

Samarbeid mellom kommuner og interkommunalt samarbeid

Norske kommuner samarbeider i dag på mange områder for å skape bedre og mer effektive tjenester. For mange kommuner er stordriftsfordelene allerede tatt ut, og de vil derfor ikke ha så mye å hente på en kommunesammenslåing.

ARTIKKELEN ER FAGFELLEVDERT

Bjarne Jensen professor i offentlig økonomi ved Høgskolen i Hedmar

Kommunene har samme funksjoner og oppgaver i sine lokalsamfunn og regioner. De konkurrerer ikke mot hverandre når de yter tjenester til sine innbyggere. For bedrifter, som driver forretningsvirksomhet, er konkurransen mellom bedriftene en viktig drivkraft for effektivitet og utvikling. Det er vanligvis forbud mot samarbeid som hindrer konkurransen i markedene.

I kommunesektoren er det annerledes. Der stimuleres det til samarbeid, og det er prestisje knyttet til utveksling av informasjon, kompetanse og oppgaveløsning mellom kommunene. Gode løsninger i én kommune spres derfor raskt til andre kommuner. Dette har vært en viktig drivkraft i utviklingen av kommunene, og også fylkeskommunene. Samarbeidet har også gått ut på å løse oppgaver i fellesskap når det har vært mest hensiktsmessig.

Det er selvsagt vanskelig å sammenligne innovasjon i offentlig virksomhet med innovasjon i privat virksomhet. I en rapport fra 2010¹ er blant annet innovasjon i kommunene og private foretak sammenlignet. En av hovedkonklusjonene er: «Studien viser at kommunene truleg innoverer meir enn føretaka i privat sektor når vi brukar den mest samanliknbare målestokken».

SSBs undersøkelse av omfanget av innovasjon² viste at 82 prosent av offentlige virksomheter hadde gjennomført innovasjon de siste to årene, mens bare 45 prosent av bedriftene hadde gjort det samme. Sett på bakgrunn av

¹ Teigen, H., Skjeggedal, T. og Skålholt, A: Kommunesektorens innovasjonsarbeid. Østlandsforskning. 2010

² Økonomisk Rapport 29.09 2012: Det offentlige best på nyskaping.

at det er mer samarbeid og utveksling av løsninger mellom kommunene enn mellom private foretak, som konkurrerer med hverandre i markedet, er kanskje dette resultatet ikke så overraskende.

Dette er interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid betyr samarbeid mellom kommuner. Det har imidlertid vært vanlig å reservere betegnelsen til *samarbeid basert på formelle avtaler* hvor beslutningsmyndighet om kommunale oppgaver overføres til et organ flere kommuner har opprettet i fellesskap eller til andre kommuner. Virksomheter med betegnelsen interkommunalt samarbeid bør ha vedtekter, styre, budsjett og bemanning.

SAMARBEID MELLOM KOMMUNER VIKTIG ÅRSÅK TIL KOMMUNAL EFFEKTIVITET

- I markedsstyrt virksomhet er konkurranse mellom foretak drivkraft for effektivitet. Det er vanligvis forbud mot samarbeid som hindrer konkurranse. Gode løsninger er forretningsmuligheter.
- I kommunesektoren er samarbeid og utveksling av gode løsninger og erfaringer drivkraft for effektivitet.
- Undersøkelser fra den senere tid indikerer at det er mer innovasjon i kommunene enn i private bedrifter.

Teigen m.fl.: kommunesektorens innovasjonsarbeid 2010. Aarsæther m.fl. Innovative kommuner 2013

Fig 1: Samarbeid mellom kommuner viktig årsak til kommunal effektivitet

KS har i rapporten: «Introduksjonshefte formelt Interkommunalt samarbeid»³ definert følgende former for interkommunalt samarbeid:

1. Vertskommunesamarbeid kommunelovens § 28 a–k
2. Samkommune § 2a–2v
3. Samarbeid kommunelovens § 27
4. Interkommunale selskaper etter Lov om interkommunale selskaper (IKS)
5. Aksjeselskaper

De fire første av disse samarbeidsformene er kjerneorganiseringene for interkommunalt samarbeid. De er regulert i kommuneloven og en egen lov om interkommunale selskaper. Det kan diskuteres om aksjeselskaper, som eies av flere kommuner, bør regnes som interkommunalt samarbeid. For det første bruker kommunen denne organisasjonsformen når de deltar i forretningsvirksomhet/næringsvirksomhet. Eierskap i næringsvirksomhet er ikke en vanlig kommunal oppgave.

