

Trond Tjerbo

Vertskommunesamarbeid i norske kommune

**Resultater fra en kartlegging
høsten 2009**



NIBR
Norsk institutt for
by- og regionforskning

NOTAT 2010:105

Tittel: **Vertskommunesamarbeid i norske kommuner**
Resultater fra en kartlegging høsten 2009

Forfatter: Trond Tjerbo

NIBR-notat: 2010:105

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-7071-829-0
Prosjektnummer: O-2808
Prosjektnavn: Vertskommuner

Oppdragsgiver: Kommunal-og regionaldepartementet

Prosjektleder: Trond Tjerbo

Referat: I 2007 ble det innlemmet en ny bestemmelse i kommuneloven §§ 28 a–k, om at flere kommuner kan gå sammen om å løse lovpålagte oppgaver, og at disse kommunene kan overføre myndighet til en annen kommune for å løse disse oppgavene. Denne vertskommunemodellen innebærer at en kommune utfører oppgaver på vegne av en annen kommune. Dette samarbeidet kan være enten administrativt (kommunelovens § 28b) eller med en felles folkevalgt nemnd (kommunelovens § 28c). Høsten 2009 gjennomførte NIBR en undersøkelse av omfanget av vertskommunesamarbeid blant norske kommuner. I dette notatet blir resultatene av denne undersøkelsen presentert.

Sammendrag: Norsk

Dato: Februar 2010

Antall sider: 28

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2010

Forord

Dette notatet utgjør sluttrapporteringen fra et prosjekt finansiert av Kommunal-og regionaldepartementet. Formålet med prosjektet var å skaffe til veie en oversikt over omfanget av vertskommunesamarbeid blant norske kommuner. Trond Tjerbo har vært prosjektleder og har skrevet notatet. Sissel Hovik har bidratt til prosjektet ved å kommentere utkast til survey og utkast til prosjektnotater underveis. Elin Kittelsen har vært forskningsassistent og har bidratt til kvalitetssikringen av dataene om vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, samt kartleggingen av de innkomne samarbeidsavtalene. Hun har også gitt mange nyttige kommentarer underveis. NIBR ønsker å takke Kommunal- og regionaldepartementet for verdifulle innspill til arbeidet, og rådmennene som gjennom å svare på denne surveyen har bidratt til at vi nå vet noe mer om omfanget av vertskommunesamarbeid blant norske kommuner.

Oslo, februar 2010

Trine Myrvold
Forskningsjef

Innhold

Innhold.....	2
Tabelloversikt.....	3
Figuroversikt.....	3
1 Innledning.....	4
2 Metode.....	5
2.1 Innsendte samarbeidsavtaler.....	6
3 Resultater.....	7
3.1 Organisasjonsdatabasen.....	7
3.2 Resultater fra undersøkelsen høsten 2009.....	8
3.2.1 Administrativt vertskommunesamarbeid.....	9
3.2.2 Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.....	16
4 Oppfatninger om virkningen av vertskommunesamarbeid.....	22
5 Oppsummering og avslutning.....	27
Litteratur.....	28

Tabelloversikt

Tabell 2.1	<i>Andel kommuner som har innført vertskommunesamarbeid innenfor følgende oppgaver i 2008. Prosent (antall). Kilde: Hovik og Stigen (2008:134)</i>	7
Tabell 2.2	<i>Andel kommuner som har inngått vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §§ 28 a-k. Prosent (antall)</i>	8
Tabell 2.3	<i>Andel kommuner som har inngått vertskommunesamarbeid med en annen kommune uten at det er etablert en felles politisk nemnd. Prosent (antall)</i>	10
Tabell 2.4	<i>Oversikt over innkomne samarbeidsavtaler om administrativt vertskommunesamarbeid</i>	11
Tabell 2.5	<i>Andel kommuner som oppgir at de har inngått vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Prosent (antall)</i>	16
Tabell 2.6	<i>Oversikt over innkomne samarbeidsavtaler etter kommunelovens §28c</i>	19

Figuroversikt

Figur 2.2	<i>Antall kommuner som har svart "ja" på at de har inngått vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §§28 a-k</i>	9
Figur 2.3	<i>Antall kommuner som har svart "ja" på at de har inngått administrativt vertskommunesamarbeid fordelt etter fylke</i>	10
Figur 2.4	<i>Antall kommuner som har svart "ja" på at de har inngått vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd fordelt etter fylke</i>	17
Figur 3.1	<i>Svarfordelingen på påstanden: "Vertskommunemodellen er en god modell for interkommunalt samarbeid". Prosent</i>	23
Figur 3.2	<i>Effekter av vertskommunesamarbeid på effektivitet, kvalitet og tilgjengelighet. Prosent enig eller helt enig tre påstander om at vertskommunesamarbeid har hatt en positiv effekt på henholdsvis effektivitet, kvalitet og tilgjengelighet</i>	24
Figur 3.3	<i>Svarfordelingen på påstanden: "Vertskommunemodellen leder til at vår kommune mister verdifull fagkompetanse til andre kommuner". Prosent</i>	25

1 Innledning

I 2007 ble det innlemmet en ny bestemmelse i kommuneloven §§ 28 a–k, om at flere kommuner kan gå sammen om å løse lovpålagte oppgaver, og at disse kommunene kan overføre myndighet til en annen kommune for å løse disse oppgavene. Denne vertskommunemodellen innebærer altså at en kommune utfører oppgaver på vegne av en annen kommune. Dette samarbeidet kan være enten administrativt (kommunelovens § 28b) eller med en felles folkevalgt nemnd (kommunelovens § 28c). Sistnevnte skiller seg fra et administrativt samarbeid ved at en felles folkevalgt nemnd her kan ta beslutninger som er av en prinsipiell art.

Formålet med endringene i kommunelovens kapittel 5 var å ”etablere en mer hensiktsmessig lovregulering om kommunale kjerneoppgaver” (Kommunal- og regionaldepartementet 2007). Erkjennelsen av at en del mindre kommuner hver for seg vil kunne oppleve vansker med å opprettholde eller etablere et faglig tilbud som gjør det mulig å tilby samtlige kommunale oppgaver, leder til et behov for interkommunalt samarbeid også når det gjelder de kommunale kjerneoppgavene. Endringene i kommunelovens kapittel 5 innebærer at disse kommunene nå har en tydelig og avklart modell som kan tas i bruk for denne typen samarbeid, samt at hensynet til borgernes rettsikkerhet er ivaretatt gjennom en tydeliggjøring av systemet for forvaltningsklage og lovlighetskontroll.

Det finnes per i dag ikke en fullstendig oversikt over i hvilken grad norske kommuner har valgt å inngå denne typen samarbeid. I ”Kommunesamarbeid.no”, som er en database som driftes av KS og KrD, er det registrert tre vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf 28b og ingen etter kommunelovens paragraf 28 c. Totalt er det registrert 1490 interkommunale samarbeid i den samme databasen. Andre datakilder gir imidlertid et annet inntrykk.

I Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase er omfanget av vertskommunesamarbeid tilsynelatende relativt stort (Hovik og Stigen 2008:135). Det er imidlertid grunn til å tro at det er en klar overrapportering av opplysninger om vertskommunesamarbeid i de foreliggende dataene. Overrapporteringen skyldes sannsynligvis at begrepet vertskommune også blir brukt i forbindelse med andre interkommunale samarbeid som ble inngått før 2007. Hensikten med prosjektet er derfor å foreta en ny kartlegging av den faktiske bruken av vertskommunesamarbeid etter kommuneloven §§ 28 a–k. Dette notatet gir en oversikt over resultatene.

