

Harald Einar Kirknes Erichsen

Interkommunalt samarbeid vis-à-vis kommunesammenslåing.

*På bakgrunn av erfaringer fra kommuner i
Trøndelag, hvordan kan vi forstå interkommunalt
samarbeid som et alternativ til
kommunesammenslåing?*

Masteroppgave i Master of Public Administration (MPA)

Veileder: Knut Ingar Westeren

Mai 2021

Harald Einar Kirknes Erichsen

Interkommunalt samarbeid vis-à-vis kommunesammenslåing.

*På bakgrunn av erfaringer fra kommuner i Trøndelag,
hvordan kan vi forstå interkommunalt samarbeid som
et alternativ til kommunesammenslåing?*

Masteroppgave i Master of Public Administration (MPA)
Veileder: Knut Ingar Westeren
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen

Sammendrag

I denne masteravhandlingen belyses 8 kommuners erfaringer med interkommunalt samarbeid, og om hvordan slikt samarbeid kan forstås som et alternativ til kommunesammenslåing.

Gjennom å ha gjennomført en dokumentanalyse av svarene fra kommunedirektørene i et utvalg trøndelagskommuner, på spørsmål stilt av Statsforvalteren i Trøndelag, har jeg forsøkt å forstå hvordan kommunene oppfatter sin egen situasjon, i forhold til erfaringer de har gjort med hensyn til interkommunalt samarbeid.

Basert på folketallet i kommunene i utvalget, gjenspeiler utvalget i stor grad kommunesammensetningen i Trøndelag. Selv om funnene antas primært å gjelde for kommunene i utvalget, er det ikke usannsynlig at de kan ha en viss ekstern validitet og overføringsverdi til øvrige kommuner i Trøndelag.

- Små kommuner ser ut til å være mer avhengige av interkommunale samarbeid enn de større kommunene for å ivareta sine oppgaver.
- Det er en klar utfordring med ledelse og deltakelse i samarbeidene, ved at små kommuner mangler kapasitet til aktivt å ta del i dette.
- Også større kommuner har behov for interkommunale samarbeidsordninger.

På bakgrunn av dokumentanalysen er det grunn til å undre seg over når en kommune egentlig er stor nok til å løse sine oppgaver på en god måte. Signalene kommunene gir tyder på et sterkt avhengighetsforhold til de interkommunale samarbeidene. Det vil derfor være viktig å gjøre en avveining mellom om man på tross av ulempene med mangelfull demokratisk deltakelse og styring i de interkommunale samarbeidene, skal fortsette med disse, eller heller velge alternative løsninger i forhold til tjenesteproduksjonen og kommunens oppgaver. I ytterste konsekvens vil dette innebære kommunesammenslåing.

Abstract

This master's thesis sheds light on 8 municipalities' experiences of inter-municipal co-operation, and how such co-operation can be understood as an alternative to municipal amalgamation.

By conducting a document analysis of the answers from the municipal directors in a selection of Trøndelag municipalities, to questions asked by the State Administrator in Trøndelag, I have tried understanding how the municipalities perceive their own situation, in relation to experiences they have made with regard to inter-municipal cooperation.

Based on the population of the municipalities in the sample, the sample largely reflects the municipal composition in Trøndelag. Although the findings are assumed to primarily apply to the municipalities in the sample, it is not unlikely that they can have a certain external validity and transfer value to other municipalities in Trøndelag.

- Small municipalities seem to be more dependent on inter-municipal cooperation than the larger municipalities to carry out their tasks.
- There is a clear challenge with management and participation in the collaborations, in that small municipalities lack the capacity to actively take part in this.
- Larger municipalities also need inter-municipal co-operation schemes.

On the basis of the document analysis, there is reason to wonder when a municipality is actually large enough to solve its tasks in a good way. The signals given by the municipalities indicate a strong dependency on the inter-municipal collaborations. It will therefore be important to strike a balance between whether, despite the disadvantages of inadequate democratic participation and governance in inter-municipal co-operation, one should continue with these, or rather choose alternative solutions when it comes to service delivery and the municipality's tasks. In the final analysis, this will involve merging municipalities.

Forord

Siden januar 2019 har jeg hatt gleden av å være student på det samlingsbaserte studiet Master of Public Administration ved NTNU Handelshøyskolen. Gleden over å kunne studere sammen med kremen av studenter og forelesere i Norge har vært stor. Nå foreligger resultatet av vinterens anstrengelser i form av en masteravhandling omhandlende kommuner i Trøndelag og utfordringene de står overfor.

Til tider har det ikke sett lyst ut med tanke på å nå deadline i mai. Lysten til å lese og forstå mer, har alltid oversteget fornuftens stemme som sier nok er nok. Jeg må få rette en stor takk til min veileder Knut Ingar Westeren som har loset meg trygt tilbake på sporet igjen når min kurs har vært rett vest. Uten hans støtte og veiledning, som bl.a. innebar møter 1. mai, Kristi himmelfart, 17. mai og hele pinsehelga, hadde jeg neppe hatt en oppgave klar til levering innen fristen.

En like stor takk rettes til min bedre halvdel for å ha motivert meg til å ta dette studiet. Uten hennes velvillige innstilling ville ikke det vært mulig.

Oppgaven dedikeres til min familie, men først og fremst til min far som gikk bort for tre år siden. Hans kunnskapstørst var unik, og hans evne og innstilling til å takle motgang og utfordringer i livet, har gitt meg styrke til å fullføre jobben når det har stormet som verst.

Takk.

Innhold

Figurer	x
Tabeller.....	x
1 Innledning.....	1
2 Problemstilling.....	3
3 Kommunereformer opp gjennom tidene.....	4
3.1 Etableringen av kommunene	4
3.2 Kommunens oppgaver	8
3.3 Ekspertutvalget.....	9
3.3.1 Ekspertutvalgets delrapport mars 2014.....	10
3.3.2 Ekspertutvalgets sluttrapport desember 2014	13
3.3.3 Kritikk mot ekspertutvalget.....	16
3.4 Kommuneproposisjonene og komitebehandlingen	17
3.4.1 En kommunes størrelse	18
3.4.2 Generalistkommunen opprettholdt	19
3.4.3 Fylkeskommunens rolle.....	19
4 Teori.....	21
4.1 Demokratimodeller	21
4.2 Styring og økonomisk rasjonalitet.....	25
4.3 Måloppnåelse og alternativkostnad.....	27
5 Metode.....	29
5.1 Kvalitativ metode	29
5.2 Hermeneutisk tilnærming	30
5.2.1 Hermeneutikk i et historisk perspektiv	30
5.2.2 Hermeneutisk forståelse	31
5.3 Dokumentanalyse.....	32
5.3.1 Kvalitativ dokumentanalyse	33
6 Empiri og datainnsamling.....	36

6.1	Kommunedirektørenes svar	37
6.1.1	Nærøysund kommune.....	38
6.1.2	Frøya kommune.....	39
6.1.3	Osen kommune	40
6.1.4	Steinkjer kommune	43
6.1.5	Heim kommune	44
6.1.6	Midtre Gauldal kommune	45
6.1.7	Malvik kommune.....	48
6.1.8	Namsskogan kommune	50
6.2	Utdrag og funn	52
6.2.1	Nyanser i svarene på spørsmål 1.....	53
6.2.1.1	Oppsummering spørsmål 1	54
6.2.2	Nyanser i svarene på spørsmål 2.....	54
6.2.2.1	Oppsummering spørsmål 2	55
6.2.3	Nyanser i svarene på spørsmål 3.....	56
6.2.3.1	Oppsummering spørsmål 3	57
6.2.4	Nyanser i svarene på spørsmål 4.....	57
6.2.4.1	Oppsummering spørsmål 4	58
6.3	Drøfting av empiri sett opp mot teoretiske bidrag	59
6.3.1	Lokaldemokratiske utfordringer.....	59
6.3.2	Fortsatt behov for interkommunalt samarbeid	61
6.3.3	Gode eksempler på interkommunale samarbeid.....	63
6.3.4	Rekruttering og kompetanse.....	63
7	Konklusjon og oppsummering.....	65
8	Referanser	68
9	Vedlegg.....	72

Figurer

Figur 1: Oversikt over antall kommuner i perioden 1837-2014 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017)	5
Figur 2: Nye kommuner pr. 01.01.2020 (Regjeringen, 2020).....	7
Figur 3: Aristoteles`regimeinndeling (Heywood, 2013, s. 267-268).....	21
Figur 4: Forenklet modell av et politiske system etter Easton, bearbeidet av forfatteren (Easton, 1965, s. 32)	23
Figur 5: En enkel mål-middel-modell (Opstad, 2013, s. 250)	26
Figur 6: Utformet kostnadsfunksjon (Opstad, 2013, s. 64)	28

Tabeller

Tabell 1: Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier (Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014, s. 128-129).....	12
Tabell 2: Kommunene i utvalget rangert i grupper ut fra folketall pr. 01.01.2020 (Statistisk Sentralbyrå, 2020)	53

1 Innledning

Siden etableringen av kommunene ved innføringen av formannskapslovene av 1837, har kommunekartet blitt endret flere ganger. Imidlertid har formuleringer om kommuneinndelingen vært nærmeste borte fra prinsipp- og handlingsprogram for de politiske partiene. Diskusjoner om kommunesammenslåing har som regel blitt oppfattet som kommuneanliggender, og ikke noe som sentrale myndigheter skal engasjere seg i (Klausen, Askim & Vabo, 2016). I 1995 vedtok Stortinget at endringer i kommunestrukturen skal være basert på frivillige sammenslåinger. I perioden fra 1995 og fram til siste kommunereform har kun et fåtall kommuner valgt å slå seg sammen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

I regjeringsplattformen for regjeringen Solberg, ble kommuneinndelingen igjen satt på dagsordenen, og grunnlaget for den siste kommunereformen ble etablert (Regjeringen, 2013). Regjeringen påpeker behovet for robuste kommuner med bedre evne til å ivareta tjenesteyterrollen, samfunnsutviklerrollen, myndighetsutøverrollen, og som tilrettelegger for demokratisk arena for sine innbyggere (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a). I dette ligger implisitt myndighetenes ønske om større kommuner målt i folketall.

Regjeringen har satt følgende hovedmål for reformen:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a)

I følge regjeringen handler kommunereformen ikke bare om kvalitet på, og tilgang til tjenester, men reformen er like mye en demokratireform (ibid.). Kommunene har i økende grad de senere årene fått ansvaret for nye oppgaver, bl.a. som et resultat av innføringen av samhandlingsreformen som omhandler helse- og sosialtjenestene (Det kongelige helse- og omsorgsdepartement, 2008). Samtidig kan ansvaret for ivaretagelsen av flere og flere oppgaver ofte bli lagt til ulike typer kommunesamarbeid. Ekspertutvalget ledet av Signy Irene Vabo, mente at en stadig større andel av den kommunale aktiviteten er blitt flyttet fra de folkevalgtes styring, og at de interkommunale samarbeidene derfor kan sies å være en trussel

mot lokaldemokratiet (Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014). I utvalgets delrapport poengteres det at det er en utfordring

«.. at de minste kommunene, som har det største behovet for interkommunalt samarbeid, også har minst kapasitet og kompetanse til å etablere, styre og håndtere formelle samarbeid.»

(Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014, s. 114)

Lokaldemokratiet handler om kommunens makt og myndighet, og om hvordan innbyggerne kan påvirke beslutninger som er viktige for hverdagen deres. Interkommunalt samarbeid har vært et alternativ til kommunesammenslåing, og er på mange måter kommunenes alternative strategi for å ruste dem med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivareta lovpålagte tjenester. Imidlertid kan ulike former for interkommunalt samarbeid også utgjøre en utfordring mht. mangel på demokratisk forankring (ibid.).

Både interkommunalt samarbeid og kommunereform er fortsatt sentrale tema i dagens samfunnsdebatt, og selv om 1.1.2020 var angitt som dato for å tegne det nye kommunekartet, er det sannsynlig at det også i årene som kommer vil bli endringer. Noen steder møtte forslagene om kommunesammenslåing stor motstand, og selv om en kommunes størrelse målt i folketall helt opplagt tilsa at det ville vært en fordel å være større, endte prosessene i en del tilfeller uten at en ny og større kommune ble etablert.

Alle kommuner er i større eller mindre grad deltakere i interkommunale samarbeidsprosjekt. Det vil være interessant å se nærmere på hvordan kommunereformen har resultert i økt, minsket eller uendret behov for interkommunale samarbeidsordninger. Samtidig vil det være interessant å se nærmere på hva kommunene selv mener om de ulike formene for interkommunale samarbeid, og også om hvordan kommunene selv vurderer ulike sider ved disse samarbeidene nå i etterkant av kommunereformen.

Hvordan oppfatter kommunene sin egen situasjon, og hvordan klarer de å tilby gode tjenester til innbyggerne? Det er grunn til å undre seg over dette, og det kan være relevant å få belyst nettopp dette. Spesielt interessant er dette med utgangspunkt i de mange små kommunene som fortsatt velger å bli værende alene.

2 Problemstilling

Innledningen fører meg fram til følgende problemstilling:

På bakgrunn av erfaringer fra kommuner i Trøndelag, hvordan kan vi forstå interkommunalt samarbeid som et alternativ til kommunesammenslåing?

Det er ulike vinklinger som vil kunne belyse problemstillingen. Jeg velger å fokusere på følgende forskningsspørsmål:

- 1. Hva er de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid om administrasjon og tjenester?*
- 2. Hvilke forventninger har man til utviklingstrend i det interkommunale samarbeidet for å løse kommuneoppdraget?*
- 3. Hva finner man av eksempler på vellykket interkommunalt samarbeid med mulig overføringsverdi til andre kommuner?*
- 4. Hvilken betydning vil interkommunalt samarbeid ha for fremtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder?*

For å kunne nærme meg problemstillingen velger jeg å studere et utvalg av kommuner i Trøndelag. Ved å sammenligne små, middels store og store kommuner, vil det kunne være mulig å finne mønster og sammenhenger, samt forskjeller som antydningvis gjør seg gjeldende for kommunene i utvalget.

3 Kommunereformer opp gjennom tidene

I dette kapitlet vil jeg ramme inn oppgaven i et kommunehistorisk perspektiv gjennom å se på utviklingen fra 1837 og fram til vår tid. Jeg vil også dra linjene tilbake til demokratiets opphav, utviklingen av det norske demokratiet og kommunenes tilblivelse, og samtidig se nærmere på hva som er en kommunes oppgaver. Avslutningsvis vil jeg se på utviklingen som har skjedd under den siste kommunereformen, for å kunne forsøke å forstå kommunenes utfordringer i prosessene rundt valg av interkommunale samarbeid opp imot et spørsmål om eventuelt å skulle slå seg sammen.

3.1 Etableringen av kommunene

Siden formannskapslovene av 1837 har kommunekartet endret seg flere ganger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Ved etableringen i 1837 var det 355 herredskommuner og 37 bykommuner. Herredsinndelingen ble basert på kirkens organisering, og i årene fram mot 1900, økte antallet herreder med 192 i takt med endringene i kirken. Dette skjedde først og fremst ved at større sogn ble skilt som egne kommuner (Klausen et al., 2016). Antallet kommuner fortsatte å øke, og var på sitt høyeste i 1930 (747) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

I perioden fra innføringen av formannskapslovene, og fram til 2. verdenskrig, ble ikke inndelingen helhetlig og kritisk vurdert. Etter krigen ble Kommuneinndelingskomiteen, ledet av fylkesmann i Sogn og Fjordane Nikolai Schei, nedsatt (ibid.). Begrunnelsen for komiteens arbeid finner man i Arbeiderpartiets valgprogram for årene 1945-1949:

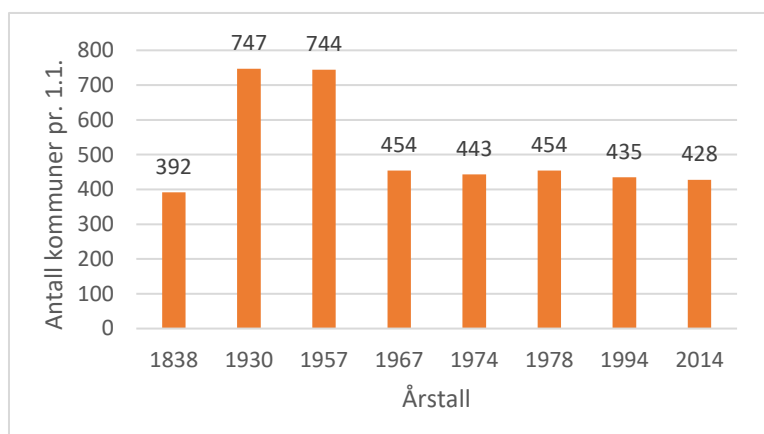
«Det kommunale sjølvstyre trygges med sikte på å nyttiggjøre det lokale initiativ som et viktig ledd i den planøkonomiske politikken. Ved at staten overtar mest mulig av de samfunnsmessige fellesoppgavene, sikres alle kommuner en viss minimumsstandard av sosiale og kulturelle goder». (Det norske Arbeiderparti, 1945)

Komiteen ble nedsatt for bl.a. å se på kommuneinndelingen. Den såkalte Schei-komiteen gav i perioden 1946-1962 ut tre store innstillinger som la grunnlaget for kommunesammenslåinger og grenseendringer over hele landet, hovedsakelig i perioden 1963 — 1965 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

I etterkant av Schei-komiteens arbeid, ble antall kommuner redusert fra 744 i 1957, til 454 i 1967. Også de neste årene skjedde det en del kommunesammenslåinger, bl.a. i form av

byutvidelser, slik at antallet kommuner i 1974 var 443 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017). Det ble nedsatt et utvalg – Tallaksenutvalget - som fikk i oppgave å vurdere om noen av sammenslåingene som hadde skjedd burde reverseres. Innstillingen fra utvalget ble levert i 1974 (NOU 1974:14, 1974). I stortingsbehandlingen ble 10 av de 21 kommunene som ble sammenslått sist, oppløst. Dette førte til at det ble 11 nye kommuner. Delingene av disse skjedde i 1976 og 1977.

Stortingsbehandlingen i etterkant av Buvikutvalgenes utredninger (NOU 1986:7, 1986) (NOU 1989:5, 1989), førte til en ytterligere reduksjon på 19 kommuner, og antallet kommuner var i 1994 435.



Figur 1: Oversikt over antall kommuner i perioden 1837-2014 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017)

I 1989 ble Christiansen-utvalget nedsatt. Utvalget foretok en vurdering av gjeldende kommune- og fylkesinndeling, og la på bakgrunn av vurderingen fram forslag til generelle, prinsipielle retningslinjer for den framtidige kommune- og fylkesinndelingen.

Innstillingen fra utvalget ble lagt fram i 1992 (NOU 1992:15, 1992). Utvalget konkluderte med at det var et stort reformbehov. Dette gjaldt spesielt for fylkesinndelingen.

Christiansen-utvalget la til grunn at den kommunale virksomheten handlet om tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati, og de utviklet et sett med 15 kriterier basert på disse tre dimensjonene.

Høringsuttalelsene til Christiansen-utvalget ble oppsummert i Stortingsmelding nr. 32 (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1994).

I Post NPM-perioden (Christensen, Egeberg, Lægred & Aars, 2014) har regjeringen Stoltenberg og regjeringen Solberg i et strukturperspektiv hatt ulik oppfatning av hvordan

kommuner best skal gjøres i stand til å løse sine oppgaver. Under regjeringen Stoltenberg (2005-2013) ble det i liten grad lagt opp til kommunesammenslåinger (Stoltenberg et al., 2005), mens det under regjeringen Solberg har vært et uttalt mål å redusere antall kommuner og å øke innbyggertallet i kommunene. Slik regjeringen Solberg argumenterte for en kommunereform, er det grunn til å tro at en del kommuner er for små og ikke robuste nok (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b). Det blir da et paradoks at flere av de minste kommunene ikke går inn for kommunesammenslåing.

Det har de senere tiårene ligget til grunn et frivillighetsprinsipp, om at kommunesammenslåing kun gjennomføres om begge parter har samtykket i dette (Klausen et al., 2016). I kommunereformen gikk regjeringen Solberg langt i å antyde at dette prinsippet kunne bli fraveket:

«I utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag for Stortinget vil det bli lagt til grunn at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er ønsket og hensiktsmessige ut fra regionale og nasjonale hensyn. I proposisjonen vil det dermed kunne foreslås sammenslåinger av kommuner som avviker fra de lokale vedtakene.»

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a)

Dette var nye toner fra regjeringshold, og det gav signaler om et større statlig press for å få kommunene til å søke tettere samarbeid. Kommunene måtte finne ut hvordan et slikt samarbeid kunne være slik at de i størst mulig grad kunne oppnå sine målsettinger. Dette er spørsmål kommunene hele tiden må ta opp, men som også var nødvendig å ta stilling til parallelt med kommunestrukturdebatten.

Siste kommunereform er nylig avsluttet, og kommunekartet er tegnet på nytt 01.01.2020. Kommunene gjorde vedtak om hvorvidt de ønsket sammenslåing eller å stå alene, og Fylkesmennene oppsummerte og tilrådte hvilke kommuner som burde bli slått sammen. Med utgangspunkt i Fylkesmannen i Nord-Trøndelags rapport, er det interessant å merke seg at målsettingen for kommunereformen på dette tidspunktet ikke synes oppnådd:

«Vår hovedkonklusjon er at de kommunale vedtakene ikke oppfyller reformens mål og intensjoner når vi ser fylket samlet. Spesielt er målet om gode og likeverdige tjenester ikke i tilstrekkelig grad nådd.» (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, 2016, s. 4)

Fylkesmannen valgte å anbefale at kommuner som hadde gjort gjensidig positive vedtak om kommunesammenslåing, skulle slås sammen fra 1.1.2020. Ut over dette ble konklusjonen at

vedtakene kommunene i Nord-Trøndelag gjorde, ikke oppfylte reformens mål og intensjoner for fylket samlet sett. Spesielt i forhold til målet om gode og likeverdige tjenester. Fylkesmannen vurderte situasjonen som svært utfordrende for fylkets minste kommuner, med et stort behov for å se på løsninger som kunne redusere sårbarhet i forhold til tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, 2016). Fylkesmannens uttalelse (ibid.) kan stå som eksempel på dilemmaene som rådde når anbefalingene om kommunesammenslåinger skulle skrives. Gjennom at kommunene selv ble gitt ansvaret å ta stilling til prinsippene (Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014, s. 128-129) som ble lagt til grunn for rollene en kommune forutsettes å ivareta, og at vurderingene skulle gjøres lokalt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a, s. 43-44), ble resultatet veldig ulikt fra kommune til kommune og fra fylke til fylke. Forventningene som ekspertutvalget hadde til at det ville bli omkring 100 kommuner i Norge etter kommunereformen (Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014, s. 135), ble langt fra innfridd. Pr. 1. januar 2020 var det 356 kommuner i Norge.



Figur 2: Nye kommuner pr. 01.01.2020 (Regjeringen, 2020)

3.2 Kommunens oppgaver

I det offentlige styringssystemet er kommunene sentrale aktør som statens forlengede arm i det å tilby tjenester til befolkningen. Kommunen og fylkeskommunens formål beskrives i § 1 i Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Med utgangspunkt i lovteksten kan vi kort oppsummert si at kommunens oppgaver vil dreie seg om å fremme det lokale folkestyret, lokaldemokratiet, aktiv innbyggerdeltakelse, og å legge til rette for tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Videre skal loven sørge for at kommunene er effektive, tillitsskapende og bærekraftige (Ibid). I all hovedsak blir det disse formålene kommunene må vurdere sin måloppnåelse i forhold til, sett opp imot sin egen organisering og mulighet til å organisere oppgaveløsningen. Loven presiserer også at kommunene er egne rettssubjekt, at de kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar, at selvstyre utøves innenfor nasjonale rammer, og at begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov (ibid.). Kommunene kan med andre ord ha flere oppgaver enn det staten pålegger dem, samtidig som at oppgavene staten gir kommunene også må utføres.

I et historisk perspektiv har kommunens oppgaver pålagt av staten økt. Opprinnelig var kommunal virksomhet meget begrenset. De første årene etter 1837 dreide mye seg om utvikling av en teknisk infrastruktur som bl.a. veibygging. Først på 1860-tallet ble fattiggassene og drift av folkeskolen et kommunalt ansvarsområde (Hansen & Thorsnæs, 2019).

Schei-komiteen hadde bl.a. i oppdrag å se på den kommunale inndelingen i forhold til hvordan kommunene økonomisk og administrativt bedre kunne løse sine oppgaver. Imidlertid ble det ikke angitt en politisk målsetting i forhold til hvilke oppgaver en kommune skal påta seg (Klausen et al., 2016). Tore Hansen hevder at en styrking av kommuneøkonomien på grunnlag av at kommunene i alle vesentlighet dekker sine utgifter ved å sende regninga til kommunens innbyggere, var noe av formålet ved Schei-komiteens arbeid, og at komiteen ut fra dette trakk en hovedkonklusjon om at kommunene burde ha en minimumsstørrelse på 2500 til 3000 innbyggere (Hansen & Thorsnæs, 2019) Komiteen omtaler i liten grad hvilke oppgaver kommunene skulle ha, men formålet synes å være å sørge for et hensiktsmessig forvaltningsapparat i den enkelt kommune, og å foreslå tiltak som skulle sikre en kommuneøkonomi som derigjennom skulle understøtte kommunens rolle i å iverksette statlig politikk (Klausen et al., 2016).

Etter den store kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet, som en følge av Schei-komiteens arbeid, ble det ikke foretatt noen samlet gjennomgang av kommuneinndelingen før Christiansen-utvalget ble oppnevnt i 1989 (Grefsrud & Hagen, 2003).

Mandatet Christiansen-utvalget la til grunn var bl.a. at kommunene skal bidra til realiseringen av overordnede samfunnsmessige mål (ibid.). Utvalget definerte sju slike mål:

1. Effektiv ressursbruk
2. Rettferdig fordeling
3. Nasjonaløkonomisk styring
4. Rettsikkerhet
5. Regional utvikling
6. Miljøvern og ressursforvaltning
7. Levende demokrati

(NOU 1992:15, 1992)

Christiansen-utvalget la så til grunn en tredeling av kommunesektorens virksomhet i tjenesteproduksjon, samfunnsutbygging og demokrati, og med utgangspunkt i de definerte målene og en slik tredelingen ble det som nevnt foran avledet 15 kriterier som representerer egenskaper ved, eller områder av kommunenes virksomhet og innebærer en ytterligere oppdeling innenfor de tre hovedområdene (Grefsrud & Hagen, 2003).

