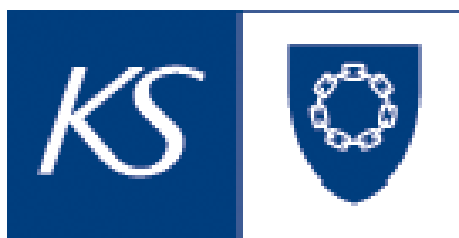


Rapport 2006-057

**Interkommunalt
samarbeid i Norge
– omfang og politisk
styring**



econ

Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring

Utarbeidet for
KS

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER	9
1.1 Problemstillinger	10
2 DEL I – OMFANG AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID I NORGE	11
2.1 Valg av metode	11
2.2 Gjennomføring og svarprosent	11
2.3 Innhold og kvalitet på datamaterialet	14
2.4 Antall interkommunale samarbeid	14
2.5 Organisering av interkommunale samarbeid	16
2.6 Samarbeidsområder	17
2.7 Antall kommuner innen ulike samarbeidsområder	18
2.8 Samarbeidenes rolle/funksjon i oppgaveløsningen	26
2.9 Finansiering	26
2.10 Regionrådssamarbeid	28
3 DEL II – POLITISK STYRING OG KONTROLL AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID	29
3.1 Tema for undersøkelsen	29
3.2 Hva vi har gjort	29
3.3 Valg av samarbeid	30
3.4 Midtre Namdal Regionråd	31
3.5 Knutepunkt Sørlandet	36
3.6 Midt-Telemarkrådet	39
3.7 Resultatene fra undersøkelsen	43
3.7.1 Oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid	44
3.7.2 Kjennskap til organisasjonsformer	46
3.7.3 Kunnskap om interkommunal forsøksmodell	48
3.7.4 Fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid	49
3.7.5 Politisk styring, kontroll og innflytelse	51
3.7.6 Hvem oppfattes å ha mest innflytelse i interkommunalt samarbeid?	52
3.7.7 Nærmere om forholdene i regionrådene	54
3.7.8 Øvrig interkommunalt samarbeid	55
3.7.9 Forholdet innbyggerne og lokaldemokratiet	57
3.7.10 Vurderinger av interkommunalt samarbeid fremover	58
3.7.11 Forslag til endringer i styringsmodell	58
3.7.12 Forskjeller mht. kommunestørrelse?	59
3.7.13 Forskjeller mellom formannskapsmedlemmer og øvrige representanter?	59
3.8 Oppsummering av hovedpunkter i undersøkelsen	60
VEDLEGG 1	63
VEDLEGG 2	65
VEDLEGG 3	73

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge er betydelig, men kommunene ser ikke ut til å ha god oversikt over egne samarbeidstiltak. Interkommunalt samarbeid kjennetegnes av svakheter knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktighet. Likevel går politikerne inn for å øke omfanget. Situasjonen i dag kan svekke lokaldemokratisk styring av grunnleggende samfunnstjenester. Tiltak for å styrke oversikt, kunnskap og bevisstheten om interkommunalt samarbeid bør iverksettes.

Bakgrunn for prosjektet

Det ser ikke ut til at Regjeringen og Stortinget ser for seg større endringer i kommunestrukturen. Vi står heller ikke overfor vesentlige frivillige endringer i kommunestrukturen. I stedet peker Regjeringen og kommunene selv på interkommunalt samarbeid for å møte krav til kompetanse, kvalitet og effektivitet i tjenesteytingen og/eller oppgaveløsning der kommunegrensene går på tvers av felles arbeidsmarkeds-, bolig- og serviceregioner. Interkommunalt samarbeid er altså et sentralt virkemiddel for løsning av offentlige oppgaver – og ser ut til å tilta i styrke.

Dette prosjektet har som formål å styrke kunnskapsgrunnlaget, både når det gjelder det nåværende omfanget og de demokratiske og styringsmessige sider ved interkommunalt samarbeid i Norge.

Problemstillinger

Rapporten har to hovedproblemstillinger:

1. *Hva er omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge?*

Vi vet at det er et omfattende interkommunalt samarbeid i Norge, men så langt har det ikke vært gjort forsøk på å gi en fullstendig landsomfattende kartlegging. Dette prosjektet har hatt som ambisjon å gi en nasjonal oversikt over pågående interkommunalt samarbeid, herunder på hvilke områder det samarbeides mest, hvilke organisasjonsmodeller som benyttes og hvor mange kommuner som er involvert i samarbeid.

2. *Hvordan opplever politikerne interkommunalt samarbeid i forhold til politisk styring og kontroll?*

Interkommunalt samarbeid på grunnleggende velferdsområder og innenfor samfunnsutvikling, reiser viktige prinsipielle spørsmål knyttet til lokalpolitikernes oversikt over interkommunalt samarbeid, deres opplevelse av interkommunalt samarbeids viktighet, innflytelsesforhold og mulighet for politisk styring.

Del I – Omfang av interkommunalt samarbeid i Norge

Prosjektets ambisjon har vært å kartlegge omfanget av formalisert interkommunalt samarbeid om oppgaveløsning i Norge. Vi har bl.a. søkt å kartlegge:

- Antall formelle interkommunale samarbeid
- Hvor mange kommuner som er involvert i de ulike konkrete interkommunale samarbeid
- Hvilke oppgaveområder det samarbeides om
- Hvilke organisasjonsmodeller som benyttes.

Undersøkelsen ble gjennomført ved at et kartleggings skjema ble sendt per post til alle kommunene i Norge ved rådmann/administrasjonssjef. Etter forlengelse av svarfrist og etter gjentatte purringer med telefon til landets rådmenn ble resultatet av henvendelsen at vi mottok svar med akseptabel kvalitet, fra 158 kommuner av landets 431 kommuner.

Svarprosent og kvalitet gjør at vi ikke har nådd ambisjonen

Prosjektet har ikke nådd målsettingen om å kartlegge omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge. Vi mener det er to hovedgrunner til den lave svarprosenten.

- Vi har et klart inntrykk av at mange kommuner unnlot å svare på undersøkelsen fordi de i utgangspunktet ikke hadde god oversikt over sine samarbeidstiltak og kjennetegnene ved disse. En korrekt utfylling av undersøkelsen ville kreve betydelig mer ressurser enn det mange kommuner var villige til å bruke.
- Tilbakemeldinger fra rådmennene tyder på at det er en stor ”skjematretthet” i kommune-Norge. Mange ga uttrykk av at det den sisten tiden ble gjennomført flere krevende kartlegginger.

De etterfølgende analysene av omfang og innretning på interkommunalt samarbeid begrenses av at datamaterialet ikke er komplett.

Antall interkommunale samarbeid

Til sammen er det rapportert 1.417 unike samarbeid. Av de 158 kommune som har svart, rapporteres det i gjennomsnitt 14 samarbeid per kommune. Flest kommuner rapporterer at de har mellom 8 og 21 samarbeid. Men det er betydelig spredning - to kommuner rapporterer kun ett samarbeid, mens kommunen som rapporterer flest oppgir hele 51 samarbeid.

Det er grunn til å tro at antall samarbeid i mange kommuner er høyere enn hva som er rapportert til oss. Både fordi mer uformelle eller sporadiske samarbeider ikke skulle rapporteres, og på grunn av mangler i kommunenes rapportering.

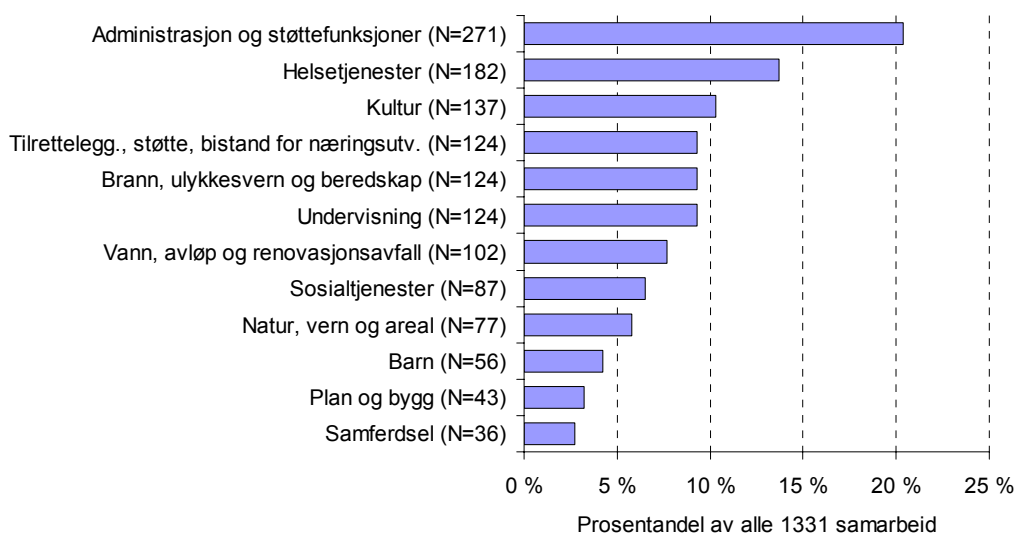
Organisering av interkommunale samarbeid

Kommunene ble bedt om å rapportere hvordan hvert samarbeid er formalisert og organisert. De skulle oppgi ett svar, da vi forutsatte at ett samarbeid kun har én formell organisering. Mange kommuner har imidlertid oppgitt flere former for organisering av ett og samme samarbeid. En del ga også uttrykk for at de ikke kjente den formelle organiseringen av ett eller flere av samarbeidene. En del kommuner har også unnlatt å rapportere på dette punktet. I tillegg finner vi store avvik mellom hva de enkelte kommunene innen ett og samme samarbeid rapporterte. Av den grunn anser vi det som faglig uforvarlig å bruke denne informasjonen i rapporteringen.

Samarbeidsområder

Figuren nedenfor viser hvilke oppgaveområder samarbeidene omfatter. På grunn av mangler i rapporteringen på dette området, har analysen tatt utgangspunkt i 1331 samarbeid.

Figur A Samarbeid innen ulike områder



Samlet er det rapportert desidert flest samarbeid innenfor administrasjon og støttefunksjoner (over 20 prosent av alle samarbeid). Også innen helsetjenester finner vi forholdsvis mange samarbeid (nærmere 15 prosent). På områdene barn, plan- og bygg og samferdsel er det rapportert færrest samarbeider (alle under 5 prosent).

Del II – Politisk styring og kontroll av interkommunalt samarbeid

Vi har gjennomført en undersøkelse rettet mot politikere og rådmenn i 15 kommuner som deltar i tre interkommunale strategiske enheter (regionråd). Disse er Knutepunkt Sørlandet 8 (kommuner), Midt-Telemarkrådet (3 kommuner) og Midtre Namdal Regionråd (5 kommuner). Undersøkelsen tar for seg følgende hovedtema:

- Hvilken oversikt respondentene opplever å ha om kommunenes interkommunale samarbeid.
- Hvilke kunnskaper respondentene har om organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid.
- Hvilke mulige fordeler og ulemper respondentene mener interkommunalt samarbeid har.
- Innflytelsesforhold i interkommunalt samarbeid.
- Interkommunalt samarbeid og forholdet til innbyggere.
- Behov for endringer i interkommunalt samarbeid.

De tre casene vi har valgt, varierer med hensyn til antall kommuner, omfang og hva det samarbeides om. Samarbeidene varierer også i forhold til hvor langt de har kommet i utviklingen av konkret interkommunalt samarbeid. Felles for casene er at de har en interkommunal politisk overbygning (regionråd) for initiering og koordinering av bl.a. interkommunalt samarbeid.

Undersøkelsen har hovedsakelig vært gjennomført ved hjelp av det internett-baserte verktøyet "Quest Back" der respondentene har besvart skjemaet gjennom bruk av e-post. Vi har mottatt i alt 210 svar av i alt 410 mulige respondenter (395 kommunestyrerepresentanter og 15 rådmenn/administrasjonssjefer). Svarprosenten er tilfredsstillende, men kunne vært høyere.

Vi mener hovedinntrykket i undersøkelsen også vil gjelde andre kommuner

Selv om vår undersøkelse bygger på 15 kommuner i 3 regionråd er det grunn til å tro at hovedinntrykket også gjelder for andre kommuner. Kjennetegnene ved våre caser er at de, som mange øvrige kommuner, er med i regionråd, og at de har et betydelig samarbeid på mange oppgaveområder. Vårt inntrykk er imidlertid at våre caser er aktive og har en formalisert styring av samarbeidet, bl.a. gjennom at regionrådene har en regionrådssekretær til disposisjon. Det er ikke alltid tilfelle for øvrige samarbeids del.

Interkommunalt samarbeid har betydelige svakheter i forhold til politisk styring og kontroll, likevel vil politikerne ha mer samarbeid

Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at interkommunalt samarbeid har betydelige svakheter i forhold til politisk styring og kontroll. Flertallet av politikerne mener de ikke har tilstrekkelig oversikt over samarbeid deres egen kommune er involvert i. De mener den viktigste ulempen ved interkommunalt samarbeid er manglende politisk styring og at administrasjonen har mest innflytelse. Flertallet mener regionrådet er viktig eller svært viktig for egen kommune, men opplever å ha forholdsvis liten innflytelse i regionrådet. Et stort flertall ser behov for å iverksette tiltak for å skaffe bedre oversikt eller mer informasjon om pågående samarbeid.

Men det er svar som modererer dette inntrykket i noen grad. Flertallet mener de har brukbar kjennskap til ulike samarbeidsmodellens egenskaper i forhold til politisk styring og egen kommunes valg av organisasjonsløsninger. Flertallet opplever at interkommunalt samarbeid ikke endrer egen lokalpolitisk interesse og

engasjement. Flertallet tror heller ikke det interkommunale samarbeidet endrer interessen for lokalpolitikken fra innbyggernes side.

Til tross for at manglende politisk styring anses som en betydelig ulempe, mener et flertall at omfanget av interkommunalt samarbeid bør utvides. De tre viktigste fordeler ved interkommunalt samarbeid anses å være knyttet til kompetansegevinster, bedre kvalitet og bedre service og økonomisk innsparing. Flertallet mener også at det bør gjennomføres endringer i politisk styringsmodell for regionrådet spesielt for å styrke representativitet og politisk styring av samarbeidet.

Store kommuner svarer ikke forskjellig fra mindre samarbeidskommuner

I Knutepunkt Sørlandet og i Midtre Namdal Regionråd er Kristiansand og Namsos kommune svært mye større når det gjelder antall innbyggere enn de øvrige samarbeidskommunene. Generelt finner vi imidlertid ikke at respondentene i disse store kommunene besvarer spørsmålene annerledes enn respondentene i mindre kommuner.

Ikke store forskjeller på formannskapsmedlemmer og øvrige kommunestyrerepresentanter

Medlemmene av formannskapene besvarer de fleste spørsmål i undersøkelsen likt som kommunestyrerepresentanter ellers. Men formannskapsmedlemmene mener de har bedre kunnskap om hovedmodellene for interkommunalt samarbeid og hvilke organisasjonsmodeller kommunen konkret er involvert i, enn øvrige representanter. Formannskapsmedlemmene mener å ha noe sterkere innflytelse på det som skjer i regionrådet, og de mener å ha langt bedre innflytelse på kommunens beslutninger om å delta i interkommunalt samarbeid. Det kan synes naturlig at kommunens ledende politikere mener å ha bedre kunnskap om organisasjonsmodeller og sterkere innflytelse i interkommunalt samarbeid.

En annen forskjell er at medlemmene av formannskapene er noe mer negative i forhold til ivaretagelsen av politisk styring og kontroll i interkommunalt samarbeid enn øvrige medlemmer av kommunestyrene. Det kan indikere at formannskapsmedlemmene med et større kunnskapsgrunnlag og involvering i interkommunalt samarbeid, i større grad ser svakheter knyttet til politisk styring og interkommunalt samarbeid enn øvrige medlemmer av kommunestyret.

Rådmennene opplever å ha større kunnskap og sterkere innflytelse enn politikerne

Hovedinntrykket er at også rådmennene ser svakheter i forhold til politisk styring og kontroll av interkommunalt samarbeid. Men rådmennene mener å ha bedre oversikt over interkommunalt samarbeid kommunen er involvert i enn politikerne. De svarer at de i større grad har kunnskap om interkommunale organisasjonsformer generelt og egen kommunes valg av modeller enn politikerne. Rådmennene opplever å ha større grad av innflytelse på det som skjer i regionrådet enn politikerne. Svarene er kanskje ikke overraskende. Rådmannen er svært sentralt plassert i kommunene. Men at rådmennene selv på viktige punkter opplever å ha sterkere innflytelse enn det politikerne opplever, gir en utfordring i forhold til politisk styring og kontroll.

Det er visse forskjeller mellom casene

Respondentene fra Midtre Namdal virker noe mer positive til muligheten for politisk styring og kontroll enn de øvrige samarbeidene, men på den annen side mener respondentene fra samme regionråd at interkommunalt samarbeid kan svekke egen interesse og også innbyggerne interesse for lokalpolitikken. Respondentene fra Knutepunkt Sørlandet er mer negativt innstilt i forhold til viktige indikatorer for politisk styring og kontroll, men er mer positive til at interkommunalt samarbeid kan styrke deres og innbyggernes interesse.

Respondentene fra Midt-Telemarkrådet mener regionrådet er relativt mindre viktig enn de øvrige. Et stort flertall fra Midt-Telemark mener at det ikke bør gjennomføres endringer i politisk styringsmodell for regionrådet de neste to årene, mens bildet for de to øvrige caser er motsatt – et betydelig flertall mener styringsmodellen bør endres. Vi kjenner ikke årsaken til at Midt-Telemark svarer forskjellig fra de to andre, men en mulig forklaring kan være at respondentene fra Midt-Telemark, som opplever regionrådet som mindre viktig, heller ikke ønsker å styrke regionrådet.

Interkommunalt samarbeid i Norge har et betydelig omfang - hvordan møte hensynet til politisk styring og kontroll?

Hovedinntrykket fra undersøkelsen er at interkommunalt samarbeid har betydelige svakheter i forhold til politisk styring og kontroll. Vi mener at lokalpolitikernes opplevelse av manglende politisk styring og kontroll må tas alvorlig, både av kommunene selv, av KS og KRD. Selv om vår undersøkelse bygger på 15 kommuner i 3 regionråd, er det grunn til å tro at hovedinntrykket også gjelder for andre kommuner. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig, ser ut til å øke og omfatter viktige velferds- og utviklingsoppgaver. Når politikere på vesentlige punkter opplever å ha redusert mulighet for politisk styring og kontroll, gir det klare signaler om at samarbeid kan svekke politikernes mulighet for styring og kontroll over grunnleggende samfunnstjenester de er satt til å forvalte og prioritere på vegne av innbyggerne.

Ut fra et politisk styringsperspektiv kan en kombinasjon av tiltak være nødvendig:

1. Styrke kunnskap og informasjon om interkommunalt samarbeid

Den nasjonale kartleggingen og undersøkelsen rettet mot lokalpolitikere viser at det er behov for å iverksette tiltak nasjonalt og lokalt for å styrke kunnskapen, oversikten over kommunens konkrete samarbeid og informasjonen om interkommunalt samarbeid. Manglende kommunal oversikt innebærer at heller ikke KS eller KRD har noen god oversikt over interkommunalt samarbeid, til tross for at viktige samfunnsoppgaver løses interkommunalt, til tross for oppfordringen om mer interkommunalt samarbeid, og til tross for KS og KRDs vektlegging av å styrke lokaldemokratiets vilkår.

Ett tiltak for å gi oversikt og styrke kunnskapen, er å pålegge kommunene å utarbeide konkrete oversikter over samarbeid gjennom en standardisert mal. En noe mykere styringsform ville være at KRD og KS oppfordrer kommunene til å prioritere et slik arbeid og eventuelt bidra med ressurser i arbeidet. Oversikten bør oppdateres årlig. KRD og KS database www.kommunesamarbeid.no vil dermed kunne bli mer fullstendig og oppdatert enn tilfellet er i dag.

Et annet tiltak er å pålegge eller oppfordre kommunene til med jevne mellomrom å behandle og vurdere omfanget av interkommunalt samarbeid i kommunestyrene. For eksempel kan dette gjøres i etterkant av kommunevalgene og midtveis i valgperioden.

Et tredje tiltak er å styrke KS folkevalgprogram på dette området. Kjennskap til samarbeidsmodellens egenskaper i forhold til hvordan politisk styring kan og bør skje, og i hvilken grad potensial for politisk styring er til stede, vil være viktige tema for folkevalgprogrammet. Veiledere for valg av interkommunale styringsmodeller bør utvikles. Slike veiledere tror vi ville være nyttig og etterspurt i kommunene, både fra administrativt og politisk hold.

2. Styrke bevissthet om antall samarbeider og antall kommuner

Ved utvikling og evaluering av interkommunalt samarbeid bør kommunenes bevissthet om antall samarbeider og antall kommuner en samarbeider med, styrkes. Omfanget har betydning for politisk styring og kontroll.

Generelt er det slik at desto flere samarbeider en kommune er del av, desto mer delegering og utflytting av kommunal styring av saksområder. Politikernes mulighet for å styre kan lide fordi omfattende samarbeid – ofte med ulike kommuner og i ulike samarbeidsformer - gir lite oversiktlig som følge av at hvert samarbeidsområde har ”sin” organisering og fordi kommunestyret betydning som generalistorgan svekkes.

Hvor mange kommuner som er del av et samarbeid, vil også ha betydning for oversiktligheten og beslutningsstrukturene i samarbeidet. Desto flere deltakere, desto mer omfattende beslutningsprosesser. Større samarbeider må hensynta flere interesser enn mindre. Større og omfattende samarbeider kan innebære lite handling og dårlig framdrift som følge av mangel på felles arenaer hvor det er mulig å dyrke fram en interkommunal politisk kultur med felles problemforståelse. Faste kommunale samarbeidspartnere kan være en fordel.

3. Endring i politikerrollen

Interkommunalt samarbeid innebærer større avstand mellom kommunestyrene og oppgaveløsningen. Samarbeid vil alltid stå i et visst press mellom beslutnings-effektivitet og demokratisk styring og kontroll. Interkommunalt samarbeid kan kreve at politikernes legger større vekt på overordnet styring og strategiutvikling og mindre vekt på detaljert styring av tjenesteproduksjonen. Politikernes hovedoppgave vil være å prioritere mellom tjenestene, beslutte kvalitet og omfang og sørge for nødvendig kontrollrutiner.

4. Utvikling av styringsmodeller

Undersøkelsen viser at et flertall ønsker å utvikle den politiske styringsmodell for det interkommunale samarbeidet. Mange er opptatt av mer representativitet i de styrende organer, som tar bedre hensyn til folketall i kommunene, men ikke minst partirepresentasjon. Mange gir innspill om at regionrådet bør styrkes i forhold til de mange interkommunale organer og eventuelt overta og sikre en samlet styring av samarbeidet.

Et kjennetegn ved dagens interkommunale samarbeid er at ulike oppgaver har sin egen organisering ofte i selskaper eller vertskommuner. I kommuner som deltar i regionråd, har det ofte vært regionrådet som initierer samarbeid for så å legge styringen og utførelsen av oppgavene i ulike interkommunale organisasjonsmodeller. Oppgaveløsningen kan skje fristilt fra kommunestyrenes kontroll og innflytelse og i et sektorperspektiv. KRDs nye forslag til en vertskommune med politisk nemnd (Ot.prp. nr. 95 (2005-2006)) kan kanskje styrke muligheten for politisk styring og kontroll i saker som anses å være av prinsipiell karakter, men bidrar fortsatt til en sektorisering av den kommunale organisering. Sektororganisering bidrar til å svekke politikernes oversikt og mulighet for å se oppgaver i sammenheng.

Kommunal- og regionaldepartementet har valgt å ikke gå videre med lovfesting av muligheten for samkommuner etter utarbeidelse av et omfattende høringsnotat om modellen i 2005. Samkommunemodellen innebærer at en kommunes interkommunale samarbeid vil samles i en organisasjon under felles, men indirekte, politisk styring. Fordelen ved modellen vil være at lokale politikere vil forholde seg til én interkommunal organisasjonsmodell. Offentlighetsloven og forvaltningsloven vil gjelde, og ledelsen av samkommunen vil kunne skje gjennom et bredt og representativt politisk styre. Vi mener samkommunemodellen kan møte viktige dimensjoner knyttet til oversikt og politisk styring som er påpekt i denne rapporten. Selv om samkommunemodellen kan fremstå som et eget forvaltningsnivå, har modellen viktige egenskaper i forhold til politisk styring og interkommunalt samarbeid og kommunale kjerneoppgaver kan fortsatt løses av den enkelte kommune.

