

# Svekker interkommunalt samarbeid lokaldemokratiet?

*Einar Leknes, direktør IRIS Samfunnsforskning*



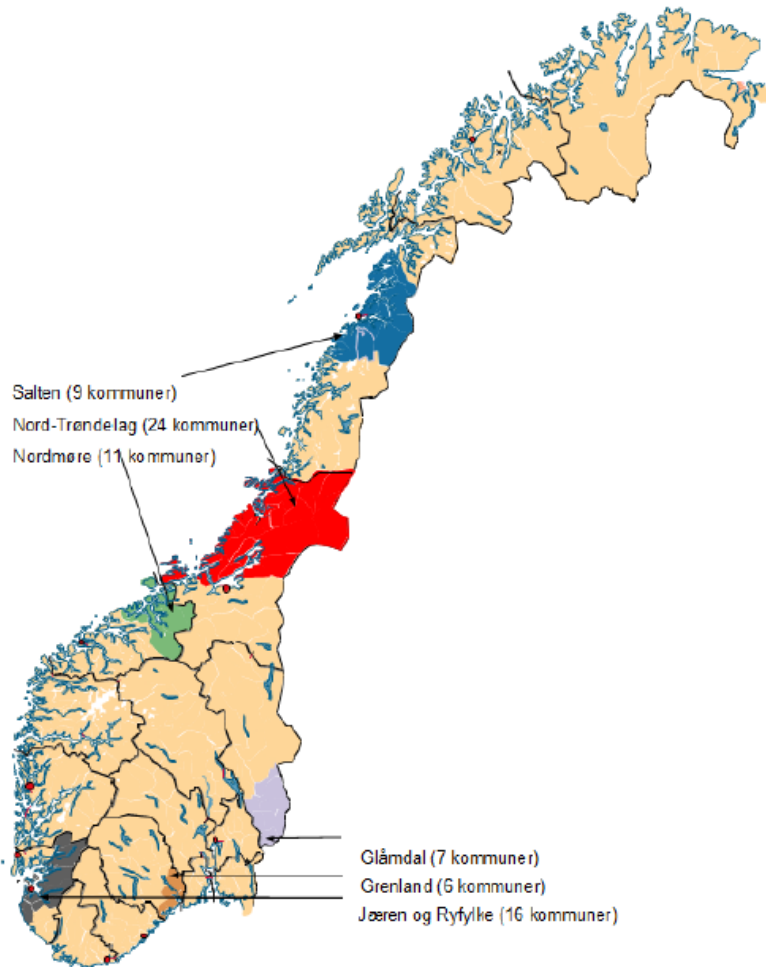
Einar Leknes, Arild Gjertsen, Ann Karin Tennås Holmen,  
Bjarne Lindeløv, Jacob Aars, Ingun Sletnes og Asbjørn Røiseland