For det andre, når en kommune eller flere kommuner i fellesskap velger å løse kommunale oppgaver utenfor de organisasjonsformene som er hjemlet i kommuneloven eller lov om interkommunale selskaper, har kommunen valgt en form for «outsourcing» av sin virksomhet.

Det kan derfor diskuteres om slike selskaper – når flere kommuner deltar i eierskapet – bør regnes som interkommunale selskaper. For eksempel var det skandaliserte selskapet Nedre Romerike Vannverk et aksjeselskap og ikke et IKS. Det hadde privat og ikke kommunal revisjon. Selskapet hadde en friere stilling overfor eierkommunene enn det de ville hatt om de var et IKS. Etter oppryddingen i selskapet er det omdannet til et ordinært IKS.

Min konklusjon er at når flere kommuner har valgt å løse ordinære kommunale oppga-

³ KS: Introduksjonshefte Formelt interkommunalt samarbeid, 2013

INTERKOMMUNALT SAMARBEID

KOMMUNENE SAMARBEIDER PÅ MANGE MÅTER:

- Samarbeid for å lære av hverandre og utveksle løsninger
- Kjøp av tjenester
- Deltar i næringsvirksomhet i fellesskap
- Regionrådsamarbeid
- Løsning av kommunale oppgaver og tjenester i fellesskap.

INTERKOMMUNALT SAMARBEID ER:

1. Samarbeid hvor to eller flere kommuner ivaretar kommunale oppgaver/tjenesteproduksjon i fellesskap
2. En kommune løser andre kommuners oppgaver/tjenesteproduksjon.
3. Regionrådsamarbeid.

Fig 2: Interkommunalt samarbeid

ver gjennom et felleseid aksjeselskap, så bør det defineres som interkommunalt samarbeid. Dersom flere kommuner deltar i et felleseid aksjeselskap, som ikke driver med kommunale oppgaver, men næringsvirksomhet, bør det ikke klassifiseres som interkommunalt samarbeid. Selv om kommunene skulle velge å slå seg sammen, er det lite sannsynlig at organisasjonsformen AS ville blitt endret for slike virksomheter. Eksempler er energiverk, vernede bedrifter og selskaper knyttet til næringsutvikling og reiseliv. I mange av disse virksomhetene deltar også andre enn kommuner i eierskapet.

Det er også spørsmål om bompengeselskaper bør klassifiseres som interkommunalt samarbeid. Bompengeselskapene er i all hovedsak organisert som aksjeselskaper. De har også ofte med private (særlig banker) på eiersiden. De finansierer i hovedsak veier som er statens eller fylkeskommunenes ansvar. Lånopptak er vanligvis garantert av fylkeskommunen.

Et lite analyseselskap, NIVI, har spesialisert seg på å analysere status og omfang av interkommunalt samarbeid. Selskapet er også en sterk pådriver for større kommuner og kom for eksempel i august/september 2013 med innspill i valgkampen om at antall kommuner i Norge burde reduseres fra 428 til 105⁴. De har på oppdrag fra fylkesmennene, gjerne i samarbeid med KS, utarbeidet fylkesvise oversikter over status for interkommunalt samarbeid⁵. De inkluderer i begrepet «interkommunalt samarbeid» også avtalebaserte kjøp av varer og tjenester mellom kommuner og samarbeidstiltak uten formell overbygning. Med en slik definisjon vil antall interkommunale samarbeidsordninger bli avhengig av skjønn og hva vi velger å registrere. Stort sett opererer NIVI med over dobbelt så mange ordninger som det de forskningsbaserte undersøkelser opererer med.

Min konklusjon er at betegnelsen interkommunalt samarbeid bør reserveres for samarbeidsordninger som innebærer at kommunestyret/fylkestinget overfører beslutningsmyndighet til et fellesskap bestående av flere kommuner eller til andre kommuner.