Ofte er interkommunalt samarbeid ikke formalisert etter lov, men organisert i mer eller mindre formaliserte avtaler. Samarbeid basert på mange unike avtaler kan svekke oversiktighet og politikernes kunnskap om hvordan politisk styring kan ivaretas.

1 Innledning og problemstillinger

Hva er omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge og hvordan opplever lokale folkevalgte vilkårene for politisk styring og kontroll? Dette er hovedspørsmålene i denne rapporten utført på oppdrag av KS. Temaet er aktuelt. I Kommune-Norge pågår en debatt om hvilken rolle framtidens kommuner skal ha og hvilke forutsetninger som må være tilstede for å møte behovene til innbyggerne og næringsliv og krav fra Storting og regjering.

Lokaldemokratikommisjonen tar også opp spørsmålene om kommunal organisering, herunder interkommunalt samarbeid, i NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring?* Kommisjonen peker bl.a. på at kommunal organisering må legge til rette for politisk engasjement og deltakelse.

Det ser ikke ut til at nåværende regjering ser for seg omfattende kommunesammenslutninger etter at KS og Kommunal- og regionaldepartementets felles prosjekt ”*Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling*” nå fases ut. Heller ikke i kommunene ser det ut til at debatten om kommunestrukturen vil innebære store endringer i kommuneinndelingen.

I stedet peker Regjeringen og kommunene selv, på interkommunalt samarbeid for å møte krav til kompetanse, kvalitet og effektivitet i tjenesteytingen og oppgaveløsning der kommunegrensene går på tvers av felles arbeidsmarkedsbolig- og serviceregioner.

Nye strukturer og samarbeidsformer prøves ut på viktige velferds- og samfunnsområder. Resultatene av disse arbeidene har bl.a. resultert i at Kommunal- og regionaldepartementet har fremmet forslag om endringer i kommuneloven slik at makt og myndighet også for oppgaver knyttet til samfunnsutvikling og grunnleggende tjenesteoppgaver kan delegeres til interkommunale organer (vertskommune med og uten interkommunal politisk nemnd). (*Ot. prp. nr. 95 (2005-2006) Om lov om endringer i lov av 25. september 1002 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)*).

Regjeringen har varslet at den vil legge fram en stortingsmelding om forvaltningsorganiseringen. Vi forventer at meldingen vil omhandle kommunenes fremtidige oppgaver, samarbeids- og strukturspørsmål. I forbindelse med den kommende forvaltningsreformen, vedtok KS landstyre den 23. mai 2006 enstemmig at kommuner som deltar i forpliktende politisk styrt samarbeid, kan få ansvar for oppgaver gjennom avtale med det ansvarlige forvaltningsnivået (stat eller region).

Interkommunalt samarbeid er et sentralt virkemiddel for løsning av offentlige oppgaver - og omfanget ser ut til å tilta. Dette prosjektet har som formål å styrke kunnskapsgrunnlaget, både når det gjelder omfanget og de demokratiske og styringsmessige sider ved interkommunalt samarbeid i Norge.

1.1 Problemstillinger

Rapporten har to hovedproblemstillinger:

1. Hva er omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge?

Vi vet at det er et omfattende interkommunalt samarbeid i Norge, men så langt har det ikke vært gjort forsøk på å gi en landsomfattende kartlegging. Dette prosjektet har hatt som ambisjon å gi en nasjonal oversikt over pågående interkommunalt samarbeid, herunder på hvilke områder det samarbeides mest, hvilke organisasjonsmodeller som benyttes og hvor mange kommuner som er involvert i samarbeid.

2. Hvordan opplever politikerne interkommunalt samarbeid i forhold til politisk styring og kontroll?

Interkommunalt samarbeid på grunnleggende velferdsområder og innenfor samfunnsutvikling, reiser viktige prinsipielle spørsmål knyttet til lokalpolitikernes oversikt over interkommunalt samarbeid, deres opplevelse av interkommunalt samarbeids viktighet, innflytelsesforhold og mulighet for politisk styring.

2 Del I – Omfang av interkommunalt samarbeid i Norge

Prosjektets ambisjon har vært å kartlegge omfanget av interkommunalt samarbeid i Norge i betydningen hvilke oppgaveområder det samarbeides om, hvilke organisasjonsmodeller som benyttes og antall kommuner som samarbeider. I dette kapitlet gjør vi rede for fremgangsmåte og resultater av kartleggingen.

2.1 Valg av metode

I forkant av kartleggingen fantes det ingen etablerte datakilder som ga en samlet informasjon om omfanget på eller innretningen av de enkelte kommunenes interkommunale samarbeid. Det eksisterer riktignok en database (www.kommunesamarbeid.no) over en del kommunale samarbeid, men denne inneholder kun utvalgte samarbeid og er ikke oppdatert.

Kartleggingen ble gjennomført gjennom en spørreundersøkelse (per post) til samtlige av landets kommuner ved rådmennene. Vi la til grunn at det er rådmennene/administrasjonssjefene i kommunene som har best oversikt over omfanget av og innretningen på det samlede interkommunale samarbeidet i den enkelte kommune, selv om det kan være andre i kommunen som har bedre oversikt over de enkelte samarbeidene. For å forenkle datainnsamlingen henvendte vi oss derfor til rådmannen, som sto fritt til å distribuere spørreskjemaet til andre ressurspersoner i kommunen.

I oversendelsesbrevet la vi vekt på at hver kommune skulle rapportere en samlet oversikt over alle interkommunale samarbeid kommunen er involvert i, i tillegg til å rapportere innretningen på hvert enkelt samarbeid. KS ved administrerende direktør sto som avsender av undersøkelsen for å synliggjøre at prosjektet er et nasjonalt KS FoU-prosjekt. Oversendelsesbrevet og spørreskjemaet ligger som vedlegg til rapporten.

2.2 Gjennomføring og svarprosent

Kartleggingsskjemaet ble sendt ut fra KS den 6. februar 2006. Kommunene ble gitt en svarfrist på tre uker. Vi opplevde imidlertid at veldig få kommuner svarte innen fristen. Per 15. mars hadde vi fått svar fra rundt 80 kommuner.

Da den opprinnelige svarfristen løp ut forsøkte vi å kontakte alle rådmennene per telefon (alle ble ringt opp minst 3 ganger i løpet av uke 11 og 12). Vi oppnådde kontakt med i alt 247 rådmenn. En del ga uttrykk for at de ikke hadde mottatt vår henvendelse. Om lag 100 fikk derfor tilsendt skjemaene per e-post. En del ga uttrykk for at de skulle fylle ut skjemaet innen ny frist (29. mars), mens andre sa de ikke ville prioritere dette. Mange ga imidlertid ikke noe klar tilbakemelding på om de ville svare på undersøkelsen.

Den 21. mars avsluttet vi arbeidet med å purre rådmennene på telefon. Isteden fikk vi sentralbordet i kommunen til å oppgi rådmannens personlige e-postadresse. Til sammen ble det den 22. og 23. mars sendt ut e-post til 115 rådmenn der vi blant annet hadde følgende tekst;

”Vi har sendt et kartleggings skjema i posten adressert til rådmannen for om lag en måned siden, men kan ikke se at vi har mottatt noe svar fra kommunen. Vi har de siste ukene ringt flere ganger for å oppnå kontakt, men ikke lykkes. Vedlagt følger informasjon om prosjektet, samt kartleggings skjemaet. Har du spørsmål til denne henvendelsen så ta kontakt med undertegnede. Vi ber om rask tilbakemelding – siste svarfrist er onsdag 29. mars.”

Enkelte av rådmennene svarte på e-posten. En del sa at de skulle se på saken, mens noen ga uttrykk for at dette ikke var en prioritert oppgave. De fleste ga imidlertid heller ikke her noen tilbakemelding på vår henvendelse.

Per 1. juni 2006 hadde vi mottatt svar som hadde akseptabel kvalitet, fra 158 av landets 431 kommuner. Disse kommunene hadde i hovedsak fylt ut undersøkelsen tilfredsstillende, selv om det var en del mangler. I tillegg hadde en del kommuner (om lag 30) sendt relativt ufullstendige skjemaer. Blant annet hadde en del rapportert alle samarbeid på ett skjema. Vi ga løpende tilbakemelding om at hvert samarbeid skulle rapporteres, men svært få kommuner svarte på nytt. Svarene fra disse kommunene er i sin helhet utelatt fra analysen, da detaljeringsnivået på informasjonen er for dårlig. Samlet har vi derfor mottatt svar fra om lag 1/3 av Norges kommuner. I Tabell 2.1 har vi vist hvordan svarene fordeler seg på de ulike fylkene i Norge. Med unntak av Troms er minimum svarprosent i fylkene knapt 25 prosent av kommunene. Av fylkene utenom Oslo skiller Oppland seg ut med klart best svarprosent (nærmere 75 prosent).

Tabell 2.1 Svarene i undersøkelsen fordelt på fylker

	Antall kommuner svart	Antall kommuner i fylket	Andel kommuner svart
Østfold	7	18	38,9 %
Akershus	9	22	40,9 %
Oslo	1	1	100,0 %
Hedmark	10	22	45,5 %
Oppland	19	26	73,1 %
Buskerud	8	21	38,1 %
Vestfold	6	14	42,9 %
Telemark	13	18	72,2 %
Aust-Agder	6	15	40,0 %
Vest-Agder	6	15	40,0 %
Rogaland	10	26	38,5 %
Hordaland	8	33	24,2 %
Sogn og Fjordane	10	26	38,5 %
Møre og Romsdal	8	37	21,6 %
Sør-Trøndelag	7	25	28,0 %
Nord-Trøndelag	11	24	45,8 %
Nordland	11	44	25,0 %
Troms	2	26	7,7 %
Finnmark	6	19	31,6 %
Totalt	158	432	36,6 %

I Tabell 2.2 har vi vist hvordan svarene fordeler seg på ulike kommunestørrelser. Som tabellen viser, fordeler svarene seg relativt jevnt.

Tabell 2.2 Svarene i undersøkelsen fordelt på kommunestørrelse

	Antall kommuner svart	Antall kommuner i Norge	Andel kommuner svart
Under 1.501 innbyggere	22	65	33,8 %
1.501-3.000 innbyggere	30	95	31,6 %
3.001-4.000 innbyggere	14	42	33,3 %
4.001-6.000 innbyggere	27	63	42,9 %
6.001-20.000 innbyggere	45	122	36,9 %
Over 20.000 innbyggere	20	45	44,4 %
Totalt	158	432	36,6 %

Det kan være flere grunner til den lave svarprosenten. Mange tilbakemeldinger tyder på at det er en stor ”skjematretthet” i kommune-Norge. Mange ga uttrykk av at det den sisten tiden ble gjennomført flere krevende kartlegginger. Sentral-administrasjonen har mange oppgaver, som anses som mer presserende, enn slike undersøkelser. Vi har imidlertid også et klart inntrykk av at mange kommuner unnlot å svare på undersøkelsen fordi de i utgangspunktet ikke hadde god oversikt over sine samarbeidstiltak og kjennetegnene ved disse. En eventuelle korrekt

utfylling av undersøkelsen ville for en del trolig krevd betydelig mer ressurser enn det de var villig til å investere.

2.3 Innhold og kvalitet på datamaterialet

Spørreundersøkelsen besto av to hoveddeler. I den første hoveddelen ble respondenten bedt om å gi en oversikt over kommunenes samarbeid ved navn. I den andre hoveddelen skulle respondenten gi opplysninger om hvert enkelt samarbeid. Respondenten ble bedt om å:

- oppgi samarbeidets navn og alle kommunene i samarbeidet
- angi hvordan samarbeidet er formalisert og organisert
- angi hvordan samarbeidet finansieres
- karakterisere hvilke dimensjoner samarbeidet omfatter
- angi hvilke fagområder samarbeidet omfatter.

Som nevnt er det variabel kvalitet på det datamaterialet vi har mottatt. For det første er det i mange tilfeller mangelfull informasjon om samarbeidets navn og om hvilke kommuner som inngår i samarbeidet. Svar som ”Syv kommuner i fylket” etc. er ikke uvanlig. For det andre har mange oppgitt uklar informasjon om hvordan samarbeidet er organisert. Det er ikke uvanlig at en kommune oppgir at ett samarbeid både er organisert etter lov om interkommunale selskaper og etter kommunelovens § 27. I tillegg er det i mange tilfeller uklart hvilke fagområder samarbeidet egentlig omfatter.

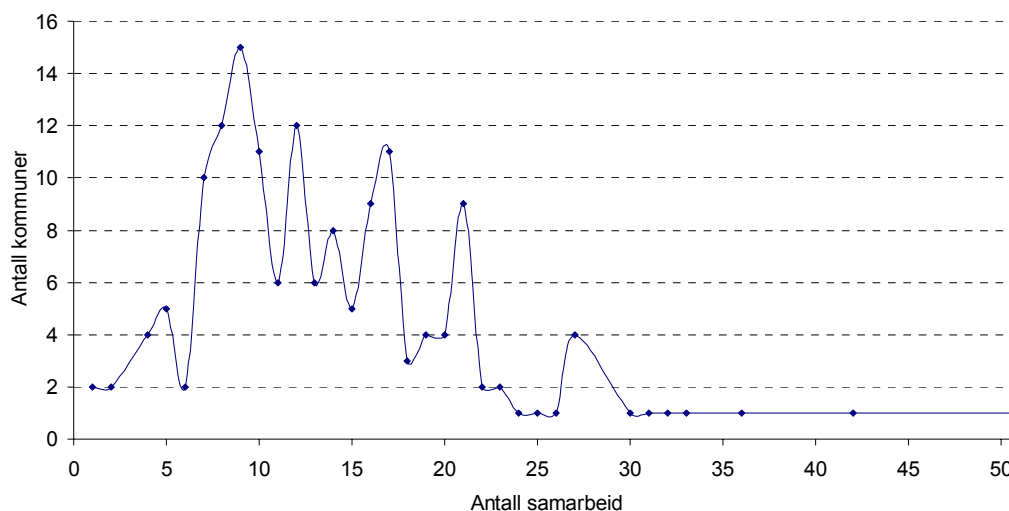
Ettersom vi har bedt om svar fra alle kommuner, er datamateriale overlappende for en del samarbeid. Vi har gjennomgått datamaterialet slik at det kun omfatter unike samarbeid. Denne overlappende rapporteringen har gjort det mulig for oss å komplettere informasjon om en del samarbeid. Det har imidlertid vært betydelige forskjeller i det kommunene har rapportert om det samme samarbeidet. I mange tilfeller har det for eksempel vært oppgitt mange ulike organisasjonsformer og ulikt utvalg av samarbeidende kommuner.

Vi har samlet sett gått igjennom alle registreringene av hvert enkelt samarbeid, og på best mulig måte forsøkt å ”vaske” dataene slik at samarbeidene framstår med riktig informasjon. De etterfølgende analysene av omfang og innretning på interkommunalt samarbeid begrenses av at datamaterialet ikke er komplett. Vår klare oppfatning etter arbeidet med dette er at mange kommuner ikke har en god oversikt over hvilke samarbeid de er med i, hvordan samarbeidene er innrettet og hva de omfatter.

2.4 Antall interkommunale samarbeid

Til sammen er det rapportert 1.417 unike samarbeid. Av de 158 kommuner som har rapportert samarbeid, rapporteres det i gjennomsnitt 14 samarbeid per kommune. To kommuner rapporterer kun ett samarbeid. Kommunen som rapporterer flest samarbeid, oppgir hele 51 samarbeid. Figur 2.1 nedenfor viser antall samarbeid for kommunene.

Figur 2.1 Sammenhengen mellom antall samarbeid og antall kommuner



Som vi kan se har flest kommuner rapportert at de har mellom 8 og 21 samarbeid. Det er imidlertid grunn til å tro at antall samarbeid i en kommune er høyere enn hva som er rapportert til oss.

For det første har mange kommuner gitt uttrykk for at de har samarbeid av mer uformell karakter, for eksempel at personalsjefer i en del kommuner treffes regelmessig for å diskutere personalforvaltning etc., eller at de har samarbeid som har mer sporadisk karakter. Disse er som hovedregel ikke rapportert, men vi har heller ikke bedt om rapportering av denne type uformelt samarbeid.

I tillegg har kommuner i forhold til enkelte samarbeid skrevet for eksempel ”De fleste kommuner i fylket” eller tilsvarende. Denne typen svar har ikke vært mulig å håndtere i analysen og er derfor utelatt når antall samarbeid pr. kommune er beregnet.

I tillegg viser datamaterialet at en del kommuner rapporterer samarbeid, som ikke rapporteres av alle involverte kommuner (som har rapport til oss). Hvor stor underrapporteringen er generelt i de kommunene som har svart, har vi imidlertid ikke grunnlag for å anslå.

Det overnevnte illustrerer at kommunenes rapportering til dels har hatt dårlig kvalitet. Hvor stor betydning dette har for resultatet er meget usikkert, men det er grunn til å tro at antall samarbeid er en del høyere enn hva som blir rapportert i Figur 2.1 ovenfor.

I Tabell 2.3 nedenfor viser vi omfanget av samarbeid per fylke.

Tabell 2.3 *Omfang av samarbeid per fylke*

	Omfang av samarbeid			Antall kommuner som har svart
	Gjennomsnittlig antall samarbeid pr kommune som har rapportert	Minimum	Maksimum	
Østfold	23,3	5	42	7
Akershus	20,3	10	51	9
Oslo	8,0	8	8	1
Hedmark	14,9	9	27	10
Oppland	13,7	1	32	19
Buskerud	15,1	9	25	8
Vestfold	17,2	9	31	6
Telemark	12,5	7	20	13
Aust-Agder	9,0	7	16	6
Vest-Agder	12,7	5	21	6
Rogaland	17,8	6	36	10
Hordaland	13,5	7	23	8
Sogn og Fjordane	13,3	2	30	10
Møre og Romsdal	14,4	9	21	8
Sør-Trøndelag	9,9	5	17	7
Nord-Trøndelag	13,7	9	17	11
Nordland	9,6	1	24	11
Troms	12,0	10	14	2
Finmark	6,5	5	9	6
Gjennomsnitt/antall	13,9	1	51	158

Det er kommunene i Østfold som rapporterer flest samarbeid per kommune. De 7 kommunene som har svart, er i gjennomsnitt involvert i 23 samarbeid hver. I Troms er gjennomsnittlig antall samarbeid per kommune 12, men her har kun to kommuner svart. I den andre enden av skalaen finner vi kommunene i Finnmark, som i gjennomsnitt er involvert i 6,5 samarbeid hver.

Antall unike samarbeid rapportert til oss er 1.417. Rapporteringen av detaljer på en del av samarbeidene er imidlertid så mangelfull at vi for de videre analysene har valgt å ta ut en del samarbeid. Vi har også tatt ut samarbeid definert som regionråd. Den videre analysen tar utgangspunkt i 1.331 samarbeid. Vi kommer tilbake til regionrådssamarbeidene i avsnitt 2.9.

2.5 **Organisering av interkommunale samarbeid**

I undersøkelsen skulle kommunene rapportere hvordan hvert samarbeid er formalisert og organisert. Respondentene kunne velge mellom de åtte vanligste formene for samarbeid, men kommunene hadde også mulighet til å svare andre former. Kategoriene var:

- kommunelovens § 27
- lov om interkommunale selskaper
- lov om aksjeselskaper
- lov om stiftelser
- samarbeid organisert etter forsøksloven (ulike forsøk med delegert myndighet til interkommunale organer)
- skriftlig avtale basert på vertskommunemodellen
- annen form for samarbeid basert på skriftlig avtale
- kun muntlig avtale om samarbeid
- annet.

Ulike samarbeidsmodeller har ulike egenskaper som igjen har betydning for administrativ og politisk styring og kontroll, samt hvordan styring og kontroll kan utøves. Temaet er nærmere omtalt i kapittel 3.

Kommunene ble bedt om å oppgi ett svar, da vi forutsatte at ett samarbeid kun har én formell organisering. Mange kommuner har imidlertid oppgitt flere former for organisering av samme samarbeid. Dette kan gjenspeile at en del samarbeid ikke er formalisert etter de føringer/krav som er gitt i lov og forskrifter. En del av de rådmennene og andre vi snakket med underveis bekreftet også dette. En del ga uttrykk for at de ikke kjente den formelle organiseringen av ett eller flere av egne samarbeid. En del kommuner har også unnlatt å rapportere på dette punktet.

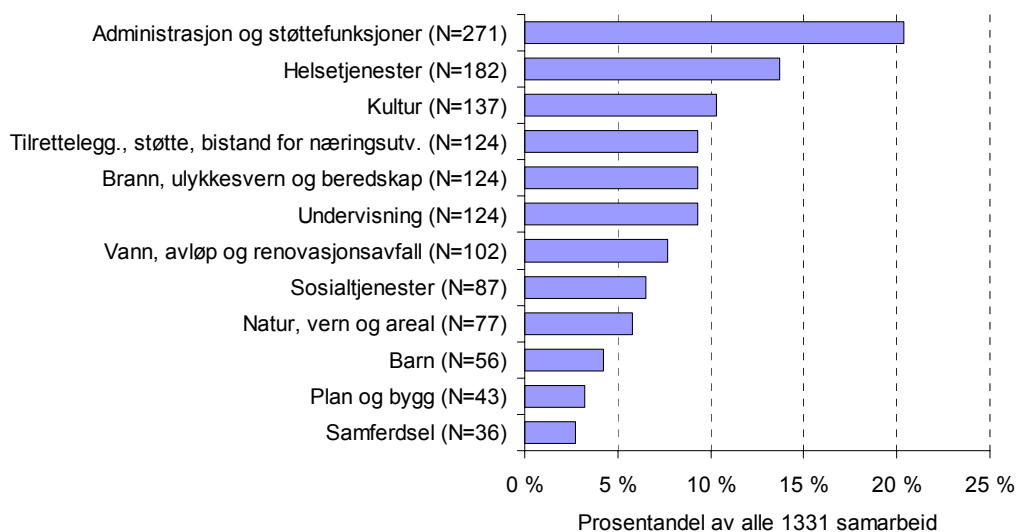
Når vi startet arbeidet med å identifisere hvert enkelte samarbeid, fant vi i tillegg store avvik mellom hva de enkelte kommunene innen samme samarbeid rapporterte. Av kommuner i samme samarbeid var det opptil 4 til 5 ulike svar på hva som var den formelle organiseringen av samarbeidet. Av den grunn anser vi det som faglig uforsvarlig å bruke denne informasjonen i rapporteringen. Formell tilknytningsform vil derfor ikke inkluderes i analysene nedenfor. Det er vår vurdering at det generelt synes å være liten oversikt i mange kommuner om hvilken organisering som ligger til grunn i de enkelte samarbeidene.

2.6 Samarbeidsområder

Nedenfor ser vi nærmere på hvilke områder det samarbeides innenfor. Som nevnt tidligere er svarene fra kommunene til dels vært mangelfulle. Før vi kunne gjennomføre analysene har vi derfor brukt betydelig ressurser på å identifisere det enkelte samarbeid. Vi har også vært nødt til å gjøre en del justeringer av svarene slik at det blir en mer enhetlig operasjonalisering av materialet.

I Figur 2.2 viser vi hvilke områder samarbeidene sorterer under.

Figur 2.2 Samarbeid innen ulike områder



Samlet er det rapportert desidert flest samarbeid innenfor administrasjon og støttefunksjoner kommunene sett under ett. Om lag 20 prosent av alle samarbeidene som er rapportert til oss er samarbeid om ulike former for administrasjon og støttefunksjoner. Også innen helsetjenester finner vi forholdsvis mange samarbeid i vårt datamateriale. Det er rapportert færrest samarbeid innenfor samferdsel samt plan- og byggeområdet. Om lag 3 prosent av samarbeidene er innen plan og bygg og samferdsel.

2.7 Antall kommuner innen ulike samarbeidsområder

I Tabell 2.4 viser vi hvor mange kommuner som i gjennomsnitt samarbeid innenfor hovedkategorier av kommunale oppgaver. Samarbeidsområdene er listet etter fallende antall kommuner som samarbeider på området.

Tabell 2.4 Antall kommuner innen ulike samarbeidsområder

Samarbeidsområder	Gjennomsnitt antall kommune per samarbeid	Median	Mini- mum	Maksi- mum	Antall samarbeid
Brann, ulykkesvern og beredskap	7,6	4	2	37	110
Vann, avløp, renovasjon og avfall	7,2	5	2	60	91
Administrasjon og støttefunksjoner	7,2	6	2	35	250
Sosialtjenester	6,3	4	2	39	73
Kultur	5,8	4	2	27	118
Tilrettelegging, støtte og bistand for næringsutvikling	5,5	4	2	19	107
Samferdsel	5,4	5	2	13	32
Barn	5,2	5	2	12	49
Plan og bygg	4,9	5	2	8	35
Helsetjenester	4,8	3,5	2	34	164
Natur, vern og areal	4,7	3	2	19	65
Undervisning	4,7	4	2	17	118

Note: N=1212. Inkluderer kun samarbeid hvor antallet kommuner er mulig å identifisere

Det er noe variasjon mellom de 12 samarbeidsområdene. Det er mest vanlig å være flest kommuner i samarbeid innenfor tekniske tjenester som brann og beredskap samt vann, avløp og renovasjon, men også innenfor administrasjon. Innenfor alle disse tre områdene er det vanlig at mer enn 7 kommuner i gjennomsnitt er involvert i et enkelt samarbeid. I den andre enden av skalaen finner vi natur, vern og areal samt undervisning. Innenfor disse områdene er i gjennomsnitt 4,7 kommuner involvert i samarbeidene.

