

# Innledende kartlegging av storbyenes rolle i generalistkommunesystemet

Foreløpige funn oktober 2022

**Forfattere:**

Sara Blåka, Bent Aslak Brandtzæg, Einar Leknes og Erik Magnussen

## Innhold

Forord .....	3
1. Innledning .....	4
2. Kunnskapsstatus .....	5
2.1. Generalistkommuneprinsippet i Norden .....	5
2.2. Kommunestrukturen og funksjonelle byområder .....	6
2.3. Byregionalt samarbeid .....	7
2.4. Samarbeid om innovasjon og utvikling .....	7
2.5. Generalistkommunesystemet .....	8
2.6. utfordringer med den geografiske avgrensningen av kommunenes samfunnsutviklerrolle .....	8
2.7. Små kommuner og interkommunalt samarbeid .....	9
2.8. Motiver, gevinster og utfordringer ved interkommunalt samarbeid .....	9
2.9. Samstyring som ramme for å forstå og analysere mulige modeller .....	10
2.10. utfordring og muligheter med samstyring .....	11
2.11. Storbyenes roller .....	12
3. Kort om prosjektets forskningsspørsmål og metode .....	14
3.1. Forskningsspørsmål .....	14
3.2. Forskningsdesign og metode .....	15
4. Interkommunalt samarbeid i de syv byområdene – refleksjoner fra den foreløpige kartleggingen og veien videre .....	18
4.1. Foreløpig konklusjon og veien videre .....	20
Referanser .....	22

## Forord

Denne delrapporten utgjør en underveisrapportering i FOU-prosjektet *Storbyenes rolle i generalistkommunesystemet* som er finansiert av KS' Program for storbyrettet forskning. Følgende kommuner samarbeider om prosjektet: Kristiansand, Bergen, Stavanger, Drammen, Trondheim, Tromsø og Bærum.

Formålet med prosjektet er å utarbeide et kunnskapsgrunnlag som beskriver storbyenes rolle, oppgaver og ansvar i dagens kommunelandskap. Det er også å avdekke utfordringer med dagens praksis og avdekke eventuelle muligheter til å utnytte storbyenes kapasitet for å utvikle en bærekraftig og fremtidsrettet kommunesektor gjennom å levere mest mulig effektive velferdstjenester og utvikle gode lokalsamfunn.

Delrapporten skal anses som et arbeidsdokument, og er et resultat av dokumentstudier som utgjør den innledende fasen av datainnsamlingen i prosjektet. Prosjektteamet vil i løpet av høsten gjennomføre kvalitative intervjuer med informanter fra Statsforvaltere, storbyene og deres omlandskommuner. Tilgangen på dokumentasjon av samarbeidsordninger har vært ulik i de enkelte byområdene. I enkelte områder eksisterer det nyere kartlegginger og rapporteringer, mens det i andre områder finnes mindre dokumentasjon. Kartleggingene vil ferdigstilles ved prosjektslutt og alle vurderinger fremstilt i denne rapporten er derfor foreløpige. Den gir en tentativ oppsummering av omfanget av samarbeid i de ulike byområdene og likheter og variasjoner mellom disse.

Prosjektet gjennomføres av Norce og Telemarksforskning med Sara Blåka (Norce) som prosjektleder. Prosjektmedarbeidere er Einar Leknes (NORCE), Erik Magnussen og Bent Aslak Brandtzæg (Telemarksforskning). Prosjektet gjennomføres i tett dialog med oppdragsgiver og jevnlig møter med Storbynettverket.

Sara Blåka

Prosjektleder

## 1. Innledning

Dagens generalistkommunesystem er under økende press. De siste tiårene har kommunene fått ansvar for stadig flere, mer komplekse oppgaver som igjen krever mer kompetanse og ressurser. Samtidig opplever spesielt mindre og perifere kommuner utfordringer knyttet til negative befolkningsframskrivninger, ressurs- og kompetansemangel. Mange små kommuner er av den grunn avhengige av å samarbeide med regionens bykommuner for å kunne utføre lovpålagte oppgaver og drive samfunnsutvikling. Dette prosjektet har som formål å utvikle et kunnskapsgrunnlag som beskriver dagens praksis når det gjelder storbyenes roller, oppgaver og ansvar innenfor byregionen og omlandskommunene. Den overordnede problemstillingen vi ønsker å belyse er følgende:

*Hva kjennetegner storbykommunenes rolle i dag, og hvordan den kan videreutvikles for å sikre bærekraftig utvikling i tjenesteyting og planlegging av fremtidens samfunn?*

Problemstillingen viser til hvorvidt og hvordan storbykommunene kan bidra til å sikre mulighetene for å opprettholde et fremtidig generalistkommunesystem og til generalistkommunens bærekraft og muligheter for å løse dagens og fremtidens oppgaver nær innbyggerne. Vi vil på bakgrunn av dokumentstudier og kvalitative intervjuer med informanter fra Statsforvalter i samtlige av regionene rundt storbyene, Storbyene og omlandskommunene kunne belyse spørsmålet fra ulike aktører som vil gi et mer overordnet regionalt perspektiv, samt perspektiver fra kommuner med svært ulike karakteristika og mulige roller i dagens generalistkommunesystem.

Prosjektet som helhet skal ferdigstilles innen 1. mars 2023. Vårt hovedgrep for å løse oppdraget er å gjennomføre en bred komparativ kvalitativ undersøkelse av storbyenes praksis og rolleutøvelse både når det gjelder tjenesteyting og samfunnsutvikling. Den innledende fasen av det empiriske arbeidet har bestått av en kartlegging og sammenstilling av hvilke samarbeid storbyene inngår i og hvilke formelle roller de innehar i disse. Det er resultatene fra denne innledende kartleggingen, samt en gjennomgang av studier på feltet som presenteres i dette dokumentet. Kartleggingene er fremdeles pågående og vil derfor ikke publiseres før i sluttrapporten. Den foreliggende rapporten skal således betraktes som et 'work in progress' – alle vurderinger vil kunne suppleres eller endres igjennom prosjektperioden. Sluttrapporten vil være en videre rapportering med denne arbeidsrapporten som utgangspunkt.

Den foreliggende rapportens oppbygging er som følger: Kapittel 2. Kunnskapsstatus. Første del består en gjennomgang av sentral litteratur på området. De vil brukes som et grunnlag for de endelige analysene i sluttrapporten. Kapittel 3. Forskningsspørsmål og metode. Her oppsummerer vi prosjektets problemstilling og forskningsspørsmål, samt hvordan forskningsdesignet er lagt opp. 4. Interkommunalt samarbeid i de syv byområdene – refleksjoner fra den foreløpige kartleggingen og veien videre.

## 2. Kunnskapsstatus

Det er en rekke forskningsfelt som berører problemstillingene om storbyenes rolle i et generalistkommunesystem. Vi vil trekke fram relevant forskning om byregioner, kommunestrukturen, generalistkommunesystemet, interkommunalt samarbeid og samstyring. Hensikten med denne kunnskapsstatusen er å vise hvilke utfordringer forskningen har pekt på og som er nyttige å bygge videre studier på.

### 2.1. Generalistkommuneprinsippet i Norden

Norge kjennetegnes av å være en desentralisert velferdsstat i likhet med andre skandinaviske land (Baldersheim og Rose 2010). Som en konsekvens av dette har kommunene ansvar for et bredt spekter av oppgaver, mange av dem lovpålagte. De nordiske landene Norge, Sverige, Danmark og Finland deler mye felles historie og demokratiske tradisjoner med et betydelig ansvar for offentlig tjenesteyting og samfunnsutvikling lagt på lokalt nivå (Jacobsen 2022, Sandberg 2022).

Med generalistkommuneprinsippet menes at kommunene har et ikke differensiert ansvar – som vil si at alle kommuner, uansett størrelse (fra storbyene med flere hundre tusen innbyggere til den minste kommunen med under fem hundre innbyggere) har de samme oppgaver – blant annet ut fra hensynet til at alle innbyggere skal få de samme tjenester. Med unntak av Oslo, som både er kommune og fylkeskommune, legges de samme oppgavene til kommunene uavhengig av innbyggerantall. Etter forrige strukturreform som utspant seg i tidsperioden 2014 til 2020 ble antallet norske kommuner redusert fra 428 til 356. Dagens kommuner varierer betydelig i størrelse, men med et gjennomsnitt på antall innbyggere på om lag 15 000 (økning fra om lag 12 000) og median på ca. 5000 (som er en økning fra ca. 4 600) (Blåka 2022). Nyere kartlegginger viser at omfanget av interkommunalt samarbeid blant norske kommuner har økt i perioden (Ryssevik og Jones 2020, Jacobsen 2022).