Det betyr at det dreier seg om:

- Samarbeid med hjemmel i lov om interkommunale selskaper
- Samarbeid etter kommunelovens § 27
- Vertskommunesamarbeid mv. etter kommunelovens § 28
- Samkommune etter kommunelovens § 2
- Aksjeselskap eid av flere kommuner i fellesskap når det driver ordinære kommunale oppgaver

Interkommunalt samarbeid i Norge

Omfanget av interkommunalt samarbeid måles vanligvis på to måter. Den vanligste er å telle opp antall interkommunale samarbeid. Den andre måten er å måle hvor stor andel av kommunenes utgifter som disponeres gjen-

nom interkommunale samarbeidsordninger.

Det er i den senere tid laget flere utredninger for å kartlegge det interkommunale samarbeidet. I 2006 utarbeidet Econ (2006) en rapport⁶ om interkommunalt samarbeid for KS. I 2010 utarbeidet Jacobsen m.fl. ved Universitetet i Agder rapporten «Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkeområde»⁷.

Nyest og mest grundig er utredningen «Konsekvenser av interkommunalt samarbeid» utført av IRIS i 2013⁸. Vi bør derfor i hovedsak basere oss på den siste av disse utredningene når det gjelder omfanget av interkommunalt samarbeid.

Antall interkommunale samarbeid

Forfatterne av Econ-rapporten tar sterke forbehold om kvaliteten på dataene i sin undersøkelse. Omfanget av unike samarbeidsordninger ble anslått til 1417. Et mindretall av disse samarbeidsordningene var imidlertid selskaper. Jacobsen registrerte 157 § 27-samarbeid i sitt utvalg av kommuner og anslo på usikkert grunnlag at det utgjorde mellom halvparten og tre fjerdedeler av slike samarbeid, det vil si mellom 210 og 314.

IRIS-rapporten konkluderer med ca. 750 samarbeidsordninger fordelt på 185 § 27-ord-

⁴ Vinsand, G: Skisse til kommunalreform basert på sterkere primærkommuner. NIVI 2013

⁵ Eksempler er rapporten «Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal». NIVIVI rapport 2013:4 og tidligere kartlegginger i Sør-Trøndelag (2009 og 2013), Nord-Trøndelag (2008 og 2012), Nordland (2010) og ni kommuner i Romsdal (2011).

⁶ Econ: Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. Econ-analyse. 2006

⁷ Jacobsen, D. I. m.fl.: Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkeområde. Universitetet i Agder 2010

⁸ Leknes, G. M.fl.: Konsekvenser av interkommunalt samarbeid. IRIS 2013

ninger, 127 § 28-ordninger, 239 IKS-er og 199 aksjeselskaper. I tillegg har de anslått at det er ca. 100 ikke-registrerte samarbeid etter § 27 og § 28. Til sammen gir dette ca. 850 interkommunale samarbeid. De fleste aksjeselskapene driver imidlertid næringsvirksomhet. Dersom vi avgrenser samarbeidet til kommunale oppgaver og ikke tar med næringsvirksomhet, som flere kommuner deltar i eierskapet av, er omfanget rundt 800. IRIS-rapporten anslår på litt usikkert grunnlag at det i tillegg kan være ca. 425 avtalebaserte samarbeid.

KS uttaler følgende om omfanget av interkommunalt samarbeid i sitt Introduksjonshefte Formelt Interkommunalt samarbeid (s. 4):

«Til sammen er det om lag 850 formelle samarbeid i Norge, som fordeler seg med om lag like mange (om lag 200) § 27-samarbeid, vertskommunesamarbeid og interkommunale AS-er og om lag 250 IKS-er. Kommunene samarbeider lite innenfor de store kjerneoppgavene som barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Hver kommune deltar gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid. De største kommunene deltar gjennomsnittlig i flere samarbeid enn de andre kommunene. Kommuner med over 20.000 innbyggere samarbeider mest innenfor samferdsel og næringsutvikling, havn og kulturhus/kino – som ofte organiseres som AS-er og IKS-er. Kommuner med færre enn 1500 innbyggere samarbeider mest innenfor barnevern og legevakt – som ofte organiseres som vertskommunesamarbeid. I tillegg til de formaliserte samarbeidsmodellene anslås det at det er halvparten så mange avtalebaserte interkommunale samarbeid.»

