

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Bruk av vertskommune- modellen blant norske kommuner 2008-2016

Lars Chr. Monkerud, Sigrid Stokstad og Marthe Indset

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET

Tittel: Bruk av vertskommunemodellen blant norske kommuner
2008-2016

Forfatter: Lars Chr. Monkerud, Sigrid Stokstad og Marthe Indset

NIBR-rapport: 2019:101

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-269-1 (Elektronisk)

Prosjektnummer: O- 3441

Prosjektnavn: Innsamling av data til KMDs organisasjonsdatabase

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Lars Chr. Monkerud

Referat: Ved hjelp av sekundærkilder, samt data fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase (ODB) og data fra en tilleggsundersøkelse fra 2009 beskrives utbredelsen av vertskommunesamarbeid for utvalgte oppgaveområder, samt endringer i slik organisering, i perioden 2008 til 2016. Notatet presenterer også analyser av hvilke kommuner som typisk påtar seg vertsrollen. Gjennomgangen viser at vertskommunesamarbeid er særlig utbredt innenfor barnevern, og kun i begrenset grad innefor typiske driftsoppgaver. Videre vises at vertsrollen som oftest tas av en relativ stor kommune, og at kommunenes politiske profiler også kan spille en rolle - det er ofte kommuner med et stort innslag av kommunestyrerepresentanter fra venstresiden i politikken som tar på seg en slik rolle.

Dato: Januar 2019

Antall sider: 19

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Innhold

Innledning.....	2
Kort om bakgrunnen for vertskommunemodellen.....	3
Til hvilke oppgaver brukes vertskommunemodellen?.....	3
Hvorfor er folkevalgt nemnd så lite brukt i vertskommunesamarbeid?.....	4
Vertskommunesamarbeid i perioden 2008-2016.....	5
Vertskommunesamarbeid: Hvor mange deltar og hvordan fordeles rollene?.....	9
Oppsummering.....	17
Litteratur.....	18

Tabelloversikt

Tabell 1: <i>Innføring og avvikling av administrative verts-kommunesamarbeid mellom 2008 og 2016. $N \in [225, 236]$.</i>	9
Tabell 2: <i>Deskriptiv statistikk for 41 verts-kommunesamarbeid (2009). Antall kommuner som er med i samarbeidet</i>	11
Tabell 3: <i>Deskriptiv statistikk for kommuner 41 vertskommunesamarbeid (2009).</i>	12
Tabell 4: <i>Deskriptiv statistikk for analysevariabler (2009). $N=97$.</i>	15
Tabell 5: <i>Logit-analyse (betinget) av sannsynlighet for vertsrolle (2009). $N=97$.</i>	16

Figuroversikt

Figur 1: <i>Kommuner med administrativt vertskommunesamarbeid i 2008 og 2016. $N \in [225, 236]$</i>	7
Figur 2: <i>Kommuner med administrativt vertskommunesamarbeid (2009). Gjennomsnittlig befolkningsstørrelse etter antall samarbeid og roller</i>	11
Figur 3: <i>Administrative vertskommunesamarbeid (2009). Sammensetning og størrelsesforhold.</i>	13
Figur 4: <i>Predikert sannsynlighet for vertskommunerolle.</i>	16

Innledning

I dette notatet skal vi se nærmere på utbredelsen av vertskommunesamarbeid i kommune-Norge. Hvilke oppgaver samarbeides det typisk om innenfor denne modellen? Hvordan organiseres samarbeidet? Mens innføringen av denne ordningen i sin tid åpnet for interkommunalt samarbeid også om lovpålagte oppgaver, ser man til en viss grad slikt samarbeid også innenfor utvalgte driftsoppgaver (Monkerud mfl. 2016:92-96). Særlig gjelder dette innenfor lovpålagte oppgaver med slike som krisesenter og legevakt. Notatet benytter seg av data fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase (Hovik og Stigen 2008, Monkerud mfl. 2016), samt data fra en tilleggsundersøkelse gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i 2009 (Tjerbo 2010). Data fra førstnevnte kan være nyttige for å se på omfanget av vertskommunesamarbeid innenfor driftsoppgaver i perioden frem til i dag, men kan vanskelig si noe om det typiske vertskommunesamarbeidet mer spesifikt: I organisasjonsdatabasen (ODB) registreres kun opplysninger om den enkelte kommunen har innledet et vertskommunesamarbeid på et spesifikt område, og det fremgår ikke hvorvidt kommunen selv er vertskommune eller hvilke eller hvor mange andre kommuner som inngår i samarbeidet. Som gjennomgangen her vil vise, er det for de fleste driftsoppgaver ikke slik at vertskommunesamarbeid er den typiske samarbeidsmodellen. Når det gjelder de lovpålagte oppgavene, viser ODB og enkelte andre undersøkelser¹ at modellen har en viss utbredelse innenfor for eksempel barnevern.² Eksempelvis viser tall fra SSB at mellom 52 og 56 prosent av alle kommuner hadde et «interkommunalt samarbeid» på barnevernområdet i perioden 2015-2017.³

Notatet tegner først kort opp bakgrunnen for ordningen med vertskommunesamarbeid, og gir en kort beskrivelse av områder der vertskommunesamarbeid er særlig utbredt – dvs. innenfor barnevern og samarbeid om krisesenter og legevakt. Deretter ser notatet på endringer i valg av vertskommunesamarbeid i perioden 2008 til 2016 ved hjelp av data fra ODB. Her ser en altså på endringer i den enkelte kommunes tilbøyelighet til å inngå slikt samarbeid, men da innenfor driftsoppgaver og lovpålagte oppgaver uten innslag av myndighetsutøvelse, og, som nevnt, uten at data kan si noe videre om det enkelte samarbeid mer spesifikt (med hensyn til hvilke eller hvor mange kommuner som deltar). For å supplere slike analyser kan det derfor være nyttig å se nærmere på data fra nevnte tilleggsundersøkelse (Tjerbo 2010), som kan si noe nærmere om hvilke roller den enkelte kommunen har i det enkelte samarbeidet, samt noe om hvordan det «typiske» vertskommunesamarbeid ellers ser ut.

Generelt finner notatet at det i undersøkelsesperioden ikke skjer store endringer i bruken av vertskommunesamarbeid som samarbeidsmodell, og at denne formen for samarbeid karakteriseres av enkelte regulariteter: Det er i stor grad den største kommunen og kommunen med det største innslaget av partier fra venstresiden i kommunestyret som påtar seg vertskommunerollen. En siste del av notatet oppsummerer.

¹ Blåka mfl. (2012:122, tabell 5.5). Se også brev fra KS til Barne- og likestillingsdepartementet av 15.12.2016 med henvisning til Andrews mfl. (2015).

² I 2012 og 2008 (men ikke i 2016) hadde ODB-undersøkelsen med et eget spørsmål om vertskommunesamarbeid innenfor blant annet barnevern (Blåka mfl. 2012:121). Men heller ikke her ble det spurt videre om andre karakteristika ved den enkelte kommunens plass i samarbeidet (vertskommunestatus, antall kommuner i samarbeidet mv.).

³ Se <https://www.ssb.no/statbank/table/12115/>. En svakhet ved disse tallene er at kommunene ikke er spurt om behandlingen av saker som gjelder myndighetsutøvelse spesifikt (der vertskommunesamarbeid er den eneste mulige formen for interkommunalt samarbeid).

Kort om bakgrunnen for vertskommunemodellen

Vertskommuneordningen for interkommunalt samarbeid er regulert i kommuneloven kap. 5A. Reglene trådte i kraft 1. januar 2007, slik at dette altså er en ganske ny form for interkommunalt samarbeid. Da dette regelverket ble innført, hadde interkommunalt samarbeid vært organisert på annen måte i lang tid. Forløperen til dagens § 27-samarbeid (interkommunalt styre) var etablert allerede i kommunestyrelovene av 1921.⁴ Det samme gjelder bestemmelser om sammenslutninger mellom kommuner med ubegrenset ansvar for deltakerne (interkommunale selskaper).⁵ I tillegg har kommuner svært lang tradisjon for å samarbeide innenfor rammen av aksjelovgivningen.

