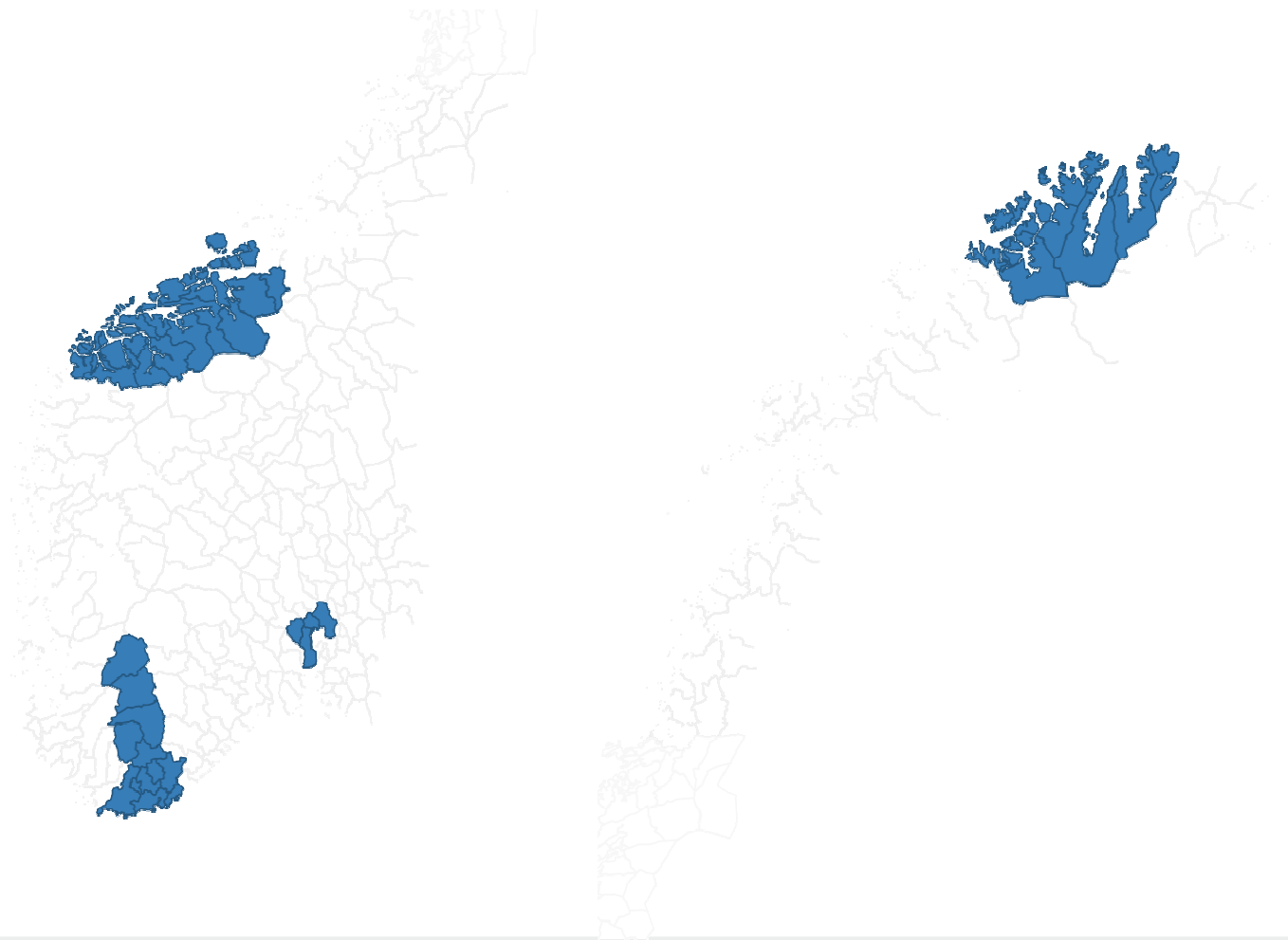




Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid

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 oppgavefellesskap 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.

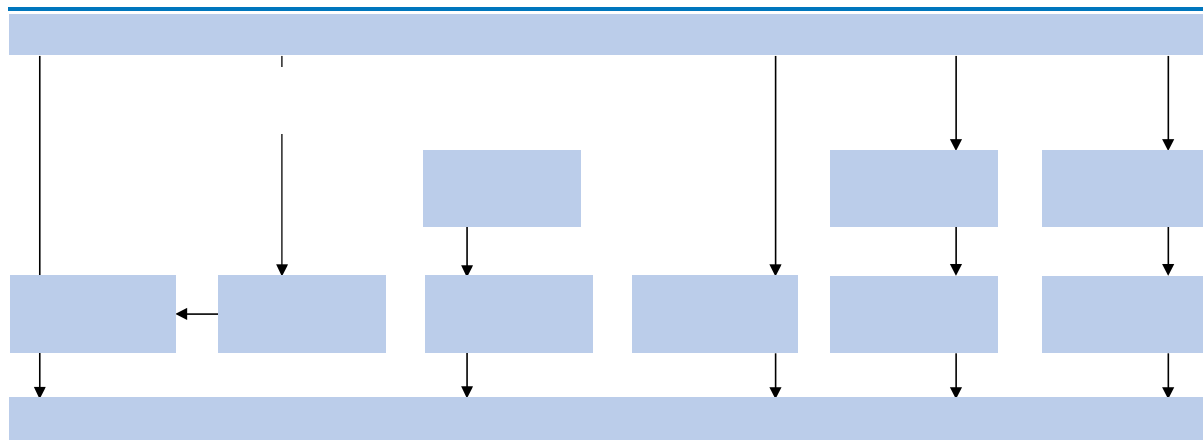
Om kommunenes ansvar og interkommunale samarbeid

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 oppgavefellesskap
 - 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 oppgavefellesskap 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 oppgavefellesskap, 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 oppgavefellesskap 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. Kommunestyre og administrasjon 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, kriesenter, legevakt og brann- og redningsvesen, landbrukskontor, lønn, IKT og innkjøpssamarbeid 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/drift 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 pleieing av relasjoner og tillit

1. Bakgrunn og informasjonskilder

Interkommunalt samarbeid er svært vanlig i Norge, og alle kommuner deltar i interkommunale samarbeid. I løpet av høsten 2019 trådte store deler av den nye kommuneloven i kraft, og kommunene må innen høsten 2023 organisere samarbeidene i tråd med de lovlige samarbeidsmodellene. Formålet med denne kartleggingen har vært å innhente et oppdatert og praksisnært informasjonsgrunnlag om hvordan kommuner arbeider med interkommunalt samarbeid. Dette skal videre benyttes inn i Kommunal- og distriktsdepartementets arbeid med å utarbeide en ny veileder om interkommunalt samarbeid.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Interkommunalt samarbeid er svært vanlig i Norge. Slike samarbeid kan gi bedre ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler, tilgang på kompetanse og økt kvalitet på tjenester. I tillegg kan det for enkelte kommuner være nødvendig for å få gjennomført lovpålagte oppgaver. Interkommunalt samarbeid kan også gi utfordringer, blant annet knyttet til demokratisk styring og kontroll og omprioritering av midler mellom oppgaver i samarbeidet og rest-kommunen.

I løpet av høsten 2019 trådte store deler av den nye kommuneloven i kraft, herunder en ny overordnet bestemmelse om interkommunale samarbeid (Kommuneloven, 2018). I henhold til §17-1 kan følgende samarbeidsmodeller benyttes:

- Interkommunalt politisk råd
- Kommunalt oppgavefelleskap
- Vertskommunesamarbeid
- Interkommunalt selskap (IKS)
- Aksjeselskap (AS)
- Samvirkeforetak, forening eller på en annen måte som der er rettslig adgang til

De tre første samarbeidsmodellene er regulert direkte i kommuneloven, mens de resterende er regulert i egne særlover. Den nye kommuneloven skal ikke være til hinder for at kommunene kan inngå en avtale om samarbeid uten en formell organisatorisk overbygning (uformaliserte samarbeid).

Interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefelleskap er nye samarbeidsmodeller.

Interkommunalt politisk råd kan benyttes til å organisere politisk samarbeid, mens et kommunalt oppgavefelleskap kan benyttes for å løse felles oppgave knyttet til produksjon og tjenesteytelse til innbyggerne.

Kommunen har ikke lenger rettslig adgang til å organisere interkommunale samarbeid som regionråd eller §27-samarbeid, og må innen utgangen av 2023 omdanne disse til en av samarbeidsmodellene i den nye kommuneloven (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019). I forbindelse med disse omorganiseringene og opprettelsen av nye interkommunale samarbeid har enkelte kommuner meldt at de oppfatter regelverket som komplisert. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) skal derfor utarbeide en ny veileder om interkommunalt samarbeid. Veilederen skal hjelpe kommunene med å forstå reglene bedre, velge samarbeidsmodell, og synliggjøre handlingsrommet i regelverket.

1.2 Om kartleggingen

Mandatet for oppdraget er at det skulle gjennomføres en kartlegging av hvordan et utvalg med kommuner arbeider med interkommunalt samarbeid. Kartleggingen skal kun omfatte de lovfestede interkommunale samarbeidsformene, med hovedvekt på samarbeidsformene i kommuneloven.

Kartleggingen skulle vise variasjonen i samarbeid og hvordan handlingsrommet i regelverket utnyttes. Det skulle innhentes informasjon om fordeler og ulemper med de ulike samarbeidsformene og hva som oppfattes som suksesskriterier for velfungerende samarbeid. Som en del av oppdraget skulle det i tillegg utarbeides en rekke modeller og figurer knyttet til interkommunalt samarbeid.

Oppdraget er gjennomført av Oslo Economics representert ved prosjektleder og partner Svend Boye, i samarbeid med NIBR representert ved Lars Chr. Monkerud, og førsteamanuensis ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen, Roald Hopsnes.

Case-samarbeid

Hovedaktiviteten i prosjektet har vært å kartlegge hvordan et utvalg med kommuner arbeider med interkommunalt samarbeid. Kartleggingen omfatter ti kommuner og én fylkeskommune, og blant disse ti spesifikke samarbeid (Tabell 1-1). Disse case-samarbeidene dekker til sammen alle de ulike samarbeidsformene definert i kommuneloven §17-1, med unntak av samvirkeforetak og forening. I tillegg dekker de ulike samarbeidsområder, geografisk og

demografisk variasjon, samt ulike typer samarbeidsparter.

Tabell 1-1: Case-samarbeid

1.3 Informasjonskilder

1.3.1 Intervjuer

Hovedinformasjonskilden i denne kartleggingen har vært intervjuer med representanter for de ulike kommunene og samarbeidene. For samtlige samarbeid har vi intervjuet:

- Ledelsen i samarbeidet
- Administrasjonen i én eller flere av samarbeidskommunene
- Folkevalgte i én eller flere av samarbeidskommunene

Totalt har vi gjennomført 27 intervjuer i løpet av utredningen, med totalt 33 informanter. 12 av informantene sitter i kommuneadministrasjon, 12 er leder for samarbeidsområdet og 9 er folkevalgte i de utvalgte kommunene/fylkeskommunene.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Dette innebærer at informantene fikk tilsendt en intervjuguide i forkant av intervjuet. Denne ble benyttet som utgangspunkt for samtale, samtidig som vi tilrettela for å diskutere andre synspunkter som informantene anså som relevante å diskutere. De fleste intervjuene ble gjennomført i form av en videosamtale (Teams), mens enkelte ble gjennomført enten fysisk eller per telefon.

1.3.2 Litteratur

Som en del av kartleggingen har vi gjennomgått en rekke relevante rapporter og litteratur. Blant de mest sentrale kildene er:

- *Interkommunalt samarbeid i Norge – former, funksjoner og effekter* – Jacobsen, I. (2022)
- NOU 2016:4 *Ny kommunelov*
- Prop. 46L (2017-2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*
- *Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer. (IRIS-rapport)* – Leknes m.fl. (2013)
- *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll* – KS (2020)

I tillegg har vi gjennomgått samarbeidsavtaler, eierskapsmeldinger og andre relevante dokumenter knyttet til case-samarbeidene. For en fullstendig liste over de skriftlige kildene se referanselisten i kapittel 10.

1.3.3 Statistikk og register

Intervjuer, litteratur og tidligere utredninger er hovedkildene i denne kartleggingen, men det er også benyttet noen datakilder og statistikk særlig knyttet til utbredelsen av de ulike samarbeidsformene. Det har vært gjort søk i nettbaserte kilder, Brønnøysund-registrene, organisasjonsdatabasen, samt Statistisk sentralbyrå.

Organisasjonsdatabasen er KDDs database for kommunale organisasjonsdata og inneholder blant annet informasjon om kommunenes og fylkeskommunenes politiske og administrative organisering, herunder interkommunalt samarbeid. Den siste datainnsamlingen foregikk i 2020 og 2021. I utgangspunktet er dette en relevant kilde for å si noe om omfang og bruk av de ulike samarbeidsformene.

Likevel er det flere årsaker til at vi har støttet oss lite på disse dataene. Datainnsamlingen har foregått i en periode hvor kommunene enda ikke har omgjort eller er midt i prosessen med å omgjøre sine samarbeid til en av de rettslige formene i kommuneloven. Dataene gir derfor ikke nødvendigvis et riktig bilde av hva de ulike samarbeidsformene brukes til. Videre, er det vanskelig å si noe om antall samarbeid fra dataene, da alle kommuner kun svarer ut hvordan de løser sine oppgaver, herunder hva slags type samarbeidsform de bruker dersom de løser det gjennom samarbeid, uten at konkrete samarbeidspartnere oppgis.

1.4 Rapportens struktur

Denne rapporten er strukturert som følger. I kapittel 2 gir vi en overordnet gjennomgang av interkommunalt samarbeid og de samarbeidsformen denne kartleggingen omfatter. Deretter, i kapittel 3-8 beskriver vi hver enkelt samarbeidsform nærmere og presenterer case-samarbeidene som vi har undersøkt som en del av denne kartleggingen. Til slutt, i kapittel 9, oppsummerer vi gode råd for å hvordan kommuner kan jobbe for å få til velfungerende interkommunale samarbeid. Rådene er basert på funn fra denne kartleggingen, samt fra funn gjort i tidligere studier.

2. Om interkommunale samarbeid

Kommuneloven fastslår hvilke samarbeidsformer kommunene kan benyttes seg av for å løse felles oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. For mange kommuner er det helt nødvendig å inngå slike samarbeid for å løse alle oppgavene de er pålagt. Samtidig innebærer også slike samarbeid at kommunen må gi fra seg en viss grad av styring og kontroll.

2.1 Generelt

Kommunene spiller en helt sentral rolle i den norske velferdsstaten, og har ansvaret for en rekke lovpålagte oppgaver og tjenester. I tillegg har kommunene et ansvar som myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

Kommunene 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 (internt i kommunen) er standarden for de aller fleste kommuner. Samtidig er kommunale samarbeid svært utbredt og alle kommuner i Norge inngår i ett eller flere interkommunale samarbeid. Et interkommunalt samarbeid kan defineres som at to eller flere kommuner (eller fylkeskommuner) går sammen for å løse en felles utfordring eller oppgave.

Mange av Norges kommuner er små med begrensede ressurser, og for å løse alle oppgaver og ta hånd om alt de har ansvar for kan interkommunalt samarbeid være løsningen. For mange kommuner vil det til og med være helt nødvendig for å løse oppgavene på en tilfredsstillende måte (Brandtzæg, et al., 2019). Gjennom interkommunalt samarbeid kan kommunene oppnå stordriftsfordeler og bedre ressursutnyttelse. For eksempel kan de få mulighet til å anskaffe nødvendig utstyr de ellers ikke hadde hatt råd til. De kan tilby en fulltidsstilling i stedet for deltid, som kan gjøre det enklere å rekruttere arbeidskraft. Videre, kan de få tak i og forbedre kompetansen og kvaliteten i tjenestene.

På den andre siden er det ikke bare fordeler med interkommunalt samarbeid. Et samarbeid innebærer at man må gi fra seg noe kontroll og styring. Dette kan gå på bekostning av lokaldemokratiet, herunder at

befolkningen og folkevalgte har tilstrekkelig med informasjon og innflytelse. Slike styringsproblemer kan både føre til aktivitet som ikke er i tråd med de folkevalgtes ønsker og til ineffektivitet, dersom kontrollen fra folkevalgte og kommunedirektør reduseres. En annen mulig ulempe er at samarbeid påvirker rest-kommunen negativt; Mens kommunene i større grad kan prioritere sine ressurser internt, vil ressursene i et samarbeid være mer bundet, slik at prioriteringseffektiviteten reduseres.

2.2 Ulike former for interkommunalt samarbeid

2.2.1 Rettslige rammer

Kommuneloven slår fast at kommunene kan utføre felles oppgaver gjennom følgende interkommunale samarbeidsformer:

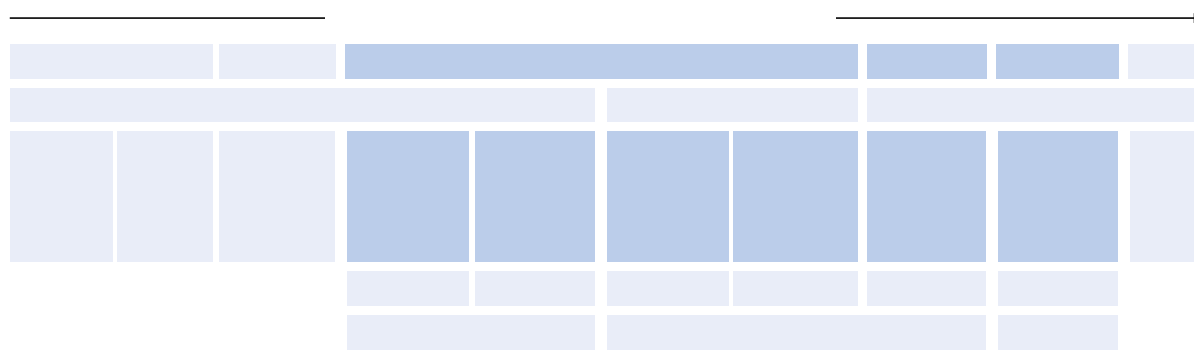
- Interkommunalt samarbeid med formell organisatorisk overbygning
 - Interkommunalt politisk råd
 - Kommunalt oppgavefelleskap
 - Vertskommunesamarbeid
 - Administrativt vertskommunesamarbeid
 - Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd
 - Interkommunalt selskap (regulert i IKS-loven (1999))
 - Aksjeselskap (regulert i 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

Denne kartleggingen er begrenset til å se på kommunenes arbeid med få til velfungerende formaliserte, interkommunale samarbeid i form av interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, verskommunesamarbeid (med og uten felles folkevalgt nemnd), interkommunalt selskap og aksjeselskap.

2.2.2 Introduksjon til de ulike formene for formalisert samarbeid

De ulike formaliserte samarbeidsformene kan sammenlignes etter i hvilken grad de gir selvstendighet til samarbeidene, det vil si i hvilken grad overføring av oppgaver til samarbeidet medfører redusert politisk styring, se Figur 2-1.

Figur 2-1: Alternative kommunale organisasjonsformer



Illustrasjon av Oslo Economics. Denne utredningen fokuserer på de formaliserte samarbeidsformene som er markert i mørkeblått

Som det fremkommer av figuren over er vertskommunesamarbeid den samarbeidsformen som ligner mest på oppgaveløsning i kjernekommunen, ettersom kommunestyrene i slike samarbeid forholder seg til sin egen kommunedirektør. Etter vertskommunesamarbeid er kommunalt oppgavefellesskap 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, sette budsjetttrammer og eventuelt et system for mål- og resultatstyring, og overlate oppfølging av daglig drift til styremedlemmene. Dette er illustrert under.

Figur 2-2: Sammenligning av avstand fra kommunestyrer til administrasjonen i formaliserte samarbeid

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

I det neste vil vi kort beskrive de ulike modellene og hva de typisk brukes til.

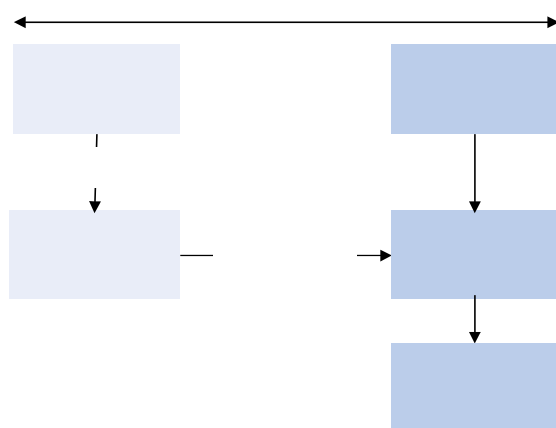
2.2.3 Administrativt vertskommunesamarbeid

En samarbeidsform som er forholdsvis enkel organisatorisk, og som er utbredt brukt, er administrativt vertskommunesamarbeid. I et vertskommunesamarbeid tar en vertskommune ansvaret for utførelsen av en oppgave for en annen kommune. Samarbeidsmodellen innebærer at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av

saker som ikke er av prinsipiell betydning. Delegering av myndighet skjer ved at kommunestyret selv gir instruks til egen administrasjonssjef om delegering til administrasjonssjefen i vertskommunen. Tilsvarende samarbeid er også mulig mellom fylkeskommuner.

Samarbeidsformen kan brukes til et bredt spekter av kommunale oppgaver. Vertskommunesamarbeid brukes typisk ved samarbeid om individrettete tjenester, som barnevern eller sosiale tjenester i NAV. Modellen er særlig tiltenkt oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse.

Figur 2-3: Administrativt vertskommunesamarbeid



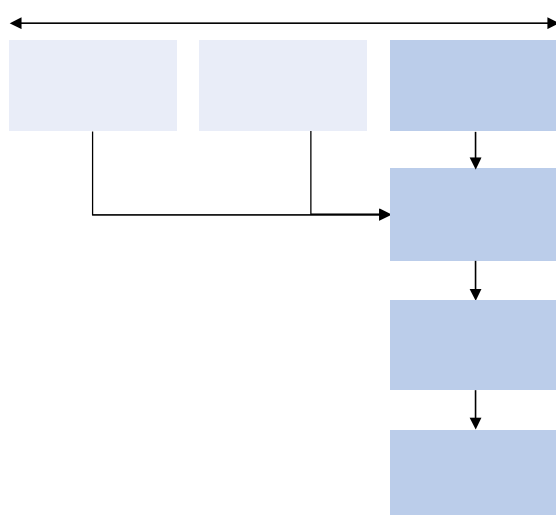
Representantskapet er det øverste organet i et kommunalt oppgavefelleskap. Alle deltakere i oppgavefelleskapet skal være representert i representantskapet med minst ett medlem.