Utvalget som har utarbeidet rapporten «Kriterier for god kommunestruktur»⁹ (heretter benevnt Vaboutvalget etter utvalgslederen Signy Vabo) stiller seg tvilende til om omfan-

get av interkommunale samarbeid i IRIS-rapportens analyse er riktig og skriver (s. 107):

«Det er derfor grunn til å tro at omfanget er betydelig høyere enn anslaget i Leknes m.fl. (IRIS-rapporten, forfatterens anmerkning)»

De synes å bygge blant annet på rapporten «Omstilling og utvikling i norske kommuner»¹⁰ fra 2007. Lederen av Vaboutvalget og et av utvalgets medlemmer – Lars Erik Borge – var medforfattere i rapporten. Der hevdes det at det er over 6000 interkommunale samarbeidsordninger i Norge. Anslaget fra Vabo og Borge m.fl. i 2007 er imidlertid basert på en helt elementær regnefeil. De forklarer sitt anslag på følgende måte i rapporten (s. 57):

«I gjennomsnitt oppga disse kommunene (158 kommuner) 14 samarbeidstiltak, noe som skulle tilsa at det eksisterer over 6000 interkommunale samarbeidsordninger i Norge.»

Forfatterne har tydeligvis multiplisert 14 (gjennomsnitt for antall samarbeidsordninger en kommune har oppgitt å delta i) med antall kommuner som i 2007 var 433. Da framkommer et tall på over 6000. Det de da har registrert er summen av antall kommuner som deltar i alle ordningene. For å komme fram til antall interkommunale samarbeid må de selvsagt korrigerer for at det deltar flere kommuner i hver ordning. Dersom gjennomsnittet er seks til åtte (vanlig anslag på gjennomsnittlig delttagelse i samarbeidsordningene), blir det riktige tallet mellom 800 og 900 samarbeid. Med andre ord på samme nivå som i IRIS-rapporten og som ekspertutvalget hevder er feil.

Fig. 3 gir en oversikt over de beste anslagene over antall interkommunale samarbeid som foreligger i dag. Dersom vi holder oss til det som er registrert, så er det ca. 750 samarbeid. Anslaget på uregistrerte samarbeid er anslått til ca. 100. Tas de med, lander vi på 850 ordninger. Noen vil også inkludere avtalebaserte samarbeid uten å oppfylle formelle krav til interkommunalt samarbeid. Dette anslås til ca. 425 ordninger. Et slags utvidet begrep for interkommunalt samarbeid lander i så fall på mellom 1200 og 1300 ordninger.

ANTALL INTERKOMMUNALE SAMARBEID IRIS-RAPPORT 2013

I. REGISTRERTE

- §27 185
- §28 127
- Iks 239
- As-er 199 (det store flertallet driver næringsvirksomhet)
- Sum 750

II. ANSLAG IKKE REGISTRERTE § 27/28-SAMARBEID: CA. 100

III. ANSLÅR PÅ USIKKERT GRUNNLAG AT DET I TILLEGG ER CA. 425 AVTALEBASERTE SAMARBEID

NOE AVHENGIG AV HVORDAN INTERKOMMUNALT SAMARBEID DEFINERES ER ANTALLET:

vid definisjon: 1200/1300
formell definisjon: 700/800

Fig 3: Antall interkommunale samarbeid

En annen måte å måle omfanget av interkommunalt samarbeid på, er å beregne hvor mye andelen kommunale utgifter som er knyttet til ordningene utgjør i prosent av kommunenes samlede utgifter. I rapporten «Interkommunalt Samarbeid i Indre Østfold»¹¹ utgjør denne andelen sju prosent av de samlede kommunale utgiftene. I IRIS-rapporten anslås det at utgiftene til de interkommunale samarbeidsordningene utgjør ca. ti prosent av kommunenes samlede utgifter. I denne beregningen er det imidlertid tatt med utgifter til energiverk, vernede bedrifter og bompengeselskaper, som ikke er kommunale utgifter.

Dette anslaget er derfor for høyt som anslag på den andelen av kommunenes utgifter som disponeres i interkommunale ordninger. Et mer rimelig anslag på kommunale utgifter som disponeres av interkommunale samarbeidsordninger er mellom seks og åtte prosent av kommunenes samlede utgifter.

IKS og § 27-samarbeid

Det er vanlig å hevde at kommunal virksomhet organisert etter lov om interkommunale selskaper driver forretningsvirksomhet. Det er feil. Derfor skal jeg her kort belyse hva de såkalte IKS-ene driver med. I henhold til oversikter over kommunale foretak og interkommunale selskaper i Kostra (SSB) var det i alt 236 interkommunale selskaper i 2010. I 2006 var det 206 slike selskaper. Virksomhetsområdene til disse selskapene er angitt i fig. 4.

