NIVI Rapport 2016:3

Status for interkommunalt samarbeid

Utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Av Geir Vinsand og Magne Langset

INNHOLD

1 FORMÅL OG TILNÆRMING 3
2 PROBLEMSTILLINGER 3
3 DEFINISJON AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID 5
4 OMFANG PÅ SAMARBEIDET 6
4.1 Antall samarbeidsordninger i fire fylker 6
4.2 Endringer i samarbeidets omfang 9
4.3 Antall ordninger pr kommune 11
4.4 Omfang etter kommunestørrelse 14
5 INNHOLD I SAMARBEIDET 16
5.1 Forekomst innenfor ulike sektorer 16
5.2 Deltakerfrekvens på homogene oppgavefelt 18
5.3 Variasjoner i samarbeidets innhold 20
5.4 Trend i samarbeidets innhold 22
5.5 Innblikk i samarbeidet til to norgesmestere 22
6 ORGANISERING 25
6.1 Styringsmodeller for interkommunalt samarbeid 25
6.2 Bruk av juridisk tilknytningsform 28
7 SAMMENFATTENDE ERFARINGER OG LÆRINGSPUNKTER 28

Vedlegg 1: Hovedpunkter og konklusjoner fra kartlegging av interkommunalt samarbeid i Nordland i 2010 og 2014

Vedlegg 2: Hovedpunkter og konklusjoner fra kartlegging av interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag i 2009 og 2013

Vedlegg 3: Hovedpunkter og konkusjoner fra kartlegging av interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal i 2013

Vedlegg 4: Hovedpunkter og konklusjoner fra kartlegging av interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag i 2008 og 2012

1 Formål og tilnærming

I denne rapporten gis en oversikt over interkommunalt samarbeid i Norge ut fra to hovedkilder:

1. NIVIs kommunevise kartlegginger som er gjennomført i til sammen 128 kommuner i perioden 2008-2014
2. Landsomfattende rådmannsundersøkelse fra høsten 2016, gjennomført som del av KMDs nullpunktsmåling for kommunereformen

NIVIs kartlegginger er gjennomført på oppdrag av fire fylkesmenn, KS og kommunene i følgende fylker: Nordland (2010 og 2014), Møre og Romsdal (2013), Sør-Trøndelag (2009 og 2013) og Nord-Trøndelag (2008 og 2012). Kartleggingene dekker samtlige kommuner i de aktuelle fylkene og er gjennomført med bruk av samme metodiske tilnærming, herunder samme definisjon av interkommunalt samarbeid, samme kartleggingstemaer og lik metode for datainnsamling med vekt på direkte dialog med den enkelte rådmann. I Nordland, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag er det gjennomført kommunevise kartlegginger på to tidspunkt med formål å studere endringer i samarbeidets omfang, innhold og resultater.

I dette notatet gjengis kun hovedtall og trender fra NIVIs datamateriale og analyser. Analyserapporter fra det enkelte fylke foreligger i NIVIs rapportarkiv, jf. www.nivianalyse.no.

I KMDs rådmannsundersøkelse er det kartlagt forekomst av interkommunalt samarbeid på 37 homogene oppgavefelt. Svar foreligger fra 206 av landets 428 kommuner. I undersøkelsen er det brukt samme definisjon av interkommunalt samarbeid som i NIVIs kommunevise kartlegginger. Rådmannsundersøkelsen omfatter også spørsmål om erfaringer og trender i det interkommunale samarbeidet. Rådmannsundersøkelsen er nærmere dokumentert i egen rapport fra NIVI Analyse.

2 Problemstillinger

I denne rapporten belyses utvalgte kjennetegn ved det interkommunale samarbeidet som antas å ha verdi i senere analyser av kommunenes avhengighet til interkommunalt samarbeid.

I kommunereformen er det et sentralt mål å styrke kommunenes egne fagmiljøer og evne til selv å løse lovpålagte kjerneoppgaver (egenregi). Omfattende interkommunalt samarbeid kan komme i strid med sentrale prinsipper for organisering og styring av den kommunale virksomhet, herunder generalistkommuneprinsippet, det finansielle ansvarsprinsipp og demokratiske styringsprinsipper. Det kan også reises praktiske innvendinger mot et omfattende interkommunalt samarbeid. De mer praktiske argumentene knytter seg at mange interkommunale ordninger kan svekke den interne samordningen i kommunene, medføre høye prosesskostnader og en lite oversiktlig forvalting for innbyggerne.

Behovet for interkommunalt samarbeid vil avhenge av kommunestrukturen fordi den gir føringer for samordningsbehov og kommunenes kompetanse og kapasitet til å løse oppgaver. Behovet for samarbeid må også ses i sammenheng med gjeldende oppgavefordeling og krav til samarbeid som kan ligge i den statlige styringen. Samtidig vil det alltid være behov for interkommunalt samarbeid, uavhengig av gjeldende kommuneinndeling. En kommuneinndeling som er optimal for alle aktuelle kommunale oppgaver finnes ikke.

Tolkningen som er lagt til grunn i kommunereformen er at interkommunalt samarbeid bør være et supplement til og ikke et alternativ til enhetskommunale løsninger på viktige oppgaveområder. Det betyr normalt at interkommunalt samarbeid ikke bør utvikles som en hovedløsning for organisering av kommunenes lovpålagte kjerneoppgaver.

I kommunereformen er det samtidig åpnet for at lovregulert interkommunalt samarbeid kan være en aktuell strategi for å sikre tilgang til fagkompetanse for kommuner med ekstreme avstandsulemper. Det kan f.eks. gjelde kommuner i Finnmark, typiske fjellkommuner med store areal i Sør-Norge eller øykommuner med en isolert beliggenhet. Interkommunalt samarbeid kan også være viktig for å møte typiske byovergripende oppgaver som areal- og transportplanlegging.

Interkommunalt samarbeid kan også spille en viktig rolle ved desentralisering av nye oppgaver til kommunene. Det kan f.eks. gjelde krevende oppgaver som er aktuelle å overføre til alle kommuner, som f.eks. tannhelsetjenesten som i dag er et fylkeskommunalt ansvar. Tilsvarende kan oppgavedifferensiering og mer vekt på helhetlig oppgaveansvar for store og folkerike kommuner, medføre økt behov for forpliktende regionalt samarbeid for å sikre regional samordning og likeverdig tilgang til regionale tjenester.

Følgende sider ved det interkommunale samarbeidet belyses nærmere i notatet:

- Omfanget av samarbeidet, herunder antall interkommunale ordninger pr kommune, variasjon i samarbeidet etter kommunestørrelse og trend over tid i samarbeidets omfang
- Innholdet i samarbeidet, herunder deltakerfrekvens på homogene oppgavefelt, sektorfordeling og utvikling over tid på lovpålagte kjerneområder
- Informasjon om samarbeidets organisering og styring
- Informasjon om erfaringer og resultater av samarbeidet

I notatet er det ikke gjengitt funn fra andre empiriske undersøkelser jf. bl.a. KMDs siste nasjonale kartlegging av det interkommunale samarbeidet fra 2013[1]. Både NIBR og ECON har tidligere gjort tilsvarende forsøk på nasjonale kartlegginger der det er sendt ut spørreskjema til alle landets kommuner. Gjennom denne typen metodikk har det vist seg vanskelig å få gode data om det pågående samarbeidet. Det skyldes dels definisjonsmessige utfordringer og dels at mange kommuner mangler oversikt over hvilke samarbeidsordninger de deltar i. Gode kartlegginger krever etter NIVIs erfaring dialog med kommunene, Fylkesmannen og andre sentrale aktører som kjenner kommunene godt.

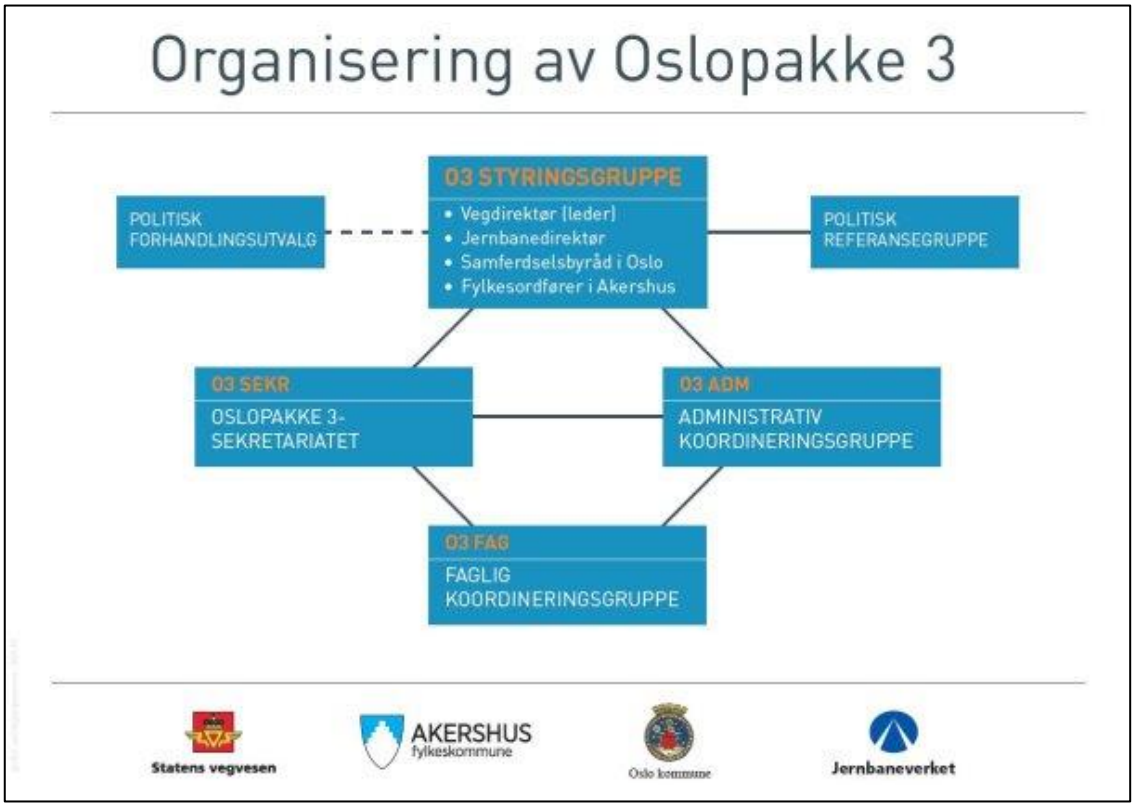
En mulig svakhet ved foreliggende kartlegginger er at samarbeid som involverer store kommuner og kommuner innenfor de største byregionene er dårlig belyst. NIVI har gjort kartlegginger og analyser av samarbeidet i Trondheimsregionen og i øvrige byregioner i Midt-Norge, men har ikke gjennomført tilsvarende kartlegginger i andre byer og storbyområder.

I de store byregionene er det godt kjent at det pågår samarbeid om f.eks. tekniske tjenester, infrastruktur, planlegging og næringsutvikling. En del av tjenestesamarbeidet er av praktisk pragmatisk karakter, noe er organisert gjennom interkommunale selskaper og en del av samarbeidet skjer gjennom regionrådsliknende organer som Osloregionen og Trondheimsregionen. Plansamarbeidet kan være formalisert som en interkommunal planprosess, som f.eks. Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP). Næringssamarbeidet er noen steder organisert som «business regions», som i Bergen og Stavanger[2]. Endelig finnes ulike former for samarbeid om areal og transport, der samarbeidet kan involvere berørte kommuner, fylkeskommuner og staten. I flere tilfeller er samarbeidet om areal og transport formalisert i egne organisasjoner eller prosjekter utenfor de ansvarlige aktørene. Det gjelder f.eks. Oslopakke 3, som er en overordnet plan for utbygging og finansiering av veier og kollektivtrafikk i Oslo og Akershus. Tilsvarende partnerskapsorganer

[1] IRIS-rapport 2013/008 Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer.

[2] Business Region Bergen arbeider med næringsutvikling i 21 kommuner som utgjør Bergensregionen. Greater Stavanger er et partnerskap mellom 15 kommuner og Rogaland fylkeskommune, eid av Forus Næringspark.

med omfattende ansvar for planlegging, prioritering og ressursbruk finnes i flere andre byregioner.



Figur 2.1 Organisering av Oslopakke 3. Kilde:Statens vegvesen

3 Definisjon av interkommunalt samarbeid

I NIVIs kartlegginger og KMDs rådmannsundersøkelse er følgende definisjon av interkommunalt samarbeid lagt til grunn:

Med formalisert interkommunalt samarbeid menes avtalebasert samarbeid i form av kjøp og salg av tjenester, administrativt vertskommunesamarbeid med myndighetsoverføring til en vertskommune etter kommunelovens §28b, samt alle former for samarbeid med en organisatorisk overbygning dvs. vertskommune med felles folkevalgt nemnd, styre etter kommunelovens §27, interkommunalt selskap (IKS) eller aksjeselskap (AS) med kommunal eiermajoritet. Samarbeid der staten eller private aktører er dominerende deltakere regnes ikke som interkommunalt samarbeid, heller ikke organisasjoner, foreninger, fagnettverk og midlertidige prosjekter.

Definisjonen rommer dermed samarbeidsformer både med og uten en organisatorisk overbygning.

I andre kartlegginger har det vært vanlig å legge til grunn at det at det kun er samarbeid med organisatorisk overbygning som bør regnes med som interkommunalt samarbeid. Interkommunale selskaper og aksjeselskaper med kommunalt eierskap, har i lys av en slik tilnærming fått mye oppmerksomhet. Dette til tross for at disse organisasjonsformene kan utgjøre bare 10-20 prosent av det totale antallet formelle samarbeidsordninger for en kommune.

NIVI har i sine studier kommet til at også samarbeidsformer uten en organisatorisk overbygning bør telles med som interkommunalt samarbeid, hvis målet er å analysere grad av egenregi og

avhengighet til andre kommuner. Det skyldes at viktige oppgaver, også innenfor lovpålagte områder, kan være organisert gjennom ulike typer vertskommuneavtaler. I NIVIs kartlegginger er det erfart at over halvparten av antall samarbeidsordninger for en kommune kan dreie seg om kjøp og salg fra en vertskommune. NIVI har også erfart at bevisstheten om valg av juridisk tilknytningsform er lav i mange kommuner, bl.a. som følge av manglende tilgang til juridisk kompetanse.

Det nye vertskommuneregelverket, som kom inn i kommuneloven i 2007, inneholder en generell hjemmel for myndighetsoverføring til en vertskommune. Av to aktuelle former for organisering[3], er det varianten uten organisatorisk overbygning dvs. administrativt vertskommunesamarbeid som i første rekke blir brukt av kommunene. I lys av kommunereformens mål om en viss egenregi i oppgaveløsningen, kan det derfor være viktig å følge med i det avtalebaserte samarbeidet mellom kommunene.

4 Omfang på samarbeidet

4.1 Antall samarbeidsordninger i fire fylker

I de siste kartlegginger som er gjort i Møre og Romsdal, Trøndelagsfylkene og Nordland ble det til sammen funnet 982 formelle samarbeidsordninger fordelt på 128 kommuner. Antall ordninger pr fylke og den geografiske strukturen på samarbeidet framgår av tabellen nedenfor. I tabellen er ordningene fordelt på tre hovedgrupper hhv. ordninger på lokalt nivå, regionalt nivå og høyere geografisk nivå. Ordninger på lokalt nivå gjelder typisk kjøp og salg av tjenester mellom to eller flere kommuner. Ordninger på regionalt nivå dekker ordninger der alle eller tilnærmet alle kommunene innenfor regionrådets nedslagsfelt deltar, jf. kart over regionrådsstrukturen i de aktuelle fylkene. Ordninger på høyere geografisk nivå omfatter ordninger som kan ha mange deltakerkommuner, ofte organisert på fylkesnivå eller på tvers av grensene for regionrådene.

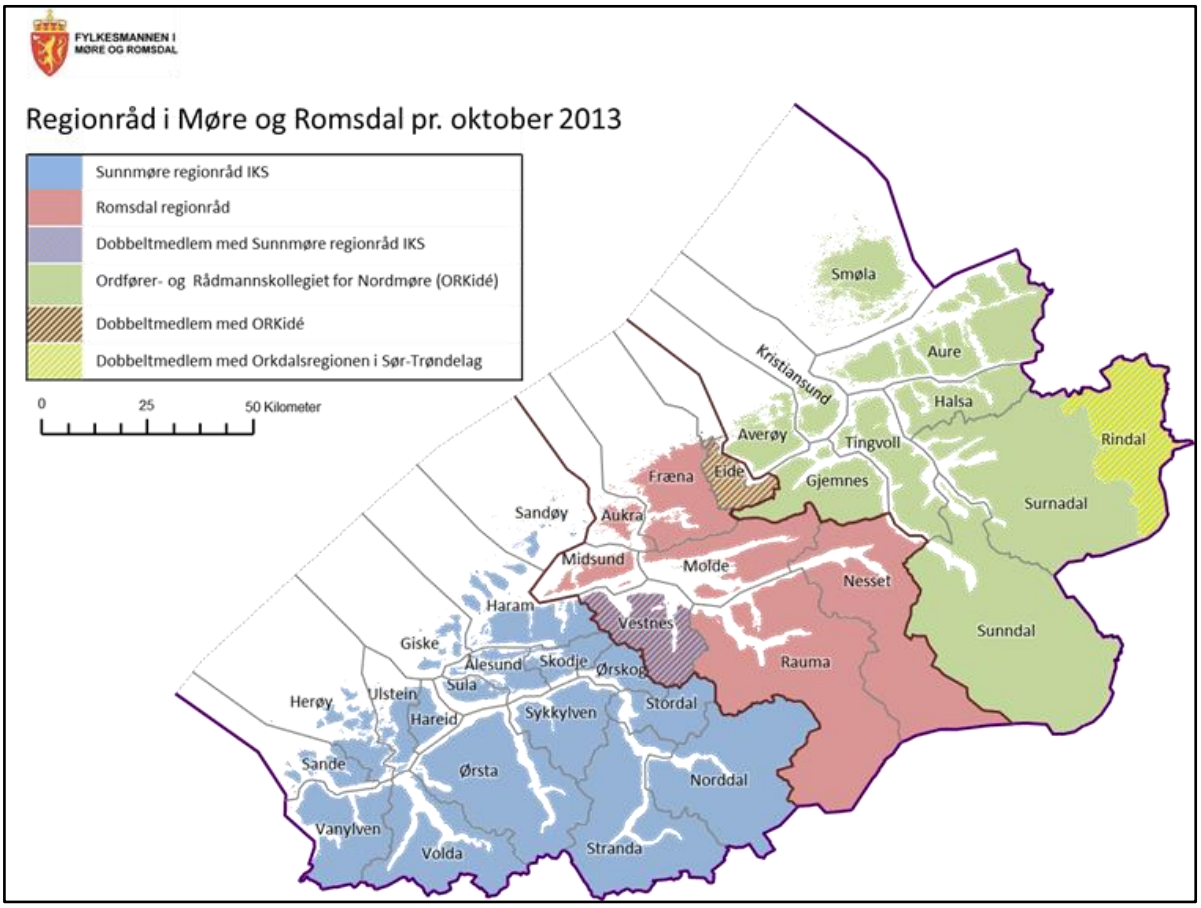
Det samlede antall samarbeidsordninger i det enkelte fylke ligger mellom 200 og 300. Tallene tilsier betydelige forskjeller i strukturen på samarbeidet mellom fylkene. Det er særlig kommunene i Nord-Trøndelag som skiller seg ut ved et omfattende samarbeid på regionalt nivå. Dette dekker halvparten av alle registrerte samarbeidsordninger i fylket. Framvekst av sterke samarbeidsregioner i Nord-Trøndelag henger nøye sammen med tidlig etablering av en fast regioninndeling, tidlig prioritering av regionalt IKT-samarbeid og ikke minst regionrådenes og samkommunenes aktive rolle. Nord-Trøndelag skiller seg også ut ved at Fylkesmannen, fylkeskommunen og de andre regionale aktørene gjennom mange år har samordnet og aktivt stimulert til brede regionale samarbeidsløsninger mellom kommunene.

