

**EVALUERING AV INTERKOMMUNALT
SAMARBEID ETTER
KOMMUNELOVENS § 27 – OMFANG,
ORGANISERING OG VIRKEMÅTE**

Dag Ingvar Jacobsen

**I samarbeid med:
Eva Kvelland
Charlotte Kiland
Fredrik Skau Gundersen**

FORORD

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD), som også har finansiert forskningen. I løpet av hele prosessen har referansegruppen, bestående av Anne-Karin Ødegård (KRD), Oddny Ruud Nordvik (KRD), Jan Morten Sundeid (KRD), Henning Berby (Kommunenes Sentralforbund), Knut Wille (Skien kommune) og Kjell Magne Johansen (Saltdal kommune og Salten regionråd), kommet med nyttige innspill og korreksjoner. Iris Nguyễn Duy har vært sentral som diskusjonspartner på juridiske spørsmål, og har utarbeidet oversikten over trekk ved ulike typer formalisert interkommunalt samarbeid (Tabell 3.1).

Store deler av kartleggingen som presenteres i denne rapporten har vært gjennomført av Eva Kvelland og Fredrik Skau Gundersen. Eva Kvelland har vært sentral gjennom hele prosessen, og hun har vært spesielt delaktig i kartleggingen av samarbeid, oppfølging og kontroll av opplysninger, intervjuer med politikere og administrasjon i kommunene, samt gjennomføringen av den web-baserte spørreundersøkelsen til styremedlemmer og daglige ledere. Prosjektet hadde ikke vært mulig uten hennes iherdige og grundige innsats.

Fredrik Skau Gundersen har spesielt bidratt i surveyen angående kommunestyrerepresentanters oppfatning av regionrådene, store deler av dette i forbindelse med utarbeiding av sin masteroppgave ved Universitetet i Agder. Charlotte Kiland har vært sentral, sammen med Eva Kvelland, i gjennomføring av de kvalitative intervjuene med politikere og administrasjon i kommunene. I tillegg har vi benyttet oss av de data Robert Andre Sørbye samlet inn om regionrådene i forbindelse med en masteroppgave ved Universitetet i Agder.

Uansett de viktige bidrag som er ytt i dette prosjektet, er alle endelige analyser og vurderinger mine, og dermed også ansvaret for alle feil og mangler mitt alene.

Kristiansand 23.12.2010

Dag Ingvar Jacobsen
Prosjektleder

0. SAMMENDRAG	4
0.1 Innledning.....	4
0.2 Metode og empiri	4
0.3 Omfang og oppgaver.....	5
0.4 Organisering	6
0.5 Delegasjon av myndighet	6
0.6 Effektivitet, kvalitet og demokrati	7
0.7 Lovgrunnlag og alternativer	8
1. DET INTERKOMMUNALE SAMARBEIDET – BAKTEPPE	10
2. TEORETISK UTGANGSPUNKT.....	12
2.1 Fra hierarki til nettverk.....	12
2.2 Ulike typer nettverk.....	13
2.3 Fordeler med nettverk.	14
2.3.1 Et instrumentelt perspektiv.....	15
2.2.2 Et institusjonelt perspektiv	17
2.4 Problemer med nettverk	18
2.5 Oppsummering	22
3. INTERKOMMUNALT SAMARBEID – ULIKE FORMER OG LOVGRUNNLAG	23
3.1 Delegasjon og myndighet.....	25
3.2 En kort vurdering av § 27 som grunnlag for interkommunalt samarbeid	27
4. KARTLEGGING AV INTERKOMMUNALE SAMARBEIDSORDNINGER ETTER KOMMUNELOVENS § 27 – OMFANG OG OPPGAVER.....	28
4.1 Kartlegging – metode	29
4.2 Omfang av § 27-samarbeid	32
4.3 Kartlegging – oppgaver på generelt nivå	34
4.3.1 Regionrådenes oppgaver	35
4.4 Etableringstidspunkt.....	37
4.4 Oppsummering og vurdering	39
5. § 27-SAMARBEIDENES ORGANISERING	41
5.1 Medlemmer	41
5.1.1 Regionrådene.....	41
5.1.2 Produksjonssamarbeid.....	42
5.2 Styringsorganer og styringsstruktur	42
5.2.1 Regionrådene.....	43
5.2.2 Produksjonssamarbeidene	43
5.3 Styrets sammensetning.....	44
5.3.1 Regionrådene.....	44
5.3.2 Produksjonssamarbeidene	46
5.4 Utpeking av styret	48
5.5 Aktivitet i styrene	49
5.5.1 Aktivitet i regionrådene og trekk ved regionene	50
5.6 Oppsummering og vurdering	52
6. DELEGASJON AV MYNDIGHET TIL STYRENE	54
6.1 Delegasjon i vedtekter.....	54
6.1.1 Produksjonssamarbeidene	55
6.1.2 Regionrådene.....	55
6.2 Regionrådene – gjennomgang av saker.....	56
6.3 Regionrådene – kommunepolitikeres opplevelse av delegert myndighet.....	58

6.4	Produksjonssamarbeid og regionråd - finansiering og økonomi.....	60
6.5	Produksjonssamarbeid og regionråd - personal og arbeidsgiveransvar	61
6.6	Oppsummering og vurdering	62
6.6.1	Egne ansatte, men.....	63
6.6.2	Regionrådenes uklare status	63
7.	EFFEKTIVITET, KVALITET OG DEMOKRATI.....	65
7.1	Effektivitet og kvalitet.....	65
7.1.1	Produksjonssamarbeidene	67
7.1.2	Regionrådene.....	70
7.1.3	Oppsummering og vurdering	74
7.2	Styring	75
7.2.1	Produksjonssamarbeidene	76
7.2.2	Regionrådene.....	79
7.2.3	Oppsummering og vurdering	82
7.3	Forholdet mellom den tradisjonelle kommuneorganisasjon og interkommunalt samarbeid	83
7.3.1	Produksjonssamarbeidene	84
7.3.2	Regionrådene.....	84
7.4	Oppsummering og vurdering	85
8.	VURDERINGER AV LOVGRUNNLAGET	88
8.1	Regionrådene.....	88
8.2	Produksjonssamarbeidene	90
8.3	Konklusjon og vurdering.....	92
8.3.1	Produksjonssamarbeidene	92
8.3.2	Regionrådene.....	94
8.3.3	Kort oppsummering.....	96
	Vedlegg	97
	Vedlegg 1: Oversikt over utvalgte kommuner, fordelt på landsdel, fylke og regionråd..	98
	Vedlegg 2: Oversikt regionråd	102
	Vedlegg 4: Navneoversikt over kartlagte samarbeid	106
	Vedlegg 5: Oversikt over samarbeid der et underliggende organ under det formelle styre er definert som det reelle styret.	108
	Vedlegg 6: Spørreskjema til daglige ledere og styremedlemmer i produksjonssamarbeidene.	110
	Vedlegg 6: Spørreskjema til daglige ledere og styremedlemmer i produksjonssamarbeidene.	110
	Vedlegg 7: Intervju blant ordførere, opposisjonsledere og rådmenn i et utvalg § 27-samarbeid	114
	Vedlegg 8: Spørreskjema til kommunestyrerepresentanter i medlemskommuner i 11 regionråd.....	116
	Litteratur.....	121

0. SAMMENDRAG

0.1 Innledning

Denne rapporten utgjør hoveddelen av prosjektet "Evaluerings av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27". I tillegg er det utarbeidet en rapport om internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid ("Interkommunalt samarbeid – erfaringer fra Danmark, Finland, Tyskland, Frankrike og Japan) og en rapport om hvilke forhold som ser ut til å skape suksess i interkommunale samarbeid om individuell tjenesteyting ("Vellykkede interkommunale samarbeid om barnevern – sammenligning av tre case").

De sentrale spørsmål man ønsket besvart i denne delen av prosjektet er følgende:

- a) Hva er omfanget av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27?
- b) Hva slags oppgaver driver denne typen samarbeid med?
- c) Hvordan er samarbeid etter kommunelovens § 27 organisert?
- d) Hvor mye myndighet er delegert fra kommunestyrene til styret for samarbeidet?
- e) Hvor effektive er disse samarbeidene?
- f) Hvilke utfordringer skaper samarbeidene med hensyn til politisk innsyn og styring?
- g) Hvordan oppleves § 27 som ramme for samarbeidet i forhold til andre mulige former for institusjonelt samarbeid mellom kommuner?

Kommunelovens § 27 er den generelle paragrafen som omhandler interkommunalt samarbeid. Paragrafen fremstår som åpen, det vil si at den er relativt lite konkret, noe som åpner for flere mulige løsninger innenfor rammene av paragrafen. Å organisere interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 kan ses som alternativ til skriftlige og muntlige avtaler, interkommunale selskaper, vertskommunesamarbeid, samkommune, og – i mindre grad – til aksjeselskap.

0.2 Metode og empiri

Prosjektet måtte gå bredt ut for å få en oversikt over omfanget av § 27-samarbeid. I denne forbindelse ble følgende datainnsamlingsmetoder benyttet:

- Hjemmesider for 51 regionråd, kontakt med regionrådsledere/sekretariat
- Hjemmesider for 132 kommuner, kontakt med administrativ ledelse i de samme kommunene

For å få oversikt over oppgaver og organisering, samt hvilken myndighet som er delegert til styrene for § 27-samarbeidene ble følgende datainnsamlingsmetoder benyttet:

- Kontakt med daglige ledere for 127 konkrete § 27-samarbeid
- Gjennomgang av vedtekter for samtlige av de ovenstående samarbeid
- Gjennomgang av 708 saker i 22 regionråd i 2009 .

For å evaluere samarbeidene i forhold til effektivitet, styring og demokrati ble det samlet inn følgende typer data:

- Postutsendt spørreskjemaundersøkelse til kommunestyrerepresentanter i 77 medlemskommuner til 11 regionråd (2196 politikere, 1007 svar)

- Webbasert spørreskjemaundersøkelse til 353 styremedlemmer og daglige ledere i 64 konkrete samarbeid. 212 styremedlemmer svarte, 52 daglige ledere.
- Åpne telefonintervjuer med ordfører, opposisjonsleder og rådmann i utvalgte deltakerkommuner i syv konkrete samarbeid. Totalt 35 intervjuer

Et generelt funn fra kartleggingen er at det i liten grad finnes en samlet oversikt over interkommunalt samarbeid i regionråd eller i politisk/administrativ ledelse i de enkelte kommuner. Oversikten over samarbeidenes lovgrunnlag er enda svakere. Dette gjelder på overordnet nivå. Når man kommer ned på det enkelte samarbeid, er oversikten god.

0.3 Omfang og oppgaver

Det var vanskelig å få en eksakt kartlegging av omfanget av § 27-samarbeid i de kommunene som var valgt ut. Dermed er det også vanskelig å si noe sikkert om hvor stort omfanget av § 27-samarbeid er i landet totalt sett. Høyst sannsynlig er hver kommune i Norge med i 1-2 § 27-samarbeid. Dette tallet kan virke noe lavt i forhold til andre kartlegginger foretatt i mer avgrensede, geografiske områder. Den viktigste grunnen til dette er at vi i denne kartleggingen faktisk har sjekket opp om det kommunene opplyser at er et § 27-samarbeid faktisk faller inn i denne kategorien. Flere samarbeid der kommunene hadde opplyst at lovgrunnlaget var kommunelovens § 27 tilfredsstilte ikke lovens krav, og disse ble luket ut av den videre kartleggingen.

I kartleggingen av oppgaver går det klart fram at § 27-samarbeidene må deles i to hovedgrupper. Den ene har vi kalt *styringssamarbeid*. I denne kategorien faller regionrådene. Her er § 27 klart det dominerende lovgrunnlaget. Disse har ikke en spesifisert oppgave, men dekker et videre spekter av oppgaver (multifunksjonelle). Den andre kategorien har vi kalt *produksjonssamarbeid* hvor vi finner ulike former for tjenesteyting (både ekstern og intern).

Produksjonssamarbeidene kan igjen deles inn i to hovedgrupper: de som driver med ekstern tjenesteyting til innbyggerne i det aktuelle området, og de som driver med intern tjenesteyting, det vil si administrative støttetjenester og funksjoner. I den første gruppen (ekstern tjenesteyting) finner vi akutt beredskap, friluftsliv/natur (Friluftsrådene) og PPT som de vanligste oppgavene. I den andre gruppen er kontrollutvalgssekretariat, ulike administrative fellesfunksjoner (for eksempel lønn), IKT, innkjøp og skatteoppkreving de vanligste oppgavene.

For å kartlegge regionrådenes oppgaver ble det foretatt en analyse av behandlede saker i 22 regionrådsstyre i 2009. Kartleggingen viser klart at regionrådene er multifunksjonelle, det vil si at de tar opp en rekke ulike oppgaver, men også at det er en viss lokal spesialisering. Det siste vil si at ulike regionråd ser ut til å ha spisset seg inn mot spesielle oppgaver, høyst sannsynlig ut fra hva som har blitt oppfattet som mest relevant for regionen. En klassifisering av oppgaver viser at infrastruktur er den mest omhandlede oppgaven, med næringsarbeid, kultur og idrett, naturforvaltning, turisme, helse og skole/utdanning som de dominerende. Dette er alle oppgaver som har en grenseoverskridende karakter, det vil si at det er oppgaver som er vanskelig å løse for en enkelt kommune. Variasjonen mellom regionrådene når det gjelder oppgaver er betydelig. Det er også interessant å merke seg at regionrådene i liten grad fremstår som et samlende styringsorgan for det interkommunale samarbeidet i regionen.

Produksjonssamarbeid etter kommunelovens § 27 har en lang historie, men det er et betydelig oppsving i etablering av slike samarbeid fra midten av 1990-tallet til midten av 2000-tallet. Antallet nyetablerte samarbeid etter § 27 avtar etter 2005/2006. Regionrådene fremstår som relativt nye enheter, og de færreste kan trekke sine røtter lenger tilbake enn

tidlig 1980-tall. Etablering av regionråd etter § 27 finner sted i tre bølger, en på slutten av 1980-tallet, en på midten av 1990-tallet og en på midten av 2000-tallet.

0.4 Organisering

I gjennomsnitt består det enkelte samarbeid av ca. 7 medlemskommuner/fylkeskommuner. Her er det ikke noe skille mellom regionrådene og produksjonssamarbeidene, noe som skyldes at mange av produksjonssamarbeidene også er store i forståelsen mange medlemmer (for eksempel innkjøpssamarbeid, arkivsamarbeid og friluftsråd).

Styringsstrukturen varierer derimot mellom regionrådene og de andre samarbeidene. Regionrådene har i gjennomsnitt mellom 2 og 3 styringsnivåer, noe som ofte innebærer et representantskap/årsmøte, et styre og et arbeidsutvalg, mens produksjonssamarbeidene er noe mindre komplekse, og vanligvis har mellom 1 og 2 styringsnivåer. Det er nokså vanlig at det er et skille mellom et formelt og et reelt styre. Dette innebærer, spesielt i samarbeid med mange deltakere, at samarbeidet har et formelt styre som tilfredsstiller lovens krav, men der dette styret har delegert myndighet til et noe mindre, reelt styre.

Styrene for regionrådene består av mellom 10 og 15 medlemmer, der det nesten utelukkende er politikere som deltar (både i reelle og formelle styre). Styremedlemmene er også sentrale politikere, vanligvis ordfører og varaordfører. Styrene er ikke bare en arena for den styrende koalisjon, og det er relativt vanlig at opposisjonspolitikere også har plass i styrene. Utpekingen av styremedlemmene er vanligvis klart fastsatt i vedtektene, men medlemskommunene har i mange sammenhenger en viss mulighet til å utøve skjønn når det gjelder kommunens styremedlemmer. Det er en betydelig aktivitet i styrene, og det gjennomsnittlige regionråd gjennomfører mellom 3 (formelle styre) og 6 (reelle styre) møter i året, og behandler i gjennomsnitt 30 (formelle styre) og 48 (reelle styre) saker i året.

Styrene for produksjonssamarbeidene har mellom 7 og 10 medlemmer i snitt, og består vanligvis enten av politikere eller administrasjon. Å blande de to er mer uvanlig. Det er en viss spesialisering, i den forstand at politikere ser ut til å dominere samarbeid som driver med friluft, kontrollutvalgssekretariat og næringsarbeid, mens administrasjonen dominerer i styre for samarbeid som driver med IKT, innkjøp og skatt. Også dette er styre med relativt ”tung” forankring i kommunens politiske og/eller administrative ledelse. I halvparten av samarbeidene sitter enten rådmann og/eller ordfører. Styrene velges i hovedsak direkte av kommunestyrene, men dette er også i flere sammenhenger delegert til rådmannen. Også i disse styrene er aktiviteten relativt høy, og det gjennomføres mellom 2 (formelle styre) og 4 (reelle styre) møter i året, og behandle i gjennomsnitt 17 (formelle styre) og 24 (reelle styre) saker i året.

Organisatorisk er det en betydelig variasjon mellom samarbeidene, noe som kan tyde på en tilpasning til lokale ønsker og behov. Sett i forhold til de oppgaver produksjonssamarbeidene er satt til å løse, virker den kommunale forankringen svært ”tung”. Det kan stille spørsmålstegn ved at dette er et bevisst politisk og/eller administrativt valg i de enkelte kommuner, eller om det nettopp er fordi oppgaven løses interkommunalt at styrerepresentasjonen er såpass ”tung”.

0.5 Delegasjon av myndighet

I følge kommuneloven kan samarbeid organisert etter § 27 delegeres myndighet angående ”drift og organisering”, men ikke på områder som innbefatter myndighetsutøvelse eller

defineres som prinsipielle. Kartleggingen viser at ingen samarbeid er delegert myndighet ut over loven.

Produksjonssamarbeidene er delegert relativt klart avgrenset myndighet i vedtektene, mens regionrådenes vedtekter viser at disse i liten grad er delegert myndighet på kommunale saksfelt. Slik sett fremstår regionrådene mer som en tilleggsarena for kommunepolitikere enn som arenaer som overtar kommunale oppgaver. Regionrådene ser generelt sett ut til å spille en viktig rolle som arenaer for diskusjon og drøfting, men også som initiativtaker til interkommunale prosjekter og som utformer av høringsuttalelser ("utenrikspolitikk"). Dette inntrykket understøttes av en spørreskjemaundersøkelse til kommunepolitikere i 77 kommuner i 11 regionråd. Disse rapporterer at de opplever at det er delegert relativt lite myndighet til regionrådene på konkrete tjenesteytende områder, men noe mer på planleggingssiden. Regionrådene oppleves i liten grad som beslutningsorganer.

Både produksjonssamarbeid og regionråd er delegert myndighet over drift og organisering, og disponerer egne budsjetter. Det vanligste er at samarbeidene finansieres gjennom en sum per innbygger i deltakerkommunene. I gjennomsnitt har regionrådene driftsutgifter på 4,3 millioner (2008), mens produksjonssamarbeidene har driftsutgifter i gjennomsnitt på 8,5 millioner (2008). Når det gjelder egne ansatte er det betydelig variasjon. Halvparten av regionrådene har egne ansatte, en fjerdedel har ansatte lokalisert i en kommune eller en fylkeskommune, mens den siste fjerdedelen kjøper inn eller benytter seg av tjenester fra andre (vanligvis en av kommunene). Produksjonssamarbeidene fordeler seg omtrent likt på de tre formene, med en viss overvekt på egne ansatte.

De fleste av de samarbeidene som er kartlagt vil høyst sannsynlig måtte defineres som selvstendige rettssubjekter, selv om dette bare unntaksvis gjøres i vedtektene for regionrådene og kun for en tredjedel av produksjonssamarbeidene. Dette kan medføre en viss uklarhet knyttet til styringsrett og lojalitet for de samarbeid som på den ene siden er selvstendige rettssubjekter og på den andre siden har ansatte i en "vertskommune" av praktiske grunner.

Også regionrådenes status fremstår som relativt uklar. På den ene siden er de ikke delegert myndighet fra sine deltakerkommuner, de fremstår mer som en tilleggsarena for politisk samarbeid. På den andre siden fremstår de som selvstendige enheter, muligens også selvstendige rettssubjekter, med eget navn, egne ansatte og egne økonomiske midler.

0.6 Effektivitet, kvalitet og demokrati

Vurderingene av produksjonssamarbeidene er omtrent utelukkende positive når det gjelder effektivitet og kvalitet. I intervjuene fremheves disse i stor grad som en nødvendighet. Det er i hovedsak kvalitet og "robusthet" som trekkes fram som de viktigste positive effektene av samarbeidet. Økonomiske innsparinger tones betydelig ned, men det understrekes av flere at samarbeidet har ført til at man har fått "mer ut av pengene". Det virker som om transaksjonskostnadene ved disse samarbeidene er relativt små, i alle fall når disse blir operasjonalisert som grad av enighet og konflikt. Enigheten virker stor, og innslaget av konflikt lite.

Regionrådene er vanskelige å vurdere ut fra kriteriene effektivitet og kvalitet fordi de i liten grad driver med konkret tjenesteyting. Deres påvirkning på tjenesteyting er mer indirekte, gjennom initiering av prosjekter og andre tiltak, og lite direkte gjennom for eksempel drifting og styring av konkret tjenesteyting. Når det gjelder disse styringssamarbeidene virker også transaksjonskostnadene noe høyere enn for produksjonssamarbeidene. Tilliten mellom deltakerkommunene er høy, men det er noe mindre enighet om mål og omfang av samarbeidet i regionrådene.

Når det gjelder det demokratiske aspektet fokuseres det på politisk styring av de interkommunale samarbeidene. Når det gjelder produksjonssamarbeidene er det et generelt styringsproblem at det ikke er noen samlet oversikt over samarbeidene i de fleste kommuner. På den annen side er den politiske og/eller administrative styringen av det enkelte samarbeid sterk, noe som viser seg gjennom det faktum at det i hovedsak er sentrale politikere og/eller administrative ledere som innehar styreverv i samarbeidene. Høyst sannsynlig er styringen av oppgaver lagt til interkommunale samarbeid sterkere enn den ville vært hvis oppgaven hadde vært utført innenfor rammene av en enkelt kommune. Informasjon om disse samarbeidene oppfattes som noe mangelfull, men ikke så mye dårligere enn for ordinær kommunal virksomhet. Informasjon virker i stor grad rutinisert, men det forutsetter en aktiv innsats for å hente fram denne informasjonen. De som styrer og leder de enkelte samarbeid opplever også relativt liten politisk interesse for det de driver med. Alt dette indikerer at de oppgavene som er lagt til produksjonssamarbeidene i liten grad er de som aktiverer høyest politisk interesse. Dette understøttes ved at det er få av dem vi har intervjuet som opplever at det å overføre oppgaver til et interkommunalt samarbeid etter § 27 har medvirket til å ”uthule” kommunestyrene. I den grad samarbeidene oppleves som et problem i forhold til kommunestyrene er det i de tilfeller at samarbeidene ikke er godt nok forankret i kommunestyret slik at samordning og informasjon ikke blir god nok.

Styrene for både produksjonssamarbeid og regionråd åpner i stor grad for politisk deltakelse fra opposisjonen, så det er lite som tyder på at dette er verv som posisjonen ”okkuperer”. Kommunepolitikere opplever relativt klart regionrådene som en arena som er dominert av en politisk elite, og der det er ganske vanskelig å få ut god nok informasjon. Dette til tross for at alle de regionråd vi undersøkte også utarbeidet egne årsmeldinger som ble sendt til kommunestyrene i deltakerkommunene.

Hvis fokuset flyttes fra styring av regionrådene til styring gjennom regionrådene, blir bildet noe annerledes. Regionrådene oppleves som en arena som har ført til at kommunene opplever seg mer slagkraftige utad, at det er blitt iverksatt flere interkommunale prosjekter, at bevisstheten om interkommunalt samarbeid er blitt høyere, at man har fått bedre oversikt over det interkommunale samarbeidet og økt bevisstheten om interkommunalt samarbeid. Samtidig har regionrådene klart medvirket til å skape mer forståelse for regionale utfordringer og bedre informasjonsutveksling mellom deltakerkommunene.

Heller ikke regionrådene oppleves i noen særlig grad å tømme kommunestyrene for viktige oppgaver eller å gjøre det mindre interessant å være kommunepolitiker. Svarene fra spørreskjemaundersøkelsen understreker en klar oppfatning av at den sentrale utøvelsen av politikk fremdeles ligger i kommunestyrene, og ikke i regionrådene. Hvis regionrådene oppleves å ha noen styringskonsekvenser, så er det i form av at kommunene opplever at de har fått bedre styring over oppgaver som de ikke har mulighet til å utføre like godt på egenhånd. Regionrådene ser dermed mer ut til å ha en *styringsutvidende*, mer enn en styringsreduserende effekt. At slike ”ekstra-organer” ser ut til å medvirke til en ytterligere forsterking av politiske elitetendenser er noe man bør merke seg, og ta med i fremtidig utforming av regionrådenes styringsorganer.

0.7 Lovgrunnlag og alternativer

Prosjektet har ikke hatt om oppgave å sammenligne ulike former for organisering av interkommunalt samarbeid. Likevel ble det foretatt en kartlegging av hvorvidt det i de enkelte samarbeid var foretatt eksplisitte vurderinger av lovgrunnlag for samarbeidet. Dette har vi liten grad klart å oppdrive, og de få vi har funnet går i hovedsak på en vurdering av forholdet til IKS. Generelt sett virker det som om det har vært lite diskusjon om lovgrunnlag, spesielt

når det gjelder produksjonssamarbeidene. På direkte spørsmål om andre lovgrunnlag kunne vært aktuelle alternativer til dagens samarbeid etter § 27, svarer styremedlemmer og daglige ledere at det mest aktuelle ville vært et IKS, men også dette vurderes som relativt uaktuelt.

Helt generelt virker det som om de fleste produksjonssamarbeid kunne vært organisert uten en overbygning, for eksempel som en avtale, eller som et IKS. De oppgavene som vi har avdekket er lagt til interkommunale samarbeid etter kommunelovens § 27 er i svært liten grad preget av myndighetsutøvelse. Dette gjør organisering etter kommunelovens § 28 b eller c mindre aktuelt, da det nettopp er samarbeid om sistnevnte oppgaver som er intensjonen bak disse paragrafene.

For regionrådene virker § 27 som en velegnet paragraf. For et slikt styringssamarbeid virker både IKS og vertskommunesamarbeid mindre egnet fordi begge disse formene er rettet inn mot andre typer oppgaver og funksjoner enn det regionrådene utfører. Et samarbeid basert i en avtale er et alternativ til § 27. Organiseringen etter avtale ville understreke at regionrådet ikke er en selvstendig enhet, men i all hovedsak en politisk møteplass. Kun å basere samarbeidet på en avtale vil understreke at dette ikke er en ny politisk enhet som kan fremstå som et nytt forvaltningsnivå.

1. DET INTERKOMMUNALE SAMARBEIDET – BAKTEPPE

Norge er kjennetegnet av en stor offentlig sektor, der mye av ansvaret for utvikling og gjennomføring av den offentlige politikken er lagt til regionalt og lokalt nivå. 430 kommuner og 19 fylkeskommuner står helt sentralt i konstruksjonen som kalles velferdsstaten. I nyere tid har generalistprinsippet stått sterkt, det vil si ideen om at alle kommuner og fylkeskommuner skal tilby det samme, både kvantitativt og kvalitativt. Et skoletilbud skal i prinsippet tilbys likt – innenfor visse rammer – fra kommune til kommune, det samme skal andre sentrale offentlige oppgaver.

I denne sammenhengen er det flere utfordringer, ikke minst knyttet til geografi, befolkning og kommunestruktur. Geografisk er landet svært uensartet. I enkelte deler av landet er reiseavstander enorme, andre steder må hav og sjø krysses, og andre steder igjen er mennesker tett samlet på relativt små arealer. Befolkningsmessig er det stor variasjon i tetthet, fra svært spredtbygde områder til tettbygde byer. Kommunestrukturen er bygd opp med mange små kommuner, mange av dem med bare noen få tusen innbyggere, ofte spredt over store avstander.

Kombinasjonen av små kommuner, spredt befolkning og store avstander på den ene siden og kravet om generalistkommune på den andre, skaper store utfordringer for mange kommuner. Utfordringene kan oppsummeres i tre hovedpunkter: effektivitet, kvalitet og styring. *Effektivitetsutfordringen* går på til dels store variasjoner mellom kommuner knyttet til kostnader ved produksjon av tjenester. Svært små kommuner kan ha problemer med å utnytte stordriftsfordeler, for eksempel knyttet til elever per klasse eller til å utnytte arbeidskraft fullt ut, mens store kommuner kan ha problemer knyttet til stordriftsulemper knyttet til ulike former for styrings- og transaksjonskostnader. *Kvalitetsutfordringen* er knyttet til kommunale oppgaver som krever spesielle – og dyre – investeringer, både i maskiner, utstyr og kompetanse. Mange små kommuner vil ikke ha råd til å ansette en spesialist til å behandle et fåtall saker (for eksempel barnevern), eller å investere i dyrt brøyteutstyr for å holde snøen borte fra veiene. *Styringsutfordringen* er knyttet til at flere problemer krysser kommunegrenser, og dermed vanskelig kan løses innenfor rammene av den tradisjonelle kommunens kompetanseområde. Dette kan være problemer knyttet til forurensing og miljø (eksterne virkninger), til bo- og arbeidsmønster og infrastruktur.

Det er disse utfordringene som i stor grad kan forklare den økningen i interkommunalt samarbeid som vi har vært vitne til i etterkrigstiden. Interkommunalt samarbeid er ikke noe nytt, og går sannsynligvis flere hundre år tilbake i tid. Men etter hvert som oppgaveansvaret til kommunene har vokst, har også behovet for interkommunale ordninger økt. Samtidig som interkommunalt samarbeid kan være et middel til å overkomme noen av de utfordringene som nevnt ovenfor, så kan også interkommunalt samarbeid skape nye utfordringer. Helt sentralt står de utfordringer som det tradisjonelle representative demokratiet stilles overfor ved at det oppstår styringsorganer ”på siden av” kommunene. *Demokratiutfordringen* er dermed noe som er skapt av det interkommunale samarbeidet.

Denne rapporten skal ikke ta opp grunnleggende problemer knyttet til dagens kommunestruktur eller til generalistprinsippet, men fokusere på det interkommunale samarbeidet som faktisk finner sted. Fokuset vil snevres inn ytterligere til å omhandle en spesiell type interkommunalt samarbeid: samarbeid organisert med basis i § 27 i kommuneloven.

Kommunelovens § 27 er på mange måter den ”opprinnelige” paragrafen som åpner for interkommunalt samarbeid innenfor en formalisert, institusjonell ramme. I senere tid har nye lover og paragrafer i kommuneloven åpnet for andre former for institusjonelt samarbeid, men § 27 er likevel opprettholdt. Med dette utgangspunktet vil følgende stå sentralt:

- a) Hva er omfanget av denne typen samarbeid? I dette ligger det et ønske om å få svar på hvorvidt dette er en vanlig organisasjonsform knyttet til interkommunalt samarbeid.
- b) Hva er innholdet i denne typen samarbeid? Dette innebærer å se på hvorvidt det er spesielle kommunale oppgaver som er organisert etter § 27, eller om det er vanskelig å se noen klar systematikk.
- c) Hvordan er samarbeid etter § 27 organisert? I kommuneloven angis det relativt klare krav (styre, vedtekter, uttreden) på overordnet nivå, men åpner likevel for betydelige variasjoner knyttet til representasjon i styret, finansiering og struktur.
- d) Hvor mye myndighet er delegert fra kommunestyret til styret for samarbeidet? I § 27 åpnes det for at de deltakende kommunestyre kan delegere myndighet innenfor ”drift og organisering”, noe som kan tolkes relativt vidt. Men det er en ting at loven åpner for delegasjon av myndighet, noe annet hvorvidt dette skjer i praksis.
- e) Hvor effektive er disse samarbeidene? Opplevs de av deltakende kommuner som løsninger på effektivitets-, kvalitets- og styringsutfordringene som ble nevnt tidligere?
- f) Hvilke utfordringer skaper samarbeidene med hensyn til politisk innsyn og styring? Så lenge kommunene er byggesteinene i det interkommunale samarbeidet, vil kommunestyrene være de sentrale demokratiske institusjonene. Hvordan påvirkes disse av opprettelsen av interkommunale styre med en utstrakt grad av autonomi?
- g) Hvordan opplevs § 27 som ramme for samarbeidet i forhold til andre mulige former for institusjonelt samarbeid mellom kommuner?

Punktene a) – g) vil i all hovedsak utgjøre disposisjonen til denne rapporten. Innledningsvis vil vi starte med en kort oversikt over de ulike lovmessige grunnlag for interkommunalt samarbeid, med en hovedvekt på grenseflatene mellom § 27 og de andre formene for interkommunalt samarbeid.

Rapporten inneholder ikke et eget metodekapittel. Grunnen er at det er anvendt flere metoder (dokumentundersøkelser, gjennomgang av hjemmesider, telefonintervjuer, personlige intervjuer, samt spørreskjema). På et helt generelt grunnlag kan vi si at rapporten er basert på følgende datakilder:

- Kartlegging hjemmesider for 51 regionråd, eventuell telefon/maillkontakt med regionrådsledere/sekretariat
- Kartlegging hjemmesider for et utvalg på 132 kommuner, eventuell telefon/maillkontakt med administrativ ledelse i de samme kommunene
- Telefon/maillkontakt med daglige ledere for 127 konkrete § 27-samarbeid
- Gjennomgang av vedtekter for samtlige av de ovenstående samarbeid (både regionråd og konkrete § 27-samarbeid)
- Gjennomgang av 708 saker behandlet av et utvalg på 22 regionråd i 2009 (2008) Postutsendt spørreskjemaundersøkelse sendt til kommunestyrerepresentanter i 77 medlemskommuner til 11 regionråd (2196 politikere, 1007 svar)
- Webbasert spørreskjemaundersøkelse til 353 styremedlemmer og daglige ledere i 64 konkrete samarbeid. 212 styremedlemmer svarte, 52 daglige ledere.
- Åpne telefonintervjuer med ordfører, opposisjonsleder og rådmann i utvalgte deltakerkommuner i syv konkrete samarbeid. Totalt 35 intervjuer

Relevante metodeproblemer vil bli drøftet i det kapittel det er aktuelt, og mer detaljert henvist til i vedlegg.

2. TEORETISK UTGANGSPUNKT

2.1 *Fra hierarki til nettverk*

Flere har hevdet at offentlig styring har gjennomgått en kvalitativ endring i løpet av de siste tiårene. Det hevdes at makt har blitt flyttet ut av tradisjonelle representative og byråkratiske organer, direkte deltakelse er blitt mer betydningsfull, stadig mer myndighet delegeres til lavere – mer eller mindre autonome – nivåer, markedsinstitusjoner kommer i stedet for tradisjonelle offentlige løsninger, skillet mellom offentlig og frivillig sektor viskes ut gjennom ulike samarbeidsordninger, og stadig flere horisontale samarbeidsordninger mellom organisasjoner dukker opp (Kettl 2002; Kooiman 1993; Peterson et al 1999; Rhodes 1996 & 1997; Scharpf 1997; Togeby et al 2004; Østerud et al 2003). Kort sagt: de tradisjonelle, offentlige sentras makt ”uthules” (Rhodes 1996). Dette, hevder flere, skaper igjen et behov for en annen type styring, mer basert på likeverd mellom aktører, og dermed mer preget av nettverk enn av hierarki. ”Governance” – en nettverkslignende styringsform – hevdes til en viss grad å ha erstattet ”government” (hierarki) som dominerende styringsform.

Den faglige debatten går i dag på i hvor stor grad tradisjonell politisk og administrativ styring må vike plassen for nettverksstyring, og hvordan tradisjonell styring og nettverksstyring virker sammen (Agranoff og McGuire 2003, du Gay 2002; Haug 2009; Kjær 2004; Koppenjan og Klijn 2004; Pierre & Peters 2000; Pierre 2000, Røiseland & Vabo 2008; Sørensen & Torfing 2005). Det er i dag ingen klar og enhetlig forståelse av hva som ligger i begrepet nettverksstyring. På den ene siden finner vi brede definisjoner, for eksempel Kooiman (2003:4) som lar begrepet innbefatte de samlede virkemidler – private og offentlige – som kan brukes til å løse samfunnsproblemer, en definisjon som også ligger tett opp til Pierre & Peters (2000:1-2).

På den andre siden finner vi relativt snevre definisjoner som forsøker å trekke opp en definitorisk grense for hva som utgjør en styringsordning som avviker fra den tradisjonelle, hierarkiske styringsordningen. Torfing (2005:5) definerer for eksempel nettverksstyring som horisontale samarbeidsordninger preget av forhandlinger mellom autonome enheter, altså som en relativt spesifikk måte å organisere styring på. Røiseland og Vabo (2008:90) bruker begrepet samstyring, og definerer dette som ”... den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles forståelse og mening.”. Det eneste fellestrekket i de svært forskjellige definisjonene av samstyring, er knyttet til at offentlig styring er en prosess som også involverer eksterne aktører, det vil si aktører som i prinsippet ikke er underlagt tradisjonell hierarkisk styring og kontroll (Goldsmith & Eggers 2004; Klijn 2008).

I dette prosjektet fokuseres det på en spesifikk type nettverk, nemlig interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid er ikke noe nytt. Konkret og avtalebasert samarbeid mellom to eller flere kommuner knyttet til enkeltprosjekter og avgrenset tjenesteyting har vært kjent i lang tid (Baldersheim et al 1992; Jacobsen 2009; Weigard 1991). Heller ikke i internasjonal sammenheng er interkommunalt samarbeid uvanlig (Hulst & Montfort 2007), nesten uavhengig av et lands kommunestruktur. Felles for interkommunalt samarbeid er at de kan betraktes som ulike former for nettverksstyring, der ulike autonome aktører (kommuner) går sammen for å løse en eller flere oppgaver.

Interkommunalt samarbeid kan likevel ikke betraktes som et nettverk der ulike aktører samhandler mer eller mindre spontant om å løse en oppgave. I enkelte tilfeller vil interkommunalt samarbeid ligne slike nettverk, for eksempel der man baserer seg på mer personlige kontakter og utveksling av erfaring og informasjon, men det vanligste er at

nettverkslignende løsninger gis en formell strukturell overbygning. I denne sammenhengen fremstår interkommunalt samarbeid mer som et sett formaliserte allianser eller ”joint ventures”, heller enn løse nettverk (Doz & Hamel 1998; Haugland 2004; Nooteboom 2004). Dette kommer klarest til uttrykk gjennom at mange interkommunale samarbeid har en relativt klar lovmessig forankring, og har bygget opp en utviklet formell struktur med vedtekter, faste prosedyrer for planlegging, budsjettering og rapportering, hierarki og arbeidsdeling. Slik sett fremstår de i mange sammenhenger mer som delvis selvstendige organisasjoner enn som løse nettverk. De utviser relativt stor grad av institusjonalisering (Mandell & Keast 2007). Felles for dem alle er likevel at de ikke har en homogen ”eier” (en kommune), men må forholde seg til flere likestille ”eiere” (flere kommuner).

2.2 Ulike typer nettverk

I sin oppsummering av forskningen på nettverksstyring (slik han definerer ”governance”) i Europa de siste ti årene, påpeker Klijn (2008) at et av de mest sentrale funn er knyttet til at det finnes mange ulike typer nettverk. Tre hovedtyper identifiseres:

1) Politikknnettverk (”policy networks”)

Denne tilnærmingen til nettverksstyring er tett knyttet til studier av implementering av offentlig politikk (Hjern & Porter 1981, Pressman & Wildawsky 1973, Sabatier 1980, Sætren 1983). Studier av implementering av offentlig politikk viser at det i liten grad er slik at iverksetting kan ses som en ovenfra-og-ned-prosess. Forsøk på implementering aktiviserer ulike aktører, både i det offentlige ved at implementering ofte involverer flere ulike etater/virksomheter og styringsnivåer, og i det sivile samfunn ved at berørte parter mobiliserer støtte eller motstand. Eller, som Koppenjan & Klijn (2004:108) uttrykker det: ”(...) modern government does not govern above the citizens, societal groups and private actors, but with them through horizontal types of coordination”.

Mange av de skandinaviske studiene som har gått under overskriften ”governance” faller i denne kategorien. De empiriske eksemplene i Marcussen & Torfing (2007) dreier seg i stor grad om hvordan forsøk på å iverksette offentlig politikk aktiviserer en mengde ulike aktører, og hvordan dette er forsøkt håndtert. Det samme finner vi i norske studier, for eksempel Vabo et al (2004) og Fimreite & Medalen (2005). Denne typen nettverk er også tett knyttet til det som kan kalles ”en-saks-nettverk” (issue-network), altså aktører som koordinerer sine ressurser og handlinger rundt en relativt avrenset saksområde (Rhodes 1997; Marsh & Rhodes 1992).

Innenfor konteksten av denne rapporten er denne formen for nettverk av begrenset interesse.

2) Tjenesteytende nettverk

Denne typen nettverk er fokusert på produksjon av tjenester (og produkter), der flere autonome aktører inngår i et nettverk for å utføre en felles oppgave knyttet til produksjon. Det er også dette som er det første man tenker på når det gjelder interkommunalt samarbeid (se Jacobsen 2009). Det dreier seg om samarbeid knyttet til vannforsyning, brannberedskap, veibryting, spesialundervisning, helsetjenester, planlegging, forvaltning av naturområder, og mye mer.

En slik type nettverk vil bety at flere kommuner (autonome aktører) samler sine ressurser i et mer eller mindre stabilt samarbeid. Slike samarbeid kan være av svært ulik

formaliseringsgrad, fra å være en arena der man møtes for å utveksle erfaringer, kunnskap og informasjon til å være en relativt fasttømret organisasjon med egne ressurser, formell struktur (arbeidsdeling) og ledelse (hierarki).

Mye av forskningen på nettverk har vært rettet mot denne typen samarbeid, både hvordan den foregår på tvers av ulike nivåer både innenfor offentlig og privat sektor (Bardach 1998; Nooteboom 2004), og på tvers av sektorer, både mellom privat og offentlig sektor og mellom offentlig og "sivilsamfunn" (Goldsmith & Eggers 2004; Kickert, Klijn & Koppenjan 1997; Sørensen & Torfing 2005).

Empirisk forskning på slike nettverk har sett både på ulike former for organisering (tetthet, formalisering, hierarkisering, stabilitet, størrelse, m.m.) (Grandori 1995), forutsetninger for å lykkes (Benson 1975, Brandzæg & Sanda 2003, Sanda & Lie 2003; Doz & Hamel 1998; May & Winter 2007) og hvordan slike nettverk kan/bør styres (Koppenjan & Klijn 2004).

3) Styringsnettverk (governance networks)

Enkelte nettverk er ikke knyttet til produksjon, men heller til en overordnet styrings- og/eller koordineringsfunksjon. Dette kan være styring av produksjon i nettverk og av komplekse implementeringsprosesser, men det kan også være styringsfunksjoner som er løsere knyttet til direkte produksjon av varer og tjenester og implementering av spesifikke programmer og vedtak. I stedet er dette nettverk knyttet til forsøk på å løse problemer som er grenseoverskridende, eller - som Agranoff og McGuire (2003) sier det – "onde" ("wicked").

I praksis vil dette dreie seg om å løse problemer som ikke bare kan løses innenfor en sektor, et segment eller et geografisk område (Sørensen & Torfing 2005), eller der oppgavens kompleksitet knyttet til forståelse av problemet og valg av eventuelle løsninger, krever et mangfold av ulike kompetanser (Rittel & Webber 1973). Dette fører til et fokus på samarbeid "på tvers av grenser", om det så er mellom kommuner, regioner eller stater (horisontalt samarbeid), mellom ulike forvaltningsnivåer, mellom offentlig, privat og sivil sektor, eller en kombinasjon av flere av disse.

Det store mangfoldet i studieobjekter har gjort begrepet "styringsnettverk" relativt uklart (se Kooiman 2003; Pierre 2000). Et fellestrekk er likevel at fokuset settes på ulike former for styring, både administrativ og politisk. Dermed blir også demokratiske utfordringer sentrale i studiet av slike nettverk, og spørsmål knyttet til representativitet, åpenhet og ansvarlighet fremstår som de viktigste (Kooiman 2003).

I dette prosjektet vil fokuset i all hovedsak være på tjenesteytende nettverk og styringsnettverk. Dette er de formene som har flest fellestrekk med det interkommunale samarbeid som prosjektet kartlegger og vurderer.

2.3 Fordeler med nettverk.

I de aller fleste sammenhenger betraktes ulike former for tjenesteytende nettverk og styringsnettverk som noe som opprettes for å løse et problem knyttet til kostnader, kvalitet eller styring. Disse antakelsene er tydelige, men i de fleste sammenhenger implisitte. Slike antakelser antyder et relativt stort innslag av det vi kan kalle instrumentell rasjonalitet. Vi skal også åpne for at det kan ligge andre årsaker til grunn for at nettverk opprettes, ikke minst legitimitet og støtte fra omgivelsene. Denne innsikten kommer fra et institusjonelt perspektiv som lar oss se at organisasjoner ikke bare er avhengige av effektivitet, men også av legitimitet for å overleve.