3.3 Ekspertutvalget

Parallellen til Schei-komiteens og Christiansen-utvalgets arbeid i nyere tid er ekspertutvalgets, også kalt Vabo-utvalgets, forslag i forbindelse med den siste kommunereformen, og påfølgende arbeid med kommunereformen. Ekspertutvalget ble ledet av professor Signy Irene Vabo fra Høgskolen i Oslo og Akershus. Øvrige medlemmer var professor ved NTNU Terje P. Hagen, leder av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi Lars Erik Borge, forsker ved Telemarksforskning Bent Aslak Brandzæg, direktør for Kompetansesenter for distriktsutvikling Halvor Holmli, rådmann i Finnøy kommune Helene M. Ohr og rådmann i Lenvik Margrethe Hagerupsen (Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014, s. 8-9). Bakgrunnen for at utvalget ble nedsatt finner vi i Sundvolden-erklæringen:

«Regjeringen vil gjennomføre en kommunereform, hvor det sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden, jf. samarbeidsavtalen (med Venstre og KrF). (...) Regjeringen vil foreta en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner.»

(Regjeringen, 2013) (Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014, s. 7)

Oppdraget utvalget fikk var først og fremst på fritt grunnlag å gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Målet for den nye kommunereformen var et sterkt lokaldemokrati, og sammenslåing av kommuner til mer robuste og større enheter som samsvarte bedre med bo- og arbeidsmarkedsregionene som hadde vokst fram over tid. Større kommuner var et mål for at disse skulle kunne tildeles flere oppgaver, og som gjennom dette ville føre til økt makt og myndighet til kommunene. Den videre argumentasjonen for reformen var dessuten at større og mer robuste kommuner ville føre til et redusert behov for interkommunale løsninger og statlig detaljstyring (ibid.).

3.3.1 Ekspertutvalgets delrapport mars 2014

Ekspertutvalget fikk i oppdrag å levere to rapporter, en delrapport og en sluttrapport. Delrapporten ble levert i mars 2014. Denne rapporten skulle ta utgangspunkt i et generelt prinsipp om at alle kommuner skal løse sine lovpålagte oppgaver selv. Utvalget skulle som nevnt foran også angi kriterier som kommunene burde oppfylle for å ivareta sine oppgaver på dette tidspunktet, samt foreslå prinsipper og kriterier for en robust kommuneinndeling (Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014)

Om mulig er det like viktig å forstå hvordan utvalget selv oppfattet sitt oppdrag. I sin redegjørelse i delrapporten la utvalget til grunn at generalistkommuneprinsippet skulle gjelde, og en forståelse av at prinsippet kommunal organisasjonsfrihet fortsatt skulle ligge fast. Samtidig fastslo de at en kommunes størrelse ikke skulle gjøre det nødvendig å samarbeide om lovpålagte oppgaver for å oppnå et robust nok fagmiljø til å kunne levere gode tjenester. Utvalget oppfattet også at målet for reformen var et sterkt lokaldemokrati, og de så dette opp mot mindre behov for interkommunalt samarbeid og statlig detaljstyring. Samtidig knyttet utvalget mandatet til flere oppgaver til kommunene, og en mer samordnet samfunnsutvikling (ibid.).

Det er lett å se at mandatet, og hvordan utvalget oppfattet dette, var en sterk drivkraft for å foreslå langtrekkende kriterier og endringer. Et mål om å gjøre kommunene uavhengige av

interkommunalt samarbeid, gav føringer om færre og større kommuner med tilstrekkelig kapasitet i robuste fagmiljø til å produsere gode tjenester selv. I tillegg valgte utvalget å se til de nylig gjennomførte reformene i Danmark og Finland. I Danmark var prosentandelen innbyggere som bodde i kommuner med færre enn 20 000 innbyggere redusert fra 1/3 til 1% etter reformens innføring i 2007, og vi gikk fra 271 kommuner til 98 nye storkommuner. (Klausen et al., 2016). Kommunene fikk nye og mer omfattende oppgaver, på bekostning av amtene som nå ble omgjort til fem regioner. I Finland ble antallet kommuner i perioden 2000 og 2015 redusert fra 436 til 301. I 2013 ble det lovfestet at kommuner med færre en 20 000 innbyggere hadde plikt til å utrede sammenslutning med andre kommuner for å oppnå et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for ulike tjenester (ibid.).

Begge landene la til grunn en forståelse av at reformene skulle:

«...skape bærekraftige enheter som sikrer sammenheng mellom oppgaver og tjenester på den ene siden og økonomisk effektiv drift og evne på den andre siden.»

(Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014, s. 17)

Ekspertutvalget avsluttet delrapporten med å komme med en opplisting av nødvendige samfunnsmessige hensyn og kriterier knyttet til disse. Hensyn og kriterier gitt innenfor de fire rollene som kommunene forutsettes å ivareta: rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

Utvalget la til grunn at disse kriteriene måtte oppfylles for at en kommune skulle kunne ivareta sine oppgaver som tjenesteyter. De to siste, bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring, var rettet mot staten.

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene	Tilstrekkelig kapasitet
Effektiv bruk av samfunnets ressurser	Relevant kompetanse
Likeverdighet	Effektiv tjenesteproduksjon
	Økonomisk soliditet
	Valgfrihet
	Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
	Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring	Høy politisk deltakelse
Lokal politisk styring	Lokal politisk styring
Levende lokalt folkestyre	Lokal identitet
Aktiv lokal politisk arena	Bred oppgaveportefølje
	Statlig rammestyring

Tabell 1: Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier (Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014, s. 128-129)

Ekspertutvalget argumenterte konkret for en kommunestørrelse med 15 000-20 000 innbyggere. Argumenter som spesielt ble brukt var nødvendigheten av fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og god kompetanse. Det forholdet som det ble stilt størst spørsmål ved hvordan ville slå ut i større kommuner, var de demokratiske verdiene. I små kommuner har innbyggerne større tillit til lokalpolitikkerne, og de er også mer positive til å påta seg politiske verv enn innbyggere i større kommuner. Det ble også vist til at erfaringene fra Danmark 6 år etter kommunereformen der, tyder på at det har blitt svakere forståelse av lokalpolitikken, og innbyggerne er også litt mindre villige til å påta seg verv. Utvalgets samlede vurdering i forhold til hvordan endringene ved etablering av større kommuner kunne slå ut, var likevel at økt kommunestørrelse heller ville styrke enn svekke lokaldemokratiet. Det ble imidlertid påpekt at måten lokaldemokratiet fungerer på vil måtte endres (Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014, s. 135).

Avslutningsvis vurderte utvalget konsekvensene ved sine egne anbefalinger. Det ble påpekt at antallet kommuner sannsynligvis ville komme ned mot 100. Større kommuner ville føre til større reiseavstander inn til kommunesentrene. Christiansen-utvalget konkluderte i 1992 med at en veiledende norm på 60 minutters reisetid ville være akseptabelt. En slik grense for reisetid mente ekspertutvalget ikke var avgjørende da det har skjedd mye med infrastrukturen og teknologien siden 1992. Det ble også påpekt at kommuner som heller velger vertskommuneløsninger i interkommunale samarbeid, vil ha de samme utfordringene knyttet til reiseavstand som de større kommunene. Utvalget la så til grunn at kommunale tjenester uansett må leveres der folk bor, og at nærheten til store tjenester som skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenester er viktigst for innbyggerne (Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014, s. 136-138).

3.3.2 Ekspertutvalgets sluttrapport desember 2014

Ekspertutvalgets delrapport ble levert 31. mars 2014. Samme dag ble utvalget tildelt et tilleggsmandat:

«Med utgangspunkt i kriteriene fra første delutredning, skal ekspertutvalget vurdere om det er behov for tilleggskriterier/sektorkriterier, eventuelt justeringer av kriteriene fra første delutredning, for å kunne overføre nye oppgaver til kommunene.»

(Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014, s. 5)

Utvalget la til grunn at alle kriteriene skulle benyttes i det videre arbeidet med oppdraget. Utvalget oppfattet at de skulle vurdere og analysere eksempler på oppgaver som kunne være mulige å overføre til større og mer robuste kommuner. Samtidig ble det fastslått at departementet selv skulle kartlegge og vurdere hvilke oppgaver som eventuelt kunne bli overført til kommunene (ibid.). Utvalget la til grunn retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, som ble lagt fram i NOU 2000:22 Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune (Kommunal- og regionaldepartementet, 2000). I denne ble det anbefalt en redusert statlig detaljstyring av kommunesektoren, og det ble varslet en endring av statens styring av kommunene fra detaljstyring til rammestyring (ibid.). Jobben utvalget med andre ord skulle gjøre, var å se om overføring av flere oppgaver til større og mer robuste kommuner ville kreve justering av noen av kriteriene nedfelt i utvalgets delrapport. Det ble fortsatt lagt til grunn en forventning om kommuner med minimum 15 000-20 000 innbyggere, og at generalistkommuneprinsippet fortsatt skulle gjelde. Utvalget la også til grunn rammestyring og det finansielle ansvarsprinsipp (Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014, s. 7), ved vurdering av eventuelle nye oppgaver til kommunene. Med andre ord ble det lagt til grunn en forventning om at overtakelse av oppgaver fra et annet forvaltningsnivå ville medføre overføring av midler fra avgivende forvaltningsnivå for å finansiere oppgavene (ibid.).

I sluttrapporten skisseres også signalene som allerede var gitt i Prop.95 S, Kommuneproposisjonen 2015 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a) og som i stor grad ble gjeldende for Prop.96 S, Endringer i kommunestrukturen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Det ble også gitt et historisk tilbakeblikk i forhold til endringer i kommunenes oppgaver etter år 2000.

Rapporten skisserer bl.a. i tillegg ulike alternative interkommunale samarbeidsordninger. I delrapporten pekte ekspertutvalget på at interkommunalt samarbeid har et stort omfang, at det finnes en rekke ulike modeller for slikt samarbeid, men at det er utfordringer knyttet til demokratisk forankring i slike samarbeid:

«Utvalget oppfatter at utviklingen i interkommunalt samarbeid utgjør en potensiell demokratisk utfordring, særlig ved at lokalt folkevalgte har utfordringer knyttet til politisk styring, kontroll og oversiktighet – og oversiktighet for innbyggerne når det gjelder hvem som tar ulike beslutninger.» (Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014, s. 156)

Utvalget la i rapporten fram en vurdering av at kommuner med 15 000-20 000 innbyggere vil være tilstrekkelig store og ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på betydelig flere områder enn hva tilfellet er for de fleste kommuner i dag. Dette ville igjen medføre mindre behov for statlig detaljstyring (Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014, s. 162).

Utvalget understreket videre at behovet for interkommunalt samarbeid fortsatt vil være til stede selv for kommuner med 15 000- 20 000 innbyggere, men differensierte mellom kommuner av denne størrelsen som samarbeider med andre kommuner om administrative og tekniske tjenester, og mindre kommuner som er helt avhengig av interkommunalt samarbeid for å kunne drifte kjerneoppgavene (Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014). Videre ble det i sluttrapporten fra ekspertutvalget pekt på dilemmaet som ligger i en avveining mellom store avstander og ulempen ved dette i en kommunesammenslåing, opp mot demokratiske ulemper ved omfattende interkommunalt samarbeid. Det var utvalgets vurdering at forpliktende samarbeid blir viktig i slike tilfeller for å imøtekomme kravene til oppgaveløsningene som ble forutsatt i kriteriene (Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014, s. 165).

Avslutningsvis skisserte ekspertutvalget tre ulike kommunemodeller. I den første modellen ble generalistkommuneprinsippet videreført, og med unntak av Oslo skulle fortsatt alle kommuner ha samme oppgaveportefølje. Denne modellen forutsatte minimum 15 000-20 000 innbyggere i kommunene, og kommunene skulle fortsatt være tilknyttet et fylke eller en region. Det er interessant å merke seg at utvalget la til grunn at kommunene på dette tidspunktet hadde ansvar for betydningsfulle oppgaver, og at et sterkt lokaldemokrati ikke avhang av at kommunene skulle bli tildelt flere oppgaver. En kommunistørrelse på 15 000-20 000 innbyggere ville derimot åpne for at kommunene kunne få et utvidet ansvarsområde (Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014, s. 169). De mente også at lokaldemokratiet ville bli styrket gjennom at kommunene ville få flere oppgaver som ville være viktige for innbyggerne (ibid.).

I den andre modellen ble det åpnet for at generalistkommuneprinsippet forlates ved at kommunene kan ha ulike oppgaver ut fra hvor mange innbyggere de har, samt at flere oppgaver skulle overføres til storkommuner. Med unntak av Oslo skulle fortsatt alle kommunene inngå i et fylke eller en region. Denne modellen tar utgangspunkt i at en del kommuner måtte være betydelig mye større enn det anbefalte folketallet på 15000-20000. En følge av det ville være at innbyggernes stemme ved lokalvalg ville blitt ulikt vektlagt ved at de største kommunene har større oppgaveportefølje og påvirkning på fylkesting eller

regionsting. Innbyggere i de største kommunene ville derfor i større grad kunne påvirke flere oppgaver og tjenester enn innbyggere i mindre kommuner (Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014, s. 171).

I den tredje modellen ble det også åpnet for å differensiere oppgavene mellom kommunene, og at flere storkommuner fikk status som Oslo ved å både ha regionale oppgaver samt status som eget fylke eller region. Nabokommunene til disse storkommunene skulle ikke inngå i storkommunene eller fylket, men inngå i et annet fylke eller region slik det var for nabokommunene til Oslo. Forskjellen på modell to og tre er altså at storkommunene i modell 3 ikke inngår i fylket eller regionen (ibid.).

Utvalget diskuterte også muligheten for en fjerde kommunemodell, en trappetrinnmodell basert på folketallet, hvor kommunene kunne få flere oppgaver jo større de var. Imidlertid mente utvalget at dette ville øke kompleksiteten i forvaltningssystemet, og det ville bli uoversiktlig for innbyggerne. De gikk derfor ikke videre med denne modellen (Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014, s. 168).

3.3.3 Kritikk mot ekspertutvalget

Ekspertutvalget fikk en del kritikk for sitt arbeid. Viktigste var kanskje kritikken som ble rettet mot forslaget om at kommuner burde ha 15 000-20 000 innbyggere eller mer. Kritikken mot dette kom fra mange hold, og først og fremst i form av politiske meningsytringer i prosessen som pågikk. Men også fra akademiske miljø som problematiserte ekspertutvalgets manglende belegg for sine anbefalinger kom det kritikk. I en artikkel i Aftenposten 9. juni 2016 tok professor i statsvitenskap Øyvind Østerud opp denne problematikken. Han hevdet at utvalget gikk forbi helt elementære poeng da de konkluderte med ønske om kommuner på denne størrelsen, og han pekte på dilemmaet som faktisk lå og fortsatt ligger i denne saken. På den ene siden vil små enheter ut fra demokratiske hensyn kunne gi bedre kontakt mellom befolkning og beslutningsmyndighet, og mindre sjanse for å bli nedstemt og satt til siden i et større fellesskap. På den andre siden vil en i større enheter kunne ha kontroll over større deler av det som påvirker dem, selv om den enkelte innbyggeres innflytelse synker (Østerud, 2016a). Østerud kritiserte ekspertutvalget for ikke å ha vurdert motstridende hensyn mer opp mot hverandre. Han påpekte også de demokratiske utfordringene som ligger i en liten kommune, ved at vennskap, kjennskap, egeninteresser og nærhet til beslutningstakerne lett kan gå på bekostning av likebehandling. På den andre siden påpekte han også utfordringene i større enheter, hvor maktkonsentrasjon og systematisk flertall kan overkjøre utkantene. Det var

innenfor dette området Østerud hevdet at det var nødvendig med mer forskning og ekspertise. Han hevdet at en uten mer inngående kunnskap ville fatte vedtak ut fra ønsketenkning og idealbilde, og han kritiserte utvalget for å ha bidratt med lite av verdi. Slik han vurderte det mente han ekspertutvalget opptrådte som politiske aktører (Østerud, 2016a).

Professor i statsvitenskap Dag Ingvar Jacobsen tok opp hansken i et innlegg i samme avis 17. juni 2016. Jacobsen hevdet at det er god bredde i norsk kommuneforskning, og at temaene Østerud belyste har blitt belyst i studier sammen med andre tema som stordriftsfordeler og -ulemper, deltakelse, identitet, styring og ledelse, kritisk størrelse for fagmiljøer m.fl. Hans hovedpoeng var at forskning ikke gir ett rett svar, men har til hensikt å belyse et komplekst fenomen fra flere sider (Dag Ingvar Jacobsen, 2016).

Professor i statsvitenskap Signy Irene Vabo gav tilsvar 20. juni 2016 og poengterte at offentlig politikk ofte blir forberedt i offentlige utvalg, hvor akademikere deltar sammen med representanter fra interesseorganisasjoner, berørte parter, praktikerne m.fl. Hun framholdt at akademikere med mye kunnskap på gitte områder bør kunne bidra i offentlige utvalg. Dette for å styrke kunnskapsgrunnet for politiske beslutninger (Vabo, 2016).

Flere, bl.a. Alf-Inge Jansen og Bjarne Jensen kom med sterk kritikk av ekspertutvalget og hevdet at det hadde latt seg styre av et snevert mandat med en på forhånd gitt konklusjon (Jansen & Jensen, 2016). Østerud fortsatte sin kritikk av utvalget i et innlegg 22. juni 2016, hvor han hevdet:

«Innstillingen fra ekspertutvalget er faglig ensidig nettopp fordi konklusjonen i stor grad var gitt. Mye av forskningen som påpeker de demokratiske dilemmaene knyttet til variasjon i kommunestørrelse, blir avvist eller skjevt behandlet.» (Østerud, 2016b)

3.4 Kommuneproposisjonene og komitebehandlingen

Fra kommuneproposisjonene og behandlingen av disse velger jeg å ta med behandlingen av forhold knyttet til en kommunes størrelse og generalistkommuneprinsippet, sett i sammenheng med lokaldemokratiet. Jeg velger også kort å kommentere behandlingen av fylkeskommunens framtid.

3.4.1 En kommunes størrelse

Ekspertutvalgets anbefalinger i delrapporten som kom i mars 2014 la mye av grunnlaget for Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til stortingsvedtak i Prop.95 S (2013-2014), Kommuneproposisjonen 2015 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a). Et sentralt moment i ekspertutvalgets anbefalinger var en minste kommunestørrelse på 15 000-20 000 innbyggere. Denne anbefalingen hadde utvalget også lagt til grunn for sine øvrige anbefalinger (Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014). Imidlertid modererte departementet dette punktet i sin innstilling til Stortinget. De framholdt fortsatt at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse ville legge til rette for likeverdige og gode tjenester over hele landet, og at større fagmiljø ville gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje. De framholdt også at større fagmiljø ville være positivt for kvalitetsutvikling i de store tjenestene. I innstillingen gikk de tilbake på anbefalingen om kommuner av en minste størrelse, og regjeringen mente det ikke var naturlig å stille et absolutt krav til et minste innbyggertall i en kommune (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a). Komitebehandlingen viste også at det ikke var politisk grunnlag for å sette en slik grense:

«Fleirtalet viser til regjeringa si vurdering av rapporten og tilrådingane, og slutter seg til mellom anna regjeringa si haldning om at det er unaturleg å setje ei minimumsgrense for innbyggjarar i ein kommune.» (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014)

I kommuneproposisjonen framholdt regjeringen ekspertutvalgets syn på utfordringene knyttet til demokratisk representasjon og at lange reiseavstander kunne være et hinder for dette. Ekspertutvalget foreslo pålagt interkommunalt samarbeid som en løsning der avstandssulempene var så store at kommunene ikke fant det tilrådelig med kommunesammenslåing. Departementet la til grunn at kommunereformen skulle ta hensyn til Norges mangfoldige geografi, og de adresserte oppgaven med å vurdere slike forhold særskilt til kommunene og de lokale prosessene som skulle foregå der (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a).

Departementet ville videre utrede en generell hjemmel i kommuneloven for å kunne pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i områder der kommunene på grunn av avstander ikke ville slå seg sammen (ibid.).

3.4.2 Generalistkommunen opprettholdt

Generalistkommuneprinsippet ble i regjeringens innstilling lagt til grunn for kommunereformen. Argumentene for prinsippet var at det bidrar til et likeverdig lokalt folkestyre i hele landet ved at det gir en enhetlig oppgavefordeling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a). Imidlertid ble det fra regjeringens side lagt betydelig press på de øvrige politiske partiene, ved at generalistkommunesystemet ble koblet sammen med en forutsetning om mer homogen kommunestruktur. Skulle det fortsatt bli en heterogen kommunestruktur ville det gi grunnlag for ujevn kvalitet på offentlige tjenester. Dersom de lokale strukturprosessene førte til svært heterogen kommunestruktur og kommuner av veldig varierende størrelse, ville spørsmålet om pålagt interkommunalt samarbeid og flere og nye oppgaver til de største kommunene bli aktualisert (ibid.).

I komitebehandlingen viste flertallet til at Norge har en geografi som tilsier at det vil være små kommuner også etter reformen. Det ble påpekt at store avstander gir utfordringer for politisk representativitet. Spesielt gjaldt dette Finnmark og enkelte fjell- og øysamfunn, og i disse samfunnene måtte ulempen med avstandene vektas opp mot andre forhold. Regjeringen ville i slike tilfeller vurdere påtvungent samarbeid om tjenestene, men komiteen påpekte at dette måtte vurderes i de lokale prosessene (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014).

3.4.3 Fylkeskommunens rolle

Fylkeskommunens framtid har med jevne mellomrom dukket opp som tema i ulike sammenhenger. I 2004 fikk daværende statsråd Erna Solberg utarbeidet en rapport hvor fem ulike modeller for organisering av det regionale nivået ble lansert (Kommunal- og regionaldepartementet, 2004). I St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid (Kommunal- og regionaldepartementet, 2006), ble det foreslått å gjennomføre en regionreform hvor målet var å erstatte fylkeskommunen med færre og større regioner. Etter to regionale høringsrunder med endelige vedtak våren 2008 stoppet reformen opp. Regjeringen Stoltenberg II i Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) (Kommunal- og regionaldepartementet, 2008) oppsummerte med at det ikke var grunnlag for å starte en reform med hensikt å endre fylkesinndelingen.

I kommuneproposisjonen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a) tok regjeringen utgangspunkt i at fylkeskommunen skulle bestå inntil en robust kommuneinndeling forelå og kommunene var tilført nye oppgaver. Regjeringen ønsket at en

vurdering av det regionale folkevalgte nivået først skulle gjøres etter at kommunereformen var gjennomført. Det ble konkludert med at det fortsatt var ulikt syn på fylkeskommunens fremtid, mens det var bredere grunnlag for og politisk enighet om nødvendigheten av en kommunereform (ibid.).

I komitebehandlingen framsatte komitemedlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet sitt primærsynspunkt med et ønske om en tonivåmodell uten mellomnivå. De hevdet at fylkeskommunen sine oppgaver i all hovedsak kan overtas av kommunene. Likevel ble synspunktet moderert med henvisning til regjeringen Stoltenbergs II oppsummering noen år tidligere hvor det ble konstatert at det ikke var grunnlag for en fylkesinndelingsreform (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014). Fylkeskommunens oppgaver og eventuelle videre eksistens eller opphør vil ikke bli ytterligere behandlet i denne oppgaven.

4 Teori

I dette kapitlet vil jeg bringe inn relevant teori om styring av kommunenes tjenesteproduksjon, økonomisk rasjonalitet og demokratiets mangfoldige uttrykk.

4.1 Demokratimodeller

Begrepet demokrati er av gresk opprinnelse, og kommer av ordene demos, som betyr folk, og kratos, som betyr styre eller makt (Baldersheim & Rose, 2014) Demokratiet er et av flere styresett som Aristoteles klassifiserte ut fra spørsmålene «who rules?», og «who benefits from rule?»:

		Who rules?		
		One person	The few	The many
Who benefits?	Rulers	Tyranny	Oligarchy	Democracy
	All	Monarchy	Aristocracy	Polity

Figur 3: Aristoteles`regimeinndeling (Heywood, 2013, s. 267-268)

Aristoteles hevdet at regimets styre kunne utøves av en enkeltperson, en mindre gruppe mennesker, eller mange. Styresettet kunne være til nytte for noen få, eller være til nytte for hele samfunnet. Av disse styringsformene var monarki (monarchy), aristokrati (aristocracy) og konstitusjonelt demokrati (polity) å foretrekke, da disse styringsformene kom alle til gode. Av disse tre formene var konstitusjonelt demokrati igjen akseptert som det beste. Dog hevdet Aristoteles at en kombinasjon av elementer fra denne styringsformen og aristokratiet var aller best, og at man burde overlate styringen til middelklassen hvor de hverken var rike eller fattige. Aristoteles` modell har blitt rådende for tenkingen rundt dette temaet i 2500 år (ibid.).

Norges konstitusjon er Grunnloven av 1814. Vårt styringssett tufter bl.a. på Charles-Louis Montesquieus grunnleggende ideer om det konstitusjonelle demokrati (Heywood, 2013, s. 268-269). I dette er maktfordelingsprinsippet sentralt, hvor det skilles mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt. Partier søker å oppnå makt gjennom å få folkets gunst, og

spillereglene som legges til grunn er allment akseptert – Grunnloven. Et vesentlig punkt i dette styringssettet er at makthaverne skal gi fra seg makten frivillig ved valgnederlag (Ibid). Utviklingen av det norske demokratiet bygger i tillegg bl.a. på formannskapslovene av 1837, innføringen av parlamentarismen i 1884, og på lov om allmenn stemmerett av 1913. Innføringen av parlamentarismen markerer avskjeden med embetsmannsstaten. Tidligere hadde kongen pekt ut sine statsråder selv. Nå pliktet statsrådene å møte i Stortinget, regjeringen måtte stå til ansvar for Stortinget, og kongen hadde ikke lenger den formelle makten. Denne frigjøringskampen ble ledet an av bøndene som utgjorde flertallet på Stortinget. De ønsket et sterkere kommunalt selvstyre for å ha bedre kontroll over oppgaver som medførte lokale skatter og utgifter (Baldersheim & Rose, 2014)

Ved innføringen av formannskapslovene i 1837 fikk vi et lovmessig grunnlag for lokalt selvstyre i Norge, og lovene ble av stor betydning for innføringen av de prinsippene Grunnloven bygde på. De kommunale organene fikk et godt grunnlag i lovene.

Vår kommunemodell tufter på styring av geografiske områder som er mindre enn statens territorium og baserer seg på

«... enheter med direkte folkevalgt styring samt et generelt saksfelt. (...) Kommunene kan sies å være uttrykk for det vi kan kalle politisk desentralisering, idet de har en viss grad av kontroll over så vel målutføring som virkemiddelbruk.» (Christensen et al., 2014, s. 138)

Kommuner og fylkeskommuner representerer det vi kan kalle de lokale og regionale selvstyreinstansjonene. Det er til en viss grad et spenningsforhold mellom kommuner og fylkeskommuner, og den statlige forvaltningen på lokalt og regionalt nivå. Det er på den ene siden en viktig verdi at lokalsamfunn er i stand til å styre seg selv, og at lokal styring er tilpasset de lokale forhold. På den andre siden ønsker staten å gjennomføre sin politikk over hele landet. Det viktigste utviklingstrekket i etterkrigstiden er likevel økende grad av integrasjon mellom kommunene og staten, og kommunene er satt til å ivareta en rekke oppgaver på vegne av vårt nasjonale fellesskap (ibid.).