Sammenlignet med et vertskommunesamarbeid har samarbeidsformen lenger avstand til vertskommunen og administrasjonen, ettersom det ikke ligger under kommunedirektøren. Det kan samtidig ligge vesentlig nærmere kommunen enn IKS, ettersom det ikke trenger å være et eget rettssubjekt og ettersom det kun trenger å være et representantskap mellom kommunestyrene og administrasjonen, og ikke både representantskap og styre, som ved IKS. Kommunale oppgavefelleskap kan være en veldig aktuell samarbeidsform der kommunene i samarbeidet ønsker en likere representasjon enn det som er mulig i vertskommunesamarbeid.

2.2.4 Vertskommune med folkevalgt nemnd

En variant av vertskommunesamarbeidsformen, er vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd gir samarbeidskommunene mulighet til å delegerer myndighet til nemnda til å treffe vedtak i saker av prinsipiell betydning. Det skal skje ved at kommunestyrene eller fylkestingene selv delegerer den samme myndigheten til nemnda. Hver deltaker i samarbeidet skal være representert med minst to medlemmer i nemnda.

Figur 2-4: Vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd

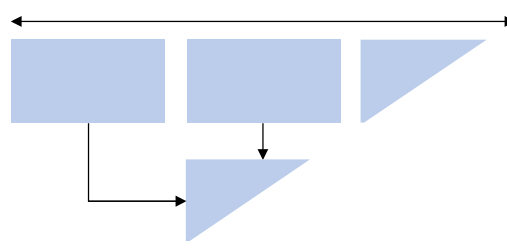


2.2.5 Kommunalt oppgavefelleskap

Kommunalt oppgavefelleskap er en av de nye samarbeidsformene i kommuneloven. To eller flere kommuner (eller fylkeskommuner) kan gå sammen og opprette et kommunalt oppgavefelleskap.

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.

Figur 2-5: Kommunalt oppgavefelleskap



2.2.6 Interkommunalt selskap

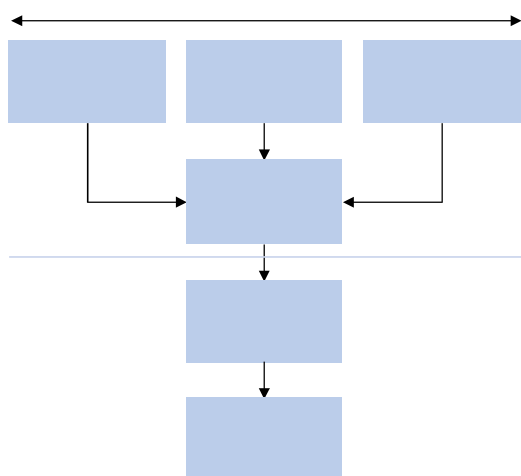
Interkommunalt selskap er en samarbeidsform som reguleres gjennom IKS-loven. IKS-loven ble vedtatt i 1999 og har blitt endret flere ganger, senest i 2021. Et interkommunalt selskap kan kun eies av kommuner, fylkeskommuner og andre interkommunale selskap.

IKS-loven er utformet med sikte på å være et tilbud om en organisasjonsmodell for virksomheter med et visst forretningsmessig preg. Samarbeidsformen er mye brukt innen vann, avløp og renovasjon, brann og redning, offentlig administrasjon og havn.

Selskapets øverste myndighet er representantskapet. Her skal alle deltakere være representert med minst ett medlem. Medlemmene velges av kommunestyret eller fylkestinget. Representantskapet velger igjen

styret, som skal ha minst tre medlemmer. Styret følger opp daglig drift og administrasjonen i selskapet.

Figur 2-6: Interkommunalt selskap



2.2.7 Aksjeselskap

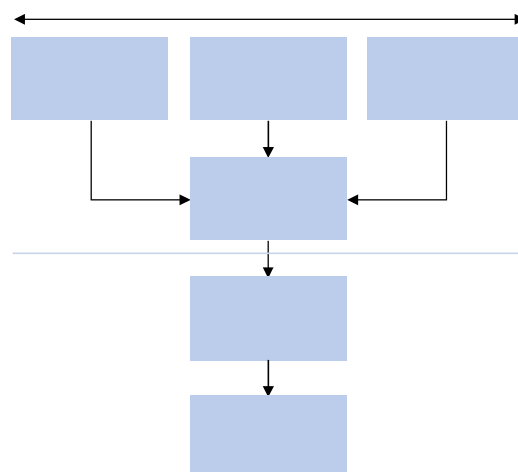
Organisasjonsformen aksjeselskap er regulert gjennom Lov om aksjeselskaper. Aksjeselskap er en organisasjonsform som ikke er laget for kommunesektoren, men som kan brukes til utførelsen av visse oppgaver som hører til kommunenes mulige virkeområde.

Et aksjeselskap kan eies både av en kommune alene eller sammen med andre kommuner og/eller private rettssubjekter. I forbindelse med interkommunalt samarbeid snakker vi om aksjeselskaper hvor to eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner er blant eierne.

Når et kommunalt samarbeid er organisert som et AS har eierne begrenset økonomisk ansvar og risiko for selskapet. I tillegg begrenses muligheten til eierstyring til styring gjennom generalforsamling og styre.

Tidligere kartlegginger viser at den vanligste anvendelsen av interkommunale aksjeselskap skjer for virksomheter knyttet til arbeidstrening, energi, samferdsel, næringsutvikling og media/kommunikasjon.

Figur 2-7: Aksjeselskap



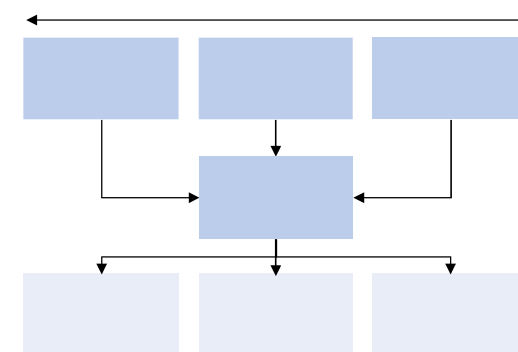
2.2.8 Interkommunalt politisk råd

Samarbeidsmodellen interkommunalt politisk råd er en av de nye modellene i kommuneloven, og skal brukes til å organisere politiske samarbeid og ta over for de tidligere regionrådene. Interkommunalt politisk råd er regulert i kommunelovens kapittel 18. To eller flere kommuner (eller fylkeskommuner) kan gå sammen og opprette et interkommunalt politisk råd.

Interkommunalt politisk råd er ment for politisk samarbeid om samfunnsspørsmål som er av felles interesse for deltakerkommunene. Et interkommunalt politisk råd er med andre ord et samarbeidsforum og skal ikke drive med tjenesteproduksjon.

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd. Alle deltakere i rådet skal være representert med minst ett medlem i representantskapet. Medlemmene velges av kommunestyret eller fylkestinget.

Figur 2-8: Interkommunalt politisk råd



3. Administrativt vertskommunesamarbeid

Kapittel 20 i kommuneloven gir mulighet for at en kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til å treffe vedtak til en vertskommune.

3.1 Organisering

Vertskommunesamarbeid består av en vertskommune, og en eller flere samarbeidskommuner. Det er to mulige organiseringer av verskommunesamarbeidet. Den første dekkes av §20-2, administrativt vertskommunesamarbeid, også omtalt som vertskommune uten felles nemnd. Den andre formen, som dekkes av §20-3, vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, er omtalt i neste kapittel.

Samarbeidet etter §20-2 innebærer at vertskommunen skal utføre oppgaver og treffe avgjørelser etter delegert myndighet fra samarbeidskommunen i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Delegering av myndighet skjer ved at kommunestyret selv gir instruks til egen administrasjonssjef om delegering til administrasjonssjefen i vertskommunen. Det kan gis en generell instruks om hvordan saker skal løses på vegne av samarbeidskommunene. I tillegg kan det gis en spesiell instruks for saker som alene angår denne kommunen og dens innbyggere. Samarbeidet er også mulig mellom fylkeskommuner, og er regulert på tilsvarende måte.

Rollen som vertskommune inntas oftest av en relativt stor kommune (Monkerud, et al., 2019). Enkelt sagt fungerer vertskommunesamarbeid ved at en kommune gir en annen kommune hovedansvaret for å utføre en viss oppgave. Dette kan lette belastningen på samarbeidskommunen og gi stordriftsfordeler og robusthet i vertskommunen.

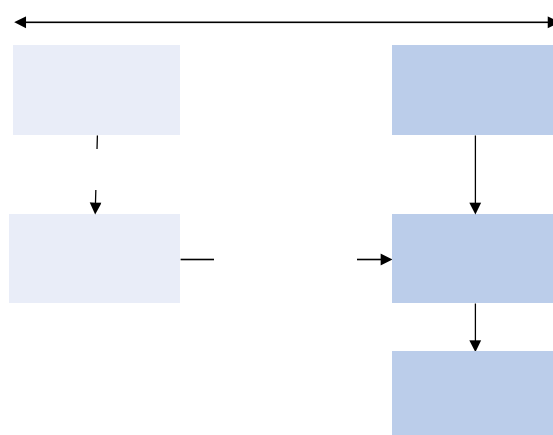
Når et vertskommunesamarbeid opprettes, skal det inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet, etter § 20-4. Samarbeidsavtalen skal inneholde bestemmelser om

- Deltakere i samarbeidet¹
- Hvem av deltakerne som er vertskommune
- Hvilke oppgaver som og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen
- Når oppgaver og myndighet skal overføres

¹ Kommuneloven benytter tre begrep; vertskommune, samarbeidskommune og deltakerkommune. Både

- Hvilke av vertskommunens vedtak deltakerne skal underrettes om
- Hvordan det økonomiske oppgjøret mellom samarbeidskommunene og vertskommunen skal foregå
- Hvordan deltakerne kan tre ut av samarbeidet
- Hvordan samarbeidet skal oppløses
- Annet som etter lov skal fastsettes i avtale

Figur 3-1: Administrativt vertskommunesamarbeid



3.2 Formål

Et hovedformål med etableringen av vertskommunemodellen var å tilby en mer hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om de lovpålagte og mer individrettede tjenestene. Lovfestingen av vertskommunemodellen skulle tilby en modell som skulle gjøre det forsvarlig å overføre beslutningsmyndighet til et interkommunalt samarbeid, også når det omhandler offentlig myndighetsutøvelse (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2018).

Vertskommunesamarbeid brukes typisk ved samarbeid om individrettede tjenester, som barnevern eller sosiale tjenester i NAV. For kommuner som for eksempel ønsker å samarbeide om barnevern, er vertskommunesamarbeid det eneste rettslige samarbeidet de kan inngå. Vertskommunesamarbeid er i mindre grad tilpasset samarbeid av forretningsmessig eller administrativ art.

3.3 Utbredelse

Administrativt vertskommunesamarbeid er vanlig i Norge. I en rapport fra NIBR (Blåka, et al., 2012)

vertskommune og samarbeidskommune(r) er deltakerkommune.

undersøkte de utbredelsen av vertskommunesamarbeid. De finner at administrativt vertskommunesamarbeid benyttes i størst grad av kommunene innen barnevern.² I 2019 opplyste 206 av landets 356 kommuner at de deltar i et interkommunalt samarbeid om barnevern, fordelt på 62 unike samarbeid (Monkerud, et al., 2019). Vertskommunesamarbeid er også utbredt innen de fleste andre kommunale oppgaver, som organisering av krisesenter, legevakt og brann- og redningsvesen, landbrukskontor, lønn, IKT og innkjøpssamarbeid.

3.4 Case: Asker, Bærum og Lier krisesenter

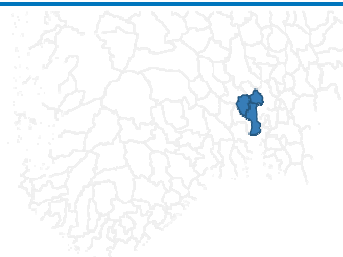
3.4.1 Bakgrunn

Lov om kommunale krisesentertilbud (2009) pålegger at kommune skal sørge for et krisesentertilbud som skal kunne benyttes av personer som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, og som har behov for rådgivning eller et trygt midlertidig botilbud.

Bakgrunnen for samarbeidet om krisesenter som her beskrives var å løse samarbeidskommunenes lovpålagte oppgave om å drifte krisesenter. Samarbeidet mellom Asker og Bærum startet i 1988. Da det ble opprettet sto staten for 80 prosent av finansieringen, og kommunene sto for 20 prosent av finansieringen. Lier har vært med i samarbeidet siden 2020.

² Monkerud med flere (2019) gjennomførte et prosjekt på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) der de kartla bruken av vertskommunemodellen blant norske kommuner. Monkerud beskrev at dersom kommuner samarbeider om barnevern, er det vertskommunesamarbeid som blir brukt. Dette er også samarbeidsformen som er tillatt for myndighetsutøvelse innen barnevern, i henhold til gjeldende regelverk. Det har vært en økning i bruken av vertskommunesamarbeid for barnevern. ODB-undersøkelsen fra 2008 viser at 28 prosent av kommunene hadde inngått interkommunalt samarbeid om barnevern som vertskommunesamarbeid. I 2012 og i 2017 var det

Figur 3-2: Deltakerkommuner - Asker, Bærum og Lier krisesenter



3.4.2 Organisering

Asker, Bærum og Lier krisesenter er organisert som et administrativt vertskommunesamarbeid med Bærum som vertskommune, og Asker og Lier som samarbeidskommuner. Asker og Lier har delegert myndighet til Bærum for å utføre oppgaver i tråd med krisesenterloven. I samarbeidsavtalen beskrives Bærum kommune sine ansvarsområder som vertskommune. Dette ansvaret innebærer:

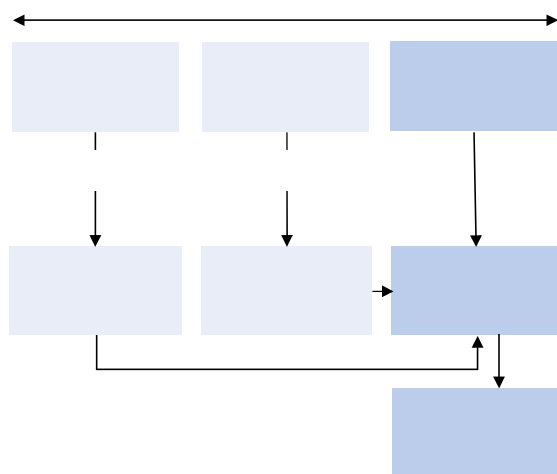
- Driftsansvar for krisesenteret.
- Ivaretagelse av arbeidsgiveransvaret for alle ansatte ved krisesenteret.
- Utarbeide budsjett etter prinsipp om nøktern og kostnadseffektiv administrasjon og utførelse av tjenesten.
- Sende økonomirapport hvert tertial til deltakerkommunene
- Ansvar for at eventuelle pålegg og sanksjoner fra statlig tilsyn med virksomheten blir fulgt opp, jf. kommuneloven § 20-10.

Videre er det formalisert i samarbeidsavtalen at det skal avholdes to faste møter per år, hvor Bærum kommune inviterer på våren (mai måned), og Asker kommune inviterer på høsten (oktober måned).

Driften av krisesenteret finansieres av de tre deltakerkommunene, hvor kostnadsfordelingen er basert på innbyggertall. Nødvendige utforutsette utgifter dekkes av partene etter samme fordelingsnøkkel som driftsutgiftene. Det samme gjelder ekstraordinære investeringskostnader.

henholdsvis 43,1 prosent og 56 prosent av kommunene som har et interkommunalt samarbeid om barnevern. Krisesenter og legevakt er eksempler på lovpålagte kommunale tjenester som ikke innebærer myndighetsutøvelse, men hvor vertskommunesamarbeid er en ofte benyttet form. Organisasjonsdatabaseundersøkelsen fra 2016 viser at 35,8 prosent av kommunene hadde valgt vertskommunemodellen for samarbeid om krisesenter, mens 44,2 prosent hadde valgt denne modellen for samarbeid om legevakt.

Figur 3-3: Organisering - Asker, Bærum og Lier krisesenter



3.4.3 Utfordringer

Asker, Bærum og Lier krisesenter er et samarbeid som generelt har fungert godt, ifølge våre informanter i samarbeidet selv, kommuneadministrasjonen og i kommunestyret. En utfordring som ble nevnt, var nødvendig tilpasning av samarbeidet til en lovendring som innebar at kommunen også måtte ha et tilbud i form av krisesenter for menn. Et slik endring ga økte kostnader og skapte utfordringer, men ble ifølge våre kilder løst veldig greit mellom Asker og Bærum, som den gang utgjorde samarbeidet.

3.4.4 Suksessfaktorer

At Asker og Bærum krisesenter, og senere Asker, Bærum og Lier krisesenter ikke har møtt på særlig store utfordringer, er ikke selvsagt, og synes å være et resultat av flere faktorer. En fordel kommunene har i utgangspunktet er at det er relativt like og ressurssterke. I intervjuer peker involverte på gode arbeidsforhold for de ansatte, god kommunikasjon fra krisesenteret til politisk ledelse og administrasjon, samt kommunikasjon mellom samarbeidskommunene, som suksessfaktorer for samarbeidet. Det trekkes frem at det er god dialog begge veier, fra politisk ledelse til ledelsen i samarbeidet, og motsatt. I tillegg er det generelle fokuset og interessen politikere har for samarbeidet viktig for å lykkes. Politisk interesse, i kombinasjon med åpenhet fra krisesenteret, oppgis å ha vært en nøkkel for å få samarbeidet til å fungere godt.

Kommunikasjonen skjer gjennom både formaliserte møter og ad hoc møter ved behov. De formaliserte møtene gir for eksempel mulighet for krisesenteret til å gi oppdateringer på hvordan de løser sine oppgaver, og gi informasjon og hvordan de planlegger arbeidet fremover. De uformaliserte møtene gir mulighet til å ta opp situasjoner underveis. En faktor som blir nevnt er at det ikke er noen overraskende utfallsposter.

Dersom noe uventet skulle dukke opp, benyttet ledelsen kommunikasjonskanalene for åpenhet rundt situasjoner eller hendelser.

3.5 Case: «Balansert» vertskommunesamarbeid i Midt-Finnmark

3.5.1 Bakgrunn

Som nevnt innledningsvis er vertskommunesamarbeid en samarbeidsform som gjør det mulig å avlaste samarbeidskommunen, og samtidig oppnå stordriftsfordeler og robusthet i oppgaveforvaltningen i vertskommunen. En utfordring med vertskommunemodellen i enkelte områder er at rollen som vertskommune ofte inntas av den mest sentrale/største kommunen. I områder der kommunale arbeidsplasser er svært viktige, og der arbeidsmarkeder er marginale, kan det være vanskelig og for mange lite ønskelig å få på plass mange vertskommunesamarbeid som innebærer å flytte kommunale arbeidsplasser fra mindre til mer sentrale kommuner. En mulig løsning på dette, som er blitt foreslått av Geir Vinsand i konsultantselskapet NIVI Analyse, er et såkalt «balansert» vertskommunesamarbeid. Samarbeidsformen innebærer at kommunene er vertskommuner for hverandre, og dermed spesialisere seg innenfor ulike kommunale oppgaveansvar. Målet er å bevare arbeidsplasser og lokalsamfunn, og samtidig oppnå nødvendig kompetanse, robusthet og stordriftsfordeler innenfor de ulike oppgavene. «Balansert» fordeling av vertskommuneansvar kan også kombineres med desentralisert organisering av de interkommunale organisasjonene, som betyr at de ansatte sitter distribuert samtidig som de inngår i en felles organisasjon med felles leder.

Geir Vinsand i NIVI har gjennom flere utredninger tatt for seg en mulig overgang til strategisk, balansert interkommunalt samarbeid i Midt-Finnmark (Vinsand, 2020). Kommunenes utfordringer i området blir beskrevet som systemkrise med bakgrunn i følgende:

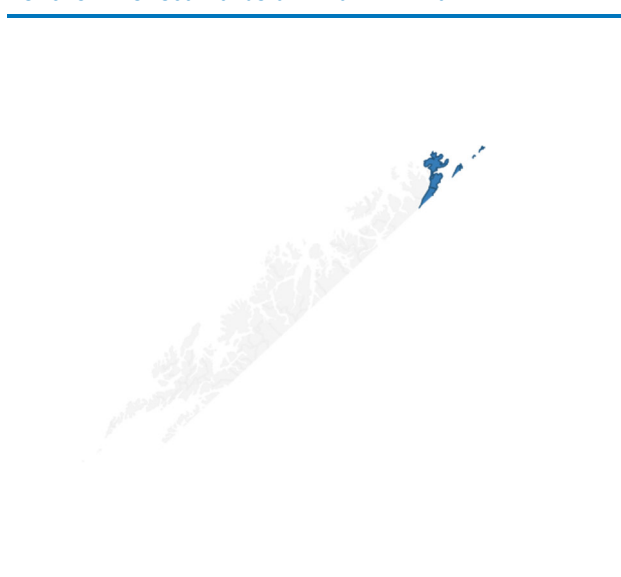
- En voksende ubalanse mellom lovpålagte oppgaver og lokale ressurser.
- Kommunene vil ikke kunne svare på nye vedtatte lovpålagte oppgaver og krav til kompetanse og kapasitet uten utvidet interkommunalt samarbeid, kommunesammenslutning eller annen form for avlastning.
- Fra minst en fjerdedel av kommunene rapporteres det om grunnleggende svikt i kommunens evne til å ivareta rettssikkerhet og yte likeverdige velferdstjenester til innbyggerne.

Som mulige årsaker til negative samfunnstrender pekes det blant annet på sentralisering av offentlig utviklingskompetanse og en defensiv næringspolitikk. Kommunenes faglige sårbarhet blir antatt å henge sammen med at kommunene i for stor grad løser sine oppgaver alene, uten støtte i et formalisert interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling.