2.3.1 Et instrumentelt perspektiv

Som vi påpekte innledningsvis er det tre større grupper av problemer som kan tenkes å ligge bak opprettelse av nettverk innenfor rammene av et instrumentelt rasjonelt perspektiv (se for eksempel Nooteboom 2004; Oliver 1990).

Effektivitet

Den første er knyttet til *effektivitet*, ofte i forståelsen lavere produksjonskostnader gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler. Stordriftsfordeler innebærer synkende gjennomsnittskostnader i produksjonen av en vare eller en tjeneste, vanligvis gjennom en bedre kapasitetsutnyttelse av produksjonsfaktorene. I praksis vil dette innebære at arbeidskraft, bygninger og maskiner kan utnyttes bedre desto større produksjonen er. Liten produksjon, noe som henger tett sammen med liten størrelse, vil kunne medføre ledig kapasitet og dermed høyere enhetskostnader.

Forskning på norske kommuner påviser ganske klart at driftskostnader på de fleste kommunale områder synker med økende kommunestørrelse, selv om stordriftsfordelene ser ut til å flate ut når kommunene når en størrelse på mellom 5000 og 10000 innbyggere (Langørgen et al 2005). Optimal kommunestørrelse finnes neppe for hele tjenestespekteret til en kommune, nettopp fordi administrasjon vil ha en annen kostnadsstruktur enn skole som igjen vil ha en annen kostnadsstruktur enn hjemmehjelp. For eksempel antydes det at det er få stordriftsfordeler å hente i hjemmebasert pleie, mens det er betydelige stordriftsfordeler innenfor for eksempel institusjonsbasert pleie og omsorg (NOU 2005:18). Nettverk kan være en måte å utnytte stordriftsfordeler på ved at flere aktører går sammen slik at produksjonsfaktorene kan få en høyere utnyttelsesgrad.

Nå kan det hevdes at mange organisasjoner, herunder også høyst sannsynlig kommuner, kan omgå problemer med økonomiske smådriftsulemper ved å kjøpe tjenester fra andre. Dette er inngående diskutert i transaksjonskostnadsteorien under spørsmålet om hva som er mest effektivt, å produsere selv eller å kjøpe (Williamson 1975). Stadig inngåelse av nye kontrakter om kjøp og salg kan medføre relativt høye kostnader i forbindelse med inngåelse, kontroll og overvåking av kontrakter.

Formalisering av samarbeid mellom autonome aktører – også kommuner – kan være en mellomløsning mellom marked (kjøp og salg av tjenester) og hierarki (integrasjon i en organisasjon) for å effektivisere på transaksjonskostnader (Williamson 1991). En kommune kan for eksempel ikke være stor nok til å produsere en tjeneste i egen organisasjon på grunn av høye produksjonskostnader (smådriftsulemper), samtidig som det å kjøpe tjenester av andre kommuner medfører store utgifter til kontroll og overvåking (inngåelse av kontrakter, rapportering, reforhandlinger, osv.). Ved å samle produksjonen i en nettverkslignende organisasjon kan transaksjonskostnadene senkes, samtidig som man realiserer stordriftsfordeler.

Kvalitet

Den andre hovedgrunnen i det instrumentelle perspektivet er knyttet til *kvalitet*. Samarbeid kan være en fornuftig løsning hvis kvaliteten på tjenesteytingen er avhengig av spesielle innsatsfaktorer som er så kostnadskrevende at en part ikke kan foreta investeringen selv. Dette vil blant annet gjelde ansettelse av en fagperson i en hel stilling, noe som ofte er nødvendig for en kommune for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. Gjennom samarbeid kan flere parter ”spleise” på produksjonsfaktoren, og dermed oppnå den ønskede (og i mange tilfeller lovfestede) kvalitet.

Flere av de oppgavene som norske kommuner har ansvar for er sterkt spesialiserte, for eksempel barnevern, rusomsorg eller spesialundervisning. Sterk spesialisering medfører to utfordringer. For det første er sterkt spesialiserte oppgaver ofte felt med relativt få hendelser, det vil si at det er en type kompetanse som aktiviseres sjelden. Eksempelen her er barnevern, der det – selv om man kan mene at det er for mange saker – er relativt få saker i forhold til befolkningsmengden i en kommune. Av økonomiske grunner er det vanskelig å argumentere for ansettelse av en barnevernsspesialist for å løse en eller noen få saker i året. For det andre medfører sterk spesialisering ofte høy profesjonalisering. Profesjonelle – i forståelsen personer med lang formell utdanning med et tilnærmet monopol på en type stillinger – ansatte vil i liten grad godta ansettelse i små stillingsbrøker. Dette fordi de fleste profesjonelle forventer å få en avkastning igjen på investering i lang utdanning, og fordi de ønsker å utnytte tilegnet kunnskap fullt ut. I tillegg er profesjonell arbeidskraft ofte en knapphetsfaktor, noe som gir de profesjonelle gode valgmuligheter.

Summen av disse utfordringene er at mange små kommuner ikke har økonomi til å ansette spesialister i fulle stillinger, og at spesialistene på sin side ikke vil ta i mot stillinger der de ikke får avkastning på og utnyttet sin utdanning.

Enda mer påtakelig blir kvalitetsproblemet når spesielle oppgaver ikke bare krever en innsatsfaktor, men flere ulike (for eksempel tverrfaglige team eller flere ulike maskiner). I nyere skoleforskning er det for eksempel blitt hevdet at kvalitet på læring ikke avhenger av kompetanse til den enkelte lærer, men av den samlede bredde- og dybdekompetansen til lærerkollegiet som helhet (Hattie 2009). I et slikt perspektiv vil kvalitet være avhengig av en viss størrelse på skolen, nettopp for å kunne få et mangfold i kollegiet

”Robusthet”

Små fagmiljøer, eller mer generelt: organisasjoner, er betydelig mer utsatt for tilfeldige svingninger enn større (se Galbraith 1977). Dette kan være svingninger i etterspørsel, for eksempel ved at saker ”hoper seg opp” i perioder, eller det kan være forhold som påvirker personalet, for eksempel sykdom. I begge tilfeller er små fagmiljøer svært sårbare, og de kan risikere å stoppe opp på grunn av overbelastning eller fordi man mangler kapasitet til å løse oppgavene. Økt stabilitet og forutsigbarhet – ofte kalt ”robusthet” – følger av størrelse i en organisasjon (Donaldson 2001).

Men store enheter bringer også med seg en del problemer, for eksempel knyttet til høyere koordineringskostnader (Mintzberg 1979) og en fare for manglende fokus (Pralhad & Hamel 1990). Et alternativ til vekst og større enheter kan være nettverk eller samarbeid mellom flere mindre organisasjoner (Alagaratnam 2010; Child et al 2005; Grandori 1995). I et nettverk kan de ulike deltakere trekke på andre organisasjoners ressurser i perioder med uforutsette svingninger. Det vil alltid være liten sannsynlighet for at samtlige deltakere i et nettverk opplever de samme svingninger, og dermed kan deltakerne utnytte hverandres kapasiteter.

Dette perspektivet kan innebære at det ikke er nok for en kommune å bli stor nok til å kunne bygge opp et minimumsmiljø. Slike minimumsmiljøer vil være svært følsomme for uforutsette svingninger, noe som igjen kan føre til at miljøene ikke klarer å løse sine oppgaver i en periode og til et betydelig stress for de som arbeider i disse miljøene.

Styring

Den tredje begrunnelsen er knyttet til *styring*. Bakgrunnen vil ofte være gjensidig avhengighet mellom autonome parter, slik at det den ene gjør påvirker den andre direkte eller indirekte (Agranoff & McGuire 2003). Klassiske eksempler i denne sammenhengen er

eksterne effekter knyttet til forurensing, vannforsyning eller infrastruktur. Nettverk ses da som et forsøk på å løse grenseoverskridende problemer som det ikke er mulig for partene å løse hver for seg. Gjennom å samarbeide på avgrensede områder kan det etableres fellesløsninger for problemer som vanskelig lar seg løse innenfor på forhånd definerte fysiske eller strukturelle rammer.

Slike grenseoverskridende problemer ser ut til å øke i omfang i norske kommuner etter som det mange steder er i ferd med å utvikle seg sterke funksjonelle regioner som går på tvers av kommune- og fylkesinndelingen (Selstad 2003). Dette innebærer at folk bor i en kommune og jobber i en annen nærliggende kommune, samtidig som ulike tilbud benyttes i andre nærliggende kommuner. Slike sterke funksjonelle regioner utvikles som regel rundt bysentra. Dette medfører utfordringer knyttet til planlegging, både fysisk (areal, boliger, næringsarealer, og lignende) og samfunnsmessig (levestandard, kommunale tilbud, og lignende), og til koordinering på tvers av kommunegrensene.

Samarbeid kan også styrke *styringskapasiteten* til de aktørene som inngår i nettverket. Små enheter vil i mange tilfeller ha vanskeligheter med å bygge opp en sterk planleggings- og utredningskompetanse i egen organisasjon. Akkurat som for sterkt spesialiserte tjenester, vil dette ofte være oppgaver som i små enheter ikke finner sted ofte nok til å ”fylle opp” en full stilling. Resultatet kan bli at slike oppgaver spres, noe som ofte fører til en nedprioritering til fordel for presserende, løpende saker. Samarbeid kan styrke planleggingskapasitet, utredningskapasitet, og dermed også styrke aktørenes styrke utad, for eksempel i høringsuttalelser eller i påvirkningsmuligheter overfor staten eller andre eksterne aktører.

2.2.2 Et institusjonelt perspektiv

Går vi bort fra det instrumentelle perspektivet, åpner det seg andre forklaringer på hvorfor nettverk ser ut til å ha blitt så populært. I et institusjonelt perspektiv påpekes det at alle organisasjoner – og en kommune kan betraktes som en organisasjon – befinner seg i omgivelser som legger et press på dem. Dette presset kan ha tre former, eller være basert i tre pilarer (Scott 2008).

Legitimitet – tilpasning til lover og regler

Det første presset kan komme fra den regulative pilaren, det vil si at overordnede – statlige eller overstatlige – lover og regler kan pålegge organisasjoner å inngå i nettverk. Kommuneloven åpner for eksempel for frivillig samarbeid mellom kommuner, men også for at staten kan pålegge kommuner å inngå i interkommunalt samarbeid. Dette gjelder blant annet innenfor PPT og enkelte andre områder (Sletnes 2003).

Legitimitet – tilpasning til normer

Press kan også komme fra det Scott (2008) kaller den normative pilaren, det vil si at omgivelsene inneholder et sett med normer og verdier som vurderer enkelte organisasjonsformer som gode og viktige. Interkommunalt samarbeid har klare trekk av å være en normativ standard, spesielt for mindre kommuner. Helt sentralt står her tanken om at interkommunalt samarbeid kan være et alternativ til kommunesammenslåing (Weigård 1991). Flere studier viser at innbyggere i norske kommuner knytter en relativt sterk identitet til kommunen (se Jacobsen 2009), og at kommunesammenslåing ofte ses som en trussel mot denne identiteten. Slik blir det en sterk norm knyttet til å opprettholde den nåværende

kommunestruktur. Interkommunalt samarbeid blir dermed sett på som noe godt, noe som gjør at man kan kombinere stordriftsfordeler med de fordeler små kommuner kan utvise.

Legitimitet – tilpasning til tatt-for-gitt-oppfatninger

Til slutt kan det være et press fra den kognitive pilaren, det vil si at eksisterer noen tatt-for-gitt oppfatninger av hvordan moderne organisasjoner bør se ut (Røvik 2007). På mange måter kan interkommunalt samarbeid sies å ha trekk av dette, ved at det ofte trekkes fram som en generell løsning på en rekke ulike praktiske problemer som norske kommuner står overfor. Samtidig er det neppe tvil om at selve begrepet ”nettverksorganisasjon” har en positiv ladning for de fleste i dag. Det gir assosiasjoner til flate strukturer, til likeverd, innflytelse, samarbeid og effektivitet. Slik sett ligner det på en institusjonell standard, en organisasjonsform som er god i seg selv. Hvorvidt denne organisasjonsformen faktisk er effektiv eller god på andre måter er mindre viktig, så lenge den oppfattes som å være det (Oliver 1990).

Det mest interessante i det institusjonelle perspektivet er at effektivitetshensyn tones ned når fremveksten av nettverk skal forklares. I stedet vektlegges behovet for legitimitet, det vil si at kommunene utad viser at de føyer seg etter lover, normer og tatt-for-gitt oppfatninger. I ytterste konsekvens kan det tenkes at en kommune velger å inngå i et interkommunalt samarbeid, ikke for å oppnå høyere effektivitet eller kvalitet, men rett og slett fordi man føler at man blir nødt eller for å oppnå legitimitet og støtte. I et slikt perspektiv kan samarbeid i praksis fremstå som ”tomme”, det vil si at de i liten grad fyller klare, konkrete funksjoner.

2.4 Problemer med nettverk

I et instrumentelt, rasjonelt perspektiv vil konsekvensene av nettverk være identiske med begrunnelsene for opprettelse: høyere effektivitet og kvalitet, og bedre styring. Gjennom samarbeid kan effektiviteten økes gjennom stordriftsfordeler, kvaliteten kan forbedres og styringen kan også håndtere grenseoverskridende problemer. Det er viktig å vie spørsmål om samarbeid faktisk gir slike effekter betydelig plass. Samtidig er det viktig å være klar over at ulike former for nettverk også kan ha ikke-intenderte og mer skjulte, muligens også dysfunksjonelle, konsekvenser. I det følgende skal vi vie slike ikke-intenderte virkninger større plass.

Transaksjonskostnader

Tidligere påpekte vi at interkommunalt samarbeid kan være en måte å minske transaksjonskostnader på, det vil si kostnader knyttet til styring og kontroll av relasjoner mellom parter som inngår i en eller flere transaksjoner.

Alle organisasjonsformer har likevel ulike transaksjonskostnader knyttet til seg. I et marked vil dette være utforming av kontrakter (ved transaksjoner som skal gjentas, eller er av en viss størrelse), rapporteringssystemer og eventuell overprøving av kontrakter (rettssaker). Et hierarki vil dette være knyttet til kostnader knyttet til posisjoner/personer som har overvåking og kontroll som primærfunksjon, og til utforming og overvåking av regler og prosedyrer.

Nettverk – heretter omtalt som samarbeid - vil også kunne ha betydelige transaksjonskostnader. Disse kan deles opp i noen hovedtyper. Den første er knyttet til etablering av nettverket. Mye kan tyde på at etablering av nettverkssamarbeid krever lange prosesser med forhandlinger og diskusjoner, møter og seminarer, prøving og feiling

(Brandtzæg & Sanda 2003; Grandori 1995). Det andre er knyttet til styring av samarbeidet, ofte ved at det opprettes styrer/råd/eller lignende i tillegg til andre styringsorganer. Dette vil for eksempel være aktuelt for alle interkommunale samarbeid med formell overbygning (AS, IKS, § 27). Det tredje er knyttet til rapportering og overvåking, i praksis ofte knyttet til at samarbeidene må utarbeide av egne årsrapporter, forestå egne rapporteringer, og lage egne rutiner for rapportering utenfor kommunenes etablerte system. Det fjerde er knyttet til vedlikehold og utvikling av samarbeidet. Det må utvikles gjensidig forståelse mellom partene om hvordan samarbeidet skal organiseres og finansieres, det må argumenteres for at samarbeidet når sine oppsatte mål, og det må foregå et kontinuerlig arbeid med å bygge og forsterke tillit mellom partene (Skaaland 2009).

Williamson (1991, se også Ouchi 1980) har argumentert for at grad av tillit mellom partene i nettverkslignende samarbeid vil påvirke transaksjonskostnader. Høy grad av tillit vil medføre liten grad av konflikt, det vil brukes lite ressurser på omfattende kontroll- og verifiseringssystemer, og det vil benyttes mindre ressurser på tidkrevende møter og samlinger. I situasjoner der tillit er fraværende kan transaksjonskostnader bli så høye at transaksjonen burde vært organisert på en annen måte (hierarki eller som en markedsrelasjon).

Det kan tenkes at det i enkelte tilfeller vil være slik at transaksjonskostnadene knyttet til interkommunalt samarbeid vil overgå de effektiviserings-, kvalitets- og/eller styringsgevinstene, noe som igjen vil påvirkes av graden av tillit mellom partene i samarbeidet.

Fragmentering

Delvis knyttet til transaksjonskostnader, men med et svakere fokus på kostnader, er den fragmentering eller oppsplitting som interkommunalt samarbeid kan medføre. Den siste ”maktutredningen” konkluderte med at staten hadde blitt fragmentert, et bilde som også tegnes av Danmark i den danske maktutredningen (Togeby et al 2003; Tranøy & Østerud 2001). Den samme fragmentering kan spores i norske kommuner, gjennom intern og ekstern fristilling, selskapsgjøring og – ikke minst – interkommunalt samarbeid (Jacobsen 2007).

Fokuserer vi på interkommunalt samarbeid kan fragmentering drøftes langs både en horisontal og en vertikal dimensjon. Horisontalt skjer det en fragmentering ved at det opprettes nye, formelle enheter – ofte med egne styrer, vedtekter, budsjetter og ansatte – i tillegg til enheter man allerede har. I stedet for å ha for eksempel regnskap eller IKT integrert i tradisjonell kommunal virksomhet, får man gjennom interkommunalt samarbeid en ny, mer eller mindre selvstendig enhet ved siden av. Fragmentering kan tenkes å medføre et problem knyttet til oversikt, og dermed også til kontroll og styring. En slik tanke støttes av empirisk studier av hvordan organisatorisk fragmentering ofte medfører manglende styring eller – for å kompensere – stadig mer utviklede hierarkier for å fange opp det som skjer (Donaldson 2001).

Vertikalt fragmenteres kommunene ved at beslutningsprosesser blir mer sammensatte. Ved oppretting av nye, relativt autonome enheter, følger det også vanligvis med nye beslutningsnivåer. Ofte vil for eksempel et styre ”legge seg mellom” ledere i det tradisjonelle hierarkiet. Dette endrer, og svekker muligens, direkte styringsmuligheter, både administrativt og politisk (Christensen & Læg Reid 2007; Jacobsen 2007). Styring må skje gjennom representasjon, ikke gjennom instruks.

Både horisontal og vertikal fragmentering vil ha videre konsekvenser for kommunens innbyggere. For det første kan dette være med på å øke uklarheten og minske innsikt i hva som er det kommunale ansvar og hvem som egentlig har ansvaret. Det kan rett og slett minske innbyggernes innsikt i kommunal virksomhet. For det andre kan fragmenteringen gjøre det vanskeligere for innbyggerne å vite hvem som egentlig er ansvarlig for et vedtak eller

produksjon av en tjeneste (Fimreite et al 200.). Dermed er fragmentering direkte knyttet til neste problem, nemlig ansvarlighet.

Ansvarsforvitring

Et grunntrekk ved representativt demokrati er at folket (velgerne) kan holde sine representanter ansvarlig gjennom rutinemessige valg, og at valgte representanter kan holde sin administrasjon og tjenesteyting ansvarlig gjennom hierarkiske relasjoner. En bekymring i mye av teori om og studier av fremveksten av nettverkslignende strukturer er nettopp knyttet til hvordan dette påvirker muligheten for å holde noen ansvarlige for det som skjer (Goldsmith & Eggers 2004; Pierre 2003).

Ansvar kan her knyttes til to relasjoner: 1) forholdet mellom velger og representant og 2) forholdet mellom representant og administrasjon. Hvis vi tar det siste først fordi det er en direkte forlengelse av forrige avsnitt (fragmentering), kan vertikal fragmentering muligens svekke hierarkiske ansvarslinjer. Opprettelse av mer eller mindre autonome enheter med egne styrever og råd, øker avstanden mellom representanter og administrasjon /tjenesteyting. Politisk (og administrativ) styring vil dermed måtte skje på en mer indirekte måte enn gjennom instruksjon, for eksempel gjennom utpeking av representanter, endring av vedtekter, og lignende (Jacobsen 2007; Lægreid & Roness 1998; Ringkjøb et al 2008). Det virker også rimelig å anta at i desto større grad interkommunale samarbeidsordninger nærmer seg selvstendige rettssubjekter, jo mer problematisk blir det å benytte seg av direkte instruks som styringsform.

Samtidig kan den hierarkiske ansvarsrelasjonen svekkes som en følge av svakere informasjonstilgang. En av hovedtankene bak fristilling og oppretting av styrever under politiske og administrative styringsorganer, er jo nettopp å avlaste ledelsen for å unngå ”informasjonsoverload”. Dette må skje gjennom å skape et større rom for lokal handling. Baksiden av denne medaljen er at politikere kan oppleve en svekket styringsmulighet, nettopp fordi de opplever å miste informasjon (Aars & Fimreite 2005). Samtidig kan slike fristillingsordninger også øke mulighetene for politisk ansvarsfraskrivelse (Moe 1990). Hvor stor en slik mulighet vil variere etter hvordan den konkrete relasjon er strukturert.

Videre kan opprettelse av interkommunale samarbeidsordninger svekke forholdet mellom velger og representant. Selv om politikere inntar styrever/råd for slike ordninger, så vil disse ikke være direkte ansvarlige overfor velgerne. De vil i beste fall være ”folkevalgtevalgte”, det vil si at de er valgt eller utpekt av de folkevalgte (Jacobsen 2009:135). Dermed kan heller ikke innbyggere holde de ansvarlige for det interkommunale samarbeidet direkte ansvarlig gjennom valgkanalen. I et nettverkssamarbeid forsterkes denne ansvarsuklarheten ytterligere gjennom at det er flere autonome aktører som ”eier” nettverket, her: det interkommunale samarbeidet. Ønsker for eksempel en innbygger å klage på noe som er vedtatt eller gjort i samarbeidet, og han eller hun ikke kan holde samarbeidet direkte ansvarlig, hvilken av kommunene skal man da holde ansvarlig? Som Kjær (2010) påpeker i forbindelse med diskusjonen rundt den danske strukturreformen, var nettopp denne formen for ansvarsuklarhet et viktig argument for å samle flere samarbeid i færre og større kommuner.

Uthuling

I sine nå klassiske arbeider om nettverk og demokratisk styring benytter Rhodes (1996) begrepet ”uthuling av staten” (”the hollowing out of the state”). Dette er et resultat av en prosess som består av både indre og ytre fristilling (Lægreid & Roness 1998). Ytre fristilling er en overføring av myndighet ”ut” av en organisasjon, enten ved at oppgaver overføres fra

offentlig sektor til private eller frivillige organisasjoner, eller ved at oppgaver delegeres/sentraliseres til andre forvaltningsnivå. Indre fristilling er oppretting av mer eller mindre autonome enheter innad i egen organisasjon, for eksempel i form av selskaper og styrever. Stiftelser vil her være en mellomform mellom indre og ytre fristilling.

Slik fristilling kan medføre at mulighet for direkte politisk og administrativ styring og innsyn minskes (Jacobsen 2007). Løpende kontakt, rapportering og informasjon erstattes med mer konsentrert og samlet informasjon som kommer i etterkant, ofte i form av årsrapporter, regnskap og revisjonsrapporter (Johnsen 2007). Styring er ofte ”reduert” til å bevilge midler over budsjetter, da ofte ut fra planer på relativt høyt abstraksjonsnivå fra de enkelte fristilte virksomheter, samt å påpeke avvik i årsrapporter og lignende.

En slik form for styring ”*ex-post*” konsentrerer informasjon og styringsaktivitet, noe som i praksis medfører at det vil bli presentert færre saker for styringsorganene, enten de er politiske eller administrative. Det positive med dette kan være at styringsorganene blir avlastet, og dermed kan konsentrere seg mer over viktigere saker. Det negative kan være at interessante politiske saker forsvinner fra dagsorden til de styrende organer fordi de er flyttet over på andre arenaer.

Uansett er det vanskelig å påvise klart at antall saker i norske politiske utvalg i kommuner og fylker går ned i de siste 10-15 år, selv om det kan se ut til å være en viss nedgang (Hovik & Stigen 2008). Det kan likevel være slik at det i både politiske og administrative styringsorganer er en oppfatning av at de tradisjonelle organene har mistet sin makt. Opprettelse av interkommunale samarbeid med en viss grad av autonomi, vil kunne være en medvirkende årsak til en slik ”uthuling” av tradisjonelle styringsorganer.

Elitedannelse

Et siste forhold er hvorvidt interkommunale samarbeid kan forsterke tendenser til elitedannelse i politiske organer. Selv om det er et klart ideal at alle politikere, spesielt i et kollegialt prinsipp som kommuner og fylkeskommuner er organisert etter, er likeverdige, har det alltid vært forskjell mellom politikere (Olsen 1970). Noen politikere, som regel de med sentrale posisjoner og verv, vil alltid være mer sentrale i politiske prosesser enn andre. Det er både en politisk elite og politiske ”backbenchere” (Aars 2001, Jacobsen 2007).

Opprettelse av relativt autonome interkommunale samarbeid kan forsterke slike elitetendenser på to ulike måter. Den første er relatert til det foregående avsnitt, nemlig styringsform og –informasjon. En overgang til styring ”*ex-post*” medfører som regel at informasjonen blir presentert mer samlet, mindre i form av enkeltsaker, og mer i form av generelle presentasjoner av aktivitet, måloppnåelse og ressursbruk. Dette vil være en informasjon som er vanskeligere å tilegne seg enn informasjon om enkeltsaker (Ezzamel et al 2004). Å sette seg inn i komplekse, omfattende og overordnede dokumenter krever ofte både tid og kompetanse, noe som kan være en mangel spesielt hos politikere som bare er politikere på deltid. Slik styring vil kunne tenkes å favorisere politikere som er frikjøpt og dermed har tid til å lese omfattende dokumenter, samtidig som de har tid og ressurser til å spesialisere seg på ulike saker.

Den andre formen interkommunalt samarbeid kan forsterke elitedannelse på, er knyttet til hvem som sitter i de enkelte råd og styrer for de relativt autonome enhetene. De som sitter i styrene vil nødvendigvis tilegne seg mest informasjon om virksomheten. Og, for å ha tid til å sitte i styrer og råd, må man ofte ha en viss form for frikjøp fra andre aktiviteter. Dette kan føre til at de som inntar styreplassene er de mest sentrale politikere, de med tid og ressurser til å drive med politikk mer eller mindre på heltid.

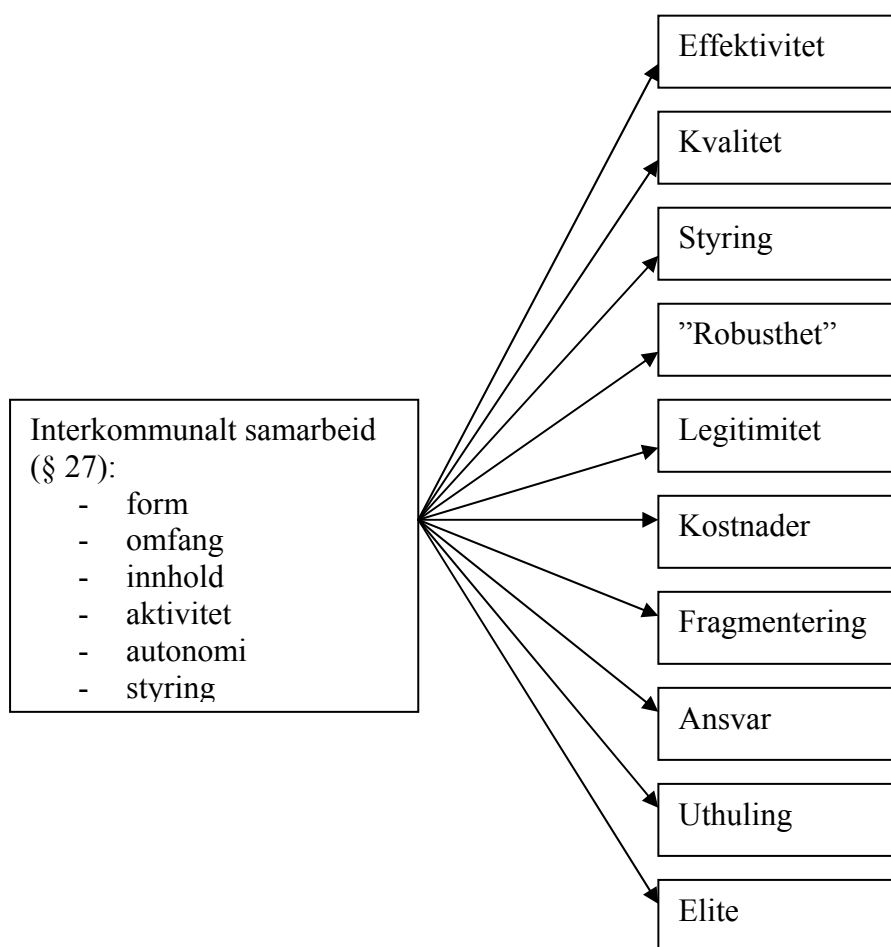
Det siste åpner for et paradoks. På den ene siden kan det at det er de mest sentrale politikere som inntar styrene ses på som et demokratisk problem fordi det lager et skille

mellom ulike grupper av politikere. På den andre siden ses det jo ofte som positivt at et styre har en "tung forankring" i kommunens politikk og/eller administrasjon. En slik forankring vil kunne tolkes som at det faktisk er en reell styring av virksomheten, og at dette er noe som tas alvorlig.

2.5 Oppsummering

Dette prosjektet har i liten grad en ambisjon om å forklare hvorfor interkommunale samarbeid oppstår. Hovedvekt vil legges på å beskrive form og innhold på det interkommunale samarbeidet, her presisert som en spesifikk type (§ 27), og hvilke konsekvenser disse samarbeidene har. I en modell kan dette oppsummeres som følger:

Figur 2.1: Oversikt over hvilke forhold som vil bli kartlagt



Modellen indikerer en noe høyere ambisjon enn prosjektet kan påberope seg. I modellen ligger det innbakt en kausalitet – en tanke om at ulike former for interkommunalt samarbeid er årsak til grad av for eksempel kvalitet eller fragmentering – som vi neppe har empirisk grunnlag for å fastslå. Modellen må mer betraktes som en oversikt over hvilke forhold som vil bli tatt opp.

3. INTERKOMMUNALT SAMARBEID – ULIKE FORMER OG LOVGRUNNLAG

På et abstrakt og generelt nivå kan vi betegne interkommunalt samarbeid som en organisasjonsform der:

- a) Et sett relativt autonome og likestilte aktører
- b) Forener et sett ressurser (tid, kompetanse, personale, kapital)
- c) For å løse en eller flere oppgaver

Disse tre elementene utgjør en minimumsdefinisjon, en felles basis. Når det gjelder interkommunalt samarbeid innebærer det at *aktørene* i hovedsak er kommuner, mens at det i enkelte tilfeller også kan være andre aktører (fylkeskommuner, stat, private og frivillige) i tillegg til kommunene. *Ressursene* vil da være den arbeidskraft og kapital som aktørene har råderett over, mens *oppgavene* vil være de oppgaver som kommunene er pålagt gjennom lov eller som de frivillig tar på seg.

Utover de tre basiselementene er det store muligheter for variasjon, både med hensyn til hvilke aktører som deltar, hva slags ressurser som disponeres og med hensyn til hvilke oppgaver som utføres. En måte å gruppere slike variasjoner på er å bruke formell struktur som utgangspunkt, mer presist det lovgrunnlaget som ligger til grunn for samarbeidet. Skoe (2010) trekker fram åtte vanlige former for samarbeid:

- muntlig avtale om samarbeid
- annen form for samarbeid basert på skriftlig avtale
- kommunelovens § 27
- lov om interkommunale selskaper
- lov om aksjeselskaper
- lov om stiftelser
- administrativt vertskommunesamarbeid (etter kommunelovens § 28 b)
- vertskommunesamarbeid med felles politisk nemnd (etter kommunelovens § 28 c)
- samkommune

Den siste samarbeidsformen er organisert etter forsøksloven (ulike forsøk med delegert myndighet til interkommunale organer), der samkommuneforsøket kanskje er det som har fått mest oppmerksomhet (Sand 2006, Sand mfl. 2007).

Disse ulike strukturene kan beskrives langs ulike dimensjoner. I tabell 1 har vi trukket fram de viktigste likheter og forskjeller mellom ulike formelle strukturer på samarbeidet, det vil si samarbeid med en formell organisatorisk overbygning (se blant annet KRD 2005). Vi har ikke trukket inn stiftelser, da dette er en såpass spesiell type organisering.

Tabell 1: Forskjeller og likheter mellom ulike typer samarbeid med organisatorisk overbygning

	Koml. § 27	Administrativt vertskommunesamarbeid (koml. § 28 b.)	Vertskommunesamarbeid med felles nemnd (koml. § 28 c.)
Rettssubjekt	Kan være	Nei	Nei (den felles nemnda har ingen juridisk person, men inngår i vertskommunens organisasjon)
Organisatorisk overbygning / opprettelse av et felles organ	Styre, kan ha egen administrasjon	Nei Ingen overordnet interkommunalt folkevalgt organ	Ja Opprettelse av en felles nemnd
Ansvar	Ubegrenset	Uaktuelt	Uaktuelt
Valg av styremedlemmer	Kommunestyret velger representanter til styret (valgbarhetsbegrensninger)	Ingen felles folkevalgte organ Delegasjon av kompetansen via egen administrasjonssjef direkte til administrasjonssjefen i vertskommunen	Hver deltakerkommune velger flere (minst 2) representanter i nemnda som selv velger leder og nestleder blant sine medlemmer
Hva slags avtale? Minstekrav?	Samarbeidsavtale med minstekrav til vedtekter	Skriftlig samarbeidsavtale Kommunestyret selv treffer vedtak om å inngå en avtale om vertskommunesamarbeid. Fylkesmannen skal henholdsvis orienteres om etablering av samarbeidet. Minstekrav i vedtekter	Idem De samme minstekravene som for et administrativt vertskommunesamarbeid + et krav til: bestemmelser om antall representanter i nemnda fra den enkelte deltaker
Krav om kapital	Nei	Uaktuelt	Uaktuelt
Kan private delta?	Nei	Nei	Nei
Uttreden (frist)	Ett år, men kan fravikes i avtale	Ett år, men kan fravikes i avtale (Samarbeidsavtale skal inneholde bestemmelser om "nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet")	Ett år, men kan fravikes i avtale (Samarbeidsavtale skal inneholde bestemmelser om "nærmere regler for uttreden og avvikling av samarbeidet")
Oppløsning av samarbeidet	Ved enighet mellom deltakerne	Ved enighet mellom deltakerne, med øyeblikkelig virkning, dersom deltakerne er enige om det.	Ved enighet mellom deltakerne, med øyeblikkelig virkning, dersom deltakerne er enige om det.
Hva er modellen tilpasset til? (Hensikten / Intensjon bak modellen)	Kan få myndighet til å treffe beslutninger i saker som angår "drift og organisering" (avgrensning mot prinsipielle saker og det å drive med offentlig myndighet)	Modellen er ikke avgrenset, men er tilpasset lovpålagte oppgaver, offentlig myndighetsutøvelse, oppgaver og avgjørelser (etter delegert myndighet) i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning	Modellen er ikke avgrenset, men er tilpasset lovpålagte oppgaver, offentlig myndighetsutøvelse, oppgaver og avgjørelser (etter delegert myndighet) i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning (Nemnda kan også delegeres myndighet til å treffe vedtak i saker av mer politisk og prinsipiell betydning)

Tabell 3.1 (forts.): Forskjeller og likheter mellom ulike typer samarbeid med organisatorisk overbygning

	Interkommunalt selskap (IKS)	Interkommunalt aksjeselskap (AS)	Samkommuner (ikke lovfestet)
Rettssubjekt	Ja	Ja	Eget rettssubjekt
Organisatorisk overbygning / opprettelse av et felles organ	Representantskap og styre, daglig leder/egen administrasjon	Generalforsamling og styre, daglig leder/egen administrasjon	Ja Opprettelse av et felles politisk sammensatt organ Egen administrasjon
Ansvar	Ubegrenset	Begrenset til aksjekapital	Prorataansvar for hver deltakerkommune
Valg av styremedlemmer	Kommunestyre velger representanter til representantskap som selv velger medlemmer til styre	Kommunestyre velger eventuelt styrerepresentanter, eiere deltar på generalforsamling	Samkommunerepresentanter (minst 3 per deltakerkommune) må velges av og blant kommunestyrets medlemmer + egen administrativ leder (valgbarhetsbegrensinger)
Hva slags avtale? Minstekrav?	Selskapsavtale med minstekrav til vedtekter	Stiftelsesdokument med minstekrav til vedtekter	Samarbeidsavtale med minstekrav
Krav om kapital	Nei	Minimum 100000	Nei
Kan private delta?	Nei	Ja	Nei
Uttreden (frist)	Ett år, men kan fravikes i avtale	Ingen frist, reguleres av Kap. VIII regler om omsetning av aksjer og fisjon (deling)	Ett år, med mindre lenger oppsigelsestid er avtalt
Oppløsning av samarbeidet	Samtykke av samtlige eierkommuner og godkjenning av departementet	Generalforsamling treffer vedtak med minst 2/3 flertall, om ikke annet er bestemt i lov	Ved enighet mellom deltakerne
Hva er modellen tilpasset til? (Hensikten / Intensjon bak modellen)	Primært oppgaver av forretningsmessig art	Oppgaver av forretningsmessig art	En samkommunes kompetanse vil bero på det nærmere innholdet i samarbeidsavtalen (≠ direkte i loven) Tenkt for et mer omfattende samarbeid om myndighetsoppgaver – enhver type oppgaver – herunder myndighetsoppgaver

I tillegg til de i tabellen nevnte formene kan interkommunalt samarbeid utformes som rene avtaler mellom kommunene, enten i skriftlig form eller rent muntlig. Dette vil ofte være avtaler om rene kjøp og salg av tjenester mellom kommunene, eller om utveksling av erfaring og informasjon. Kommuneloven gir kommunene relativt stor frihet til å organisere oppgaveløsningen slik den vil. I praksis betyr dette at kommunene selv må finne den organisasjonsform de anser som mest hensiktsmessig for å løse oppgaven, men innenfor de rammer som gis av generelle lover om organisasjonsformer og av ulike særlover.

3.1 Delegasjon og myndighet

Et sentralt spørsmål ved interkommunalt samarbeid er hva slags myndighet kommunene kan delegerer til slike samarbeid. Så lenge det er snakk om samarbeid som ikke har noen egen myndighet, for eksempel rene informasjonsutvekslingsarenaer eller ”kompetansenettverk”, står kommunene fritt til å inngå i og utforme slike samarbeid. På samme måte kan

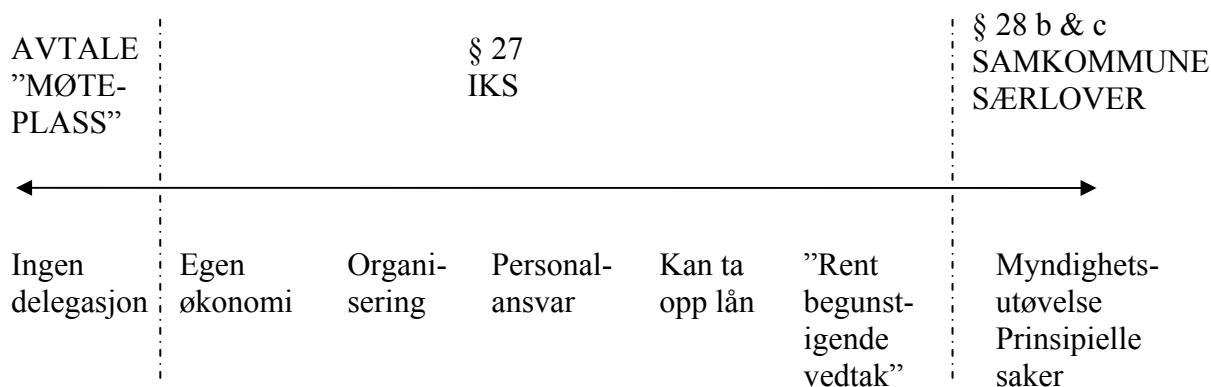
kommunene delegere myndighet på områder som kunne vært privatisert, for som Bernt & Overå (2006:201) sier det: "Kan man "kjøpe" en tjeneste av en privat tjenesteyter, kan man selvsagt i stedet legge denne funksjonen til et interkommunalt styre."

For tjenester som ikke kan privatiseres har kommuneloven ved § 27 og lov om interkommunale selskaper, fram til nylig avgrenset delegasjon til det som er kalt "drift og organisering". Dette er ikke helt enkelt å definere klart og entydig. Det kan likevel tenkes en glidende overgang der et samarbeid delegeres mer og mer myndighet innenfor rammene av "drift og organisering". Et samarbeid kan for det første delegeres noen ressurser det får råderett over, f.eks. midler til å kjøpe inn tjenester. For det andre kan samarbeidet delegeres myndighet til å utforme organisasjonen, både formelt og fysisk (bygninger). For det tredje kan samarbeidet delegeres personalansvar, ved at samarbeidet er arbeidsgiver for ansatte i samarbeidet. For det fjerde kan samarbeidet delegeres myndighet til å binde medlemskommunene økonomisk ved å ta opp lån eller stille garantier. Og for det femte kan samarbeid tenkes delegert myndighet i enkeltvedtak av "rent begunstigende art", f.eks. reduksjon i avgifter (Bernt & Overå 2006:201). Desto mer ansvar for "drift og organisering" et samarbeid er delegert, desto klarere er det at samarbeidet er et selvstendig rettssubjekt.

Kommunene har fram til innføring av vertskommunemodellene (og samkommuneforsøkene) vært avskåret muligheten til å delegere myndighetsutøvelse og prinsipielle saker til interkommunale samarbeid, bortsett fra på områder der særlovene åpner for slik delegasjon. Vertskommunemodellen åpner for samarbeid om kjerneoppgaver, og kan også – ved opprettelse av felles nemnd – delegeres saker av prinsipiell karakter.

Delegasjon av myndighet fra kommuner til interkommunale samarbeid kan betraktes som en glidende skala, fra lite til omfattende delegasjon. Ulike grader av delegasjon medfører ulike grader av formelle krav til organisering, noe som er vist i figur 1.

Figur 3.1: Ulike former for delegasjon og organisasjonsformer.



Vi har i denne sammenhengen valgt å se bort fra stiftelsesformen og aksjeselskapsformen, da disse er forbeholdt spesielle oppgaver og i stor grad faller utenfor dette prosjektets fokus.

Når denne rapporten bruker begrepene "delegasjon" og "myndighet" er dette å forstå som de typer vi finner i midten av skalaen vist i figur 1. Som figuren viser er det først ved innføring av ordningene knyttet til vertskommuneordningen at loven åpner for et samarbeid om prinsipielle oppgaver og myndighetsutøvelse. Slik sett representerer kommunelovens § 28 b og c et veiskille for interkommunalt samarbeid.

3.2 En kort vurdering av § 27 som grunnlag for interkommunalt samarbeid

§ 27 er den opprinnelige og alminnelige lovparagrafen som regulerer interkommunalt samarbeid, og røttene kan trekkes helt tilbake til kommuneloven av 1921. Med de begrensninger som er lagt på hvilke oppgaver som kan delegeres til et § 27-samarbeid, fremstår paragrafen som ”åpen” og fleksibel. Paragrafen gir føringer på hvordan organisering og styring skal utformes, men disse er lite detaljerte og gir dermed et betydelig rom for lokal variasjon.

Paragraf § 27 (med forskrifter) sier for eksempel klart at samarbeidet skal ha et styre, at alle deltakende kommuner skal være representert, og at private og statlige aktører ikke kan delta. Den sier derimot ingenting om størrelsen på styret, hvem som skal delta fra de enkelte kommuner eller styrets møtehyppighet. Videre sier paragrafen at samarbeidet skal være basert i vedtekter, og det defineres et sett absolutte krav (formål, økonomi, m.m.). Dette er likevel et sett minimumskrav, noe som åpner for en stor mulighet for variasjon i utforming av vedtekter. Paragrafen inneholder ingen definisjon av hvorvidt samarbeid etter § 27 er selvstendige rettssubjekter eller ikke. For å definere dette kreves en konkret vurdering av det enkelte samarbeid. Delegasjon er relativt klart avgrenset i forhold til myndighetsutøvelse og ”kjerneoppgaver”, men ellers er uttrykket ”drift og organisering” åpent for et betydelig skjønn. Hvorvidt de er selvstendige rettssubjekter vil måtte avgjøres i det enkelte tilfelle (se Høyesterettsdom 22. april 1997). Dette er med på å gi en samarbeid organisert etter § 27 en noe uklar status, spesielt hvis samarbeidet opererer under eget navn, har egen ledelse, eget budsjett og egne ansatte.