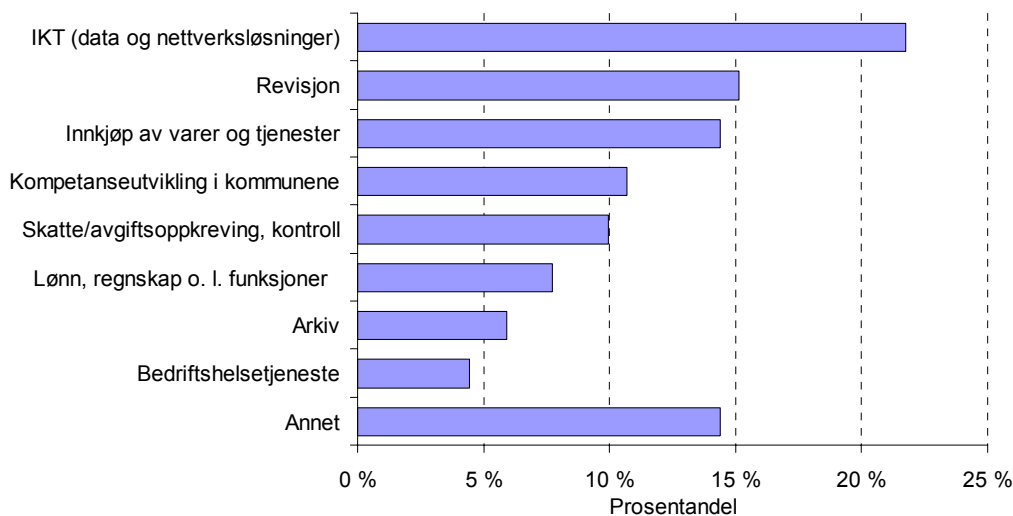
I det følgende skal vi se nærmere på fordelingen av oppgaver innen de 12 områdene¹.

Administrasjon og støttefunksjoner

I Figur 2.3 viser vi ulike typer samarbeid innenfor administrasjon og støttefunksjoner.

¹ Vi gjør oppmerksom på at antallet samarbeid i tabell 2.4 er lavere enn i figur 2.3 til 2.14. Det skyldes at det for en del samarbeid ikke har vært mulig å identifisere antall kommuner som inngår. For eksempel har noen svart ”de fleste kommuner i fylket” etc. Samarbeid med slik informasjon er utelatt i disse figurene.

Figur 2.3 Administrasjon og støttefunksjoner (n=271 og 20 prosent)

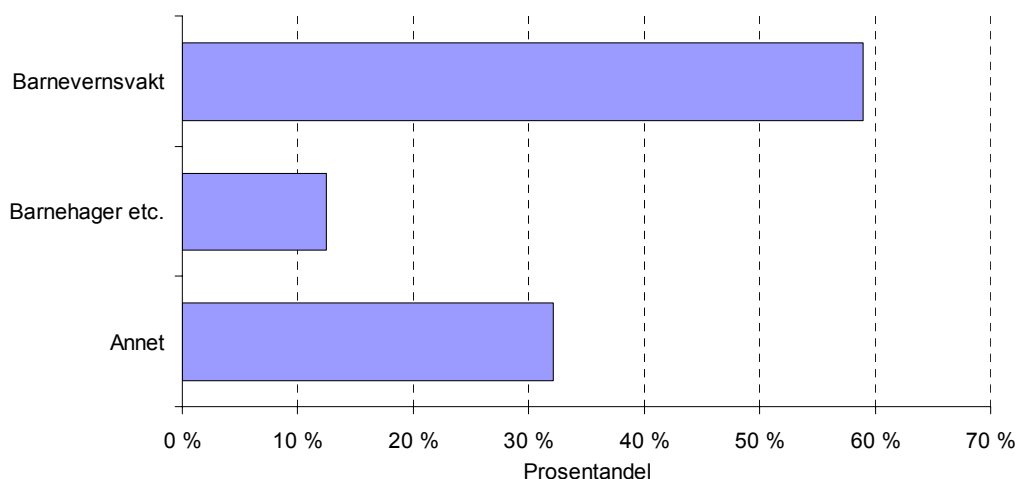


Det er registrert til sammen 271 samarbeid innenfor administrasjon og støttefunksjoner, noe som utgjør 20 prosent av alle samarbeidene som inngår i data-materialet. Vi kan se at det er flest samarbeid innen IKT (data og nettverkløsninger). Mer enn hvert femte samarbeid innenfor administrasjon og støttefunksjoner handler om IKT-samarbeid. Om lag 15 prosent de administrative samarbeidene er innefor revisjon. Det er færrest samarbeid innen bedriftshelsetjeneste.

Barn

I Figur 2.4 ser vi nærmere på samarbeid innenfor tjenesteområder spesielt rettet mot barn.

Figur 2.4 Tjenesteområder spesielt rettet mot barn (n=56 og 4 prosent)

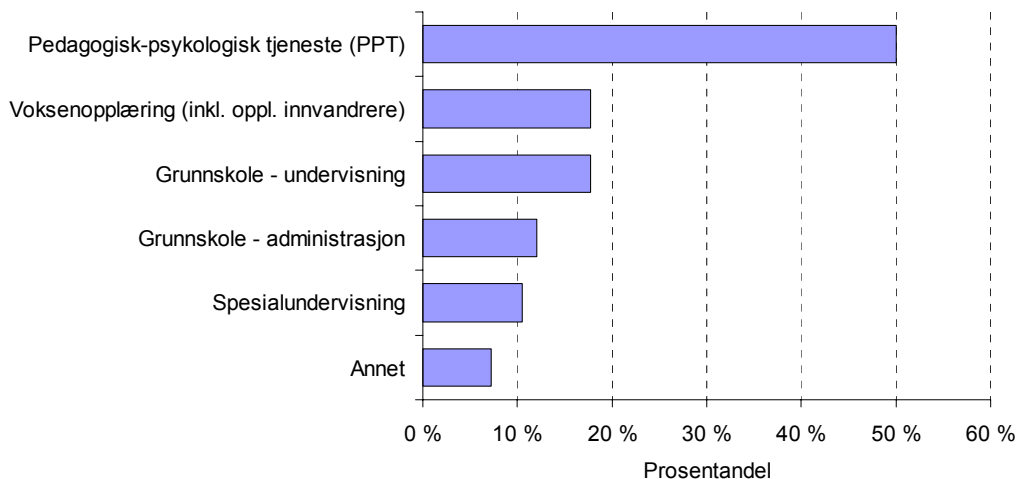


Når det gjelder området barn er barnevern og barnevernsvakt den oppgaven som flest kommuner samarbeider om. Av antallet samarbeid om barn er 60 prosent knyttet til barnevernet, mens litt over 10 prosent er knyttet til barnehager. Andre samarbeid er blant annet knyttet til oppgaver ved overformynderiet.

Undervisning

I Figur 2.5 ser vi nærmere på samarbeid innenfor tjenesteområder spesielt rettet mot undervisning.

Figur 2.5 Undervisning (n=124 og 9 prosent)

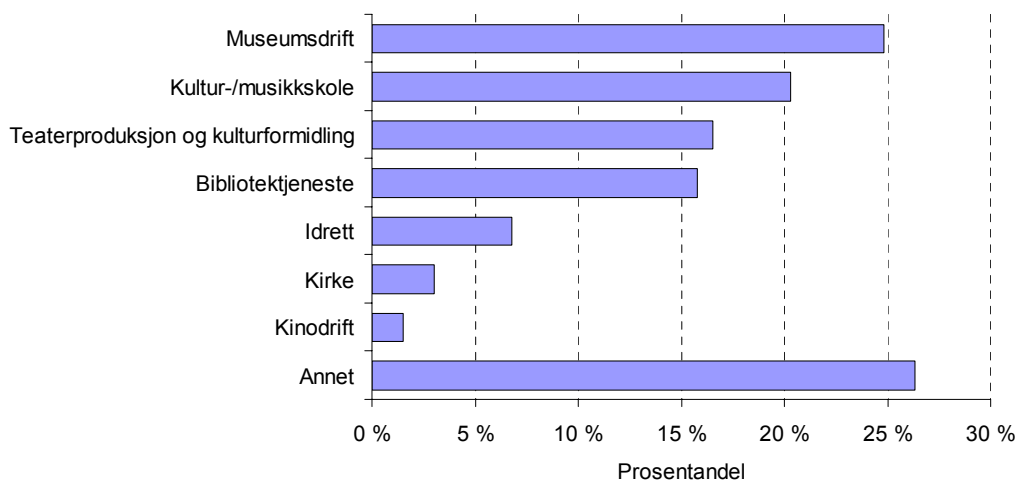


Innenfor undervisning handler 50 prosent av samarbeidene om Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Resten av samarbeidene er relativt jevnt fordelt mellom grunnskole – undervisning og administrasjon, voksenopplæring inkludert opplæring for innvandrere og spesialundervisning.

Kultur

I Figur 2.6 ser vi nærmere på samarbeid innenfor kultur.

Figur 2.6 Kultur (n=133 og 10 prosent)

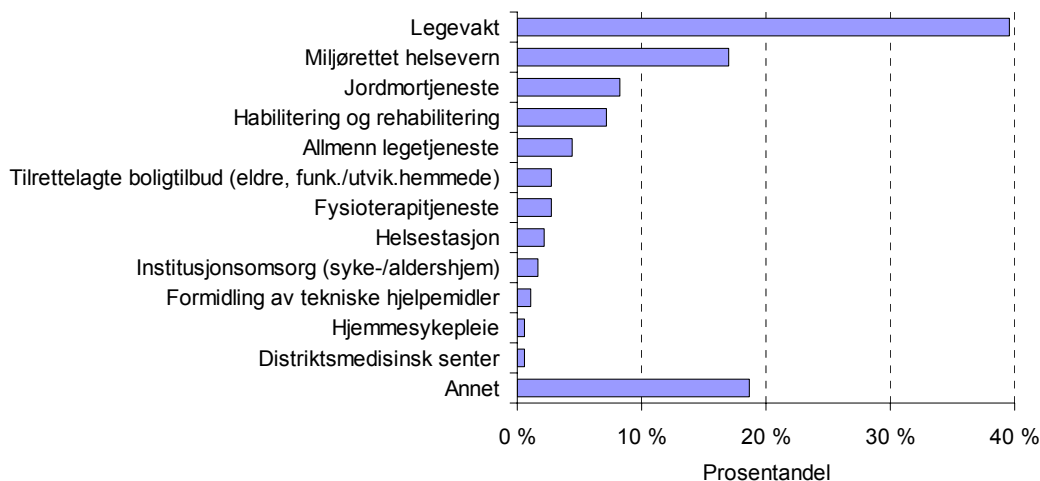


Vi kan se at flest kommuner har samarbeid om museumsdrift innenfor kulturområdet. En del har også samarbeid innen kultur/musikkskole, teaterproduksjon/kulturformidling og bibliotekstjeneste. Svært få kommuner samarbeider om kirke og kinodrift. Relativt mange har imidlertid annet samarbeid, f.eks. ungdomstilbud, friluftsliv og kunstscole.

Helsetjenester

Figur 2.7 viser kommunenes samarbeid innenfor helseområdet.

Figur 2.7 Helsetjenester (n=182 og 14 prosent)

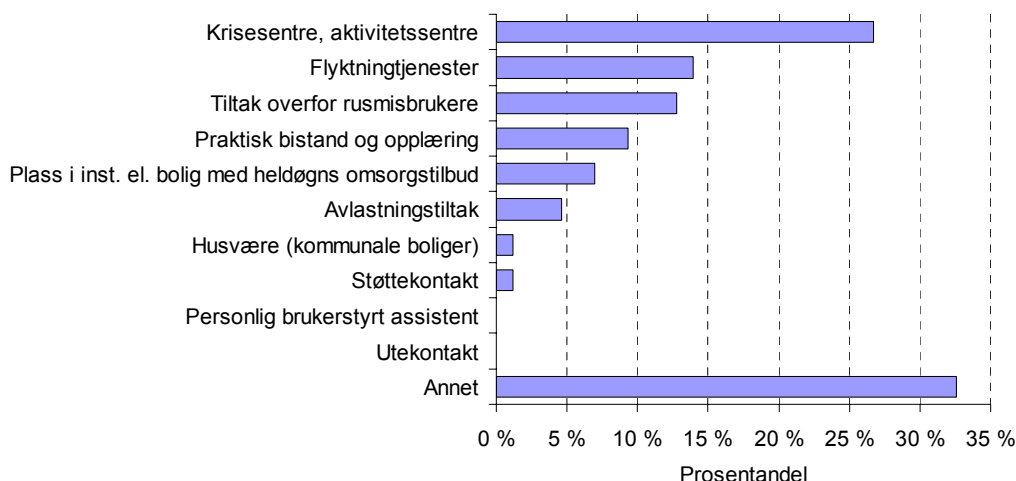


Som vi kan se av figuren er nesten 40 prosent av samarbeidene om helsetjenester, samarbeid om legevakt. Nesten 20 prosent av kommunene samarbeider også om miljørettet helsevern. Imidlertid viser figuren at det er lite samarbeid mellom kommunene innenfor en rekke helsetjenester, som helsestasjon, institusjonsomsorg og hjemmesykepleie. Relativt mange deltar imidlertid i annet samarbeid, som blant annet omfatter voldsmottak og kompetanseheving.

Sosialtjenester

I Figur 2.8 viser kommunenes samarbeid innenfor sosialtjenester.

Figur 2.8 Sosialtjenester (n=86 og 6 prosent)



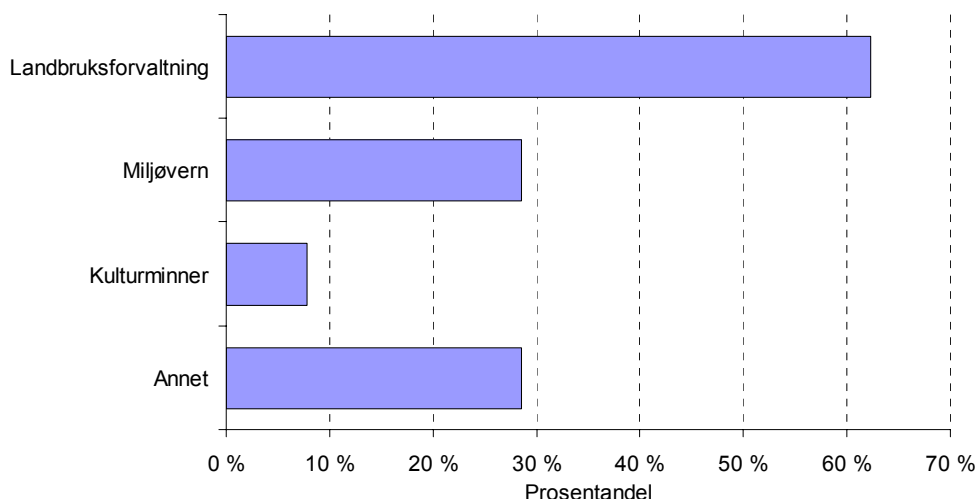
Vi ser at nærmere 30 prosent av samarbeidene er innenfor krise- og aktivitetssentre, mens 14 prosent er innen flykningstjenester. Flest kommuner har imidlertid svart noe annet enn det vi på forhånd hadde definert som områder. I annet ligger

blant annet vernede bedrifter, tolketjenester, kompetanseheving og gjeldsrådgivning.

Natur, vern og areal

I Figur 2.9 har vi vist kommunenes samarbeid innenfor områdene natur, vern og areal.

Figur 2.9 *Natur, vern og areal (n=77 og 6 prosent)*

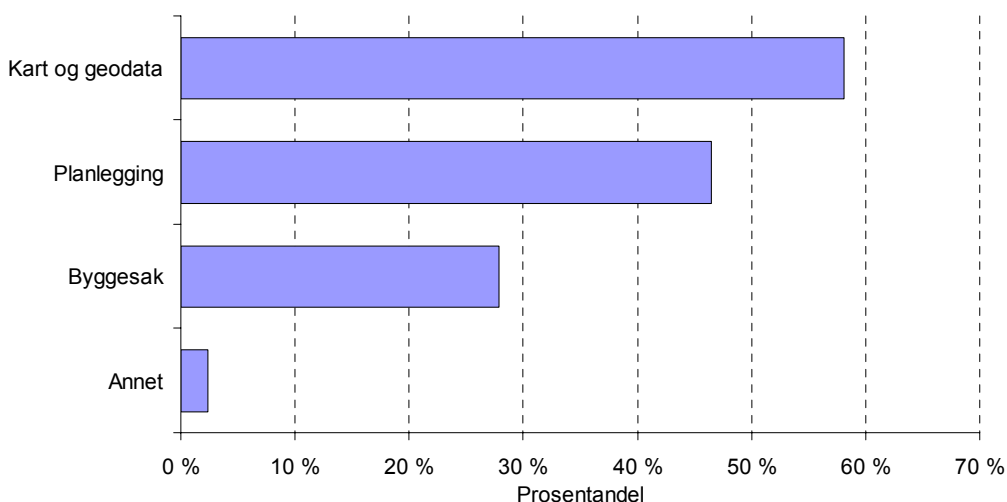


Innen natur, vern og areal finner vi 77 samarbeider i alt. Av disse er om lag 62 prosent knyttet til landbruksforvaltning, men en del er også innenfor miljøvern.

Plan og bygg

I Figur 2.10 har vi vist kommunenes samarbeid innenfor plan og byggområdet.

Figur 2.10 *Plan og bygg (n=43 og 3 prosent)*

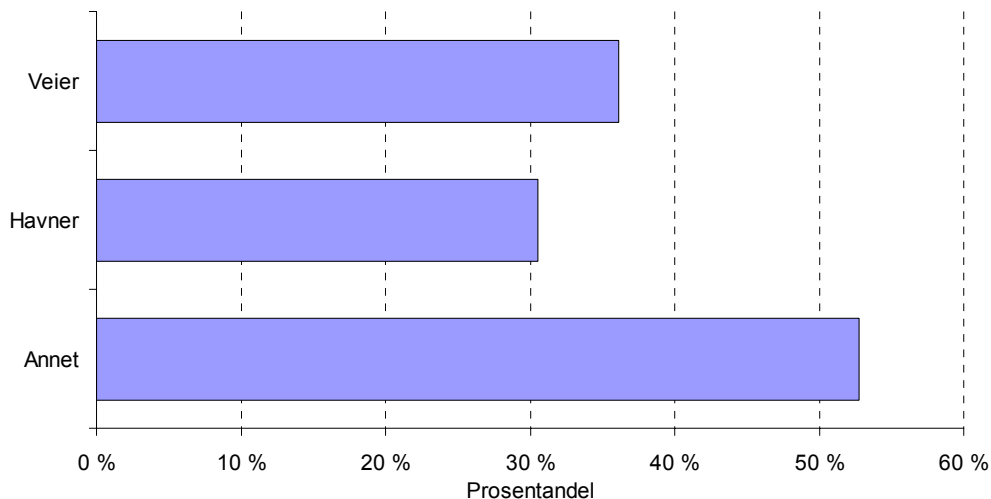


Innen plan og bygg er det identifisert 43 ulike samarbeid. Flest samarbeid skjer innen kart og geodata (58 prosent). En del er også knyttet til planlegging og byggsaksbehandling.

Samferdsel

I Figur 2.101 har vi vist kommunenes samarbeid innenfor samferdsel.

Figur 2.11 Samferdsel (n=36 og 3 prosent)

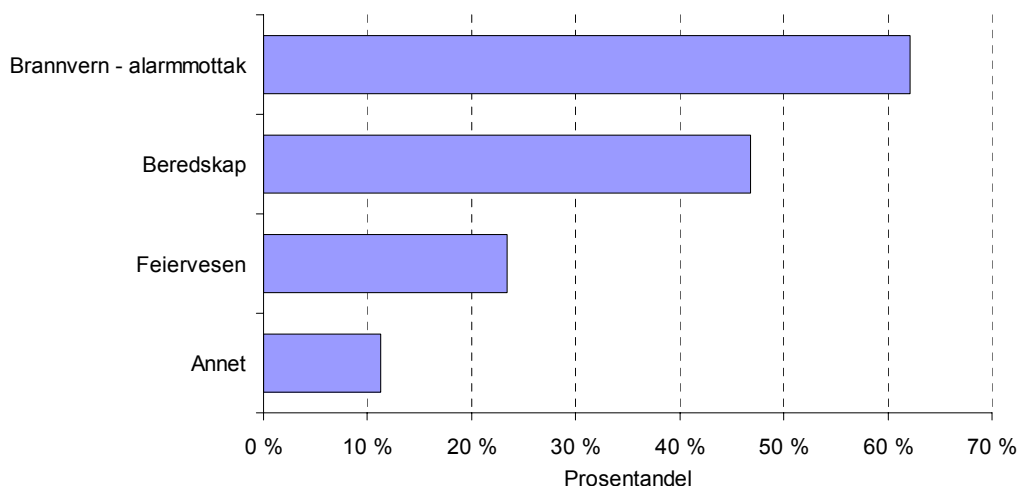


Datamaterialet viser at det er rapportert til sammen 36 ulike samarbeid innenfor samferdselsområdet. Av disse er flest kategorisert innen annet. Det kan for eksempel være bompengeselskap, bru eller tunnel. Noen kommune har også samarbeid om veier og havner.

Brann, ulykkesvern og beredskap

Figur 2.12 viser samarbeidene innenfor brann, ulykkesvern og beredskap.

Figur 2.12 Brann, ulykkesvern og beredskap (n=124 og 9 prosent)

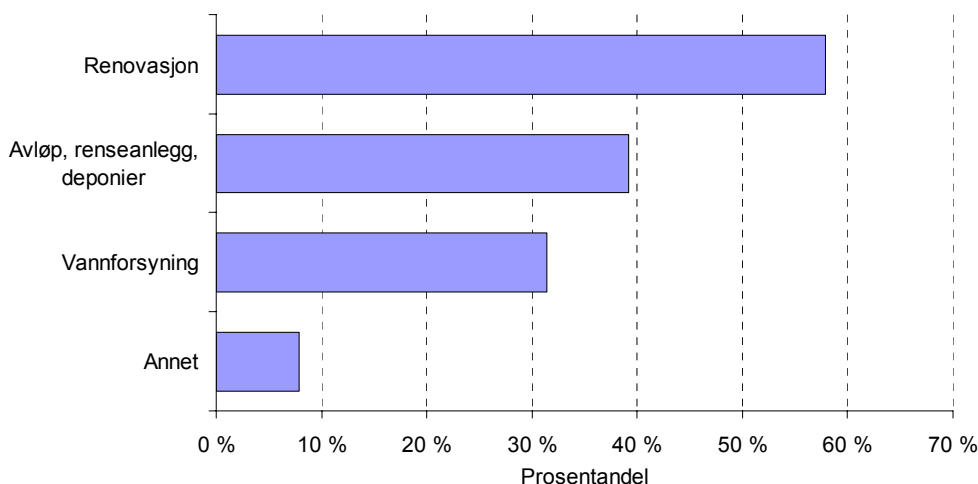


Innen området brann, ulykkesvern, beredskap finner vi at 62 prosent av samarbeidene er innen brannvern – alarmmottak, mens 47 prosent er innen beredskap.

Vann, avløp, renovasjon og avfallshåndtering

I Figur 2.13 viser vi hvordan kommunene samarbeider innenfor områdene vann, avløp, renovasjon og avfallshåndtering.

