

# **HVORDAN LYKKES MED INTERKOMMUNALT SAMARBEID?**

*Av*

*Karl Gunnar Sanda*



*Arbeidsrapport nr. 5/2001*  
**TELEMARKSFORSKING-BØ**

© Telemarksforsking-Bø 2001  
Arbeidsrapport nr. 5/2001  
Pris: 110 kr

Telemarksforsking-Bø  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Telefon 35 06 15 00  
Fax 35 06 15 01  
[www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no)

## FORORD

På oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund (KS) har Agderforskning evaluert to forsøksprosjekter om interkommunalt samarbeid; ”Samarbeid om felles økonomikontor mellom Audnedal og Marnardal kommuner i Vest-Agder” og ”Videreutvikling av samarbeidet mellom kommunene i Indre Namdal i Nord-Trøndelag”. Da evalueringen ble vedtatt igangsatt, var oppdragsgiver opptatt av å sikre at evalueringsresultatene fra disse to områdene av landet ble sett i sammenheng med annen relevant forskning på det interkommunale feltet. Spesielt ønsket man å koble seg opp mot den såkalte Regionrådsstudien som Telemarksforskning-Bø har gjennomført for Kommunal- og regionaldepartementet. Agderforskning ble derfor bedt om å innlede et samarbeid med Telemarksforskning-Bø om akkurat denne delen av prosjektet.

Rent praktisk har samarbeidet artet seg slik at Telemarksforskning-Bø i starten spilte inn noe av det teoretiske grunnlaget for Agderforskning evalueringsarbeid. Agderforskning har så stått for gjennomføringen av evalueringene og skrevet en rapport fra hver av dem<sup>1</sup>. De to evalueringsrapportene inngår i grunnlaget for Telemarksforskning-Bø sin oppsummerende rapport som har fått tittelen: ”Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid?” Prosjektleder for Telemarksforskning-Bø har vært Karl Gunnar Sanda, som også har skrevet rapporten.

Undertegnede vil takke Agderforskning prosjektleder James Karlsen for samarbeidet i prosjektet. Han takkes også, sammen med Mette Heiberg Endresen i KS, for gode kommentarer til et rapportutkast. Eventuelle feil og mangler ved rapporten er imidlertid mitt ansvar.

Bø juni 2001

Karl Gunnar Sanda

---

<sup>1</sup> Ryntveit, A.K. & Karlsen, J: Evaluering av prosjektet: Videreutvikling av samarbeidet mellom kommunene i Indre Namdal. Prosjektrapport nr. 7/2001, Agderforskning.  
Karlsen, J. og Ryntveit, A.K.: Evaluering av samarbeidet om felles økonomikontor mellom Marnardal og Audnedal kommune. Prosjektrapport nr. 12/2001, Agderforskning.

# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>FORORD</b> .....	<b>3</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>5</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>7</b>
<b>2 NOEN GENERELLE RÅD</b> .....	<b>8</b>
2.1 FÅ OVERSIKT OVER EGET SAMARBEID.....	8
2.2 ØKONOMISK INNSPARING KAN TA TID.....	8
2.3 INTERKOMMUNALT SAMARBEID KREVER SÆRLIG OMTANKE FOR Å LYKKES .....	9
2.4 INTERKOMMUNALT SAMARBEID KREVER INSTITUSJONELLE YTRE RAMMER, - MEN OGSÅ GODE PRAKTISKE PROSJEKTGREP.....	11
<b>3 HVORFOR VIL MAN SAMARBEIDE?</b> .....	<b>11</b>
<b>4 HVOR DYPT VIL MAN SAMARBEIDE OM ”INNENRIKSPOLITIKKEN”?</b> .....	<b>12</b>
4.1 KONTAKT I ENKELTSAKER .....	13
4.2 UFORMELLE NETTVERK .....	14
4.3 INTERKOMMUNALT SAMARBEID OM ENKELTSAKER .....	14
4.4 HELHETLIG KOMMUNALT SAMARBEID .....	15
<b>5 GODE YTRE RAMMER FOR ”INNENRIKSPOLITISK” INTERKOMMUNALT SAMARBEID</b> .....	<b>16</b>
5.1 INTERKOMMUNALE MØTEPLASSER – POLITISK OG ADMINISTRATIVT .....	16
5.2 VILJESERKLÆRING OM SAMARBEID - «DEN INTERKOMMUNALE KONSTITUSJONEN» .....	16
5.3 STRATEGISK PLAN FOR UTVIKLING AV INTERKOMMUNALT SAMARBEID .....	17
5.4 BEVISSTGJØRING OG INFORMASJON FOR Å FÅ INTERKOMMUNALT SAMARBEID FRAM I LYSET .....	17
5.5 REGIONRÅDET SOM STRATEG OG KOORDINATOR FOR DET ”INNENRIKSPOLITISKE” SAMARBEIDET.....	18
<b>6 GODE INDRE FORUTSETNINGER FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID</b> .....	<b>18</b>
6.1 HELHETLIG KOMMUNALT SAMARBEID OM ØKONOMISJEF- OG KONTOR I AUDNEDAL/MARNARDAL.....	19
6.2 BREDT ANLAGT SATSING PÅ INTERKOMMUNALT SAMARBEID I INDRE NAMDAL- REGIONEN.....	21
6.3 HVILKE LÆRDOMMER KAN TREKKES UT AV DE TO PROSJEKTENE? .....	23
<b>7 TI FORUTSETNINGER FOR VELLYKKET INTERKOMMUNALT SAMARBEID</b> .....	<b>24</b>
<b>REFERANSER</b> .....	<b>25</b>

## SAMMENDRAG

Tittelen på denne rapporten – ”Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid?” – indikerer at man her får et fasitsvar på spørsmålet som reises. Det gjør man ikke. Et samarbeid mellom kommuner vil avhenge av så mange ulike faktorer; ressursmessige, menneskelige, psykologiske osv. at det ikke er mulig å gi noen standardoppskrift for hvordan man kan lykkes. Det siste 10-årets forsknings-, evaluerings- og utviklingsarbeid innen det interkommunale feltet har imidlertid gitt oss noen indikasjoner på hva som kan være lure grep for å gi interkommunalt samarbeid en større mulighet til å gi positive resultater, og det er disse grepene som er forsøkt samlet og videreformidlet i denne rapporten.

Rapporten omhandler det ”innenrikspolitiske” interkommunale samarbeidet, eller samarbeid om tjenesteproduksjonen der siktemålet er bedre ressursutnyttelse og/eller bedre kvalitet på tjenestene. Det ”utenrikspolitiske” samarbeidet, dvs. det som gjelder samarbeidskommuners forhold til omverdenen – det være seg lobbyvirksomhet, felles uttalelser eller lignende – er drøftet i andre rapporter, og er bare i liten grad berørt her.

Rapporten innledes med noen almene råd om interkommunalt samarbeid i avsnitt 2. Videre går vi i avsnitt 3 kort inn på hovedmotiver for samarbeid og poengterer det viktige skillet mellom ”innen- og utenrikspolitikk” i interkommunalt samarbeid. Ulike typer av innenrikspolitisk samarbeid blir beskrevet i avsnitt 4. I avsnitt 5 drøftes hva som er gode ytre rammer for det innenrikspolitiske interkommunale samarbeidet basert på erfaringer fra flere utviklingsprosjekter som er gjennomført, og i avsnitt 6 benyttes resultater fra to evalueringer gjennomført av Agderforskning til å si noe om hva som bør være gode indre forutsetninger for å få et konkret samarbeidsprosjekt til å fungere godt.

Avslutningsvis i avsnitt 7 listes det opp ti forutsetninger for hvordan man kan lykkes med ”innenrikspolitisk” samarbeid – 5 råd om rammer rundt samarbeidet (ytre forutsetninger), og 5 råd om praktisk gjennomføring (indre forutsetninger).

