

Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid

Rapport utarbeidet på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet

Rapport nr. 2022/98

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder problemstillinger og gir råd til myndigheter, organisasjoner og bedrifter. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Vi er et samfunnsfaglig analyse- og rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Oslo Economics har i dag rundt 70 medarbeidere, hvorav mer enn 15 med doktorgrad. Vi tilbyr innsikt basert på fagkompetanse, sektorerfaring og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om NIBR og Roald Hopsnes

NIBR er et samfunnsfaglig forskningsinstitutt og er en del av OsloMet – storbyuniversitetet. Vår kjernekompetanse er helhetlige analyser av sted og styring innen utvalgte politikkkfelt. Ved å kombinere spisskompetanse på tvers av faglige grenser tilbyr vi nasjonal og internasjonal forskning, utredning og evaluering med stor vekt på relevans for våre oppdragsgivere. Våre kompetanseområder er bolig, by og sted, demokrati og styresett, helse og velferd, klima og miljø, migrasjon og integrasjon, planforskning og regional og territoriell utvikling.

Roald Hopsnes er førsteamanuensis ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen. Roald jobber innenfor forvaltningsrett, kommunalrett og plan- og bygningsrett. Han har tidligere vært medlem av kommuneutvalget, og jobbet som nesteleder hos Kommuneadvokaten i Bergen.

Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid/rapport 2022/98

© Oslo Economics, 9. desember 2022

Kontaktperson:

Svend Boye / Partner

ssb@osloeconomics.no, Tel. +47 452 92 482

Foto/illustrasjon: Utarbeidet av Oslo Economics

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Bakgrunn og informasjonskilder	9
1.1 Bakgrunn for oppdraget	9
1.2 Om kartleggingen	9
1.3 Informasjonskilder	10
1.4 Rapportens struktur	11
2. Om interkommunale samarbeid	12
2.1 Generelt	12
2.2 Ulike former for interkommunalt samarbeid	12
3. Administrativt vertskommunesamarbeid	16
3.1 Organisering	16
3.2 Formål	16
3.3 Utbredelse	16
3.4 Case: Asker, Bærum og Lier krisesenter	17
3.5 Case: «Balansert» vertskommunesamarbeid i Midt-Finnmark	18
4. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd	21
4.1 Organisering	21
4.2 Formål	21
4.3 Utbredelse	21
4.4 Case: Surnadal og Rindal PPT	22
4.5 Case: Surnadal og Rindal Kulturskole	23
5. Kommunalt oppgavefelleskap	25
5.1 Organisering	25
5.2 Formål	25
5.3 Utbredelse	26
5.4 Case: SuSu - kommunalt oppgavefelleskap for næringsarbeid	26
5.5 Case: Midt-Agder friluftsråd kommunalt oppgavefelleskap	27
6. Interkommunalt selskap	30
6.1 Organisering	30
6.2 Formål	30
6.3 Utbredelse	31
6.4 Case – Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal	31
7. Aksjeselskap	33
7.1 Organisering	33
7.2 Formål	33
7.3 Utbredelse	34

7.4 Case: Veas AS	34
8. Interkommunalt politisk råd	36
8.1 Organisering	36
8.2 Formål	36
8.3 Utbredelse	36
8.4 Case: Vest-Finnmark Interkommunale politiske råd	37
8.5 Case: Region Kristiansand Interkommunale politiske råd	38
9. Råd for velfungerende interkommunale samarbeid	40
9.1 Råd 1: Vurdere om det er mest hensiktsmessig å løse oppgaven i kjernekommunen eller i et samarbeid	40
9.2 Råd 2: Se samarbeid i sammenheng og velg rett samarbeidspartnere	41
9.3 Råd 3: Velg en samarbeidsform som egner seg for oppgaven og samarbeidspartnerne	42
9.4 Råd 4: Folkevalgte, kommune- og samarbeidsadministrasjon bør engasjere seg positivt for samarbeidet	48
10. Referanser	51

Sammendrag og konklusjoner

På vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet har Oslo Economics, med samarbeidspartnerne NIBR og førsteamanuensis Roald Hopsnes, gjennomført en kartlegging av kommuners arbeid for å oppnå velfungerende interkommunale samarbeid. Mandatet for oppdraget har vært å dokumentere hvordan et utvalg kommuner arbeider for å få interkommunale samarbeid til å fungere godt. Som en del av kartleggingen har vi også vurdert fordeler og ulemper med ulike samarbeidsformer og suksesskriterier for velfungerende samarbeid.