Figur 2.13 *Vann, avløp, renovasjon og avfallshåndtering*
(n=102 og 8 prosent)

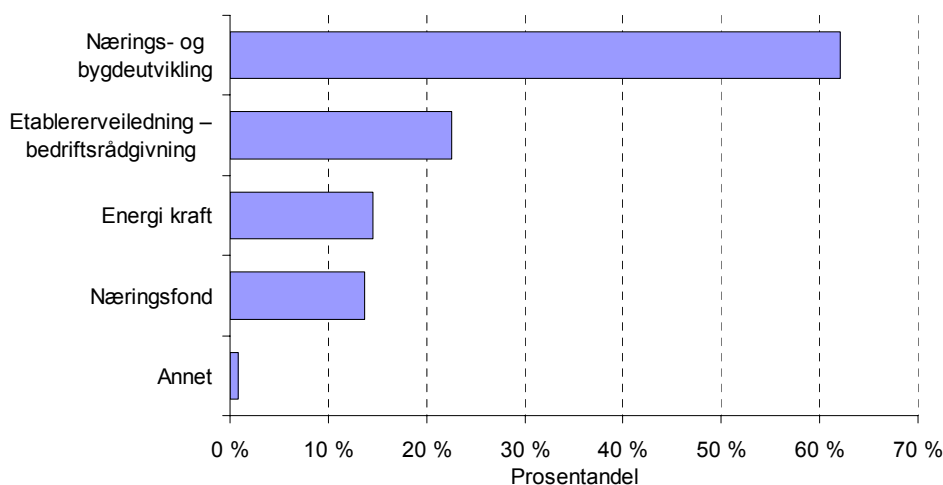


Innen vann, avløp og renovasjon/avfall er flest samarbeid innenfor renovasjon – i alt 58 prosent av alle samarbeidene. En del er også innen avløp, renseanlegg og deponier.

Næringsutvikling

I Figur 2.14 viser vi hvordan kommunene samarbeider innenfor tilrettelegging, støtte og bistand for næringsutvikling.

Figur 2.14 *Tilrettelegging, støtte og bistand for næringsutvikling*
(n=124 og 9 prosent)

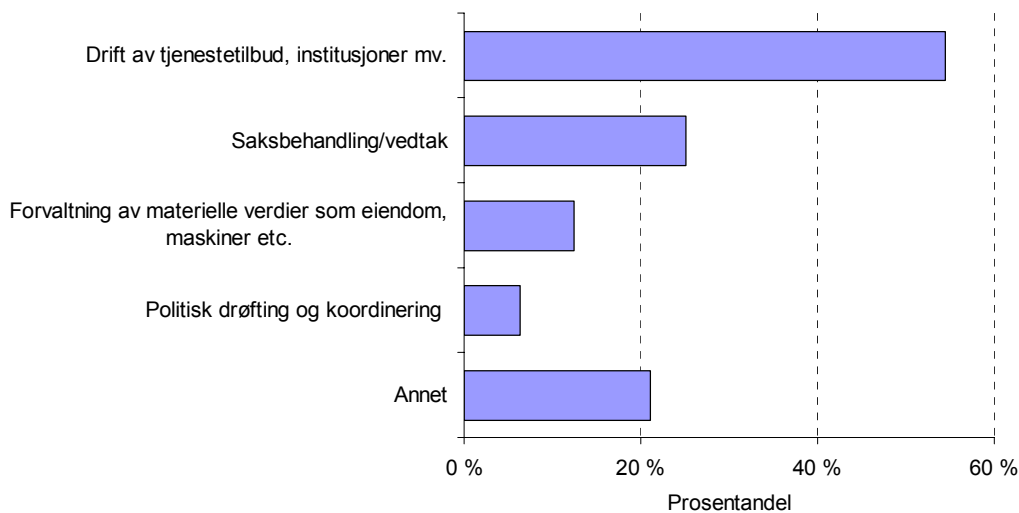


Når det gjelder oppgaver innen tilrettelegging, støtte og bistand for næringsutvikling, finner vi at 62 prosent av samarbeidene er innen nærings- og bygdeutvikling. Dette er blant annet samarbeid innenfor reiseliv. En del har også satset på etablererveiledning – bedriftsrådgivning.

2.8 Samarbeidenes rolle/funksjon i oppgaveløsningen

Interkommunalt samarbeid innen de ulike oppgaveområdene kan kjennetegnes av ulike roller eller funksjoner. For eksempel kan oppgaveløsningen innebære tjenesteproduksjon, drift av institusjoner, saksbehandling/vedtak, forvaltning av materielle verdier og/eller politisk drøfting eller koordinering. Vi har vist svarene i Figur 2.15 nedenfor.

Figur 2.15 Rolle/funksjon i oppgaveløsningen



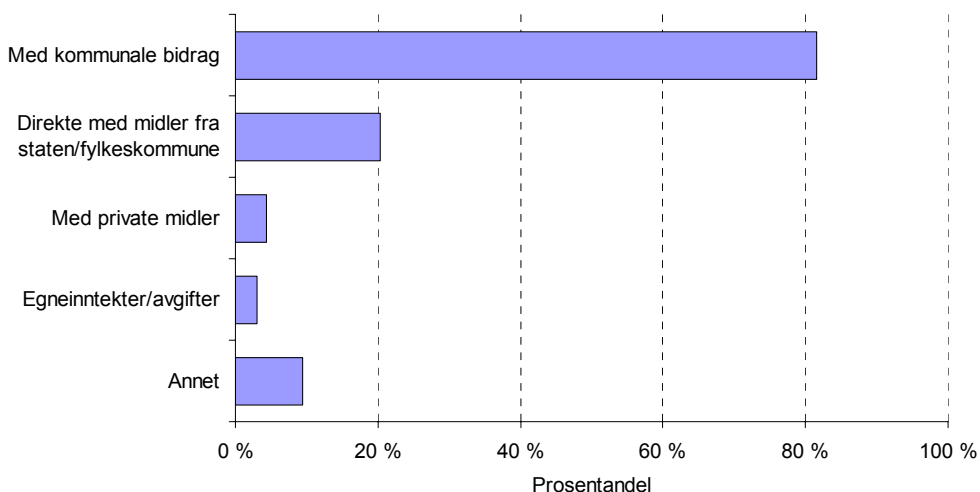
Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv. er vanligst (55 prosent). Deretter kommer saksbehandling/vedtak (25 prosent), forvaltning av materielle verdier (10 prosent) og politisk drøfting og koordinering (5 prosent). Mange oppgir at samarbeidene omfatter flere av rollene /funksjonene.

Også på dette punktet har vi erfart at kommunene har svart forskjellig. Noen har valgt å oppgi hoveddimensjonen i samarbeidet, for eksempel drift av tjenestetilbudet (for eksempel knyttet til barnevernsvakt). Andre igjen har i tillegg oppgitt at det også inkluderer saksbehandling og vedtak, og for så vidt også politisk drøfting og koordinering. Det er vår vurdering at mange samarbeid omfatter de fleste dimensjonene, når samarbeidet først er etablert.

2.9 Finansiering

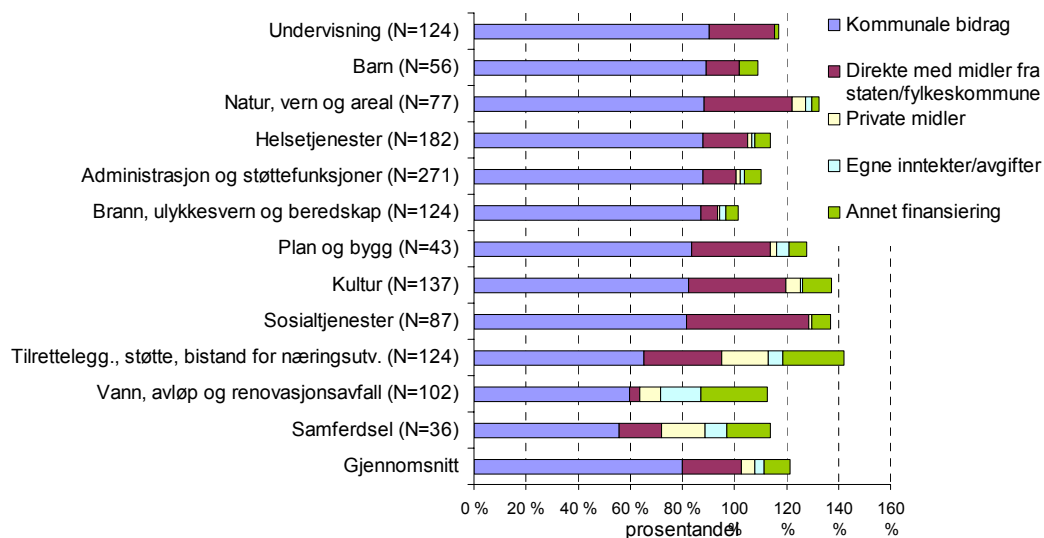
Kommunene ble bedt om å rapportere hvordan samarbeidene finansieres. Vi har vist svarene i Figur 2.16 nedenfor.

Figur 2.16 *Finansiering av samarbeidene*



82 prosent av samarbeidene finansieres med kommunale bidrag. Om lag 20 prosent har også midler fra stat/fylkeskommune. Flere samarbeid har i tillegg private midler og/eller egne inntekter/avgifter. Dette er primært samarbeid innenfor enkeltsektorer som renovasjon, som i stor grad er avgiftsfinansiert, og energi som har egne inntekter fra kundene. Også her kunne kommunene gi flere svar (sum prosentpoeng er til sammen 119).

Figur 2.17 *Finansiering av de ulike områdene*

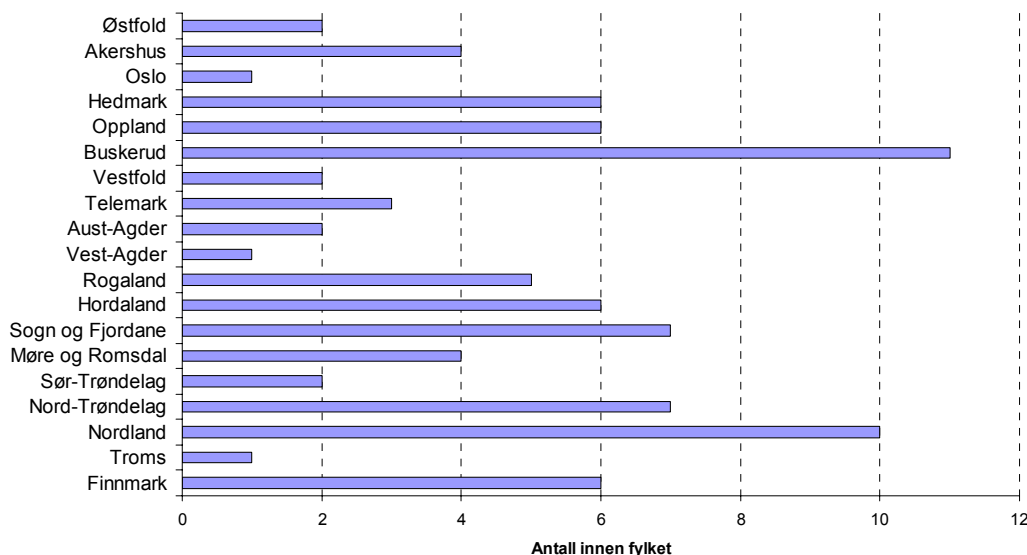


Figur 2.17 viser finansieringen innen de 12 hovedområdene. Samferdsel er det området som har lavest andel av kommunale bidrag, mens undervisning har høyest. Høyest andel med private midler finner vi innen næringsutvikling, mens stat/fylkeskommunene er sterkest innen på sosialtjenester og kultur.

2.10 Regionrådssamarbeid

En del kommuner har gjennom undersøkelsen rapportert at de deltar i regionråds-samarbeid. I Figur 2.18 har vi vist antall regionråd sortert etter fylker. Samlet antall regionrådssamarbeid som er rapportert er 86.

Figur 2.18 Omfang av rapportert regionrådssamarbeid (n = 86)



Det er kommunene i Buskerud og Nordland som har rapportert flest regionråds-samarbeid.

De aller fleste av regionrådssamarbeidene omfatter både politisk samordning, drøfting og initiering av konkrete samarbeid. De konkrete samarbeidene som er initiert av regionrådet, kan være innenfor alle de tjenestekategoriene som kommunene generelt samarbeider om, jf. oversiktene tidligere i dette kapitlet.

3 Del II – Politisk styring og kontroll av interkommunalt samarbeid

Denne delen av rapporten tar for seg ulike sider ved interkommunalt samarbeid og forhold som må antas å ha betydning for lokalpolitisk styring og kontroll. Vi presenterer en undersøkelse rettet mot politikere og rådmenn i 15 kommuner som deltar i tre interkommunale strategiske enheter (regionråd). Disse er Knutepunkt Sørlandet, Midt-Telemarkrådet og Midtre Namdal regionråd.

Undersøkelsen legger særlig vekt på politikernes og rådmennenes vurdering og opplevelse av politiske styring og kontroll.

3.1 Tema for undersøkelsen

Hensikten med undersøkelsen har vært å få kommunestyrerepresentantenes og rådmennenes vurdering av ulike aspekter ved politisk styring og kontroll i interkommunalt samarbeid.

Undersøkelsen tar for seg følgende hovedtema:

- Hvilken oversikt respondentene opplever å ha om kommunenes interkommunale samarbeid.
- Hvilke kunnskaper respondentene har om organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid.
- Hvilke mulige fordeler og ulemper respondentene mener interkommunalt samarbeid har.
- Innflytelse i interkommunalt samarbeid.
- Interkommunalt samarbeid og forholdet til innbyggere og ansatte.
- Behov for endringer i interkommunalt samarbeid.

3.2 Hva vi har gjort

ECON har gjennomført en undersøkelse av tre regionråd med til sammen 15 kommuner (Knutepunkt Sørlandet, Midt-Telemarkrådet og Midtre Namdal regionråd).

Studiene har i hovedsak vært basert på at et tilnærmet identisk spørreskjema har vært sendt ut til samtlige kommunestyrerepresentanter (395 representanter) samt 15 rådmenn/administrasjonssjefer. Forskjellene mellom skjemaene ligger i at to av regionrådene (Midt-Telemark og Midtre Namdalen) har ett spørsmål mer knyttet til de nasjonale interkommunale forsøkene de deltar i, samt at alle tre skjemaene benevner regionrådene og kommunene med de konkrete navn. Skjemaene har vært forelagt regionrådssekretærene for kommentarer før utsendelsen, men er ECONs ansvar. Ett av spørreskjemaene ligger som vedlegg til denne rapporten.

Ikke alle spørsmål i undersøkelsen er gjengitt i denne rapporten av hensyn til omfanget.

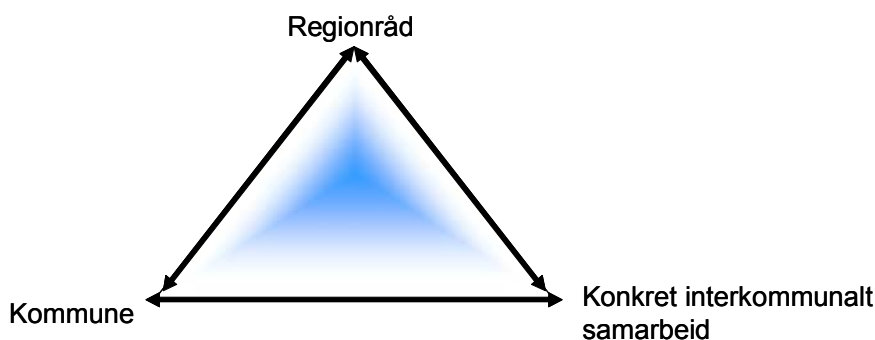
I den grad representantene har hatt e-post har vi benyttet dette. Representantene som ikke har e-post, eller hvor vi har mottatt feilmeldinger ved e-postutsendelse, har mottatt skjemaet per vanlig post. Vi har basert oss på adresseinformasjon mottatt fra kommunene. I den grad enkeltrepresentanter ikke har mottatt skjema kan årsaken ligge i feil adresseinformasjon fra kommunene.

Vi har mottatt i alt 210 svar av i alt 410 mulige respondenter (395 kommunestyre-representanter og 15 rådmenn/administrasjonssjefer) Dette gir svarprosent på noe over 50 prosent. Samtlige rådmenn har besvart undersøkelsen. Vi mener svarprosenten er tilfredsstillende, men den kunne vært høyere.

3.3 Valg av samarbeid

De tre casene vi har valgt, varierer med hensyn til omfang, oppgavetype og organisasjonsformer. Felles for casene er at de har en interkommunal politisk overbygning (regionråd) for initiering og koordinering av bl.a. interkommunalt samarbeid. Vi har valgt samarbeider med regionråd fordi vi er opptatt av sammenhengen mellom kommune, regionråd og konkret interkommunalt samarbeid. Regionråd er ofte initierende, men også ”kontrollerende” organer overfor konkrete samarbeider, selv om kommunene formelt sett er de ansvarlige. Det innebærer at mange av de innmeldte samarbeidene ikke nødvendigvis er del av regionrådenes konkrete virksomhet. Sammenhengen mellom kommune, regionråd og konkret interkommunalt samarbeid kan illustreres slik:

Figur 3.1 Sammenhengen kommune – regionråd - konkret samarbeid



Samarbeidene varierer i forhold til hvor langt de har kommet i utviklingen av konkret interkommunalt samarbeid. I Midt-Telemark og Midtre Namdal regionråd har flere interkommunale ordninger, enn Knutepunkt Sørlandet. Et kjennetegn er

videre at kommunene som inngår i regionrådene også er involvert i interkommunalt samarbeid med kommuner som ikke er del av regionrådet. Vi har en geografisk spredning i valg av case. Antall kommuner i casene er tre, fem og syv. En viktig tilleggsgrunn til valg av de tre casene, er at disse var interessert og velvillige til å stille seg til disposisjon.

3.4 Midtre Namdal Regionråd

Midtre Namdal ligger i Nord-Trøndelag fylke og består av kommunene Flatanger, Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla.

Tabell 3.1 Antall innbyggere og kommunestyrerepresentanter i kommunene

Kommuner	Antall innbyggere 1. januar 2005	Antall kommunestyrerepresentanter
Flatanger	1.205	17
Fosnes	717	17
Namdalseid	1.781	17
Namsos	12.498	37
Overhalla	3.476	21

Midtre Namdal Regionråd (MNR) ble etablert i 2002. Regionrådet er gjennom en intensjonserklæring definert som strategisk samarbeidsorgan for kommunene. Samarbeidet er formalisert gjennom en skriftlig avtale. Rådets fremste oppgave er å finne fram til samarbeidsordninger som kan bidra til bedre ressursbruk i administrasjon, drift og tjenesteyting og en styrking av kommunenes påvirkningskraft i samfunnsutviklingen.

Regionrådet består av 10 politikere – kommunenes ordførere samt en opposisjonspolitiker fra hver kommune. Lederfunksjonen i regionrådet går på omgang mellom ordførerne med ett års funksjonstid. Politikerne i regionrådet er ansvarlig for rådets beslutninger i alle saker som krever politisk skjønn.

Regionrådet har innstillingsrett til kommunestyrene, men ikke selvstendig beslutningsmyndighet i forhold til nye samarbeidsordninger. Det er kommunestyrene som avgjør alle saker som gjelder etablering, deltagelse, organisering og finansiering av nye tiltak. Regionrådet fastlegger selv hvordan det vil organisere sitt arbeid. Finansiering av regionrådet godkjennes av kommunestyrene.

Regionrådet arbeider med tre hovedtyper prosjekter:

- Nye interne samarbeidsordninger innenfor administrasjon, drift og tjenesteyting
- Internt utviklingsarbeid gjennom samarbeid om for eksempel næringsutvikling og kommunal planlegging.
- Eksternt regionalpolitisk arbeid i forhold til næringslivet, fylkesnivået og staten.

Regionrådet skal ivareta fire hovedoppgaver i sammenheng med nye samarbeids tiltak:

- **Prioritere:** Oppgaven består i å finne ut hvilke nye ordninger som skal prioriteres med sikte på realisering.
- **Utrede:** Oppgaven består i å utforme forslag til konkrete løsninger for nye prioriterte ordninger og konsekvensvurdere forslagene. Regionrådet har ansvar for å organisere og få gjennomført nødvendig utredningsarbeid.
- **Innstille:** Regionrådet skal produsere saksunderlag og innstillinger til vedtak som oversendes kommunestyrene for behandling.
- **Iverksette:** Regionrådet skal samordne og følge opp vedtakene fra kommunestyrene. I dette ligger at regionrådet vil få i oppgave å lede arbeidet med å få etablert nye tiltak. Kommunene har deretter selv ansvaret for ivaretagelse av egne interesser i forhold til interkommunale ordninger eller organ.

Siden 2002 har det i Midtre Namdalsregionen blitt utredet og iverksatt mange nye interkommunale samarbeider på viktige tjenesteområder, jf tabell 5.2 nedenfor.

Administrativ organisering

Rådmannsgruppen er sekretariat for regionrådet og har møte- og talerett, men ikke stemmerett. Rådmennene har ansvar for de administrative oppgavene i regionrådets arbeid.

Rådmennene skal organisere og koordinere arbeidet med nye samarbeidsordninger og har ansvar for saksforberedelse, oppfølging av prosesser, framdrift, og effektivering av beslutninger.

Det er engasjert en prosjektleder som er tillagt sekretærfunksjon knyttet til rådmannsgruppen som kan utføre oppgaver for rådmennene. Prosjektleder er formelt ansatt i Namsos kommune, som er vertskommune for denne delen av samarbeidet. Kommunenes ordinære organisasjon benyttes også for å utføre oppgavene i regionsamarbeidet. Prosjektleder er også tillagt sekretærfunksjonen for regionrådet med ansvar for møteinnkalling, referater, regnskapsfunksjon, informasjonstjeneste mv i samarbeid med rådmannsgruppen og regionrådets leder.

Regionrådet nedsetter interkommunale arbeidsgrupper for utredning av nye samarbeidsordninger, gir forslag til nye områder og/eller tar ansvar for fagnettverk og kompetansetiltak på konkrete områder. Arbeidsgruppene rapporterer til rådmannsgruppen som gir prosessstøtte etter behov.

I MNR er det etablert en egen interkommunal arbeidsgruppe for tillitsvalgte. De fleste nye samarbeidsordningene som prioriteres innført, berører ansatte. Innføring av interkommunale ordninger må tilfredsstillende de samme krav i forhold til ansatte og ansattes organisasjoner som lokale endringer i den enkelte kommune. Gruppen kan bl.a. ivareta kontakt mellom fagorganisasjoner i kommunene, gi råd om framgangsmåte til regionrådet (rådmannsgruppen) og påse at prosesser blir gjennomført på tilfredsstillende måte. Det understrekes samtidig at denne ordningen ikke erstatter lokale prosesser i hver kommune.

Interkommunalt samarbeid i MNR

I regionen er det etablert to nasjonalt godkjente forsøk etter forsøksloven innenfor barnevern og miljø- og landbruksforvaltning. Forsøkene pågår i perioden 2004 til 2008.

Barnevernsforsøket innebærer at kommunene har overført myndighet til et interkommunalt barnevernkontor; Barneverntjenesten i Midtre Namdal. Kontoret er lokalisert i Namsos, men det er også etablert utekontor i hver kommune. Barneverntjenesten i Midtre Namdal er organisert som et interkommunalt styre etter kommunelovens § 27, men med den tilføyelse at barneverntjenesten tildeles myndighet til å treffe vedtak etter barneverntjenesteloven på de områder som tilligger kommunen. Styret kan delegere sin myndighet til lederen av Barneverntjenesten i Midtre Namdal.

Styret for barneverntjenesten skal bestå av 5 medlemmer med personlige varamedlemmer. Hver av kommunene velger ett medlem og ett varamedlem til styret. Det etablerte styret består av politikere oppnevnt av det enkelte kommunestyre. Styret velger leder og nestleder. Leder av barnevernadministrasjonen har møte- og uttalelsesrett i styret, om ikke styret for det enkelte tilfelle har vedtatt noe annet.

Forsøket med interkommunal landbruks- og miljøforvaltning innebærer at kommunene har overført myndighet til en interkommunal miljø- og landbruksforvaltning; Miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal. Flatanger kommune har valgt å ikke delta i forsøket. Miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal er organisert som et interkommunalt styre etter kommunelovens § 27, men med den tilføyelse at styret kan treffe vedtak etter miljøvernlovgivningen og landbrukslovgivningen. Styret er sammensatt av 2 politikere fra hver av de deltagende kommuner oppnevnt av det enkelte kommunestyre.

Basert på informasjonen fra den nasjonale undersøkelsen (ref. kap. 3) er det etablert 12 formaliserte interkommunale samarbeider mellom kommunene i MNR. Tabellen nedenfor gir en oversikt over organisasjonsform, tjenesteområder mv. I tillegg er kommunene involvert i flere andre samarbeider som omfatter flere kommuner enn de fem MNR-kommunene.