Samarbeidsmønsteret i Møre og Romsdal skiller seg ut ved et fragmentert samarbeidsmønster med en mengde bilaterale ordninger på kryss og tvers. Hele 62 prosent av de registrerte ordningene er av lokal karakter i Møre og Romsdal. Tallene for Nordland og Sør-Trøndelag preges også av en stor andel lokale ordninger.

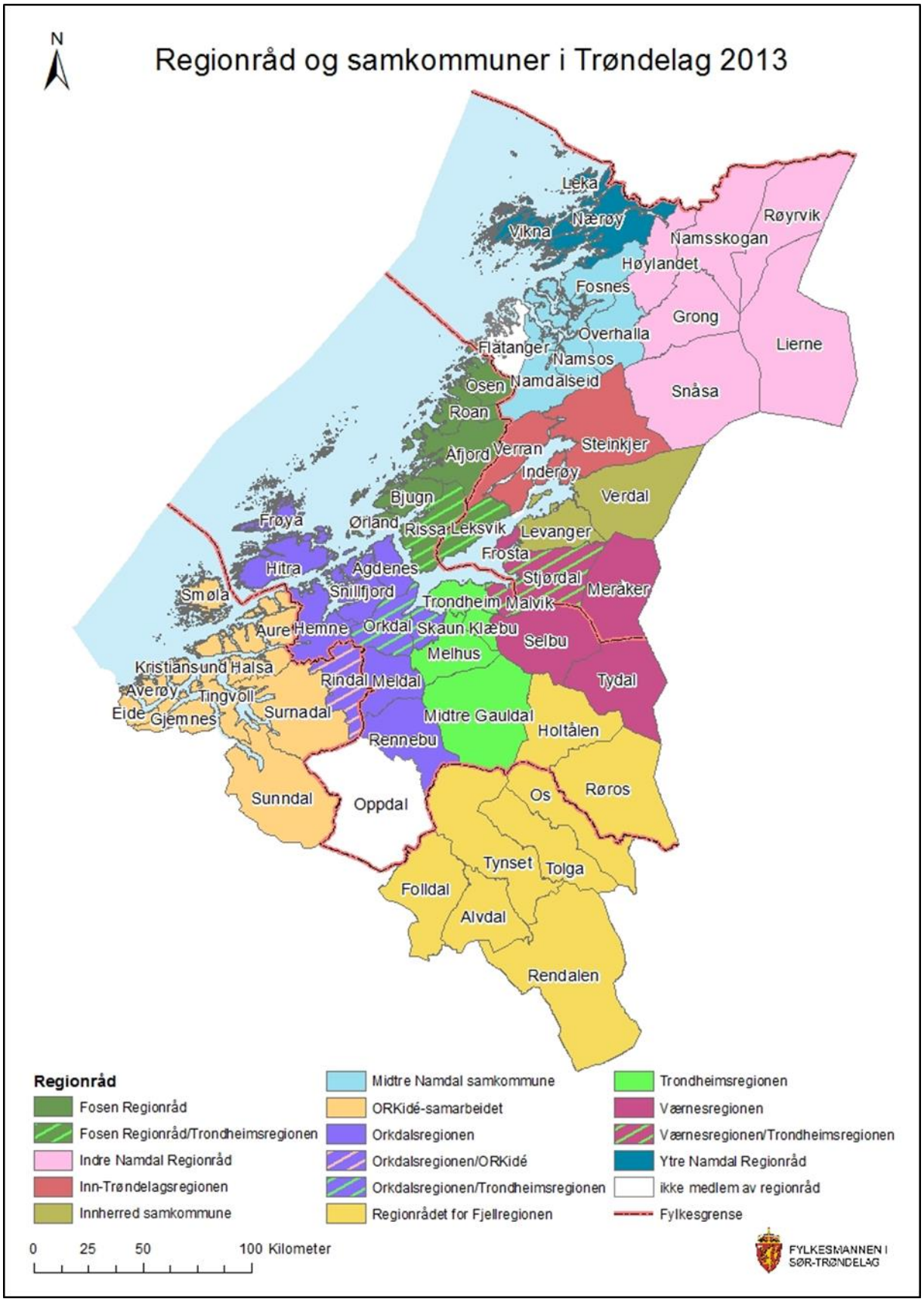
[3] §28-1 b Administrativt vertskommunesamarbeid og §28-1 c Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd

Geografisk nivå	Nord-Trøndelag 2012		Sør-Trøndelag 2013		Møre og Romsdal 2013		Nordland 2014	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Lokalt nivå	66	30	98	46	157	62	163	55
Regionalt nivå	107	49	60	28	62	24	89	30
Høyere geografisk nivå	45	21	54	25	36	14	45	15
Sum	218	100	212	100	255	100	297	100

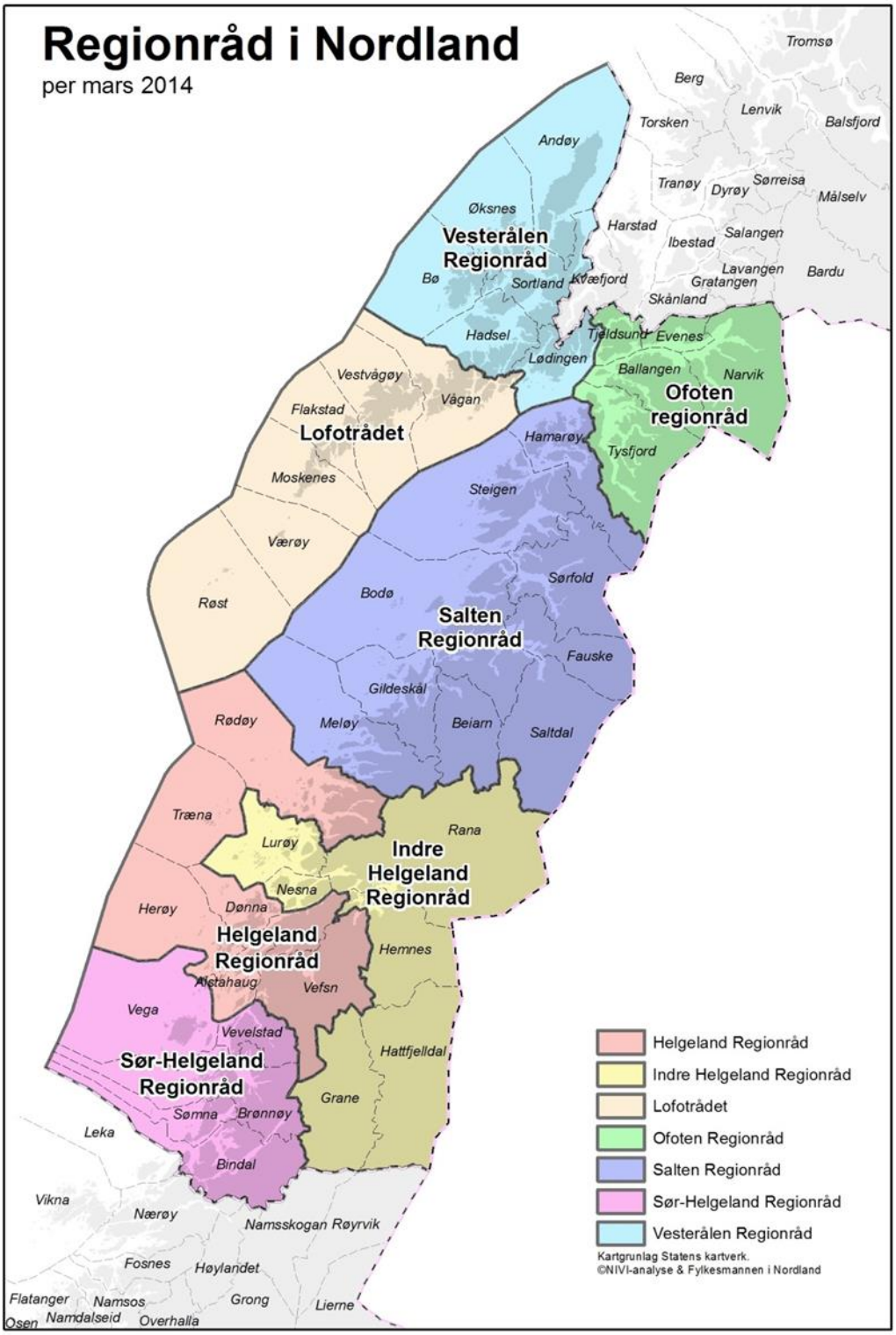
Tabell 4.1. Forekomst av formelle interkommunale samarbeidsordninger på ulike geografiske nivåer i fire fylker



Figur 4.1 Regionråd i Møre og Romsdal pr. oktober 2013



Figur 4.2. Regionråd og samkommuner i Trøndelag pr. mai 2013



Figur 4.3 Regionråd i Nordland pr. mars 2014

4.2 Endringer i samarbeidets omfang

I tre av fylkene er det kartlagt endringer i antall ordninger over tid. Tallene tilsier kraftig vekst i samarbeidet, men ulikt geografisk fordelt:

- I Nord-Trøndelag vokste antall samarbeidsordninger med 48 prosent i perioden 2008-2012, fra 147 til 218 registrerte ordninger

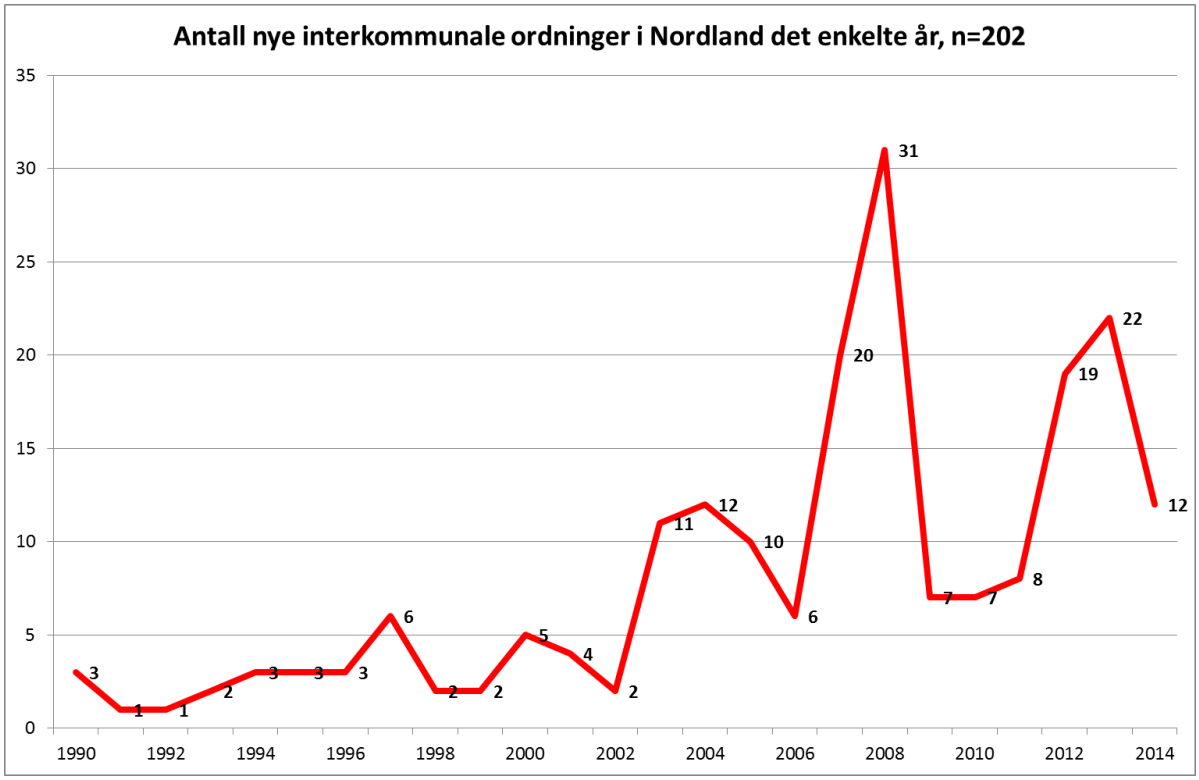
- I Sør-Trøndelag vokste antall ordninger med samme prosentandel i perioden 2009 til 2013, fra 143 til 212 registrerte ordninger
- I Nordland vokste antall ordninger med 10 prosent fra 2010 til 2014, fra 270 til 297 ordninger

Veksten i det interkommunale samarbeidet er også studert i et lengre tidsperspektiv ut fra analyse av nyetableringer og registering av etableringsår for alle ordninger.

I fylkene finner vi tre perioder med relativt mange nyetableringer dvs. årene rundt 2004, rundt 2008 og gjennom de siste årene 2012-13.

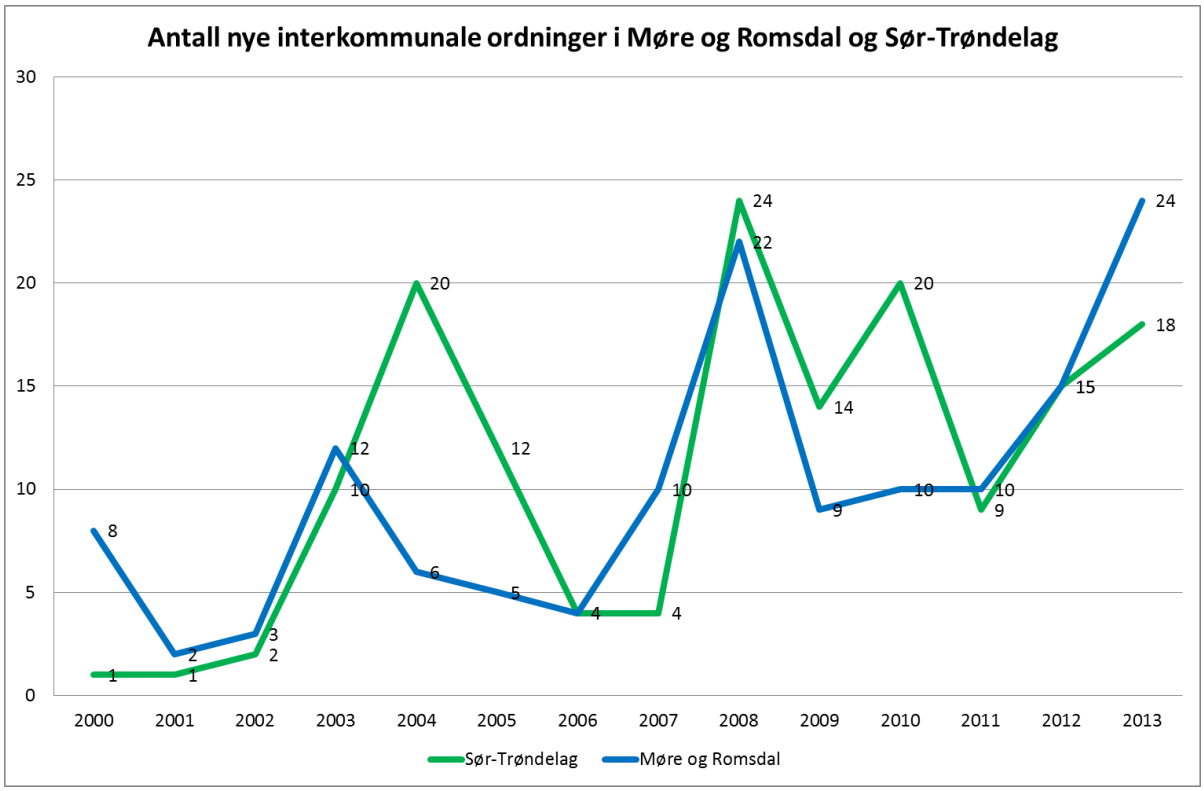
Perioden rundt 2004 var preget av stram kommuneøkonomi og nasjonalt fokus på effektivisering gjennom samarbeid og sammenslutninger. Fra Trøndelagsfylkene og da særlig Nord-Trøndelag vet vi at svært mye av dagens samarbeid om særlig IKT og administrative funksjoner ble etablert i den såkalte Ernaperioden. Tilsvarende regionalisering og innholdsutvikling i det interkommunale samarbeidet var ikke lite sterk i Nordland og Møre og Romsdal.

Den andre og tredje samarbeidsperioden preges av omtrent like mange nyetableringer i alle fylkene. Tar vi hensyn til at antall kommuner er forskjellig i de ulike fylkene, betyr det at nyetableringstakten har vært sterkest i Trøndelagsfylkene og svakere i Møre og Romsdal og Nordland. Vi tar da hensyn til en kartlegging for Nord-Trøndelag som ble gjort i 2012 og som viste en kraftig vekst i det interkommunale samarbeidet, særlig innenfor helse og sosialsektoren[4].



Figur 4.4 Etableringsår for interkommunale samarbeidsordninger i Nordland etter 1990

[4] NIVI Rapport 2012:2 Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag



Figur 4.5 Etableringsår for interkommunale samarbeidsordninger i Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal etter år 2000

4.3 Antall ordninger pr kommune

Antall ordninger pr kommune varierer som følger:

- Fra 19 ordninger (Ballangen) til 33 ordninger (Evenes) i Nordland
- Fra 25 (Holtålen) til 53 ordninger (Rissa) i Sør-Trøndelag
- Fra 27 (Leka) til 56 ordninger (Namsos) i Nord-Trøndelag
- Fra 23 (Sykkylven) til 55 ordninger (Molde) i Møre og Romsdal

Beregning av gjennomsnittlig antall ordninger pr. kommune (veid) i det enkelte fylke viser at omfanget er størst i Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag, med 39 ordninger pr kommune. Omfanget er noe mindre i Sør-Trøndelag med 35 ordninger pr kommune og lavest i Nordland med 31 ordninger pr kommune.

Antall ordninger for alle de 128 kommunene framgår av tabellene nedenfor, inkl. geografisk struktur på samarbeidet.