De norske kommunenes oppgaver er bredt anlagt. Forvaltningsmessig behandles kommunene likt av staten, og selv med store ulikheter i folketall, utstrekning og andre forhold, er kommunene juridisk å betrakte som like med hensyn til oppgaver og finansiering.

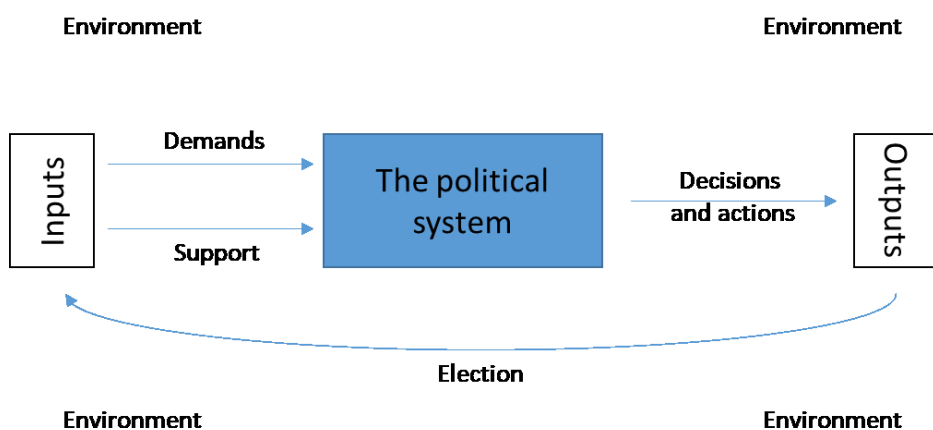
Generalistkommunemodellen (Christensen et al., 2014, s. 139) har vært dominerende i hvordan det norske selvstyret har vært organisert. Likevel er modellen i noen grad utfordret av

kommunenes utstrakte bruk av interkommunale samarbeid. Slike samarbeid er regulert i kommunelovens § 17-1:

«Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018)

I lys av en slik forståelse av kommunenes oppgaver, er det interessant å se på forholdet mellom størrelse på en kommune og demokratiets premisser for å kunne fungere. Robert Dahl og Edward Tufte poengterte at det alltid er en avveining mellom systemeffektiviteten og den politiske enhetens muligheter til å levere innbyggerne tjenester og fellesgoder, og borgereffektiviteten og muligheten til å delta effektivt i de demokratiske prosessene (Dahl & Tufte, 1973). De argumenterte for at mindre enheter ville gi innbyggerne best betingelser for å delta i, og til å få politisk innflytelse i politiske prosesser. På den andre side mente de at det var enklere for større enheter å realisere politiske vedtak. Etter deres oppfatning var det derfor vanskelig å kombinere mål for både høy grad av styringsrepresentativitet og høy grad av styringskapasitet (ibid.).

David Easton hevder at offentlig sektor er et politisk system som er politisk styrt. Hans modell for dette synliggjør sammenhengene slik de kan framstå f.eks. i en kommune:



Figur 4: Forenklet modell av et politiske system etter Easton, bearbeidet av forfatteren (Easton, 1965, s. 32)

Easton hevdet at et politisk system kunne beskrives ut fra denne modellen. Omgivelsene produserer ulike ønsker og behov som blir gjenstand for politisk behandling. Det blir tatt avgjørelser og fattet vedtak som igjen fører til endringer i og for omgivelsene. Reaksjonene på

vedtakene gis så som tilbakemeldinger som fungerer som nye input i modellen i en evigvarende sirkelbevegelse (ibid.).

Satt på spissen, og meget forenklet sagt, er politikerne avhengige av disse tilbakemeldingene, og at disse er av en sånn art at de sikrer politikerne gjenvalg. Et eksempel kan være når politikerne i en kommune tar stilling til hvordan skolestrukturen skal være. Om det blir vedtatt å legge ned skoler, vil det ofte bli negative reaksjoner på dette fra innbyggere i kommunen som er berørte av vedtaket. Disse reaksjonene kan føre til at enkeltpolitikere eller parti som har hevdet det ene eller andre syn i sakens anledning, på bakgrunn av dette blir eller ikke blir gjenvalgt for neste fireårsperiode. Dette er et eksempel på hvordan det representative demokratiet virker i praksis.

Tidligere er bøndernes kamp mot kongemakta og embetsmannsstaten nevnt (Baldersheim & Rose, 2014), og denne frihetskampen representerer en frihetsverdi ved det norske demokratiet. I utgangspunktet var det ønske om frihet fra øvrige myndigheter mht. skatter og avgifter. Senere kom også et mer positivt frihetsideal inn som følge av at kommunene kunne vurdere selv å påta seg oppgaver som ikke var forbudte, eller tillagt andre forvaltningsorgan (ibid.). En annen viktig begrunnelse for det lokale selvstyret er demokrati verdien. Det var gjennom å engasjere seg i og å gi bidrag til beslutninger i lokalsamfunnet at den enkelte kunne påvirke sin hverdag. I tillegg skulle det lokale selvstyret også virke opplærende i demokrati, og lære innbyggerne å løse oppgaver i fellesskap. Lokalt selvstyre var derfor et middel til å styrke selve grunnlaget for demokratiet i samfunnet (ibid.).

Effektivitetsverdien antas også å kunne gjøres gjeldende som begrunnelse for et lokalt folkestyre. Mange oppgaver krever lokalkunnskap for å kunne løses, og gjennom et lokalt folkestyre blir slik kunnskap mobilisert. Dette medvirker til en form for ytre effektivitet hvor først og fremst bedre og mer effektive beslutninger står i sentrum (ibid.).

Indre effektivitet vil også være et viktig argument for lokalt selvstyre. Indre effektivitet kan også beskrives som kostnadseffektivitet, der det er om å gjøre å produsere goder eller tjenester til lavest mulig pris. Lokalkunnskap og oversikt antas å være en fordel i arbeidet med å få til en bedre og mer effektiv utnyttelse av ressursene (ibid.).

Lawrence E. Rose oppsummerer med at de tre verdiene frihet, demokrati og effektivitet har vært viktige i debatter om det lokale selvstyret i mange land (Baldersheim & Rose, 2014, s. 22). Han poengterer at vekten mellom dem kan variere, og at det i tillegg til disse kan være andre forhold som behov for likhet, utjevning, omfordeling og rettssikkerhet som også må

regnes med når det gjelder selvstyrets normative forankring. Han holder likevel fram at i diskusjonen om kommuneinstitusjonen har demokrati verdien en spesielt iøyefallende plass, men at dette kanskje først og fremst er retorisk:

«Hva som legges i henvisninger til denne verdien, og hvilke forutsetninger verdien innebærer i praksis, er imidlertid ikke alltid nærmere spesifisert. Festtaler og andre høytidelige utsagn som hyller demokratiet og det lokale selvstyret, innebærer ofte uklårheter. Dette er ikke særlig overraskende gitt demokratibegrepets mangfoldige innhold.»

(Baldersheim & Rose, 2014, s. 22)

4.2 Styring og økonomisk rasjonalitet

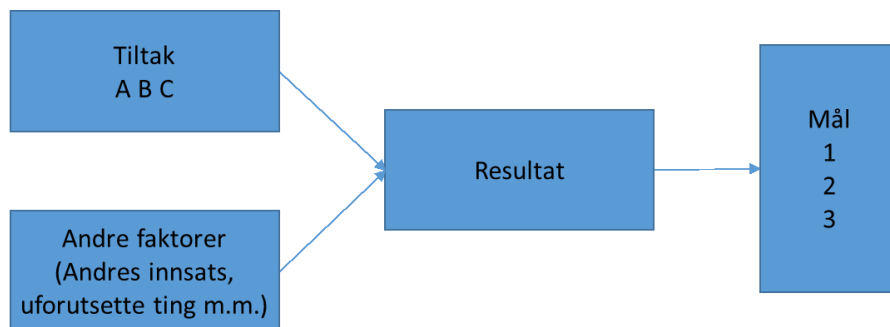
Samfunnsøkonomisk planlegging har siden andre verdenskrig i stor grad fått prege den offentlige forvaltningen og måten å tenke på (Hanisch, Søylen & Ecklund, 1999). Det er avgjørende å handle rasjonelt ved å søke etter løsningen som utnytter ressursene best. Da vil vi måtte

- utarbeide veldefinerte målsettinger for virksomheten
- kartlegge hva vi har til rådighet av ressurser
- innhente kunnskap om ulike alternativer og se på hvilke ressurser som er nødvendig for å nå de ulike målene
- vurdere de ulike tiltakene i forhold til målsetting, for gjennom dette å sikre maks nytte per krone (størst mulig måloppnåelse)
- forholdet mellom nytte og kostnader skal være størst mulig

(Opstad, 2013, s. 250)

Dette blir også kalt rasjonell atferd eller instrumentell rasjonalitet (Thorsvik, 2003). En rasjonell aktør vil maksimere sin egen nytte eller velferd, og de ansatte skal jobbe for at organisasjonen opptrer slik.

Et eksempel på anvendt rasjonell modelltankegang finner vi ved bruk av mål-middel-analyse. Vi må vite hvilke tiltak som påvirker målet, og i hvor stor grad tiltaket påvirker. I tillegg må vi forsøke å ha oversikt over andre faktorerers påvirkning på resultatet (Opstad, 2013, s. 250).



Figur 5: En enkel mål-middel-modell (Opstad, 2013, s. 250)

Gode tiltak eller virkemidler kjennetegnes ved høy treffsikkerhet, få uheldige utslag, høy grad av legitimitet, lave transaksjonskostnader, gode insentiver, nytten av tiltaket er større enn kostnadene, og av god kunnskap om et tiltaks virkning (Opstad, 2013, s. 251).

Det kan være utfordrende å finne gode tiltak som virker slik vi håper de skal virke. Det kan oppstå uheldige og uønskede bivirkninger av tiltakene, eller det knytter seg usikkerhet til hvordan tiltak faktisk virker. Om vi i et tenkt tilfelle ønsker å sikre tre målsettinger, og vi rår over tre tiltak, er det likevel ikke sikkert at vi vil nå målene. Tiltakene kan virke godt, men det kan også oppstå en målkonflikt hvor tiltakene virker for det ene målet og mot det andre. Vi må da velge hvilken av målsettingene vi vil prioritere. En forutsetning er at vi har minst like mange tiltak som målsettinger (ibid.).

Dette kan belyses med et eksempel fra eldreomsorgen. En kommune rår over mindre ressurser enn ønskelig til tilbud til eldre. De ulike alternativene kan være institusjonsplass, trygdebolig, tilbud i hjemmet ved hjemmehjelp eller hjemmesykepleie, eller omsorgslønn til og tilbud gitt av omgivelsene.

For å kunne prioritere mellom de ulike tilbudene, er det nødvendig å ta stilling til:

1. Hvem trenger tilbudet mest?
2. Hvilken nytte gir de ulike tilbudene for brukerne?
3. Hva er kostnadene for de ulike tilbudene?
4. Hva er kostnadene knyttet til å utvide de ulike tilbudene?
5. Hva er kostnadene forbundet med å øke eller å redusere omfanget av ytelser eller tjenester (grensekostnadene)?
6. Hvordan kan en vurdere endringer i standard og kvalitet på tilbudene, opp mot endrede kostnader?
7. Hvordan vil behovene for de neste årene være?

Ut fra en vurdering av de faglige kriteriene er det mulig å danne seg et bilde av de reelle valgmulighetene. Om forholdet mellom økt nytte og økte kostnader er høyere for en person enn for en annen person, bør førstnevnte prioriteres. En endring i tilbudet, eller et alternativt tilbud må vurderes opp mot kostnadene. Det er lett å gjøre feil ved bare å se på kvaliteten på de to ulike tilbudene, eller bare å se på kostnadene. Disse to vurderingene må gjøres sammen. (ibid.).

4.3 Måloppnåelse og alternativkostnad

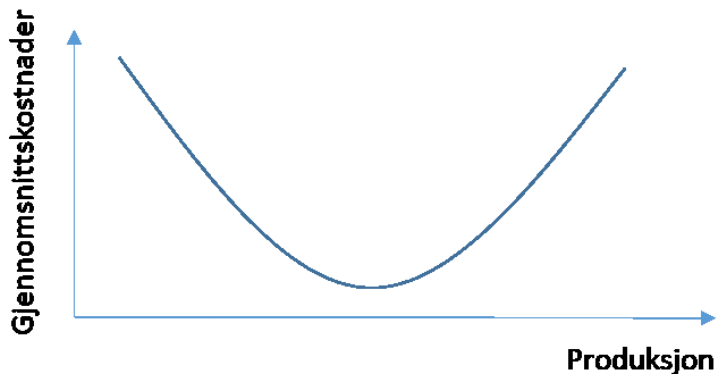
Det er mange ulike sider ved en tjeneste som kan måles og vurderes. Likevel kan det være vanskelig å peke på hva resultatet egentlig er. Dette vil bl.a. henge tett sammen med hvorvidt det er utarbeidet gode mål. Vesentlig er i det minste å gjøre en vurdering av nytten samfunnet har av ytelsene (Opstad, 2013, s. 214).

Ideen med ulike former for interkommunale samarbeid er at tjenestene ikke lenger besørges av en kommune alene, men at tjenestene tilbys gjennom vertskommunesamarbeid, aksjeselskap med eierskap utgjort av flere kommuner og andre samarbeidsordninger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). En sentral vurdering kommunen da må gjøre, er å sette ens egen mulighet til å produsere sine tjenester, opp imot mulighetene som oppstår i et større fellesskap. Det er ulike sider av dette som må vurderes. En hovedfaktor vil likevel alltid være økonomi og produksjonskostnaden for tjenesten. En annen viktig faktor, er hvorvidt kommunen selv besitter, eller er i stand til å skaffe til veie den nødvendige kompetansen som skal til for å produsere tjenestene. Alternativkostnadene (Opstad, 2013, s. 58) sett i forhold til kommunenes vurdering av om de skal produsere tjenestene selv eller inngå samarbeid med andre, tar opp i seg vurderingen av hvorvidt bruk av midler på en måte, ved alternativ anvendelse ville gitt bedre utbytte totalt sett. Kommunene måtte i kommunesammenslåingsspørsmålet gjøre vurderinger av hvorvidt de hadde nødvendig kapasitet og tilstrekkelige tiltak og ressurser til å levere tjenestene til innbyggerne sine, enten i egen regi eller i et interkommunalt samarbeid. I kapittel foran gir jeg et eksempel på slike faglige vurderinger som må gjøres på bakgrunn av ønsket om økonomisk rasjonalitet.

Opstad angir stordriftsfordeler og stordriftsulemper som vurderinger en gjør i forhold til hva som er optimal størrelse for f.eks. en kommune (Opstad, 2013). Han hevder videre at det er en misforståelse å hevde at det er mye å spare ved sammenslåing av virksomheter til større enheter, og at stordriftsfordeler kanskje bare gjelder inntil et visst nivå. Små bedrifter har

gjernge høye startkostnader, og om disse kan fordeles på flere, oppnås lavere enhetskostnader. På den andre siden er det også fordeler med små enheter. Kortere kommandolinje, god lagånd, oversiktlig organisasjon, raskere beslutningsevne og mindre byråkrati trekkes fram som slike (Opstad, 2013, s. 65).

Dette kan uttrykkes som en u-formet kurve som visualiserer sammenhengen mellom enhetskostnadene og produksjon:



Figur 6: Utformet kostnadsfunksjon (Opstad, 2013, s. 64)

Ved lav produksjon vil gjennomsnittskostnadene som regel være høye. Ved et visst nivå i produksjonen er sammenhengen mellom produksjonen og kostnadene optimal, men ved å øke produksjonen ut over dette punktet, vil gjennomsnittskostnadene igjen øke. Eksemplifisert ved kostnadene til f.eks. drift av en skole, kan dette vises best når klassene er fulle og romkapasiteten er fullt utnyttet. Skulle elevtallet øke blir det fort et spørsmål om å dele klasser, bygge større skole etc., og kostnadene pr. elev vil igjen øke.

5 Metode

«Å bruke en metode, av det greske methodos, betyr å følge en bestemt vei mot mål.

Samfunnsvitenskapelig metode dreier seg om hvordan vi skal gå fram for å få informasjon om den sosiale virkeligheten, og ikke minst hvordan denne informasjonen skal analyseres, og hva den forteller oss om samfunnsmessige forhold og prosesser.»

(Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2010, s. 29)

En del av forskningsprosessen er å avgjøre fremgangsmåte i forhold til opplegg for innsamling, analyse og tolkning av datamaterialet. I dette kapitlet legger jeg fram valg og begrunnelser som danner grunnlaget for min egen studie, og de valgene jeg har tatt gjennom arbeidet med oppgaven.

5.1 Kvalitativ metode

Som regel starter forskningen med at man undrer seg over noe, eller stiller spørsmål ved en handling, en sosial konstruksjon eller ved et fenomen. Problemstillingen man velger å studere, og hvordan man velger å studere den, både muliggjør og legger begrensninger for kunnskapen vi kan utvikle gjennom forskningsprosessen (Kleven, Tveit & Hjordemaal, 2011, s. 14).

Min problemstilling er følgende:

På bakgrunn av erfaringer fra kommuner i Trøndelag, hvordan kan vi forstå interkommunalt samarbeid som et alternativ til kommunesammenslåing?

Ved valg av metode er det fornuftig å stille seg spørsmålet om hva slags undersøkelsesopplegg som best vil belyse den problemstillingen jeg har valgt å undersøke. Det skilles vanligvis mellom to typer vitenskapelige metoder for innhenting av informasjon, såkalt kvalitativ og kvantitativ metode. Begrepet kvalitet handler om egenskaper ved fenomener, mens begrepet kvantitet handler om mengde eller antall (Johannessen et al., 2010, s. 363). Metodene har ulike styrker og svakheter. Ønsker man å gå i dybden ved å vektlegge betydningen, benytter man seg av kvalitativ metode. Om man ønsker å vektlegge utbredelse og antall, benytter man seg av kvantitativ metode (Thagaard, 2013). Valg av metode innebærer også ulikheter i hvordan forskningen utformes. I kvalitativ metode tas det først og fremst utgangspunkt i arbeid med tekster og andre visuelle data, mens det i kvantitativ metode arbeides først og fremst med talldata. På bakgrunn av min problemstilling, mener jeg

kvalitativ metode vil egne seg best. Dette da metoden egner seg til å undersøke fenomener og til å forstå disse bedre (Dag Ingvar Jacobsen, 2015).

Kvalitativ forskning er opptatt av å forstå sosiale fenomener. For at forskeren skal kunne forstå det som studeres, er det viktig at denne viser innlevelse gjennom å være åpen og mottakelig. Et annet kjennetegn ved kvalitativ forskning er nærhet (Thagaard, 2013).

Forskerens nærhet til forskningsobjektet står i motsetning til den kvantitative forskningens objektive distanse (Kleven et al., 2011). Med et utgangspunkt i å forsøke å forstå det en studerer, vil fortolkning bli sentralt i kvalitativ forskning. «Kvalitative tilnæringer kan derfor knyttes til fortolkende teorier som fenomenologi, hermeneutikk og symbolsk interaksjonisme.» (Thagaard, 2013, s. 14).

Den kvalitative analysen handler om delvis å redusere tekster til ord, setninger og avsnitt, for så å binde dem sammen igjen, for så å forsøke å forstå delene i nytt lys. Da utvides analysen til en nøye gjennomgang av de enkelte delene. Vekslingen kalles hermeneutisk metode. Sagt på en enkel måte handler analyse av kvalitative data om å dokumentere, utforske, systematisere og kategorisere, og å sammenbinde (Dag Ingvar Jacobsen, 2015).

Jeg har valgt hermeneutisk metode som fortolkningsramme for min oppgave.

5.2 Hermeneutisk tilnærming

5.2.1 Hermeneutikk i et historisk perspektiv

Det greske ordet hermeneus, kommer av tolk eller fortolket (Kleven et al., 2011).

Betydningen av ordet viser til utleggingskunst eller forklaringskunst.

Sentralt i utviklingen av hermeneutikken er Schleiermacher, Dilthey og Gadamer (ibid.).

Prester var de første til å ta i bruk hermeneutikken til tolkning av religiøse tekster. Målet var å prøve å forstå grunnleggende sannheter om gud og mennesket (ibid.). Schleiermacher videreutviklet denne tanken til prinsippet om å studere og forstå det enkelte mennesket i sin individualitet. Slik ble hermeneutikken løsrevet fra det religiøse aspektet (ibid.).

Schleiermacher var opptatt av tekst som historie. Det var mulig å leve seg inn i teksten, og å rekonstruere og fortolke fortiden (ibid.).

Dilthey utvidet hermeneutikken til en filosofisk antropologisk metode hvor man ønsker å komme fram til en dypere og mer fundamental forståelse av hva det vil si å være menneske.

(ibid.) Dilthey beskrev naturen og mennesket som noe grunnleggende forskjellig. Menneske er det mulig å forstå med utgangspunkt i oss selv. Naturen er imidlertid forskjellig fra oss, og derfor kan man ikke studere mennesket og naturen på samme måte (Kleven et al., 2011).

Dilthey skiller mellom åndsvitenskap på den ene siden og naturvitenskap på den andre siden (ibid.).

Gadamer ble sentral i ny-hermeneutikken. Gadamer mener at forståelse ikke er en ferdighet, men selve grunnbestemmelsen av den spesifikke menneskelige væren. Den hermeneutiske forståelsen følger dialogens dynamikk, slik Gadamer finner den utarbeidet hos Platon.

Dialogen starter med at vi er tiltalt av en tekst, og denne tiltalen har det ekte spørsmålets åpne form. Dermed kommer vi gjennom nye spørsmål og svar til stadig større innsikt om det teksten eller verket dreier seg om, dets mening eller sak (Gadamer, 2010; Kleven et al., 2011).

5.2.2 Hermeneutisk forståelse

Den vitenskapelige forankringen er av betydning for hva som skal undersøkes, og den danner et utgangspunkt for forståelsen som forskeren utvikler (Thagaard, 2013).

I den hermeneutiske tradisjonen legges det vekt på en fortolkende tilnærming til menneske og natur, og det finnes ikke lovmessigheter innenfor det samfunnsvitenskapelige området (Johannessen et al., 2010). I høyden kan forskeren:

«...avdekke visse regulariteter i samfunnet, men dette er heller ikke hovedoppgaven som forskningen skal beskjeftige seg med – hovedoppgaven er å utvikle en forståelse av meningen i konkrete menneskelige forhold og sosiale strukturer og aktiviteter.»

(Johannessen et al., 2010, s. 362) (Nyeng, 2004, s. 67)

Gjennom en hermeneutisk tilnærming ønsker forskeren å avdekke et dypere meningsinnhold og forståelse enn det som umiddelbart framkommer (Thagaard, 2013). Fenomenet må tolkes ut fra den sammenhengen det studeres ut fra. En slik studie baserer seg på at det ikke nødvendigvis finnes bare én sannhet.

Johannes, Tufte og Christoffersen (Johannessen et al., 2010) omtaler den hermeneutiske sirkel, og forklarer sammenhengen i all fortolkning som en stadig bevegelse mellom helhet og del, mellom det vi skal fortolke og konteksten det tolkes i, mellom det vi skal tolke, opp mot vår egen forståelse. Fortolkning av delene henger sammen med fortolkning av helheten. Denne henger igjen sammen med hvordan konteksten tolkes, og omvendt. Når forskeren så skal

begrunne sin fortolkning av en del av en tekst, må han vise til fortolkningen av hele teksten (Johannessen et al., 2010, s. 364-365). Fortolkninger begrunnes alltid ved å vise til andre fortolkninger. På denne måten foregår alltid tolkingen i en sirkelbevegelse. Om en er uenig i en fortolkning, er det eneste midlet for å overbevise andre om sitt syn

«..at ens fortolkning av helheten og detaljene stiller teksten i et annet og bedre lys enn andre fortolkninger.» (Johannessen et al., 2010, s. 364-365)

I følge Thagaard (Thagaard, 2013, s. 42) kan vi også snakke om en dobbel hermeneutikk. Dette går ut på at virkeligheten må først tolkes av de som er en del av den, for så å bli fortolket av på nytt av forskeren som leter etter den symbolske betydningen. Dette vil si at enhver tolkning som en forsker gjør vil være en fortolkning av noe som andre allerede har tolket (ibid.).

I min studie vil det dreie seg om å fortolke svar kommunedirektører i Trøndelag har gitt statsforvalteren på en rekke spørsmål som skulle besvares høsten 2020. For det første har kommunedirektørene fortolket sin virkelighet, men også oppgaven de er gitt og forståelsen av denne er en fortolkning. I andre omgang kommer så forskeren inn og fortolker det som allerede er fortolket av kommunedirektørene.

5.3 Dokumentanalyse

Formålet med min studie av et utvalg trøndelagskommuner, er å undersøke om det er sammenhenger, likheter og ulikheter, i kommunenes forhold til og erfaring med interkommunalt samarbeid, slik at det er mulig bedre å forstå interkommunalt samarbeid som et alternativ til kommunesammenslåing. Studien baserer seg på en kvalitativ analyse av svarene kommunedirektørene gav til daværende fylkesmann i Trøndelag, nå statsforvalteren i Trøndelag, da denne høsten 2020 undersøkte kommunenes erfaringer med interkommunalt samarbeid. I utgangspunktet var tanken å intervju kommunedirektørene i et utvalg små Trøndelagskommuner for å få empiri til oppgaven. Imidlertid har statsforvalteren sørget for å gjøre lignende informasjonsinnhenting fra kommunene, og jeg har derfor valgt å heller bruke den allerede eksisterende empirien som ligger i dette materialet og å gjennomføre en dokumentanalyse av denne.

En undersøkelse er en metode til å samle inn empiri. Det er to krav som bør tilfredsstilles uansett type empiri. Den må være gyldig og relevant, såkalt valid, og den må være pålitelig og troverdig, også kalt reliabel (Dag Ingvar Jacobsen, 2015, s. 16). Empirien til min oppgave er

kommunedirektørenes svar på spørsmål stilt av statsforvalteren. Sett i forhold til det første kravet vil det være nødvendig å være bevisst faren for at empirien faktisk ikke nødvendigvis gir svar på det jeg spør om. Det er imidlertid overveiende sannsynlig at svarene på min problemstilling, og svarene på forskningsspørsmålene, ligger i materialet som foreligger. Hvorvidt disse svarene også kan gjelde i andre sammenhenger og kan sies å ha ekstern validitet og at funnene kan generaliseres, vil henge sammen med funnene jeg gjør. Graden av ekstern gyldighet vil bl.a. ligge i hvorvidt det er tydelige mønstre og mulig å trekke sikre konklusjoner samt se sammenhenger i det kommunedirektørenes svarer.

5.3.1 Kvalitativ dokumentanalyse

Kvalitativ dokumentanalyse er en av flere metoder som følger den hermeneutiske forskningstradisjonen (Widen, 2017, s. 178). Min studie befinner seg innenfor den hermeneutiske vitenskapsfilosofiske retningen, da studien er basert på å tolke innholdet i dokumenter, og å eventuelt kunne si noe om graden av samsvar i innholdet mellom dem. Hovedfokuset vil derfor være på å gjennomføre en kvalitativ dokumentanalyse, noe som tilhører den hermeneutiske tradisjonen.