Med vertskommuneordningen kom nye muligheter for interkommunalt samarbeid, nemlig samarbeid om *lovpålagte oppgaver*, og særlig *myndighetsutøvelse*, som det ikke har vært anledning til å delegerer til andre uten særskilt lovhjemmel. Med denne ordningen ble det åpnet for at kommunene samarbeider om en mye større del av tjenesteproduksjonen enn tidligere. Målet med ordningen var å tilby en organisasjonsmodell som kunne gjøre det forsvarlig å etablere interkommunalt samarbeid om tradisjonelle kommunale forvaltningsoppgaver, innbyggerrettede tjenester og offentlig myndighetsutøvelse.⁶

Vertskommuneordningen innebærer at gjennomføringen av oppgaven legges til administrasjonen i en av kommunene. Myndighet delegeres fra den enkelte samarbeidskommunen til vertskommunen. Kommunene må også ta stilling til om de ønsker administrativt vertskommunesamarbeid jf. kommuneloven § 28-1 b eller vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd jf. kommuneloven § 28-1 c. I et administrativt vertskommunesamarbeid kan vertskommunen bare utføre oppgaver og treffe avgjørelser i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Hvis kommunene etablerer en felles folkevalgt nemnd, kan samarbeidet også omfatte saker som er av prinsipiell betydning, se § 28-1 c nr. 3.

Nedenfor beskrives kort utbredelsen av vertskommunesamarbeid på enkelte områder – dvs. på barnevernområdet, som innebærer myndighetsutøvelse, og innenfor samarbeid om krisesenter og legevakt, der det også er en viss utbredelse av vertskommunesamarbeid.

Til hvilke oppgaver brukes vertskommunemodellen?

Barnevern er en lovpålagt oppgave som innebærer myndighetsutøvelse, og vertskommunesamarbeid er den eneste formen for interkommunalt samarbeid som står til rådighet. Kommunene har fått oppfordringer om å samarbeide om barnevern, for eksempel i brev fra Barne- og likestillingsdepartementet v/statsråden til familie- og kulturkomiteen av 17. desember 2009, der statsråden uttaler: «I tillegg vil jeg oppfordre kommunene til interkommunalt samarbeid. Erfaringene med dette er positive.»⁷

ODB-undersøkelsen fra 2008 viser at 28 prosent av kommunene hadde inngått interkommunalt samarbeid om barnevern som vertskommunesamarbeid.⁸ I 2012 hadde det skjedd en betydelig økning, da var det 43,1 prosent av kommunene som hadde valgt vertskommunesamarbeid som modell for interkommunalt samarbeid om barnevern. 3,3

⁴ NOU 1995: 17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet punkt 3.1.1

⁵ Ot.prp. nr. 53 (1997-1998) punkt 3.3.3

⁶ Ot.prp. nr. 95 (2005-2006) punkt 1.1

⁷ Brev fra Barne- og likestillingdepartementet v/statsråden til familie- og kulturkomiteen av 17.12.2009.

<https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillingar/Stortinget/2009-2010/inns-200910-173/5/> lesedato 01.12.2017

⁸ Blåka mfl. (2012:122, tabell 5.5).

prosent av disse hadde valgt vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.⁹ Organisasjonsdatabaseundersøkelsen fra 2016 viser ikke hvor mange kommuner som samarbeider om barnevern. Andre undersøkelser viser imidlertid at omfanget av vertskommunesamarbeid på barnevernsområdet fortsatte å øke etter 2012. Som nevnt rapporterer kommunene gjennom KOSTRA om interkommunalt samarbeid om barnevern. Hvis vi legger til grunn at alle slike tilfeller gjelder samarbeid også om myndighetsutøvelse i barneverntjenesten, er det bare vertskommunemodellen som er aktuell å bruke. KOSTRA viser at at 239 kommuner (56 prosent) har et slikt samarbeid i 2017. Ved utgangen av september 2014 hadde 202 norske kommuner etablert interkommunalt samarbeid om barnevern. Det var etablert til sammen 63 samarbeid, der det vanligste var samarbeid mellom to kommuner (i alt 27 samarbeid). KOSTRA-tall viser at fra 2014 til 2015 var det 22 flere kommuner som hadde inngått samarbeid, dvs. at 224 av alle kommuner (52,3 prosent) hadde en eller annen form for interkommunalt samarbeid på barnevernsområdet. I 2016 var det bare en kommune i Agderfylkene som ikke var med i et interkommunalt samarbeid. I Sør-Trøndelag var det bare fem.¹⁰

Krisesenter og legevakt er eksempler på lovpålagte kommunale tjenester som ikke innebærer myndighetsutøvelse. Det er dermed ikke bare vertskommunemodellen som er aktuell. For eksempel åpner departementet i proposisjonen til krisesenterloven også for IKS, se Ot.prp.nr.96 (2008-2009) Om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) s. 36. På disse tjenesteområdene er omfanget av vertskommunesamarbeid lavere enn på barnevernsområdet. Organisasjonsdatabaseundersøkelsen fra 2016 viser at 35,8 prosent av kommunene hadde valgt vertskommunemodellen for samarbeid om krisesenter, mens 44,2 prosent hadde valgt denne modellen for samarbeid om legevakt. Organiseringen av disse tjenesteområdene ble ikke målt i 2008 og i praksis heller ikke i 2012.

For en rekke andre lovpålagte oppgaver og øvrige driftsoppgaver har vi sammenlignbare tall i organisasjonsdatabaseundersøkelsene fra 2008 og 2016. I den videre framstillingen er det disse tallene som brukes når vi refererer til organisasjonsdatabasen (ODB).

I det følgende ser vi derfor først kort på utbredelsen av politisk vertskommunesamarbeid. Så går vi nærmere inn på utbredelsen av administrativt vertskommunesamarbeid i 2016, samt mulige tendenser til endringer fra 2008 – ved hjelp av data fra ODB. I påfølgende del ser vi så nærmere på det typiske vertskommunesamarbeidet – gitt ved antall kommuner som samarbeider og hvilke typer kommuner som påtar seg vertsrollen – ved hjelp av NIBRs supplerende undersøkelse fra 2009 (Tjerbo 2010).

Hvorfor er folkevalgt nemnd så lite brukt i vertskommunesamarbeid?

Generelt er det slik at vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd sjelden etableres. Legevakt og krisesenter utpeker seg som de oppgavene der folkevalgt nemnd brukes mest, men det er likevel valgt av bare om lag 5,5 prosent av kommunene.¹¹ Vi har ikke et klart forskningsmessig grunnlag for å forklare hvorfor folkevalgt nemnd er så lite brukt i vertskommunesamarbeid. Denne modellen skulle jo kunne veie opp for noen av ulempene med interkommunalt samarbeid, særlig de som gjelder såkalt demokratisk underskudd. I et vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd skulle mulighetene for folkevalgt styring

⁹ Blåka mfl. (2012:121, tabell 5.4).

¹⁰ Se brev fra KS til Barne- og likestillingsdepartementet – BLD av 15.12.2016 med henvisning til Andrews mfl. (2015).

¹¹ Monkerud mfl. (2016:94, tabell 3.22).

kunne kombineres med de fordelene interkommunalt samarbeid ventes å gi når det gjelder stordrift, administrativ innsparing og høyere faglig standard i oppgaveløsningen.

En mulig forklaring er at kommunene ikke ser det demokratiske underskuddet som et problem, slik at de opplever mulighetene for å utøve folkevalgt lederskap som gode nok innenfor et administrativt vertskommunesamarbeid. Fra folkevalgte er det imidlertid pekt på at det er styringsutfordringer ikke minst med å kontrollere utgiftene i vertskommunesamarbeid, både i kommuner som selv er vertskommuner og i samarbeidskommunene.¹² Det kan tyde på at kommunene velger administrativt og ikke politisk vertskommunesamarbeid *på tross* av de demokratiske styringsutfordringene som administrativt vertskommunesamarbeid reiser. Det kan også være at kommunene ikke ser på ordningen med folkevalgt nemnd som en løsning på problemet med demokratisk underskudd.