De brukes ofte i kommunal virksomhet som er finansiert av egne inntekter i form av avgifter, gebyrer og leieinntekter og som drives av flere kommuner i felleskap basert på selvkostprinsipper. Disse virksomhetsområdene er havner, vann, avløp og renovasjon. Det er i særklasse flest slike selskaper på renovasjonsområdet. Til disse virksomhetene kan det gjøre seg gjeldende stordriftsfordeler som kommunen tar ut gjennom samarbeidet.

Andre områder er kommunal revisjon, kommunale arkiver, brannvesen, krisesentre, legevakt, PP-tjenester, alarmsentraler og IKT-tjenester. Dette er spesialiserte områder hvor kommunene kan ha større fagmiljøer og et høyt kompetansenivå uten å måtte slå seg sammen. Antall deltakerkommuner i selskapene varierer fra to til 30–40. Gjennomsnittlig er det mellom sju og åtte deltakerkommuner. Fylkeskommunen kan også være deltaker sammen med kommunene i et fylke. Eksempel på det er interkommunale arkivselskaper.

I rapporten fra Universitetet i Agder (Jacobsen 2010 s. 25) angis at IKS-er driver «Primært oppgaver av forretningsmessig art». Det er, som nevnt, feil. IKS-ene ivaretar tjenester for kommunene i felleskap, noe som er på linje med å drive tjenestene i egen regi. Enten er det helt ordinære kommunale tjenester overfor innbyggere og næringsliv, eller fellestjenester som for deltakerkommunene.

⁹ Vabo, I. R. m.fl.: Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalget. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Mars 2014

¹⁰ Sørensen, R., Borge, L-E, Vabo, S.I. m.fl.: Omstilling og utvikling i norske kommuner. BI-rapport 3, 2007

¹¹ Jensen, B. og Narud, O.G., Antonsen, R. og Erichsen, A.B.: Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i Indre Østfold. Høgskolen i Hedmark 2014

VIRKSOMHET	ANTALL SELSKAPER
Vann/avløp/renovasjon	65
Herav bare:	
Vann 8	
Avløp 5	
Renovasjon 46	
HAVNER	10
BRANN/ALARM	26
BARNEVERN OG KRISESENTRER	12
HELSEVERN	16
KULTURINSTITUSJONER	23
OPPLÆRING/VERNEDE BEDRIFTER	8
ARKIV	11
REVISJON OG KONTROLLUTV. SEKR.	40
FELLES IKT	6
NÆRINGSUTVIKLING	16
ANNET	3
SUM	236

Fig 4: Interkommunale selskaper fordelt på virksomhet, 2010. Kilde: Kostra

Selskaper som driver forretningsvirksomhet driver næringsvirksomhet hvor formålet blant annet vil være å drive selskapene for å få størst mulig overskudd. Slike formål har ikke virksomheter registrert som IKS-er i SSBs database Kostra.

Kommunene har ikke adgang til å garantere for næringsvirksomhet. Siden IKS-ene er garantert av deltakerkommunene kan de heller ikke drive næringsvirksomhet. I renovasjonssektoren er håndtering av husholdningsavfall en kommunal oppgave, mens det er konkurranse med private aktører om næringsavfall. For å løse denne utfordringen har renovasjonsselskaper, som er organisert som IKS-er, f.eks. skilt ut håndtering av næringsavfall i egne aksjeselskaper.

Jacobsen har i sin rapport om § 27-samarbeid registrert hvilke områder slike samarbeid foregår på (Jacobsen s. 36). I hans utvalg er 32 prosent av samarbeidene Regionråd. Det

øvrige fordeler seg på tjenester til innbyggerne eller interne tjenester til kommunene. Elleve prosent gjelder akuttberedskap (legevakt og brann), åtte prosent friluftsliv og naturforvaltning og sju prosent kontrollutvalgssekretariater. Det resterende fordeler seg med mindre andeler på PP-tjenester, undervisning/kompetanseutbygging, IKT, innkjøp, skatt og næringsutvikling.