2 Metode

Undersøkelsen ble gjennomført ved at det ble sendt ut en websurvey til postmottakene i samtlige norske kommuner. Det ble bedt om at mailen ble sendt videre til rådmannen. I surveyen ble rådmennene bedt om å svare på om deres kommune hadde inngått vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf 28 a-k, hvis de svarte ja på dette ble de deretter spurt om hvilken type vertskommunesamarbeid de hadde inngått. Det ble tydelig beskrevet hva som var ment med "vertskommunesamarbeid" i denne sammenheng. I tillegg ble de bedt om å sende inn samarbeidsavtalene som lå til grunn for dette samarbeidet.

I alt svarte 311 kommuner på surveyen, av disse hadde 94 ikke avsluttet surveyen¹. For 13 kommuner hadde utsendelsen ikke fungert, slik at de ikke hadde mottatt skjemaet. Disse fikk tilsendt skjemaet på nytt den 12.10. Det har blitt gjennomført 2 purrerunder. I tillegg har vi kontaktet flere kommuner pr telefon.

Dette betyr at svarprosenten er på om lag 74² prosent, hvilket må kunne sies å være et godt resultat. Et viktig spørsmål er imidlertid om det eksisterer systematiske forskjeller mellom de kommunene som har svart på skjemaet og de som ikke har det. For å avdekke eventuelle sammenhenger av denne typen ble det kjørt en sammenligning av kommunene som har svart og de som ikke har svart på tre sentrale variabler. Disse er sentralitet, folkemengde og netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Disse variablene kan tenkes å påvirke graden av interkommunalt samarbeid, og dersom det er en skjevhet her i forhold til svarprosenten vil det også kunne ha virkninger for de konklusjoner som trekkes fra andre analyser.

For å kontrollere for dette, ble det konstruert en ny variabel som har verdien 1 hvis kommunene har svart og 0 hvis de ikke har svart. En korrelasjonsanalyse mellom denne variabelen og sentralitet, folkemengde samt netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter i kommunen gir ingen signifikante korrelasjoner. Resultatet tyder altså ikke på at det er en sammenheng mellom kommunenes økonomiske handlingsfrihet, sentralitet og folkemengde og hvilke kommuner som har svart på undersøkelsen. Ingen av korrelasjonene er signifikante og de er gjennomgående svake.

¹ 52 prosent hadde avsluttet undersøkelsen. De 94 som ikke hadde avsluttet undersøkelsen har ikke trykket på "avslutt undersøkelsen". Dette gjør at det kan diskuteres hva som er den egentlige svarprosenten. Jeg velger å bruke det at de har startet på surveyen som at de har svart. Dersom vi bare teller med de som har avsluttet undersøkelsen er svarprosenten 52. Flere av de som ikke har trykket på "avslutt" har likevel svart på flere av spørsmålene, så det er rimelig å betrakte 74 som svarprosenten på surveyen.

2.1 Innsendte samarbeidsavtaler

Alle kommunene som svarte at de hadde inngått vertskommunesamarbeid ble bedt om å sende inn samarbeidsavtalene. Vi fikk til slutt inn 44 avtaler om administrativt vertskommunesamarbeid, og 4 avtaler om vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd.

Det at såpass få kommuner valgte å sende inn avtalene kan være et resultat av at det å sende inn disse avtalene krever en viss innsats fra respondentenes side. Kanskje mer innsats enn det de har mulighet og tid til å avse. Som det ble pekt på i en rapport fra ECON basert på en undersøkelse om interkommunalt samarbeid der svarprosenten ble lav, ga flere rådmenn ga uttrykk for stor "skjematretthet" i kommune-Norge (ECON 2006:2). Interkommunalt samarbeid er et område der det antagelig er ressurskrevende for respondentene å skaffe til veie gode og fullstendige oversikter. ECON skriver f. eks også i den nevnte rapporten at de hadde "et klart inntrykk av at mange kommuner unnlot å svare på undersøkelsen fordi de i utgangspunktet ikke hadde god oversikt over sine samarbeidstiltak og kjennetegnene ved disse. En korrekt utfylling av undersøkelsen ville kreve betydelig mer ressurser enn mange kommuner var villige til å bruke" (ECON 2006:2). Det kan tenkes at dette også gjelder her.

Som et ledd i prosessen med kvalitetssikringen har NIBR derfor også hatt telefonisk kontakt både med fylkesmannsembetene i de forskjellige fylkene og med de kommunene som har svart at de har inngått vertskommunesamarbeid etter paragraf 28c i kommuneloven. Av ressursmessige årsaker har det ikke vært mulig å gjøre dette for samtlige kommuner.

3 Resultater

I dette kapitlet skal vi se nærmere på resultatene fra den undersøkelsen som ble gjennomført høsten 2009. Vi starter imidlertid med å se nærmere på hva dataene i organisasjonsdatabasen sier om omfanget av vertskommunesamarbeid.

3.1 Organisasjonsdatabasen

Resultatene fra den kommunale organisasjonsdatabasen indikerer at vertskommunesamarbeid er relativt utbredt innenfor saksområder som landbruk og barnevern (Hovik og Stigen 2008:134). I organisasjonsdatabasen svarte forholdsvis mange kommuner at de hadde inngått vertskommunesamarbeid med andre kommuner. Tabell 2.1 viser fordelingen på spørsmål 26 i den kommunale organisasjonsdatabasen for 2008 (Hovik og Stigen 2008:134).

Tabell 3.1 *Andel kommuner som har innført vertskommunesamarbeid innenfor følgende oppgaver i 2008. Prosent (antall). Kilde: Hovik og Stigen (2008:134)*

	Har inngått vertskommunesamarbeid	Administrativt samarbeid	Politisk samarbeid
Barnevern	28 (83)	77 (65)	7 (6)
Planlegging og byggesaksbehandling	3 (9)	70 (7)	0
Landbruk	35 (103)	65 (67)	11(11)
Natur og miljø	9 (24)	68 (17)	12 (3)
Andre oppgaver	46 (97)	68 (66)	12 (12)

Denne tabellen sier oss ikke noe om det totale antallet kommuner som har inngått vertskommunesamarbeid, men antyder som sagt at omfanget av denne typen samarbeid er stort. For å kontrollere hvor mange kommuner som faktisk hadde inngått vertskommunesamarbeid, det vil si krysset av for en av kategoriene i tabell 2.1, ble det konstruert en ny additiv indeks. De som krysset av for ”nei” på om de hadde inngått vertskommunesamarbeid innenfor de kategoriene som er beskrevet i tabell 2.1 har verdien 1 i organisasjonsdatabasen. Ved å legge sammen verdiene på hver enkelt kategori (barnevern, planlegging, landbruk, natur og miljø og andre oppgaver) fikk hver kommune en verdi mellom 0 og 5. De kommunene som har verdien 5 er kommuner som har krysset av for ”nei” på samtlige av kategoriene inkludert ”andre oppgaver”. I alt var det 70 (av 196 totalt) kommuner som hadde denne verdien (som altså hadde svart ”nei” på samtlige kategorier). Dette gir

muligens et overdrevet bilde av hvor utbredt vertskommunesamarbeid er, det virker i alle fall underlig at så mange kommuner skal ha inngått vertskommunesamarbeid basert på paragraf 28a-k i kommuneloven på det tidspunktet disse dataene ble samlet inn.