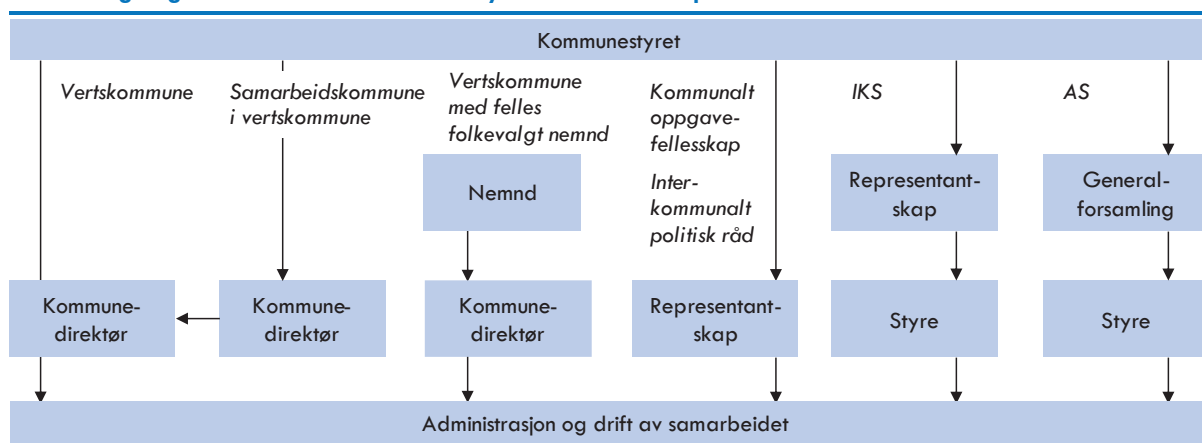
Om kommunenes ansvar og interkommunale samarbeid

Kommuner kan selv velge hvordan de ønsker å løse sine oppgaver, innenfor de rammene og bestemmelsene som gjelder for den aktuelle oppgaven/tjenesten. Oppgaveløsning i kjernekommunen (også omtalt som egenregi/oppgaveløsning internt i kommunen) er standarden for de aller fleste kommuner. Samtidig er interkommunale samarbeid svært utbredt. Kommuneloven slår fast at kommuner kan utføre felles oppgaver gjennom følgende samarbeidsformer:

- Interkommunale samarbeid med formell organisatorisk overbygning:
 - Interkommunalt politisk råd
 - Vertskommunesamarbeid
 - Administrativt vertskommunesamarbeid
 - Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd
 - Kommunalt oppgavefelleskap
 - Interkommunalt selskap (regulert i IKS-loven (1999))
 - Aksjeselskap (Aksjeloven (1997))
 - Samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til
- Avtalebaserte samarbeid uten formell, organisatorisk overbygning, samt kjøp og salg av tjenester

En viktig bakgrunn for utredningen er at kommuner ikke lenger vil ha adgang til å organisere seg i såkalte §27-samarbeid. Videre er det kommet nye samarbeidsformer, i form av kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt politisk råd. Denne kartleggingen er begrenset til å se på kommunenes arbeid med få til velfungerende formaliserte, interkommunale samarbeid i form av til interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid (med og uten felles folkevalgt nemnd), interkommunalt selskap og AS.

Sammenligning av avstand fra kommunestyret til administrasjonen i formaliserte samarbeid



Kilde: Oslo Economics. I tillegg til disse samarbeidsformene er samvirke og avtalefestede, ikke formaliserte samarbeid aktuelle former.