Tabell 3.2 Oversikt over innmeldt interkommunalt samarbeid i MNR

Navn på samarbeidet	Del- takere	Startet opp	Organisering	Finansiering	Funksjon/dimensjon	Område/oppgave
Rådmannsgruppa	5	2002	Skriftlig avtale	Fra kommunene	Saksbehandling/vedtak Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv.	Initiering og drøfting av konkret samarbeid
Regionråd	5	2002	Skriftlig avtale	Fra kommunene	Saksbehandling/vedtak Politisk drøfting og koordinering	Politisk samordning og initiering av samarbeid
Pleie- og omsorgssystem	5	2004	Muntlig avtale	Fra kommunene		Adm. og støtte: pleie og omsorgssystem
Økonomisystem	5	2004	Muntlig avtale	Fra kommunene	Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv	Adm. og støtte: lønn, regnskap og lignende.
PP-tjeneste	5	1998	K-lov § 27	Fra kommunene	Saksbehandling/vedtak Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv	Undervisning: PP- tjeneste
Utviklingskontor	4	2004	K-lov § 27	Fra kommunene	Saksbehandling/vedtak Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv	Nærings- og bygdeutvikling: Etablererveiledning Næringsfond
Barneverntjeneste	5	2004	Samarbeid etter forsøksloven – delegert myndighet til interkommunalt organ	Fra kommunene	Saksbehandling/vedtak Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv	Barn: barnevern

- ECON Analyse -
Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring

Navn på samarbeidet	Del- takere	Startet opp	Organisering	Finansiering	Funksjon/dimensjon	Område/oppgave
Miljø- og landbruks- forvaltning	4	2004	Samarbeid etter forsøksloven – delegert myndighet til interkommunalt organ	Fra kommunene	Saksbehandling/vedtak Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv	Natur, vern og areal Miljøvern Landbruk
Kommuneoverlege	5	2004	K-lov § 27	Fra kommunene	Saksbehandling/ vedtak Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv	Helsetjenester: kommuneoverlege
Skatteoppkrever	5	2004	K-lov § 27	Fra kommunene	Saksbehandling/ vedtak Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv	Adm. og støtte- funksjoner: Skatt/ avgiftsoppkreving, kontroll
Legevaktssamarbeid	5	2004	K-lov § 27	Fra kommunene	Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv	Helsetjenester: Legevakt
Felles IKT	5	2004	Skriftlig avtale	Fra kommunene	Forvaltning av materielle verdier som eiendom, maskiner mv. Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv	Adm. og støtte- funksjoner: IKT (data og nettverksløsninger)
Felles sak/arkiv		2006	Skriftlig avtale Vertskommune	Fra kommunene	Drift av felles sak-/arkivsystem	

3.5 Knutepunkt Sørlandet

Knutepunkt Sørlandet (KnpS) er en samarbeidsorganisasjon organisert etter kommunelovens § 27 som eies av kommunene Birkenes, Lillesand og Iveland (fra 2006) i Aust-Agder og Kristiansand, Songdalen, Søgne, og Vennesla i Vest-Agder. Det regionale samarbeidet omfatter ca 117.000 innbyggere. Knutepunkt Sørlandet er et eget rettssubjekt.

Tabell 3.3 Antall innbyggere og kommunestyrerepresentanter i kommunene

Kommuner	Antall innbyggere 1. januar 2005	Antall kommunestyrerepresentanter
Birkenes	4340	27
Iveland	1154	17
Lillesand	9043	29
Kristiansand	76066	53
Songdalen	5556	25
Søgne	9547	25
Vennesla	12427	27

Samarbeidet i KnpS begynte rundt 1990 med utgangspunkt i næringsarbeidet i kommunene. I 1996 ble samarbeidet formalisert, og vedtekter ble behandlet i by- og kommunestyrene. I løpet av de siste årene har antallet prosjekter økt, og sammensetningen av styret har endret seg noe. I 2005 ble det fokusert sterkt på organisasjonens oppgaver og organisering, og nye vedtekter ble vedtatt i løpet av 2005. I årsmeldingen for 2005 heter det at KnpS har styrket sin stilling som samarbeidsarena for medlemskommunene, og fokus på å utvikle samarbeidet er sterkt i alle kommunene.

Nåværende vedtekter for KnpS trådte i kraft fra 2006. I disse vedtektene heter det bl.a. at KnpS skal samordne interkommunalt samarbeid mellom deltagerkommunene, og skal arbeide aktivt for å fremme tiltak som skaper effektive og gode løsninger for innbyggerne og næringslivet. KnpS ledes av et styre som består av den til enhver tid fungerende ordfører i hver deltakerkommune. Som vara-representant oppnevnes de respektive varaordførere. Styret velger selv leder og nestleder og fastsetter funksjonstid for disse. I tillegg er de ansatte representert i styret med to faste representanter.

Administrativ organisering

Rådmennene i deltakerkommunene utgjør KnpS administrative samarbeidsorgan. Rådmennene utpeker selv sin varamann. Leder av rådmannsutvalget har møte- og forslagsrett i styret. Rådmannsutvalget har ansvar for å behandle saker til styret og utarbeide forslag til virksomhetsplaner og budsjett som vedtas av styret.

Ved behandling av saker som angår forholdet mellom deltakerkommunene og de kommunalt ansatte, skal to representanter for de ansattes organisasjoner tiltre styret med fulle rettigheter. Styret kan ved alle styremøter innkalle representanter for aktuelle tjenesteområder, organisasjoner mv. Disse har ikke stemmerett.

Med virkning fra juni 2006 er fylkesordfører i Aust-Agder og Vest-Agder invitert med i styret som observatører.

Daglig leder ivaretar den daglige ledelse av KnpS, og har ansvaret for at oppgaver utføres i overensstemmelse med vedtak fattet av styret. Daglig leder er sekretær for rådmannsutvalget og styret. Daglig leder skal forberede og tilrå i de saker som rådmannsutvalget skal legge frem for styret og er ansvarlig for å iverksette styrevedtak.

Deltakerkommunene forplikter seg til årlig å innbetale et likt kronebeløp pr innbygger til dekning av kostnadene ved samarbeidet. Beløpet fastsettes for minimum 1 år av gangen og må godkjennes av by-/kommunestyrene i deltagerkommunene.

KnpS kan ikke oppta lån. KnpS kan heller ikke på annen måte pådra deltagerkommunene økonomiske forpliktelser ut over det årlige bidrag som forutsettes innbetalt.

Fokus på utvikling av samarbeidet

Av årsmeldingen for 2005 og nettsidene for KnpS fremgår det at det er et sterkt fokus i alle deltakerkommunene på at man ønsker å utvikle samarbeidet. I årsmeldingen for 2005 heter det at Knutepunkt Sørlandet i 2005 la grunnlaget for en omfattende utviklingsprosess, blant annet som følge av avklaringen av storkommunedebatten. Samtlige kommuner vedtok høsten 2005 enstemmig å satse på et mer forpliktende samarbeid i årene som kommer.

Knutepunkt Sørlandet skal samordne interkommunalt samarbeid mellom de selvstendige deltakerkommunene, og arbeide aktivt for å fremme tiltak som skaper effektive og gode løsninger for innbyggere og næringslivet. Samarbeidskommunene utgjør et felles bo-, service- og arbeidsmarked, som isolert sett er en vesentlig begrunnelse for økt samarbeid. I tillegg skal samarbeidet gi mulighet for:

- Bedre og samordnet service for innbyggerne
- At økonomiske ressurser frigjøres
- Økt kvalitet på de kommunale tjenestene med mer
- Bedre og mer fremtidsrettede arbeidsplasser og større muligheter for de ansatte
- Styrking av regionen.

Under behandlingen av de nye vedtektene i 2005 vedtok to kommuner tilleggs punkter om å utforme en mer representativ løsning for den politiske organiseringen av Knutepunkt Sørlandet og ansattes representasjon i styret. Styrets sammensetning har vært gjenstand for diskusjon, og styret anbefaler at styresammensetningen i Knutepunkt Sørlandet vurderes og avgjøres innen utgangen av inneværende valgperiode. Dette skal følges opp i handlingsplanen for 2006 slik at ny løsning kan realitetsbehandles i god tid før neste valgperiode.

Områder for samarbeid

Knps søker å konsentrere sitt samarbeid om de tema som er viktige for å bedre levekår og skape vekst innenfor et felles bo-, service- og arbeidsmarked. Tema som angår hele landsdelen vil bli drøftet og løst i Agderrådet der alle kommunene er med.

Eksempler på tema det er ønskelig å samarbeide om er arealforvaltning, kollektivtransport og næringsutvikling. Arbeidet med dette er startet opp i ATP-prosjektet, der en har valgt å etablere en organisasjon sammen med fylkeskommunene for å samordne areal og transportplanleggingen i regionen. Næringspolitikk er et annet tema der en ser at det er behov for felles planarbeid og utvikling av strategi. Hvordan dette skal organiseres er det enda ikke tatt stilling til.

Det er et klart ønske om at kommunene i regionen kan finne felles løsninger innad, og stå samlet utad om politiske saker. Behovet for dette synes å være økende.

Det er også et ønske om å samarbeide om tjenesteproduksjon. Begrunnelsen for dette er at kvaliteten kan bli bedre for innbyggerne når fagmiljø utvikles i fellesskap. Felles arbeid med støttetjenester er det minst politisk kontroversielle området for samarbeid i Knutepunkt Sørlandet. Dette bør det fokuseres på fordi det utvilsomt vil kunne gi billigere og bedre tjenester totalt sett. Mulighetene til å ta i bruk teknologi for å effektivisere blir også større gjennom et samarbeid.

Samarbeidet må være slik at de kommuner som ønsker det kan delta i enkeltprosjekter og på forskjellige områder, uten at det behøver å implisere alle. Det er ingen grunn for at prosjekter som flere kommuner ser seg tjent med å gjennomføre skal stoppe opp fordi en kommune eller flere kommuner ikke ønsker å delta. Knutepunkt Sørlandet som organ må kunne spille en rolle i koordinering og tilrettelegging selv om ikke alle vil delta.

De viktigste sakene som ble behandlet i rådmannsutvalget og styret i 2005 var:

- Organisering og nye vedtekter
- Utarbeidelse av felles strategisk næringsplan
- Etablering av EVA IKS (Etablerersenteret i Vest-Agder)
- Samordning av arealplan
- Oppstart utredning av regionalt brannsamarbeid
- Europeisk prosjektsamarbeid – URBAL 1
- Samordningsprosjektet FRES (Felles Rutiner og Elektroniske systemer).

I forbindelse med den nasjonale kartleggingen av interkommunalt samarbeid har vi kun mottatt svar fra Birkenes kommune. Vi har derfor ingen fullstendig oversikt over pågående konkrete samarbeider når det gjelder Knps.

3.6 Midt-Telemarkrådet

Bø, Nome og Sauherad kommuner utgjør Midt-Telemarkrådet. Rådet ble etablert i 2001.

Tabell 3.4 Antall innbyggere og kommunestyrerepresentanter i kommunene

Kommune	Antall innbyggere 1. januar 2005	Antall kommunestyre- representanter
Bø	5249	25
Sauherad	4323	29
Nome	6565	29

Samarbeidet er organisert i et Midt-Telemarkting og et Midt-Telemarkråd. Midt-Telemarktinget er øverste myndighet og fungerer som representantskap for Midt-Telemarkrådet. Midt-Telemarktinget består av formannskapene i de tre kommunene. Tinget konstituerer seg selv ved starten av hver kommunestyreperiode. Midt-Telemarkstinget skal behandle viljeserklæringen for samarbeidet på nytt i starten på hver kommunestyreperiode. Midt-Telemarktinget skal behandle budsjett og regnskap, og strategisk plan for regionsamarbeidet.

Midt-Telemarkrådet består av ordførerne og én politiker oppnevnt av kommunestyret, samt rådmennene fra hver av de tre kommunene. Ledelsen av rådet går på rundgang mellom ordførerne med en valgperiode på 2 år. Samarbeidet er organisert etter kommunelovens § 27. Rådet er ikke et eget rettssubjekt.

Midt-Telemarkrådet skal:

- Arbeide for felles interesser overfor fylkeskommunene, fylkesmannen, stat og næringsliv.
- Arbeide for samordning og effektivisering av den kommunale tjenesteytingen.
- Arbeide for utvikling av næringsliv og kulturliv i regionen.
- Profilere regionen som et attraktivt boområde og arbeidsmarked.
- Arbeide for bærekraftig utvikling i regionen i tråd med Fredrikstad-erklæringen.

De årlige utgifter til drift av sekretariatet, samt utgiftene til regionrådets og tingets møtevirksomhet, dekkes av de tre kommunene. Halvparten av utgiftene fordeles likt, mens halvparten fordeles etter folketall.

Større prosjekter og utredningsoppgaver søkes primært finansiert eksternt. Rådet disponerer et årlig beløp til mindre utredninger m.v.

Forslag til budsjett for det kommende år skal oversendes de tilknyttede kommuner for godkjenning innen utgangen av august måned.

Alle vedtak i Midt-Telemarktinget og Midt-Telemarkrådet treffes med alminnelig flertall.

Administrativ organisering

Til å betjene regionsamarbeidet i Midt-Telemark er det etablert et sekretariat med permanent bemanning. Midt-Telemarkrådet er oppdraggiver for ansatte ved sekretariatet og tilknyttede prosjekter, med myndighet til å opprette/nedlegge stillinger, foreta tilsetninger, oppsigelser mv. innenfor vedtatt budsjett. Vertskommunen for sekretariatet fører regnskap, betaler ut lønn m.v. og yter driftskreditt til den løpende virksomheten.

Oversikt over interkommunalt samarbeid

Midt-Telemarkrådet har etablert et interkommunalt barnevernskontor som et nasjonalt godkjent forsøk etter forsøksloven. Forsøksperioden er fra 2004-2008. Samarbeidet er organisert etter kommunelovens § 27, men med det tillegg at barnevernskontoret er tillagt kommunenes myndighet etter barnevernsloven. Det interkommunale styret er et fagstyre bestående av kommunalsjefer samt, samt en ansatte representant.

Basert på informasjonen fra den nasjonale undersøkelsen omtalt i kapittel 3, er det til sammen 9 formaliserte interkommunale samarbeider mellom de tre kommunene i Midt-Telemarkrådet. Tabellen nedenfor gir en oversikt over organisasjonsform, tjenesteområder mv. I tillegg er kommunene involvert i flere andre samarbeider som omfatter flere kommuner enn de tre Midt-Telemarks kommunene.

Tabell 3.5 Oversikt over innmeldt interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark

Navn på samarbeidet	Del-takere	Startet opp	Organisering	Finansiering	Område/oppgave	Tema
Midt-Telemark energi as	3	2004	Lov om aksjeselskaper	Salg av tjenester	Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv.	Tilrettelegging, støtte og bistand for næringsutvikling: drift av nettselskap
Midt-Telemark regnskapskontroll	3	1996	K-lov § 27	Fra kommunene Salg av tjenester til andre kommuner	Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv.	Administrasjon og støttefunksjoner: kontrollarbeid
Midt-Telemark PPT	3	1990	K-lov § 27, skriftlig avtale	Fra kommunene Salg av tjenester til andre kommuner og fylkeskommunen	Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv.	Undervisning: Pedagogisk-psykologisk tjeneste
Midt-Telemark barnevern	3	2004	K-lov § 27, Samarbeid etter forsøksloven – delegert myndighet til interkommunalt organ	Fra kommunene	Saksbehandling/vedtak, drift av tjenestetilbud, institusjoner mv.	Barn: barnevernsvakt, barnevernstjeneste
Midt-Telemark landbrukskontor	3	2006	K-lov § 27	Fra kommunene	Saksbehandling/vedtak	Natur, vern og areal: landbruksforvaltning. Plan og bygg: planlegging, kart og geodata. Tilrettelegging, støtte og bistand for næringsutvikling: nærings- og bygdeutvikling

Navn på samarbeidet	Del-takere	Startet opp	Organisering	Finansiering	Område/oppgave	Tema
Midt-Telemark næringsutvikling	3	2004	Lov om aksjeselskaper	Fra kommunene	Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv.	Samferdsel: veier. Tilrettelegging, støtte og bistand for næringsutvikling: etableringsveiledning - bedriftsrådgivning
Midt-Telemark næringsfond	3	2004	Lov om inter-kommunale selskaper	Fra kommunene	Forvaltning av materielle verdier som eiendom, maskiner etc.	Tilrettelegging, støtte og bistand for næringsutvikling: næringsfond
Midt-Telemarkrådet	3	2002	K-lov § 27	Fra kommunene og midler direkte fra staten/ fylkeskommune	Saksbehandling/vedtak, forvaltning av materielle verdier som eiendom, maskiner etc., drift av tjenestetilbud, institusjoner mv, politisk drøfting og koordinering	Regionrådsfunksjoner: politisk samordning - interkommunal koordinering og strategier, initiering og drøfting av konkret interkommunalt samarbeid. Administrasjon og støttefunksjoner: kompetanseutvikling i kommunene, tjenesteutvikling og regionalt utviklingsarbeid
Midt-Telemark IKT	3	2004	K-lov § 27	Fra kommunene	Forvaltning av materielle verdier som eiendom, maskiner etc.	Regionrådsfunksjoner: politisk samordning - interkommunal koordinering og strategier. Administrasjon og støttefunksjoner: innkjøp av varer og tjenester, kompetanseutvikling i kommunene, IKT (data og nettverksløsninger)

3.7 Resultatene fra undersøkelsen

Nedenfor gjør vi rede for hvordan de ulike samarbeidene har svart på hovedspørsmålene i undersøkelsen. Hensikten med undersøkelsen har vært å få kommune-styrerepresentantenes og rådmennenes vurdering av ulike aspekter ved politisk styring og kontroll i interkommunalt samarbeid.

Vi oppsummerer de ulike hovedtemaene underveis. I den grad det er tydelige forskjeller mellom hvordan de tre regionrådene har svart, kommenteres dette. På mange av spørsmålene kommenteres rådmennenes besvarelser.

Boks 3.1 Undersøkelsen tar for seg følgende hovedtema

Hvilken oversikt respondentene opplever å ha om kommunenes interkommunale samarbeid.
Hvilke kunnskaper respondentene har om organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid.
Hvilke mulige fordeler og ulemper respondentene mener interkommunalt samarbeid har.
Innflytelse i interkommunalt samarbeid.
Interkommunalt samarbeid og forholdet til innbyggere og ansatte.
Behov for endringer i interkommunalt samarbeid.

Fordelingen av svar på kommunene er slik:

Tabell 3.6 Antall svar i undersøkelsen

Samarbeid	Kommune	Antall svar
Midt-Telemarkrådet	Bø	10
	Nome	16
	Sauherad	12
Midtre Namdal Regionråd	Flatanger	5
	Fosnes	14
	Namdalseid	15
	Namsos	11
	Overhalla	12
Knutepunkt Sørlandet	Birkenes	16
	Iveland	7
	Lillesand	20
	Kristiansand	35
	Songdalen	17
	Søgne	9
	Vennesla	11
Totalt		210

3.7.1 Oversikt over omfanget av interkommunalt samarbeid

Vi har kartlagt respondentenes oversikt og kunnskap om interkommunalt samarbeid. Oversikt over interkommunalt samarbeid sier noe om mulighet for politisk styring og kontroll – manglende oversikt reduserer evnen til styring og kontroll.

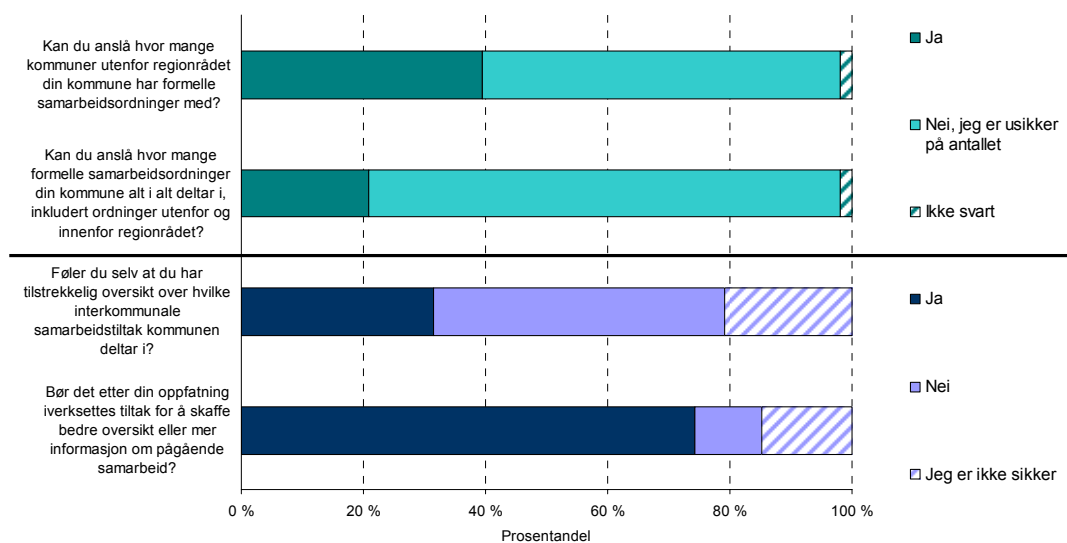
Fire hovedspørsmål ble stilt. Vi ba respondentene angi:

1. Hvor mange kommuner, utenom kommunene i regionrådet, egen kommune har samarbeid med
2. Hvor mange formelle samarbeidsordninger egen kommune alt i alt deltar i

3. Om en opplever å ha tilstrekkelig oversikt over interkommunalt samarbeid
4. Om det bør iverksettes tiltak for å skaffe bedre oversikt eller mer informasjon om samarbeidet.

I Figur 3.2 har vi vist fordelingen av svarene på disse spørsmålene fra respondentene fra alle tre regionrådene samlet.

Figur 3.2 Kjennskap til samarbeid (n=210)



Kommentar

Over halvparten av respondentene svarer at de ikke kan anslå hvor mange kommuner utenfor regionrådet egen kommune har samarbeid med. Et enda større flertall kan ikke anslå hvor mange interkommunale samarbeider kommunen deltar i alt i alt. Det er ikke store forskjeller mellom casene når det gjelder disse spørsmålene.

Besvarelsen kan indikere at de fleste respondentene ikke har en veldig god oversikt over omfanget av kommunens interkommunale samarbeid. Også spørsmålet om respondentenes opplevelse av om de har tilstrekkelig oversikt over interkommunale samarbeidstiltak, viser at et stort flertall opplever å ikke ha tilstrekkelig oversikt. Her viser imidlertid besvarelsene forskjeller mellom casene. I Midtre Namdal svarer noe flere at de opplever å ha oversikt over interkommunale samarbeidstiltak enn ikke å ha oversikt. For Knutepunkt Sørlandets del, er bildet motsatt - mange mener de ikke opplever å ha oversikt.

Når det gjelder rådmennenes besvarelser viser disse at de generelt mener å ha bedre oversikt over samarbeidet enn politikerne.

Av de som opplever å ha tilstrekkelig oversikt, ba vi representantene om å angi hvor mange kommuner egen kommune samarbeider med og hvor mange samarbeidstiltak de er involvert i. Når vi ser nærmere på spesifiseringen av antall, gir ikke svarene noe klart mønster – de er svært sprikende. Svarene indikerer at de likevel ikke har

oversikt. Hadde respondentene hatt oversikt, ville vi forvente mer sammenfallende svar.

Et svært stort flertall ser behov for å iverksette tiltak for å skaffe bedre oversikt eller mer informasjon om pågående samarbeidet. Det er ikke store forskjeller mellom casene på dette spørsmålet.

3.7.2 Kjennskap til organisasjonsformer

De vanligste samarbeidsformer i Norge i dag er vertskommunemodellen, samarbeid etter kommunelovens § 27, samarbeid etter lov om interkommunale selskaper og aksjeselskapsmodellen. Ulike samarbeidsmodeller har ulike egenskaper som igjen har betydning for politisk styring og kontroll, samt hvordan styring og kontroll kan utøves. Viktige dimensjoner kan f. eks. være grad av delegering av beslutningsmyndighet fra kommunen og til det interkommunale samarbeidet, hvor mange og hvem som er involvert i styringen av samarbeidet, hvorvidt forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder og på hvilken måte beslutninger fattes (i åpne fora eller i mer ”lukkede” styreverv)².

Det er for eksempel slik at interkommunalt samarbeid som er organisert i egne selskaper og er egne rettssubjekter (lov om interkommunale selskaper og aksjeloven), er tillagt større frihet og beslutningsmyndighet, enn samarbeid organisert etter kommunelovens § 27. Politisk styring skjer bl.a. gjennom oppnevning av representantskap og styre for samarbeidet. Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for selskapene så fremt selskapene ikke driver forretningspreget virksomhet i konkurranse med andre.

Styret for samarbeider etter kommunelovens § 27 kan kun treffe beslutninger som angår virksomhetens drift og organisering. I mange tilfelle innebærer det at det vil være den enkelte kommune/kommunestyret som ville måtte treffe de endelige beslutninger på de sakfelt samarbeidet dreier seg om. Imidlertid kan det kreve omfattende beslutningsprosesser og forankring i kommunene. Offentlighetsloven og forvaltningsloven gjelder for et interkommunalt styre etter kommuneloven § 27.