3.2 Resultater fra undersøkelsen høsten 2009

La oss nå se nærmere på resultatene fra surveyen som ble sendt ut i september 2009. Her ba vi alle svare på følgende spørsmål: ”Har din kommune inngått vertskommunesamarbeid med andre kommuner slik det er spesifisert i kommunelovens §§ 28 a-k?”. Ved å spesifisere at det dreide seg om vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28 a-k ønsket vi å øke presisjonen i svarene som kom inn. Respondentene ble gitt følgende forklaring på hva som ligger i begrepet vertskommunesamarbeid:

I 2007 ble det innlemmet en ny bestemmelse i kommunelovens §§ 28 a-k om at flere kommuner kan gå sammen om å løse lovpålagte oppgaver, og at disse kommunene kan overføre myndighet til en annen kommune (vertskommune) for å løse disse oppgavene. Vertskommunemodellen innebærer derfor at en kommune utfører oppgaver på vegne av en annen kommune.

Kommuner som vil samarbeide om lovpålagte oppgaver kan gjøre dette på to ulike måter. Enten kan de a) delegere myndighet til en felles politisk nemnd (i en vertskommune) sammensatt av politikere fra alle samarbeidskommunene til å ta avgjørelser om disse felles oppgavene, eller så kan de b) avtale med en annen kommune (vertskommune) at vertskommunen kan utføre oppgaver delegert fra samarbeidskommunene(c) direkte i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

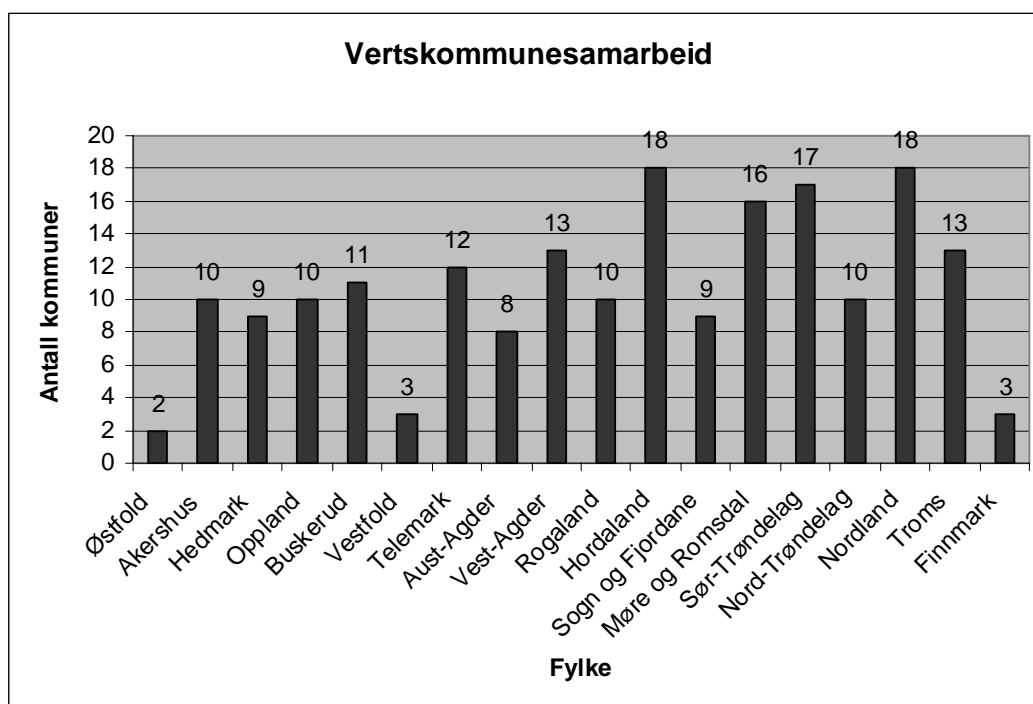
Som grunnlag for begge typer samarbeid skal det opprettes en samarbeidsavtale godkjent av alle kommunestyrene i samarbeidet.

Deretter spurte vi om kommunen hadde inngått vertskommunesamarbeid etter kommunelovens paragraf 28 a-k. Tabell 2.2 viser svarfordelingen på dette spørsmålet.

Tabell 3.2 *Andel kommuner som har inngått vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §§ 28 a-k. Prosent (antall)*

Har inngått vertskommunesamarbeid	Prosent (antall kommuner)
Ja	74 (193)
Nei	24 (62)
Vet ikke	3 (7)
N	262

Figur 3.1 viser den fylkesvise fordelingen av svarene.



Figur 3.1 *Antall kommuner³ som har svart "ja" på at de har inngått vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §§28 a-k fordelt etter fylke.*

I kommunelovens §28e er det spesifisert at kommuner som inngår vertskommunesamarbeid skal orientere fylkesmannen om samarbeidet. Vi har derfor kontaktet fylkesmannsembetene⁴ for å få en oversikt over hvilke vertskommunesamarbeid de hadde registrert. Vi fikk ikke rede på noen konkrete samarbeid som et resultat av disse samtalene. Det kan tolkes som en indikasjon på liten eller ingen systematisk rapportering fra kommune til fylkesmann om slikt samarbeid. Enkelte fylkesmenn har også selv tatt initiativ til å kartlegge samarbeidsformer som følge av manglende oversikt. Her er det imidlertid viktig å presisere at denne undersøkelsen var av en uformell art. Vi ringte hvert enkelt embete og spurte om de kjente til noen slike samarbeid. Noen av disse personene mente det fantes slike samarbeid i sitt fylke, men manglet oversikt og viste videre til kommunene. Fylkesmennene kan derfor være i besittelse av avtaler og rapporter knyttet til vertskommunesamarbeid, uten at dette kom fram i disse henvendelsene.

3.2.1 Administrativt vertskommunesamarbeid

Det viser seg at av de 193 som har svart "ja" på at det har vertskommunesamarbeid, har et stort flertall krysset av for at det er et administrativt vertskommunesamarbeid de har inngått. Svarfordelingen på spørsmålet "Har din kommune inngått

³ Longyearbyen har inngått vertskommunesamarbeid med Finnmark fylkeskommune. Dette samarbeidet er inkludert i tabell 2.2, men ikke i denne figuren.

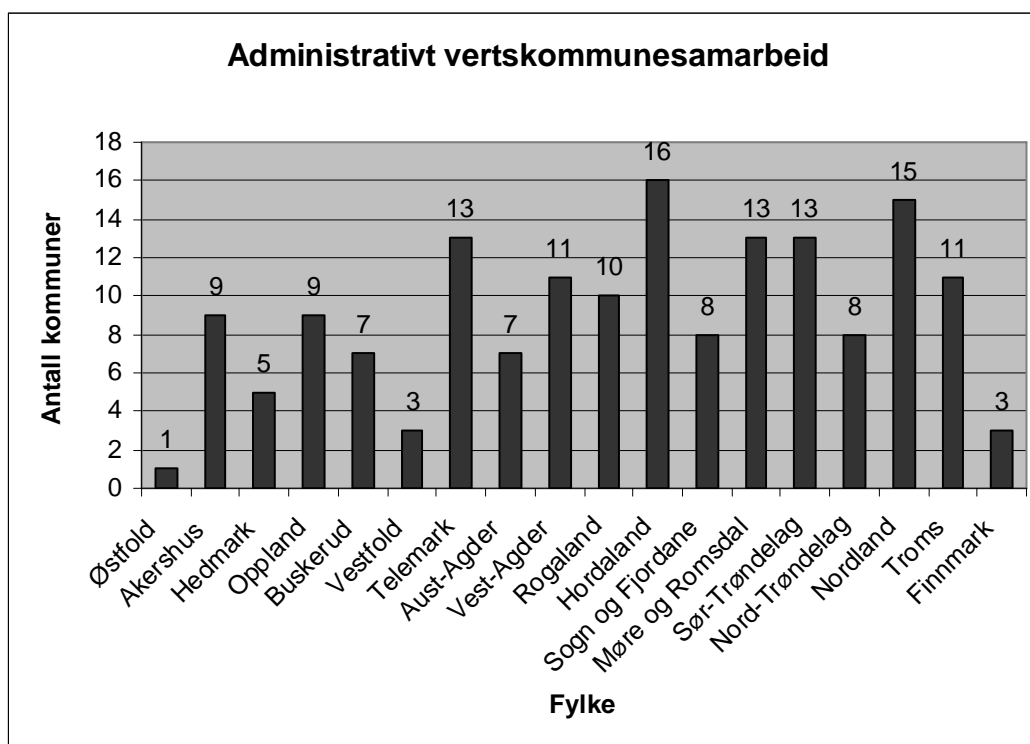
⁴ Vi har vært i kontakt med ca 2/3deler av fylkesmannsmbetene.