## **Interkommunalt samarbeid Konsekvenser, muligheter og utfordringer**

Rapport IRIS - 2013/008



# Representativ studie av interkommunalt samarbeid i 78 kommuner viser:



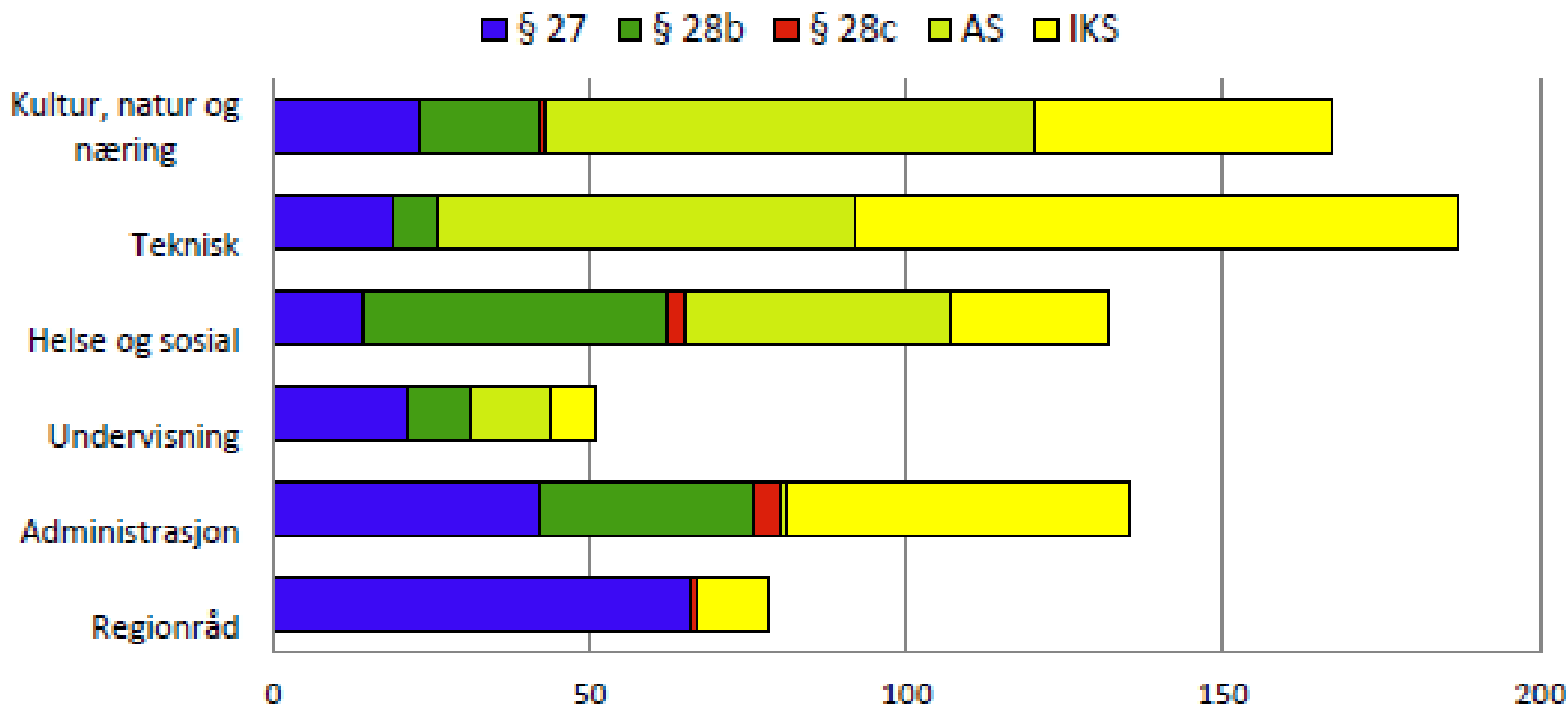
## HOVEDKONKLUSJONER FRA STUDIEN:

1. Interkommunalt samarbeid er viktig og for mange kommuner helt nødvendig for å levere tjenester til innbyggerne
2. *Interkommunalt samarbeid er fordelaktig for kommunene både når det gjelder økonomi og tjenestekvalitet,*
  - men gir noen utfordringer når det gjelder styring og kontroll
3. Mindre kommuner kan høste de største gevinstene både økonomisk og når det gjelder tjenestekvalitet,
  - men har også de største utfordringene når det gjelder styring og kontroll
4. Det samlede trykk av interkommunalt samarbeid gir både muligheter og utfordringer til kommunene,
  - men det er ikke grunnlag for å hevde at interkommunalt samarbeid er av et slik omfang at det bidrar til uthuling og forvitring av kommunene
5. Mange typer interkommunale samarbeid mellom de samme kommunene bidrar til at det er etablert funksjonelle interkommunale styringsnivå i mange geografisk områder

# Oppgaver og tjenester i det interkommunale samarbeidet



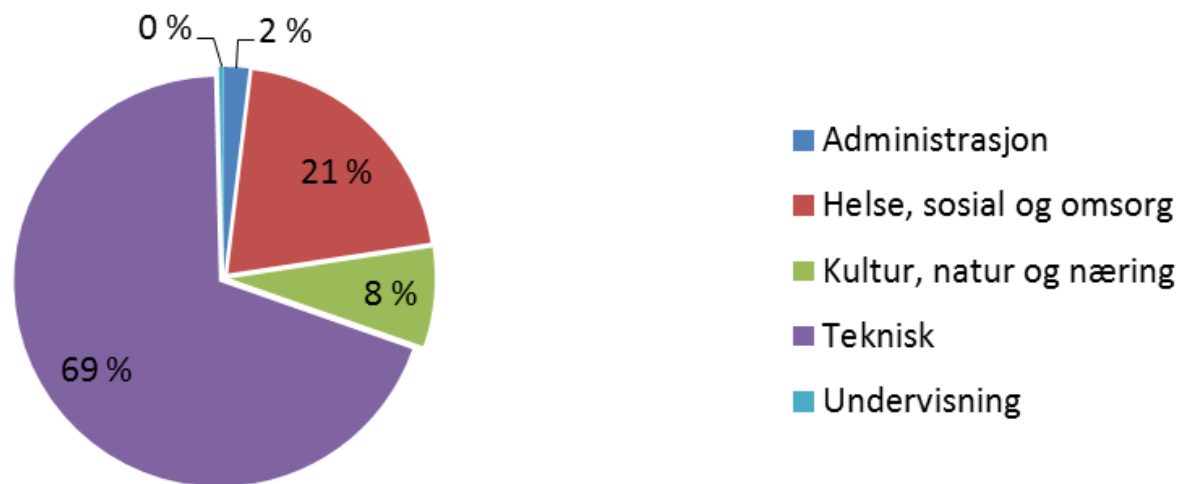
- om lag dobbelt så mange **formelle** interkommunale samarbeid som det er kommuner i Norge
- hver kommune deltar gjennomsnittlig i elleve interkommunale samarbeid