I og med at politisk vertskommunesamarbeid er lite utbredt, er det trolig også lite kjent som samarbeidsform. Det er påvist at det er knyttet usikkerhet til nemndenes rolle i politisk vertskommunesamarbeid, også i de kommunene som deltar i denne samarbeidsformen. Dette gjelder nemndas rolle i forhold til administrasjonen i vertskommunen, men også nemndas plassering inn i deltakerkommunenes egen organisasjon.¹³ Dette kan i seg selv være en forklaring på at politisk vertskommunesamarbeid sjelden velges. I tillegg kommer at folkevalgt nemnd i seg selv skaper en mer komplisert kommunal organisering og at det er ressurskrevende å ha en slik nemnd.

Dersom vertskommunesamarbeid skal omfatte saker av prinsipiell betydning, må kommunene etablere en folkevalgt nemnd uavhengig av hvordan de vurderer denne organiseringsformen. Det lave antallet vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd tilsier at kommunene ikke ser behov for vertskommunesamarbeid om slike saker. Men det kan også være at de unnlater å etablere vertskommunesamarbeid om prinsipielle saker fordi de ikke ønsker modellen med folkevalgt nemnd. Her må det imidlertid også nevnes at spørsmålet om hva som skal anses som prinsipielle saker til en viss grad er opp til den enkelte kommunen å avgjøre.

Vertskommunesamarbeid i perioden 2008-2016

Nedenfor presenteres data fra ODB-undersøkelsene fra 2008 og 2016 for de seksten sammenlignbare oppgaveområdene der det har skjedd enkelte endringer i bruken av administrativt vertskommunesamarbeid.¹⁴ Som nevnt innledningsvis er inntrykket at utbredelsen av vertskommunesamarbeid er betydelig innenfor barnevern, men ellers ikke altfor stor. Her ser vi bare på de oppgaveområdene som ODB-undersøkelsene gir tallgrunnlag for, og der faller interkommunalt samarbeid om barnevern utenfor. Selv om dette ikke gir et uttømmende bilde av kommunenes bruk av vertskommunesamarbeid, mener vi at det gir et interessant innblikk i hvordan denne formen for interkommunalt samarbeid fungerer. På de fleste områder er det færre enn fem prosent av kommunene som benytter

¹² Stokstad, Sigrid, Marit Helgesen, Jan Erling Klausen og Lars Chr. Monkerud *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering* NIBR-rapport 2016:18 s. 54

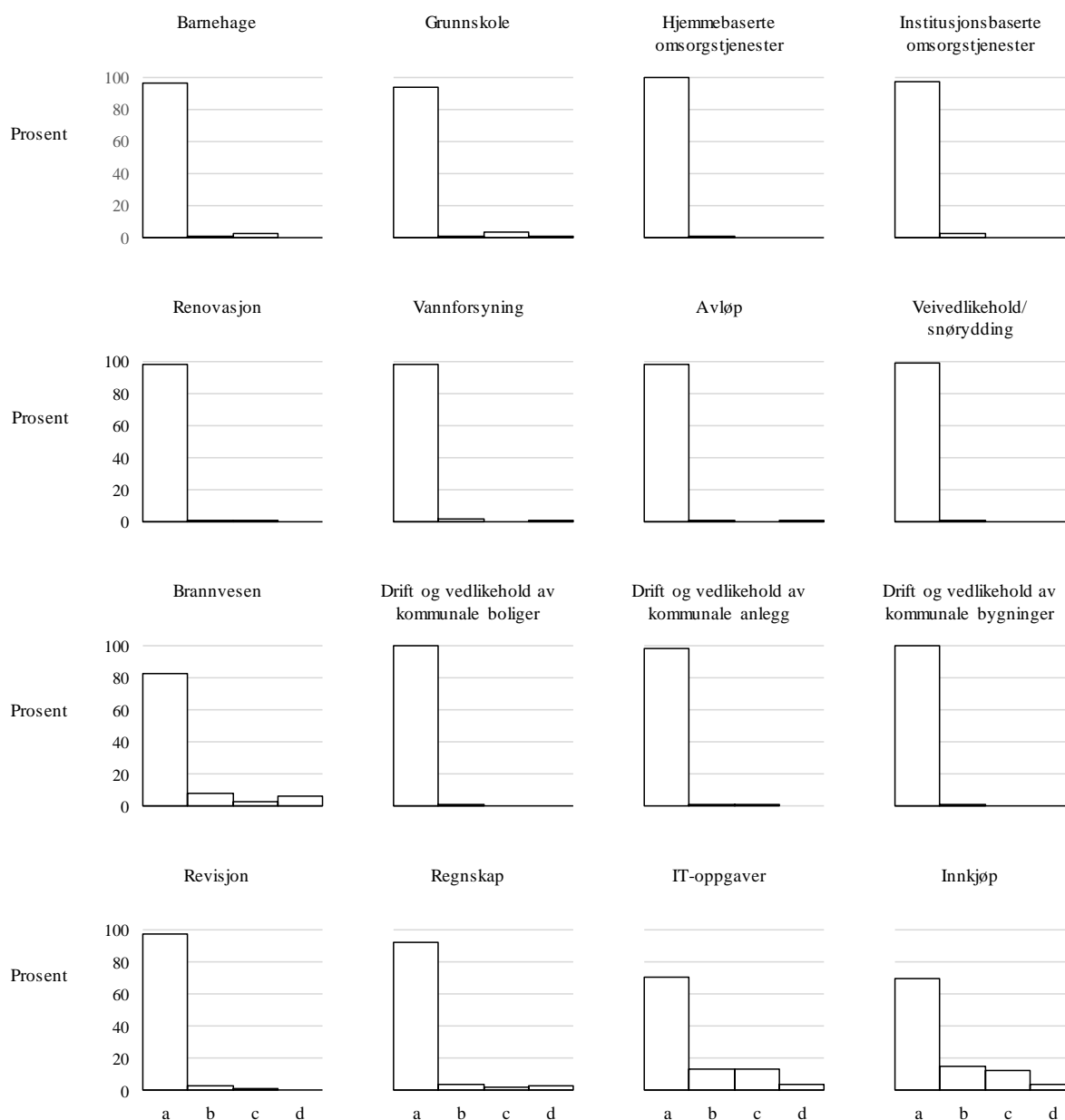
¹³ Gjertsen, A. (2014): *Fra sandpåstrøing til gjennomslagskraft? Demokrati og styring i vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen. Delrapport 3.* NF rapport 10/2014. Bodø: Nordlandsforskning s. 32

¹⁴ Data fra ODB-undersøkelsen i 2012 utelates fra analysen her: Av ulike grunner (problemer med lesbarheten for det elektroniske spørreskjemaet mv.) er en del svar utelatt fra materialet i 2012, slik at disse kan gi et skjevt bilde av organiseringen for dette året (Blåka mfl. 2012:200-201). Som nevnt er det svært få kommuner som benytter seg av politisk vertskommunesamarbeid (med felles nemnd), og vi fokuserer derfor på bruken av administrativt vertskommunesamarbeid. Blant de nitten områdene det ble spurt om i både 2008 og 2016 utelates «drift av kino/kulturhus», «renhold» og «kantiner» der ingen kommuner oppgir administrativt vertskommunesamarbeid for noen av årene.

seg av vertskommunesamarbeid, men med noen unntak: Det er et visst innslag av vertskommunesamarbeid innenfor brannvesen, IT-oppgaver og innkjøp (med en tendens til økning fra 2008 til 2016 særlig på det førstnevnte området), og innenfor krisesenter-legevaktområdet (i 2016, som påpekt ovenfor) (Blåka mfl. 2008:129-131, Monkerud mfl. 2016:92-96). Sammenstillingene her gjelder imidlertid *totalomfanget* på de to undersøkelsestidspunktene, og sier ikke noe om tendensen til den typiske endringen i organisering for den typiske kommunen. Slik sett *kan* en slik sammenligning skjule at det har skjedd større endringer i perioden (ved at det er omtrent like mange kommuner som avvikler en vertskommuneordning som det er kommuner som oppretter slike). For undersøke dette nærmere kan en se på organiseringen av ulike tjenesteområder blant de kommunene som har svart på spørsmålet om vertskommunesamarbeid på begge de aktuelle tidspunktene. En oversikt over disse kommunene vises i figur 1.