vertskommunesamarbeid med en annen kommune uten at det er etablert en felles politisk nemnd (kommunelovens § 28b)?” er gjengitt i tabell 2.3.

Tabell 3.3 *Andel kommuner som har inngått vertskommunesamarbeid med en annen kommune uten at det er etablert en felles politisk nemnd. Prosent (antall)*

Har inngått vertskommunesamarbeid (administrativt)	Prosent (antall kommuner)
Ja	83 (163)
Nei	15 (29)
Vet ikke	2 (5)
N	197 ⁵

Dette resultatet viser at av de kommunene som har svart at de har inngått vertskommunesamarbeid så er det administrativt vertskommunesamarbeid som er den dominerende modellen. Figur 3.2 viser den fylkesvise fordelingen.



Figur 3.2 *Antall kommuner som har svart ”ja” på at de har inngått administrativt vertskommunesamarbeid fordelt etter fylke.*

Tabell 3.4 viser en oversikt over de avtalene som har kommet inn som beskriver administrativt samarbeid etter vertskommunemodellen.

⁵ Her er N i tabell 2.3 større enn ”ja” kategorien i tabell 2.2. Ettersom spørsmålet som ligger til grunn for tabell 2.2 er et filterspørsmål skulle ikke dette være mulig. Dette er antagelig et resultat av at respondentene har svart ”ja” og gått videre i skjemaet. Deretter har de gått tilbake for å rette på det første (filter)spørsmålet, hvilket resulterer i at de ikke kommer videre i skjemaet igjen.

Tabell 3.4 *Oversikt over innkomne samarbeidsavtaler om administrativt vertskommunesamarbeid.*

Deltakende kommuner	Område	Vertskommune
Enebakk, Fet og Rælingen	IKT	Rælingen
Skedsmo og Rælingen	Skatteoppkreving	Skedsmo
Asker, Bærum, Drammen, Hurum, Kongsberg, Lier, Modum, Nedre Eiker, Røyken, Sande, Svelvik og Øvre Eiker	Introduksjon av innvandrere i Drammensregionen	Ingen vertskommune, men Drammen tar i mot og videreformidler kurstilbud i samarbeidskommunene
Asker og Bærum	Felles kemnerkontor	Bærum
Aurskog – Høland, Enebakk, Fet, Gjerdrum, Nittedal	Innkjøpssamarbeid	Sørum
Ullensaker, Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad, Nes.	Voksenopplæring	Ullensaker
Ullensaker, Eidsvoll, Hurdal, Nannestad	Kontor for tilsynsoppgaver etter plan- og bygningsloven	Ullensaker
Ullensaker og Gjerdrum	Felles landbruksforvaltning	Ullensaker
Ullensaker, Gjerdrum og Nannestad	Interkommunal legevakt	Ullensaker

Fortsetter neste side

Etnedal, Sør Aurdal, Nord Aurdal, Vestre Slidre, Øystre Slidre og Vang	PP-tjeneste	Nord-Aurdal §27 samarbeid i følge avtalen.
Etnedal, Sør Aurdal, Nord Aurdal, Vestre Slidre, Øystre Slidre og Vang	Innkjøp	Sør-Aurdal §27 samarbeid i følge avtalen
Etnedal, Sør Aurdal, Nord Aurdal, Vestre Slidre, Øystre Slidre og Vang	Trekkontroll	Nord-Aurdal §27 samarbeid i følge avtalen.
Etnedal, Sør Aurdal, Nord Aurdal, Vestre Slidre, Øystre Slidre og Vang	Brannforebygging	Nord-Aurdal §27 samarbeid i følge avtalen.
Etnedal, Sør Aurdal, Nord Aurdal, Vestre Slidre, Øystre Slidre og Vang	Legevakt og distriktsjordmortjeneste	Nord-Aurdal §27 samarbeid i følge avtalen.
Gran og Lunner	Sosialtjenesten	Gran
Gausdal, Lillehammer og Øyer	Fellesenhet for økonomifunksjoner	Lillehammer
Skjåk og Lom	Barnevern	Organisering av tjenestene lagt til Skjåk.

Fortsetter neste side

Bø, Nome og Sauherad	Barnevern	Sauherad
Bø, Nome og Sauherad	Landbruk	Sauherad
Bø, Nome og Sauherad	Brann- og redningstjeneste	Nome
Bø, Nome og Sauherad	Pedagogisk-psykologiske tjenester	Sauherad
Bø, Nome og Sauherad	Felles arbeidsgiver kontroll	Bø
Årdal, Lærdal, Aurland, Vik	IKT	Årdal
Kongsberg, Hof og Lardal	Brannvesen	Kongsberg
Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Barnevern	Kviteseid
Arendal, Risør, Grimstad, Gjernstad, Vegårshei, Tvedestrand, Froland, Lillesand, Birkenes, Åmli, Iveland, Evje og Hornnes, Kristiansand, Vennesla, Sogndalen og Søgne	Felles arbeidsgiverkontroll	Arendal
Birkenes og Kristiansand	Skatteoppkreverfunksjon	Kristiansand
Mandal, Lindesnes, Marnardal, Sirdal, Åseral	Barnevern	Mandal

Fortsetter neste side

Farsund, Lyngdal, Sirdal, Kvinesdal, Flekkefjord	Pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT)	Farsund
Leikanger, Luster og Sogndal	Barnevern	Sogndal
Årdal, Lærdal, Aurland, Vik	Landbruksforvaltning	Lærdal
Bømlo, Fitjar og Stord	Barnevern	Stord
Luster, Sogndal og Leikanger	Felles kulturskole	Leikanger
Hyllestad, Askvoll, Fjaler, Solund, Naustdal, Høyanger, Jølster, Førde, Gaular og Gulen	IKT	§27 samarbeid i følge avtalen. Hovedkontor i Førde
Agdenes, Meldal, Orkdal	Barnevern	Orkdal
Melhus, Midtre Gauldal og Skaun	Skatteoppkreving	Melhus
Midtre Namdal regionråd (Flatanger, Fosnes, Namdalseid, Namsos og Overhalla)	Kommunelege, legevaktjeneste, skatteinnkreving og utviklingskontor, IT med mer	Namsos som juridisk person
Gratangen, Levanger, Salangen og Ibestad	IKT	Salangen