Oversiktene viser også at de tjenesteområdene som kommunene bruker mesteparten av sine ressurser på; barnehager, grunnskole, skolefritidsordninger og pleie og omsorg, ivaretas gjennom den ordinære kommunale virksomheten i de fleste norske kommuner, både store og små. I en del av de aller største kommunene, særlig Oslo og Bergen, er ikke denne problemstillingen særlig viktig. Det viktige for disse kommunene er at, i stedet for å ivareta tjenesteområdene i egen regi, blir de «outsourcet» til private bedrifter gjennom konkurranseutsetting. De som vinner slike konkurranser er ofte selskaper med tilknytning til skatteparadiser. Det vil være vanskelig for norsk-baserte bedrifter å stille opp mot disse.

Virkinger av interkommunalt samarbeid

Dette er ikke en utfyllende drøfting av virkningene av interkommunalt samarbeid, kun en gjennomgang av de mest sentrale.

Kommunene driver interkommunalt samarbeid ut fra tre hovedformål: (1) å utnytte stordriftsfordeler (2) å skape større kompetansemiljøer (3) å samordne og skape bedre utvikling for en region.

Stordriftsfordeler er knyttet særlig til kommunaltekniske tjenester, til tjenester hvor det er spesialisering og hvor det er behov for et større befolkningsgrunnlag for å utnytte den kapasiteten tjenestene har. Disse fordelene kan oppnås gjennom interkommunalt samarbeid uten å måtte slå kommunene sammen til større enheter. Da kan kommunene samtidig utnytte de fordelene små kommuner har

med nærhet mellom innbyggerne og kommunens politikere og ansatte på de tunge kommunale tjenestene innenfor oppvekst og utdanning og pleie og omsorg.

Interkommunalt samarbeid er en av årsakene til at det ikke kan forventes vesentlige kostnadsgevinster ved kommunesammenslutninger og større kommuner. Gevinster ved stordriftsfordeler er allerede tatt ut gjennom interkommunale samarbeidsordninger. Samtidig bidrar det til at små kommuner kan yte gode tjenester også på svært spesialiserte områder.

En positiv regional utvikling vil alle kommuner i en region ha glede av. Mye av formålet med regionrådene er nettopp å samordne og skape bedre utvikling i næringsliv, befolkning og kultur i regionen. Da kan vi kombinere kraften i at enkeltkommuner arbeider for å bedre utviklingen i sin kommune samtidig som vi gjennom regionen samordner alle kommunenes krefter til felles beste for hele regionen.

Disse forholdene kommer også godt fram i utvalgte politikeres vurdering av hovedformålene for interkommunalt samarbeid (IRIS-rapporten, s. 78):

- Økonomisk effektivisering
- Øke kvaliteten på tjenestene
- Styrke regionene og utviklingsarbeidet ut over kommunegrensene

De utredningene som er gjennomført viser at holdningene til interkommunalt samarbeid gjennomgående er positive. Det gjelder både Econ-rapporten fra 2006, Jacobsens undersøkelse fra 2011 og IRIS-rapporten fra 2013. Utfordringene knyttet til interkommunalt samarbeid er, i henhold til disse forskningsrapportene, at det trengs en bedre oversikt over og mer informasjon om samarbeidsordningene. Samtidig er det slik at oversikten på dette området ikke er dårligere enn for ordinær kommunal virksomhet.

Det gis også uttrykk for at det er behov for sterkere politisk styring. Men det er sen-

trale aktører fra politikk og administrasjon som deltar i styringen. Medlemmer av kommunestyrene har full adgang til å ta opp problemstillinger knyttet til interkommunale samarbeid, og det gjøres også. Ordningene oppfattes ikke som satellitter på utsiden av kommunene eller utenfor politisk kontroll, og det er ingen systematisk forskjell i vurderingene mellom store og små kommuner.

Rapportene konkluderer med at det er behov for bedre informasjon og oversikt over de interkommunale samarbeidsordningene og at det er behov for at de styres politisk av deltakerkommunene.

I de senere årene er det blitt vanlig at kommunene i interkommunale samarbeid i fellesskap utarbeider oversikter over samarbeidsordningene. Der legges det opp til hvordan interkommunalt samarbeid, særlig interkommunale selskaper, skal styres. Det kan gjelde forhold som styringsprinsipper, budsjettforutsetninger, lønnspolitikk, kostnadsfordeling og styresammensetning. Erfaringene fra bruk av Eiermeldinger som redskap for slik styring er gode. Eksempel på en slik Eiermelding er Interkommunal Eierskapsmelding for Indre Østfold¹².