### **Ytre forutsetninger for vellykket interkommunalt samarbeid om:**

1. Lag interkommunale møteplasser og samarbeidsarenaer – administrative og politiske
2. Bli enige om en visjon for samarbeid som løsningsalternativ – en viljeserklæring
3. Lag en strategisk plan for gjennomføring
4. Bygg regionale holdninger gjennom bevisstgjøring og informasjon
5. Bruk regionrådet som strateg og koordinator for interkommunalt samarbeid

### **Indre forutsetninger for vellykket interkommunalt samarbeid:**

6. Velg gode samarbeidsprosjekter der gevinstmulighetene synes åpenbare
7. Sørg for god forankring dypt ned i organisasjonene for det enkelte samarbeidstiltak
8. Bruk tid på mobilisering, planlegging og gjennomføring
9. Legg ”trykk” på gjennomføringen
10. Fokuser på lederrolle og gjennomføringsansvar



# 1 INNLEDNING

Interessen for interkommunalt samarbeid er større enn på lenge blant norske kommuner. Ett eksempel som viser dette er at hele 75 % av kommunene nå er medlem i et interkommunalt regionråd der nabokommuner, på frivillig basis, har inngått forpliktende samarbeidsavtaler om felles opptreden utad (Sanda 2000). Vi er altså på vei til å få et nær landsdekkende system av faste kommunekonstellasjoner som allerede har valgt å samarbeide om "utenrikspolitikken". Et annet eksempel er at man via media kan observere at flere og flere kommuner nå nevner samarbeidsløsninger som et aktuelt virkemiddel for å takle økonomiske utfordringer, for å løse rekrutteringsmessige problemer og for å drive positiv kommuneutvikling. Interessen manifesteres gjennom stor etterspørsel etter statlige midler til forsøksvirksomhet på det interkommunale området.

To slike forsøk, som nokså nylig er avsluttet, er prosjektene "Samarbeid om felles økonomikontor mellom Audnedal og Marnardal kommuner i Vest-Agder" og "Videreutvikling av samarbeidet mellom kommunene i Indre Namdal i Nord-Trøndelag". Det som skiller disse fra mange andre samarbeidsprosjekter, er at de er grundig evaluert av en ekstern evaluator, Agderforskning. I den grad forskningsmiljøer tidligere har sett på interkommunalt samarbeid, har det gjerne vært for å kartlegge omfanget av samarbeidet eller å bistå med råd i utviklingen av nye samarbeidsløsninger. Evaluering av igangsatte enkelttiltak har mer vært overlatt til kommunene selv, og utover de praktiske konsekvensene denne egevalueringen har fått (nedlegging eller videreføring), foreligger det lite dokumentasjon som andre kommuner kan bruke til å lære av. En forskningsbasert evaluering av enkeltprosjekters "indre liv", som Agderforskning nå har gjennomført, betyr at vi får fram kunnskap som kan være nyttig for andre kommuner som ønsker å samarbeide.

Denne rapporten forsøker å koble Agderforskningens evalueringresultater sammen med de erfaringene som foreligger fra forsknings-, utviklings- og utredningsarbeid gjennomført ved Telemarksforskning-Bø det siste 10-året om ytre forutsetninger for godt interkommunalt samarbeid. Men rapporten gir ingen fasit på spørsmålet som reises i rapporttittelen. Til syvende og sist er det kommunene selv som sitter med nøkkelen til å få samarbeidet til å fungere. Og det er barrierer som skal overstiges; på tross av den uttalte samarbeidsiveren, sitter nemlig alle kommuner med minst én dårlig erfaring knyttet til tidligere interkommunalt samarbeid; om styringsmessige problemer, om økonomisk ineffektivitet og om manglende gjennomføringskraft i vanskelige saker. Frivillig samarbeid er vanskelig, og vil bare kunne fungere ved at samarbeidspartnerne prioriterer fellesløsningene framfor å ri egne kjepphester. Genuin vilje til å få ting til å fungere blir dermed *den* sentrale forutsetningen for et vellykket interkommunalt samarbeid.

Denne rapporten tar mål av seg til å komme med noen praktiske råd til de kommuner som vil.

## 2 NOEN GENERELLE RÅD

### 2.1 *Få oversikt over eget samarbeid*

Det første kommunene bør gjøre er å skaffe seg en oversikt over hvilke interkommunale samarbeidsordninger man alt har. Kommunene vil garantert bli overrasket over hvor mange interkommunale samarbeidstiltak man egentlig er med i. Ulike regionale studier gjennomført av Telemarksforskning-Bø i perioden 1993-98 viste for det første at kommunene samarbeider mye, og for det andre at kommunene manglet oversikt over hvor omfattende samarbeidet egentlig var, ja over samarbeidsområdet i det hele. I gjennomsnitt registrerte vi følgende antall formelle og uformelle interkommunale samarbeidstiltak i disse regionene<sup>2</sup>:

Prosjektregion/planregion	Gjennomsnittlig antall IKS-tiltak pr. kommune
Ramnes/Våle	100
Hallingdal	88
Numedal/Kongsberg	79
Nord-Rogaland	71
Drammensregionen	57
Indre Sunnfjord	57
Midt- og Aust-Telemark	52
Ringerike/Hole	49
Midt-fylket (Buskerud)	47
Sunnhordland	36

### 2.2 *Økonomisk innsparing kan ta tid*

Det neste skrittet bør være å analysere de eksisterende samarbeidene og finne ut hvorfor man har lyktes på enkeltområder og ikke på andre. Både landsomfattende og regionale studier viser at kommunene er godt fornøyd med de aller fleste av de etablerte samarbeidene. Dette er ikke overraskende siden de samarbeidene man eventuelt er misfornøyd med, sannsynligvis allerede er blitt avvirket. En illustrasjon på tilfredshet med de eksisterende samarbeidene får man ved å se på "hovedkarakteren" som ble gitt av kommunene selv på en skala fra 1-5 (der 5 er best) for tre ulike aspekter ved alle de interkommunale samarbeidene de deltok i. I tabellen under har vi tatt med resultatene fra den eneste landsomfattende studien av interkommunalt samarbeid som er gjennomført (Weigård 1991) samt fra to av de seneste regionale studiene; i Indre Sunnfjord (Sanda 1998) og Ramnes/Våle (Lie & Mo 1998).

<sup>2</sup> Kilder: Sanda & Skår (1995), Sanda (1998), Lie & Mo (1998)



Vurderingstema	Landet 1991	Indre Sunnfjord 1998	Ramnes & Våle 1998
Praktisk resultat	3,94	3,81	4,12
Styring og kontroll	3,53	3,80	4,03
Økonomiske konsekvenser	3,64	3,77	4,22

Som man ser ligger alle hovedkarakterene over 3 som er ”forholdsvis tilfredstillende” og de strekker seg opp mot eller over 4 som er ”stort sett tilfredstillende”. Nå er dette subjektive karakterer gitt av etatsjefer/rådmenn, men man må likevel tro at de som har satt dem, vurderer tiltakene i forhold til objektive mål om resultat, styring og økonomi, og til alternativet som ville vært at hver kommune løste oppgaven hver for seg.

I Agderforskningens evalueringer av forsøksprosjektene i Audnedal/Marnardal og Indre Namdal, som vi skal komme nærmere tilbake til i avsnitt 6, måles de observerte resultater opp mot de målsetninger som var satt opp for forsøkene. Audnedal/ Marnardalsprosjektet ble av forskjellige årsaker sterkt redusert underveis, og er ikke videreført etter forsøksperioden. Det har derfor vært vanskelig for evaluator å måle resultater i forhold til målsetninger. Agderforskning konkluderer likevel med at temaet for forsøket synes interessant, og at det bør prøves ut et annet sted og med bedre forberedelse. Den brede samarbeidssatsingen i Indre Namdal hadde, som helhet, langt fra nådd målsetningen på evalueringstidspunktet hverken når det gjaldt gjennomføring eller økonomisk innsparing. Evaluator karakteriserer derfor også dette prosjektet som mindre vellykket, selv om enkelte av de gjennomførte samarbeidstiltakene innen satsingen hadde et mulig potensiale til å oppfylle målsetningene om økonomisk innsparing på litt sikt.