Nåværende vertskommunemodell kjennetegnes av at en kommune utfører oppgaver på vegne av en annen kommune, uten at det er noen felles organisatorisk overbygning for dette samarbeidet – slik det gjelder i øvrige organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid. Det er bestiller- (eller kjøpskommunen) som står politisk ansvarlig overfor innbyggerne, selv om selve produksjonen foregår i en annen kommune. Den politiske innflytelsen over oppgaveløsningen skjer gjennom avtalegrunnlaget hvor tjenestenes finansiering, kvalitet og omfang spesifiseres. Avtalestyring setter store krav til kommunenes bestillerkompetanse og den politiske styringen vil være indirekte. Omfattende organisering i vertskommunemodeller for de ulike oppgaveområder kan svekke kommunestyrens innflytelse og oversikt og svekke

² For en oversikt over ulike samarbeidsmodeller egenskaper vises til Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid)

kommunenes rolle som koordinerende generalistorgan. Dette gjelder imidlertid også for de øvrige nedenfor nevnte modeller med interkommunalt samarbeid, der ulike oppgaveområder finner sin egen organisasjon utenom kommunen.

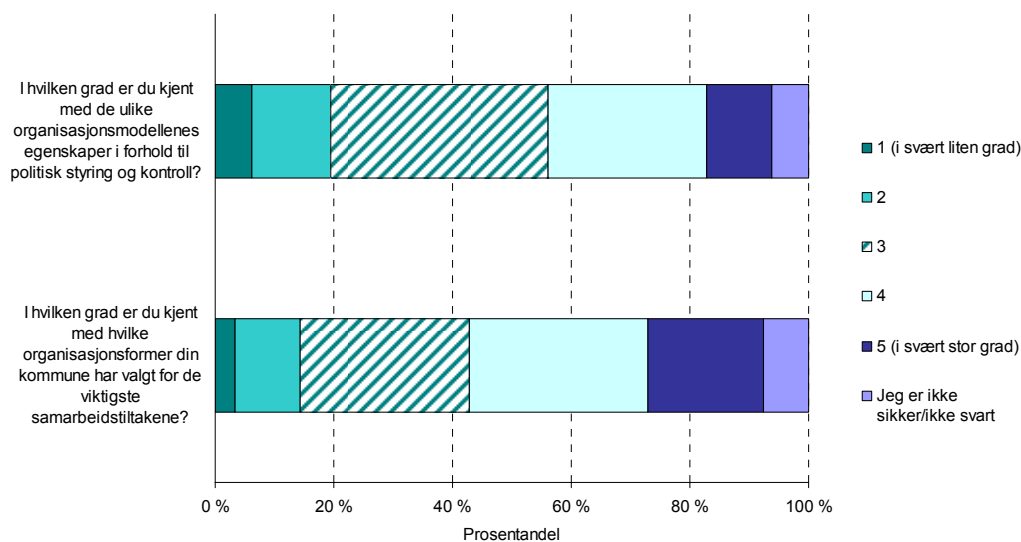
Hvorvidt politikerne har kunnskaper om egenskaper ved de ulike samarbeidsmodeller og hvordan egne samarbeider er organisert, kan si oss noe om politikernes og rådmennenes kunnskaper på dette feltet, kunnskap om hvilke metoder som må brukes for å sikre politisk styring og deres bevissthet om temaet.

To hovedspørsmål ble stilt. Vi ba respondenten angi:

1. I hvilken grad han eller hun er kjent med de ulike organisasjonsmodellens egenskaper i forhold til politisk styring og kontroll. Hovedorganisasjonsmodeller er: kjøp og salg av tjenester fra en vertskommune, styre etter kommunelovens § 27, organisering etter lov om interkommunale selskaper eller aksjeselskaper.
2. I hvilken grad han eller hun er kjent med hvilke organisasjonsformer egen kommune har valgt for de viktigste samarbeidstiltakene.

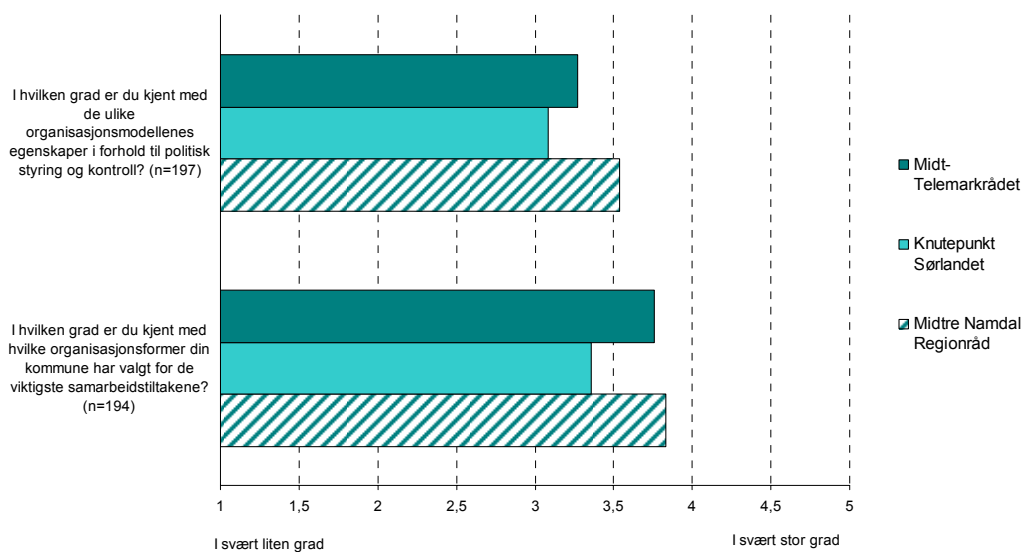
I Figur 3.3 har vi vist fordelingen av svarene på disse to spørsmålene fra respondentene fra alle tre regionrådene samlet.

Figur 3.3 Kjennskap til organisasjonsformer (n=210)



Dersom vi fjerner de som ikke er sikre og de som ikke har svart, kan vi beregne et gjennomsnitt for hvordan respondentene vurderer forholdene i hvert av de tre samarbeidene, der 1 er I svært liten grad og 5 er I svært stor grad, jf. Figur 3.4.

Figur 3.4 Kjennskap til organisasjonsformer etter regionråd



Kommentar

De fleste legger seg på mellomintervallet eller mener de i stor grad kjenner til både egenskapene ved ulike interkommunale modeller og hvilke organisasjonsmodeller egen kommune har valgt. Respondentene opplever likevel å ha sterkere grad av kunnskap om hvilke organisasjonsløsninger egen kommune har valgt enn de mer generelle og prinsipielle kjennetegn ved modellene. Knutepunkt Sørlandet opplever å ha minst kunnskap om spørsmålene.

Rådmennene svarer generelt at de i større grad har kunnskaper om begge spørsmålene.

Som vi er inne på ovenfor har valg av organisasjonsmodell betydning for både muligheten for politisk styring og hvordan politisk styring kan ivaretas. Valg av modell har derfor prinsipielt sett stor betydning ut fra et demokratisk eller lokalpolitisk styringsperspektiv. De fleste mener de har en viss kunnskap om organisasjonsmodeller, men ut fra et politisk styringsperspektiv ville bedre kunnskaper være ønskelig.

At flere opplever å ha sterkere grad av kunnskap om hvilke organisasjonsløsninger egen kommune har valgt enn de mer generelle og prinsipielle kjennetegn ved modellene er kanskje naturlig. Generell og prinsipiell kunnskap om organisasjonsmodeller kan oppleves teoretisk, selv om slik kunnskap har stor betydning for hvordan politisk styring kan ivaretas.

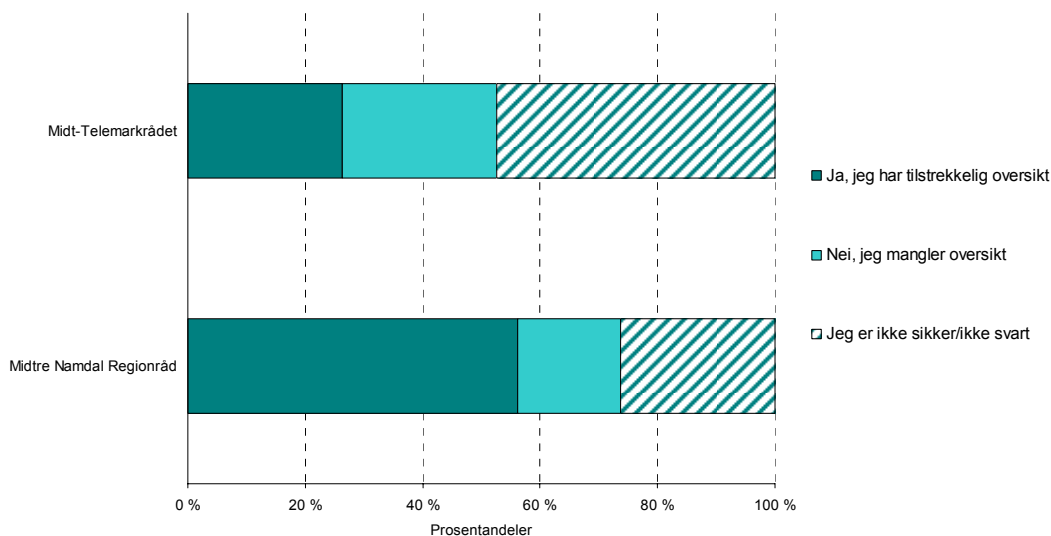
3.7.3 Kunnskap om interkommunal forsøksmodell

Midtre Namdal Regionråd og Midt-Telemarkrådet deltar i nasjonale forsøk som innebærer myndighetsoverføring av lovpålagte kommunale oppgaver til interkommunale

organer innenfor barnevern (begge regionråd) og miljø og landbruk (Midtre Namdal Regionråd). Vi spurte respondentene om deres kjennskap til hva forsøkene innebærer.

Spørsmålet ble besvart slik:

Figur 3.5 Mener du at du har tilstrekkelig oversikt over hva det innebærer at kommunen deltar i samarbeid etablert som forsøk godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet? (n=95)



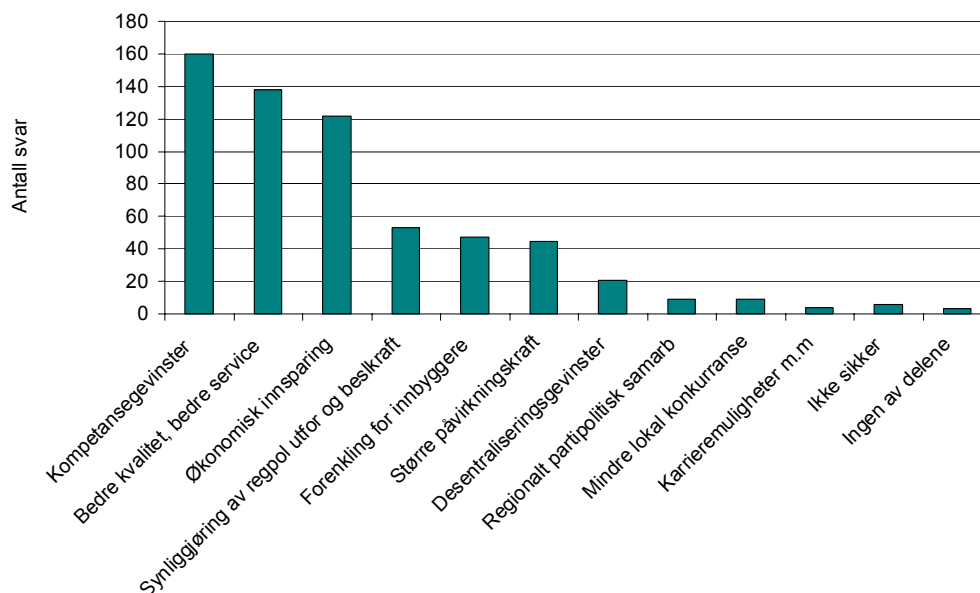
Kommentar

Et flertall av respondentene fra Midtre Namdal svarer her at de har tilstrekkelig oversikt over hva forsøkene innebærer, mens respondentene fra Midt-Telemark er mer usikre/har ikke svart. Besvarelsen kan tyde på at innholdet i forsøkene ikke er godt nok kjent blant kommunenes politikere, spesielt gjelder dette i Midt-Telemark. Samtlige rådmenn svarer at de har tilstrekkelig oversikt.

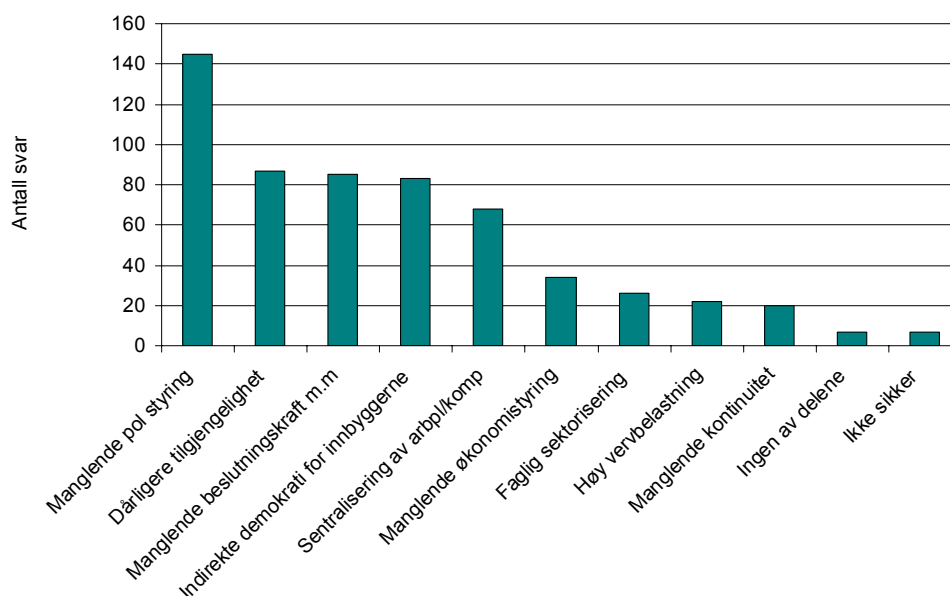
3.7.4 Fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid

Respondentene ble bedt om å angi de tre viktigste mulige fordelene og ulempene ved interkommunalt samarbeid innenfor definerte kategorier. Svarene fordelte seg slik (fremstillingen er gitt samlet fordi det ikke er særlige forskjeller mellom svarene fra de tre casene). Fordelene og ulempene er rangert etter fallende antall ganger de er valgt av respondentene:

Figur 3.6 Hva er de 3 viktigste fordelene ved interkommunalt samarbeid, sett fra ditt ståsted? (n=617)



Figur 3.7 Hva er de 3 viktigste ulemper ved interkommunalt samarbeid, sett fra ditt ståsted? (n=584)



Kommentar

Kompetansegevinster, bedre kvalitet og bedre service og økonomisk innsparing rangeres som de viktigste mulige fordelene ved interkommunalt samarbeid. Svaret er ikke overraskende. Interkommunalt samarbeid er ofte begrunnet med ønske om å

bedre kommunenes tjenestetilbud og effektivisering. De mer politiske dimensjoner som større påvirkningskraft, regionalt partipolitisk samarbeid og synliggjøring av regionale utfordringer er i mindre grad trukket frem.

Når det gjelder mulige ulemper, er det mange som har påpekt manglende politisk styring som den viktigste ulempen ved interkommunalt samarbeid. Dårligere tilgjengelighet, sentralisering av arbeidsplasser og kompetanse, indirekte demokrati og manglende beslutningskraft er også ulemper som er påpekt av mange.

At manglende politisk styring av mange oppleves som en viktig ulempe ved interkommunalt samarbeid er verdt å merkes seg. Også manglende beslutningskraft og indirekte demokrati kan si noe om hvordan potensialet for politisk styring oppleves i interkommunalt samarbeid.

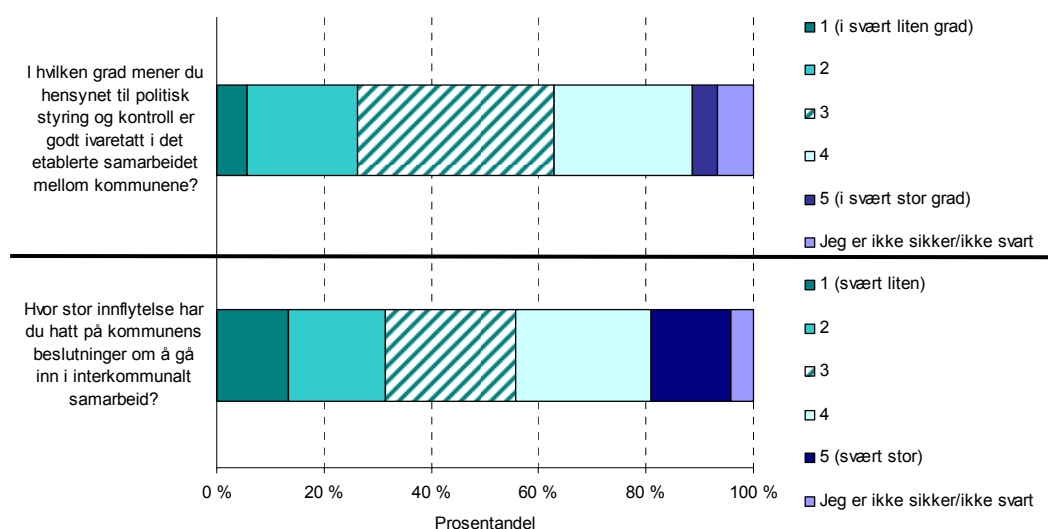
Rådmennene besvarelse avviker ikke i forhold til politikernes svar.

3.7.5 Politisk styring, kontroll og innflytelse

Vi har stilt to spørsmål som berører ulike aspekter knyttet til politisk innflytelse ved interkommunalt samarbeid.

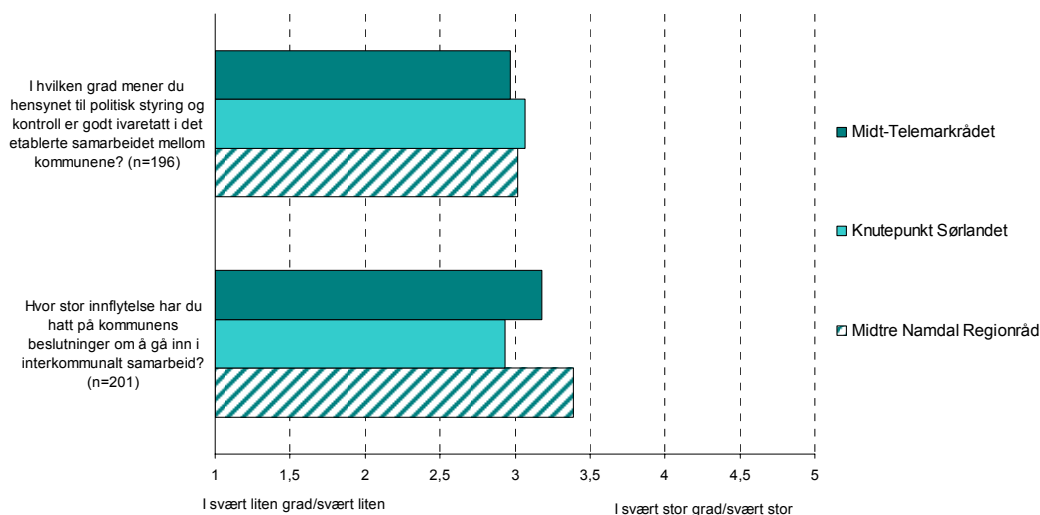
I Figur 3.8 har vi vist hvordan svarene fra alle samarbeidene samlet fordeler seg.

Figur 3.8 Hensynet til politisk styring og kontroll samt egen innflytelse (n=210)



På samme måte som over, kan vi her fjerne de som ikke er sikre og de som ikke har svart, og beregne et gjennomsnitt for hvordan de resterende respondentene vurderer forholdene i hvert av de tre samarbeidene, der 1 er I svært liten grad og 5 er I svært stor grad, jf. Figur 3.9.

Figur 3.9 Hensynet til politisk styring og kontroll samt egen innflytelse etter samarbeid



Kommentar

Flertallet legger seg på det midterste gradsintervallet på spørsmålet om politisk kontroll er godt ivare tatt i interkommunalt samarbeid.

Når det gjelder kommunenes beslutning om å gå inn i interkommunalt samarbeid, fordeler svarene seg relativt jevnt i forhold til de ulike kategorier av grad av innflytelse. Respondentene fra Midtre Namdal opplever å ha noe sterkere innflytelse på beslutninger om å gå inn i interkommunalt samarbeid enn de to andre.

Rådmennenes besvarelse på disse spørsmålene avviker ikke i særlig grad fra kommunestyrerepresentantene.

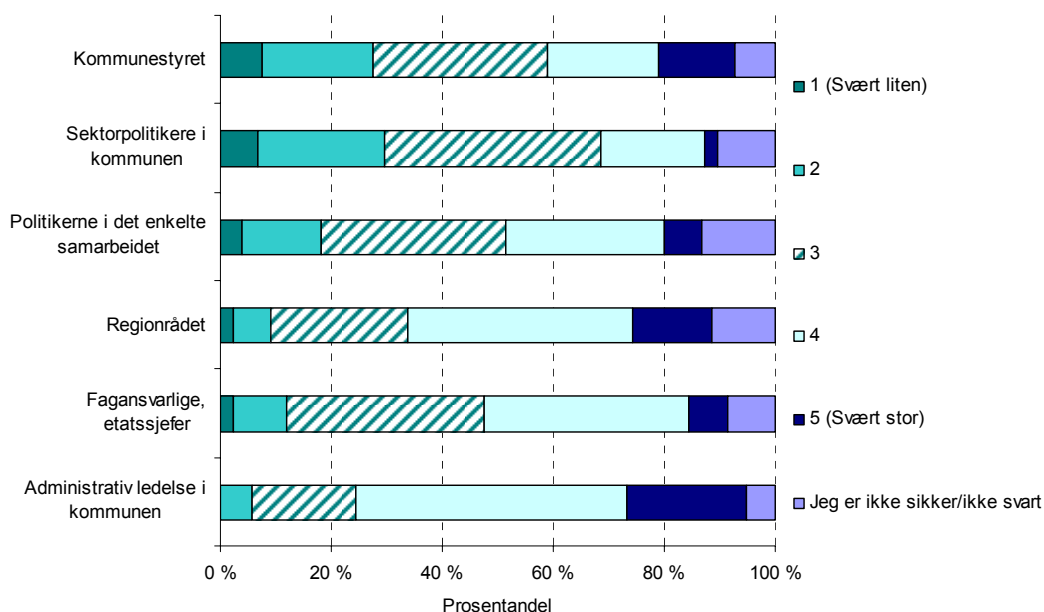
3.7.6 Hvem oppfattes å ha mest innflytelse i interkommunalt samarbeid?

Vi ba respondentene oppgi egne oppfatninger av ulike aktører eller grupperingers innflytelse i interkommunalt samarbeid kommunen er involvert i. Spørsmålene gjaldt følgende kategorier:

- Administrativ ledelse i kommunen
- Fagansvarlige /etatssjefer
- Sektorpolitikere i kommunen
- Kommunestyret
- Regionrådet
- Politikerne involvert i det enkelte samarbeidet

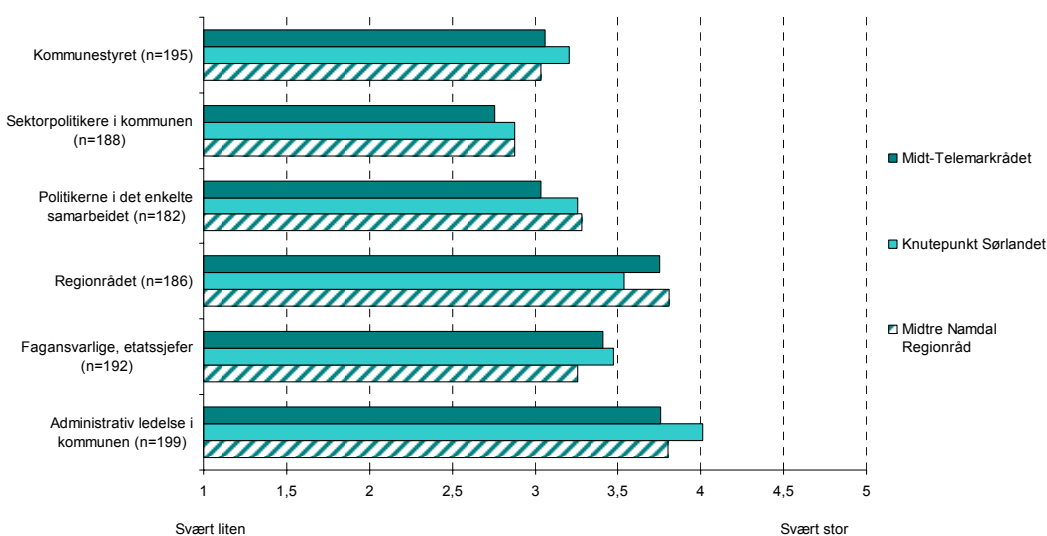
I Figur 3.10 har vi vist hvordan svarene fra alle samarbeidene samlet fordeler seg.