Disse vurderingene synes ikke å deles av Vaboutvalget som er oppnevnt for å lage kriterier for ny kommunestruktur. De har et svært negativt syn på interkommunalt samarbeid. Deres vurderinger er knyttet til følgende påstander (Vaboutvalget, s. 72):

- Interkommunale samarbeidsordninger er i mindre grad underlagt folkevalgt styring
- Samarbeid på tvers av tjenestene innad i en kommune kan bli vanskeligere
- Vanskeliggjør økonomisk styring

Signy Vabo og Lars Erik Borge uttaler på s. 46 i sin rapport også at «*Stadig flere kommuner inngår i interkommunale samarbeid og staten har lagt til rette for ulike modeller*». Det siste

¹² Indre Østfold Regionråd: Interkommunal Eierskapsmelding for Indre Østfold. Revidert utgave juni 2013.

er riktig og det må vel oppfattes som positivt at staten legger til rette for at interkommunalt samarbeid kan ivaretas på gode og oversiktlige måter.

Men at stadig flere kommuner inngår i interkommunalt samarbeid kan ikke være riktig siden alle kommuner så godt som alltid har drevet interkommunalt samarbeid. Vet ikke Vaboutvalget det, eller mener de at omfanget av ordningene har økt? Det siste er sannsynligvis riktig, men her mangler vi tall. For eksempel har det etter 2002 blitt vanlig å organisere sekretariatene for kontrollutvalgene og kommunal revisjon som interkommunale selskaper. Det utgjør i dag 40 ordninger. De har imidlertid relativt lite økonomisk omfang, og det er vel de færreste som vil hevde at de er et demokratisk problem.

Tilsvarende gjelder de fylkesvis organiserte arkivene og brann- og redningstjenester. Et annet område hvor det er økning er barnevernet. Samhandlingsreformen utløser også nye samarbeidsordninger.

Signy Vabo og Lars Erik Borge er ansvarlige for alvorlige feilberegninger i omfanget av interkommunalt samarbeid i BI-rapporten «Omstilling og utvikling i norske kommuner» jf. deres påstand om at det var over 6000 interkommunale samarbeidsordninger. I samme rapport (s. 24) brukte de sin feilberegning til følgende vurdering:

«Men kommunene forsøker jo å kompensere gjennom tusenvis av interkommunale selskaper. Kommunene forsøker åpenbart å utnytte stordriftsfordelene. Problemet er at det er vanskelig å ha politisk kontroll med disse selskapene – og vi får administrasjonsstyrte monopoler uten tilstrekkelig eierkontroll og effektivitet.»

Vabo og Borge konkluderte allerede i 2007 på følgende måte om interkommunalt samarbeid:

«Interkommunalt samarbeid ser derfor ikke ut til å være et godt alternativ til kommunesammenslåing. Det er (minst) tre grunner til dette. For det første er den interkommunale eierstyring oftest svak. Interkommunale

selskaper har ofte store og heterogene styrever. Studier av kommersielle selskaper viser at selskaper med slike styrever har lav lønnsomhet. I interkommunale selskaper kan det være konflikter mellom politiske styreverrepresentanter som svekker selskapets beslutningsevne. For det andre viser det seg at virksomheter som er eid av mange kommuner har lavere effektivitet enn virksomheter som er eid av en kommune... For det tredje er det liten eller fraværende konkurranse om de tjenester som leveres av interkommunale selskaper.»

Det er en merkverdig begrunnelse for motstand mot interkommunalt samarbeid. Forfatterne synes å tro at interkommunalt samarbeid er forretningsvirksomhet med kommersielle formål og at de bør konkurrere med andre selskaper om å yte tjenestene. De interkommunale selskapene driver ikke kommersiell virksomhet, men ivaretar kommunale oppgaver. De har ikke økonomisk overskudd som formål. Formålet er å sikre innbyggere og næringsliv gode kommunale tjenester på en økonomisk gunstig måte. Tjenestene finansieres enten av gebyrer og avgifter basert på selvkostprinsipper eller av kommunenes skatteinntekter. Det burde være elementære kunnskaper for eksperter på kommunal virksomhet.