Det er altså tilsynelatende en motsetning mellom gode ”hovedkarakterer” til etablerte samarbeidsordninger i bl.a. Telemarksforsking-Bø sine undersøkelser, og Agderforskningens påvisning av manglende resultater ved interkommunalt samarbeid i Indre Namdal. Nå kan det selvsagt være særtrekk ved Indre Namdal-regionen – for eksempel geografisk størrelse – som gjør at noen samarbeidstiltak aldri vil kunne bli økonomisk lønnsomme, men for mange av de andre tiltakene som er evaluert, er det mer sannsynlig at tiden mellom iverksettelse og evaluering har vært for kort. Dette antydes også av Agderforskning som forklaring på manglende resultatoppnåelse.

Lærdommen for andre kommuner blir at man må ha et realistisk forhold til hvor raskt man skal hente inn gevinsten ved et samarbeid. Etableringskostnader vil kunne være høye i begynnelsen, mens eventuelle rasjonaliseringsgevinster først kommer på sikt.

### ***2.3 Interkommunalt samarbeid krever særlig omtanke for å lykkes***

Godt og velbegrunnet samarbeid vil i de fleste situasjoner ha potensiale til å skape en merverdi som enkeltaktørene ikke ville fått til hver for seg. Men samarbeid mellom

kommuner har i praksis ofte vist seg å være en særlig skjør plante som krever oppmerksomhet og godt stell for å overleve.

Hvis man har et interkommunalt prosjekt der man er rimelig sikker på at det ligger en klar gevinst i å operere i fellesskap, er man likevel ikke i mål. Det interkommunale samarbeidet slik vi kjenner det i Norge stiller nemlig i utgangspunktet med flere handikap. For det første er det frivillig, og i det ligger faren for at samarbeidet kan saboteres og blokkeres av enkeltkommuner dersom det oppstår uenigheter som i og for seg kan være bagatellmessige. For det andre er det indirekte styrt og dette reiser prinsipielle dilemmaer knyttet til effektivitet og resultat på den ene side og spørsmålet om styring og kontroll fra enkeltkommunene på den andre. For det tredje har vi praktiske problemstillinger som geografiske avstander, lokaliseringsstrid og utgiftsfordeling som kan vanskeliggjøre samarbeidet.

For å kompensere for disse handikapene er det noen almene honnørbegreper som gode samarbeidspartnere bevisst bør velge å ha som ledestjerner for et interkommunalt samarbeid<sup>3</sup>:

*tillit, respekt, konsensus og gjensidighet*

Man kan jo tenke seg hvordan et samarbeid basert på de motsatte begrepene ville fungere!

Og viktigst av alt er at man klart manifesterer en vilje til å utvikle et samarbeid. Eller som rådmannen i Narvik skriver i et avisinnlegg<sup>4</sup>:

*”Et sterkere interkommunalt samarbeid kommer ikke som resultat av et avansert teknokratisk-byråkratisk arbeid. Det handler ikke om matematikk, ingeniørkunst eller andre vanskelige utredninger. Det handler om vilje, vilje og atter vilje. Vi kommer ikke av flekken før vi selv vil det. Så lett og så vanskelig er det. Vil vi?”*

Selvfølgelig er det ikke alt samarbeid som kan bli vellykket selv med god vilje. Noen ganger må man bare konstatere at for eksempel geografi, interessemotsetninger eller kanskje folkelynne gjør at nytteeffekten av samarbeid ikke forsvarer kostnadene. Vi vil imidlertid hevde at det er et langt større problem at åpenbart gode samarbeidsprosjekter, som alle ville ha nytte av, ikke blir gjennomført – enten fordi man *ikke er bevisst* på samarbeidsmulighetene eller fordi *viljen og evnen* til å drive fram samarbeidet mangler.

---

<sup>3</sup> Inspirert av foredrag om Øvre Romerike Utvikling. Hans Fredrik Bang. Skinnarbu 31.10.2000

<sup>4</sup> Rådmann Sverre Mogstad i Narvik. Innlegg i Fremover 3. mai 2001.

## **2.4 Interkommunalt samarbeid krever institusjonelle ytre rammer, - men også gode praktiske prosjektgrep**

Vi har tidligere (bl.a. i Sanda 1996a & b) argumentert for at det er viktig å bygge institusjonelle ytre rammer rundt det frivillige interkommunale samarbeidet – gi det et sett av faste regler, prosedyrer og holdepunkter. De erfaringer vi har høstet med interkommunalt samarbeid siden den gang, styrker oss i troen på at dette fortsatt er viktig. Vi vil bl.a. vise til resultatene av regionrådsstudien (Sanda 2000 og 2001) der både norske og nordiske erfaringer peker i denne retningen.

Men selv om de ytre rammene er på plass, kreves det mer for å lykkes. Som vi siden skal se, er det også noe så selvfølgelig som praktiske grep innen hvert interkommunale prosjekt som kan gjøres på en bra eller dårlig måte. Altså: selv om man har funnet gode løsninger på det ytre rammeverket og blitt enige om å innlede et interkommunalt samarbeid, kan prosjektene fortsatt mislykkes for eksempel på grunn av manglende administrativ forankring eller dårlig styring. Her kommer Agderforskningens evaluering av de to prosjektene i Agder og Nord-Trøndelag inn med viktig lærdom med bakgrunn i generell organisasjonsteori. Dette kommer vi nærmere tilbake til i avsnitt 6.

## **3 HVORFOR VIL MAN SAMARBEIDE?**

Generelt og historisk er interkommunalt samarbeid en løsning som man søker til når en kommune føler at den blir for liten til å løse en bestemt oppgave alene. Mer konkret kan dagens samarbeidsinitiativer, ut fra sin begrunnelse, deles i to hovedkategorier som vi har valgt å betegne som ”innenrikspolitiske” og ”utenrikspolitiske” samarbeider.

- De ”innenrikspolitiske” samarbeidene mellom kommuner vil være motivert i et ønske om bedre ressursutnyttelse. Ved å gå sammen om å løse enkeltoppgaver eller enkelttjenester kan man oppnå stordriftsfordeler eller kvalitetsgevinster. Et annet viktig motiv for å samarbeide med naboene, særlig for mindre kommuner, vil være å støtte opp om og sikre rekruttering til små og sårbare fagmiljøer. Både Indre Namdal- og Audnedal/Marnardal-prosjektet hører hjemme i denne kategorien. *I denne rapporten vil vi særlig fokusere på forutsetninger for å lykkes med de innenrikspolitiske samarbeidene.*
- De ”utenrikspolitiske” samarbeidene vil ha som motiv å markere de deltakende kommunenes interesser i forhold til omverdenen; det være seg statlige myndigheter, fylkesmyndigheter, naboregioner eller næringslivet i og utenfor regionen. Utviklingen i det siste har vært at det utenrikspolitiske samarbeidet mellom en fast krets av kommuner har blitt manifestert gjennom formell etablering av et regionråd. *Regionrådenes virksomhet er kartlagt og analysert i Sanda (2000), og den utenrikspolitiske rollen disse spiller vil ikke bli inngående drøftet i denne rapporten.* Derimot vil vi trekke fram den mulige funksjonen regionrådene kan ha som initiativtaker og koordinator for det innenrikspolitiske samarbeidet mellom kommuner.