Kommune	Høyere nivå	Regionråds nivå	Lavere nivå	Sum 2014
Evenes	11	7	32	50
Tjeldsund	15	6	29	50
Fauske	9	13	22	44
Brønnøy	14	11	19	44
Alstahaug	13	12	17	42
Leirfjord	13	12	16	41
Dønna	13	11	14	38
Herøy	13	12	12	37
Sørfold	9	13	14	36
Bodø	9	12	14	35
Hamarøy	9	14	11	34
Lødingen	14	18	2	34
Vevelstad	12	11	11	34
Vestvågøy	6	12	6	34
Saltdal	9	13	12	34
Sortland	9	20	3	32
Vefsn	12	9	11	32
Steigen	9	11	11	31
Sømna	11	11	9	31
Beiarn	9	13	8	30
Øksnes	7	19	3	29
Bø	9	17	3	29
Grane	12	7	10	29
Bindal	14	10	4	28
Hattfjelldal	11	7	10	28
Vega	13	10	5	28
Hadsel	7	19	1	27
Lurøy	8	13	6	27
Rødøy	8	10	9	27
Tysfjord	8	6	13	27
Andøy	6	18	2	26
Moskenes	6	15	5	26
Flakstad	6	13	7	26
Rana	6	10	10	26
Værøy	10	12	4	26
Røst	9	11	6	26
Meløy	9	13	3	25
Træna	7	14	4	25
Gildeskål	9	13	3	25
Nesna	8	12	5	25
Hemnes	6	11	7	24
Narvik	9	7	5	21
Vågan	6	13	0	19
Ballangen	7	7	5	19

Tabell 4.2 Antall formelle samarbeidsordninger pr. kommune i Nordland i 2014

Nr	Kommune	Høyere nivå	Regionalt nivå	Lokalt nivå	Sum 2013
1	Rissa	13	31	9	53
2	Bjugn	10	26	13	49
3	Ørland	10	24	13	47
4	Roan	11	27	6	44
5	Osen	21	18	5	44
6	Åfjord	10	26	7	43
7	Hitra	15	7	17	39
8	Røros	18	4	15	37
9	Frøya	13	7	16	36
10	Malvik	17	10	9	36
11	Tydal	16	17	2	35
12	Selbu	18	16	1	35
13	Holtålen	17	4	13	34
14	Snillfjord	13	8	11	32
15	Trondheim	15	4	13	32
16	Orkdal	14	12	5	31
17	Hemne	14	7	10	31
18	Rennebu	18	5	7	30
19	Klæbu	16	4	8	28
20	Skaun	12	11	5	28
21	Midtre Gauldal	16	4	7	27
22	Agdenes	13	9	4	26
23	Meldal	15	8	3	26
24	Melhus	13	4	8	25
25	Oppdal	18	0	7	25

Tabell 4.3 Antall formelle samarbeidsordninger pr. kommune i Sør-Trøndelag i 2013

Nr	Kommune	Høyere nivå	Regionalt nivå	Lokalt nivå	Sum 2012
1	Namsos	21	18	17	56
2	Overhalla	19	18	16	53
3	Fosnes	19	18	15	52
4	Namdalseid	18	18	15	51
5	Leksvik	17	22	7	46
6	Stjørdal	23	16	5	44
7	Verdal	19	23	2	44
8	Levanger	17	23	3	43
9	Grong	22	11	6	39
10	Namsskogan	19	11	7	37
11	Lierne	19	11	7	37
12	Meråker	15	15	6	36
13	Røyrvik	18	11	6	36
14	Steinkjer	19	7	8	34
15	Høylandet	18	11	5	34
16	Nærøy	18	9	7	34
17	Flatanger	17	10	6	33
18	Snåsa	18	10	5	33
19	Frosta	14	10	6	30
20	Verran	14	7	9	30
21	Vikna	15	9	6	30
22	Inderøy	15	7	7	29
23	Leka	15	9	3	27

Tabell 4.4 Antall formelle samarbeidsordninger pr. kommune i Nord-Trøndelag i 2012

Nr	Kommune	Høyere nivå	Regionalt nivå	Lokalt nivå	Sum 2013
1	Molde	13	17	25	55
2	Fræna	13	14	23	50
3	Eide	14	12	23	49
4	Ålesund	8	22	19	49
5	Kristiansund	19	10	19	48
6	Aukra	12	14	20	46
7	Sandøy	10	19	16	45
8	Midsund	9	19	16	44
9	Nesset	15	16	12	43
10	Gjemnes	15	14	12	41
11	Haram	6	20	15	41
12	Sande	7	22	12	41
13	Ulstein	10	19	12	41
14	Averøy	15	10	15	40
15	Surnadal	16	11	13	40
16	Halsa	14	11	14	39
17	Hareid	10	18	11	39
18	Sunndal	17	9	13	39
19	Herøy	7	23	9	39
20	Norddal	7	22	9	38
21	Rindal	16	11	11	38
22	Ørskog	5	23	9	37
23	Skodje	5	22	9	36
24	Stordal	5	21	10	36
25	Vestnes	9	20	7	36
26	Volda	7	22	7	36
27	Aure	15	11	10	36
28	Giske	8	20	7	35
29	Tingvoll	13	11	11	35
30	Rauma	15	14	5	34
31	Sula	6	20	8	34
32	Ørsta	7	20	6	33
33	Smøla	14	11	8	33
34	Vanylven	7	17	8	32
35	Stranda	5	17	4	26
36	Sykkylven	5	15	3	23

Tabell 4.5 Antall formelle samarbeidsordninger pr. kommune i Møre og Romsdal i 2013

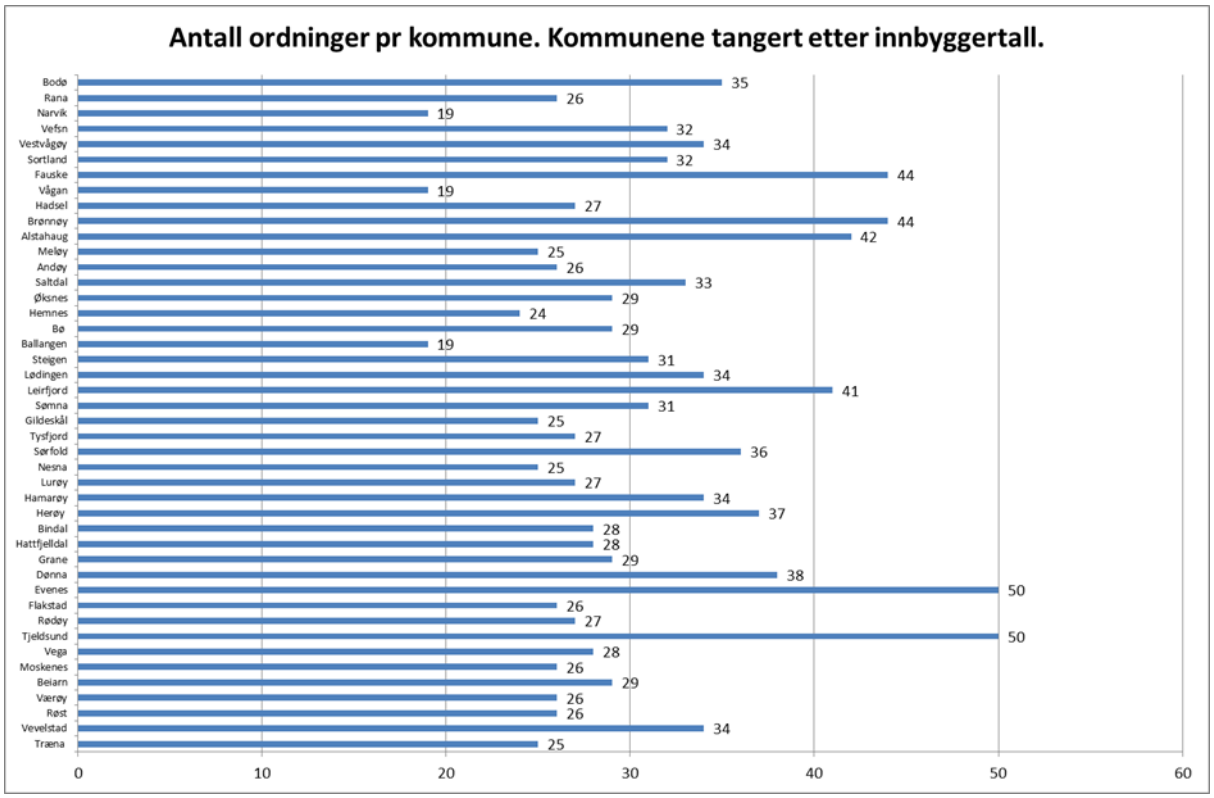
4.4 Omfang etter kommunestørrelse

Gjennomførte analyser tyder ikke på at det er systematiske forskjeller i samarbeidets omfang etter kommunestørrelse. I Nordland er gjennomsnittlig antall ordninger pr kommune omtrent lik for de minste og største kommunene i fylket. Det observeres også store variasjoner i samarbeidsintensitet mellom små og store kommuner i de andre fylkene. Det må antas at andre faktorer som geografisk plassering, regionrådets rolle og kommunestyrenes holdning til interkommunalt samarbeid er viktigere forklaringer til observerte forskjeller i samarbeidets

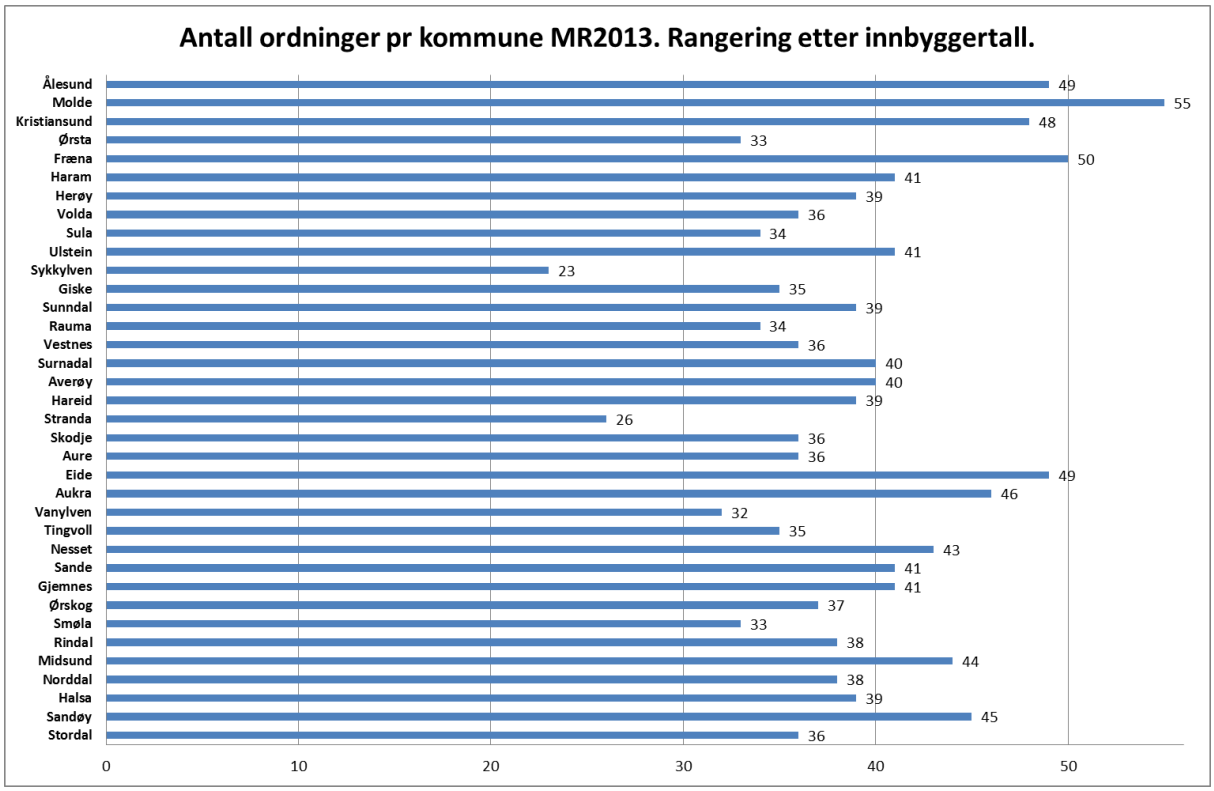
omfang. Også økonomisk situasjon, rekrutteringsproblemer og ikke minst de regionale aktørenes opptreden kan være viktig for å forklare omfanget på samarbeidet.

Innbyggertall	Antall kommuner	Gjennomsnittlig antall ordninger (veid)
Under 1.000 innbyggere	4	28
1.000-1.999	16	32
2.000-2.999	8	30
3.000-4.999	4	28
5.000-9.999	6	34
Over 10.000 innbyggere	6	30
Hele fylket	44	31

Tabell 4.6 Gjennomsnittlig antall registrerte samarbeidsordninger etter kommunestørrelse i Nordland 2014. Veide gjennomsnitt.



Figur 4.6 Antall formelle samarbeidsordninger pr. kommune i Nordland 2014. Kommunene rangert etter innbyggertall.



Figur 4.7 Antall formelle samarbeidsordninger pr. kommune i Møre og Romsdal 2013. Kommunene rangert etter innbyggertall.

5 Innhold i samarbeidet

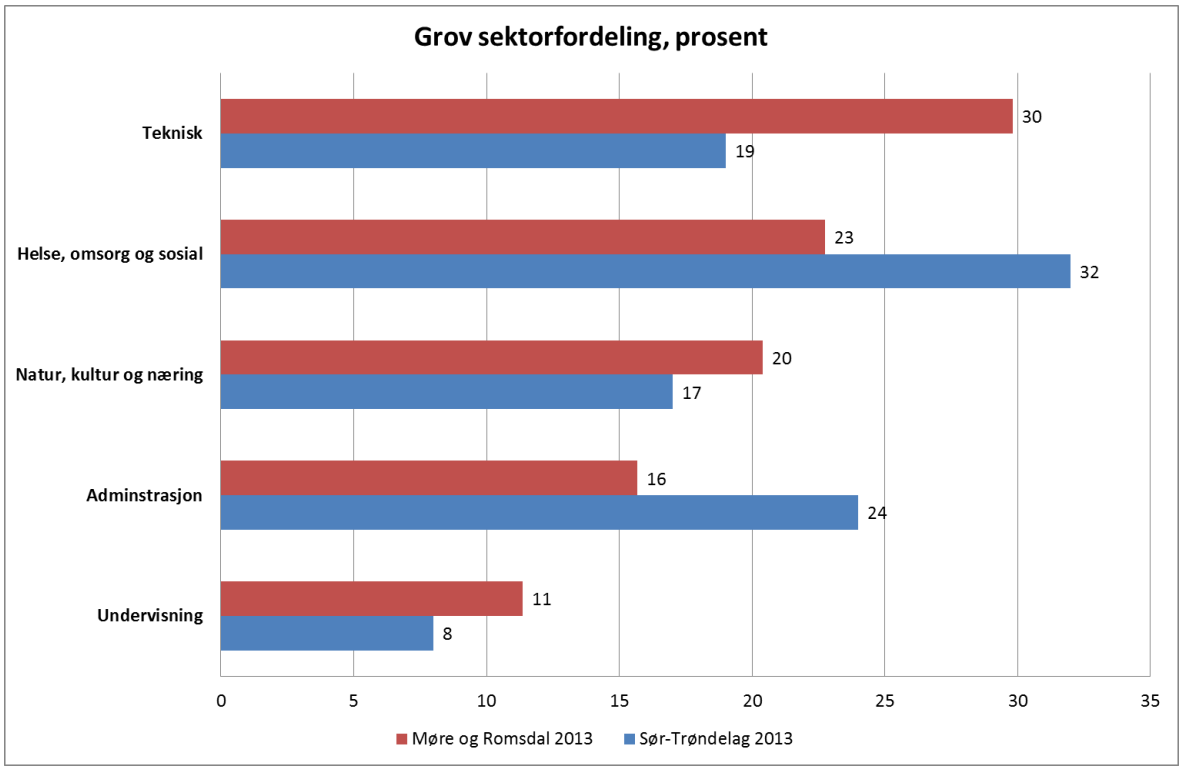
5.1 Forekomst innenfor ulike sektorer

Samarbeidsordningenes fordeling på ulike sektorer illustreres her med tall for Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. Det observeres store variasjoner i samarbeidets innhold mellom fylkene.

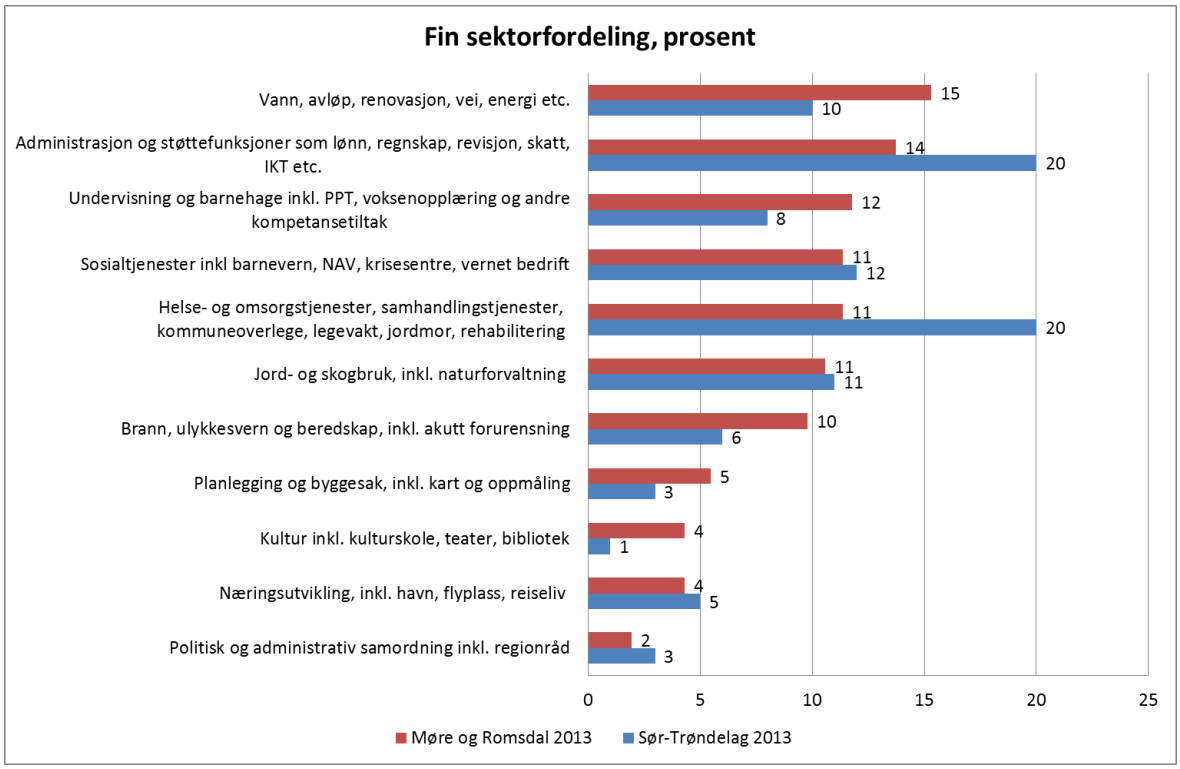
I figurene nedenfor er alle registrerte samarbeidsordninger klassifisert etter en grov og en fin sektorfordeling. Figurene viser hvor stor andel av ordningene som tilhører de ulike sektorområdene, målt i prosent av alle registrerte ordninger.

I Møre og Romsdal er det registrert mest samarbeid innenfor teknisk sektor og minst innenfor undervisning/oppvekst. Sektorfordelingen er vesentlig forskjellig fra Sør-Trøndelag ved at samarbeidet innenfor teknisk sektor er mer utbredt i Møre og Romsdal enn i Sør-Trøndelag, mens bildet er motsatt når det gjelder særlig helse- og sosialtjenester, men også administrative funksjoner. Forskjellene i samarbeidets omfang innenfor teknisk sektor skyldes at det er registrert uvanlig mange tilfeller av interkommunale utbyggingsselskaper for veier og broer, inkludert bompengeselskaper i Møre og Romsdal.

Når det gjelder samarbeid om helse- og sosialtjenester, forklares mye av forskjellen i ulik tilnærming til samhandlingsreformen mellom de to fylker. Samhandlingsreformen har vært en sterk driver for kraftig vekst i det interkommunale samarbeidet om helsetjenester i begge trøndelagsfylkene. Tilsvarende vekst observeres ikke i samme grad i Møre og Romsdal og Nordland.



Figur 5.1 Grov sektorfordeling for registrerte samarbeidsordninger i Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. 2013. Prosent.



Figur 5.2 Fin sektorfordeling for registrerte samarbeidsordninger i Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag. 2013. Prosent.