Inntrykket er det samme som en får fra en enkel sammenstilling av totalomfanget på de to tidspunktene. Svært få kommuner endrer organisering (med hensyn til et eventuelt vertskommunesamarbeid) gjennom perioden (lave stolper i midten i delfigurene), og tendensen er, som nevnt, at de aller fleste kommuner gjennomgående i perioden *ikke* organiserer de aktuelle tjenestene som vertskommunesamarbeid (høye stolper til venstre i delfigurene). Unntakene er for IT-oppgaver og innkjøp, og til en viss grad brannvesen. Her ser man en tendens til visse endringer, i og med at relativt mange kommuner innfører vertskommunesamarbeid i perioden (8 til 15 prosent; stolpene nest lengst til venstre) og flere også avvikler slike ordninger i perioden (3 til 13 prosent; stolpene nest lengst til høyre). Endringene er uansett moderate når en ser på alle områdene under ett. På de fleste områdene er det små bevegelser, sett som andelen kommuner som endrer organiseringsmodell. Og endringene i den ene retningen (for noen kommuner) «motsvares» av noenlunde like endringer i den andre retningen (for andre kommuner): Nettoendringen på hvert område fremstilles i tabell 1, og det er altså slik at det ikke spores særlige omveltninger i omfanget av vertskommunesamarbeid (de fleste endringer ligger på 1-2 prosent av kommunene). Ett mulig unntak er samarbeid om brannvesen, der en ser en viss netto økning i bruken av vertskommunesamarbeid (en økning på rundt 5 prosentpoeng), og, om noe, ser man en svak tendens til at omfanget av vertskommunesamarbeid øker på de fleste områdene i perioden (kun tre områder opplever tilbakegang).

Figur 1: *Kommuner med administrativt vertskommunesamarbeid i 2008 og 2016.*
N ∈ [225, 236]



a: Ikke vertskommunesamarbeid i 2008 eller 2016, b: Ikke vertskommunesamarbeid i 2008 men i 2016,
 c: Ikke vertskommunesamarbeid i 2016 men i 2008, d: Vertskommunesamarbeid i 2008 og 2016.

Kilde: KMDs organisasjonsdatabase 2008 og 2016. Se Hovik og Stigen 2008 og Monkerud mfl. 2016.

Disse tendensene kan også sammenholdes med endringene i omfanget av interkommunale samarbeid generelt (se tabell 3.25-3.26 i Monkerud mfl. (2016:97-99)): Hovedinntrykket er at endringene for omfanget av vertskommunesamarbeid på de ulike områdene i stort følger samme mønster. Unntakene kan være renovasjonsområdet, der antallet interkommunale samarbeid generelt i perioden øker med rundt ti prosentpoeng (*ibid.*), mot få endringer med hensyn til inngåtte vertskommunesamarbeid, og revisjon og innkjøp, der forekomsten av vertskommunesamarbeid øker med noe over to prosentpoeng mens interkommunalt samarbeid generelt går tilbake (med henholdsvis åtte og tre prosentpoeng; *ibid.*).

Som nevnt gir ikke data fra ODB-undersøkelsene grunnlag for å si noe om hvordan det enkelte vertskommunesamarbeidet ser ut med hensyn til hvilken kommune som påtar seg vertsrollen eller hvor mange kommuner eller hvilke typer kommuner som deltar. I det videre skal vi derfor se på NIBRs tilleggsundersøkelse fra 2009 der innsendte samarbeidsavtaler (med navngitte deltagerkommuner) kan gi nyttig innsikt (Tjerbo 2010:11-15).

Tabell 1: *Innføring og avvikling av administrative verts-kommunesamarbeid mellom 2008 og 2016. N ∈ [225, 236].*

	Netto endring i perioden 2008-2016 (prosent)*
Barnehage	-2,55
Grunnskole	-2,54
Hjemmebaserte omsorgstjenester	0,43
Institusjonsbaserte omsorgstjenester	2,97
Renovasjon	0,00
Vannforsyning	1,69
Avløp	1,28
Veivedlikehold/ snørydding	0,86
Brannvesen	4,76
Drift og vedlikehold av kommunale boliger	0,42
Drift og vedlikehold av kommunale anlegg	0,87
Drift og vedlikehold av kommunale bygninger	0,43
Revisjon	2,21
Regnskap	2,18
IT-oppgaver	-0,44
Innkjøp	2,23

Kilde: KMDs organisasjonsdatabase 2008 og 2016. Se Hovik og Stigen (2008) og Monkerud mfl. (2016). *Kommuner som innfører vertskommunesamarbeid i perioden - kommuner som avvikler vertskommunesamarbeid i perioden.

Det kan være grunn til å spørre hvorfor kommunene ikke har tatt i bruk vertskommunemodellen i større grad. Ovenfor har vi vist til at *politisk* vertskommunesamarbeid trolig ikke velges fordi modellen er relativt ukjent og det hefter noe usikkerhet om hvordan den fungerer. Noe av det samme kan tenkes å gjøre seg gjeldende også når det gjelder administrativt vertskommunesamarbeid sammenlignet med andre samarbeidsformer. Dette er en relativt ny samarbeidsform, og de øvrige tilgjengelige samarbeidsformene har vært tilgjengelige i et vesentlig lengre tidsrom. Der interkommunalt samarbeid på et oppgaveområde ble inngått før vertskommunemodellen ble innført, vil det være en tendens til å beholde tidligere modell. Generelt er det krevende og forbundet med noe usikkerhet å skulle «åpne opp» et interkommunalt samarbeid med sikte på reorganisering. Det kan også være at for eksempel IKS velges framfor vertskommunesamarbeid fordi de kommunale aktørene har erfaring fra IKS-modellen og opplever den som kjent og hensiktsmessig. Politisk vertskommunesamarbeid kan oppfattes som for komplisert, mens administrativt vertskommunesamarbeid kan gi for lite styringsmuligheter, særlig for samarbeidskommunene.

Vertskommunesamarbeid: Hvor mange deltar og hvordan fordeles rollene?

Det ligger i sakens natur at deltagerne i et vertskommunesamarbeid trenger en større organisatorisk ramme for oppgaveløsningen, eller et større nedslagsfelt, enn det man ville hatt dersom man sto alene om oppgavene. Og *gitt* at man har valgt vertskommunesamarbeid som samarbeidsmodell er det altså organisasjonen til en av deltagerkommunene, vertskommunen, som skal stå for oppgaveløsningen. Dette betyr at vertskommunes organisasjon i alle fall må «bygges ut» noe, og det vil derfor være naturlig at det er den største deltagerkommunen som tar på seg vertsrollen.¹⁵ På den ene siden kan det være gode grunner til å velge vertskommunesamarbeid fremfor andre interkommunale løsninger. For eksempel uttrykker to respondenter (rådmenn) seg slik:

Vår erfaring er at vertskommunesamarbeid gir bedre styring og prioritering enn andre typer interkommunalt samarbeid. Mange interkommunale samarbeid har en tendens til å bli ressurskrevende og lever sitt liv som «gjøkunger», dvs. at de slipper unna prioriteringer opp mot andre tjenester,

og

[v]ertskommunemodellen er svært aktuell innenfor mange tjenesteområder og er med på å samle mange små fagmiljø slik at det fortsatt er mulig å rekruttere personer til små kommuner. Samtidig gir vertskommunemodellen klare arbeidsgiverforhold i motsetning til andre løse samarbeidsmodeller (to respondenter i Tjerbo 2010:26).

Begge sitater kan si noe om muligheten for bedre styring i et vertskommunesamarbeid enn det en kan forvente for andre samarbeidsformer, og begge kan også stå som eksempler på en «styringspolitisk» holdning som fremhever viktigheten av mer direkte former for styring, ofte assosiert mest med venstresiden i politikken. Her kan det være en klar fordel å se nettopp på data om vertskommunesamarbeid: Her er valget om interkommunalt samarbeid tatt, med det det kan innebære av mulig «styringstap». Men det er fortsatt ett valg som står igjen, eller som må tas samtidig, nemlig valget av vertskommune. Som nevnt er det en rimelig hypotese at det er den største kommunen som påtar seg et slikt ansvar. Videre kan det ovennevnte også si noe om ulike kommuners vektlegging av mer direkte styringsmuligheter. Mer presist kan man forvente at kommuner med større innslag av representanter fra venstrepartiene, alt annet likt, vil vurdere det å være vertskommune som særlig viktig, og at politisk orientering hos de ulike samarbeidspartnerne, isolert sett, dermed også kan si noe om hvilken kommune som ender opp i vertsrollen. Dette kommer notatet tilbake til – i analyser som nettopp utnytter at mye av samarbeidsvalget er tatt (dvs. i analyser som ser på variasjonen *innenfor* de enkelte vertskommunesamarbeid). Før vi ser nærmere på slike hypoteser kan det uansett være på sin plass å se litt nærmere på de data som vi benytter oss av.