Fortsetter neste side

Gratangen, Levanger, Salangen og Ibestad	Barnevern	Salangen
Gratangen, Levanger, Salangen og Ibestad	Kart og Oppmåling	Gratangen
Gratangen, Levanger, Salangen og Ibestad	Regnskap	Lavanger
Gratangen, Levanger, Salangen og Ibestad	Skatteinnkreving	Gratangen
Bjarkøy og Harstad	Barnevern	Harstad
Kvænangen og Nordreisa	Barnevern	Nordreisa

Dersom vi legger sammen antallet kommuner som er en del av disse avtalene blir dette 112 kommuner. Altså omtrent en fjerdedel av Norges kommuner. Det bør likevel understrekes at for enkelte av de avtalene som er gjengitt i tabell 2.4 kan det se ut som at samarbeidet er et §27 samarbeid og ikke et §28b samarbeid. I tillegg er f. eks samarbeidet i Midtre Namdal nå med i et samkommuneforsøk. Noe helt entydig svar på hvor stor andel norske kommuner som er med i et vertskommunesamarbeid er det derfor vanskelig å gi. Det kan være at mange kommuner bruker begrepet "vertskommunesamarbeid" på en bredere måte enn det som er avgrenset i kommunelovens §28a-k. Som det blir pekt på i Ot.prp.nr. 95 2005-2006 er begrepet vertskommunesamarbeid tidligere blitt brukt på en rekke ulike samarbeidstiltak mellom kommuner.

Uavhengig av dette ser det ut som barnevern er en sektor hvor vertskommunemodellen blir mye benyttet, i hvert fall dersom vi bruker de innsendte avtalene som utgangspunkt. Dette er et mønster som passer forholdsvis godt sammen med det som er registrert i den kommunale organisasjonsdatabasen (Hovik og Stigen 2008). De dataene som er benyttet her gir ikke empirisk grunnlag for å avklare hva som eventuelt kan forklare dette. Kanskje reflekterer dette at for denne typen tjenester er det noen ulemper som mindre kommuner kan bøte på gjennom å etablere samarbeid. Barnvern er for eksempel en tjeneste der det kan være enklere for de som tilbyr tjenestene dersom det er en viss avstand til de som mottar tjenestene. Det kan f. eks hende at rollen som barnevernarbeider er mer utfordrende i små og oversiktlige kommuner. I tillegg vil et samarbeid innenfor et område som dette også kunne gjøre det enklere å tilfredsstille krav til den totale kompetansen innenfor feltet.

Samtidig kan dette også reflektere at mindre kommuner har større problemer med å håndtere den risikoen som følger av variasjoner i etterspørselen etter tjenestene. I

mindre kommuner vil man kunne tenke seg at denne variasjonen vil gi betydelig usikkerhet i forhold til kostnadene ved å levere tjenestene. Muligens vil det å etablere samarbeid med andre kommuner kunne gjøre at det er enklere å unngå potensielle økonomiske utfordringer som følger av variasjoner i etterspørselen etter tjenestene.

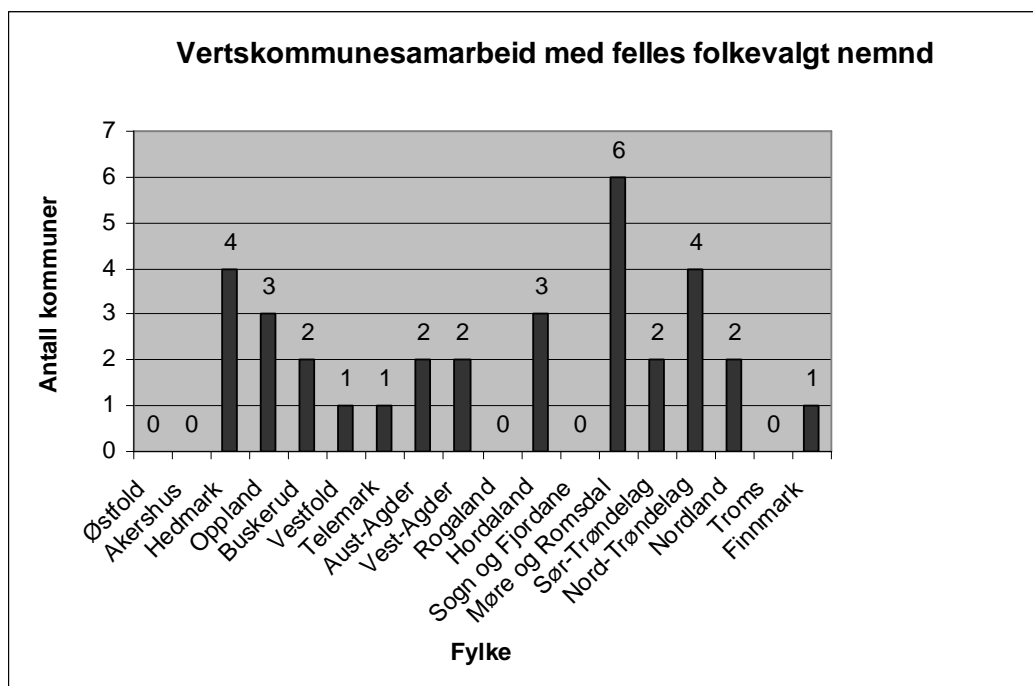
Noe klart empirisk belegg for dette gir imidlertid ikke det materialet som er presentert her. Bivariate analyser av sammenhengen mellom sentralitet, folkemengde og netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter og hvorvidt kommunen har svart ”ja” på at de har inngått administrativt vertskommunesamarbeid gir ingen signifikante effekter..

3.2.2 Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd

Som nevnt innledningsvis skiller vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28c seg fra §28b ved at det her blir etablert en felles folkevalgt nemnd som kan fatte beslutninger også i saker av en ”prinsipiell” natur. Dette innebærer at et kommunestyre delegerer den politiske beslutningsmyndigheten innenfor denne typen saker til et felles organ der politiske representanter fra de kommunene som er en del av samarbeidet inngår. Svarfordelingen på spørsmålet er gjengitt i tabell 2.5, og den fylkesvise variasjonen er gjengitt i figur 2.3

Tabell 3.5 *Andel kommuner som oppgir at de har inngått vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Prosent (antall)*

Har inngått vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd	Prosent (antall kommuner)
Ja	21 (33)
Nei	74 (114)
Vet ikke	5 (7)
N	154



Figur 3.3 *Antall kommuner som har svart "ja" på at de har inngått vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd fordelt etter fylke.*

Som tabell 2.5 viser er det er langt færre kommuner som har svart at de har inngått vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd enn hva tilfellet var for administrativt samarbeid. Som tilfellet var for samarbeid etter kommunelovens §28b ba vi også her kommunene om å sende inn samarbeidsavtalene. Vi fikk imidlertid bare inn én samarbeidsavtale hvor det var eksplisitt beskrevet i samarbeidsavtalen at dette var et samarbeid basert på den aktuelle paragrafen i kommuneloven. Vi ringte derfor til kommunene⁶ som hadde svart ja, og ba dem ettersende avtalene. Vi fikk da inn ytterligere 3 avtaler basert på kommunelovens paragraf 28c.

Den ene avtalen regulerer samarbeidet mellom Våler, Grue og Åsnes kommune om interkommunal barneverntjeneste. Åsnes kommune er vert i samarbeidet, og samarbeidet ble etablert 1.Juni 2009, alle oppgaver etter barnevernloven ble fra dette tidspunktet overført til rådmannen i Åsnes i følge avtalen. Den folkevalgte nemnda består av to representanter for hver av kommunene, og ledervervet går på omgang mellom kommunene. Nemnda møtes minst en gang i kvartalet.