Vertskommunesamarbeid er den samarbeidsformen som ligner mest på det å løse oppgaver i kjernekommunen, ettersom kommunestyrene i slike samarbeid forholder seg til sin egen kommunedirektør. Etter vertskommunesamarbeid er kommunalt oppgavefelleskap den samarbeidsformen som er nærmest kommunestyret, ettersom det ikke må være et eget rettssubjekt og ettersom det kun trenger å være et representantskap mellom kommunestyrene og administrasjonen i samarbeidene. Avstanden mellom kommunestyre og administrasjon er størst i IKS og AS. I slike samarbeid må kommunestyrene i hovedsak nøye seg med å velge

representanter til representantskap/generalforsamling. Medlemmene av representantskapet/generalforsamlingen må videre begrense seg til å velge styremedlemmer og sette budsjetttrammer, og overlate oppfølging av daglig drift til styremedlemmene.

Råd for å få til velfungerende interkommunale samarbeid

På grunnlag av funnene i vår kartlegging og funn fra tidligere studier har vi formulert følgende råd for å få til velfungerende interkommunale samarbeid:

Råd 1: Vurdere om det er mest hensiktsmessig å løse oppgaven i kjernekommunen eller i et samarbeid

På grunnlag av formålsparagrafen i kommuneloven og funn fra tidligere utredninger om interkommunale samarbeid, bør samarbeid etter vårt syn vurderes etter i hvilken grad det bidrar til å oppnå følgende mål:

1. Lokalpolitisk styring og kontroll
2. Effektivitet, herunder tilfredsstillende lovmessige krav, sikre kvalitet og kostnadseffektivitet
3. Konsekvenser for kommunen som helhet/restkommunen

Sett opp mot de tre målene for velfungerende oppgaveløsning, vil det å løse oppgaven i kjernekommunen normalt være det som gir best forutsetninger for å nå mål nummer 1. og 3., nemlig lokalpolitisk styring og kontroll og hensyn til kommunen som helhet. Når interkommunale samarbeid brukes i omfattende grad for flere typer oppgaver, er grunnen i hovedsak at det kan gi bedre tilfredsstillende av lovmessige krav og forventninger til kvalitet, på en effektiv måte. Flere kommuner velger å inngå i interkommunale samarbeid fordi de ikke evner å løse oppgaven på en kvalitativ god måte alene, eller fordi kommunens størrelse i folketall eller flateinnhold er for liten til å sørge for kostnadseffektiv oppgaveløsning.

Råd 2: Se samarbeid i sammenheng og velg rett samarbeidspartnere

Når en kommune har vurdert at samarbeid er hensiktsmessig for en oppgave, er neste steg å vurdere hvilke kommuner det kan være aktuelt å samarbeide med. Aktuelle samarbeidspartnere vil nesten alltid være andre kommuner. Fylkeskommuner har ikke samme oppgaveansvar som kommunene og vil derfor normalt ikke være naturlige samarbeidspartnere. På grunnlag av funn fra professor Dag Ingvar Jacobsen (2022), og innspill fra samarbeidene vi har kartlagt, har vi sammenstilt følgende råd for valg av samarbeidskommuner:

- Kommuner som har en historie som inneholder samarbeid over lengre tid og på flere områder, er også kjennetegnet av bedre samarbeid.
- Jo likere kommunene er, desto bedre samarbeid. Samarbeid som kjennetegnes av betydelig asymmetri i befolkningsmengden vil oftere oppleves som dårligere.
- Jo færre samarbeidspartnere, desto større sannsynlighet for et godt samarbeid.
- Kontorkommunen/senteret for samarbeidet bør ha evne til å rekruttere kvalifisert arbeidskraft.

Råd 3: Velg en samarbeidsform som egner seg for oppgaven og samarbeidspartnerne

Når en kommune har vurdert at samarbeid kan være egnet for en viss oppgave, og funnet relevante samarbeidspartnere, bør samarbeidspartnerne sammen vurdere hva slags samarbeidsform som egner seg for dem og oppgaven de ønsker å løse i fellesskap. I valget av samarbeidsform bør samarbeidspartnerne først vurdere hvilke samarbeidsformer som er tillatt for oppgaven, etter kommuneloven og annen lovgiving. Deretter bør de vurdere hvilken samarbeidsform som best bidrar til å nå målene om lokalpolitisk styring og kontroll, effektivitet, herunder tilfredsstillende av krav til kvalitet og kostnadseffektivitet, og hensyn til kommunen som helhet/restkommunen.