Figur 3.10 *Hvor stor innflytelse har følgende aktører på viktige beslutninger i det løpende interkommunale samarbeidet? (n=210)*



Også her har vi fjernet de som ikke er sikre og de som ikke har svart, og beregnet et gjennomsnitt for hvordan respondentene vurderer forholdene i hvert av de tre samarbeidene, der 1 er Svært liten og 5 er Svært stor, jf. Figur 3.11.

Figur 3.11 *Hvor stor innflytelse har følgende aktører på viktige beslutninger i det løpende interkommunale samarbeidet? Etter regionråd.*



Kommentar

Besvarelsene viser at det er administrasjonen som oppleves å ha sterkest innflytelse. Svært mange mener at den har stor svært stor eller nokså stor innflytelse. Deretter følger regionrådet og fagansvarlige/etatssjefer.

Rådmennenes besvarelser skiller seg ikke særlig fra politikernes besvarelser.

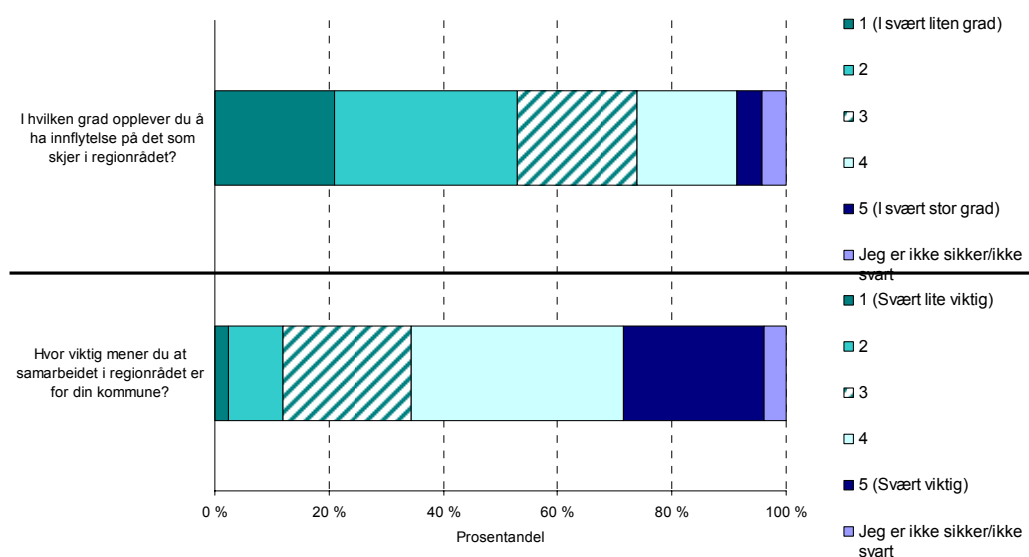
Undersøkelsen indikerer at styring og kontroll i interkommunalt samarbeid primært skjer gjennom administrasjonen og sentralt plasserte politikere. Dette er kanskje ikke overraskende. Sentrale politikere og administrasjon har daglig oppmerksomhet om driften av kommunen enten dette skjer interkommunalt samarbeid eller ikke.

3.7.7 Nærmere om forholdene i regionrådene

Vi ba respondentene vurdere nærmere regionrådenes betydning for kommunen og deres egenopplevde innflytelse i samarbeidet.

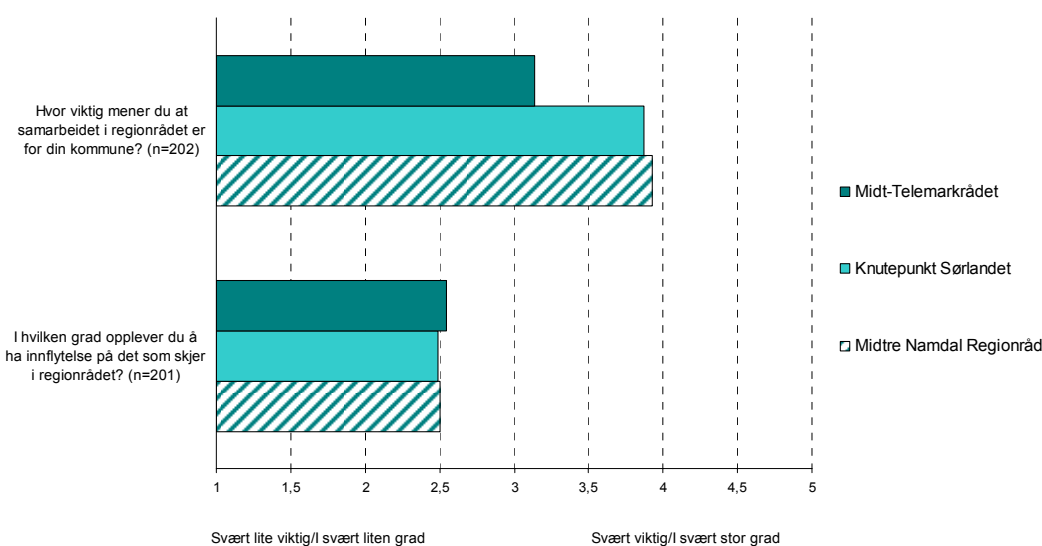
I Figur 3.12 har vi vist hvordan svarene fra alle tre regionrådene samlet fordeler seg.

Figur 3.12 Betydningen av regionrådet og egen innflytelse (n=210)



Vi har også her fjernet de som ikke er sikre og de som ikke har svart, og beregnet et gjennomsnitt for hvordan de resterende respondentene vurderer forholdene i hvert av de tre samarbeidene, der 1 er Svært lite viktig og 5 er Svært viktig, jf. Figur 3.13.

Figur 3.13 Betydningen av regionrådet og egen innflytelse etter regionråd



Kommentar

De aller fleste mener regionrådet er viktig for egen kommune, men respondentene fra Midt Telemark mener regionrådet er relativt mindre viktig enn de to øvrige.

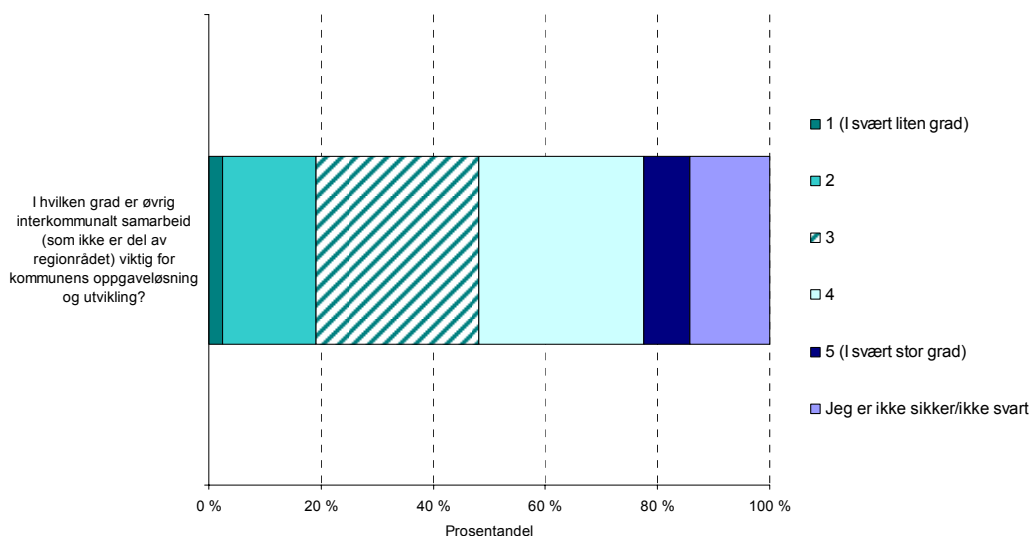
Når det gjelder opplevelse av egen innflytelse i regionrådet, mener flertallet at de i liten eller svært liten grad har innflytelse. Flertallet av rådmennene mener de i stor grad har innflytelse på det som skjer i regionrådene.

Regionrådet anses altså som viktig for kommunene. Det kan derfor være en demokratisk utfordring at svært mange opplever liten innflytelse over det som skjer i regionrådet. Det innebærer at viktige forhold som berører egen kommune vurderes og besluttes i organer som ikke er politisk styrt av innbyggernes egne folkevalgte.

3.7.8 Øvrig interkommunalt samarbeid

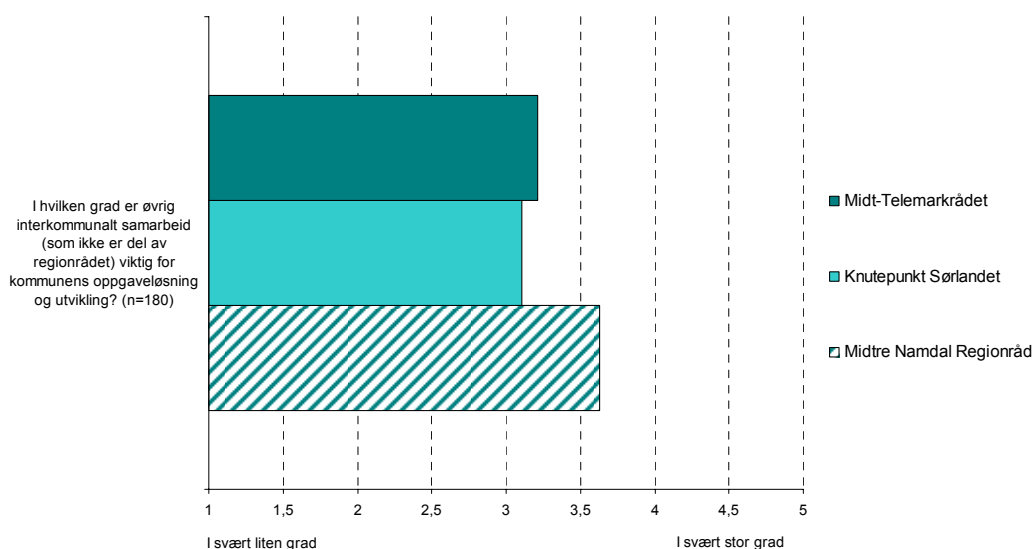
Vi har også bedt respondentene vurdere hvordan de oppfatter samarbeid som ligger utenfor regionrådet.

Figur 3.14 *Betydningen av øvrig interkommunalt samarbeid (som ikke er del av regionrådet) for kommunens oppgaveløsning og utvikling (n=210)*



I Figur 3.15 har vi fjernet de som ikke er sikre og de som ikke har svart, og beregnet et gjennomsnitt for hvordan de øvrige respondentene vurderer forholdene i hvert av de tre samarbeidene, der 1 er I svært liten grad og 5 er I svært stor grad.

Figur 3.15 *Betydningen av øvrig interkommunalt samarbeid (som ikke er del av regionrådet) for kommunens oppgaveløsning og utvikling etter regionråd*



Kommentar

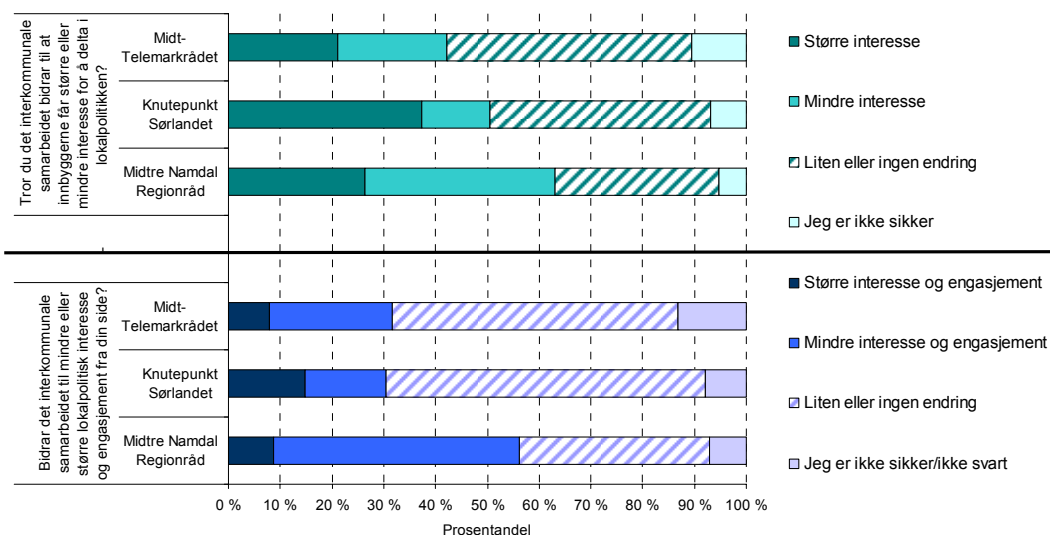
Også øvrig interkommunalt samarbeid anses som relativt viktig for kommunene, men i mindre grad enn samarbeid som er del av regionrådenes virksomhet. I Midtre-Namdal er det relativt flest som mener øvrig interkommunalt er viktig for kommunens oppgaveløsning og utvikling. Flere er usikre på dette spørsmålet enn i forhold til spørsmålet om regionrådene.

3.7.9 Forholdet innbyggerne og lokaldemokratiet

Vi har bedt respondentene om å vurdere hvordan de oppfatter at kommunens samarbeid påvirker innbyggernes og egen interesse for lokalpolitikken.

I Figur 3.16 har vi vist hvordan svarene fra hver av de tre regionrådene fordeler seg.

Figur 3.16 Forholdet til innbyggerne og lokalpolitisk interesse (n=210)



Kommentar

De fleste svarer at de ikke tror det interkommunale samarbeidet endrer interessen for lokalpolitikken fra innbyggernes side. Om lag like mange mener interkommunalt samarbeid henholdsvis kan svekke eller styrke interessen for lokalpolitikken. Respondentene i Midtre Namdal skiller seg ut på dette spørsmålet da flertallet oppgir at de tror det interkommunale samarbeidet skaper mindre interesse, mens bildet er motsatt i Knutepunkt Sørlandet.

Når det gjelder respondentenes egen opplevelse av engasjement i lys av interkommunalt samarbeid svarer de fleste også her at samarbeid ikke endrer lokalpolitisk interesse og engasjement. Flere svarer at de mener samarbeidet svekker deres interesse i forhold til de som svarer at samarbeidet styrker lokalpolitisk interesse og engasjement.

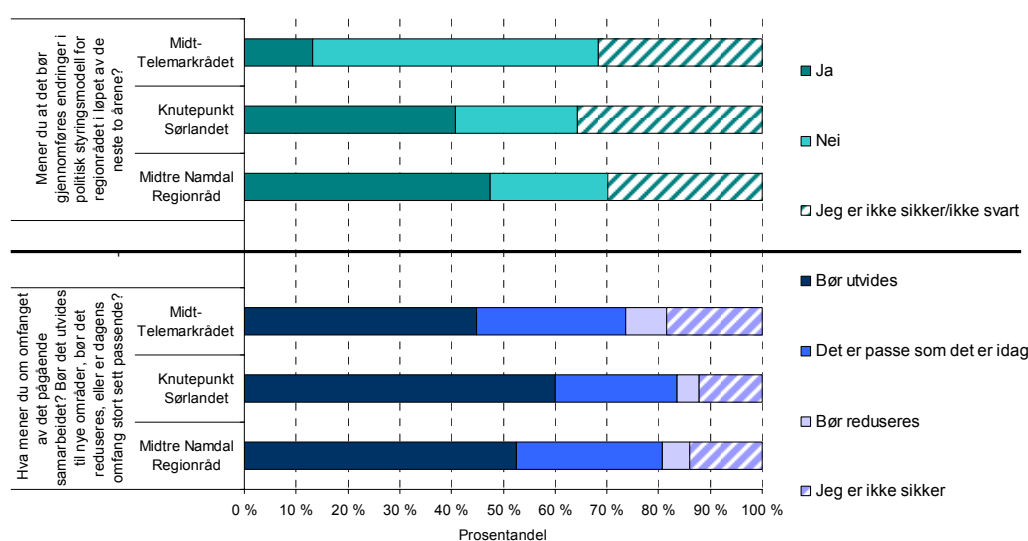
Men det er forskjeller i besvarelsene. Respondentene fra Midtre Namdal er mest negative i forhold til at samarbeidet skaper mindre interesse.

3.7.10 Vurderinger av interkommunalt samarbeid fremover

Vi stilte spørsmål knyttet til omfanget og eventuelt behov for endringer i politisk styringsmodell for regionrådet.

I Figur 3.17 har vi vist hvordan svarene fra hver av de tre regionrådene fordeler seg.

Figur 3.17 Vurdering av interkommunalt samarbeid (n=210)



Kommentar

De fleste mener omfanget av interkommunalt samarbeid bør utvides. Mange mener også at det bør gjennomføres endringer i politisk styringsmodell. Mange er usikre/ikke svart på sistnevnte spørsmål. På spørsmålet om endringer i styringsmodell skiller Midt Telemark seg ut – der mener et stort flertall at det ikke bør gjennomføres endringer. For de to andre casene er det motsatt – et betydelig flertall mener styringsmodellen bør endres.

3.7.11 Forslag til endringer i styringsmodell

Vi ba respondentene som mente det burde gjennomføres endringer i politisk styringsmodell om å komme med forslag til endringer i politisk styringsmodell for hvert av regionrådene. Oppsummert svarte de tre casene slik:

Fra Midt-Telemark har det ikke kommet så mange kommentarer eller forslag til endringer. Enkelte påpeker at det er uheldig at rådmennene har stemmerett i rådet.

Fra Knutepunkt Sørlandet er det flere som har uttalt seg om dette spørsmålet. Svært mange er opptatt av at mer representativitet i de styrende organer for å ta hensyn til folketall i kommunene, men ikke minst partirepresentasjon. Man påpeker at nåværende styringsform er ordførerstyrt. Enkelte tar til orde for at mer beslutningsmyndighet bør overføres til styringsorganet.

Også i Midtre Namdal påpekes behovet for mer representativitet i de styrende organer for å ta bedre hensyn til folketall, men ikke minst partirepresentasjon. Mange gir innspill om at regionrådet bør styrkes i forhold til de mange interkommunale organene og eventuelt overta og sikre en samlet styring av samarbeidet, jf samkommunemodellen. Forankring av regionrådets arbeid i kommunestyrene påpekes som også som svært viktig.

3.7.12 Forskjeller mht. kommunestørrelse?

I Knutepunkt Sørlandet og i Midtre Namdal Regionråd er Kristiansand og Namsos kommune svært mye større når det gjelder antall innbyggere, enn de øvrige samarbeidskommunene. I Midt Telemark er kommunene relativt like når det gjelder antall innbyggere. Vi har analysert hvorvidt respondentene tenderer til å svare annerledes i disse kommunene på viktige spørsmål, men finner ingen klare mønstre eller sammenhenger i forhold til kommunestørrelse og hvordan spørsmålene besvares. Ett unntak er på spørsmålet om mulige ulemper ved interkommunalt samarbeid – her svarer betydelig færre fra Namsos enn nabokommunene at samarbeid svekker politisk styring/kommunestyret. Det er også tydelig flere fra Namsos som mener at manglende beslutningskraft er en viktig ulempe.

3.7.13 Forskjeller mellom formannskapsmedlemmer og øvrige representanter?

Vi har sett nærmere på om medlemmene av formannskapene har svart betydelig forskjellig fra øvrige kommunestyrerepresentanter. Generelt viser vår analyse at forskjellene ikke er store når det gjelder de aller fleste spørsmålene. På visse spørsmål svarer imidlertid formannskapsmedlemmene forskjellig fra andre.

Det viser seg at formannskapsmedlemmene opplever å ha bedre kunnskaper om hovedmodellene for interkommunalt samarbeid og hvilke organisasjonsmodeller kommunen konkret er involvert i enn øvrige representanter.

På spørsmålet om de mener hensynet til politisk styring og kontroll er godt ivaretatt i samarbeidet, mener flere av formannskapsmedlemmene at hensynet i liten grad er ivaretatt i forhold til i stor grad. Svaret skiller seg ut fra øvrige kommunestyrerepresentanter, hvor langt flere opplever at hensynet i stor grad er ivaretatt. Flertallet av formannskapsmedlemmene svarer imidlertid at samarbeidet er nokså godt ivaretatt på linje med kommunestyrerepresentantenes svar.

På spørsmålet om egen innflytelse på beslutninger om å gå inn i interkommunalt samarbeid, svarer langt flere formannskapsmedlemmer at de har hatt stor grad av innflytelse i forhold til hvordan øvrige kommunestyrerepresentanter svarer.

Generelt sett opplever formannskapsmedlemmene å ha noe sterkere innflytelse på det som skjer i regionrådet enn kommunestyrerepresentantene ellers.

3.8 Oppsummering av hovedpunkter i undersøkelsen

Lokalpolitikere opplever ikke å ha tilstrekkelig oversikt over interkommunalt samarbeid

Undersøkelsen viser at flertallet av respondentene mener at de ikke har tilstrekkelig oversikt over hvilke interkommunale samarbeidstiltak kommunen deltar i. Flertallet kan ikke heller ikke anslå hvor mange kommuner egen kommune samarbeider med eller hvor mange konkrete samarbeider kommunen deltar i alt i alt.

Behov for bedre oversikt og informasjon

Et stort flertall ser behov for å iverksette tiltak for å skaffe bedre oversikt eller mer informasjon om pågående samarbeid.

Den viktigste ulempen ved interkommunalt samarbeid anses å være manglende politisk styring

Undersøkelsen viser at den viktigste ulempen ved interkommunalt samarbeid anses å være manglende politisk styring. Indirekte demokrati og manglende beslutningskraft er også ulemper som er påpekt av mange.

Regionrådet er viktig, men politikere opplever manglende innflytelse

Flertallet av kommunestyrerepresentantene mener at regionrådet er viktig eller svært viktig for egen kommune, men opplever å ha i liten innflytelse i regionrådet.

Administrasjonen anses å ha mest innflytelse

På spørsmålet om hvem som oppfattes å ha mest innflytelse i interkommunalt samarbeid mener flertallet at det er administrasjonen som oppleves å ha sterkest innflytelse. Deretter følger regionrådet og fagansvarlige/etatssjefer.

Delvis kjennskap til ulike samarbeidsmodellens egenskaper

Undersøkelsen viser at flertallet mener de i middels eller stor grad kjenner til ulike samarbeidsmodellens egenskaper i forhold til politisk styring og hvilke organisasjonsmodeller egen kommune har valgt. Men kunnskapene er størst i forhold til sistnevnte.

Flertallet tror ikke det interkommunale samarbeidet endrer interessen for lokalpolitikken fra innbyggernes side

De fleste svarer at de ikke tror det interkommunale samarbeidet endrer interessen for lokalpolitikken fra innbyggernes side. Om lag like mange mener interkommunalt samarbeid henholdsvis kan svekke eller styrke interessen for lokalpolitikken.

Flertallet opplever at interkommunalt samarbeid ikke endrer egen lokalpolitisk interesse og engasjement

Flertallet opplever at interkommunalt samarbeid ikke endrer egen lokalpolitisk interesse og engasjement. Flere svarer at samarbeidet svekker deres interesse i forhold til de som svarer at det styrker interessen.

Flertallet ønsker å utvide omfanget av interkommunalt samarbeid

Et flertall mener at omfanget av interkommunalt samarbeid bør utvides.

Ønske om å endre styringsmodell for regionrådet

Mange mener det bør gjennomføres endringer i politisk styringsmodell for regionrådet, men relativt mange mener at det ikke trenger å gjennomføres endringer. Omtrent like mange er ikke sikre.

Om interkommunale forsøk

Et flertall av respondentene fra Midtre Namdalen mener de har tilstrekkelig oversikt over hva det innebærer at kommunen deltar i interkommunalt samarbeid som krever bruk av forsøksloven. Svært mange fra Midt-Telemark er usikre i forhold til dette spørsmålet. KnpS deltar ikke i slike forsøk.