Den andre avtalen vi fikk inn regulerer samarbeidet mellom Tønsberg, Andebu, Nøtterøy, Re, Stokke og Tjøme i forbindelse med en interkommunal legevaktsentral. Tønsberg er vertskommune. Nemnda består av 2 representanter fra hver av kommunene med unntak av Tønsberg som har 3 representanter. Nemnda velger selv leder. I denne avtalen er det spesifisert at det er den felles folkevalgte nemnda som delegerer myndighet til vertskommunen, hvilket må tolkes som at kommunene som

⁶ Utgangspunktet for oppfølgingen var rådmennene, men i flere tilfeller ble vi satt over til andre, f. eks kommunalsjefer, jurister og/eller andre med spesielt ansvar for samarbeid.

deltar har overført myndighet til den felles nemnda og ikke direkte til vertskommunen. I tillegg er det eksplisitt nevnt at prinsipielle saker og saker av ”politisk interesse” skal legges frem for nemnda

Den tredje avtalen vi har fått inn er en avtale om felles skatteinnkreving mellom kommunene Fjell, Sund og Øygarden. Den felles folkevalgte nemnda består her av tre representanter, dvs. en fra hver kommune. Denne nemnda delegerer den administrative myndigheten til rådmannen i Fjell kommune. Det er to års varsel dersom en av kommunene ønsker å tre ut av avtalen.

Den fjerde avtalen handler også om skatteinnkreving, og er en avtale mellom Lillehammer, Gausdal og Øyer. Kommunestyrene har delegert myndighet til en felles folkevalgt nemnd, og det er denne nemnda som delegerer myndighet videre til rådmannen i Øyer kommune. Også her er det to års varsel dersom en av kommunene ønsker å tre ut av samarbeidet.

Som sagt er det likevel flere enn disse kommunene som har oppgitt at de har inngått vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Tabell 2.6 viser hvilke kommuner som har svart at de har et slikt samarbeid og hvilke vi har fått bekreftet gjennom innsendte samarbeidsavtaler eller ved å kontakte kommunen. Noen kommuner hadde ikke svart på surveyen, men gjennom innsendte avtaler fra andre kommuner fikk vi likevel rede på at de er med i et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Disse er avkrysset i ”registrert via innkomne avtaler”.

Tabell 3.6 *Oversikt over innkomne samarbeidsavtaler etter kommunelovens §28c.*

Fylke	Kommuner som har svart ja i surveyen	Kommuner der samarbeidsavtale er registrert	Registrert via innkomne avtaler (ikke svart på survey)
Hedmark	Grue	X	
Hedmark	Åsnes	X	
Hedmark	Våler	X	
Hedmark	Åmot		
Oppland	Lillehammer	X	
Oppland	Øyer	X	
Oppland	Østre Toten		
Oppland	Gausdal		X
Buskerud	Nes		
Buskerud	Hemsedal		
Vestfold	Tjøme	X	
Vestfold	Nøtterøy		X
Vestfold	Andebu		X
Vestfold	Re		X
Vestfold	Stokke		X
Vestfold	Tønsberg		X
Telemark	Kragerø		
Aust-Agder	Arendal		
Aust-Agder	Gjerstad		
Vest-Agder	Kristiansand		
Vest Agder	Søgne		
Hordaland	Sund	X	
Hordaland	Øygarden	X	
Hordaland	Masfjorden		
Hordaland	Fjell		X
Møre og Romsdal	Vanylven		
Møre og Romsdal	Fjell		X
Møre og Romsdal	Sande		
Møre og Romsdal	Ørsta		
Møre og Romsdal	Skodje		
Møre og Romsdal	Vestnes		
Møre og Romsdal	Eide		

Fortsetter neste side

Fylke	Kommuner som har svart ja i surveyen	Kommuner der samarbeidsavtale er registrert	Registrert via innkomne avtaler (ikke svart på survey)
Sør-Trøndelag	Ørland		
Sør-Trøndelag	Tydal		
Nord-Trøndelag	Namsos		
Nord-Trøndelag	Stjørdal		
Nord-Trøndelag	Verran		
Nord-Trøndelag	Inderøy		
Nordland	Narvik		
Nordland	Vega		
Finmark	Porsanger		

For flere av de kommunene som er nevnt i tabellen har vi fått bekreftet at det er feilrapportering i surveyen. Det er ikke mer enn to år siden den aktuelle endringen i kommuneloven, og som allerede nevnt er begrepet ”vertskommunesamarbeid” tidligere blitt brukt som en beskrivelse av en rekke ulike samarbeidsformer. Dette ser også ut til å være et område der det i liten grad finnes noen fullstendige oversikter. I noen fylker slik som Nord-Trøndelag har imidlertid fylkesmannen iverksatt en kartlegging av dette.

Dette gjør at kvaliteten på de dataene som er samlet inn gjennom surveyen kan diskuteres. Dersom det er ønskelig med en fullstendig og presis innsamling av data om interkommunalt samarbeid bør antagelig dette legges inn i de eksisterende rapporteringskrav som kommunene allerede forholder seg til. Ettersom det, som noen av dem vi snakket med pekte på, kan eksistere en viss ”begrepsforvirring” omkring denne modellen, er det ikke overraskende at det er et avvik mellom de dataene som er samlet inn gjennom surveyen og det som kan verifiseres gjennom innsendte samarbeidsavtaler eller gjennom kvalitativ oppfølging av respondentenes svar.

Bivariate analyser av sammenhengen mellom om kommunen har svart ”ja” på at de har inngått politisk vertskommunesamarbeid og kommunenes økonomiske handlingsfrihet viser en negativ og statistisk signifikant negativ sammenheng. Det vil si at det er kommuner med lavere økonomisk handlefrihet som i høyere grad har svart at de har inngått denne typen samarbeid. Denne effekten er også til stede når det kontrolleres⁷ for sentralitet og folketallet i kommunen. Tolkningen av dette resultatet er imidlertid ikke entydig. Her er det de kommunene som selv har svart at de har inngått denne typen samarbeid som er målt, og som allerede nevnt er ikke

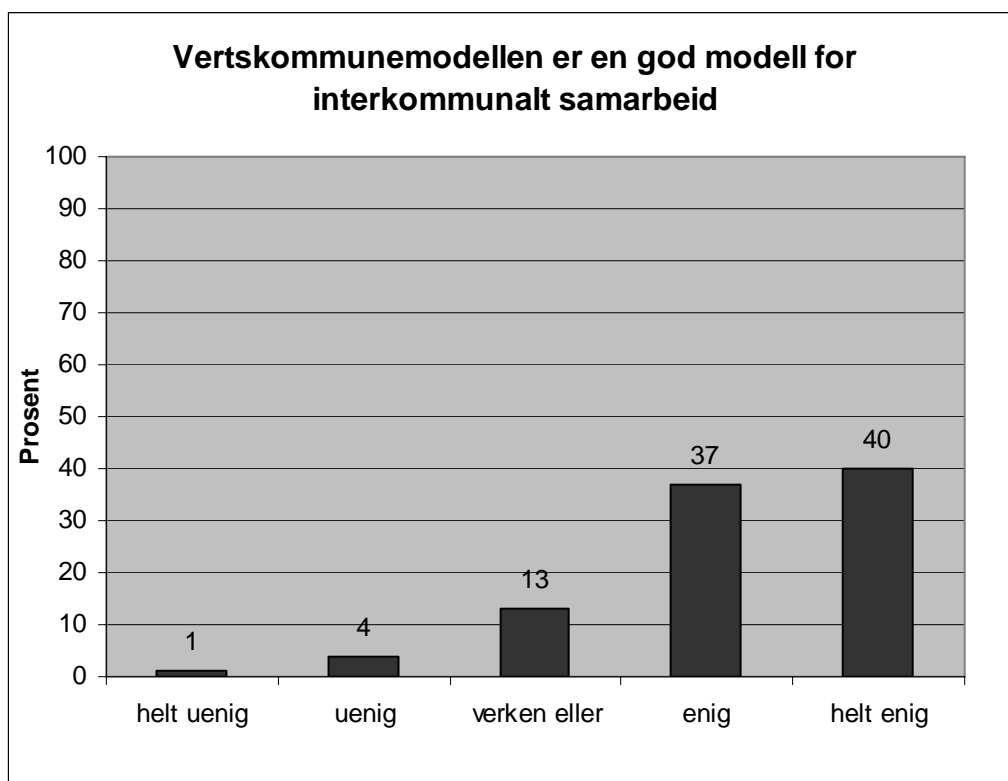
⁷ Det ble gjennomført både en lineær regresjonsanalyse og en logit analyse. Forklaringskraften til modellene er imidlertid ikke høy, og i en grundigere analyse av dette må selvsagt modellene utbedres.