Kort sagt, og som Kommunal- og regionaldepartementet i et høringsnotat om vertskommuneordningen av 4. juli 2005 sier (s. 94), så er § 27 ”knapp og (...) overlater i stor grad til kommunene selv å regulere i avtale/vedtekter viktige forhold ved samarbeidet. Dette kan innebære en risiko for at vesentlige sider ved samarbeidsforholdet ikke er regulert.” I praksis vil en slik åpen paragraf gi store muligheter for lokal variasjon, både i hvordan organiseringen er gjennomført, hvordan styringsorganer er utformet, hva slags oppgaver som er tillagt samarbeidet, osv.

En slik åpen paragraf har den åpenbare styrke at den nettopp er fleksibel, og dermed kan tilpasses til ulike lokale behov. Ulempen ligger like åpenbart i at åpenheten kan medføre så stor variasjon at det blir vanskelig å få samlede oversikter over samarbeidene. Manglende oversikt kan igjen virke negativt med hensyn på både politisk og administrativ styring og kontroll. Samtidig blir det uklart hvilken funksjon paragrafen har i forhold til andre måter å regulere interkommunalt samarbeid på. Hvis samarbeidet ikke er delgert myndighet, kunne det like gjerne vært basert i en avtale (også muntlig), f.eks. om kjøp av tjenester. Hvis samarbeidet er delegert myndighet, men avgrenset til forvaltningsmessige oppgaver (ikke myndighetsutøvelse eller kjerneoppgaver) kunne det like gjerne vært organisert med grunnlag i lov om interkommunale selskaper. Ønskes det å delegeres myndighet også på kommunale kjerneoppgaver åpner paragrafen om vertskommune for dette. Dette gjør at det er ganske uklart hva som egentlige er nedslagsfeltet til § 27, eller sagt på en annen måte: Er det noe kommunene ”trenger” § 27 til som ikke kan dekkes av de andre former for lovregulert interkommunalt samarbeid?

I en slik sammenheng blir det av sentral betydning å faktisk kartlegge hva slags oppgaver kommunene legger til interkommunale samarbeidsordninger etter kommunelovens § 27. Samtidig blir det viktig å kartlegge hvorvidt den ”åpne” paragrafen faktisk fører til stor variasjon i samarbeidenes form, eller om det er en relativt klar og entydig praksis i kommunene.

4. KARTLEGGING AV INTERKOMMUNALE SAMARBEIDSORDNINGER ETTER KOMMUNELOVENS § 27 – OMFANG OG OPPGAVER

Det finnes per dags dato ingen formell oversikt over det totale omfanget av interkommunale samarbeid i Norge. Mest komplisert er det å få en god oversikt over alt det avtalebaserte samarbeidet som ikke har en formell organisatorisk overbygning. Det finnes spørreskjemaundersøkelser basert på svar fra et utvalg kommuner (ECON 2006; Hovik & Stigen 2008), samt KRDs database for interkommunalt samarbeid basert på selvrappotering. Sett i lys av andre undersøkelser, og ikke minst denne undersøkelsen, er konklusjonen at slike selvrappoterte data er vanskelige å stole på. En hovedkonklusjon i ECONs analyse (2006) er at kommunene selv i liten grad har oversikt over omfanget av interkommunale samarbeidsordninger egen kommune deltar i, og at kunnskapen om det lovmessige grunnlag er enda svakere. Den samme konklusjon trekker NIVI analyse (2008, 2009, 2010) i mer detaljerte kartlegging i Nord- og Sør-Trøndelag, samt Nordland.

Heller ikke samarbeidsordninger med formell organisatorisk overbygning har man noen fullstendig oversikt over. Noen organisasjonsformer har man likevel god oversikt over, først og fremst interkommunale selskaper (IKS). Per 18.3.2009 var det registrert 231 IKS i Brønnøysundregistrene (Ot.prp. nr 50 (2008-2009)). Antallet er økende, og bare noe over et halvt år senere er antallet registrerte IKS i Brønnøysundregistrene 236. Disse tallene har den usikkerhet knyttet til seg at de ikke alltid får registrert nedlagte selskaper, slik at tallet som rapporteres her nok er noe høyt. En gjennomgang av KOSTRA-data fra 2008 viser at det er 1681 kommunale eierandeler i slike interkommunale selskaper, noe som gir et gjennomsnitt antall eiere (kommuner) på 7,3. NIBRs undersøkelse av kommunal organisering i 2008 (Hovik & Stigen 2008) antyder at mer enn halvparten av norske kommuner har organisert renovasjon og revisjon som IKS, mens brannvesen, vann og avløp også er vanlige oppgaver for denne typen organisasjonsform.

Oversikten over aksjeselskap er også god, men det er problemer knyttet til kunnskapen om hvor mange av disse som kan regnes som kommunale. I 2006 ble det anslått at det eksisterte 1588 kommunale aksjeselskap (Ringkjøb mfl. 2008, s. 15), noe som gjorde dette til den klart dominerende selskapsformen i norske kommuner. Hvem som er eiere i disse selskapene er derimot vanskeligere å dokumentere, noe som også gjør det vanskelig å anslå hvor stor andel som er kommune og/eller interkommunale. Det samme gjelder for stiftelser, men her er antallet relativt beskjedent (30 i 2006, op. cit s. 15) så det skulle være ganske enkelt å kartlegge. Samkommuner er kun forsøkt ut to steder: Innherred (kommunene Levanger og Verdal) og Indre Namdal (kommunene Namsos, Namdalseid, Fosnes, Overhalla og Flatanger) (se NIVI 2008a; Sand et al 2007; Wendelborg et al 2008).

Når det gjelder interkommunalt samarbeid etter § 27 foreligger det intet register. I den grad slike samarbeid defineres som egne rettssubjekter skal de også registreres i enhetsregisteret i Brønnøysund. Vanskeligheten oppstår ved at mange kommuner ikke definerer slike samarbeid som selvstendige enheter, noe som gjør at de heller ikke registreres i enhetsregisteret. Enhetsregisteret kan dermed i beste fall fungere som en kontroll i forhold til andre typer data. Hvis samarbeidene har egne ansatte skal de i prinsippet være registrert i NAVs AA-register.

Foreløpig er altså opplysninger om omfanget av slike samarbeidsordninger basert på spørreskjemaundersøkelser eller mer avgrensede kartlegginger fra enkeltfylker. Hovik & Stigen (2008:131) viser at nesten 30 % av kommunene sier at de organiserer innkjøp og revisjon etter § 27, nesten 20 % har organisert renovasjon på samme måte, og 15 % opplyser

at brannvesenet er likedan organisert. NIVI-analyse har i en kartlegging av interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag kartlagt hele 147 interkommunale samarbeid med en organisatorisk overbygning eller basert i en avtale. De aller fleste av disse samarbeidene er avtalebasert (51 %) og har ingen formell organisatorisk overbygning (NIVI 2008). 19 % er organisert etter kommunelovens § 27.

4.1 Kartlegging – metode

En kartlegging av omfanget på § 27 samarbeid medfører flere utfordringer, slik det skulle gå fram av den korte innledningen i dette kapittelet. I det følgende er en beskrivelse av fremgangsmåten som ble benyttet i dette prosjektet for å kartlegge interkommunale samarbeid organisert etter kommunelovens § 27. Oslo er ikke med i kartleggingen.

a) Kartlegging - regionråd

Vi startet med regionrådene, i seg selv interkommunale samarbeid med en formell organisatorisk overbygning. Antakelsen var at regionrådene – som en form for overordnede interkommunale samarbeidsorganer – hadde en oversikt over de interkommunale samarbeid i regionen. Vi tok utgangspunkt i tidligere kartlegginger av regionrådene (NIVI 2007, Sørbye 2010), som avdekker 69 regionråd. Fra disse samlet vi inn vedtekter/samarbeidsavtaler.

Det er flere regionråd som ikke angir lovgrunnlaget for samarbeidet eksplisitt i vedtektene. I tilfellene der lovgrunnlaget er IKS eller AS kommer dette eksplisitt fram, mens samarbeid basert i § 27 ofte ikke skilles veldig klart fra samarbeid basert i en skriftlig avtale. For å få fram nyansene har vi valgt av avgrense § 27-baserte regionråd på tre ulike ”nivå”:

Nivå 1: § 27 eksplisitt angitt i vedtekter eller samarbeidsavtale (N=25)

Nivå 2: § 27 angitt i vedtekter eller samarbeidsavtale knyttet til innmelding/utmelding/oppløsning (N=8)

Nivå 3: Opplysning gitt fra sekretariat for regionrådet etter forespørsel på mail/telefon (N=19)

Vedlegg 2 viser en detaljert oversikt over regionrådene fordelt på de ulike nivå. Denne kartleggingen gir følgende resultater:

Tabell 4.1: Oversikt over regionrådenes lovgrunnlag. Kilde: vedtekter.

Type samarbeid	Antall	Prosent
§ 27	51	74
§ 27/IKS	1	2
AS	1	2
Avtale	5	7
Forsøk	2	3
IKS	5	7
Mangler/uklart	4	6
Total	69	101

En oversikt over hvilke regionråd som faller inn i de ulike typene er gitt i vedlegg 2. Ett av regionrådene – Helgeland Regionråd – har valgt en delt modell der et politisk regionråd er organisert etter § 27, mens alle de økonomiske forpliktelser er organisert som et IKS.

b) Kartlegging interkommunalt samarbeid på kommunenivå

Antakelsen om at regionrådene hadde oversikter over de interkommunale samarbeidsordningene som fantes i regionen viste seg å slå til bare i noen svært få tilfeller. For å få en sikrere kunnskap om omfang av § 27 samarbeid ”under” regionrådsnivået måtte vi videre å gå direkte på den enkelte kommune.

Innenfor prosjektets rammer er det ikke mulig å kartlegge interkommunalt samarbeid i samtlige norske kommuner. Et utvalg av kommuner måtte gjøres. For å få et så representativt utvalg av norske kommuner som mulig tok vi utgangspunkt i de før nevnte regionrådene. Dette er begrunnet med at det gir en geografisk spredning over hele landet, og dekker så godt som alle kommunene i Norge. De ulike regionene varierer mellom 3 og 15 kommuner (Stavangerregionen). I hver av regionene valgte vi ut minst to kommuner (tre i de største). Kriteriet for dette utvalget var å velge ut en senterkommune og en mer perifer kommune. Senterkommune ble definert som den største kommunen i regionen. Som regel var dette klart, mens det i enkelte regionen er vanskeligere å finne et klart senter (for eksempel Grenland med både Porsgrunn og Skien). En perifer kommune er en mindre kommune plassert geografisk i utkanten av regionen.

Gjennom et slikt utvalg får vi også med eventuelle interkommunale samarbeid som går på tvers av regioner, noe som kan antas å være størst i perifere kommuner med grense til kommuner i andre regioner. Utvalget sikrer også at vi får en god variasjon med hensyn til kommunestørrelse. Her ble det også supplert med noen mellomstore kommuner. Oslo er utelatt fra undersøkelsen. Totalt ble det foretatt et utvalg på 133 kommuner. Disse fordelte seg geografisk og størrelsemessig som følger:

Tabell 4.2: Kommuner pr region og fylke i utvalget

Region	Fylke	Antall kommuner i utvalg per fylke	Antall kommuner totalt i fylket
Østlandet (totalt 141 kommuner)	Telemark:	5	18
	Vestfold:	5	14
	Østfold:	5	18
	Buskerud:	8	21
	Oppland:	9	26
	Hedmark:	7	22
	Akershus:	6	22
Sørlandet (totalt 30 kommuner)	Vest-Agder:	5	15
	Aust-Agder:	5	15
Vestlandet (totalt 121 kommuner)	Rogaland:	9	26
	Hordaland:	9	33
	Sogn og Fjordane:	7	26
	Møre og Romsdal:	9	36
Midt-Norge (totalt 49 kommuner)	Sør-Trøndelag:	7	25
	Nord-Trøndelag	11	24
Nord-Norge (totalt 88 kommuner)	Nordland:	14	44
	Troms:	7	25
	Finnmark:	5	19
TOTALT		133	429

Fullstendig oversikt over utvalgte kommuner finnes i vedlegg 1.

Tabell 4.3: Kommuner i utvalg fordelt på befolkningsstørrelse, sammenlignet med fordeling på landsbasis

Antall innbyggere	Antall kommuner i utvalg	Prosent kommuner i utvalg	Antall kommuner i landet	Prosent kommuner i landet
0-4999	51	39	237	61
5000-9999	29	21	90	21
10000-19999	24	18	56	13
20000-49999	20	15	34	8
50000-	9	7	13	3
TOTALT	133	100	430	100

Med hensyn til folkemengde består utvalget av en viss underrepresentasjon av de minste kommunene (under 5000 innbyggere) og en viss overrepresentasjon av de største (over 20000 innbyggere). Dette er likevel i liten grad et problem, så lenge det faktisk er hele 50 kommuner i utvalget som har en befolkning på mindre enn 5000 innbyggere. Dette utgjør over 20 % av denne gruppen kommuner, og skulle gi et godt bilde også av denne gruppen. Utvalget gir også god informasjon om variasjon knyttet til kommunestørrelse og geografisk plassering.

Den første kartleggingen talte opp totalt antall § 27 samarbeid per kommune. Her er det en betydelig overlapp, spesielt mellom kommuner i samme region. Videre ble ”dobbelregistreringer” eliminert, det vil si der to kommuner er registrert på samme interkommunale samarbeid.

Kartleggingen måtte legges opp helt pragmatisk gjennom følgende skritt:

- 1) Direkte forespørsel til rådmann i de utvalgte kommunene.
- 2) Denne henvendelsen hadde tre mulige utfall. Enten at a) rådmannen lister opp aktuelle samarbeid eller at han/hun videresender en skriftlig oversikt (for eksempel eierskapsmelding), b) at rådmannen henviser til en annen person i kommunen, eller c) ikke svar.
- 3) Etter flere slike runder i hver kommune (mail/telefon) ble det tatt direkte kontakt med de oppgitte samarbeid, og forespurt om vedtekter, avtaler, årsmeldinger, budsjett og referater fra styremøter.
- 4) Dobbeltsjekk av opplysninger fra samarbeidet selv mot nettsider og mot enhetsregisteret i Brønnøysund. I tilfeller der samarbeidene ikke svarte er opplysninger forsøkt funnet på nett.

Svært få kommuner hadde en samlet oversikt over sine interkommunale engasjementer. På tross av et omfattende arbeid med å samle inn og dobbeltsjekke data må det regnes med enkelte feilkilder. *Første feilkilde* er knyttet til en begrenset oversikt i kommunen over de interkommunale samarbeid den er involvert i. Dette betyr at oversiktene fra de enkelte kommunene ikke nødvendigvis er fullstendige, til tross for at kommunene er bedt om å dobbeltsjekke informasjonen både to og tre ganger.

I kartleggingen fikk vi flere tilbakemeldinger om at oversikten over interkommunale samarbeid i kommunene var svært ufullstendig. Følgende to sitater kan være illustrerende:

”Dette er et ømt punkt, og jeg kan fortelle at jeg skal gå av som rådmann (...). Jeg skal jobbe videre som rådgiver noen år, og noe av det som står på blokka mi er eierskapstrategier, og der skal jeg komme inn på dette. Jeg har ikke oversikt pr i dag, men i løpet av høsten skal jeg

ha en slik sak til politisk behandling”.
(Rådmann)

”Vi har ikke noen veldig god oppstilling over de interkommunale samarbeid vi har og hvilken samarbeidsform det er”.
(Økonomisjef)

Andre feilkilde er knyttet til lite kunnskap i kommunene om samarbeidenes lovgrunnlag. Her opplevde vi flere uklarheter i kartleggingen, først og fremst knyttet til to forhold. Det første er en uklarhet i forhold til samarbeid basert i skriftlige avtaler. Et sitat kan illustrere dette:

“Vi har ingen rene §27-samarbeid, men har ulike avtalebaserte samarbeid : NAV, kulturskole, veterinærtjeneste, opplæringskontor, jordmortjeneste m.m.”.
(Rådmann – kartleggingen viser at kommunen er med i seks ulike § 27-samarbeid)

Enkelte kommuner opplyser at samarbeidet kun er en avtale, selv om det også er et styre for samarbeidet. I slike tilfeller har vi valgt ikke å overprøve informasjonen fra kommunene (det ville bety at vi måtte sjekke alle avtalebaserte samarbeid med en form for styre, noe ressursrammene ikke tillot). Dette betyr at det kan ha falt ut enkelte samarbeid som vil tilfredsstille innholdet i § 27, og som i en annen sammenheng ville blitt definert som § 27-samarbeid. Enklere var det der kommunene selv opplyste § 27 som grunnlag, og der det verken finnes vedtekter eller riktig sammensetning av styret i henhold til loven. I slike tilfeller er samarbeidet blitt ”luket ut” selv om kommunen selv har opplyst § 27 som lovgrunnlag.

Den andre uklarheten er knyttet til bruken av begrepet ”vertskommune”. Mange samarbeid opplyser at de inngår i et samarbeid der en av kommunene er vertskommune, og der lovgrunnlaget opplyses å være § 27. Dette gjelder der samarbeidet har egne ansatte, men disse er – av praktiske grunner – ansatt i en av deltakerkommunene. I beskrivelsen av slike samarbeid betegner ofte informantene i kommunene dette som ”vertskommunesamarbeid”. Samtidig har samarbeidene et eget styre, ofte bestående av kommunepolitikere, slik at organiseringen kan ligne vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28c. Det er ikke alltid like enkelt å avdekke hvorvidt myndighet er delegert til en annen kommune (slik vertskommunesamarbeid ville kreve) eller til samarbeidet (slik § 27 krever). Med mindre § 28 b eller c er eksplisitt definert fra kommunens side, har vi valgt å definere slike samarbeid under § 27. Denne uklarheten kom også klart fram i forsøket på å kartlegge omfanget av interkommunale samarbeid etter § 28 (Tjerbo 2010). Inntrykket fra denne kartleggingen er at det er relativt få samarbeid basert i § 28, og at samarbeid som kommunene kaller ”vertskommunesamarbeid” i all hovedsak faller inn under § 27.

Vi må også presisere at kartleggingen av det enkelte samarbeid – når det først var identifisert – kunne gjøres relativt presist. Kunnskapen i det enkelte samarbeid om samarbeidet er høy. Det er den totale oversikten over de ulike samarbeid på et høyere nivå (kommune eller sektor) som er svak i mange sammenhenger.

4.2 Omfang av § 27-samarbeid

Første steg har vært å kartlegge omfanget av § 27-samarbeid i de utvalgte kommunene. Tabell 4.4 viser antallet fordelt på fylke.

Tabell 4.4: Antall kartlagte § 27-samarbeid per fylke.

Fylke	Antall § 27-samarbeid	Antall kommuner i fylket	Gjennomsnitt antall § 27 samarbeid per kommune i fylket
Østfold	6	5	1,2
Akershus	12	6	2
Hedmark	7	7	1
Oppland	12	9	1,3
Buskerud	15	8	1,9
Telemark	9	5	1,8
Aust-Agder	6	5	1,2
Vest-Agder	16	5	3,3
Rogaland	6	9	0,7
Hordaland	3	9	0,3
Sogn og Fjordane	7	6	1,2
Møre og Romsdal	13	9	1,4
Sør-Trøndelag	9	7	1,3
Nord-Trøndelag	8	11	0,7
Nordland	12	14	0,9
Troms	8	7	1,1
Finnmark	8	5	1,6
Total	157	127	1,1

I Vestfold fant vi ingen interkommunale samarbeid organisert med utgangspunkt i § 27. Tabellen må *ikke* forstås som en total oversikt over alle §27-samarbeid i de respektive fylker. Tabellen viser kun antallet unike § 27 samarbeid som er kartlagt gjennom å undersøke disse 132 kommunene.

Kartleggingen kan tyde på en viss geografisk variasjon i bruken av § 27, med en hyppigere bruk av slike samarbeidsordninger på Øst- og Sørlandet, og i Nord-Norge, enn på vestlandet og i Trøndelag. Vest-Agder ser ut til å benytte § 27 oftest, mens Hordaland gjør det sjeldnest.

Utvalget over er vanskelig å generalisere direkte til hele landet. Dette fordi man gjennom utvalg av en kommune også fanger opp en stor andel av interkommunale samarbeid som nærliggende kommuner inngår i. I prinsippet skal man kunne fange opp samtlige interkommunale samarbeid i Norge ved å studere halvparten av kommunene. Hvis samtlige samarbeid impliserer mer enn to kommuner, vil man trenge enda færre kommuner for å få tak på samtlige samarbeid. I denne undersøkelsens utvalg er i overkant av ¼ av norske kommuner med, noe som skulle være nok for å fange opp en svært stor andel av det totale antall interkommunale samarbeid. Sammenhengen mellom antall interkommunale samarbeid og antall kommuner vil altså ikke være lineær, men sannsynligvis sterkt avtakende, noe som gjør det lite meningsfylt bare å multiplisere gjennomsnittlig antall samarbeid per kommune med antall kommuner i Norge. Problemet er at vi ikke vet den eksakte formen på sammenhengen.

NIVI-analyse (2007, 2008, 2010) har gjennomført analyser av det interkommunale samarbeidet i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Nordland som omfatter alle kommunene i de tre fylkene. Dette kunne vært benyttet som en ”mal” for hvordan totalt antall samarbeid per kommune faktisk var. En slik sammenligning er likevel vanskelig av to grunner: *Først* fordi NIVIs kartlegging virker mer usikker enn den vi har foretatt når det gjelder samarbeidenes lovgrunnlag. Grunnen til dette er at NIVI i liten grad har gått inn i analyser av vedtekter og dokumenter for det enkelte samarbeid. *Dernest* fordi det antakeligvis er en viss variasjon i

interkommunalt samarbeid og bruk av ulike lovgrunnlag mellom fylker, slik at de tre fylkene som NIVI har inkludert godt kan avvike betydelig fra landsgjennomsnittet.

Det er altså ikke mulig å estimere et sikkert anslag for bruken av § 27-samarbeid på landsbasis. Det beste vi kan si er at vårt utvalg antakeligvis fanger inn mellom minst halvparten og $\frac{3}{4}$ av slike samarbeid på landsbasis, mest sannsynlig nærmere $\frac{3}{4}$ all den tid det i gjennomsnitt er betydelig flere enn to kommuner med i hvert samarbeid.

I tillegg undersøkte vi om det er forskjell mellom kommuner med hensyn til kommunestørrelse. En nærliggende hypotese er at små kommuner oftere vil inngå i interkommunale samarbeid, herunder de som er basert i § 27, enn større kommuner som er mindre avhengig av samarbeid.

METODE

For å finne ut av dette ble det opprettet en ny datafil med de 133 utvalgte kommunene (ikke samarbeid) som enheter. Dernest ble det registrert hvor mange samarbeid etter § 27 som hver enkelt kommune deltok i. *I denne datafilen er det flere dobbeltregistreringer av samarbeid*, for eksempel ved at to eller flere kommuner er registrert i ett og samme samarbeid (for eksempel et innkjøpssamarbeid som omfatter et tiltalls kommuner, eller et regionråd som kan gjøre det samme), noe som fører til at vi får registrert flere samarbeid per kommune enn det som er rapportert i tabell 4.2. De 133 kommunene i utvalget deltar til sammen i 342 samarbeid, det vil si et gjennomsnitt på ca 1,9 samarbeid per kommune. Variasjonen mellom kommunene er stor, fra ingen til 9 samarbeid etter § 27.

Korrelasjonen mellom kommunestørrelse (antall innbyggere i 2009) og antall samarbeid etter § 27 viste seg å være ikke-eksisterende. Den er tett på 0 – null – og ikke signifikant. Hypotesen får altså ikke støtte. Dette er altså samarbeid som store og små kommuner deltar i like ofte. En nærmere gjennomgang av de enkelte samarbeidene viser at minst en, ofte flere, store kommuner er en av medlemskommunene. Dette er altså samarbeid som både små og større kommuner går sammen i.

4.3 Kartlegging – oppgaver på generelt nivå

Inndelingen i oppgaver følger ingen klar og allment akseptert inndeling, men er mer en praktisk gruppering etter hovedtyper oppgaver. Kartlegging av samarbeidenes innhold/oppgaver og organisering er i all hovedsak hentet inn via direkte forespørsler til samarbeidene, og via en gjennomgang av foreliggende dokumenter (vedtekter, årsrapporter, planer) og nettsider. Når det gjelder samarbeid knyttet til spesifiserte oppgaver, er oppgaven ofte klart angitt gjennom samarbeidets navn, hvis ikke er det alltid klart angitt i vedtekter. En detaljert liste over de enkelte samarbeid finnes i vedlegg 4.

Tabell 4.5: Oversikt over samarbeidenes oppgaver. Kilde: Hjemmesider, navn og vedtekter

Område	Antall	Prosent
Regionråd (sektorovergripende)	51	32
Akutt beredskap (Legevakt/jordmor/alarm/brann)	17	11
Friluft og naturforvaltning	13	8
Annet	13	8
Kontrollutvalgssekretariat	11	7
PPT	9	6
Undervisning/kompetanseheving	9	6
Administrative tjenester	7	5
IKT	7	5
Innkjøp	7	5
Skatteoppkreving	7	5
Næringsutvikling	6	4
Totalt	157	102

Oversikten viser at samarbeidene grovt sett kan deles inn i to grupper. På den ene siden er det samarbeid rettet mot *styringsproblemer*, det vil si politisk og administrativ håndtering av saker som går over kommunegrensene. Dette er representert ved regionrådene. På den andre siden har vi samarbeid rettet mot *effektivitets- og kvalitetsproblemer*, samarbeid som dermed er organisert rundt ulike former for tjenesteyting/produksjon. Dette gjenspeiler skillet Klijn (2008) opererer med mellom styringsnettverk ("governance networks") og tjenesteproduksjonsnettverk ("service provision networks"). Disse to typene interkommunalt samarbeid/nettverk skiller seg også klart fra hverandre ved at regionrådene er multifunksjonelle, mens de andre samarbeidene er mer konsentrert rundt en type oppgave. I det følgende har vi derfor valgt å behandle regionrådene og de andre samarbeidene som faller under § 27 separat.

Ingen av de tjenesteytende samarbeidene kan heller sies å omhandle myndighetsutøvelse, og de fleste oppgavene kan i liten grad betraktes som kommunale kjerneoppgaver knyttet til individuell tjenesteyting. Det er administrative oppgaver som dominerer. Friluftsråd er også ofte organisert som § 27 samarbeid. Kommunene anvender dermed kommunelovens § 27 til den type oppgaver den var tiltenkt å omfatte.

Enkelte oppgaver kan muligens vurderes som problematiske å organisere etter § 27. For det første ser vi at det er enkelte undervisningstilbud (skoler) som er organisert som § 27-samarbeid. Dette er uten unntak skoler for elever med "store og sammensatte læreproblemer". For det andre er flere ordninger som kan betegnes som "akutt beredskap" organisert etter § 27. Dette kan dreie seg om felles legevaktstjenester eller – absolutt vanligst – en felles alarmsentral, spesielt på netter og i helger. For det tredje er et krisesenter i utvalget organisert etter § 27, det samme er et avlastningssenter.

4.3.1 Regionrådenes oppgaver

Regionrådene inneholder i de fleste tilfeller en intensjon om å være *multifunksjonelle*, det vil si at de kan ha et bredt mandat som spenner over et bredt felt av (potensielle) oppgaver. For å få en oversikt over hva slags saker regionrådene konkret behandler ble det foretatt en gjennomgang av styresaker i 2009.

METODE

Utvalget består av 22 regionråd som *eksplisitt* har i vedtektene at de er organisert med basis i § 27 i kommuneloven (opprinnelig var utvalget på 25, men for 3 av regionrådene har vi ikke fått tilgang på styrereferater). Dette utgjør en stor andel av regionrådene, og skulle gi et godt og representativt bilde av hva slags oppgaver regionrådene generelt driver med. Vedlegg 2 inneholder en oversikt over antall saker fordelt på regionråd. Kun saker som er behandlet er analysert, det vil si at saker definert som informasjons/orienteringssaker ikke er tatt med i analysen. Mange ganger er dette skillet svært uklart. Det er altså saker med eget saksnummer som utgjør analysens empiriske grunnlag.

I denne delen av kartleggingen tok vi ikke hensyn til hva slags type sak det er snakk om (høringsuttalelse, søknadsbehandling, informasjonsmøte, eller lignende), bare hva som er *substansen* (innholdet) i saken. I det følgende har vi kuttet ut følgende saker:

- møteinnkalling, godkjenning av referat og lignende
- interne planer, organisering, valg og lignende
- budsjett, årsrapport, revisjon, og lignende

I tillegg er det en mengde saker som ikke lar seg kategorisere, mest fordi de er unike saker. Eksempler på dette er behandling av kommuner som melder seg ut/inn av samarbeidet, organisering av spesielle konferanser, organisering av kartportal, forholdet til KS, forhold til andre regionråd, et tiltak for ungdom, og lignende. Disse er plassert i en diversekategori.

De 22 regionrådene i analysen behandlet totalt i 2009 708 saker. Halvparten av sakene som tas opp er av intern karakter (budsjett, plan, drøfting av rådets funksjon, og lignende) eller knyttet til relasjoner til andre offentlige aktører (partnerskap med fylkeskommune, forhold til andre regionale organisasjoner, forhold til KS, m.m.).

Når sakene som er nevnt ovenfor er tatt ut var det 356 saker igjen som fordelte seg på følgende kategorier:

Tabell 4.6: Kategorisering av regionrådenes oppgaver. Kilde: Møtereferater 2009

SAKSFELT	ANTALL SAKER	Prosent
Samferdsel/infrastruktur (vei, tog, fly, kollektivtrafikk)	53	15
Næring	47	13
Diverse	41	12
Kultur/idrett	37	10
Naturforvaltning/klima/forurensing	35	10
Helse (spesielt samhandlingsreform og distriktsmedisinske sentra)	34	10
Reiseliv/turisme	28	8
Skole/utdanning	24	7
IKT	17	5
Regional planlegging generelt (mest uttalelse om RUP)	15	4
Energi/klima/miljø/	15	4
Vann, avløp, renovasjon, brann/redning, bygg	10	3
TOTALT	356	101

Det er en betydelig variasjon i typer saker som tas opp i regionrådene. Sakene varierer naturlig etter geografi. For eksempel er landbrukssaker oftere tatt opp på det indre Østlandet,

mens kystforvaltning står sentralt i regionråd langs kysten, og samerettigheter mer sentralt i Nord-Norge. I tillegg er det variasjoner som mer ser ut til å følge av hva slags problemer som står i fokus i den enkelte region. Skole og utdanning diskuteres (relativt) mye blant regionrådene på Østlandet, klimaproblematikk mye på Vestlandet og turisme mest i nord.

Kategoriseringen når faktiske saker benyttes blir litt forskjellig fra de opplysninger NIVI hentet inn gjennom spørreskjema, og da gjennom en mer deduktiv strategi (Vinsand & Nilsen 2007:28). De to undersøkelsene støtter hverandre når det gjelder hvilke saker som dominerer i regionrådene (i denne undersøkelsen organisert etter § 27): samferdsel og næring. Den nevnte NIVI-rapporten viser at "regional planlegging og utvikling" er en tredje viktig kategori. Mange av sakene som faller i kategorien diverse vil høre hjemme under en slik overskrift, det samme vil mye av det som her er kategorisert som reiseliv/turisme, naturforvaltning, m.m. og kultur/idrett.

Felles for samtlige regionråd organisert eksplisitt etter § 27 er at de drøfter og avgir uttalelser i regionale saker. Spesielt gis det uttalelser til fylkesdelsplaner, saker knyttet til infrastruktur (spesielt vei, men også tog og fly), og til nasjonale planer og tiltak (Helseforetak, høyere utdanning, psykiatri, statlige tilskuddordninger, m.m.).

De fleste – men ikke alle – regionrådene initierer egne prosjekter. I de fleste tilfeller er dette utredningsprosjekter knyttet til "mulighetsstudier", kartlegginger og nytte/kostnadsanalyser, men også konkrete samarbeidsprosjekter. Innholdsmessig er de fleste prosjektene knyttet til næringsutvikling (inkludert landbruk/skogbruk), IKT og planlegging, men det finnes også eksempler på initiering av prosjekter knyttet til tjenesteyting (skole, etterutdanning, PPT). Noen få regionråd fungerer også som styrer for ulike fond, i hovedsak innenfor kultur (for eksempel Setesdal), og tildeler dermed midler etter søknad.

To kategorier inneholder det samme begrep – klima – og er i mange henseende overlappende. Overlappingen knyttes til at klima er et aspekt som bringes inn både i saker som angår naturforvaltning (som igjen er tett knyttet til reiseliv...), og i spørsmål om energi (bygging av kraftverk, vindmøller, prosjekter knyttet til bølgekraft, m.m.). Skillet går her altså på saker som først og fremst er knyttet til naturforvaltning og de som først og fremst er knyttet til energi.

Diverseposten må i en slik kartlegging nødvendigvis bli relativt stor. Dette er saker som er vanskelige å kategorisere i en større gruppe, og som dermed fort ville dannet en egen kategori for seg selv. Noen illustrasjoner på slike saker er: et regionråd har flere saker knyttet til planlegging og gjennomføring av studietur til Tyskland, et regionråd har flere saker knyttet til "profilbygging" (og logo) av regionen uten at dette klart kan knyttes til en kategori (for eksempel reiseliv), møter med stortingsrepresentanter fra regionen, diskusjon av styrehonorar i interkommunale selskaper, osv. Hver for seg er sakene både viktige og interessante, men de illustrerer i større grad *variasjonen* mellom regionrådene enn generelt hva regionrådene driver med.

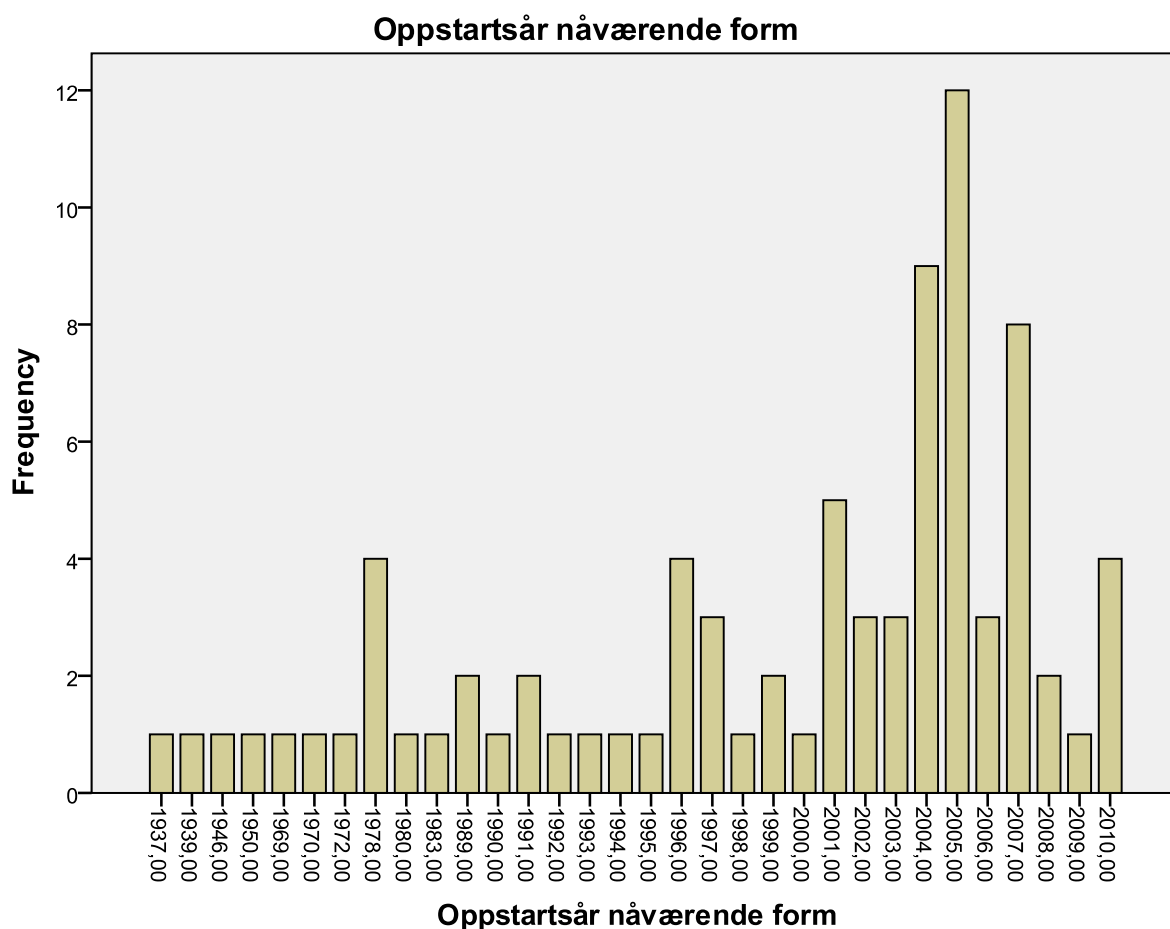
4.4 Etableringstidspunkt

Kommunelovens § 27 er som tidligere påpekt den opprinnelige paragrafen som regulerer interkommunalt samarbeid, og kan tidsmessig spores tilbake til kommuneloven av 1921. Siden den tid virker det rimelig å anta at behovet for interkommunalt samarbeid er økt ettersom kommunene er tillagt stadig flere og mer komplekse saksfelt (se NOU 2000:22). Samtidig er det introdusert andre lover – spesielt lov om interkommunale selskaper i 1999 og introduksjon av § 28 b og c (vertskommune) i kommuneloven i 2006 – som kan tenkes å ha gjort samarbeid etter § 27 mindre attraktivt. Det kan være av interesse å se hvorvidt omfanget av § 27-samarbeid har økt eller ikke, og om introduksjon av alternative måter å organisere interkommunalt samarbeid har påvirket opprettelsen av nye § 27-samarbeid.

Kartleggingen av etableringsår for de kartlagte samarbeidene viste seg å inneholde en del svakheter, spesielt at det i mange tilfeller er vanskelig å fastslå helt eksakt etableringsåret. For det første skyldes dette at enkelte samarbeid har en svært lang historie, spesielt Friluftsrådene, noe som fører til at det er få som ser ut til å vite eksakt når samarbeidet ble etablert. Det andre problemet er at samarbeid har endret karakter over tid. En vanlig endring er at det har skjedd en ”flytende” overgang mellom et avtalebasert samarbeid og en mer spesifikk forankring av samarbeidet i § 27. En annen vanlig endring er at deltakerne har skiftet ved at noen har gått inn og andre ut, og at samarbeidet i denne forbindelsen har endret navn, ledelse og kontorsted.

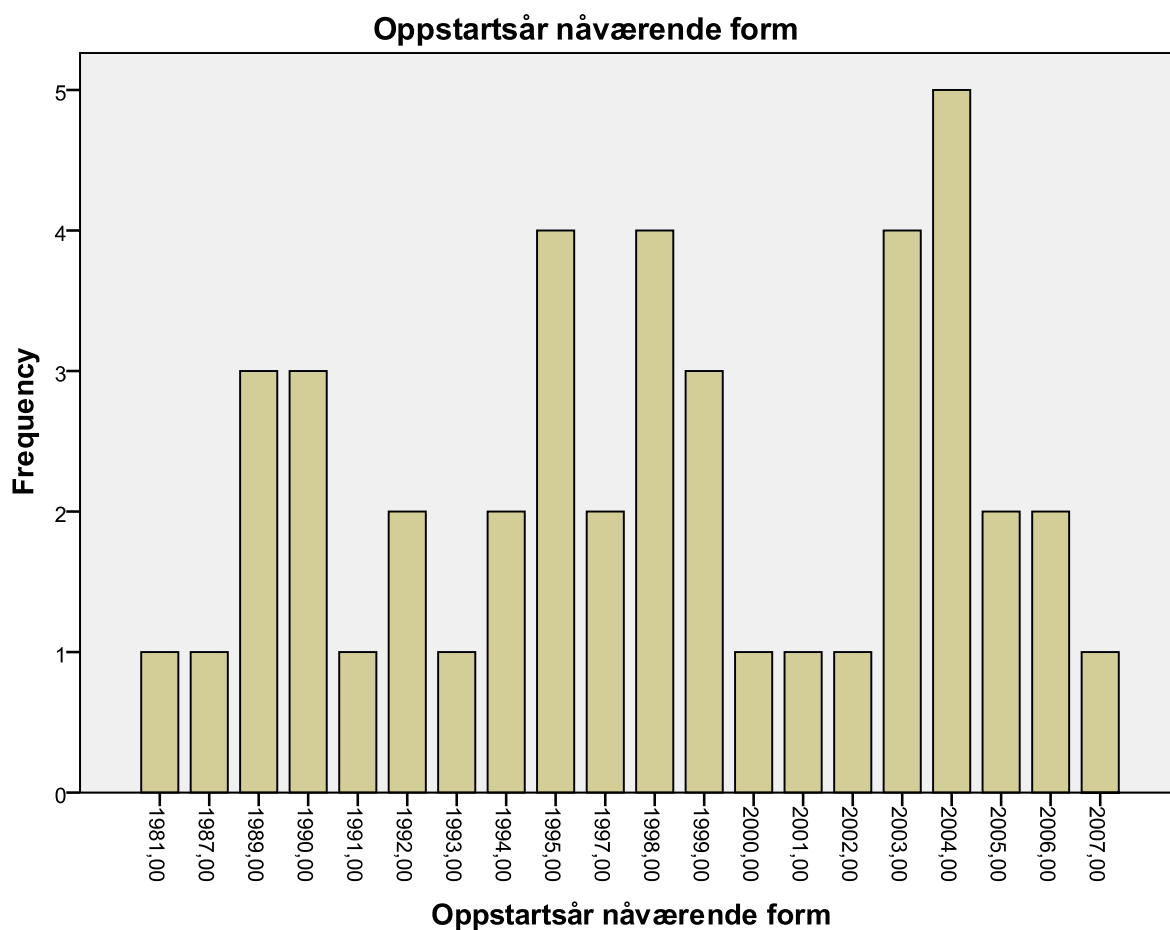
Disse problemene fører klart til en skjevhet i retning av underrapportering av ”gamle” samarbeid, og en tilsvarende overrapportering av nyopprettede. Figurene i det følgende må leses med denne skjevheten i bevisstheten.

Figur 4.1: Opprettelsesår for produksjonssamarbeidene. (N=83)



Det var kun mulig å fastslå opprettelsesåret noenlunde klart for 83 av de kartlagte produksjonssamarbeidene. Figuren viser likevel en relativt klar trend, nemlig en betydelig økning fra siste halvdel av 1990-tallet og fram 2005, og deretter en markert nedgang i etableringshyppigheten. Gitt at det sannsynligvis er slik at de nyeste samarbeidene er overrapportert, er det grunn til å anta at det er en reell nedgang i nyetablerte § 27-samarbeid siden midten av 2000-tallet.

Figur 2: Opprettelsesår for regionrådene. (N=44) (Eva/Fredrik)



I denne kartleggingen var det mulig å fastslå opprettelsesåret nokså eksakt for 44 av de 51 regionrådene. En sjekk av data mot Sørbyes (2010) kartlegging av regionrådene viser stort samsvar.

Det første regionrådet som i dag er organisert etter § 27 er etablert tidlig på 1980-tallet (Vesterålen), mens de andre kommer noe senere. Etableringen viser tre ”bølger”, en på begynnelsen av 1990-tallet, en annen i andre halvdel av 1990-tallet, og en tredje mellom 2003 og 2006. En clusteranalyse (k-means cluster) bekrefter dette, med senter for følgende år: gruppe 1: 1989, gruppe 2: 1997, gruppe 3: 2004. Det er vanskelig å se noen klare regionale tendenser, men de første regionrådene etableres i nord (Nordland) og midt-Norge (Trøndelag), mens den andre bølgen har en overvekt av fylker på Østlandet. I den tredje bølgen er den geografiske spredningen så stor at det ikke er mulig å se noen tendens. En diskriminantanalyse viser ingen signifikante regionale forskjeller med hensyn til oppstartsår når regionrådene klassifiseres i fem regioner (Nord-Norge, Midt-Norge, Vestlandet, Sørlandet, Østlandet).

Uansett er regionrådene i hovedsak en relativt ny konstruksjon der hovedtyngden er etablert i løpet av de siste 15 årene.

4.4 Oppsummering og vurdering

Samarbeid etter kommunelovens § 27 har et betydelig omfang, både i store og små kommuner. De aller fleste kommuner i Norge er antakeligvis involvert i ett eller flere slike samarbeid.