# Det interkommunale samarbeidets økonomi

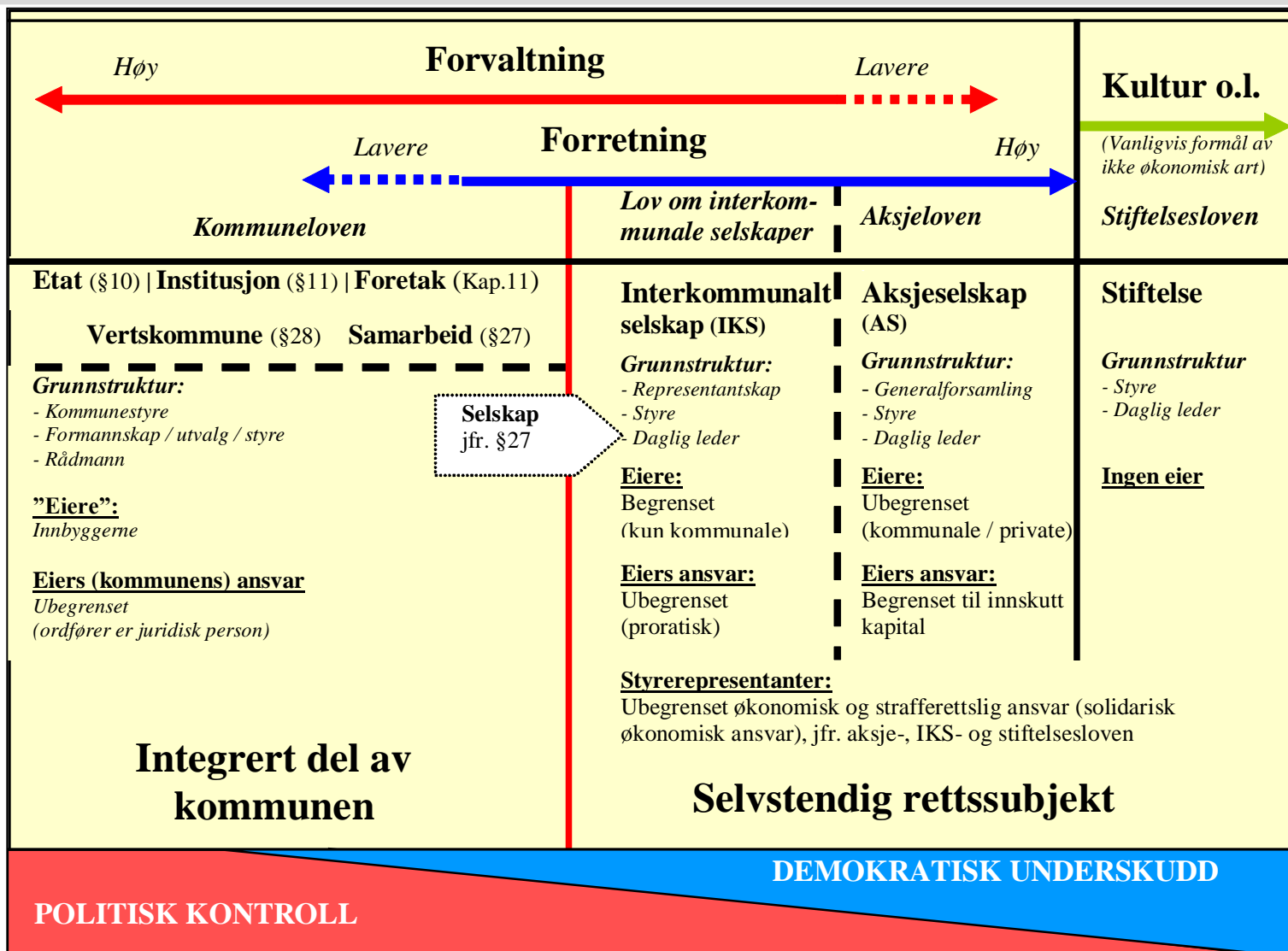


Fordeling av kommunenes andel av interkommunale selskapers omsetning på sektorer (2010)