I Danmark finner vi liknende oppgavekarakteristikker. I forkant av den danske kommunereformen i 2007 eksisterte det 273 kommuner med samme oppgaveportefølje og to kommuner, København og Frederiksberg, som var tillagt flere oppgaver. Disse to kommunene var i prinsippet både kommuner og amter. Københavns kommune var dermed ikke en del av Københavns Amt. Etter kommunereformen ble antallet kommuner redusert til 98, og de tidligere 13 amtene ble redusert til 5 regioner. Danske kommuner er etter kommunereformen betydelig større enn norske, med et gjennomsnittsans tall innbyggere på ca. 58 000 og median på ca. 43 000). Det var et krav, da den nye strukturen skulle opprettes, at alle kommuner hadde samme oppgaver. Det gjelder i dag med de unntak at det finnes noen få meget små kommuner – typisk øy-kommuner – som ikke har størrelse til at klare alle oppgaver selv. De pålegges derfor å opprette samarbeidsavtaler med en eller flere store kommuner om uvalgte oppgaver, eksempelvis på helseområdet.

Generalistprinsippet legges med andre ord til grunn, men med tvunget samarbeid for de helt små kommuners vedkommende. Kjær (2011) viser at sammenslåingen til større enheter medførte en til dels betydelig reduksjon i ulike typer interkommunalt samarbeid. Naturlig nok har mange av samarbeidene blitt nedlagt fordi kommunene som før samarbeidet nå er slått sammen.

Interkommunalt samarbeid har allikevel ikke blitt overflødiggjort (ibid). I motsetning til i den norske konteksten har en sentral tilnærming til å løse 'småkommuneproblematikken' innenfor generalistkommuneprinsippet for danskene vært sammenslåing.

Jacobsen (2022) gir en beskrivelse av ulikheten i de juridiske organiseringsformene mellom Norge, Sverige, Danmark og Finland. Sverige har en kommunestruktur med betydelig høyere innbyggertall enn Norge med et gjennomsnittstall på 37 000 og en median på 16 000 innbyggere fordelt på 290 kommuner. Det finnes ikke et juridisk skille mellom større og mindre kommuner. En stor del av virksomheten er statlig regulert. Kommunene har imidlertid innenfor den kommunale kompetansen store muligheter til å utforme virksomheten. Det betyr for eksempel at 'kommuneskatten', som utgjør det den største delen av skattegrunnlaget fra innbyggerne, varierer og det er stor forskjell mellom kommuner med henholdsvis høy og lav skatteinnkreving. Dette beskrives som en av grunnene til at det er store forskjeller i omfang og kvalitet på tjenestetilbudet fra kommunene. Prisnivå på gebyrer for samme tjenester varierer også. Som i den norske konteksten har man også i Sverige opplevd en økning i interkommunalt samarbeid for å løse oppgaver lagt til lokalnivå (Erlingsson og Folkesson 2022).

Finland har gått gjennom en reduksjon av antall kommuner – fra 342 i 2010 til dagens 309 kommuner. Det kommunale landskapet ligner det norske i størrelse, med et gjennomsnittstall innbyggere på om lag 18 000 og median på ca. 6000. I motsetning til den norske konteksten er kommunene pålagt regionalt interkommunalt samarbeid som et alternativ til et regionalt forvaltningsnivå. De pålagte interkommunale regionene inkluderer oppgaver innenfor spesialisthelsetjeneste, omsorgsoppgaver og regional planlegging (Eythórsson m fl. 2018). Ut fra et skandinavisk perspektiv har Norge en relativt detaljert interkommunal lovgivning som regulerer hvilke oppgaver som kan løses interkommunalt og begrenser delegasjon av myndighet. Kommunene har anledning til å delegerer myndighet, men har ikke anledning til å delegerer ansvaret over til den interkommunale enheten. Et felles kjennetegn ved både de Danske, Svenske og Finske systemene er at de beskrives ved at de åpner opp for samarbeidsordninger hvor større deler av ansvaret for oppgaven delegeres til samarbeidsnivået (Jacobsen 2022).

## 2.2. Kommunestrukturen og funksjonelle byområder

Ekspertutvalget (2014) mente at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Utvalget pekte på at «flerkommunale byområder skaper utfordringer for ivaretagelsen av alle kommunenes fire roller, men samfunnsutviklingsrollen ble særlig framhevet. Kommunereformprosessen bidro til at flere forstads- og omlandskommuner ble slått sammen med senterkommuner og flere bykommuner fikk utvidet sine grenser. Dette gjaldt blant annet for Drammen, Kristiansand, Sandnes, Stavanger og Trondheim. Likevel er det slik at kommunereformprosessen i begrenset grad har bidratt til å løse utfordringer med flerkommunale byområder.

Det er mange ulike metoder å avgrense byregioner på. *Administrative regioner*, også kalt politiske regioner er en del av nasjonens hierarkiske styringssystem. Kommunene er en slik administrativ enhet. *Funksjonelle regioner* er definert ut fra ett eller flere saksområder for samarbeid og er basert på en regional arbeidsdeling. Bo- og arbeidsregioner er eksempel på en slik funksjonell region som ofte er benyttet som avgrensning av samfunnsutviklingsoppgaver som overskrider den enkelte kommunes geografiske avgrensning.

I en studie av flerkommunale byområder var en av konklusjonene at kommunegrensene svekket funksjonsdyktighetene til de lokale folkestyrene og effektiviteten til lokalforvaltningen (Leknes, Mjelde og Rommetvedt, 2020). Dette gjaldt da i særlig grad samfunnsutviklingsoppgavene. Det reiser spørsmålet som vi i dette prosjektet ønsker å undersøke, nemlig hvordan regionene, og storbyene spesielt kan jobbe for å fremme funksjonsdyktige regioner som fremmer muligheter for å tenke helhetlig.

### 2.3. Byregionalt samarbeid

I en studie av norske byregioner ble ulike metoder for avgrensning av de norske byregionene gjennomgått (Farsund og Leknes (red) 2010) og en av konklusjonene var at de materielle strukturene (by- og tettsteder, infrastruktur, bolig- og næringsområder) og hverdagspraksis (pendling, handlereiser og fritidsaktiviteter) overskrider kommunegrensene. Her ble den geografiske utstrekningen og institusjonalisering av politisk samarbeid innenfor fire politikkkfelt (arealplanlegging, samferdsel, næringsutvikling og kultur) i og for byregionene Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø kartlagt. Kartleggingen viste at det var etablert byregionale instanser med stor betydning for politikkkutforming særlig innen samferdselsfeltet og næringsutvikling. I denne studien ble det i 2020 hevdet ut fra styrken og omfanget av instanser som drev med politikkkutforming på byregionalt nivå, at det var utviklet politiske byregioner i Oslo, Kristiansand og i særlig grad i Stavanger. I Bergens- og Trondheimsregionen var det klare utviklingstrekk som tydet på en gradvis sterkere institusjonalisering av politikkkutforming på det byregionale nivået, mens det var få trekk som tydet på dette for Tromsøregionen. Denne studien viste også at det var stor forskjell i rollene til storbyene i de ulike byregionene. Senere studier har vist at omfang av og «harmonien» i det byregionale samarbeidet har endret seg mye siden 2010, blant annet grunnet en lang og til dels konfliktfylt kommunereformprosess (Leknes, Mjelde og Rommetvedt, 2020). Selv om kommune i utgangpunktet er underlagt de samme oppgavene kan ulikheten i storbyregionenes kontekst kan derfor være av betydning for den enkelte storbys forutsetninger for å inneha forskjellige funksjoner.