Gitt den utstrakte bruken av denne lovparagrafen, dokumenterer denne kartleggingen en relativt lav bevissthet rundt lovgrunnlaget. På den ene siden betegnes slike samarbeid ofte som ”vertskommunesamarbeid”, men likevel står det i vedtekter at samarbeidet er organisert etter § 27. Den samme uklarheten gjør seg gjeldende i forhold til begrepet ”avtalebasert samarbeid”. Vårt inntrykk gjennom selve kartleggingsprosessen er at det er høyere bevissthet rundt de mer formaliserte samarbeidsformene IKS (og AS).

Kartleggingsprosessen viser også relativt klart at de færreste kommuner har en klar og tydelig oversikt over hvilke interkommunale samarbeid de faktisk deltar i, og i enda mindre grad en oversikt over lovgrunnlaget for samarbeidet. Enkelte kommuner har eierskapsmeldinger, men kun et fåtall inkluderer interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 i disse. Direkte henvendelser til kommunenes øverste administrative ledelse (rådmenn og staber), viser den samme svake oversikt på dette nivået.

En slik manglende oversikt må klart kunne tolkes som et styringsproblem. Samarbeid etter kommunelovens § 27 ser på mange måter ut til ”å gå under radaren” til sentrale styringsnivå i kommunene. At innsikt i lovgrunnlag også er sviktende, kan også ha konsekvenser for innsikt i hvordan samarbeid etter kommunelovens § 27 kan styres. Hvordan denne styringen faktisk utøves, skal vi se på nærmere på senere. At den manglende oversikten er et prinsipielt problem, betyr ikke nødvendigvis at den *oppleves* i kommunene som et reelt problem.

Ser vi på hva slags oppgaver som er lagt til det vi har kalt *produksjonssamarbeid* etter kommunelovens § 27, så kan de i liten grad betegnes som kommunale kjerneoppgaver eller som oppgaver med et stort politisk konfliktpotensial. De aller fleste samarbeid omhandler oppgaver som kan betraktes som rent administrative eller forvaltningsmessige. Kun noen få går på individuelle tjenester til innbyggerne. Unntaket her er enkelte skoler, akutt beredskap og noen andre, enkeltstående tilfeller. Ser man bort i fra dette, er det fristende å kalle oppgavene som her er kartlagt som relativt ”perifere”. Det er ikke på disse områdene de prinsipielle politiske og administrative avgjørelser foretas. Hvorvidt dette likevel oppleves som et styringsproblem, skal vi komme tilbake til senere i rapporten.

Regionrådene fremstår relativt klart som organer som tar opp saker som går på tvers av kommune/fylkesgrenser, og som et organ som har et spesielt fokus på å fange opp statlige initiativ (for eksempel å avgi høringer). Mange av sakene som tas opp i regionrådene må betraktes både som prinsipielle og av stor politisk interesse, både når det gjelder næringssaker, infrastruktur og reiseliv i regionen. Det er interessant å merke seg at regionrådene i praksis *ikke* er organer for en overordnet styring av det interkommunale, tjenesteytende samarbeidet i regionen. Nesten ingen av de 356 sakene som ble analysert inneholdt behandling av informasjon fra andre interkommunale samarbeid mellom kommunene i regionene. Dette forsterker inntrykket av et klart skille mellom styringsnettverk (opptatt av grenseoverskridende styringsproblemer) og produksjonsnettverk.

5. § 27-SAMARBEIDENES ORGANISERING

Som påpekt tidligere er § 27 i kommuneloven en relativt ”åpen” paragraf, det vil si at den åpner for ganske stor variasjon med hensyn til organisering av det enkelte samarbeid. Dette gjør det viktig å kartlegge hvordan paragrafen er fortolket i de enkelte tilfeller, og hvordan dette har manifestert seg i organisasjonsform. Når det gjelder organisering har vi kartlagt følgende forhold:

- a) Antall og type medlemmer – knyttet til hvor mange kommuner/fylkeskommuner som deltar i det aktuelle samarbeid
- b) Antall styringsorganer/overordnet styringsstruktur. Dette er i hovedsak knyttet til hvor mange styringsorganer samarbeidet har i tillegg til styret.
- c) Representasjon i styringsorganene. Styresammensetning fokuserer først og fremst på hvilke posisjoner som er representert, det vil si om de er kommunale eller fylkeskommunale, om det er politikere eller administrativt ansatte og hvordan det politiske nivå er representert. I tillegg vil vi se på kjønns sammensetningen i styrene.
- d) Finansiering, det vil si en kartlegging av hvordan samarbeidet tilegner seg penger til eventuell drift.
- e) Administrasjon, først og fremst knyttet til hvorvidt samarbeidet har en ansatt leder/sekretariat og hvorvidt samarbeidet opererer med egne ansatte.

Det har ikke vært mulig å få fullstendig informasjon fra alle de 157 samarbeidene som ble registrert. Dette innebærer at informasjonen på enkelte områder vil omhandle noen færre samarbeid.

5.1 Medlemmer

Loven med forskrifter definerer klart at det kun kan være kommuner og fylkeskommuner som kan være deltakere i interkommunale samarbeid organisert etter kommunelovens § 27, og at alle deltakere skal være representert i styret. Derimot er det ingen regulering av antallet deltakere eller av eventuelle blandingsforhold mellom deltakerne det eventuelt skal være.

5.1.1 Regionrådene

Størrelsen på samarbeidet målt i antall medlemmer er vist i tabell 5.1.

Tabell 5.1: Antall deltakere (kommuner/fylkeskommuner) per regionråd (N= 51)

Gjennomsnitt (Standardavvik)	6,9 (4,4)
Median	6
Minimum - maksimum	3 - 32

Det største regionrådet i dette utvalget er Agderrådet som består av samtlige kommuner i de to Agderfylkene, samt de to fylkeskommunene. Flere (7 stykker) av regionrådene har bare tre kommuner som medlemmer. Halvparten av regionrådene har altså 6 medlemmer eller færre, men bare et fåtall (12 %) har mer enn 8 medlemmer.

De aller fleste regionrådene er uten fylkeskommunale deltakere, mens 12 (24 %) også har fylkeskommuner med som deltakere. Med så stor variasjon i antall deltakere er det også

enorme forskjeller i hvor stor befolkningsområde de enkelte regionrådene innbefatter. Gjennomsnittsbefolkningen er på hele 64000 innbyggere, men med en median på 33000. Noen svært store regionråd trekker altså gjennomsnittet betydelig opp. Det er en sterk korrelasjon mellom antall kommuner i regionrådet og det folketall regionen omfatter (pearsons $r = 0,67$, sig le 0.000).

Det er betydelige regionale forskjeller knyttet til medlemstallet. Det høyeste gjennomsnittet finner vi på Sørlandet, noe som skyldes to store samarbeid (Agderrådet og Østre Agder). Her er også spredningen størst. Regionråd i de andre landsdelene ligger på gjennomsnittet, men med en noe større spredning på Østlandet enn i de andre landsdelen.

5.1.2 Produksjonssamarbeid

Tabell 5.2: Antall deltakere (kommuner/fylkeskommuner) per produksjonssamarbeid (N= 106)

Gjennomsnitt (Standardavvik)	7,4 (5,8)
Median	6
Minimum - maksimum	2 - 35

Disse interkommunale samarbeidene er nokså like i størrelse som regionrådene. Også blant de mer produksjonsrettede samarbeidene er det enkelte svært store, i forståelsen antall kommuner som deltar. Det største er IKA opplandene (arkivdepot), interkommunalt utvalg for akutt forurensing Sør-Trøndelag (IUA) og innkjøpssamarbeid på Agder. Disse har fra 25 til 35 medlemskommuner/fylkeskommuner.

Kun 14 (13 %) av samarbeidene har fylkeskommunale deltakere, ett av dem inkluderer to fylkeskommuner.

5.2 Styringsorganer og styringsstruktur

Lovteksten inneholder en passus der det sies at "det kan opprettes et felles styre". Dette tolkes som at samarbeid etter § 27 *skal* ha et eget styre, noe som igjen er nødvendig for at kommunene skal kunne delegerer myndighet. Loven legger videre ingen klare føringer på hvordan styringsstrukturen skal utformes ved at styret står relativt fritt til å delegerer oppgaver til underliggende organer, noe som betyr at man i praksis kan ha flere styringsnivåer innad i ett og samme § 27-samarbeid.

Gjennomgangen av de 157 samarbeidene viser at vi grovt sett kan skille mellom ett-nivå, to-nivå, tre-nivå og fire-nivåmodellen. Disse vil i hovedsak se slik ut:

Ett-nivå: Kun et styre, uten noen underorganer.

To-nivå: Styre og et arbeidsutvalg (AU), eller et "årsmøte" (formelt styre) og et "reelt" styre

Tre-nivå: Styre, arbeidsutvalg og spesialiserte underutvalg, eller "årsmøte" (formelt styre), reelt styre og et arbeidsutvalg/spesialiserte underutvalg

Fire-nivå: "Årsmøte", styre, arbeidsutvalg og spesialiserte underutvalg

Representantskap kan for eksempel bestå av medlemmer i formannskapet i de deltakende kommunene (f.eks. Follorådet, regiontinget for Grenland) eller av ulike representanter for de deltakende kommunene (for eksempel mange Friluftsråd som inneholder både politiske og administrative representanter fra et stort antall kommuner). Som vi skal komme tilbake til innebærer dette at enkelte organer som er de formelle styrene, egentlig ikke i praksis ivaretar

styreoppgaver. Dette skyldes i all hovedsak at enkelte styrer har så mange medlemmer at de blir svært store, og at de praktiske styreoppgaver derfor er delegert til et ”reelt styre”.

Denne analysen av antall nivåer må derfor kun tas som en indikasjon på hvor kompleks og utbygd styringsstrukturen i de enkelte samarbeid er.

5.2.1 Regionrådene

Tabell 5.3: Antall styringsnivåer. Kilde: vedtekter, nettsider, årsrapporter

Antall nivåer	(N)	%
1	9	18 %
2	21	41 %
3	19	37 %
4	2	4%
Total	51	100 %

Styringsstrukturen for regionrådene er relativt kompleks, med to og tre styringsnivåer som det vanligste.

En tredjedel av regionrådene (17 av 51) i denne analysen har et organ ”over styret”, det vil si et organ som formelt sett er styre, men som reelt sett mer utøver en årsmøte- eller representantskapsfunksjon (se vedlegg 5 for en detaljert oversikt). De aller fleste regionrådene har enten arbeidsutvalg eller mer spesialiserte utvalg (eller begge deler). Det er en tendens til at antall styringsnivåer øker med antall deltakere i regionrådene, men korrelasjonen er svak og ikke signifikant (pearsons $r = 0,24$, $\text{sig} = 0,08$). Selv om antallet enheter er lite, er det overraskende at denne sammenhengen ikke er signifikant på 5 %-nivå. Dette indikerer at det er andre forhold enn størrelse som bestemmer hvor kompleks styringsstrukturen i regionrådene er. Det er derimot en sterk korrelasjon mellom antallet medlemmer og hvorvidt regionrådet har et organ ”over styret” (pearsons $r = 0,44$, $\text{sig} = 0,00$).

Det er også interessant å se på hvorvidt kommunene/fylkeskommunene er symmetrisk representert i styrene. Symmetrisk representasjon betyr i denne sammenheng at alle medlemskommunene har like mange representanter i styret. Asymmetrisk betyr at en eller flere kommuner har flere representanter enn andre.

Tabell 5.4.: Symmetrisk/asymmetrisk representasjon. Prosent (N=51). Kilde: vedtekter

	Formelle styrer	Reelle styrer
Symmetrisk	80	92
Asymmetrisk	20	8
Totalt	100 %	100 %

Det klart vanligste er at styrene for regionrådene er sammensatt symmetrisk, spesielt når vi ser på de reelle styrene. I de tilfellene representasjonen er asymmetrisk, er dette knyttet til betydelige størrelsesforskjeller mellom kommunene.

5.2.2 Produksjonssamarbeidene

I enkelte samarbeid har det vært vanskelig å få ut informasjon om styringsstrukturen. Antallet samarbeid blir dermed lavere her enn det som har vært tilfelle tidligere i analysen.

Tabell 5.5: Antall styringsnivåer (N=89). Kilde: Direkte henvendelse, nettsider, årsrapporter

Antall nivåer	(N)	%
1	40	45 %
2	42	47 %
3	7	8 %
4	0	0%
Total	89	100 %

Produksjonssamarbeidene har en betydelig enklere styringsstruktur enn regionrådene. For disse samarbeidene er det en klar samvariasjon mellom antall deltakere og antall styringsnivåer (pearsons $r = 0,45$, sig = 0.00). I 17 av de 89 samarbeidene (20 %) er det et organ ”over” styret. Dette korrelerer sterkt med antall deltakere i samarbeidet (pearsons $r = 0,56$, sig = 0.00).

5.3 Styrets sammensetning

§ 27 sier klart at det skal være minst en representant for hver kommune/fylkeskommune i styret, men sier ingenting om hvilke posisjoner som skal fylle styret. Dette åpner for styrer som kan være rent politiske, rent administrative/faglige, eller en blanding av de to.

Før vi kan svare på dette må vi først definere nærmere hva som er styret for samarbeidet. *Formelt sett* er dette klart så lenge et styre skal følge de krav som er innebygd i § 27. Her presiseres det klart at hver medlemskommune/fylkeskommune skal være representert i styret. Reelt sett er bildet noe mer uklart. I enkelte tilfeller er det formelle styret i stor grad et årsmøte, det vil si at de *kun samles en gang i året*. De har ansvar for budsjett og regnskap, men utøver ikke noen løpende styringsfunksjoner. Disse har få møter, som regel bare ett på årsbasis, og behandler dermed også relativt få saker. Disse formelle styrene (”årsmøtet”) har i stor grad delegert den løpende styringen til et underliggende ”styre” (som også i mange tilfeller kalles styre i de opplysninger vi får fra samarbeidene). Dette vil vi i det følgende kalle ”reelle styrer”. Dette drøftes også av Overå & Bernt (2006:203-205) der det vi har kalt formelle styre kalles for ”øverste styringsorgan” (op.cit:203). Se vedlegg 5 for en detaljert oversikt over de aktuelle samarbeid med et organ ”over styret”.

Et slikt skille vil kunne skape en viss forvirring. Vi mener likevel at det er viktig å foreta dette skillet av flere grunner. Den viktigste grunnen er at en ren fokusering på de formelle styrene vil føre til en underrapportering av aktiviteten i samarbeidet (få saker, få møter). Vi har derfor valgt å presentere opplysninger både for de formelle styrene og for de reelle styrene.

5.3.1 Regionrådene

Først en oversikt over størrelsen på styrene, samt kvinneandelen:

Tabell 5.6.: Størrelse og kvinneandel i regionrådenes styrer. Skille mellom reelle og formelle styrer. Gjennomsnitt (standardavvik) (N=51). Kilde: vedtekter, nettsider, årsrapporter

	Formelle styrer	Reelle styrer
Antall styremedlemmer	14,5 (10,5)	10,1 (7,1)
Antall kvinnelige styremedlemmer	3,7 (3,5)	3,1 (3,1)

Ikke overraskende er de reelle styrene betydelig mindre enn de formelle styrene, selv om antallet styremedlemmer fremdeles må betegnes som relativt høyt. Kvinneandelen utgjør ca 25 %, noe som indikerer at kvinneandelen her er lavere enn i for eksempel norske kommunestyre. Dette forklares – som vi skal se senere – ved at mange styrer består av politisk og administrativ ledelse, der kvinneandelen er lavere enn i kommunestyrene.

Tabell 5.7.: Sammensetning av styrene. Prosent (N=50). Kilde: vedtekter, nettsider, årsrapporter

	Formelle styrer	Reelle styrer
Kun politikere	90	90
Kun administrasjon	0	0
Begge deler	10	10
Totalt	100 %	100 %

Regionrådene er helt klart en politisk arena, men med enkelte innslag av administrative representanter. Neste skritt er å kartlegge hva slags forankring styrene har i kommunen. Her kan vi tenke oss ulike grad av forankring, eller fire ulike nivåer:

Nivå 1: Verken rådmann eller ordfører representert

Nivå 2: Rådmann representert

Nivå 3: Ordfører representert

Nivå 4: Både ordfører og rådmann representert

Tabell 5.8: Forankring av styrene. Prosent (N=51). Kilde: vedtekter, nettsider, årsrapporter

	Formelle	Reelle
Nivå 1: Verken rådmann eller ordfører representert	0	0
Nivå 2: Rådmann representert	0	0
Nivå 3: Ordfører representert	90	90
Nivå 4: Både ordfører og rådmann representert	10	10
Totalt	100	100

Ikke uventet er regionrådene tungt politisk forankret i deltakende kommuner. Ordførere er alltid representert, mens det er relativt sjeldent at den administrative ledelsen er representert. Gjennomgangen av vedtekter og saker indikerer likevel klart at den administrative ledelsen deltar som observatører, og ofte også har talerett. I de regionrådene som opererer med formelle arbeidsutvalg (N=20) er administrativ ledelse med i halvparten.

I sin kartlegging av regionrådene (67 i alt, det vil si at analysen også inneholder avtalebasert, IKS og andre organisasjonsformer) rapporterer Sørbye (2009) at nesten 60 % har en styresammensetning der opposisjonen er representert. Det er ingen signifikant forskjell mellom ulike organisasjonsformer.

5.3.2 Produksjonssamarbeidene

Først en oversikt over størrelsen på styrene, samt kvinneandelen:

Tabell 5.9.: Størrelse og kvinneandel i regionrådenes styre. Skille mellom reelle og formelle styre. Gjennomsnitt (standardavvik)(N=83-89). Kilde: vedtekter, nettsider, årsrapporter

	Formelle styre	Reelle styre
Antall styremedlemmer	9,6 (8,2)	7,1 (3,8)
Antall kvinnelige styremedlemmer	2,0 (2,2)	2,2 (2,0)

Ikke overraskende er også her de reelle styrene betydelig mindre enn de formelle styrene. Kvinneandelen utgjør også her ca 25%. Størrelsen på produksjonssamarbeidene er i gjennomsnitt betydelig mindre enn for regionrådene.

Tabell 5.9.: Sammensetning av styrene. Prosent (N=82). Kilde: vedtekter, nettsider, årsrapporter

	Formelle styre	Reelle styre
Kun politikere	42	36
Kun administrasjon	47	47
Begge deler	12	17
Totalt	101 %	100 %

Sammenlignet med regionrådene er sammensetningen av styrene for produksjonssamarbeidene mer variert. Slike styre er like ofte rent politiske som rent administrative. Relativt få av styrene er blandinger av administrasjon og politikk. Det virker rimelig å anta at hvorvidt styrerepresentasjonen er politisk eller administrativ vil avhenge av oppgaven som det interkommunale samarbeidet er delegert ansvar over. For å forenkle framstillingen har vi valgt kun å presentere andelen i de formelle styrene. Samsvaret mellom formelle og reelle styre er såpass stort at dette gir et godt generelt bilde.

Tabell 5.10.: Sammensetning av styrene (formelle styrer) fordelt på samarbeidets oppgave. Prosent (horisontalt prosentuert). N=82. Kilde: vedtekter, nettsider, årsrapporter

Oppgave (N)	Styresammensetning		
	Kun politikere	Kun administrasjon	Blanding
Akutt beredskap (9)	22	33	44
Friluft og naturforvaltning (11)	82	9	9
Annet (8)	50	50	0
Kontrollutvalgssekretariat (9)	89	0	11
PPT (8)	0	50	50
Undervisning/kompetanseheving (7)	29	71	0
Administrative tjenester (7)	43	57	0
IKT (6)	0	100	0
Innkjøp (6)	17	83	0
Skatteoppkreving (6)	17	83	0
Næringsutvikling (5)	80	20	0

Det er klare systematiske trekk i tabellen som neppe skyldes tilfeldigheter (contingency coefficient = 0.69, sig = .000). Tallene må tolkes med forsiktighet, all den tid antallet enheter i hver gruppe er såpass liten. Noen typer oppgaver ser i større grad ut til å være ”politisert” enn andre. Det gjelder friluftsliv og naturforvaltning, kontrollutvalgssekretariat og næringsutvikling. Innkjøp, skatteoppkreving og undervisning/kompetanseheving er like klart administrative arenaer. Akutt beredskap og PPT fremstår som blandede arenaer.

Neste skritt er å kartlegge på hvilket nivå i kommunene styrene er ”forankret”, på samme måte som vi gjorde for regionrådene.

Tabell 5.11.: Forankring av styrene. Prosent (N=76). Kilde: vedtekter, nettsider, årsrapporter

	Formelle	Reelle
Nivå 1: Verken rådmann eller ordfører representert	49	53
Nivå 2: Rådmann representert	32	32
Nivå 3: Ordfører representert	18	13
Nivå 4: Både ordfører og rådmann representert	2	3
Totalt	101	101

Det ble foretatt en analyse hvorvidt ulike typer samarbeid (oppgaver/formål) hadde ulik forankring. Vi tenkte oss forankring som en glidende skala, fra verken rådmann eller ordfører representert (1), via at en av disse er representert (2), til at begge er representert (3). Det er vanskelig å si at ordfører utgjør en ”tyngre” forankring enn rådmann, så skalaen går fra 1 til 3. Jo nærmere tallet kommer 3, desto ”tyngre” forankret er styret i kommunens politiske og administrative ledelse. Det var enkelte forskjeller i materialet, men disse var relativt små. Kombinert med et lite antall enheter i hver undergruppe var konklusjonen at det ikke var noen systematiske og signifikante forskjeller i forankring mellom ulike typer oppgaver.

Forankring ble også korrelert med en rekke andre trekk ved samarbeidets organisering (antall medlemmer, antall styringsnivåer, kvinneandel i styret, egne ansatte i samarbeidet). Den eneste signifikante korrelasjonen var med kvinneandel (pearsons $r = - .28$, sig = 0.03), noe som antyder at kvinneandelen er lavest i de styrene med tyngst forankring. Dette er høyst

sannsynlig kun en gjenspeiling av at kvinner er sterkt underrepresentert i ledende stillinger i kommunene, både politisk og administrativt.

Totalt gir dette et inntrykk av at forankring i kommunene er relativt tilfeldig, i den forstand at det ikke er et klart mønster i hva slags samarbeid som gir ”tung” eller ”lett” forankring. Forankringen er dermed mer et uttrykk for lokale hensyn og overveielser, muligens også historiske tradisjoner, enn mer generelle prinsipper. Dette kommer klart fram i intervjuer med ordførere/varaordførere, opposisjonsledere og rådmenn knyttet til ett konkret samarbeid (Lom og Skjåk Brannvesen). Her svarer for eksempel opposisjonslederen i en av kommunene på følgende spørsmål:

Spørsmål: Her sitter jo begge ordførerne og begge rådmennene i styret. Det er jo veldig topptungt, både politisk og administrativt. Er det bevisst fra kommunenes side.

Svar: Nei, det er det egentlig ikke.

En av rådmennene svarer følgende:

Spørsmål: Men det som er litt spesielt her, om ikke særegent, er at styret i dette samarbeidet er veldig topptungt både politisk og administrativt. (...) Er det bevisst i forhold til dette samarbeidet?

Svar: Ja, det er topptungt. Det er i høyeste grad et spørsmål om det er en hensiktsmessig innsats fra kommunenes side. Dette samarbeidet ble etablert før min tid, så jeg kjenner ikke bakgrunnen for hvorfor det var slik.

Og en varaordfører svarer:

Spørsmål: Men er det slik i alle samarbeid dere er med i. At det er bare ordfører og rådmenn som sitter overalt?

Svar: Nei, det er det ikke. Det er ”kar-arbeid”. Kanskje det er litt det. Brannmann. Jeg er redd at det er tradisjonene som henger litt igjen. Jeg tror det. Jeg tror ikke de ser på det som så viktig at de må sitte der. Jeg tror det har litt med tradisjon å gjøre.

De manglende korrelasjoner kan understøtte at det mer er tradisjon og spesifikt lokale forhold som bestemmer representasjonsmodellen enn prinsipielle betraktninger om hvordan et samarbeid skal forankres i deltakerkommunene (for nærmere dokumentasjon av intervjuene, se kapittel 7 og vedlegg 6).

5.4 Utpeking av styret

Kommunelovens § 27 sier lite om hvordan utpeking av styremedlemmer skal foregå, og åpner dermed for betydelige variasjoner. Vedtektene inneholder i de aller fleste undersøkte tilfeller beskrivelse av hvordan styret skal utpekes. Det er imidlertid en ganske stor variasjon mellom samarbeidene angående hvordan utpekingen skjer. Følgende former for utpeking av representanter til de *formelle styrene* ble identifisert:

- a) Vedtektene inneholder kun en formulering der kommunene (les: kommunestyrene) bes om å utpeke eller velge en representant til styret. I noen tilfeller angir vedtektene hva slags type personer det skal være (for eksempel ”velges av kommunestyrets medlemmer”), mens det i andre tilfeller ikke er spesifisert.

- b) Vedtektene inneholder en formulering om at det er rådmannen i deltakerkommunene som utpeker representanter. I disse tilfellene er det ikke definert hva slags personer/posisjoner som skal utpekes.
- c) Det er fastsatt i vedtektene hvilke posisjoner som skal være representert i styret, for eksempel at det skal være ordfører og rådmann, eller at ”brannsjefen i kommunen” skal være representert. De enkelte kommunene står for utpeking av personene.

I tillegg kan det være ulike blandinger av disse tre hovedformene.

De ulike utpekingsformene er også en indikator på hvor direkte politikere og administrasjon i kommunen kan utøve styring overfor samarbeidene. I de tilfeller der politikere og/eller administrativ ledelse står relativt fritt til å bestemme hvem som skal være styrerepresentanter, så kan det også ses som en relativt sterk mulighet til å utøve direkte styring. Hvis representasjon er nedfelt i vedtekter, må politisk/administrativ styring nødvendigvis bli noe mer indirekte, ved at man for eksempel ved et ønske om endret styresammensetning må ”gå veien om” å endre vedtekter.

Vi har i denne sammenhengen kun sett på de formelle styrene, og ikke gått inn på hvordan de reelle styrene utpekes. Gjennomgangen av vedtektene viser at de reelle styrene så godt som alle tilfeller velges av det formelle styret (”årsmøtet”).

Tabell 5.12.: Oversikt over hvordan styrets representanter utpekes. Prosent (N=51). Kilde: vedtekter

	Regionråd	Produksjonssamarbeid
Kommunestyret velger	10 (5)	56 (50)
Rådmann utpeker	0	21 (19)
Fastsatt i vedtekter	53 (27)	21 (19)
Kombinasjon	37 (19)	1 (1)
TOTALT	100 (51)	100 (89)

For regionrådenes vedkommende er det i de aller fleste tilfeller klart definert i vedtektene hvem (posisjoner i kommunene) som skal sitte i styret. I et fåtall regionråd er dette overlatt til de enkelte kommunestyrene. Kombinasjonene består som regel av at noen av deltakerne er klart definert i vedtekter, mens kommunen stiller relativt fritt til å velge andre i tillegg til disse.

For produksjonssamarbeidene er bildet relativt forskjellig, og kan tolkes som at utvelging av styremedlemmer for produksjonssamarbeid i større grad er et direkte politisk og/eller administrativt ansvar. Her er regelen at kommunestyre eller rådmann direkte utpeker styrerepresentantene. Dette innebærer også at den løpende politiske/administrative styringen virker mer direkte når det gjelder produksjonssamarbeid enn når det gjelder regionrådene. I en femtedel av samarbeidene er likevel styrerepresentasjonen klart bestemt i vedtektene.

5.5 Aktivitet i styrene

§ 27 inneholder ingen klar definisjon av noen krav til møtehyppighet, selv om det er klart (implisitt) at det minst må være ett møte i året for å behandle budsjett/regnskap/årsrapport. Antall møter og antall saker kan være en indikasjon på hvor aktiv styringen er av de enkelte samarbeidene.

For å få indikasjoner på aktiviteten i styrene har vi sett både på møtehyppighet og antall saker som er behandlet i 2009. Her er det interessant å se hvorvidt aktiviteten varierer systematisk med innholdet i samarbeidet. Vi har igjen skilt mellom ”formelle” og ”reelle” styrever, nettopp fordi en kartlegging kun av de formelle styrene nok vil gi en underrapportering av aktivitetsnivået i samarbeidet.

Tabell 5.13: Aktivitet i styrene. Gjennomsnittlig antall møter og saker per år (2009). Kilde: saksreferater

Type samarbeid	Styremøter per år		Styresaker per år	
	Formelle	Reelle	Formelle	Reelle
Regionråd (N=15-45)	3,2	6,1	29,5	47,6
Produksjonssamarbeid (N=29-77)	2,1	3,7	16,9	23,6

Den store variasjonen i antall enheter skyldes at det er relativt mange samarbeid som ikke har et skille mellom formelle og reelle styrever. Bildet som kommer fram i tabell 5.13 er uansett klart. Formelle styrever møtes relativt sjelden, men likevel i gjennomsnitt oftere enn bare en gang i året. I de fleste tilfeller er disse dermed mer enn et ”årsmøte”, og mer et ”representantskap” som møtes to til tre ganger i året. I gjennomsnitt behandler disse formelle styrene også saker, om ikke det akkurat kan betraktes som et svært omfattende antall. Når det gjelder de reelle styrene er aktiviteten betydelig høyere, både på møte- og saksbehandlingsfronten, noe som spesielt gjelder regionrådene.

Regionrådene behandler flere saker enn produksjonssamarbeidene, noe som ikke er overraskende. Regionrådene er multifunksjonelle, og vil derfor høyst sannsynlig har en større bredde i sakene. Produksjonssamarbeidene er mer fokusert på en type oppgaver, og vil derfor sannsynligvis ha en noe snevrere sakstilgang.

Aktiviteten er definitivt på et slikt nivå at ingen av styrene kan betraktes som ”tomme”. Antallet møter og saker er en indikasjon på at de faktisk fungerer som reelle styrever, både for regionrådenes og produksjonssamarbeidenes vedkommende.

5.5.1 Aktivitet i regionrådene og trekk ved regionene

Som diskutert i den teoretiske innledningen kan det tenkes at interkommunale samarbeid opprettes av andre hensyn enn rent instrumentelle (effektivitet, kvalitet, styring). Analysen hittil har vist et klart skille mellom produksjonssamarbeid på den ene siden, og styringssamarbeid på den andre. Det er også påpekt at produksjonssamarbeidene utelukkende har klart definerte oppgaver, noe som i mindre grad gjør det sannsynlig at de er opprettet mer som symboler i forhold til de institusjonelle omgivelsene.

Regionrådene har på sin side mye mer uklart definerte oppgaver, noe som åpner for at disse kan være opprettet av rene legitimitetshensyn. Det er altså en mulighet for at regionrådene er ”tomme”. En mulig empirisk indikator på om regionrådene er ”tomme” arenaer kan være å se på antallet saker som behandles i løpet av et år. Indikatorene er langt fra perfekt, den tar jo ikke hensyn til innholdet i sakene (typen saker). Likevel virker det sannsynlig at jo flere saker som behandles, desto større sannsynlighet er det også for at regionrådet fyller en reell funksjon. Over har vi påpekt at det på generelt grunnlag er lite belegg for å si at regionrådene fremstår som ”tomme” organer. Likevel er det en betydelig variasjon mellom regionrådene, noe som åpner muligheten for at noen regionråd kan ha en høyst instrumentell funksjon, mens andre har en mer symbolsk, legitimitetsskapende funksjon.

Innledningsvis påpekte vi – i et instrumentelt perspektiv - at styringsnettverk ville ha sin sterkeste funksjon i regioner med flere og omfattende grenseoverskridende problemer som må løses. Et slikt problem var omfanget av pendling i regionen, noe som er en indikator på hvor tett kommunene i regionen er sammenvevd. Pendling måles her som antall pendlere i regionen i forhold til totalt antall sysselsatte i regionen (tall fra SSB). Dette kan lede oss til følgende hypotese:

H1: Jo mer pendling i regionen, desto flere saker behandles i styret for regionrådet.

Smådriftsproblemer fremheves som en viktig grunn til interkommunalt samarbeid. I den grad behovet for interkommunalt produksjonssamarbeid er størst i regioner med små kommuner, og at regionrådet spiller en instrumentell rolle i å skape slike samarbeid, virker det rimelig å anta at regionråd i regioner bestående av små kommuner er de mest aktive. Dette leder oss fram til følgende hypotese:

H2: Jo lavere gjennomsnittlig befolkningsstørrelse på deltakerkommunene, desto flere saker behandles i styret for regionrådet.

Interkommunalt samarbeid vanskeliggjøres i mange regioner av rent geografiske hensyn, det vil si avstand. Mange kommuner er svært store, og avstander mellom ulike befolkningssentra vil i mange tilfeller gjøre det vanskelig å utnytte eventuelle fordeler gjennom interkommunalt samarbeid (se Langørgen m.fl. 2002). Dette vil kunne måles i antall innbyggere per kvadratkilometer. I andre sammenhenger er det ikke avstand som er det viktigste, men at det foreligger andre fysiske hindre for tett kommunikasjon. Et slikt forhold er regioner som består av flere øykommuner. Her vil topografien vanskeliggjøre det å ta ut effekter av interkommunalt samarbeid. Dette kan lede oss fram til følgende hypoteser:

H3a: Desto færre innbyggere per kvadratkilometer i det området regionrådet dekker, desto færre saker behandles i styret for regionrådet.

H3b: Desto flere øykommuner regionrådet dekker, desto færre saker behandles i styret for regionrådet.

Interkommunalt samarbeid ses av mange som en mulighet til å ta ut stordriftsfordeler, noe som betyr økonomiske innsparinger. Det virker rimelig å anta at kommuner med anstrengt økonomi vil ha større behov for slike samarbeid enn kommuner som har god økonomi. Sett på regionalt nivå kan det her antas at behovet for samarbeid vil henge sammen med frie inntekter per innbygger i regionen, noe som kan lede fra til følgende hypotese:

H4: Desto lavere frie inntekter per innbygger i de kommunene regionrådet dekker, desto flere saker behandles i styret for regionrådet.

Disse hypotesene kan testes gjennom en regresjonsanalyse der de ovenfor nevnte variabler introduseres. Analysen baserer seg i dette tilfellet på data samlet inn av Robert Andre Sørby (2010), og som innbefatter et noe større antall regionråd enn det som ble kartlagt i forbindelse med dette prosjektet. Regionråd som i hans kartlegging er registrert som en annen organisasjonsform enn § 27 er luket ut, noe som gir totalt sett 59 regionråd som inngår i analysen. Analysen kan betraktes som en analyse av en populasjon, noe som gjør signifikanstester noe mindre relevant enn hvis det hadde vært et utvalg fra en større populasjon. Dette er spesielt viktig fordi antallet enheter er såpass lavt slik at det er vanskelig å få signifikante koeffisienter. Tabell 5.14 viser resultatene fra regresjonsanalysen.

Tabell 5.14: Regresjonsanalyse med antall saker behandlet i 2009 som avhengig variabel. OLS. N=59. R²justert=0,12, F-verdi=2,2

Uavhengig variabel	B	beta	t-verdi
Konstant	47,3		1,4
Pendling	1,2	0,23	1,4
Folketall per kommune	-0,001	-0,31	1,4
Innbyggere per kvadratkilometer	-0,09	-0,14	-0,7
Antall øykommuner i % av antall kommuner i regionen	0,36	0,32	2,3
Frie inntekter per innbygger	-0,000009	-0,02	-0,12

Kun en av koeffisientene er signifikant på 5%-nivå (antall øykommuner). Fire av fem koeffisienter har det fortegn som hypotesene skulle tilsi. Jo mer pendling desto flere saker behandles. Jo flere det bor i hver kommune og jo tettere disse bor rent geografisk, desto færre saker behandles. Og jo eldre regionrådet er, desto flere saker behandles. To hypoteser slår ikke til. Det er en tendens til at regionråd med et stort antall øykommuner, relativt sett i forhold til andre deltakerkommuner, behandler flere saker. Og jo høyere frie inntekter innbyggerne har, desto flere saker behandles.

Vi skal ikke gå inn i mer teoretiske drøftinger av de enkelte funn, men påpeke det som må sies å være hovedfunnet i tabell 5.14: Funnene støtter i hovedsak en instrumentell fortolkning ved at aktiviteten er størst der problemene er størst (pendling) og der muligheten for å trekke ut gevinster av interkommunalt samarbeid er størst (mer tettbygde kommuner, små kommuner, dårlig økonomi). Samtidig forklarer disse variablene relativt lite av variasjonen i den avhengige variabelen (12 %), noe som åpner for at regionrådene også i stor grad spiller en symbolsk funksjon. At organisasjoner opprettes for å fylle både instrumentelle og institusjonelle formål er kjent fra forskningen (se Kennedy & Fiss 2009). Poenget her er at den instrumentelle funksjonen ser ut til å veie noe tyngre enn den mer symbolske.

5.6 Oppsummering og vurdering

Kommunelovens § 27 muliggjør relativt stor variasjon i hvordan samarbeidet konkret er organisert. Sett under ett gir også dette kapittelet et inntrykk av en type interkommunalt samarbeid som i liten grad fremstår som standardisert. Det er betydelige variasjoner både med hensyn på antall deltakere, hvordan styringen er organisert, hvem som ivaretar styringsfunksjonene (representasjon i styrene), og hvordan representantene utpekes.

Dette kan vanskelig tolkes som noe annet enn at organiseringen er uttrykk for lokale vurderinger foretatt i det enkelte samarbeid. For eksempel er korrelasjonen mellom antall medlemmer i samarbeidet og antall styringsnivåer, høyst sannsynlig et praktisk svar på hvordan styring skal organiseres når samarbeidet kommer opp i viss størrelse. Likevel kan disse vurderingene i mange sammenhenger virke noe tilfeldige, noe som kom ganske klart fram i diskusjonen av forankring i kommunenes ordinære politiske og administrative organer.

Uansett viser dette kapittelet den viktigste styrken og svakheten ved en såpass åpen lovparagraf som § 27. På den ene siden kan det betraktes som uheldig med såpass stor variasjon i organisering, nettopp fordi det kan føre til at samme oppgave løses og styres på ulike måter fra region til region. Det er dermed med på å fragmentere den kommunale virkeligheten, noe som igjen vil gjøre det hele mer uoversiktlig, både for kommunene selv og

for andre som ønsker innsikt i hva kommunen driver med. § 27 åpner helt klart for større organisatorisk variasjon enn det samarbeid organisert som AS, IKS eller vertskommune gjør.

Samtidig er åpenheten en styrke ved at man på denne måten kan fange opp varierende lokale situasjoner og ønsker. Lokale politikere og administrasjon har gjennom denne lovparagrafen en mulighet til å ”skreddersy” organisering til lokale ønsker, noe som understøtter kommunalt selvstyre. Den hyppige bruken av direkte utpeking av representanter til styrene, den relativt tunge forankringen i kommunenes politiske og/eller administrative struktur, samt den til dels høye aktiviteten i styrene indikerer nokså klart at styrene faktisk utøver sin styringsfunksjon.

Hvorvidt variasjon skal betraktes som negativt eller positivt, vil avhenge av hva slags hensyn man vektlegger. Hvis oversikt og innsyn vektlegges, virker § 27 for åpen i sin form, mens den kan virke svært hensiktsmessig hvis man vektlegger lokal tilpasning. Et forhold som i tillegg bør trekkes inn, er spørsmål om hvorvidt § 27-samarbeid inneholder oppgaver som man mener bør standardiseres. En slik tilnærming vil innebære at § 27 kan betraktes som for åpen for enkelte samarbeid – for eksempel tjenester som går direkte til innbyggerne – mens paragrafen i andre sammenhenger – for eksempel administrative tjenester – kan anses som hensiktsmessig.

6. DELEGASJON AV MYNDIGHET TIL STYRENE

Et sentralt moment i § 27 er muligheten for å kunne delegere beslutningsmyndighet til samarbeidets styre i saker som angår ”drift og organisering”. Dette kan i mange sammenhenger bety en relativt betydelig delegasjon. Som Overå & Bernt (2007:200) påpeker ville det være ”ganske meningsløst” ikke å overføre myndighet når først et styre er opprettet, og hevder at dette da ikke kan betraktes som et styre.

Vi skal ikke gå inn i en grundigere diskusjon av hva som ligger i begrepene ”delegert myndighet” og ”drift og organisering”, men bare henvise til drøftingen i kapittel 3.1. For kartleggingens formål vil vi definere delegasjon langs følgende dimensjoner:

- a) Hvorvidt samarbeidet opptrer utad i et eget navn
- b) Hvorvidt samarbeidene har angitt område for delegasjon i vedtektene
- c) Hvorvidt samarbeidet utformer og vedtar et eget budsjett, fører eget regnskap og kan ta opp lån (drift).
- d) Hvorvidt samarbeidet har egne ansatte, ansetter og organiserer (organisasjon)

Jo flere av disse forhold som tilfredsstilles, jo mer uavhengig vil samarbeidet være i forhold til sine ”eiere”, og i større grad kan det hevdes at det interkommunale samarbeidet er et selvstendig rettssubjekt (se Høyesterettsdom 22. april 1997).

METODE

For samtlige samarbeid i utvalget gikk vi igjennom vedtekter, årsrapporter, planer og andre tilgjengelige dokumenter for å kartlegge følgende:

1. Gjennomgått vedtektene for å kartlegge hva disse inneholder av delegasjonsvedtak
2. Kartlagt hvorvidt samarbeidet har egne ressurser til disposisjon (knyttet til finansiering)
3. Kartlagt hvorvidt samarbeidet har mulighet til å ta opp lån.
4. Kartlagt hvorvidt samarbeidet genererer egne inntekter (gjennom salg av tjenester, prosjektsøknader og lignende)
5. Kartlagt hvorvidt samarbeidet er registrert i enhetsregisteret, eventuelt i AA-registeret (Brønnøysund) og om det defineres som eget rettssubjekt i vedtektene

Vi har også hatt løpende kontakt med de enkelte samarbeid - i hovedsak via e-post - både daglig ledelse og andre informanter for å hente inn og dobbeltsjekke informasjonen.

6.1 Delegasjon i vedtekter

Det finnes bare unntaksvis konkrete delegasjonsvedtak til samarbeidene i deltakerkommunene. Dette må tolkes som at kommunenes vedtak av vedtekter er å forstå som delegasjon, all den tid vedtektene inneholder eksplisitte paragrafer om formål og oppgaver. *Samtlige samarbeid i denne kartleggingen har vedtekter.* Det siste er en selvfølgelighet, så lenge vi har satt som krav at vedtekter må forefinnes for at samarbeidet skal kunne defineres som et § 27-samarbeid. Alle samarbeid opererer også under eget navn.

6.1.1 Produksjonssamarbeidene

Konkretiseringen av formål og oppgaver i vedtektene varierer betydelig fra samarbeid til samarbeid. Felles for alle produksjonssamarbeidene er at området for virksomheten er relativt konkret definert, akkurat slik lovteksten setter som et minstekrav til vedtektene. Eksempler på slike ”formålsparagrafer” kan være:

IUA Namdal:

”Interkommunal beredskap mot akutt forurensning for Namdal region er etablert i samsvar med ”Forurensningsloven” med tilhørende forskrifter og i samsvar med anbefalinger og retningslinjer gitt av Statens forurensningstilsyn (SFT). Samarbeidet skal sette deltakerkommunene i stand til å møte kravene i forurensningsloven § 43 til kommunal beredskap mot akutt forurensning. Samarbeidet skal gi deltakerkommunene den mest kostnadseffektive beredskap. Den enkelte medlemskommune plikter å bistå med utstyr og personell etter anmodning fra IUA ved nivå 3-aksjoner (der oppgaven er større enn den enkelte kommune kan klare).”

Mortenstua skole:

”Mortenstua skole er enhet for opplæring, SFO/aktivitetstilbud, observasjon, veiledning og kursvirksomhet. Målgruppen er elever med store, sammensatte læreversker. Den del av virksomheten som tilrettelegger opplæringstiltak baserer seg på Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa og følger forskrifter, avtaler og regelverk knyttet til denne. Andre lover som kommer til anvendelse er bl.a. lov om sosialtjenester.”

I en god del tilfeller er vedtekter supplert med mer konkretiserte samarbeidsavtaler eller andre samarbeidsdokumenter.

6.1.2 Regionrådene

Når det gjelder konkretisering er det et distinkt skille mellom regionrådene og de andre samarbeidene. En gjennomgang av regionrådenes vedtekter viser at disse i liten grad er delegert myndighet på spesifiserte områder. I paragrafen om ”formål”/”virkefelt” er formuleringene i all hovedsak svært generelle, og kan deles i tre grupper:

- a. *”skal være initiativtakende og kontaktskapende organ for utviklinga av samarbeidsregionen”* (Vesterålen regionråd)
- b. *”vedta overordnede prinsipper for samarbeidet mellom kommunene”* (Knutepunkt Sørlandet)
- c. *”ivareta regionens interesser utad”* (Ofoten regionråd)

Bare et (Nord-Gudbrandsdal) av de 51 regionråd i denne undersøkelsen har spesifisert i vedtektene at rådet er styre for to ulike fond og velger styrer til to andre fond. Enkelte andre regionråd (Setesdal, Nord-Gudbrandsdal) er tillagt noen slike myndigheter, høyst sannsynlig gjennom enkeltvedtak i deltakerkommunene.