Det finnes ingen standardisert fremgangsmåte for analyse- og tolkningsprosessen innenfor hermeneutisk forskning. Forskere innenfor denne disiplinen har ofte ulike tilnærminger til datamaterialet (Westlund, 2017, s. 79). I tillegg vil vi se og forstå verden på ulike måter ut fra våre referanserammer bestående av de erfaringene, ferdighetene og fordommene vi tar med oss i møtet med datamaterialet (Leseth & Tellmann, 2014, s. 179).

Widén (Widen, 2017, s. 178) viser til tre dimensjoner innenfor kvalitativ tekstanalyse:

1. Den første dimensjonen handler om å gjøre en analyse basert på tekstforfatteren eller tekstens redaktør. Her søkes det svar på betydningen forfatteren selv legger i teksten.
2. Den andre dimensjonen har fokuset rettet mot tekstens form og innhold. Her er det først og fremst språket, formen og innholdet i teksten som står i fokus.
3. Den tredje dimensjonen går ut på å undersøke betydningen teksten har i forhold til en kontekst utenfor selve teksten, f.eks. relatert til tekstens historiske, kulturelle eller politiske interesse.

Min studie tilhører hovedsakelig tekstanalysens andre dimensjon. Det er vesentlig å prøve å forstå tekstens innhold, da det er dette som danner mening i forhold til problemstillingen jeg har valgt. Ved å benytte meg av tekstanalysens andre dimensjon vil jeg kunne studere de

utvalgte tekstene slik det blir definert ut fra forskningsspørsmålene og problemstillingen, og dermed ivareta den interne validiteten i studien. Alle tekster kan ifølge Westlund (Westlund, 2017, s. 75) analyseres og ses på som selvstendige tekster, uten å ta hensyn til tekstforfatterne eller redaktørene. Tekstene kommuniserer til forskeren, og det er ikke tekstforfatterne eller redaktørene som kommuniserer gjennom teksten. Slik blir tekstforfatterne frigitt fra teksten, og teksten blir analysens hovedfokus. Det kan knyttes usikkerhet til om forfattere har hatt underliggende motiver i svarene til statsforvalteren. For å avklare dette må en spørre dem direkte, noe jeg ikke har valgt å gjøre. Dette ville også ført til at studien ville fått en annen tilnærming (Westlund, 2017, s. 75). Likevel vil jeg hevde at det må være grunn til å kunne stole på svarene fra de øverste lederne i forvaltningen i kommunene. Jeg har anvendt kvalitativ tekstanalyse ved å analysere kommunedirektørenes svar til statsforvalteren. Utvalget har gitt seg selv, ved at svarene jeg har valgt er de som var offentlig tilgjengelig i statsforvalterens postlister på det tidspunkt analysen skulle gjøres. Deretter har jeg sammenlignet analyseresultatene med hverandre. På denne måten har det vært mulig å finne sammenhenger og ulikheter i kommunenes svar til statsforvalteren.

Forskeren skal tilstrebe å være så nøytral som overhodet mulig. I dokumentanalysen ligger ikke utfordringen i hvordan forskeren kan påvirke f.eks. en intervjusituasjon, men i hvordan fortolkningen av det innsamlede materialet gjøres. Jeg leter her etter funn som skal forklare kommunenes holdninger og syn på interkommunalt samarbeid. Ved å bruke statsforvalterens opprinnelige spørsmål til kommunedirektøren om erfaringene med interkommunalt samarbeid, så vil forskerens handlingsrom innskrenkes samtidig som det bidrar til økt intern reliabilitet.

Det er ulike vinklinger som vil kunne belyse problemstillingen. Jeg velger å fokusere på følgende forskningsspørsmål som er lett redigerte utgaver av spørsmålene statsforvalteren stilte kommunedirektørene (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, 2020):

- 1. Hva er de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid om administrasjon og tjenester?*
- 2. Hvilke forventninger har man til utviklingstrend i det interkommunale samarbeidet for å løse kommuneoppdraget?*
- 3. Hva finner man av eksempler på vellykket interkommunalt samarbeid med mulig overføringsverdi til andre kommuner?*
- 4. Hvilken betydning vil interkommunalt samarbeid ha for fremtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder?*

Spørsmålene har høyst ulik karakter, men det er summen av forståelsen av dokumentene som til slutt vil danne grunnlaget for en vurdering opp mot oppgavens problemstilling.

Hvorvidt studien vil ha stor reliabilitet, avhenger av hvor pålitelige resultatene av studien er. En tradisjonell måte å finne ut dette på er å spørre seg hvorvidt resultatene fra studien kan reproduseres og gjentas. Situasjonen når kommunedirektørene skulle svare statsforvalteren, er både er tids- og situasjonsbetinget. Det vil være vanskelig å gjenskape de samme forholdene på et senere tidspunkt. Svarene er gitt på et gitt tidspunkt hvor kommunene opplever sin situasjon som de gjør, og bare noen ukers forskyving i tidspunkt for undersøkelsen, vil kunne påvirke kommunedirektørenes svar til statsforvalteren. Det handler i kvalitative studier om å gjøre studien mest mulig gjennomiktig, for å gi studien ekstern reliabilitet. Det vil si at forskeren i detalj beskriver hvilken forskningsstrategi og hvilke analysemetoder som har blitt benyttet. Ved å gjøre studien gjennomiktig gir jeg andre muligheten til å vurdere forskningsprosessen og studiens resultater. På denne måten kan forskeren argumentere for hvordan resultatene har blitt til (Thagaard, 2013, s. 187-188).

I tillegg kan vi også snakke om studiens interne reliabilitet, som dreier seg om den interne sammenhengen mellom de ulike delene av forskningsprosessen. I tillegg til selve tidspunktet for undersøkelsen, så er også forhold knyttet til nøyaktighet av undersøkelsens data, hvilke data som brukes, hvordan de har blitt samlet inn, og hvordan de blir bearbeidet av viktighet for dataenes pålitelighet. Jeg legger til grunn at informasjonsinnhenting er utført av en offentlig instans med høy integritet, og det er kun det siste forholdet jeg som forsker reelt sett vil kunne ha påvirkning på. Jobben jeg gjør med dataene blir derfor avgjørende for studiens verdi.

Min integritet som forsker og til det jeg vil undersøke nærmere, baserer seg på en nysgjerrighet til det valgte tema, og til en undring over hvordan kommunene klarer oppdraget selv om de er små. Mitt forskeroppdrag er kun gitt av meg selv. Med snart 20 års erfaring som leder av offentlig virksomhet i ulike organisasjoner i Trøndelag, dog ikke som leder i noen av kommunene jeg vil undersøke nærmere, vil jeg påberope meg en viss innsikt i hva oppgavene kommune er tillagt går ut på. I tillegg innebærer lederjobben å håndheve forvaltningens lover og regler i et bredt saksfelt. Jeg mener derfor å ha et godt utgangspunkt for å forstå og behandle med respekt materialet jeg har valgt å forske på.

6 Empiri og datainnsamling

Statsforvalteren i Trøndelag, daværende Fylkesmannen i Trøndelag (høsten 2020), har tatt initiativ til en kartlegging av det formaliserte interkommunale samarbeidet i Trøndelag. Tilsvarende kartlegginger ble også gjort i henholdsvis 2012 (Nord-Trøndelag) og i 2013 (Sør-Trøndelag). Statsforvalteren ser av flere grunner behov for en slik kartlegging:

- Øke sin kunnskap om omfang og trender i samarbeidet, bl.a. i lys av fylkessammenslåing, kommunereform og endret regelverk for interkommunalt samarbeid.
- En del av det å utvikle en god kommunedialog i fylket.
- Viktig for statsforvalteren å følge med i hvordan interkommunalt samarbeid utvikler seg i fylket og hvordan det formaliserte samarbeidet påvirker kompetanse og fagmiljøer.
- Vil ha en nytteverdi for kommunene for videreutvikling av dagens samarbeid, bl.a. ved å identifisere mulige forbedringsområder som kan bidra til en organisering som er mest egnet til å møte fremtida.
- Skal bruke informasjonen i statsforvalterens arbeid med kommunebilder og som grunnlag for kommunedialog.

(Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, 2020)

NIVI analyse AS sto høsten 2020 for informasjonsinnhenting, og for utarbeiding av en rapport som registrerer alle pågående interkommunale samarbeid som kommunene selv har rapportert om (Vinsand, 2021). I tillegg til å innhente formelle grunnlagsdata, ba også Statsforvalteren i brev av 09.11.2020 til kommunedirektørene i alle kommunene i Trøndelag kommunedirektørene om å svare på noen særskilte spørsmål (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, 2020).

Jeg lar tilbakemeldingene fra kommunene som avgav svar, og hvor svarene er tilgjengelig i Statsforvalterens postlister, utgjøre empirien i oppgaven. Dette gjelder kommunene Osen, Nærøysund, Steinkjer, Namsskogan, Frøya, Malvik, Heim og Midtre Gauldal. I utgangspunktet hadde jeg sett for meg primært å jobbe med svarene fra de minste kommunene. Dette da det er disse som gjennom kommunereformen har vært mest i søkelyset i forhold til å slå seg sammen til større og sterkere enheter, sett i forhold til hvordan en kan

oppnå god tjenesteproduksjon i nettopp disse. Imidlertid utgjør gruppen av kommuner som har respondert på Statsforvalterens spørsmål, et godt tverrsnitt av kommunene i Trøndelag mht. folketall, og de er også relativt godt geografisk spredt. Empirien er derfor på mange måter mer spennende i denne gruppen, enn om man skulle ha foretatt et studie primært basert på svarene fra de små kommunene.

I tillegg legger jeg rapporten fra NIVI Analyse AS ved Geir Vinsand til grunn (Vinsand, 2021). Sammen med svarene fra kommunedirektørene mener jeg å ha et godt empirigrunnlag å jobbe ut ifra.

6.1 Kommunedirektørenes svar

Fylkesmannen tok høsten 2020 initiativ til en ny kartlegging av det formaliserte interkommunale samarbeidet i Trøndelag. I dette kapitlet gis en tabellmessig sammenstilling av svar fra kommunedirektørene på brev til kommunene fra fylkesmannen datert 09.11.20. (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, 2020). Svarene gir uttrykk for kommunedirektørenes skjønn, og svarene har ikke vært gjenstand for politisk vurdering (Vinsand, 2021).

Spørsmål kommunedirektørene skulle besvare var:

1. Hva er erfaringsmessig de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid om administrasjon og tjenester? Er de knyttet til kvalitet, økonomiske kostnader, samordning mot kommunens tjenesteapparat, demokratisk forankring eller andre forhold?

2. Hva er forventet utviklingstrend i det interkommunale samarbeidet de neste 4-5 årene mht. omfang og viktighet for å løse kommuneoppdraget? Vurder om kommunen ut fra egne behov forventes å bli mer eller mindre avhengig av interkommunalt samarbeid og pek gjerne på særlig sårbare oppgaver eller sektorer.

3. Nevn inntil tre eksempler på vellykket interkommunalt samarbeid med mulig overføringsverdi til andre kommuner. Gi en kort begrunnelse og pek gjerne på hva som har vært de viktigste suksessfaktorene.

4. Hvilken betydning vil interkommunalt samarbeid ha for fremtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder? Angi gjerne hvilken type oppgaver eller kompetanse det kan bli viktigere å samarbeide om og i hvilken form samarbeidet bør ta mht. formalisering (formelt/uformelt samarbeid).

6.1.1 Nærøysund kommune

Generelt	Folketall pr. 01.01.2020: 9623
Spørsmål 1	Demokratisk forankring er en utfordring. Interkommunalt samarbeid er ofte organisert som et IKS. Dette medfører at kommunestyret har liten innflytelse på driften av den daglige virksomheten.
Spørsmål 2	<p>Større kommuner (jf. kommunesammenslåingen) vil føre til redusert behov for interkommunalt samarbeid slik vi kjenner det i dag. På noen områder vil det fortsatt være behov, det gjelder særlig innenfor barnevern, brann, renovasjon og legevakt.</p> <p>For de minste kommunene vil det trolig bli et større behov for interkommunale samarbeidsløsninger for å kunne ivareta generalistkommunens rolle. For Nærøysund kommune vurderes behov for interkommunale løsninger å bli noe redusert etter sammenslåingen mellom Nærøy og Vikna.</p>
Spørsmål 3	<p>Barnevernstjenesten. Har gitt økt kompetanse, lettet rekrutteringen og gitt en bedre struktur i arbeidet.</p> <p>NYN IKS (Næring i Ytre Namdal – Leka, Nærøy og Vikna). Interkommunalt samarbeid innenfor næringsutvikling har gitt bedre samarbeidsklime, bedre samordning av kommunens tilretteleggingsinnsats og resultert i en felles strategisk næringsplan.</p> <p>Midtre Namdal Avfallsselskap. Selskapet drifter renovasjonen i hele Namdalsregionen. Det blir utført en profesjonell håndtering av kommunens avfall gjennom dette selskapet.</p>

Spørsmål 4	<p>Interkommunalt samarbeid vil ha en viktig funksjon også i årene som kommer. Det nevnes her felles samarbeid innenfor samferdsel, arealplanlegging, desentralisert utdanning og da særlig knyttet til helsetjenestene (sykepleier og leger), og oppvekst (lærere). Innen digitalisering og IT-området vil det også være nødvendig å samarbeide om. Generelt kompetansehevingstiltak er viktig å prioritere slik at kommune har relevant og god kunnskap innenfor ulike fagområder.</p> <p>Ulike modeller må/bør vurderes i det enkelte tilfellet. Her kan både IKS, AS, og andre selskapsformer være aktuelle. Vertskommuneprinsippet vil også være egnet i enkelte tilfeller. Mer uformelle samarbeidsformer kan i noen tilfeller være hensiktsmessig.</p>
------------	---

6.1.2 Frøya kommune

Generelt	Folketall pr. 01.01.2020: 5151
Spørsmål 1	<p>Målet har ikke nødvendigvis vært å spare penger gjennom samarbeid, men vært mål om at kommunen får til bedre og mer stabile tjenester for pengene gjennom samarbeid enn hva kommunen kunne greid på egen hånd.</p> <p>Frøya har lyktes med tjenestene som har forutsigbare administrasjonskostnader, og hvor disse er kjent på forhånd. Kommunen har også sett at kulturforskjeller kan være en utfordring. Å jobbe med kulturer tar tid.</p>
Spørsmål 2	<p>For en liten kommune tvinger det seg fram behov for flere interkommunale samarbeid, så dette vil nok bli en trend for Frøyas del. Det sees spesielt innenfor de små fagområdene og i de sårbare fagmiljøene. Det stilles like krav til små kommuner som til store kommuner, og Frøya ser utfordringen i å levere på dette innenfor enkelte områder.</p> <p>Fordeler i å samarbeide på tilsynsoppgaver. Eksempler:</p> <p>Økonomi/lønn/regnskap, barnevern, brann, ulovlighetsoppfølging, tekniske tjenester.</p>

Spørsmål 3	<p>Tre gode eksempler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legevakt • PP-tjeneste • Jordmortjeneste <p>Suksessfaktorer: Administrativt samarbeide innenfor sårbare områder. Ingen politiske kamper involvert.</p>
Spørsmål 4	<p>Stor betydning for spesielt de små og sårbare fagmiljøene, bedre kompetanse og bedre tjenester. Samtidig som man drar nytten av en større og mer robust tjeneste, kan man også komme fram til organisatoriske løsninger som bidrar til å sikre god tilgjengelighet for brukerne og godt samarbeid med samarbeidspartnerne.</p>

6.1.3 Osen kommune

Generelt	Folketall pr. 01.01.2020: 948
Spørsmål 1	<p>Mulighet for med-/påvirkning på samarbeid som styres som vertskommunesamarbeid, rapporteres å være uten tvil den største utfordringen. Her er deltakerne helt prisgitt vertskommunens administrative holdninger til demokrati og samarbeid. Deltakerne har liten og ingen påvirkning, ut over å vedta budsjett. Dette igjen kan, og vil ofte, gå ut over kvalitet og kan også gi en skjevfordeling av tjenestenivå mellom deltakerne.</p> <p>Det er innen Osens samarbeid helt klare eksempler på at alle deltakere finansierer ut fra vedtatt fordeling, men der vertskommunen i større grad kan benytte seg av tjenestetilbud, enn øvrige deltakere. Man ser også at vertskommuneordninger ofte er dårlig samordnet mot den enkelte deltakerkommunens øvrige tjenesteapparat, men at dette varierer veldig mellom hvilken tjeneste man snakker om.</p> <p>Vertskommuneordningen kan ikke sies å ha særlig demokratisk oppbygging, ut over vertskommunens styring. Men, også her vil det være vanskelig å</p>

	<p>styre dette politisk for vertskommunen, da man «låser» hverandre ut fra at rådmannsnivået vedtar økonomiske rammer og at dette sjelden eller aldri når inn på det politiske bord.</p> <p>IKS-ordninger gir full politisk styring på en del vedtak, men også her har man overlatt til et styre som har «sitt oppdrag» som er mer faglig rettet enn demokratisk. Det konkluderes så langt med at IKS-samarbeid gir en sunnere på-/medvirkning enn enkelte vertskommunesamarbeid.</p> <p>På rene ikke politisk påvirkbare samarbeid, som lønn, regnskap og inkasso o.l., fungerer både styring, medvirkning og samarbeid godt. IKT er et eksempel på det motsatte, der vertskommunen vil inneha vesentlig mer styring.</p> <p>Renovasjon, brann og legesamarbeid er IKS-samarbeid som fungerer godt for Osen. Også i disse samarbeidene kan man diskutere i hvor stor grad den enkelte kommune kan påvirke, men her er i det minste økonomi og strategi en diskusjon på politisk nivå. Flertallet avgjør beslutninger, men det er da en demokratisk prosess bak dette.</p> <p>Konkluderer med at samarbeid på tjenestenivå på de mer «interne» tjenestene for drift og utvikling av kommunen er mer utfordrende enn de helt lovregulerte tjenestene.</p>
Spørsmål 2	<p>En liten kommune som Osen er ut fra økonomiske betraktninger helt avhengig av samarbeid. Pr. nå ser man ikke at det foreligger behov for utvidet samarbeid ut over de ordninger man har pr. i dag. Overføring av flere tjenester fra staten, slik som psykolog og ergoterapeut som kom i 2020, vil utløse behov for dette.</p> <p>Det er pr. i dag heller ikke diskusjon om å ta tilbake tjenester fra noen av samarbeidene, men Osen kommune vil framover i tid måtte se nærmere på hva kommunen samarbeider om i nord-/sørretning.</p>

Spørsmål 3	<p>To gode eksempler:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brann, renovasjon og lege er viktige IKS. • Lønn, regnskap og inkasso er viktige vertskommunesamarbeid. <p>Dette er rene administrative lovregulerte ordninger som inneholder lite skjønnsutøvelse og diskusjon, og derfor er de nok også enklere å lykkes med. En omforent fordelingsnøkkel på kostnadene gir gode forutsetninger for å lykkes med samarbeidene.</p>
Spørsmål 4	<p>Interkommunalt samarbeid både positivt og negativt for virkning på rekruttering. Mange ønsker å jobbe i en klar og tydelig organisasjon med lokalisering og geografisk organisering innenfor kommunegrensene. Det å skulle ha oppmøte og aktivitet i flere kommuner vil for mange oppleves som uoversiktlig og utfordrende. Det finnes også eksempler på det motsatte, der den som rekrutteres ser interessante utfordringer og utviklingsmuligheter nettopp i det å operere i større geografisk omland, og med ulike organisasjoner og kulturer. Samarbeid vil over tid gi større kompetansemiljø i den kommunen/organisasjonen som eier samarbeidet, mens øvrige samarbeidende kommuner helt kart vil bli sårbare over tid, og ikke gis muligheten for senere å bygge opp denne kompetansen. Barnevern kan nok brukes som et eksempel på fagområde som over tid vil være vanskelig å rekruttere uten samarbeid, selv om dette i seg selv ikke er løst gjennom samarbeidet heller. Likevel er dette et område som inneholder så mange faktorer, eks. habilitet, som gjør det vanskelig å drifte i den enkelte kommune.</p> <p>Generelt har man i Osen ikke opplevd de store utfordringene med rekruttering av kompetanse, men over tid oppgis at man kan bli sårbare på flere områder.</p> <p>Når man inngår samarbeid er det nødvendig å formalisere dette, da uformelt samarbeid over tid vil gi uklare ansvarsforhold.</p>

6.1.4 Steinkjer kommune

Generelt	Folketall pr. 01.01.2020: 24 357
Spørsmål 1	<p>Erfaringsmessig få utfordringer. Steinkjer samarbeider mest med Snåsa og Inderøy, og er vertskommune for de fleste samarbeidsordningene.</p> <p>Kapasiteten kan være en utfordring når ekstraordinære behov oppstår.</p> <p>Innenfor IKS oppleves større utfordringer i samarbeidet. Dette gjelder i forhold til styring med økonomiske kostnader, og innenfor administrativ og demokratisk forankring.</p>
Spørsmål 2	<p>Forventer økning i det interkommunale samarbeidet. Tidligere var de minste kommunene mest avhengige av dette samarbeidet, men nå ser det ut som også de større kommunene vil bli mer avhengige av dette. Dette henger sammen med en trangere kommuneøkonomi, og utfordringer med rekruttering av arbeidskraft.</p> <p>Det pågår en prosess mellom kommunene på Innherred hvor det utredes økt kommunalt samarbeid. Samarbeid om innkjøp er nylig etablert, og nå ser man på brann, IKT, regnskap/lønn/innfordring, forebyggende tiltak barnevern, kommuneadvokat, tekniske tjenester og legevakt.</p>
Spørsmål 3	<p>Det meste av løsninger Steinkjer har vært innom av samarbeid i Inn-Trøndelagsregionen anses å være vellykkede. To viktige faktorer i denne sammenheng: Tillit mellom kommunene, samt en forutsigbar fordelingsnøkkel for kostnader. Benytter den samme fordelingsnøkkelen.</p> <p>Tre eksempler på gode samarbeid:</p> <ul style="list-style-type: none">• Distriktsmedisinsk senter (DMS),• Inn-Trøndelag IKT• Innherred innkjøp

Spørsmål 4	<p>Interkommunalt samarbeid vil ha stor betydning for framtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder, spesielt for de minste kommunene, og også for kommuner av Steinkjers størrelse. Større og sterkere fagmiljø blir viktig for å få tak i arbeidskraft med riktig kompetanse. Jo mer «spisset» kompetanse som kreves, desto viktigere blir samarbeid. DMS, barnevern og PPT trekkes fram som eksempler på slike fagmiljø. Formelle samarbeid fungerer best. Uformelle samarbeid får mindre betydning.</p>
------------	---

6.1.5 Heim kommune

Generelt	Folketall pr. 01.01.2020: 5963
Spørsmål 1	<p>Ved samarbeid om «kjernetjenester» er samordning mot andre tjenester og fragmentering av ansvar den største utfordringen. Manglende sammenheng mellom tjenester til f.eks. barn og unge ved at deler av tjenestene ikke er under direkte politisk og administrativ styring kan være risikofyllt. Kommunen ser dette spesielt der de har gått inn og avvirket vertskommunesamarbeid i ny kommune. Det avdekkes mange saker og problemstillinger som burde vært avdekket tidligere.</p>
Spørsmål 2	<p>Interkommunalt samarbeid vil ikke være en foretrukket veg i framtida. Kommunen ser klart verdien av å yte tjenesten på egen kjøp. Interkommunale samarbeid er ressurskrevende mht. oppfølging av tjenester.</p> <p>De interkommunale tjenestene kommunen har i dag, anses for å være praktiske og formålstjenlige. Noen av samarbeidene (legevakt) anses for å være nødvendig for å yte forsvarlige tjenester.</p>
Spørsmål 3	<p>Tre eksempel på vellykket samarbeid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legevakt • Miljørettet helsevern • Salgs- og skjenkekontroll tobakk og alkohol

Spørsmål 4	<p>Vanskelig å besvare. Enhver generalistkommune må ha lett tilgjengelig kjernekompetanse for å kunne drive effektivt. En kommune som er stor nok i seg selv, vil ikke ha store utfordringer med rekruttering av kjernekompetanse til sentraladministrative funksjoner. Kommunens erfaring er at det ikke er vanskelig å rekruttere høy kompetanse; jurist, kommuneoverlege, kompetanse på masternivå til kompleks saksbehandling. Rådenes funksjon kan for eksempel være å initiere desentralisert utdanning av sykepleiere eller andre høyskoleutdannede det er økende etterspørsel etter. Det er også i kommunen en vridning fra behov for helsefagarbeidere til sykepleiere som følge av mer kompetansekrevende oppgaver i kommunen.</p>
------------	--

6.1.6 Midtre Gauldal kommune

Generelt	Folketall pr. 01.01.2020: 6238
Spørsmål 1	<p>Demokratisk forankring i betydningen politisk ønske og vilje til å gå inn i formaliserte og forpliktende samarbeid om tjenester, den største utfordringen i Midtre Gauldal. Redsel for tap av arbeidsplasser lokalt har også bidratt til motstand hos berørte arbeidstakere. Konklusjonen har ofte vært «vi klarer oss best selv», og dette har blitt vektlagt tyngre enn opplevelsen av sårbarhet i tjenestene. Diskusjonen om plassering/lokalisering har blitt satt på dagsordenen, og dette har raskt bidratt til skepsis/motstand.</p> <p>Siden først på 2000-tallet har det vært få reelle prosesser der interkommunalt samarbeid har blitt grundig/tungt vurdert som strategisk satsing.</p>

Spørsmål 2	<p>Behovet for interkommunalt samarbeid vil etter kommunens mening tvinge seg fram av særlig følgende årsaker:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Økonomi Stadig trangere økonomiske rammer krever effektivisering, og det vil på flere områder kunne bety en mer effektiv bruk av personalressursene om det var mulig med mer samarbeid med andre kommuner på fagområder som utføres likt uavhengig av geografi/lokasjon. Her nevnes stab/støtteområder som regnskap, lønn, arkiv, sentralbordbetjening, IKT m.v. • Rekruttering av fagkompetanse. Tilgangen på nødvendig kompetanse vil bli stadig knappere innenfor flere av kommunens fag/tjenesteområder. Konkurransen om arbeidskraften vil forsterkes etter hvert som antallet innbyggere i yrkesaktiv alder går ned, og konkurransen om arbeidskraften kommunene imellom vil forsterkes. Samarbeid vil tvinge seg fram rett og slett fordi det blir for vanskelig å få dekt kompetansebehovet – større og kraftfulle kompetansemiljø framstår som mer attraktive. • Økende reduksjon av sårbarhet. Oppgavene innenfor både forvaltning og lovpålagte områder øker og blir mer komplekse, og i små kommuner er det ofte kun en medarbeider som har kompetanse på kritisk viktige fagområder. Dette er sårbart, og forsterket med utviklingstrekk nevnt under forrige kulepunkt, kan fagmiljøene bli for små.
------------	--

Spørsmål 3	<p>Interkommunalt samarbeid i Gauldalsregionen om kompetanseutvikling for barnehager og skoler (godt samarbeidsklima, god deling av erfaringer, gjenkjennbare felles virkelighetsbilder.</p> <p>Interkommunalt samarbeid mellom Skaun, Melhus og Midtre Gauldal om å ta i bruk velferdsteknologi i pleie og omsorg (godt samarbeidsklima, felles opplevelser av hverdagen og behovet for endring, gode prosjektledere).</p> <p>Interkommunalt samarbeid i Trondheimsområdet mellom Malvik, Trondheim, Skaun og Melhus på helseområdet, bl.a. med legevakt, miljøretta helsevern mv. (tungt faglig forankra, god tilgang på spesialisering, godt samarbeidsklima).</p>
Spørsmål 4	<p>Se også svar på spørsmål 3.</p> <p>Siste vurdering av kommunenes sårbarhet ble gjort i forbindelse med kommunereformen. Midtre Gauldal ser for seg å oppdatere dette sårbarhetsbildet, og ser for seg at det kan være behov for samarbeid på flere områder innenfor kommunens 4 roller og med de støttetjenester de har i administrasjonen. Kommunen tenker at samarbeid om forvaltningsoppgaver og tjenesteproduksjon må være formelt, mens mer utviklingspregede samarbeidsområder er viktige, men kan være mindre formelt.</p>

6.1.7 Malvik kommune

Generelt	Folketall pr. 01.01.2020: 14148
Spørsmål 1	Kommunens vurdering og opplevelse at dagens samarbeidsstruktur ikke byr på vesentlige utfordringer. God dialog. Kort vei for å ta opp eventuelle utfordringer. Opplever fleksibilitet og løsningsorientering. Det er etablert faste møtepunkt og strukturer for jevnlig oppfølging, dialog og utvikling.
Spørsmål 2	<p>Kommunens vurdering er at hovedstrukturen i samarbeidet vil ligge fast. Kommunen ser ikke for seg utvidede samarbeid knyttet til brukerrettede tjenester utover det som er i dag. Disse er hovedsakelig innenfor helse/velferdsområdet, benevnt som «Trondheimsområdet». Trolig vil det videre være aktuelt å vurdere samarbeid bl.a. knyttet til klima/miljø, smittevern, digitalisering og innovasjon.</p> <p>Per i dag vurderes tilgangen på kvalifisert arbeidskraft tilfredsstillende, men dette vil kunne endres. Dersom dette blir en utfordring i.f.t. kvalitet og kapasitet, må man vurdere ytterligere samarbeid.</p>
Spørsmål 3	<p>Flere eksempler på interkommunalt samarbeid som har overføringsverdi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samarbeidet innenfor «Trondheimsområdet». Bl.a. felles avtale om miljørettet helsevern, interkommunal legevakt, kommunale akutte døgnplasser ved Øya helsehus og Helsevakta med responscenter, innebærer at man i fellesskap får slagkraft, tettere samhandling og kompetanseoverføring som vurderes positivt. En suksessfaktor er at dette samarbeidet er organisert «i linja», og ikke prosjektbasert. Ellers er samarbeidet godt forankret i ledelsen i de aktuelle kommunene, og det er avholdt jevnlig møter hvor også tillitsvalgte har deltatt. • Malvik kommune er også deleier i Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS, noe som gir god beredskap og høy faglig kompetanse og utvikling innenfor et meget viktig område. Erfaringen med deltakelse i en større sammenheng er at det både er kvalitets- og kostnadsmessig fornuftig.