3.5.2 Organisering

Kommunesamarbeid i Midt-Finnmark er et pågående prosjekt om utvikling av et langsiktig, sterkere og strategisk interkommunalt samarbeid mellom kommunene Porsanger, Nordkapp, Lebesby og Gamvik (se Figur 3-4)

Figur 3-4: Deltakerkommuner – «balansert» vertskommunesamarbeid i Midt-Finnmark



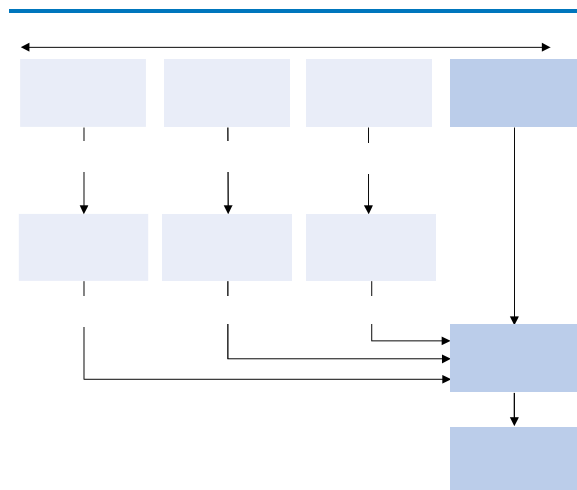
Etter flere utredninger ble det vurdert at kommunene ønsket å organisere et større samarbeid etter en «balansert» vertskommunemodell. I dette tilfellet innebar det balansert samarbeidet at hver av de fire kommunene skulle kunne ivareta minimum ett vertskommuneansvar for felles tjenester. Det skulle tilstrebes en balansert fordeling av kommunale arbeidsplasser. Planen for hvilken kommune som skulle være vertskommune for hvert samarbeid er presentert i Tabell 3-1.

Tabell 3-1: Vertskommune for de ulike oppgavene i «balansert» vertskommunesamarbeid i Midt-Finnmark

Oppgaveområde	Plan for vertskommune
Byggesaksbehandling	Porsanger
Lønn	Nordkapp
Barnevern	Lebesby (ble Porsanger)
IKT	Gamvik

Som et eksempel på organiseringen av ett konkret samarbeid kan vi vise til organiseringen av vertskommunesamarbeidet om byggesaksbehandling:

Figur 3-5: Organisering - vertskommunesamarbeid om byggesaksbehandling i Midt-Finnmark



Prosjektet er som nevnt pågående og har vært det en lang stund grunnet ulike utfordringer. Slik at etableringen av flere av samarbeidene har i perioder stått stille, og er kun i startgroppen.

3.5.3 Utfordringer

Som et resultat av hvordan avtalen er formalisert, skulle alle fire kommuner være vertskommune i et av samarbeidene. Forutsetningen for arbeidsdelingen var at vertskommunen enten hadde eller kunne innhente riktig kompetanse og arbeidskapasitet for å løse oppgavene. Lebesby, som skulle være vertskommune for barnevern, slet med å få på plass arbeidskapasitet med riktig faglig kompetanse. På grunn av kompetansemangelen, ble oppgaven flyttet til Porsanger.

I lys av at Porsanger tok over for Lebesby som vertskommune for barnevern, er ikke samarbeidet lenger like «balansert» som det opprinnelig var planlagt. Lebesby er ikke lenger vertskommune, og Porsanger er vertskommune i to samarbeid.

Geografisk beliggenhet kan ofte være en utfordring i et interkommunalt samarbeid, avhengig av oppgaven som skal løses. Avstanden mellom kommunene i Midt-Finnmark er stor, og det blir nevnt at avstanden er en fordyrende faktor. En annen utfordring som blir trukket frem er endringsmotstand i samfunnet. Det å sette bort oppgaver kan være politisk utfordrende i kommuner som i utgangspunktet har behov for arbeidsplasser.

3.5.4 Suksessfaktorer

Selv om det er utfordringer knyttet til å få samarbeidene til å bli operative, kan etableringen av samarbeidene om barnevern og byggesaksbehandling, som begge endte opp i Porsanger, sees på som vellykket så langt.

Vertskommune for samarbeid om barnevern ble som nevnt endret fra Lebesby til Porsanger. Å velge en vertskommune som i større grad har mulighet til å løse oppgaven, kan sees på som et suksesskriterium. Det

blir videre trukket frem at samarbeid om barnevern kom bedre på plass fordi de fikk en egnet prosjektleder inn, og hadde god kommunikasjon underveis.

Valg av vertskommune viser seg viktig for å løse oppgavefeltet byggesaksbehandling også. I Porsanger er Forsvaret etablert, og de bygger og har blitt store i kommunen, og det trekkes i lys av dette frem at det var naturlig at oppgaveløsingen ble lagt i Porsanger.

For å få de to andre samarbeidene til å bli operative, trekkes det frem en rekke faktorer som kan bidra. Vilje til gjennomføring er helt nødvendig for å få samarbeide i drift. Det gjelder både i politisk ledelse, administrasjon og ledelse i samarbeidet. Det trekkes også frem at forankring lokalt er nødvendig, med en god og gjennomtenkt samarbeidsavtale som regulerer de fleste forhold.

4. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd

Kapittel 20 i kommuneloven gir mulighet for at en kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til å treffe vedtak til en vertskommune. Kommuneloven gir adgang til å organisere vertskommunesamarbeidet med en felles folkevalgt nemnd

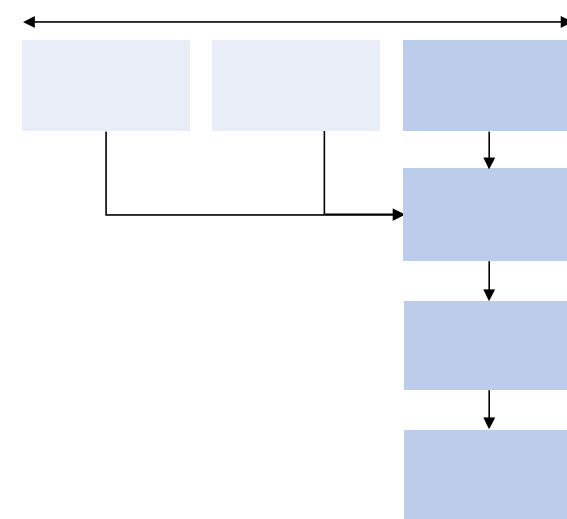
4.1 Organisering

Vertskommunesamarbeid generelt består, som tidligere nevnt, av en vertskommune, og en eller flere samarbeidskommuner. Det er to mulige organiseringer av verskommunesamarbeidet. I forrige kapittel har vi omtalt formen som dekkes av §20-2 i kommuneloven, administrativt verskommunesamarbeid. I dette kapitlet omtaler vi den andre formen, som dekkes av §20-3, nemlig vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.

Med §20-3 åpner kommuneloven opp for at kommuner kan organisere et verskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Verskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd gir samarbeidskommunen(e) mulighet til å delegere myndighet til nemnda til å treffe vedtak i saker av prinsipiell betydning. Hva som er av prinsipiell betydning er i stor grad opp til kommunestyret å vurdere. I Ot.prp nr 42 (1991-92) beskrives vurderingen av prinsipiell betydning som følger:

«Hva som er av prinsipiell betydning må fastsettes, ikke bare ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og ut fra kommunens eller fylkeskommunens størrelse, men også ut fra en vurdering av i hvilken utstrekning de viktige skjønsmessige sider av den aktuelle avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruks eller tidligere praksis. Bestemmelsen gir dermed kommunestyret og fylkestinget et vidt spillerom for å vurdere hva som i det enkelte tilfellet er forsvarlig og hensiktsmessig.»

Figur 4-1: Vertskommunesamarbeid med nemnd



4.2 Formål

Vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd egner seg hovedsakelig til de samme oppgavene som administrativt verskommunesamarbeid. Nemnden har som intensjon å ivareta lokaldemokratisk styring og kontroll for samarbeidskommunen(e).

4.3 Utbredelse

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er generelt lite brukt (Monkerud, et al., 2019), (Blåka, et al.). Om lag 5,5 prosent av kommunene i Norge inngikk i ett eller flere vertskommunesamarbeid med felles nemnd i året 2016. Til sammenligning inngikk 56 prosent av kommunene i administrative verskommunesamarbeid innenfor barnevernområdet alene. Studiene fra Monkerud og Blåka viser at formen, der den brukes, i hovedsak brukes for legevakt og krisesenter, men at omfanget er lite selv for disse områdene.

I nevnte studie fra Monkerud nevnes en mulig forklaring på lite utbredelse at kommunene ikke ser det demokratiske underskuddet som et problem, og at kommunestyrene i samarbeidskommunene opplever mulighetene for å utøve folkevalgt lederskap som gode nok innenfor et administrative verskommunesamarbeid. Det kan også være at kommunene ikke ser på ordningen med folkevalgt nemnd som en løsning på eventuelle problemer med demokratisk underskudd.

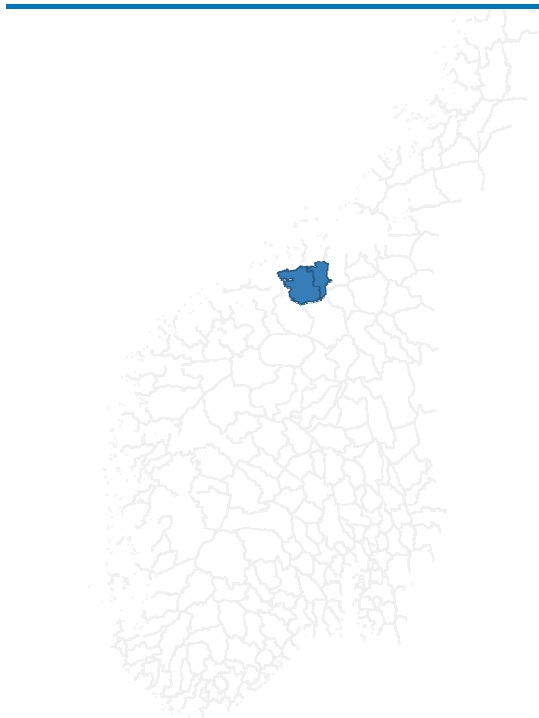
4.4 Case: Surnadal og Rindal PPT

4.4.1 Bakgrunn

PPT-tjeneste (pedagogisk-psykologisk tjeneste) er en lovpålagt tjeneste som skal tilbys i hver kommune og fylkeskommune. Formålet med tjenesten er å hjelpe barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling, og gjøre sakkyndige vurderinger av barn og elevers særlige behov (Utdanningsdirektoratet, 2022).

Surnadal og Rindal er to kommuner som har valgt å løse PPT-tjenesten med et interkommunalt samarbeid. Slik det beskrives av informantene var bakgrunnen at det var utfordrende å få tak i riktig faglig kompetanse, og det ble derfor vurdert som hensiktsmessig å samarbeide for å løse den lovpålagte oppgaven.

Figur 4-2: Deltakerkommuner - Surnadal og Rindal PPT

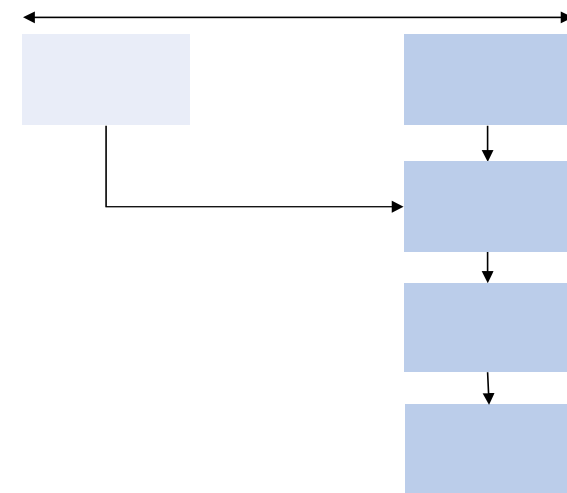


4.4.2 Organisering

Surnadal og Rindal PPT er organisert som vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, med hjemmel i lov §20-3. Surnadal kommune er vertskommune i samarbeidet, og Rindal kommune er samarbeidskommune. I samarbeidsavtalen er det beskrevet at kommunestyret i de to kommunene utnevner to medlemmer og et varamedlem til den felles folkevalgte nemnden, og nemnden velger selv leder og nestleder.

Surnadal og Rindal PPT har hovedkontoret i Surnadal kommunes lokaler, men tjenesten skal være til stede i begge kommunene, i den grad det er nødvendig og hensiktsmessig ut ifra en vurdering ved enhetslederen. Som vertskommune har Surnadal kommune arbeidsgiveransvar for alle ansatte i den felles PP-tjenesten.

Figur 4-3: Organisering - Surnadal og Rindal PPT



I samarbeidsavtalen er det videre beskrevet at Surnadal og Rindal PPT skal lage et budsjettforslag hvert år, etter mal fastsatt av vertskommunen. Enhetslederen kaller inn til et møte med enhetsleder og rådmenn i begge kommunene. Kostnadene er fordelt basert på antall barn i aldersgruppen 0-16 år i de to deltakerkommunene.

Kommunestyrene gir den felles folkevalgte nemnda myndighet til å treffe vedtak i alle typer saker der ikke annet er bestemt i lov. Nemnden gir kommunedirektøren i Surnadal kommune myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning. Hovedformålet med nemnden i dette samarbeidet var å sikre politisk styring fra samarbeidskommunen. Gjennom nemnden kunne Rindal ha ekstra innsyn og kontroll, og det ble spesielt lagt vekt på siden Rindal kommune er liten målt i innbyggertall i forhold til Surnadal.

4.4.3 Utfordringer

En åpenbar utfordring som trekkes frem er at den folkevalgte nemndas mandat er uklart. Kommunene har diskutert om nemnda har noen hensikt, spesielt slik den benyttes nå. På den ene siden kan det være en kanal for å løfte opp spørsmål og få innspill, men på den andre siden har ikke nemnda en utøvende rolle. Nemnda erstatter heller ikke behovet for kommunikasjon mellom administrasjonen i vertskommunen og administrasjonen i samarbeidet, og heller ikke behovet for kommunikasjon mellom

samarbeidet og kommunestyrene. Det trekkes frem at dersom nemnda skal være der, trengs det tydeligere beskrivelser av hva nemnda skal gjøre. Det bør være mer føringer på hvordan nemnda skal følge opp samarbeidet og hva som tas opp på møtene. Informantene beskriver at informasjonsflyten fra nemnda til kommunestyret ikke virker å være særlig bra.

4.4.4 Suksessfaktorer

Selv om mandatet og funksjonen til den folkevalgte nemnda er uavklart, er det mange faktorer som gjør at samarbeidet om PP-tjenesten går bra. Overordnet er tillitten til vertskommunen høy, som spiller en viktig rolle i samarbeidet.

For å løse oppgavens omfang på best mulig måte, blir det trukket frem at PP-tjenesten må være tett på oppvekstsektoren i kommunene. De må være med på overordnet nivå opp mot oppvekst, slik at de er godt orientert på hva som foregår på planarbeid. Hovedelementet er i den forstand å være tett på skoler og barnehager.

Ledelsen benytter nemnden for å kommunisere om drift, planer og arbeidet som gjøres. Det blir uttrykt av en informant at det er en fin kanal å benytte, og det kan brukes til relasjonsbygging. Et grep som har blitt gjort for å bedre kommunikasjonen ytterligere, er å invitere ledelsen i PP-tjenesten til kommunestyrene, for å få informasjon gjennom denne kanalen. Dette grepet viser samtidig at kommunikasjon mellom samarbeidet og nemnda alene ikke har vært tilstrekkelig for å sikre kommunikasjon.

Generelt uttrykker informantene at samarbeidet har vært en suksess, men at strukturen ikke er veldig hensiktsmessig. Kommunene er nå i en evalueringsfase av samarbeidsformen, og de skal vurdere å omdanne samarbeidsformen til et vertskommunesamarbeid uten nemnd, kommunalt oppgavefellesskap eller fortsette med formen vertskommunesamarbeid med fellesfolkevalgt nemnd. Bakgrunnen kan beskrives som todelt. For det første var politisk styring fra samarbeidskommunen et argument for å ha en folkevalgt nemnd, men høy tillitt til vertskommunen gjør den folkevalgte nemnden overflødig. For det andre er ikke mandatet til nemnden avklart, og dersom de ikke har et klart mandat, er nemnden mer en forstyrrelse enn en bidragsyter til et godt samarbeid. Det blir også trukket frem en organisering av samarbeidet ikke nødvendigvis har en så stor betydning for utøvelsen av oppdraget.

Å få et samarbeid til å fungere over tid, innebærer å evaluere samarbeidsformen underveis og være åpen for at andre samarbeidsformen kan være mer hensiktsmessig. Kommunikasjon og åpenhet for å endre samarbeidsformen trekkes derfor frem som et

suksesskriterium for å få til et velfungerende samarbeid over tid.

Generelt uttrykker informantene at samarbeidet har vært en suksess, men at strukturen ikke er veldig hensiktsmessig.

4.5 Case: Surnadal og Rindal Kulturskole

4.5.1 Bakgrunn

Alle kommuner skal ha et kulturskoletilbud til barn og unge, enten alene eller i samarbeid med andre kommuner. Vanlige aktiviteter i kulturskolen er musikk, dans, teater, visuelle kunsthøgskole, skapende skriving og nysirkus, men det finnes også kommuner som tilbyr kulturminnevern og husflidsteknikker (Kunnskapsdepartementet, 2021).

Kulturskolen er både eid og drevet av kommunene, og kommunene bestemmer selv innhold og omfang av tilbudet i sin(e) kulturskole(r). Små kommuner har i mindre grad kompetanse som kreves for å opprette og drifte en kulturskole, og ofte kan mangel på kompetanse være en motivasjon for å løse kulturskoletilbudet gjennom interkommunale samarbeid. Mangel på kompetanse var en av grunnene til opprettelse av samarbeidet Surnadal og Rindal PPT. I utgangspunktet var også Halså kommune med i samarbeidet, men på grunn av kommunesammenslåing er de nå en del av Heim kommune, som drifter Heim kulturskole. I vedtektene for interkommunalt samarbeid om kulturskole mellom kommunene Halså, Rindal og Surnadal ble formålet beskrevet som å drifte kulturskole og annen naturlig tilknyttet virksomhet i tråd med gjeldende lov og nasjonale føringer.

4.5.2 Organisering

Fra samarbeidsavtalen i 2012, da også Halså kommune var samarbeidskommune, var samarbeidet organisert som et interkommunalt samarbeid underlagt et politisk valgt styre. Samarbeidet er nå organisert som et vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd, hvor Surnadal er vertskommune, og Rindal er samarbeidskommune. Kostnadene er fordelt etter netto utgifter fordelt etter elevtall i grunnskolen. Utover dette er samarbeidet formalisert på samme måte som samarbeidet Surnadal og Rindal PPT.

4.5.3 Utfordringer

Utfordringer som blir nevnt i samarbeidet Surnadal og Rindal har om kulturskole, overlapper i stor grad med utfordringene som blir beskrevet for samarbeidet om PP-tjenesten: Nemnda sin rolle er i stor grad uklar, og informasjonsflyten fra nemnda til kommunestyret blir beskrevet som mangelfull.

4.5.4 Suksessfaktorer

Overordnet forteller informantene at målene for samarbeidet nås, når det gjelder oppgaveløsning. Kommunesamarbeidet har bidratt til en større kontakt mellom barn og unge i kommunene. Det pekes på at de har fått samlet befolkningen på en helt annen måte enn det som har blitt gjort tidligere. Ungdommene som vokser opp i deltakerkommunene har fått et nytt treffpunkt. Regiontilhørighet trekkes frem som både viktig og en suksessfaktor.

Det blir fortalt at de har en direkte kommunikasjon med administrasjonen, og kommunaldirektørene har et veldig godt samarbeid. Dersom det ringer en varsellampe i Surnadal, så får Rindal beskjed med en gang.

En annet suksesskriterium som trekkes frem er at det er liten innblanding i oppgaveløsningen. Det er veldig få

saker som politikere overstyrer administrasjonen på. Grunnen til at det er liten direkte innblanding blir forklart som at politisk ledelse og kommuneadministrasjonen stoler på at kulturskolen jobber godt for begge kommunene, i tillegg til at de har tillitt til at kulturskolen benytter tildelte midler på en god måte.

I samme runde som kommunene skal evaluere samarbeidsformen til Rindal og Surnadal PPT, skal de også evaluere samarbeidsformen til Rindal og Surnadal Kulturskole, og om vertskommunesamarbeid med nemnd vil være riktig samarbeidsform fremover.

En informant trekker også frem at det å samarbeide med de samme kommunene på flere områder er bra for relasjonsbyggingen, som kan gjøre at samarbeidene fungerer godt.

5. Kommunalt oppgavefelleskap

Kommunalt oppgavefelleskap er en av de nye samarbeidsformene i kommuneloven.

Samarbeidsformen er ment for kommuner som ønsker å løse enklere produksjonsoppgaver i fellesskap.

5.1 Organisering

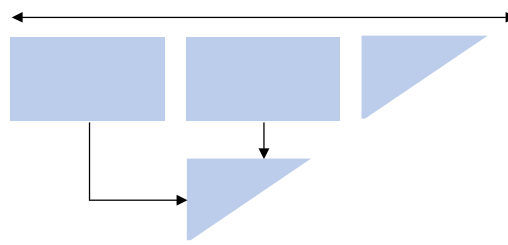
Kommunalt oppgavefelleskap er regulert i kommunelovens (2018) kapittel 19. To eller flere kommuner (eller fylkeskommuner) kan gå sammen og opprette et kommunalt oppgavefelleskap. Ved opprettelse av et slikt oppgavefelleskap har loven følgende to krav; en skriftlig samarbeidsavtale og et representantskap. Det skal inngås en skriftlig samarbeidsavtale mellom alle deltakerne i oppgavefelleskapet. Samarbeidsavtalen skal fastsette:

- Oppgavefelleskapets navn, som må inneholde ordene «kommunalt oppgavefelleskap»
- Om oppgavefelleskapet er et eget rettssubjekt
- Hvor mange medlemmer den enkelte deltaker skal ha i representantskapet
- Hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefelleskapet
- Deltakerens innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefelleskapet
- Den enkelte deltakers eierandel i oppgavefelleskapet og ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- Om oppgavefelleskapet skal ha myndighet til å ta opp lån
- Hva oppgavefelleskapet skal rapportere om
- Hvordan deltakerne kan tre ut av oppgavefelleskapet
- Hvordan oppgavefelleskapet skal oppløses, blant annet hvem som skal ha ansvaret for at oppgavefelleskapets arkiver blir oppbevart etter at oppgavefelleskapet er oppløst

Representantskapet er det øverste organet i et kommunalt oppgavefelleskap, og er et folkevalgt organ (Figur 5-1). Alle deltakere i oppgavefelleskapet skal være representert i representantskapet med minst ett medlem. Medlemmene velges av kommunestyret eller fylkestinget, og det skal være minst like mange varamedlemmer. Hvis ikke annet er fastsatt i samarbeidsavtalen velges medlemmene og varamedlemmene for fire år, og representantskapet velger selv sin leder og nestleder.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av oppgavefelleskapet, for eksempel et styre, arbeidsutvalg og administrasjon.

Figur 5-1: Kommunalt oppgavefelleskap



Illustrasjon av Oslo Economics

Et kommunalt oppgavefelleskap kan gis myndighet til å fatte vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger, men ikke til å fatte enkeltvedtak. Oppgavefelleskapet har ubegrenset økonomisk ansvar. Hver enkelt deltakers ansvar begrenses av deltakerens andel av samarbeidet.