Administrativt vertskommunesamarbeid

Avstanden fra kommunestyret til administrasjonen er kortest i administrative vertskommunesamarbeid, for kommunen som er vertskommune. I slike samarbeid er det kun kommunedirektøren som står mellom kommunestyret og administrasjonen for samarbeidet. Kommunestyret og administrasjonen i vertskommunen kan følge opp aktiviteten i samarbeidet på lignende måte som aktiviteten i kjernekommunen, noe som kan legge godt til rette for både lokalpolitisk styring og kontroll, effektivitetskontroll og grunnlag for omprioritering mellom samarbeidsaktiviteten og andre aktiviteter. Vertskommunesamarbeid er den samarbeidsmodellen som er tiltenkt for lovpålagte oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, men formen kan også brukes for andre typer kommunale oppgaver. Samarbeidsformen er mye brukt for blant annet barnevern, krisesenter, legevakt og brann- og redningsvesen, landbrukskontor, lønn, IKT og innkjøpsamarbeid mv. En mulig utfordring ved administrative vertskommunesamarbeid er at samarbeidskommunene (kommunene som ikke er vertskommune) har mindre formell

kontroll over og påvirkning på samarbeidet. Administrative vertskommunesamarbeid kan derfor sies å være særlig godt egnet der oppgaven er lite lokalpolitisk styrt, der samarbeidskommunene har like prioriteringer/politiske ønsker som vertskommunen og/eller der uformelle kanaler for kontroll og påvirkning fra samarbeidskommunene fungerer godt.

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd

En samarbeidsform som kan være egnet for å imøtekomme samarbeidskommunenes behov for styring og kontroll er vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. I slike samarbeid skal en nemnd med representanter fra samarbeidskommunene følge opp kommunedirektøren i vertskommunen i saker som gjelder oppgaven det samarbeides om. Samarbeidsformen er lite brukt. En utfordring ved samarbeidsformen er at nemnda kan danne et ekstra forum uten å erstatte behovet for direkte oppfølging fra kommunestyrene. Dette kan skyldes at det er kommunestyrene som er ansvarlig overfor brukerne av tjenesten og at nemnda kun følger opp samarbeidet når nemnda er samlet. Dersom kommunestyrene skulle begrenset seg til å følge opp samarbeidet gjennom nemnda ville det kunne ta lang tid fra anmodning fra kommunestyre til nemnda, via forespørsel fra nemnda til kommunedirektør og tilbake igjen. På grunnlag av eksemplene vi kjenner til, anbefaler vi at kommuner som velger vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd klart definerer hvordan vertskommunesamarbeidet skal følges opp gjennom nemnda, hvilket ansvar nemnda har og hvordan kommunestyrene skal forholde seg til nemnda og kommunedirektøren i saker som berører samarbeidene.