Dette tyder på at regionrådene bare i liten grad formelt sett er delegert noen kommunale oppgaver. De fremstår mer som en politisk arena *i tillegg til* kommunestyrene (det er i hovedsak organer bestående av politikere som vi så i forrige kapittel), enn som organer som utfører oppgaver på vegne av (i stedet for) kommunestyrene.

6.2 Regionrådene – gjennomgang av saker

Gjennomgangen av regionrådenes vedtekter gir som sagt begrenset innsikt i hvor mye – om noe - myndighet som er delegert fra kommunene til styret (regionrådet). For å forsøke å kartlegge graden av delegasjon ble det foretatt en gjennomgang av sakene behandlet i regionrådene organisert eksplisitt i vedtektene etter § 27 i 2009.

METODE

Vi har her lagt møtene i de *reelle styrene* til grunn. Regionråd og saker er det samme som ble rapportert tidligere i kapittel 4.3.1, der sakstypene i regionrådene ble rapportert (22 regionråd, 708 saker). I denne analysen tok vi ut samtlige rent administrative saker (møteplan, godkjenning av referat, og lignende) og alle saker definert som referatsaker. Det resterende utgjorde totalt 518 saker, som da også danner grunnlaget for den påfølgende analysen.

Det er flere mulige måter å klassifisere saker på når målet er å kartlegge grad av delegasjon fra kommunene til regionrådene. *For det første* kan vi skille mellom saker der regionrådene fatter et vedtak angående drift og organisering (egne midler), og der de foretar andre typer vedtak (for eksempel en høringsuttalelse) eller drøftinger uten å fatte noe vedtak. Skillet er ikke på noen måte helt klart, men vedtak angående drift og organisering er definert som følgende:

- bevilgninger til prosjekter og lignende fra egne driftsmidler eller fond
- vedtak angående organisering av og rekruttering til regionrådet/sekretariatet
- vedtak angående budsjett/regnskap/årsrapport for regionrådet

Samtlige regionråd fatter slike vedtak i løpet av 2009 (115 saker av 518, eller 22 %). Variasjonen mellom regionrådene er stor, spesielt mellom regionråd som disponerer ulike fond (for eksempel Setesdal og Nord-Gudbrandsdal) der konkrete vedtak om innvilging av søknader utgjør en relativt stor andel av totalt antall saker, og regionråd som i hovedsak fremstår som arenaer for politisk drøfting og samhandling. Siste kategori er klart i flertall.

For det andre kan vi skille mellom ulike saker, ikke ut fra innhold, men ut fra type. Vi valgte, ut fra gjennomgangen, å klassifisere sakstypene i følgende grove kategorier:

- 1) Vedtak knyttet til konkrete søknader (dette gjelder for regionråd som disponerer midler i egne fond, og som fungerer som styre for fondet, men også for støtte fra egne driftsmidler og andre midler som for eksempel regionale utviklingsfond).
- 2) Høringsuttalelser (enten støtte til høringsuttalelser fra kommunene, samordning av deltakerkommunenes uttalelser eller egne uttalelser)
- 3) Prosjekter (initiering av prosjekter, oppretting av prosjekter, organisering av prosjekter, behandler rapporter/regnskap for prosjekter)
- 4) Drøftingssaker (aktuelle saker som tas opp til diskusjon, for eksempel distriktsmedisinske senter, videregående skole, veisikring, m.m.m., eller der det er drøfting etter en informasjon eller et møte, for eksempel med næringslivsrepresentanter eller stortingsrepresentanter)
- 5) Drift, organisering og rekruttering, samt ”personalsaker” (oppnevning av representanter til ulike styreverv/prosjekter i regionen)

Skillet mellom sakene er til dels flytende, spesielt mellom hva som skal betegnes som prosjekter og hva som betraktes som drøftingssaker.

Fordelingen av disse sakene er som følger:

Tabell 6.1.: Klassifisering av saker i regionrådene fordelt på ulike typer saker (2009).

Sakstype	N	%
Diskusjonssaker	145	28
Drift og organisering, personalsaker	115	22
Prosjekter	114	22
Søknader	77	15
Høringsuttalelser	67	13
TOTALT	518	100

Variasjonen mellom regionrådene er svært stor, spesielt når det gjelder ”søknader” der Setesdal regionråd står for 31 av sakene. Dette er en type saker der regionrådene bevilger midler – enten fra et fond de disponerer eller fra egne driftsmidler – etter søknad fra enkeltpersoner eller organisasjoner. Høringsuttalelser er relativt jevnt fordelt mellom de 21 regionrådene i analysen, selv om enkelte regionråd ikke har noen slike (i alle fall ikke i 2009). Alle regionrådene forholder seg til konkrete prosjekter, enten i egen regi eller at de initierer/uttaler seg om interkommunale prosjekter drevet av kommunene selv. Diskusjonssaker er en sekkepost der regionrådene fungerer som en arena for drøfting av aktuelle saker, en slags utveksling av synspunkter. Regionrådene bes også i flere tilfeller om å oppnevne representanter for andre interkommunale samarbeid/prosjekter.

Det er vanskelig å si noe klart om saksgangen i de sakene som regionrådene behandler. Enkelte ganger virker det som om regionrådet fungerer nokså selvstendig, og opptrer kun på vegne av seg selv. I flere av tilfellene, spesielt når det gjelder høringsuttalelser, ser det vanligste ut til å være at a) deltakerkommunene ber regionrådet om å komme med en felles uttalelse, eller b) regionrådet utarbeider en uttalelse som så sendes til kommunene for godkjenning. Den siste formen ser ut til å være den vanligste. I slike sammenhenger er det som regel et arbeidsutvalg eller en rådmannsgruppe som har utarbeidet et forslag som styret forholder seg til.

Når det gjelder prosjekter, er dette i all hovedsak prosjekter der sekretariatet har en aktiv rolle, og der det i mange tilfeller er ansatt spesifikke personer for å drifte prosjektet, men også der regionrådet for eksempel gir prinsipiell støtte til interkommunale samarbeid gjennomført av deltakerkommunene.

Det er vanskelig å trekke noen klar konklusjon ut av saksgjennomgangen når det gjelder grad av delegasjon fra kommunene til regionrådene. Det som imidlertid er helt klart, er at de undersøkte regionråd *alle foretar vedtak angående egen drift og organisering*. Hva slags driftsmidler og organisasjon det enkelte regionråd disponerer, varierer imidlertid betydelig. Når det gjelder autonomi i forhold til medlemskommunene i andre sakstyper er bildet mer uoversiktlig, men det virker som om alle saker med et visst konfliktpotensial blir sendt tilbake til medlemskommunene for behandling. Dette kommer svært klart fram i enkelte regionråd (for eksempel Grenlandssamarbeidet eller Værnesregionen der omtrent samtlige vedtak av betydning i 2009 avsluttes med følgende passus: ”saken oversendes kommunen for videre behandling”), mens andre regionråd kan virke noe mer autonome.

6.3 Regionrådene – kommunepolitikeres opplevelse av delegert myndighet

Det er svært vanskelig å fastslå konkret basert på en gjennomgang av styresaker hvor stor myndighet som er overført fra kommunene til regionrådene. Regionrådene er i liten grad delegert konkret beslutningsmyndighet på klart definerte saksområder fra deltakende kommuner. Kartleggingen av regionrådenes oppgaver viser likevel at de på enkelte saksområder kan opptre relativt autonomt, for eksempel ved å innvilge penger etter søknad, ta initiativ til prosjekter og avgi høringsuttalelser. Denne uklarheten gjør det interessant å kartlegge hvordan delegasjon på ulike saksområder *oppleves* av politikere i deltakerkommunene.

METODE

Det ble tatt et utvalg på 11 regionråd ut fra kriterier om geografisk spredning (Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge), og at de skulle omfatte ulikt antall og ulike typer kommuner (små og store). Ut fra nærhetshensyn ble det foretatt en overvekt av regionråd i Agderfylkene.

11 regionråd ble valgt ut og for disse ble spørreskjema sendt til samtlige kommunestyrerepresentanter i de deltakende kommunene. Til sammen ble det sendt ut 2196 spørreskjema til politikere i 77 kommuner (se vedlegg 8 for spørreskjema). Det ble sendt en purrerunde.

REGIONRÅD	ANTALL UTSENDTE SKJEMA	ANTALL INNKOMNE SKJEMA (SVAR-%)
Listerrådet	160	93 (58)
Setesdal regionråd	69	43 (62)
Grenlandssamarbeidet	182	90 (49)
Vest-Telemarkrådet	130	70 (54)
Midt-Telemarkrådet	82	39 (48)
Salten regionråd	209	113 (54)
Drammensregionen	288	103 (36)
Trondheimsregionen	356	138 (39)
Bergensregionen	345	113 (33)
Knutepunkt Sørlandet	204	123 (60)
Østre-Agder samarbeidet	171	82 (48)
TOTALT	2196	1007 (46)

Svarprosenten er like under 50, men med betydelige variasjoner mellom regionrådene. De som først og fremst trekker ned svarprosenten er de store regionrådene rundt Drammen, Trondheim og Bergen. Regionrådet for Bergen og omland var i perioden da spørreskjemaet ble sendt i ferd med å nedlegges i sin nåværende form, noe som kan forklare den lave svarprosenten.

Utvalget kan ikke sies å være representativt, og resultatene som blir rapportert kan ikke generaliseres direkte til alle regionrådene. Data vil likevel gi et godt innblikk i hvordan kommunestyrepolitikere oppfatter regionrådene.

I spørreskjemaet satt vi opp en rekke kommunale oppgaver, og spurte så følgende spørsmål: “Hvor mye myndighet opplever du at din kommune har delegert til (regionrådet) på de følgende saksfelt?”. Svaralternativene gikk fra 1 (svært lite) via 3 (noe) til 5 (svært mye). Tabell 6.2. viser gjennomsnittscore for de ulike oppgavene:

Tabell 6.2.: Kommunepolitikeres opplevde delegasjon til regionrådet på ulike saksfelt. 1= delegert svært lite, 5=delegert svært mye. (N=869-914)

Oppgave	Gjennomsnitt	Standardavvik
Samfunnsplanlegging	3.0	0.8
Arealplanlegging	2.8	0.9
Vei, vann og renovasjon	2.7	1.1
Næringspolitikk	2.7	0.9
Administrative fellestjenester	2.6	1.0
Barnevernstilbud	2.5	1.0
Miljøvern	2.5	0.9
Kulturtilbud	2.3	0.9
Helsetjenester	2.1	0.9
Skoletilbud	2.1	0.9
Sosialtjenester	1.9	0.7
Barnehagetilbud	1.8	0.7
Totalt	2,4	0.9

Generelt opplever kommunestyrepolitikere det som om det er delegert relativt lite myndighet fra kommunestyrene til regionrådene. Kun på området ”samfunnsplanlegging” oppleves det som om det er delegert ”noe myndighet”. Dette kan tyde på at kommunepolitikerne opplever at regionrådene har en selvstendig funksjon på sentrale planleggingsområder, et område der regionrådene sannsynligvis oppfattes som et organ for koordinering av synspunkter mellom kommunene. Jo mer spørsmålene dreier seg om delegert myndighet på konkrete, tjenesteytende områder, desto mindre opplever kommunepolitikerne delegasjon fra kommunene til regionrådene. Dette understøtter inntrykket fra saksanalysen, nemlig at regionrådene i liten grad er delegert spesifikk myndighet på konkrete kommunale oppgaver.

Variasjonene er imidlertid betydelige mellom de ulike regionrådene, både når det gjelder opplevd delegasjon og beslutningsmyndighet. Politikerne i kommunene som er medlem i Knutepunkt Sørlandet opplever en ganske stor grad av delegasjon når det gjelder arealplanlegging (noe som høyst sannsynlig skyldes at dette organet har hatt delvis ansvar for en felles areal- og transportplan for regionen), medlemskommunene i Listerregionen, Vest-Telemark og Midt-Telemark opplever en betydelig delegasjon på barnevernsområdet (noe som gjenspeiler at det i disse regionene har vært et spesielt fokus på interkommunalt samarbeid om dette), og Grenlandsområdet når det gjelder administrative fellestjenester (som har hatt store prosjekter på IKT). Disse variasjonene tyder på at det har ”vokst fram” ulike områder i ulike regionråd som de vier spesiell oppmerksomhet.

Når vi stiller politikere overfor følgende direkte påstander: ”Regionrådet har egentlig ingen reell beslutningsmyndighet” og “regionrådet er kun et forum for informasjonsutveksling og diskusjon” svarer politikerne som følger:

Tabell 6.3.: Kommunestyrerepresentantenes svar på to spørsmål om regionrådenes beslutningsmyndighet. Prosent. (N=854-886)

	Helt riktig	Hovedsak riktig	Både og	Hovedsak feil	Helt feil
Regionrådet har egentlig ingen reell beslutningsmyndighet	22	35	29	10	4
Regionrådet er kun et forum for informasjonsutveksling og diskusjon	14	35	30	14	8

Omtrent halvparten av politikerne mener at disse utsagnene er helt eller delvis korrekte, mens relativt få mener at de er helt feil. Igjen tyder dette på en gjengs oppfatning av relativt begrenset delegasjon av konkret beslutningsmyndighet. Også her finner vi en viss variasjon, spesielt knyttet til at to regionråd (Setesdal og Midt-Telemark) oppleves å ha betydelig mer beslutningsmyndighet enn de andre.

6.4 Produksjonssamarbeid og regionråd - finansiering og økonomi

Et sentralt element i delegasjon knyttet til ”drift og organisering” er at samarbeidet disponerer egne midler, noe som kommer til uttrykk ved at a) samarbeidet har en egen økonomi, og b) disponerer disse ressursene (uttrykt gjennom vedtak av budsjett/regnskap).

I følge § 27 skal vedtektene inneholde en beskrivelse av finansieringen, noe som også gjelder for samtlige (unntatt ett) av de samarbeidene vi har kartlagt.

De vanligste formene for finansiering er følgende:

- a) En fast sum fra hver deltaker hvert år, vanligvis ut fra folketall i kommunen
- b) En fast sum fra hver deltaker, supplert med en variabel sum knyttet til bruk (for eksempel antall elever fra kommunen, eller antall timer brukt)

De konkrete fordelingsnøklerne varierer ellers fra samarbeid til samarbeid. I all hovedsak ser det ut som om samarbeidene har en på forhånd fastsatt – og dermed forutsigbar – økonomisk ramme som de selv disponerer.

I enkelte tilfeller genererer også samarbeidene eksterne inntekter, for eksempel gjennom salg av tjenester til andre kommuner eller søknader om støtte fra eksterne kilder. Dette ser ut til å utgjøre en relativt liten andel av de totale budsjettene. Samtlige av de undersøkte samarbeidene har et selvstendig budsjett, og behandler dette i styret.

Det har vært noe vanskeligere å få tilgang på årsregnskap fra samarbeidene. Når det gjelder de 25 regionrådene der § 27 er klart definert i vedtektene har disse gjennomsnittlige driftsutgifter i 2008 på ca 4.3 millioner (standardavvik = 3,3 millioner). For de 78 produksjonssamarbeidene vi klarte å kartlegge driftsutgifter for er disse i gjennomsnitt på 8,5 millioner (standardavvik = 1,8 millioner). Disse tallene sier ikke så veldig mye, for variasjonen i hvordan utgiftene fordeles varierer enormt. Enkelte samarbeid kan ha store utgifter til lønn, andre har størst utgifter til overføringer, mens andre igjen posterer de største

utgiftene under kjøp av varer og tjenester. Uansett tyder tallene på at de fleste samarbeid disponerer til dels betydelige ressurser. Innenfor rammene av dette prosjektet har vi valgt ikke å gå mer detaljert til verks på den økonomiske siden da vi anser det som vi hittil har kartlagt som tilstrekkelig i forhold til prosjektets mandat.

Et siste moment angående finansiering er knyttet til hvorvidt samarbeidene kan forplikte kommunene ved å ta opp egne lån. Her gikk vi gjennom samtlige vedtekter.

Tabell 6.4: Kan samarbeidet ta opp lån. Kilde: Vedtekter.

	Prosent (N)	
	Regionråd	Andre § 27-samarbeid
Ja, ramme definert i vedtekter	4 (2)	11 (11)
Ja, forutsatt godkjent av alle deltakere	8 (4)	9 (10)
Nei	16 (8)	62 (66)
Står ingenting i vedtekter	73 (37)	18 (19)
Totalt	101 (51)	100 (106)

Det er helt klart et mindretall av samarbeidene som kan ta opp lån, og dermed forplikte medlemskommunene økonomisk. Spesielt gjelder dette regionrådene (bare Nord-Troms og Salten har i vedtektene at de kan ta opp lån). De produksjonssamarbeidene som kan ta opp lån domineres av havner og av friluftsråd, altså relativt store og omfattende samarbeid.

Hovedkonklusjonen er klar: De enkelte samarbeid har omtrent uten unntak en egen økonomi som er delegert styret for samarbeidet, men de har i liten grad frihet til å binde medlemskommunene økonomisk ved å ta opp egne lån.

6.5 Produksjonssamarbeid og regionråd - personal og arbeidsgiveransvar

Hvorvidt samarbeidene har egne ansatte er også en indikator på i hvor stor grad de er delegert myndighet for ”drift og organisering”. Kartleggingen viste at det var flere ulike måter å organisere dette på. De tre vanligste måtene er som følger:

- Samarbeidet har egne ansatte, noe som gir styret arbeidsgiveransvar. Styret er også i disse tilfellene de som ansetter daglig leder.
- Samarbeidet har egne ansatte, men disse er ansatt i en ”vertskommune/vertsfylkeskommune”. I denne sammenhengen er det kommunen/fylkeskommunen som har arbeidsgiveransvar. Hvem som ansetter er uklart, det kan både være styret for samarbeidet og kommunen/fylkeskommunen.
- Samarbeidet har ingen egne ansatte. Dette kan enten være at samarbeidet kjøper inn ulike tjenester fra andre, at medlemskommunene har en ordning der ansvaret for administrasjonen roterer, eller at det ikke er noen ansatte i samarbeidet.

Tabell 6.5: Ulike former for ansettelse i samarbeidene. Kilder: Hjemmesider, årsrapporter, direkte kommunikasjon med daglige ledere

	Prosent (N)	
	Regionråd	Produksjonssamarbeid
Ansatt i samarbeidet	52	39
Ansatt i kommune/fylkeskommune	25	29
Nei	23	32
Totalt	100 (48)	100 (87)

Samarbeid med egne ansatte er å definere som egne organisasjonsenheter (SSB 2009), og skal dermed registreres både i enhetsregisteret i Brønnøysund og i NAVs aa-register. Dette blir mer uklart når de ansatte formelt sett er ansatt i en deltakerkommune og ikke i samarbeidet. Av samtlige kartlagte samarbeid, er noe i underkant av halvparten (46 %) registrert i enhetsregisteret.

Svært mange av samarbeidene benytter begrepet ”vertskommune”, men da med et annet innhold enn det som angis i kommunelovens § 28. I denne paragrafen innebærer vertskommune at en eller flere kommuner eksplisitt delegerer oppgaver til en annen kommune, enten administrativt eller ved å opprette en felles politisk nemnd. I denne undersøkelsen brukes begrepet som oftest i forbindelse med at ansatte i samarbeidet er ansatt i en av medlemskommunene. Oppgaven er altså ikke delegert til en kommune, men kommunen tar seg kun av det praktiske knyttet til arbeidsforhold, lønn, kontorplasser, m.m.. Vi ser at dette gjelder for ¼ av regionrådene og 1/3 av produksjonssamarbeidene.

Et siste element er knyttet til hvorvidt samarbeidet er definert som en selvstendig juridisk enhet. Tabell 6.6 viser fordelingen på dette.

Tabell 6.6: Definert som selvstendig juridisk enhet. Kilde: Vedtekter

	Prosent (N)	
	Regionråd	Produksjonssamarbeid
Ja, eksplisitt i vedtekter	6 (3)	15 (16)
Nei, eksplisitt i vedtekter	0	22 (23)
Ikke opplyst i vedtekter	94 (48)	63 (67)
Totalt	100 (51)	100 (106)

Svært få av samarbeidene har definert i vedtektene at de er (eller ikke er) selvstendige rettssubjekter.

6.6 Oppsummering og vurdering

Gjennomgangen viser at de aller fleste samarbeidene de facto er delegert myndighet for drift og organisering, og slik sett framstår som relativt autonome enheter. Så godt som alle samarbeid har et eget budsjett, med en relativt fast og forutsigbar finansiering. Over

halvparten av regionrådene og mer enn en tredjedel av produksjonssamarbeidene har egne ansatte, og samtlige av dem opptrer i eget navn. Kun et fåtall samarbeid kan ta opp lån og dermed forplikte kommunene økonomisk utover det hver kommune skyter inn i samarbeidet, så autonomien i forhold til deltakerkommunene er relativt klart avgrenset.

Det er en betydelig forskjell mellom regionrådene og produksjonssamarbeidene. Produksjonssamarbeidene er delegert spesifikke oppgaver og ansvarsområde, noe som er relativt klart definert i vedtekter og eventuelle utfyllende avtaler/planer. Svært mange av disse faller sannsynligvis inn i kategorien selvstendige rettssubjekter, selv om dette ikke er eksplisitt definert i vedtekter. Flere av dem skulle også høyst sannsynlig vært registrert i enhetsregisteret som organisasjonsenheter.

Gjennomgangen i dette kapittelet har fått fram i lyset to forhold som må drøftes noe mer inngående.

6.6.1 Egne ansatte, men....

Som påpekt har svært mange av de interkommunale samarbeidene organisert med utgangspunkt i § 27 egne ansatte. En stor andel anvender likevel en modell som vanligvis betegnes som ”vertskommune”, uten at dette må forstås på samme måte slik det er presisert i Kommunelovens § 28 b eller c. Vertskommunebegreper brukes i denne sammenheng på to ulike måter:

- a) At samarbeidet benytter seg av ressurser som finnes tilgjengelig i en av deltakerkommunene/fylkeskommunene. Dette er typisk en situasjon – spesielt for regionrådene – der sekretariatsoppgaver utføres av deltakerne på ”rundgang”.
- b) At samarbeidet har egne ansatte, men der disse av praktiske grunner er ansatt i en av deltakerkommunene. Dermed får de ansatte kontor plass i den aktuelle kommunen, de inngår i personal- og lønnspolitikk i kommunen, m.m.

Den første typen ”vertskommune” virker relativt uproblematisk. Den andre typen åpner derimot for noen mer prinsipielle synspunkter. Gjennom opprettelse av et § 27-samarbeid er ”drift og organisering” – herunder personalansvar – delegert til styrene for samarbeidene. I prinsippet er dermed ansatte i samarbeidet underlagt styret. Samtidig er ansatte i dette tilfellet hierarkisk underordnet i den kommunen de er ansatt i, i siste instans administrasjonssjefen. En slik modell kan selvfølgelig fungere godt i praksis, men den er i sin form grunnleggende uklar. I et tvilstilfelle og/eller en konfliktsituasjon kan det oppstå uklarhet om både hvor den ansattes lojalitet skal ligge, og hvor eventuell styringsrett er plassert.

Vi kan ikke gå inn på en mer grundig drøfting av de praktiske og prinsipielle problemer dette reiser, det ligger i utkanten av prosjektets mandat, men det er likevel viktig å påpeke at dette er en organisasjonsmodell som i tilfelle b) ovenfor medfører en betydelig uklarhet.

6.6.2 Regionrådenes uklare status

Gjennomgang av vedtekter viser at produksjonssamarbeidene i all hovedsak er delegert et klart og avgrenset ansvar, noe som også gjør styrets ansvarsområde ganske tydelig (med visse mindre variasjoner). Når det gjelder regionrådene er situasjonen betydelig mer uklar. Vår konklusjon er at kommunene i liten grad delegerer konkret myndighet til regionrådene gjennom vedtektene. Disse samarbeidene får heller tillagt oppgaver som kommer *i tillegg til* de kommunale oppgavene. På enkelte områder spiller regionrådene en

autonom rolle, men det varierer betydelig fra regionråd til regionråd. I hovedsak ser regionrådene ut til å være arenaer for drøfting av saker, uten at det fattes konkrete vedtak. Samtidig er det ikke tvil om at flere av regionrådene spiller en aktiv rolle når det gjelder å initiere interkommunale prosjekter. Enkelte regionråd drifter også enkelte interkommunale prosjekter. I tillegg står regionrådene for en slags ”utenrikspolitikk” gjennom å være aktiv i å avgi høringsuttalelser. I enkelte tilfeller lager regionrådene slike uttalelser på egen hånd, men det vanligste ser ut til å være at regionrådet drøfter slike uttalelser etter forespørsel fra medlemskommunene, eller at forslag til uttalelse sendes til kommunene for godkjenning. Her er det betydelige variasjoner, både mellom regionråd, og mellom ulike saker i ett og samme regionråd.

Selv om regionrådenes rolle er relativt uklar, og varierer betydelig mellom regionråd, så fremstår de fleste av dem som relativt selvstendige organisasjonsenheter. Mange av dem har bygd opp en til dels betydelig administrativ kapasitet, og har ikke bare et eget sekretariat, men også ansatte i ulike prosjekter. Samtidig har så godt som samtlige regionråd en egen økonomi som styret råder over. Dermed kan man skimte konturene av et fjerde forvaltningsnivå. Ikke et forvaltningsnivå med direkte ansvar for kommunal tjenesteyting, men som initiativtaker og pådriver i det interkommunale samarbeidet (prosjekter) og som et ”felles ansikt utad”, spesielt overfor statlige myndigheter og andre eksterne aktører. Dette er imidlertid et forvaltningsnivå med en høyst uklar status. Uklarheten kommer delvis av den store variasjonen i selvstendighet fra regionråd til regionråd, delvis av hva slags oppgaver regionrådene egentlig har ansvar for, og delvis av uavklarte forhold mellom medlemskommunene og regionrådet.

En del av uklarheten kan ledes tilbake til lovgrunnlaget, § 27 for de fleste regionrådene i Norge. Hadde regionrådene vært basert på en avtale, hadde statusen vært relativt klar fordi det ikke ville muliggjort delegasjon av myndighet fra deltakerkommunene. Når det opprettes et eget styre, slik § 27 krever, i nesten alle tilfeller med eget navn og budsjett, ofte med tilhørende sekretariat og egne ansatte, fremstår derimot regionrådene i stor grad som selvstendige organisasjonsenheter. Rent juridisk er også trolig mange av dem å betrakte som selvstendige rettssubjekter, selv om dette må fastslås på grunnlag av en vurdering av det enkelte regionråd. Dette, kombinert med at regionrådene også fremstår som relativt ”tunge” politiske organer, er med på å skape en betydelig uklarhet om regionrådenes rolle i forhold til de etablerte forvaltningsnivåer.

Denne påpekingen av uklarhet må forstås på generelt nivå, ikke nødvendigvis som en uklarhet som oppleves i det enkelte regionrådssamarbeid. I mange tilfeller er det sikkert slik at forholdet mellom kommunene og regionrådet oppleves som relativt avklart, og at relasjonene fungerer godt. Forholdet mellom kommunene og regionrådene skal vi se nærmere på i neste kapittel.

7. EFFEKTIVITET, KVALITET OG DEMOKRATI

Interkommunalt samarbeid må vurderes ut fra flere vinklinger. Innledningsvis påpekte vi at tre kriterier vil stå sentralt: effektivitet (bidrar samarbeid til å bedre ressursutnyttelse?), kvalitet (bidrar samarbeid til å heve kvalitet?) og styring (bidrar samarbeid til å styrke demokratisk styring og legitimitet?).

Kriteriet *effektivitet* henspeiler i all hovedsak på ressursbruk og kostnader. Den dominerende antakelsen er at samarbeid mellom kommuner kan være en måte å ta ut stordriftsfordeler på. Stordriftsfordeler er knyttet til avtakende gjennomsnittskostnader i produksjon av en tjeneste knyttet til at man kan utnytte kapasiteten på produksjonsmidlene bedre. Dette kan være antall elever per lærer, antall klienter per spesialpedagog, antall oppdrag per regnskapsfører, eller lignende.

Kriteriet *kvalitet* er først og fremst knyttet til kvalitet på innsatsfaktorer i produksjonen, i kommunal virksomhet i all hovedsak fagkompetanse til ansatte og til stabilitet i et tjenestetilbud ("robusthet"). Ved å samarbeide om et tiltak har også små kommuner mulighet til å ansette fagpersoner i fulle stillinger, og muligens også ansette flere personer. Det siste vil gjøre tjenesten mer robust, både for interne forhold (sykdom blant personale, turnover, og lignende) og eksterne forhold (svingninger i "etterspørsel", nye krav og regler, og lignende).

Kriteriet *styring* er mer sammensatt enn de tidligere, og vil bli delt opp i to underdimensjoner. Det første er knyttet til politisk styring og kontroll av samarbeidet. Dette innbefatter hvorvidt valgte politikere har informasjon om og innsikt i det som foregår i samarbeidene, og i hvilken grad de føler de kan påvirke det som skjer i samarbeidene. Dette elementet er dermed knyttet til i hvilken grad valgte politikere har kontroll over samarbeidene. Det andre er knyttet til graden av politisk innflytelse *gjennom* samarbeidet. Som enkelte har påpekt er samarbeid nødvendig for å løse grenseoverskridende problemer eller for å utnytte muligheter der enkeltkommuner er for små. Slik sett kan samarbeid ses som en utvidelse av politiske styringsmuligheter, det vil si at områder som ellers måtte overses eller forlates blir mulige å gjøre noe med gjennom samarbeid. Slik sett kan samarbeid både medføre en styringsutfordring og innflytelsesmulighet.

7.1 Effektivitet og kvalitet

Vi har valgt å behandle disse to analytisk forskjellige begrepene sammen. Dette fordi mange vil betrakte effektivitet (forstått mer som økonomisk innsparing) og kvalitet som gjensidig avhengige elementer. Disse påstås ofte å inngå i en relasjon der man kan velge det ene eller det andre, det vil si at prioritering av økonomisk effektivitet kan gå på bekostning av kvalitet og omvendt.

Effektivitet og – i noe mindre grad – kvalitet kunne tenkes målt gjennom "objektive" indikatorer. For eksempel kunne en kartlagt endring i gjennomsnittskostnader per enhet før og etter etablering av et samarbeid, eller endring i ansattes formelle fagkompetanse. Dette ville kreve en relativt detaljert gjennomgang av enkelte samarbeid, noe som faller utenfor dette prosjektet. Prosjektet har derfor basert seg på *oppfatninger* av forholdet mellom interkommunalt samarbeid og kriteriene effektivitet og kvalitet. Vi baserer oss altså på det vi kan kalle kvalifiserte vurderinger av hvorvidt et samarbeid har gitt bedre effektivitet og/eller kvalitet. Dermed blir følgende et viktig metodisk spørsmål: Hvem er best kvalifisert til å foreta slike vurderinger?

Her blir igjen skillet mellom styringssamarbeid (regionråd) og produksjonssamarbeid sentralt. Når det gjelder vurdering av regionrådene vurderte vi det slik at de som var best egnet til å foreta vurderingen var kommunepolitikere. Dette er for det første disse som i all hovedsak fyller styrene i regionrådene, og slik sett vil mange av dem ha en direkte kontakt med regionrådets virksomhet. For det andre er det de ”menige” kommunestyremedlemmer som direkte må forholde seg til aktiviteten i regionrådene. Regionrådene har også såpass høy profil i kommunene at de aller fleste kommunepolitikere kan antas å ha en oppfatning av disse.

Når det gjelder vurdering av samarbeid etter § 27 er situasjonen annerledes. Et hovedproblem er at det på generelt grunnlag må sies å være relativt liten kunnskap og informasjon om slike samarbeid. Dette er ingen desavuering av lokale politikere og administrativ ledelse, bare en konstatering ut fra denne og andre kartlegginger av interkommunalt samarbeid. Både ECON (2007) og NIVI (2008, 2009) konkluderer i sine kartlegginger med at kunnskapen om og oversikten over interkommunale samarbeid er dårlig. Vår undersøkelse har vist at denne manglende oversikt i mange tilfeller også gjelder de mest sentrale politikere og administrative ledere. Oversikten over lovgrunnlaget for samarbeidet er enda dårligere.

Dette tilsier at det er lite fornuftig å henvende seg med generelle spørsmål til kommunepolitikere og kommunal ledelse. Ut fra disse betraktningene har vi valgt en delt, empirisk strategi. For regionrådenes vedkommende valgte vi å sende spørreskjema til samtlige kommunestyremedlemmer i et utvalg regionråd. For nærmere opplysning om denne undersøkelsen, se vedlegg 8. Når det gjelder produksjonssamarbeidene valgte vi en mer differensiert strategi med et spørreskjema til medlemmene i styrene for samarbeidene, samt kvalitative intervjuer med politisk og administrativ ledelse i et utvalg deltakerkommuner i seks utvalgte samarbeid. For nærmere redegjørelse for denne undersøkelsen, se vedlegg 6 og 7.

7.1.1 Produksjonssamarbeidene

METODE

Å få tak i mailadresser til samtlige styremedlemmer i alle de identifiserte samarbeidene viste seg å være tidkrevende. Vi stoppet denne kartleggingen da vi hadde identifisert mailadresser til styremedlemmer/daglige ledere i 64 av samarbeidene. Vi sendte ut spørreskjema via mail/web (SurveyXact) til 353 styremedlemmer. 212 av disse svarte, en svarprosent på 60. Vi stilte omtrent likelydende spørsmål til daglige ledere i det samme antallet samarbeid. Her svarte 52, noe som gir en svarprosent på 81. Dette må betraktes som fra tilfredsstillende til meget godt, og skulle gi oss en god innsikt i hvordan styremedlemmene og daglige ledere vurderer eventuelle effektivitets- og kvalitetsgevinster i samarbeidet. Se vedlegg 6 for spørreskjema.

Surveyundersøkelsen ble supplert med kvalitative intervjuer for å kontrollere for den faren det vil være for en innebygd skjevhet i svarene knyttet til at de som arbeider med noe ofte vil fremstille dette som en suksess. Spesielt daglige ledere kan mistenkes for å gi svarene slik skjevhet. I tillegg ble derfor syv konkrete samarbeid valgt ut for grundigere analyse. De syv samarbeidene ble valgt ut fra et ønske om spredning i formål, størrelse og geografisk beliggenhet. Følgende ble ut fra disse kriterier valgt: *Jæren friluftsråd, Lom og Skjåk brannvesen, Interkommunalt arkiv Finnmark, Mortenstua skole, NAV Nord Fosen, KRYSS revisjon og PPT Lindesnesregionen*. For hvert samarbeid ble to medlemskommuner valgt ut, og ordfører, opposisjonsleder og rådmann i disse kommunene ble intervjuet. Til sammen ble det gjennomført 35 intervjuer. Disse kan fungere som en korreks til og utfylling av svarene fra styremedlemmer og daglige ledere. Se vedlegg 7 for en mer detaljert gjennomgang av denne delen av undersøkelsen.

I surveyen ble det satt opp en rekke påstander om samarbeidets effekter på kvalitet og effektivitet, der svaralternativene var rangert fra ”i svært stor grad” (5) til ”ikke i det hele tatt” (1). ”Vet ikke” var en mulig kategori, men kun et fåtall benyttet denne. For å kunne beregne et meningsfylt gjennomsnitt er ”vet ikke” kategorien gjort om til missing.

Tabell 7.1.: Svar fra styremedlemmer og daglige ledere i 64 produksjonssamarbeid. Gjennomsnitt (standardavvik). 5=i svært stor grad, 1=ikke i det hele tatt

	Styremedlemmer (N195-210)	Daglig leder (N=51)
Bedre kvalitet på tjenestene	4,0 (0,9)	4,2 (0,9)
Mer robust fagmiljø	4,0 (0,9)	4,3 (0,9)
Bedre utnyttelse av økonomiske ressurser	3,9 (1,0)	4,2 (0,8)
Lettere å rekruttere gode fagpersoner	3,8 (1,0)	3,9 (1,1)
Rimeligere og mer effektiv drift	3,7 (1,0)	4,1 (0,9)
Større stabilitet i arbeidsstyrken	3,6 (1,1)	3,8 (1,0)

Svarene her er entydige. Både styremedlemmer og daglige ledere er svært klare på at samarbeidet har gitt både kvalitets- og effektivitetsforbedringer.

Den generelle oppfatning som kommer fram i surveyen, støttes opp av resultatene fra de åpne intervjuene. De fleste respondentene mente at det å ha et interkommunalt samarbeid på den type tjeneste/oppgave det gjaldt, var positivt og ga et bedre tilbud enn om kommunen skulle tilbudt det i egen regi. På spørsmål om et interkommunalt samarbeid ga en bedre utnyttelse av de økonomiske ressursene, var det få av respondentene som vektla dette som en viktig grunn til å samarbeide. Mange pekte på at det nok ikke var økonomiske besparelser ved å samarbeide kontra ikke å gjøre det, men at kommunen sannsynligvis fikk mer ut av de midlene som ble bevilget. Noen sitater fra intervjuene kan illustrere dette:

” (...) hvis du måler budsjettutviklingen til brann, så er det ikke sikkert at vi har lavere årlige kostnader. Det jeg er sikker på er at på investeringer på utstyr har fått til mye mer.”
(Rådmann)

”Så i utgangspunktet så synes jeg det er en positiv løsning, der vi kan få mer ut av ressursene enn om vi sitter på hver vår tue”.
(Opposisjonsleder)

”Jeg tror ikke kommunen har spart så mye penger. Kanskje tvert i mot. Det er ikke det viktigste heller. Den faglige karakteren og standarden er viktig. Den er viktigere enn økonomi.”
(Ordfører)

Det som i størst grad ble vektlagt som en fordel med å samarbeide interkommunalt, var robustheten og stabiliteten i fagmiljøet, samt muligheten til å rekruttere det nødvendige personalet. Dette gjaldt i alle de syv samarbeidene, uavhengig av formål. Både rådmenn og politikere la tydelig vekt på dette som et argument for samarbeid, og viste til en rekke eksempler. Økonomi ble også trukket fram, men spilte definitivt en sekundær rolle i forhold til kvalitet.

Flere av de intervjuede påpeker rett og slett at de alene ikke kunne ha tilbudt tjenester av en viss type. Som en rådmann uttrykte det:

”Det hadde aldri fungert for oss å ha PPT alene. Vi er for små til det. Så vi er helt avhengige av å være sammen med andre, både av hensyn til kostnader og til kvalitet og til kontinuitet. En typisk tjeneste som ikke kunne fungert i en kommune på vår størrelse alene.”
(Rådmann)

Dette kom fra rådmannen i en kommune med like under 1000 innbyggere, men vil nok være nokså representativt for noe større kommuner. I slike sammenhenger vil interkommunalt samarbeid være en *nødvendighet* hvis man i det hele tatt skal kunne tilby visse typer tjenester.

En årsak til at interkommunale samarbeid faktisk kan tenkes å ende opp med økonomisk sett mer ressurskrevende løsninger enn det enkeltkommuner ville gjort, er knyttet til det vi innledningsvis kalte *transaksjonskostnader*. Dette er kostnader knyttet til å organisere selve samarbeidet. Vi har ikke samlet inn noen oversikt over de direkte kostnader som er knyttet til styring av § 27-samarbeid (styrehonorarer, leie av lokaler, m.m.). Hvor kostnadskreven samarbeidene vil være kan tenkes å avhenge av hvor godt og ”knirkefritt” samarbeidet fungerer.

Vi spurte derfor om hvordan selve samarbeidet ble oppfattet. Gjennomsnittsscore for styremedlemmer og daglige ledere er vist i tabell 7.2.. ”Vet ikke” kategorien er igjen kodet som missing.

Tabell 7.2.: Svar fra styremedlemmer og daglige ledere i 64 produksjonssamarbeid på et sett påstander om samarbeidet. Gjennomsnitt (standardavvik). 5=helt uenig, 1=helt enig

	Styremedlemmer (N=205-211)	Daglig leder (N=51)
Kommunene har en felles forståelse av målsettingene med samarbeidet	2,0 (0,8)	1,8 (0,7)
Kommunene er helt enige i hvor omfattende samarbeidet skal være	2,2 (0,9)	2,0 (1,0)
Det er et svært godt samarbeid mellom kommunene	2,0 (0,8)	1,9 (0,9)
Det er lite konflikter mellom kommunene knyttet til samarbeidet	2,0 (0,8)	1,6 (0,8)

Også på dette området er svarene både fra styremedlemmer og daglige ledere entydig positive. I den grad enighet og lite konflikt kan tolkes som en sentral bestanddel i transaksjonskostnader, så er disse gjennomgående lave i de undersøkte samarbeidene. Det positive inntrykket støttes gjennom de åpne intervjuene som ble gjennomført. Et sitat kan være illustrerende:

“(...) det har i alle fall, så lenge jeg har vært politiker, aldri vært noen konflikt (...)”
(Varaordfører)

Dette betyr selvfølgelig ikke at det aldri har forekommet konflikter, men at dette er unntakene, og at disse er blitt løst ganske fort. I den grad det forekommer konflikter i produksjonssamarbeidene ser dette i hovedsak ut til å være knyttet til finansieringsmodell. Som påpekt tidligere involverer de fleste av samarbeidene minst en større kommune, og flere mindre kommuner. De fleste finansieringsordninger er basert i hovedsak på folketall. Dette fører til at de største kommunene i enkelte tilfeller ser ut til å oppleve at de må dekke en for stor del av den økonomiske byrden. Spesielt kan dette tenkes å gjelde i samarbeid der kostnader er direkte knyttet til folketall, f.eks. en felles arkivtjeneste. Et sitat kan illustrere dette:

”For vår del så vi jo at kommunen vår kom forholdsmessig dårlig ut av samarbeidet, vi fikk en stor del av utgiftene i forhold til innbyggertall, og som følge av dette vurderte vi å trekke oss ut av hele samarbeidet.”
(opposisjonsleder)

Ellers er bildet nesten konfliktfritt, og prinsippet om betaling etter folketall ser ut til å ha høy legitimitet blant respondentene i de undersøkte samarbeidene. Dette kommer klart fram i sitat fra en av deltakerne i det undersøkte friluftsrådet:

”Så er det jo viktig at de store byene som er med og bruker friluftsområdene i nabokommunene, også tar sitt ansvar. Det er jo det fine med det interkommunale ansvaret. De store er også med og bidrar til det store spleiselaget.”
(opposisjonsleder)

I flere sammenhenger blir tillit trukket fram som et alternativ til kontroll (Ouchi 1980, Perrow 1986; Williamson 1991), og som noe som reduserer transaksjonskostnader (Dyer & Chu 2006). Derfor stilte vi i surveyen også et sett spørsmål knyttet til i hvor stor grad man hadde tillit til de andre kommunene i samarbeidet. Fordelingen på disse spørsmålene er vist i tabell 7.3.:

Tabell 7.3.: Svar fra styremedlemmer og daglige ledere i 64 produksjonssamarbeid på spørsmålet ”I hvor stor grad stoler du på at de kommunene som deltar i samarbeidet...”. Gjennomsnitt (standardavvik). 5=fullt og helt, 1=ikke i det hele tatt

	Styremedlemmer (N=203-209)	Daglig leder (N=47-49)
Arbeider for fellesskapet og ikke bare for sin egen kommune	4,1 (0,8)	4,0 (0,8)
Lojalt følger opp de vedtak som fattes i det interkommunale samarbeidet	4,1 (0,8)	4,0 (0,7)
Ikke vil trekke seg ut av samarbeidet hvis det oppstår uenighet	4,0 (0,9)	4,0 (0,8)
Vil bidra med de ressurser som trengs for å få til et godt samarbeid	4,0 (0,8)	3,7 (0,9)

Resultatene tegner et bilde av en svært høy tillit, i alle fall blant dem som sitter tett på samarbeidene. Ingen i de åpne intervjuene ga noen form for uttrykk for mistillit til andre kommuner i samarbeidet.

Fravær av konflikt og stor grad av gjensidig tillit er ikke et direkte mål på transaksjonskostnader, men kan i alle fall være en indikasjon på at disse ikke er urimelig høye.

7.1.2 Regionrådene

Som vi har vist tidligere er regionrådene kun i liten grad overført noen direkte myndighet over konkret tjenesteyting. Den eventuelle forbindelsen som er mellom regionrådene og tjenesteytingens kvalitet og effektivitet går mest på overordnet koordinering, initiering av samarbeidsprosjekter og oppfølging av disse. Koblingen mellom regionrådene og tjenesteyting er altså mer indirekte. Det er likevel interessant å spørre kommunestyrepolitikere i hvilken grad regionrådene har bidratt til økt effektivitet/kvalitet på sentrale områder i kommunenes tjenesteportefølje.