	<ul style="list-style-type: none"> • Malvik kommune er også deltaker i en felles lønns- og regnskapstjeneste i Værnesregionen. Dette gir god faglighet, stabilitet og forutsigbarhet.
Spørsmål 4	<p>Se også svar på spørsmål 2.</p> <p>Det jobbes målrettet med kontinuerlig forbedring, smarte løsninger og økt bruk av velferdsteknologi for å (delvis) kompensere for økt og økende etterspørsel etter bl.a. helse- og omsorgstjenester.</p> <p>Slik kommunen ser det nå er det spesielt innenfor helse- og omsorgstjenestene den vil kunne få kapasitetsutfordringer, og da er det nærliggende å søke å videreutvikle samarbeidet både nasjonalt, regionalt og innenfor Trondheimsområdet.</p> <p>Generelt er kommunen opptatt av kompetanseutvikling. Kommunen har og vil videreføre denne typen samarbeid. Her nevnes utarbeidelse av felles strategi for velferdsteknologi, strategier for kompetanseutvikling hos fastleger, samt deling av erfaring i beredskapsplanlegging – og håndtering og kompetanse gjennom den digitale plattformen KS læring.</p>

6.1.8 Namsskogan kommune

Generelt	Folketall pr. 01.01.2020: 843
Spørsmål 1	<p>Utfordrende å følge med kostnadsbildet for de forskjellige ordningene. Muligens ville kostnadene blitt større uten samarbeid, hvis vi skulle innfri samme kvalitetskrav.</p> <p>Utfordringer med forankring/prosess i egen kommune. Dette er det viktig å finne gode løsninger på slik at den enkelte kommune kan ha styring med ressursbruk og kvalitet på tjenesten. Det er i hovedsak ordførerne som sitter i representantskapene. Man kan stille spørsmål ved om vi har gode nok rutiner for utveksling av informasjon mellom administrasjon og politikk mht. det enkelte samarbeid. Det er heller ikke etablert gode nok samarbeidsordninger mellom administrasjon i kommunen og ledelse av vertskommune/IKS.</p> <p>Det er enklere å følge opp når det er samarbeid med få kommuner. Kommunen opplever at vertskommunesamarbeidet i Indre Namdal fungerer bra.</p> <p>Det er større utfordringer i samarbeid der flere kommuner deltar. Kan fort bli uoversiktlig. Det er for få oppfølgingsmøter. Blir veldig avhengig av at faglig leder er «nøytral» og ser alle sider i et samarbeid. Dessuten er det tidkrevende å følge opp både for administrasjonen og for politisk ledelse. Krevende at alle vedtak må gjøres i alle kommuner.</p> <p>Bakgrunnen for at man inngår interkommunalt samarbeid er jo at man skal gi bedre kvalitetsmessige tjenester og større robusthet. Men jo flere tjenester man samarbeider om, dess vanskeligere er det å utføre godt eierskap.</p>
Spørsmål 2	<p>Tror kommunen blir mer avhengig av interkommunalt samarbeid. Det blir stadig større krav til kvalitet og kompetanse, samtidig som økonomien strammes til. Dette gjør at kommunene må søke samarbeid med andre kommuner i tilsvarende situasjon. Særlig sårbare oppgaver/sektorer: Barnevern, psykiatri, legetjeneste, planarbeid og voksenopplæring.</p>

Spørsmål 3	<ul style="list-style-type: none"> • Legevaktsamarbeidet i Indre Namdal. Bedret rekruttering, mindre vaktbelastning, større fagmiljø, kostnadseffektivt. • Indre Namdal Barnevern. Større fagmiljø, større avstand mellom behandler og klient. • IKTIN (IKT Indre Namdal). Økt kompetanse (større fagmiljø). Har ført til at kommunene i Indre Namdal har fått innført nye løsninger. Opplever at kommunen ligger godt an her.
Spørsmål 4	<p>Se også svar på spørsmål 3.</p> <p>Formelt samarbeid er å foretrekke.</p> <p>Samarbeid for å få til desentralisert utdanning på fagskole og høgskolenivå. Dette vil styrke rekrutteringen og kompetanseoppbyggingen til kommunale kjerneområder.</p> <p>Interkommunalt samarbeid vil gi et større fagmiljø noe som vil gjøre det lettere å tiltrekke seg ansatte med adekvat kompetanse.</p>

6.2 Utdrag og funn

Svarene fra kommunedirektørene kan nyanseres på bakgrunn av en kommunes størrelse. Jeg velger å sammenstille opplysningene i tre grupper ut fra antall innbyggere pr. 01.01.2020:

- Kjennetegn ved svarene fra små kommuner med inntil 2000 innbyggere.
- Kjennetegn ved svarene fra middels store kommuner med 2001-10 000 innbyggere.
- Kjennetegn ved svarene fra store kommuner med 10 001-25 000 innbyggere.

Definisjonen og tallindelingen i henholdsvis små, middels store og store kommuner, gjøres på bakgrunn av et samlet bilde av kommunenes størrelse i Trøndelag. Pr. 01.01.2020 var det 38 kommuner i fylket, hvorav 9 kommuner har under 2000 innbyggere, 18 kommuner har mellom 2001 og 10 000 innbyggere, og 10 kommuner har mellom 10 001 og 25 000 innbyggere. Den siste kommunen, Trondheim har over 200 000 innbyggere, og er omtrent 8 ½ ganger større enn den nest største kommunen, Steinkjer (Statistisk Sentralbyrå, 2020). Trondheim har derfor en helt egen befolkningsmessig status i vårt fylke. Fordelt etter folketall og inndelt i små, middels store og store kommuner, fordeler kommunene i utvalget som undersøkes nærmere seg svært likt fordelingen i Trøndelag forøvrig når vi holder Trondheim unna. Dvs. 25% små kommuner, 50% middels store kommuner og 25% store kommuner. Prosentfordelingen for kommunene i Trøndelag totalt sett når vi holder Trondheim unna, er 24,32% små kommuner, 48,65% middels store kommuner, og 27,03% store kommuner. Utvalget består derfor av kommuner som befolkningsmessig sett målt i antall innbyggere i stor grad gjenspeiler det generelle bildet i Trøndelag når vi holder Trondheim utenfor.

Små kommuner 0-2000 innbyggere	Middels store kommuner 2001-10 000 innbyggere	Store kommuner 10 001-25 000 innbyggere
Osen 948	Nærøysund 9623 ⁽¹⁾	Steinkjer 24 357 ⁽²⁾
Namsskogan 843	Frøya 5151	Malvik 14 148
	Heim 5963 ⁽³⁾	
	Midtre Gauldal 6238	

⁽¹⁾ Kommunene Vikna og Nærøy sammenslått til Nærøysund kommune 01.01.2020.

⁽²⁾ Steinkjer kommune og deler av Verran kommune sammenslått til Steinkjer kommune 01.01.2020.

⁽³⁾ Kommunene Hemne, Halså og deler av Snillfjord, 968 sammenslått til Heim kommune 01.01.2020.

Tabell 2: Kommunene i utvalget rangert i grupper ut fra folketall pr. 01.01.2020 (Statistisk Sentralbyrå, 2020)

6.2.1 Nyanser i svarene på spørsmål 1

Hva er erfaringsmessig de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid om administrasjon og tjenester? Er de knyttet til kvalitet, økonomiske kostnader, samordning mot kommunens tjenesteapparat, demokratisk forankring eller andre forhold?

Typiske svar fra små kommuner peker på mangelfulle påvirknings- og styringsmuligheter på interkommunale samarbeid, slik som svaret fra Osen kommune:

«Mulighet for med-/påvirkning på samarbeid som styres som vertskommunesamarbeid, rapporteres å være uten tvil den største utfordringen. Her er deltakerne helt prisgitt vertskommunens administrative holdninger til demokrati og samarbeid. Deltakerne har liten og ingen påvirkning, ut over å vedta budsjett. Dette igjen kan, og vil ofte, gå ut over kvalitet og kan også gi en skjevfordeling av tjenestenivå mellom deltakerne.»

En annen liten kommune, Namsskogan, peker på utfordringene med å utøve godt lederskap når det blir mange interkommunale ordninger:

«Bakgrunnen for at man inngår interkommunalt samarbeid er jo at man skal gi bedre kvalitetsmessige tjenester og større robusthet. Men jo flere tjenester man samarbeider om, dess vanskeligere er det å utføre godt eierskap.»

I middels store kommuner pekes det på mangelfull demokratisk forankring, utfordringer med kulturforskjeller, fragmentering av ansvar, og mangel på vilje til å gå inn i interkommunale samarbeid pga. frykt for arbeidsplasser som de viktigste utfordringene.

I store kommuner er svarene mer positive til vertskommunesamarbeid, mens det kan oppfattes mer utfordrende i IKS-løsninger hvor styring med økonomiske kostnader og mangelfull administrativ og demokratisk forankring oppgis å være utfordrende.

6.2.1.1 Oppsummering spørsmål 1

Tilsynelatende er dette forhold som går igjen og som nyanserer små, middels store og store kommuners svar på utfordringsbildet:

Små kommuner rapporterer det mer utfordrende enn større kommuner å ta del i interkommunale samarbeid. Mangelfull innvirkning på økonomi/kostnad, ledelsesmessige utfordringer med å ha oversikt og kapasitet til å delta i samarbeidene, og ujevn fordeling av tjenestetilbudet virker for å være de største utfordringene. Samtidig rapporterer små kommuner om stor avhengighet av de interkommunale samarbeidene.

Middels store kommuner peker på utfordringer med demokratisk forankring, fragmentering av ansvar og kulturforskjeller mellom organisasjonene som de viktigste utfordringene.

Store kommuner er positive til vertskommunesamarbeid og har gode erfaringer med dette. De største kommunene er i de fleste tilfellene vertskommuner i vertskommunesamarbeidene. IKS-løsninger, og spesielt mangelfull demokratisk forankring og styring med de økonomiske kostnadene, oppfattes mer utfordrende av store kommuner.

6.2.2 Nyanser i svarene på spørsmål 2

Hva er forventet utviklingstrend i det interkommunale samarbeidet de neste 4-5 årene mht. omfang og viktighet for å løse kommuneoppdraget? Vurder om kommunen ut fra egne behov forventes å bli mer eller mindre avhengig av interkommunalt samarbeid og pek gjerne på særlig sårbare oppgaver eller sektorer.

De små kommunene er tydelige på nødvendigheten av de interkommunale samarbeidene som eksisterer, men tilkjenner en forventning om økt behov for samarbeid om kommunene gis flere oppgaver.

Middels store kommuner signaliserer for egen kommune forventning om redusert behov for interkommunale samarbeid slik vi kjenner dem i dag, mens det forventes at behovene vil øke for de små kommunene. Det kan virke som det er et tilnærmet konstant behov for samarbeid om enkelte tjenester som f.eks. barnevern, brann, renovasjon og legevakt. Samtidig pekes det på fordeler med å produsere tjenestene i egen kommune. Legevakt pekes på som et område det må samarbeides om.

Det er litt disens i gruppen mellom kommuner som mener behovet for interkommunalt samarbeid om tjenestene vil forbli som nå eller vil avta, eller om det faktisk også for kommuner på denne størrelsen vil bli utfordrende å skaffe fagkompetanse innenfor flere felt, noe som vil øke behovet for samarbeid. Frøya nevner også tekniske tjenester, økonomi/lønn/regnskap, og ulovlighetsoppfølging som områder det med fordel kan samarbeides på. Midtre Gauldal peker på årsaker til forventninger om økt samarbeid mellom kommunene. Disse er først og fremst trangere økonomi, utfordringer med å skaffe kompetanse, og behov for å redusere sårbarhet i tjenester som ofte utgjøres av enkeltpersoner. Kommuner som nettopp er opprettet (Nærøysund og Heim), har forventning om nedgang i deres behov for interkommunale samarbeid.

I store kommuner er forventningene ulike i utvalget. Steinkjer kommune, som nylig slo seg sammen med Verran kommune, signaliserer forventninger om økning av interkommunale samarbeid. Begrunnelsen for dette er trangere kommuneøkonomi og utfordringer med rekruttering av arbeidskraft. Områder som nevnes er IKT, regnskap/lønn/innfordring, barnevern, kommuneadvokat, tekniske tjenester og legevakt.

Malvik kommune signaliserer ikke forventninger om utvidet samarbeid nå. Det pekes likevel på muligheten til å vurdere samarbeid knyttet til klima/miljø, smittevern, digitalisering og innovasjon, og også om det skulle bli utfordringer i.f.t. kvalitet og kapasitet.

6.2.2.1 Oppsummering spørsmål 2

Tilsynelatende er dette forhold som går igjen og som nyanserer små, middels store og store kommuners forventninger om utviklingstrend i det interkommunale samarbeidet de neste 4-5 år:

Små kommuner rapporterer om stor avhengighet av de interkommunale samarbeidene, og at behovet i årene framover vil øke.

Svarene fra middels store kommuner spriker m.h.t. forventninger om utviklingstrend. Kommuner som nylig har slått seg sammen gir signaler om mindre behov for interkommunalt samarbeid i tiden framover, mens de på vegne av de minste kommunene uttrykker forventning til at de vil ha behov for mer interkommunalt samarbeid. For Nærøysund kommune, hvor kommunene Leka og Bindal valgte å stå utenfor samarbeidet, gjør dette seg spesielt bemerket i svaret fra kommunedirektøren. Svaret fra Heim kommune har lignende trekk. Likevel signaliseres det et behov for de samarbeidene en er en del av i dag, og dette synes å være det viktigste en kan trekke ut som essens av svarene.

Også for store kommuner spriker svarene noe. Her ser Steinkjer det som mer sannsynlig at behovet vil øke i årene framover, mens Malvik er mer moderat i forventningene til det interkommunale samarbeidets omfang. Steinkjer har nylig gått sammen med Verran i en ny kommune, men Snåsa og Inderøy valgte å bli stående utenfor den nye kommunen. Malvik har forblitt stående alene, men fortsetter å være deltaker i et omfattende samarbeid i trondheimsregionen.

6.2.3 Nyanser i svarene på spørsmål 3

Nevn inntil tre eksempler på vellykket interkommunalt samarbeid med mulig overføringsverdi til andre kommuner. Gi en kort begrunnelse og pek gjerne på hva som har vært de viktigste suksessfaktorene.

Små kommuner trekker fram samarbeid om brannvern, renovasjon, legevakt samt lønn/regnskap/inkasso som gode eksempler.

Middels store kommuner trekker fram samarbeid om barnevern, legevakt, PP-tjeneste, jordmortjeneste, avfallshåndtering, næringsutvikling, miljørettet helsevern, salgs- og skjenkekontroll, kompetanseutvikling for barnehager og skoler og velferdsteknologi i pleie og omsorg som gode eksempler.

Store kommuner trekker fram samarbeid om DMS, IKT, innkjøp, legevakt, brann- og redning samt regnskap og lønn som eksempler på gode interkommunale samarbeid.

6.2.3.1 Oppsummering spørsmål 3

Det virker for å være godt innarbeidede interkommunale samarbeid rundt bl.a. brann- og redningstjeneste, renovasjon, legevakt, barnevern, IKT og PPT. Flere samarbeider også om regnskap og lønn, eller de har forventninger om å etablere samarbeid rundt dette.

Alle kommunene, uavhengig av størrelse kommer med eksempler på gode interkommunale samarbeid. Alle kommunene virker for å være avhengig av, eller ser betydningen av dette. Spesielt sett opp mot kompetansekrav og smale faglige miljøer.

6.2.4 Nyanser i svarene på spørsmål 4

Hvilken betydning vil interkommunalt samarbeid ha for fremtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder? Angi gjerne hvilken type oppgaver eller kompetanse det kan bli viktigere å samarbeide om og i hvilken form samarbeidet bør ta mht. formalisering (formelt/uformelt samarbeid).

Små kommuner påpeker dilemmaene i forhold til interkommunale samarbeid, og faren for at kommunen som eier samarbeidet drar større nytte av samarbeidet enn øvrige kommuner. Sett i forhold til kompetanseheving og spørsmålet om habilitet, så er interkommunale samarbeid å foretrekke. Formaliserte samarbeid er å foretrekke framfor uformelle samarbeid.

Middels store kommuner mener interkommunalt samarbeid vil ha en viktig funksjon også i årene som kommer, spesielt innenfor små og sårbare fagmiljø. Områder som omtales spesielt er samferdsel, arealplanlegging, desentralisert utdanning og IKT. Generelle kompetansehevingstiltak trekkes også fram.

En interessant formulering fra Heim kommune er:

«Enhver generalistkommune må ha lett tilgjengelig kjernekompetanse for å kunne drive effektivt. En kommune som er stor nok i seg selv, vil ikke ha store utfordringer med rekruttering av kjernekompetanse til sentraladministrative funksjoner.»

Spørsmålet blir hvor stor en slik kommune da må være. Når kommunen videre oppgir at dennes erfaring er at det ikke er vanskelig å rekruttere høyere utdanning, må en kunne gå ut ifra at denne kommunen oppfatter at den er stor nok. Kommunen er av nyere dato etter sammenslåingen mellom gamle Hemne, Halså og del av Snillfjord 01.01.2020.

En lignende formulering fra Nærøysund kommune som også er en middels stor kommune, tyder på det samme:

«Større kommuner (jf. kommunesammenslåingen) vil føre til redusert behov for interkommunalt samarbeid slik vi kjenner det i dag. På noen områder vil det fortsatt være behov, det gjelder særlig innenfor barnevern, brann, renovasjon og legevakt.

For de minste kommunene vil det trolig bli et større behov for interkommunale samarbeidsløsninger for å kunne ivareta generalistkommunens rolle. For Nærøysund kommune vurderes behov for interkommunale løsninger å bli noe redusert etter sammenslåingen mellom Nærøy og Vikna.»

Også Nærøysund med knapt 10 000 innbyggere ser derfor ut til å oppfatte at kommunen er blant de større kommunene etter kommunesammenslåingen mellom Nærøy og Vikna, og at behovet framover i tid for interkommunale samarbeid ikke trenger å øke.

Alle samarbeidsformer (IKS, AS, vertskommune osv.) vurderes som aktuelle i disse kommunene.

Store kommuner mener interkommunalt samarbeid vil ha stor betydning for framtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder, spesielt for de minste kommunene, men også for større kommuner. Større og sterkere fagmiljø blir viktig for å få tak i arbeidskraft med riktig kompetanse. Formelle samarbeid fungerer best. Uformelle samarbeid får mindre betydning.

6.2.4.1 Oppsummering spørsmål 4

Tilsynelatende er dette kjennetegn ved kommunenes tanker om interkommunalt samarbeidet sett i forhold til kommunenes kjernebehov for kompetanse og rekruttering:

Små kommuner rapporterer om stor avhengighet av de interkommunale samarbeidene, men påpeker også at samarbeidene fører til kompetanseoppbygging enkelte steder, og kompetansehull andre steder.

Middels store kommuner har også en forventning om fortsatt omfattende interkommunalt samarbeid for å sikre rekruttering og nødvendig kompetanse til kommunene. Samtidig løftes utfordringen med generalistkommunen opp, slik svaret fra Heim kommune viser:

«En kommune som er stor nok i seg selv, vil ikke ha store utfordringer med rekruttering av kjernekompetanse til sentraladministrative funksjoner.»

Det kan virke som de middels store kommunene har tro på at de i all hovedsak er store nok til å håndtere utfordringene, men at de ser nødvendigheten av samarbeidene de allerede er en del av. Alle samarbeidsformer vurderes som aktuelle i disse kommunene.

Store kommuner mener interkommunalt samarbeid vil ha stor betydning for framtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder, for alle kommuner. Større og sterkere fagmiljø blir viktig for å få tak i arbeidskraft med riktig kompetanse. Formelle samarbeid fungerer best.

6.3 Drøfting av empiri sett opp mot teoretiske bidrag

Under dette kapitlet velger jeg å trekke sammenligninger mellom bakgrunns materialet for kommunereformen, opp imot utvalgt teori og empiriske funn. Ved å sammenstille svarene fra de ulike kommunene, håper jeg å kunne trekke noen konklusjoner i forhold til forskningsspørsmålene som gjengitt i kapittel 2.

6.3.1 Lokaldemokratiske utfordringer

Kommunedirektørene i Trøndelag peker på flere utfordrende sider ved de interkommunale samarbeidene som er etablert. Krevende økonomisk styring, manglende samordning mot kommunens tjenesteapparat (linjeorganisasjonen), svak demokratisk forankring, og manglende demokratisk forankring går igjen i svarene (Vinsand, 2021).

Slik svarene fra kommunene tyder på, kan det være utfordringer knyttet til demokratisk forankring ved deltakelse i interkommunale samarbeid. Likevel ser det ut til at alle kommuner er avhengige av slike samarbeid for å realisere sine mål, da de i større eller mindre grad svarer at behovet for dette er til stede. Ut fra de innledningsvis teoretiske betraktningene om demokratiet, hvor forholdet mellom størrelse på en kommune og lokaldemokratiets premisser for å kunne fungere ble tatt opp, må det sies å være samsvar mellom funnene og det teoretiske bakteppet. Det må være en avveining mellom systemeffektiviteten og mulighetene til å levere innbyggerne tjenester og fellesgoder, og borgereffektiviteten og muligheten til å delta i de

demokratiske prosessene (Dahl & Tufte, 1973). De små kommunene bekrefter utfordringene med både å gi tjenestene i egen regi, men også utfordringene knyttet til å ha oversikt og til å kunne delta aktivt i styringen av samarbeidene. På tross av gode argumenter om at mindre kommuner vil gi innbyggerne best betingelser for å delta i, og til å få politisk innflytelse i politiske prosesser, kan det virke som at de interkommunale samarbeidene undergraver det demokratiske elementet og at det oppstår mangelfull medvirkning i styringen for de små kommunene. For de større kommunene synes ikke dette å være et like stort problem. Større kommuner vil naturlig nok også ha bedre kapasitet til å være aktive i ledelse og deltakelse i interkommunale samarbeid. Det kan også ut fra svarene kommune gir selv se ut til at de større kommunene oftere er vertskap for ulike interkommunale samarbeid og drar størst nytte av disse. Spesielt ser dette ut til å være gjeldende for vertskommunesamarbeidene.

Fagkompetansen samles og bygges opp på et sted, vertskommunen vil som nærmeste eier til ordningen kunne få større andel av tjenesten, og det er nærliggende å tenke seg at de helhetlig vil dra mest nytte av samarbeidet. Små kommuner rapporterer om bekymringer knyttet til at de selv mister fagkompetanse og at mindre andel av tjenesten tilflyter dem. Det er likevel tydelig at alle kommunene er avhengige av det interkommunale samarbeidet for å kunne yte tjenestene innbyggerne har krav på.

Sett opp imot David Eastons modell for et politisk system (Easton, 1965), er det nærliggende å undre seg over hvordan interkommunalt samarbeid passer inn i denne, og til hva som skjer med den politiske styringen når tjenestene «outsources» til interkommunale samarbeidsløsninger. Små kommuner rapporterer om begrenset kapasitet og sårbarhet til ulike tjenester, og det vil helt klart være et spørsmål om kapasitet i forhold til å holde styr på og å delta i de ulike interkommunale samarbeidene. Politikernes rolle og legitimitet når avgjørelsene i større grad tas utenfor de tradisjonelle fora endrer seg også. Politikerne er avhengige av å følge tett opp eierskapet til de interkommunale løsningene, samt være i dialog med befolkningen, om de skal styre i tråd med flertallets ønsker. Dette er igjen en forutsetning om de skal oppnå gjenvalg.