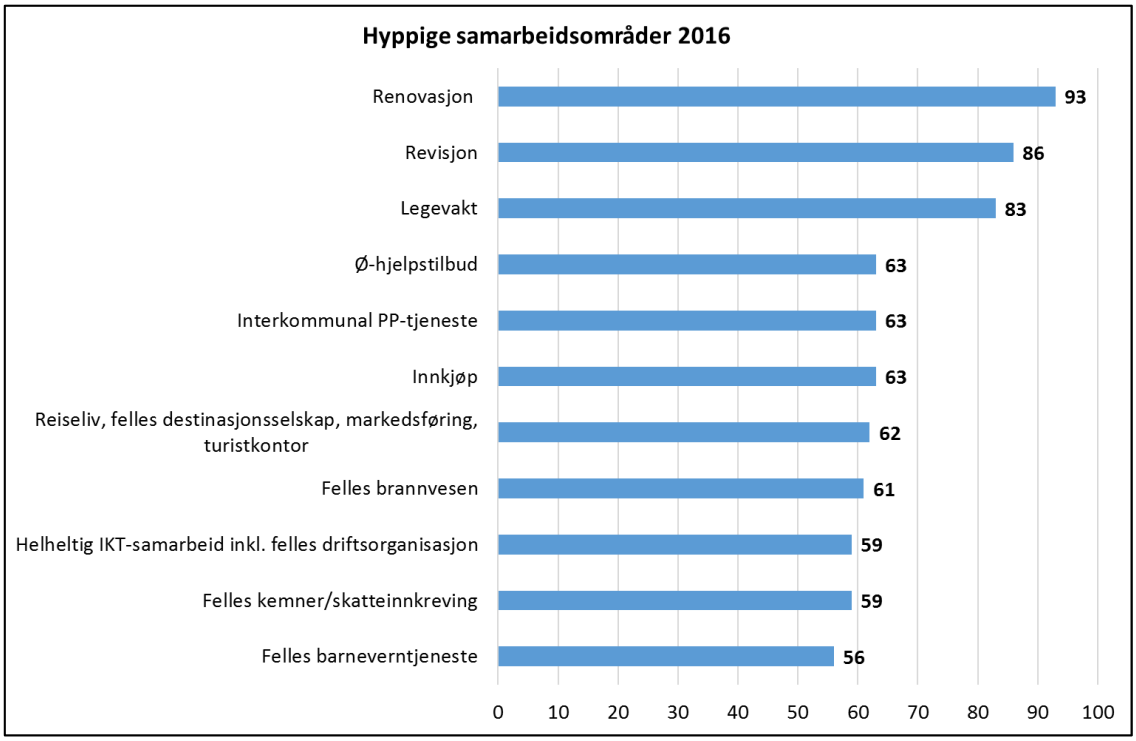
5.2 Deltakerfrekvens på homogene oppgavefelt

I alle de fylkesvise kartleggingene er det registrert hvor stor andel av kommunene som deltar i samarbeid om sammenliknbare oppgaver. I alle fylker tyder analysene på store variasjoner i samarbeidets innhold jf. fylkesvise oppsummeringer i vedlegg.

I den nasjonale rådmannsundersøkelsen for 2016 er det også kartlagt forekomst av samarbeid på homogene oppgavefelt. De nasjonale tallene gir samme hovedmønster mht. hva kommunene samarbeider mye og lite om som de fylkesvise kartleggingene.

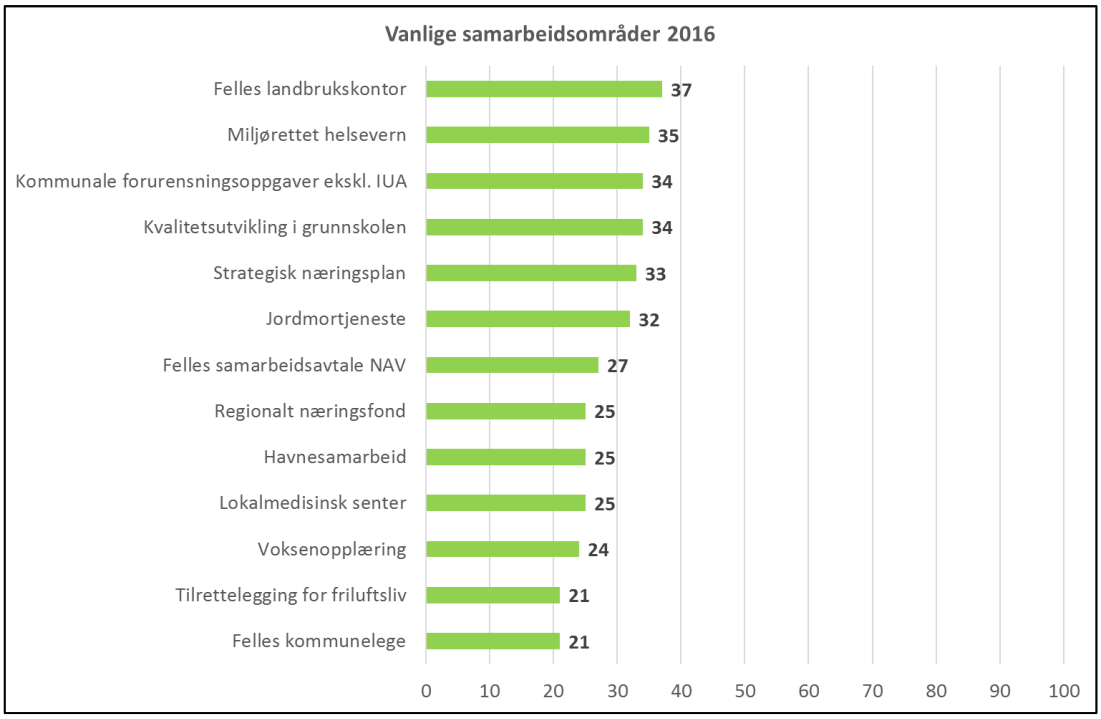
Figurene nedenfor viser de nasjonale tallene basert på svar fra 206 rådmenn fra hele landet.

Blant hyppige samarbeidsområder dvs. oppgaver der over halvparten av kommunene inngår i formalisert samarbeid, finner vi de mest typiske samarbeidsområdene som renovasjon, revisjon, legevakt, PP-tjeneste, reiseliv, innkjøp og skatteinnkreving. Blant hyppige samarbeidsområder finner vi også øyeblikkelig hjelpstilbud, som er en lovpålagt samhandlingstjeneste. Et flertall av kommunene samarbeider også om IKT, brannvesen og barnevern.



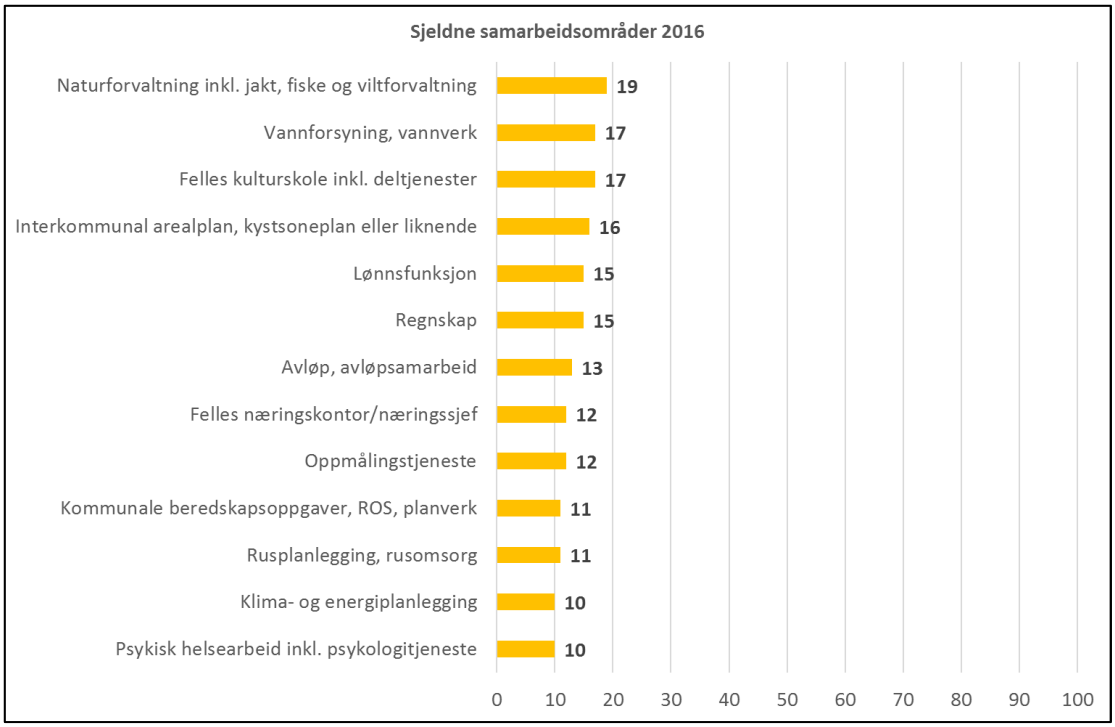
Figur 5.3 Andel av kommunene som deltar i interkommunalt samarbeid. Prosent. N=206. Kilde: KMDs rådmannsundersøkelse 2016.

Blant vanlige samarbeidsområder dvs. oppgaver der 20-50 prosent av kommunene samarbeider, finner vi felles landbrukskontor, miljørettet helsevern, forurensningsoppgaver, kvalitetsutvikling i grunnskolen, strategisk næringsplan og jordmortjeneste. Ganske mange samarbeider også om oppgaver i forhold til NAV, havn, tilrettelegging for friluftsliv og kommunelege. En fjerdedel av kommunene oppgir at de samarbeider om regionalt næringsfond og en like stor andel oppgir at de samarbeider om lokalmedisinsk senter, som er en helhetlig form for samarbeid om flere typer kommunehelsetjenester.



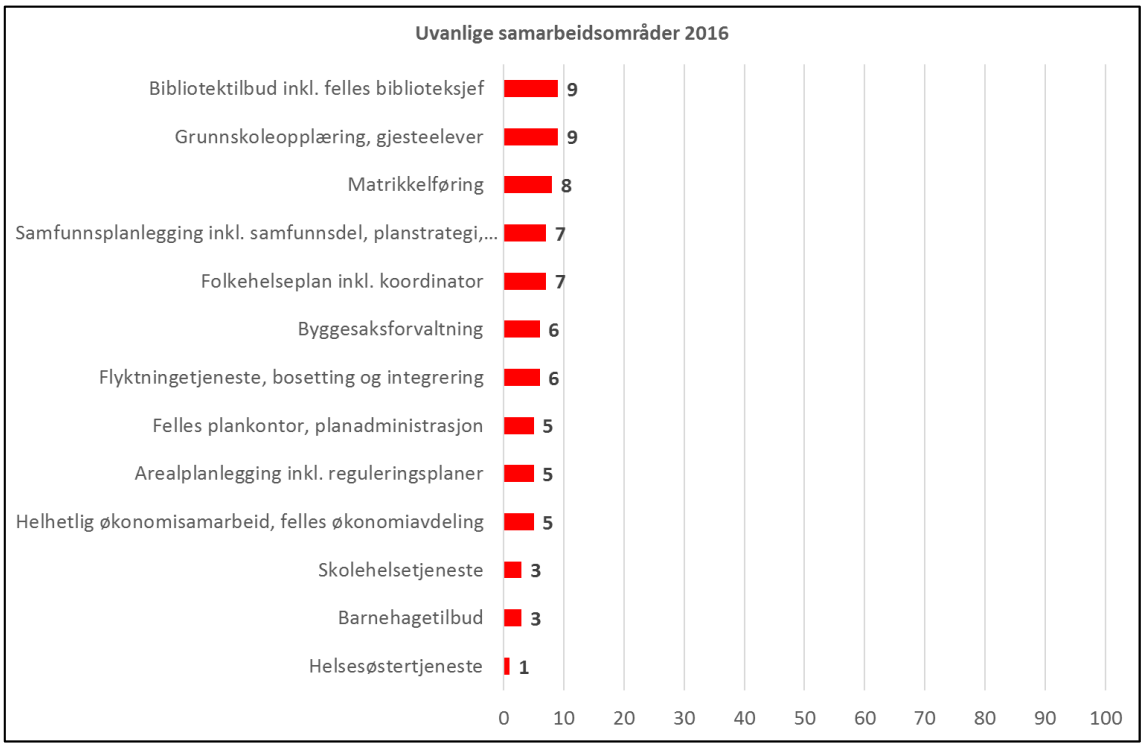
Figur 5.4 Andel av kommunene som deltar i interkommunalt samarbeid. Prosent. N=206. Kilde: KMDs rådmannsundersøkelse 2016.

Blant sjeldne samarbeidsområder dvs. oppgaver der 10-20 prosent av kommunene samarbeider finner vi naturforvaltning, vannforsyning, kulturskole administrative støttefunksjoner som lønn og regnskap. Planlegging, oppmåling og beredskapsoppgaver tilhører også sjeldne samarbeidsområder og det samme gjelder felles næringskontor og kommunale beredskapsoppgaver. Også samarbeid om psykisk helse forekommer sjelden.



Figur 5.5 Andel av kommunene som deltar i interkommunalt samarbeid. Prosent. N=206. Kilde: KMDs rådmannsundersøkelse 2016.

Blant uvanlige samarbeidsområder dvs. oppgaver de runder 10 prosent av kommunene samarbeider, finner vi en rekke kommunale kjerneoppgaver. Det gjelder dels lovpålagte tjenester som bibliotektilbud, grunnskoleopplæring, folkehelseplan, flyktningetjeneste, skolehelsetjeneste, barnehagetilbud og helsesøstertjeneste. Det gjelder også kjernefunksjoner innenfor samfunnsutvikling som samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvalting, planadministrasjon og matrikkelføring. Bare fem prosent av kommunene oppgir at de har helhetlig økonomisamarbeid i form av en felles økonomiavdeling med andre kommuner.



Figur 5.6 Andel av kommunene som deltar i interkommunalt samarbeid. Prosent. N=206. Kilde: KMDs rådmannsundersøkelse 2016.

5.3 Variasjoner i samarbeidets innhold

Av tall fra rådmannsundersøkelsen går det fram at det er systematiske variasjoner i hvilke oppgaver det samarbeides om mellom store og små kommuner, jf. tabellen nedenfor. Store kommuner samarbeider mer om oppgaver innenfor teknisk sektor som vann og avløp, interkommunal arealplan, samt tilrettelegging for friluftsliv. Små kommuner deltar i større grad i samarbeid om IKT og PPT, samt helse- og sosialtjenester som Ø-hjelpstilbud, jordmortjeneste, barnevern og NAV.

Oppgave	Under 5.000 innbyggere	5-15.000 innbyggere	Over 15.000 innbyggere	Alle kommuner
Renovasjon	95	93	84	93
Revisjon	88	90	73	86
Legevakt	86	81	78	83
Ø-hjelpstilbud	67	64	46	63
Interkommunal PP-tjeneste	84	53	19	63
Innkjøp	65	68	51	63
Reiseliv, felles destinasjonsselskap, markedsføring, turistkontor	60	63	65	62
Felles brannvesen	59	58	73	61
Helheltig IKT-samarbeid inkl. felles driftsorg.	65	64	35	59
Felles kemner/skatteinnkreving	61	53	65	59
Felles barneverntjeneste	75	46	16	56
Felles landbrukskontor	34	41	43	37
Miljørettet helsevern	29	47	32	35
Kommunale forurensningsoppgaver ekskl. IUA	32	32	43	34
Kvalitetsutvikling i grunnskolen	39	34	22	34
Strategisk næringsplan	31	32	43	33
Jordmortjeneste	49	14	8	32
Felles samarbeidsavtale NAV	37	22	5	27
Regionalt næringsfond	25	27	19	25
Havnesamarbeid	15	34	41	25
Lokalmedisinsk senter	29	22	16	25
Voksenopplæring	19	37	16	24
Tilrettelegging for friluftsliv	19	19	30	21
Felles kommunelege	20	25	16	21
Naturforvaltning inkl. jakt, fiske og viltforvaltning	16	22	22	19
Vannforsyning, vannverk	6	27	35	17
Felles kulturskole inkl. deltjenester	16	19	14	17
Interkommunal arealplan, kystsoneplan e.l.	14	14	27	16
Lønnsfunksjon	16	12	14	15
Regnskap	14	17	16	15
Avløp, avløpsamarbeid	3	20	30	13
Felles næringskontor/næringssjef	10	14	16	12
Oppmålingstjeneste	15	10	3	12
Kommunale beredskapsoppgaver, ROS, planverk	12	12	8	11
Rusplanlegging, rusomsorg	16	7	0	11
Klima- og energiplanlegging	9	12	8	10
Psykisk helsearbeid inkl. psykologitjeneste	14	8	3	10
Bibliotektilbud inkl. felles biblioteksjef	10	10	5	9
Grunnskoleopplæring, gjesteelever	9	7	11	9
Matrikkelføring	9	10	3	8
Samfunnsplanlegging inkl. samfunnsdel, planstrategi, planprogram	7	5	8	7
Folkehelseplan inkl. koordinator	6	7	8	7
Byggesaksforvaltning	7	7	3	6
Flyktningetjeneste, bosetting og integrering	6	7	5	6
Felles plankontor, planadministrasjon	5	5	5	5
Arealplanlegging inkl. reguleringsplaner	5	5	5	5
Helhetlig økonomisamarbeid, felles økonomiavdeling	6	2	5	5
Skolehelsetjeneste	4	3	0	3
Barnehagetilbud	3	2	5	3
Helsesøstertjeneste	3	0	0	1

Tabell 5.1 Andel av kommunene som deltar i formalisert interkommunalt samarbeid. Fordeling etter kommunestørrelse. Prosent. N=206. Kilde: KMDs rådmannsundersøkelse 2016.

Som det framkommer av oversiktsbildet berører samarbeidet i liten grad kommunenes kjerneoppgaver innenfor grunnskole og pleie og omsorg. NIVI har gjort nærmere omfangsberegninger som viser at kjernesamarbeidet i etablerte samarbeidsregioner sjelden overstiger 4-5 prosent av kommunenes økonomi og sysselsetting. Det normale er at lovpålagte oppgaver løses enhetskommunalt med den kompetanse og den kapasitet som følger av dagens kommunestruktur.

Det har også vist seg vanskelig å etablere samarbeid om typiske strategiske funksjoner som felles plankontor og helhetlig økonomisamarbeid. Dagens samarbeid om planlegging, miljøvern og næringsutvikling er gjennomgående svakt utviklet over hele landet. Kommunene håndterer kommunale kjerneoppgaver innenfor samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, kart og oppmåling, miljøvern og landbruk hovedsakelig med egen kapasitet. I samarbeidsprosjektet Plan, miljø og landbruk i Sør-Trøndelag er det arbeidet systematisk for å initiere mer interkommunalt samarbeid om de aktuelle oppgavene. Fylkesinitiativet i Sør-Trøndelag viser at det er særlig krevende å lykkes med samarbeid om kommunenes planfunksjon, jf. foreliggende evalueringsrapport fra NIVI[5].

5.4 Trend i samarbeidets innhold

I alle de fylkesvise kartleggingene er det gjort nærmere analyser av endringer i samarbeidets innhold over tid. Et hovedfunn er at hoveddelen av fornyelsen av samarbeidet de siste årene dreier seg om lovpålagte oppgaver, særlig innenfor helse- og sosialsektoren.

I perioden 2009-2013 ble det i Sør-Trøndelag funnet 78 nyetablerte ordninger, hvorav halvparten var knyttet til helse og sosial og lovpålagte oppgaver. I Sør-Trøndelag ble det funnet mange nye interkommunale samhandlingstjenester og tre eksempler på overgang til regionale barneverntjenester. I Møre og Romsdal ble det for samme periode funnet 68 nye interkommunale ordninger, hvorav en tredjedel innenfor helse- og sosial. I Møre og Romsdal ble det funnet betydelig færre eksempler på samarbeid om nye samhandlingstjenester enn i Sør-Trøndelag og noen flere eksempler på etablering av interkommunale barneverntjenester (fem nye).

I Nord-Trøndelag, hvor antall ordninger økte fra 147 i 2008 til 212 i 2012 ble det konkludert med at hoveddelen av fornyelsen av samarbeidet hadde funnet sted innenfor helse- og sosialsektoren, der de fleste oppgavene kan betraktes som smale og kompetansekrevende.

Av 62 nye samarbeidsordninger i Nordland fra 2010 til 2013 var det 13 nyetableringer innenfor administrasjon, 15 innenfor helse, 8 innenfor sosialsektoren, 10 innenfor næring, 6 innenfor brann, 4 innenfor planlegging, 3 innenfor viltforvaltning/friluftsliv, 2 innenfor undervisning og 1 innenfor veiutbygging. I forhold til trøndelagsfylkene ble det konkludert med overraskende lite fornyelse i samarbeidet i alle delregioner unntatt Ytre Helgeland og ETS-kommunene (Evenes, Tjeldsund og Skånland).

5.5 Innblikk i samarbeidet til to norgesmestere

I den siste kartleggingen i Nordland ble det funnet to kommuner med et uvanlig omfattende interkommunalt samarbeid. Nabokommunene Evenes og Tjeldsund, med hhv. 1400 og 1300 innbyggere, utnyttet vertskommuneregelverket i kommuneloven systematisk etter 2007. Resultatet er det mest omfattende samarbeidet målt i innhold som er registrert i alle NIVIs kartlegginger.