5.2 Formål

Av forarbeidet til kommuneloven fremgår det at kommunalt oppgavefelleskap er ment å være en «enkel» samarbeidsmodell for produksjonssamarbeid om mindre omfattende oppgaver (Prop. 46 L (2017-2018)). Vi forstår at begrepet «enkel» her sikter til en enkel struktur, ikke at oppgaven det samarbeides om trenger å være enkel. Samarbeidsformen er fleksibel, ettersom samarbeidskommunene kan velge å bare ha et representantskap mellom seg og administrasjonen/driften, eller om de ønsker å legge inn et styre, som ved et IKS. Samtidig kan samarbeidsformen brukes til større produksjonsoppgaver, som i dag gjøres i §27 samarbeid og IKS.

Kommunale oppgavefelleskap kan ikke gis myndighet fatte enkeltvedtak, noe som begrenser omfanget av aktuelle tjenester noe. Samtidig kan behovet for enkeltvedtak knyttet til eksempelvis brannforebygging løses ved at slike vedtak fattes av en kommune som deltar i samarbeidet.

Eksempler på oppgaver som typisk blir løst i kommunale oppgavefelleskap i dag er friluftsråd, kommuneadvokatkontor, IKT-samarbeid, HR-tjenester, friluftsråd, kompetanseutvikling, kontrollutvalgs-

sekretariat, næringsutvikling/næringssamarbeid, regnskap, omsorg for psykisk utviklingshemmede (PU-omsorg), planarbeid, PPT og tjenester innen brann- og redning (Jacobsen, 2022) (KS, 2019) (Brønnøysundregisterne, 2022) (Jones, et al., 2021).

5.3 Utbredelse

Samarbeidsformen har i likhet med interkommunalt politisk råd sin opprinnelse i §27 i den gamle kommuneloven. Det er grunn til å forvente at mange §27-samarbeidene vil omdannes til kommunale oppgavefelleskap. Samarbeidsformen er samtidig relativt ny og fristen for å omdanne tidligere interkommunale samarbeid er først høsten 2023. Vi vet derfor foreløpig lite om hvor utbredt denne samarbeidsformen er og vil bli (i skrivende stund, november 2022).

5.4 Case: SuSu - kommunalt oppgavefelleskap for næringsarbeid

5.4.1 Bakgrunn

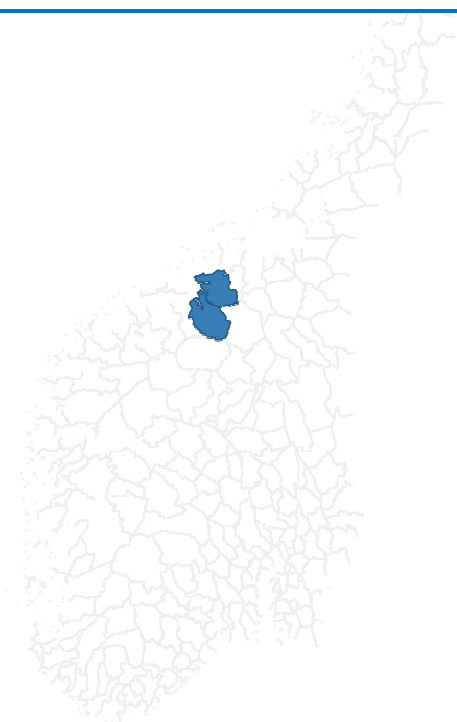
SuSu - kommunalt oppgavefelleskap for næringsarbeid - ble etablert i 2014 som et fireårig samarbeidsprogram for Sunndal og Surnadal. Bakgrunnen var at folketallet i kommunene var på vei ned og de var få nyetableringer av bedrifter. Kommunene inngikk en avtale om et næringsutviklingsprosjekt, som ble finansiert av de to kommunene, samt fylkeskommunen. Programmet ble videreført med en ny fireårsperiode fra 2018 til 2021. De viktigste aktivitetene i programmet har vært en tilskuddsordning for næringslivet, rekrutteringsarbeid, arrangement av møteplasser og gjennomføring av et bolystprogram (Oxford Research, 2018).

Samarbeidet var tidligere organisert som et §27-samarbeid etter den gamle kommuneloven, men ble 2020 omgjort til et kommunalt oppgavefelleskap etter den nye kommuneloven. Programmet var ved veis ende i 2021 etter 8 år, men aktiviteten ble opprettholdt i 2022 gjennom gjenværende midler. I 2022 arbeides det også med veien videre for samarbeidet, og det vurderes å utvide oppgavefelleskapet gjennom å inkludere Tingvoll kommune (Ellevset, 2022).

5.4.2 Deltakere

SuSu – kommunalt oppgavefelleskap for næringsarbeid er et samarbeid mellom Surnadal og Sunndal (Figur 5-2).

Figur 5-2: Deltakerkommuner - SuSu – kommunalt oppgavefelleskap for næringsarbeid



5.4.3 Organisering

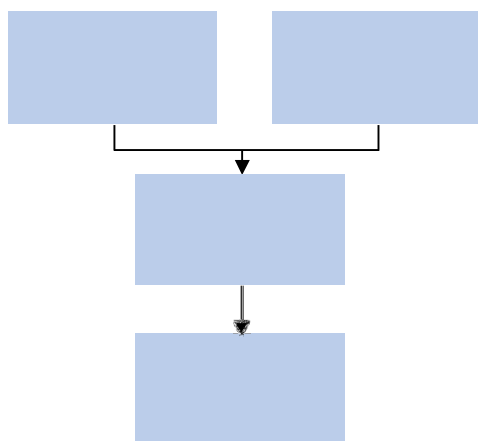
Som nevnt ble SuSu i 2020 omdannet til et kommunalt oppgavefelleskap. SuSu er ikke et eget rettssubjekt, og Surnadal er kontorkommune. Programmet drives av Surnadal kommunes avdeling for næring og utvikling og av Sunndal kommunes utviklingsselskap Sunndal Næringsselskap AS. De to kommunene stiller med den nødvendige administrative kapasiteten til å stå for det administrative og operative ledelsen av samarbeidet.

Representantskapet består av to politiske representanter fra hver kommune, samt to varamedlemmer. I tillegg er det to folkevalgte representanter for næringslivet fra hver kommune. (SuSu - kommunalt oppgavefelleskap for næringsarbeid, 2020). Representantskapet leder arbeidet innen rammene av samarbeidsavtalen, godkjenner planer og budsjett, samt utarbeider årlige handlingsplaner og rapporter som skal fremlegges for deltakerkommunene.

Kommunedirektøren i hver av deltakerkommunene, samt en fra Møre- og Romsdal fylkeskommune er observatører.

Oppgavefelleskapet skal rapportere minst én gang årlig om økonomisk ressursbruk, samt status på samarbeidsområder og tiltak. De to deltakerkommunene plikter å gjennomføre minst ett felles formannskapsmøte per år mer næringsutvikling og samarbeidsavtalen som tema.

Figur 5-3: Organisering - Susu – kommunalt oppgavefelleskap for næringsarbeid



Ved omgjøringen i 2020 og inngåelsen av den tilhørende nye samarbeidsavtalen, ble følgende fordeling av det økonomiske ansvaret lagt til grunn for avtaleperioden frem til 2021:

- Sunndal kommune - 1,5 millioner kroner
- Surnadal kommune - 1,5 millioner kroner
- Møre og Romsdal Fylkeskommune – 1,0 millioner kroner
- Lokalt næringsliv – 2,0 millioner kroner

5.4.4 Utfordringer

Det har vært lite uenighet og utfordringer i samarbeidet ifølge informantene. Det som trekkes frem er at næringslivet til tider synes at det går litt tregt da samarbeidet naturlig nok må forholde seg til det omfattende regelverket rundt offentlig forvaltning.

5.4.5 Suksessfaktorer

Gjennom intervjuene trekkes det frem at samarbeidet har fungert svært godt. Samarbeidet har også blitt evaluert eksternt og kan vise til betydelige resultater. Informantene peker på flere faktorer som har bidratt til et så vellykket samarbeid:

- Forankring i kommunene. De folkevalgte har vært gode ambassadører for samarbeidet.
- Samarbeidet har evnet å tiltrekke seg og å behold medarbeidere med riktig kompetanse.
- Medarbeiderne fra deltakerkommunene har fokus på mål for regionen som helhet, og ikke vært forkjempere for kun egen kommune.
- God involvering av næringslivet har gitt tett kontakt og kompetanseutveksling med bedriftene i regionen.

Tett oppfølging, rapportering og evalueringer av arbeidet trekkes også frem som en viktig suksessfaktor. Det å kunne vise til konkrete resultater, både store og små, bidrar til at folkevalgte og

administrasjonen, næringslivet og innbyggerne i kommunene ser verdien av samarbeidet. Dette gjør igjen at det vies ressurser og innsats for det videre arbeidet og nye satsningsområdet. Synlighet og kommunikasjon har derfor også vært viktige faktorer.

I den forbindelse trekkes det også frem at det er viktig at de folkevalgte har god rutine på å informere om og hva som skjer i de samarbeidene de sitter tett på. Dette gjør at kommunestyrene enklere får oversikt og man unngår større overraskelser.

5.5 Case: Midt-Agder friluftsråd kommunalt oppgavefelleskap

5.5.1 Bakgrunn

Midt-Agder friluftsråd har som oppgave å tilrettelegge for friluftsliv for alle hele året. Rådets historie strekker seg tilbake til 1939 da Kristiansand og Omegn Friluftsråd ble stiftet. Betegnelsen Midt-Agder Friluftsråd ble brukt fra reorganiseringen i 1962 (Midt-Agder Friluftsråd Kommunalt Oppgavefelleskap, u.d.).

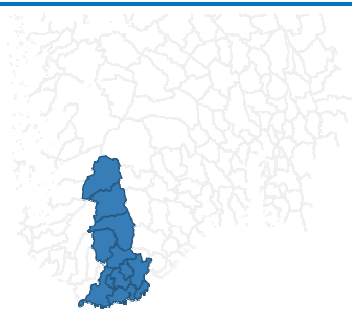
Midt-Agder friluftsråds hovedoppgaver er å:

- Arbeide for å fremme et enkelt, aktivt, allsidig og miljøvennlig friluftsliv og for å bevare natur- og kulturverdier.
- Arbeide for sikring og tilrettelegging av regionalt viktige friluftsområder.
- Arbeide for hensiktsmessig forvaltning og drift av regionale friluftsområder, herunder regionale turløyper og skiløyper.
- Informere om og koordinere friluftsmuligheter i regionen.
- Arbeide for opplæring og aktivitet med basis i regionens friluftsmuligheter.
- Gi uttalelser i viktige saker som berører friluftslivet, herunder plansaker.
- Arbeide med friluftssaker av regional karakter.
- Verne om allemannsretten.

5.5.2 Deltakere

Midt-Agder Friluftsråd oppgavefelleskap er et samarbeid mellom 11 kommuner; Kristiansand, Lindesnes, Åseral, Vennesla, Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes, Lillesand, Bygland, Valle og Bykle.

Figur 5-4: Deltakerkommuner - Midt-Agder friluftsråd kommunalt oppgavefelleskap



I representantskapet sitter en representant og en vararepresentant fra hver deltakerkommune. Disse velges blant politikere i kommunestyrene. Representantskapet velger en leder og en nestleder. Representantskapet skal blant annet behandle budsjett, regnskap, og innskutte saker. I tillegg velger de styremedlemmer, styrets leder og nestleder, valgkomite og revisor (Midt-Agder Friluftsråd Kommunalt Oppgavefelleskap, 2022).

Fagutvalget er et rådgivende organ som behandler fagsaker og er et forum for samordning og erfaringsutveksling. Utvalget består av ett medlem fra hver kommune, men Kristiansand kan velge to. Fagutvalget ledes av daglig leder.

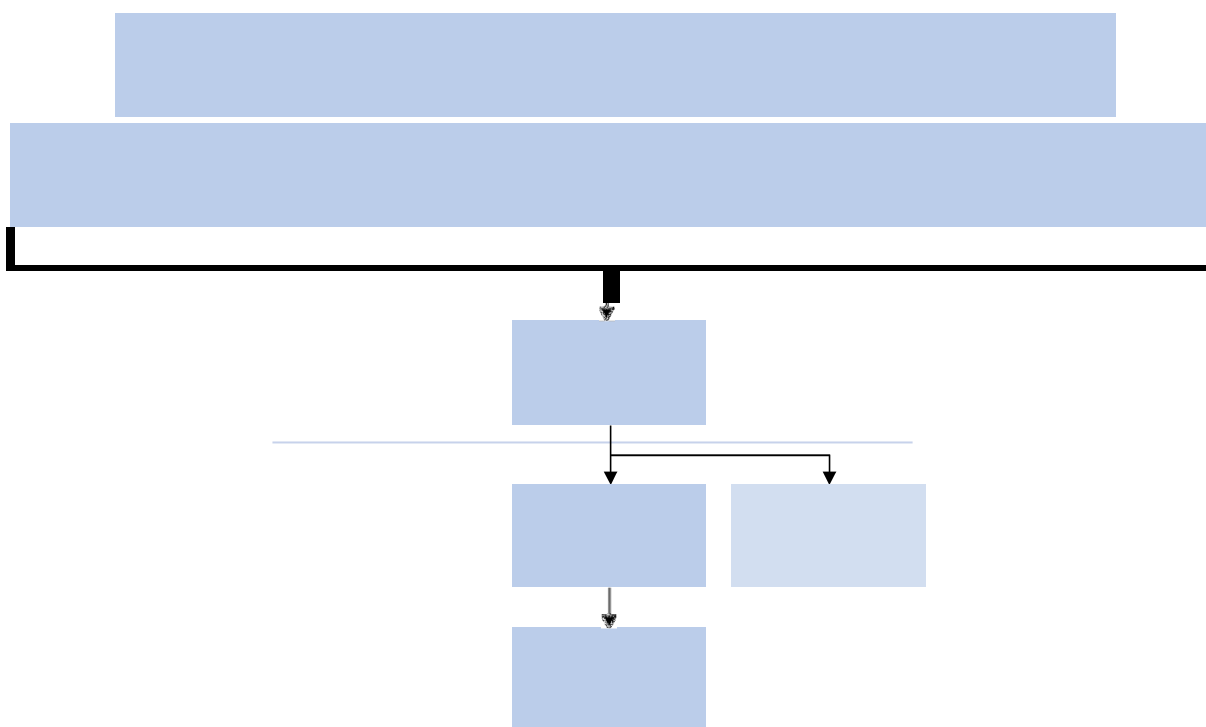
5.5.3 Organisering

Midt-Agder friluftsråd var tidligere organisert som et §27-samarbeid etter den gamle kommuneloven. I løpet av 2022 har det omorganisert samarbeidet til et kommunalt oppgavefelleskap. Den enkelte kommune har like eierandeler i oppgavefelleskapet og like ansvarsandeler for fellesskapet forpliktelser.

Midt-Agder friluftsråd har valgt en noe større organisering enn det som kreves for kommunale oppgavefelleskap. I tillegg til representantskapet har de valgt å ha et styre, daglig leder og fagutvalg.

Styret består av 11 representanter med vararepresentanter, en fra hver deltakerkommune. I styret skal begge kjønn være representert, videre bør det ha en sammensetning og samlet kompetanse som bidrar til å fremme et allsidig og miljøvennlig friluftsliv i den regionen deltakerkommunene omfatter. Styret fastsetter arbeidsavtale og stillingsbeskrivelse for daglig leder. Daglig leder har det overordnede administrative ansvaret for den daglige driften av Friluftsrådet og personalansvar for de ansatte.

Figur 5-5: Organisering – Midt-Agder Friluftsråd kommunalt oppgavefelleskap



Friluftsrådet er et eget rettssubjekt og fører eget regnskap. Deltakerkommunene betaler et årlig innskudd til Friluftsrådet, som fastsettes på representantskapsmøtet som en sum per innbygger i medlemskommunene. Denne indeksreguleres årlig med kommunal deflator. Det er en minstekontingent for de kommunene hvor tilskudd per innbygger ellers ville gitt et meget lavt tilskuddsbeløp.

5.5.4 utfordringer

Det kommer frem gjennom intervjuene at det ikke har vært noen store utfordringer knyttet til samarbeidet. Det eneste som pekes på er at styringen av samarbeidet er noe omfattende, med både representantskap, valgkomite, styre og fagutvalg, for en samarbeidsform som egentlig bare krever ett representantskap. For eksempel kan det vurderes hvor hensiktsmessig det er å ha 11 representanter i styret

når det allerede er 11 representanter i representantskapet.

5.5.5 Suksessfaktorer

Det trekkes frem at samarbeidet i seg selv er lystbetont og positivt, og at det fungerer godt. En mulig årsak som trekkes frem er at friluftsliv er et tema som er lett å få politisk interesse og støtte for. Selv om området og tematikken i seg selv ser ut til å bidra til at samarbeidet fungerer godt, pekes det på at kompetanse er en viktig suksessfaktor.

Spisskompetanse hos daglig leder og de ansatte er viktig for å kunne få mest mulig ut av samarbeidet og midlene. En annen suksessfaktor som trekkes frem er at samarbeidet har en relativt liten og lettbeint administrasjon/organisasjon, som styret har tillit til. Dette bidrar til effektiv oppgaveløsning.

6. Interkommunalt selskap

Interkommunalt selskap er en samarbeidsform som reguleres gjennom lov 29.januar 1999 nr.6 om interkommunale selskaper (IKS-loven). IKS-loven ble vedtatt i 1999 og har blitt endret flere ganger, senest i 2021.

6.1 Organisering

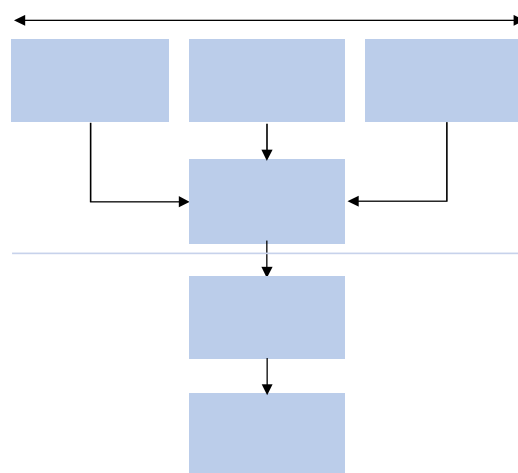
Et interkommunalt selskap (IKS) består av to eller flere deltakere, der deltakere er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskap. Selskapsavtalen skal etter IKS-loven i det minste angi følgende:

- Selskapets foretaksnavn
- Angivelse av deltakerne
- Selskapets formål
- Den kommune der selskapet har sitt hovedkontor
- Antall styremedlemmer
- Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
- Den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen
- Antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
- Annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen.

Kommunestyret i deltakerkommunene skal velge et representantskap. Representantskapet for det interkommunale selskapet skal være representert med minst én representant fra hver samarbeidsdeltaker. Hvis ikke annet er fastsatt i selskapsavtalen, velger representantskapet selv sin leder og nestleder. Deltakerne i et interkommunalt selskap utøver sin myndighet gjennom representantskapet. Representantskapet er selskapets øverste myndighet, og behandler selskapets regnskap, budsjett, økonomiplan og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet.

Representantskapet velger styret til selskapet. Styret ansetter og følger opp daglig leder og daglig drift av selskapet.

Figur 6-1: Interkommunalt selskap



Hver deltaker har et delvis ansvar for selskapets forpliktelser, og til sammen skal delene utgjøre selskapets samlede forpliktelser. Den enkelte deltakers ansvar for selskapets forpliktelser tilsvarer deltakerens eierandel i selskapet med mindre annet fremgår i selskapsavtalen.

6.2 Formål

Loven om interkommunale selskaper var ment å erstatte mange av de interkommunale forretningsvirksomhetene som var organisert etter kommunelovens § 27. Den er utformet med sikte på å være et tilbud om en organisasjonsmodell for virksomhet med et visst forretningsmessig preg (Kommunesektorens Organisasjon, 2013). Eksempler på oppgaver som IKSer er tiltenkt er:

- Renovasjon
- Revisjon
- Arkiv
- Havn
- Brann og redning

Ifølge forarbeidene til lov om interkommunale selskaper representerer loven et tilbud til kommunene om en organisasjonsform for kommunal virksomhet hvor det er behov for noe større grad av politisk styring og kontroll enn det aksjeselskapsformen tillater. Samarbeidsformen kan sies å være nokså rigid og fast i formen, sammenlignet med både kommunale oppgavefelleskap og aksjeselskap. Blant annet kan det nevnes at endringer i selskapsavtalen, herunder beslutninger om utvidelse, utelukkelse og oppløsning av et IKS må besluttes av hvert enkelt

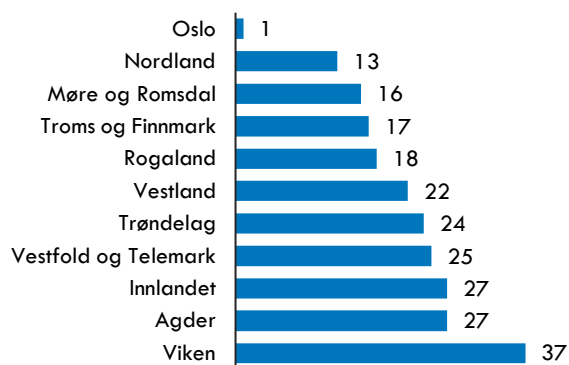
kommunestyre (tilsvarende kan avgjøres av generalforsamlingen i et aksjeselskap, som tilsvarer representantskapet i et IKS). Videre vedtas budsjettet av representantskapet og ikke av styret, som i et aksjeselskap.

6.3 Utbredelse

Deltakelse i interkommunale selskap er utbredt i Norge. En undersøkelse av Samfunnsbedriftene viser at samtlige norske kommuner har eierskap i minst ett interkommunalt selskap (Samfunnsbedriftene, 2022). Det er registrert 227 interkommunale selskap i Norge (Brønnøysundregistrene, 2022b).

Figur 6-2 viser hvor mange registrerte interkommunale samarbeid det er i ulike fylker i Norge. Det er registrert 37 IKS i Viken, 27 i Agder og Innlandet, og henholdsvis 25 og 18 i henholdsvis Trøndelag og Rogaland. Viken er det fylket med flest kommuner, med 51 kommuner.

Figur 6-2: Antall registrerte interkommunale selskap fordelt på fylker



Kilde: Brønnøysundregisteret. Statistikken viser hvor de interkommunale selskapene har hovedkontor.