¹⁵ Det er selvsagt ikke umulig at en mindre deltagerkommune kan ta på seg vertsrollen (som uansett kan bety at den aktuelle kommunen må «bygges ut» sin tjenesteorganisasjon ganske kraftig). Argumentet her er at det, *alt annet likt*, vil være mest effektivt at den største kommunen pekes ut som vert.

Data som benyttes i analysene utover i notatet er hentet fra NIBRs tilleggsundersøkelse om vertskommunesamarbeid fra 2009 (Tjerbo 2019). Mer presist benytter vi oss av beskrivelsene av samarbeidsavtalene som ble innhentet med i forbindelse med undersøkelsen (*ibid.*:11.15; tabell 3.4). I alt 47 avtaler ble sendt inn av kommunene, etter spørsmål om man hadde inngått et eller flere vertskommunesamarbeid, og av disse benytter vi oss av avtaler som beskriver 41 unike vertskommunesamarbeid som til sammen omfatter 97 kommuner.¹⁶ Oppgaveområdene som avtalene dekker er mangfoldige: Barnevern (10 samarbeid), ulike ordninger for skatteinnkreving (5), IKT (4), brann- og redningstjeneste/brannvesen (2), PPT (2), skatteoppkreving (2), felles arbeidsgiverkontroll (2), legevakt (2), landbruk/landbruksforvaltning (2), felles kernerkontor, felles kulturskole, felles landbruksforvaltning, felles enhet for økonomifunksjoner, innkjøpssamarbeid, introduksjon av innvandrere, kart og oppmåling, kommunelege, tilsynsoppgaver etter plan- og bygningsloven, regnskap, sosialtjeneste, voksenopplæring (alle sistnevnte med ett samarbeid hver). Tabell 2 viser enkel deskriptiv statistikk for de aktuelle vertskommunesamarbeidene, og en ser at antallet kommuner som er med i det enkelte samarbeid varierer kraftig: Mens det gjennomsnittlige vertskommunesamarbeidet teller om lag fire kommuner, og enkelte kun to kommuner, kan slike vertskommunesamarbeid også være ganske omfattende – med opptil seksten samarbeidspartnere.

Tabell 2: Deskriptiv statistikk for 41 verts-kommunesamarbeid (2009). Antall kommuner som er med i samarbeidet

N	Min.	Gj.sn.	Maks.	St.avv.
41	2	4,05	16	2,61

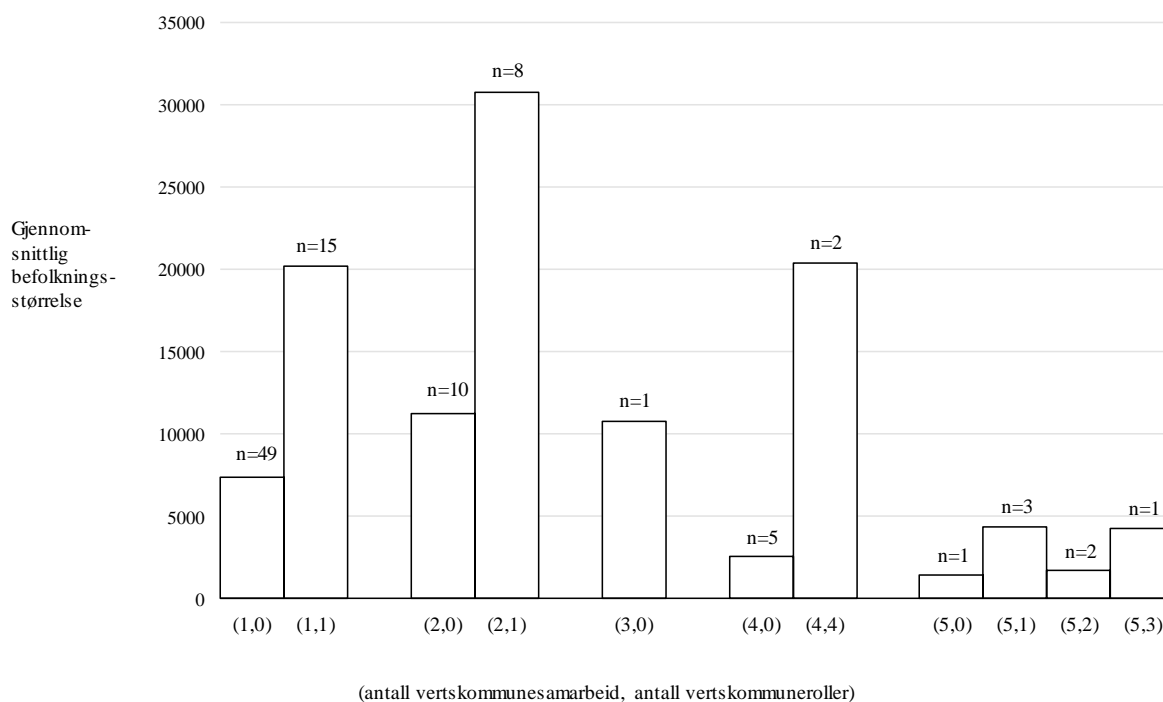
Kilde: Tjerbo (2010).

For å illustrere poenget om at det som oftest er den største kommunen som påtar seg vertsrollen kan man se på den typiske kommunestørrelsen innenfor de ulike rollene (vertskommune vs. ikke vertskommune). Siden ulike kommuner søker vertskommunesamarbeid under svært ulike forutsetninger, gitt ved antallet slike samarbeid man deltar i,¹⁷ kan det være nyttig å se på slike forskjeller innenfor noenlunde «like situasjoner» (med hensyn til deltagelse i et visst antall samarbeid). Figur 2 gir en slik illustrasjon, der de 97 kommunene er gruppert etter antall samarbeidsrelasjoner.

¹⁶ Enkelte av de 47 samarbeidene viset seg å være intrekkommunalt samarbeid etter §27. De seks samarbeidene dette gjelder er utalatt fra analysene (se Tjerbo 2010:tabell 3.4).

¹⁷ Dette kan si noe om behovet for vertskommunesamarbeid i den enkelte kommunes nærområde.

Figur 2: *Kommuner med administrativt vertskommunesamarbeid (2009). Gjennomsnittlig befolkningsstørrelse etter antall samarbeid og roller*



Kilde: Tjerbo (2010).

For det første ser en her at det vanlige er at man deltar i ett vertskommunesamarbeid (gjelder til sammen 64 kommuner), og at deltagelse i stadig større samarbeidsnettverk er relativt sjeldnere (for eksempel er det 18 kommuner som deltar i to vertskommunesamarbeid og kun sju som deltar i fem samarbeid). For det andre se tydelig at vertskommuner i snitt alltid er større enn ikke-vertskommuner, også innenfor de ulike «samarbeidssituasjonene».

I tabell 3 vises enklere deskriptiv statistikk for den typiske kommunestørrelsen i de ulike rollene den enkelte kommunen kan ha i et vertskommunesamarbeid (vertskommune, ikke-vertskommune eller begge deler) – sammenlignet med mønstre blant alle norske kommuner (nederste rad). Også her ser en tydelig tendensen til at ikke-vertskommuner er mindre enn vertskommunene (og mindre enn landsgjennomsnittet), mens vertskommuner, og særlig kommuner som kun tar på seg en slik rolle, i snitt er betydelig større, og større enn «vanlig» (altså større enn landsgjennomsnittet).