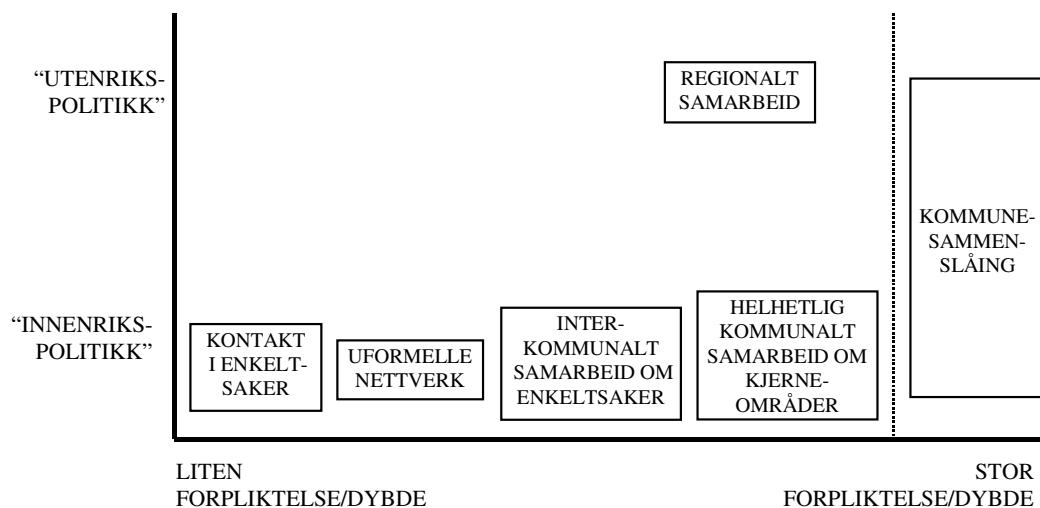
I tillegg til disse to hovedkategoriene av samarbeidsmotiver vil vi også nevne to andre som reelt sett viser seg å være av er av marginal interesse, men som likevel hyppig nevnes i samarbeidsdebatter:

- ”Frykten-for-sammenslåing”-motivet, altså at samarbeidet begrunnes (kun) som en forsvarsstrategi mot uønsket kommunesammenslåing. Dette motivet var mer fremtredende i første halvdel av 1990-tallet i forbindelse med Christiansen-utvalgets innstilling om kommunestrukturen (NOU 1992:15). I dagens debatter om interkommunalt samarbeid støter man fortsatt på argumentet, men da mer som et haleheng til andre mer positive motiver og ikke som selve hovedbegrunnelsen for samarbeid.
- ”Forlovelse-før-ekteskapet”-motivet, altså den situasjonen at man går inn i et interkommunalt samarbeid med den bevisste hensikt at dette bare er en forløper til en seinere kommunesammenslåing. Dette motivet er knapt registrert som forekommende i Norge. Men situasjonen i Ramnes og Våle kommuner, som frivillig slår seg sammen til Re kommune fra 1.1.2002 etter lenge å ha samarbeidet tett, er et eksempel på at det også i praksis går an ”å samarbeide seg til sammenslåing”.

#### **4 HVOR DYPT VIL MAN SAMARBEIDE OM ”INNENRIKSPOLITIKKEN”?**

Begrepet ”interkommunalt samarbeid” har vi til nå brukt som et samlebegrep for alle typer samarbeid mellom kommuner. I mange sammenhenger kan det være nyttig å være mer presis i språkbruken fordi samlebegrepet dekker ikke bare en, men et helt utvalg av samarbeidsmuligheter med ulikt innhold, ulike prosesser og ulik grad av forpliktelse. Samarbeidets suksessmuligheter vil henge nøye sammen med at alle samarbeidspartene er fullt innforstått med hva slags type interkommunalt samarbeid man er i ferd med å innlede.

Typebegrepene i figuren under bygger på Nylehn (1993) og er videreutviklet gjennom Telemarksforsking-Bø sine prosjekter om interkommunalt samarbeid på 1990-tallet. I figuren er de ulike typene av interkommunalt samarbeid plassert i forhold til det som i praksis viser seg å være de to viktigste dimensjonene i et samarbeid: a) grad av forpliktelse og dybde og b) om samarbeidet dreier seg om interne forhold kommunene i mellom – innenrikspolitikken – eller om de samarbeidende kommunenes forhold til interesser utenfor kommunen – utenrikspolitikken.



**Figur: Typer av interkommunalt samarbeid**

(Kommunesammenslåing er tatt med i figuren som en ekstremvariant av ”det interkommunale” ut fra resonnetet om at kommuner som samarbeider om ”alt” i realiteten er slått sammen. Men da har man selvsagt trådt over en nokså tydelig grense for hva folk flest forstår som interkommunalt samarbeid.)

Som tidligere nevnt, skal vi la det utadrettede regionale samarbeidet ligge i denne rapporten – det temaet er grundigere behandlet i Sanda (2000). Vi skal heller fokusere på de ulike ”innenrikspolitiske” samarbeidstypene og kort omtale hva vi legger i disse begrepene.

#### **4.1 Kontakt i enkeltsaker**

Samarbeidstypen dekker de situasjonene der fagpersoner eller politikere i en kommune tar uformell kontakt med kollegaer i andre kommuner for å høre om hvordan man har løst en sak eller forholdt seg i et spørsmål. Det handler altså om erfaringsutveksling som foregår på et helt uforpliktende plan, og samarbeidstypen forutsetter ikke at det er etablert et fasttømmret samarbeidsforhold på forhånd. Man kontakter den nabokommunen man tror har innsikt, får et svar eller hjelp til å løse sitt eget problem – og ferdig med det. Den totalt uforpliktende karakteren denne samarbeidstypen har, gjør at vi ikke vet hvor omfattende den er, annet at man ut fra erfaring kan slå fast at dette er en temmelig utbredt og viktig samarbeidskanal.

Denne samarbeidstypen var ikke noe hovedtema for hverken Indre Namdals- eller Audnedal/Marnardals-prosjektet. Samarbeidsambisjonene begge steder var større enn som så, selv om kontakt i enkeltsaker selvfølgelig også er en naturlig del av et mer forpliktende samarbeid.

## **4.2 Uformelle nettverk**

Med uformelle nettverk menes mer strukturerte arenaer for erfaringsutveksling og utvikling av interkommunale samarbeidsløsninger mellom fagpersoner eller politikere fra flere kommuner. Et eksempel kan være at noen kommuner har blitt enige om å ha regelmessige fagsjefmøter innen bestemte sektorområder. Fortsatt er vi på et relativt lavt forpliktelsesnivå – disse nettverkene fungerer bare så lenge de aktuelle kommunerepresentantene viser interesse for og finner nytte i dette samkvemmet. Uformelle nettverk som opphører å eksistere, medfører ikke noe problem eller tap – utover tapte muligheter for et godt interkommunalt samarbeid. Et stort antall uformelle nettverk tyder på naturlige og gode relasjoner mellom kommunene. Erfaring viser at dette er en god indikator på at regionen også har et potensiale til å samarbeide bredere og på mer forpliktende basis. Den innarbeidede samarbeidsregionen Hallingdal kan være et eksempel i så måte. I gjennomsnitt deltar Hallingdalskommunene i 88 samarbeidstiltak. Av disse er det hele 20 uformelle nettverk (Sanda & Skår 1995).

De uformelle nettverkene bør også være en ideell arena for utvikling av nye samarbeidsideer og -tiltak. Her kan man, med en praktisk vinkling og på et nivå med lav prestisjerisiko, drøfte seg fram til samarbeidsprosjekter som grunnplanet i kommunene tror på og som, forutsatt politisk godkjenning, dermed bør ha gode muligheter for å få en vellykket gjennomføring.

Flere av de konkrete samarbeidstiltakene som var foreslått i den brede samarbeidssatsingen i Indre Namdal, var av denne typen. Agderforskningens evaluering viser at nettopp disse tiltakene var blant de som kom i gang og som fungerte relativt godt (Ryntveit og Karlsen 2001:21).

## **4.3 Interkommunalt samarbeid om enkeltsaker**

Interkommunalt samarbeid om enkeltsaker er et begrep vi vil reservere for den tradisjonelle og mest utbredte formen for samarbeid mellom kommuner, der to eller flere kommuner går sammen om å løse en enkelt kommunal oppgave i fellesskap. Disse samarbeidene berører sjelden kjerneområder i den kommunale virksomheten og har moderate organisasjonsmessige konsekvenser. Men man havner på et høyere forpliktelsesnivå i og med at man må lage avtaler om bruk av personell og utstyr, man må fordele utgifter og dessuten vil et eventuelt seinere brudd på samarbeidet ha direkte konsekvenser for en tjenesteproduksjon som er etablert i felleskap.