dette en presis registrering av kommuner som faktisk har inngått dette samarbeidet slik det er spesifisert i kommunelovens paragraf 28c. Samtidig er dette kommuner som selv mener de har inngått en type samarbeid som kan betegnes som et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Dette gir, etter forfatterens mening grunnlag, for å se på dette som en interessant hypotese i forbindelse med andre mer dyptgående analyser av interkommunalt samarbeid generelt og vertskommunesamarbeid spesielt. Uavhengig av om de aktuelle kommunene har inngått vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28c slik det er beskrevet i kommuneloven, er det her en sammenheng mellom kommunenes økonomiske handlefrihet og det at de har inngått en type samarbeid med andre kommuner som de selv mener enten har likhetstrekk med eller er et vertskommunesamarbeid basert på den modellen som er beskrevet i kommuneloven.

4 Oppfatninger om virkningen av vertskommunesamarbeid

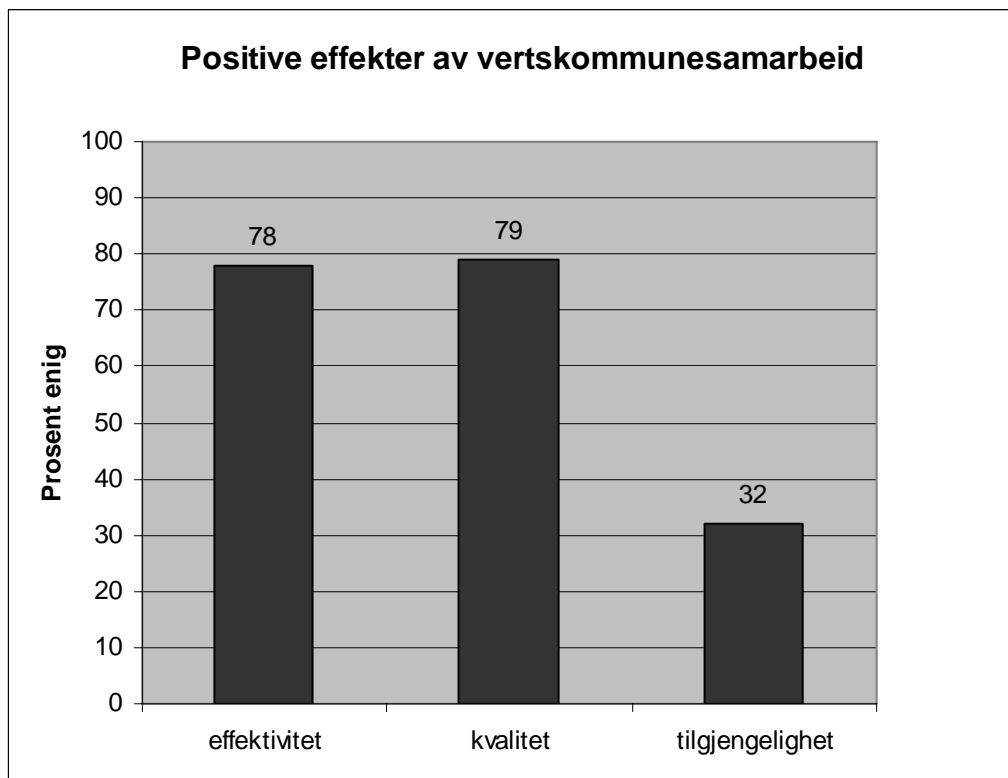
Så langt viser resultatene fra datainnsamlingen at det hefter en viss usikkerhet ved de svarene som kom inn gjennom surveyen. Forklaringene på dette kan være flere. Det kan være at kommuner har inngått samarbeid med andre kommuner som ligger nært opp til vertskommunemodellen, men at dette skjedde før 2007. I tillegg er den aktuelle endringen i kommuneloven forholdsvis ny så bevisstheten rundt denne er kanskje ikke så høy, og selve begrepet ”vertskommunesamarbeid” ble også benyttet før den aktuelle endringen i kommuneloven. Det innebærer at det bør tas høyde for dette når resultatene som presenteres her om virkningene av vertskommunesamarbeid presenteres. Det er altså kommunenes egen forståelse av begrepet vertskommunesamarbeid som ligger til grunn for analysene.

Vi ba rådmennene vurderte ulike effekter som vertskommunesamarbeidet hadde hatt for sin kommune. Her presenterte vi 5 forskjellige påstander, og respondentene ble bedt om å krysse av for om de var ”helt uenige, uenige, verken eller, enige, eller helt enige”. Respondentene kunne også svare ”vet ikke”. De som har svart dette er ikke med i figurene, og det er grunnen til at andelene ikke blir 100 i sum i figur 3.1 og 3.3. Den første påstanden vi presenterte var at vertskommunemodellen er en god modell for interkommunalt samarbeid. Som figur 3.1 viser var det kun 5 prosent av de som hadde svart (dvs. rådmennene) at de hadde inngått vertskommunesamarbeid som var uenig eller helt uenig i dette.



Figur 4.1 *Svarfordelingen på påstanden: "Vertskommunemodellen er en god modell for interkommunalt samarbeid". Prosent.*

