefordeling og kan oppfattes som lite balansert. Demokratiske innvendinger kan gjøres gjeldende fordi vertskommunen får en utvidet styringsrett overfor andre kommuner og innbyggere. Demokratiske ubalanser og avpolitisering kan bli en konsekvens dersom kommunene ikke oppretter folkevalgt nemnd(er). Vertskommunemodellen kan også lede til sentralisering dersom senterkommunemodellen velges, noe det kan være sterke kompetansemessige og ikke minst omstillingmessige argumenter for i en praktisk virkelighet. Velges en arbeidsdelingsmodell med opprettelse av flere vertskommuner, kan fragmentering og høye prosesskostnader bli en utfordring.

Det knytter seg i dag betydelig usikkerhet til systemkapasitet og systemmessige virkninger av et omfattende vertskommunesamarbeid. Modellen er i liten grad realisert og prøvd ut for tunge oppgaver. Erfaringene fra Midt-Telemark tyder på at modellen krever en omfattende rutinehåndbok for å styre beslutningsprosedyrer, budsjett og andre sider ved det løpende samarbeidet. Krav til faste rutiner henger nære sammen med at modellen involverer mange aktører, inkludert regionrådets ulike organer. Det er et åpent spørsmål om modellen sikrer tilstrekkelig ledelse og kontinuitet i styringsorganene, som er nødvendig for å oppnå framdrift i samarbeidet.

6.3 Kort om samkommunemodellen

Modellen er foreløpig ikke lovfestet og her gjengis kun noen hovedprinsipper med bakgrunn i foreliggende høringsnotat fra KRD. Organisering etter samkommuneprinsipper innebærer at alle viktige interkommunale oppgaver samles under ett felles politisk styringsorgan. Det er kommunestyrrene som utpeker representanter til samkommunestyret og som delegerer oppgaver og myndighet til dette. I høringsnotatet forutsettes en minimumsrepresentasjon på 3 representanter fra hvert kommunestyre. Samkommunestyret har beslutningsmyndighet over egne oppgaver og kan oppnevne politiske utvalg for å ivareta oppgaver som krever særskilt kompetanse. Politikerne i samkommunen forholder seg til en permanent administrasjon som er leder for interkommunale fagenheter (resultatenheter). Fagenhetene organiseres som en del av kommunenes egne organisasjoner, men er underlagt administrasjonssjefen og samkommunestyret. Det er forutsatt at samkommunen skal ha arbeidsgiveransvar for de ansatte. For samkommunen gjelder forvaltningsloven. Tilsyn og klagesaksbehandling følger prinsippene i særlovgivningen. Det er kommunene som er ansvarlig for finansiering av samkommunen. Samkommunen er et eget rettssubjekt organisert etter de samme prinsipper som en vanlig kommune.

Samkommunemodellen er tilrettelagt for politisk og administrativ styring av et omfattende samarbeid. Samkommunestyret er både et strategisk utviklingsorgan og et beslutningsorgan for løpende oppgaver. Innføring av samkommune vil bety en forenkling av det samlede interkommunale samarbeidet, dels ved at flere oppgaver får samme styringsløsning og dels ved at det ikke vil være behov for regionråd på samme geografiske nivå (regionrådet nedlegges). Samkommuneløsningen gir en balansert politisk og administrativ styringsløsning og innebærer stor fleksibilitet i organisering og lokalisering av samkommunens fagpersonell.

Ulempene kan være knyttet til at samkommunen kan oppfattes som et eget forvaltningsnivå som kan bidra til økt kompleksitet i forvaltningen. Samkommunen kan komme i et konkurranseforhold til kommunestyrrene og den øvrige forvaltningen (fylkeskommunen). Det kan innvendes at modellen kan virke ekskluderende i forhold til nabokommuner og bidra til liten fleksibilitet i det samlede interkommunale samarbeidet.

Erfaringer med de to samkommunemodellene tyder på at fordelene langt overgår ulempene med modellen, gitt at det skal foregå samarbeid om de oppgaver som så langt er lagt inn i samkommunene. Både opprettelse og de fleste oppgaveoverføringer til samkommunen er vedtatt med enstemmige

kommunestyrevedtak. Vertskommunemodellen er i begge tilfeller forkastet som en dårligere løsning, bl.a. ut fra styringsmessige og demokratiske hensyn. Mellom Levanger og Verdal ville store deler av dagens samarbeid blitt nedlagt dersom kommunene ble tvunget til å gå over til en vertskommunemodell. Det er dessuten viktig at begge de to samkommunene har hatt betydelig framdrift i samarbeidet og leverer gode resultater. Tilsvarende er ikke på samme måte dokumentert for kommuner som styrer etter vertskommunemodellen med regionråd som tilleggsorgan.

Det er også viktig at erfaringene med de to samkommunene, ikke tyder på at argumentene om eget forvaltningsnivå, økt kompleksitet og konkurranse i forhold til kommunestyrrene og fylkeskommune er særlig reelle og viktige. Det har trolig sammenheng med at samarbeidet er av begrenset omfang og knyttet til oppgaver hvor samordning av fagkompetanse og politisk og administrativ styring gir gevinst. Det kan også ha sammenheng med profilering av samkommunen som en sideordnet integrert fellesorgan og ikke som et eget forvaltningsnivå i forhold til innbyggerne.

6.4 Aktuelle prosessuelle grep

Baser på erfaringer fra Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag kan det peker på noen viktige kjennetegn ved de som har nådd lengst i det interkommunale samarbeidet:

- Avklart verdigrunnlag for samarbeid
- Klare mål med samarbeidet
- Definerte og avgrensende oppgaver
- Faste partnere
- Avklarte prinsipper for organisering og styring
- Grundige prosesser som involverer kommunestyrrene
- Aktive eksterne støttespillere gjennom fylkesmann, KS og fylkeskommune
- Fokus på handling, skrittvis omstilling og læring
- Faseinndeling og god planlegging av samarbeidets innhold

Ut fra denne listen er det mulig å definere hva det er viktig å ha prosesser om og beskrive nærmere hvordan prosessene kan legges opp. I Sør-Trøndelag prøves det nå ut et samlet fylkesgrep for å stimulere til utvikling av mer forpliktende samarbeidsstrategier. Fylkesgrepet er rettet både mot utvalgte sektorer (helse, IKT og barnevern) og utvikling av nye generelle prinsipper for samarbeid og samhandling. Ulike dokumenter, verktøy og prosessuelle grep er under utprøving. Disse kan evt. beskrives nærmere og drøftes i forhold til et evt. nasjonalt løp for å stimulere til mer forpliktende samarbeid.