De interkommunale samarbeidene om enkeltsaker vil for det første være motivert av et ønske om å spare penger. Et eksempel kan være felles legevakttjeneste. For det andre og tredje kan samarbeidet være motivert av utstyrs- eller kompetansemessige årsaker. Enkeltkommuner har kanskje for lite penger til å kjøpe inn kostbart utstyr alene eller for små stillingsressurser til å tiltrekke seg den rette kompetansen som trengs for å løse en oppgave. Eksempler her kan være utstyrsinnkjøp på teknisk etat eller samarbeid om

lærerkrefter i kommunal musikksskole. En fjerde ”motivasjon” for samarbeid av denne typen, er at overordnede myndigheter gir kommuner pålegg om å lage fellesløsninger. Samarbeid om revisjonsdistrikt og PPT er blant de få eksemplene på slike pålegg.

Hvis vi igjen henter eksempler fra de to evaluerte prosjektene, er det blant de 52 samarbeidstiltakene i Indre Namdal vi finner en god del av denne typen: Felles kunngjøring, felles saksbehandling, felles kompetanseheving, felles beredskapstjeneste jordmødre, felles branntilsyn, kjøp og salg av tjenester innen psykisk helsevern – for å nevne noen. Evalueringen til Agderforskning viser at det generelt synes å være en tendens til at denne typen mer forpliktende samarbeid har hatt problemer med å komme i gang fordi de krever organisatoriske endringer – som møtes med manglende entusiasme og endog skepsis (Ryntveit & Karlsen 2001:20,38,39).

#### **4.4 Helhetlig kommunalt samarbeid**

Helhetlig kommunalt samarbeid er den mest forpliktende samarbeidstypen. Den innebærer en *tett integrasjon* mellom de kommunale organisasjonene i samarbeidskommunene, slik at de kan utfylle og bistå hverandre i løsningen av oppgaver. Det kan av og til være vanskelig å sette et klart skille mellom det vi over har kalt interkommunalt samarbeid om enkeltsaker og helhetlig kommunalt samarbeid. Likevel vil de fleste akseptere at det er nyttig og naturlig å bruke en annen benevnelse på ”strategiske allianser” innen kommunale kjerneaktiviteter som f.eks. planlegging, økonomifunksjoner og tjenesteproduksjon innen de tunge sektorene, enn på samarbeid om mindre og avgrensede enkeltsaker. Det helhetlige kommunale samarbeidet er lite utbredt som følge av at det forutsetter at kommunene må bli enige om å ”tale med en stemme” på sentrale politikkområder. Derfor stiller den også særlige krav til hvilke typer kommuner som kan få et så dypt samarbeid til å fungere.

Dersom en får til spesialisering og arbeidsdeling mellom kommuner, kan dette også klassifiseres som helhetlig, kommunalt samarbeid. Et eksempel på dette kan være hvis saksbehandlingen av en bestemt type saker overlates til den kommunen i samarbeidet som har den beste kompetansen til å løse dem. En annen variant av denne typen samarbeid kan være på de områdene der en oppretter egne organer som får *ansvaret for et helt virksomhetsområde*. Interkommunale plankontorer eller næringskontorer kan være eksempler på dette. Flerkommunale energiverk eller havnevesen er eksempler på samarbeidstiltak som vi i utgangspunktet vil klassifisere som interkommunalt samarbeid om enkeltsaker, men avhengig av omfanget disse har og den eventuelle strategiske rollen de spiller i regionen, kan de eventuelt også klassifiseres som helhetlig kommunalt samarbeid.

Samarbeidet om felles økonomikontor i Audnedal/Marnardal er et typisk eksempel på hva som kan klassifiseres som helhetlig kommunalt samarbeid. Forsøket var mindre vellykket i den forstand at samarbeidet nå er avsluttet. Mer om årsakene til dette i av-

snitt 6.1. Blant samarbeidstiltakene som var planlagt i Indre Namdal var det ingen som kvalifiserte til denne typebetegnelsen.

## **5 GODE YTRE RAMMER FOR ”INNENRIKSPOLITISK” INTERKOMMUNALT SAMARBEID**

Hvis en fast krets av kommuner ønsker å satse på interkommunalt samarbeid som et strategisk virkemiddel for oppgaveløsning og kommuneutvikling, bør de tidlig satse på å etablere et sett av ytre rammer som de enkelte samarbeidstiltakene kan forholde seg til. Bestemmelsene om interkommunalt samarbeid i Kommunelovens §27 blir for generelle og må suppleres med egne arenaer, prosedyrer og organer for ideutvikling, oppfølging og avklaring av interessekonflikter. I de følgende avsnitt skal vi beskrive noen slike ytre rammer som har vist seg å være nyttige i flere regioner der Telemarksforsking-Bø har vært trukket inn som utreder/utvikler (bl.a. Hallingdal, Haugalandet, Midt-Telemark).

### ***5.1 Interkommunale møteplasser – politisk og administrativt***

En grunnleggende forutsetning for at kommuner skal få til samarbeid, er at de i det minste kommuniserer og prater sammen! Ved å etablere interkommunale arenaer for erfaringsutveksling vil man for det første kunne dra nytte av lærdommer naboene alt har gjort seg. I tillegg vil en sideeffekt av jevnlig møter gjerne være at man får oversikt over felles utfordringer som i neste omgang skaper grunnlag for å finne fram til gode samarbeidsløsninger. I følge Ryntveit & Karlsen (2001:5) har det gode samarbeidsklimaet mellom de 6 kommunene i Indre Namdal sitt utgangspunkt i jevnlig felles møter mellom politikere, rådmenn, etatsjefer og saksbehandlere via arbeidet med fylkesdelplaner for området. Andre områder (bl.a. Hallingdal) har gode erfaringer med administrative fagsjefnettverk på mange nivå (som også var en markert ingrediens i Indre Namdals-prosjektet) og felles politikersamlinger for formannskapene.

I en travel kommunal hverdag kreves det imidlertid bevisst innsats fra kommuneledelsen for å skaffe rom og ressurser for disse interkommunale møteplassene – man kan ikke satse på at de bare vokser fram av seg selv.

### ***5.2 Viljeserklæring om samarbeid - «den interkommunale konstitusjonen»***

En bred satsing på interkommunalt samarbeid trenger en «grunnlov» selv om denne selvsagt ikke vil ha noen juridisk status. En generell viljeserklæring om samarbeid som man blir enige om og som gis en formell behandling i alle deltakerkommunene, kan være en form for moralsk forpliktelse som blir mer håndgripelig og etterprøvnbar enn uforpliktende uttalelser om at ”samarbeid er bra”. Viljeserklæringen vil kunne ”binde



kommunene til masta” når fristelsene til å bryte ut av samarbeidet for å høste en kortsiktig gevinst, dukker opp.

En slik viljeserklæring kan for eksempel inneholde krav og bestemmelser om:

- aktive innspill fra kommunene om nye interkommunale løsninger
- at kommunene prioriterer vurdering og eventuelt etablering av interkommunale løsninger på eksisterende og nye tjenesteområdet
- formaliseringsregler til hvert interkommunale tiltak
- at ”det interkommunale” blir synliggjort i kommunenes planer og budsjett
- plan- og budsjettrutiner for ”det interkommunale”
- avtalte kjøreregler for ”folkeskikk” på forventede stridsområder i samarbeidet

I Hallingdal valgte man å vedta en slik viljeserklæring under litt ”pomp og prakt” på et ”Hallingtong” som besto av formannskapene i de 6 kommunene. Slike symbolhandlinger kan være viktig for å gi det frivillige interkommunale samarbeidet autoritet og status.