### 2.4. Samarbeid om innovasjon og utvikling

Telemarksforskning gjennomførte i 2020 en kartlegging av kommuners deltakelse i ulike statlige virkemidler for innovasjon og utvikling. Kartleggingen omfattet følgende ordninger (Brandtzæg et al. 2020):

- Regionale forskingsfond
- Forkommune
- Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler
- Klimasats
- Nasjonalt velferdsteknologiprogram
- Digifin
- Leverandørutviklingsprogrammet

Kartleggingen viste de største og mest sentrale kommunene deltar flere statlige ordninger for innovasjon og utvikling, og de deltar også i flere prosjekter innenfor de ulike ordningene. Det er naturlig at små kommuner med begrensede administrative faglige ressurser deltar i mindre grad

enn større kommuner. Kartleggingen viser også at små kommuner i større grad avhengig av interkommunale samarbeid for å delta i større innovasjons- og utviklingsprosjekter. De er i større grad med som partnere enn som hovedsøkere, og det er mer krevende for små kommuner med begrenset bemanning å involvere seg i mange ulike nettverk og samarbeidskonstellasjoner.

Store sentrale kommune deltar i større grad i ordninger som har til hensikt å utvikle nye nasjonale løsninger som andre kommuner senere kan ta i bruk. Mindre kommuner har gjerne mer fokus på å implementere og ta i bruk nye løsninger. Her konkluderer utredningen med at det også vil være behov for virkemidler som sikrer spredning av innovasjoner slik at disse lettere kan implementeres og tilpasses ulike kommuners forutsetninger og muligheter. Her kan trolig storbyene stimuleres til å ta en sterkere rolle.

## 2.5. Generalistkommunesystemet

Kommunesektoren er den største leverandøren av offentlig tjenesteproduksjon rettet mot befolkningen og er en grunnstein i velferdsmodellen. Et viktig kjennetegn ved det norske kommunesystemet er generalistkommuneprinsippet. Med generalistkommunesystemet menes at alle kommuner har ansvar for de samme oppgavene og tjenestene. Det skaper like demokratiske rettigheter og er en forutsetning for at finansieringssystemet og lovgivning av rammene for organisering og styring av kommunene er felles.

De siste tiårene har kommunene fått ansvar for stadig flere, og mer komplekse oppgaver – som igjen krever økt kompetanse og ressurser. Samtidig har små kommuner ikke opplevd en generell befolkningsvekst på linje med de større kommunene, noe som fører til at mange småkommuner blir mindre mens storkommunene blir større (Leknes og Løkken 2020). Dette, sammen med en aldrende befolkning, færre i yrkesaktiv alder og spredt bosetting, setter generalistkommuneprinsippet under økende press (Brandtzæg et al. 2019, Bull m. fl 2020, NOU 2020:15). Kommunereformen reduserte riktignok antall kommuner fra 422 til 356. Flere av de store kommunene ble imidlertid enda større, samtidig som mange av de små ikke slo seg sammen med andre kommuner. Vi kan med andre ord si at kommunestrukturen i landet er mer uensartet (større «strekk i laget») enn noen gang: Fortsatt er det under 5 000 innbyggere i om lag halvparten av landets kommuner, og flere enn 120 kommuner har færre enn 3 000 innbyggere. Telemarksforskings egne beregninger av framtidig befolkningsutvikling i kommune-Norge viser at omtrent to av tre kommuner vil få nedgang i folketallet de neste 20 årene, og at nedgangen i distriktene til dels vil være dramatisk (Vareide 2020a, 2020b).

Utfordringene småkommunene står overfor er kartlagt og beskrevet i en rekke arbeider og inngår i pågående FOU-virksomhet. Eksempelvis har mange kommuner rett og slett for lavt befolkningsgrunnlag til å tiltrekke seg tilstrekkelig kompetanse, gjøre nødvendig investeringer til å tilby kvalitativt gode tjenester effektivt, og mange sliter med å drive frem – og delta i – utviklings- og innovasjonsarbeid (Brandtzæg et al. 2020, a,b).

## 2.6. utfordringer med den geografiske avgrensningen av kommunenes samfunnsutviklerrolle

Generalistkommunesystemet forutsetter i utgangspunktet at alle kommunene, uansett størrelse, ivaretar sine fire roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk



arena. Dagens praksis i kommune-Norge viser at det er en rekke tilpasninger til dette systemet. Interkommunalt samarbeid særlig innen tjenesteytingsrollen bidrar til at små kommuner kan tilby tjenester til befolkningen som de ikke kunne gjennomført på egen hånd. Når det gjelder utøvelse av samfunnsutviklerrollen viser flere studier at dagens kommunegrenser er en lite hensiktsmessig avgrensning særlig når det gjelder oppgaver knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging og næringsutvikling. Dette gjelder i særlig grad når det er flere kommuner som sammen danner en bo- og arbeidsmarkedsregion. ((Farsund og Leknes (red) 2010), Ekspertutvalget 2014).

## 2.7. Små kommuner og interkommunalt samarbeid

Når kommunesammenslåing ikke er aktuelt, er økt interkommunalt samarbeid en alternativ strategi som kan gjøre kommunene bedre rustet til å ivareta sine roller og ansvar med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet (Brandtzæg m. fl. 2022, Brandtzæg m. fl. 2019, Jacobsen, kommende). Interkommunalt samarbeid kan i dag ses på som en forutsetning for å kunne inneha et generalistkommunesystem innenfor dagens kommunestruktur, og beskrives som en av de sterkest voksende organisasjonsformene innenfor lokal forvaltning (Blåka 2022). Interkommunalt samarbeid kan defineres som at to eller flere kommuner forener noen ressurser for å løse en eller flere felles oppgaver eller utfordringer.

Flere studier har estimert at norske kommuner i gjennomsnitt deltar i 11-13 interkommunale samarbeid med organisatorisk overbygning (Jacobsen et al., 2010; Leknes et al., 2013). Tallet blir høyere når en inkluderer mer uformelle, avtalebaserte samarbeidsformer (Jacobsen, 2014). NIVI Analyse finner eksempelvis at antall interkommunale samarbeid per kommune varierer fra under 20 til over 50 (Borge et al., 2017). Store kommuner samarbeider mer om oppgaver innenfor teknisk sektor, som vann og avløp, arealplan, samt tilrettelegging for friluftsliv. Små kommuner deltar ofte i samarbeid om IKT og PPT-tjeneste, i tillegg til helse- og sosialtjenester som øyeblikkelig hjelp-tilbud, jordmortjeneste, barnevern, kvalitetsutvikling i grunnskolen og NAV. I sum er det også en stor andel av de små kommunene som er avhengig av samarbeid om innovasjons- og utviklingsprosjekter og om administrative oppgaver som for eksempel lønn, økonomi, regnskap og revisjon (Brandtzæg m. fl., 2019, Brandtzæg m. fl. 2020).

Studier viser at små kommuner opplever størst nytte av samarbeidet (Arntsen m. fl. 2020) og er i stadig økende grad avhengig av å bli innlemmet i samarbeid med de mer sentrale kommunene. Større kommuner er gjerne involvert i mange samarbeid med mindre, omkringliggende kommuner, og er dermed involvert i de fleste interkommunale samarbeid i egen region (Brandtzæg m. fl. 2019). Det er med å understreke viktigheten av å studere hvordan samarbeidene kan innrettes for å gi best mulig oppgaveløsning.

## 2.8. Motiver, gevinster og utfordringer ved interkommunalt samarbeid

De større utredningene av interkommunalt samarbeid i Norge, har grundig dokumentert at de mest sentrale motivene for interkommunale tjenestesamarbeid er større og sterkere fagmiljøer («robusthet»), bedre tjenester (høyere kvalitet og bedre problemløsning) og en mer effektiv drift (bedre utnyttelse av ressurser) (Borge et al., 2017; Brandtzæg et al., 2008; Brandtzæg & Sanda, 2003; Brandtzæg & Aastvedt, 2010; ECON, 2006; Gjertsen & Martiniussen, 2006; Jacobsen, 2014; Jacobsen et al., 2010; Leknes et al., 2013; Weigård, 1991).

Enkelte studier av effekter viser imidlertid at store samarbeid klarer å nyttiggjøre seg enkelte typer ressurser mer enn andre, og at interkommunale samarbeid i noen tilfeller strever med å oppnå samme kvalitet som enkeltkommunal tjenesteyting når kvaliteten på tjenesten skal prioriteres og utvikles på samarbeidsnivå (Blåka m. fl 2021, Blåka 2017a, 2017b).