6.4 Case – Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal

6.4.1 Bakgrunn

Kommuner er underlagt arkivloven, som omfattes av Lov om arkiv (1992). Formålet med arkivloven er å trygge arkiv som har kulturelt eller forskningsmessig verdi eller som inneholder rettslig eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at disse kan bli tatt vare på og gjort tilgjengelig for ettertiden.

Det er vanlig å løse arkivoppbevaring i et interkommunalt samarbeid, og ikke i den enkelte kjernekommunen. Det kan være flere grunner til dette.

³ Alle kommuner, med unntak av Rindal kommune, ligger i Møre og Romsdal fylke. Rindal kommune ligger i Trøndelag fylke.

Det kreves kompetanse for å håndtere etter arkivloven, og denne kompetansen eksisterer ikke i alle kommuner. Det er også en oppgave som kan dra nytte av stordriftsfordeler, slik at det er mer hensiktsmessig å samarbeide om å løse oppgaven.

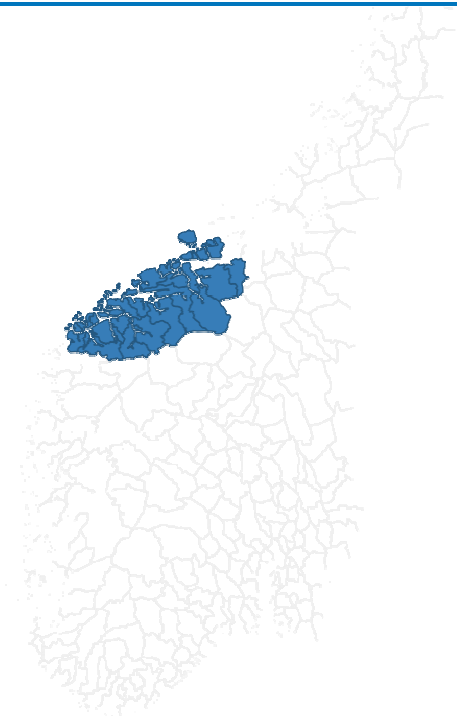
Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS (IKA) er et interkommunalt samarbeid som ble opprettet med hjemmel i lov om interkommunale selskap. Selskapet skal arbeide for at arkivmaterieell fra eierne blir tatt vare på og gjort tilgjengelig for offentlig bruk, forskning og andre administrative og kulturelle formål, i samsvar med arkivloven.

Formålet med samarbeidet er todelt. For det første er formålet å følge lov og forskrifter. For det andre er formålet å bedre kostnadseffektiviteten.

6.4.2 Deltakere

Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal er et interkommunalt samarbeid mellom 27 kommuner, samt Møre og Romsdal fylkeskommune.³

Figur 6-3: Deltakerkommuner – Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal



6.4.3 Organisering

Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal er organisert med representantskap, styre, daglig leder og ansatte. I representantskapet er det én representant fra hver eier. Styret består av fire

personlige medlemmer, en styreleder og en ansatt representant. Styret er valgt basert på kompetanse og erfaring. Organiseringen er illustrert i Figur 6-4.

Figur 6-4: Organisering - Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal

Eierandelene følger innbyggertall, og det er derfor noen få relativt store eiere, og mange relativt små eiere. Ålesund kommune har størst eierandel i Møre og Romsdal IKA, med omtrent 18 prosent eierandel. Møre og Romsdal fylkeskommune har en eierandel på omtrent 17 prosent, og Molde kommune har en eierandel på omtrent 9 prosent. Kristiansund, Hustadvika og Ørsta kommune har en eierandel på henholdsvis omtrent 6, 4 og 3 prosent. De øvrige 22 kommunene med eierandel har totalt en eierandel på omtrent 42 prosent.

6.4.4 Utfordringer

Møre og Romsdal IKA forteller at de evner å gjennomføre sitt oppdrag, men de forteller også om utfordringer knyttet til det store antallet deltakere i samarbeidet. Alle endringer som skjer i et IKS skal godkjennes av alle kommuner, og det kan være en lang prosess. Noen prosesser har tatt 7-8 måneder å gjennomføre, fordi enkelte eierkommuner har vært avventende.

Et eksempel på en utfordring de har møtt, er at de nå har vokst seg ut av eksisterende bygg, og skal gjennomføre en byggeprosess. Siden alle kommuner må godkjenne byggeprosessen, skaper det forsinkelser. En annen utfordring knyttet til størrelsen på samarbeidet knytter seg til å samle representanter for tilstrekkelig mange eierkommuner til møter.

6.4.5 Suksessfaktorer

Generelt uttrykker partene vi har snakket med at samarbeidet fungerer etter sin hensikt. En fordel som blir trukket frem er at flere kommuner opplever å få lavere kostnader til arkivtjenester enn det de ville fått om de stod utenfor samarbeidet. Enkelte kommuner som har vurdert å trekke seg ut av samarbeidet har siden besluttet å bli, ettersom de har innsett at det ville være dyrere å løse oppgaven innad i kjernekommunen.

I et interkommunalt selskap er den politiske styringen relativt liten, og samarbeidsformen gir en viss økonomisk frihet for selskapet. I intervjuene blir det trukket frem at dette er positivt for selskapet i seg selv, som dermed får mulighet til å ta beslutninger på grunnlag av virksomhetsmessig effektivitet. En risiko knyttet til avstanden til kommunene er at det kan gå på bekostning av relasjonen til, og tilliten fra, eierkommunene. Foreløpig virker den politiske interessen for det interkommunale samarbeidet om arkiv å ha vært forholdsvis lav, og det synes ikke å ha vært store problemer knyttet til informasjon og tillitt.

I lyset av utfordringene med lite interesse for samarbeidet og de noe lange prosessene trekkes det frem av flere informanter at mer fokus på aktiv eierstyring kan være en mulig suksessfaktor.

7. Aksjeselskap

Organisasjonsformen aksjeselskap er regulert gjennom Lov om aksjeselskaper. I forbindelse med interkommunalt samarbeid snakker vi om aksjeselskaper hvor to eller flere kommuner og/eller fylkeskommuner er blant eierne.

7.1 Organisering

Aksjeselskap er en organisasjonsform som ikke er laget for kommunesektoren, men som kan brukes til utførelsen av visse oppgaver som hører til kommunenes mulige virkeområde. For å stifte et aksjeselskap må det opprettes et stiftelsesdokument. Dette dokumentet skal inneholde informasjon om hvor mange aksjer hver stifter skal ha og hva som skal betales for hver aksje. Stiftelsesdokumentet skal også inneholde selskapets vedtekter, herunder aksjekapitalens størrelse. Aksjeloven gir videre føringer om organisering, egenkapitalen, forsvarlig drift og overdragelse/salg av aksjer (Aksjeloven, 1997).

I et aksjeselskap er det øverste eierorganet en generalforsamling (Figur 7-1). Selskapet ledes av styret og en daglig leder. Eierne kan utøve myndighet gjennom generalforsamlingen, hvor de kan fastsette rammene for styret og daglig leder gjennom vedtekter, instruksjoner og andre regler. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål, vedtekter og innenfor rammene av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Daglig leder skal forholde seg til de pålegg og retningslinjer som styret har gitt (KS, 2020).

I et aksjeselskap er eierne ikke personlig ansvarlig for selskapets forpliktelser og gjeld, noe som innebærer at selskapets kreditorer ikke kan kreve at aksjeeierne personlig dekker gjelden til selskapet (Aksjeloven, 1997). På så måte har eierne begrenset økonomisk ansvar og risiko. Dette markerer et viktig skille fra IKS, der eierkommunene har et mindre begrenset ansvar.

I tillegg til aksjeloven, regulerer §23-6 i kommuneloven enkelte forhold i interkommunale aksjeselskaper, blant annet knyttet til innsyn, kontroll og revisjon.

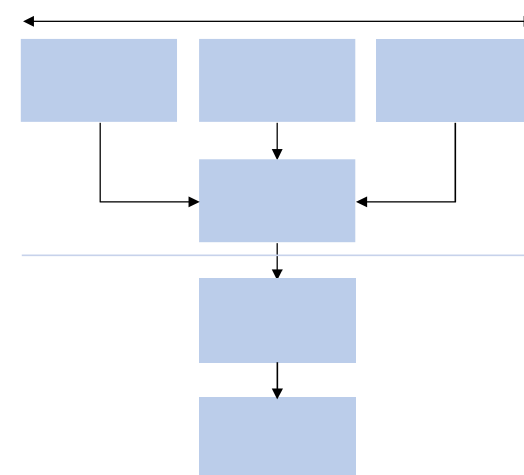
Aksjeselskap ligner på mange måter på IKS, ettersom kommunestyret må drive eierstyring gjennom valg av representanter til generalforsamlingen. Ifølge forarbeidene til lov om interkommunale selskaper representerer loven et tilbud til kommunene om en organisasjonsform for kommunal virksomhet hvor det er behov for noe større grad av politisk styring og

kontroll enn det aksjeselskapsformen tillater. Ifølge Høivik (2005) er det fire hovedgrep i IKS-loven som sikrer større eierinnflytelse i IKS enn i AS:

- Representasjonsreglene har et klart kommunalrettslig preg ved at representantskapsmedlemmene må oppnevnes av kommunestyret. Loven forutsetter videre at hver deltakerkommune er representert ved flere representanter og at kommunestyret har full instruksjonsrett overfor sine representanter. Hver representant har én stemme, med mindre annet er fastsatt i selskapsavtalen.
- Enkelte saker som i aksjeselskaper hører under styrets alminnelige forvaltningsansvar, i et interkommunalt selskap må behandles i representantskapet, eksempelvis budsjett.
- Enkelte funksjoner som i et aksjeselskap ligger til generalforsamlingen, i et interkommunalt selskap lagt til kommunestyret i deltakerkommunene. Dette gjelder først og fremst endringer i selskapsavtalen, og beslutninger om utvidelse, utelukkelse og oppløsning.
- Loven om interkommunale selskaper inneholder enkelte spesielle regler for økonomistyring som ligger tettere opp til kommunelovens økonomi-bestemmelser, f.eks. krav om økonomiplan.

Høivik påpeker samtidig at aksjeloven er fleksibel, og at kommuner som danner interkommunale samarbeid i form av AS kan vedta tilsvarende bestemmelser som sikrer innflytelse fra enkeltkommuner, som det som ligger i IKS-loven.

Figur 7-1: Aksjeselskap



7.2 Formål

Aksjeloven er som nevnt ikke utformet med tanke på interkommunalt samarbeid, men for

forretningsvirksomhet som genererer inntekt og overskudd. I henhold til kommuneloven §5-4 kan kommunestyret delegere myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter så langt lovgivningen åpner for det, for saker som gjelder lovpålagte oppgaver. For andre saker kan kommunestyret delegere myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter. Med andre ord, hvorvidt et kommunalt eid aksjeselskap kan ivareta lovpålagte oppgaver vil være avhengig av en tolkning av den enkelte lov (Leknes, et al., 2013). I praksis brukes formen ofte der det er åpent for privat oppgaveløsning. Organisering i form av aksjeselskap åpner også opp for at private aktører kan delta i samarbeidet. I tillegg gir det mulighet til å skille mellom skjermet og kommersiell virksomhet i selskapet ved for eksempel å danne et konsern med datterselskap. Flexibiliteten i aksjeloven kan også legge til rette for å vedta samarbeid som i større grad styres av flertallsbeslutninger, enn det som kan være vanlig i KS.

7.3 Utbredelse

Det eksisterer begrenset med informasjon og kilder om omfanget av interkommunalt samarbeid organisert som aksjeselskap. Alle aksjeselskap skal registreres i enhetsregisteret i Brønnøysund, som tilsier at det skal være relativt enkelt å kartlegge antallet. Samtidig innebærer dette at man må definere i hvilken grad det anses å være et samarbeid ut ifra eierandeler. To eller flere kommuner kan ha eierandeler i et aksjeselskap, men bare eie noen få prosent, mens private aktører har aksjemajoriteten.

Ifølge SSB var det i 2011 2 528 kommunalt eide foretak hvorav 2 189 var aksjeselskap (SSB, 2011).⁴ Derimot er det usikkert hvor mange av disse som eies av to eller flere kommuner/fylkeskommuner. I Leknes med flere (2013) sin kartlegging av interkommunalt samarbeid finner de 199 interkommunale samarbeid organisert som et aksjeselskap, basert på at kommunene samlet eier mer enn 2/3 av aksjene. Det er usikkert hvor mange flere det er dersom man senker kriteriet om eierandeler til for eksempel mer enn 1/2 av aksjene, men det hadde antageligvis blitt en del høyere. Tidligere kartlegginger viser den vanligste anvendelsen av interkommunale aksjeselskap for virksomheter knyttet til arbeidstrening, energi, samferdsel, næringsutvikling og media/kommunikasjon (Jacobsen, 2022) (Jones, et al., 2021).

7.4 Case: Veas AS

7.4.1 Bakgrunn

For å redusere forurensingen av Oslofjorden fra avløpsutslipp inngikk Oslo, Bærum og Asker et

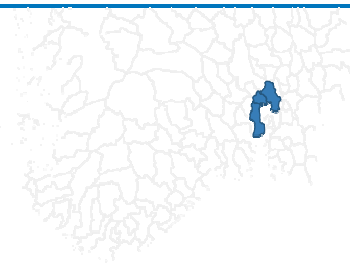
forpliktende samarbeid om å bygge et felles kloakkrenseanlegg, og i 1976 ble Vestfjorden Avløpsselskap (Veas) etablert. Samarbeidet ble først organisert som et §27-samarbeid. I slutten av september 2021 besluttet eierkommunene at Veas skulle endre organisasjonsform til aksjeselskap (fra og med 2022).

Veas driver Norges største renseanlegg. Selskapet forvalter avløpsressursene fra de tre eierkommunene, og driver forskning, utvikling og testing. Selskapet har som ambisjon å skape størst mulig økonomiske verdier av ressursene i avløpsvannet og ta en tydelig rolle i den sirkulære økonomien.

7.4.2 Deltakere/eiere

Veas AS eies av kommunen Oslo, Bærum og Asker (Figur 7-2). Oslo eier 70,5 prosent av aksjene, Bærum eier 21,5 prosent og Asker eier 8,0 prosent.

Figur 7-2: Deltakerkommuner/eiere - Veas AS

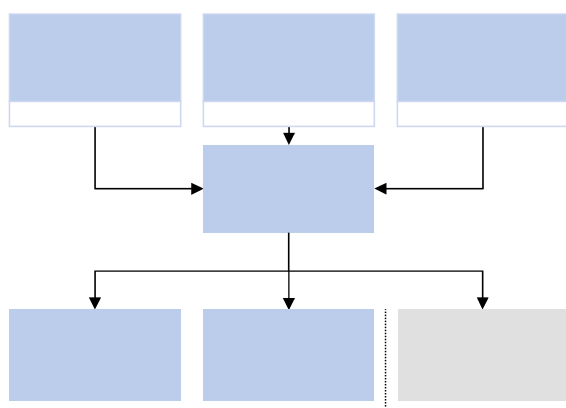


7.4.3 Organisering

Veas er organisert som et konsern med Veas AS som morselskap, og med tre datterselskap (Figur 7-3). Datterselskapene Veas Selvkost AS driver lovpålagt selvkostvirksomhet, mens Veas Marked AS driver konkurranseutsatt virksomhet. Veas Næringspark AS er et selvkostselskap som forvalter arealer for Veas-konsernet.

⁴ Statistikken opphørte etter 2011

Figur 7-3: Konsernstruktur Veas AS

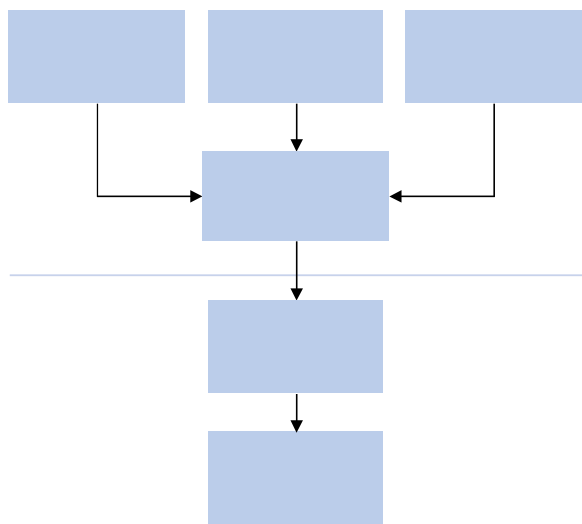


Generalforsamlingen i Veas AS er konsernets øverste organ, og det er gjennom generalforsamlingen og valg av styre eierne kan utøve sin myndighet og styring (Figur 7-4). Beslutninger i generalforsamlingen avgjøres ved enstemmighet.

Generalforsamlingen velger en valgkomité bestående av ett medlem foreslått av hver av partene. Valgkomiteen skal i samråd med partene søke å oppnå et konsernstyre med riktig kompetanse og erfaring, samt kjønnsbalanse. Konsernstyret består av 7 aksjonærvalgte medlemmer, i tillegg til 2 medlemmer som velges av de ansatte.

Konsernsjefen i selskapet står for den daglige ledelsen i henhold til de instrukser, retningslinjer og pålegg generalforsamlingen og konsernstyret har gitt, samt innenfor aksjelovens regler.

Figur 7-4: Organisering - Veas AS



7.4.4 Utfordringer

En utfordring som nevnes i samarbeidet er at prosesser som forutsetter beslutninger fra eierne tar lang tid. En årsak til tidsbruken kan være ulik styringsform i eierkommunene. Mens Bærum og Asker har en formannskapsmodell, har Oslo en parlamentarisk modell. Denne ulikheten trekkes frem som utfordrende av enkelte informanter.

7.4.5 Suksessfaktorer

Ifølge informantene er Veas et godt samarbeid. Overgangen til aksjeselskap har skjedd ganske nylig, og de har derfor ikke omfattende erfaring med selskapsformen. Det påpekes likevel at det ser ut til å fungere godt og etter sin hensikt.

Det er begrenset mulighet for politisk styring i et aksjeselskap. God eierstyring og forståelse av rollen trekkes derfor frem av informantene som viktig for å få til et godt samarbeid gjennom denne organisasjonsformen. Både Asker og Bærum har egne eierseksjoner i kommunen som utarbeider eierstrategier og eierskapsmeldinger for selskapene kommunene har eierskap i. I Oslo er det Byråd for miljø og samferdsel som etter fullmakt utøver eierskapet av Veas.

Eierkommunene utformer i samarbeid en felles overordnet eierstrategi som blant annet fastsetter eiernes prinsipper for god eierstyring av selskapet og hvordan de vil utøve sitt eierskap. Denne strategien gjennomgås og vedtas i byrådet og kommunestyrene hvert fjerde år.

Riktig kompetanse i styret og hos konsernsjef trekkes frem som en svært sentral suksessfaktor.

Eierkommunene har nedfelt i aksjonæravtalen at de skal ha en valgkomité som skal forelå kandidater til styret. Valgkomiteens arbeid skal følge retningslinjene fra generalforsamlingen, herunder at de skal søke å oppnå et styre med komplementære faglig, forvaltningsmessig og forretningsmessig erfaring og kompetanse. I tillegg skal styret ha kompetanse om de politiske prosessene i eierkommunene.

8. Interkommunalt politisk råd

Interkommunalt politisk råd er en av de nye samarbeidsformene i kommuneloven.

Samarbeidsformen er laget for politiske samarbeid på tvers av kommunegrensene, og skal erstatte de tidligere regionrådene.

8.1 Organisering

Interkommunalt politisk råd er regulert i kommuneloven kapittel 18 (Kommuneloven, 2018). To eller flere kommuner (eller fylkeskommuner) kan gå sammen og opprette et interkommunalt politisk råd. Ved opprettelse av et slikt råd har loven følgende to krav; en skriftlig samarbeidsavtale og et representantskap. Den skriftlige samarbeidsavtalen skal fastsette:

- Rådets navn, som må inneholde ordene «interkommunalt politisk råd»
- Om rådet er et eget rettssubjekt
- Hvor mange medlemmer den enkelte deltaker skal ha i representantskapet
- Hvilke saker rådet skal kunne behandle
- Hvilken myndighet som er lagt til rådet
- Den enkelte deltakers eierandel i rådet og ansvarsandel for rådets forpliktelser hvis ansvarsandelen avviker fra eierandelen
- Hvordan deltakerne kan tre ut av rådet
- Hvordan rådet skal oppløses, herunder hvem som har ansvaret for oppbevaring av rådets arkiver etter rådet er oppløst

Representantskapet er det øverste organet i et interkommunalt politisk råd, og er et folkevalgt organ (Figur 8-1). Alle deltakere i rådet skal være representert i representantskapet med minst ett medlem. Medlemmene velges av kommunestyret eller fylkestinget, og det skal være minst like mange varamedlemmer. Hvis ikke annet er fastsatt i samarbeidsavtalen velges medlemmene og varamedlemmene for fire år, videre velger representantskapet selv sin leder og nestleder.

Representantskapet kan selv opprette andre organer til styring av rådet, for eksempel et styre, arbeidsutvalg og administrasjon. Dette er ikke lovpålagt. Rådet har ubegrenset økonomisk ansvar, men begrenset til deltakerens andel av rådet forpliktelser.

Et interkommunalt politisk råd kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Likevel kan det gis myndighet til å treffe slike vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

Figur 8-1: Interkommunalt politisk råd

8.2 Formål

Samarbeidsmodellen er ment for organisering av politisk samarbeid, altså ikke tjenesteproduksjon. Overordnet ser det ut til at den viktigste rollen for et interkommunalt politisk råd er å fremme politiske saker med felles interesse for alle deltakerne i samarbeidet. Oppgaver som typisk tillegges interkommunale politiske råd er å:

- Drive utviklingsarbeid innenfor samfunns- og næringspolitikk.
- Utarbeide rådgivende strategier for regionen.
- Være pådriver og kontaktpunkt for utvikling i regionen, herunder synliggjøre regionen som attraktivt boområde, arbeidsmarked og turistformål.
- Drive intersektoriell aktivitet, herunder å avgi høringsuttalelser.

I tillegg har samarbeidsformen hjemmel til å håndtere tilskuddsordninger.

8.3 Utbredelse

Som nevnt er interkommunalt politisk råd en av de nye samarbeidsformene i kommuneloven. Samarbeidsformen er ment å ta over for de tidligere «regionrådene».