Kommunalt oppgavefellesskap

Kommunalt oppgavefellesskap er en ny samarbeidsform. Samarbeidsformen er fleksibel, ettersom kommunen kan velge om fellesskapet skal være et selvstendig rettssubjekt eller ikke, og om det skal være et styre mellom representantskapet og administrasjon/drif av oppgaven, eller ikke. Selv om styringsformen kan være enkel, med mulighet fra kort avstand til kommunestyret, kan samarbeidsformen kan brukes til et bredt spekter av små og store kommunale oppgaver, herunder oppgaver som i dag ofte forvaltes gjennom IKS og §27-samarbeid. Sammenlignet med et vertskommunesamarbeid har samarbeidsformen lenger avstand til vertskommunen og administrasjonen, ettersom det ikke ligger under kommunedirektøren. Samtidig kan avstanden til kommunestyret være kortere enn ved bruk av IKS, ettersom oppgavefellesskap ikke trenger å være et eget rettssubjekt og ettersom det kun trenger å være et representantskap mellom kommunestyrene og administrasjonen/driften. Dette gjør at kommunale oppgavefellesskap kan være særlig egnet for samarbeid der deltakerkommunene ønsker likere representasjon enn det som er mulig i vertskommunesamarbeid, men der antallet deltakere ikke er så mange at representantskapet uansett vil oppnevne et styre til å følge opp daglig drift (slik at styringen ligner styreformen i IKS). Ettersom administrasjonen ikke ligger under kommunedirektøren, som ved vertskommunesamarbeid, er samarbeidsformen muligens mest aktuell for kommunale oppgaver som ikke er altfor tett integrert med rest-kommunen. Kommunale oppgavefellesskap kan ikke fatte enkeltvedtak, noe som begrenser omfanget av aktuelle tjenester noe. Samtidig kan behovet for enkeltvedtak knyttet til eksempelvis brannforebygging løses ved at vedtak fattes av den enkelte kommune i oppgavefellesskapet.

Interkommunale selskap (IKS)

I tilfeller der kommuner ønsker å la samarbeid optimalisere/utvikle sin virksomhet uten direkte politisk styring, kan IKS være en aktuell samarbeidsform. Ved bruk av IKS foregår eierstyringen ved at kommunestyret utnevner representanter til representantskapet, som igjen velger styremedlemmer og fastsetter budsjett for samarbeidet. Det er videre styremedlemmene som følger opp drift og administrasjon. Ved bruk av denne samarbeidsformen er det viktig at kommunestyrerepresentanter slår seg til ro med å drive profesjonell eierstyring, det vil si at de styrer gjennom valg av representanter som evner å følge opp virksomheten på en god måte, snarere enn at de forsøker å følge opp aktiviteten som om den var en del av kjernekommunen. Samarbeidsformen IKS kan sies å være nokså rigid og fast i formen, sammenlignet med både kommunale oppgavefellesskap og aksjeselskap. Blant annet kan det nevnes at endringer i selskapsavtalen, herunder beslutninger om utvidelse, utelukkelse og oppløsning, må besluttes av hvert enkelt kommunestyre. Til sammenligning kan tilsvarende beslutninger fattes av generalforsamlingen i et aksjeselskap, som tilsvarer representantskapet i et IKS. Videre vedtas budsjettet av representantskapet og ikke av styret, som i et aksjeselskap. Den rigide styringsformen kan gi forutsigbarhet for samarbeidet, som kan være positivt, men kan samtidig hindre videreutvikling og tilpasning. Samarbeidsformen IKS brukes særlig til forretningsmessige oppgaver som renovasjon, havn, vann og avløp, arbeidstrening, samt brann- og redning. For å få IKS til å fungere effektivt er det foruten profesjonell eierstyring av betydning at oppgaven det samarbeides om er stort nok til å forsvare administrasjonskostnadene forbundet med strukturens mange lag. Videre er det viktig med god informasjonsutveksling, blant annet for å muliggjøre omprioritering mellom oppgaver i samarbeidet og rest-kommunen på en effektiv måte.

Aksjeselskap (AS)

Aksjeselskap ligner mye på IKS ved at kommunene kan styre et AS gjennom valg av representanter til generalforsamlingen, som igjen velger et styre. Både ved bruk av IKS-formen og ved bruk av aksjeselskapsformen er utgangspunktet at virksomheten frikobles fra anvendelsesområdet for alminnelige forvaltningsrettslige regler og tilkobles de selskapsrettslige regler som gjelder for vedkommende organisasjonsform. Aksjeselskap kan, avhengig av vedtaksbestemmelsene, legge til rette for større grad av flertallsstyring enn det IKS-formen normalt legger opp til. Samtidig kan deltakere i aksjeselskap velge å vedta tilsvarende vedtekter som i et IKS, for å balansere hensynet til ledelsens handlefrihet mot behovet for eierstyring slik de måtte ønske. Tidligere kartlegginger viser at den vanligste anvendelsen av interkommunale aksjeselskap skjer for virksomheter knyttet til arbeidstrening, energi, samferdsel, næringsutvikling og media/kommunikasjon. I motsetning til IKS kan AS gå konkurs og deltakerne har ikke ubegrenset ansvar for selskapsforpliktelsene som svarer til deltakernes eierandeler andel. Dette gjør at det kan være særlig egnet for å vise at kommunal virksomhet som er i konkurranse med private gjør dette på forretningsmessige vilkår.