Kommunenes valg av deltakelse i interkommunale samarbeid som et alternativ til å eventuelt slå seg sammen i en større kommune for å kunne gi tilbudene selv, berører også den lokaldemokratiske plattformen. Dette ved at innbyggerne i små kommuner lettere kan delta i lokaldemokratiske prosesser enn hva tilfellet blir i en større kommune. Lawrence E. Rose tar opp denne diskusjonen i en artikkel hvor han poengterer at:

«Demokrati er et styresett av folket, ikke bare for folket. Dette innebærer at det er medborgernes reelle muligheter for innflytelse, og opplevelser av disse mulighetene, som er av førsterangs betydning.» (Klausen et al., 2016, s. 164)

Spørsmålet blir hvorvidt innbyggerne i Namsskogan og Osen vil oppleve mest reell mulighet for innflytelse i en liten kommune med utstrakt grad av interkommunale tjenestetilbud hvor det er utfordringer knyttet til demokratisk deltakelse, eller i en større kommune hvor tilbudene oftere gis av kommunen selv eller kommunen i det minste har bedre kapasitet til å være aktiv i lederskapet av de interkommunale samarbeidene. Svaret synes ikke å være opplagt, og det er vanskelig å konkludere med noe.

Betraktningene om de demokratiske utfordringene knyttet til interkommunalt samarbeid, er oppsummert mitt svar på forskningsspørsmål 1.

6.3.2 Fortsatt behov for interkommunalt samarbeid

De fleste kommunedirektørene i Trøndelag forventer en utvikling med økt interkommunalt samarbeid framover. Økt krav til økonomisk innsparing, behov for nødvendig fagkompetanse, og flere kompetansekrevende oppgaver er hovedbegrunnelsene for dette (Vinsand, 2021).

Likevel er det interessant å se at enkelte kommuner som nylig har slått seg sammen gir signaler om mindre behov for, eller status quo i forhold til interkommunalt samarbeid i tiden framover, samtidig som at de på vegne av de minste kommunene uttrykker forventning til at de vil ha behov for mer interkommunalt samarbeid. Det er nærliggende å tenke at kommuner som nylig har slått seg sammen, selv mener de nå vil være robuste nok uten å skulle inngå avtaler om nye interkommunale samarbeid. Samtidig er det en kjensgjerning at mange kommuner har valgt å stå utenfor kommunesammenslåinger, og dette nødvendiggjør fortsatt interkommunale samarbeidsløsninger av et relativt stort omfang også for kommuner som har valgt å slå seg sammen.

Det er også slik at en del tjenester går igjen som mer nødvendige å kunne løse i interkommunale samarbeid. Dette er større tjenestetilbud som både de små, men også større kommuner har igjen for å finne gode fellesløsninger for. Slike omforente fellestjenester er legevakt, brann, renovasjon m.fl. Svarene fra kommunene bekrefter dette.

Sett i forhold til de økonomiske rammebetingelsene er det interessant å merke seg at Steinkjer kommune påpeker et sannsynlig økt behov for interkommunale samarbeid. Trangere kommuneøkonomi og utfordringer med rekruttering av arbeidskraft er begrunnelsene for dette. Steinkjer peker også konkret på nye områder som IKT, regnskap/lønn/innfordring, barnevern, kommuneadvokat og tekniske tjenester som områder det bør samarbeides om. Når fylkets nest største kommune peker på behov for samarbeidsløsninger omkring så vidt mange og store tjenester, er det et signal om at utfordringsbildet ikke bare knytter seg til de minste kommunene. Sett opp mot ekspertutvalgets forslag til kommunemodell 2 (Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014, s. 169-171), kan det spores visse likhetstrekk mellom svarene små og store kommuner gir, og spørsmålet om det i realiteten allerede finnes en arbeidsdeling mellom kommunene, hvor de store må dra lasset. Likhetstrekkene mot ekspertutvalgets forslag til modell 2 er for øvrig ikke en helt optimal sammenligning, da utvalgets modell 2 innebærer storkommuner med minst 100 000 innbyggere og flere oppgaver delegert fra fylkeskommunalt eller statlig nivå. Vi ser heller at Steinkjer, med ca. 25 000 innbyggere, forsøksvis tar ansvar for de større kommunale oppgavene som kommunene har i dag, og forutser større grad av samarbeid om disse i framtiden.

Det er også verdt å merke seg at Malvik kommune ikke i like stor grad som Steinkjer kommune, signaliserer økte behov for interkommunale samarbeid i årene framover. Kommunen er godt inne i ulike samarbeid i trondheimsregionen, og det kan virke som at dette blir et argument mot økte behov for samarbeid framover. De peker likevel på muligheten til å vurdere samarbeid knyttet til klima/miljø, smittevern, digitalisering og innovasjon, og også om det skulle bli utfordringer i.f.t. kvalitet og kapasitet. Skulle med andre ord behovene for tjenester øke, vil også Malvik vurdere å ta del i interkommunale samarbeid rundt dette.

Oppsummert, og som et svar på forskningsspørsmål to, kan en si at kommunene selv har forventninger til en utvikling med fortsatt sterke innslag av interkommunalt samarbeid. Dette gjelder alle kommunestørrelser. Det er likevel tegn som tyder på at de minste kommunene vil være mest avhengig av gode fellesløsninger for å kunne tilby tjenestene til sine innbyggere. Dette samsvarer med ekspertutvalgets antakelser om dette (Vabo, Hagen, Borge, Brandtzæg, et al., 2014). Samtidig kan det påpekes at ekspertutvalgets argumentasjon om at større kommuner vil redusere behovet for interkommunale samarbeid, ikke ser ut til å slå til så lenge at mange små kommuner fortsatt står igjen alene og opprettholder behovet for dette (ibid.).

6.3.3 Gode eksempler på interkommunale samarbeid

Kommunedirektørene i Trøndelag gir mange eksempler på vellykkede interkommunale samarbeid med overføringsverdi til andre kommuner. Samarbeid som går igjen er brann- og redningstjeneste, renovasjon, legevakt, barnevern, IKT og PPT. Flere kommuner samarbeider også om regnskap og lønn (Vinsand, 2021). Svarene indikerer at det er etablert gode og hensiktsmessige samarbeidsløsninger rundt tjenester som er av et større omfang og som stiller store krav til kompetanse. Enkelte av samarbeidene kommunene deltar i, løses også med fordel i interkommunale tjenestetilbud, for å kunne ha en viss distanse til brukere av tjenestene. Dette gjelder bl.a. for barnevern. Det er god grunn til å tro at kommunene også i fortsettelsen vil samarbeide om mange ulike oppgaver og tjenester.

I utgangspunktet fikk kommunedirektørene i oppgave å begrunne sine svar i spørsmål 3. Sett opp mot teoretiske innspill, er det interessant å merke seg at det bare i liten grad forekommer økonomisk argumentasjon fra kommunens side i forhold til deltakelsen i interkommunale samarbeid.

En vurdering av alternativkostnadene (Opstad, 2013, s. 58), hvorvidt bruk av midler på en måte, ved alternativ anvendelse ville gitt bedre utbytte totalt sett, ligger kanskje til grunn i noen sammenhenger, selv om kommunene ikke argumenterer mye med dette. Spørsmålet er også om det egentlig er mye å spare ved sammenslåing av virksomheter til større enheter. Opstad hevder at stordriftsfordeler kanskje bare gjelder inntil et visst nivå. (Opstad, 2013, s. 65). En netto effekt lar seg nesten heller ikke beregne, da kostnadene ikke nødvendigvis følger kommunestørrelsen men heller følger institusjonsstrukturene. For eksempel vil antall skoler og sykehjem og beliggenheten av disse, få avgjørende virkning på kommuneregnskapet, og det er derfor ikke nødvendigvis slik at de minste kommunene nødvendigvis er de dyreste å drifte. Geografien gir på samme måte muligheter og begrensninger som gjør det ene alternativet mer attraktivt enn det andre.

6.3.4 Rekruttering og kompetanse

Kommunedirektørene i Trøndelag angir at interkommunalt samarbeid vil være viktig for rekruttering og kompetanseutvikling for alle kommuner på mange ulike kommunale ansvarsområder. Dette gjelder spesielt innenfor helse-, sosial- og teknisk sektor. Videre angir svarene at samarbeidet mest sannsynlig blir viktigere for små- og mellomstore enn for de

store kommunene. Det er også et flertall som peker på at formelle samarbeid er å foretrekke (Vinsand, 2021).

Større og sterkere fagmiljø blir viktige for å få tak i arbeidskraft med riktig kompetanse.

Samtidig peker også kommuner på mulighetene for samarbeid om å tilrettelegge for videreutdanning og kompetanseoppbygging ute i distriktene når flere går sammen om det. En annen virkning som også blir nevnt, er når det på grunn av de interkommunale samarbeidene oppstår kompetanseshull i enkelte kommuner. Det knyttes derfor bekymring til om de interkommunale samarbeidene på denne måten også kan gjøre kommunene mer sårbare på sikt.

Det er stor enighet på tvers av kommunene om at de interkommunale samarbeidene vil være viktige for å sikre rekruttering til, og oppbygging av viktig kompetanse i kommunene også i årene framover.

7 Konklusjon og oppsummering

Gjennom å ha gjennomført en strukturert undersøkelsesprosess ved bruk av dokumentanalyse og hermeneutisk tilnærming, har jeg forsøkt å forstå hvordan et utvalg kommuner i Trøndelag oppfatter sin egen situasjon, med tanke på erfaringer de har gjort med hensyn til interkommunalt samarbeid. Det grunn til å anta at svarene fra kommunene i de ulike kommunegruppene, kan være sammenfallende med svarene vi ville fått fra andre kommuner i Trøndelag. Dette da kommunene i utvalget basert på folketall, i stor grad gjenspeiler kommunesammensetningen i Trøndelag. Funnene jeg gjør antas derfor å ha ekstern validitet ut over å gjelde bare for kommunene i utvalget.

På bakgrunn av mine undersøkelser undrer jeg meg over når en kommune egentlig er stor nok. Signalene kommunene gir tyder på at det uavhengig av kommunestørrelse er et sterkt avhengighetsforhold til de interkommunale samarbeidene for å kunne utføre det som forventes av dem. Noe av det som nødvendiggjør dette er opprettholdelsen av generalistkommuneprinsippet, og selv middels store trønderske kommuner som Verdal og Levanger ser på nytt ut til å sondere mulighetene for å etablere en større og sterkere kommune sammen (Haugan, 2020).

Størrelsen på en kommune målt i folketall er etter regjeringens syn viktig i forhold til om en kommune er robust nok (NOU 2015:14, 2015). Ekspertutvalget (Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014) gav innledningsvis i kommunereformen antydninger om hva som ville være en ønsket størrelse på kommunene, målt i folketall. Grensen ble imidlertid ikke vedtatt, og vi fikk ingen nedre grense for hvor liten en kommune kan være. Til sammenligning har enkelte andre land i Norden som tidligere har gjennomført kommunereformer, satt nedre grenser for innbyggertall i en kommune ved gjennomføringen av sine kommunereformer (Klausen et al., 2016). Likevel ble rapportene fra ekspertutvalget lagt til grunn for mye av det regjeringen foreslo i kommunereformen. Dette er i beste fall en utilsiktet selvmotsigelse da rapportene ble bygd på grunnlag av at en kommune skal ha minst 15 000-20 000 innbyggere, og forslagene utvalget kom med var tuftet på dette.

Det at en kommunes størrelse som kriterium for en robust nok kommune ikke fikk gjennomslag politisk, er kanskje et uttrykk for hvor vanskelig denne saken er.

Når kommuner i ytterste konsekvens velger å legge ned seg selv, er dette vedtak som krever ydmykhet og stor respekt for de som tar avgjørelsen. Men, det samme kan også sies om

kommuner som på tross av myndighetens klare råd om å bli større og sterkere kommuner, fortsatt velger å forbli alene. Felles i begge tilfellene er nødvendigheten av en grundig vurdering av de ulike mulighetene og utfordringene en står overfor. Vurderingene må i det minste ta utgangspunkt i at kommunen skal være i stand til å tilby tjenester som innbyggerne er tjent med. Når kommuner på tross av myndighetenes anbefalinger velger å forbli alene, kan det virke som at interkommunalt samarbeid ikke bare er viktige tiltak, men også er helt nødvendig for at kommunene skal kunne bestå. Om kommunenes deltakelse i slike samarbeid skjer på bekostning av lokaldemokratiet, blir det en avveining mellom systemeffektiviteten og den politiske enhetens muligheter til å levere innbyggerne tjenester og fellesgoder, og borgereffektiviteten og muligheten til å delta effektivt i de demokratiske prosessene (Dahl & Tufte, 1973).

I min oppgave har jeg påpekt sammenhengen mellom trøndelagskommuner av forskjellig størrelse, og deres avhengighet av interkommunalt samarbeid, sett opp mot mål om økonomisk rasjonell drift og et godt lokaldemokrati.

Jeg finner at:

- Små kommuner (inntil 2000 innbyggere) ser ut til å være mer avhengige av interkommunale samarbeid enn de større kommunene for å kunne utføre kommunens oppgaver. Samtidig er det en utfordring at små kommuner sier de mangler kapasitet til å aktivt ta del i styringen av de interkommunale samarbeidene.
- Både små og middels store kommuner, rapporterer om utfordringer med demokratisk forankring av de interkommunale samarbeidene.
- Små kommuner ser ut til antydningvis å være mer kritiske til vertskommuneløsninger, da disse er til større fordel for vertskommunen selv, og denne er som oftest en større kommune. Dette bygger ned fagmiljø og aktiviteten i de minste kommunene.
- Også større kommuner (10 001-25 000 innbyggere) ser et behov for interkommunale samarbeidsordninger.

Jeg spurte innledningsvis:

På bakgrunn av erfaringer fra kommuner i Trøndelag, hvordan kan vi forstå interkommunalt samarbeid som et alternativ til kommunesammenslåing?

Interkommunalt samarbeid vil også i framtiden bestå som et alternativ til kommunesammenslåing. Det er en kjensgjerning at mange små kommuner fortsetter å bestå alene. I dette må det ligge en vurdering av at det de samlet sett oppnår med dette, oppveier for ulempene med å være deltakere i de interkommunale samarbeidene.

Ekspertutvalget argumenterte med at større kommuner ville redusere behovet for interkommunale samarbeid (Vabo, Hagen, Borge, Brandzæg, et al., 2014). Svarene fra kommunene i utvalget tyder på at dette så langt ikke har slått til. Det er sannsynlig at dette henger sammen med at det ikke ble satt en nedre grense for kommunestørrelse, og at vi derfor fortsatt har stor variasjon i størrelsen på kommunene i Trøndelag og i Norge. I utvalgets sluttrapport lanserte de en fjerde modell for kommuner, trappetrinnmodellen. Modellen ble imidlertid ikke utredet. Utvalget antydte at det er mulig å se for seg modeller med større grad av oppgavedifferensiering mellom kommunene, basert på kommunenes folketall. I en slik trappetrinnmodell tilføres kommunene nye oppgaver når de overstiger visse nivå (ibid.). I prinsippet kan en faktisk hevde at denne modellen allerede er tatt i bruk, ved at spesielt de minste kommunene er avhengige av deltakelsen i interkommunale samarbeid, som i praksis ofte har store kommuner som vertskommuner. Modellen burde derfor blitt bedre belyst som et alternativ til dagens generalistkommunemodell.

8 Referanser

- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2014). *Det Kommunale laboratorium : teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy* Stanford University Press.
- Det kongelige helse- og omsorgsdepartement. (2008). St.meld.nr. 47, Samhandlingsreformen, Rett behandling – på rett sted – til rett tid Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d4f0e16ad32e4bbd8d8ab5c21445a5dc/no/pdfs/stm200820090047000dddpdfs.pdf>
- Det norske Arbeiderparti. (1945). *Det norske Arbeiderpartis arbeidsprogram*. Hentet fra https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv_filestore/6a6099fc04544814b8b0222c3e7b0bce049bfc2c2e7c499d87616dd399b18dce
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag. (2016). *Oppsummering og tilråding. Kommunereformen i Nord-Trøndelag* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a5b5801a50034fdaa0a9f8d7bab94f5b/nord-trondelag.pdf>
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag. (2020). *Kartlegging av interkommunalt samarbeid i Trøndelag - ønske om tilbakemelding på særskilte spørsmål*. Hentet fra <https://einnsyn.no/saksmappe?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fnoark4%2FSaksmappe--974764350--7694--2020&jid=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fnoark4%2FJournalpost--974764350--2020--7694--6--2020>
- Gadamer, H.-G. (2010). *Sannhet og metode : grunntrekk i en filosofisk hermeneutikk*. Oslo: Pax.
- Grefsrud, R. & Hagen, S. E. (2003). *Kriterier for kommuneinndeling* (ØF-rapport nr. 21/2003). Lillehammer. Hentet fra <https://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2017/09/212003.pdf>
- Hanisch, T. J., Sjøilen, E. & Ecklund, G. (1999). *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hansen, T. & Thorsnæs, G. (2019). *Kommuneinndelingen i Norge*. I T. Hansen (Red.), *Store Norske Leksikon*. Oslo. Hentet fra https://snl.no/kommuneinndelingen_i_norge
- Haugan, G. U. (2020). *Skal utrede ny kommunesammenslåing*. *Trønder-Avisa*. Hentet fra <https://www.t-a.no/skal-utrede-ny-kommunesammenslaing/s/5-116-2168>
- Heywood, A. (2013). *Politics* (4th ed. utg.). London: Palgrave.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Cappelen Damm AS.
- Jacobsen, D. I. (2016). *Manglende kunnskap i kommunestrukturdebatten?* *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/Ook7V/kort-sagt-17-juni>
- Jansen, A.-I. & Jensen, B. (2016). *Folkestyre eller elitestyre? Kommunereform i perspektiv*. Oslo: RES PUBLICA.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg. utg.). Oslo: Abstrakt.

- Klausen, J. E., Askim, J. & Vabo, S. I. (2016). *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforl.
- Kleven, T. A., Tveit, K. & Hjordemaal, F. (2011). *Innføring i pedagogisk forskningsmetode: en hjelp til kritisk tolking og vurdering*. Oslo: Oslo Unipub.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1994). St meld nr. 32 (1994-1995). Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL130&pgid=c_0009
- Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2014). *Innst. 300 S (2013–2014)*. Oslo. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2013-2014/inns-201314-300.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014a). Kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S (2013–2014)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-95-S-20132014/id759298/?ch=1>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b). *Kriterier for god kommunestruktur*. Hentet fra file:///C:/Users/hareri1/Desktop/Statsvitenskap/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). Endringer i kommunestrukturen. (Prop.96 S (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/?ch=1>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). Historisk oversikt. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2000). *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2004). *Alternativer til dagens fylkeskommune*. Oslo: Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/bro/2004/0006/ddd/pdfv/223525-h-2156-alternativer-til-fk.pdf?id=2094522>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2006). St.meld. nr. 12 (2006–2007), Regionale fortrinn – regional framtid. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/12c31b47728b4477885acaa0df245d90/no/pdfs/stm200620070012000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2008). *Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) Om lov om endringer i forvaltnings- lovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/70d2a75315434f799c88c7da38674893/no/pdfs/otp200820090010000dddpdfs.pdf>
- Leseth, A. B. & Tellmann, S. M. (2014). *Hvordan lese kvalitativ forskning?* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- NOU 1974:14. (1974). *Vurdering av 21 kommunesammenslutninger* Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1986:7. (1986). *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke* Kommunal- og arbeidsdepartementet.

- NOU 1989:5. (1989). *En bedre organisert stat* Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1992:15. (1992). *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring* Kommunaldepartementet.
- NOU 2015:14. (2015). *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring* Finansdepartementet.
- Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Opstad, L. (2013). *Økonomistyring i offentlig sektor*.
- Regjeringen. (2013). Sundvollen-plattformen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Regjeringen. (2020). Navn på nye kommuner. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/nye-kommuner/id2470015/>
- Statistisk Sentralbyrå. (2020). 07459: Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/07459/>
- Stoltenberg, J., Halvorsen, K., Haga, Å., Solberg, H.-M., Djupedal, Ø., Arnstad, M., ... Kleppa, M. M. (2005). Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_sori_amoria.pdf
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thorsvik, J. (2003). Modellutvikling, forklaring og forståelse. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 19(Issue), s. 174-198.
- Vabo, S. I. (2016). Akademikere bør bidra i offentlige utvalg. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/mPxRv/akademikere-boer-bidra-i-offentlige-utvalg-signy-irene-vabo>
- Vabo, S. I., Hagen, T. P., Borge, L. E., Brandtzæg, B. A., Holmli, H., Ohm, H. M. & Hagerupsen, M. (2014). *Sluttrapport fra ekspertutvalg desember 2014. Kriterier for god kommunestruktur*. Hentet fra file:///C:/Users/hareri1/Desktop/kriterier_for_god_kommunestruktur_sluttreport.pdf
- Vabo, S. I., Hagen, T. P., Borge, L. E., Brandtzæg, B. A., Holmli, H., Ohm, H. M. & Hagerupsen, M. (2014). *Delrapport fra ekspertutvalg mars 2014. Kriterier for god kommunestruktur*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/rapporter/kriterier_for_god_kommunestruktur_rettet.pdf
- Vinsand, G. (2021). *Interkommunalt samarbeid i Trøndelag* (NIVI Rapport 2021:1). Hentet fra http://www.nivianalyse.no/wp-content/uploads/2021/02/NIVI-Rapport-2021_1-Interkommunalt-samarbeid-i-Trondelag-.pdf
- Westlund, I. (2017). *Handbok i kvalitativ analys*. Stockholm: Lieber AB.
- Widen, P. (2017). *Handbok i kvalitativ analys*. Stockholm: Lieber AB.
- Østerud, Ø. (2016a). Debatten om kommunestruktur er en konkurranse mellom glansbilder. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/viten/i/36XaX/uviten-debatten-om-kommunestruktur-er-en-konkurranse-mellom-glansbild>

Østerud, Ø. (2016b). Sterkt bundet mandat for ekspertutvalget om kommunestruktur. *Aftenposten*.
Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/m0R6l/sterkt-bundet-mandat-for-ekspertutvalget-om-kommunestruktur-oeyvind-oe>

9 Vedlegg

Vedlegg 1: Brev fra Fylkesmannen i Trøndelag til kommunene i Trøndelag
v/kommunedirektører

Vedlegg 2: Svar fra kommuner i Trøndelag til Fylkesmannen i Trøndelag



Fylkesmannen i Trøndelag

Tröändelagen fylhkenålma

Vår dato:

09.11.2020

Vår ref:

2020/7694

Deres dato:

Deres ref:

Alle kommunene i Trøndelag
v/ kommunedirektør

Saksbehandler, Innvalgstelefon

Frode Rabben, 73 19 91 77

Kartlegging av interkommunalt samarbeid i Trøndelag – ønske om tilbakemelding på særskilte spørsmål

Fylkesmannen viser til brev av 7. september, og orienteringer under Arena Trøndelag 28. oktober 2020.

Som kjent har Fylkesmannen tatt initiativ til en ny kartlegging av det formaliserte interkommunale samarbeidet i Trøndelag. Dette for å få oppdatert kunnskap om omfang og trender i samarbeidet, bl.a. i lys av fylkessammenslåing, kommunereform og endret regelverk for interkommunalt samarbeid. Fylkesmannen ser det som viktig å følge med i hvordan interkommunalt samarbeid utvikler seg i fylket og hvordan det formaliserte samarbeidet påvirker kompetanse og fagmiljøer.

En systematisk kartlegging vil også ha nytteverdi for kommunene for videreutvikling av dagens samarbeid, bl.a. ved å identifisere mulige forbedringsområder som kan bidra til en organisering som er mest egnet til å møte fremtida.

Det er Nivi Analyse v/ Geir Vinsand som har fått i oppdrag å gjennomføre denne kartleggingen, og utredningen har pågått gjennom denne høsten. Status så langt er at kartleggingen viser at det finnes rundt 290 formelle ordninger i fylket, varierende fra 28 for Oppdal til 44 for Grong. NIVI skal gjennomføre en nærmere analyse av samarbeidets omfang, innhold og organisering. Sluttrapport skal foreligge før jul.

I forkant av utredningen har Fylkesmannen pekt på særskilte problemstillinger som det er ønskelig å få belyst fra den enkelte kommune, og disse problemstillingene formidles i dette brevet. Kommunene velger selv om og evt. i hvilken form de ønsker å svare. Det er ønskelig med en tilbakemelding skriftlig i mail eller i eget dokument, som kan sendes gv@nivianalyse.no. Det er også mulighet for å be om en samtale om problemstillingene med utreder Geir Vinsand på telefonnummer 975 25 751. Brevet sendes også i kopi til ledere av regionrådene (interkommunale politiske rådene) og vi imøteser gjerne også tilbakemeldinger herfra. De kommunevise tilbakemeldinger kan evt. samordnes fra rådene dersom det er ønskelig.

Frist for tilbakemelding er satt til mandag 23. november.

E-postadresse:
fmtlpost@fylkesmannen.no
Sikker melding:
www.fylkesmannen.no/melding

Postadresse:
Postboks 2600
7734 Steinkjer

Besøksadresse:
Strandveien 38, Steinkjer
Prinsens gt. 1, Trondheim

Telefon: 74 16 80 00
www.fylkesmannen.no/tl

Org.nr. 974 764 350



Det er ønskelig med innspill på følgende problemstillinger:

1. Hva er erfaringsmessig de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid om administrasjon og tjenester? Er de knyttet til kvalitet, økonomiske kostnader, samordning mot kommunens tjenesteapparat, demokratisk forankring eller andre forhold?
2. Hva er forventet utviklingstrend i det interkommunale samarbeidet de neste 4-5 årene mht. omfang og viktighet for å løse kommuneoppdraget? Vurder om kommunen ut fra egne behov forventes å bli mer eller mindre avhengig av interkommunalt samarbeid og pek gjerne på særlig sårbare oppgaver eller sektorer.
3. Nevn inntil tre eksempler på vellykket interkommunalt samarbeid med mulig overføringsverdi til andre kommuner. Gi en kort begrunnelse og pek gjerne på hva som har vært de viktigste suksessfaktorene.
4. Hva blir regionrådenes (interkommunalt politisk råd) viktigste roller og hovedoppgaver i årene framover? Har kommunene for tiden velfungerende arenaer for samarbeid om samfunnsutvikling?
5. Hvilken betydning vil interkommunalt samarbeid ha for fremtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder? Angi gjerne hvilken type oppgaver eller kompetanse det kan bli viktigere å samarbeide om og i hvilken form samarbeidet bør ta mht. formalisering (formelt/uformelt samarbeid).
6. Har koronasituasjonen påvirket det interkommunale samarbeidet så langt eller forventes endringer i behovet for samarbeid som følge av pandemien? Konkretiser særlig berørte tjenester og evt. nye former for samarbeid eller samhandling som det kan bli behov for.
7. Hvordan vurderes det nye regelverket om interkommunalt samarbeid i ny kommunelov ifht. kommunens behov for organisering og styring av interkommunalt samarbeid? Pek gjerne på områder hvor det kan være behov for bedre veiledning.

