

Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring.

ECON Rapport 2006-057

Sammendrag

Resymé

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

Bakgrunn for prosjektet

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

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

Problemstillinger

Rapporten har to hovedproblemstillinger:

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

Prosjektet har hatt som ambisjon å gi en nasjonal oversikt over pågående interkommunalt samarbeid, herunder på hvilke områder det samarbeides mest, hvilke organisasjonsmodeller som benyttes og hvor mange kommuner som er involvert i samarbeid.

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

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

Del I - Omfang av interkommunalt samarbeid i Norge

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

- Antall formelle interkommunale samarbeider
- hvor mange kommuner som er involvert i de ulike konkrete interkommunale samarbeider
- hvilke oppgaveområder det samarbeides om
- hvilke organisasjonsmodeller som benyttes.

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

Svarprosent og kvalitet gjør at vi ikke har nådd ambisjonen

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

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

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

Antall interkommunale samarbeid

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

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

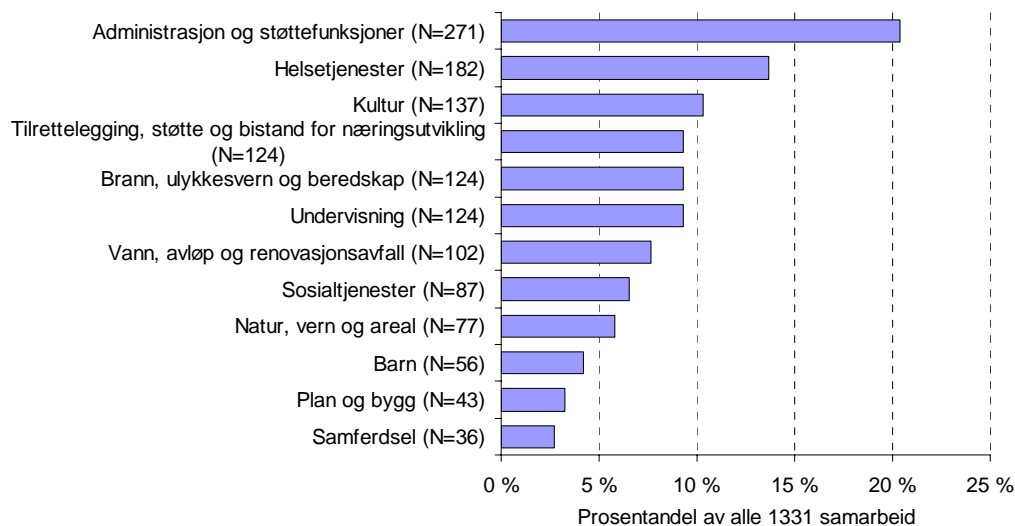
Organisering av interkommunale samarbeid

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

Samarbeidsområder

Figuren nedenfor viser hvilke oppgaveområder samarbeidene omfatter.

Figur A *Samarbeid innen ulike områder*



Del II - Politisk styring og kontroll av interkommunalt samarbeid

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

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

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

Vi har mottatt i alt 210 svar av i alt 410 mulige respondenter (395 kommunestyrerepresentanter og 15 rådmenn/administrasjonssjefer). Svarprosenten er tilfredsstillende, men kunne vært høyere.

Vi mener hovedinntrykket i undersøkelsen også vil gjelde andre kommuner

Selv om vår undersøkelse bygger på 15 kommuner i 3 regionråd er det grunn til på tro at hovedinntrykket også gjelder for andre kommuner.

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

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

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

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

Store kommuner svarer ikke forskjellig fra mindre samarbeidskommuner

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

Ikke store forskjeller på formannskapsmedlemmer og øvrige kommunestyrerepresentanter

Medlemmene av formannskapene besvarer mange spørsmål i undersøkelsen likt som kommunestyrerepresentanter ellers. Men det viser seg at formannskapsmedlemmene opplever å ha bedre kunnskap om hovedmodellene for interkommunalt samarbeid og hvilke organisasjonsmodeller kommunen konkret er involvert i, enn øvrige representanter. Formannskapsmedlemmene mener å ha noe sterkere innflytelse på det som skjer i regionrådet og de mener å ha langt bedre innflytelse på kommunens beslutninger om å gå inn i interkommunalt samarbeid.

Rådmennene opplever å ha større kunnskap og sterkere innflytelse enn politikerne

Rådmennene mener å ha bedre oversikt over interkommunalt samarbeid kommunen er involvert i enn politikerne. De svarer at de i større grad har kunnskap om interkommunale organisasjonsformer generelt og egen kommunes

valg av modeller enn politikerne. Rådmennene opplever å ha større grad av innflytelse på det som skjer i regionrådet enn politikerne.

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

Når politikerne på vesentlige punkter opplever å ha redusert mulighet for politisk styring og kontroll, svekker det muligheten for politisk styring og kontroll over grunnleggende samfunnstjenester de er satt til å forvalte og prioritere på vegne av innbyggerne.

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

1. Styrke kunnskap og informasjon om interkommunalt samarbeid

Den nasjonale kartleggingen og undersøkelsen rettet mot lokalpolitikere viser behovet for å iverksette tiltak nasjonalt og lokalt for å styrke kunnskapen, oversikten og informasjonen om interkommunalt samarbeid. Manglende kommunal oversikt innebærer at heller ikke KS eller KRD har noen god oversikt over interkommunalt samarbeid.

Ett tiltak for å gi oversikt og styrke kunnskapen, er å pålegge kommunene å utarbeide konkrete oversikter over samarbeid gjennom en standardisert mal. En noe mykere styringsform ville være at KRD og KS oppfordrer kommunene til å prioritere et slik arbeid og eventuelt bidra med ressurser i arbeidet. Oversikten bør oppdateres årlig.

Et annet tiltak er å pålegge eller oppfordre kommunene til med jevne mellomrom å behandle og vurdere omfanget av interkommunalt samarbeid i kommunestyrene.

Et tredje tiltak er å styrke KS folkevalgtprogrammet på dette området.

2. Styrke bevissthet om antall samarbeider og antall kommuner

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

Generelt er det slik at desto flere samarbeider en kommune er del av, desto mer delegering og utflytting av kommunal styring av saksområder.

Hvor mange kommuner som er del av et samarbeid, vil også ha betydning for oversiktligheten og beslutningsstrukturene i samarbeidet. Desto flere deltakere, desto mer omfattende beslutningsprosesser. Faste kommunale samarbeidspartnere kan være en fordel.

3. Utvikling av styringsmodeller

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

Et kjennetegn ved dagens interkommunale samarbeid er at ulike oppgaver har sin egen organisering ofte i selskaper eller vertskommuner. I kommuner som deltar i regionråd har det ofte vært regionrådet som initierer samarbeid for så å legge styringen og utførelsen av oppgavene i ulike interkommunale organisasjons-

modeller. KRDs nye forslag til en vertskommune med politisk nemnd (Ot.prp. nr. 95 (2005-2006)) kan kanskje styrke muligheten for politisk styring og kontroll i saker som anses å være av prinsipiell karakter.

Kommunal- og regionaldepartementet har valgt å ikke gå videre med lovfesting av muligheten for samkommuner etter utarbeidelse av et omfattende høringsnotat om modellen i 2005. Vi mener samkommunemodellen kan møte viktige dimensjoner knyttet til oversikt og politisk styring som er påpekt i denne rapporten.

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