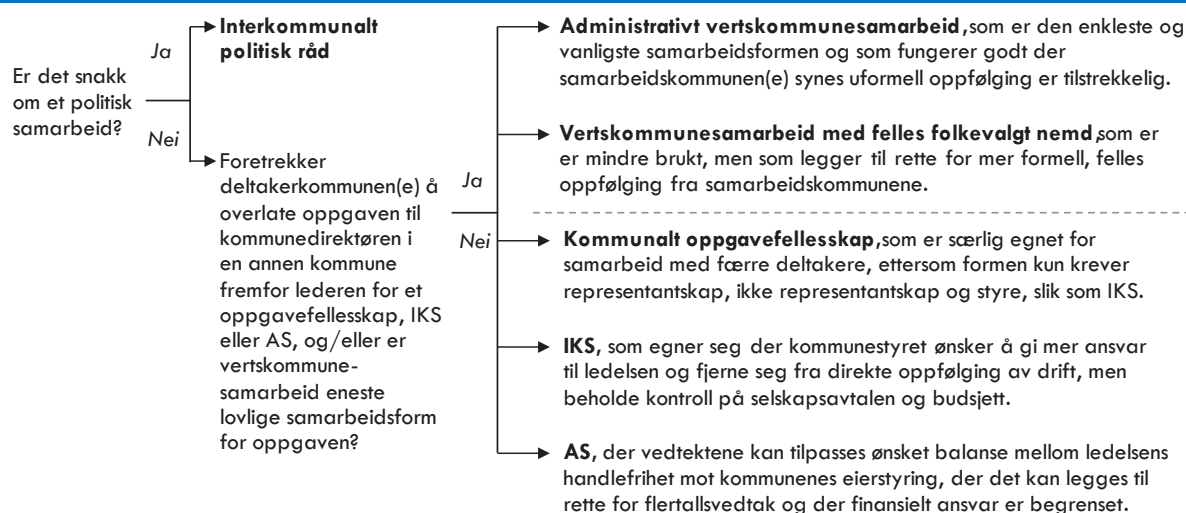
Interkommunalt politisk råd

Interkommunalt politisk råd er samarbeidsformen som skal velges for organisering av politisk samarbeid mellom kommuner og/eller fylkeskommuner. Samarbeidsformen skal ikke brukes til tjenesteproduksjon.

Oppsummering

I figuren oppsummerer vi hvilke samarbeidsformer som er mest aktuelle å vurdere, avhengig av oppgaven som skal løses, deltakerne i samarbeidet og deres ønsker:

Valg av samarbeidsform avhengig av oppgaven det skal samarbeides om, deltakerne og deres ønsker



Kilde: Oslo Economics. I tillegg til disse samarbeidsformene er samvirke og avtalefestede, ikke formaliserte samarbeid aktuelle former.

Råd 4: Folkevalgte og kommune- og samarbeidsadministrasjon bør engasjere seg positivt for samarbeidet

Når det interkommunale samarbeidet først er etablert er det viktig at de folkevalgte, administrasjonen i samarbeidskommunene og ledelsen i samarbeidet engasjerer seg for at samarbeidet skal fungere best mulig. På bakgrunn av tidligere studier og denne kartleggingen har vi formulert følgende suksessfaktorer for velfungerende interkommunale samarbeid, uavhengig av hvilken samarbeidsform som velges:

- Forankring av mål og forventninger hos politikere og administrasjon i samarbeidskommunene
- Formalisering av samarbeidet og profesjonell eierstyring
- Resultatrapportering, kommunikasjon og pleie av relasjoner og tillit