[5] NIVI Rapport 2016:6 Evaluering av prosjekt Plan, miljø og landbruk. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Utover vanlige samarbeidsområder som revisjon og renovasjon, har kommunene utviklet helhetlige samarbeidsløsninger for så godt som samtlige administrative støttefunksjoner, hele teknisk sektor inklusiv plan, byggesak, kart og oppmåling, eiendomsforvaltning, landbruk og miljø, med tillegg av de fleste lovpålagte helse- og sosialoppgaver. Kommunene selv framhever at de gjennom forpliktende samarbeid har oppnådd betydelige gevinster i form av mindre sårbarhet, bedre kvalitet på tjenestene til innbyggerne og bedre ressursbruk.

Dokumenterte samarbeidsordninger for Evenes kommune i 2014 framgår av tabellen nedenfor.

Nr	Navn på samarbeidet	Hovedinnhold i samarbeidet	Antall kommuner
1	IUA Ofoten	Beredskap mot akutt forurensning	7
2	110-sentralen i Salten	Døgnbemannet nødalarmeringssentral	34
3	Interkommunalt arkivsamarbeid Nordland	Arkivfaglige oppgaver etter arkivloven	31
4	KomRev NORD IKS	Revisjonstjenester	25
5	Hålogaland Ressurselskap IKS	Avfallsbehandling og gjenvinning	11
6	Flyplassutvalget for Harstad og Narvik Lufthavn	Utvikling av flyplassen og tilpasning av tilbudet til regionens behov	11
7	Driftsassistansen i Nordre Nordland og Fylkeskommunen	Kompetansesamarbeid innenfor vann og avløp i kommunene	25
8	Hålogalandsbrua AS	Samarbeid om informasjon, planlegging, utredning og finansiering av bru over Rombakfjorden (E6)	8
9	Lødingen Arbeidssenter AS	VTA-bedrift, varig tilrettelagte arbeidsplasser	8
10	Harstad og Tjeldsund veterinærvaktdistrikt	Felles veterinærvaktdistrikt	5
11	Ofoten Regionråd	Regionrådsfunksjoner	5
12	Regionalt næringsfond Ofoten	Fondsforvaltning, støtte til næringsutvikling med bakgrunn i regionrådets planer og Regional plan for Nordland 2012-2016	5
13	PPT Ofoten	Spesialpedagogiske tjenester iht opplæringsloven og lov om private skoler	6
14	RKK Ofoten	Kompetanseutvikling og utviklingsarbeid i nær dialog med Fylkesmannen, Fylkeskommunen, KS, høgskoler o.a.	6
15	Ofoten Friluftsråd	Samarbeid om informasjon, rådgivning, planarbeid, prosjekter og samordningstiltak i regionen.	6
16	Narvik og omegn krisesenter	Krisehjelp til kvinner, menn og barn som har vært utsatt for psykisk og fysisk mishandling, bl.a. botilbud og krisetelefon	5
17	Innkjøpssamarbeid i Ofoten	Samarbeid om innkjøp med utgangspunkt i innkjøpsfunksjon i Narvik kommune	5
18	Skadefelling av rovvilt i Ofoten	Samarbeid om skadefelling av rovvilt	6
19	ETS-rådet	Regionrådsfunksjoner	3
20	ETS Kulturskole	Felles kulturskole	3
21	ETS Fysioterapi	Skånland inngår avtaler og kjøper fysiotjenester på vegne av alle tre kommunene	3
22	ETS Jordmortjeneste	Felles tjenestekjøp til ETS fra UNN Harstad med Skånland som administrasjonskommune	3
23	ETS Medisinske senter	Felles organisering av interkommunal legetjeneste, legedistrikt, legevakt og kommuneoverlegefunksjon	3
24	ETS Legevakt	Felles legevakt for kveld, natt , helger og ferier	3
25	ETS legedistrikt	Felles legedistrikt og legejournal	3
26	ETS Legetjeneste	Felles legetjeneste knyttet til felles legedistrikt og felles legevakt	3
27	ETS kommuneoverlege	Felles kommunelege 1 og felles smittevernfunksjon	3
28	ETS Kreftkoordinator	Felles interkommunalt kreftkoordinator	3
29	ETS Mobil omsorg	Samarbeid om felles teknologi som gjør mobil omsorg mulig innenfor pleie og omsorg i alle tre kommunene	3
30	ETS Barnevernt jeneste	Felles helhetlig tjeneste med myndighetsoverføring til felles barnevernleder	3
31	ETS Rus- og pasientkoordinator	Felles rus- og pasientkoordinator og felles rusforebyggende plan vedtatt av kommunestyrene	3
32	Felles Plan og utvikling ET	Felles organisering av alle tekniske tjenester underlagt en felles plan- og utviklingssjef	2
33	Felles VAR ET	Felles administrasjon og forvaltning av alle VAR-oppgaver	2
34	Felles plankontor ET	Felles plankontor for areal- og samfunnsplanlegging	2
35	Felles byggsak og byggforvaltning ET	Felles byggesaksadministrasjon og felles forvaltning av kommunale bygg	2
36	Felles kart og oppmåling ET	Felles kart- og oppmålingsfunksjon inkl. delingsforretning	2
37	Felles landbrukskontor ET	Felles landbrukskontor med ansvar for lovpålagte miljø- og landbruksoppgaver	2
38	Felles brannvern ET	Felles brannvern	2
39	Felles økonomiforvaltning ET	Felles tjeneste for lønn, regnskap, fakturering og andre økonomifunksjoner	2
40	Felles kemner ET	Felles helhetlig skatteoppkreverfunksjon underlagt en felles kemner	2
41	NAV Evenes og Tjeldsund	Felles NAV-kontor lokalisert til flyplassen i Evenes inkl. felles samarbeidsavtale med NAV Nordland	2
42	Felles helsesøstertjeneste ET	Felles helsesøstertjeneste	2
43	Psykisk helse ET	Faglig samlokalisering og felles utnyttelse av fagpersonell innenfor psykisk helse	2
44	Felles storkjøkken ET	Leveranse av mat til institusjoner og hjemmeboende i begge kommuner	2
45	Felles telefonisentral Evenes-Tjeldsund	Felles teknisk løsning som gir mulighet for felles service- og kundekontor	2
46	Kvitfors felleskommunale vannverk (ES)	Vannkilde i Skånland som dekker store deler av kommunene, inkl. flyplassen	2
47	IKT-samarbeid Evenes, Tjeldsund, Kvæfjord	Drift av felles fagsystemer, bl.a. sak/arkivsystem, samordning av innkjøp, brukerstøtte og opplæring	3
48	Geodatasamarbeid EKT	Felles kartløsning på internett inkl. samarbeid om andre geodataoppgaver	3
49	Feiing Harstad-Evenes	Avtale om feiing fra Harstad brannvesen	2
50	Ø-hjelp Narvik-Evenes	Samarbeid om øyeblikkelig hjelp plasser fra kommunalt drevet enhet samlokalisert med sykehuset i Narvik, inkl. behov for korttidsopphold og rehabilitering	2

Tabell 5.1 Oversikt over formaliserte samarbeidsordninger for Evenes kommune pr. mars 2014.

6 Organisering

Organisering av interkommunalt samarbeid dreier seg dels om styringsordninger for å sikre koordinering og samordning på regionalt nivå, dels om bruk av juridisk tilknytningsform for den enkelte samarbeidsordning.

6.1 Styringsmodeller for interkommunalt samarbeid

Når det gjelder regionale styringsordninger, finnes tre hovedmodeller for politisk og administrativ koordinering representert i de fire fylkene:

1. *Regionråd* som sideordnet organ uten myndighet ifht. den konkrete samarbeidsordning. Denne ordningen gjelder de fleste samarbeidsregionene i alle fylkene. De fleste regionråd er organisert etter kommunelovens §27, noen er også organisert som interkommunalt selskap (Sunnmøre Regionråd IKS og Helgeland Regionråd IKS).
2. *Vertskommunesystem*, der regionråd og arbeidsutvalg kan ivareta koordineringsfunksjoner og delta i prosjekter og løpende saksgang. Denne løsningen er mest velutviklet i Værnesregionen som over lenger tid har utviklet et vertskommunesystem med bl.a. bruk av politiske nemnder for noen oppgaver. Vertskommuneordningene i Værnesregionen er hjemlet i kommunelovens §28.
3. *Samkommune*, der alle viktige samarbeidsordninger er lagt inn under et felles politisk styringsorgan (samkommunestyre valgt av kommunestyrene) og en felles administrasjon for samkommunen (samkommunerådmann). Løsningen er valgt i to regioner i Nord-Trøndelag, hhv. mellom Levanger og Verdal (Innherred samkommune) og kommunene Namsos, Overhalla, Namdalseid og Fosnes i Midtre Namdal (Midtre Namdal samkommune).

I en landsomfattende kartlegging av regionråd fra 2007 ble det beskrevet 69 regionråd i Norge. 97 prosent av landets kommuner var medlem i regionråd. Regionrådene ivaretar som regel flere roller, både løpende samordning av felles saker, initiering av samarbeidsordninger og samordning mot næringsliv, fylkeskommunen og regionale aktører. Etter 2007 har det vært stor stabilitet i regionrådsstrukturen. Regionrådene er mange steder utviklet til kommunenes viktigste samarbeidsarena og det er grunn til å merke seg at flere fylkesmenn la betydelig vekt på regionrådsstrukturen i sine anbefalinger om nye kommuner i forbindelse med kommunereformen. Det var bl.a. tydelig i begge Agderfylkene, der fylkesmannens langsiktige tilrådning var identisk med regionrådenes nedslagsfelt.

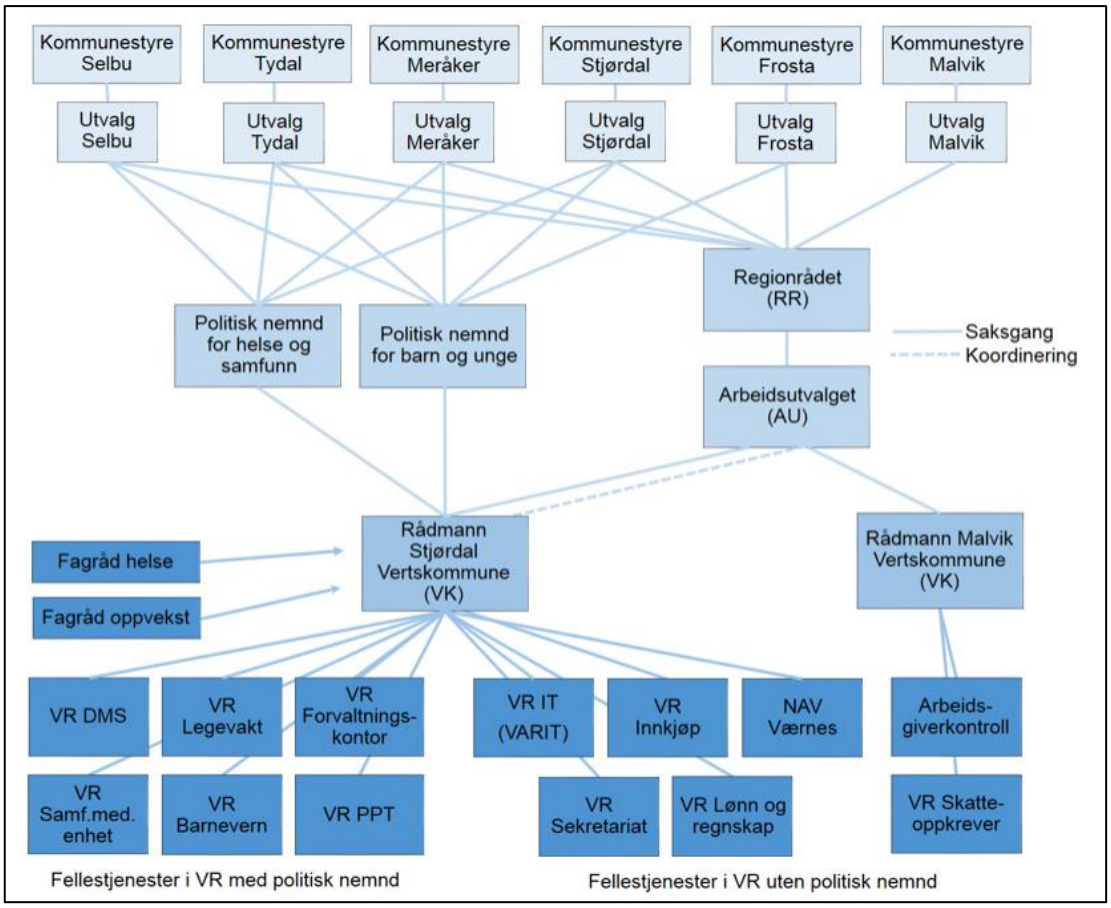
I nasjonal sammenheng er kommunene i Værnesregionen blant de som har gått lengst i å forsøke å utvikle et styringssystem for omfattende samarbeid basert på vertskommuneregelverket i kommuneloven, jf. bilde av dagens styringsmodell nedenfor. Et sentralt spørsmål er om det er mulig å utvikle et godt styringssystem for samarbeid om så omfattende oppgaver med så mange kommuner gjennom et vertskommunesystem, som er basert på sektorielle styringsprinsipper. Innføring av nye oppgaver i samarbeidet har stoppet opp, bl.a. innenfor plan, miljø og landbruk og det er nylig iverksatt evaluering av dagens styringsmodell.

Begge samkommunene ble utviklet i perioden etter år 2000, først en fase som nasjonale forvaltingsforsøk og deretter som permanente ordninger etter samkommuneregelverket kom inn i kommuneloven fra 2012. Ved oppstart av kommunereformen fremmet dagens regjering forslag om å oppheve samkommuneregelverket, med henvisning at kommunesammenslutning er en bedre løsning for kommuner som ønsker å samarbeide om så mange tjenesteområder som samkommunen gir mulighet for. Stortinget har nylig godkjent opphevelsen og de involverte kommunene har fått frist til 1.1.2020 til å nedlegge de to samkommunene.

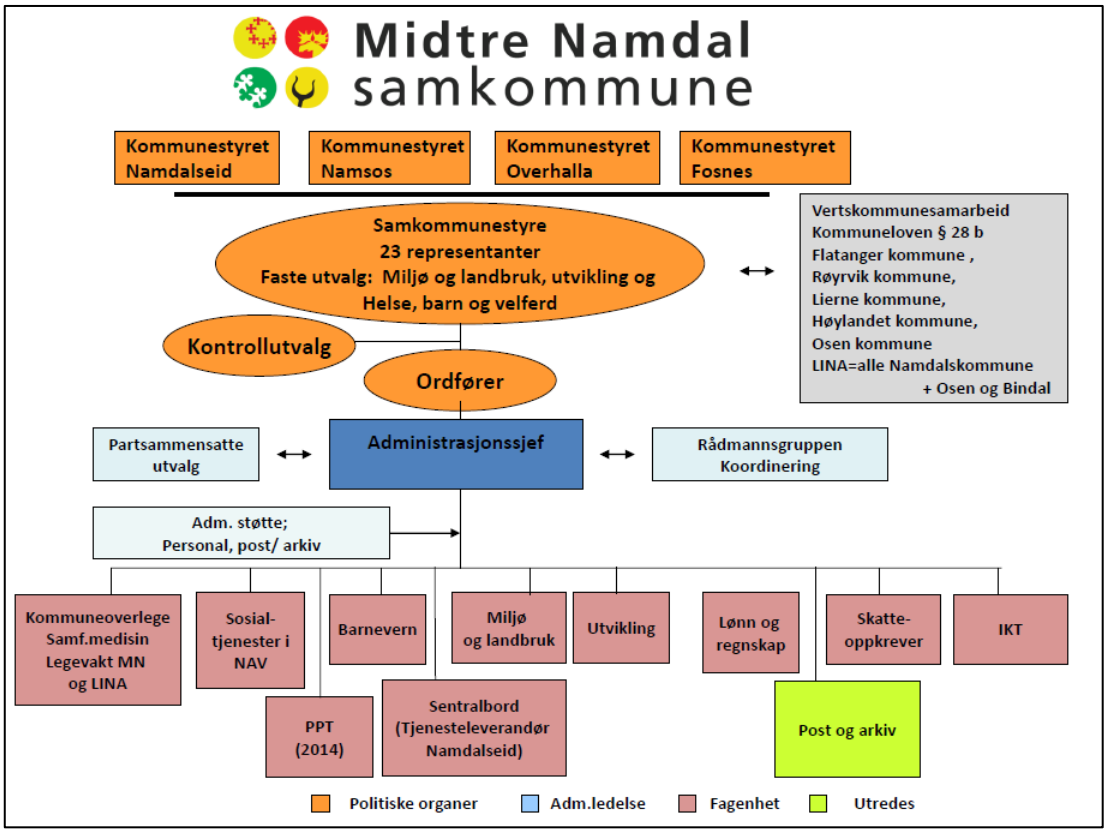
I forhold til det omfattende samarbeid som allerede er organisert etter vertskommunereglene, kombinert med at Stortinget ikke har tatt bort generalbestemmelsen om myndighetsoverføring til en vertskommune KL§28-1 a, kan det stilles spørsmål ved begrunnelsene for å fjerne samkommuneregelverket. Gjennom evalueringer er det pekt på at samkommuneorganisering kan ha både prinsipielle og praktiske fordeler hvis det skal samarbeides om omfattende og viktige oppgaver som krever politisk styring. En samkommune er riktignok et eget rettssubjekt og kan oppfattes som et eget indirekte valgt forvaltingsnivå, som på sikt kan tømme primærkommunene for oppgaver. Det kan også hevdes at samkommuner er et fremmedelement i vår kommunalordning (finsk forvaltingstradisjon) med henvisning til at målet er sterkere generalistkommuner.

Argumentet om et eget forvaltingsnivå kan imidlertid også rettes mot et omfattende vertskommunesystem. Gjennomførte evalueringer og analyser av forskjeller mellom de to styringssystemene, tyder på at den viktigste forskjellen dreier seg om mulighet for likeverdig deltakelse, tilrettelegging for samordning og politisk styring, der samkommunen gir fordeler, mens et vertskommunesystem lettere kan medføre sektorisering og avpolitisering. I situasjoner hvor det av ulike grunner ikke er ønskelig å innføre større kommuner, samtidig som flere viktige lovpålagte oppgaver krever forpliktende politisk og administrativt samarbeid, er det vanskelig å se gode begrunnelser for at vertskommuner skal være den eneste lovlige samarbeidsmodell for lovpålagte oppgaver (med unntak for noen få oppgaver hvor også interkommunale selskaper kan utøve offentlig myndighet).

Det er grunn til å minne om at Norge har en lang tradisjon med sekundærkommuner, der våre fylkeskommuner nettopp var indirekte valgte enheter, tverrsektorielt organisert som en forlengelse av våre kommuner. Tilpasning av vår kommunalordning i områder med lange avstander og behov for regional styring i flerkommunale byområder, kan aktualisere sekundærkommuner med klare likhetstrekk til de samkommuner som Stortinget nylig har fjernet. Alle oppgaver kan ikke være underlagt direkte demokrati. Et sentralt spørsmål i kommunereformen handler om å finne ut hvilke oppgaver som forutsetter interkommunalt samarbeid og hvilke prinsipper som skal legges til grunn på den interkommunale arena.