NIVI Analyse gjorde i 2018 en kartlegging av fungerende regionråd, og fant 66 operative regionråd (Vinsand, 2018). Det forventes at tilnærmet lik alle disse vil omdannes til interkommunale politiske råd. I tillegg er det enkelte interkommunale samarbeid som ikke ble definert som regionråd i kartleggingen til NIVI analyse, men som vi i dag vet er organisert som interkommunale politiske råd, blant annet Osloregionen interkommunale politiske råd. På

bakgrunn av dette anslår vi at det snart vil være rundt 65-70 interkommunale politiske råd i Norge.⁵

Figur 8-2: Deltakerkommuner - Vest-Finnmark Interkommunale politiske råd

8.4 Case: Vest-Finnmark Interkommunale politiske råd

8.4.1 Bakgrunn

Vest-Finnmark Interkommunale politiske råd ble opprettet på slutten av 90-tallet. Tidligere var samarbeidet organisert som et regionråd, men ble omdannet til et interkommunalt politisk råd etter den nye kommuneloven i 2020.

Formålet med rådet er samarbeid om samfunns- og næringsutvikling, tjenestetilbud og politisk påvirkning. Dette gjøres gjennom utvikling og arbeid med store og små prosjekter som involverer medlemskommunene, samt aktører utenfor regionen (Vest-Finnmark interkommunale politiske råd, 2020). Rådet skal bidra til at aktuelle viktige politiske temaer settes på dagsorden i regionen gjennom jevnlig møter- og arrangement. Saksområdene er dynamiske og vil endres over tid. Da deltakerkommunene utgjør en stor kyst- og fiskeregion står ofte saker knyttet til denne næringen sentralt. I tillegg har det vært fokus på saker knyttet til transport og samferdsel, og styrking av grunnlaget for arbeidsplasser.

8.4.2 Deltakere

Deltakerne i Vest-Finnmark Interkommunale politiske er Alta, Hammerfest, Hasvik, Loppa, Måsøy, Nordkapp og Porsanger (Figur 8-2). Rådet dekker omtrent halve kystlinjen og en tredjedel av arealet i Finnmark.

8.4.3 Organisering

Vest-Finnmark-rådet er et eget rettssubjekt.

Representantskapet består i dag av ordfører i deltakerkommunene, samt en folkevalgt representant fra kommunene Alta og Hammerfest.

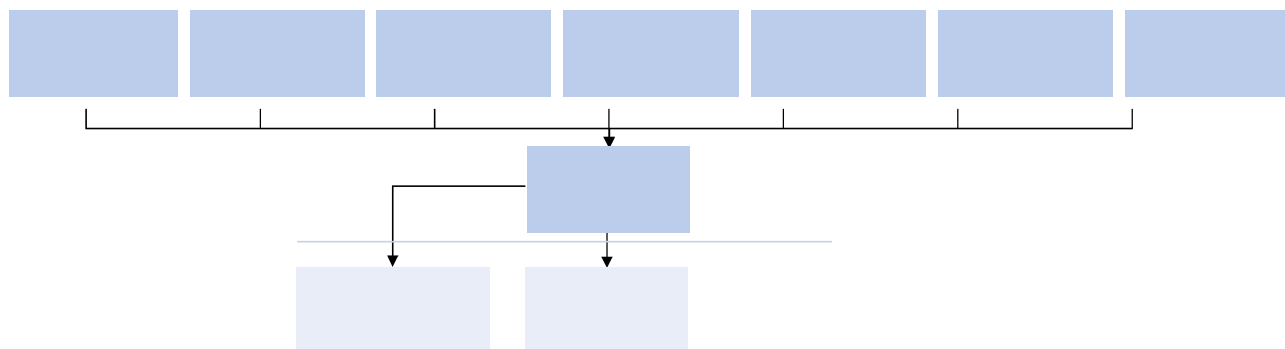
Representantskapet velger en leder og nestleder hvert andre år. Rådet har også et sekretariat ledet av daglig leder, samt et arbeidsutvalg bestående av leder og nestleder i rådet (Figur 8-3).

Ordførerne har møte, tale-, forslags- og stemmerett, mens øvrige folkevalgte og daglig leder har møte, tale- og forslagsrett. Vedtak og avgjørelser fattes på bakgrunn av flertallsprinsippet.

Det økonomiske ansvaret fordeles som følgende mellom medlemskommunene: Hver kommune legger inn 50 000 kroner i grunnkapital, deretter toppfinansieres budsjettet ved at 50% fordeles likt mellom kommunen og resterende 50% fordeles på grunnlag av folketall.



Figur 8-3: Organisering - Vest-Finnmark Interkommunale politiske råd



⁵ Alle regionrådene som var organisert etter gamle §27 må omgjøres til et interkommunalt politisk råd etter overgangsreglene i kommunelovens (2018) §31-2. I tillegg legger KDD til grunn at regionråd som ikke er organisert

etter gamle §27 er forpliktet til å omdanne seg til et

interkommunalt politisk råd (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019). Kommunene har fire år på seg fra lovens ikrafttredelse til å omdanne samarbeidene sine, altså innen høsten 2023.

8.4.4 Utfordringer

Rådet jobber som nevnt med saker som omfatter regionen som helhet, herunder utarbeides det blant annet en rekke høringsuttalelser. Samtidig vil det være saker hvor de lokale behovene og hensynene i den enkelte kommune er svært ulike, slik at det å få innspill direkte fra den enkelte kommune i stedet for rådet vil være viktig. En utfordring som trekkes frem i den sammenheng er når statlige aktører bruker rådet som en «snarvei» for å få innspill og uttalelser om saker der det ville vært mer riktig å be om uttalelser fra de enkelte berørte kommunene. Dette kan være spesielt uheldig dersom det i tillegg settes korte tidsfrister slik at representantene i rådet ikke rekker å ta det opp med kommunestyret.

8.4.5 Suksessfaktorer

Vest-Finnmark interkommunale politiske råd er ifølge våre informanter et velfungerende interkommunalt politisk råd. En viktig suksessfaktor som trekkes frem er at de som sitter i rådet prioriterer å aktivt delta og setter av tid til dette. Videre understrekes det at det er veldig viktig at administrasjonen i rådet er kompetent, og at det er en daglig leder som tar initiativ og driver prosessene fremover.

Tillit understrekes også som en viktig faktor for å at samarbeidet fungerer godt. I Vest-Finnmark interkommunale politiske råd er det store forskjeller på innbyggertall, ressurser og areal mellom deltakerkommunene. Å sørge for at alle blir sett og hørt er derfor viktig.

8.5 Case: Region Kristiansand Interkommunale politiske råd

8.5.1 Bakgrunn

Region Kristiansand har historie helt tilbake til 1990. Det opprinnelige samarbeidet ble formalisert i 1996 etter §27 i den daværende kommuneloven. Samarbeidet var da mellom Birkenes, Lillesand, Vennesla, Kristiansand, Søgne og Songdalen, og het Knutepunkt Sørlandet. Etter prosessen rundt kommunereformen ble det bestemt at samarbeidet skulle endre strategisk fokus og skifte navn til Region Kristiansand fra 2018 (Region Kristiansand interkommunale politiske råd, 2022). Fokuset i Region Kristiansand skulle fra da være felles politiske saker og politikkutvikling. Samarbeidet har som mål å knytte regionen sterkere sammen, fremme politiske saker med felles interesse for kommunene i regionen, og samordne administrativt interkommunalt samarbeid mellom deltakerkommunen. Vedtektene ble tilpasset den nye kommuneloven og samarbeidet ble etablert som interkommunalt politisk råd fra 2022.

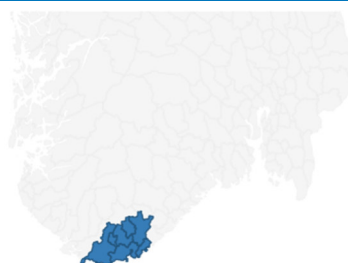
Region Kristiansand har en handlingsplan som utarbeides hvert andre år og inneholder ulike satsningsområder. Satsningsområdene er i dag som følger:

- Næringsutvikling og samarbeid om nye arbeidsplasser
- Levekår, likestilling, inkludering og mangfold
- Klima og miljø
- Infrastruktur

8.5.2 Deltakere

Region Kristiansand Interkommunale politiske råd er et samarbeid mellom Kristiansand, Birkenes, Iveland, Lillesand, Lindesnes og Vennesla (Figur 8-4).

Figur 8-4: Deltakerkommuner - Region Kristiansand Interkommunale politiske råd



8.5.3 Organisering

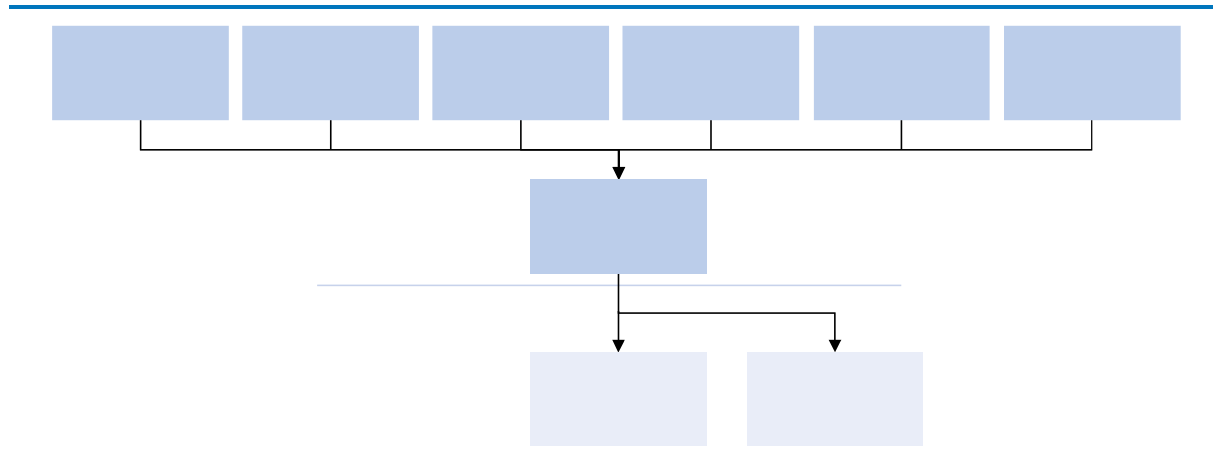
Region Kristiansand interkommunale politiske råd er eget rettssubjekt. Rådet ledes av representantskapet. Per oktober 2022 består representantskapet av de fungerende ordførerne i hver deltakerkommune. De respektive varaordførere er vararepresentanter. Representantskapet velger en leder og en nestleder, som velges for 4 år (Region Kristiansand interkommunale politiske råd, 2022).

Rådet skal ha en daglig leder som ansettes av representantskapet. Daglig leder har ansvaret for å ivareta den daglige ledelsen av rådet, og for at oppgaver utføres i overensstemmelse med vedtak fattet av representantskapet og kommunaldirektørutvalget.

Medlemmene i representantskapet har møte-, tale-, forslags- og stemmerett. Vedtak gjøres med vanlig flertall av de stemmer som er avgitt, og står stemmetallet likt avgjør leders stemme. Daglig leder har tale- og forslagsrett i kommunedirektørutvalgets møter.

Fylkesordføreren, fylkeskommunedirektør og Statsforvalter i Agder inviteres til rådsmøtene.

Figur 8-5 Organisering - Region Kristiansand Interkommunale politiske råd



Alle deltakerkommunene bidrar med en årlig medlemskontingent, hvor 30 prosent av kontingenten er lik for alle kommuner og 70 prosent av kontingenten fastsettes på grunnlag av folketall. Beløpet fastsettes for minimum 1 år av gangen og må godkjennes av kommunestyrene. I tillegg kommer direkte finansiering av prosjekter som hver enkelt kommune selv prioriterer å være med på.

8.5.4 Utfordringer

Det har ikke vært noen store utfordringer eller uenigheter i Region Kristiansand interkommunale politiske råd. Det var en reell diskusjon i rådet når det skulle bestemmes om de skulle satse mest regionalt eller nasjonalt. Altså om rådet skulle fokusere på politikkutforming og påvirkning regionalt blant annet opp mot fylkeskommunen, eller om de skulle jobbe mer mot det nasjonale og prøve å påvirke sentrale politikere. De ble enige om å jobbe både regionalt og nasjonalt, men hovedsakelig nasjonalt.

En utfordring som nevnes er møteoffentligheten i interkommunale politiske råd. I enkelte saker har media rukket å blåse opp og tatt ting ut av sammenheng før man har rukket å diskutere seg gjennom saken. Dette gjør at enkelte ikke ønsker å bruke rådet til å diskutere sensitive temaer.

8.5.5 Suksessfaktorer

Ifølge våre kilder er Region Kristiansand interkommunale politiske råd et godt samarbeid, og det pekes på flere ulike grunner til dette.

Deltakerne i samarbeidet har brukt tid på å bli kjent, bygge relasjoner og et godt team. I tillegg trekkes opplæring frem som svært viktig, da folkevalgte og administrativt ansatte ofte har svært ulik bakgrunn og forutsetning for å forstå hva rådet jobber med og hvordan det gjøres. Siden rådet stort sett jobber med langsiktige satsninger og prosjekter, har rådet satset

på overføring av kompetanse og tidlig involvering av nye folkevalgte.

Et annet element som trekkes frem som en suksessfaktor for at samarbeidet går så godt er en daglig leder med kompetanse og drivkraft. Det pekes også på at det jobbes ut fra en gjennomarbeidet strategi og handlingsplan, slik at alle er enige om hva rådet jobber mot.

Sammenlignet med samarbeid om tjenesteproduksjon, hvor resultatet enklere kan synliggjøres, er det ikke opplagt hvordan man skal fremheve nytten av arbeidet som gjøres interkommunale politiske råd. Region Kristiansand er opptatt av å synliggjøre hva regionrådet driver med og hvorfor et slikt samarbeid er viktig. Resultatrapporteringen i samarbeidet ivaretas blant annet ved at arbeidsutvalget følger opp handlingsplanen og evaluerer måloppnåelsen og kommuniserer denne til deltakerne i samarbeidet. Videre legger samarbeidet vekt på at representantene i rådet deler resultatene med sine kommunestyre, samt at rådet i seg selv gjør seg synlig.

En annen suksessfaktor som pekes på er at kommunerepresentantene har vært opptatt av å løfte regionen som helhet og av å støtte områdene som trenger det.

9. Råd for velfungerende interkommunale samarbeid

På grunnlag av funnene i vår kartlegging og funn fra tidligere studier har vi formulert følgende råd: 1) Vurdere om det er mest hensiktsmessig å løse oppgaven i kjerne-kommunen eller i et samarbeid, 2) Se samarbeid i sammenheng og velg rett samarbeidspartnere, 3) Velg en samarbeidsform som egner seg for oppgaven og samarbeidspartnerne, 4) Folkevalgte, kommune- og samarbeids-administrasjon bør engasjere seg positivt for samarbeidet

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

For å kunne vurdere oppgaveløsning, samarbeidsmuligheter og jobbe for å få til velfungerende samarbeid, er det viktig å ha en god forståelse for hva som kan sies å være «velfungerende». På grunnlag av formålsparagrafen i kommuneloven⁶ og funn fra tidligere utredninger om interkommunale samarbeid, bør samarbeid etter vårt syn helst ivareta følgende hensyn for å kunne sies å være velfungerende:

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

Mål om lokalpolitisk styring og kontroll

Ivaretagelse av hensyn til lokalpolitisk styring og kontroll innebærer at befolkningen og folkevalgte skal ha tilstrekkelig informasjon om, og innflytelse over, interkommunale samarbeid.

Mål om effektivitet, herunder tilfredsstillende lovmessige krav, sikre kvalitet og kostnadseffektivitet

Videre bør samarbeidets vellykkethet vurderes ut fra hvilken grad de fører til bedre måloppnåelse (tilfredsstillende av lovmessige krav og forventninger til kvalitet) og lavere kostnader for en gitt måloppnåelse

⁶ Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det

(kostnadseffektivitet). Hensynet til effektivitet, i form av bedre utnyttelse av fagkompetanse og bedre rekrutteringsmuligheter, er ifølge IRIS (2013) kommunenes viktigste motiv for å inngå i interkommunale samarbeid. Først i annen rekke vektlegges rimeligere og mer varierte tjenester. I mange tilfeller tas innsparingsmulighetene ut i økt tjenestekvalitet og bredere tjenestetilbud.

Hensyn til kommunen som helhet/restkommunen

Et interkommunalt samarbeid og dets effekt kan ikke bare sees isolert sett, da det vil påvirkes av og påvirke annen aktivitet i kommunene. Kommunene må prioritere ulike formål, og i interkommunale samarbeid i større grad låse midler over lengre tid, sammenlignet med aktiviteter innad i kjernekommunen. Et interkommunalt samarbeid må derfor også vurderes ut fra påvirkningen på restkommunen, både negativ og positiv. Eksempler på negativ påvirkning kan være at samarbeid reduserer administrasjonens og kommunestyrets innsikt i oppgaven, noe som kan redusere deres evne til å prioritere mellom oppgaven det samarbeides om og andre oppgaver. Eksempler på positiv påvirkning kan være at samarbeidet avlastar både administrasjonen og kommunestyret i en kommune og gjør dem i stand til å løse andre oppgaver på en bedre måte.

Vurdering av samarbeid opp mot oppgaveløsning i kjernekommunen/egenregi

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 to av målene, nemlig lokalpolitisk styring og kontroll, samt konsekvenser for kommunen som helhet/restkommunen. Ved oppgaveløsning i kjernekommunen er det en klar delegering av makt fra velgerne til kommunestyret og videre til administrasjonen. Ved misnøye knyttet til kvalitet, kostnader eller andre forhold vil det være enkelt for velgerne å stille politikerne til ansvar for det de ikke er fornøyde med, noe som kan være viktig både for demokratisk styring og for effektivitetskontroll i det som ofte er offentlige monopol. Videre gir oppgaveløsning i kjernekommunen gode forutsetninger for å ta hensyn til konsekvenser av en oppgaveløsning for kommunen som helhet/restkommunen, ettersom kommunedirektøren og medlemmer av kommunestyret kan vurdere kommunenes organisering under ett og foreslå nødvendige endringer i finansiering og organisering

nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard (Kommuneloven, 2018).

mv. av hensyn til helheten. Disse forholdene kan være viktige årsaker til at oppgaveløsning i kjernekommunen forblir standarden i norske kommuner. Dette kan også sees i sammenheng med det såkalte nærhetsprinsippet, som innebærer at saker skal avgjøres på lavest mulig beslutningsnivå.

Når interkommunale samarbeid brukes i omfattende grad for flere typer oppgaver er grunnen i hovedsak at det kan gi bedre oppnåelse av målet om effektivitet (kvalitet og kostnader). Flere kommuner velger å inngå i interkommunale samarbeid fordi:

- De ikke evner å løse oppgaven på en kvalitativ god måte alene, for eksempel fordi
 - De sliter med å skaffe kvalifisert personell
 - Små forhold gjør objektiv saksbehandling vanskelig
 - Geografiske forhold gjør at kommunen mangler ressurser innenfor egne kommunegrenser (eksempelvis drikkevann)
- Kommunens størrelse i folketall er for liten til å sørge for kostnadseffektiv oppgaveløsning, på grunn av stordriftsfordeler. Stordriftsfordeler kan blant oppnås gjennom deling av utstyr, ledelse og vaktordninger. Stordriftsfordeler oppnås også ved at større innbyggergrunnlag reduserer den prosentmessige svingningen i etterspørsel etter en del tjenester, for eksempel krisesenter og barnevern.

Kommuner som ser et forbedringspotensial ved å løse oppgaver i fellesskap vil ofte være interessert i interkommunale samarbeid, ettersom kvalitative eller økonomiske gevinster kan oppveie for eventuelle ulemper samarbeidet medfører for rest-kommunen eller for demokratisk styring og kontroll. På grunnlag av dette vil vi forvente at små kommuner oftere enn store kommuner vurderer at de kvalitative og økonomiske fordelene av samarbeid overveier eventuelle ulemper i form av redusert demokratisk styring og kontroll, samt konsekvenser for rest-kommunen. Grunnen er at store kommuner oftere vil kunne løse oppgaven godt og på en økonomisk effektiv måte med eget innbyggergrunnlag og/eller flateinnhold.^{7,8}

⁷ I en del tilfeller vil større kommuner likevel inngå i et stort antall samarbeid med flere mindre, tilgrensende kommuner, for å hjelpe sistnevnte med å løse oppgaven på kvalitativ god og/eller økonomisk effektiv måte, selv om det ikke gir bedre kvalitet eller økonomi for den større, sentrale kommunen

9.2 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 om oppgaven. Aktuelle samarbeidspartnere vil nesten alltid være andre kommuner. Fylkeskommuner har ikke samme oppgaveansvar som kommunene og vil derfor normalt ikke være naturlige samarbeidspartnere, med unntak av for samarbeid om administrative oppgaver som arkiv og innkjøp, samt enkelte tekniske oppgaver som kan være felles på tvers av forvaltningsnivå, som IKT.

Når en kommune skal vurdere hvilke kommuner den bør samarbeide med om en konkret oppgave, kan den se hen til anbefalingene som Dag Ingvar Jacobsen har gitt i boken *Interkommunalt samarbeid i Norge 2. utgave* (Jacobsen, 2022). På grunnlag av en systematisk gjennomgang av forskningen på feltet, oppsummerer Jacobsen blant annet følgende suksessfaktorer for interkommunale samarbeid:

- 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.

I tillegg til nevnte forhold har vi gjennom denne undersøkelsen funnet eksempler på at valget av kontorkommune/senteret for samarbeidet er av betydning for hvor vellykket samarbeidet blir. Dette gjelder både for samarbeid i form av vertskommunesamarbeid, kommunalt oppgavefellesskap og IKS, samt andre samarbeidsformer. Det er viktig at kommunen som blir valgt som vertskommune eller senter for oppgavefellesskapet/IKSet har mulighet til å rekruttere arbeidskraft med den nødvendige kompetansen for å løse oppgaven på en god måte.

⁸ En annen måte å sørge for kvalitativ og økonomisk god oppgaveløsning der dagens kommunestørrelse vurderes å være uegnet, og samtidig ta hensyn til demokratisk styring og kontroll, samt restkommunen, kan være kommune-sammenslåing. Denne løsningen er ikke blitt vurdert som en del av denne utredningen om interkommunale samarbeid.

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

9.3.1 Relevante forhold for valg av samarbeidsform

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 lovmessige krav, sikre kvalitet og kostnadseffektivitet
- Konsekvenser for kommunen som helhet/restkommunen.