Flere av utredningene nevnt over, peker dessuten på at noen av de fremste utfordringene ved interkommunalt samarbeid er knyttet til demokratisk styring, oversikt og kontroll (fragmentering, uthuling, ansvarsforvitring og mindre oversikt over den samlede kommunale oppgaveløsingen og ansvarsforvitring). I en fersk studie om lokalpolitikeres opplevelse av politisk handlingsrom og innflytelse, finner Telemarksforsking at om lag 34 prosent av landets kommunepolitikere mener omfanget av interkommunalt samarbeid er blitt så omfattende at det har blitt et problem for lokaldemokratiet. Videre opplever 24 prosent at egen kommune ikke har gode systemer og verktøy for å sikre politisk oversikt og styring av det som skjer av aktivitet i interkommunale samarbeid og selskaper (Brandtzæg et al., 2022). Det er en relativt høy andel, som igjen gjør at man kan reise spørsmål om og behov for studier av hvordan samarbeid kan sikre effektiv styring. En av problemstillingene prosjektet skal gi kunnskap om er dermed hvordan samarbeid kan styres for å sikre tjenestekvalitet, nytenkning og helhetlig samfunnsplanlegging.

Kartlegginger av interkommunale samarbeid tegner et bilde av et mangfold i partnerskap hvor administrative og funksjonelle grenser varierer med ulike typer tjenester og oppgaver (Leknes m. fl 2013, Ryssevick og Jones 2020, Blåka 2022b). Denne fragmenteringen i samarbeidsrelasjoner er i enkelte studier vurdert som utfordrende for å sikre effektiv ressursutnyttelse i tjenesteproduksjon (Bel m. fl 2022).

En annen utfordring med nettverksaktivitet og organiserte samarbeid at det ikke alltid stilles de samme formelle kravene til åpenhet, transparens og offentlighet som for den aktivitet som skjer i politisk-administrative beslutningsprosesser internt i kommunen. Det kan igjen gjøre det vanskelig å få innsikt i prosesser og beslutninger i samarbeidene, i og for seg både for ansvarlige politikere og allmenheten. En studie av tolv samarbeid hvor norske kommuner er involvert underbygger dette. I kun få av de tolv samarbeidene regner aktørene i samarbeidet selv med at innbyggerne kjenner til samarbeidene, hverken hva de går ut på, hva de har av oppgaver, hva som skjer i samarbeidene, og de formelle prosedyrene for ansvar (Hanssen & Holmen, 2013). Et sentralt spørsmål er da hvordan man kan sikre effektiv styring og ressursutnyttelse og samtidig bidra til åpenhet og transparens i alle samarbeidskommunene.

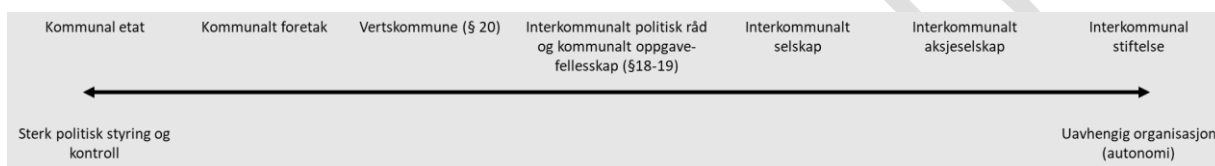
## 2.9. Samstyring som ramme for å forstå og analysere mulige modeller

I takt med at styringsbehovet har gått ut over etablerte administrative og institusjonelle grenser (jf. de utviklingstrekk vi påpeker over), har begrepet *samstyring* de senere tiårene fått økende relevans for måten man forstår og analyserer kommunesektoren på.

Samstyring kan defineres som den ikke-hierarkiske prosessen der offentlige (og private) aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening (Røiseland & Vabo, 2016). Enkelt sagt betyr samstyring styring i nettverk. Begrepet refererer med andre ord til de *styringsprosessene som skjer når flere organisasjoner og institusjoner går sammen om å nå felles mål – ved å samordne sin virksomhet og sine ressurser*. Samstyring betegner altså et styringsparadigme som skiller seg fra tradisjonell offentlig styring (hierarki og kommando) på den ene siden, og ny offentlig styring (NPM), hvor offentlig styring skjer gjennom mer markedsliknende mekanismer, på den andre.

I praksis kommer samstyring til uttrykk som ulike former for organisert samhandling (Holmen, 2016; Magnussen & Magnussen, 2020; Røiseland & Vabo, 2008, 2016; Torfing et al., 2016). Interkommunalt samarbeid er en av flere former for samstyring i kommunesektoren, der hensikten er å håndtere komplekse utfordringer og å realisere samfunns mål på en mer effektiv og treffsikker måte enn hva den enkelte kommune greier hver for seg.

Som Figur 1 under viser, er imidlertid interkommunale samarbeid en samstyringsform med varierende organisering og grad av formalisering. Kontinuumet i figuren under illustrerer graden av politisk styring og kontroll fra moderkommunenes side som de ulike organisasjonsformene gir mulighet for. For å illustrere forskjellen mellom tradisjonell offentlig styring og samstyring, har vi i Figur 1 og tatt med organisering av oppgaver og tjenester innenfor kommuneorganisasjonen (kommunal etat).



Figur 1 Illustrasjon av graden av politisk styring og kontroll ved ulike organisasjonsformer (Basert på Brandtzæg et al., 2008, justert etter ny kommunelov av 2019)

Naturlig nok vil den politiske kontrollen være størst innen den ordinære kommunale organisasjonsmodellen. Her er kommunestyret «suverent». I motsatt ende finner vi mer formelle former for interkommunalt samarbeid, med en organisatorisk overbygning, og forankring i kommuneloven, lov om interkommunale selskaper eller lov om aksjeselskaper. En interkommunal stiftelse er den organisasjonsformen hvor det i utgangspunktet er aller minst mulighet for kommunen til å utøve styring og kontroll. Imellom disse ytterpunktene finner vi mer eller mindre uformelle samarbeidsvarianter, ofte regulert gjennom muntlige eller skriftlige avtaler, og med ulik grad av styringsmuligheter (Brandtzæg, 2019). Valg av organisasjonsform og formalisering av og for enkeltsamarbeid vil dermed ofte være et resultat av en avveining mellom det enkelte samarbeidets behov for å kunne drive effektivt og med autonomi på den ene siden, og behovet samarbeidskommunene har for styring og kontroll av det som skjer i samarbeidet på den andre (Brandtzæg et al., 2008). At interkommunale samarbeid kan organiseres på ulike måter, innebærer igjen at både behovet, måten og graden av samstyring vil variere, både med tanke på det enkelte samarbeid og summen av samarbeid som den enkelte kommune er med i (Brandtzæg, 2019).

## 2.10. Utfordring og muligheter med samstyring

Innen samstyringslitteraturen er det langt flere dimensjoner enn autonomi-styring og kontroll som er relevante i en analyse og vurdering av samarbeidsmodeller på tvers av organisasjoner. Desentralisert tjenesteyting og samfunnsutvikling forutsetter i større og større grad samarbeid og samstyring. Bruk av interkommunalt samarbeid påvirker altså kommunenes evne til å løse oppgaver. Samarbeid, samskaping og koordinering fremstår ofte i dagens samfunn som ordninger det er vanskelig å være kritiske til. Samarbeid gir samarbeidsfordeler som gjør kommunal sektor bedre rustet til å løse oppgaver. Samarbeid er nødvendig for at småkommunene kan oppnå sårt tiltrengte stordriftsfordeler (Brandtzæg m. fl., 2019, Brandtzæg m. fl. 2020), men det betyr også at mange kommuner må delegerer utførelse av oppgaver og dele beslutningstakingen.

Litteraturen i Norge og internasjonalt viser at samarbeid også kommer med kostnader (Bel m flere 2022) og at hvor godt samarbeid fungerer med hensyn til å kunne hente ut økonomiske stordriftsfordeler (Blåka 2017a), kvalitetsøkning (Blåka 2017b, Arntsen 2021) og sikre god demokratisk styring (Sørensen og Torfing 2009) avhenger av hvordan det organiseres. Nyere litteratur stiller i større og større grad spørsmål knyttet hvordan trekk ved selve samarbeidskonstellasjonene påvirker hvor 'godt de virker', altså i hvilken grad de klarer å løse oppgavene de har (Blåka 2022, Bel m fl 2022, Aldag m fl. 2021). Dette kan være trekk ved samarbeidskommunene eller ved samarbeidene og regionen som helhet. Eksempelvis etterlyser man studier som i større grad klarer å nyansere hvordan homogenitet og heterogenitet i samarbeidskonstellasjonene påvirker muligheten for løse oppgaver. Dette kan være graden av variasjon i politisk sammensetning, størrelser (som populasjon, geografi), økonomisk handlingsrom blant medlemmene og tidligere samarbeidserfaring (regionens 'historie').

Et annet spørsmål – som er sentralt i dette prosjektet er i hvilken grad den interkommunale samarbeidskonstellasjonens evne til å løse oppgaver kan påvirkes av dens forankring i kommunen med mest ressurser eller kapasitet. I praksis vil dette si regionens storbyer. Storbyene beskrives ofte ved at de påtar seg rollen som 'storebror' for omlandskommuner som er avhengige av dem for å løse lovpålagte oppgaver (Jacobsen, 2022). Vi vet fra tidligere studier at hva slags funksjon storbyen har i regional utvikling og tjenestetilbud både interkommunalt og mellom forvaltningsnivået varierer med de ulike regionale kontekstene. Eksempelvis så har Trondheim hatt en sterkere funksjon som regional pådriver enn på Nord-Jæren hvor fylkeskommunen har en større rolle (Leknes, Mjelde og Rommetvedt, 2020).

## 2.11. Storbyenes roller

Hva som menes med gode offentlig oppgaveløsning, tjenestetilbud og tiltak regnes generelt som komplekst. Offentlig sektor kjennetegnes av å ha sammensatte målsetninger og et mangfold av ulike (og tidvis motstridende) hensyn og roller som må fylles og balanseres mot hverandre (Jacobsen 2021, Blåka 2022). Alle kommunene har i utgangspunktet fire roller; tjenesteyter, samfunnsutvikler, demokratisk arena og myndighetsutøver. I denne sammenheng er vi opptatt av hvilken rolle storbykommunen har i forholdet til omlandskommunene - og hvilken rolle omlandskommunen har i forholdet til storbykommunen. Vi ser for oss at rollene til henholdsvis storbyene og omegnskommunene vil være gjensidig avhengig av hverandre, men forståelsen av rollene kan være forskjellig mellom kommunene. Rollene kan også være forskjellig for ulike tjenesteområder og samfunnsutviklingsoppgaver. Storbyene kjennetegnes, mye på grunn av deres størrelse, av at de har mer kapasitet til å opparbeide seg spesialiserte fagmiljøer - noe det for de mindre omlandskommunene er vanskelig å oppnå (se for eksempel Jacobsen, 2022). En av utfordringene med å flytte driften ut i samarbeid hvor beslutningsmyndighet legges over på samarbeidsnivået er at ansvaret for tjenesten forvitrer (spres) – noe som for enkelte tjenester går utover samarbeidskommunenes evne til å prioritere og dermed sikre tjenestekvaliteten (Blåka m fl. 2021). Disse utfordringene gjør det viktig å undersøke hvorvidt økt delegasjon (overføring av myndighet til drift) fra omlandskommuner til kommunene med mest kapasitet kan hjelpe å sikre utvikling av tjenestekvalitet. Hvordan kan dette balanseres med funksjonen omlandskommuner har som autonome myndighetsutøvere og demokratiske arenaer? Tidligere studier viser også at hvor effektive samarbeidsløsninger er avhenger av i hvilken grad oppgaven kan sentraliseres. Empiriske studier viser at det er lettere å hente ut stordriftsfordeler for tjenester med lav geografisk avhengighet, som revisjon, enn oppgaver som må utføres i nærhet til innbyggere, som

beredskapstjenester (Blåka 2022). Hvilken funksjon storbyene bør ha, vil dermed også kunne avhenge av oppgavens karakter. Denne litteraturen danner utgangspunkt og teoretisk bakteppe for følgende problemstillinger.

UNDER ARBEID

## 3. Kort om prosjektets forskningsspørsmål og metode

### 3.1. Forskningsspørsmål

Problemstillingen i prosjektet dreier seg om hvorvidt og hvordan storbykommunene kan bidra til å sikre mulighetene for å opprettholde et fremtidig generalistkommunesystem og til generalistkommunens bærekraft og muligheter for å løse dagens og fremtidens oppgaver nær innbyggerne.

Prosjektet har videre som formål å kartlegge hva som kjennetegner storbykommunenes rolle i dag, og hvordan den kan videreutvikles for å sikre bærekraftig utvikling i tjenesteyting og planlegging av fremtidens samfunn.

Hovedproblemstillingen er konkretisert i følgende **forskningsspørsmål**:

1. *Hvordan er storbyenes muligheter og utfordringer når det gjelder samarbeid om samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon interkommunalt, i regionen og i kommunesektoren for øvrig, for eksempel når det gjelder:*
  - a. *Rolle i regionen opp mot omlandskommunene, og i rollen som knutepunkt/bindeledd mellom regionen og nasjonale myndigheter/aktører*
  - b. *Rolle i fagutvikling, innovasjon og tjenestekvalitet*
  - c. *Rolle som samfunnsplanlegger*

Disse spørsmålene vil blant annet dreie seg om hva slags funksjon (oppgaver og ansvar) storbykommunene har (a) interkommunalt og som (b) bindeledd mellom forvaltningsnivåene.

2. *Hva kan være aktuelle nye roller og oppgaver for storbyene for å sikre en bærekraftig kommunesektor, for eksempel når det gjelder:*
  - a. *Oppgaver som i dag ivaretas av fylkeskommune eller stat*
  - b. *Økt frihetsgrad i løsningen av dagens oppgaver (for eksempel mulighet for økt handlingsrom ved endring i regulatoriske bestemmelser)*
  - c. *Regional konkurransekraft internasjonalt*

Dette spørsmålet skal undersøke i hvilken grad storbykommunene ta på seg nye roller for å sikre kvalitet og effektivitet tjenesteyting, regional konkurransekraft og samfunnsutvikling, og samtidig sikre muligheter for enkeltkommunal myndighetsutøvelse og enkeltkommunen som lokaldemokratisk arena. Hvordan kan storbyenes rolle balanseres med omlandskommunenes roller. Det dreier seg også om hva som er hensiktsmessige roller og oppgaver for storbyene for å fremme en bærekraftig kommunesektor innenfor generalistkommunesystemet og de mer prinsipielle spørsmålene om likhet versus mulighetene for lokal tilpasning.

3. *Hvilke modeller kan bidra til at storbyenes nåværende bidrag og mulige framtidige roller og oppgaver kan styrke et fremtidig generalistkommunesystem?*

Dette viser til spørsmål om effekten av delegering versus etablering av samarbeidsorganisasjoner. Altså vertskommuneløsninger versus interkommunale organisasjoner. Det viser også til spørsmålet et i hvilken grad samarbeidspartnere (storkommuner og omlandskommuner) burde være mer enhetlige enn dagens mer fragmenterte landskap.

#### *Forståelse av rollebegrepet*

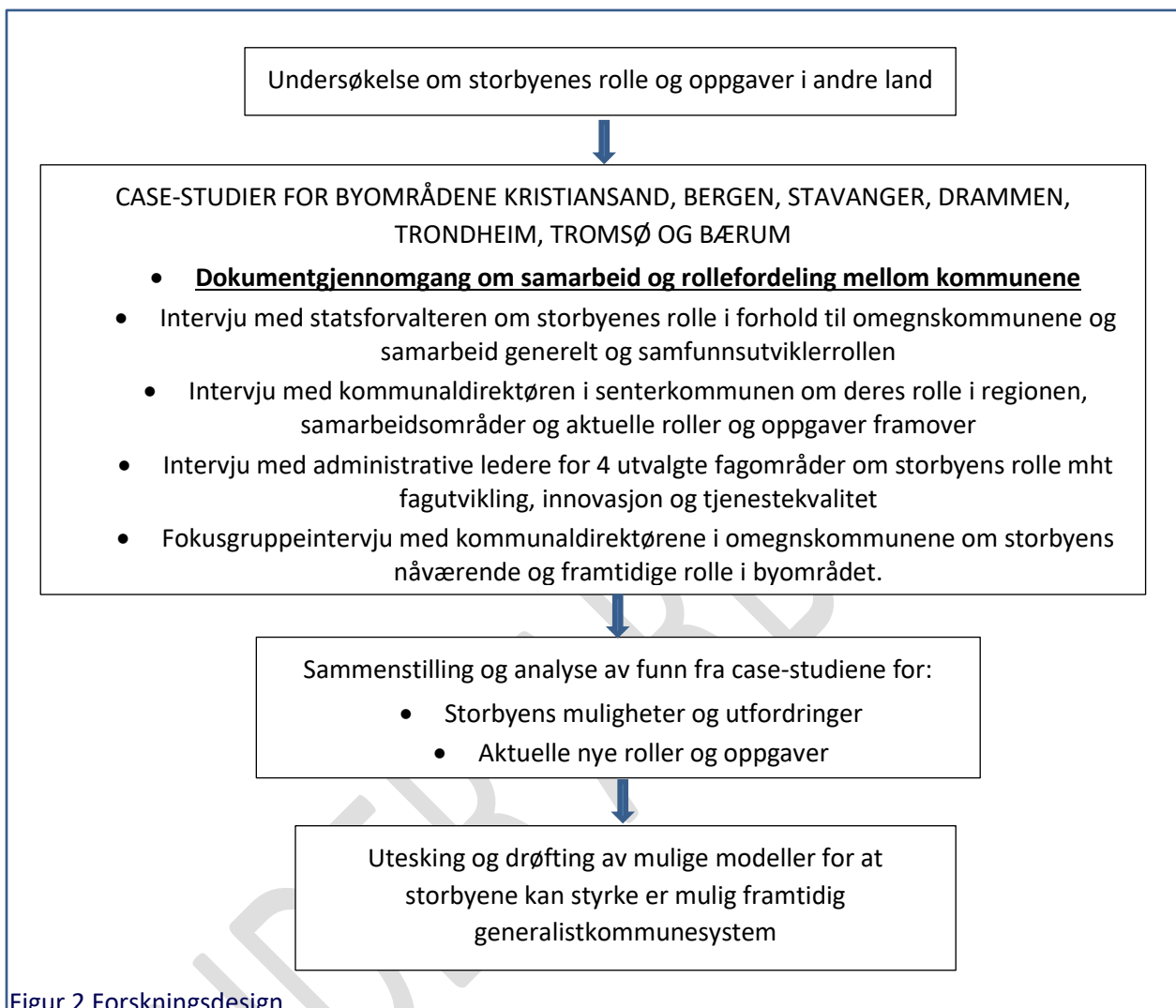
Rollebegrepet er sentralt i alle forskningsspørsmålene og vi vil derfor redegjøre for vår forståelse her. Vi oppfatter at det i særlig grad er rollen storbyen har til omlandskommunene og til andre instanser med betydning for utvikling i byområdet som står sentralt. Det er også viktig at storbyens rolle er avhengig av andre aktørers rolle. Sentrale dimensjoner i vår forståelse av rollebegrepet i denne sammenheng er blant annet;

- (a) Likeverdig
- (b) Partner
- (c) Overordnet – underordnet
- (d) Leder-deltaker
- (e) Initiativtaker – deltaker
- (f) Tilbyder – mottaker
- (g) Ansvarlig - medspiller
- (h) Konkurrent

Vi ser for oss at dimensjonene kan utvikles og at det vil komme fram flere oppfatninger av rolleutøvelsen i de kvalitative intervjuene. Det tas sikte på å utvikle konsistente forståelser basert på de empiriske undersøkelsene. I den sammenheng vil det være viktig å undersøke om storbykommunens rolleutøvelse passer til omlandskommunenes kapasitet og kompetanse.

### **3.2. Forskningsdesign og metode**

Forskningsdesignet til prosjektet som helhet er basert på case-studier i alle 7 byområder som dekker alle forskningsspørsmålene, deretter sammenstilling og analyse av funn når det gjelder storbyenes muligheter og utfordringer og aktuelle nye roller og oppgaver. Til slutt drøftes mulige modeller for at storbyene kan styrke et framtidig generalistkommunesystem. Figuren under illustrerer forskningsdesignet.



### 3.2.1. Fremgangsmåte for kartleggingene av samarbeid de enkelte storbyene er involvert i og hvilke roller de har i disse

Så lenge kommuner har eksistert, har det vært samarbeid dem imellom. Statlige myndigheter har i økende grad regulert interkommunalt samarbeid, slik at det i dag eksisterer en rekke mulige organisasjonsmodeller for samarbeid. Det betyr igjen at interkommunale samarbeid har varierende grad av organisering og formalisering (Borge et al., 2017; Jacobsen, 2022; Ryssevik et al., 2021; Røiseland & Vabo, 2016; Vinsand & Langset, 2016).

Det kommunale landskapet i Norge i dag, kjennetegnes rett og slett av stor autonomi og fragmentering i interkommunale samarbeidskonstellasjoner. Fra tidligere studier vet vi at kommunene inngår i et mangfold av ulike samarbeidskonstellasjoner, som har gjort at det har vokst fram et mangfold av ulike funksjonelle grenser som går på tvers av de territorielle kommunegrensene (se blant annet Jacobsen 2022, Blåka 2022, Leknes m. fl. 2013). På den ene siden finner vi mer uformelle samarbeidsvarianter, med eller uten avtaler. Mer formelle former



for interkommunalt samarbeid har en organisatorisk overbygning, med forankring i kommuneloven, lov om interkommunale selskaper, aksjeselskaper og stiftelser. Det gjør det interkommunale landskapet komplekst å få oversikt over og å kartlegge. En ambisjon i prosjektet er at kartleggingene skal skape et nytt kunnskapsgrunnlag over hva som finnes av samarbeid tilknyttet storbyene og hva slags rolle de har i disse. Vi har dermed operert med noe løsere kategorisering samarbeid enn det vi ser i oversikter som avgrenser seg til rapporteringspliktige samarbeidsordninger. Fordelen med en slik tilnærming er at vi i større grad ser 'hva som rører seg' av samhandling. Ulempen er at det gjør sammenligningen mer utfordrende, fordi ulike storbyregioner kan ha svært ulike former for samhandling.

Våre kartlegginger tok utgangspunkt i tilgjengelig informasjon tilsendt fra case-byene, foreliggende oversikter, rapporter og eierskapsmeldinger. Dokumentgjennomgangen baserer seg således på tilgjengelig informasjon tilsendt fra case-byene, foreliggende oversikter, rapporter og eierskapsmeldinger.

Forskerteamet presenterte og diskuterte en foreløpig oversikt over samarbeid i samtlige storbyer med storbynettverket på en nettverkssamling i september i år. Representantene for storbyene fikk i etterkant anledning til å selv supplere med samarbeid som eventuelt manglet. Hver storby ble bedt om å supplere samarbeid etter følgende kriterier:

1a Nasjonale/internasjonale utviklingsprosjekter

1b Regionale utviklingsprosjekter

2a Nasjonale/internasjonale nettverk/partnerskap

2b Regionale nettverk/partnerskap

3 Formaliserte interkommunale samarbeid om tjenesteyting/ eller samfunnsutvikling

4 Interkommunale politiske råd

Innspillene som kom inn, ble deretter gjennomgått og innlemmet i de respektive oversiktene. I enkelte av storbyene holder de fremdeles på med denne kartleggingen. Kartleggingene er derfor pågående, og vil av den grunn ikke bli offentliggjort i sin helhet før i sluttrapporten. Som et ledd i datainnsamlingen og kvalitetssikringen vil alle informanter fra storbyene få oversendt kartleggingen fra dokumentstudiene for sin respektive storby i forkant av intervjuene slik at også de har mulighet til å supplere og kommentere.

I det neste kapitlet presenteres en sammenstilling av storbyenes roller og deltakelse i samarbeid basert på den foreløpige kartleggingen. Den gir også noen refleksjoner rundt veien videre for prosjektet.

## 4. Interkommunalt samarbeid i de syv byområdene – refleksjoner fra den foreløpige kartleggingen og veien videre

Ett klart funn i kartleggingen er at det eksisterer stor variasjon i hvor mye informasjon om samarbeid i regionen som er tilgjengelig i de ulike storbyene. Det indikerer også variasjon i hvor stort fokus storbyene har på å selv ha oversikt over hvilke samarbeid de inngår i.

Et hovedspørsmål i prosjektet er hva som kjennetegner storbyenes rolle i det interkommunale landskapet. Et hovedtrekk ved samtlige storbyer i undersøkelsen er at de inntar ledende roller i regionen. De er vertskommuner, ledere, hovedaksjonærer og bidrar i større grad enn de mindre kommunene med kompetanse og administrativ støtte i samarbeidene. Kartleggingene viser altså at storbyene har ledende roller både for å drive og utvikle det offentlige tjenestetilbudet, samt i samfunnsplanlegging og i politisk samhandling.

Som vist i kap. 2.4, deltar de store og sentrale kommunene i større grad enn andre kommuner i ordninger som har til hensikt å utvikle nye nasjonale løsninger som andre kommuner senere kan ta i bruk. Storbyene kan trolig spille en sterkere rolle nå det gjelder spredning av innovasjoner slik at disse kan implementeres og tas i bruk av andre kommuner.

Selv om storbyene inntar ledende roller i samhandling med sine respektive omlandskommuner, finner vi relativt store forskjeller mellom storbyene når det gjelder omfang og organisering av det interkommunale samarbeidet. Kristiansand og Trondheim utmerker seg med svært omfangsrikt interkommunalt samarbeid i form av nettverk som fokuserer på å skape oversikt over og bygge broer mellom fag og sektorer, mens dette er noe vi mindre grad finner i Bergen, Tromsø og Bærum.

**Kristiansand** kjennetegnes av å inngå i flerfunksjonelle samarbeid både med nabokommunene og alle kommunene innenfor fylkesgrensene. Gjennom det interkommunale regionrådet, Region Kristiansand, skal de fremme politiske saker med felles interesse for kommunene i Kristiansandsregionen og jobbe for å samordne det interkommunale samarbeidet mellom kommunene. Både regionrådet og nettverksstrukturen Vårt Agder har en tydelig samordnende ambisjon. Det vil si at samarbeidet ikke kun fokuserer på utvikling av nye prosjekter, men også på å skape oversikt og samordning mellom eksisterende samarbeid og fagfellesskap. Kristiansand fremstår ved sine ledende verv i disse nettverkene som en motor for regional utvikling og interkommunal samordning innad og mellom fagområder. De er også den storbyen i undersøkelsen som hatt størst fokus på å selv utarbeide interne oversikter over samarbeid de har med andre aktører. En viktig årsak til behovet for oversikt ligger i den ferske sammenslåingen mellom Kristiansand, Søgne og Sogndal.

**Tromsø** kjennetegnes av å være en landsdelshovedstad med svært små omkringliggende kommuner. Det er storbyen i studien hvor vi har funnet færrest antall formelle interkommunale samarbeid. Landsdelen kjennetegnes av store geografiske avstander som kan være med på å gjøre samarbeid om oppgaver med stedlig avhengighet utfordrende. Regionen Tromsø har utvidet sitt interkommunale politiske råd (Tromsøområdet) fra 5 til fem nabokommuner. Rådet har målsetninger om å drive felles nærings- og samfunnsutvikling.

For **Bergens** vedkommende dominerer store infrastrukturselskaper de formelle interkommunale samarbeidene. Vel så interessant for vår studie er de faglige avtalebaserte samarbeidene innenfor vannforsyning, brann og redning/samfunnssikkerhet, helse og omsorg og digitalisering. Bergensalliansen viser også at det er etablert politisk samarbeid som omfatter svært mange av omlandskommunene til Bergen. Ut fra den foreløpige oversikten vi har ser det ut til at det er meget begrenset omfang av vertskommunesamarbeid mellom Bergen og omegnskommunene.

**Stavanger** deltar mange samarbeid med nabokommunene om tjenesteyting, både innenfor helse- og sosialsektoren, kommunalteknisk sektor, samt drift av bygninger og anlegg innen teknisk sektor og kultursektoren. Stavanger er en foregangskommune innenfor smartby-utvikling regionalt og nasjonalt. Innen helse- og sosialsektoren er Stavanger vertskommune for en del spesialiserte tjenester, mens kommunen innen stabstjenester, kultursektoren og teknisk sektor har eierskap i små og store interkommunale virksomheter. Stavanger kommune har samarbeid med nabokommunene innen de fleste sektorer, men det er ikke etablert multifunksjonelle samarbeid med nabokommunene med politisk styring.

**Drammen** er Norges sjuende største kommune målt i folketall. Den foreløpige kartleggingen tyder på at det interkommunale tjenestesamarbeidet er av mindre omfang i Drammensregionen enn i de andre kommuneregionene i gamle Buskerud (Vinsand, 2021), men også sammenliknet med flere av de andre storbyene som inngår i denne studien. Det er ikke så rart ettersom regionen preges av store kommuner i folketall. Selv om den foreløpige kartleggingen ikke har avdekket omfanget, tyder imidlertid mye på at kommunen deltar i en del mer uformelle samarbeid om fag- og tjenesteutvikling. Nye Drammen er et tydelig knutepunkt vest for Oslo, og har derfor et potensial for å ta en pådriverrolle for utvikling og tjenestesamarbeid i Drammensregionen. NIVI Analyse konkluderer med at det er en rekke oppgaver som kan være godt egnet for interkommunalt samarbeid i et så integrert og sammenhengende bysamfunn. Drammensregionen IPR har også uttrykt eksplisitte ambisjoner om å ta en posisjon som «motor» for regional utvikling vest for Oslo, og er i gang med strategiarbeidet.

**Bærum** kjennetegnes av at kommunen i svært liten grad inngår i samarbeid med nabokommunene om konkrete oppgaver og tjenester. Som Drammen er Bærum omgitt av andre relativt store kommuner. En foreløpig hypotese er derfor at behovet for samarbeid for å løse oppgaver og tjenester på en god måte, sannsynligvis er mindre i disse to kommunene enn i enkelte av de andre storbyområdene i undersøkelsen. Bærum deltar imidlertid i flere fag-, plan og utviklingssamarbeid. Dokumentstudiene indikerer et potensial for mer samarbeid med omegnskommunene. Både for å håndtere grenseoverskridende «pressutfordringer», men også når det gjelder tjenesteutvikling. Et poeng her er at Bærum, sammen med andre kommuner, virker å spille en subregional storbyrolle innenfor den større Oslo-regionen. Det gjør at Bærum, sammenliknet med Trondheim og Kristiansand, trolig vil ha en litt annen rolle i det regionale utviklingsarbeidet og utviklingen av det interkommunale samarbeidet.

**Trondheim** er den klart største kommunen i Trøndelag, og i kraft av sin rolle som landsdelshovedstad spiller kommunen en viktig rolle som drivkraft for utviklingen av regionen. Trondheim har et formalisert interkommunalt samarbeid med omegnskommunene gjennom det interkommunale politiske rådet for Trondheimsregionen. Trondheim er vertskommune for over 30 interkommunale tjenestesamarbeid og spiller en sentral rolle i mange regional, nasjonale og internasjonale nettverkssamarbeid.

Når det gjelder det interkommunale tjenestesamarbeidet er det imidlertid verdt å merke seg at ikke alle kommunene i Trondheimsregionen deltar i alle samarbeidene. Flere av kommunene også er medlemmer av andre interkommunale politiske råd, og de har også betydelig tjenestesamarbeid i disse regionene. Trondheimregionen kan derfor ikke karakteriseres som en helhetlig samarbeidsregion. Slik sett synes det å være potensial for å styrke og videreutvikle samarbeid om både regional utvikling, kommunale tjenester, digitalisering, innovasjon og kompetanseutvikling. Fra Trondheim trekkes digitalisering, helse- og velferdstjenester, barnevern og beredskap fram som aktuelle områder hvor det interkommunale samarbeidet kan videreutvikles.

Kartleggingene som helhet viser en viss variasjon i hvor mange kommuner som inngår i samarbeidene og hvor mange ulike samarbeidskonstellasjoner som finnes i de ulike regionene. Dette peker på hvor fragmenterte versus enhetlige de interkommunale regionene fremstår som. Én mulig årsak til variasjonen kan ligge i at storbyene befinner seg i ulike regionale kontekster. Det finnes store ulikheter når det kommer til geografiske avstander, storbyenes sentralitetsstatus: fra å være landsdelshovedstad til subregion, samt størrelsen på omlandskommunene.

Vi kan derfor i de videre analysene diskutere vilkårene for at storbyene tar på seg ulike roller i følgende kategoriseringer:

Landsdelshovedsteder med flere mindre omkringliggende kommuner

- Trondheim, Kristiansand

Landsdelshovedstad med mange små omkringliggende kommuner (og store geografisk avstander)

- Tromsø

Landsdelshovedsteder med store omkringliggende kommuner

- Stavanger og Bergen

Subregionale storbyer med store omkringliggende kommuner

- Bærum og til dels Drammen

#### 4.1. Foreløpig konklusjon og veien videre

Dokumentstudiene viser, som ventet, at storbyene utøver ledende roller i interkommunal tjenesteyting og samfunnsutvikling i sine regioner. Den viser imidlertid også at det finnes relativt store regionale forskjeller i hvordan samarbeid utspiller seg. Det gir en indikasjon på at den regionale konteksten har betydning for hvilke roller storbyene tar i det interkommunale landskapet, og hvilke oppgaver det aktuelt å samarbeide om. Man kan eksempelvis argumentere for at det er mer utfordrende å samarbeide om geografisk avhengige tjenester slik som brannvern i regioner med store geografiske avstander, slik som i Tromsø. Men man kan også argumentere for at behovet for samarbeid er stort i denne regionen fordi omlandskommunene er små i antall innbyggere.

Kartleggingen understreker også viktigheten av å gjennomføre ytterligere kvalitative undersøkelser fordi den ikke avdekker hvordan innretningen på og omfanget av samarbeidet oppleves av storbyer og omlandskommunene. Variasjonen i omfanget av samarbeid i de ulike regionene gir oss også grunnlag til å videre kartlegge hva som er årsakene til at samhandling tilsynelatende er lettere å få til i noen storbyer. I det videre arbeidet vil derfor også motivasjonen

for samarbeid, samt de opplevde fordelene og ulempene ved ulike typer samarbeid studeres mer i dybden. Det vil gi et kvalitativt grunnlag for å analysere og vurdere hva slags potensiale storbyene har for å inneha ulike roller interkommunalt. Spennet i omfang av samarbeid er interessant fordi de gir oss mulighet til å analysere og vurdere potensielle modeller for samhandling og fremtidige roller for storbyene ut fra svært ulike regionale kontekster.

UNDER ARBEID

## Referanser

- Arntsen, B., Torjesen, D. O., & Karlsen, T.-I. (2020). Associations between structures, processes and outcomes in inter-municipal cooperation in out-of-hours services in Norway: A survey study. *Social Science & Medicine*, 258, 113067.
- Asker kommune. (2019). Opprettelse av Interkommunalt politisk råd for Asker og Bærum. Saksframlegg til kommunestyret i Asker.
- Baldersheim, H., & Rose, L. (2010). *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*: Springer.
- Bel, G., Bischoff, I., Blåka, S., Casula, M., Lysek, J., Swianiewicz, P., Tavares A. and Voorn, B. (2022). *Styles of Inter-municipal Cooperation and the Multiple Principal Problem: A Comparative Analysis of European Economic Area Countries*. *Local government studies*.
- Blåka S. (2022a). *Cooperation is no Panacea: Inter-municipal Cooperation, Service Delivery, and the Optimum Scale of Operation. A Study of how Cooperation Affects Performance in Local Service Delivery*. PHD-avhandling. Universitetet i Agder.
- Blåka, S. (2022b). *Intermunicipal collaboration and change: how can the effects of intermunicipal collaboration lead to institutional and organizational change?* Trial lecture 24. june 2022. University of Agder.
- Blåka, S., D. I. Jacobsen og T. Morken (2021). "Service quality and the optimum number of members in inter-municipal cooperation. The case of emergency primary care services in Norway." *Public Administration*.
- Blåka, S. (2017). "Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from fire services in Norway." *Public Administration* 95(4): 1092-1106.
- Blåka, S. (2017). "Service Quality, Inter-municipal Cooperation and the Optimum Scale of Operation: The case of local fire departments in Norway. In Trondal J. (ed.). *The Rise of Common Political Order Institutions, Public Administration and Transnational Space*. Edward Elgar Publishing
- Borge, L. E., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Sørensen, R., & Vinsand, G. (2017). *Nullpunksmåling: Hovedrapport*. Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF), NIVI Analyse, Handelshøyskolen BI, Samfunnsøkonomisk analyse og Telemarksforsking.
- Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S., & Møller, G. (2019). *Utredning om små kommuner*. Telemarksforsking, TF-rapport, 473.
- Brandtzæg, B.A. & Aastvedt 2020. *Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner*. – Telemarksforsking. TF-rapport 549.
- Brandtzæg, B.A., Lunder, T.E., Aastvedt, A. & Leikvoll, G.K. 2020. *Små distriktskommuners deltakelse i innovasjonsvirkemidler*. – Telemarksforsking. TF-rapport 540.
- Bull, H. H., Norman, V., & Aasbrenn, K. (2020). *Det handler om Norge: Rapport fra utvalg om demografiutfordringer i distriktene*. *Plan*, 52(4), 8-15.
- Bærum kommune. (2021). *Grunnlagsdokument. Samlet kunnskapsgrunnlag til kommuneplanens samfunnsdel 2021-2040*.
- Drammen kommune. (2022). *Kommuneplanens samfunnsdel 2021-2040*.
- Ekspertutvalget (2014): *Sluttrapport fra ekspertutvalg: «Kriterier for god kommunestruktur»*, Oslo: Regjeringen
- Erlingsson, G. Ó., & Folkesson, A. (2022). *Mellankommunal samverkan—är det värt det? En explorativ ansats*. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 124(2).

- Eythórsson, G. T., Kettunen, P., Klausen, J. E., & Sandberg, S. (2018). Reasons for inter-municipal cooperation: A comparative analysis of Finland, Iceland and Norway. In *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (pp. 105-129): Springer
- Farsund, A.A. og Leknes, E. (red) 2010: «Norske byregioner Utviklingstrekk og styringsutfordringer», Høyskoleforlaget, Kristiansand
- Haugvaldstad, H. E., & Holmen, A. K. T. (2022). Legitimitetskløft i kommunale styringsnettverk: Variasjoner i intern legitimitet mellom strategisk og operativt nivå. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (1), 4-20.
- Jacobsen, D. I. (kommende). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2003). *Storbymeldingen*. (Meld. St. 31 (2003-2003)).
- Kjær, Ulrik (2011): *Interkommunalt samarbeide i Danmark*. I H Baldersheim, A Vegard Haug & M Øgård (eds), *Internasjonale erfaringer med interkommunalt samarbeid – sammenligninger og oppsummering fra seks land*. Universitetet i Agder, Kristianssand, pp. 34-65.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I., & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer* Stavanger: IRIS.
- Leknes, E., Mjelde, H. og Rommetvedt, H. *Flerkommunale byområder Utfordringer og konsekvenser sett fra administrasjonens, politikernes og innbyggernes synsvinkel*. Rapport 32-2020 NORCE Samfunnsforskning
- Leknes, S. & Løkken, S. (2020). *Befolkningsframskrivninger for kommunene, 2020–2050*. (Rapporter 2020/27). Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2020:15. *Det handler om Norge – bærekraft i hele landet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Onsager, K., Barlindhaug, R., Indset, M., & Johansen, S. (2019). *Viken og delregionene— Samfunnsutvikling og bærekraft, utfordringer og muligheter* (NIBR-RAPPORT 2019:17). NIBR - Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Ryssevik, J., & Jones, H. (2020). *KMDs organisasjonsdatabase. Status etter første datainnsamlingsrunde 2020*. Oslo: Ideas2evidence
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring—Governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- Sandberg, S. (2022). *Den kommunala självstyrelsen i Norden: Motståndskraftig och anpassningsbar men inte längre självklar? I Sebastian Godenhjelm, Eija Mäkinen og Matti Niemivuo (red) Förvaltning och rättssäkerhet i Norden*. Svenska Litteratursällskapet.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Vareide, K. (2022). *Regional analyse for Drammensregionen*. Telemarksforskning.
- Vinsand, G. (2021). *Interkommunalt samarbeid i Buskerud (2021)* (NIVI Rapport 2021:3). NIVI Analyse.
- Vinsand, G., & Langset, M. (2016). *Status for interkommunalt samarbeid* (NIVI Rapport 2016:3). NIVI Analyse.
- Vinsand, G., & Flatval, V. S. (2019). *Kommuneregioner og regionråd i Viken* (NIVI Rapport 2019:3). NIVI Analyse.

Vinsand, G. (2019): NIVI Rapport 2019:4 Status for interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen

UNDER ARBEID