### ***5.3 Strategisk plan for utvikling av interkommunalt samarbeid***

Mange godt samarbeidende regioner har god støtte i fylkesdelplaner eller så har de utarbeidet egne strategiske planer for det interkommunale samkvemmet. For eksempel har samarbeidet i Indre Namdals-regionen lenge vært tuftet på slike fylkesdelplaner (Ryntveit & Karlsen 2001:5).

Siden det interkommunale samarbeidet, ut i fra sin karakter, involverer så mange interesser og aktører og ofte vil kreve litt tid på å sette seg, tror vi at en enkel strategisk plan er et nyttig og – i mange tilfelle – et nødvendig virkemiddel. I en slik plan kan samarbeidsviljen som uttrykkes gjennom en eventuell viljeserklæring, få et mer konkret uttrykk og man kan prioritere mellom ulike samarbeidstiltak slik at man kan iverksette dem på en planmessig måte. Det vil være naturlig at en slik strategisk plan følges opp med en årlig handlingsdel for hvilke samarbeid man skal prioritere.

### ***5.4 Bevisstgjøring og informasjon for å få interkommunalt samarbeid fram i lyset***

Kommunale saker er stadig oppe til diskusjon gjennom kommunevalg og møter i styre og utvalg. Interkommunale saker mangler disse arenaene for fokusering og debatt – med unntak av møtene i regionrådene. Dette medfører at kommunepolitikere, og kanskje særlig de menige og nyvalgte av dem, ikke har det samme nære forholdet til interkommunale saker som til kommunale spørsmål som de tross alt stadig blir vant til å ta standpunkt til. Manglende politisk og administrativ forankring har vist seg å være et hovedproblem på det interkommunale feltet (Sanda 2000, Ryntveit & Karlsen 2001), og resepten for å motvirke dette må være bevisstgjørings- og informasjonstiltak. Dette kan for eksempel skje gjennom regelmessig rapportering/debatt om interkommunale

saker i kommunestyre/formannskap, gjennom bredere involvering av politikere i interkommunale styrever eller gjennom egne temamøter om interkommunale saker for f.eks. alle formannskapene i fellesskap. Bevisstgjøring av administrasjonene kan for eksempel oppnås gjennom at politikerne stiller krav om at interkommunale alternativer skal utredes i plandokumenter og budsjetter. På sikt vil slike tiltak være med på synliggjøre verdien av samarbeid og bygge regionale holdninger. Målsetningen må være at de regionale holdningene etterhvert "blir liggende i genene til innbyggerne" slik en politiker i en region med lange samarbeidstradisjoner uttrykte det i Sanda (2000).

### ***5.5 Regionrådet som strateg og koordinator for det "innenrikspolitiske" samarbeidet***

75% av kommunene i Norge er med i et av 52 etablerte regionråd (Sanda 2000). Disse er primært opprettet for å drive "utenrikspolitikk", altså ivareta medlemskommunenes felles interesser vis a vis omverdenen. Regionrådene er etablert på frivillig basis, og dette innebærer som oftest at de kommunene som inngår i et regionråd, også vil være naturlige regioner å ta utgangspunkt i ved etablering av samarbeid om "innenrikspolitikken" – tjenestetilbudet. Dette faktum kan man forsøke å utnytte ved å gi regionrådet en overordnet initiativtaker- og koordinatorrolle også for det innenrikspolitiske samarbeidet. Ikke slik å forstå at alle kommuner i et regionråd alltid bør være med i alle samarbeid – til det vil regionene ofte være for store til at man får til rasjonelle og gode samarbeidsløsninger. Men gjennom regionrådene er det alt etablert en arena bestående av ordfører, eventuelt andre topp-politikere og rådmenn, som egner seg godt til å ha det strategiske og overordnede ansvaret for utvikling og koordinering av det innenrikspolitiske interkommunale samarbeidet i regionen. Det vil for eksempel være naturlig at dette organet står ansvarlig for å utarbeide en eventuell strategisk plan for samarbeidet, og å legge til rette for dannelsen av uformelle nettverk av fagsjefer. Det praktiske ansvaret for å komme med samarbeidsidéer og konkret utforme innholdet i dem, hører mer hjemme i de uformelle nettverkene for derigjennom å skape god forankring for samarbeidsløsningene nede i kommuneorganisasjonene.

## **6 GODE INDRE FORUTSETNINGER FOR INTER-KOMMUNALT SAMARBEID<sup>5</sup>**

To ikke helt vellykkede interkommunale forsøksprosjekter har blitt evaluert av Agderforskning. Evalueringene har hatt som mål å se på de effekter disse konkrete samarbeidene har; om læring, kritiske faktorer, forankring, nytte/kostnad mm. Slik sett sier evalueringene oss mest om hva vi kan kalle de indre forutsetningene for hvordan man skal lykkes med et bestemt samarbeidsprosjekt. Evalueringene kommer i mindre grad inn på de ytre forutsetningene som er beskrevet i avsnitt 5.

---

<sup>5</sup> Avsnittet er basert på de to evalueringsrapportene fra Agderforskning; Karlsen & Ryntveit (2001) og Ryntveit og Karlsen (2001)

For en detaljert beskrivelse av de to forsøkenes hendelsesforløp og resultater, vises det til de to evalueringsrapportene. I avsnittene under beskriver vi bare kort bakgrunn, forutsetninger og evalueringsresultater for de to prosjektene, før vi i avsnitt 6.3 forsøker å generalisere Agderforsknings funn og konklusjoner med sikte på å komme på sporet av hvilke indre forutsetninger som andre kommuner bør være oppmerksomme på hvis de ønsker å få et interkommunalt samarbeidstiltak til å lykkes.

### **6.1 Helhetlig kommunalt samarbeid om økonomisjef- og kontor i Audnedal/Marnardal**

Audnedal og Marnardal er to nabokommuner i Vest-Agder med henholdsvis 1.500 og 2.200 innbyggere. De to kommunene er begge medlem av Indre Vest-Agder regionråd (IVAR) som består av ytterligere 4 kommuner, men forsøksprosjektet involverte bare de to kommunene.

Audnedal/Marnardal-prosjektet gikk ut på å etablere et samarbeid om et felles økonomikontor med felles økonomisjef for de to kommunene. Økonomifunksjonen er sentral for enhver kommune, og dette samarbeidsprosjektet kan derfor klart klassifiseres som et ”helhetlig kommunalt samarbeid” eller blant de mest dyptgripende og mest utfordrende samarbeidene å gjennomføre. På den annen side involverte samarbeidet bare to kommuner, noe som i utgangspunktet skulle være enklere å få til å fungere i forhold til et tilsvarende samarbeid mellom flere kommuner.

Forsøksprosjektet kom i gang på bakgrunn av flere forhold. Dårlig kommuneøkonomi og små, sårbare fagmiljøer innen flere fagfelter gjorde at kommunene en tid hadde vært på jakt etter samarbeidsløsninger som kunne føre til realisering av stordriftsfordeler og motvirke kommunesammenslåing. Da den ene kommunen fikk en midlertidig vakanse i økonomisjefstillingen og kommunene i tillegg fikk signaler fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om at et samarbeidsforsøk innen økonomiområdet ville kunne påregne økonomisk støtte, ble det med ekstern hjelp formulert ut en prosjektbeskrivelse for et slikt forsøk. Fra kommunene var det primært rådmennene og den gjenværende økonomisjefen som deltok i arbeidet med prosjektbeskrivelsen, sammen med en ekstern konsulent. De øvrige ansatte på økonomikontorene ble bare i liten grad trukket med, og prosjektbeskrivelsen var også vag på de rent praktiske konsekvensene for de ansatte. På dette grunnlaget vedtok så kommunestyrene i begge kommunene å sette i gang prosjektet, og man fikk økonomisk støtte fra KRD.