Kommunestørrelse ser ikke ut til å ha stor betydning

I Knutepunkt Sørlandet og i Midtre Namdal Regionråd er Kristiansand og Namsos kommune svært mye større når det gjelder antall innbyggere enn de øvrige samarbeidskommunene. Generelt finner vi imidlertid ikke at respondentene i disse store kommunene besvarer spørsmålene annerledes.

Visse forskjeller mellom formannskapsmedlemmer og øvrige representanter

Formannskapsmedlemmene besvarer de fleste spørsmål i undersøkelsen likt som kommunestyrerepresentanter ellers. Men det viser seg at formannskapsmedlemmene opplever å ha bedre kunnskaper om hovedmodellene for interkommunalt samarbeid og hvilke organisasjonsmodeller kommunen konkret er involvert i enn øvrige representanter. Formannskapsmedlemmene er noe mer negative i forhold til at ivaretagelsen av politisk styring og kontroll i interkommunalt samarbeid enn kommunestyrerepresentantene ellers. Langt flere formannskapsmedlemmer opplever å ha innflytelse på kommunens beslutninger om å gå inn i interkommunalt samarbeid. Formannskapsmedlemmene mener å ha noe sterkere innflytelse på det som skjer i regionrådet enn kommunestyrerepresentantene ellers.

Forskjeller mellom casene

Følgende hovedforskjeller mellom de tre casestudiene fremkommer i undersøkelsen:

- Klart flest fra KnpS mener å ha utilstrekkelig oversikt over interkommunalt samarbeidstiltak.
- Respondentene fra KnpS opplever å ha minst kunnskap om ulike samarbeidsmodellens egenskaper og modeller egen kommune er involvert i.
- Respondentene i MNR er bedre kjent med hva det innebærer at kommunen er med forsøk om interkommunalt samarbeid enn MTR.
- Respondentene fra MNR opplever å ha noe sterkere innflytelse på beslutninger om å gå inn i interkommunalt samarbeid enn de to andre.
- Respondentene fra MTR mener regionrådet er relativt mindre viktig enn respondentene fra MNR og KnpS.
- I forhold til øvrig interkommunalt samarbeid som ikke er del av regionrådet mener relativt flest respondenter fra MNR at øvrig interkommunalt samarbeid er viktig for kommunens oppgaveløsning og utvikling.
- Flest respondenter fra MNR mener at interkommunalt samarbeid kan bidra til mindre interesse fra innbyggernes side for å delta i lokalpolitikken. I KnpS er bildet motsatt.
- Relativt flest respondenter fra MNR mener interkommunalt samarbeid skaper mindre lokalpolitisk interesse og engasjement for egen del.
- Et stort flertall fra MTR mener at det ikke bør gjennomføres endringer i politisk styringsmodell for regionrådet de neste to årene, mens bildet for de to øvrige caser er motsatt – et flertall mener styringsmodellen bør endres.

Visse forskjeller mellom politikerne og rådmenn

- Rådmennene mener å ha bedre oversikt over interkommunalt samarbeid kommunen er involvert i enn politikerne.
- Rådmennene svarer at de i større grad har kunnskap om interkommunale organisasjonsformer generelt og egen kommunes valg av modeller enn politikerne.
- Rådmennene mener de i større grad har tilstrekkelig oversikt over hva de interkommunale forsøkene kommunen deltar i innebærer.
- Rådmennene opplever å ha større grad av innflytelse på det som skjer i regionrådet enn politikerne.

VEDLEGG 1

Oversendelsesbrev nasjonal kartlegging av interkommunalt samarbeid

KOMMUNESKJEDRENS INTERESSE- OG ARBEIDSGRUPPESAMMENSETNING
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities



Kommunene v. rådmann/administrasjonssjef

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 200400397-34
Arkivkode: 002
Saksbehandler: Tor Magne Fredriksen
Deres referanse:
Dato: 06.02.2006

Landsomfattende undersøkelse om interkommunalt samarbeid

KS har engasjert ECON Analyse til gjennomføre en nasjonal kartlegging av interkommunalt samarbeid. Vi er avhengig av kommunenes tilbakemelding og ber kommunen ved rådmannen/administrasjonssjefen å være behjelpelig med å besvare spørsmålene i kartleggingen.

Bakgrunn og formål med undersøkelsen

Bakgrunnen for prosjektet er knyttet til KS arbeid for å styrke kommunenes og KS kunnskap om interkommunalt samarbeid. Arbeidet må ses i lys av oppsummeringene fra KS og Kommunal- og regionaldepartementets prosjekt "*Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling.*" Et av resultatene fra prosjektet så langt, er at svært mange kommuner ønsker å (videre) utvikle mer forpliktende interkommunalt samarbeid. Videre er kartleggingen en del av KS' arbeid i forbindelse med regjeringens varslede stortingsmelding om forvaltningsorganiseringen. Meldingen vil ventelig berøre kommunenes fremtidige oppgaver, og samarbeids- og strukturspørsmål vil være et sentralt tema.

Den eksisterende databasen med oversikt over dagens interkommunale samarbeid er ikke oppdatert og mangelfull (www.kommunesamarbeid.no).

Nærmere om undersøkelsen

For å gjøre undersøkelsen rettet vi en henvendelse til samtlige av landets kommuner ved rådmennene/administrasjonssjefen og ber om opplysninger om interkommunalt samarbeid. Målet er å *kartlegge omfanget* av interkommunalt samarbeid i Norge. Denne delen av undersøkelsen innebærer ikke en evaluering av i hvilken grad kommunenes interkommunale samarbeid er vellykket eller ikke. Resultatene fra kartleggingen skal kunne brukes i den eksisterende databasen "www.kommunesamarbeid.no". Kartleggingen er rettet mot følgende hovedspørsmål eller kjennetegn ved de interkommunale samarbeidene:

- "Navn" på samarbeidet.
- Fagområde/tjenesteområde for samarbeidet

- ECON Analyse -
Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring

- Hvilke kommuner som utgjør samarbeidet
- Hvor lenge samarbeidet har pågått
- Juridisk eller avtalemessig organisering av samarbeidet.

Vi har valgt å henvende oss til kommunene gjennom et postalt spørreskjema rettet til rådmannen/administrasjonssjef. Vi har grunn til å tro at det er kommunens øverste administrative leder som har best oversikt over alle samarbeidene, men vi kan ikke se bort fra at det er andre i kommunen som har best oversikt over det enkelte samarbeid. Vi har derfor tilrettelagt for at rådmann/administrasjonssjef enkelt kan involvere fagansvarlige i kommunen. Vi tror imidlertid det er viktig at rådmannen/ administrasjonssjef tar det endelige ansvar for å besvare henvendelsen.

ECON Analyse er ansvarlig for gjennomføringen av undersøkelsen inkludert analyse og strukturering av de innkomne data i undersøkelsen.
Vedlagt følger spørreskjema og veiledning for besvarelsen.


Frist

KS ser det som svært viktig å få gjennomført kartleggingsarbeidet innen en kort tidsramme slik at arbeidet kan inngå i KS videre arbeid i forhold til bl.a. storingsmeldingen om forvaltningsorganiseringen. KS målsetting er at resultatene fra kartleggingen skal kunne rapporteres innen 31. mars 2006.

Videre vil vi understreke at resultatene i prosjektet vil være sterkt avhengig av høyest mulig svarprosent.

Vi ber derfor om at kommunene prioriterer gjennomføringen av denne kartleggingen og innen 22.februar 2006.

Med hilsen



Olav Ulleren
Adm. direktør

Vedlegg

Spørreskjema og veiledning

VEDLEGG 2

Spørreskjema for nasjonal kartlegging av interkommunalt samarbeid

ECON Analyse har fått i oppdrag av KS å gjennomføre en nasjonal kartlegging av alt interkommunalt samarbeid i Norge. Vi har sendt en likelydende henvendelse til alle landets rådmenn/administrasjonssjefer, der vi ber om at hver kommune rapporterer alle samarbeid de er involvert i. Du har fått dette arket fordi rådmannen (el.l.) i din kommune anser at du kjenner ett/flere konkret samarbeid best.

Vi ber deg svare på spørsmålene under (**begge** sider). Spørsmålene gjelder ett konkret samarbeid. Skal du svare for flere samarbeide benytter du ett skjema for hvert samarbeid. Har du spørsmål til skjemaet kan de rettes til ECON ved Lars-Erik Becken (leb@econ.no) 41424694 eller Marit Svensgaard (msv@econ.no) 98263985.

- ECON Analyse -
Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring

Ditt navn;
Din kommune;
Ditt telefonnummer;
Din e-post;

Navn på samarbeidet;
Hvilket år ble samarbeidet etablert?
E-postadresse til samarbeidet/ansvarlig person for samarbeidet?

Navn på alle kommuner (fylkeskommuner) i samarbeidet;
--

Hvilke av følgende kategorier er samarbeidet formalisert og organisert etter? (ett kryss)

- Kommunelovens § 27
- Lov om interkommunale selskaper
- Lov om aksjeselskaper
- Lov om stiftelser
- Samarbeid organisert etter forsøksloven (ulike forsøk med delegert myndighet til interkommunale organer)
- Skriftlig avtale basert på vertskommunemodellen
- Annen form for samarbeid basert på skriftlig avtale
- Kun muntlig avtale om samarbeid
- Annet _____

Hvordan finansieres samarbeidet?

I hovedsak:

- Med kommunale bidrag
- Direkte med midler fra staten/fylkeskommune
- Med private midler
- Annet _____

Samarbeid kan skje langs flere dimensjoner; f.eks. fra å eie en bygning sammen til å forvalte/utføre en lovpålagt oppgave, eller samordning av politikk. Hvilke av følgende dimensjoner inngår i oppgaven som er tillagt samarbeidet (ett eller flere kryss)?

Saksbehandling/vedtak

Forvaltning av materielle verdier som eiendom, maskiner etc.

Drift av tjenestetilbud, institusjoner mv.

Politisk drøfting og koordinering

Annet _____

**SKJEMAET FORTSETTER PÅ
BAKSIDEN**

Nedenfor beskrives ulike områder som kan inngå i samarbeidet. Vi ber deg sette kryss for den eller de oppgavene som inngår i det konkrete samarbeidet. Hvis samarbeidet er innenfor andre områder enn de som er nevnt nedenfor, ber vi deg skrive det inn under kategori annet.

Regionrådsfunksjoner

Politisk samordning – interkommunal koordinering og strategier
Initiering og drøfting av konkret interkommunalt samarbeid
Annet _____

Administrasjon og støttefunksjoner

Innkjøp av varer og tjenester
Revisjon
Skatte/avgiftsoppkreving, kontroll
Kompetanseutvikling i kommunene
IKT (data og nettverkløsninger)
Lønn, regnskap o. l. funksjoner
Arkiv
Bedriftshelsetjeneste
Annet _____

Barn

Barnehager etc.
Barnevernsvakt
Annet _____

Undervisning

Grunnskole - undervisning
Grunnskole - administrasjon
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)
Voksenopplæring (inkl. oppl. innvandrere)
Spesialundervisning
Annet _____

Kultur

Teaterproduksjon og kulturformidling
Kultur-/musikkskole
Museumsdrift
Idrett
Bibliotekjeneste
Kinodrift
Kirke
Annet _____

Helsetjenester

Allmenn legetjeneste
Legevakt
Fysioterapitjeneste
Helsestasjon
Jordmortjeneste
Distriktsmedisinsk senter
Hjemmesykepleie
Institusjonsomsorg (syke-/aldershjem)
Tilrettelagte boligtilbud (eldre, funksjons-/utviklingshemmede)
Habilitering og rehabilitering

Miljørettet helsevern
Formidling av tekniske hjelpemidler
Annet _____

Sosialtjeneste

Praktisk bistand og opplæring
Støttekontakt
Utekontakt
Personlig brukerstyrt assistent
Avlastningstiltak
Plass i institusjon el. bolig med heldøgns omsorgstilbud
Husvære (kommunale boliger)
Krisesentre, aktivitetssentre
Tiltak overfor rusmisbrukere
Praktisk bistand og opplæring
Flyktningtjenester
Annet _____

Natur, vern og areal

Miljøvern
Landbruksforvaltning
Kulturminner
Annet _____

Plan og bygg

Planlegging
Byggesak
Kart og geodata
Annet _____

Samferdsel

Havner
Veier
Annet _____

Brann, ulykkesvern, beredskap

Brannvern - alarmmottak
Beredskap
Feiervesen
Annet _____

Vann, avløp og renovasjon/avfall

Renovasjon
Vannforsyning
Avløp, renseanlegg, deponier
Annet _____

Tilrettelegging, støtte og bistand for næringsutvikling

Nærings- og bygdeutvikling
Etablererveiledning – bedriftsrådgivning
Næringsfond
Annet _____

VEDLEGG 3

Spørreskjema for casestudiene

Til kommunestyrerepresentanter og rådmenn/administrasjonssjefer i kommuner som er med Midtre Namdal Regionråd

På oppdrag av KS gjennomfører ECON Analyse et utredningsoppdrag om politisk styring og kontroll i interkommunalt samarbeid. I prosjektet vil vi gjennomføre spørreundersøkelser i enkelte kommuner.

Med interkommunalt samarbeid menes alle formaliserte former for permanent samarbeid mellom to eller flere kommuner. Uformelle organer og samarbeid i form av nettverk og prosjekter omfattes ikke av undersøkelsen.

Styret i Midtre Namdal Regionråd har sagt seg svært interessert i problemstillingen og ønsker at kommunene i regionen deltar. Dette spørreskjemaet er sendt til samtlige av kommunestyrerepresentantene samt rådmenn/administrasjonssjefer i kommunene som er med i Midtre Namdal Regionråd. Vi ber deg besvare spørsmålene ut fra din erfaring og ståsted.

Prosjektet skal presenteres i en rapport som skal være ferdig i juni dette år.

ECON Analyse garanter at dine svar vil bli anonymisert og at enkeltpersoner ikke skal kunne identifiseres ved presentasjonen av materialet. For mer informasjon om ECON analyse, se www.econ.no.

Vi håper du kan ta deg tid til å besvare våre spørsmål. Vi antar det vil ta om lag 10-20 minutter å besvare spørsmålene. Vi ber om tilbakemelding innen **fredag 26. mai 2006**. Vedlagt følger ferdig frankert svarconvolutt.

Dersom du har spørsmål til undersøkelsen kan du kontakte Jørund K Nilsen i ECON Analyse på telefon: 99 70 62 07, e-post jkn@econ.no

1. Hvilken kommune representerer du?

- Flatanger
- Fosnes
- Namdalseid
- Namsos
- Overhalla

2. Er du politiker eller rådmann?

- Politiker
 - Rådmann
- hvis rådmann gå til spørsmål 11

3. Hvor lenge har du vært medlem av kommunestyret?

- Kun denne perioden
- Dette er andre perioden
- Dette er tredje perioden eller mer

4. Hvilket politisk parti representerer du?

- Frp
- Ap
- H
- SP
- V
- Krf
- SV
- RV
- Annet, spesifiser her:

5. Er du kvinne eller mann?

- Kvinne
- Mann

6. Hvilket aldersintervall er du i?

- Under 30
- 30-44 år
- 45-59 år
- 60 år og over

7. Er du...

- ordfører
- varaordfører
- medlem av formannskapet
- gruppeleder for politisk parti

8. Er du medlem av styret eller råd for interkommunale samarbeidstiltak?

- Ja, styret i Midtre Namdal Regionråd
- Ja, andre styret eller råd
- Nei, ingen – gå til spørsmål 10

9. Oppgi antall styret eller råd for interkommunalt samarbeid som du er medlem av

Bruk tall, ikke bokstaver:

10. Fungerer du som leder av styret eller råd for interkommunalt samarbeidstiltak, eller har du tidligere hatt verv som leder?

- Ja, fungerer som leder
- Ja, har hatt verv som leder tidligere
- Nei, ingen av delene

Hvis du er politiker, gå til spørsmål 14

Spørsmål 11 til 13 besvares kun av rådmenn/administrasjonssjefer

11. Hvor lenge har du vært i stillingen?

- Mindre enn 3 år
- 3-6 år
- 6 år eller mer

12. Er du medlem av styre/råd for interkommunalt samarbeid?

- Ja
 - Nei
- dersom nei gå til spørsmål 14

13. Oppgi antall styrer eller råd for interkommunalt samarbeid som du er medlem av

Bruk tall, ikke bokstaver:

Spørsmålene herfra og ut besvares av både politikere og rådmenn/administrasjonssjefer

14. Kan du anslå hvor mange kommuner utenfor Midtre Namdal Regionråd din kommune har formelle samarbeidsordninger med?

- Ja
- Nei, jeg er usikker på antallet

– hvis nei gå til spørsmål 16

15. Hvor mange kommuner utenfor Midtre Namdal Regionråd har din kommune formelle samarbeidsordninger med?

Bruk tall, ikke bokstaver:

16. Kan du anslå hvor mange formelle samarbeidsordninger din kommune alt i alt deltar i, inkludert ordninger utenfor og innenfor Midtre Namdal Regionråd?

- Ja
- Nei, jeg er usikker på antallet
– hvis nei gå til spørsmål 18

17. Hvor mange formelle samarbeidsordninger deltar din kommune alt i alt i?

Bruk tall, ikke bokstaver:

18. Føler du selv at du har tilstrekkelig oversikt over hvilke interkommunale samarbeidstiltak kommunen deltar i?

- Ja
- Nei
- Jeg er ikke sikker

19. Framgår det av kommunens styringsdokumenter hvilke oppgaver som løses gjennom interkommunale organer?

- Ja, på alle viktige områder
- Ja, delvis
- Nei
- Jeg er ikke sikker

20. Bør det etter din oppfatning iverksettes tiltak for å skaffe bedre oversikt eller mer informasjon om pågående samarbeid?

- Ja
- Nei
- Jeg er ikke sikker

21. Hovedmodellene for organiseringen av interkommunalt samarbeid i Norge er kjøp og salg av tjenester fra en vertskommune, styre etter kommunelovens § 27, organisering etter lov om interkommunale selskaper eller aksjeselskaper.

I hvilken grad er du kjent med de ulike organisasjonsmodellenes egenskaper i forhold til politisk styring og kontroll?

Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "i svært liten grad" og 5 betyr "i svært stor grad"

- 1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

22. I hvilken grad er du kjent med hvilke organisasjonsformer din kommune har valgt for de viktigste samarbeidstiltakene?

Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "i svært liten grad" og 5 betyr "i svært stor grad"

- 1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

23. Mener du at du har tilstrekkelig oversikt over hva det innebærer at kommunen deltar i samarbeid etablert som forsøk godkjent av Kommunal- og regionaldepartementet?

Ja, jeg har tilstrekkelig oversikt

– hvis ja, gå til spørsmål 25

Nei, jeg mangler oversikt

Jeg er ikke sikker

- hvis du ikke er sikker, gå til spørsmål 25

24. Konkretiser hva du mangler oversikt på

25. Nedenfor har vi listet opp mulige fordeler ved interkommunalt samarbeid. Hva er de 3 viktigste fordeler ved interkommunalt samarbeid, sett fra ditt ståsted?

Sett tre kryss

Kompetansegevinster knyttet til bedre fagmiljø, rekruttering etc.

Regionalt partipolitisk samarbeid, nye politiske roller

Synliggjøring av regionalpolitiske utfordringer og beslutningskraft i forhold til regionale saker

Bedre kvalitet på tjenester, bedre service

Forenkling for innbyggere innenfor samme bo-, arbeids- og serviceområde

Økonomisk innsparing

Større politisk og/eller administrativ påvirkningskraft overfor omverdenen

Mindre lokal konkurranse

Mulighet for desentraliseringsgevinster, flere oppgaver

Karrieremuligheter, nye roller, bedre læringsmiljø

Ingen av delene

Jeg er ikke sikker

26. Dersom du mener det finnes andre viktige fordeler enn dem vi har listet opp over, forklar i stikkordsform:

27. Nedenfor har vi listet opp mulige ulemper ved interkommunalt samarbeid. Hva er de 3 viktigste ulemper ved interkommunalt samarbeid, sett fra ditt ståsted?

Sett tre kryss

- Dårligere fysisk tilgjengelighet
- Sentralisering av arbeidsplasser/kompetanse
- Indirekte demokrati for innbyggerne
- Manglende politisk styring, svekkelse av kommunestyret
- Manglende økonomistyring
- Manglende beslutningskraft, fordelingskonflikter, høye prosesskostnader
- Faglig sektorisering, oppdeling av fagmiljøer
- Høy vervbelastning
- Manglende kontinuitet i samarbeidet over tid
- Ingen av delene
- Ikke sikker

28. Dersom du mener det finnes andre viktige ulemper enn dem vi har listet opp over, forklar i stikkordsform:

29. Mener du kommunen har tilstrekkelig økonomisk/administrativ styring med pågående interkommunale samarbeidstiltak?

- Ja, stort sett
– hvis ja, gå til spørsmål 31
- Nei, det er behov for endringer/forbedringer

30. Hvilke endringer eller forbedringer mener du det er behov for?

Forklar i stikkordsform

31. I hvilken grad mener du hensynet til politisk styring og kontroll er godt ivaretatt i det etablerte samarbeidet mellom kommunene?

Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "i svært liten grad" og 5 betyr "i svært stor grad"

1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

32. Hvor stor innflytelse har du hatt på kommunens beslutninger om å gå inn i interkommunalt samarbeid?

Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "svært liten innflytelse" og 5 betyr "svært stor innflytelse"

1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

33. Hvor stor innflytelse har følgende aktører på viktige beslutninger i det løpende interkommunale samarbeidet?

Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "svært liten innflytelse" og 5 betyr "svært stor innflytelse"

Den administrative ledelsen i kommunen

1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

Fagansvarlige, etatssjefer

1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

Sektorpolitikere i kommunen

1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

Kommunestyret

1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

Midtre Namdal Regionråd

1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

Politikerne i det enkelte samarbeidet

1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

34. Hvis du skulle foreslå ett tiltak for å bedre betingelsene for politisk styring og kontroll i interkommunalt samarbeid, hva ville du da foreslå?

35. Bidrar det interkommunale samarbeidet til mindre eller større lokalpolitisk interesse og engasjement fra din side?

- Større interesse og engasjement
- Mindre interesse og engasjement
- Liten eller ingen endring
- Jeg er ikke sikker

36. I hvilken grad bidrar Midtre Namdal Regionråd til et kommuneoverskridende utviklingsperspektiv?

Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "i svært liten grad" og 5 betyr "i svært stor grad"

- 1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

37. I hvilken grad opplever du å ha innflytelse på det som skjer i Midtre Namdal Regionråd?

Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "i svært liten grad" og 5 betyr "i svært stor grad"

- 1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

38. Hvor viktig mener du at samarbeidet i Midtre Namdal Regionråd er for din kommune?

Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "svært lite viktig" og 5 betyr "svært viktig"

- 1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

39. I hvilken grad er øvrig interkommunalt samarbeid (som ikke er del av Midtre Namdal Regionråd) viktig for kommunens oppgaveløsning og utvikling?

Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "i svært liten grad" og 5 betyr "i svært stor grad"

1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

40. Nevn hvilke konkrete samarbeider du her tenker på

41. Er det etablert rutiner for informasjon til innbyggerne om oppgaver som løses interkommunalt?

- Ja, tilstrekkelige rutiner
- Nei, ikke tilstrekkelige rutiner
- Jeg er ikke sikker

42. Tror du det interkommunale samarbeidet bidrar til at innbyggerne får større eller mindre interesse for å delta i lokalpolitikken?

- Større interesse
- Mindre interesse
- Liten eller ingen endring
- Jeg er ikke sikker

43. Hvor viktig mener du medbestemmelse fra de ansatte er ved utviklingen av interkommunalt samarbeid?

Svar på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "svært lite viktig" og 5 betyr "svært viktig"

1 2 3 4 5 Jeg er ikke sikker

44. Hva mener du om omfanget av det pågående samarbeidet? Bør det utvides til nye områder, bør det reduseres, eller er dagens omfang stort sett passende?

Det bør utvides

Det er passe som det er i dag

– hvis du mener det er passe, gå til spørsmål 47

Bør reduseres

– dersom du mener det bør reduseres gå til spørsmål 46

Jeg er ikke sikker

– hvis ikke sikker, gå til spørsmål 47

45. På hvilke områder bør det utvides?

46. På hvilke områder bør omfanget reduseres?

47. Mener du at det bør gjennomføres endringer i politisk styringsmodell i løpet av de neste to årene for:

Midtre Namdal Regionråd

Ja

– hvis ja, gå til spørsmål 48

Nei

Jeg er ikke sikker

Én eller flere andre samarbeidsordninger

Ja

– hvis ja, gå til spørsmål 49

Nei

Jeg er ikke sikker

48. Hvilke endringer bør gjennomføres i den politiske styringsmodellen for Midtre Namdal Regionråd?

49. Hvilke endringer bør gjøres i politiske styringsmodeller i én eller flere andre samarbeidsordninger?