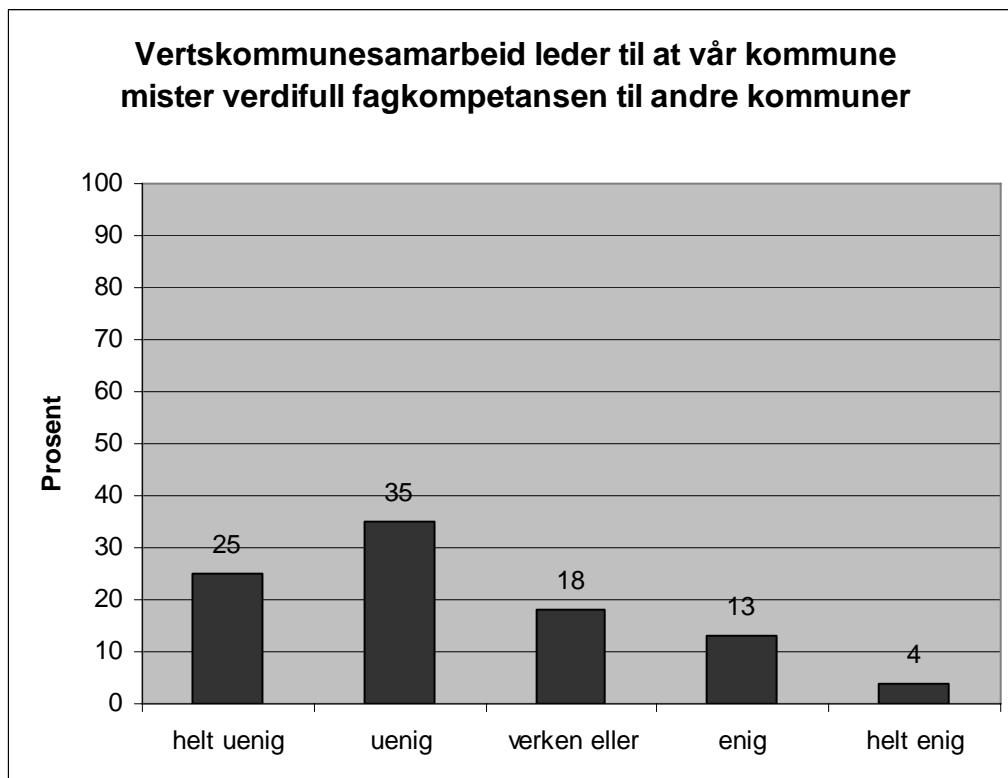
Generelt er altså de kommunene som har svart bekreftende på at de har inngått vertskommunesamarbeid positive. Et vanlig argument for å inngå denne typen samarbeid er at kommunene kan høste eventuelle stordriftsfordeler gjennom et slikt samarbeid. Som det fremkommer av figur 3.2 er også om lag 8 av 10 av de som har svart at de har inngått vertskommunesamarbeid enige i at dette har hatt positive effekter på effektiviteten. Samtidig som om lag 8 av 10 mener at samarbeidet har en positiv effekt på kvaliteten.



Figur 4.2 *Effekter av vertskommunesamarbeid på effektivitet, kvalitet og tilgjengelighet. Prosent enig eller helt enig tre påstander om at vertskommunesamarbeid har hatt en positiv effekt på henholdsvis effektivitet, kvalitet og tilgjengelighet..*

En potensiell utfordring relatert til størrelsen på kommuner og samarbeid mellom kommuner om tjenesteyting, er balansen mellom nærhet til brukere/borgere og effektivitet i tjenesteproduksjonen. Større enheter vil f. eks kunne ha bedre forutsetninger for å høste eventuelle stordriftsfordeler og for å håndtere variasjoner i etterspørselen etter tjenester, men dette vil også kunne innebære at avstanden mellom de som fattet beslutninger om tjenestene og de som skal bruke tjenestene øker. Ikke overraskende er det også langt færre av de som har svart som er enige i at vertskommunesamarbeid har økt tilgjengeligheten for brukerne av tjenestene. Det var imidlertid flest respondenter som svarte ”verken eller” på denne påstanden. Hvilket indikerer at rådmennene ikke hadde noen sterke meninger om denne påstanden.

En mulig ulempe ved vertskommunenmodellen er at de kommunene som ikke er vertskommuner vil kunne oppleve at de mister den aktuelle kompetansen i sin egen kommune. Vi spurte derfor også om dette i surveyen gjennom at vi ba respondentene ta stilling til påstanden ”Vertskommunesamarbeid leder til at vår kommune mister verdifull fagkompetanse til andre kommuner”.



Figur 4.3 *Svarfordelingen på påstanden: "Vertskommunemodellen leder til at vår kommune mister verdifull fagkompetanse til andre kommuner". Prosent.*

Som figuren viser er det 17 prosent som har svart bekreftende på denne påstanden, hvilket indikerer at dette ikke er sett på som et stort problem blant de kommunene som har svart at de har inngått vertskommunesamarbeid. Det er også om lag tre ganger så mange som var uenige enn enige i denne påstanden.

Oppsummert så vurderer et stort flertall av respondentene effektene av vertskommunesamarbeid som positivt. Om lag 80 prosent mener vertskommunesamarbeid har en positiv økonomisk effekt, og ca 80 prosent mener at samarbeidet har en positiv effekt på kvalitet.

I surveyen fikk også respondentene muligheten til å skrive inn kommentarer til temaet og de forskjellige spørsmålene. Disse kommentarene underbygger det inntrykket en sitter igjen med etter de resultatene som er presentert i dette avsnittet. Flere pekte på at vertskommunemodellen gjør det mulig for små kommuner å opprettholde tilstrekkelig faglig kompetansen innenfor ulike områder og at det for små kommuner var viktig med samarbeid. En respondent pekte f. eks på hvor viktig administrativt vertskommunesamarbeid var for små kommuner:

Etter vår oppfatning er det langt på vei en forutsetning for, som liten kommune, å kunne utføre alle oppgaver som forventes av oss. Uansett er det stort sett effektivt og kvalitetsfremmende med denne type samarbeid.

En annen respondent skrev at:

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.

De fleste ga som sagt uttrykk for positive erfaringer med vertskommunesamarbeid. Av disse igjen var det flere som pekte på at vertskommunesamarbeidet var viktig for å sikre den faglige kvaliteten på tjenesten. Som nevnt tidligere er det antagelig spesielt små kommuner som vil kunne ha et behov for denne typen samarbeid, og kanskje nettopp for å kunne tilby arbeidstakere et tilfredsstillende faglig miljø samt å sikre tilstrekkelig faglig kvalitetssikring av beslutninger som tas av kommunene som tjenestetilbyder til sine innbyggere. Rekruttering ble også pekt på som viktig av denne respondenten:

Vertskommunemodellen 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 løsere samarbeidsmodeller

5 Oppsummering og avslutning

Hele 74 prosent av de som har svart på surveyen har svart at de har inngått vertskommunesamarbeid med en eller flere andre kommuner. I alt fikk vi inn 44 avtaler om administrativt vertskommunesamarbeid og 4 avtaler om vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Dersom vi legger sammen antallet kommuner som omfattes av disse avtalene er dette 112 kommuner som har inngått administrativt samarbeid og 16 om vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Dette kan tyde på at vertskommunesamarbeid er forholdsvis utbredt.

I noen av avtalene om administrativt vertskommunesamarbeid er det imidlertid spesifisert at det er et samarbeid etter kommunelovens §27, og det er kun for 8 av de kommunene som hadde krysset av for samarbeid etter §28c vi har fått bekreftet dette gjennom innsendte samarbeidsavtaler. Flere av kommunene bekreftet også at de hadde krysset av feil i surveyen. Dette kan indikere at noen kommuner har svart på surveyen ut i fra en bredere forståelse av som ligger i begrepet ”vertskommunesamarbeid. Tidligere har begrepet vertskommunesamarbeid blitt brukt på en rekke ulike samarbeidstiltak mellom kommuner (Ot.prp.nr. 95 2005-2006). Det er derfor ikke overraskende at hvis begrepet ”vertskommune” tolkes på en bredere måte enn det som fremkommer av kommunelovens §28a-k.

Uavhengig av dette så tyder mye på at kommunene er svært fornøyde med vertskommunemodellen. Et overveiende flertall er positive til effektene av denne, og flere respondenter pekte på at denne modellen er et spesielt viktig instrument for mindre kommuner.

Litteratur

Econ (2006). *"Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring"*. Econ rapport 2006:057

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

Kommunal – og regionaldepartementet (2007). *Rundskriv om iverksetting av endringer i kommuneloven*. Nr. H-2/07