9.3.2 Vurdering av hvilken samarbeidsform som best bidrar til å sikre lokalpolitisk styring og kontroll

Behovet for å sikre lokalpolitisk styring og kontroll vil variere avhengig av oppgaven og av samarbeidspartnerne. Dersom det klart utfra lover eller naturgitte forhold hvordan en oppgave må løses, kan det være mindre behov for samarbeidsformer som sikrer politisk styring fra samtlige kommuner. Det samme kan sies om samarbeid der politiske, administrative og økonomiske forhold gjør at samtlige kommuner har samme prioriteringer og mål. I tilfeller der en kommune forventer at en annen kommune alltid vil velge likt som det den selv ville gjort, vil det være enklere å overlate oppgaven til et vertskommunesamarbeid i den andre kommunen. Gode nettverk mellom samarbeidskommunene, som kan sikre uformell kontroll og innflytelse fra samarbeidskommuner i vertskommunesamarbeid, kan også redusere behovet for formelle fora for representasjon. I samarbeid der oppgaven kan utføres ulikt avhengig av lokalpolitiske ønsker, der kommunene har ulik politisk ledelse og økonomi, og der kommunene ikke kan regne med styring gjennom uformelle kanaler, kan det være økt behov for formalisering som sikrer lokalpolitisk styring og kontroll fra alle samarbeidspartnerne.

9.3.3 Vurdering av hvilken samarbeidsform som best bidrar til å effektiv tjenesteytelse, herunder tilfredsstillende lovmessige krav, sikre kvalitet og kostnadseffektivitet

Hensynet til effektivitet i samarbeidet selv har også betydning for valg av samarbeidsform. I denne vurderingen bør kommunene blant annet vurdere hvilken samarbeidsform som gir:

- Mulighet for å tilfredsstillende lovmessige krav og sikre kvalitet
- Lavest administrasjons/transaksjonskostnader
- Best forutsetninger for økonomisk optimal organisering

Administrasjons/transaksjonskostnader inkluderer alle kostnader til informasjonsutveksling, møter, styring, kontroll og rapportering med videre. De formaliserte samarbeidsformene varierer betydelig i hvor omfattende de er med tanke på disse forholdene. Administrativt vertskommunesamarbeid/vertskommunesamarbeid uten felles politisk nemnd kan kanskje sies å være den enkleste/minst byråkratiske samarbeidsformen, sammen med kommunalt oppgavefellesskap. Kommunalt oppgavefellesskap kan også være en enkel samarbeidsform, i tilfellene der det kun er et representantskap mellom kommunestyrene og administrasjonen. IKS krever mer organisering og administrasjonskostnader, men denne samarbeidsformen kan til gjengjeld legge til rette for økonomisk optimal organisering av oppgaven selv, ved å holde virksomheten på armlengdes avstand fra kommunestyre og kommunedirektør. For samarbeid om mindre oppgaver vil det normalt være viktigere å fokusere på å begrense administrasjonskostnader enn for større samarbeid, der gevinstene av økonomisk optimal tilpasning kan være større. For eksempel brukes både vertskommunesamarbeid og IKS brukes til organisering av interkommunale brann- og redningsvesen.⁹ Vertskommunesamarbeid brukes gjennomgående oftere for mindre samarbeid om brann og redning, med færre samarbeidspartnerne. IKS brukes for større samarbeid med flere samarbeidspartnerne.

9.3.4 Vurdering av hvilken samarbeidsform som er best for kommunen som helhet/restkommunen

Til slutt bør samarbeidspartnerne vurdere hvilken samarbeidsform som gir best mulighet for omprioritering av midler mellom samarbeidet og andre oppgaver i rest-kommunen over tid. En typisk utfordring som pekes på ved interkommunale samarbeid er at administrasjonen og politisk ledelse mister informasjon og dermed kontroll over oppgaven og samarbeidet. Følgelig begrenses dermed evnen til å vurdere budsjettmessige endringer for oppgaven

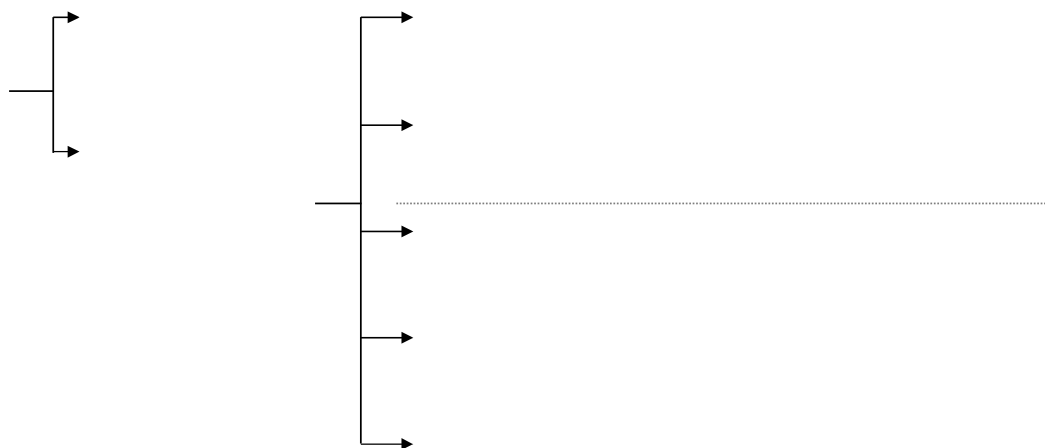
⁹ Kommunalt oppgavefellesskap er også en aktuell samarbeidsform for brann- og redningsvesen.

som utføres i samarbeidet, opp mot budsjettmessige endringer i andre deler av kommunen. Her kan det hevdes at særlig vertskommunesamarbeid, men også kommunale oppgavefellesskap, normalt legger bedre til rette for tilpasninger av samarbeidet til rest-kommunens behov enn det interkommunale selskap gjør, hvert fall for kommunen som er vertskommune, ettersom avstanden til kommunestyret er kortere.

9.3.5 Sammenligning av samarbeidsformer

I Figur 9-1, på neste side, oppsummerer vi hvilke samarbeidsformer som er mest aktuelle å vurdere, avhengig av oppgaven som skal løses og deltakerne i samarbeidet.

Figur 9-1: Valg av samarbeidsform avhengig av oppgaven, deltakerne og deltakernes ønsker



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

Enkelte av samarbeidsformene er mer nærliggende å sammenligne og vurdere når man skal inngå et interkommunalt samarbeid enn andre. Interkommunalt politisk råd skiller seg ganske tydelig fra de andre samarbeidsformene med tanke på tiltenkt bruk og formål og er ikke relevant å vurdere opp mot andre former. Derimot kan det være mindre klart hva man skal velge blant de andre samarbeidsformene, i tilfellene der loven ikke setter grenser. I de neste avsnittene vil vi gi noen betraktninger på valget mellom følgende aktuelle samarbeidsformer:

- Vertskommunesamarbeid uten felles nemnd eller vertskommunesamarbeid med felles nemnd?
- Vertskommunesamarbeid eller kommunalt oppgavefellesskap?
- Vertskommunesamarbeid eller interkommunalt selskap?
- Kommunalt oppgavefellesskap eller interkommunalt selskap?
- Interkommunalt selskap eller aksjeselskap?
- Suksessfaktorer ved bruk av interkommunal politisk råd

Vertskommune uten folkevalgt nemnd eller med folkevalgt nemnd?

Kommuneloven skiller mellom to modeller for vertskommunesamarbeid: med og uten felles folkevalgt nemnd.

Ved vertskommunesamarbeid uten felles folkevalgt nemnd (administrativt vertskommunesamarbeid) overgis kontrollen i stor grad til den kommunen som er vertskommune. Dette skjer gjennom at samarbeidskommunen delegerer til vertskommunens administrasjon å utføre oppgaver og treffe avgjørelser innenfor det som inngår i samarbeidsavtalen. Det kan ikke delegeres myndighet til å behandle saker av prinsipiell betydning.

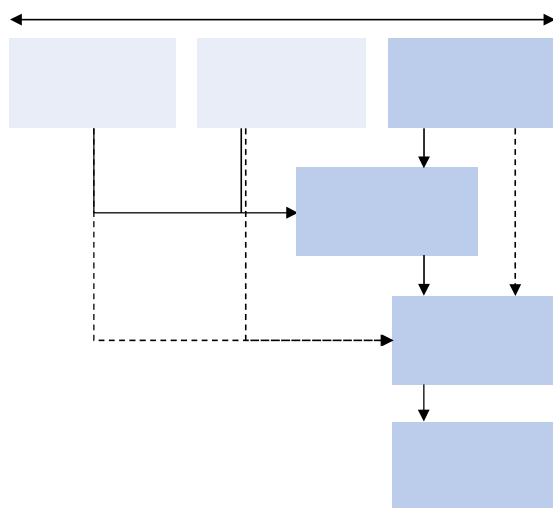
Dersom det er et ønske om sterkere politisk innflytelse i samarbeidet og/eller å delegerer beslutningsmyndighet i saker av prinsipiell betydning kan vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd velges. En forutsetning er at nemnda skal utøve lik myndighet for alle deltakerkommunene, og hver kommune skal være representert med minst to representanter. Disse trenger ikke nødvendigvis å være medlemmer av kommunestyret. En fordel med å ha en felles folkevalgt nemnd er at nemnda i teorien kan kompensere for demokratisk underskudd i samarbeidskommunene(e).

Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd er lite brukt. En mulig utfordring ved samarbeidsformen er at nemnda danner et ekstra forum uten å erstatte behovet for direkte oppfølging fra kommunestyrene. Dette kan igjen 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.

Vi har undersøkt eksempler vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. I tilfellene var det i praksis kommunikasjon og styring fra kommunestyrene, noe som medførte at samarbeidsformen i praksis ble som illustrert i figuren under, med mange ulike styringskanaler/kanaler for oppfølging av kommunedirektør i vertskommunen.

Figur 9-2: Faktisk styring og kommunikasjon i eksempler på vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt ned



De to samarbeidene med folkevalgt nemnd som vi har undersøkt er i prosessen med å evaluere samarbeidsformen og hvor hensiktsmessig det er å beholde en felles folkevalgt nemnd. 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.

Administrativt vertskommunesamarbeid er langt mer brukt enn vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Populariteten til administrativt vertskommunesamarbeid kan muligens skyldes at det brukes for oppgaver der det er begrenset behov for lokalpolitisk styring av oppgaveløsningen, at deltakerne i samarbeidet har like prioriteringer og lik økonomi, og/eller at uformelle kanaler for oppfølging fra deltakerkommunene fungerer tilfredsstillende.

Vertskommunesamarbeid eller kommunalt oppgavefelleskap?

Både vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefelleskap er forholdsvis enkle samarbeidsformer, og kan begge brukes på en rekke av de samme samarbeidsområdene. Likevel er det en tydelig forskjell i det at et oppgavefelleskap ikke kan gis myndighet til å fatte enkeltvedtak slik som et vertskommunesamarbeid har mulighet til. Dette gjør i utgangspunktet at oppgavefelleskap er mest relevant å vurdere for oppgaver som ikke krever myndighetsutøvelse. Samtidig er det en mulighet at man ved bruk av oppgavefelleskap kan dekke behovet for enkeltvedtak ved at dette fattes av den enkelte kommune i samarbeidet. En annen viktig forskjell er at kommunale oppgavefelleskap ikke er underlagt kommunedirektøren i én av kommunene. Dette kan gi likere innflytelse fra samtlige kommuner, men samtidig begrense kommunedirektørens evne til å koordinere aktiviteten i samarbeidet og kommunen for øvrig. Samarbeidsformen er derfor muligens aller mest aktuell for kommunale oppgaver som ikke er altfor tett integrert med rest-kommunen. Motsatt kan vertskommunesamarbeid sies å være vel tilpasset oppgaver som må integreres tett med kommunen for øvrig, ettersom alle vil være underlagt kommunedirektøren. Vertskommunesamarbeid er videre særlig egnet for oppgaver som er lite lokalpolitisk styrt, der kommunene har like prioriteringer/politiske ønsker og/eller der uformelle kanaler for kontroll og påvirkning fra samarbeidskommunene fungerer godt, ettersom den manglende formelle kontrollen fra deltakerkommunene da vil være lite viktig.

Der et vertskommunesamarbeid i stor grad innebærer å overgi kontrollen til vertskommunen, åpner et kommunalt oppgavefelleskap opp for mer lik fordeling av kontroll og styring. Dette blant annet gjennom representantskapet hvor alle deltakerkommuner skal være representert. Samtidig kan dette føre til større usikkerhet rundt ansvar, rettigheter og plikter i et kommunalt oppgavefelleskap, sammenlignet med et vertskommunesamarbeid.

For tjenesteområdene hvor både vertskommunesamarbeid og kommunalt oppgavefelleskap kan brukes og egner seg, kan det være særlig interessant å vurdere kommunalt oppgavefelleskap dersom det er ønske om like styringsmuligheter for alle deltakerkommunene. Imidlertid vil det da være viktig med en enighet om mål og forventninger, hvordan oppgaven(e) skal løses og klar ansvarsfordeling mellom deltakerkommunene, for å få til et effektivt samarbeid og oppgaveløsning.

Vertskommunesamarbeid eller interkommunalt selskap?

Både vertskommunesamarbeid og interkommunale selskap er godt egnet til større oppgaver som krever spesialisert kompetanse, og hvor det kan gi relativt store gevinster, både kvalitetsmessig og økonomisk, å samarbeide. Vertskommunesamarbeid er den anbefalte og i en del tilfeller den eneste tillatte samarbeidsform for lovpålagte oppgaver med innslag av myndighetsutøvelse. Imidlertid kan kommunestyret, jf. kommuneloven §5-4, for saker som gjelder lovpålagte oppgaver delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre rettssubjekter så langt lovgivningen åpner for det. For interkommunale selskaper åpnes det opp for dette innen blant annet PPT og brann- og redningstjenester.

Vertskommunesamarbeid er, som tidligere nevnt, en forholdsvis enkel samarbeidsform, med kort avstand fra vertskommunens kommunestyre til lederen for oppgaven. Oppgaven kan brukes til de aller fleste kommunale oppgaver, men kan ha enkelte begrensninger som oppgaver av forretningsmessig art som utføres i konkurranse med private (der det kan være behov for separat regnskap). Ved et vertskommunesamarbeid overgis i stor grad all styring og kontroll til vertskommunen. Dette innebærer at vertskommunen sitter svært tett på oppgaveløsingen.

Et interkommunalt selskap har derimot lenger avstand til fra kommunestyrene til lederen for oppgaven. Styringen skjer ved at kommunestyret velger representanter i representantskapet som igjen velger et styre som igjen velger en daglig leder. Dette gjør at det er fare for at eierkommunene kan bli lite deltakende i samarbeidet, som igjen kan føre til manglende informasjon og mulighet til å vurdere samarbeidet. Dette kan føre til mindre effektive samarbeid og manglende evne til å omprioritere midler mellom oppgaven som skal løses av samarbeidet og andre oppgaver. Flere deltakerkommuner foretrekker muligens å overlate en oppgave til en kommunedirektør som følges opp av et kommunestyre som har noenlunde samme prioriteringer som dem selv, fremfor å lage en samarbeidsstruktur i form av IKS eller AS som kan bli fjern fra samtlige eierkommuner. Administrativt vertskommunesamarbeid er en enkel samarbeidsform, der kommunestyre og administrasjon i vertskommunen kan følge opp aktiviteten i samarbeidet på lignende måte som aktiviteten i kjernekommunen. Dette kan igjen legge godt til rette for både lokalpolitisk styring og kontroll, effektivitetskontroll og grunnlag for omprioritering mellom samarbeidsaktiviteten og andre aktiviteter.

Det er gjennomført flere studier som har hatt som formål å belyse hvordan kommunene vurderer

interkommunale selskap som samarbeidsform. Leknes m.fl. (2013) gjennomførte intervju med kommuner, og kartla hva IKS-modellen egner seg for, samt fordeler og ulemper med modellen. Blant annet erfarte informantene at IKS-modellen egner seg forretningsmessig og kommersiell virksomhet, og den passer godt dersom det er mange deltakerkommuner. Andre fordeler som informantene i case-studiene erfarte var at formen har et selvstendig styre, og er uavhengig av kommunene. En overordnet ulempe med IKS-formen som informantene i samme kartlegging trakk frem var at styring og kontroll er utfordrende. Det er vanskelig å koordinere mellom ulike eierkommuner, og kommuner må godta de investeringene og kostnadene som kommer.

Ringkjøb m.fl. (2008) gjennomførte et prosjekt med målsetning om å få økt kunnskap om kommunenes forhold til selskapene de eier eller er medeiere i. De beskriver at IKS-modellen har innebygget spesielle styringsmessige utfordringer ved at kommunene i større grad blir bundet av andre kommuner. Prosessene i IKS er ofte omfattende prosesser, fordi enkeltkommuner i praksis kan få vetorett overfor selskapet. Omfattende prosesser trekkes også frem som en utfordring av informanten i vår kartlegging, i form av at det å få tatt en beslutning kan ta veldig lang tid dersom saken ikke blir prioritert hos alle eierkommunene og/eller dersom en enkelt kommune ikke ønsker endring i selskapsavtalen el. Dette kan igjen hindre at gode løsninger blir gjennomført eller at de blir gjennomført senere enn de burde.

En viktig suksessfaktor ved IKS-samarbeidsformen er at eierkommunene forstår sin rolle som eier. Dette betyr at de på den ene siden må akseptere at de har begrenset direkte kontroll og styring, og at de i hovedsak må nøye seg med å utnevne gode representanter til representantskapet, samt med å sette finansielle rammer for selskapet. Samtidig kan de heller ikke være passive deltakere. Med andre ord er aktiv eierstyring helt sentralt, noe som krever god kunnskap om eierrollen og hvordan den skal utøves.

Når disse forutsetningene er på plass, trenger ikke avstanden mellom kommunestyrene og den daglige driften å være negativt. Dersom eierskapet har klare mål og forventninger til selskapet, innsetter et styre og daglig leder med den riktige sammensetningen av kompetanse for virksomhetsområdet, kan det gi stort rom for at den daglige ledelsen kan optimalisere løsningen av oppgaven.

Kommunalt oppgavefelleskap eller interkommunalt selskap

Kommunalt oppgavefelleskap og interkommunalt selskap kan brukes på mange av de samme oppgavene. Kommunalt oppgavefelleskap er som nevnt tilpasset samarbeid om felles oppgaver som HR

og IKT-tjenester. Slike oppgaver kan imidlertid også utføres i et interkommunalt selskap.

I et kommunalt oppgavefelleskap er det eneste lovpålagte organet representantskapet, det vil si å ha et styre og daglig leder er frivillig. Dette er derimot lovpålagt i et interkommunalt selskap. Det vil si at dersom et kommunalt oppgavefelleskap kun har et representantskap skal dette organet både ivareta kommuneinteressen og selskapsinteressen (Gimnæs, 2020).

Det er ikke adgang til å delegerer myndighet til å treffe enkeltvedtak til et kommunalt oppgavefelleskap. Enkelte særlover tillater imidlertid at et interkommunalt selskap kan få myndighet til å treffe enkeltvedtak og utøve offentlig myndighet.¹⁰ Et interkommunalt selskap vil alltid være et eget rettssubjekt, mens deltakerkommunene må avgjøre hvorvidt et kommunalt oppgavefelleskap skal være det eller ikke.

Kommunale oppgavefelleskap er en ny samarbeidsform, som er tenkt å kunne brukes til mange av oppgavene som i dag gjøres gjennom §27-samarbeid og IKS. De eksemplene vi kjenner til av kommunale oppgavefelleskap oppgir at formen har fungert godt, men vi kjenner kun få eksempler, og kjenner ikke til evalueringer av eksempler på kommunale oppgavefelleskap som håndterer større oppgaver som i dag typisk gjøres i IKS, som renovasjon, vann- og avløpsrensning og brann- og redning. Vi mangler derfor foreløpig grunnlag for å si hvilke forhold som taler for valg av IKS eller kommunalt oppgavefelleskap. Vi kan imidlertid påpeke at den enkle og fleksible styringsformen til kommunale oppgavefelleskap potensielt gjør det egnet for både små og store oppgaver, mens den mer omfattende styringsformen av IKS, med krav til representantskap, styre og daglig leder, gjør at IKS er mest relevant å vurdere ved oppgaver av en viss størrelse. Kommunale oppgavefelleskap kan særlig være et effektivt alternativ til IKSer i tilfeller med få deltakerkommuner, ettersom kommunene i slike tilfeller kan følge opp virksomheten gjennom representantskapet alene. I samarbeid med svært mange deltakerkommuner, der representantskapet uansett vil overlate oppfølging av daglig drift til et styre, vil kommunale oppgavefelleskap ligne mer på IKS.

Interkommunalt selskap eller aksjeselskap

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. Kommunens organisasjons- og instruksjonsmyndighet over virksomheten reguleres av reglene om eierstyring i henholdsvis aksjelovgivningen og lov om interkommunale selskaper (Høivik, 2005).

På mange måter er samarbeidsmodellene interkommunalt selskap og aksjeselskap like. De er begge egnet for virksomhet av mer forretningsmessig karakter. Organisatorisk er de også sammenlignbare (Figur 6-1 og Figur 7-1), og det er begrensede muligheter for politisk styring og kontroll i begge modellene. Styringen skjer gjennom at kommunestyret instruerer representanten eller representantene i det øverste organet i selskapet, som er generalforsamlingen eller representantskapet. Videre skal disse velge et styre for selskapet.

Men det er også en rekke ting som skille modellene fra hverandre. Overordnet er IKS-loven mindre fleksibel og legger flere begrensninger sammenlignet med aksjeloven. Det er kun kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskap som kan være deltakere i et interkommunalt selskap. I motsetning åpnes det opp for å samarbeide med private aktører og staten i et aksjeselskap.

I IKS-loven er det en rekke mekanismer som bidrar til å ivareta kommuners styring over selskapet, herunder at enkelte endringer i selskapsavtalen må vedtas i kommunestyret til hver deltakerkommune. Samarbeidsformen IKS kan sies å være nokså rigid og fast i formen, sammenlignet med både kommunale oppgavefelleskap og aksjeselskap. Blant annet kan det nevnes at endringer i selskapsavtalen, herunder beslutninger om utvidelse, utelukkelse og oppløsning av et IKS må besluttet av hvert enkelt kommunestyre (tilsvarende kan avgjøres 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 innebærer samtidig at styringen fra kommunestyrene må skje på en indirekte måte og at det er risiko for at én enkelt deltakerkommune kan hindre videreutvikling av samarbeidet. Aksjeloven har mindre reguleringer, men det er samtidig ikke til hinder for at deltakerkommunene avtaler lignende bestemmelser som i IKS-loven seg imellom.

I motsetning til et aksjeselskap må det økonomiske ansvaret eierne imellom i et interkommunalt selskap defineres i selskapsavtalen. Videre er eierne i et interkommunalt selskap ubegrenset ansvarlig ovenfor selskapets forpliktelser. I et aksjeselskap er eierne kun

¹⁰ Samtidig kan behovet for enkeltvedtak knyttet til eksempelvis brannforebygging som gjøres gjennom

oppgavefelleskap løses ved at slike vedtak fattes av den enkelte deltakerkommune.

ansvarlig for sin aksjeandel. Et interkommunalt selskap kan heller ikke gå konkurs, slik et aksjeselskap kan. Dette gjør at det kan være enklere å vise at kommunalt eide aksjeselskap konkurrerer på forretningsmessige vilkår mot private virksomheter enn tilfellet er med IKS.