I undersøkelsen stilte vi et sett spørsmål til kommunestyrepolitikere i deltakerkommunene i 11 utvalgte regionråd (tilsammen 70 kommuner og over 2000 politikere, se forøvrig kapittel 6.3 og vedlegg 8 for en nærmere beskrivelse av undersøkelsen) om hvorvidt de opplevde at regionrådet hadde ført til forbedring i effektivitet og eller kvalitet på et utvalg av kommunale ansvarsområder. Politikerne ble stilt følgende spørsmål: ”I hvor stor grad mener du at regionrådet har bidratt til følgende:...”. Svaralternativene var rangert fra 1 (i svært liten grad) til 5 (i svært stor grad).

Tabell 7.4.: Kommunepolitikeres svar på spørsmålet ”I hvor stor grad mener du at regionrådet har bidratt til følgende?”. Svaralternativene 1=i svært liten grad, 3=til en viss grad, 5=i svært stor grad. Gjennomsnitt (standardavvik) (N=893-938)

	Gjennomsnitt (standardavvik)
Bedre tilbud med hensyn til renovasjon	2,8 (1,2)
En bedre næringspolitikk i regionen	2,8 (1,0)
Effektivisering av administrative fellestjenester som regnskap, IT og lønn	2,7 (1,1)
Satt kommunene bedre i stand til å løse miljøproblemer	2,6 (1,0)
Bedre barnevernstilbud i regionen	2,5 (1,1)
Bedre kulturtilbud i regionen	2,3 (1,9)
Et bedre skoletilbud i regionen	2,2 (1,0)
Bedre helsetjenester i regionen	2,2 (1,0)
Bedre tilbud til sosialklienter i regionen	2,0 (0,9)
Et bedre barnehagetilbud i regionen	1,9 (0,8)

Det er en betydelig variasjon mellom tjenesteområder. Tekniske tjenester, næringspolitikk, fellestjenester og miljø kommer ”best” ut, i den forstand at det er her flest respondenter mener at regionrådet har hatt en positiv påvirkning. Ellers bør det bemerkes at samtlige gjennomsnitt ligger under midtpunktet på svarskalaen (”til en viss grad”), noe som på generelt nivå indikerer at kommunepolitikernes vurderer regionrådenes innvirkning på konkrete tjenester som relativt beskeden.

Det er en gjennomgående tendens til at de som er medlemmer i regionrådene (styrene) har en noe mer positiv innstilling til hva regionrådet har oppnådd. Forskjellen er imidlertid ikke veldig stor, og kun signifikant ($p < .05$) for næringspolitikk og miljøvern, i noe mindre grad for barnehagetilbud.

Forskjellene er større mellom regionrådene, noe som understøtter det vi påpekte tidligere, nemlig at regionrådene til en viss grad har ”spesialisert” seg på visse felt. Midt- og Vest-Telemarkrådene, samt Listerrådet vurderes å ha hatt en betydelig innvirkning på et bedre barnevernstilbud, Grenlandssamarbeidet og Østre Agdersamarbeidet scorer godt på effektivisering av fellestjenester, Setesdal, Salten og Vest-Telemark har høyere score på renovasjon (tekniske tjenester), Setesdal og Trondheimsregionen scorer høyt på næringspolitikk, og Salten regionråd på miljøarbeid.

Hvis vi slår sammen regionrådenes score på hvert av de områdene som er vist i tabell 7.4. så får vi en skala som kan betraktes som en slags gjennomsnittlig effekt av regionrådet på tjenestetilbudet i regionen. Alle områdene er slått sammen, og så dividert med antall oppgaveområder (10) for å få skalen inn på samme variasjonsbredde som de enkelte spørsmål. Jo nærmere et regionråd scorer 1, desto mindre effektivisering/forbedring har det bidratt til i regionen, jo nærmere 5, desto større innvirkning har regionrådet har på effektivisering/forbedring.

Tabell 7.5.: Gjennomsnittlig score på skalaen ”Gjennomsnittlig effekt av regionrådet på tjenestetilbudet i regionen”. 1=svært liten, 5=svært stor. Missing omgjort til gjennomsnittsverdi. N=1007.

REGIONRÅD	Gjennomsnitt (standardavvik)
Setesdal regionråd	2,5 (0,8)
Østre-Agder samarbeidet	2,5 (0,8)
Salten regionråd	2,5 (0,7)
Grenlandssamarbeidet	2,5 (0,6)
Vest-Telemarkrådet	2,5 (0,6)
Listerrådet	2,4 (0,8)
Knutepunkt Sørlandet	2,4 (0,7)
Trondheimsregionen	2,3 (0,8)
Drammensregionen	2,3 (0,6)
Bergensregionen	2,2 (0,7)
Midt-Telemarkrådet	2,2 (0,6)
TOTALT	2,4 (0,7)

Generelt sett vurderes samtlige regionråd relativt likt, og da slik at dette har relativt liten innvirkning på de mest sentrale tjenestetilbud i regionen. I dette generelle bildet må vi huske på den betydelige variasjonen på enkeltområder mellom regionrådene. Uansett styrker dette inntrykket fra forrige kapittel, nemlig at regionrådene i mindre grad er arenaer med direkte ansvar og innflytelse på tjenesteytingen.

På samme måte som for produksjonssamarbeidene, spurte vi også kommunepolitikere om hvordan de opplevde regionrådssamarbeidet i forhold til de andre deltakerkommunene. Siden ikke alle kommunepolitikere er medlemmer i rådet, og dermed kan uttale seg direkte om situasjonen der (grad av konflikt/samarbeid), måtte spørsmålene stilles på en mer generell måte. Dette ble gjort ved spørre om hvorvidt kommunepolitikerne opplever at det er enighet blant deltakerkommunene om sentrale forhold (mål, ressursbruk, omfang, myndighet). Resultatet er vist i tabell 7.6. Tabellen måler grad av enighet, og jo nærmere verdien er tallet 5, desto større er enigheten på de fire nevnte områdene.

Tabell 7.6.: Svar fra kommunepolitikere i 70 kommuner (11 regionråd) på spørsmålet ”I hvor stor grad mener du at kommunene i regionrådet er enige om følgende”. Gjennomsnitt (standardavvik). 5=helt enige, 1=helt uenige. N=812-867

	Gjennomsnitt (standardavvik)
Hvor mye beslutningsmyndighet som skal delegeres til regionrådet	3,1 (0,8)
Hvor mye ressurser kommunene skal investere i samarbeidet	3,0 (0,8)
Hvor stort omfang samarbeidet skal ha	2,8 (0,8)
Målsettingene med samarbeidet	2,4 (0,8)

Enigheten kan ikke betegnes som svært høy. På to sentrale felt – mål og omfang – ligger gjennomsnittlig score under midtpunktet (”verken enige eller uenige”), mens de på de to andre ligger like over dette.

Det virker også i liten grad som om regionrådene er arenaer for politiske konflikter. I gjennomgangen av sakene i regionrådene kartla vi også i hvilken grad vedtak ble gjort enstemmig eller om det var avstemminger med divergens. Av de undersøkte regionrådene (22) fokuserte vi på de 356 sakene som vi tidligere kalte substansielle (altså ikke saker som kun er til dagsorden eller knyttet til intern drift), og så på antall saker der det forslå uenighet og dissens.

Tabell 7.7.: Grad av dissens i regionrådenes vedtak. Kilde: Møtereferater.

	Antall saker	Prosent
Enstemmig vedtatt	346	97
Dissens	10	3
TOTALT	356	100

De ti sakene fordeler seg på følgende områder:

- uenighet om konkret pengestøtte til prosjekter
- uttalelse om lokalisering av (interkommunalt) bibliotek
- bestilling av utredning av konsekvenser ved kommunesammenslåing

De fleste uenighetene forekommer i regionråd som foretar konkrete bevilgingsvedtak til enkeltprosjekter, men vi ser også at de – svært få – gangene saker med lokalpolitisk konfliktpotensial tas opp (lokalisering, sammenslåing), så utvikler også regionrådene seg til konfliktaenaer.

Nå skal ikke denne enigheten tillegges alt for stor vekt, for også i de fleste kommunestyre vedtas de fleste saker enstemmig. Helt generelt virker likevel konfliktnivået i regionrådene svært lavt, noe som høyst sannsynlig er knyttet til at regionrådene i liten grad behandler saker med noe særlig konfliktpotensial, verken mellom politiske partier (ideologi) eller deltakerkommuner (lokalisering).

Og på samme måte som for produksjonssamarbeidene, spurte vi også kommunepolitikere om hva slags tillit de hadde til deltakerne i regionrådene.

Tabell 7.8.: Svar fra kommunepolitikere i 70 kommuner (11 regionråd) på spørsmålet ”I hvor stor grad stoler du på at de kommunene som deltar i samarbeidet...”. Gjennomsnitt (standardavvik). 5=fullt og helt, 1=ikke i det hele tatt. N=831-938

	Gjennomsnitt (standardavvik)
Lojalt følger opp de vedtak som fattes i det interkommunale samarbeidet	3,4 (0,9)
Vil bidra med de ressurser som trengs for å få til et godt samarbeid	3,3 (0,9)
Ikke vil trekke seg ut av samarbeidet hvis det oppstår uenighet	3,2 (0,9)
Arbeider for fellesskapet og ikke bare for sin egen kommune	3,0 (1,0)

Tilliten mellom kommunene er på det vi kan kalle den positive siden, det vil si at det er flere som har tillit til at kommunene lojalt følger opp vedtak og lignende, enn som har mistillit til dette.

Funnene kan tyde på at samarbeid i regionrådene har høyere transaksjonskostnader enn samarbeid i mer produksjonsrettede samarbeid. Dette skyldes for det første en mer uklar rolle, noe som ser ut til å gjenspeiles i mer uenighet knyttet til helt grunnleggende forhold som mål og omfang på samarbeidet. Tilliten er også det vi vil kalle ”mer avmålt”, men på den positive siden. En tilstand av verken full tillit eller sterkt mistillit er et utgangspunkt for en situasjon som enkelte har kalt ”rasjonell kalkulasjon” (Gambetta 1988). Aktører med en slik holdning vil vurdere relasjoner relativt instrumentelt, fra sak til sak. Dette betyr igjen en betydelig innsats for å overvåke og kontrollere hva som skjer i samarbeidet.

7.1.3 Oppsummering og vurdering

En ting fremstår som helt klart, nemlig at *produksjonssamarbeid* oppleves som å fremme både høyere kvalitet og høyere effektivitet på de områder det samarbeides om. Både de som sitter tett på samarbeidet (daglige ledere og styremedlemmer) og de som sitter mer på avstand (politisk og administrativ ledelse i deltakerkommunene) har klart sammenfallende oppfatninger av dette. I de fleste sammenhenger tones imidlertid økonomiske aspekter betydelig ned til fordel for kvalitet, fagmiljø og kontinuitet. I de fleste intervjuene som ble foretatt ligger kommunestrukturen som en underliggende dimensjon. Av flere blir samarbeidet fremhevet som en ren nødvendighet, begrunnet i små kommuner.

Et argument for å velge en annen organisatorisk løsning enn interkommunalt samarbeid med eget styre – overføre myndighet til en annen kommune (hierarki) eller kjøpe tjenester av en annen kommune (marked) – kunne være høye transaksjonskostnader i samarbeidene. Indirekte ser vi at spesielt produksjonssamarbeidene preges av stor grad av tillit og liten opplevelse av konflikt. Dette kan være en indikasjon på at transaksjonskostnader knyttet til slike konkrete samarbeid oppleves som relativt små, og dermed ikke gir noen grunn til å organisere dem på en annen måte.

Når det gjelder regionrådene er situasjonen noe forskjellig. Det som virker relativt klart er at regionrådenes rolle når det gjelder direkte tjenesteyting er svært beskjeden, selv om det er betydelige variasjoner mellom regionrådene. Dette trekker i retning av at regionrådene fyller en annen funksjon enn å være en arena for utvikling og koordinering av konkrete tjenestetilbud. Regionrådene fremstår også som organer der enighet og tillit mellom deltakerne ikke kan betegnes som stor. Dermed er dette også høyst sannsynlig arenaer som

kan generere til dels betydelige transaksjonskostnader. Disse dataene støtter opp under inntrykket av regionråd som en relativt uklar enhet, der det er en betydelig usikkerhet knyttet til målsettinger, omfang og ressurser.

7.2 Styring

Styringselementet angripes som tidligere påpekt på to ulike måter. Den ene er knyttet til politisk og administrativ styring av de interkommunale samarbeidene, mens det andre – mest aktuelt for regionrådene – er knyttet til styring *gjennom* samarbeidene. Utgangspunktet for interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 er at deltakerkommunene delegerer en avgrenset myndighet til et styre. At dette også faktisk skjer, viste vi i forrige kapittel. En slik delegasjon betyr også at den daglige styringen av virksomheten i samarbeidet flyttes ut av de tradisjonelle styringsarenaene i kommunene, nemlig politiske utvalg og administrativ ledelse. Et sentralt element i styring av slike samarbeid er da knyttet til hvordan politikere og administrasjon får informasjon om hva som skjer i samarbeidet og hvordan denne informasjonen behandles.

Når det gjelder styring, vil vi starte med to generelle betraktninger basert på tidligere presentert empiri.

a) Svak oversikt over interkommunale samarbeid og lovgrunnlag

Kartleggingen av konkrete § 27-samarbeid viste seg å være vanskelig på grunn av at det var lite samlet oversikt over disse i de kommunene som ble undersøkt. Vi undersøkte også så mange kommuner at det er svært sannsynlig at det inntrykk vi fikk er representativt for de aller fleste kommuner i Norge. Vårt generelle inntrykk var at administrativ ledelse ikke hadde noen særlig god oversikt over de interkommunale samarbeidene, og at kunnskapen om lovgrunnlag var enda svakere. Dette er i seg selv en indikasjon på et styringsproblem. På mange måter virker det som om interkommunale samarbeid ”går under radaren” til de sentrale styringsorganer i kommunene.

Nå skal ikke denne tolkningen trekkes for langt. De oppgavene som er lagt til § 27-samarbeid kan i liten grad betegnes som kommunale kjerneoppgaver eller områder med stort konfliktpotensial. Det er oppgaver som – innenfor rammene av en enkelt kommune – høyst sannsynlig ville vært delegert til administrasjonssjefen, og videre til lavere nivå i kommuneadministrasjonen. Sagt på en annen måte: Det er ikke sikkert at politisk og administrativ ledelse i en kommune hadde hatt bedre oversikt over aktiviteten hvis den hadde vært innenfor rammene av kommunen.

Likevel er den manglende oversikten en indikasjon på fragmentering av kommunal virksomhet, og dermed et forhold som er med på å øke kompleksiteten og høyst sannsynlig minske politisk og administrativ oversikt.

b) Relativt sterk direkte styring

Gjennomgangen av styrepresentasjonen viste at kommunestyrepolitikere er representert i ca halvparten av styrene for produksjonssamarbeidene, og i samtlige regionrådsstyrer. Videre viser sammensetningen av styrene at mange av dem er ”topptunge” i den forstand at enten ordfører og/eller rådmann er representert i ca halvparten av produksjonssamarbeidene og i samtlige regionråd.

Hvis dette hadde vært oppgaver – for eksempel PPT - som hadde vært organisert innenfor rammene av en kommune, er det lite sannsynlig at politisk og administrativ ledelse

ville vært så ”nært” på virksomheten. Da ville hovedansvaret for daglig styring vært lagt til en fagsjef. Dette kan tyde på at det å flytte en oppgave fra en kommune til et interkommunalt samarbeid følges av en mer direkte form for politisk og administrativ styring. Slik styrkes faktisk styringen av oppgaveområdet.

Dette åpner igjen for et spørsmål om hvem som innehar styrevervene, spesielt når det gjelder politikere. Er det posisjonen, eller slipper også opposisjonen til? Det skal vi se nærmere på i dette avsnittet.

7.2.1 Produksjonssamarbeidene

Gjennom spørreskjemaundersøkelsen til styremedlemmene i samarbeidene er det mulig å anslå i hvilken grad det er politisk posisjon eller opposisjon som sitter i styrene. Totalt sett 96 politikere svarte på dette spørsmålet, og de fordelte seg som følger:

Tabell 7.9.: Politikernes svar på spørsmålet ”Er du medlem i parti som inngår i styrende koalisjon i kommunen” (N=96)

Ja	54 (52)
Nei	46 (44)
Totalt	100 (96)

Tallene indikerer at medlemmer av opposisjonspartier nesten like ofte er medlemmer av styrene som medlemmer av posisjonspartier. Det er lite som tyder på at dette er styrer som en politisk posisjon ”okkuperer”. Dette skulle i utgangspunktet åpne for en relativt bred politisk styring.

Neste forhold går på hvordan samarbeidet informerer om sin virksomhet. I gjennomgangen av alle samarbeidene kartla vi først hvorvidt samarbeidet hadde en egen nettside. 85 % hadde enten egen hjemmeside eller en egen side knyttet til hjemmesidene til en kommune eller fylkeskommune. Dette tyder på at den passive informasjon – at informasjon er relativt lett tilgjengelig for dem som oppsøker den *aktivt* – er god.

I tillegg spurte vi både styremedlemmer og daglige ledere i samarbeidene om hvordan de informerer politisk og administrativ ledelse.

Tabell 7.10: Hvordan informerer samarbeidet om sin virksomhet? Andel som har svart ”ja”. Prosent.

	Styre- medlemmer (N=207-209)	Daglige ledere (N=50)
Sender årsmelding/regnskap direkte til kommunestyret	60	60
Sender årsmelding/regnskap til administrativ ledelse	87	98
Har muntlige orienteringer i kommunestyret en/flere ganger i året	35	14
Har muntlige orienteringer til administrativ ledelse en/flere gang i året	60	67

De aller fleste påpeker at de sender årsmelding enten til administrativ ledelse (nesten en regel uten unntak) eller til kommunestyre. I vår kartlegging av samarbeidene var det vårt inntrykk at de alle fleste samarbeid som leverte årsrapporter til kommunestyret gjorde dette som referatsaker. Dette understreker at det i de fleste samarbeid foreligger faste rutiner for informasjon. Muntlige informasjonsmøter med politikere er mer sjeldne, mens informasjonsmøter med administrativ ledelse må sies å være vanlig.

At det er rutiner for informasjon betyr selvfølgelig ikke at politikere og/eller administrativ ledelse opplever seg som godt informert. I intervjuene kom det fram betydelige variasjoner i oppfatninger av informasjon, men med en hovedvekt på kritiske røster. Følgende utsagn er typiske:

”Informasjonsflyt ja, tja... vi er jo godt informert nå, men vi er helt avhengige av å stole på de folka som er valgt inn i selskapene. Informasjonsflyten er ikke akkurat så godt formalisert”
(Ordfører)

”Det har ikke vært noen systemer for informasjon.”
(Rådmann)

Det ble også av flere påpekt at det var betydelige forskjeller i informasjon knyttet til posisjon. Et typisk utsagn her er:

”(...) her er det veldig stor forskjell på posisjon og opposisjon. For opposisjonen er svaret ja. Men posisjonspolitikere sitter ofte i alle styrene, og har mer info.”
(rådmann)

Det er også en tendens til at opposisjonspolitikere som ble intervjuet er mer kritisk til informasjonsflyten enn posisjonspolitikere.

Det som tegner seg som et bilde i de åpne intervjuene er at opposisjonspolitikere i større grad må basere seg på den formelle informasjonen som sendes kommunestyre/politisk utvalg, gjerne som en referatsak. Opposisjonen mangler de arenaer for mer direkte og muntlig informasjonsutveksling som posisjonspolitikere har adgang til. Dette, kombinert med en betydelig mengde informasjon som politikere forventes å tilegne seg og behandle, gjør at informasjonen virker dårligere overfor opposisjon enn posisjon. Et utsagn kan illustrere dette:

”(...) mange er jo venstrehåndspolitikere og setter seg ikke inn i eller leser alle disse årsrapportene fra hvert samarbeid eller selskap (...). Vi er jo fritidspolitikere og da blir det til at vi ikke klarer å følge så godt med.”
(opposisjonspolitiker)

”Informasjonsflyten, nei... vi i opposisjonen får jo ingen informasjon lenger, men heller ikke menigmann i formannskapet eller kommunestyret blir informert.”
(opposisjonspolitiker)

Det siste utsagnet kan tyde på at informasjonsflyten ikke bare er dårligere til opposisjon enn til posisjon, men også at det er forskjeller i informasjon mellom ”menige politikere” og andre – antakeligvis mer sentrale – politikere.

Det som kommer fram i intervjuene er at de fleste politikere opplever et større problem med for mye enn for lite informasjon. Når vi spør helt konkret om informasjon fra ett konkret samarbeid er det stor fare for at vi overdriver det rapporterte behovet for informasjon

fra akkurat dette samarbeidet. De fleste som ble intervjuet har en relativt avslappet holdning til informasjonsflyten. En opposisjonspolitiker uttrykte følgende:

”Jeg føler jeg er så mye informert som jeg ønsker å være. Vi får jo noen rapporter og noen orienteringer i løpet av et år. Så har de en hjemmeside som det går an å orientere seg på. (...) Noen har nok mer fokus på saken som sådan, som kanskje har en annen mening om det. Men jeg føler at i forhold til mitt ståsted og fokus så synes jeg det er bra nok.”
(opposisjonspolitiker)

Dette kan tyde på at informasjon fra disse interkommunale samarbeidene ikke er det som politisk og administrativ ledelse i stor grad etterspør. Vi spurte både daglige ledere og styremedlemmer i styrene for samarbeidene hvordan de opplevde interessen fra politisk og administrativ ledelse om det som foregår i samarbeidet.

Tabell 7.11.: Opplevd henvendelse til styre/daglig leder fra politisk og administrativ ledelse. 1=helt uenig, 5=helt enig. Gjennomsnitt (standardavvik).

	Styremedlemmer (N=211)	Daglige ledere (N= 50)
Jeg får ofte henvendelser fra politisk ledelse i min kommune angående samarbeidet	2,5 (1,1)	2,3 (1,1)
Jeg får ofte henvendelser fra andre politikere i min kommune angående samarbeidet	2,3 (1,0)	2,3 (1,0)
Jeg får ofte henvendelser fra administrativ ledelse i min kommune angående samarbeidet	2,7 (1,2)	3,0 (1,2)
Jeg får ofte henvendelser fra faglig ledelse i min kommune angående samarbeidet	2,8 (1,1)	3,4 (1,6)
Jeg får ofte henvendelser fra media i min kommune angående samarbeidet	2,0 (1,9)	2,5 (1,2)

Både styremedlemmer og daglige ledere opplever relativt sjelden å få henvendelser fra politisk, administrativ eller faglig ledelse. Det er en tendens til at styremedlemmer oftere får henvendelser fra politisk ledelse enn det daglig leder opplever, og at daglige ledere oftere får henvendelser fra administrativ og faglig ledelse. Dette gjenspeiler nok i stor grad det vi drøftet over, nemlig at informasjon om hva som skjer i samarbeidene bare i liten grad etterspørres. Dette gjelder i alle fall så lenge alt går etter planen, for som en rådmann uttrykte det:

”(...) Men om du får avvik fra normalen (...), da blir det etterspørsel av informasjon. Men det etterspørres alt for lite info om driftsbildet etter min mening”.
(Rådmann)

Generelt kan vi si at det i så godt som samtlige samarbeid som vi har undersøkt finnes rutiner for å spre informasjon til både politisk og administrativ ledelse i kommunene. Dette skjer både gjennom hjemmesider og gjennom årsrapporter, i mindre grad gjennom direkte informasjon. Samtidig virker det som om det er en begrenset etterspørsel etter informasjon fra

både politisk og administrativ ledelse om hva som skjer i samarbeidet, i alle fall så lenge alt går ”etter normalen”.

7.2.2 Regionrådene

Vi skal i dette avsnitte skille mellom styring *av* og styring *gjennom* regionrådene. Styring *av* er knyttet til i hvilken grad regionrådene oppleves å være under styring fra medlemskommunene, mens styring *gjennom* regionrådene går på hvorvidt regionrådene er arenaer for håndtering av oppgaver den enkelte kommune ikke selv kan håndtere på en fornuftig måte (grenseoverskridende oppgaver).

Styring av regionrådene

Et første poeng er å undersøke hvem som sitter i styrene for regionrådene. Som vi viste tidligere er dette omtrent utelukkende en arena for politikere, samtidig som det ofte er svært sentrale politikere som innehar styrevervene. Sørby (2009) kartla i hvor stor grad styrene (de formelle) kun besto av den politiske posisjonen og/eller administrativ ledelse, eller om den politiske representasjonen var bredere (typisk ved inklusjon av opposisjonspolitikere). Hans konklusjon var at det i alle de regionrådene som kunne defineres som § 27-samarbeid (57 i hans materiale), var det 37 (65 %) som kunne defineres å ha representasjon som var bredere enn posisjon/administrativ ledelse. Slik sett er også regionrådene i relativt liten grad arenaer som den politiske posisjonen i kommunene har ”okkupert”.

Men er det slik at regionrådene *oppleves* som ”okkupert” av en politisk elite?

Tabell 7.12.: Kommunestyrepolitikeres svar på spørsmål om hvorvidt de opplever regionrådene som eliteorganer. Gjennomsnitt (standardavvik) for medlemmer av styret, ikke-medlemmer, og totalt. (N=952-974). 1= helt uenig, 5=helt enig

	Totalt
Regionrådet er kun blitt en arena for noen få, sentrale politikere	3,7 (1,0)
Opprettelse av regionrådet har forsterket tendenser til at det danner seg en liten gruppe ”elitepolitikere”	3,5 (1,1)

Det er vanskelig å tolke svarene annet enn at regionrådene oppleves som arenaer som til en viss grad forsterker allerede eksisterende elitetendenser i lokalpolitikken. Her er det også en viss forskjell mellom medlemmer i rådet og ikke-medlemmer, ved at medlemmer i mindre grad mener dette enn ikke-medlemmer, men denne forskjellen er noe mindre enn forskjellen knyttet til informasjon og innsikt (se under).

I spørreskjemaet til samtlige kommunestyrerepresentanter i medlemskommunene i 11 regionråd stilte vi spørsmål om innsyn og informasjon. Her er forskjellen relativt stor mellom de som sitter i styret og de som ikke gjør det, så vi velger å presentere denne forskjellen.

Tabell 7.13.: Kommunestyrepolitikeres svar på spørsmål om innsikt i, og informasjon om regionrådet. Gjennomsnitt (standardavvik) for medlemmer av styret, ikke-medlemmer, og totalt. (N=952-974). 1= helt uenig, 5=helt enig

	Medlemmer i styret	Ikke-medlemmer	Totalt
Det er vanskelig å få god informasjon om hva som skjer i regionrådet.	2,7 (1,0)	3,3 (1,1)	3,1 (1,1)
Kommunestyret har egentlig liten innsikt i det som skjer i regionrådet	3,2 (1,1)	3,6 (1,1)	3,5 (1,1)

Generelt uttrykkes det her en skepsis til informasjonen fra regionrådene til politikere i kommunestyrene. Det er interessant å merke seg at både medlemmer av styrene og ikke-medlemmer tenderer til å være enig i at kommunestyret har liten innsikt i det som skjer i regionrådene. Samtidig er ikke-medlemmene betydelig (signifikant på 0.01-nivå) mer skeptiske enn medlemmer av styret. Dette kan indikere at det å delta i styret medfører en betydelig informasjonsfordel.

Vi gikk også gjennom hvorvidt regionrådene laget egne årsrapporter og regnskap. Samtlige av dem som disponerte egne ressurser laget også egne årsmeldinger med regnskap. Hvorvidt disse sendes kommunestyrene har vi ikke undersøkt, men stikkprøver tyder på at dette skjer rutinemessig.

Begge de funnene vi har referert hittil, kan tyde på at regionrådene til en viss grad er organer som oppleves som "ustyrlike", spesielt blant de politikerne som ikke deltar i styrene for rådene.

Styring gjennom regionrådene

Vi listet opp en rekke oppgaver som vi antar kan være en indikasjon på det vi tidligere kalte "grenseoverskridende oppgaver". Delvis går dette på regionens evne til å løse oppgaver som per definisjon går på tvers av kommunene, spesielt areal og infrastruktur, delvis går dette på regionens ansikt utad. Det siste knyttes konkret opp mot hvorvidt regionsamarbeid gjør det lettere å rekruttere arbeidskraft, men også hvorvidt det styrker regionen vis-a-vis statlige myndigheter.

Tabell 7.14.: Kommunepolitikeres svar på spørsmålet "I hvor stor grad mener du at regionrådet har bidratt til følgende:". Svaralternativene 1=i svært liten grad, 3=til en viss grad, 5=i svært stor grad. Gjennomsnitt (standardavvik) (N=828-941)

	Gjennomsnitt (standardavvik)
Gjøre kommunene mer slagkraftig overfor statlig myndighet	3,0 (1,1)
Mer helhetlig samfunnsplanlegging	3,0 (0,9)
Mer helhetlige planer for arealutnyttelse og infrastruktur	2,9 (1,0)
Satt kommunene bedre i stand til å kunne avgi gode høringsuttalelser	2,8 (1,0)
Lettere å rekruttere gode fagpersoner til regionen	2,4 (0,9)

Gjennomgående vurderes regionrådene som å ha større effekt på disse områdene enn på den konkrete tjenesteytingen (se tabell 7.4.). Likevel er ikke scorene veldig høye, de klumper seg rundt svaralternativet ”til en viss grad”. På planlegging og ”utenrikspolitikk” (høringer og lignende) vurderes likevel regionrådene å ha en viss betydning.

På samme måte kan det tenkes at regionrådene er en arena for overordnet initiering av, samt styring av og kontroll med det interkommunale samarbeidet i regionen. Dette ble målt gjennom et sett med spørsmål.

Tabell 7.15.: Kommunepolitikeres svar på spørsmålet ”Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene?”. Svaralternativene 1=helt uenig, 3=verken enig eller uenig, 5=helt enig. Gjennomsnitt (standardavvik) (N=883-943)

	Gjennomsnitt (standardavvik)
Regionrådet har ført til flere interkommunale samarbeidsprosjekter	3,6 (0,9)
Regionrådet har ført til at politikerne i min kommune har fått bedre informasjon om det interkommunale samarbeidet som pågår	3,2 (1,0)
Regionrådet har økt bevisstheten om det interkommunale samarbeidet blant politikerne i min kommune	3,2 (1,0)
Regionrådet har ført til at politikerne i min kommune har fått bedre kontroll med det interkommunale samarbeidet som pågår	2,9 (1,0)
Regionrådet har gjort den interkommunale dimensjon sentral i alle saker vi diskuterer i kommunestyret	2,4 (1,0)

Svarene fra kommunepolitikerne er her positive på flere av spørsmålene. Et flertall mener at regionrådet fungerer som en *pådriver* til mer interkommunalt samarbeid, og at det ser ut til å oppleves som et organ som har bedret noe av oversikten over – og dermed styringen av – det interkommunale samarbeidet. Tidligere funn tydet på at kommunepolitikerne i liten grad mente at regionrådene i seg selv hadde medvirket særlig sterkt til forbedring av tjenesteytingens kvalitet og/eller effektivitet. Denne tabellen kan tyde på at regionrådenes rolle er mer indirekte, knyttet til å skape økt innsikt i det eksisterende samarbeidet og dermed muligheter for bedre styring.

Samtidig er det interessant å se hvorvidt regionrådene har en regional funksjon, i den forstand at regionrådene medvirker til å skape tettere bånd mellom kommuner som inngår i regionene.

Tabell 7.16.: Kommunepolitikeres svar på spørsmålet ”I hvor stor grad mener du at regionrådet har bidratt til følgende?”. Svaralternativene 1=i svært liten grad, 3=til en viss grad, 5=i svært stor grad. Gjennomsnitt (standardavvik) (N=927-951)

	Gjennomsnitt (standardavvik)
Skape en felles forståelse av regionens utfordringer	3,3 (0,9)
Bedre informasjonsutveksling mellom kommunene	3,2 (0,9)
Utvikle en regional identitet	3,0 (1,0)
Utvikle tillit mellom de deltakende kommunene	3,0 (0,9)

Igjen scorer regionrådene relativt høyt på slike mer generelle, integrerende forhold mellom deltakerkommunene. Er det dermed slik at regionrådene oppleves som ”å berede grunnen for kommunesammenslåinger”, eller oppleves de mer som et alternativ for å redusere presset i retning av kommunesammenslåing?

Tabell 7.17.: Kommunepolitikeres svar på spørsmålet ”Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene?”. Svaralternativene 1=helt uenig, 3=verken enig eller uenig, 5=helt enig. Gjennomsnitt (standardavvik) (N=927-951)

	Gjennomsnitt (standardavvik)
Regionrådet har ført til at det er mindre aktuelt med kommunesammenslåing i regionen	2,7 (1,1)
Medlemskap i regionrådet har ført til mindre press for at min kommune skal slås sammen med andre kommuner	2,7 (1,0)

Flertallet mener i liten grad at regionrådssamarbeidet har medvirket til å skape et mindre behov for kommunesammenslåing. Her er det helt sikkert variasjoner mellom kommuner innad i de enkelte regionrådssamarbeid, men det kan vi ikke gå inn på i denne sammenhengen.

Funnene tyder på at regionrådene til en viss grad fungerer som en arena der kommunene får økt sin innflytelse på felt de har vanskelig for å ha innflytelse på i den enkelte kommune. Spesielt på planlegging og ansikt utad har regionrådene en viss innvirkning, det har de også på oversikt over og styring av det interkommunale samarbeidet i regionen, samtidig som regionrådene klart medvirker til å utvikle relasjoner mellom kommunene i en retning av mer samarbeid.

7.2.3 Oppsummering og vurdering

Styringen av de interkommunale samarbeidene etter § 27 kan synes noe paradoksal. På helt generelt nivå antyder den relativt dårlige oversikten over omfanget av interkommunale samarbeid at både den politiske og administrative styringen er relativt svak. Sagt på en annen måte: *Den samlede styringen av det interkommunale samarbeidet i kommunene virker svak.* Kommunene har i liten grad en samlet oversikt, noe som gjør det vanskelig å tenke seg at man

har en samlet styring, verken politisk eller administrativt. Dette gjelder ikke bare samarbeid etter kommunelovens § 27, men samtlige interkommunale samarbeid.

Samtidig virker styringen av *det enkelte* samarbeid god, og virker faktisk i enkelte tilfeller mer direkte og ”hands-on” enn det man finner av styring av tradisjonell kommunal virksomhet i de enkelte kommuner. Denne konklusjonen trekker vi ut fra den relativt sterke politiske og administrative representasjonen i styrene, og at disse også er ganske tungt forankret i politisk og administrativ ledelse.

Det er nesten selvfølgelig å påpeke at det helt klart er forskjell i opplevd informasjon om, og styring av, de enkelte samarbeidene blant politikere. Det er politikere med posisjoner og erfaring som opplever styringen mest tilfredsstillende, mens mer perifere politikere opplever situasjonen som noe mer utilfredsstillende. Dette burde ikke overraske så lenge styring av norske kommuner også er basert på flertall og mindretall. Det samme bilde ville vi ganske sikkert fått knyttet til all kommunal virksomhet, ikke spesielt til interkommunalt samarbeid (se for eksempel Jacobsen 2007). Slik sett virker også opposisjonspolitikere relativt fornøyd med informasjon om samarbeidene. De fleste påpeker at informasjonen er der, men at det ofte er vanskelig å benytte den.

Helt generelt er det nesten ingen som påpeker store styringsproblemer knyttet til *produksjonssamarbeidene*. Dette skyldes høyst sannsynlig flere forhold. Vi vil trekke fram de tre følgende som sentrale:

- Oppgavene som er lagt til samarbeidene har i liten grad et politisk konfliktpotensial, og er dermed ikke veldig interessant i politisk sammenheng
- Informasjonen fra samarbeidene er i stor grad rutinisert, og følger samme informasjonsrutiner som annen kommunal virksomhet (årsrapporter og regnskap sendes til kommunestyre/fagstyre)
- Den direkte styringen virker relativt sterk, og mange politikere – også opposisjon - er involvert i styrene for samarbeidene

Når det gjelder regionrådene er bildet noe, men ikke mye, annerledes. Også her finnes det paradokser. På den ene siden beskriver kommunestyrepolitikere som vi har spurt en situasjon der de har relativt liten innsikt i det som bedrives i regionrådene, og at dette i stor grad er en arena for en politisk elite. Samtidig er nesten alle enige i at dette er en viktig arena, og en arena som har bidratt til å bedre styringen av grenseoverskridende problemer, til å initiere flere interkommunale samarbeid og til å skaffe oversikt over disse, og til å utvikle positive relasjoner mellom kommunene i regionen.

Slik sett ser regionrådene ut til å fylle en rolle som en *ekstra arena* for enkelte politikere – en ”elite” – der grenseoverskridende problemer kan tas opp og diskuteres. Faren med utvikling av slike organer er at de kan komme i ”konkurranse” med tradisjonelle styringsorganer, og muligens medvirke til å uthule disse. Dette er fokus for neste avsnitt.

7.3 Forholdet mellom den tradisjonelle kommuneorganisasjon og interkommunalt samarbeid

Innledningsvis pekte vi på potensielle problemer knyttet til interkommunalt samarbeid under overskriften ”uthuling”. I dette begrepet ligger det en demokratisk utfordring knyttet til det å flytte saksansvar ut fra ordinære styringsorganer, og dermed ut fra ordinære ansvarsforhold. For det første kan dette ”tømme” disse organene for interessante oppgaver, mens det for det andre kan gjøre ansvarsforhold mer indirekte og uklare.

7.3.1 Produksjonssamarbeidene

I intervjuene med rådmenn, ordførere/varaordførere og opposisjonspolitikere ble demokratiske forhold i svært liten grad berørt. I den grad det var snakk om styring og styringsproblemer, så var dette fokusert i hovedsak på tilgang på informasjon. Dette fokuset kan selvfølgelig forklares delvis ved at intervjuerne til en viss grad fokuserte på informasjonsflyt. Uansett var demokrati noe som i liten grad spontant ble tatt opp av de intervjuede.

En grunn til at dette fikk så lite oppmerksomhet av de intervjuede, er høyst sannsynlig at oppgavene som er lagt til § 27-samarbeid i liten grad oppleves som sentrale, verken for politisk eller administrativ styring. I et av intervjuene ble følgende påpekt:

”Du fjerner jo vedtakene fra kommunestyresalen. Det er en utfordring. Hvis du tenker demokrati (...), så fjerner du prioriteringene og slikt fra det øverste organet i kommunen. Derfor mener jeg man bør være veldig bevisst hvilke type aktiviteter man går inn i interkommunalt samarbeid med. (...) Men jeg synes jo at i forhold til friluftsrådet, så er det et godt eksempel på at det er lurt å gjøre.”
(opposisjonsleder)

I tillegg er det mange som påpeker at styresammensetningen i stor grad sikrer en direkte politisk og/eller administrativ styring. Der styringen oppleves noe problematisk, ser ut til å være i samarbeid der styremedlemmene ikke er ”forankret” i de tradisjonelle styringsorganer. I et av samarbeidene ble det påpekt en konfliktsituasjon der kommunestyrene i liten grad hadde blitt involvert. Årsaken til at denne konfliktsituasjonen oppsto ble definert som følger:

”Det som er viktig, er at de som sitter i styret er forankret i kommunestyret, og rapporterer tilbake til ordfører og kommune. (...) Det opplevde man i (...) at stikk motsatt skjedde. Der var det flere styremedlemmer som ikke satt i kommunestyret i sine respektive kommuner og ikke hadde kontakt med ordfører eller administrasjon. Stemte på en måte i styret og så når sakene gikk til kommunene, så fikk man et helt annet svar.”
(opposisjonsleder)

I den grad styringen oppleves som et problem, er det altså knyttet til at enkelte styrer mangler forankring i kommunene. Som vi så tidligere, har et flertall av styrene relativt ”tung” kommunal forankring, ikke minst på det politiske nivå.

Det er vanskelig å finne noen indikasjon i intervjuene på at overføring av oppgaver til interkommunale samarbeid etter kommunelovens § 27 har medvirket til å ”uthule” tradisjonelle kommunale styringsorganer.

7.3.2 Regionrådene

Vi har påvist at regionrådene har en forskjellig rolle fra styrene for de mer produksjonsrettede interkommunale samarbeid. Regionrådene inntar i større grad en rolle som initierer av prosjekter, som å holde oversikt over interkommunale samarbeid, og som politisk drøftingsarena for grenseoverskridende problemer. Slik sett er ikke oppgaver ”flyttet ut” fra kommunene til regionrådene, regionrådene er en slags form for tilleggsarena til tradisjonelle organer, spesielt politiske organer.

Likevel er det ikke tvil om at det kan skapes en *oppfatning* av at regionrådene er med på å tømme kommunestyrene for viktige oppgaver, og gjennom dette gjøre

kommunepolitikerrollen mindre attraktiv. Vi stilte først noen spørsmål til kommunestyrepolitikere om det opplevdes slik at regionrådene hadde medvirket til å tømme kommunestyrene for interessante og viktige oppgaver.

Tabell 7.18.: Kommunepolitikeres svar på spørsmålet ” I hvor stor grad er du enig i de følgende utsagnene?” Svaralternativene 1=i svært liten grad, 3=til en viss grad, 5=i svært stor grad. Gjennomsnitt (standardavvik) (N=914-935)

	Gjennomsnitt (standardavvik)
Viktige saker er blitt flyttet fra kommunestyret til regionrådet	2,0 (0,9)
Regionrådet har ”tømt” kommunestyret for interessante saker	1,6 (0,7)
Regionrådet har svekket kommunestyrets innflytelse	1,8 (0,9)

Generelt sett er det få politikere som mener at regionrådene er i ferd med å tømme kommunestyrene for interessante saker. Det er en klar (signifikant) forskjell mellom medlemmer i regionrådsstyrene og de som ikke er medlemmer, i den forstand at medlemmene i mindre grad opplever at regionrådene tømmer kommunestyrene.

Samtidig er det lite som tyder på at regionrådene har hatt noen stor innvirkning på det å være politiker. Dette er vist i tabellen under.

Tabell 7.19.: Kommunepolitikeres svar på spørsmålet ” I hvor stor grad er du enig i de følgende utsagnene? Svaralternativene 1=i svært liten grad, 3=til en viss grad, 5=i svært stor grad. Gjennomsnitt (standardavvik) (N=914-935)

	Gjennomsnitt (standardavvik)
Regionrådet påvirker i liten grad mitt daglige arbeid som kommunepolitiker	2,5 (1,3)
Regionrådet har gjort det mer attraktivt å være kommunepolitiker	1,8 (0,8)
Regionrådet har gjort det mer interessant å være kommunepolitiker	1,8 (0,9)

Det virker som om regionrådenes eksistens til en viss grad påvirker det politiske arbeidet, men det gjør ikke politikerrollen mer interessant eller attraktiv.

Svarene understreker en klar oppfatning av at den sentrale utøvelsen av politikk fremdeles ligger i kommunestyrene, og ikke i regionrådene.

7.4 Oppsummering og vurdering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på hvordan interkommunale samarbeid etter kommunelovens § 27 kan vurderes i forhold til effektivitet, kvalitet, styring og demokrati. Som et helt generelt utgangspunkt må det skilles mellom produksjonssamarbeid på den en siden, og regionrådene på den andre. Dette fordi de fyller to helt ulike funksjoner i forhold til deltakende kommuner. Når det gjelder produksjonssamarbeid så er det snakk om konkrete og avgrensede oppgaver som er delegert ut av kommunestyre/administrasjon i den enkelte kommune til et relativt autonomt styre. Regionrådene, har vi vist empirisk i denne

undersøkelsen, er ikke delegert slike konkrete oppgaver, men fremstår mer som ”tilleggsarenaer” til spesielt kommunestyrene. Vurderingene av de to typene samarbeid må dermed vurderes ut fra ulike kriterier.

Effektivitet og kvalitet

Ser vi først på effektivitet og kvalitet trer det fram et bilde som er nesten udelt positivt. For de fleste produksjonssamarbeid blir det fremhevet at kommunene hver for seg i liten grad ville kunnet tilby et tilbud av tilsvarende kvalitet som det de gjør gjennom det interkommunale samarbeidet. Dette er i stor grad knyttet til at mange kommuner er for små til å kunne tilby tjenester av tilfredsstillende kvalitet alene. Men kommunestrukturen kan ikke alene forklare hvorfor slike samarbeid oppleves som gode og nødvendige. Mange store kommuner deltar i slike samarbeid, og også disse opplever samarbeidene som positive med hensyn til kvalitet og effektivitet. Dermed er dette samarbeid som høyst sannsynlig ville vært nødvendige og gode nesten uansett hvor store kommunene er. Eksempler kan være friluftsråd, felles innkjøp og felles arkiv. Dette er oppgaver der også store kommuner kan nyte godt av samarbeid med flere, mindre kommuner.