På bakgrunn av innspillene og analysene av dagens samarbeid vil Fylkesmannen vurdere behov for evt. oppfølgende undersøkelser rettet mot politisk og administrativt nivå i kommunene. Fylkesmannen vil komme tilbake til dette etter formidling av pågående karlegging på neste samling Arena Trøndelag 17. -18.februar 2021.

Med hilsen

Mari Mogstad (e.f.)
Direktør
Kommunal- og justisavdelingen

Trude Mathisen
Seksjonsleder
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent



Kopi:

- KS Trøndelag, v/ Annikken Kjær Haraldsen, PB 2566, 7735 STEINKJER
- Trøndelag Fylkeskommune v /Ole Trondstad, Fylkets hus PB 2560 7735 STEINKJER
- Namdal regionråd, v/ Ragnar Prestvik, Søren R. Thornæs vei 10, 7800 NAMSOS
- Midt Trøndelag Regionråd, v/Tor Jakob Reitan, PB 133, 7501 STJØRDAL
- Inn-Trøndelag samarbeidet, v/ Susanne Bratli, Steinkjer kommune PB 2530, 7729 STEINKJER
- Trondheimsregionen, v/ Bård Eidet, Trondheimsregionen, PB 2300 Sluppen 7004 Trondheim
- Trøndelag sør, v/ Mari Løvli Yri, Rørosveien 11, 7290 STØREN
- Fosen regionråd, v/ Torun Bakken, Øvre Årnes 7, 7170 ÅFJORD
- Orkdalsregionen, V/ Kari Frøseth, Skaun kommune, PB 74 /358 BØRSA



Nærøysund kommune

Fylkesmannen i Trøndelag
Postboks 2600
7734 STEINKJER

Deres ref:	Vår ref 2020/5208-4	Saksbehandler Dag Roar Opdal	Dato 11.12.2020
------------	------------------------	---------------------------------	--------------------

Interkommunalt samarbeid - Nærøysund kommune sin tilbakemelding til Fylkesmannen i Trøndelag

Fylkesmannen har tatt initiativ til en ny kartlegging og utredning av det formaliserte interkommunale samarbeidet i Trøndelag. I forkant av utredningen har fylkesmannen pekt på særskilte problemstillinger som det er ønskelig å få belyst fra den enkelte kommune, og disse problemstillingene formidles i et brev datert 9.11.2020.

Fylkesmannen ønsker her på vegne av NIVI-analyse innspill på følgende problemstillinger:

1. Hva er erfaringsmessig de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid om administrasjon og tjenester? Er de knyttet til kvalitet, økonomiske kostnader, samordning mot kommunens tjenesteapparat, demokratisk forankring eller andre forhold?

Svar:

Demokratisk forankring er en utfordring. Interkommunalt samarbeid er ofte organisert som et IKS. Dette medfører at kommunestyret har liten innflytelse på driften og den daglige virksomheten.

2. Hva er forventet utviklingstrend i det interkommunale samarbeidet de neste 4-5 årene mht. omfang og viktighet for å løse kommuneoppdraget? Vurder om kommunen i ut fra egne behov forventes å bli mer eller mindre avhengig av interkommunalt samarbeid og pek gjerne på særlig sårbare oppgaver eller sektorer.

Svar:

Større kommuner (jf. kommunesammenslåingen) vil lede til redusert behov for interkommunalt samarbeid slik vi kjenner det i dag. På noen områder vil det fortsatt være behov, det gjelder særlig innenfor barnevern, brann, renovasjon og legevakt.

For de minste kommunene vil det trolig bli et større behov for interkommunale samarbeidsløsninger for å kunne ivareta generalistkommunens rolle.

For Nærøysund kommune vurderes behovet for interkommunale løsninger å bli noe redusert etter sammenslåingen mellom Nærøy og Vikna.

3. Nevn inntil tre eksempler på vellykket interkommunalt samarbeid med mulig overføringsverdi til andre kommuner. Gi en kort begrunnelse og pek gjerne på hva som har vært de viktigste suksessfaktorene.

Svar:

- a. Barneverntjenesten: Har gitt økt kompetanse, lettet rekrutteringen og gitt en bedre struktur i arbeidet.
 - b. NYN IKS (Næring i Ytre Namdal – Leka, Nærøy og Vikna): Interkommunalt samarbeid innenfor næringsutvikling har gitt bedre samarbeidsklima, bedre samordning av kommunens tilretteleggingsinnsats og resultert i en felles strategisk næringsplan.
 - c. Midtre Namdal Avfallsselskap IKS: Selskapet drifter renovasjonen i hele Namdalsregionen. Det blir utført en profesjonell håndtering av kommunens avfall gjennom dette selskapet.
4. Hva blir regionrådenes (interkommunalt politisk råd) viktigste roller og hovedoppgaver i årene framover? Har kommunene for tiden velfungerende arenaer for samarbeid om samfunnsutvikling?

Svar:

Regionrådenes viktigste oppgave vil være innenfor samfunnsutvikling, herunder regional samferdsel, regionalt tjenestetilbud, rekruttering og tiltak for befolkningsvekst.

Namdal regionråd mener vi ivaretar rollen som en arena for samarbeid om samfunnsutviklingen på en god måte.

5. Hvilken betydning vil interkommunalt samarbeid ha for fremtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder? Angi gjerne hvilken type oppgaver eller kompetanse det kan bli viktigere å samarbeide om og i hvilken form samarbeidet bør ta mht. en formalisering (formelt/uformelt samarbeid).

Svar:

Interkommunalt samarbeid vil ha en viktig funksjon også i årene som kommer. Nevner her felles samarbeid innenfor samferdsel, arealplanlegging, desentralisert utdanning og da særlig knyttet til helsetjenestene (sykepleiere og leger) og oppvekst (lærere). Innen digitalisering og IT-området vil det også være nødvendig å samarbeide om. Generelt kompetansehevingstiltak er viktig å prioritere slik at kommunen har relevant og god kunnskap innenfor ulike fagområder.

Ulike modeller må/bør vurderes i det enkelte tilfelle. Her kan både IKS, AS og andre selskapsformer være aktuelle. Vertskommuneprinsippet vil også være egnet i enkelte tilfeller. Mer uformelle samarbeidsformer kan i noen tilfeller være hensiktsmessig.

6. Har koronasituasjonen påvirket det interkommunale samarbeidet så langt eller forventes endringer i behovet for samarbeid som følge av pandemien? Konkretiser særlig berørte tjenester og evt. nye former for samarbeid eller samhandling som det kan bli behov for.

Svar:

Ingen endringer i strukturen er foretatt så langt grunnet korona. Møtene foregår naturlig nok mer digitalt som følge av pandemien. Dette vil trolig være en varig endring.

Enda bedre struktur relatert til beredskap og smittevern vil trolig bli et resultat av koronapandemien.

7. Hvordan vurderes det nye regelverket om interkommunalt samarbeid i ny kommunelov ift. kommunens behov for organisering og styring av interkommunalt samarbeid? Pek gjerne på områder hvor det kan være behov for bedre veiledning.

Svar:

De nye reglene oppleves som ikke å være til hinder eller å legge begrensinger for interkommunalt samarbeid. Bestemmelsene oppleves som byråkratiske og formelle, men håndterbare.

Med hilsen

Roy H. Ottesen
Ass. kommunedirektør

Dag Roar Opdal
rådgiver
Strategi og samfunn

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur



FRØYA KOMMUNE

Kraft og mangfold

Fylkesmannen i Trøndelag

Postboks 2600
7734 STEINKJER

<i>Deres ref.</i>	<i>Vår ref.</i>	<i>Arkivkode</i>	<i>Sted, dato</i>
	20/2568	026 &32	Sistranda, 16.11.2020

SVAR - KARTLEGGING AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID I TRØNDELAG - ØNSKE OM TILBAKEMELDING PÅ SÆRSKILTE SPØRSMÅL

Viser til deres brev av 09.11.20 dere dere ønsker innspill til 7 problemstillinger. Herav følger innspill til svar fra Frøya kommune, under hvert spørsmål.

- 1. Hva er erfaringsmessig de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid om administrasjon og tjenester? Er de knyttet til kvalitet, økonomiske kostnader, samordning mot kommunens tjenesteapparat, demokratisk forankring eller andre forhold?*

Svar:

Målet har ikke nødvendigvis vært å spare penger gjennom samarbeid, men vært mål om at vi får til et bedre og mer stabile tjenester for pengene gjennom samarbeid enn vi kunne greid på egen hånd. Vi har lyktes med tjenestene som har forutsigbare administrasjonskostnaden der de er godt kjent på forhånd. Vi har også sett at kulturforskjeller kan være en utfordring. Å jobbe med kulturer tar tid.

Hva er forventet utviklingstrend i det interkommunale samarbeidet de neste 4-5 årene mht. omfang og viktighet for å løse kommuneoppdraget? Vurder om kommunen ut fra egne behov forventes å bli mer eller mindre avhengig av interkommunalt samarbeid og pek gjerne på særlig sårbare oppgaver eller sektorer.

Svar: Som en liten kommune tvinger det seg frem behov for flere interkommunale samarbeid. Så dette vil nok bli en trend for vår del. Vi ser det spesielt innen de små fagområdene og i de sårbare fagmiljøene. Det stilles like krav til små kommuner som store kommuner, og vi ser utfordringen i å levere på dette innenfor enkelte områder. Vi ser også fordeler i å samarbeide på tilsynsoppgaver.

Eksempler: økonomi/lønn/regnskap, barnevern, brann, ulovlighetsoppfølging, tekniske tjenester

- 2. Nevn inntil tre eksempler på vellykket interkommunalt samarbeid med mulig overføringsverdi til andre kommuner. Gi en kort begrunnelse og pek gjerne på hva som har vært de viktigste suksessfaktorene.*

Svar: Legevakt, PP-Tjeneste, jordmortjeneste

Postadresse Postboks 152 7261 Sistranda	Besøksadresse Rådhusgata 7260 Sistranda	Telefon 72 46 32 00	Bankgiro 4312.15.29999	E-postadresse postmottak@froya.kommune.no
---	---	------------------------	---------------------------	--

Suksessfaktorer: Administrative samarbeid innenfor sårbare områder. Ingen politiske kamper involvert.

3. *Hva blir regionrådenes (interkommunalt politisk råd) viktigste roller og hovedoppgaver i årene framover? Har kommunene for tiden velfungerende arenaer for samarbeid om samfunnsutvikling?*

Svar: Initiere og tilrettelegge for større samarbeid i større regioner. Noen ganger vil også et 2 kommuners-samarbeid være for lite. Vise raushet i disse samarbeidene. Tilrettelegge for samfunnsutvikling i hele regionen.

4. *Hvilken betydning vil interkommunalt samarbeid ha for fremtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder? Angi gjerne hvilken type oppgaver eller kompetanse det kan bli viktigere å samarbeide om og i hvilken form samarbeidet bør ta mht. formalisering (formelt/uformelt samarbeid).*

Svar: Stor betydning for spesielt de små og sårbare fagmiljøene, bedre kompetanse og bedre tjenester. Samtidig som man drar nytten av en større og mer robust tjeneste, kan man også komme fram til organisatoriske løsninger som bidrar til å sikre god tilgjengelighet for brukerne og godt samarbeid med samarbeidspartnerne.

5. *Har koronasituasjonen påvirket det interkommunale samarbeidet så langt eller forventes endringer i behovet for samarbeid som følge av pandemien? Konkretiser særlig berørte tjenester og evt. nye former for samarbeid eller samhandling som det kan bli behov for.*

Svar: Ja. Har utviklet et enda tettere samarbeid med nabokommunen vår. Ser at vi er helt avhengig av hverandre om feks en av kommunene får en høy grad av smitte og vi må stenge ned enkelte tjenester. Da må vi bruke hverandre.

6. *Hvordan vurderes det nye regelverket om interkommunalt samarbeid i ny kommunelov ifht. kommunens behov for organisering og styring av interkommunalt samarbeid? Pek gjerne på områder hvor det kan være behov for bedre veiledning.*

Svar: Har ingen innspill til dette spørsmålet.

Med hilsen
Frøya kommune

Beathe Sandvik Meland
Kommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Kopi til:

Fra: Leirset Roar[Roar.Leirset@osen.kommune.no]
Sendt: 22. nov 2020 13:15:21
Til: gv@nivianalyse.no
Kopi: Postmottak FMTL
Tittel: Kartlegging av interkommunalt samarbeid

Vedlagt følger en kort tilbakemelding på kartlegging av interkommunalt samarbeid i Trøndelag. Skulle det være spørsmål til tilbakemeldingen, vær vennlig å ta kontakt.

Mvh

Roar Leirset
Rådmann
Osen kommune

Tilbakemelding på spørsmål om interkommunalt samarbeid i Trøndelag, fra rådmann i Osen kommune

1. Den største utfordringen er uten tvil mulighet for med-/påvirkning på samarbeid som styres som vertskommunesamarbeid. Her er deltagerne helt prisgitt vertskommunens administrative holdninger til demokrati og samarbeid. Deltagerne har liten og ingen påvirkning, ut over å vedta budsjett. Dette igjen kan, og vil ofte, gå ut over kvalitet og kan også gi en skjevfordeling av tjenestenivå mellom deltagerne. Det er innen våre samarbeid helt klare eksempler på at alle deltagere finansierer ut fra vedtatt fordeling, men der vertskommunen i større grad kan benytte seg av tjenestetilbud, enn øvrige deltagere. Man ser også at vertskommuneordninger ofte er dårlig samordnet mot den enkelte deltagerkommunes øvrige tjenesteapparat (dette varierer veldig mellom hvilken tjeneste man snakker om). Vertskommuneordningen kan ikke sies å ha særlig demokratisk oppbygging, ut over vertskommunens styring. Men, også her vil det være vanskelig å styre dette politisk for vertskommunen, da man «låser» hverandre ut fra at rådmannsnivået vedtar økonomiske rammer og at dette sjelden eller aldri når inn på det politiske bord. Så har man IKS- ordninger der man har full politisk styring på endel vedtak, men også her er man overlatt til et styre som har «sitt oppdrag», og dette vil være mer faglig rettet enn demokratisk. Likevel kan man for Osen kommunes del så langt konkludere med at IKS gir en sunnere på-/medvirkning enn enkelte vertskommunesamarbeid. På rene ikke politisk påvirkbare samarbeid, som lønn, regnskap, inkasso o.l. fungerer både styring, medvirkning og samarbeid godt. Som eksempel på det motsatte kan man nevne IKT, der vertskommunen vil inneha vesentlig mer styring. Eksempel på IKS som fungerer veldig bra er renovasjon, brann og legesamarbeid. Så kan man også her diskutere i hvor stor grad den enkelte kommune kan påvirke, men her er i det meste økonomi og strategi en diskusjon på politisk nivå. Så er det vel også her slik at flertallet avgjør, men det er tross alt en demokratisk prosess bek dette. I tillegg er dette enklere tjenester å drifte på «riktig nivå», da mye av tjenesten er direkte lovhjemlet. Så i det store kan man vel konkludere med at samarbeid på tjenestenivå på de mer «interne» tjenestene for drift og utvikling av kommunen er mer utfordrende enn de helt lovregulerte tjenestene.
2. En liten kommune som Osen er ut fra økonomiske betraktninger helt avhengig av samarbeid. Per nå ser man ikke at det foreligger behov for utvidet samarbeid ut over de ordninger man har per i dag. Men, dette under forutsetning av at staten ikke overfører ytterligere lovpålagte oppgaver som betinger spesifikk kompetanse på enkelte fag, jf. Psykolog og ergoterapeut som kom i 2020. Ved slike krav vil vi måtte inngå flere samarbeid. Det er per i dag heller ikke diskusjon om å ta tilbake tjenester fra noen av samarbeidene, men Osen kommune vil fremover i tid måtte se nærmere på hva vi samarbeider om i nord-/sørretning.
3. Her har jeg allerede nevnt brann, renovasjon og lege som er IKS. Blant vertskommuneordninger vil jeg nevne lønn, regnskap og inkasso. Dette er rene administrative lovregulerte ordninger som inneholder lite skjønnsutøvelse og diskusjon. Derfor er de nok også enklere å lykkes med. Her ligger egentlig nøkkelen i

- å oppnå en omforent fordelingsnøkkel på kostnadsfordelingen. Hvis denne oppleves noenlunde rettferdig ligger alle forutsetninger til stede for å lykkes med samarbeidene.
4. Regionrådenes viktigste rolle i fremtiden vil bli på politisk nivå. Dette gjelder både samordning av uttalelser og påvirkning opp mot regionale og statlige instanser. Regionrådene bør også brukes som felles arena/organ innenfor enkeltsaker som berører en eller flere kommuner. Regionrådene kan også ha en utviklingsrolle innenfor ordinær kommunal drift, og da innenfor å utvikle samarbeidsordninger, som i ettertid overføres til ordinær drift gjennom en eller annen samarbeidsordning (IKS, vertskommune, eller annet). Ut over dette vil regionrådene på administrativt nivå kunne brukes som utviklingsarena og arene for erfaringsdeling.
 5. Interkommunalt samarbeid vil ha både negativ og positiv virkning på rekruttering. Mange ønsker å jobbe i en klar og tydelig organisasjon med lokalisering og geografisk organisering innenfor kommunens grenser. Det å skulle ha oppmøte og aktivitet i flere kommuner vil for mange oppleves som uoversiktlig og utfordrende. Så har man også eksempler på det motsatte, der den som rekrutteres ser interessante utfordringer og utviklingsmuligheter nettopp i det å operere i større geografisk omland, og med ulike organisasjoner og kulturer. Samarbeid vil over tid gi større kompetansemiljø i den kommunen/organisasjonen som eier samarbeidet, mens øvrige samarbeidende kommuner helt klart vil bli sårbar over tid, og ikke gis muligheten for senere å bygge opp denne kompetansen. Barnevern kan nok brukes som et eksempel på fagområde som over tid ville vært vanskelig å rekruttere uten samarbeid, selv om dette i seg selv ikke er løst gjennom samarbeidet heller. Likevel er dette et område som inneholder så mange faktorer, eks. habilitet, som gjør det vanskelig å drifte i den enkelte kommune. Generelt vil jeg si at man i Osen ikke har opplevd de store utfordringer med rekruttering av kompetanse, men også her vil man over tid kunne bli sårbar på flere områder. Når man inngår samarbeid vil det være nødvendig å formalisere dette. Uformelt samarbeid vil over tid gi uklare ansvarsforhold.
 6. Det er ikke synliggjort at Koronasituasjonen i seg selv har gitt endringer som betinger nye former for samarbeid. Situasjonen har helt klart påvirket samarbeidet. Dette i første rekke av at man har begrenset reiseaktiviteten. Spesielt vil jeg påpeke at barnevern kan oppleves som lidende under dette. Et lokalt barnevern ville gitt mer oppsøkende aktivitet, da vi til en hver tid har god kontroll på smittestatus. Et større, og derigjennom mere uoversiktlig omland gir større risiko for oppsøkende virksomhet, og har nok gitt utslag på enkelte saker der man ikke har kunnet reist som ønsket. Øvrige samarbeid anses som mindre påvirket av redusert reising, selv om man får vesentlig mer ut av et fysisk møte, enn å ved å møtes over nett.
 7. Nytt regelverk har så langt påvirket lite. Over tid vil nok dette gi en styrking av mulighetsrommet på politisk nivå, men kanskje ikke så mye på administrativt. Nytt regelverk oppleves eller som «oppryddende» i forhold til alle de ulike ordninger som var i ferd med å oppstå over det ganske land.

Dette som en kort tilbakemelding på Deres spørsmål.

Mvh
Roar Leirset
Rådmann
Osen kommune



FYLKESMANNEN I TRØNDELAG
Postboks 2600
7734 STEINKJER

Vår ref.:
2020/11612-50031/2020/SUSBRA1

Deres ref.:

Dato:
18.11.2020

Kartlegging av interkommunalt samarbeid i Trøndelag – ønske om tilbakemelding på særskilte spørsmål

Vi viser til brev av 09.11.2020 med ønske om tilbakemelding på særskilte spørsmål om interkommunalt samarbeid.

1. *Hva er erfaringsmessig de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid om administrasjon og tjenester? Er de knyttet til kvalitet, økonomiske kostnader, samordning mot kommunens tjenesteapparat, demokratisk forankring eller andre forhold?*

Svar:

Erfaringsmessig har vi opplevd få utfordringer med de fleste samarbeidene. Steinkjer kommune er med i interkommunalt samarbeid om administrasjon og tjenester i flere ulike konstellasjoner. De fleste samarbeidsløsningene er med Snåsa og Inderøy i Inn-Trøndelagsregionen. Dette er et samarbeid vi har hatt over en lang periode og som vi mener fungerer godt. Siden Steinkjer er den største kommunen i dette samarbeidet, er det også Steinkjer som er vertskommune for de aller fleste samarbeidsordningene. Det er en utfordring i forbindelse med ekstraordinære behov at kapasiteten i en samarbeidsløsning kan oppleves som et hinder/begrensning.

Vi har også noen interkommunale samarbeid organisert som IKS. Her opplever vi større utfordringer. Særlig gjelder dette å ha styring med økonomiske kostnader, men også både den administrative og demokratiske forankringen.

2. *Hva er forventet utviklingstrend i det interkommunale samarbeidet de neste 4-5 årene mht. omfang og viktighet for å løse kommuneoppdraget? Vurder om kommunen ut fra egne behov forventes å bli mer eller mindre avhengig av interkommunalt samarbeid og pek gjerne på særlig sårbare oppgaver eller sektorer.*

Svar:

Vi forventer et økt omfang av det interkommunale samarbeidet de neste 4-5 årene. Fram til nå har det i størst grad vært de mindre kommunene som har vært avhengig av et slikt samarbeid for å løse kommuneoppdraget. Nå ser det ut som om også de større kommunene vil bli mer og mer avhengig av dette. Det henger særlig sammen med en stadig trangere kommuneøkonomi og stadig større utfordringer med å rekruttere arbeidskraft.

Det er for tiden en prosess mellom kommunen på Innherred hvor vi utreder et økt interkommunalt samarbeid. Vi har allerede opprettet samarbeid om innkjøp (som § 27-samarbeid). Nå utredes

brann, IKT, regnskap/lønn/innfordring, forebyggende tiltak barnevern, kommuneadvokat, tekniske tjenester og legevakt.

3. *Nevn inntil tre eksempler på vellykket interkommunalt samarbeid med mulig overføringsverdi til andre kommuner. Gi en kort begrunnelse og pek gjerne på hva som har vært de viktigste suksessfaktorene.*

Svar:

Vi anser det meste av samarbeidsløsninger vi har gjennom Inn-Trøndelagsregionen som eksempler på vellykket interkommunalt samarbeid. Det er særlig to faktorer som er viktige i denne sammenheng:

- Tillit. Det er stor grad av tillit mellom de tre kommunene i samarbeidet. Dette har utviklet seg over tid.
- Fordelingsnøkkel. For de fleste samarbeidsløsningene bruker vi samme fordelingsnøkkel for kostnadsfordeling. Dette er forutsigbart for kommunene.

Hvis vi likevel skal trekke fram noen av samarbeidene, vil vi trekke fram disse to:

- DMS (Distriktsmedisinsk senter) Inn-Trøndelag. Et vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 20-3 for drift av intermedisær sengepost og kommunalt øyeblikkelig hjelp døgntilbud. Driften av DMS Inn-Trøndelag skjer også i et samarbeid med Helse Nord-Trøndelag.
- Inn-Trøndelag IKT er et vertskommunesamarbeid etter gammel kommunelov § 27. Fram til 01.01.2021 er det kun Steinkjer og Inderøy som er med i denne samarbeidsløsningen. Snåsa kommer med etter nyttår. Selv om Snåsa pt ikke er med i Inn-Trøndelag IKT er alle tre kommunene med isamarbeidet om digitaliseringsprosjektet/programmet DigINN.

Det er også grunn til å trekke fram Innherred innkjøp som et eksempel på et vellykket interkommunalt samarbeid. Dette er et samarbeid som fungerer godt og som gir gode økonomiske effekter.

4. *Hva blir regionrådenes (interkommunalt politisk råd) viktigste roller og hovedoppgaver i årene framover? Har kommunene for tiden velfungerende arenaer for samarbeid om samfunnsutvikling?*

Svar:

Regionrådenes viktigste rolle og hovedoppgave vil være å ivareta regionenes felles interesser innen politikk og samfunnsutvikling. Dette innebærer å stå samlet utad i viktige politiske saker for regionen. Og å være en pådriver internt for felles strategier og samarbeid om samfunnsutvikling mellom kommunene i regionen. Våre kommuner i Inn-Trøndelag har for tiden en fungerende arena for dette gjennom Inn-Trøndelag interkommunale politiske råd. Men det er en erkjennelse at Inn-Trøndelag som region er for liten til å helt fylle rollen som regionråd.

Vi er også medlemmer av Midt-Trøndelag regionråd. Dette rådet har ikke fungert optimalt og blir nå lagt ned. Vår vurdering er at Midt-Trøndelag ikke er en naturlig geografisk region og at rådet ble for stort. Vi ser nå at en nedlegging av Midt-Trøndelag kan åpne for et nytt regionråd på Innherred.

5. *Hvilken betydning vil interkommunalt samarbeid ha for fremtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder? Angi gjerne hvilken type oppgaver eller kompetanse det kan bli viktigere å samarbeide om og i hvilken form samarbeidet bør ta mht. formalisering (formelt/uformelt samarbeid).*

Svar:

Vi tror interkommunalt samarbeid vil ha stor betydning for fremtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder. Dette vil i størst grad gjelde de minste kommunene, men på noen områder også for kommuner av Steinkjers størrelse. Det å kunne tilby større og sterkere fagmiljø vil være viktig for å få tak i arbeidskraft med riktig kompetanse. Jo mer «spisset» kompetanse som kreves, jo viktigere blir det med samarbeid. Som eksempler fra Inn-Trøndelag kan vi nevne DMS, barnevern og PPT.

Vår erfaring er at de formelle samarbeidene fungerer best. De uformelle samarbeidene blir for «ad hoc-preget» til at de får stor betydning.

6. *Har koronasituasjonen påvirket det interkommunale samarbeidet så langt eller forventes endringer i behovet for samarbeid som følge av pandemien? Konkretiser særlig berørte tjenester og evt. nye former for samarbeid eller samhandling som det kan bli behov for.*

Svar:

Koronasituasjonen har ikke påvirket det interkommunale samarbeidet i stor grad, sett fra vårt ståsted.

7. *Hvordan vurderes det nye regelverket om interkommunalt samarbeid i ny kommunelov ifht. kommunens behov for organisering og styring av interkommunalt samarbeid? Pek gjerne på områder hvor det kan være behov for bedre veiledning.*

Svar:

Det nye regelverket om interkommunalt samarbeid i den nye kommuneloven vurderes som dårligere enn det som lå i gammel kommunelov. Vi har hatt god nytte av å bruke § 27 i gammel kommunelov, interkommunalt samarbeid med eget styre. I vårt tilfelle har det vært rådmenn/kommunedirektører som har vært styre. Det har gitt muligheter til en arena for styring og avklaringer knyttet til de ulike samarbeidsløsningene.