Det sterkeste ankepunktet mot interkommunale samarbeidsordninger er påstandene om at de undergraver demokratisk styring. Selvsagt kan interkommunalt samarbeid bli en demokratisk utfordring dersom for mange oppgaver skyves ut av kommunestyrene og i stedet løses i fellesselskaper. Det er imidlertid stor oppmerksomhet omkring den utfordringen dette kan komme til å representere. Interkommunalt samarbeid har ikke det omfanget eller de demokratiske problemene som Vaboutvalget hevder. Det har heller ingen entydig sammenheng med kommunestrukturen og er på ingen måte noe særnorsk. Det er snarere en internasjonal trend.

Samarbeidet mellom kommunene er derimot fortsatt et alternativ til kommunesammenslåing og også til «outsourcing» eller konkurranseutsetting av kommunale tjenester. Er

det derfor interkommunalt samarbeid er blitt en torn i øyet for så mange? Det er påfallende at tilhengerne av færre kommuner overdriver omfanget av interkommunalt samarbeid og hevder at det er svært problematisk til tross for at seriøse forskningsrapporter om omfang og syn på slikt samarbeid sier noe annet. Ekspertutvalget for kommunereform faller klart i denne kategorien.

Dette går også fram av rapporten «Interkommunalt samarbeid i Indre Østfold». Representantene for de kommunene som har tatt til orde for en sammenslåing av kommunene i Indre Østfold ser på det interkommunale samarbeidet som svært problematisk og arbeidskrevende (de store kommunene). Representantene for kommunene som ikke ønsker sammenslåing, ser ikke på interkommunalt samarbeid som problematisk og svært arbeidskrevende (de mindre kommunene). Dette står også i motsetning til Vaboutvalgets vurderinger som hevder at interkommunalt samarbeid er særlig krevende for de mindre kommunene.

Samarbeid er avgjørende

Samarbeid mellom kommuner og interkommunalt samarbeid er grunnleggende positivt og er et viktig bidrag til positiv utvikling av kommunal virksomhet og kommunale tjenester. Omfanget av interkommunalt samarbeid og de problemer det kan skape overdrires sterkt av krefter som er opptatt av å få større kommuner. Signy Vabo og Lars Erik Borge var medforfattere i den rapporten som i 2007 bidro til den største overdrivelsen av interkommunale samarbeidsordninger. Deres beregning er basert på en elementær regnefeil.

Interkommunalt samarbeid bidrar til at mindre kommuner kan utnytte eventuelle stordriftsfordeler i kommunal virksomhet, og ha gode fagmiljøer der de mest spesialiserte tjenestene krever et større befolkningsgrunnlag enn de mindre kommunene har. Det er en av årsakene til at det ikke kan forventes økonomiske innsparinger ved større kommuner.

Det minner mer om et forstokket og gammeldags syn med liten forståelse for hvordan et moderne samfunn utvikles og styres.

Kostnadsgevinster ved stordriftsfordeler er allerede tatt ut. Derved kan de mindre befolkningsrike kommunene utnytte nærheten mellom innbyggerne og kommunens politikere og tjenestemenn til å yte bedre kommunale tjenester.

Nærheten mellom innbyggere, politikere og tjenesteområder er den mest sannsynlige årsak til at innbyggerne i små kommuner er mest fornøyd med de ressurskrevende kommunale tjenestene innenfor oppvekst og grunnskole, pleie og omsorg og helsetjenester. Kommunene bruker ca. 80 prosent av sine utgifter på disse tjenestene. Innbyggernes tilfredshet med disse tjenestene synker med økende kommunestørrelse.

Vaboutvalgets mandat for å utvikle kriterier for god kommunestruktur inneholder punktet: «Som et generelt prinsipp skal det legges til grunn at alle kommuner skal løse sine lovpålagte oppgaver selv». Utvalget synes å ha tolket dette slik at kommuner helst ikke skal kjøpe tjenester eller inngå i samarbeid med andre kommuner om kommunale oppgaver.

En konsekvens av et slikt prinsipp bør vel også være at kommunene helst ikke skal kjøpe tjenester fra privat sektor. Vi må sette spørsmålsteget ved om det samfunnssynet som et slikt prinsipp bygger på passer for vårt moderne samfunn. Det minner mer om et forstokket og gammeldags syn med liten forståelse for hvordan et moderne samfunn utvikles og styres. Poenget må vel være at kommunene skal løse sine oppgaver på den beste måten for sine innbyggere, sitt organisasjonsliv og sitt næringsliv. Samspill, samarbeid og kommunikasjon mellom de mange aktørene som påvirker og former utviklingen, er avgjørende for å få gode resultater.