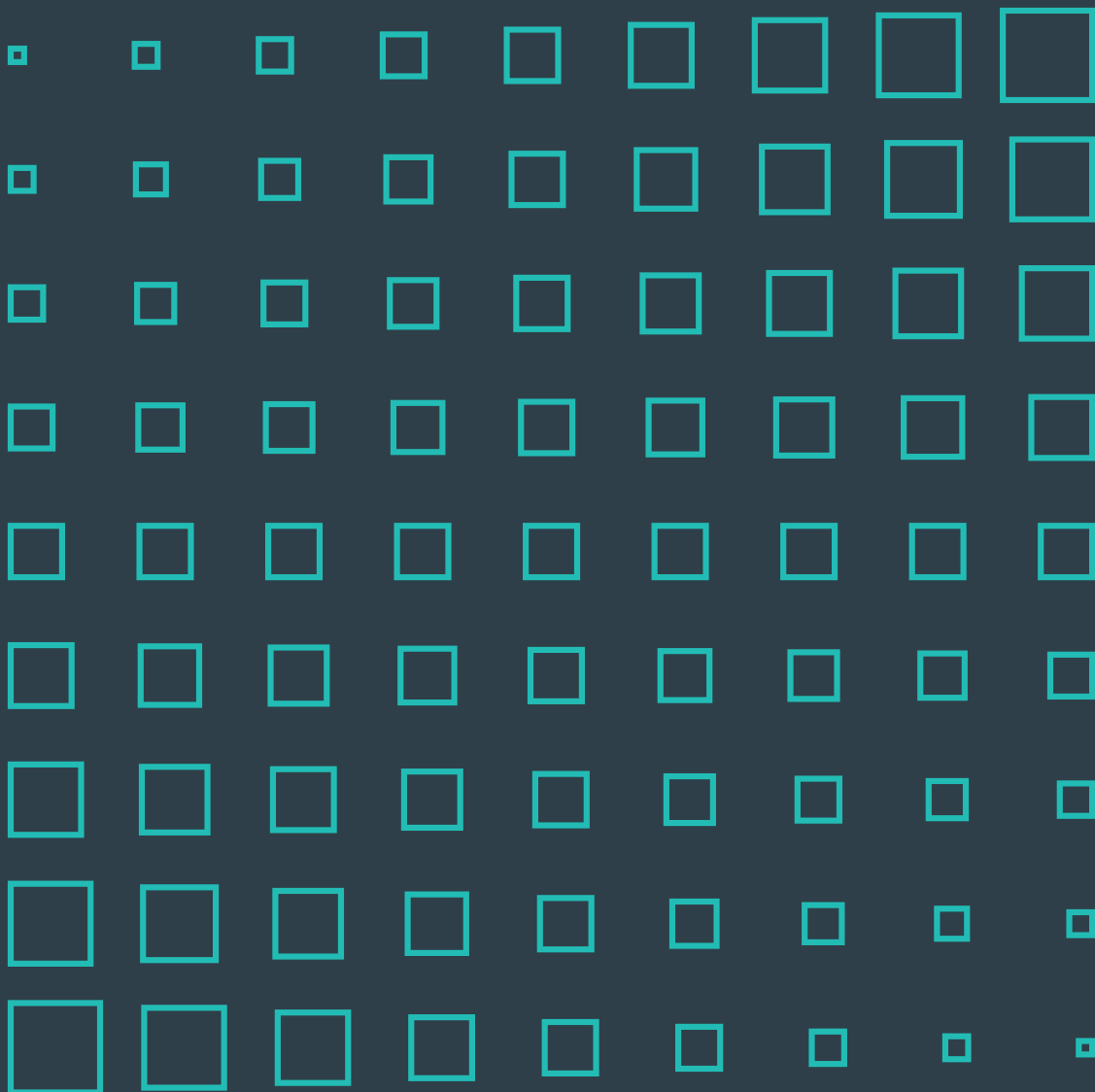


DAG INGVAR JACOBSEN

INTERKOMMUNALT SAMARBEID I NORGE

FORMER, FUNKSJONER OG EFFEKTER

2. UTGAVE



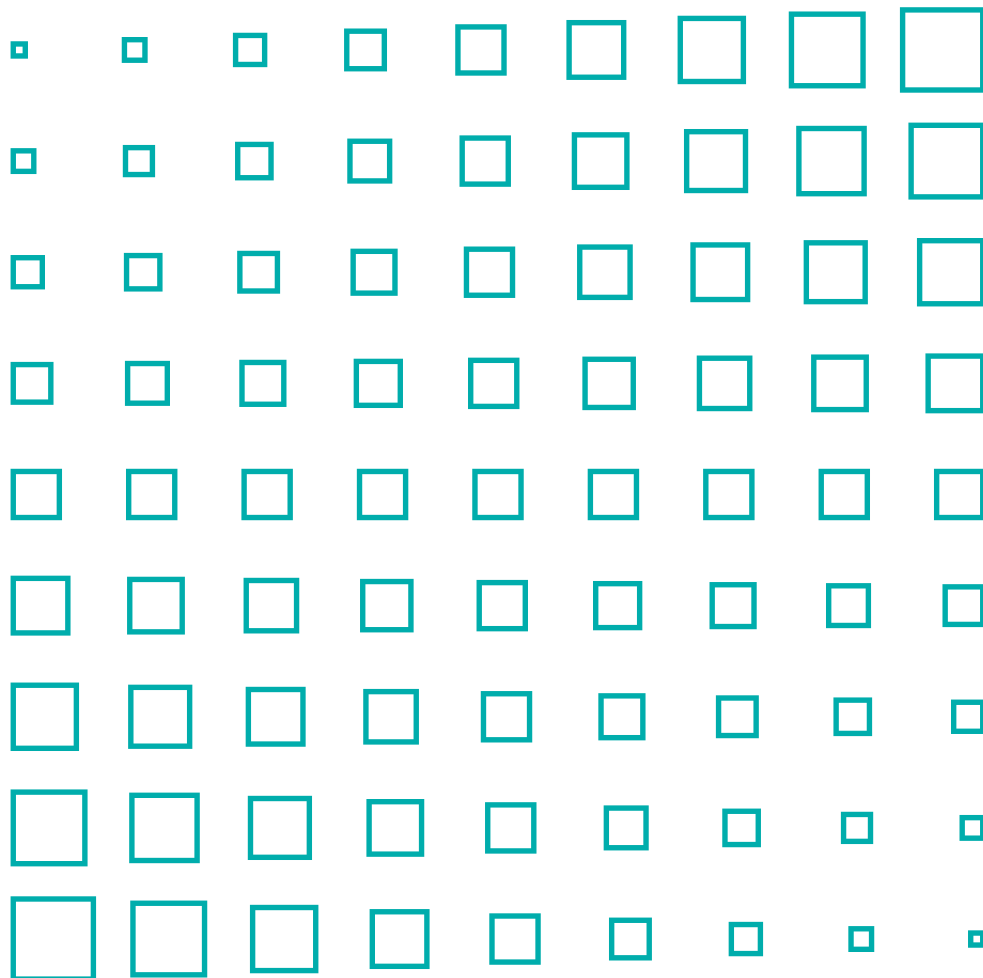
FAGBOKFORLAGET

DAG INGVAR JACOBSEN

INTERKOMMUNALT SAMARBEID I NORGE

FORMER, FUNKSJONER OG EFFEKTER

2. UTGAVE



FAGBOKFORLAGET

Forord

Etter at støvet har lagt seg (litt) etter den for mange kommuner opprivende kommunereformen, kan det virke som om interessen for interkommunalt samarbeid har lagt seg. I alle fall hvis man bruker antall ganger interkommunalt samarbeid er nevnt i den offentlige debatten i norske medier. Det var heller ikke mye politisk diskusjon rundt de ganske betydelige justeringene i paragrafer som omhandlet interkommunalt samarbeid i den nye kommuneloven av 2018. Interessen for temaet virket liten.

Høsten 2020 fikk jeg invitasjon til å delta i et offentlig oppnevnt utvalg som skulle vurdere generalistkommunen og generalistkommuneprinsippet («Generalistkommuneutvalget»). Arbeidet i dette utvalget medførte blant annet en bred kontakt med politikere og ansatte i norske kommuner fra Båtsfjord til Kvinesdal, fra storbynettverk og KS, og en rekke andre aktører med direkte eller indirekte interesse i kommunestrukturen i Norge. I samtlige møter ble interkommunalt samarbeid trukket frem, som regel som noe nødvendig og positivt, men også som et problem.

Det som for meg ble klart ganske fort, var at interkommunalt samarbeid for svært mange kommuner ikke bare var et gode, men en nødvendighet. Uten samarbeid ville mange av dem ikke klart å utføre lovpålagte oppgaver eller oppfylle lovkrav. I en situasjon der kommunesammenslåing var et ikke-tema, var interkommunalt samarbeid desto viktigere.