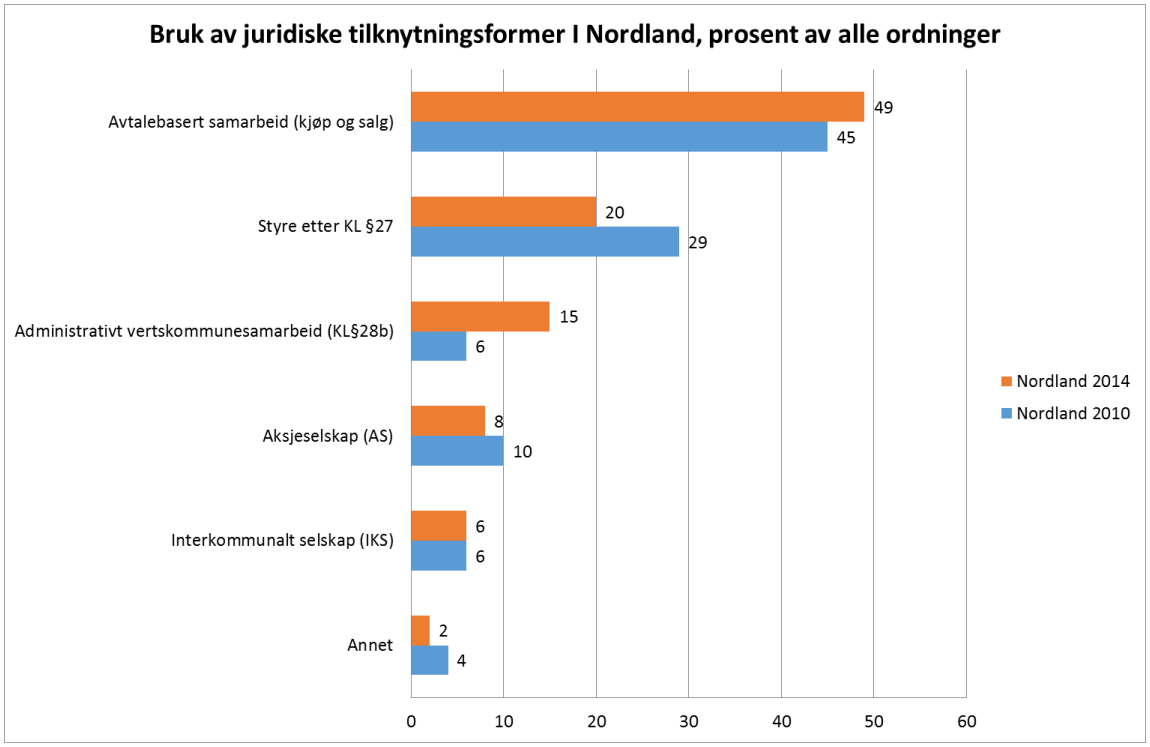
Figur 6.1 Dagens styringsmodell for Værnesregionen. Kilde: Værnesregionen



Figur 6.2 Dagens organisering av Midtre Namdal samkommune. Kilde: MNR

6.2 Bruk av juridisk tilknytningsform

Nærmere kartlegging av formell organisasjonsform for den enkelte samarbeidsordning, viser at hoveddelen av det formaliserte samarbeidet er organisert som fritt avtalebasert samarbeid, jf. oversikt for alle ordninger i Norland. Det er grunn til å merke seg at interkommunale selskaper og aksjeselskaper med kommunal eiermajoritet utgjør under 15 prosent av alle ordninger. Tilsvarende tall for de andre fylkene er litt forskjellige, bl.a. ved at andelen som er organisert etter vertskommuneregelverket kan være høyere. I alle fylker registreres en økning i bruken av vertskommuneregelverket og det er som regel den administrative varianten som velges (administrativt vertskommunesamarbeid). Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er i systematisk bruk i Værnesregionen. For øvrig finnes kun spredte eksempler og kun ett tilfelle i hele Nordland (kulturskolen for Alstahaug og Leirfjord).



Figur 6.3 Juridisk hjemmelsgrunnlag for samarbeidsordninger i Nordland. Prosent, N=270/297.

7 Sammenfattende erfaringer og læringspunkter

I tillegg til systematiske kartlegginger av innhold og omfang på det interkommunale samarbeidet, er også erfaringer med etablerte ordninger studert. Resultater er kartlagt på bakgrunn av egne spørreundersøkelser og intervjuer, samt gjennomgang av eksterne evalueringer, forvaltningsrevisjoner og annet skriftlig materiale om pågående samarbeidsordninger. Konklusjonene fra dette arbeidet er egnet til å gi et overordnet bilde av erfaringer med interkommunalt samarbeid. Noen viktige konklusjoner fra NIVIs samlede arbeid er som følger:

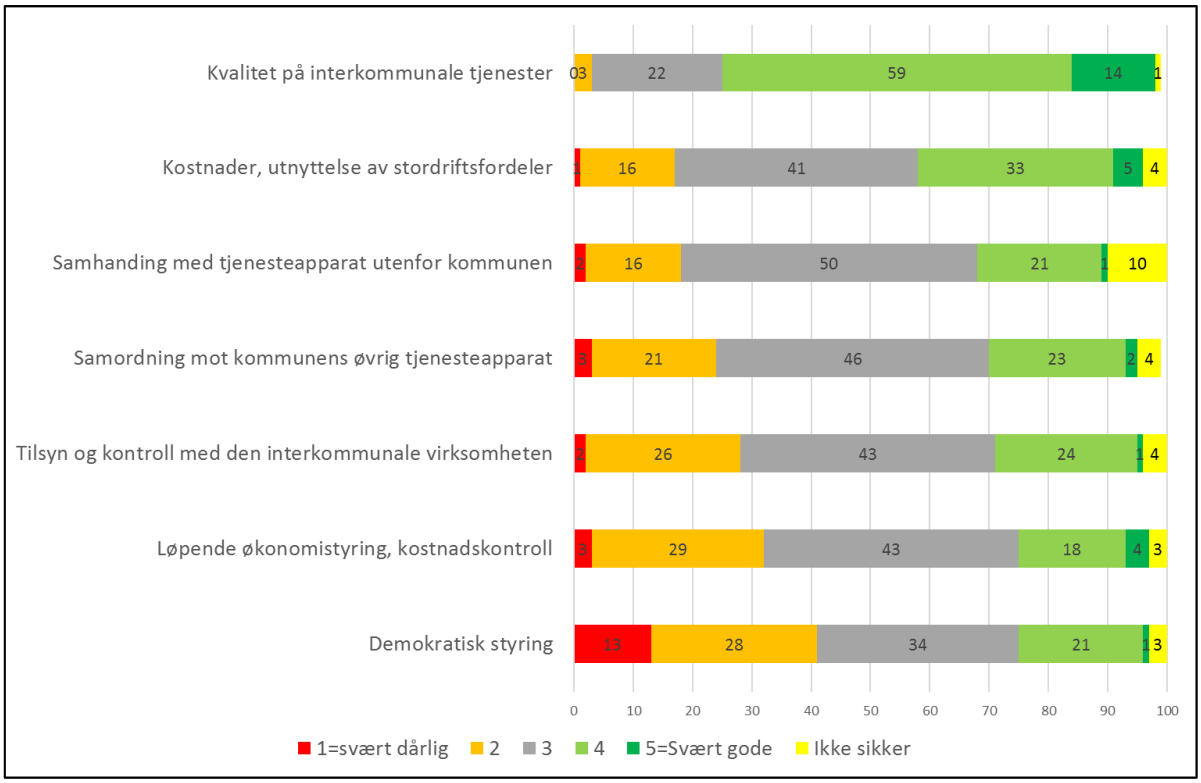
- I en isolert betraktning av den enkelte samarbeidsordning konkluderes det som regel med at kommunene oppnår betydelige faglige og økonomiske gevinster gjennom samarbeid. Det gjelder små og store kommuner og det gjelder både typiske distriktskommuner og kommuner i flerkommunale byområder.

- Gjennom samarbeid oppnås som regel bredere og mindre sårbare kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagte krav og som i de fleste tilfeller yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne.
- Erfaringene tyder også på at større og mer funksjonelle enheter kan medføre bedre ressursbruk og betydelig økonomisk innsparing, særlig innenfor administrative støttefunksjoner og teknisk pregede oppgaver. Innsparinger på 10-30 prosent er realistisk ved forpliktende samarbeid om administrative støttefunksjoner som lønn, regnskap, fakturering og skatteinnkreving.
- Utvikling av interkommunalt samarbeid medfører store prosesskostnader. I rapporten for Sør-Trøndelag (2013) anslås den samlede ressursbruken til interkommunale prosjekter til rundt 100 mill. kr perioden 2010-2013. Totalbeløpet omfatter midler fra Fylkesmannen, fylkeskommunen og andre finansieringskilder, inkludert kommunale egenandeler.
- Det etablerte interkommunale samarbeidet kan medføre betydelige styringsmessige og demokratiske utfordringer, særlig i de tilfeller der kommunene deltar i mange ulike ordninger i ulike geografiske retninger.
- Etableringsfasen framstår som kritisk for å få til interkommunalt samarbeid, ofte som følge av strid om lokalisering og andre fordelingsmessige spørsmål.
- Foreliggende analyser tyder på at hoveddelen av det etablerte samarbeidet i liten grad berører produksjonsstrukturen for velferdstjenester. Det samarbeides ofte minst om det som er viktigst. Og de kommuner som trenger det mest samarbeider ofte minst.
- Omfangsberegninger i tre fylker tilsier at kjernesamarbeidet i etablerte samarbeidsregioner sjelden overstiger 4-5 prosent av kommunenes økonomi og sysselsetting. Det normale er at lovpålagte oppgaver løses enhetskommunalt med den kompetanse og den kapasitet som følger av dagens kommunestruktur.
- Dagens samarbeid om planlegging, miljøvern og næringsutvikling er gjennomgående svakt utviklet over hele landet og endrer i liten grad betingelsene for kommunenes bidrag til effektiv samfunnsutvikling.
- Dagens samarbeid kan de fleste steder karakteriseres som praktisk og pragmatisk med vekt på rådgivende regionråd og kommuner som initierer frittstående ordninger i ulike geografiske retninger og med ulik organisasjonsform. Dette til forskjell fra et forpliktende strategisk samarbeid basert på langsiktige relasjoner mellom faste partnere, oppbygging av felles systemer og en samordnet politisk og administrativ styringsløsning for ulike interkommunale oppgaver.
- I NIVIs intervjuer med kommunale ledere og fagpersonell uttrykkes bekymring for faglig utarming av kommunene. Det henvises til at de små kommunene helt mangler fagmiljøer på sentrale lovpålagte områder og at selv stor kommuner møter utfordringer i sin forvaltning av f.eks. plan- og bygningsloven. Det vises også til at effektiviseringstiltak og nye organisasjonstrender kan bidra til mindre faglighet og dårligere politiske beslutninger i kommunenes sentraladministrasjon. Det blir videre understreket at dagens funksjonstunge og sterkt lovregulerte generalistkommuner stiller store krav til kvalitet i kommunal administrasjon og forvaltning.
- I Sør-Trøndelag ble det etter initiativ fra Fylkesmannen gjennomført en fylkesdekkende reform innenfor barnevernet. NIVI bisto med kartlegging av utfordringer, normer og

prinsipper for dimensjonering av nye tjenester[6]. I 2009 deltok ni av fylkets 25 kommuner i samarbeid om barnevern. Etter initiativet deltok 20 kommuner i formalisert samarbeid.

- I 2012 gjennomførte NIVI en kartlegging av kommunenes kompetanse, kapasitet og utfordringsbilde innenfor planlegging, kart og oppmåling, byggesak, miljøvern og landbruk i Sør-Trøndelag[7]. I rapporten ble det konkludert med at kommunenes kapasitet i form av faste stillingsressurser for å løse kommunale kjerneoppgaver innenfor samfunns-planlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, kart og oppmåling, miljøvern og landbruk framstår som minimalistisk med stor sårbarhet og sterk avhengighet til enkeltpersoner i kommunene. På et flertall av de aktuelle fagområdene gir dagens stillings-kapasitet ikke grunnlag for oppgaveløsning med forankring i et fagmiljø i kommunen.
- Som en oppfølging av kartleggingen i Sør-Trøndelag ble det iverksatt et fylkesinitiativ for å styrke plan-, landbruks- og miljøvernkompetansen i kommunene. Kommunene ble invitert til å prøve ut ulike typer samarbeidsordninger på de aktuelle fagområdene. I NIVIs evaluering av pilotprosjekter i tre ulike kommuneregioner, hhv. Fjellregionen, Fosen og Værnesregionen, viser at det er vanskelig å lykkes med helhetlig samarbeid om de aktuelle oppgavene. Det gjelder i særlig grad planfunksjonen i kommunene[8].

Data fra KMDs rådmannsundersøkelse i 2016 bekrefter at styringsutfordringer vurderes som den viktigste svakhet ved interkommunalt samarbeid, jf. svarene i figuren nedenfor. I bakgrunnstallene finner vi små variasjoner mellom landsdelene og etter kommunestørrelse.



Figur 7.1 Rådmennenes vurdering av kommunens erfaringer mer interkommunalt samarbeid på ulike områder. N=206

[6] NIVI Rapport 2010:1 Fylkesinitiativ for økt samarbeid om barnevern i Sør-Trøndelag

[7] NIVI Rapport 2012:3 Fylkespilot for å styrke plan-, miljøvern- og landbrukskompetansen i kommunene i Sør-Trøndelag. Grunnlagsdokument.

[8] NIVI Rapport 2016:6 Evaluering av prosjekt Plan, miljø og landbruk. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Litteratur

NIVI Rapport 2007:2 Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner. Utarbeidet på oppdrag av KS.

NIVI Rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, KS og kommunene.

NIVI Rapport 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, Fylkeskommunen og kommunene.

NIVI Rapport 2010:1 Fylkesinitiativ for økt samarbeid om barnevern i Sør-Trøndelag. Utarbeidet på oppdrag av fylkesmannen i Sør-Trøndelag

NIVI Rapport 2012:2 Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Nord-Trøndelag i samarbeid med KS-Nord-Trøndelag og kommunene.

NIVI-rapport 2012:3 Fylkespilot for å styrke plan-, miljøvern- og landbrukskompetansen i kommunene i Sør-Trøndelag. Grunnlagsdokument.

NIVI Rapport 2013:2 Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag i samarbeid med KS Sør-Trøndelag og kommunene.

NIVI Rapport 2013-3 Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Møre og Romsdal i samarbeid med KS Møre og Romsdal.

NIVI Rapport 2014:2 Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nordland. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Nordland i samarbeid med KS Nordland.

NIVVI Rapport 2016:6 Evaluering av prosjekt Plan, miljø og landbruk. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

IRIS-rapport 2013/008 Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer.

Jacobsen, Dag Ingvar. Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer. Fagbokforlaget.

NIBR-rapport 2015: 3 Interkommunal planlegging: Muligheter og utfordringer.

Vedlegg 1: Hovedpunkter og konklusjoner fra kartlegging av interkommunalt samarbeid i Nordland i 2010 og 2014

Voksende kommunesamarbeid

I kartleggingen er det funnet 297 formelle interkommunale samarbeidsordninger i Nordland. I 2010 ble det funnet 270 formelle ordninger. De siste årene har det skjedd betydelige endringer i samarbeidets omfang og organisering, både gjennom nyetableringer og en pågående restrukturering av tidligere etablerte ordninger. I Nordland, som i andre fylker, registreres et voksende interkommunalt samarbeid som i økende grad berører lovpålagte velferdstjenester. Det gjelder særlig innenfor helse- og sosialsektoren. Pågående utviklingstrender tilsier at det kan ventes betydelig vekst i det interkommunale samarbeidet de nærmeste årene, bl.a. som følge av samhandlingsreformen som nå er i en oppfølgingsfase.

Stor ulikheter i omfang

Antall formelle ordninger pr kommune varierer fra 19 ordninger for Vågan og Ballangen til 50 ordninger for Evenes og Tjeldsund. Gjennomsnittlig antall ordninger pr kommune i Nordland ligger på 31, mot tilsvarende 35 i Sør-Trøndelag og 39 i Nord-Trøndelag og Møre og Romsdal.

To norgesmestere

Evenes og Tjeldsund har sammen med Skånland kommune i Troms utviklet det som etter NIVIs vurdering må være Norges mest omfattede kommunesamarbeid vurdert ut fra innhold. Utover vanlige samarbeidsområder som revisjon og renovasjon, har kommunene utviklet helhetlige samarbeidsløsninger for så godt som samtlige administrative støttefunksjoner, hele teknisk sektor inklusiv plan, byggesak, kart og oppmåling, eiendomsforvaltning, landbruk og miljø, med tillegg av de fleste lovpålagte helse- og sosialoppgaver. Gjennom forpliktende samarbeid har kommunene oppnådd betydelige gevinster i form av mindre sårbarhet, bedre kvalitet på tjenestene til innbyggerne og bedre ressursbruk.

Ikke systematiske forskjeller etter kommunestørrelse

En nærmere analyse tyder ikke på systematisk variasjon i omfanget av interkommunalt samarbeid etter kommunestørrelse, målt i innbyggertall. Antall ordninger varierer betydelig både mellom små og mellom store kommuner i Nordland. Samme funn er gjort i andre fylker hvor NIVI har gjennomført tilsvarende analyser. Kommunens geografiske plassering, regiontilhørighet, regionrådets rolle og ikke minst kommunenes holdning til interkommunalt samarbeid, er antakelig viktigere årsaker til dagens samarbeidsmønster.

Restrukturering pågår

I Nordland finner vi relativt sett færre nyetableringer og større omfang på arbeid med å restrukturere etablerte interkommunale ordninger sammenliknet med Trøndelagsfylkene og Møre og Romsdal. I kartleggingen er det funnet nærmere 60 eksempler på endringer i deltakelse, organisering eller styring innenfor etablerte ordninger. Endringene har bl.a. sammenheng med opplevde styringsproblemer og behov for opprydning i et villniss av ulike eier- og styringsformer.

Konsolidering mot funksjonelle kommuneregioner

Samarbeidet om kommunale kjerneoppgaver utvikles i stigende grad innenfor funksjonelle kommuneregioner bestående av en vertskommune med tilhørende nabokommuner. For visse oppgaver innenfor administrasjon, næring, infrastruktur, helse, brann og øvrig beredskap pågår en restrukturering i retning av større landskap som dekker flere regionrådsområder eller hele fylket. Økende samarbeid på tvers av fylkesgrensene er en del av utviklingsbildet. Det gjelder

særlig i grenseområdet mot Troms, i mindre grad mot Nord-Trøndelag hvor det først og fremst er Bindal kommune som trekkes sørover.

Store variasjoner i innhold

I kartleggingen dokumenteres store variasjoner i samarbeidets innhold. I Nordland er det funnet 11 oppgaveområder hvor over 90 prosent av fylkets 44 kommuner deltar i formalisert interkommunalt samarbeid. Det gjelder regionråd og regionalt næringsfond, beredskap mot akutt forurensning (IUA), 110-sentral, krisesenter, geodatasamarbeid, kompetansesamarbeid i VAR-sektoren, regionalt kompetansekontor (RKK), renovasjon, revisjon og interkommunal PP-tjeneste. Over halvparten av kommunene samarbeider på ytterligere åtte forskjellige oppgavefelt. Her inngår samarbeid om kontrollutvalgssekretariat, friluftsråd, energiselskap, arkiv, innkjøp, IKT, legevakt og felles barneverntjeneste. Nær 60 prosent av kommunene i Nordland samarbeider nå om barnevern. Det er på nivå med Møre og Romsdal (56 prosent), men lavere enn i Sør-Trøndelag (84 prosent).

Pragmatisk IKT-samarbeid

Kartleggingen tyder på at IKT-samarbeidet har kommet kortere i Nordland enn i aktuelle referansefylker. I Nordland finnes få eksempler på helhetlig IKT-samarbeid, der både teknologi, driftsløsninger og IKT-organisasjon er felles. Med noen unntak preges mye av dagens IKT-samarbeid i Nordland av spredte pragmatiske løsninger, ofte med avtaler med flere nabokommuner i kombinasjon med tjenestekjøp fra private aktører.

Slående lite samarbeid på tunge tjenesteområder

Kommunene i Nordland samarbeider overraskende lite om en rekke viktige oppgaver. Det gjelder administrative funksjoner, som skatt, lønn og regnskap. Det gjelder viktige helsetjenester som legevakt, kommuneoverlege, miljørettet helsevern og ikke minst lokalmedisinsk senter og andre samhandlingstjenester. Det gjelder også samarbeidet om oppgaver innenfor NAV, psykiatri, voksenopplæring, landbruk og naturforvaltning, planfunksjon og tekniske tjenester. I Nordland er HALD-kommunene (Herøy, Alstahaug, Leirfjord og Dønna) og ETS-kommunene (Evenes, Tjeldsund og Skånland) ofte alene om å ha etablert interkommunalt samarbeid på en rekke oppgaveområder. Det skyldes trolig ikke at samarbeidsbehovet er mindre i andre kommuner, men snarere at de øvrige kommunene ikke har klart å bli enige i fordelingsmessige diskusjoner, særlig om lokalisering av fagpersonell.