Lovverket begrenser hvilke samarbeidsområder og tjenester som kan legges både i et interkommunalt selskap og et aksjeselskap, dette er knyttet til den begrensede muligheten for direkte styring og kontroll. Dette gjør at begge selskapsformene egner seg best til tjenester og produksjon. Arbeidsmarkedstiltak etter tiltaksforskriften (2015) §13-6 organiseres som et aksjeselskap med kommunal aksjemajoritet, og det er mulig å organisere PPT som et interkommunalt selskap.

Ifølge forarbeidene til lov om interkommunale selskaper representerer loven et tilbud til kommunene om en organisasjonsform for kommunal virksomhet hvor det er behov for noe større grad av politisk styring og kontroll enn det aksjeselskapsformen tillater (se kapittel 7). Knut Høivik, ved UiB, har stilt seg tvilende til om denne forutsetningen stemmer og begrunner dette blant annet med at aksjeselskapsrettens eierstyringsregler gir betydelig fleksibilitet til å balansere hensynet til ledelsens handlingsfrihet mot behovet for eierstyring. Denne fleksibiliteten betyr samtidig at man ved aksjeselskap kan ha vedtaksbestemmelser som i større grad legger til rette for større grad av flertallsbestemmelse enn det IKS-formen legger opp til.

Høivik (2005) peker på at aksjeselskapsformen kanskje er mer allment kjent sammenlignet med IKS-formen, herunder det tilhørende regelverket, fordi det er en såpass utbredt organisasjonsform generelt. Derimot kan det ved IKS være større usikkerhet knyttet til regelverket for organisering og styring. På så måte kan det ifølge Høivik være mer ryddig å heller velge aksjeselskapsformen og sikre særlige behov for kommunal eierstyring gjennom vedtektsregulering.

Leknes med flere (2013) finner i sin kartlegging at AS-modellen har et noe snevrere anvendelsesområde sammenlignet med de andre samarbeidsmodellene (gamle §27-samarbeid, vertskommune, IKS). Samtidig er det en relativt klar oppfatning om at AS-modellen i stor grad er egnet til de oppgavene den benyttes til. Kartleggingen viser at styrings- og kontrollutfordringer kan være betydelige i AS-modellen. Imidlertid er det stor variasjon mellom kommunene når det gjelder hvordan disse utfordringene håndteres. Mange kommuner har utarbeidet utfyllende eierskapsmeldinger og har en klar eierstrategi, mens andre mangler dette.

Bjørnsen med flere (2015) har undersøkt hvordan norske kommuner ivaretar hensynet til god folkevalgt

styring over den delen av kommunens virksomhet som er organisert som egne selskap. De finner at ordføreren vanligvis representerer kommunen på generalforsamlingen, og at rådmannen og formannskapet er de viktigste kontaktpunktene i for- og etterkant av møtene. Kommunestyret har en overordnet og strategisk rolle og er sjelden involvert i selskapsspesifikke eierstrategier eller resultatkrav. Styrene i selskapene er i høy grad politisert, noe som er veldig omstridt da mange mener dette er viktig for å sikre folkevalgt kontroll, mens andre mener at det kan føre til mangel på den riktige kompetansen inn i styret. I tillegg viser utredningen at rådmannen og kommuneadministrasjonen kan utføre en svært viktig støttefunksjon for de folkevalgte, men at ikke alle kommuner benytter seg av dette.

Mange av de samme faktorene trekkes frem i intervjuene. Blant annet understekes viktigheten av en aktiv eierstyring, forståelse av rollen som eier og klare forventninger og mål for å få til et godt samarbeid. Dette gjelder både for interkommunale selskap og aksjeselskap. Videre påpekes det at like former for eierstyring hos deltakerkommunene bidrar til at samarbeidet går enklere. Det trekkes også frem i intervjuene at fokuset på riktig styresammensetning har økt de siste årene, og at det er en suksessfaktor å velge et styre som innehar den nødvendige kompetansen for selskapets virksomhetsområde.

Suksessfaktorer ved bruk av interkommunalt politisk råd

Som nevnt innledningsvis skiller samarbeidsformen interkommunalt politisk råd seg klart fra de andre samarbeidsformene med tanke på formål og tiltenkt bruk. Selv om den av den grunn ikke er egnet å sammenligne med de andre samarbeidsformene, kan det drøftes fordeler og ulemper med denne samarbeidsformen, samt mulige suksessfaktorer for at denne typen samarbeid skal fungere godt.

Fordi samarbeidsformen interkommunalt politisk råd er relativt ny, og fristen for å omdanne tidligere interkommunale samarbeid er først høsten 2023, eksisterer det svært begrenset informasjon om hvordan samarbeidsformen fungerer i praksis. Det kan trekkes noen paralleller til de tidligere regionrådene, men det er samtidig faktorer som gjør at det ikke er veldig aktuelt å anta at tidligere funn om regionråd vil gjelde for interkommunale politiske råd.

NIVI Analyse har gjennomført en kartlegging av regionråd i Norge både i 2007 og 2018. Kartleggingen fra 2007 har utover forekomst og strukturelle faktorer i tillegg en drøfting av sterke og svake sider ved samarbeidet gjennom regionråd. Her ble manglende samarbeidsvilje og eller ulike samarbeidsbehov, fordelingskonflikter, og manglende beslutningseffektivitet trukket frem som de viktigste

svakhetene ved samarbeidene. Blant de viktigste gevinstene var økt påvirkningskraft på regionale og nasjonale aktører, bedre relasjoner mellom kommunene/samarbeidsklima, og samarbeidsordninger som gir bedre løsninger (Vinsand & Nilsen, 2007).

Økt påvirkningskraft trekkes også frem i intervjuene som den fremste fordelen med å samarbeide gjennom interkommunalt politisk råd. Flere informanter uttrykker at de opplever en klart sterkere påvirkningskraft når de står sammen, sammenlignet med når den enkelte kommune står alene. Herunder nevnes det at det er enklere å få prioritering og gjennomslag for saker på både fylkesnivå og nasjonalt nivå gjennom et interkommunalt politisk råd. I tillegg påpeker flere av informantene at de gjennom det interkommunale politiske rådet har fått et kollegium på tvers av kommunegrensene. Dette gjelder både folkevalgte og administrasjonen.

I kartleggingen til NIVI analyse fra 2018 ble det hovedsakelig lagt vekt på forekomst og strukturelle kjennetegn. Det ble ikke gjennomført noen systematisk gjennomgang av vedtekter og dagsorden for regionrådene, men det overordnede inntrykket var at rådene kunne knyttes sterkest til den regionale utviklingsrollen (Vinsand, 2018). Denne tendensen var merkbart både i byområder og i distriktene, hvor moderne regionråd fremsto som nært koblet til areal- og transportplanlegging, strategisk næringsplan, interkommunalt næringsapparat, samordning av planprosesser og avtalebasert opptreden i forhold til fylkeskommunen og/eller statlige aktører.

Over tid har altså de tidligere regionrådene i større grad rettet fokuset mot utviklingsrollen og mindre tjenesteproduksjon. Gjennom den nye kommuneloven spisses samarbeidsformen ytterligere ved at interkommunalt politisk råd kun skal være et politisk samarbeid som utelukker all tjenesteproduksjon. Gjennom intervjuene trekkes dette frem som en fordel, da det har gjort at de folkevalgte får en tydeligere interesse for samarbeidet.

Det er generelt få ulemper som trekkes frem knyttet til samarbeidsformen interkommunalt politisk råd. Informantene opplever at regelverket er klart og enkelt å forholde seg til, og at det gir godt handlingsrom til å oppnå det de ønsker med samarbeidet. En *mulig* ulempe med samarbeidsformen som blir nevnt, er at det kan bidra til å svekke lokal-demokratiet, dersom det interkommunale politiske rådet blir brukt som talerør for deltakerkommunene i saker der det ikke har grunnlag for å være et slikt talerør.

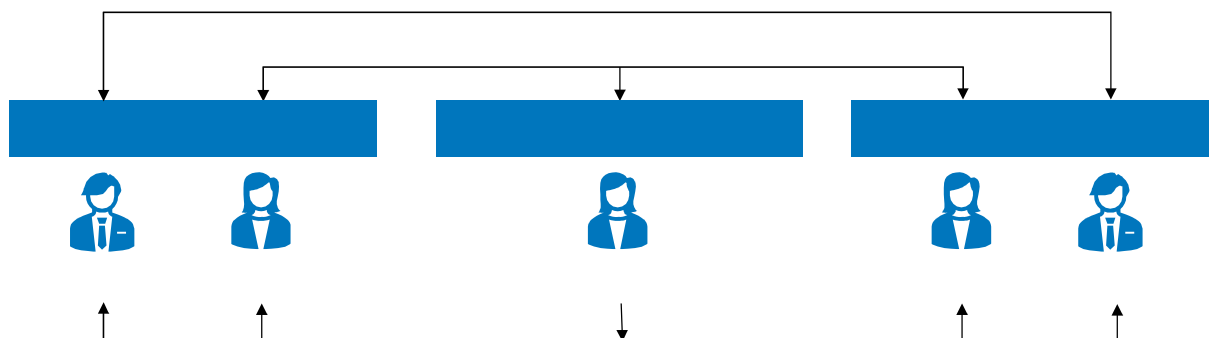
I interkommunale politiske råd sitter det folkevalgte i representantskapet, og ofte er det ordførere. Disse har som regel ulik bakgrunn og kjennskap til interkommunale politiske råd. Flere informanter påpeker at i den sammenheng at tidlig involvering og opplæring av nye representanter kan bidra til at samarbeide ikke stopper opp i perioder eller mister driven når noen slutter.

9.4 Råd 4: Folkevalgte, 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 pleieing av relasjoner og tillitt

Figur 9-3: Hvordan folkevalgte, kommune- og samarbeidsadministrasjon kan arbeide for velfungerende samarbeid



Illustrasjon av Oslo Economics

9.4.1 Forankring av mål og forventninger hos politikere og administrasjon i samarbeidskommunene

Blant suksessfaktorene for velfungerende interkommunale samarbeid, som nevnes av Jacobsen (2022), er felles mål for og forventninger til samarbeidet. Fra våre caseundersøkelser får vi bekreftet betydningen av forankring av klare mål for samarbeidet og definerte rammer rundt hvordan arbeidet skal fungere og drives.

For at samarbeidet skal kunne gi resultater i form av økt kvalitet eller effektivitet i offentlig tjenesteytelse- og myndighetsutøvelse, uten at det går på bekostning av demokratisk styring og rest-kommunen i for stor grad, er det viktig at politikere og administrasjon i samarbeidskommunene blir enige om hvilke gevinster samarbeidet skal bidra til å oppnå med hvilke midler.

For å forankre mål og forventninger på en god måte bør tilstrekkelig mange medlemmer av kommunestyrene forstå hvorfor samarbeidet finnes, og hvilke mål det skal nå innenfor hvilke rammer. Det at et samarbeid styres politisk av et utvalg som en nemnd eller et representantskap erstatter ikke nødvendigvis behovet for forankring hos øvrige politikere. Grunnen er at samtlige politikere som et minimum må forholde seg til samarbeidet i forbindelse med budsjettering.

I tillegg til politisk forankring, er det nødvendig med administrativ forankring av samarbeidets mål og rammer, både i kommuneadministrasjonen og i administrasjonen til selve samarbeidet. Blant annet bør det være felles forventninger til ressursdeling mellom samarbeidet og rest-kommunen og samarbeidsformer.

9.4.2 Formalisering av samarbeidet og profesjonell eierstyring

Formelle strukturer kan sees på som en konfliktløsningsmekanisme, da de som regel inneholder felles vedtatte normer og regler for hvem som kan fatte beslutninger, hvordan det kan gjøres, samt hvordan man skal håndtere eventuelle uenigheter. Tidligere studier har vist at interkommunale samarbeid fungerer bedre jo mer institusjonaliserte de er, altså jo mer samarbeidene er formalisert og gitt et klart rammeverk (Jacobsen, 2022).

Kommuner kan for det første sørge for formalisering av samarbeid ved å velge en av de formaliserte samarbeidsformene som er omtalt i denne utredningen. Lovgivningen setter minimumskrav til formaliseringen av slike former for interkommunale samarbeid. I tillegg til dette kan samarbeidskommunene velge å ytterligere formalisere og innføre mekanismer for å redusere sannsynligheten for uenigheter og uklarheter i fremtiden.¹¹ Av overnevnte grunner kan det etter vårt syn være fornuftig å formalisere/nedfelle mål for og forventninger til samarbeidet. Et annet forhold som kan være nyttig å formalisere, er fordeling av kostnader i samarbeidet og på hvilket grunnlag beslutninger om kostnadsøkninger og -reduksjon kan gjøres

Det er viktig at kommunene i samarbeid følger den formelle samarbeidsformen som er vedtatt. Dette forutsetter at de involverte i samarbeidskommunene i stor grad er komfortabel med og aksepterer rolle- og ansvarsfordelingen det innebærer. For eksempel må kommunestyrerepresentanter, medlemmer av representantskapet og styremedlemmer i et IKS begrense seg til å fylle sine egne roller, og akseptere

¹¹ Det er enkelte begrensninger for hva som er lov å nedfelle i samarbeidsavtaler.

at ansvar er blitt delegert videre, dersom IKSet skal bli velfungerende.

9.4.3 Resultatrapportering, kommunikasjon og pleiing av relasjoner og tillitt

Når samarbeidskommunene har satt seg konkrete mål og forventninger til hva de skal få ut av samarbeidet, er en viktig måle og følge det opp. På enkelte samarbeidsområder vil det være enklere å måle resultatene av samarbeidet. Dette kan for eksempel være fordi målene er mer kvantifiserbare. Andre samarbeidsområder kan være mer utfordrende og ressurskrevende å måle effektene av, men ikke umulig.

Som tidligere nevnt er oppgaveløsning i kjernekommunen standarden i norsk kommunesektor. Et interkommunalt samarbeid vil måtte rettferdiggjøre sin organisering i større grad enn en seksjon i kjernekommunen. En viss form for resultatrapportering kan derfor være en suksessfaktor for interkommunale samarbeid. Effektiv resultatrapportering og kommunikasjon er avhengig av tillit og dermed pleiing av relasjoner. I tilfeller der kommunestyret har blitt holdt orientert om samarbeidet og måloppnåelsen, samt kjenner samarbeidets leder og har tillitt til samarbeidet, kan resultatrapporteringen gjøres enklere og mer uformell og dermed mindre kostnads-krevende. Det kan være mer effektivt at en leder for

et interkommunalt samarbeid prioriterer å orientere om drift og resultatoppnåelse jevnlig, overfor både kommunestyret og kommuneadministrasjoner, enn at partene i samarbeidet ser behov for å bestille uavhengige revisjonsrapporter for å vurdere samarbeidets effektivitet.

Tillitt og relasjon kan bygges gjennom formelle og uformelle informasjonskanaler. De formelle informasjonskanalene kan for eksempel være fastsatte møter mellom daglig leder i et samarbeid og administrasjon og folkevalgte i deltakerkommunene. De uformelle informasjonskanalene handler om at det skal være enkelt for interessenter å ta kontakt med hverandre dersom noe oppstår underveis, eller dersom daglig leder, administrasjonen/folkevalgte i en av deltakerkommunene ønsker å diskutere et forhold.

Behovet for tillit og relasjoner for å få til velfungerende samarbeid understreker fordelene ved at kommuner inngår i flere samarbeid over tid. En rekke tidligere studier viser at tidligere samarbeid, både på det aktuelle feltet og på kommunalt nivå, ser ut til å medvirke til at nåværende samarbeid fungerer godt (Jacobsen, 2022). Tillit og gode relasjoner mellom deltakerkommunene er en grunnleggende suksessfaktor som trekkes fra av samtlige informanter i denne undersøkelsen.

10. Referanser

- Aksjeloven, 1997. Lov om aksjeselskaper (LOV-1997-06-13-44). Lovdata:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44>.
- Bjørnsen, H., Klausen, J. & Winsvold, M., 2015. *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*, Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- Blåka, S., Tjerbo, T. & Zeiner, H., 2012. *Kommunal organisering 2012*, Oslo: NIBR.
- Brandtzæg, B. et al., 2019. *Utredning om små kommuner*, s.l.: Telemarksforskning.
- Brønnøysundregisterne, 2022. *Nøkkelopplysninger fra Enhetsregisteret - "Kommunalt oppgavefelleskap"*. [Internett]
Available at:
<https://w2.brreg.no/enhet/sok/treffliste.jsp?navn=kommunalt%20oppgavefelleskap&orgform=0&fylke=0&kommune=0>
[Funnet 2022].
- Brønnøysundregistrene, 2022b. *Virksomhetsopplysninger*, s.l.: Brønnøysundregistrene.
- Ellevset, I., 2022. *Nå er det ikke bare SuSu lenger - det nye navnet gir tydelig signal om vegen videre for samarbeidet*. [Internett]
Available at: <https://www.auraavis.no/na-er-det-ikke-bare-susu-lenger-det-nye-navnet-gir-tydelig-signal-om-vegen-videre-for-samarbeidet/s/5-5-401315>
[Funnet 2022].
- Gimnæs, E., 2020. *Kommunalt oppgavefelleskap vs. IKS - §27-samarbeid må omdannes innen 2023*. [Internett]
Available at:
<https://www.samfunnsbedriftene.no/advokattjenester/selskapsrett/%C3%B8vrige-selskapsformer/hva-er-forskjellen-pa-iks-og-kommunalt-oppgavefelleskap/>
[Funnet 2022].
- Høivik, K., 2005. *Interkommunalt selskap eller aksjeselskap? Lov og Rett*, 15 nov, pp. 531-549.
- IKS-loven, 1999. Lov om interkommunale selskaper (LOV-1999-01-29-6). Lovdata:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6>.
- IRIS, 2013. *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*, Stavanger: IRIS.
- Jacobsen, D. I., 2022. *Interkommunalt samarbeid i Norge - former, funksjoner og effekter*. 2 red. Bergen: Vigmostad & Bjørke.
- Jones, H., Ryssevik, J., Kristoffersen, E. & Misje, I., 2021. *KMDs organisasjonsdatabase - sluttrapport 2021*, Bergen: Ideas2evidence.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 2019. *Veileder om ikrafttredelses- og overgnagsbestemmelser til ny kommunelov*, Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, 2018. *Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*, s.l.: Regjeringen.
- Kommuneloven, 2018. Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-2018-06-22-83). Lovdata:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>.
- Kommunesektorens Organisasjon, 2013. *Introduksjonshfte: Formelt interkommunalt samarbeid*, Oslo: KS.
- Krisenterlova, 2009. LOV-2009-06-19-44. s.l.:Lovdata.
- KS, 2019. *Kurs om ny kommunelov - Interkommunalt samarbeid*. [Internett]
Available at:
<https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/kommuneloven/informasjon-om-ny-kommunelov/>
[Funnet 2022].
- KS, 2020. *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll*, Oslo: KS.
- Kunnskapsdepartementet, 2021. *Kulturskole*, s.l.: Regjeringen.
- Leknes, E. et al., 2013. *Interkommunalt samarbeid - konsekvenser, muligheter og utfordringer*, Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Lovdata, 1992. *Lov om arkiv [arkivlova]*, s.l.: Lovdata.
- Midt-Agder Friluftsråd Kommunalt Oppgavefelleskap, 2022. *Samarbeidsavtale for Midt-Adger Friluftsråd Kommunalt Oppgavefelleskap*. s.l.:s.n.
- Midt-Agder Friluftsråd Kommunalt Oppgavefelleskap, u.d. *Midt-Agder Friluftsråd*. [Internett]
Available at: <https://www.midt-agderfriluft.no/om-maf>
[Funnet 2022].

Monkerud, L. C., Stokstad, S. & Indset, M., 2019. *Bruk av vertskommunemodellen blant norske kommuner 2008-2016*, Oslo: By- og Regionforskningsinstituttet NIBR.

Oxford Research, 2018. *Evaluering av SuSu-programmet*, Kristiansand: Oxford Research.

Prop. 46 L (2017-2018), 2018. *Lov om kommuner og fylkeskommuner*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Region Kristiansand interkommunale politiske råd, 2022. *Vedtekter for Region Kristiansand IPR*. [Internett] Available at: <https://www.rkrs.no/vedtekter-1> [Funnet 2022].

Region Kristiansand interkommunale politiske råd, 2022. *Vår historie*. [Internett] Available at: <https://www.rkrs.no/vr-historie-1> [Funnet 2022].

Ringkjøb, H.-E., Aars, J. & Vabo, S. I., 2008. *Lokalt folkestyre AS*, s.l.: Rokkansenteret.

Samfunnsbedriftene, 2022. *Alle kommuner samarbeider*. [Internett] Available at: <https://www.samfunnsbedriftene.no/aktuelt/felles/alle-kommuner-samarbeider/>

SSB, 2011. *Offentlige foretak, strukturstatistikk (opphørt)*, Tabell 5 Kommunalt eide foretak, etter organisasjonsform. Antall og prosent. 2006-2011 (ssb.no) : SSB.

SuSu - kommunalt oppgavefelleskap for næringsarbeid, 2020. *Samarbeidsavtale (vedtekter) for "SuSu - kommunalt oppgavefelleskap for næringsarbeid"*. Surnadal/Sunddal: s.n.

Telemarksforskning, 2000. *Regionråd i Norge - hvem, hva og hvor? en undersøkelse av flerkommunale politiske organ*. s.l.:KRD.

Tiltaksforskriften, 2015. *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (FOR-2015-12-11-1598)*. Lovdata: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598/KAPITTEL_3#KAPITTEL_3.

Utdanningsdirektoratet, 2022. *PP-tjenesten (PPT)*, s.l.: Utdanningsdirektoratet.

Vest-Finnmark interkommunale politiske råd, 2020. *Samarbeidsavtale - gjeldende fra 1. januar 2020*. [Internett] Available at: https://vfr.no/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=39&wpfd_file_id=795&token=&preview=1

Vinnsand, G., 2020. *Strategisk kommunesamarbeid i Midt-Finnmark*, s.l.: NIVI Analyse.

Vinsand, G., 2018. *NIVI Rapport 2018:3 - Regionsråd i Norge*, s.l.: NIVI Analyse.

Vinsand, G. & Nilsen, J., 2007. *NIVI Rapport 2007:2 - Landsomfattende kartlegging av regionråd - status, utfordringer og endringsplaner*, Oslo: NIVI Analyse.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo

Hvordan kommuner jobber for å få til velfungerende interkommunale samarbeid