Denne erfaringen gjorde det helt klart for meg at boken om interkommunalt samarbeid, første gang utgitt i 2014, fortjente en oppfølger. Denne utgaven er egentlig en helt ny bok, der det relativt snevre empiriske grunnlaget fra den forrige utgaven er erstattet med en systematisk gjennomgang av forskning på området både nasjonalt og internasjonalt.

Jeg håper denne boken vil være til nytte både for praktikere og studenter. Én ting er i alle fall sikkert: Vi forstår ikke dagens eller fremtidens kommuner uten å forstå interkommunalt samarbeid.

En bok som dette skrives alltid alene, men også med gode innspill. Denne gangen går takken først og fremst til Sara Blåka, som har vært en diskusjonspartner i hele skriveperioden (og lenger enn det). Diskusjonene i Generalistkommuneutvalget har gitt en rekke innspill til boken. Takk også til Bent Aslak Brandtzæg – antakeligvis den i Norge med mest «hands-on» empirisk forskningserfaring med interkommunalt samarbeid – for konstruktive kommentarer både til denne og førsteutgaven. Fagbokforlaget har vært akkurat så profesjonelle som de alltid er, ledet av den aldri hvilende Sven Barlinn. Ansvar for innholdet i boken er selvfølgelig bare mitt.

Kristiansand, mars 2022

Innhold

Kapittel 1

Interkommunalt samarbeid	11
Hva er interkommunalt samarbeid?	16
Interkommunalt samarbeid – et nytt fenomen?	18
Bokens oppbygging	21

Kapittel 2

Interkommunalt samarbeid – fra nettverk til organisasjon	25
Interkommunalt samarbeid som nettverk	26
Interkommunalt samarbeid som organisasjon	31
Interkommunalt samarbeid fra nettverk til organisasjon	33

Kapittel 3

Interkommunalt samarbeid i Norge – organisering, lovgrunnlag, omfang og innhold	35
Det interkommunale samarbeidets lovgrunnlag – bakgrunn	36
Kjøp og salg av tjenester	39
Samarbeid uten organisatorisk overbygning («avtalebasert samarbeid») ..	41
Interkommunalt politisk råd (kommunelovens § 18-1-18-4)	43
Kommunalt oppgavefellesskap (kommunelovens §§ 19-1-19-4)	45
Administrativt vertskommunesamarbeid (kommunelovens § 20-1, 20-2, 20-4-20-10)	46
Vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd (kommunelovens § 20-1, 20-3, 20-4-20-10)	50
Interkommunale selskaper (IKS)	52
Interkommunalt samarbeid organisert som aksjeselskap (AS)	54
Samarbeidenes omfang og innhold	56
Organisering og styring	60
Interkommunalt samarbeid i andre land	64

Kapittel 4

Interkommunale samarbeid – like og ulike	69
Funksjoner	69
Oppgavens kostnadsstruktur	71
Oppgavens grad av målbarhet	73
Oppgavens grad av regulering	74
Eierskap	75
Interkommunale samarbeid – store variasjoner	77

Kapittel 5**Effekter av interkommunalt samarbeid**

– økonomi, kvalitet og demokrati	79
Intenderte konsekvenser	80
Ikke-intenderte effekter av samarbeid	90
Om å forske på effekter	99

Kapittel 6

Kunnskapsstatus – økonomi og kvalitet	101
Generelle studier	103
Internasjonale studier	107
Barnevern og PPT	112
Legevakt, helse, omsorg og krisesenter	117
Renovasjon, vann og avløp	123
Brannvern og redning	127
Administrative tjenester – innkjøp, revisjon og IKT	130
Andre oppgavefelt	132
Læringsnettverk	134
Regionrådene (de interkommunale politiske råd)	
opplevde operative effekter av samarbeid	135
Konklusjoner	137

Kapittel 7

Kunnskapsstatus – styring, demokrati og samarbeid	141
Politisk styring og demokrati	143
Fragmentering, samarbeid på tvers, og prioritering	154
Internasjonal forskning	156
Oppsummering	157

Kapittel 8

Samarbeidsprosessen – hva kjennetegner gode samarbeid	163
«Suksessfaktorer» – Norge	164
Suksessfaktorer – internasjonalt	168
Hvorfor noen velger å ikke samarbeide	172
Statens rolle	174
Oppsummering	175

Kapittel 9

Interkommunalt samarbeid – problem eller løsning?	183
Den norske kommunestrukturen	184
Interkommunalt samarbeid – et argument for eller mot kommunesammenslåing?	188
Større kommuner – slutten for interkommunalt samarbeid?	193
Mer forskning, takk!	197
Og mer stat?	207
Sluttnoter	211
Litteratur	215
Stikkordregister	235