Det er også viktig å merke seg at svært få trekker fram økonomiske gevinster som den viktigste grunnen til å ha slike samarbeid. Kvalitet, robusthet og fagmiljø er det som vanligvis trekkes fram, ikke at man skal spare penger (selv om det også påpekes). Samarbeidene fremstår også som relativt lite konfliktfylte – med et mulig unntak av forhold knyttet til finansieringsordning – noe som igjen kan tas som en indikasjon på at transaksjonskostnadene rundt disse samarbeidene er relativt små. Eventuelle konflikter knyttet til økonomi ser ut fra våre data ikke ut til å være særlig store. Alt i alt er den mest nærliggende konklusjon at slike interkommunale samarbeid er effektive, først og fremst fordi de muliggjør en høyere kvalitet på tjenestene enn det enkeltkommuner kunne tilby.

Også regionrådene vurderes som relativt effektive, men da mer som samordnende organer på saksfelt som er grenseoverskridende. Det er helt klart mer variasjon i synet på hvorvidt regionrådene er effektive organer enn når det gjelder produksjonssamarbeidene. Likevel er det ganske klare tendenser til at regionrådene oppleves som en positiv kraft når det gjelder å initiere og få oversikt over det interkommunale samarbeidet, til å ta opp og drøfte saker av regional karakter og til å samordne seg i forhold til omgivelsene (først og fremst statlig nivå). Effekten av regionrådene på den konkrete tjenesteytingen i regionen må derimot sies å være relativt beskjeden, men det er neppe heller deres primære funksjon

Styring og demokrati

På prinsipielt grunnlag kan man selvfølgelig påpeke at all overføring av myndighet fra kommunestyret til et interkommunalt styre med en viss autonomi er en svekking av politisk styring. På et mer pragmatisk grunnlag blir vurderingen noe forskjellig.

For det første er de fleste av de oppgavene som er lagt til produksjonssamarbeidene av en slik art at de må betraktes som å inneholde lite politisk kontroversielt stoff. Dette er saksfelt som innenfor rammene av en kommune høyst sannsynlig ville vært delegert til administrativt nivå, og videre til en fagenhet. Rapportering og informasjon ville høyst sannsynlig kommet i årsrapporter, da sammen med andre virksomheter i tilhørende etat. Og med at de interkommunale samarbeidene lager egne rapporter og årsmeldinger kan det hevdes at de er ”mer synlige” enn tilsvarende virksomhet ”skjult” i en kommunal etat. For det andre opprettes det gjennom styret en direkte styring, ofte tungt politisk, av den enkelte virksomhet. Denne styringen må betegnes som mer direkte enn den som skjer av det meste av tradisjonell kommunal virksomhet. På samme måte som for tradisjonell kommunal virksomhet virker det

som om informasjon om avvik fra ”normalen” oppleves som god også i interkommunale samarbeid etter § 27.

Kartleggingen i dette prosjektet kan underbygge en påstand om at styringen av interkommunal virksomhet etter kommunelovens § 27 faktisk er mer direkte og høyst sannsynlig *sterkere* enn den ville vært hvis den hadde vært integrert i en kommunes ordinære virksomhet. Det kan dermed stilles et spørsmål om det er riktig av kommunene å vie denne typen oppgaver så mye politisk og administrativ oppmerksomhet som man faktisk gjør ved oppretting av egne styrer og bemanning av disse med relativt topptunge posisjoner. Hvis styringskapasitet i en kommune kan regnes som en fast størrelse, vil bruk av ressurser på et felt måtte gå på bekostning av andre felt. Det er et legitimt spørsmål om det er riktig å bruke såpass mye styringskapasitet på den typen oppgaver som vi her har kartlagt.

På et prinsipielt grunnlag kan det klart hevdes at oppretting av styrer som består av personer som ikke er folkevalgte medfører en svekking av demokratisk kontroll og ansvar. Samtidig, igjen i et mer pragmatisk perspektiv, er det vanskelig å påstå at dette medfører en dramatisk svekking av demokratiske ansvarslinjer. Politikere som deltar i styrene er ofte sentrale politikere, som igjen står ansvarlig overfor kommunestyre. I styrene for § 27-samarbeid er også samtlige styremedlemmer samtidig ordinære deltakere i kommunenes politiske og administrative system, og er dermed integrert i den ordinære demokratiske styringskjeden. Opposisjonspolitikere slipper også i stor grad til i styrene. Samtidig har man mulighet til å styre samarbeidene både gjennom vedtektsutforming, og – ikke minst – gjennom økonomiske bevilgninger, beslutninger som i denne sammenhengen alltid fattes i kommunenes øverste politiske organ.

Når det gjelder regionrådene kunne det være en berettiget frykt for at denne typen i hovedsak politiske organer kunne tømme kommunestyrene for interessante oppgaver, og at de utviklet seg til en slags ”overkommune”. Kartleggingen viser at de fleste kommunestyrepolitikere i liten grad oppfatter situasjonen slik. Regionrådene oppleves i liten grad å ha fått delegert myndighet, de spiller i hovedsak en rolle som de enkelte kommunestyrer ikke kunne spilt alene, og dermed oppleves regionrådenes eksistens som å ha liten betydning for kommunestyrenes ordinære virksomhet. Hvis regionrådene oppleves å ha noen styringskonsekvenser, så er det i form av at kommunene opplever at de har fått bedre styring over oppgaver som de ikke har mulighet til å utføre like godt på egenhånd. Regionrådene ser dermed ut til å ha en *styringsutvidende* effekt, mer enn en styringsreduserende effekt. At slike ”ekstra-organer” ser ut til å medvirke til en ytterligere forsterking av politiske elitetendenser er noe man bør merke seg, og ta med i fremtidig utforming av regionrådenes styringsorganer.

8. VURDERINGER AV LOVGRUNNLAGET

Dette prosjektet har kun tatt for seg en type interkommunalt samarbeid. Det har ikke vært lagt opp til noen konkret sammenligning av ulike typer for å få fram ulikheter i anvendelse, utforming, og sterke og svake sider. Med alle de ulike muligheter kommunene har for lovmessig forankring av interkommunalt samarbeid, bør det også stilles spørsmål knyttet til hvorfor § 27 i kommuneloven benyttes.

I et rasjonelt perspektiv skulle man anta at de enkelte kommunene som deltar i interkommunale samarbeid vurderer hvilken lovhjemmel som vil være ”best”, og dermed foretar et reelt valg mellom for eksempel IKS, vertskommune, samkommune eller § 27. I det følgende skal vi se nærmere på i hvilken grad det er foretatt eksplisitte vurderinger til grunn når § 27 er valgt som lovgrunnlag for de enkelte samarbeid, og eventuelt hvilke argumenter som er brakt til torgs for valg av akkurat dette lovgrunnlaget.

8.1 Regionrådene

Den første gjennomgangen av regionrådene og deres vedtekter avdekket at under halvparten av dem eksplisitt hadde angitt lovgrunnlag i vedtektene. I de tilfeller der regionrådene er organisert som IKS eller AS er lovgrunnlaget klart definert, og det var heller ikke vanskelig å finne saksdokumenter i deltakerkommunene der lovgrunnlaget var eksplisitt drøftet. Hvorvidt IKS som lovhjemmel er et svært bevisst valg kan man stille spørsmålstegn ved når man ser på den geografiske konsentrasjonen (Vestlandet) av dette lovgrunnlaget. Det virker i stor grad som om denne lovhjemmelen mer har ”smittet” mellom regionråd som er lokalisert geografisk tett på hverandre.

Det foreligger noen, men ikke mange grunnleggende vurderinger av lovgrunnlaget for regionrådene. Noen er likevel identifisert, og de gir interessante innspill til diskusjonen om berettigelsen til kommunelovens § 27. Et eksempel på dette er Nord-Hordaland IKS som har fått gjennomført en juridisk analyse av lovgrunnlaget (Agendum 2008). I denne rapporten påpekes det at IKS er problematisk som grunnlag for et regionråd, blant annet på grunn av (op.cit.:11):

” IKS formen er vanskelig å forene med ideen om at regionrådet skal være en samlingsplass for politisk ledelse og ev. administrativ ledelse i regionens kommuner. IKS-loven legger som aksjeloven opp til at styreverv i selskapene er personlig, med de oppgaver og ansvar som dette innebærer.”

I rapporten foreslås det at regionrådet lager en ”todelt styringsstruktur”, der styret gjøres om til et rent styre etter IKS-loven, og der det opprettes et samarbeidsorgan (ordførerforum) ”(...) hvor de strategiske avgjørelsene for regionrådet forankres.” (op.cit: 19). Dermed ender man opp med en organisasjonsmodell med et organ ”over styret”, slik vi har påpekt tidligere.

I en vurdering foretatt av Agderforskning (Jeppesen & Røed 2008) knyttet til regionrådet Østre Agder påpekes at regionråd er vanskelig å forene med tankegangen i IKS-loven fordi denne (op.cit.:46):

”Loven er utviklet først og fremst med tanke på samarbeid mellom kommuner om selvfinansierende tjenester og oppgaver av nærings- eller forretningsmessig karakter.”

Og anbefaler derfor at det vil (op.cit.:49-50):

”være mest hensiktsmessig å hjemle samarbeidet i Kommunelovens paragraf 27. Én av fordelene med paragraf 27 er at den sikrer at den formelle vedtaksmyndigheten fortsatt ligger i den enkelte kommune. En forankring i denne paragrafen gir også stor fleksibilitet og mulighet for å utarbeide vedtekter som definerer relativt tydelig hva samarbeidet skal bestå i (formål m.m.); hva som er den enkelte deltakerkommunes rettigheter og plikter; hva som er styrets (og evt. andre organers) ansvar, rettigheter og plikter; økonomiske forhold; regler for inn- og uttrede m.m.”

Helgeland regionråd har i dag en organisasjonsform som er todelt, der den økonomiske virksomheten er organisert som et IKS og samarbeidsforumet (bestående av ordførere, varaordførere og opposisjonsledere) er organisert etter § 27. Slik skilles ”det regionpolitiske organ” fra de økonomiske forpliktelsene. Regionrådet inngår så en avtale om sekretariatstjenester levert fra Helgeland Regionråd IKS. Argumentasjonen som ble ført var som følger:

”Vi har oppfattet Helgeland Regionråds oppgaver overfor deltakerkommunene som todelt: På den ene side behandler det regionpolitiske saker av betydning for regionen og enkeltkommuner, og på den andre side påtar regionrådet seg oppdrag gjennom salg av tjenester og produkter. Det er her mulig å skille forvaltning og forretning ved at regionrådet som regionpolitisk organ organiseres som et samarbeid i en eller annen form og ved at forretningsdelen av regionrådets virksomhet skilles ut i et interkommunalt selskap etter IKS-loven.”¹

I denne diskusjonen ble det også trukket fram hvorvidt et IKS ville falle under regler om kjønnssammensetning av styret, noe som eventuelt ville bryte med tanken om at styret skulle utgjøres av politisk ledelse i deltakende kommuner.

Helt generelt virker det som om intensjonen bak IKS-formen oppleves som noe vanskelig å forene med regionrådenes intensjon om å være politiske arenaer for samarbeid, og der økonomisk og muligens forretningsmessig virksomhet er et underordnet felt. Hvis derimot regionrådene får klarere oppgaver og myndighet delegert fra deltakerkommunene, er det noen som påpeker at § 27 kanskje ikke er optimal, uten å begrunne dette nærmere:

“Hvis man imidlertid ønsker en større forutsigbarhet for selve samarbeidsorganisasjonen, vil det måtte medføre at oppgaver delegeres mot nødvendig ressursoverføring til organet som skal utføre oppgaven. Det vil sette større krav til konkretisering av mandat, forventet måloppnåelse og forutsigbarhet på ressurstilgang til Kongsbergregionen som organ. Da bør man også vurdere hvorvidt § 27-samarbeidet i henhold til kommuneloven er den ideelle organiseringen.”

(Kongsbergregionen vegen videre. Revidering av styrings- og strategidokument 2009)

Det har ikke vært mulig å oppdrive noen konkrete diskusjoner knyttet til valg mellom § 27 og § 28 (vertskommune). Det eneste tilfellet er igjen Helgeland regionråd der regionrådet i sin forberedelse til omorganisering til en todelt modell uttrykker at ” Helgeland Regionråd ønsket ikke å omorganiseres til en kommunal enhet underlagt en kommune for eksempel Alstahaug.” (kilde: fotnote 1). Dette kan indikere at vertskommunemodellen oppfattes som lite egnet for regionrådets virksomhet. Ingen diskusjoner er registrert som diskuterer en eventuell samkommuneløsning.

¹[http://www.trana.kommune.no/nordland/trana/tranak.nsf/0/0498A021596ED726C1256FA9005DB486/\\$FILE/IKS.doc](http://www.trana.kommune.no/nordland/trana/tranak.nsf/0/0498A021596ED726C1256FA9005DB486/$FILE/IKS.doc)

Ellers er det generelle inntrykket fra kartleggingen at bevisstheten omkring lovgrunnlaget for regionrådene er til dels svak, selv om kunnskapen om selve lovgrunnlaget virker relativt god. Her virker det imidlertid som om det er en viss forskjell i bevissthet mellom de regionrådene som har angitt lovgrunnlag i vedtektenes § 1, og de som gjør det mer indirekte i paragrafer knyttet til talerett og inn/uttreden av samarbeidet. Når det gjelder vurdering av lovgrunnlag i forhold til et eventuelt alternativt lovgrunnlag, er dette mye mer sjeldent. En forespørsel på e-post til 20 sekretariatsledere for regionråd organisert etter § 27, ga svært liten refleksjon rundt valget av akkurat denne lovparagrafen. Et illustrerende sitat kan være følger:

”Det kan jeg ikke se at vi har diskutert.”

Det kan være mange gode grunner for at regionrådene bør være organisert etter kommunelovens § 27, men denne typen diskusjoner er nokså fraværende i vårt empiriske materiale.

8.2 Produksjonssamarbeidene

Når det gjelder produksjonssamarbeidene har vi ikke gått detaljert inn på opprettelse og eventuell begrunnelse i saksdokumenter for valg av lovgrunnlag. Det vi gjorde var å stille spørsmål til ledere for samarbeidene og representanter i styrene gjennom et spørreskjema, samt i intervjuene med politisk og administrativ ledelse samt opposisjonsledere.

Spørreskjemaet inneholdt spørsmål om hvorvidt det ble opplevd som aktuelt å organisere samarbeidet på en annen måte enn i dag. Tabell 8.1 viser hvordan styremedlemmer og daglig ledelse svarte på disse spørsmålene:

Tabell 8.1: Svar på spørsmålet ”Hvor aktuell vil du si at de følgende organisasjonsformer kunne vært for dette samarbeidet?” Svaralternativer: 1=svært aktuelt, 2=ganske aktuelt, 3=mindre aktuelt, 4=uaktuelt.. ”Vet ikke” = missing. Gjennomsnitt (standardavvik)

	Styre- medlemmer (N=195-201)	Daglige ledere (N=45-49)
Aksjeselskap (representantskap som velger styre, private kan delta)	3,6 (0,8)	3,6 (0,7)
Vertskommune med politisk nemnd (oppgavene overføres til en annen kommune og styres av en interkommunal politisk nemnd)	3,4 (0,8)	3,4 (0,7)
Tilbakeføre til ordinær kommunal virksomhet	3,4 (0,7)	3,4 (0,9)
Vertskommune uten politisk nemnd (oppgavene overføres til en annen kommune og styres av rådmannen i denne kommunen)	3,2 (1,0)	3,3 (0,9)
Interkommunalt selskap - IKS (samarbeid med representantskap som velger styre)	2,9 (0,9)	2,9 (0,8)

Samsvaret mellom styremedlemmenes og daglige ledes svar er svært høyt, og resultatene er ganske klare. Tilbakeføring til kommunen, vertskommunemodell i begge former og aksjeselskap oppleves i hovedsak som uaktuelle. Interkommunalt selskap (IKS) fremstår i noe

større grad som et alternativ, men også her er det et flertall som mener at det er et uaktuelt alternativ til § 27.

Dette må tas for det dette er, nemlig subjektive meninger hos dem som sitter tett på det konkrete samarbeidet. Høyst sannsynlig er det også svar basert på relativt lite konkret kunnskap om hva det ville bety å organisere samarbeidet basert på en annen lovhjemmel. På direkte spørsmål i intervjuene angående alternative måter å organisere samarbeidet på er følgende svar illustrative:

”Spørsmål: (...) er det noen diskusjon om organiseringen her?”

Svar: Det er ingen diskusjon om det.”

(ordfører)

”Spørsmål: Dette er jo et § 27 samarbeid. Kunne du tenke deg at dette bør være organisert på en annen måte?”

Svar: Det har egentlig ikke vært en aktuell problemstilling. (...) Når vi begynner å se på alternative organisasjonsmodeller, så er det stort sett når noe butter og ikke fungerer.”

(Rådmann)

”Svar: Så jeg føler at kompleksiteten i samarbeidskonstellasjonene er så stor at de av og til er kontraproduktive som hjelpemiddel. Vi har måttet betale relativt rikelig for det, gjennom utredningene til KS-advokatene. (...)

Spørsmål: En vertskommune er ofte et alternativ (...)?

Svar: Vi gjør ikke omorganiseringsprosesser før vi ser en grunn til det, for å si det sånn”

(Rådmann)

”(...) dette vet jeg for lite om. Det har ikke vært noen debatt om det i alle fall.”

(varaordfører)

På spørsmål om ikke vertskommune kunne vært et aktuelt alternativ til § 27 kommer det fram at dette av enkelte oppleves som at oppgaver forsvinner fra kommunen. En av respondentene sier det direkte:

”Da forsvinner en tjeneste.”

(opposisjonsleder)

Dette kan indikere at det å opprette et felles styre oppleves som noe mindre dramatisk enn å delegere oppgaven til en annen kommune. Delegasjon kan oppleves som at kommunen ”gir fra seg” en oppgave, mens det å ha et felles styre gir kommunen en sterkere opplevelse av å være aktivt med i styringen.

Follorådet gjennomførte i 2007 en analyse av de ulike interkommunale samarbeid i regionen, inkludert deres lovgrunnlag og organisering. Deres konklusjon var som følger:

”De aller fleste samarbeidstiltak kan organiseres på flere måter, eksempelvis som § 27 samarbeid, som IKSer, som vertskommunemodell, som avtalefestede samarbeidstiltak. Det finnes ikke noen ”riktig” måte å organisere på. Valget av organisasjonsform er i stor grad et politisk spørsmål ut fra problemstillinger som:

- *Dersom effektivitet og resultat er viktigst, peker dette i retning av en avtalebasert vertskommunemodell eller et «profesjonelt» interkommunalt selskap.*
- *Dersom politisk styring og kontroll er viktigst bør en velge en modell som sikrer hver kommune innvirkning tett opp mot tjenesten gjennom for eksempel et § 27-samarbeid*

med et styre og representantskap eller en vertskommunemodell med nemnd. Styre, representantskap eller nemnd bør da være sammensatt av representanter for hver kommune. Det kan også være et IKS der sentrale politikere sitter i styret, men da bør en vurdere hensikten; Om IKS'ets drift er relatert til ren kommunal tjenesteyting eller om det er markedsøkonomiske prinsipper som ligger til grunn.”

(Fremtidig organisering av interkommunale virksomheter i Follo. Felles saksframlegg til kommunestyrene i Follo²)

Her ser vi igjen at behovet for politisk styring er et forhold som brukes til fordel for å organisere samarbeidet med utgangspunkt i § 27, samtidig som forretningsmessig preg trekker i retning av et IKS.

Vi har i vår kartlegging av interkommunale samarbeid kun funnet en så grundig oversikt over, og drøfting av, interkommunalt samarbeid og lovgrunnlag, og det er eksempelet over fra Follo. Eierskapsmeldinger og andre oversikter inneholder vanligvis en oversikt over IKS og AS, i mindre grad andre typer interkommunalt samarbeid.

8.3 Konklusjon og vurdering

Helt generelt må det sies at bevisstheten omkring lovgrunnlaget for interkommunale samarbeid er svak. Svært sjelden argumenteres det eksplisitt for at § 27 er bedre enn andre lovgrunnlag. Der det er tilløp til diskusjoner, så er det i forhold til et IKS. I denne diskusjonen fremheves det at IKS mer er rettet inn mot ”forretningsmessige” oppgaver, oppgaver som kan tenkes å ha en inntektsside. Fordelen med § 27 som trekkes fram enkelte steder er nettopp at den åpner for politisk styring gjennom opprettelse av et styre. Men, som sagt, det er lite diskusjon om organisasjonsform og lovgrunnlag.

Samtidig er det, som det påpekes i innstilling fra Follo regionråd, i liten grad mulig å finne ”den beste” organisasjonsformen og lovgrunnlaget. Valg på dette feltet vil være en avveining mellom ulike hensyn. I hele denne rapporten har det kommet ulike innspill som tyder på at § 27 kan ses som en mulig måte å organisere interkommunalt samarbeid på, og i mange sammenhenger dermed som et alternativ til a) skriftlig avtale, b) Interkommunalt selskap (IKS) eller c) vertskommune med eller uten politisk nemnd. Aksjeselskap (AS) eller samkommune er omtrent ikke nevnt i noen sammenhenger som alternativ. I det følgende vil vi dermed foreta en drøfting av § 27 i forhold til de tre første alternativene. Siden forskjellene er såpass store mellom regionrådene og produksjonssamarbeidene, velger vi å skille disse to i den videre drøftingen.

8.3.1 Produksjonssamarbeidene

a) I forhold til skriftlig avtale

Alle de produksjonssamarbeidene som vi har kartlagt er delegert myndighet over drift og organisering, selv om omfanget varierer fra samarbeid til samarbeid. Så vidt vi kan forstå er ikke en skriftlig avtale tilstrekkelig for å delegere myndighet til et interkommunalt samarbeid, så sant ikke oppgaven kan konkurranseutsettes eller overlates til private. Hvor vidt det kan

2

<http://www.folloportalen.no/upload/Saksdokumenter/Ordre%C3%B8rerm%C3%B8tet/OM%2002.05.07/Til%20sak%2020%20-%20Felles%20saksframlegg%20-%20Fremtidig%20organisering%20av%20interkom.%20virksomheter.pdf>

delegeres myndighet knyttet til drift og organisering til samarbeid basert på avtaler vil antakeligvis måtte vurderes i hvert enkelt tilfelle. En slik organisering vil også minske mulighet for politisk og/eller administrativ styring gjennom styrerepresentasjon. Styring må gjøres mer indirekte, gjennom utforming av avtalen.

b) I forhold til IKS

For så godt som alle samarbeidene som er kartlagt kan derimot IKS være et alternativ. Nå kan det hevdes at flere av de oppgavene som dagens interkommunale samarbeid etter kommunelovens § 27 utfører, i liten grad tilfredsstiller intensjonen som ligger bak IKS, nemlig at det skal være virksomhet med et visst forretningsmessig preg. Samtidig er det ikke vanskelig å finne flere tilfeller der oppgaver som er kartlagt i dette prosjektet er organisert som IKS (for eksempel revisjon, innkjøp, IKT, administrative tjenester av ulik art).

Videre kan det hevdes at § 27 gir et større rom for direkte politisk og administrativ styring enn det et IKS vil gjøre. For et IKS er det ikke slik at kommunene deltar i styret, men kun i representantskapet som velger styret. Det er heller ingen garanti for at alle deltakerkommunene dermed sitter i styret. Slik kan § 27 være en ”garanti” for alle deltakere om å være med direkte i styringen av virksomheten, en garanti som muligens vil oppleves som mest verdifull for små kommuner. For IKS skal også ansatte være representert i styret hvis det er egne ansatte, noe som kan oppfattes som redusering av muligheten for rent politisk og/eller administrativ styring. Samtidig kan det hevdes at også IKS-formen ivaretar politisk styring i stor grad ved at kommunestyret skal vedta selskapsavtalen (vedtektene), gjennom representasjon i representantskap og ved at kommunene også kan foreta nyvalg i representantskapsmedlemmer i valgperioden.

Som vi flere ganger har påpekt i denne kartleggingen, virker det som om de oppgavene som er lagt til produksjonssamarbeidene i sin form er relativt lite ”politiske”. Spørsmålet er dermed om politisk (eller administrativ) styring bør vektlegges særlig tungt. Det kan godt være at § 27 på mange måter inviterer til *for sterk* politisk/administrativ styring, og at styringskapasiteten i kommunene burde vært benyttet på andre områder.

c) I forhold til administrativt vertskommunesamarbeid

Som vi har påpekt er det flere som benytter betegnelsen vertskommune i forbindelse med et § 27-samarbeid, men da i forståelsen at administrative oppgaver ivaretas av en av deltakerkommunene, eller at eventuelle ansatte i samarbeidet av mer praktiske grunner er ansatt i en av kommunene. Den praktiske forskjellen mellom vertskommune etter § 28b og slik organisering av § 27-samarbeid vil dermed kun være at man ikke har et eget styre for samarbeidet. For § 27-samarbeid med egne ansatte vil forskjellene være større, ved at ansatte også ”overføres” til vertskommunen.

Fordelene med en organisering etter § 28b er klare retnings- og ansvarslinjer ved at oppgavene legges inn i rammene av en kommune, og dermed hierarkisk underlagt administrasjonssjefen og administrativt innordnet i denne kommunens avtaler og ordninger. Ulempen er at muligheten for *direkte* politisk styring tas bort. Motargumentet mot dette er hvorvidt det som er kartlagt av samarbeid i dette prosjektet egentlig bør styres direkte politisk eller administrativt, eller om det bør underordnes samme type styring som ville vært tilfelle hvis oppgaven hadde vært i en enkelt kommune.

En mulig ulempe, i første omgang av mer emosjonell art, er at enkelte kommuner kan oppleve det å delegerer myndighet til en annen kommune som en ”tapping” av kommunen for oppgaver. Dette kan igjen føre til en opplevelse av – og over tid muligens også et reelt – skille

mellom A- og B-kommuner. Bruk av § 28b kan dermed godt tenkes unngått brukt på grunn av slike grunner.

d) I forhold til vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd

Denne formen virker svært lite brukt, og oppleves i liten grad som et alternativ til § 27. Det virker som om en politisk folkevalgt nemnd av enkelte oppfattes som en ”overorganisering”, jfr. noen av intervjuene i forrige kapittel. Dette virker igjen naturlig når en ser på de oppgavene som faktisk er lagt til § 27-samarbeid. Å opprette egne folkevalgte nemnder for denne typen oppgaver kan virke som å ”skyte spurv med kanoner”. § 27-samarbeid og samarbeid etter kommunelovens § 28c har flere likhetstrekk, men intensjonen bak spesielt § 28c er interkommunalt samarbeid om prinsipielle oppgaver og myndighetsutøvelse. Slik sett virker § 28 c (og 28 b for den saks skyld) som mindre aktuelle alternativer til de faktiske § 27-samarbeid som er kartlagt i dette prosjektet.

Det stiller seg noe annerledes hvis en kunne tenkt seg samling av flere interkommunale samarbeid mellom to kommuner under en felles folkevalgt nemnd. En slik ordning virker likevel lite realistisk all den tid interkommunale samarbeid sjelden kun inkluderer to kommuner.

8.3.2 Regionrådene

Vurderingen av regionrådene er helt avhengig av hva slags utvikling en ser for seg for disse. I hovedsak kan to retninger skisseres:

- 1) Regionrådene skal først og fremst være en arena for politisk samarbeid mellom kommuner i en geografisk definert region. Dermed blir regionrådet mest en møteplass for drøfting og utveksling av informasjon. Dette betyr ikke at regionrådet reduseres til en ”prateklubb”. En slik arena kan behandle saker etter innspill fra deltakerkommunene, kan komme med innspill og forslag til deltakerkommunene, og kan også ivareta en del av deltakerkommunenes ”utenrikspolitikk”.
- 2) Regionrådene skal først og fremst være en arena for utvikling og styring av interkommunalt samarbeid på ulike tjenestoområder. Regionrådene vil i en slik utvikling gå i retning av å bli mer rent styrer og/eller representantskap for ulike deler av den kommunale virksomheten. Dette vil sannsynligvis kreve en viss grad av delegasjon til fra kommunene til regionrådene.

I tillegg til forskjell i oppgaver/funksjoner, vil det også være et viktig valg hvorvidt regionrådene skal bygge opp egen administrativ og økonomisk kapasitet. Jo mer dette skjer, i desto større grad vil regionrådene fremstå som selvstendige rettssubjekter. Et alternativ til egne ressurser er å benytte seg av ressurser i deltakerkommunene eller i fylkeskommunene. Det er vanskelig å si at den ene utviklingen vil føre til en sterkere oppbygging av administrativ kapasitet enn den andre. I den første utviklingsretningen kan et sekretariat tenkes å være nødvendig for å fremme saker, behandle saker og følge disse opp i kommunene. I den andre kan det tenkes å være et behov for et sekretariat for å planlegge, samordne og styre den daglige virksomheten i den samlede interkommunale virksomheten.

Dessuten vil det være av betydning hvorvidt regionrådene delegeres konkrete oppgaver, spesielt vedtaksmyndighet i fordeling av ulike typer fond eller frie midler.

a) I forhold til skriftlig avtale

Et samarbeid basert i en avtale vil understreke at regionrådet ikke er en selvstendig enhet, men i all hovedsak en politisk møteplass. Kun å basere samarbeidet på en avtale vil understreke at dette ikke er en ny politisk enhet som kan ligne et nytt forvaltningsnivå. En slik arena for drøfting av grenseoverskridende saker trenger ikke bare reduseres til en pratearena, men også til en arena der initiativer kan tas, der forslag til uttalelser kan utformes og der anbefalinger kan gis til de enkelte deltakerkommuner.

Men jo mer regionrådet bygger opp egen administrativ og økonomisk kapasitet, og jo mer rådet gis vedtaksmyndighet (for eksempel for fond) desto mindre fornuftig virker det å basere samarbeidet en på en avtale. I slike tilfeller bør en faktisk formalisering også følges av en organisatorisk formalisering, for eksempel ved å opprette et styre i henhold til § 27.

b) I forhold til IKS

Selv om enkelte regionråd har valgt IKS som lovgrunnlag virker dette for ganske mange regionråd som en mindre aktuell vei å gå. De regionrådene som er definert som IKS – Hardangerrådet, Samarbeidsrådet for Sunnhordaland, Regionrådet Nordhordaland, Ryfylkerådet, Ålesundregionens utviklingsselskap, Helgeland Regionråd (IKS-delen) – har i liten grad andre oppgaver eller vedtekter enn de som er organisert som § 27-samarbeid.

Det er påfallende at regionråd organisert som IKS i hovedsak befinner seg på vestlandet (i alt 4 av 5 som befinner seg i Hordaland, Hardanger, Ryfylke). Det kan tyde på at det har bredt seg en viss oppfatning i regionene på vestlandet om at regionråd skal/bør organiseres som IKS. I møte 25.03.2008 i Samarbeidsrådet for Sunnhordaland sies det i en diskusjon om organisasjonsform følgende: *"(...) (som) eit regionråd skipa som eit interkommunalt selskap på line med dei andre regionråda."*

I den grad IKS skal forbeholdes virksomhet med et visst forretningsmessig preg, passer dette enda dårligere for de fleste regionrådene enn for de mer produksjonsrettede oppgavene vi diskuterte tidligere. I den grad regionrådene konsentrerer seg om enkelte oppgaver som har et visst forretningsmessig preg, for eksempel turisme eller næringsutvikling, så virker IKS som et mindre passende lovgrunnlag.

En blandingsløsning som Helgeland regionråd har valgt er selvfølgelig mulig. Her er det politiske rådet – "møteplassen" – et "rent politisk organ", mens den del av virksomheten som har ansvaret for "den økonomisk og administrative virksomheten til Helgeland Regionråd" er organisert som et IKS. En slik blandingsorganisering lager et klart skille mellom politikk og administrasjon. Samtidig ivaretas den politiske styringen av IKS-et ved at representantskapet for IKS-et er identisk med regionrådet (ordførerne).

På den annen side fremstår dette som en "teknisk" organisering som i liten grad skaper en klarere rolle for regionrådet. Det bygges fremdeles opp en administrativ og økonomisk kapasitet rundt regionrådet, og så lenge denne knyttes tett til det politiske regionrådet gjennom representantskapet, vil regionrådene (i flertall) nok av de fleste bli oppfattet som en enhet. Slik løses ikke problemet med den relativt uklare status regionrådene ser ut til å ha, også blant kommunestyrepolitikere.

En organisering av regionrådene som IKS-er vil ytterligere forsterke deres uavhengige stilling i forhold til deltakerkommunene. Dette fordi kommunestyrene her avgrenses til å velge representanter til representantskap. Direkte utpeking av styrerepresentanter blir dermed fjernet noe lenger fra kommunestyrene. En slik utvikling kan ses som å stå noe i motsetning til regionrådene som politiske møteplasser.

c) I forhold til vertskommunesamarbeid (både administrativt og med felles folkevalgt nemnd)

Vertskommuneordningen er først og fremst opprettet for at kommunene skal få en mulighet til også å delegere lovpålagte kommunale oppgaver (prinsipielle oppgaver, myndighetsutøvelse) til et interkommunalt samarbeid. Hvis hensikten med regionrådene er å opprette en arena for å drøfte grenseoverskridende oppgaver virker det lite hensiktsmessig å overføre dette til en kommune. Det virker heller ikke fornuftig å tenke seg regionråd som en form for felles politisk nemnd. I så fall måtte det være en nemnd som man samlet alt interkommunalt samarbeid i regionen under. Av praktiske grunner kan dette bli vanskelig fordi mye interkommunalt samarbeid – som vist i denne rapporten – går på tvers av regionrådene, og fordi det ville samle mange forskjellig oppgaver og funksjoner under en politisk nemnd.

8.3.3 Kort oppsummering

Det er selvfølgelig ikke mulig å komme med en klar og entydig vurdering av § 27 som lovgrunnlag for interkommunalt samarbeid. Fordelene med en så åpen paragraf er helt klart at den åpner for lokal tilpasning i organisering av det interkommunale samarbeidet, og at den åpner for en relativt sterk grad av politisk styring.

Når det gjelder det vi har kalt produksjonssamarbeidene ville nok IKS eller administrativt vertskommunesamarbeid i mange tilfeller vært gode alternativer, eventuelt vertskommunesamarbeid med felles politisk nemnd hvis oppgaven ble betraktet som såpass viktig at den trengte en såpass sterk politisk styring. I majoriteten av de oppgaver som ser ut til å være lagt til § 27-samarbeid er det lite som tyder på at det er oppgaver av stor politisk og prinsipiell interesse.

Når det gjelder regionrådene – styringsnettverkene – er bildet mer uavklart. Det er vanskelig å se at regionråd kan eller bør organiseres som IKS eller etter kommunelovens § 28 b eller c. Her virker § 27 som en godt egnet lovparagraf som ramme rundt et mer formalisert politisk/administrativt samarbeid. Problemet er at § 27 åpner for at regionrådene utvikler seg til ganske så uavhengige organisatoriske enheter, noe som igjen kan gi inntrykk av at det utvikler seg et fjerde forvaltningsnivå mellom kommuner og fylkeskommuner.

Vedlegg

Vedlegg 1: Oversikt over utvalgte kommuner, fordelt på landsdel, fylke og regionråd

Region	Regionråd	Kommune	Fylke
Sørlandet			
	Knutepunkt Sørlandet	Kristiansand Birkenes	Vest-Agder Aust-Agder
	Østre Agder Samarbeidet	Arendal Vegårshei	Aust-Agder Aust-Agder
	Setesdal Regionråd	Valle Evje og Hornes	Aust-Agder Aust-Agder
	Lindesnesregionen	Mandal Marnardal	Vest-Agder Vest-Agder
	Listerrådet	Flekkefjord Lyngdal	Vest-Agder Vest-Agder
<i>Sum</i>	<i>5</i>	<i>10</i>	<i>Vest-Agder: 5 Aust-Agder: 5</i>
Østlandet			
	Grenlandssamarbeidet	Siljan Skien	Telemark Telemark
	Nedre Glomma Regionråd	Fredrikstad	Østfold
	Indre Østfold Regionråd	Rømskog Askim	Østfold Østfold
	Mosseregionen	Moss Råde	Østfold Østfold
	Follorådet	Ski Ås	Akershus Akershus
	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike	Aurskog-Høland Skedsmo	Akershus Akershus
	Øvre Romerike Utvikling	Hurdal Ullensaker	Akershus Akershus
	Regionrådet for Hamarregionen	Hamar Stange	Hedmark Hedmark
	Glåmdal Regionråd	Kongsvinger Åsnes	Hedmark Hedmark
	Regionrådet for Sør- Østerdal	Stor-Elvdal Elverum	Hedmark Hedmark
	Regionrådet for Nord- Gudbrandsdal	Lom Sel	Oppland Oppland
	Regionrådet for Midt- Gudbrandsdal	Nord-Fron	Oppland
	Lillehammer- regionen	Lillehammer	Oppland
	Regionrådet i Gjøvikregionen	Gjøvik Østre Toten	Oppland Oppland
	Regionrådet for	Lunner	Oppland

	Hadeland		
	Regionrådet for Valdres	Nord-Aurdal Vestre Slidre	Oppland Oppland
	Rådet for Ringeriksregionen	Hole	Buskerud
	Regionrådet for Hallingdal	Gol Hol	Buskerud Buskerud
	Regionrådet for Midt-Buskerud	Sigdal	Buskerud
	Rådet for Drammensregionen	Drammen Øvre Eiker Sande	Buskerud Buskerud Vestfold
	Regionrådet for Kongsbergregionen	Kongsberg Rollag	Buskerud Buskerud
	12-kommunesamarb. i Vestfold	Hof Larvik Tønsberg Tjøme	Vestfold Vestfold Vestfold Vestfold
	Midt-Telemarkrådet	Bø	Telemark
	Vest-Telemarkrådet	Seljord Vinje	Telemark Telemark
<i>Sum</i>	<i>24</i>	<i>44</i>	<i>Telemark: 5 Vestfold: 5 Østfold: 5 Buskerud: 8 Oppland: 9 Hedmark: 6 Akershus: 6</i>
Vestlandet			
	Regionrådet for Bergen og Omland	Austevoll Bergen Os	Hordaland Hordaland Hordaland
	Dalanerådet	Eigersund Sokndal	Rogaland Rogaland
	Jærrådet	Gjesdal Stavanger Sandnes	Rogaland Rogaland Rogaland
	Ryfylke IKS	Hjelmeland Finnøy	Rogaland Rogaland
	Haugalandrådet	Haugesund Sauda	Rogaland Rogaland
	Samarbeidsrådet for Sunnhordaland	Kvinnherad Stord	Hordaland Hordaland
	Hardangerrådet IKS	Granvin Odda	Hordaland Hordaland
	Regionrådet for Nordhordaland IKS	Lindås Modalen	Hordaland Hordaland
	HAFS Regionråd	Fjaler Gulen	Sogn og Fjordane Sogn og Fjordane

	Sogn Regionråd	Sogndal Årdal	Sogn og Fjordane Sogn og Fjordane
	Samarbeidsforum i Sunnfjord (SIS)	Førde Jølster	Sogn og Fjordane Sogn og Fjordane
	Nordfjordrådet	Stryn	Sogn og Fjordane
	Søre Sunnmøre regionråd	Herøy Ørsta	Møre og Romsdal Møre og Romsdal
	Ålesundregionens Utviklingsselskap	Ålesund Norddal Sykkylven	Møre og Romsdal Møre og Romsdal Møre og Romsdal
	Romsdal Regionråd	Molde Fræna	Møre og Romsdal Møre og Romsdal
	Ordfører- og Rådmannskoll. for Nordmøre	Kristiansund Surnadal	Møre og Romsdal Møre og Romsdal
<i>Sum</i>	<i>15</i>	<i>34</i>	<i>Rogaland: 9 Hordaland: 9 Sogn og Fjordane: 7 Møre og Romsdal: 9</i>
Midt-Norge			
	Regionrådet for Fjellregionen	Røros Alvdal	Sør-Trøndelag Hedmark
	Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen	Orkdal Hitra	Sør-Trøndelag Sør-Trøndelag
	Fosen Regionråd	Ørland Åfjord	Sør-Trøndelag Sør-Trøndelag
	Trondheimsregionen	Midtre Gauldal Leksvik Trondheim	Sør Trøndelag Nord-Trøndelag Sør-Trøndelag
	Værnesregionen	Frosta Stjørdal	Nord-Trøndelag Nord Trøndelag
	Innherad samkommune	Verdal Levanger	Nord-Trøndelag Nord-Trøndelag
	INVEST	Steinkjer	Nord-Trøndelag
	Indre Namdal regionråd	Røyrvik Snåsa	Nord-Trøndelag Nord-Trøndelag
	Midtre Namdal regionråd	Namsos Fosnes	Nord-Trøndelag Nord-Trøndelag
	Ytre Namdal regionråd	Nærøy	Nord-Trøndelag
<i>Sum</i>	<i>10</i>	<i>19</i>	<i>Hedmark: 1 Sør-Trøndelag: 7 Nord-Trøndelag: 11</i>
Nord-Norge			
	Sør-Helgeland Regionråd	Brønnøy Sømna	Nordland Nordland
	Helgeland Regionråd (HR og HR IKS)	Alstadhaug Vefsn	Nordland Nordland
	Indre Helgeland	Hattfjelldal	Nordland

	Regionråd	Rana	Nordland
	Salten Regionråd	Bodø Hamarøy	Nordland Nordland
	Ofotenrådet	Narvik Tjeldsund	Nordland Nordland
	Lofotenrådet	Vågan Moskenes	Nordland Nordland
	Vesterålen Regionråd	Bø Sortland	Nordland Nordland
	Sør-Troms Regionråd	Harstad Salangen	Troms Troms
	Midt-Troms Regionråd	Målselv Lenvik	Troms Troms
	Regionrådet for Balsfjord, Karlsøy og Tromsø	Tromsø	Troms
	Nord-Troms Regionråd	Nordreisa Storfjord	Troms Troms
	Vest-Finmark Regionråd	Alta Måsøy	Finmark Finmark
	Øst-Finmark Regionråd	Berlevåg Vadsø	Finmark Finmark
	Åvjoårre urfolksregion	Karasjok	Finmark
<i>Sum</i>	<i>14</i>	<i>26</i>	<i>Nordland: 14 Troms: 7 Finmark: 5</i>
Totalsum:	Antall regionråd: 68	Antall kommuner: 133	Kommuner pr fylke: Vest-Agder: 5 Aust-Agder: 5 Telemark: 5 Vestfold: 5 Østfold: 5 Buskerud: 8 Oppland: 9 Hedmark: 7 Akershus: 6 Rogaland: 9 Hordaland: 9 Sogn og Fjordane: 6 Møre og Romsdal: 9 Sør-Trøndelag: 7 Nord-Trøndelag: 11 Nordland: 14 Troms: 7 Finmark: 5

Vedlegg 2: Oversikt regionråd

ORGANISASJONSFORM	NAVN	SAKER 2009	SAKER 2008
§ 27 eksplisitt i vedtekter	Knutepunkt Sørlandet (representantkap)	10	44
	Grenlandssamarbeidet	42	41
	Regionrådet for Bergen og omland	29	26
	Øvre Romerike Utvikling	(mangler)	62
	Regionrådet for Hamarregionen	26	26
	Glåmdal Regionråd	33	48
	Regionrådet for Sør- Østerdal	17	42
	Regionrådet for Fjellregionen	10	11
	Regionrådet for Nord- Gudbrandsdal	29	46
	Rådet for Drammensregionen	63	70
	Regionrådet for Kongsbergregionen	44	80
	Midt-Telemarkrådet	46	39
	Østre Agder samarbeidet	(mangler)	36
	Setesdal Regionråd	119	109
	Dalanerådet	77	63
	Haugalandrådet	20	30
	HAFS Regionråd	22	30
	Sogn Regionråd	26	35
	Værnesregionen	17	14
	Indre Helgeland Regionråd	18	30

	Ofotenrådet	23	33
	Lofotrådet		89
	Vesterålen Regionråd	13	109
	Nord-Troms Regionråd	23	30
	Vest-Finnmark Regionråd	31	36
§ 27 eksplisitt nevnt i vedtekter i forbindelse med inntreden, uttreden og oppløsning, tale/stemmerett	Regionrådet for Hallingsdal	65	56
	Fosen Regionråd		
	Indre-Namdal Regionråd		
	Sør-Helgeland regionen		
	Salten regionråd	45	47
	Midt-Troms regionråd		
	Regionrådet for Balsfjord, Karlsøy og Tromsø		
	Valdres kultur og naturpark		
§ 27 etter slik rådene selv opplyser	Nedre Glomma Regionråd		
	Mosseregionen		
	Follorådet		
	Samarbeidsrådet for Nedre Romerike		
	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal		
	Regionrådet for Hadeland		
	Rådet for Ringeriksregionen		
	Regionrådet for Midt-Buskerud		
	Vest-Telemarkrådet		

	Lindesnesrådet		
	ORKide Portalen		
	Samarbeidsforum i Sunnfjord		
	Nordfjorderrådet		
	Søre Sunnmøre regionråd		
	Trondheimsregionen		
	INVEST		
	Sør-Troms Regionråd		
	Øst-Finnmark Regionråd		
	Avjovarre Urfolksregion		
AS	Stavangerregionen Næringsutvikling		
IKS	Ryfylke IKS		
	Samarbeidsrådet for Sunnhordaland		
	Hardangerrådet IKS		
	Regionrådet Nordhordaland IKS		
	Alesundregionenes Utviklingsselskap		
§ 27/IKS	Helgeland Regionråd		
Avtale	Romsdal Regionråd		
	Listerrådet		
	Indre Østfold Regionråd (Smaalensveven)		
	12-kommunesamarbeidet i vestfold		
	12-kommunesamarbeidet i vestfold		

	12- kommunesamarbeidet i vestfold		
	Lillehammerregionen		
Partnerskapsavtale	Regionrådet i Gjøvikregionen		
	Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen		
	Ytre Namdal Regionråd		

Vedlegg 4: Navneoversikt over kartlagte samarbeid

Follo interkommunale kontrollutvalgssekretariat	Follorådet
Follo distriktsrevisjon	Helgeland Regionråd
Kemneren i Follo	INVEST Regionråd
Tunet IS	Lindesnesregionen
Ullensaker og Nannestad interkommunale vannverk	Midt-Troms Regionråd
Øvre Romerike Utvikling	Nedre Glomma Regionråd
Romerike IUA	Nord Troms Regionråd
Drammensregionen IKT	ORKide-portalen
Hol og Ål felleskjøkken	Regionrådet for Balsfjord, Karlsøy og Tromsø
Kleivi Næringspark	Namdal 110-sentral
Kontrollutvalgssekretariatet i Buskerud og omegn IS	Namdal IUA
Skatteoppkreveren for Kongsberg og Numedal	Gauldal skole- og kultursenter
Kommuneadvokaten i Drammensregionen	IUA Sør-Trøndelag
Hedmark IKT	NAV-tjenesteområde Nord-Fosen
IKA Opplandene	OFA Innkjøp
Lom og Skjåk brannvesen	Agder Renovasjon
Nord Gudbrandsdal kommunerevisjon	Overformynderi Lindesnes/Audn./Marn./Hægb./Åser.
Nord Gudbrandsdal kontrollutvalgssekretariat	Drammen Havn IS
Regiondata Nord-Gudbrandsdal	FØNK Økonomikontor
Skatteoppkreveren for Hadeland	Arbeidsgiverkontrollen i Grenland
Alarmsentralen 110 Telemark	IDIVA IKT
Grenlandskommunenenes innkjøpsenhet	Otra Interkommunale avløpsanlegg
Midt-Telemark IKT	Sandripheia fritidspark
Knarrdalsstrand renseanlegg	Midt-Agder Friluftsråd
Mortenstua skole	Glåmdal PPS
Mossregionen legevakt	Ishavskysten friluftsråd
Østfold kontrollutvalgssekretariat	PPT Lindesnesregionen
Friluftsrådet Sør	HIB Brannvern
Agder Sekretariat	Landbruks- og miljøkontor for Fitjar og Stord
Friluftsrådet Region Mandal	PPT Nordkjosbotn
Knutepunkt Sørlandet Innkjøp	Kemneren i Drammen
MANKALK	RSK Vest-Finmark
Pedagogisk senter Lindesnesregionen	IUA Midt- og Nord-Troms
Interkommunalt drift skjærgardsparken	Valdres Innkjøp
Bergen og Omland Friluftsråd	Telemark Interkommunale Næringsfond
IKTORKide	Øvre Romerike Innkjøp
PPT Surnadal, Rindal og Halså	Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal
PPT Ytre Nordmøre	Rådet for Drammensregionen
Søre Sunnmøre Innkjøp	Salten regionråd

Søre Sunnmøre Kontrollutvalgssekretariat	Sør-Troms regionråd
Jæren Friluftsråd	Søre-Sunnmøre regionråd
Rogaland Kontrollutvalgssekretariat	Trondheimsregionen
Ryfylke Friluftsråd	Urfolesregionen
KRYSS Revisjon	Valdres Kultur- og Naturpark
SEKOM Sekretariat	Vest-Telemarkrådet
INVEST Økonomifunksjoner	Vestregionen
Trondheimsregionens Friluftsråd	Ytre Namdal Regionråd
Kompetanseforum Vest-Finmark	Østre Agder Samarbeidet
Kontrollutvalgan IS	Bokbussen Karasjok osv
IUA Ofoten	Interkommunaltarkiv Finnmark
Regionalt kontor for kompetanseutvikling Ofoten	PPD Sør-Troms
Polarsirkelen friluftsråd	Arbeidsgiverkontrollen Øvre Romerike
PPT Ofoten	Skåningsrud skole og ressurscenter
PPD Vesterålen og Lødingen	Bergen og Omland havnevesen
Salten kontrollutvalgsservice	IUA Nordmøre
Agderrådet	IUA Romsdal
Dalanerådet	Kontrollutvalgssekretariatet Nordmøre
Fosen Regionråd	Kulturskolen Indre Nordmøre
Glomdal Regionråd	Nordmøre Interkommunale Innkjøpssamarbeid
Grenlandssamarbeidet	Tøndergård skole
HAFS Regionråd	Ålesundregionen havnevesen
Haugaland Rådet	Dalane Friluftsråd
Indre Helgeland Regionråd	SYS IKT
Indre Namdal Regionråd	Lillehammer og Øyer Brannvesen
Knutepunkt Sørlandet	Avlastingshemmet Indre Østfold
Lofotrådet	PPT/OT Kongsberg og Numedal
Midt-Telemarkrådet	IUA Arendal
Regionrådet Nord-Gudbrandsdalen	Arbeidsgiverkontrollen Lind./Åser./Marnard./Audned.
Nordfjorderådet	Alta Krisesenter
Ofoten Regionråd	Legevaktsamarbeidet i Namdalen
Regionrådet for Fjellregionen	Legevaktsamarbeid Hitra og Frøya
Regionrådet for Hadeland	Legevaktsamarbeid Orkdalsregionen
Regionrådet for Hallingdal	NAV-tjenesteområde Hitra og Frøya
Regionrådet for Hamarregionen	Sogn Regionråd
Regionrådet for Kongsbergregionen	Sør-Østerdal Regionråd
Regionrådet for Mossregionen	Vest-Finmark Regionråd
Regionrådet for Værnesregionen	Vesterålen Regionråd
Rådet for Ringeriksregionen	
Samarbeidsrådet for Nedre Romerike	
Setesdal Regionråd	

Vedlegg 5: Oversikt over samarbeid der et underliggende organ under det formelle styre er definert som det reelle styret.