Når det gjelder den nye loven har vi størst behov for bedre veiledning når det gjelder kommunalt oppgavefelleskap. Vi registrerer at mange peker på dette som et alternativ til § 27-samarbeidet. Siden dette er noe helt nytt er det behov for mer kunnskap.

Med hilsen

Susanne Bratli
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift.



Heim kommune

FYLKESMANNEN I TRØNDELAG
Postboks 2600
7734 STEINKJER

Deres ref.

Vår ref.
20/04308-8

Saksbehandler
Torger Aarvaag

Dato
24.11.2020

Svar - kartlegging av interkommunalt samarbeid i Trøndelag.

Jeg viser til Fylkesmannens brev av 9.11.2020 om kartlegging av interkommunale samarbeid.

Heim kommune deltar i følgende interkommunale samarbeid:

- HIPS – Halså interkommunale psykiatriske senter. IKS. Botilbud for psykiatriske pasienter. Eiere: Heim og Surnadal. Utleie av plasser til andre kommuner
- HAST – Interkommunal legevakt mellom Heim, Aure og Smøla. Tjeneste via båten «Øyvakt». Helse Møre og Romsdal deltar med sin andel da båten også er ambulanserbåt.
- Miljørettet helsevern lokalisert i Surnadal. Tilsyn og kontroll. Administrativt vertskommunesamarbeid hvor Surnadal er vertskommune. Heim, Surnadal, Rindal, Tingvoll og Sunndal.
- Samarbeid om tobakk, salg og skjenkekontroll. Heim, Surnadal, Rindal, Aure, Sunndal og Tingvoll. Administrativt vertskommunesamarbeid hvor Surnadal vertskommune.
- LIO – Interkommunal legevakt Heim og 6 andre kommuner lokalisert i Orkdal. Administrativt vertskommunesamarbeid hvor Orkland er vertskommune.
- Legevaktsentral Orkdalsregionen og Nordmøre (2 stk).
- Øyeblikkelig hjelp – sengepost – lokalisert ved Orkdal sjukehus. Administrativt vertskommunesamarbeid hvor Orkland er vertskommune.
- Orkdalsregionen – interkommunalt politisk råd.
- Krisesenter i Orkdal (ideell organisasjon)
- Renovasjon – REMIDT.
- IKA Trøndelag – interkommunalt arkiv - IKS.
- Kristiansund og Nordmøre havn – IKS.

1. De største utfordringene: Det kommer an på hva det samarbeides om. Ved samarbeid om «kjernetjenester» er samordning mot andre tjenester og fragmentering av ansvar den største utfordringen. Manglende sammenheng mellom tjenester til f.eks. barn og unge ved at deler av tjenestene ikke er under direkte politisk og administrativ styring kan være risikofyllt. Vi ser dette

Postadresse

Trondheimsveien 1, 7200 KYRKSÆTERØRA

E-post

post@heim.kommune.no

Besøksadresse

Trondheimsveien 1

www.heim.kommune.no

Telefon

+47 72460000

Org.nr

920 920 004

- spesielt der vi har gått inn og avvirket vertskommunesamarbeid i ny kommune. Det avdekkes mange saker og problemstillinger som burde vært avdekket tidligere.
2. For Heim kommune vil ikke interkommunalt samarbeid være en foretrukket veg i framtida. Vi ser klart verdien av å yte tjenester på egen kjøp. Interkommunale samarbeid er ressurskrevende mht vedlikehold / oppfølging av avtaler og mht oppfølging av tjenester. De interkommunale samarbeidene vi har i dag anses for å være praktiske og formålstjenlige. Noen av samarbeidene (legevakt) anses for å være nødvendig for å yte forsvarlige tjenester.
 3. Tre eksempler på vellykket samarbeid:
 - Legevakt
 - Miljørettet helsevern
 - Salgs- og skjenkekontroll tobakk og alkohol.
 4. De interkommunale rådernes viktigste oppgaver framover er å kompensere for kommunegrensene ved å være grenseoverskridende i en naturlig region under fylkesnivå. Spesielt innenfor samferdsel og næring. De vil også ha en rolle i forhold til utvikling av framtidens kommunestruktur. Rådene vil fungere som «politiske verksteder» for å finne fram til naturlige samarbeidspartnere. Denne rollen var tydelig i kommunereformen. I tillegg vil de være utviklingsarenaer for interkommunale samarbeid der det anses formålstjenlig. Utvikling av oppgaveportefølje til kommunesektoren (Statlig politikk) vil være førende. Skulle utredning av generalistkommunen (nylig initiert) føre til at vi får kommuner med forskjellig ansvar, vil jeg tro at rådene vil være viktige for å finne fram til kommuner som skal utføre oppgaver for kommuner som eventuelt mister generalistkommunestatus.
 5. Betydning for rekruttering / kompetanseoppbygging: Vanskelig å besvare, enhver generalistkommune må ha lett tilgjengelig kjernekompetanse for å kunne drive effektivt. En kommune som er stor nok i seg selv, vil ikke ha store utfordringer med rekruttering av kjernekompetanse til sentraladministrative funksjoner. Vår erfaring er at det ikke er vanskelig å rekruttere høy kompetanse; jurist, kommuneoverlege, kompetanse på masternivå til kompleks saksbehandling. Rådernes funksjon kan for eksempel være å initiere desentralisert utdanning av sykepleiere eller andre høyskoleutdannede det er økende etterspørsel etter. Det er også i kommunene en vridning fra behov for helsefagarbeidere til sykepleiere som følge av mer kompetansekrevene oppgaver i kommunene.
 6. Koronasituasjonens påvirkning: Vi har ikke sett at koronasituasjonen har påvirket det interkommunale samarbeidet i særlig grad.
 7. Nytt regelverk: Jeg har ikke satt meg tilstrekkelig inn i regelverket til å kunne besvare spørsmålet.

Med hilsen

Torger Aarvaag
Rådmann

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur



Fylkesmannen i Trøndelag
v. Frode Rabben
Postboks 2600
7734 STEINKJER

Deres ref.:

Vår ref.

Dato

2020/25190-4

23.11.2020

Kartlegging av interkommunalt samarbeid i Trøndelag - svar på spørsmål fra Midtre Gauldal kommune

Det vises til Fylkesmannens brev av 09.11.20 vedrørende kartlegging av interkommunalt samarbeid og ønske om tilbakemelding på noen særskilte spørsmål. Her er svarene fra Midtre Gauldal:

1. Hva er erfaringsmessig de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid om administrasjon og tjenester? Er de knyttet til kvalitet, økonomiske kostnader, samordning mot kommunens tjenesteapparat, demokratisk forankring eller andre forhold?

I Midtre Gauldal har den største utfordringen vært demokratisk forankring i betydningen politisk ønske og vilje til å gå inn i formaliserte og forpliktende samarbeid om tjenester. Redsel for tap av arbeidsplasser lokalt har også bidratt til motstand hos berørte arbeidstakere. Ved de prosesser som er gjennomført, har konklusjonen ofte vært at «vi klarer oss best selv» og den er vekta mer enn opplevelsen av sårbarhet i tjenestene. Diskusjonen om fysisk plassering/lokalisering har blitt satt på dagsorden for raskt og bidratt til skepsis/motstand. Siden først på 2000-tallet har det vært få reelle prosesser der interkommunalt samarbeid har blitt grundig/tungt vurdert som strategisk satsing.

2. Hva er forventet utviklingstrend i det interkommunale samarbeidet de neste 4-5 årene mht. omfang og viktighet for å løse kommuneoppdraget? Vurder om kommunen ut fra egne behov forventes å bli mer eller mindre avhengig av interkommunalt samarbeid og pek gjerne på særlig sårbare oppgaver eller sektorer.

Behovet for interkommunalt samarbeid vil etter vår vurdering tvinge seg fram av særlig følgende årsaker:

1. Økonomi; stadig trangere økonomiske rammer krever effektivisering, og det vil på flere områder kunne bety en mer effektiv bruk av personalressursene om vi kunne samarbeide mer med andre kommuner på fagområder som utføres likt uavhengig av geografi/lokasjon.

Postadresse
7290 STØREN
E-post: postmottak@midtre-gauldal.kommune.no

Telefon
72 40 30 00

Telefaks
72 40 30 01

Bank
4212 49 45660

Org.nr
970187715

www.midtre-gauldal.kommune.no

Her kan nevnes stab-/støtteområder som regnskap, lønn, arkiv, sentralbordbetjening, IKT, m.v.

2. Rekruttering av fagkompetanse; tilgangen på nødvendig kompetanse vil bli stadig knappere innenfor flere av kommunens fag-/tjenesteområder. Konkurransen om arbeidskraften vil forsterkes etter hvert som antallet innbyggere i yrkesaktiv alder går ned, og konkurransen om arbeidskraften kommunene imellom vil forsterkes. Samarbeid vil tvinge seg fram rett og slett fordi det blir vanskelig å få dekt kompetansebehovet – større og kraftfulle kompetansemiljø framstår som mer attraktive.
3. Økende reduksjon av sårbarhet; oppgavene innenfor både forvaltning og lovpålagte områder øker og blir mer komplekse, og i små kommuner er det ofte kun en medarbeider som har kompetanse på kritisk viktige fagområder. Dette er sårbart, og forsterket med utviklingstrekk nevnt under pkt. 2 kan fagmiljøene bli for små.

3. Nevn inntil tre eksempler på vellykket interkommunalt samarbeid med mulig overføringsverdi til andre kommuner. Gi en kort begrunnelse og pek gjerne på hva som har vært de viktigste suksessfaktorene.

1. Interkommunalt samarbeid i Gauldalsregionen om kompetanseutvikling for barnehager og skoler (godt samarbeidsklima, god deling av erfaringer, gjenkjennbare felles virkelighetsbilder)
2. Interkommunalt samarbeid mellom Skaun, Melhus og Midtre Gauldal om å ta i bruk velferdsteknologi i pleie og omsorg (godt samarbeidsklima, felles opplevelser av hverdagen og behovet for endring, gode prosjektledere)
3. Interkommunalt samarbeid i Trondheimsområdet mellom Malvik, Trondheim, Skaun og Melhus på helseområdet, bl.a. med legevakt, miljøretta helsevern mv. (tungt faglig forankra, god tilgang på spesialisering, godt samarbeidsklima).

4. Hva blir regionrådenes (interkommunalt politisk råd) viktigste roller og hovedoppgaver i årene framover? Har kommunene for tiden velfungerende arenaer for samarbeid om samfunnsutvikling?

Vi er deltaker i to interkommunale politiske råd. Begge har fokus på påvirkning av nasjonale myndigheter og felles interessepolitikk eksternt. Det er naturlig at disse rådene har fokus på problemstillinger innenfor kommunerollene som går over kommunegrensene. Gjerne prosjekter/aktiviteter som krever at flere går sammen om å få løftet opp og gjennomført. Mest naturlig at rådene har fokus på samfunnsutviklingsarbeidet. På tjenestesiden er det ofte mer naturlig (i alle fall har vært) at man ønsker å samarbeide med færre kommuner for å få samarbeidet lettere styrbart og nært. Ingen av de rådene MG er en del av, har blitt arenaer for tjenesteutvikling.

Rådene vi deltar i er forskjellige. Trondheimsregionen er etablert og tung både i antall kommuner/innbyggere og etablert portefølje. Her er det velfungerende arenaer for samtale om og utvikling av samfunnsskapende aktiviteter. Det er en lang historie for kobling til utdannings/forskningsmiljøene og næringslivet. Næringsforeningen i Trondheimsregionen har nå forgreininger i alle kommunene.

Regionrådet for Trøndelag Sør er mye yngre som råd og er under oppbygging. Det er en helt annen type kommuner som deltar, og distriktsprofilen er tydeligere. Prosjektene er også fokusert på samfunnsutvikling/næringsutvikling, men det er i større grad (enn Trondheimsregionen) kommunenes egne næringsmiljøer (næringsapparat, næringshager mv) som har pådriveransvaret.

Ja -kommunen mener vi har gode arenaer for å drive samfunnsutviklingsarbeid. Det er svært viktig at interkommunalt samarbeid ikke er nok i seg selv. Dels må samfunnsutvikling også defineres slik at kommunens egne tjenester bidrar til samfunnsutvikling og dels må det skapes en helhet av de tjenester kommunen selv tilbyr. Begge deler slik at det er sammenheng med kommunens planverk..

5. Hvilken betydning vil interkommunalt samarbeid ha for fremtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder? Angi gjerne hvilken type oppgaver eller kompetanse det kan bli viktigere å samarbeide om og i hvilken form samarbeidet bør ta mht. formalisering (formelt/ uformelt samarbeid).

Se svar på spørsmål 3.

Siste vurdering av kommunens egen sårbarhet ble gjort i forbindelse med kommunereformen. Midtre Gauldal ser for seg å oppdatere dette sårbarhetsbildet. Vi ser for oss at det kan være behov for samarbeid på flere områder innenfor kommunens 4 roller og med de støttetjenester vi har i administrasjonen.

Vi tenker at samarbeid om forvaltningsoppgaver og tjenesteproduksjon må være formelt, mens mer utviklingspregede samarbeidsområder er viktig, men kan være mindre formelt.

6. Har koronasituasjonen påvirket det interkommunale samarbeidet så langt eller forventes endringer i behovet for samarbeid som følge av pandemien? Konkretiser særlig berørte tjenester og evt. nye former for samarbeid eller samhandling som det kan bli behov for.

Så langt har epidemien ikke påvirket vårt samarbeid med andre kommuner utover at fysiske møter er redusert til et minimum. Det har også vært mer naturlig å koordinere seg med nabokommunene innenfor beredskapsområdet. Alt avhengig av utviklingen framover så kan det bli behov for samarbeid med nabokommunene om testing og smittesporing, i verste fall også behov for samarbeid om bruk av helsepersonell ved etablering av steder for innkvartering for isolering/behandling av mange smittede.

7. Hvordan vurderes det nye regelverket om interkommunalt samarbeid i ny kommunelov ifht. kommunens behov for organisering og styring av interkommunalt samarbeid? Pek gjerne på områder hvor det kan være behov for bedre veiledning.

De ulike samarbeidsmodellene som kommuneloven skisserer, dekker vårt behov så langt vi kan se det. Vi har ikke opprettet nye samarbeid etter at kommuneloven kom i 2018, så vi har ikke fått testa ut om det er praktiske endringer ved lovverket som skaper utfordringer. Det er tilstrekkelig for oss med den omtalen som ligger i lovverket, samt at vi kan søke bistand fra andre kommuner og Fylkesmannen som forvalter lovverket.

I den grad vi har gjort vurderinger det nye regelverket, er det kanskje at det øker ressursbruk rundt å få på plass modeller. For eksempel ved de interkommunale politiske rådene har det vært brukt mye tid for å komme inn under nytt regelverk, samtidig som selve samarbeidene og det rådene gjør ikke har endra seg.

Med hilsen

Bodil Brå Alsvik

Bodil Brå Alsvik

assisterende kommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk signert og har derfor ingen håndskreven signatur.



MALVIK KOMMUNE

Rådmann

FYLKESMANNEN I TRØNDELAG
Postboks 2600
7734 STEINKJER

Deres ref:

Vår ref:
2020/6842-6

Saksbehandler:
Carl-Jakob Midttun

Dato:
26.11.2020

Kartlegging av interkommunalt samarbeid i Trøndelag – ønske om tilbakemelding på særskilte spørsmål

Det vises til brev av 9. november 2020 vedrørende kartlegging av interkommunalt samarbeid i Trøndelag.

Det presiseres at vår tilbakemelding på de enkelte spørsmål tar utgangspunkt i dagens samarbeidsstruktur og de erfaringer man har med denne. Vurderingene er også gjort av kommuneadministrasjonen alene.

Ang. spørsmål 1

Vår vurdering og opplevelse er ikke at dagens samarbeidsstrukturer byr på vesentlige utfordringer. Det er god dialog og kort vei for å ta opp eventuelle utfordringer, og man opplever fleksibilitet og løsningsorientering. Det er også etablert faste møtepunkt og strukturer for jevnlig oppfølging, dialog og utvikling.

Ang. spørsmål 2

Vår vurdering er at hovedstrukturen i samarbeidet vil ligge fast. Vi ser i dag ikke for oss utvidede samarbeid knyttet til brukerrettede tjenester utover det vi har i dag. Dette gjelder hovedsakelig innenfor helse/ velferdsområdet, benevnt som «Trondheimsområdet». Trolig vil det videre være aktuelt å vurdere samarbeid bl.a. knyttet til klima/ miljø, smittevern, digitalisering og innovasjon.

Per i dag vurderes tilgang på kvalifisert arbeidskraft tilfredsstillende, men dette vil kunne endres. Dersom dette blir en utfordring ifht. kvalitet og kapasitet må man vurdere ytterligere samarbeid.

Ang. spørsmål 3

Det er flere eksempler på interkommunalt samarbeid som vil kunne trekkes frem som åpenbart har slik overføringsverdi.

Det samarbeidet vi har innenfor Trondheimsområdet, med bl.a. felles avtale om miljørettet helsevern, interkommunal legevakt, kommunale akutte døgnplasser ved Øya helsehus og Helsevakta med responscenter, innebærer at man i fellesskap får slagkraft, tettere samhandling og kompetanseoverføring som vurderes positivt. En suksessfaktor er at dette arbeidet er organisert «i linja», og ikke prosjektbasert. Ellers er samarbeidet godt forankret i ledelsen i de aktuelle kommunene, og det er avholdt jevnlig møter hvor også tillitsvalgte har deltatt.

Postadresse	Besøksadresse	Telefon	Bank
Postboks 140, 7551 Hømmelvik	Torggata 7	73972000	4218.07.50309
E-post		Telefaks	Org.nr
postmottak@malvik.kommune.no	www.malvik.kommune.no	73972001	971035560

Malvik kommune er også deleier i Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS, noe som gir god beredskap og høy faglig kompetanse og utvikling innenfor et meget viktig område. Erfaringen med deltakelse i en større samarbeid er at det både er kvalitets- og kostnadmessig fornuftig.

Gjennom vår deltakelse i Værnesregionen er vi medlem i en felles lønns- og regnskapstjeneste. Dette gir god faglighet, stabilitet og forutsigbarhet.

Ang. spørsmål 4

Vi opplever at deltakelsen i Trondheimsregionen er positivt både i et regionalpolitisk perspektiv, og også i et rent samfunnsutviklingsperspektiv. Både Strategisk næringsplan (som er under revisjon) og Interkommunal arealplan i Trondheimsregionen er eksempler på viktige strategiske dokumenter sett i en slik sammenheng.

Vi vurderer også at det gjennom partnerskapet i Byvekstavtalen (Miljøpakken) er etablert et godt grunnlag for både et godt regionalpolitisk samarbeid og videre samfunnsutvikling.

Regionrådene vil trolig få en enda tydeligere rolle ifht. den samlede utviklingen i aktuell bo- og arbeidsmarkedsregion

Ang. spørsmål 5

Det vises til svar på spørsmål 2 over. Det jobbes målrettet med kontinuerlig forbedring, smarte løsninger og økt bruk av velferdsteknologi for å (delvis) kompensere for økt og økende etterspørsel etter bl.a. helse- og omsorgstjenester. Vi vil hele tiden vurdere om vår organisering er fornuftig, og vil ut fra det se på mulige løsninger for samarbeid.

Slik vi ser det nå er det spesielt innenfor helse- og omsorgstjenestene vi vil kunne få kapasitetsutfordringer, og da er det nærliggende å søke å videreutvikle samarbeidet både nasjonalt, regionalt og innenfor Trondheimsområdet.

Generelt er kommunen opptatt av kompetanseutvikling. Vi har og vil videreføre denne type samarbeid. Her nevnes utarbeidelse av felles strategi for velferdsteknologi, strategier for kompetanseutvikling hos fastleger, samt deling av erfaringer i beredskapsplanlegging – og håndtering og kompetanse gjennom den digitale plattformen KS- læring.

Ang. spørsmål 6

Koronasituasjonen har i og for seg påvirket det interkommunale samarbeidet i den forstand at det har blitt tydeligere at man gjensidig drar veksler på hverandre. I bo- og arbeidsmarkedsregionen er man helt avhengig av et godt samarbeid om TISK-arbeidet, noe som har blitt veldig tydelig. Vi har også etablert konkret samarbeid knyttet til testing, luftveispoliklinikk og etablering av COVID19 – post.

I tillegg har vi hatt tett dialog om anskaffelse av verktøy som letter samarbeidet under pandemien (f.eks. elektronisk timebestilling for testing, smittesporingsverktøy).

Kommuneoverlegefunksjonen og arbeidet med smittesporing er per i dag sårbar i mange kommuner, og det kan bli aktuelt å drøfte hvordan denne sårbarheten kan reduseres. Dette gjelder også innkjøp og lager/ lagerstyring knyttet til smittevernustyr.



Namsskogan kommune

Sentraladministrasjonen

Fylkesmannen i Trøndelag
Postboks 2600

7734 STEINKJER

Vår ref:
20/6265-5-MHS

L.nr.
38611/20

Arkiv:
026

Deres ref:
2020/7694

Dato:
01.12.2020

SVAR - KARTLEGGING AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID I TRØNDELAG

Jeg viser til deres henvendelse av 09.11.20

1. Hva er erfaringsmessig de største utfordringene ved interkommunalt samarbeid om administrasjon og tjenester? Er de knyttet til kvalitet, økonomiske kostnader, samordning mot kommunens tjenesteapparat, demokratisk forankring eller andre forhold?

Svar:

Det er utfordrende å følge med kostnadsbildet for de forskjellige ordningene. Muligens ville kostnadene blitt større uten samarbeid, hvis vi skulle innfri samme kvalitetskrav.

Det er utfordringer med forankring/ prosess i egen kommune. Dette er det viktig å finne gode løsninger på slik at den enkelte kommune kan ha styring med ressursbruk og kvalitet på tjenesten. Det er i hovedsak ordførerne som sitter i representantskapene. Man kan stille spørsmål ved om vi har gode nok rutiner for utveksling av informasjon mellom administrasjon og politikk mht. det enkelte samarbeid. Det er heller ikke etablert gode nok samarbeidsordninger mellom administrasjon i kommunen og ledelse av vertskommune/ IKS.

Det er enklere å følge opp når det er samarbeid med få kommuner. Vi opplever at vertskommunesamarbeidet i Indre Namdal fungerer bra.

Det er større utfordringer i samarbeid der flere kommuner deltar. Kan fort bli uoversiktlig. Det er for få oppfølgingsmøter. Blir veldig avhengig av at faglig leder er «nøytral» og ser alle sider i et samarbeid. Dessuten er det tidkrevende å følge opp både for administrasjonen og for politisk ledelse. Krevende at alle vedtak må gjøres i alle kommuner.

Bakgrunnen for at man inngår interkommunalt samarbeid er jo at man skal gi bedre kvalitetsmessige tjenester og større robusthet. Men jo flere tjenester man samarbeider om, dess vanskeligere er det å utføre godt eierskap.

2. Hva er forventet utviklingstrend i det interkommunale samarbeidet de neste 4-5 årene mht. omfang og viktighet for å løse kommuneoppdraget? Vurder om kommunen ut fra egne behov forventes å bli mer eller mindre avhengig av interkommunalt samarbeid og pek gjerne på særlig sårbare oppgaver eller sektorer.

Svar:

Jeg tror vi blir mer avhengig av interkommunalt samarbeid. Det blir stadig større krav til kvalitet og kompetanse, samtidig som økonomien strammes til. Dette gjør at kommunene må søke samarbeid med andre kommuner i tilsvarende situasjon.

Særlig sårbare oppgaver/ sektorer: Barnevern, Psykiatri, legetjeneste, planarbeid, voksenopplæring.

3. Nevn inntil tre eksempler på vellykket interkommunalt samarbeid med mulig overføringsverdi til andre kommuner. Gi en kort begrunnelse og pek gjerne på hva som har vært de viktigste suksessfaktorene.

Svar:

Legevaktssamarbeidet i Indre Namdal. Bedret rekruttering, mindre vaktbelastning, større fagmiljø, kostnadseffektivt.

Indre Namdal barnevern: Større fagmiljø, større avstand mellom behandler og klient.

IKTIN: IKT Indre Namdal, Økt kompetanse (større fagmiljø). Har ført til at vi i Indre Namdal har fått innført nye løsninger. Vi opplever at vi ligger godt an her.

4. Hva blir regionrådenes (interkommunalt politisk råd) viktigste roller og hovedoppgaver i årene framover? Har kommunene for tiden velfungerende arenaer for samarbeid om samfunnsutvikling?

Svar:

Vi må ha interkommunale samarbeid for å oppfylle loven og ivareta kompetanse i kommunene. Interkommunalt politisk råd kan løfte samarbeidet på et høyere nivå. I interkommunalt politisk råd kan man enes om felles uttalelser/høringer fra regionen. Når vi står samlet blir vi lettere hørt og kan få gjennomslag i sentrale høringer. At administrasjonen i regionrådet utarbeider uttalelser avlastet også den kommunale administrasjonen.

Namdal regionråd er trukket fram som et av de mest suksessfulle interkommunale samarbeidene i Norge i byregionsprosjektet.

5. Hvilken betydning vil interkommunalt samarbeid ha for fremtidig rekruttering og kompetanseoppbygging på kommunale kjerneområder? Angi gjerne hvilken type oppgaver eller kompetanse det kan bli viktigere å samarbeide om og i hvilken form samarbeidet bør ta mht. formalisering (formelt/uformelt samarbeid).

Svar:

Formelt samarbeid er å foretrekke.

Samarbeid for å få til desentralisert utdanning på fagskole og høgskolenivå. Dette vil styrke rekrutteringen og kompetanseoppbyggingen til kommunale kjerneområder.

Interkommunalt samarbeide vil gi et større fagmiljø noe som vil gjøre det lettere å tiltrekke seg ansatte med adekvat kompetanse. Se for øvrig spørsmål 3

6. Har koronasituasjonen påvirket det interkommunale samarbeidet så langt eller forventes endringer i behovet for samarbeid som følge av pandemien? Konkretiser særlig berørte tjenester og evt. nye former for samarbeid eller samhandling som det kan bli behov for.

Svar:

Har påvirket ved at de fleste møtene gjennomføres digitalt. Dette kan være positivt, men gjør også at vi ikke får tatt alle diskusjoner så inngående som ønskelig. Vi får heller ikke møttes og bygd laget. Flere digitale møter gjør at flere kan møte og det frigjøres tid til andre oppgaver. Det vil være ønskelig å benytte digitale arenaer til møter framover, men det må være en balanse mellom fysiske møter og digitale møter.

Coronasituasjonen har uten tvil ført til at den digitale kompetansen har økt.

Kan bli behov for samarbeid om smittevern tiltak, koronaavdeling.

7. Hvordan vurderes det nye regelverket om interkommunalt samarbeid i ny kommunelov ifht. kommunens behov for organisering og styring av interkommunalt samarbeid? Pek gjerne på områder hvor det kan være behov for bedre veiledning.

Svar:

Regelverket kan oppleves noe rigid.

Med hilsen

Mildrid Hendbukt-Søbstad
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrift