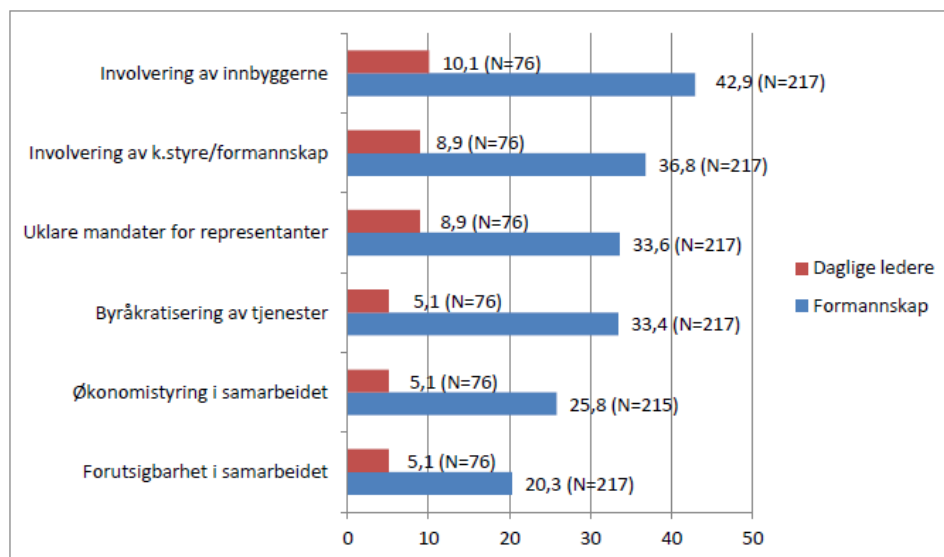


- › I forhold til brutto driftsutgifter utgjør kommunenes andel av omsetningen i interkommunale selskap 7,1% i vårt kommuneutvalg
- › Stor variasjon mellom kommuner (0 % - 35%)
- › Anslag på andel dersom § 27 og § 28 b og c inkluderes er **10%**

# Lokalpolitisk styring og kontroll ?



# Styringsutfordringer?

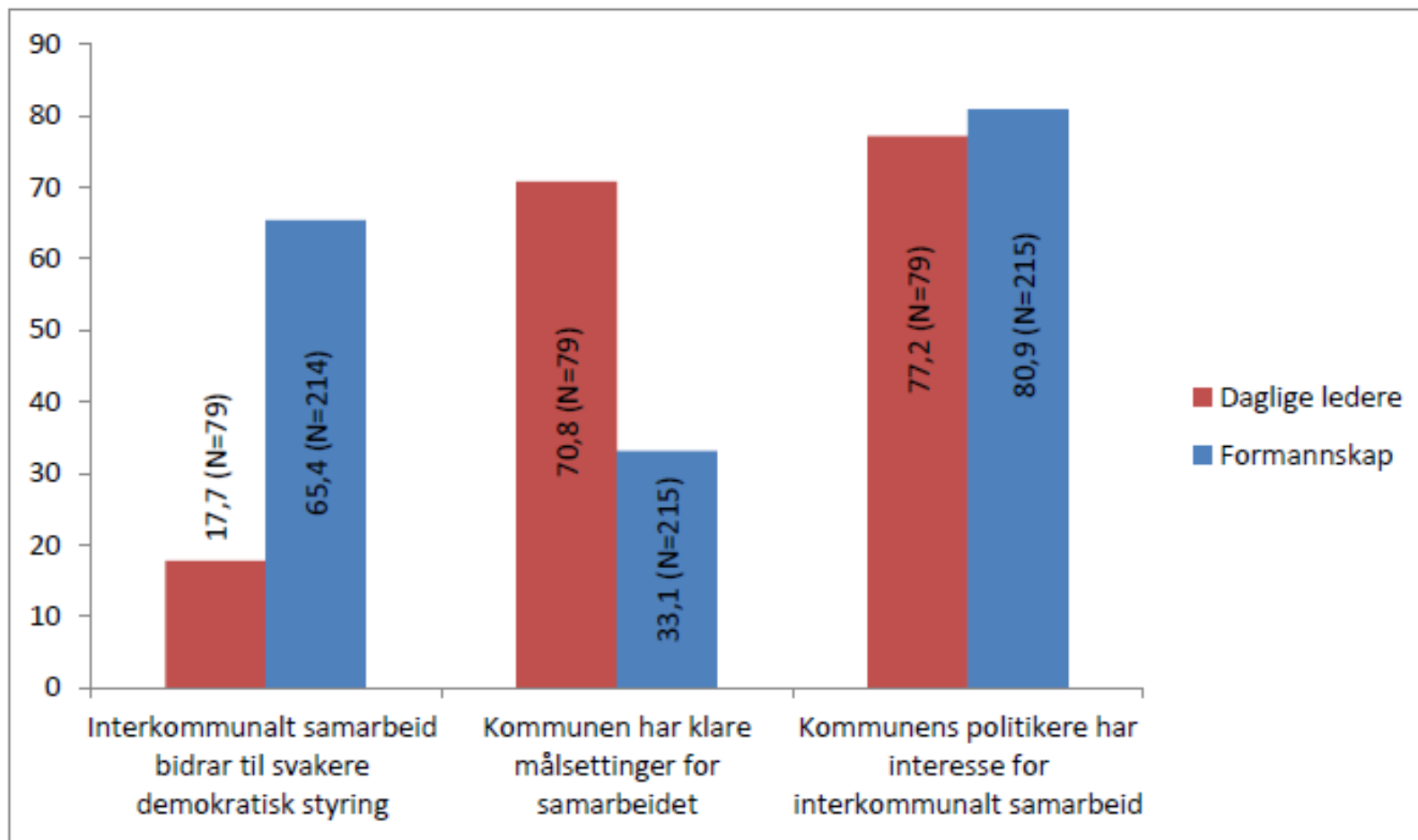


Figur 8.1: Problemer ved interkommunalt samarbeid. Andel som svarer «i stor grad» og «i svært stor grad». Prosent.

Tabell 8.1: Opplevde problemer ved interkommunalt samarbeid etter organisasjonsform. Formannskapsmedlemmer. Prosent. N=217.

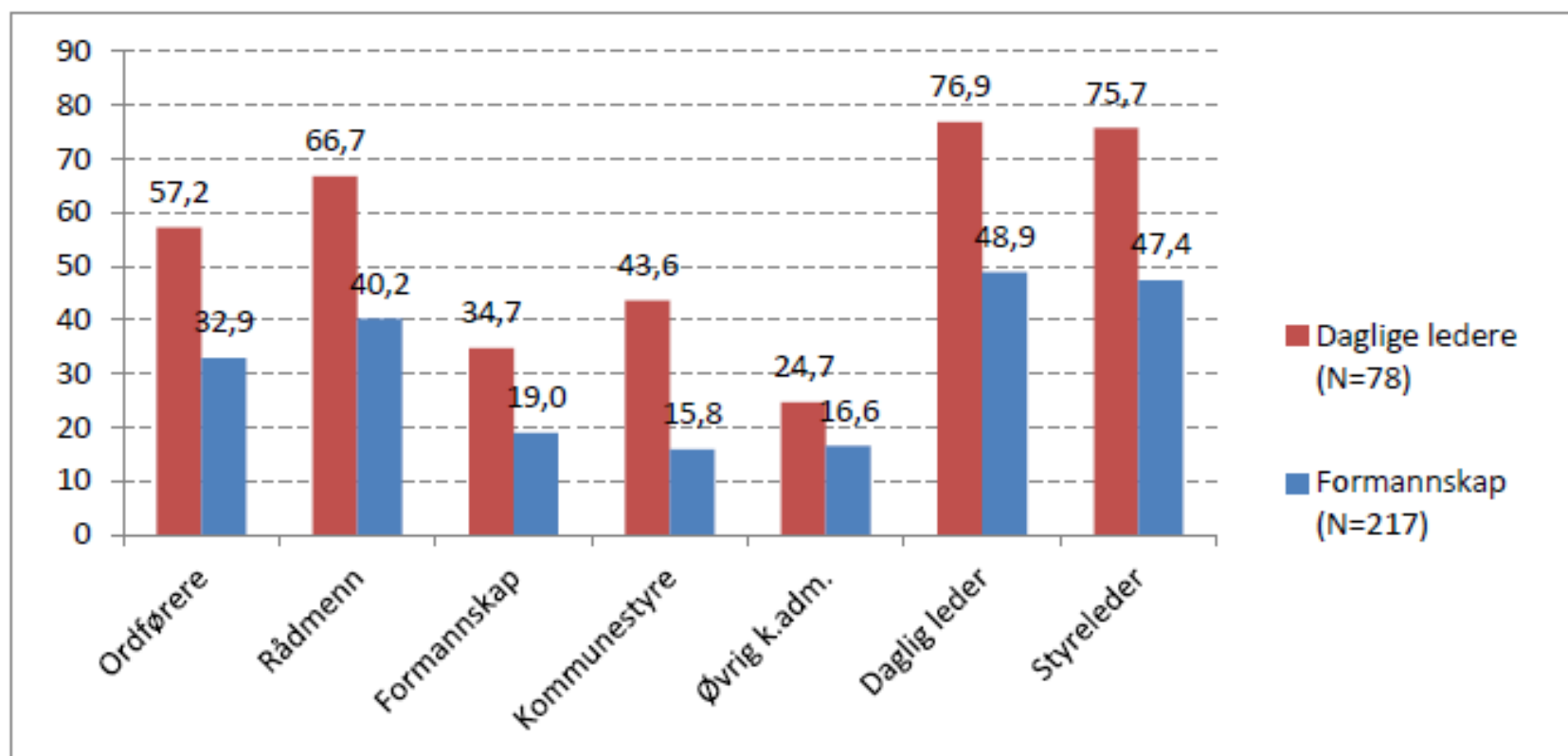
	IKS/AS	Verts-kommune	§27-samarbeid	Avtalebaserte samarbeid
Involvering av innbyggerne	50,9	33,0	29,4	31,7
Involvering av k.styre/formannskap	42,7	26,1	20,6	20,2
Uklare mandater for representanter	42,7	28,4	22,5	18,3
Økonomistyring i samarbeidet	31,7	27,1	19,3	14,7
Byråkratisering av tjenester	26,1	25,7	19,3	15,6
Forutsigbarhet i samarbeidet	21,6	19,7	15,1	16,5

# Synspunkter på interkommunalt samarbeid IRIS



Figur 8.2: Andel litt/helt enig med påstand. Daglige ledere av samarbeid og formannskapsmedlemmer. Prosent.

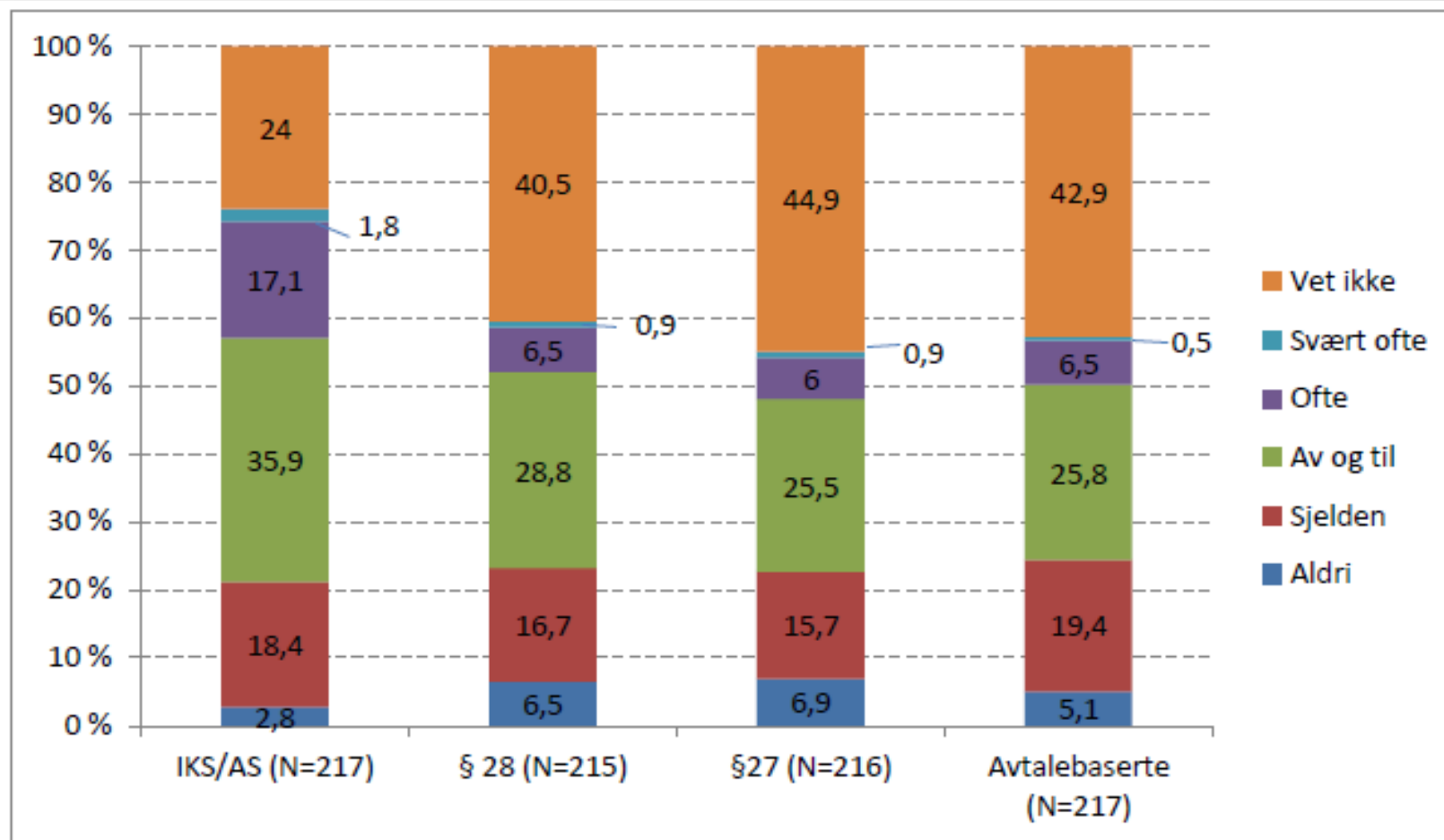
# Hvem har innflytelse?



Figur 8.3: Vurdering av innflytelse på interkommunalt samarbeid etter respondentgruppe. Andel som svarer «stor» eller «svært stor» innflytelse. Prosent.

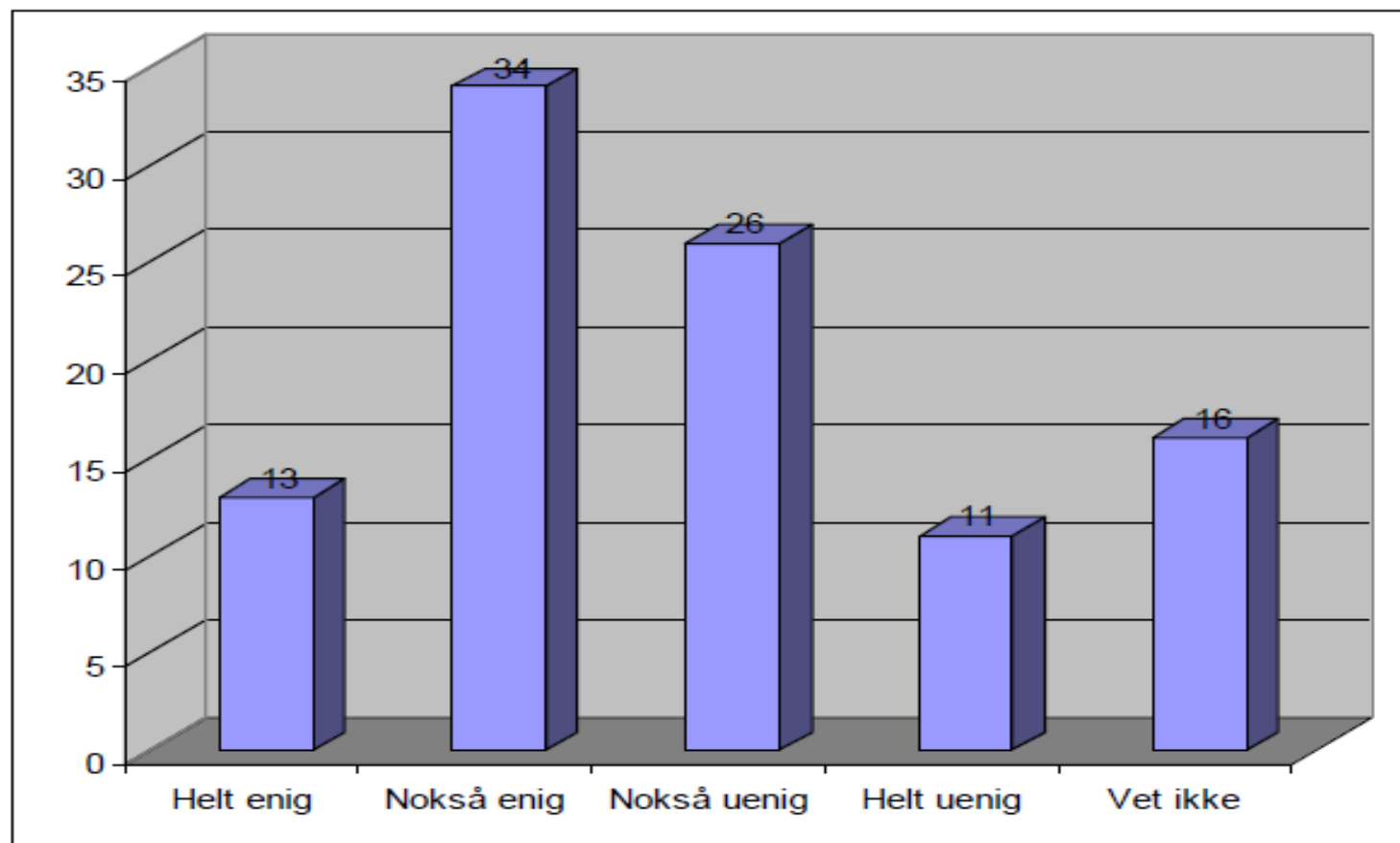


# Kontroll



Figur 8.6: Grad av gjennomførte forvaltningsrevisjoner etter organisasjonsform. Formannskapsmedlemmer.(Prosent)

# Innbyggerne og interkommunalt samarbeid IRIS



(Kilde: Lokaldemokratiundersøkelsen 2011, N=1068)

*Figur 9.4: Påstand: Interkommunalt samarbeid gjør det vanskeligere for velgerne å vite hvem som har ansvaret for innholdet i politikken som blir ført.*

# Åpenhet innsyn og kunnskap



Tabell 9.1: Hvor enkelt eller vanskelig er det etter din oppfatning å få tilgang til saksdokumenter fra kommunens interkommunale selskaper/samarbeid? Formannskapsundersøkelsen. Prosent og gjennomsnitt

	Interkommunale selskap (IKS/AS)	Vertskommunesamarbeid (§28)	Samarbeid etter Kommunelovens § 27
Svært enkelt	12	7	7
Enkelt	38	35	35
Litt vanskelig	23	17	16
Vanskelig	12	12	10
Svært vanskelig	2	3	1
Vet ikke	13	27	30
N	216	214	215

- › Basis: Formannskapssurvey, ledersurvey og lokaldemokratiundersøkelsen
  - mange formannskapsmedlemmer har liten kunnskap om innsynsmuligheter.
  - lav grad av bevissthet og oppmerksomhet om interkommunale samarbeid blant mange folkevalgte.
- › Kunnskapen om IKS/AS fremstår som større enn for § 27 samarbeid og § 28 b og c og en noe større andel mener også at innsynsmulighetene er bedre for IKS/AS enn for de andre modellene.
- › En tolkning av resultatene er at de mindre fristilte modellene (§ 27 samarbeid og § 28 b og c) fremstår som juridisk mer uklare for de folkevalgte.

# Oppsummering: Lokalpolitisk styring og kontroll over interkommunale selskap?



- › *Hypotesen om økte transaksjonskostnader bekreftes ikke, men:*
  - oppstår gjerne ved forhandlingsprosesser om etablering av samarbeid – og ikke ved drift av selskapene
- › *Fragmenteringshypotesen bekreftes:*
  - henger sammen med manglende oversikt og tilgang på informasjon blant lokalpolitikere om innhold og omfang i det interkommunale samarbeidet
  - bidra til uklarheter med hensyn til hvem som har ansvaret for det interkommunale samarbeidet.
  - utfordringer knyttet til den politiske forankringen av samarbeidsprosesser, men kommuner med eierstrategi/eierskapsmelding får reduserte problemene knyttet til demokratisk styring.
- › *Forvitringsutfordringer kan oppstå:*
  - kommunestyrene kan tappes for makt og relevans – og på sikt med sviktende legitimitet blant innbyggerne når oppgaver og tjenester håndteres i andre institusjonelle rammer.
  - enkelte data peker i retning av forvitringsutfordringer, men samtidig kan det interkommunale samarbeidet ha en "avlastningsfunksjon" som styrker den tradisjonelle kommuneorganisasjonens relevans