Regionråd:

- Agderrådet. Agderrådet med 54 medlemmer. Som styre fungerer arbeidsutvalget med 11 medlemmer.
- Fosen Regionråd. Rådet består av ordførerne i de åtte kommunene. I tillegg velger kommunestyrene en tilleggsrepresentant. Styret er underlagt rådet.
- Grenlandssamarbeidet. Regiontinget i Grenland er representantskapet i Grenlandssamarbeidet og består av alle formannskapene.
- Midt-Telemarkrådet. Midt-Telemarktinget er sammensatt av formannskapene fra Bø, Nome og Sauherad kommuner og har møter et par ganger i året .
- Regionrådet for Hallingdal. Hallingtinget er det øverste organet og er 5 kommunestyremedlemmer fra hver kommune, der den ene er ordføreren og de 4 andre er medlemmer av formannskap eller ledere av hovedutvalg/sektorutvalg. I tillegg har rådmennene møte, tale og forslagsrett.
- Rådet for Kongsbergregionen. Representantskap som består av formannskapene i de 7 kommunene.
- Rådet for ringeriksregionen. Ringerikstinget der medlemmer av dette tinget er formannskapene i Ringerike, Hole og Jevnaker.
- Setesdal regionråd. Representantskap bestående av formannskap i de fire kommunene.
- Vest-Finnmark regionråd. Regionting som vedtar årsmelding, regnskap, rullering av strategisk plan og består av fem folkevalgte (ordfører + fire medlemmer) fra hver kommune, valgt etter forholdstallsprinsippet
- Vesterålen regionråd. Regionrådet, som er det øverste politiske styringsorgan, er sammensatt av tre politikere fra hver av samarbeidskommunene, til sammen 18 representanter. Ordfører, varaordfører og en opposisjonspolitiker inngår som faste representanter. Det avholdes ca. 2 regionrådsmøter pr. år (inkl. årsmøtet).
- Helgeland regionråd. Årsmøte med styre i tillegg til syv ekstra politiske representanter.
- Midt-Troms regionråd. Midt-Tromstinget er regionsamarbeidets øverste organ og består av 31 medlemmer fra formannskapene i de 8 kommunene. Tinget møtes to ganger i året og behandler overordnede planer for samarbeidet.
- Nord-Troms regionråd. Representantskap med utvidet politisk deltakelse fra kommunene.
- Urfolksregionen. Det øverste organ er rådet, med et styre som er underlagt rådet.
- Vest-Telemarkrådet. Vest-telemarkstinget har fire representantar fra hver av de syv deltakerkommunene. Blant de fire er ordfører og rådmann fra hver kommune
- Vestregionen. Årlige generalforsamlinger.

Produksjonssamarbeid:

- Kemneren i Follo (6 kommuner). Ett "årsmøte" med alle seks ordførerne som velger styre (administrative representanter, én eller flere rådmenn er med). Styret består av en fra hver kommune, samt en ansatterepresentant.
- Romerike IUA (19 kommuner): Ett "årsmøte" med utsendt fra hver av de 19 eierkommunene, som velger et styre på syv medlemmer (kun administrative representanter). Altså et styre der alle kommunene ikke er medlem.
- Kontrollutvalgssekretariatet i Buskerud og Omegn (17 kommuner): Styre på fem medlemmer. To av kommunene har fast plass i styret (Drammen og Buskerud fk.), mens resten velges av og blant lederne og nestlederne i kontrollutvalgene i de øvrige kommunene.
- IKA Opplandene (35 kommuner): Et representantskap bestående av én fra hver kommune velger et styre på ti medlemmer (både administrative og politiske velges, både ordfører og rådmenn er representert i styret).
- Mortenstua skole (8 kommuner): Et representantskap bestående av ordfører + én politiker til fra hver kommune. Velger et styre på åtte representanter (både administrative og politiske representanter, ordførere(e) er medlem).
- Friluftsrådet Sør (8 kommuner). "Årsmøtet" bestående av to politisk oppnevnte representanter, som møtes for blant annet å velge et styre på åtte medlemmer (politiske representanter, ikke ordførere).
- Agdersekretariatet (16 kommuner). Styre på fire medlemmer. Velges av og blant lederne i kontrollutvalgene i kommunene. Kun politikere.
- Bergen & Omland friluftsråd (15 kommuner). "Årsmøte" som velger styret på 18 medlemmer. Kun politikere. Asymmetrisk i og med at Bergen skal ha minst tre i styret. Alle kommunene skal være representert.
- Jæren Friluftsråd (8 kommuner). Representantskap med representasjon etter folketall. Velger et styre på 8. En fra hver kommune. Kun politikere.

Vedlegg 6: Spørreskjema til daglige ledere og styremedlemmer i produksjonssamarbeidene.

Spørreskjema daglige ledere

Først noen spørsmål om hvordan du vurderer effektene av samarbeidet (konkret navn inn her). I hvor stor grad mener du at samarbeidet har medført følgende konsekvenser:

	<i>I svært stor grad</i>	<i>I stor grad</i>	<i>Til en viss grad</i>	<i>I liten grad</i>	<i>Ikke i det hele tatt</i>	<i>Vet ikke</i>
Bedre utnyttelse av økonomiske ressurser	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Rimeligere og mer effektiv drift	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Bedre kvalitet på tjenestene	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Mer robust fagmiljø	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Lettere å rekruttere gode fagpersoner	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Større stabilitet i arbeidsstyrken	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0

Under er det satt opp et sett påstander om selve samarbeidet. I hvor stor grad er du enig eller uenig i disse påstandene?

	<i>Helt enig</i>	<i>Enig</i>	<i>Verken/ eller</i>	<i>Uenig</i>	<i>Helt uenig</i>	<i>Vet ikke</i>
Kommunene har en felles forståelse av målsettingene med samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Kommunene er helt enige i hvor omfattende samarbeidet skal være	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Det er et svært godt samarbeid mellom kommunene	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Det er lite konflikter mellom kommunene knyttet til samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Hvordan opplever du interessen fra politikere og administrasjon i deltakerkommunene for det som skjer i samarbeidet?

	<i>Helt enig</i>	<i>Enig</i>	<i>Verken/ eller</i>	<i>Uenig</i>	<i>Helt uenig</i>	<i>Vet ikke</i>
Jeg får ofte henvendelser fra politisk ledelse angående samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Jeg får ofte henvendelser fra andre politikere angående samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Jeg får ofte henvendelser fra administrativ ledelse angående samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Jeg får ofte henvendelser fra faglig ledelse angående samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Jeg får ofte henvendelser fra media angående samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Hvordan informerer samarbeidet om sin virksomhet?

	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>	<i>Vet ikke</i>
Sender årsmelding/regnskap direkte til kommunestyret årlig	☐ 1	☐ 2	☐ 3
Sender årsmelding/regnskap til administrativ ledelse årlig	☐ 1	☐ 2	☐ 3
Informerer gjennom egen hjemmeside	☐ 1	☐ 2	☐ 3
Har muntlige orienteringer i kommunestyret en/flere ganger i året	☐ 1	☐ 2	☐ 3
Har muntlige orienteringer til administrativ ledelse en/flere gang i året	☐ 1	☐ 2	☐ 3

I hvor stor grad stoler du på at de kommunene som deltar i samarbeidet:

	<i>Fullt og helt</i>	<i>I all hovedsak</i>	<i>Verken/ eller</i>	<i>I mindre grad</i>	<i>Ikke i det hele tatt</i>	<i>Vet ikke</i>
Arbeider for fellesskapet og ikke bare for sin egen kommune	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Lojalt følger opp de vedtak som fattes i det interkommunale samarbeidet.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Ikke vil trekke seg ut av samarbeidet hvis det oppstår uenighet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Vil bidra med de ressurser som trengs for å få til et godt samarbeid.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Samarbeidet (navn) er organisert med basis i Kommunelovens § 27. Det finnes flere andre måter å organisere samarbeidet på. Hvor aktuell vil du si at de følgende organisasjonsformer kunne vært for dette samarbeidet?

	<i>Svært aktuelt</i>	<i>Ganske aktuelt</i>	<i>Mindre aktuelt</i>	<i>Uaktuelt</i>	<i>Vet ikke</i>
Tilbakeføre til ordinær kommunal virksomhet.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 6
Interkommunalt selskap - IKS (samarbeid med representantskap som velger styre).....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 6
Vertskommune med politisk nemd (opp- gavene overføres til en annen kommune og styres av en interkommunal politisk nemd)	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 6
Vertskommune uten politisk nemnd (opp- gavene overføres til en annen kommune og styres av rådmannen i denne kommunen)	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 6
Aksjeselskap (representantskap som velger styre, private kan delta).....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 6

Er du?

Ansatt i:

Samarbeidet	☐ 1
Kommune/fylkeskommune	☐ 2
Annet (for eksempel regionråd)	☐ 3

Spørreskjema styremedlemmer

Først noen spørsmål om hvordan du vurderer effektene av samarbeidet (konkret navn inn her). I hvor stor grad mener du at samarbeidet har medført følgende konsekvenser:

	<i>I svært stor grad</i>	<i>I stor grad</i>	<i>Til en viss grad</i>	<i>I liten grad</i>	<i>Ikke i det hele tatt</i>	<i>Vet ikke</i>
Bedre utnyttelse av økonomiske ressurser	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Rimeligere og mer effektiv drift.....	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Bedre kvalitet på tjenestene	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Mer robust fagmiljø	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Lettere å rekruttere gode fagpersoner	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Større stabilitet i arbeidsstyrken	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0

Under er det satt opp et sett påstander om selve samarbeidet. I hvor stor grad er du enig eller uenig i disse påstandene?

	<i>Helt enig</i>	<i>Enig</i>	<i>Verken/ eller</i>	<i>Uenig</i>	<i>Helt uenig</i>	<i>Vet ikke</i>
Kommunene har en felles forståelse av målsettingene med samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Kommunene er helt enige i hvor omfattende samarbeidet skal være	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Det er et svært godt samarbeid mellom kommunene.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Det er lite konflikter mellom kommunene knyttet til samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Hvordan opplever du interessen fra politikere og administrasjon i din egen kommune for det som skjer i samarbeidet?

	<i>Helt enig</i>	<i>Enig</i>	<i>Verken/ eller</i>	<i>Uenig</i>	<i>Helt uenig</i>	<i>Vet ikke</i>
Jeg får ofte henvendelser fra politisk ledelse i min kommune angående samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Jeg får ofte henvendelser fra andre politikere i min kommune angående samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Jeg får ofte henvendelser fra administrativ ledelse i min kommune angående samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Jeg får ofte henvendelser fra faglig ledelse i min kommune angående samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Jeg får ofte henvendelser fra media i min kommune angående samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Hvordan informerer samarbeidet om sin virksomhet?

	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>	<i>Vet ikke</i>
Sender årsmelding/regnskap direkte til kommunestyret årlig	☐ 1	☐ 2	☐ 3
Sender årsmelding/regnskap til administrativ ledelse årlig	☐ 1	☐ 2	☐ 3
Informerer gjennom egen hjemmeside	☐ 1	☐ 2	☐ 3
Har muntlige orienteringer i kommunestyret en/flere ganger i året	☐ 1	☐ 2	☐ 3
Har muntlige orienteringer til administrativ ledelse en/flere ganger i året	☐ 1	☐ 2	☐ 3

Hvor viktig er de følgende rollene for deg i samarbeidet:

	<i>Svært viktig</i>	<i>Viktig</i>	<i>Verken/ eller</i>	<i>Mindre viktig</i>	<i>Helt uviktig</i>	<i>Vet ikke</i>
Talsperson for min kommunes interesser	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Fagperson.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Påse at ressursene brukes mest mulig effektivt.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Talsperson for brukerne av de tjenestene samarbeidet produserer.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Påse at samarbeidsorganet fungerer i						

henhold til vedtektene ☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6

I hvor stor grad stoler du på at de kommunene som deltar i samarbeidet:

	<i>Fullt og helt</i>	<i>I all hovedsak</i>	<i>Verken/ eller</i>	<i>I mindre grad</i>	<i>Ikke i det hele tatt</i>	<i>Vet ikke</i>
Arbeider for fellesskapet og ikke bare for sin egen kommune	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Lojalt følger opp de vedtak som fattes i det interkommunale samarbeidet.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Ikke vil trekke seg ut av samarbeidet hvis det oppstår uenighet.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Vil bidra med de ressurser som trengs for å få til et godt samarbeid.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Samarbeidet (navn) er organisert med basis i Kommunelovens § 27. Det finnes flere andre måter å organisere samarbeidet på. Hvor aktuell vil du si at de følgende organisasjonsformer kunne vært for dette samarbeidet?

	<i>Svært aktuelt</i>	<i>Ganske aktuelt</i>	<i>Mindre aktuelt</i>	<i>Uaktuelt</i>	<i>Vet ikke</i>
Tilbakeføre til ordinær kommunal virksomhet.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 6
Interkommunalt selskap - IKS (samarbeid med representantskap som velger styre).....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 6
Vertskommune med politisk nemnd (opp- gavene overføres til en annen kommune og styres av en interkommunal politisk nemnd)	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 6
Vertskommune uten politisk nemnd (opp- gavene overføres til en annen kommune og styres av rådmannen i denne kommunen)	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 6
Aksjeselskap (representantskap som velger styre, private kan delta).....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 6

Er du?

Politiker eller administrativt ansatt

Politiker ☐ 1 Administrativt ☐ 2

Hvis du er politiker, er du:

	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Ordfører/varaordfører	☐ 1	☐ 2
Leder av hovedutvalg eller lignende	☐ 1	☐ 2
Gruppeleder (parti)	☐ 1	☐ 2
Medlem i parti som inngår i styrende koalisjon i kommunen	☐ 1	☐ 2

Hvis du er administrativt ansatt, er du:

	<i>Ja</i>	<i>Nei</i>
Rådmann/assisterende	☐ 1	☐ 2
Etatsleder/direktør	☐ 1	☐ 2
Enhetsleder/mellomleder i kommunen	☐ 1	☐ 2
Saksbehandler/fagperson uten lederansvar	☐ 1	☐ 2

Vedlegg 7: Intervju blant ordførere, opposisjonsledere og rådmenn i et utvalg § 27-samarbeid

Syv ulike produksjonssamarbeid ble valgt ut. Det ble forsøkt å tilfredsstille flere kriterier: oppgave/funksjon, størrelse, geografisk spredning.

Samarbeid:	Kommune:	Respondent:
Jæren Friluftsråd	Sola	Ordfører og opposisjonsleder
	Gjesdal	Ordfører, opposisjonsleder og rådmann
Lom og Skjåk Brannvesen	Lom	Varaordfører og rådmann
	Skjåk	Varaordfører, opposisjonsleder og rådmann
Interkommunalt arkiv Finnmark	Alta	Ordfører, opposisjonsleder og rådmann
	Gamvik	Ordfører, opposisjonsleder og rådmann
Mortenstua skole	Eidsberg	Ordfører, opposisjonsleder og rådmann
	Rømskog	Ordfører, opposisjonsleder og rådmann
NAV Nord-Fosen	Åfjord	Ordfører, opposisjonsleder og rådmann
	Osen	Ordfører og rådmann
KRYSS revisjon	Flora	Ordfører
	Gulen	Ordfører, opposisjonsleder og rådmann
PPT Lindesnesregionen	Lindesnes	Ordfører, opposisjonsleder og rådmann
	Åseral	Ordfører, opposisjonsleder og rådmann
<i>Totalt: 7</i>	<i>Totalt: 14</i>	<i>Totalt: 37</i>

Innenfor hvert enkelt samarbeid, ble det valgt ut to kommuner. Den kommunen der samarbeidet har sitt kontorsted ble, med enkelte unntak, ikke valgt. Med det som utgangspunkt, ble det valgt ut én stor og én mindre og mer geografisk perifer kommune. I ett av tilfellene var det bare to kommuner som deltok i samarbeidet, og begge ble derfor tatt med. Utvelgelsen av respondenter i de til sammen fjorten kommunene, ble foretatt etter følgende kriterier: Det gjennomføres intervjuer med rådmann, ordfører og opposisjonsleder/gruppeleder for det største partiet, i hver kommune. I de tilfeller der ordfører eller opposisjonsleder er medlem av styret i samarbeidet, velges en annen representant. I Lom og Skjåk brannvesen er både rådmann og ordfører i de to kommunene medlem av styret. Derfor ble varaordfører valgt ut som respondent. Når det gjelder rådmennene ble det gjennomført intervjuer selv om de er medlem av styret. For de resterende samarbeidene var ingen av de ønskede respondentene styremedlemmer i det samarbeidet det gjaldt. I de tilfeller

der det ikke kom tydelig frem via kommunens nettside hvem som var opposisjonsleder, ble gruppeleder for største opposisjonsparti valg, da vedkommende kan antas å inneha rollen som opposisjonsleder.

Datainnsamlingen ble gjennomført ved hjelp av telefonintervjuer med en semistrukturert intervjuguide. Informantene fikk enkeltvis en e-posthenvendelse med informasjon om prosjektet og intervjuets hensikt, innhold og tentative tidsramme. De ble dernest bedt om å gi tilbakemelding på ønsket tidspunkt for gjennomføring av telefonintervjuet. Selve intervjuene ble gjennomført spredt over fire uker. Til sammen ble 36 respondenter intervjuet, én besvarte spørsmål via e-post og 5 ønsket ikke å delta eller ga ikke tilbakemelding på vår henvendelse. Intervjuene varte gjennomsnittlig i femten minutter, ble tatt opp på taleopptaker og dernest transkribert.

Intervjuguiden inneholdt tre hovedspørsmål, med flere delspørsmål. Ut fra disse ble intervjuet strukturert, men likevel tilpasset hver enkelt respondent, intervjuets utvikling og det interkommunale samarbeidet som stod i fokus. Det første temaet var spørsmål rundt hvordan samarbeidet påvirket utnyttelsen av de økonomiske ressursene, kvaliteten på tjenesten og robustheten og rekrutteringen til fagmiljøet. Dette blant annet sett i forhold til om det ikke hadde eksistert et slikt interkommunalt samarbeid. Spørsmål rundt grad av konflikt mellom kommunene, ble også brakt på banen under denne bolken. Dernest ble informasjonsflyten mellom samarbeidet og den enkelte kommune tatt opp. Her ble respondentene bedt om både å fortelle om hva slags informasjonsflyt som i dag finnes, og å gi deres vurdering av kvalitet og tilstrekkelighet på informasjonen og måten den tilflyter kommunen. Til sist ble spørsmål rundt modell for organisering av det interkommunale samarbeidet diskutert. Respondentene ble blant annet bedt om å gi sin vurdering av om oppgavene kunne flyttes tilbake til hver enkelt kommune, og om andre løsninger, som for eksempel en vertskommunemodell eller et interkommunalt selskap, kunne vært aktuelt. De fleste spørsmålene ble tilpasset respondentene fra hvert enkelt samarbeid, etter blant annet formål, størrelse og geografisk avstand mellom deltakerkommunene.

Vedlegg 8: Spørreskjema til kommunestyrerepresentanter i medlemskommuner i 11 regionråd

Hvert spørreskjema var tilpasset det enkelte samarbeid (med navn på samarbeid og medlemskommuner). Eksempelet er fra Bergensregionen.

I DET FØLGENDE BENYTTER VI FOR ENKELHETS SKYLD BEGREPET BERGENSREGIONEN SOM BETEGNELSE PÅ RÅDET FOR BERGEN OG OMLAND

Er du medlem av?

Ja

Nei

Rådet for Bergensregionen?

☐ 1

☐ 2

Styret for Bergensregionen?

☐ 1

☐ 2

Hvor mange år har du vært medlem av Rådet for Bergensregionen: _____ år

Er du?

Ja

Nei

Medlem av formannskapet i egen kommune

☐ 1

☐ 2

Ordfører/varaordfører

☐ 1

☐ 2

Leder av hovedutvalg eller lignende

☐ 1

☐ 2

Gruppeleder (parti)

☐ 1

☐ 2

Hvor mange perioder (inkludert denne) har du vært medlem av kommunestyret i din kommune?

_____ antall perioder

Først noen påstander om hvordan du opplever innflytelsen til Bergensregionen i dag.

	Helt enig	Enig	Verken/eller	Uenig	Helt uenig	Vet ikke
Jeg oppfatter det som en svært viktig arena å delta på	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Jeg oppfatter det som mer interessant å delta i Bergensregionen enn i kommunestyret i min kommune	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Jeg oppfatter Bergensregionen som svært innflytelsesrikt	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Jeg oppfatter Bergensregionen som mer innflytelsesrikt enn kommunestyret i min kommune	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

I hvor stor grad mener du at Bergensregionen har bidratt til følgende:

	Svært stor grad	Stor grad	Til en viss grad	I liten grad	I svært liten grad	Vet ikke
Lettere å rekruttere gode fagpersoner til regionen	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bedre informasjonsutveksling mellom kommunene	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Skape en felles forståelse av regionens utfordringer	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Utvikle en regional identitet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Utvikle tillit mellom de deltakende kommunene	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Mer helhetlig samfunnsplanlegging	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Mer helhetlige planer for arealutnyttelse og infrastruktur	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Effektivisering av administrative felles-						
tjenester som regnskap, IT og lønn.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Et bedre skoletilbud i regionen.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Et bedre barnehagetilbud i regionen.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bedre helsetjenester i regionen.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bedre barnevernstilbud i regionen.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bedre kulturtilbud i regionen.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bedre tilbud med hensyn til renovasjon	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bedre tilbud til sosialklienter i regionen	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
En bedre næringspolitikk i regionen.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Satt kommunene bedre i stand						
til å løse miljøproblemer.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Gjøre kommunene mer slagkraftig						
overfor statlig myndighet.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Satt kommunene bedre i stand til						
å kunne avgi gode høringsuttalelser	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Hvor mye myndighet opplever du at din kommune har delegert til Bergensregionen på de følgende saksfelt?

	<i>Svært</i>			<i>Svært</i>	<i>Ingen-</i>	<i>Vet</i>
	<i>mye</i>	<i>Mye</i>	<i>Lite</i>	<i>Lite</i>	<i>ting</i>	<i>ikke</i>
Samfunnsplanlegging	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Arealplanlegging.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Administrative fellestjenester som						
regnskap, IT og lønn.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Skoletilbud	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Barnehagetilbud	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Helsetjenester.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Barnevernstilbud.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Kulturtilbud.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Vei, vann og renovasjon	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Sosialtjenester	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Næringspolitikk	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Miljøvern.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Hvor ofte opplever du at det følgende finner sted i Bergensregionen:

	<i>Svært</i>		<i>Av og</i>			<i>Vet</i>
	<i>ofte</i>	<i>Ofte</i>	<i>til</i>	<i>Sjelden</i>	<i>Aldri</i>	<i>ikke</i>
Det fatter vedtak som burde vært fattet						
i kommunestyret i min kommune	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Det fatter vedtak som er bindende						
for min kommune	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Det gir klare anbefalinger til min kommune						
om hva slags vedtak vi bør fatte	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Det legger sterke føringer for vedtak i						
kommunestyret.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

I hvor stor grad mener du at de følgende utsagn er en riktig beskrivelse av Bergensregionen i dag.

	<i>Helt</i>	<i>I hovedsak</i>	<i>Både-</i>	<i>I hovedsak</i>	<i>Helt</i>	<i>Vet</i>
	<i>riktig</i>	<i>riktig</i>	<i>og</i>	<i>feil</i>	<i>feil</i>	<i>ikke</i>
Det har hovedansvar for alle inter-						
kommunale samarbeidsprosjekter i						
regionen.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Det er Bergensregionen som fordeler penger						
til alle interkommunale prosjekter.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Det er Bergensregionen som kontrollerer						
ressursbruk i interkommunale prosjekter	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Det er Bergensregionen som vurderer måloppnåelse i interkommunale prosjekter	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen står fritt til å opprette og nedlegge interkommunale prosjekter	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen har egentlig ingen reell beslutningsmyndighet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen er kun et forum for informasjonsutveksling og diskusjon	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Hvordan forventer du at representantene fra din kommune i Bergensregionen bør opptre?

	Helt enig	Enig	Verken/eller	Uenig	Helt uenig	Vet ikke
De bør hele tiden konferere med kommunestyret for å være sikre på at har ryggdekning i egen kommune	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
De bør motsette seg at mer beslutningsmyndighet overføres fra kommunestyret til Bergensregionen	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
De bør først og fremst fungere som talspersoner for kommunen	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
De bør kjempe for at vår kommune skal få sterkere innflytelse i Bergensregionen	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Så følger noen påstander om hvordan Bergensregionen fungerer i dag. Hvor enig eller uenig er du i disse påstandene?

	Helt enig	Enig	Verken/eller	Uenig	Helt uenig	Vet ikke
Bergensregionen setter dagsorden for den politiske diskusjon i hele regionen	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen setter dagsorden for hvilke saker som blir diskutert i kommunestyret	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen setter dagsorden for hvilke saker som blir diskutert i mitt parti.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Diskusjonene i Bergensregionen dekkes grundig i lokale medier	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen har økt bevisstheten om det interkommunale samarbeidet blant politikerne i min kommune.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen har gjort den interkommunale dimensjon sentral i alle saker vi diskuterer i kommunestyret	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen har skapt større grad av enighet mellom kommunene i hva som bør prioriteres i regionen	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen har ført til det er mindre aktuelt med kommunesammenslåing i regionen	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Medlemskap i Bergensregionen har ført til mindre press for at min kommune skal slås sammen med andre kommuner.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen har ført til en mer positiv holdning til interkommunalt samarbeid hos politikerne i min kommune.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen har ført til at politikerne i min kommune har fått bedre informasjon om det interkommunale samarbeidet som pågår.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen har ført til at politikerne i min kommune har fått bedre kontroll med det interkommunale samarbeidet som pågår.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergensregionen har ført til flere interkommunale samarbeidsprosjekter.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

I hvor stor grad mener du at kommunene i Bergensregionen er enige om følgende:

	<i>Helt enige</i>	<i>Enige</i>	<i>Verken/eller</i>	<i>Uenige</i>	<i>Helt uenige</i>	<i>Vet ikke</i>
Målsettingene med samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Hvor stort omfang samarbeidet skal ha	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Hvor mye beslutningsmyndighet som skal delegeres til Bergensregionen.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Hvor mye ressurser kommunene skal investere i samarbeidet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

I hvor stor grad stoler du på at de kommunene som deltar i Bergensregionen:

	<i>Fullt og helt</i>	<i>I all hovedsak</i>	<i>Verken/eller</i>	<i>I mindre grad</i>	<i>Ikke i det hele tatt</i>	<i>Vet ikke</i>
Arbeider for fellesskapet og ikke bare for sin egen kommune	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Lojalt følger opp de vedtak som fattes i det interkommunale samarbeidet.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Ikke vil trekke seg ut av samarbeidet hvis det oppstår uenighet	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Vil bidra med de ressurser som trengs for å få til et godt samarbeid.....	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

Så noen påstander om hvordan du som kommunepolitiker oppfatter innsikten i det som skjer i Bergensregionen. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?

	<i>Helt enig</i>	<i>Enig</i>	<i>Verken/eller</i>	<i>Uenig</i>	<i>Helt uenig</i>	<i>Vet ikke</i>
Det er vanskelig å få god informasjon om hva som skjer i Bergensregionen.....	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Bergensregionen er kun blitt en arena for noen få, sentrale politikere	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Opprettelse av Bergensregionen har forsterket tendenser til at det danner seg en liten gruppe "elitepolitikere"	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Kommunestyret har egentlig liten innsikt i det som skjer i Bergensregionen.....	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0

Hvis du skulle vurdere den innflytelsen den enkelte kommune har i Bergensregionen, hvor stor innflytelse mener du de følgende kommuner har?

	<i>Svært stor</i>	<i>Stor</i>	<i>Middels</i>	<i>Liten</i>	<i>Svært liten</i>	<i>Vet ikke</i>
Askøy	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Austevoll	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Bergen	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Fjell	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Fusa	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Os	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Osterøy	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Samnanger	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Sund	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Vaksdal	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6
Øygarden	☐ 1	☐ 2	☐ 3	☐ 4	☐ 5	☐ 6

I hvor stor grad er du enig i de følgende utsagnene?

	<i>I svært stor grad</i>	<i>I stor grad</i>	<i>Til en viss grad</i>	<i>I liten grad</i>	<i>I svært liten grad</i>	<i>Vet ikke</i>
Bergensregionen har gjort det mer attraktivt å være kommunepolitiker	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Bergensregionen påvirker i liten grad mitt daglige arbeid som kommunepolitiker	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Viktige saker er blitt flyttet fra kommune- styret til Bergensregionen	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Bergensregionen har gjort det mer interessant å være kommunepolitiker	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Bergensregionen har ”tømt” kommunestyret for interessante saker	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Bergensregionen har svekket kommunestyrets innflytelse	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0
Bergensregionen har utviklet seg til å bli et ”overkommunalt” organ.	☐ 5	☐ 4	☐ 3	☐ 2	☐ 1	☐ 0

Helt til slutt noen spørsmål om deg som politiker

Hvilket politisk parti representerer du? _____

Vil du si at du er medlem av den styrende koalisjonen i kommunestyret i din kommune?

- Ja ☐
- Nei ☐
- Vi har ingen klar styrende koalisjon ☐

Litteratur

Agendum (2008): *Organisering av interkommunale samarbeidstiltak i Nordland*. Oslo, Agendum strategi og ledelse, Rapport 2008:1

Agranoff, R.I. & M. McGuire (2003): *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington, DC :Georgetown University Press .

Alagaratnam, Stephen (2010): Towards a Paradigm of Strategic Cell Networks for Corporate Configuration and Coordination amidst Conflict, Instability and Risk, *International Management Review*, Vol. 6 No. 2.:100-105

Baldersheim, Harald, Anne Lise Fimreite & Torodd Strand (2002): *Interkommunalt samarbeid i Norden*. Bergen LOS-senteret

Bardach, E. (1998): *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, Brooking Institution Press

Benson, J.K. (1975). The Interorganizational Network as Political Economy. *Administrative Science Quarterly*, 20:229–249.

Brandtzæg, B. A. & K. G. Sanda (2003): *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid : resultater fra en kartlegging høsten 2002*. Telemarksforskning, Bø, Rapport nr. 204

Child, John, David Faulkner & Stephen B. Tallman (2005): *Cooperative Strategy: Managing Alliances, Networks, and Joint Ventures*. Oxford, Oxford University Press

Donaldson, Lex (2001): *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks, Sage

Doz, Y. L. & G. Hamel (1998): *Alliance Advantage, The Art of Creating Value through Partnering*, Boston, Harvard Business School Press

Du Gay, Paul (2002): A Common Power to Keep Them All in Awe. *Cultural Values*, vol 6:11-27

Dyer, J.H. & W. Chu (2006): The Role of Trustworthiness in Reducing Transaction Costs and Improving Performance: Empirical Evidence from the United States, Japan and Korea. I R. M. Kramer (ed): *Organizational Trust*. Oxford, Oxford University Press

ECON (2006) *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*, Oslo, Rapport 2006-057.

Ezzamel, M., M. S. Hyndman, Å. Johnsen, I. Lapsley & J. Pallot (2004): Has Devolution Increased Democratic Accountability? *Public Money & Management*, vol 24:145-152

Fimreite, Anne Lise & Tor Medalen (red) (2005): *Governance i norske storbyer: mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo:Scandinavian Academic Press

Galbraith, J.R. (1977): *Organization Design*. Reading, MA: Addison Wesley.

- Goldsmith, S. & W. D. Eggers (2004): *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*. Washington, Brookings Institution Press
- Grandori, A. (1995): Inter-Firm Networks. Antecedents, Mechanisms and Forms. *Organization Studies*, vol 16:183-215
- Hattie, John A. C. (2009): *Visible Learning. A Synthesis of over 800 Meta-Studies Relating to Achievement*. Oxon, Routledge
- Haug, Are Vegrad (2009): *Lokaldemokratiet på nett og i nett*. Oslo, Dr. polit. avhandling, Universitetet i Oslo
- Haugland, S. A. (2004): *Samarbeid, allianser og nettverk*. Oslo, Universitetsforlaget
- Hjern, B. & D. O. Porter (1981): Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, vol 2: 211-227
- Hulst, R. & A. V. Montfort (2007)(eds): *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, Springer
- Kjær, Anne Mette (2004): *Governance*. Cambridge, Polity Press
- Kooiman, Jan (2003): *Governing as Governance*. London, Sage
- Jacobsen, D.I. (2007): Fragmentering og integrasjon i norske kommuner – politisk retrett eller vitalisering? *Kommunal Eknomi och Politik*, vol 11:33-63
- Jacobsen, Dag Ingvar (2009): *Perspektiver på kommune-Norge*. Oslo, Fagbokforlaget
- Johnsen, Å. (2007): *Resultatstyring i offentlig sektor*. Oslo, Fagbokforlaget
- Kennedy, Mark T. & Peer C. Fiss (2009): Institutionalization, Framing and Diffusion: The Logic of TQM Adoption and Implementation Decisions among U.S. Hospitals. *Academy of Management Journal*, vol 52(5): 897-918
- Kettl, Donald F. (2002): *The Transformation of Governance*. Baltimore, John Hopkins University Press
- Kickert, W. J. M., E-H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (1997): *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London, Sage
- Klijn, Erik-Hans (2008): Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, vol 10:505-525
- Koppenjan, J. F. M. & E-H. Klijn (2004): *Managing Uncerntaintiers in Networks*. London, Routledge
- KRD, *Høringsnotat* 4. juli 2005.

- Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Rolf Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*, Rapporter 2002/15, Oslo, Statistisk sentralbyrå
- Lægreid, P. & P. G. Roness (1998): Frå einskap til mangfold – Eit perspektiv på indre fristilling i statsforvaltninga. I T. Grønli og P. Selle (red): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo, Samlaget
- Mandell, M. & R. Keast (2007): Evaluating network Arrangements. *Public Performance and Management Review*, vol 30:574-597
- Marcussen, Martin & Jacob Torfing (2007): *Democratic Network Governance in Europe*. Houndmills, Palgrave Macmillan
- May, Peter J. & Søren C. Winter (2007): Collaborative Service Arrangements. *Public Management Review*, vol 9:479-502
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Nooteboom, B. (2004): *Inter-Firm Collaboration, Learning & Networks. An Integrated Approach*. London, Routledge
- NIVI (2007) *Landsomfattende kartlegging av regionråd - status, utfordringer og endringsplaner*, Oslo, Rapport 2007:2.
- NIVI (2008): *Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag*. Oslo, Rapport 2008:2
- NIVI (2008a): *Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Midtre Namdal*. Oslo, Rapport 2008:3
- NIVI (2010): *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland*. Oslo, Rapport 2010:2
- Oliver, Christine (1990): Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review*, vol 15:241-265
- Ouchi, W.G. (1980). Markets, Bureaucracies and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 25:129–141.
- Perrow, C. (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman.
- Pralahad, C.K. og Hamel, G. (1990). The Core Competence of the Corporation. *Harvard Business Review*, 68:79–93.
- Pressman & Wildavsky (1973): *Implementation : How Great Expectations in Washington are Dashed In Oakland : Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work At All : This Being A Saga Of The Economic Development Administration : As Told By Two Sympathetic Observers Who Seek To Build Morals On A Foundation Of Ruined Hopes*. Berkeley,: California University Press

Petersson, Olof, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith (1999): *Demokrati på svenskt vis*. Stockholm: SNS,.

Pierre, Jon (2000)(Ed): *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford, Oxford University Press

Pierre, Jon, & B. Guy Peters (2000): *Governance, Politics and the State*. Houndmills, Macmillan

Rhodes, Rod A.W. (1996): The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, vol 44:652-667

Rhodes, Rod A.W. (1997): *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Open University Press

Ringkjøb, Hans-Erik, Jacob Aars, Signy Irene Vabo (2008): *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Rokkansenteret Rapport 1 2008

Rittel, H.W.J. & M.M. Webber (1973): Dilemmas in a general theory of planning, *Policy Sciences*, 4, 155-169.

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2008): Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol :86-103

Sabatier, P. (1980): The Implementation of Public Policy. A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, vol 8: p538-560

Sand, R. (2006): *Evaluering av Innherad samkommune. Resultater ved halvveis i forsøksperioden*. Trøndelag forskning og utvikling, Steinkjer, Notat 2006:6

Sand, R., J. Aasetre & R. Lysø (2007): *Evaluering av Innherad samkommune*. Trøndelag forskning og utvikling, Steinkjer, Rapport 2007:1

Sanda, Kjell Gunnar & Kjetil Lie (2003): *Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjetteringsrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark*. Bø, Arbeidsrapport nr. 19/2003 Telemarksforskning

Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism In Policy Research*. Boulder, Westview Press

Scott, W. Richard (2008): *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Los Angeles, sage

Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Bergen, Fagbokforlaget

Skaaland, V. (2009): *En undersøkelse om rådmenn, tillit og interkommunalt samarbeid : bidrar høy tillit mellom rådmenn til økt tillit mellom kommuner og en mer effektiv styring av interkommunale samarbeidsordninger?* Masteroppgave, BI

Sletnes, Ingun, (2003) *Juridiske rammebetingelser for interkommunalt samarbeid om særlovsoppgaver*, HiO-rapport 2003 nr. 12, Oslo.

Sætren, Harald (1983): *Iverksetting av offentlig politikk*. Bergen, Universitetsforlaget

Sørbye, Robert (2010): *Om instrumentalitet og symbolikk i de ulike regionrådene i Norge*. Kristiansand, Masteroppgave i offentlig politikk og ledelse.

Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005): *Netværksstyring – fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003): *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra magtutredningen*. Aarhus, Aarhus Universitetsforlag

Torfing, Jacob (2007): Introduction: Democratic Network Governance. I Marcussen. Martin & Jacob Torfing (eds): *Democratic Network Governance in Europe*. Houndmills, Palgrave Macmillan

Weigaard, Jarle (1991): *Interkommunalt samarbeid - et alternativ til kommunesammenslåing?* NIBR-Rapport 1991:22

Wendelborg, Christian, Roald Sand & Jørund Aasetre (2008): *Forsøk med felles barnevernstjeneste i Midtre Namdal. Sluttevaluering*. Steinkjer, Trøndelag forskning og utvikling AS

Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

Williamson, O. E. (1991): Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36:269-296

Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo, Gyldendal Akademisk

Aars, Jacob (2001): *Rekrutteringsveier i norske kommuner*. Bergen, SEFOS-notat nr. 6-2001

Aars, J. & A. L. Fimreite (2005): Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Local Government Studies*, 28:239-256