Tabell 3: *Deskriptiv statistikk for kommuner 41 vertskommunesamarbeid (2009).*

	N	Min.	p25	Gj.sn.	Median	p95	Maks.	Std.avv.
Kun deltager	66	503	2363	7545	4907	20555	53756	8318
Deltager og vert	14	1023	2199	19085	5559	109700	109700	33248
Kun vert	17	2307	11160	20246	14655	61405	61405	16243
Alle kommuner	430	214	2142	11161	4434	34377	575475	33466

Kilde: Tjerbo (2010), NSDs kommunedatabase (2016),

Endelig viser figur 3 en fullstendig oversikt over de 41 aktuelle vertskommunesamarbeidene. Her er samarbeidene rangert etter hvor store vertskommunen (mørk del av søyle) er i forhold til største ikke-vertskommune (lyse deler av søyler). Som ses tydelig er de aller fleste samarbeid (65 prosent) slik at det er den største kommunen som er tildelt vertskommunerollen (der heltrukken linje ligger over null), og vertskommunen er også større enn alle ikke-vertskommuner samlet i 44 prosent av tilfellene (der stiplet linje ligger over null).¹⁸

Det er altså en tydelig tendens til at «størrelse betyr noe». For å teste en slik antagelse mer formelt, også hensyn tatt til at kommunens «styringspolitiske» posisjoner kan spille en rolle, gjennomfører vi avslutningsvis analyser av sannsynligheten for å påta seg vertskommunerollen. Vi forventer altså at det er de største kommunene som tar på seg vertsrollen. Siden avhengig variabel her er dikotom (vertskommunerolle vs. deltager) benytter vi oss av logistisk regresjon (logit-regresjon). I tillegg er det som nevnt valget av *en enkelt* kommune til denne rollen som er det interessante – valget om *at* det skal samarbeides er på mange måter allerede tatt. Dette betyr at analysene kan ta utgangspunkt i variasjonen *innenfor* det enkelte vertskommunesamarbeid, og vi benytter oss derfor av *betinget* logistisk regresjon (mer om dette nedenfor).¹⁹

I forbindelse med hypotesen om «styringspolitiske» posisjoner forventer vi at det er kommunen med størst andel representanter for venstrepartier innenfor det enkelte samarbeidet som, alt annet likt, har størst sannsynlighet for å ta på seg vertsrollen. Dette er altså i tråd med en generell antagelse om at partier på venstresiden stiller seg mer kritisk til ulike elementer av såkalt *New Public Management* (NPM), der en fellesnevner er at oppgaver «settes bort», blant annet gjennom bruk av ulike markedsmekanismer eller markedsliknende mekanismer.²⁰ En fordel med den typen data vi benytter oss av her er, som nevnt, at mye av valget om samarbeid, og «bortsetting» av oppgaver allerede er tatt. Dermed kan ett (enkelt) og «gjenstående» valg som kun går på muligheten for «hands-on» styring, dvs. muligheten for å anta vertsrollen studeres i isolasjon.²¹ Vi forventer at økende andel representanter for venstrepartier i kommunestyret bidrar til at sannsynligheten for en vertsrolle øker.

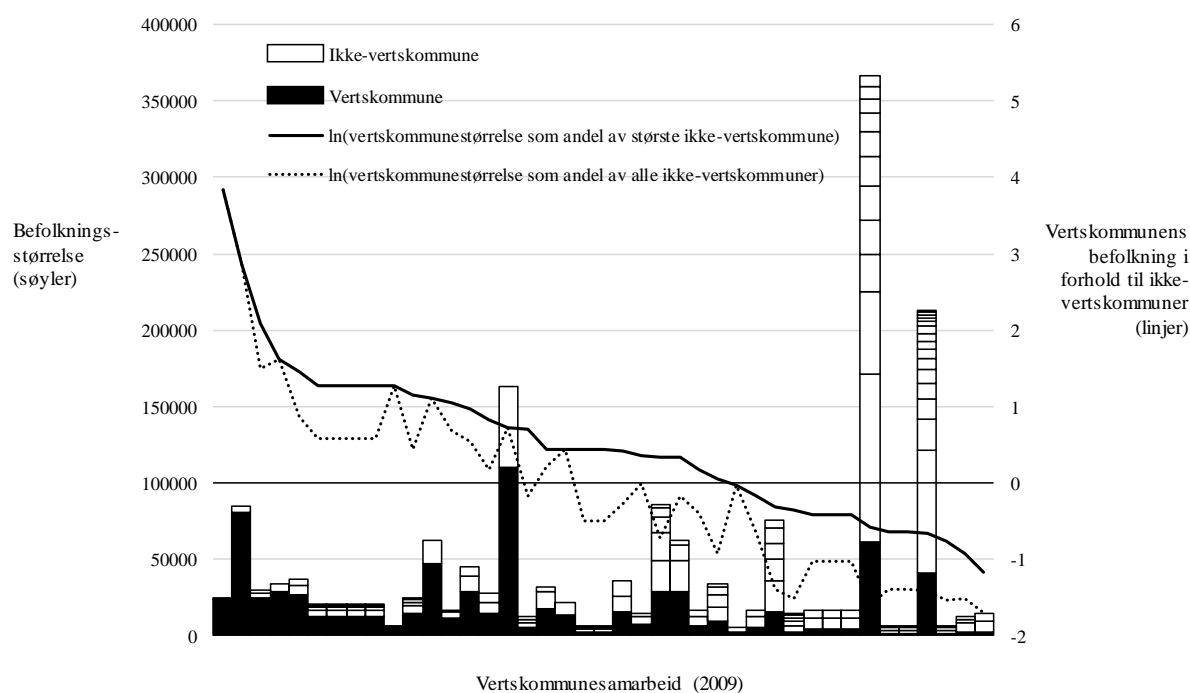
¹⁸ For å lette presentasjonen er forholdet mellom vertskommunens og andre deltagende kommuners størrelse fremstilt på logaritmisk form (siden et slikt forhold kan bli ganske stort).

¹⁹ Analysen legger altså til grunn *faste effekter* for de enkelte vertskommunesamarbeid. Dette betyr at varierende antall deltagende kommuner mellom de enkelte samarbeidene ikke vil påvirke estimatene.

²⁰ Se for eksempel Sørensen (2004) for en kartlegging av klare partipolitiske skillelinjer i synet på bruken av anbudskonkurranser, fritt brukervalg, tilskudd til private leverandører mv.

²¹ Her kan en altså argumente for at de foreliggende dataene og det tilhørende analysedesignet er spesielt godt egnet til å undersøke den «partipolitiske» hypotesen i et NPM-perspektiv: Siden valg av organisasjonsform avhenger av flere forhold, kan analyser av andre typer valg (av ulike interkommunale løsninger vs. oppgaveløsning i egen regi) lett feilspesifiseres. I vårt tilfelle er altså mange av disse valgene «allerede tatt», og det ene «gjenstående» valget kan studeres mer isolert.

Figur 3: *Administrative vertskommunesamarbeid (2009). Sammensetning og størrelsesforhold.*



I analysene legger vi til grunn følgende mål som skal fange opp hypotesene som vi har pekt på: For det første legger vi til grunn en enkel indikator for om den enkelte kommune er den største kommunen i samarbeidet. En forventning om at status som største kommune skal bidra til økt sannsynlighet for en vertsrolle er også i tråd med det man observerer i datamaterialet (jf. de deskriptive analysene ovenfor; tabell 2 og 3, figur 2 og 3). Deretter legges også til en variabel som måler den enkelte kommunes relative befolkningsstørrelse (sett i forhold til snitt størrelsen i vertskommunesamarbeidet). Vi forventer at også et slikt mål, som fanger opp relativ kommunestørrelse som noe kontinuerlig, vil påvirke vertsrollesannsynligheten (i samme retning). Til slutt legges i varianter av analysen til et mål for den relative andelen representanter for venstrepartier i det enkelte kommunestyre, dvs. andelen representanter fra partiene Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti, Norges Kommunistiske Parti og Rød valgallianse i valgperioden 2007-2011 (sett i forhold til snittandelen blant deltagerne i det enkelte vertskommunesamarbeid).²² Vi forventer altså at økende relativ andel representanter, alt annet likt, bidrar til å øke vertsrollesannsynligheten. Tabell 4 viser deskriptiv statistikk for analysevariablene.