Lokale tilpasninger til samhandlingsreformen

Kommunenes tjenesteutvikling innenfor samhandlingsreformen har så langt vært preget av lokale løsninger innenfor den enkelte kommune. I Nordland finnes foreløpig ingen eksempler på helhetlig samarbeid gjennom lokalmedisinske sentra, som har preget mye kommunenes tilpasning til reformen i Trøndelagsfylkene. Pågående prosesser mellom kommunene tyder likevel på at det kan komme en interkommunal bølge med oppbygging av en sterkere og mer forebyggende kommunehelsetjenester flere steder i fylket. Det gjelder bl.a. tilbud om øyeblikkelig hjelp i tilknytning til interkommunal legevakt og sykehusene.

Strukturelle utfordringer i NAV

Innenfor NAV i Nordland finnes for tiden fire eksempler på formalisert kommunesamarbeid som berører syv av fylkets kommuner. Kartleggingen tyder på betydelige utfordringer knyttet til fagkompetanse, kontorstørrelse og arbeids- og byrdefordeling mellom dagens mange NAV-kontorer i fylket. Nesten hvert fjerde NAV-kontor i Nordland har en bemanning på mindre enn fire årsverk.

Kommunestruktur under press

Til tross for voksende interkommunalt samarbeid og mange positive nyetableringer de siste årene, preges mye av dagens oppgaveløsning av en svært sårbar og personavhengig kommuneforvaltning i Nordland. Foreliggende kartlegging tilsier at dagens kommunesamarbeid kun i begrenset grad berører kompetanse og kapasitet innenfor de sentrale velferdssektorene. Det registreres store forskjeller i kapasitet og kompetanse innenfor lovpålagte oppgaveområder som barnevern, planlegging, landbruk, brannvern, NAV-kontor og andre sentrale velferdstjenester. Hensynet til likeverdige velferdstjenester og andre nasjonale mål med kommunene, aktualiserer på denne bakgrunn en debatt om både det interkommunale samarbeidet og dagens kommunestruktur i Nordland.

Vedlegg 2: Hovedpunkter og konklusjoner fra kartlegging av interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag i 2009 og 2013

100 millioner til kommunesamarbeid

Kommunene i Sør-Trøndelag har vært gjennom en rekordsatsing på oppfølging av samhandlingsreformen og annet interkommunalt samarbeid. I rapporten anslås den samlede ressursbruken til interkommunale prosjekter i Sør-Trøndelag for perioden 2010-2013 til rundt 100 mill. kr. Det er en fordobling av ressursinnsatsen sammenliknet med perioden 2005-2009. Totalbeløpet omfatter midler fra Fylkesmannen, fylkeskommunen og andre finansieringskilder, inkludert kommunale egenandeler. NIVI antar at ingen andre fylker i landet har hatt en tilsvarende koordinert satsing på interkommunalt samarbeid.

Samarbeidsinnovasjon uten sidestykke

I foreliggende kartlegging dokumenteres at satsingen de siste tre-fire årene har medført store og grunnleggende endringer i det interkommunale samarbeidet i Sør-Trøndelag. Samarbeidet om lovpålagte velferdstjenester har skutt fart, særlig innenfor helse- og sosialsektoren. Nærmere analyser kan tyde på at den relative endringen i det interkommunale samarbeidet har vært større i Sør-Trøndelag enn i Nord-Trøndelag. Antall formelle samarbeidsordninger har vokst fra 143 til 212 på under fire år. Det meste av samarbeidet som fantes i 2009 er forandret. Vi finner 78 nyetablerte ordninger, som innebærer at det er etablert samarbeid på nye oppgaveområder. Til dette kommer at 49 av samarbeidsordningene som eksisterte i 2009 er reorganisert eller utvidet til å gjelde flere kommuner.

Rissa på topp

Omfanget på dagens samarbeid varierer fra 53 formelle ordninger i Rissa til 25 ordninger for Melhus og Oppdal. Rissa deltar i mange samarbeidsordninger under to regionråd, både Fosen Regionråd og Trondheimsregionen. Rissa har også utviklet et omfattende bilateralt samarbeid med nabokommunen Leksvik de siste årene. Ut fra NIVIs kartlegginger i fire fylker er Rissa med sine 53 ordninger norgesmester på samarbeid målt i antall ordninger, bare slått av Namsos som i 2012 hadde 56 registrerte ordninger.

Aktiv oppfølging av samhandlingsreformen

Kommunene har i nært samarbeid med de regionale aktørene gjennomført en meget aktiv oppfølging av samhandlingsreformen. Ingen kommuner har stått utenfor en samordnet opptreden og samhandling i forhold til staten. Samarbeidet om kommunehelsetjenester har skutt fart og så godt som samtlige kommuner i fylket deltar nå i utviklingen av interkommunale samhandlingsenheter.

Regionalisering av barnevernet

En fylkesdekkende reform er gjennomført innenfor barnevernet. Etter initiativ fra Fylkesmannen er samtlige småkommuner i Sør-Trøndelag blitt deltakere i mer robuste regionale barneverntjenester. I 2009 deltok ni av fylkets 25 kommuner i samarbeid om barnevern. I dag deltar 20 kommuner i formalisert samarbeid og det er det bare fem av fylkets største kommuner som ikke deltar i interkommunale barneverntjenester. Kartleggingen tyder på overvekt av positive erfaringer, men fortsatt utviklingsbehov knyttet til de interkommunale barneverntjenestene.

Fastere strukturer for tjenestesamarbeid

Mye av det nye samarbeidet har bidratt til framvekst av fastere strukturer for tjenestesamarbeid. Med unntak for Værnesregionen er disse enhetene mindre enn regionrådsområdene. Det interkommunale samarbeidet utvikles mot en to-delt struktur, der regionrådene får karakter av å være utviklingsregioner med vekt på samarbeid om planlegging, næring, infrastruktur og

interessepolitikk, mens mye av tjenestesamarbeidet utvikles i mindre subregioner som Trondheimsområdet, Øyregionen, Rørosregionen osv.

Ulik framdrift i delregionene

Værnesregionen, Fosen, Øyregionen, Rørosregionen og delvis Trondheimsområdet skiller seg ut med betydelige endringer i det interkommunale samarbeidet gjennom de siste årene. I Orkdalsregionen har det nok en gang vist seg vanskelig å utvikle et bredt regionalt samarbeid om IKT og andre tjenester, med unntak for visse samhandlingstjenester som det er naturlig å bygge opp ved Orkdal sykehus. En viktig erfaring er at en samarbeidsregion for kommunale tjenester bestående av 10 kommuner blir for stor. I Orkdalsregionen kan det forventes forsterket samarbeid om utviklingsoppgaver gjennom det nye regionrådet, mens mye av tjenestesamarbeidet må forventes å skje i mindre subregioner. På Fosen observeres samme tendenser til oppdeling av kommunesamarbeidet som i Orkdalsregionen. Dynamikk i samarbeidet knyttes til Fosen Helse IKS og utvikling av bilateralt samarbeid, framfor brede fellesløsninger gjennom Fosen Regionråd. Utviklingen de siste årene kan tilsi at Oppdal og Rennebu er i samme geografiske og forvaltningsmessige posisjon i forhold til sine naboer. De to kommunene kan på denne bakgrunn ha sterke felles interesser i å stå sammen i den videre forvaltningsutvikling.

Fortsatt svak samordning av regionale inndelinger

Kartleggingen tilsier at Sør-Trøndelag fortsatt preges av mange forskjellige regionale arenaer for kommunesamarbeid. Fylket deles bl.a. inn i fem regioner for oppfølging av samhandlingsreformen, tre utviklingsregioner i regi av fylkeskommunen, fire statlige samarbeidsområder innenfor NAV og fem statlig initierte oppvekstregioner. Ingen av disse regioninndelingene er like og ingen av dem samsvarer med verken den etablerte regionrådsstrukturen eller de framvoksende subregionene for tjenestesamarbeid.

Lite relevant fylkesgrense mot Nord-Trøndelag

I kartleggingen er det funnet 76 interkommunale samarbeidsordninger som krysser fylkesgrensen til Nord-Trøndelag. Kommunenes behov for samordning på tvers av fylkesgrensen er voksende og berører grunnleggende samfunnsfunksjoner. Dagens fylkesgrense bryter med funksjonelle regiongrenser for både tjenesteproduksjon og utviklingsoppgaver i Trondheimsregionen, Værnesregionen og på Fosen. Utenom Oslo og Akershus finnes det etter NIVIs vurdering ingen annen fylkesgrense i landet som på en så grunnleggende måte deler opp en funksjonell storbyregion med omkringliggende kommuneregioner.

Svakere integrasjon mot Hedmark og Møre og Romsdal

I kartleggingen er det funnet 23 samarbeidsordninger som krysser fylkesgrensen til Hedmark og 12 ordninger som krysser grensen til Møre og Romsdal. Fylkes- og landsdelsgrensen mot Hedmark vurderes som en betydelig utfordring i samarbeidet om tjenester og utviklingsoppgaver i Rørosregionen og Fjellregionen. Fylkesgrensen mot Møre og Romsdal berører først og fremst enkeltkommuner på Nordmøre som har tilhørighet til Orkdalsregionen.

Sterkere formalisering og trend mot mer politisk styring

Styringsformene er vesentlig forandret gjennom formalisering av den politiske og administrative organiseringen. Endringer i retning av sterkere formalisering observeres i flere av regionrådene, særlig i Trondheimsregionen og Orkdalsregionen. I Værnesregionen er det utviklet og implementert en ny politisk styringsmodell basert på vertskommunemodellen. Løsningen er spesiell i landssammenheng og kan være et alternativ til samkommunemodellen. Den politiske styringen av interkommunalt samarbeid er også forsterket ved at de nye samhandlingsenhetene i Orkdalsregionen og Øyregionen er underlagt folkevalgte nemnder.

Demokratisk underskudd

Selv om det har vært en vekst i bruk av politisk nemnd etter 2009, er hoveddelen av dagens samarbeid fortsatt organisert ut fra andre hensyn enn ivaretakelse av politisk styring og kontroll. Bruk av folkevalgt nemnd er registrert for åtte prosent av de registrerte ordningene og i Sør-Trøndelag finnes foreløpig ingen samkommuner. Demokratisk underskudd vurderes som en betydelig utfordring særlig på Fosen, hvor interkommunale selskaper og administrative vertskommuner er dominerende organisasjonsformer.

Fortsatt store behov for utvidet samarbeid

Fra informanter i samtlige kommuner understrekes behov for utvidet samarbeid som følge av mer krevende oppgaver og mangel på robuste fagmiljøer. Mer samarbeid anses som avgjørende i det videre arbeid med å følge opp samhandlingsreformen. Fra kommunene blir det pekt på flere sårbare fagområder, både IKT, innenfor sosiale tjenester og ikke minst teknisk sektor, inkludert planlegging og byggesak.

Sårbare fagmiljøer og lite samarbeid

Kartleggingen tyder på stillstand eller liten bevegelse i det formaliserte samarbeidet på følgende områder:

1. Generell forvaltningskompetanse med vekt på kvalitetssystemer og internkontroll, herunder juridisk kompetanse
2. IKT, herunder samarbeid om driftsorganisasjon, fagsystemer og eTjenester mot innbyggerne
3. Plankompetanse, byggesaksforvaltning, kart og oppmåling
4. Miljøvernoppgaver, herunder lokalt samarbeid om naturforvaltning, forurensning, klima og energi
5. Landbruksforvaltning og landbruksutvikling
6. Forebyggende helsetjenester, herunder kommuneoverlegefunksjon og folkehelsearbeid
7. Tjenester og forebyggende arbeid innenfor psykiatri og rus
8. Tjenester innenfor undervisningssektoren som PP-tjeneste og voksenopplæring
9. Samarbeid om brannvern og øvrige tekniske tjenester

Behov for større kommuner

Et flertall av lederne som er intervjuet ser på interkommunalt samarbeid som en midlertidig reparasjonsstrategi på vei mot mer robuste generalistkommuner. Et klart flertall av både de politiske og de administrative lederne mener det er behov for kommunesammenslutninger i Sør-Trøndelag. Noen argumenterer for at en ny kommunestruktur bør vokse fram gjennom frivillige løsninger, der mer interkommunalt samarbeid er et steg på veien. Et mer vanlig synspunkt er at en ny kommunestruktur krever nasjonal medvirkning og en målrettet virkemiddelbruk for å få etablert større kommuner.

Åtte prioriterte innsatsområder

Ut fra gjennomførte lederintervjuer og analyser av dagens samarbeid har NIVI konkretisert følgende mulige innsatsområder i det videre arbeid:

1. *Oppfølging av varslet fylkesgrep* for styrking av kommunenes kompetanse og kapasitet innenfor planlegging, byggesak, miljø og landbruk
2. *Tiltak for å styrke kommunenes forvaltningskompetanse*, herunder utvidet samarbeid om kommuneadvokat og juridisk kompetanse
3. *Krafttak for eTjenester og bedre digital samhandling*, med vekt på brede regionale fellesløsninger

4. *Støtte til videre omstilling innenfor samhandlingsreformen*, herunder harmonisering av tilbud i etablerte samhandlingsenheter og prioritering av forebyggende helsearbeid
5. *Samordning av fylkeskommunal regionalpolitikk* og virkemiddelbruk mot kommuner og regionråd
6. *Bedre samordning av offentlige virkemidler og utviklingstiltak på tvers av fylkes- og landsdelsgrenser*. Det gjelder særlig fylkeskommunenes tjenester og regionale utviklingstiltak, men også statlige aktører som Fylkesmannen, Helseforetakene og NAV.
7. *Tilrettelegging for en kommende strukturdebatt*, med vekt på felles tilnærming til mål og forutsetninger, evt. også felles utredning av særskilte tema som berører nasjonale mål og den samlede offentlige forvaltning
8. *Prioritering av kommunikasjonsutfordringer mot innbyggere*, som krever større oppmerksomhet som følge av samhandlingsreformen og stadig flere interkommunale tjenester

Kunnskapsbehov

I foreliggende gjennomgang er det identifisert behov for bedre dokumentasjon på følgende områder:

- Resultater av interkommunalt samarbeid, herunder særlig langsiktige konsekvenser for økonomisk ressursbruk og betingelser økonomisk innsparing
- Evaluering av særlige viktige ordninger som de nye barnevernstjenestene, regionale IKT-tjenester, felles forvaltningskontor og interkommunal arealplan i Trondheimsregionen (IKAP)
- Bredere dokumentasjon av lokalpolitikernes erfaringer med interkommunalt samarbeid og vurderinger av forvaltningspolitiske veivalg
- Nærmere kartlegging av konsekvenser av dagens fylkesinndeling med vekt på fylkesgrensen mellom Sør- og Nord-Trøndelag

Vedlegg 3: Hovedpunkter og konkusjoner fra kartlegging av interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal i 2013

Omfattende kommunesamarbeid

I kartleggingen som omfatter alle 36 kommuner i fylket er det funnet 253 formelle interkommunale samarbeidsordninger. Kartleggingen omfatter alle regionråd, øvrige interkommunale styrer, interkommunale selskaper, aksjeselskaper med kommunal eiermajoritet og avtalebasert samarbeid mellom kommunene. Antall formelle ordninger pr kommune varierer fra 23 for Sykkylven til 55 ordninger for Molde. Fræna, Eide, Ålesund og Kristiansund deltar i et særlig omfattende samarbeid med sine nabokommuner. Færrest samarbeidsordninger er registrert for Vanylven, Smøla, Stranda og Sykkylven.

Byene er motor

Alle de tre største byene i Møre og Romsdal framstår som svært samarbeidsorienterte i forhold til sine naboer, vurdert ut fra omfanget på dagens samarbeid. Det gjelder også i en sammenlikning med andre regionale hovedbyer i Midt-Norge. Også andre relativt store kommuner som Fræna og Haram deltar i et omfattende samarbeid og fyller viktige avlastningsfunksjoner for mindre nabokommuner.

Kommunestørrelse ikke avgjørende

Nærmere analyser basert på tall fra hele Midt-Norge tyder ikke på systematiske forskjeller i omfanget på interkommunalt samarbeid etter kommunestørrelse. Det observeres store variasjoner i samarbeidsintensitet mellom små og mellom store kommuner. Det må antas at andre faktorer som geografisk plassering, regionrådets rolle og kommunestyrenes holdning til interkommunalt samarbeid spiller en større rolle. Også økonomisk situasjon, rekrutteringsproblemer og ikke minst de regionale aktørenes opptreden kan være av betydning.

Helhetlig IKT-samarbeid i fire strukturer

Samarbeidet om IKT har vært gjennom en dynamisk og spennende utvikling de siste årene. I Møre og Romsdal deltar nå 33 av 36 kommuner i helhetlige regionale IKT-tjenester, alle unntatt Stordal, Stranda og Sykkylven. IKT-ORKidé har gjennom lang tid vært en pioner i utviklingen av bedre og mer robuste IKT-løsninger for 13 kommuner på Nordmøre og i Romsdal. På Sunnmøre er det etablert et bredt og helhetlig IKT-samarbeid mellom åtte kommuner rundt Ålesund. Også på Søre Sunnmøre og i Romsdal er et helhetlig samarbeid med forankring i solide fagmiljøer under oppbygging. Gjennom disse strukturelle endringene skapes det vesentlig bedre forutsetninger for å møte store digitale utfordringer i kommunene.

Mer barnevernsamarbeid

I løpet av de siste fem årene er det etablert seks interkommunale barneverntjenester i Møre og Romsdal. Dagens organisering innebærer at 20 av fylkets 36 kommuner dekkes av regionale tjenester med mellom 10-30 årsverk. Det finnes dermed 16 kommuner i Møre og Romsdal som ikke deltar i formalisert interkommunalt samarbeid og som løser tjenesten på egenhånd. Her inngår flere små kommuner som Vanylven, Sande, Sandøy, Gjemnes, Aure og Smøla. I Trøndelag er det med unntak for Verran kommune kun de største kommunene som ikke deltar i interkommunale tjenester.

Lokale tilpasninger til samhandlingsreformen

Kommunenes oppfølging av samhandlingsreformen har så langt vært preget av tjenesteutvikling i den enkelte kommune. I Møre og Romsdal finnes foreløpig ingen eksempler på helhetlige lokalmedisinske sentra i interkommunal regi, som har preget mye av kommunenes tilpasning til reformen i Trøndelagsfylkene. Pågående prosesser mellom kommunene tyder likevel på at det kan komme en interkommunal bølge med oppbygging av en sterkere og mer

forebyggende kommunehelsetjeneste flere steder i fylket. Det gjelder særlig tilbud om øyeblikkelig hjelp i tilknytning til interkommunal legevakt og sykehusene.

Minimalistisk samarbeid på lovpålagte kjerneområder

Til tross for visse positive utviklingstendenser i deler av det interkommunale samarbeidet, preges fortsatt mange kompetansekrevende velferdstjenester av lite samarbeid. Kartleggingen tyder på lite samarbeid på en rekke sentrale oppgavefelt innenfor særlig helse- og sosialsektoren og teknisk sektor. Samarbeid om nye lovpålagte kommunehelsetjenester, kommuneoverlegefunksjon og forebyggende helsetjenester ser ut til å ha kommet kortere i Møre og Romsdal enn i Trøndelagsfylkene. Samarbeid om sosialtjenester innenfor NAV, rus og psykiatri er også svært beskjedent. Det samme gjelder samarbeid om planlegging, byggesak, oppmåling og øvrige tekniske tjenester. Det finnes også overraskende lite samarbeid om administrative støttefunksjoner som lønn, regnskap, fakturering, samt generell økonomi- og forvaltningskompetanse i kommunene.