Prosjektet kom i gang 27.8.99 og skulle løpe til 1.8.00. Nokså umiddelbart oppsto det uenighet mellom prosjektledelsen og de ansatte om de praktiske følgene av prosjektet. I korte trekk gikk uenigheten på at forsøket, slik det ble definert av prosjektledelsen, innebar mer radikale omstillinger for de ansatte i den ene kommunen i forhold til endret arbeidssted og endrede arbeidsoppgaver, enn de hadde forestilt seg da prosjektet ble

lansert. De økonomiansatte fikk etterhvert også støtte fra andre i administrasjonen og politikere – selv om flere av disse siste hadde vært med på å vedta prosjektet igangsatt på bakgrunn av den opprinnelige prosjektbeskrivelsen. Enden på visa ble, som evaluator oppsummerer:

*”Prosjektet ble redusert i forhold til målsettingene relativt tidlig i prosjektperioden, og i de siste månedene av prosjektperioden var det mer snakk om å bli ferdig med prosjektet enn å få resultater av dette” (Karlsen og Ryntveit 2001:v).*

Etter at prosjektperioden var over, var man raskt tilbake i gamle spor. Hovedårsaken til at resultatene av forsøket ikke står i forhold til målene, blir summert opp slik av Agderforskning (Karlsen og Ryntveit 2001:vi):

- Liten forankring av prosjektet hos de andre ansatte på økonomikontorene med unntak av økonomisjefen
- Undervurdering av utfordringene knyttet til gjennomføringen av et samarbeids-/omstillingsprosjekt av denne typen (helhetlig kommunalt samarbeid)
- Liten endringskompetanse hos de ansatte på økonomikontorene
- Manglende rolle-/ansvarsavklaring mellom aktørene i prosjektet (politikerne, rådmenn, økonomisjef, ansatte på økonomikontorene og prosjektleder)
- Dårlig ”timing” for igangsetting av et prosjekt med tidsramme på et år og for liten tid til planlegging og gjennomføring av prosjektet (prosjektet ble igangsatt og avsluttet midt i økonomiplan- og budsjettperioden). Et interkommunalt prosjekt som berører kjerneområdene i kommunene, bør etter evaluators oppfatning ha en tidsramme på 2-3 år.

Siden prosjektet ikke ble fullført etter de nokså ambisiøse planene, satte dette selvfølgelig sitt preg når evaluator skulle lete etter effekter og resultater. Uenigheten om prosjektet har ført til at arbeidsmiljøet, særlig i den ene kommunen har blitt dårligere på kort sikt. Man har også fått lærdom om viktigheten av forankring, god prosjektstyring, rolleavklaring og systemrutiner. Av de mer konstruktive erfaringene mener evaluator at det kan synes som om arbeidsbelastningen for en felles økonomisjef, som skal betjene to kommuner både med regnskaps- og budsjettfunksjonen, kan bli for stor, men dette kan eventuelt bøtes på ved å splitte disse funksjonene på flere personer. Videre synes det klart at et så dyptgripende prosjekt trenger mer tid både til forberedelse og gjennomføring: Evaluator anbefaler: 1) en mobiliseringsfase på 3-5 måneder, og så eventuelt 2) en planleggingsfase på 1-3 måneder og 3) en gjennomføringsfase på 2 år. Dessuten bør et samarbeid på økonomiområdet ”times” bedre i forhold til budsjett- og regnskapsrutinene. En positiv effekt av prosjektet er at de ansatte i de to kommunene har fått smaken på at faglig utveksling over kommunegrensene er nyttig.

På tross av at forsøket i Audnedal/Marnardal ikke ble vellykket, konkluderer evaluator med at ideen om samarbeid om økonomifunksjonen er såpass løfterik at det bør prøves

ut på nytt et annet sted og under andre forutsetninger, men der en tar hensyn til de feiltrinn som ble begått i Audnedal/Marnardal-prosjektet.

## **6.2 *Bredt anlagt satsing på interkommunalt samarbeid i Indre Namdal-regionen***

Indre Namdal-regionen i Nord-Trøndelag består av de 6 kommunene Grong, Høylandet, Snåsa, Lierne, Namsskogan og Røyrvik. Kommunene har til sammen ca. 9.500 innbyggere (der den minste har 600 og den største 2500 innbyggere). Regionen er svært stor i utstrekning, og avstander mellom kommunesentrene på opptil 12 mil gjør at regionen ikke framstår som et felles bo- og arbeidsmarked. Likevel har man et utstrakt samarbeid i regionen organisert under Indre Namdal regionråd som ble dannet i 1993. Regionrådet er et aktivt samarbeidsorgan med eget sekretariat og stor prosjektaktivitet.

Et av disse prosjektene – ”Videreutvikling av samarbeidet mellom kommunene i Indre Namdal” – er altså evaluert av Agderforskning. Prosjektet hadde som målsetting å videreutvikle samarbeidet i regionen på bred front. I alt var det planlagt iverksatt 52 ulike samarbeidstiltak i løpet av en prosjektperiode på 1,5 år. Få – om noen – av tiltakene kunne klassifiseres som av de mest dyptgripende, altså som helhetlig kommunalt samarbeid. I all hovedsak var det snakk om interkommunalt samarbeid om enkeltsaker og dannelse av ulike uformelle nettverk. Således var det ingen av samarbeidstiltakene som var spesielt dristige eller nyskapende sett i norsk sammenheng. Dristigheten lå kanskje mer i at man la opp til å etablere så mange samarbeidsordninger over kort tid. At så mange som seks kommuner, beliggende i en vidstrakt region, var involvert, var også i utgangspunktet en stor utfordring.

Bakgrunnen for prosjektet var at man ønsket å hente ut stordriftsfordeler i form av mer rasjonell og billigere drift, samtidig som man sikret innbyggerne kvalitativt gode tjenester. Det var den regionale rådmannsgruppa og regionrådssekretariatet som initierte prosjektet. Samarbeidssatsingen kom i gang på en forbilledlig måte med god overordnet forankring. Det ble gjennomført et forprosjekt som resulterte i et omforent dokument med analyse, problemforståelse, visjon og målsettinger for hva man vil oppnå. Videre fremkom de konkrete samarbeidstiltakene som et resultat av en bred og langvarig utredningsprosess i de kommunale avdelinger og etater. Kommunene gjorde alt arbeidet selv. Tiltakene skulle således være svært godt forankret også i kommuneadministrasjonene, i motsetning til det vi så i Audnedal/Marnardal-prosjektet. I tillegg ble det ansatt en egen ”prosesspådriver” med ansvar for organisering, koordinering og framdrift i prosjektet.

På tross av dette gode utgangspunktet viste evalueringen at ved prosjektslutt 31.12. 2000, var bare 17 av 52 tiltak gjennomført som planlagt. 11 tiltak var stoppet eller hadde en uklar status, og hele 24 tiltak var ikke påbegynt. Generelt hadde tiltak som medførte større organisatoriske endringer hatt problemer med å komme i gang, mens pro-

sjekter med mindre omfattende organisasjonsendringer, fagsjefnettverk osv. hadde gått greiere, og særlig når det var knyttet ”gulrøtter” til gjennomføringen av disse.

Agderforskning oppsummerte sin evaluering med at prosjektet hadde vist svak gjennomføringsevne, og evaluator var noe overrasket over dette. Prosjektet virket jo svært godt forankret i kommunene og de foreslåtte samarbeidstiltakene var velkjente i interkommunal sammenheng og burde derfor ha gode muligheter til å la seg gjennomføre. Agderforskning forklarer det svake resultatet med administrative forhold i kommuneadministrasjonene og i regionrådet (Ryntveit og Karlsen 2001: vii):

- For lite ”trykk” fra rådmannsgruppa på iverksetting og oppfølging
- Ikke god nok forankring under etatssjefskiktet (likevel) på tross av bred prosess og bruk av interne ressurser. Interkommunalt samarbeid ble lokalt sett på som ”skadebegrensning” i forhold til alternativet som er kommunesammenslåing – derfor ingen smittende entusiasme.
- ”Prosjektpådriveren” hadde for liten formell myndighet og fikk for liten ”oppbacking” fra rådmenn og regionrådssekretariat
- For bred satsing over for kort tidsperiode
- Manglende prioritering og tidsplan for prosjektene
- Ting tar tid – og prosjektperioden ble for kort
- Varierende interesse i kommunene – også blant rådmennene – dels på grunn av store forskjeller i kommuneøkonomi.
- Et nytt og mer radikalt samarbeidsprosjekt (fase 2) ble lansert underveis i gjennomføringsprosessen og har tatt oppmerksomheten bort fra det prosjektet som har vært til evaluering.