²² Begge disse målene kan understreke at det er de enkelte kommunenes relative, og ikke absolutte, «profiler» som er det viktige, slik disse tas med inn i en forhandling mellom likeverdige parter som ved enstemmighet må komme frem til én enkelt vertskommune.

Tabell 4: Deskriptiv statistikk for analysevariabler (2009). N=97.

	Min.	Gj.sn.	Maks.	St.avv.
Største kommune (=1)	0,00	0,25	1,00	-
Forholdet mellom befolkningsandel og snittandel ^a	-0,98	-0,25	4,64	0,67
Forholdet mellom venstrepartiandel og snittandel ^b	-1,00	0,00	1,00	0,37

^a(kommunens andel av befolkningen)/(snittandel av befolkningen i samarbeidet) -1.

^b(andelen repr. i kommunestyret fra Ap, SV, NKP og RV)/(tilsvarende snittandel blant kommunene i samarbeidet) - 1.

En ser at analysevariablene oppviser god variasjon (slik som også ses i foregående figurer og tabeller). Som vist i tidligere figurer og tabeller ser en at de enkelte kommunens erfaringer med ulike vertskommunesamarbeid varierer en god del: I ett samarbeid er den minste kommunen nær 100% mindre enn snittet (0,02 ganger snittet) og i et annet er den største kommunen 464% større enn snittet (5,64 ganger større enn snittet). Også når det gjelder relativ venstrepartiandel varierer målet svært mye mellom kommunene: Enkelte kommuner har ikke representanter for venstrepartier i det hele tatt, mens andre har en andel som er to ganger større enn snittet innenfor det aktuelle vertskommunesamarbeidet.

I tabell 5 vises resultater fra betingede logistiske regresjonsanalyser. I modell I ser en at det å være den største kommunen har betydelig og signifikant effekt på sannsynligheten for å påta seg vertsrollen. Når det kontinuerlige målet for relativ befolkningsstørrelse legges til (i modell II) forsvinner imidlertid denne effekten, men estimatet for det kontinuerlige målet er i seg selv betydelig og signifikant. Når målet som fanger opp venstreprofilen i det enkelte kommunestyret legges til (i modell III) ser en at alle målene (de to «størrelsesmålene» og «venstreprofil»-målet) har betydelig og signifikante effekter i tråd med hypotesene. Ikke minst har «venstreprofil»-målet sterk effekt, og modellen som inkluderer alle målene gir også en svært mye bedre tilpasning til data.²³ I en siste modell undersøker vi om de nevnte effektene kan være avhengig av hvilken type vertskommunesamarbeid en ser på. Mer presist kan det være slik at «venstreprofil» -effekten er spesielt tydelig der det dreier seg om samarbeid om typiske (tunge) «persontjenester».

²³ Jf. både R^2 , som øker betraktelig, og informasjonskriteriene (AIC og BIC), som synker betydelig (som er en indikasjon på bedre tilpasning) fra modell I og II til modell III.

Tabell 5: Logit-analyse (betinget) av sannsynlighet for vertsrolle (2009). N=97.

	I	II	III	IV
Største kommune (=1)	1,60 *** (0,35)	0,65 (0,51)	0,91 * (0,55)	1,04 (0,68)
Forholdet mellom befolkningsandel og snittandel ^a		1,09 * (0,58)	0,86 ** (0,43)	0,57 *** (0,21)
Forholdet mellom venstrepartiandel og snittandel ^b			2,41 *** (1,08)	3,08 * (1,59)
Største kommune (=1) x persontjeneste (=1) ^c				-0,46 (0,95)
Forholdet mellom befolkningsandel og snittandel ^a x persontjeneste (=1) ^c				0,94 (0,62)
Forholdet mellom venstrepartiandel og snittandel ^b x persontjeneste (=1) ^c				-1,34 (2,10)
Wald- χ^2	21,52 ***	20,37 ***	22,75 ***	38,89
Pseudo- R^2	0,22	0,29	0,38	0,40
AIC	83,23	78,29	70,76	75,13
BIC	86,35	84,51	80,09	93,80

^a(kommunens andel av befolkningen)/(snittandel av befolkningen i samarbeidet) -1.

^b(andelen repr. i kommunestyret fra Ap, SV, NKP og RV)/(tilsvarende snittandel blant kommunene i samarbeidet) - 1.

^cSom "persontjeneste" regnes barnevern,...

* p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

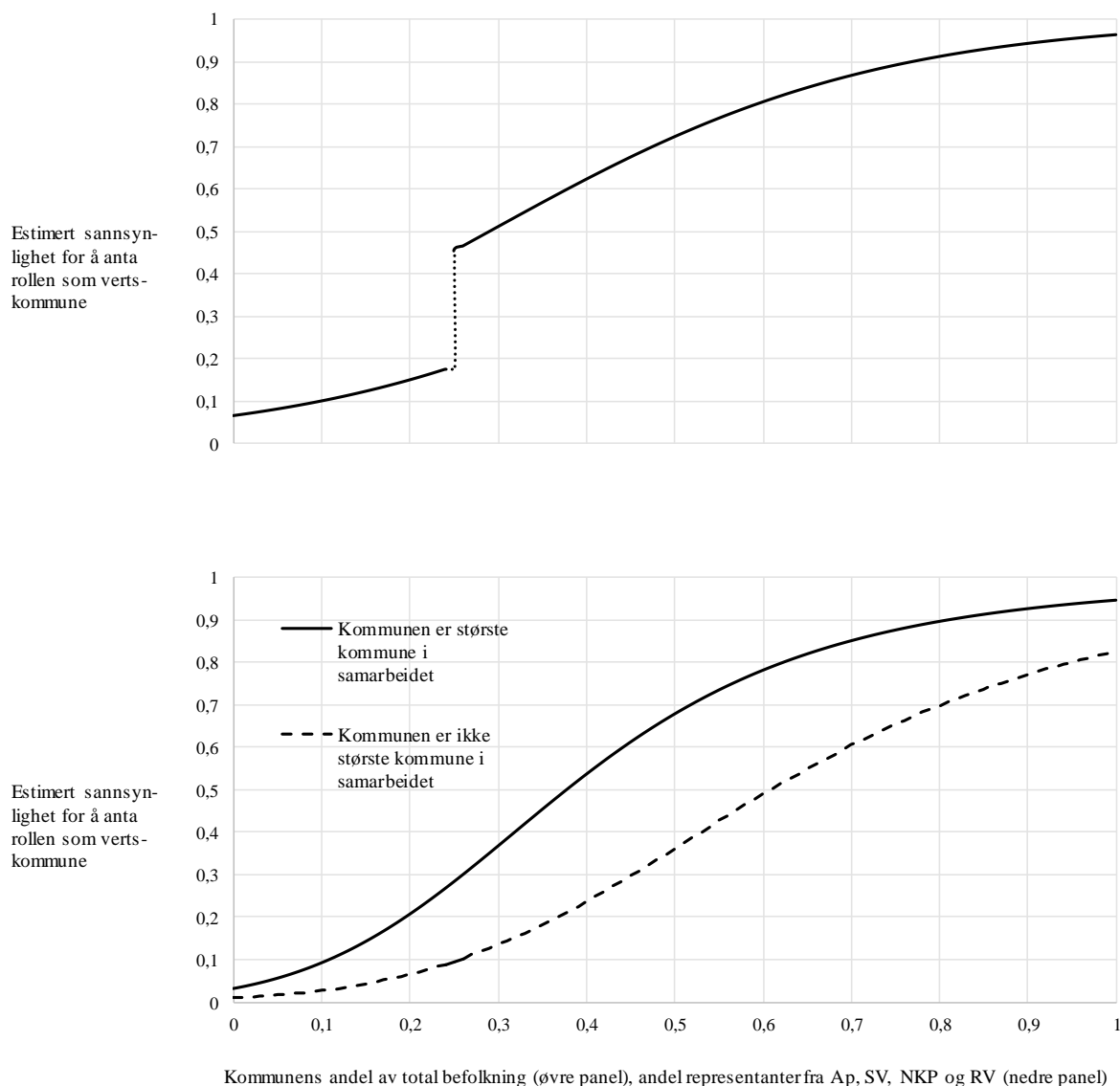
For å teste dette legges til samspilltermer – dvs. produktet mellom størrelses- og venstreprofil-målene på den ene siden og en indikator for hvorvidt samarbeidet er om en «persontjeneste» på den andre.²⁴ Ingen av samspillsleddene er imidlertid signifikante i denne spesifikasjonen, og tilpasningen til data blir heller dårligere. Dette betyr at størrelses- og venstreprofil-effekten i hovedsak kan ses som *generelle* effekter (uavhengige av kontekst ellers). Estimaten i tabell 5 kan ikke lett tolkes rett frem (siden de viser effekter på logit-skalaen). For å illustrere «typiske» effekter av de to målene, slik vi estimerer dem i regresjonsanalysene, vises i figur 4 predikerte sannsynligheter for å påta seg en vertsrolle slik disse avhenger av henholdsvis kommunestørrelse og venstreprofil (basert på estimaten i modell III). Her vises slike sannsynligheter for en kommune i en situasjon der det er fire kommuner som inngår i et vertskommunesamarbeid, og i) kommunestørrelsen øker mens de tre andre kommunene er like store og har like andeler venstrepartirepresentanter, og ii) venstrepartiandelen øker mens kommunene i samarbeidet er like store (på en person nær) og har en venstrepartiandel tilsvarende snittet for perioden (0,35). Effektene er markante:

Det ses at økende befolkningsstørrelse øker sannsynligheten for at den aktuelle kommunen påtar seg vertsrollen, først moderat når befolkningen øker opp til snittstørrelsen (25 prosent av totalbefolkningen i samarbeidet), for deretter å gjøre et «hopp» i og med at kommunen etter dette er den største kommunen i samarbeidet (jf. en betydelig effekt av å være største

²⁴ Som «persontjeneste» regnes her barnevern, PPT, introduksjon av innvandrere, sosialtjeneste og voksenopplæring.

kommune i tabell 5), hvorpå videre økninger i befolkningsstørrelse bringer sannsynligheten opp over 50-50.

Figur 4: Predikert sannsynlighet for vertskommunerolle.



Forklaring: Predikerte sannsynligheter basert på estimater fra modell III i tabell 5. Øverste panel viser den predikerte sannsynligheten for å ta på seg vertskommunerollen i et samarbeid mellom fire kommuner med samme andel venstrepartirepresentanter, der de tre andre kommunen er like store. Nederste panel viser den predikerte sannsynligheten for å ta på seg vertskommunerollen i et samarbeid mellom fire like store kommuner, der de tre andre kommunen har en andel venstrepartirepresentanter på 0,35.

I nedre panel av figuren ser man en tilsvarende betydelig effekt av relativ «venstreprofil»: I en situasjon der de «andre» kommunen har en andel venstre-partirepresentanter på 0,35, skal det ikke mer til enn at den aktuelle kommunen har en tilsvarende andel på noe under 0,40 for at den mest sannsynlig vil påta seg vertsrollen (dvs. at $p > 0,5$) – hvis kommunen i tillegg er marginalt større enn de andre; dersom dette siste ikke er tilfelle må venstrepartiandelen opp mot 0,60 for at den mest sannsynlig antar vertsrollen.

Oppsummeringsvis er det altså slik at organiseringen av det typiske vertskommunesamarbeidet synes å være preget av klare «størrelseseffekter»: Vi finner klare indikasjoner på at det er den største kommunen i samarbeidet som mest sannsynlig påtar seg vertskommunerollen, og at sannsynligheten øker med økende kommunestørrelse. Dette er i tråd med et rimelig hensyn til effektiv organisering og/eller med en antagelse om at store kommuner får mer gjennomslag i forhandlinger om tildeling av en viktig vertsrolle. I forlengelsen av det siste finner vi *utover* dette også at partipolitikk, eller en «styringspolitisk» profil spiller en rolle: Kommuner med relativt større andeler representanter fra partier på venstresiden i politikken har høyere sannsynlighet for å ta på seg vertsrollen. Dette er i tråd med generell antagelse om at ulike former for «direkte styring» er relativt viktigere for denne typen kommuner.

Oppsummering

I dette notatet har vi sett nærmere på vertskommunesamarbeid blant norske kommuner. Ved hjelp av sekundærkilder, samt data fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase (ODB) og data fra en tilleggsundersøkelse som By- og regionforskningsinstituttet NIBR gjennomførte i 2009 har vi sett på utbredelsen av vertskommunesamarbeid for utvalgte oppgaveområder, samt endringer i slik organisering, i perioden 2008 til 2016. Videre har vi undersøkt den videre organiseringen av vertskommunesamarbeid med hensyn til hvilke kommuner som typisk påtar seg rollen som vertskommune. Vi har funnet følgende i analysene:

- Vertskommunesamarbeid er særlig utbredt innenfor barnevernområdet. Eksempelvis oppgir i overkant av 40 prosent av kommunene i 2012 at de hadde innledet et eller annet vertskommunesamarbeid på dette området (Blåka mfl. 2012:121) mens KOSTRA-tall peker på at så mange som 56 prosent av kommunene kan ha inngått slike samarbeid i 2017. Også på enkelte områder som ikke innebærer myndighetsutøvelse, slike som kriesenter og legevakt, finner man en viss utbredelse av vertskommunesamarbeid – med mellom 35 og 45 prosent av kommunene som oppgir denne typen samarbeid (Monkerud mfl. 2016:93-95). I perioden fra 2008 til 2016 kan det uansett spores svært få endringer i utbredelsen av vertskommunesamarbeid på slike oppgaveområder. Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd benyttes svært sjelden (av mindre enn seks prosent av kommunene i; *ibid.*). Dette *kan* ha sammenheng med at vertskommunesamarbeid også har visse politiske aspekter ved seg:
- I supplerende analyser av data fra NIBRs tilleggsundersøkelse om vertskommunesamarbeid (Tjerbo 2010), dvs. i analyser av den videre *organiseringen* av denne typen samarbeid, viser det seg at rollen som vertskommune mest sannsynlig inntas av en relativt større kommune. Dette kan peke på at man i samarbeidene legger vekt på særlig effektive løsninger, men kan også reflektere at det forhandles om ulike roller i et samarbeid – ut fra posisjoner som bunner i ressurser eller politiske preferanser: Utover en slik «størrelseseffekt» finner analysene også at partipolitiske profiler spiller en rolle. Mer presist tyder resultatene på at kommuner med et stort innslag av kommunestyrerepresentanter fra venstresiden i politikken også i større grad tar på seg vertskommunerollen – noe som er i tråd med en rimelig antagelse om «styringspolitiske» posisjoner langs høyre-venstre-aksen, og som kan understreke at organisering generelt også har klare politiske aspekter.

Litteratur

Andrews, T., Lindeløv, B. og Gustavsen, A. (2015): *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge. En kartlegging av erfaringer*. Nordlandsforskning rapport nr. 1/2015.

Blåka, S., Tjerbo, T. og Zeiner, H. (2012): *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2016:20.

Brev fra KS til Barne- og likestillingsdepartementet av 15.12.2016.

Brev fra Barne- og likestillingdepartementet v/statsråden til familie- og kulturkomiteen av 17.12.2009.

Gjertsen, A. (2014): *Fra sandpåstrøing til gjennomslagskraft? Demokrati og styring i vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen. Delrapport 3*. NF rapport 10/2014. Bodø: Nordlandsforskning

Hovik, S. og Stigen, I. M. (2008): *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20.

Monkerud, L. C., Indset, M., Stokstad, S. og Klausen, J. E. (2016): *Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2016:20.

NOU 1995:17 Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet.

Ot.prp. nr. 53 (1997-1998).

Ot.prp. nr. 95 (2005-2006).

Stokstad, Sigrid, Marit Helgesen, Jan Erling Klausen og Lars Chr. Monkerud
Folkevalgt lederskap og kommunal organisering NIBR-rapport 2016:18

Sørensen, R. J. (2004): «Markedsreformer i offentlig sektor. Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgere», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 3: 509-546.

Tjerbo, T. (2010): «Vertskommunesamarbeid i norske kommuner: Resultater fra en kartlegging høsten 2009». NIBR-notat 2010:105.