Sterk fragmentering

Mye av dagens kommunesamarbeid i Møre og Romsdal preges av fragmentering i mange lokale samarbeidsordninger på kryss og tvers. Det er særlig tydelig for organiseringen av brannvesenet flere steder i fylket. I Møre og Romsdal finnes det i dag ingen eksempler på helhetlige interkommunale brannvesen som er vanlig ellers i landet.

Avpolitisering og svak tilrettelegging for politisk styring

En gjennomgang av dagens styringsformer tyder på en sterk dominans av organisasjonsformer som vektlegger administrativ framfor politisk styring av det interkommunale samarbeidet. Det er de administrative styringsformene som dominerer i kombinasjon med interkommunale selskaper og aksjeselskaper som er egne rettssubjekter med egne styringsorganer utenfor kommunene. Over 90 prosent av dagens samarbeidsordninger i Møre og Romsdal må sies å være svakt tilrettelagt for politisk styring av den interkommunale oppgaveløsningen. Bruk av felles folkevalgt nemnd forekommer ytterst sjelden og det finnes ingen samkommuner i Møre og Romsdal. De siste årene observeres ingen klar trend i retning av økt tilrettelegging for mer politisk styring av det interkommunale samarbeidet, som i Trøndelagsfylkene. Dette bildet kan endres som følge av pågående vurderinger av framtidig organisering innenfor bl.a. ROR og ORKidé.

Fortsatt vippekommuner

I Møre og Romsdal er det vanskelig å identifisere en fast regioninndeling for samarbeid om lovpålagte velferdstjenester, som over lenger tid har vært under utvikling i Trøndelagsfylkene. Mye av dagens samarbeid har karakter av praktisk pragmatisk shopping framfor brede regionale fellesløsninger. Gjennom de siste årene kan det ha skjedd viktige avklaringer av enkeltkommuners geografiske tilhørighet, som for Gjemnes. Kartleggingen tyder likevel på at det fortsatt finnes flere kommuner som er i tvil om hvem de skal integrere seg mot og stå sammen med i den videre forvaltningsutvikling. Det kan gjelde flere kommuner både nord og sør i fylket og ikke minst i grenseområdene mellom Nordmøre og Romsdal og mellom Romsdal og Sunnmøre.

Lite kommunesamarbeid over fylkesgrensen

Kartleggingen tyder på at den kommunale integrasjonen på tvers av fylkesgrensen er høyst begrenset. Det registreres en viss integrasjon mellom utvalgte kommuner på Nordmøre og Orkdalsregionen. Det gjelder først og fremst Rindal kommune som er medlem i Orkdalsregionen og som tjenestemessig og geografisk orienterer seg mot Orkdal som regionsenter. For øvrig er det funnet svært få interkommunale ordninger mot Oppland, Sogn og Fjordane og andre fylker.

Gode erfaringer

Analyser av erfaringer med interkommunalt samarbeid i andre fylker tyder på at kommunene oppnår betydelige gevinster gjennom interkommunalt samarbeid. Det gjelder små og store kommuner og det gjelder både typiske distriktskommuner og kommuner i flerkommunale byområder. Gjennom samarbeid oppnås som regel bredere og mindre sårbare kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagte krav og som i de fleste tilfeller yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne. Erfaringene tyder også på at større og mer funksjonelle enheter kan medføre bedre ressursbruk og betydelig økonomisk innsparing, særlig innenfor administrative støttefunksjoner og teknisk pregede oppgaver. Det er grunn til å tro at dette hovedbildet også gjelder for kommunene i Møre og Romsdal.

Prinsipielt betenkelig og praktisk vanskelig

Analyser tilsier samtidig at det etablerte interkommunale samarbeidet kan medføre betydelige styringsmessige og demokratiske utfordringer, særlig i de tilfeller der kommunene deltar i mange ulike ordninger i ulike geografiske retninger. Interkommunalt samarbeid medfører indirekte demokrati og bryter med sentrale prinsipper for landets kommunesystem. Til dette kommer at interkommunalt samarbeid kan medføre tidkrevende omstillingsprosesser og høye prosesskostnader i den samlede forvaltning. Foreliggende kartlegging tyder på at det har vært og er krevende å lykkes med et langsiktig forpliktende samarbeid om lovpålagte kommunale kjerneoppgaver flere steder i Møre og Romsdal.

Kommunereform er varslet

Den nye Regjeringen har varslet en bred kommunereform med gjennomgang av oppgavefordelingen og overføring av flere oppgaver til større og mer robuste kommuner. NIVIs analyser tyder på at kommunene står ved et forvaltningsskille, hvor de selv kan bli utnevnt til forandringsledere i den videre forvaltningsutvikling. En kommunereform kan stille krav til mer fellesskap om grunnleggende veivalg og aktuelle kommunemodeller i Møre og Romsdal.

Vedlegg 4: Hovedpunkter og konklusjoner fra kartlegging av interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag i 2008 og 2012

Ny dynamikk og tidsskille i det interkommunale samarbeidet

I kartleggingen for 2012 er det funnet 218 formelle interkommunale samarbeidsordninger i Nord-Trøndelag, mot 147 i en tilsvarende kartlegging i 2008. Det registreres økt omfang på samarbeidet i samtlige delregioner og samtlige kommuner i fylket, med et visst unntak for Flatanger som har vært i en spesiell situasjon. Fornyelsen i samarbeidet etter 2008 dreier seg i stor grad om lovpålagte kjerneoppgaver, særlig innenfor helse- og omsorgstjenester. Det har samtidig skjedd en utvidelse av samarbeidet på andre viktige oppgavefelt som stiller krav til forvaltningskompetanse og bedre samordning på tvers av kommunegrensene. Kartleggingen tyder samtidig på at samarbeidet om kjerneoppgaver fortsatt er i en innledende fase. Det må forventes ytterligere utvidelser av samarbeidets innhold i alle fylkets delregioner, med vekt på forpliktende samarbeid om lovpålagte velferdstjenester, administrasjon og forvaltningsoppgaver og ikke minst plan- og utviklingsoppgaver. Ut fra pågående initiativ for bedre samordning mellom kommunene og en mer forpliktende samhandling mot staten og fylkeskommunen, er det grunn til å forvente endringer i etablerte samarbeidsstrukturer og styringsformer. Samhandlingsreformen er én blant flere viktige årsaker til at kommunene kan stå overfor en ny integrasjonsfase som vil stille krav til enten forsterket samarbeid eller kommunesammenslutning.

Store variasjoner i samarbeidet omfang

I Nord-Trøndelag har regionrådene og samkommunene over lenger tid vært svært viktige initierende organer for utvikling av interkommunalt samarbeid. Det ble tidlig etablert en fast samarbeidsstruktur i fylket, som med støtte fra Fylkesmannen, KS og andre regionale aktører har medført en uvanlig sterk konsentrasjon av samarbeidet til brede regionale løsninger. I Nord-Trøndelag er i dag 49 prosent av registrerte samarbeidsordninger etablert på regionrådsnivå og bare 30 prosent av ordningene på bilateralt nivå. NIVIs øvrige kartlegginger viser at forholdet var tilnærmet omvendt i Sør-Trøndelag (2009), Nordland (2010) og Romsdal inkludert Eide og Gjemnes (2011). Det er likevel store variasjoner i samarbeidets omfang internt i Nord-Trøndelag.

Antall formelle samarbeidsordninger pr. kommune varierer fra 27 for Leka til 56 for Namsos. De fire kommunene som inngår i Midtre Namdal samkommune, Namsos, Overhalla, Fosnes og Namdalseid, topper listen med over 50 ordninger. Det er helt i landstoppen i forhold til omfangsregisteringer i andre deler av landet. Leksvik, Stjørdal, Verdal og Levanger ligger også høyt, med over 40 formelle samarbeidsordninger. Nederst på listen finner vi foruten Leka, kommunene Vikna, Inderøy, Verran, Frosta og Snåsa, som har mellom 27-30 formelle ordninger.

Antall ordninger pr. delregion er høyest i Midtre Namdal med 66 ordninger, lavest i Ytre Namdal hvor det er registrert 36 formelle ordninger. Strukturen på samarbeidet er svært ulik mellom delregionene. Kommunene i Midtre Namdal skiller seg ut ved at de samarbeider mye på alle geografiske nivåer, samtidig som viktige kjerneordninger er samlet under samkommunen som felles styringsløsning. I Innherred samkommune, men også i Værnesregionen og Fosen/Trondheimsregionen (Leksvik), dominerer regionale ordninger framfor bilaterale, mens bildet er motsatt i Indre Namdal. Ytre Namdal, Indre Namdal og INVEST-kommunene skiller seg ut med færrest ordninger og det minst velutviklede samarbeidet på regionrådsnivå.

Det registreres en fordobling av antall samarbeidsordninger på høyere geografisk nivå dvs. over regionrådsnivået. Det gjelder særlig ordninger som krysser fylkesgrensen mellom Nord- og

Sør-Trøndelag og ordninger på Namdalsnivå. Det registreres relativt få ordninger og betydelig mindre dynamikk i samarbeidet på fylkesnivå i Nord-Trøndelag og på Innherredsnivå.

Fra sprekest på innhold til under det jevne

Analysene av samarbeidet innhold tilsier at noen delregioner i Nord-Trøndelag framstår som nasjonale pionerer og blant de aller mest samarbeidsorienterte kommuner i landet, mens andre delregioner preges av svakt utviklet samarbeid og lite handling til tross for omfattende prosesser. I første kategori tilhører opplagt de to samkommunene, som begge nylig har vært gjennom oppgaveutvidelser og som i dag har etablert et betydelig mer omfattende og mer helhetlig samarbeid enn hva som er vanlig i andre norske kommuner. Også Værnesregionen kan framheves som nasjonal frontregion med bakgrunn i en sterkt innholdsmessig utvikling gjennom de siste årene. Samarbeidet i Værnesregionen framstår som særlig spennende fordi samarbeidsregionen er etablert på tvers av fylkesgrensen, samtidig som det legges opp til fleksibel deltakelse fra kommunene i ulike samarbeidsordninger. Værnesregionen har også valgt vertskommunemodell som styringsløsning for omfattende kjerneoppgaver, framfor samkommune.

Samarbeidet i Indre og Ytre Namdal, samt mellom INVEST-kommunene rundt Steinkjer, framstår som mer på det jevne, selv om det også her kan vises til noen nyetableringer de siste årene. Gitt dagens kommune- og samarbeidsstruktur må det antas at særlig kommunene i Ytre og Indre Namdal står overfor store utfordringer i arbeidet med å sikre likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Det gjelder også Verran og øvrige randkommuner til Steinkjer. Leksvik er i en spesiell situasjon etter avvikling av et omfattende bilateralt samarbeid med Mosvik og sitt doble medlemskap i både Fosen regionråd og Trondheimsregionen.

I kartleggingen dokumenteres et høyst minimalistisk samarbeid på en rekke sektorområder. Det gjelder særlig innenfor sosialsektoren, undervisning og barnehage, teknisk sektor inkludert planlegging og byggesak, landbruk og naturforvaltning, samt kultursektoren. I kartleggingen finner vi også flere eksempler på fragmentering og lite helhetlige løsninger. Det gjelder bl.a. legevakt, brannvern og administrative støttefunksjoner.

Regionforstørrelse

I kartleggingen dokumenteres flere interessante endringer i samarbeidsstrukturene i fylket. Blant de viktigste er at Region Namdal er en realitet og at det har skjedd en reorganisering med økt formalisering og utvidelse av samarbeidet i Trondheimsregionen. Region Namdal fungerer som en politisk og administrativ overbygning for hele Namdalen og arbeider med samhandlingsreformen og andre oppgaver som kan peke i retning av en formalisert to-leddet samarbeidsstruktur i denne delen av fylket. I sør er Trondheimsregionen reorganisert med flere nye medlemskommuner fra 2011 (Rissa og Leksvik) og økt formalisering av den politiske og administrative styringsstrukturen. Trondheimsregionen omfatter nå 10 kommuner, inkludert Stjørdal og Leksvik fra Nord-Trøndelag. I kartleggingen finner vi foreløpig ikke indikasjoner på en tilsvarende regional mobilisering på Innherred, som mellomliggende landskap mellom Namdal og Trondheimsregionen.

Etter sammenslutningen mellom Mosvik og Inderøy 1.1.2012 er INVEST-samarbeidet utvidet med en kommune som var en del av Fosen regionråd og som førøvrig hadde et omfattende samarbeid med nabokommunen Leksvik i sør. Tidligere samarbeidsordninger mot Fosen og Leksvik er med et par unntak nedlagt og kartleggingen tyder på svært få samarbeidsforbindelser mellom Fosen-kommunene og INVEST-kommunene. Et unntak gjelder Osen kommune som er medlem i Fosen regionråd, men som samarbeider mot både INVEST (brannvern) og Midtre Namdal (helse).

Vippekommuner og pragmatiske samhandlingsregioner

De etablerte samhandlingsregionene i Nord-Trøndelag bygger i hovedsak på regionrådsstrukturen og de to samkommunene, men er ikke sammenfallende. Frosta, som er medlem i Værnesregionen, samarbeider nordover mot Innherred samkommune. Snåsa, som er medlem i Indre Namdal regionråd, har søkt samarbeid med INVEST-kommunene. Flatanger har søkt samarbeid med Midtre Namdal samkommune. I tillegg kommer at flere kommuner i nabofylkene har søkt samarbeid med nordtrønderske kommuner i oppfølgingen av samhandlingsreformen. Det gjelder Tydal og Selbu i Sør-Trøndelag som samarbeider med Stjørdal og Meråker innenfor Værnesregionen, Osen i Sør-Trøndelag som har knyttet seg til Midtre Namdal samkommune og Bindal i Nordland som har deltatt i utredninger i Ytre Namdal. Leksvik er medeier i Fosen DMS og deltar i oppfølging av samhandlingsreformen under Fosen regionråd.

I Nord-Trøndelag kan særlig Frosta og Snåsa framheves som geografiske vippekommuner. Det skyldes dels at de har valgt en annen samarbeidsretning i oppfølgingen av samhandlingsreformen og dels at de to kommunene ikke deltar i alle samarbeidsordninger som er utviklet under det regionrådet de tilhører. Forekomst av tilsvarende vippekommuner i Sør-Trøndelag og Nordland, tilsier en pragmatisk tilnærming i den innledende fasen av samhandlingsreformen. På litt lenger sikt, hvor både samhandlingsreformen og andre utfordringer kan tilsi et utvidet og mer forpliktende samarbeid om lovpålagte oppgaver, kan det bli behov for en sterkere og mer avklart regiontilhørighet med mindre rom for slike pragmatiske tilpasninger.

Tre interkommunale styringsmodeller

I fylket finnes tre ulike modeller for initiering og styring av interkommunal virksomhet. En klassisk regionrådsmodell, som innebærer at regionrådet initierer samarbeidsordninger som får sin egen organisering utenfor regionrådet, er fortsatt mest utbredt. Samarbeidet på Fosen (Leksvik), i INVEST og i Indre og Ytre Namdal utvikles etter denne modellen. En vertskommunemodell med bruk av folkevalgte nemnder er under utvikling i Værnesregionen, mens samkommunemodellen er innført mellom Levanger og Verdal og i Midtre Namdal. Kartleggingen tilsier at kommuner som har innført samkommunemodellen har kommet lengst i den innholdsmessige utviklingen av samarbeidet, mens kommuner som holder fast ved en klassisk regionrådsmodell har kommet kortest. Det er for tidlig å avgjøre om en vertskommunemodell etter de prinsipper som er vedtatt i Værnesregionen kan være et reelt alternativ til samkommunemodellen. Regelverket om samkommune er tilpasset et omfattende samarbeid om kjerneoppgaver hvor politiske og administrative styringshensyn blir ivaretatt eter de samme prinsipper som i en kommune. Vertskommuneregelverket er basert på styring fra vertskommuner og er beregnet for et mer begrenset og sektorielt oppdelt samarbeid.

Omfattende pilotering og foreløpig begrenset samarbeid om kommunehelsetjenester

Oppfølgingen av samhandlingsreformen preges foreløpig av pilotprosjekter og en rekke utredninger av aktuelle omstillinger for å sikre en sterkere og mer forebyggende kommunehelsetjeneste. I Trøndelag er det foreløpig etablert tre distriksmedisinske sentre gjennom Fosen DMS, Værnesregionen DMS og Inn-Trøndelag DMS. Etablering av tilsvarende løsninger er under vurdering i Levanger og i Namdalen. Utover de etablerte DMSene og opprettelse av regionale stillinger som samhandlingskoordinator og folkehelsekoordinator, er det formelle samarbeidet om helsetjenester foreløpig av begrenset omfang. Midtre Namdal og Værnesregionen ser foreløpig ut til å ha kommet lengst i etablering av konkrete samarbeidsordninger, mens særlig Indre og Ytre Namdal har etablert relativt lite formalisert samarbeid om kommunehelsetjenester. Utvidet samarbeid om kommunehelsetjenester har vært

gjenstand for utredning i alle delregioner og det må forventes tilvekst av flere nye ordninger de nærmeste årene.

Komplisert avtalestruktur i samhandlingsreformen

Nord-Trøndelag har lang tradisjon for aktiv samordning mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten. Med samhandlingsreformen er tidligere avtaler mellom den enkelte kommune og Helseforetaket i Nord-Trøndelag reforhandlet og tilpasset en lovregulert avtalestruktur. Det nye avtaleregimet er juridisk forpliktende og betydelig mer omfattende sammenliknet med tidligere avtaler. Det nye avtaleregimet innebærer at det kan skilles mellom ikke mindre enn fire forskjellig avtaletyper på ulike nivåer, en intensjonsavtale på helseregionnivå, en generell samarbeidsavtale på foretaksnivå, spesialavtaler på 11 lovpålagte avtaleområder, med tillegg av evt. særavtaler for å dekke spesielle behov for samhandling. Med det nye avtaleregimet følger også tre partssammensatte utvalg i form av et regionalt samarbeidsutvalg på helseregionnivå, samt et politisk og et administrativt samarbeidsutvalg på foretaksnivå i Nord-Trøndelag. De avtaler som så langt er fremforhandlet er likelydende for alle kommuner i fylket. Kommunene som samarbeider i Værnesregionen er i en spesiell situasjon, ved at kommunene har inngått avtaler med tre ulike helseforetak (St.Olav hospital HF, Helse Nord-Trøndelag HF og Rusbehandling Midt-Norge HF). Arbeidet med samhandlingsavtalene vil være en løpende prosess. En ny avtalerunde skal sluttføres nå i vår og det kommer flere viktig avtalerunder, bl.a. om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp, som blir en lovpålagt kommunal oppgave fra 1.1.2016.

Flere utfordringer innenfor NAV

Som i 2008 er NAV i Nord-Trøndelag fortsatt inndelt i syv statlige tjenesteområder. Disse følger regionrådsstrukturen i den nordlige delen av fylket (Namdalen og INVEST), men ikke i den sørlige delen. Verdal kommune er et eget statlig tjenesteområde, det samme er Levanger og Leksvik, mens de tre sørligste kommunene Stjørdal, Frosta og Meråker tilhører Værnes Nord. Organisering i tjenesteområder legger til rette for arbeidsdeling og spesialisering og i 2010 anbefalte et nasjonalt ekspertutvalg en organisasjonsmodell for NAV basert på tjenesteområder og interkommunalt samarbeid om sosialtjenester i områder med små kommuner og lite befolkningsgrunnlag. Foreløpig er det kun kommunene i Midtre Namdal som har etablert et helhetlig samarbeid om sosialtjenester opp mot NAV, som samsvarer med den statlige distriktsinndelingen. Kartleggingen tilsier at NAV står overfor utfordringer knyttet til både den statlige distriktsinndelingen, ulikt nivå på samarbeid om sosialtjenester mellom kommunene og ikke minst samordning mot de regioner og prosesser som pågår for å følge opp samhandlingsreformen. Hensynet til likeverdige tjenester og god samhandling kan tilsi sterkere harmonisering av grunnstrukturene for helse- og sosialtjenester på statlig og kommunal side.