Evaluator konkluderer med at det viktigste nyskapingselementet er at Indre Namdal-prosjektet kanskje har vært med å berede grunnen for mer radikale samarbeidsformer. Slik det nye prosjektet (fase 2) er formulert, kan det klart klassifiseres som et dyptgripende ”helhetlig kommunalt samarbeid” med de langt større utfordringene dette gir. En viss skepsis til hvordan fase 2 vil forløpe, kan spores i denne uttalelsen fra evalueringsrapporten:

*”De mest radikale tiltakene i fase 1 av det interkommunale samarbeidet er ikke i gang og det er jo et lite varsku i forhold til en utvidelse” (Ryntveit og Karlsen 2001:39).*

Når det gjaldt effekter av prosjektet, måtte vurderingen også her basere seg på at prosjektet var svært ufullstendig gjennomført, og dessuten er det et generelt problem at mange av effektene først vil komme til syne etter en tid. Økonomisk sett var konklusjonen at noen av tiltakene hadde gitt innsparinger, mens andre, som forutsatte felles investeringer, naturlig nok hadde gitt økte kostnader i starten. Disse siste vil ha et mulig innsparingspotensiale på lang sikt – hvor stort er det vanskelig å si. Alt i alt hadde evaluator problem med å se at forsøksprosjektet, med det omfanget det hadde fått, hadde

bidratt til økonomiske besparelser i større grad. Kvalitet og bredde i tjenestetilbudet var videre bare påvirket i begrenset grad. De små forbedringene knyttet seg først og fremst til kompetanseheving hos dem som utøver tjenestene. En registrert sideeffekt av prosjektet var at aktørene på et prinsipielt grunnlag har blitt mer positivt innstilt til å samarbeide på tvers av kommunegrensene.

### ***6.3 Hvilke lærdommer kan trekkes ut av de to prosjektene?***

Evaluatør har, som vi skjønner, kritiske merknader til begge de to samarbeidsforsøkene og har problemer med å dokumentere store positive effekter, i hvert fall på kort sikt. I Audnedal/Marnardal førte manglende forankring og forberedelse, og mangelfull prosjektstyring underveis, til at forsøket på langt nær ble gjennomført etter planen. I Indre Namdal hadde forarbeidet vært langt grundigere, men på tross av dette viste det seg at prosjektet likevel ikke var godt nok forankret i kommunene. Sammen med bl.a. svakheter i gjennomføringsfasen, førte dette til at færre enn halvparten av de planlagte samarbeidstiltakene var satt i gang ved prosjektslutt.

De to evalueringene gir sammen grunnlag for å trekke ut noen generelle indre forutsetninger som synes å være viktige for å lykkes med et interkommunalt samarbeidsprosjekt. Det handler bl.a. om betydningen av:

- et systematisk og kontinuerlig forankringsarbeid dypt nede i organisasjonen, både på politisk og administrativ side (både ”menige” kommunepolitikere og de ansatte som berøres må få forståelse for hvorfor man vil samarbeide og hva målet med samarbeidet er)
- en konsentrert innsats i gjennomføringsfasen av prosjektet
- klargjøring av roller og ansvarsforhold – særlig ved kontroversielle tiltak
- å være bevisst på ledelsesutfordringen ved samarbeidstiltak
- å sette av nok tid til mobilisering, planlegging og gjennomføring
- å ikke overvurdere IKT’s betydning som verktøy – fysiske møteplasser er fortsatt viktige
- å bygge opp kompetanse om samarbeid – gjennom gode erfaringer
- at alle kommuner må få noe ut av samarbeidet, også på kort sikt

## **7 TI FORUTSETNINGER FOR VELLYKKET INTER-KOMMUNALT SAMARBEID**

I rapporten ”Regionråd i Norge – hvem , hva, hvor?” (Sanda 2000) ble det avslutningsvis satt opp ti sjekkpunkter for vellykket regionrådssamarbeid – eller for ”utenrikspolitikken”. Det foranstående gir grunnlag for, på en liknende måte, å sette opp ti viktige forutsetninger for hvordan man kan lykkes med interkommunalt samarbeid om tjenestetilbudet – eller det vi denne rapporten har kalt ”innenrikspolitikken”. Vi har delt punktene i ytre og indre forutsetninger.

### **Ytre forutsetninger for vellykket interkommunalt samarbeid om:**

1. Lag interkommunale møteplasser og samarbeidsarenaer – administrative og politiske
2. Bli enige om en visjon for samarbeid som løsningsalternativ – en viljeserklæring
3. Lag en strategisk plan for gjennomføring
4. Bygg regionale holdninger gjennom bevisstgjøring og informasjon
5. Bruk regionrådet som strateg og koordinator for interkommunalt samarbeid

### **Indre forutsetninger for vellykket interkommunalt samarbeid:**

6. Velg gode samarbeidsprosjekter der gevinstmulighetene synes åpenbare
7. Sørg for god forankring dypt ned i organisasjonene for det enkelte samarbeidstiltak
8. Bruk tid på mobilisering, planlegging og gjennomføring
9. Legg ”trykk” på gjennomføringen
10. Fokuser på lederrolle og gjennomføringsansvar



## Referanser

- Karlsen, J. og Ryntveit, A.K. (2001): *Evaluering av samarbeidet om felles økonomi-kontor mellom Marnardal og Audnedal kommune*. Prosjektrapport nr. 12/2001, Agderforskning.
- Lie, K. & Mo, W. (1998): *Interkommunalt samarbeid i Våle og Ramnes. Status pr. mars 1998*. Arbeidsrapport nr. 16. Telemarksforskning-Bø.
- NOU 1992:15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Nylehn, B. (1993): *Det vanskelige samarbeidet – alternative modeller for interkommunalt samarbeid*. Artikkel i Nordisk administrativt tidsskrift 2/93..
- Ryntveit, A.K. & Karlsen, J (2001): *Evaluering av prosjektet: Videreutvikling av samarbeidet mellom kommunene i Indre Namdal*. Prosjektrapport nr. 7/2001, Agderforskning.
- Sanda, K.G. & Skår, M. (1995): *Interkommunalt samarbeid i Buskerud. En kartlegging*. Rapport nr. 104, Telemarksforskning-Bø
- Sanda, Karl Gunnar (1996a): *Nå skal det samarbeides! Oppsummering av erfaringer fra 4 regionale prosjekter om interkommunalt samarbeid 1993-95*. Rapport nr. 108, Telemarksforskning-Bø.
- Sanda, Karl Gunnar (1996b): *Nå skal det samarbeides! Håp og fakta om interkommunalt samarbeid*. Artikkel i Plan nr. 6/96. Universitetsforlaget.
- Sanda, K.G. (1998): *Interkommunalt samarbeid i Indre Sunnfjord. Status pr. februar 1998*.Arbeidsrapport nr. 7/98. Telemarksforskning-Bø.
- Sanda, K.G. (2000): *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?* Rapport nr. 167. Telemarksforskning-Bø.
- Sanda , K.G. (2001): *Samarbeid mellom kommuner – i Sverige, Danmark og Finland*. Rapport nr. 181. Telemarksforskning-Bø.
- Weigård, Jarle (1991): *Interkommunalt samarbeid - et alternativ til kommunesammenslåing?* NIBR-rapport 1991:22. Norsk institutt for by- og regionforskning.